

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Regulierung im Wohlfahrtsstaat: das Beispiel Behindertenpolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1986) : Regulierung im Wohlfahrtsstaat: das Beispiel Behindertenpolitik, In: Rüdiger Voigt (Ed.): Recht als Instrument der Politik, ISBN 3-531-11744-0, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 158-181

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112205>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

REGULIERUNG IM WOHLFAHRTSSTAAT

Das Beispiel Behindertenpolitik

1. Einleitung

Die Krise des Wohlfahrtsstaates wird vielfach als Krise staatlicher Steuerung wahrgenommen: als Krise keynesianischer Globalsteuerung, die nach Auffassung vieler Kritiker an den Grenzen des Wachstums, der Staatsverschuldung, an Inflation oder an der Bedrohung des ökologischen Gleichgewichts scheitert; oder als Krise sozialstaatlicher Umverteilungspolitik, die vielen Kritikern zufolge zu einer Anspruchsinflation oder gar zu Mißbräuchen und infolgedessen zu einer fiskalischen Krise des Staates geführt hat. Unabhängig von einer Wertung dieser Krisenszenarien gilt: die Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates ist real, sie schränkt seine Handlungsfähigkeit ein und übt einen starken Druck auf die Kürzung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen aus, deren Auswirkungen schon allenthalben sichtbar und fühlbar werden.¹⁾

In dieser Situation bietet sich Recht als Alternative und scheinbar endlos vermehrbare Handlungsressource an, die weder den Staatshaushalt noch die globalen ökonomischen Gleichgewichtsbedingungen (Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Vollbeschäftigung) weiter zu belasten scheint. Das Setzen auf die "Steuerungsressource Recht" erscheint noch zwingender, wenn davon ausgegangen wird, daß die Krise des Wohlfahrtsstaates nicht nur eine Finanzkrise, sondern auch eine Krise unserer Lebensweise ist. Wenn unsere Gesellschaft zunehmend Folgeschäden produziert (Zerstörung der Umwelt, gesundheitlicher und seelischer Verschleiß der menschlichen Arbeitskraft), deren Kosten dem Wohlfahrtsstaat oder - bei Zahlungsunfähigkeit des Wohlfahrtsstaats - wieder den Individuen aufgebürdet werden, dann ist die Frage berechtigt, ob nicht die Entscheidungsprämissen und -strukturen zu verändern sind, nach denen wir wirtschaften und arbeiten. Zentrales Medium für solche Veränderungen ist nach wie vor das Recht.

Inwieweit die Hoffnungen berechtigt sind, die auf die Steuerungsressource Recht gesetzt werden, soll hier generell und am Beispiel regulativer Arbeitsmarktpolitik für Behinderte erörtert werden. Zunächst werden die allgemeinen Formen regulativer Steuerung und die Ebenen der Eingriffsmöglichkeiten identifiziert und am ausgewählten Politikbereich illustriert (Kap. 2). Danach werden die idealtypischen Voraussetzungen effektiver Regulierung abgeleitet, an die sich die Frage anschließt,

welchen Einschränkungen diese Bedingungen in der Praxis unterliegen können (Kap. 3). Die Evidenz zahlreicher Quellen regulativer Ineffizienz lenkt die Aufmerksamkeit auf die heute stark diskutierte Alternative "reflexiver Regulierungsformen", also auf die Steuerung nicht über inhaltliche Normen (Gebote oder Verbote), sondern über Veränderung von Entscheidungsstrukturen (z.B. Etablierung oder Unterstützung selbstregulierender, dezentraler Verhandlungssysteme). Auch wenn der reflexiven Regulierung angesichts der Krise des traditionellen Wohlfahrtsstaates große Bedeutung zukommt, muß vor einer euphorischen Einschätzung dieser "Steuerungsressource" gewarnt werden. Die Krise des Wohlfahrtsstaates ist auch eine Krise von Kooperationsmechanismen zwischen Gesellschaft und Staat. Erforderlich ist ein neues Gleichgewicht zwischen zentralistischen Regulierungsformen, Selbstregulierung und öffentlichen Transferleistungen.

2. Formen und Ebenen regulativer Eingriffe in den Arbeitsmarkt

(1) Recht kann verschiedene Formen annehmen, wobei die Unterscheidung in Verhaltensregeln und Regelungsangebote nützlich ist (Blankenburg 1977:37). Verhaltensregeln schreiben vor, etwas zu tun (Gebote) oder zu unterlassen (Verbote). Sie können ein konkretes Verhaltensziel nennen oder bei bestimmten Entscheidungen auch nur ein Verfahren vorschreiben, ohne die Entscheidung selbst schon vorwegzunehmen. Ein konkretes Gebot ist z.B. die Pflicht von Arbeitgebern mit 16 und mehr Arbeitsplätzen, sechs Prozent der Arbeitsplätze für Schwerbehinderte zur Verfügung zu stellen oder aber 100,-- DM Ausgleichsabgabe pro Monat zu bezahlen. Ein verfahrensmäßiges Gebot ist die Anhörung des Betriebsrates und gegebenenfalls der Vertrauensperson der Schwerbehinderten²⁾ bei Entlassungen. Ein konkretes Verbot ist die Anrechnung von Renten und vergleichbaren Leistungen, die wegen Behinderung bezogen werden, auf Arbeitsentgelt oder Dienstbezüge der Schwerbehinderten. Ein verfahrensmäßiges Verbot ist die Kündigung von Schwerbehinderten ohne vorherige Zustimmung durch die zuständige Hauptfürsorgestelle. Die scharfe Trennung der Begriffe läßt sich in der Praxis nicht aufrechterhalten. Konkrete Gebote oder Verbote sind oft interpretationsbedürftig und implizieren ein Verfahren zur Klärung. Besonders evident ist dies bei Generalklauseln, etwa der Klausel, daß Arbeitsämter den Arbeitslosen nur "zumutbare" Arbeitsplätze anbieten dürfen. Umgekehrt entwickeln sich aus verfahrensmäßigen Geboten oder Verboten Rechtspraktiken (Präzedenzfälle), die zu konkreten Verboten oder Geboten werden.

Im Gegensatz zu Verhaltensregeln stellen Regelungsangebote normative Richtlinien

für soziale Beziehungen oder für Beziehungen zu Sachen (z.B. Vertrags-, Mitwirkungs-, Eigentumsregelungen) zur Verfügung, von denen man Gebrauch machen kann oder auch nicht. Die Frage der Geltung von Regelungsangeboten ist also nicht eine nach Einhaltung oder Nichteinhaltung, sondern eine danach, inwieweit davon Gebrauch gemacht wird. In anderen Worten geht es hier um die Frage, inwieweit soziale Beziehungen verrechtlicht sind oder wie weit sie informellen Regelungen folgen (Blankenburg 1977:36 f). So bietet auch das Arbeitsrecht Vertragsregelungen, die im Normalfall nicht in Anspruch genommen, sondern informell geregelt werden. Nur im Konfliktfall werden solche Beziehungen möglicherweise auf ihre rechtliche Basis befragt, und oft bedarf es nun eines Juristen, um nachträglich zu konstruieren, welche Ansprüche aus einem faktischen Arbeitsverhältnis resultieren. Im Gegensatz etwa zum Familienrecht darf man das Arbeitsrecht jedoch als stark verrechtlicht bezeichnen. Arbeitsverträge werden in der Regel formell abgeschlossen und implizieren dann eine lange Kette von durchregulierten Beziehungen. Eine interessante Variante sind Regelungsangebote, die Vertragsbeziehungen zwischen Privaten verallgemeinern. Das herausragendste Beispiel für die Bundesrepublik ist die Allgemeingültigkeitserklärung von Tarifverträgen auf Antrag der Tarifpartner. Dieses Regelungsangebot wird vorzugsweise für Manteltarifverträge, in denen allgemeine Arbeitsbedingungen (Vertragsschluß, Arbeitszeit, Urlaub, Kündigungsfristen usw.) geregelt werden, weniger dagegen für Lohntarifverträge in Anspruch genommen (Söllner 1982:311).

Auch bei Regelungsangeboten kann zwischen konkreten (bzw. substantiellen) und verfahrensmäßigen unterschieden werden. Konkrete Regelungsangebote sind etwa Lohnsubventionen, die sozial erwünschtes Verhalten belohnen oder evtl. damit verbundene Kosten ausgleichen sollen. Davon kann Gebrauch gemacht werden oder auch nicht. Ein verfahrensmäßiges Regelungsangebot ist die Wahl einer Vertrauensperson der Schwerbehinderten in Betrieben und Dienststellen, in denen wenigstens 5 Schwerbehinderte beschäftigt sind (§ 21 SchwbG). Machen die Schwerbehinderten von diesem Recht Gebrauch, werden bestimmte Beziehungen zwischen Schwerbehinderten und Arbeitgebern verfahrensrechtlich geregelt, etwa die Pflicht des Arbeitgebers, Bewerbungen von Schwerbehinderten mit der Vertrauensperson zu erörtern und mit seiner Stellungnahme dem Betriebs- oder Personalrat mitzuteilen. So wie die Rechte des Betriebsrates nicht zur Geltung kommen, wenn kein Betriebsrat gewählt wird (was in 50 % der Betriebe der Fall sein soll, vgl. Blankenburg 1977:49), wird auch diese Institution wirkungslos bleiben, wenn die Behinderten davon keinen Gebrauch machen, was in der Praxis durchaus vorkommt (Semlinger 1984).

Als Zwischensumme lassen sich folgende rechtsförmigen Instrumente des regulierenden Staates festhalten:

| | konkret | verfahrensmäßig |
|---------------------------------------|---------|-----------------|
| Verhaltensregeln (Gebote, Verbote) | | |
| Regelungsangebote | | |

(2) Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist die Frage, welche Entscheidungsbereiche reguliert werden. Daraus läßt sich ein Maß bereichsspezifischer Regulierungstiefe ableiten. Schon eine oberflächliche Betrachtung zeigt, daß die wichtigsten Entscheidungsbereiche des Arbeitsmarktes mehr oder weniger regulativem Einfluß unterliegen. Folgende Regulierungsbereiche lassen sich unterscheiden:

- Preisregulierung, im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt also Regulierung der Löhne, etwa Mindestlöhne (Niveauregulierung) oder das Gebot der Gleichbehandlung bei der Entlohnung (Strukturregulierung). In der Bundesrepublik ist die Niveauregulierung den Tarifpartnern vorbehalten; Sozialhilfesätze wirken jedoch indirekt als Mindestlöhne (Leibfried 1983). Zeitlich befristete oder unbefristete Lohnsubventionen (Regelungsangebote) können die Wettbewerbsnachteile von leistungsgeminderten Personen auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen (Strukturregulierung).
- Mengenregulierung bzw. Regulierung des Marktzutritts oder des Marktaustritts. So ist das Erwerbspotential durch gesetzliche Altersbegrenzung nach unten und oben reguliert: Verbot der Kinderarbeit, Gebot des Austritts mit dem 65sten Lebensjahr, Regulierungsangebot der flexiblen Altersgrenze (63. Lebensjahr bei Männern, 60. Lebensjahr bei Schwerbehinderten) oder des vorgezogenen Altersruhestandes (sog. 59er-Regelung). Zertifikatsgebote schränken den Zutritt zu bestimmten Berufen ein; Einwanderungsstop den Zutritt bestimmter Ausländerkategorien zum allgemeinen Arbeitsmarkt, der durch regionale oder sektorale Quoten noch differenziert werden kann; Frauen kann (aus tatsächlichen oder vorgeschobenen Gesundheitsgründen) der Zutritt zu bestimmten Berufen untersagt werden; umgekehrt können bestimmte Berufe bestimmten sozialen Gruppen vorbehalten werden (ein Beispiel findet sich in England, wo der Pförtnerberuf Behinderten vorbehalten ist). Kündigungsschutzbestimmungen regulieren Entlassungen, und Mitbestimmungsgebote regulieren Einstellungen.

- Arbeitsbedingungen sind in vielfacher Hinsicht reguliert: Lärmschutz, Unfall-
schutz, Gesundheitsschutz, maximale Arbeitszeit, Nachtarbeitsverbot, Jugend-
schutz - um nur einige Beispiele zu nennen. So verpflichtet z.B. § 11, Satz
3 des Schwerbehindertengesetzes die Arbeitgeber dazu, die Arbeitsräume,
Betriebsvorrichtungen, Maschinen und Gerätschaften unter besonderer Berück-
sichtigung der Unfallgefahr so einzurichten, "daß eine tunlichst große Zahl
Schwerbehinderter in ihren Betrieben dauernde Beschäftigung finden kann".
- Externe Effekte, d.h. Auswirkungen von Handeln auf sonst unbeteiligte Dritte,
werden reguliert, etwa durch Zwangsgliedschaft im System der Arbeitslosen-
versicherung oder in Berufsgenossenschaften. Zu dieser Kategorie zählt auch
das in der Bundesrepublik wichtige Verhandlungsmonopol der Tarifpartner
im Bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen und die Erklärung der Allgemein-
gültigkeit von Tarifverträgen (Kittner 1982:76 ff).

Eine weitere Zwischensumme läßt sich ziehen, indem die regulativen Steuerungsinstrumente nach Regulierungsziel geordnet werden:

| | Preis- regulierung | Mengen- regulierung | Arbeits- bedingungen | externe Effekte |
|------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|--------------------|
| Verhaltens- regeln | | | | |
| Regelungs- angebote | | | | |

(3) Die Geltung dieser rechtlichen "Primärnormen" hängt von den damit verbundenen "Sekundärnormen" ab, d.h. den Sanktionen, die bei abweichendem Verhalten vorgesehen sind. Der Geltungsgrad regulierender Normen entscheidet sich an der Einhaltung der Sekundärnormen (Blankenburg 1977:32). Werden Sanktionen nicht durchgesetzt oder sind sie lächerlich klein, wird Regulierung leicht zur bloß symbolischen Regelung oder Steuerung. Als abstrakte Regel läßt sich formulieren, daß Sanktionen und Bedeutung der Normverletzung in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen, um zum erwünschten Ziel zu führen. Die heute vorherrschenden Sanktionsformen sind zeitweise Ausgliederung aus der sozialen Gemeinschaft (Haftstrafen) oder Bußgelder oder monetärer Schadensersatz. Bei den positiven Sanktionen, insbesondere bei den monetären Anreizen, fallen Regelungsangebot und Sanktion teilweise zusammen; jedoch auch in diesem Fall sind negative Sanktionen für mißbräuchliche Inanspruchnahme vorzusehen.

(4) Die Geltung rechtlicher Normen und Sanktionen hängt letztlich auch von flankierenden Kontrollen ab: Überwachung, Klage bei Normverletzung, Informationspflichten (die ihrerseits wieder überwacht werden müssen). Die Feststellung der Verhaltensabweichung von regulativen Normen ist eine Funktion der Kontrolle. Wo keine Kontrolle ist, wirken auch Verhaltensregeln nur wie Regelungsangebote, von denen Gebrauch gemacht wird oder auch nicht. Dies verweist generell auf die außergewöhnlich große Bedeutung der Implementation für die Wirksamkeit regulativer Maßnahmen (Mayntz 1983).

3. Wirksamkeitsbedingungen staatlicher Regulierung

Die Wirksamkeit staatlicher Regulierung hängt von verschiedenen Voraussetzungen ab, die zunächst idealtypisch zusammengefaßt und dann im einzelnen diskutiert werden sollen:

(1) Regulative Steuerung setzt zunächst vollständige Information über die zu erwartenden Veränderungen der Zielgrößen voraus (was würde ohne Regulierung geschehen?), sowie Erkenntnisse über die Zusammenhänge von Regelungsinstrumenten und ihrer Wirkung (was wird mit Regulierung geschehen?). Darüber hinaus sind adäquate rückkoppelnde Informationen über die Wirkungen der Regulierungseingriffe erforderlich, um gegebenenfalls Steuerungskorrekturen vorzunehmen. Die Regulierung muß instrumentell die beabsichtigte Verhaltensänderung hervorrufen können, und ihre Flexibilität muß der Veränderungsgeschwindigkeit des Regelungsfeldes entsprechen (das kybernetische Prinzip der "requisite variety"). Diese Bedingungen lassen sich im Begriff "instrumentelle Rationalität" zusammenfassen.

(2) Voraussetzungen der Wirksamkeit sind jedoch nicht nur vollständige Information und richtige Instrumentenwahl, sondern auch die technische und institutionelle Absicherung des Instrumenteneinsatzes. Die Umsetzung oder Implementation der regulierenden Eingriffe setzt eine ausreichende personelle und sachliche Infrastruktur voraus, die dem Regulierungsfeld gegenüber (interessen-)neutral ist. Diese Voraussetzung wollen wir als "infrastrukturelle Rationalität" bezeichnen.

(3) Schließlich setzt regulierende Steuerung und Regelung eine Reaktionsdisposition des Regelungsfeldes voraus, die der Logik der Instrumente entspricht. Basiskonsens oder Loyalität gegenüber den regulativen Normen, vollständige Information über die regulativen Normen und interessengeleitetes rationales Verhalten der Normadressaten bzw. der vom Adressatenverhalten betroffenen Individuen wird erwartet.

Diese Voraussetzungen lassen sich mit dem Begriff "zweckrationales Verhalten" umschreiben.

Diese allgemeinen Wirksamkeitsbedingungen staatlicher Regulierung lassen sich in folgender Matrix veranschaulichen:

| | Richtige Problem- erfassung und Instrumentenwahl (instrumentelle Rationalität) | Interessen- neutrale Infrastruktur (infrastruk- turelle Rationalität) | Rationale Ver- haltensreaktion der Adressaten oder Betroffenen (zweckrationales Verhalten) |
|------------------------|--|--|---|
| Verhaltens- regeln | a | c | e |
| Regelungs- angebote | b | d | f |

Im folgenden werden diese Bedingungen näher erläutert und die Quellen regula-
tiven Versagens identifiziert.³⁾ Eine erschöpfende Behandlung dieses Themas ginge
jedoch weit über den Rahmen dieser Arbeit hinaus, zumal die Voraussetzungen
wirksamer Regulierung bzw. die Möglichkeiten des Regulierungsversagens von der
Struktur des Regulierungsfeldes abhängen. Ich beschränke mich daher auf die
Aufzählung einiger allgemeinen Gesichtspunkte und auf die Illustrierung aus dem
Bereich der regulativen Arbeitsmarktpolitik für Behinderte.

3.1 Probleme instrumenteller Rationalität (a, b)

(1) Erste Quelle regulativen Versagens ist mangelnde Information über das
zukünftige Verhalten der Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt. Welche Fülle an In-
formationen erforderlich wäre, läßt sich an der Menge und Komplexität der "Stör-
größen" veranschaulichen, die laufend auf den Arbeitsmarkt einwirken: Entwicklung
der Güter- und Kapitalmärkte, der Technologie, der Bevölkerung, der Vermachtung
des Arbeitsmarktes durch Interessengruppen bzw. Monopole und Oligopole, Sozialer
Wandel und entsprechende Veränderung des Erwerbsverhaltens. Eine Regulierung
des Arbeitsmarktes zugunsten Behinderter müßte z.B. eine Bedarfsschätzung
enthalten, wieviele der Erwerbsbevölkerung in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt

und wieviele erwerbswillig und bedingt erwerbsfähig sind. Diese Information ist nicht verfügbar. Um nur die wichtigsten Gründe zu nennen: Die übliche Messung der eingeschränkten Erwerbsfähigkeit an medizinischen Merkmalen läßt keinen Schluß auf die tatsächliche Erwerbsfähigkeit am konkreten Arbeitsplatz zu; über die Erwerbswilligkeit gibt es kaum Informationen, und jede Definition der Behinderung und ihre administrative Anerkennung beeinflußt die Selbstperzeption der Abweichung von Standards der Erwerbsfähigkeit (Schmid/Semlinger 1984). Die Festlegung der Beschäftigungspflicht auf 6 Prozent der Arbeitsplätze (für Arbeitgeber mit 16 Arbeitsplätzen und mehr) entspricht daher keiner objektiven Bedarfschätzung, sondern ist Ergebnis eines mühselig ausgehandelten Kompromisses, der bei veränderter Bedarfslage nur schwer zu ändern ist.

(2) Zweite Quelle regulativen Versagens sind unvollständige oder fehlerhafte Erkenntnisse oder Rückmeldungen (Rückkopplung) über die Auswirkungen regulativer Eingriffe. Diese Informationsmängel können sowohl die Verhaltensänderung selbst betreffen - hier sind etwa Informationsverweigerung oder falsche Angaben denkbar -, als auch die Auswirkungen der Verhaltensänderungen im Hinblick auf die angestrebte Zielsetzung. Der letztere Aspekt ist wohl der bedeutendere. Die zu beeinflussenden Verhaltensparameter (etwa Verhaltensänderung der Betriebe) müssen nicht identisch sein mit den Zielvariablen bzw. dem Zweck des regulativen Eingriffes. Für den modernen Interventionsstaat ist das Auseinanderfallen von Adressatenverhalten und Zielvariable geradezu charakteristisch (Mayntz 1983:53). So muß z.B. die Erfüllung der Quote nicht unbedingt ihrem intendierten Zweck entsprechen, nämlich Behinderte in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die sonst keinen Arbeitsplatz gefunden hätten. Wegen der oben erwähnten Definitionsprobleme können die Behinderten durchaus voll produktiv und deshalb auch ohne regulativen Eingriff beschäftigt worden sein.⁴⁾ Die unter diesen Umständen erzielte Quotenerfüllung blockiert dann die Wirksamkeit der Regulierung für diejenigen Behinderten, die unter normalen Umständen nicht beschäftigt werden.

Ein chronisches Informationsdefizit bei Regelungsangeboten, die finanzielle Anreize einschließen, resultiert aus der Frage, wie sich die Adressaten ohne Anreize verhalten hätten, also die Frage etwa nach dem Nettobeschäftigungseffekt der Maßnahme. Folge dieses Informationsdefizits und entsprechend ausbleibender kontrollierender Gegenreaktionen können hohe Mitnahmeeffekte sein (d.h. Subventionierung von Einstellungen, die der Betrieb ohnehin vorgenommen hätte) oder Verdrängung (d.h. Entlassung anderer zugunsten subventionierter Personen).

(3) Als Reaktion auf grundlegende Informationsdefizite (das gilt auch für andere Regelungsdefizite), hat die Regulierungstheorie eine Fülle von Ausweichstrategien festgestellt, die vor allem die Reduzierung des ursprünglichen Regelungsanspruches betreffen (Diver 1980:272 ff). Man kann diese Strategien unter dem regelungstheoretischen Begriff der "Zielabwertung" zusammenfassen. Zunächst können die Ansprüche reduziert werden. So kann die Regierung sich z.B. mit der durchschnittlichen Erfüllung der Quote zufriedengeben und regionale, sektorale oder betriebliche Abweichungen akzeptieren.⁵⁾ Oder es finden Zielverschiebungen statt: anstelle der Maximierung eines "sozialen Guts" kann die Minimierung "sozialen Elends" treten. Zweit- oder drittbeste Lösungen werden angestrebt: etwa statt arbeitsmarktpolitischer und sozialer Integration von Behinderten Gewährleistung eines ausreichenden Existenzminimums durch Transferzahlungen. Die seit vielen Jahren schwierige Arbeitsmarktlage hat das ursprünglich ambitionierte Integrationsziel ("Rehabilitation geht vor Rente") wieder erheblich reduziert, wie die Praxis der vorzeitigen Verrentung zeigt.

Eine weitere Ausweichstrategie ist die Konzentration auf die Vermeidung von Kritik statt der Vermeidung sozialen Leids. Politiker und Bürokraten scheinen Kritik mehr zu fürchten als sie Anerkennung anstreben (Motiv der Stimmenmaximierung bzw. Motiv der Positionserhaltung). Die Folgen regulatorischen Erfolges sind oft weniger sichtbar als die Folgen regulatorischen Mißerfolges. Man konzentriert sich daher auf die leichteren Ziele, zum Beispiel auf die Vermeidung von Arbeitsunfällen, auf Kosten der Vermeidung der schwieriger zu regulierenden Ursachen chronischer Krankheiten, eine der heute wichtigsten Ursachen der Minderung der Erwerbsfähigkeit (Diver 1980:275).

Schließlich ist die Strategie der sequentiellen Aufmerksamkeit von Zielen zu nennen. Die Kritik an der unrealistischen ökonomistischen Vorstellung, daß Organisationen sich von einer einzigen objektiven Nutzenfunktion leiten lassen (Cyert/ March 1963), gilt verstärkt für die "Großorganisation Staat" (Braybrooke/Lindblom 1962). Der regulierende Staat ist wie jede Organisation eine Koalition unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, die zur Erfüllung seiner Funktionen und zu seiner Bestandserhaltung beitragen. "Opportunistische Variation" (Luhmann 1968:723) der Zielprioritäten ist die Folge, in ökonomischen Krisenzeiten etwa die Priorität von Effizienz Gesichtspunkten vor sozial motivierten Verteilungsgesichtspunkten.

(4) Eine dem Problemfeld nicht entsprechende Variabilität oder Flexibilität der

Steuerungsparameter kann weitere Quelle von Regulierungsversagen sein. Hierbei sind zeitliche, sachliche und soziale Variationsfähigkeit der Regulierungsinstrumente zu unterscheiden.

Erforderliche Zeitperspektive des Problemfeldes und tatsächlicher Zeithorizont der Regierung können auseinanderklaffen (Offe 1983). Der Zeithorizont von Regierungen in einem parlamentarisch-demokratischen System ist tendenziell "kurzsichtig": permanenter Wahlkampf und finanzielle Einschränkungen zwingen die Regierung, in ihrer Nutzenfunktion kurzfristige Erfolge zu betonen. Regulierungseingriffe, die sich erst langfristig auszahlen - das dürfte vor allem für organisatorische Innovationen der Fall sein - werden daher vernachlässigt. Andererseits ist die Fähigkeit, Regulierungsinstrumente kurzfristig zu variieren, infolge langwieriger Konsensbildungsprozesse in der Phase der Politikformulierung - an der die betroffenen Interessengruppen in der Regel zu beteiligen sind - eingeschränkt. Auch wechselseitige Erfahrungen ehemaliger Konsensbildungsprozesse wirken sich aus: Wenn in einer Sache nach langen Jahren und nach schwierigen Auseinandersetzungen Konsens erzielt wurde, wird keine Seite - weder der Staat noch die interessierten Verhandlungspartner - willens sein, diesen (in der Regel kompromißhaften) Konsens ohne Not aufzugeben und in neue Verhandlungen einzutreten. Die Quotenregelung des Schwerbehindertengesetzes ist ein typisches Beispiel dafür: ihre Änderung würde wieder zahlreiche Konflikte und Meinungsverschiedenheiten aufrufen, und für die Reformvertreter wäre die Ungewißheit groß, ob das Resultat am Ende den enormen Zeiteinsatz honoriert, der für einen neuen grundlegenden Konsens erforderlich wäre. Dies mag ein Grund dafür sein, daß von Gewerkschaften und Behindertenverbänden die Erhöhung der Quote programmatisch zwar immer wieder gefordert wird, in der politischen Arena darüber jedoch kaum verhandelt wird.

(5) Die tendenzielle Kurzsichtigkeit des regulierenden Staates wirkt sich auch auf die sachliche Richtigkeit der Instrumentenauswahl oder des Instrumentendesigns aus. Ein typisches Beispiel sind Anreizprogramme, die fiskalisch nur über kurze Zeit wirksam sind, von den Adressaten aber eine Verhaltensänderung erwarten, die realistisch erst nach einer längeren Lernperiode zu erwarten wäre. Der Fehlschlag solcher Maßnahmen ist vorprogrammiert, wenn darüber hinaus die Langfristwirkung der Verhaltensänderung weit über die Zeitperspektive des Anreizes hinausreicht, die Adressaten also Ungewißheiten in Kauf nehmen sollen, die mit dem Anreiz nicht mehr gedeckt sind. Der Fehlschlag zahlreicher Anreizprogramme zur Förderung schwervermittelbarer Arbeitsloser, darunter auch

Behinderter, ist zum Teil auf diesen Faktor zurückzuführen (Semlinger 1982, Scharpf 1983).

Das Problem sachlicher Richtigkeit der Instrumentenwahl läßt sich durch die Frage verallgemeinern, ob die Regulierung am richtigen Hebel der Verhaltensdeterminanten der Normadressaten ansetzt. Eine erste Frage, die sich dabei stellt, ist die prinzipielle Fähigkeit der Normadressaten, die gewünschte Verhaltensänderung zu vollziehen (Kenntnis der Norm vorausgesetzt). Regulative Normen implizieren unterschiedliche Anforderungen an die Handlungskompetenz der Normadressaten, aber von allen Normadressaten wird die jeweils gleiche Handlungskompetenz erwartet. Einhaltung von Geschwindigkeitsbegrenzungen oder das Stoppen an der roten Verkehrsampel stellen z.B. keine großen Anforderungen, und in der entsprechenden Handlungskompetenz unterscheiden sich die Verkehrsteilnehmer kaum, auch wenn viele von den anderen das Gegenteil vermuten. Komplexer sind die Anforderungen schon bei Beschäftigungsquoten - die Voraussetzungen zu ihrer Erfüllung sind bei Betrieben ganz unterschiedlich, was sich schon an den realisierten Pflichtquoten ablesen läßt: auf der Ebene der 94 Wirtschaftsgruppen betrug die maximale Schwerbehindertenquote im Jahre 1982 15 % (Kohlebergbau), die minimale Quote 0,9 % (Friseur- und sonstige Körperpflege) (Ritz 1984:17). Ein wichtiger Grund für diese Unterschiede liegt in den unterschiedlichen Arbeits- und Produktionsbedingungen: während in vielen Betrieben beschäftigte Schwerbehinderte auf Grund von Alter und gesundheitlichem Verschleiß gleichsam "nachwachsen", ist in vielen anderen Betrieben die Beschäftigung von Schwerbehinderten mit gezielten Anstrengungen der Rekrutierung und mit besonderen Maßnahmen der Arbeitsplatzgestaltung verbunden.

Faktisch hat die Quote daher auch eher beschäftigungsschützende Wirkungen, weniger die Wirkung der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze (Ritz 1984, Schmid/Semlinger 1984). Aus diesem Grund ist die deutsche Beschäftigungsquote auch mit einer Ausgleichsabgabe verbunden, die sowohl die erforderliche Flexibilität bei der Implementation der Quote, als auch - allerdings in abnehmendem Umfang auf Grund der seit 10 Jahren konstanten Abgabe - eine gewisse Kostenkompensation für etwaige Wettbewerbsnachteile bei der Beschäftigung von Schwerbehinderten gewährleistet.

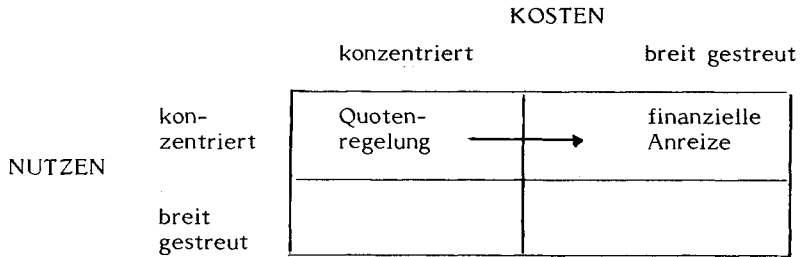
Probleme unterschiedlicher Handlungskompetenz ergeben sich auch bei dem allgemeinen Gebot zur Begünstigung von Behinderten bei der Einstellung oder bei dem generellen Gebot der Anpassung von Arbeitsplätzen an Fähigkeiten und

Bedürfnisse von Behinderten (§ 11 a Schwerbehindertengesetz). So erfordert die Umstrukturierung von Arbeitsplätzen ergonomische und arbeitsorganisatorische Handlungskompetenz, die nicht ohne weiteres vorauszusetzen ist. Darüber hinaus implizieren solche Umstrukturierungen Kosten, die für die einzelnen Betriebe ganz unterschiedlich anfallen können. Bereitstellung sachlicher oder beratender Infrastruktur ist dann einer der entscheidenden Engpässe für die Fähigkeit zur erwünschten Verhaltensänderung. Vieles spricht dafür, daß die mangelhafte (qualitative) Wirksamkeit der Quotenregelung oder der allgemeinen Gebote zur Begünstigung von Schwerbehinderten auch auf diesen Engpaß zurückzuführen sind (Schmid/Semlinger 1984).

(6) Die Wirksamkeitsbedingungen regulativer Normen unter sozialen Aspekten berühren einmal den Grad des normativen Konsenses, zum anderen die implizierten Nutzen-Kosten-Relationen. Regulative Normen, die den Wert- und Normvorstellungen der Adressaten fundamental widersprechen, dürften kaum Chancen auf Realisierung haben. Rigorose Sanktionen gegen "Überzeugungstäter" werden zusätzliche Widerstände hervorrufen oder lediglich zur formalen Normerfüllung verleiten, die dem Geist bzw. dem Zweck der regulativen Norm zuwiderlaufen. Verzicht auf Sanktionen wiederum würde die Regulierung faktisch gegenstandslos machen und das regulierende System darüber hinaus kompromittieren, d.h. zu Legitimationsverlust führen.

Nun wird jede regulative Norm bestimmte Normen oder Interessen der Adressaten tangieren, sonst wäre sie nicht erforderlich. Die Ausgestaltung der "Sekundärnormen" (Sanktionen), vor allem ihre Implementation, gewinnt dann an Bedeutung. Flexible Handhabung (etwa in Form informeller Verhandlungssysteme) und Akzeptanz von Vollzugsdefiziten können dann entscheidende Voraussetzung für die Wirksamkeit regulativer Steuerung sein (Mayntz 1983, Treiber 1984, Blankenburg 1977; vgl. auch weiter unten).

Problematisch sind die Nutzen-Kosten-Relationen, vor allem, wenn die Zielgruppe, d.h. die intendierten Nutznießer einer regulativen Intervention mit den Normadressaten nicht identisch sind. Renate Mayntz (1983) verweist auf die Implikationen verschiedener idealisierter Situationen der Nutzen-Kosten-Verteilung. Nutzen und Kosten können entweder konzentriert oder verstreut auftreten, Einführung und Realisierungschancen der Regulierung variieren entsprechend:



Die Theorie prognostiziert, daß die Einführung einer Regulierung dann wahrscheinlich ist, wenn die Nutzen konzentriert und sichtbar auf eine eng definierte Zielgruppe anfallen (etwa Behinderte), die Kosten aber weit gestreut sind (z.B. Steuerzahler). Diese Konstellation dürfte bei finanziellen Anreizen zur Eingliederung von Behinderten gegeben sein. Hier stößt jedoch die Realisierung auf Grenzen, wenn wir den Gesichtspunkt berücksichtigen, mit welcher Sicherheit die Nutzen eigentlich anfallen (die Kosten fallen in diesem Beispiel mit Sicherheit an). Die Nutzenwirkung im Falle finanzieller Anreize ist jedoch ungewiß wegen der Möglichkeit von Mitnahmeeffekten und Gewöhnungseffekten ("Drogeneffekt": die Adressaten fordern immer höhere Anreize zur Erzielung des gleichen Effekts), so daß zwar die Einführung dieser Regulierungsart leicht fällt, die kontinuierliche Fortführung auf Grund voraussehbarer oder tatsächlicher Wirkungsdefizite problematisch ist.

Anders verhält es sich in Situationen, wo die Nutzen konzentriert auf eine Zielgruppe und die Kosten ebenfalls konzentriert auf einen bestimmten Adressatenkreis (der mit der Zielgruppe nicht identisch ist) anfallen. Hier ist die Einführung einer Regulierung unwahrscheinlich und die Realisierung problematisch, weil mit heftigem Widerstand bzw. mit Ausweichstrategien der Normadressaten zu rechnen ist. Die Quotenregelung scheint ein Beispiel für diese Situation zu sein. Nur wenige Länder praktizieren sie, und ihre Einführung in der Bundesrepublik war mit heftigen Auseinandersetzungen (bis hin zur Verfassungsklage) verbunden. Bei genauerer Betrachtung ist dieses Beispiel jedoch nicht eindeutig. Die Kostenverteilung tendiert durch vier Mechanismen zu einer breiteren Streuung: Zum einen wurde die Quotenregelung in der Bundesrepublik mit einer Ausgleichsabgabe gekoppelt, so daß Kosten auch bei Betrieben anfallen, die keine Behinderten beschäftigen bzw. Kosten von Betrieben, die Behinderte beschäftigen, durch Transfers (aus der Ausgleichsabgabe) reduziert werden. Zweitens können Betriebe, wenn auch nicht alle, Kosten in Preisen weitergeben, so daß im Endeffekt die Konsumenten (mit)zahlen. Drittens fließen aus der Beschäftigung von Behinderten

Steuer- und Beitragseinnahmen, die den Staatshaushalt (und damit den Steuerdruck) entlasten, und schließlich entfallen zum Teil sonst anfallende Transferzahlungen (mit entsprechender Steuer- oder Beitragsentlastung). Die beiden zuletzt erwähnten Mechanismen werden jedoch die Kosten des Einzelbetriebes kaum berühren.

Aus dem Zusammenhang zwischen Nutzen-Kosten-Disparitäten und möglichem Regulierungsdefizit läßt sich für die Quotenregelung bei Behinderten daher folgender Schluß ziehen: Da sich die Nutzen auf die Zielgruppe der Behinderten, die Kosten jedoch mehr oder minder auf die Betriebe konzentrieren, werden die Betriebe bei der Implementierung mit Widerstand oder mit Ausweichstrategien (zum Beispiel Konzentration auf voll produktive Behinderte) reagieren, wodurch die effektive Implementierung dieser regulierenden Intervention beeinträchtigt wird.

3.2 Probleme infrastruktureller Rationalität (c, d)

Regulierungsdefizite infolge mangelnder "infrastruktureller Rationalität" sind durch die Implementationsforschung schon ausgiebig erkundet worden (zusammenfassend und verallgemeinernd Mayntz 1983), so daß ich mich auf die knappe Aufzählung der wichtigsten Punkte beschränken kann.

(1) Verhaltensregeln, Regelungsangebote sowie ihre entsprechenden Sekundärnormen (Sanktionen) setzen die Bereitstellung einer personellen wie sachlichen Infrastruktur voraus, um effektiv umgesetzt werden zu können. Diese Prämisse gilt nicht nur für die Realisierung von Sanktionen im Falle der Verhaltensabweichung, sondern auch für die Umsetzung der regulativen Normen selbst. So bedürfen etwa finanzielle Subventionen als Regelungsangebote aktiver Akquisitionsstrategien, wobei erfahrungsgemäß persönliche Ansprachen der Normadressaten (also personalintensive Verfahren) wirkungsvoller sind als generelle schriftliche Informationskampagnen (Scharpf 1983). Daß Verhaltensregeln ohne sanktionierende Kontrollinstanzen stumpf bleiben, bedarf keiner weiteren Erwähnung.

Die weit verbreitete Auffassung, daß normative Regulierung eine kostengünstige oder gar kostenlose Form der Staatsintervention darstellt, ist daher nicht haltbar. Fiskalische und personelle Restriktionen können eine bedeutende Quelle von Regulierungsversagen sein. Um nur zwei Beispiele aus unserem Illustrationsfeld zu erwähnen: In einer Situation der Massenarbeitslosigkeit sind Behinderte besonders

schwer in den offenen Arbeitsmarkt zu vermitteln. Selbst in dieser Situation wäre jedoch die Vermittlung für viele Behinderte nicht aussichtslos, wenn genügend personelle Ressourcen für arbeitsintensive Such- und Verhandlungsprozesse vorhanden wären. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die bei den Arbeitsämtern für die Behinderten zuständigen Arbeitsvermittler haben oft einen ebenso großen Klientenkreis zu bedienen wie Vermittler von gesundheitlich nicht beeinträchtigten Erwerbspersonen (Semlinger 1983). Ein zweites Beispiel ist die Aufgabe der Hauptfürsorgestellten, Behinderte am Arbeitsplatz "nachgehend" zu betreuen und Möglichkeiten der Arbeitsplatzumgestaltung zu initiieren. Obwohl damit das Schwerbehindertengesetz von 1974 den Integrationsanspruch staatlicher Regulierung erheblich erhöht hat, wurden die Personalkapazitäten der Hauptfürsorgestellten seit dieser Zeit praktisch nicht erweitert, andere Funktionen aber auch nicht abgegeben (Semlinger 1983, Runde/Brandt 1983).

(2) Angestellte und Beamte ("Bürokraten") implementierender Behörden arbeiten nicht in einem luftleeren Raum, sondern in der Regel in Organisationen mit einer komplizierten Eigendynamik. Die Implementation wird also durch die organisationsinterne Anreizstruktur gefiltert. Das gilt vor allem für größere Organisationen, wie etwa die Arbeitsverwaltung. Solche Organisationen haben oft mehrere Funktionen wahrzunehmen, die miteinander konkurrieren können: etwa Kontrollaufgaben in Verbindung mit der Auszahlung von Arbeitslosengeld einerseits, innovative Managementaufgaben bei der Organisation experimenteller Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen andererseits. Dazu kommt häufig Aufgabenüberlastung (overload). Diese wird an die einzelnen Mitarbeiter weitergegeben, die dann spezifische "Überlebensstrategien" dagegen entwickeln. Diese können dann vom einzelnen Funktionszweck weit wegführen, vor allem dann, wenn sich die Effizienz der Organisation prinzipiell schwer messen läßt. Die Folge ist Output-Orientierung statt Outcome-Orientierung, d.h. die Bewertung der Mitarbeiterleistung an messbaren Aktivitäten (etwa wieviele Arbeitsvermittlungen pro Monat, wieviele verhängte Sanktionen, wieviele Betriebsbesuche) statt an den Auswirkungen dieser Aktivitäten bewertet am Zweck der Regulierung. Eine weitere "Überlebensstrategie" ist reaktives Verhalten, d.h. es werden bevorzugt Fälle bearbeitet, die von Betroffenen an die Implementationsinstanzen herangetragen werden (Diver 1980:281 ff). Wenn die Implementationsinstanzen gleichzeitig die Funktion einer Klageinstanz wie einer aktiven Interessenvertretung haben, führt dies eindeutig zur Bevorzugung der Klageinstanz-Funktion. So hat beispielsweise bei den Hauptfürsorgestellten der Kündigungsschutz eindeutig Priorität vor der "nachgehenden Betreuung" von Behinderten in Betrieben (Runde/Brandt 1983:15,

Semlinger 1984). Organisationsinterne Anreizstrukturen können so Quelle regulativen Versagens sein oder die in den regulativen Instrumenten selbst angelegten Mängel verstärken.

(3) Als zentrale Quelle regulativen Versagens wird jedoch immer wieder die mögliche Interessenkoalition zwischen implementierender Behörde (bzw. den Bürokraten) und Normadressaten zitiert. Solche Koalitionen können zu schlaffer Kontrolle oder zu selektiver Begünstigung von Normadressaten führen, die die Prämisse neutraler Implementation verletzen. Die Gründe können ideologischer Gleichklang sein (etwa infolge gleicher Sozialisationsbiographien - regelmäßig erfolgt der Hinweis auf die Mittelschicht-Herkunft der Bürokraten) oder handfeste ökonomische Interessen bis hin zur Korruption.

Auch die Abhängigkeit der Bürokraten von den Adressaten im Hinblick auf die Erfüllung anderer Funktionen (organisationsexterne Anreizstruktur) beeinflusst die Umsetzung regulativer Normen. Die Praxis des Kündigungsschutzes für Schwerbehinderte liefert dazu ein anschauliches Beispiel. Die Kündigung von Schwerbehinderten ist zustimmungspflichtig, entsprechende Anträge müssen an die Hauptfürsorgestellten gerichtet werden. Die "Marschlinie" dieser Implementationsinstanz kommt in folgender Äußerung eines Vertreters der Hauptfürsorgestelle deutlich zum Ausdruck:

"Im Kündigungsschutz haben wir ja durchaus die Interessen beider Seiten zu sehen. Wir sind ja nicht nur Anwalt der Behinderten. Wenn wir das fahren würden, dann wären wir ganz schnell mit unserem Geschäft am Ende. Dann würde auch kein Arbeitgeber mehr mit uns kooperieren. Das heißt, wir müssen im einzelnen Kündigungsfall durchaus auch sagen können: Ich sehe ein, so wie das jetzt läuft, ist das unwirtschaftlich; eine andere Lösung können wir hier nicht anbieten, also muß der Behinderte gehen. Die Marschlinie bei Kündigungsschutzverhandlungen ist: Versagung der Zustimmung nur, wenn gesagt werden kann, wie das Problem zu lösen ist."
(Semlinger 1984:49).

Die Relevanz solcher Interessenkoalitionen hängt vom Einzelfall ab. Es lassen sich jedoch einige allgemeine Bedingungen anführen, die diese Möglichkeit einschränken: ökonomisch unabhängiger Beamtenstatus und Beamtenethos werden die Korruptionstendenz reduzieren; sozial offene Rekrutierungskanäle können ideologische Koalitionen vermeiden; autonome Informationsverarbeitungskapazitäten schwächen die Abhängigkeit von Informationsressourcen der Normadressaten. Kooperationszwänge und die Abhängigkeit vom "good will" der Normadressaten

werden jedoch immer den Einsatz theoretisch möglicher Sanktionen einschränken oder unzweckmäßig erscheinen lassen: Verhandlungsprozesse und nicht technische Zweck-Mittel-Rationalität bestimmen das Ergebnis normativer Regulierung.

Weiterhin hängt die Relevanz solcher Interessenkoalitionen davon ab, inwieweit die Regulierung den Bürokraten eigene Ermessensspielräume zugesteht oder zumutet. Damit ist offensichtlich ein Dilemma des modernen Interventionsstaates angesprochen. Regulative Flexibilität erfordert einerseits die Abkehr von konditionaler Programmierung zugunsten von Zweckprogrammierung (Luhmann 1966:67), Zweckprogrammierung setzt jedoch höhere Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bürokraten voraus, die u.U. wieder das Tor zu den oben angeführten Interessenkoalitionen öffnet.

3.3 Probleme zweckrationalen Verhaltens (e, f)

Quelle regulativer Effizienz bzw. Ineffizienz können schließlich die Adressaten selbst sein, deren Verhaltensänderung angestrebt wird, oder die Betroffenen, von denen Interesse und aktive Beteiligung an der Umsetzung der regulativen Norm erwartet wird. Pointiert formuliert wird hier die Frage instrumenteller Rationalität umgekehrt: Es ist nicht nur die Frage, welche Form der Regulierung welchen "Bedürnissen" der Gesellschaft angemessen ist, sondern auch die Frage, inwieweit das gesellschaftliche Leben dem Modus zweckrationaler Regulierung angepaßt ist bzw. sich dieser Form der Steuerung und Regelung grundsätzlich entzieht (u.a. Offe 1983).

(1) Warum setzt staatliche Regulierung zweckrationales Verhalten des Regelungsfeldes voraus? Diese Prämisse ergibt sich aus drei Eigenschaften des Mediums moderner staatlicher Regulierung: positives, formales und generelles Recht (Luhmann 1972, Offe 1983). Modernes Recht ist, im Gegensatz zum Naturrecht, "positiv", da seine Gültigkeit primär nicht auf einem moralischen Konsens oder auf einem allgemein geteilten Glauben in bestimmte Gerechtigkeit oder in bestimmten Regeln beruht, sondern auf der Tatsache, daß es durch ein allgemein akzeptiertes Verfahren und dazu berechtigten Institutionen geschaffen wurde. Diese "Positivität" verschafft dem Recht offensichtlich eine enorme Flexibilität, sich neuen Situationen anzupassen, bzw. eine Flexibilität, auch Recht zu setzen, für das moralischer Konsens schwer zu mobilisieren ist. Recht ist "formal" und "generell" in dem Sinne, daß es unabhängig von der konkreten Einzelsituation her definiert ist, und daß die Entscheidung darüber, was im Einzelfall Recht

ist, unabhängig von den jeweiligen Betroffenen durch dafür ausdifferenzierte Institutionen (Gerichte) getroffen wird. Alle Individuen haben gleichermaßen Zugang zum Recht; sozialer Status, Einkommen und Macht sollen bei der Rechtsprechung keine Rolle spielen.

(2) Die zugrundeliegenden Verhaltensannahmen positiven und formal-universellen Rechts sind also, daß Individuen gesetztes Recht unabhängig von eigenen moralischen oder normativen Standards akzeptieren, daß sie über die Rechtsgrundlagen vollständig informiert sind, daß sie Konflikte, in die sie involviert werden, überhaupt als rechtlich entscheidbare Themen wahrnehmen, und daß sie schließlich auch die Rechte, die ihnen zustehen, in Anspruch nehmen bzw. die dazu erforderliche Handlungskompetenz haben. Spiegelbildlich dazu lassen sich Elemente des Regulierungsversagens formulieren.

In der Praxis wird positives Recht nicht dauerhaft stark von moralischen und normativen Standards des "Regulierungsfeldes" abweichen können, es sei denn durch staatliche Gewalt auf Kosten freiheitlicher Grundsätze oder bei stiller Duldung enormer Vollzugsdefizite, die das Recht jedoch auf Dauer kompromittieren. Insofern positives Recht nicht durch Konsens, sondern nur durch Verfahren legitimiert ist, kann es Überzeugung nur durch ökonomische Interessen oder durch Sekundärmoral (Vorbilder, Symbole, Beschwörung der "Vernunft") mobilisieren. Lebensbereiche, die nicht zweckrational, sondern traditional bestimmt sind (Familie, Weltanschauungen, Religion), entziehen sich somit weitgehend dem Einflußbereich staatlicher Regulierung.

(3) Die Voraussetzung vollständiger Information regulativer Normen von seiten der Adressaten oder Betroffenen ist häufig nicht erfüllt. Die empirische Literatur ist voll von Beispielen ungenügender oder selektiver Information, und je tiefer Lebensbereiche durchreguliert sind und je häufiger sich Regelungen ändern, desto unwahrscheinlicher ist vollständige Information, und desto wahrscheinlicher wird selektive Information (was übrigens auch für implementierende Behörden gilt). So ist zwar die Quotenregelung mittlerweile allen Betrieben entsprechender Größenordnung bekannt (Jungbetriebe mögen eine Ausnahme bilden) - nicht zuletzt wegen der regelmäßigen Informationspflichten -, die finanziellen Subventionen für die Eingliederung von Behinderten sind jedoch trotz langjähriger Sonderprogramme vielen Betrieben noch unbekannt. Auch die Förderungsmöglichkeiten von Arbeitsplatzanpassungen für leistungsgeminderte Belegschaftsmitglieder sind vielen Betrieben nicht ausreichend bekannt oder bewußt (Semlinger 1984).

Information als Voraussetzung rechtlicher Mobilisierung hängt von der Kapazität der Informationsaufnahme und -verarbeitung der Adressaten bzw. Betroffenen ab. Auch Kontaktnähe bzw. Kontaktintensität mit implementierenden Behörden fördert die Informiertheit über regulative Normen. Die Korrelation von Betriebsgröße und Kontaktintensität mit regulierenden Behörden ist empirisch mehrfach belegt (z.B. Scharpf u.a. 1982).

(4) Information erst führt zur Wahrnehmung von Recht. Diese Wahrnehmung ist aber auch Funktion der Einstellung zum Recht. Die Wahrnehmung von Themen und Konflikten als rechtlich entscheidbare Regelungsbereiche (unter Voraussetzung immer, daß Regelungsangebote existieren) ist bei den Individuen unterschiedlich. Die von Soziologen häufig geäußerte Vermutung, daß diese Unterschiede schichtspezifisch sind, trifft nicht generell zu: schichtspezifische Wahrnehmung und schließliche Inanspruchnahme (also rechtliche Mobilisierung) hängen vom Thema oder von der Art des Rechtsanspruchs ab (Zemans 1983). Auch Lern- und Diffusionseffekte spielen eine große Rolle: erfolgreiche Einzelklagen ermutigen andere, ihr Recht in Anspruch zu nehmen. Inanspruchnahme von Recht (rechtliche Mobilisierung) kann neues Recht induzieren, weil erst im konkreten Fall Probleme sichtbar werden und Anpassungserfordernisse aufdecken. Zusammenfassend ist festzuhalten, daß selektive Information, Wahrnehmung und Inanspruchnahme die Voraussetzung der Verteilungsneutralität regulativer Normen verletzen und so Quelle regulativen Versagens sein können.

(5) Normative Regulierung richtet sich überwiegend an Individuen bzw. identifizierbare Organisationseinheiten, von denen eigenverantwortliches Verhalten angenommen wird. Am sichtbarsten wird dies bei Sanktionsregeln, welche die Identifizierbarkeit individueller Schuld voraussetzen. Wird Verhalten jedoch durch Dritte (z.B. Kollektive) oder durch unverschuldete äußere Zwänge geprägt, trifft normative Regulierung daneben. Beharrt sie auf individueller Bestrafung, wird sie um so mehr Widerstand oder gar Verstärkung abweichenden Verhaltens provozieren (Stigmatisierung, Wiederholungstäter, Überzeugungstäter). So gab es zum Beispiel Ansätze zur kollektiven Verweigerung der Ausgleichsabgabe durch Betriebe, bis das Verfassungsgericht die Rechtmäßigkeit der Quotenregelung in Verbindung mit der Ausgleichsabgabe festgestellt hatte. Betriebe, die trotz Bemühens keine geeigneten Behinderten finden können, werden Ressentiments gegen die Ausgleichsabgabe entwickeln (wohl ein Grund dafür, daß die bescheidene Ausgleichsabgabe von 100,-- DM pro Monat und pro unbesetztem Pflichtplatz seit 1974 nicht erhöht wurde).

(6) Eine letzte Quelle regulativen Versagens bedarf der Erwähnung: Zentrale staatliche Regulierung greift immer in Lebensbereiche ein, die informell oder dezentral schon reguliert sind. Ausgangspunkt staatlicher Regulierung wird zwar immer ein tatsächliches oder vermeintliches Regelungsdefizit sein, es besteht jedoch die Gefahr, daß der Ausgleich dieser Defizite auch funktionsfähige Teile der Selbstregulierung zerstört und dann eine endlose Spirale expliziter staatlicher Regulierung in Bewegung setzt, die zu ihrer Selbstblockierung führen kann. Auch hier bieten Quotenregulierung und finanzielle Subventionen Anschauungsmaterial. Wird die Einstellung von Behinderten finanziell belohnt, werden diejenigen Betriebe bestraft, die bisher solidarisch verantwortlich gehandelt haben, gegenüber denjenigen Betrieben, die bisher eine solche Solidarität haben vermissen lassen. Natürliche Solidarität wird abgebaut, eine Anspruchsinflation in Gang gesetzt. Quotenregelung bestraft diejenigen Betriebe, die sich bisher um eine humane Gestaltung von Arbeitsplätzen bemüht haben, so daß Arbeitsunfälle, Arbeitsverschleiß und chronische Krankheiten und damit die Entstehung von erwerbseinschränkender Behinderung vermieden wurden. Betriebe mit einer nachlässigen Politik der Arbeitsbedingungen produzieren gewissermaßen Behinderte "am laufenden Band", externalisieren Kosten und werden wenig Mühe haben, die erforderliche Quote zu erfüllen. Ist die Quote erfüllt, werden weitere Bemühungen zugunsten von Behinderten unterlassen (ausführlicher Schmid/Semlinger 1984).

Zahlreiche Quellen regulativer Ineffizienz haben sich identifizieren lassen: mangelnde instrumentelle Rationalität, mangelnde Infrastruktur zur Implementierung regulativer Normen und Probleme zweckrationalen Verhaltens der Normadressaten bzw. der durch Regulierung zu begünstigenden Betroffenen, die sich positiverer Rechtsetzung entziehen oder eigenen traditionellen Normen anhängen. Vor allem das zuletzt genannte Problem, die Gefahr der Zerstörung funktionierender Mechanismen der Selbstregulierung bzw. dezentraler solidarischer Systeme, hat gerade in jüngster Zeit die Aufmerksamkeit auf einen anderen Typ normativer Regulierung gelenkt: reflexive Regulierung durch Förderung noch existenter oder durch die Etablierung dezentraler Verhandlungssysteme (Teubner 1982). Die eingehende Erörterung der Erfolgsbedingungen reflexiver Regulierung würde hier aus Platzgründen zu weit führen (vgl. dazu die speziellen Beiträge in diesem Band). Erfahrungen aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik und theoretische Überlegungen veranlassen mich jedoch, vor einer euphorischen Einschätzung dieser Steuerungsressource zu warnen (Schmid 1983, Thiemeyer 1981).

Die Voraussetzungen dezentraler solidarischer Systeme, die soziale Kollektivgüter

produzieren sollen, sind sehr komplex. Die Gefahr der Abwälzung von Kosten auf unbeteiligte Dritte oder auf schwächere Gruppenmitglieder ist groß. Außerdem bedürfen dezentrale Verhandlungssysteme, die gemeinnützige Zwecke verfolgen sollen, infrastruktureller und normativ-regulativer Unterstützung. Normative Verhaltensregulierung, Regelungsangebote, reflexive Regulierung bzw. Selbstregulierung sowie (hier nicht diskutierte) monetäre und sachliche Transferleistungen sind weniger funktional-alternative, sondern funktional-komplementäre Steuerungsinstrumente.

Aus steuerungstheoretischer Sicht ist die Krise des Wohlfahrtsstaates eine Krise von Kooperationsmechanismen zwischen Gesellschaft und Staat. Dem Staat wird gleichzeitig zuviel und zuwenig zugemutet. Die erste Seite der Medaille stand bisher im Vordergrund der Aufmerksamkeit und drückte sich in Diskussionen und Forderungen nach Deregulierung, Privatisierung, Dezentralisierung aus. Die Thematisierung der anderen Seite erscheint mir dagegen stark unterbelichtet und zum Teil irreführend: Der Staat wird oft nur noch als bürokratischer Moloch, als "Staatsfürsorgemaschinerie" und dergleichen betrachtet. Daß er auch in "sozialen Netzen", "solidarischen Verhandlungssystemen" eine wichtige, vielleicht sogar eine entscheidende Rolle spielen könnte, wird kaum in Erwägung gezogen. So wie man aber den Staat entlasten kann, indem man private oder intermediäre Organisationen mit kollektiven Funktionen betraut, von denen sie mehr verstehen als anonyme zentrale Bürokratien, so kann man Private oder intermediäre Organisationen entlasten, indem der Staat neuartige Unsicherheiten oder infrastrukturelle Vorleistungen übernimmt, die aus der Fülle verantwortungsvoller kollektiver Aufgaben resultieren.

Der Staat ist dann nicht mehr die einzige Institution, die "autoritativ verbindliche Entscheidungen" fällt, sondern nur noch eine Institution unter anderen - gleichsam *primus inter pares* -, die sich auf bestimmte Entscheidungsprobleme kollektiver Organisation spezialisiert. Die Steuerungsressource Recht (Regulierung) ist hierbei ebenso unverzichtbar wie sachliche, personelle und finanzielle Infrastrukturleistungen (Transfersteuerung) des Staates. Nur wenn sich eine institutionell stabile Form beider Entlastungsfunktionen finden läßt, wird sich die Steuerungskapazität komplexer Gesellschaften steigern lassen.

Fußnoten

- 1) Dieser Beitrag ist als Ergänzung zu meinem Aufsatz "Krise des Wohlfahrtsstaates" (Schmid 1984) zu verstehen. Er ist außerdem Teilstück einer größeren theoretischen Arbeit zur "Steuerungs- und Regelungstheorie des Arbeitsmarktes", die im Laufe dieses Jahres abgeschlossen wird.
- 2) Zur Institution und zu den Aufgaben der Vertrauensperson der Schwerbehinderten (im Gesetz noch "Vertrauensmann" genannt) vgl. §§ 21-24 des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG).
- 3) Wie jede wissenschaftliche Arbeit ruht auch dieser Beitrag auf den "Schultern" von Vorgängern. Theoretisch stütze ich mich vor allem auf Blankenburg 1977, Diver 1980, Mayntz 1983, Offe 1983, Zemans 1983, sowie auf Elemente eines eigenen steuerungs- und regelungstheoretischen Ansatzes. Diese Selektivität ist nicht repräsentativ für den Stand der Forschung, sondern entspricht der beschränkten Aufnahmekapazität und anderen "Kontingenzen" des Autors.
- 4) Untersuchungen bestätigen übereinstimmend die hohe Leistungsfähigkeit der beschäftigten Schwerbehinderten; u.a. Runde/Brandt 1983, Semlinger 1984.
- 5) Die durchschnittliche Beschäftigungsquote von Schwerbehinderten stieg seit 1974 kontinuierlich und erreichte im Oktober 1982 schon nahezu die Pflichtquote (5,9 %). Dabei ist allerdings die bei vielen Arbeitgebern über die Pflichtquote hinausgehende Beschäftigung Schwerbehinderter miteinbezogen; berücksichtigt man nur die Beschäftigung auf Pflichtplätzen, so lag die Quote bei 4,6 %. Der Anstieg erfolgte zum großen Teil in Betrieben, die bereits ihre Pflichtquote erfüllten. 69 % der Arbeitgeber hatten 1982 ihre Pflichtquote noch nicht erfüllt, 30 % beschäftigten keinen einzigen Schwerbehinderten (Semlinger 1983; Ritz 1984).

Literaturverzeichnis

- Blankenburg, Erhard, 1977: Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Bd. LXII,1: 31-56.
- Braybrooke, D., C. Lindblom, 1962: A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process, New York.
- Cyert, R.M., J.G. March, 1963: A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, N.J.
- Diver, Colin S., 1980: A Theory of Regulatory Enforcement, in: Public Policy, Vol. 28, 3: 257-299.
- Kittner, Michael, 1982: Arbeitsmarkt und Recht - Eine Einführung, in: ders. (Hrsg.), Arbeitsmarkt - Ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, Heidelberg: 11-128.
- Leibfried, Stephan, 1983: Existenzminimum und Sozialpolitik, in: Soziale Arbeit, H. 6: 343-372.
- Luhmann, Niklas, 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln und Berlin.
- Luhmann, Niklas, 1968: Soziologie des politischen Systems, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 20. Jg., H. 4: 705-733.
- Luhmann, Niklas, 1972: Rechtssoziologie, 2 Bde., Reinbek bei Hamburg.
- Mayntz, Renate, 1983: Implementation von regulativer Politik, in: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: 50-74.
- Offe, Claus, 1983: Limits of Legal Regulation, Wassenaar, Manuskript.
- Ritz, Hans-Günther, 1984: Arbeitsmarktlage und Novellierung des Schwerbehindertengesetzes, Arbeitspapier Nr. 22 des Forschungsschwerpunktes Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Runde, Peter, Cornelia Brandt, 1983: Interorganisatorische Kontakte im System beruflicher Rehabilitation. Eine Pilotstudie, Institut für Soziologie, Universität Hamburg.
- Scharpf, Fritz W., 1983: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, 99-116.
- Scharpf, Fritz W, Dietrich Garlich, Friederike Maier, Hans Maier, 1982: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmid, Günther, 1983: Steuerungskapazität von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung: Erfahrungen und neue Wege, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt a.M., 588-603.
- Schmid, Günther, 1984: Krise des Wohlfahrtsstaates. Alternativen zur staatlichen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Güter, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 1: 6-30.

- Schmid, Günther, Klaus Semlinger, 1984: Arbeitsmarktpolitik für Behinderte: Erfahrungen aus der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Schweden und den USA, IIM/LMP 84-10, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Semlinger, Klaus, 1982: Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser, in: Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a.M.: 63-88.
- Semlinger, Klaus, 1983: Die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter in der Bundesrepublik Deutschland, IIM/LMP 83-33, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Semlinger, Klaus, 1984: Behindertenbeschäftigung - Betriebliche Barrieren und öffentliche Förderung, IIM/LMP 84-8, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Söllner, Alfred, 1982: Rechtliche Determination des Arbeitnehmereinkommens, in Kittner (Hrsg.), Arbeitsmarkt - Ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, Heidelberg: 303-320.
- Teubner, Gunther, 1982: Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, LXVIII, 1:13-59.
- Thiemeyer, Theo, 1981: Selbsthilfe und Selbsthilfebetriebe aus ökonomischer Sicht, in: Badura/von Ferber (Hrsg.), Selbsthilfe und Selbsthilfeorganisation im Gesundheitswesen, München/Wien: 203-218.
- Treiber, Hubert, 1983: Regulative Politik in der Krise? Anmerkungen zu einem aktuellen Thema oder Reflexive Rationalität im Schatten des gesetzten Rechts, in: Kriminalsoziologische Bibliographie, 10. Jg., H. 41: 28-54.
- Zemans, Frances Kahn, 1983: Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System, in: American Political Science Review, Vol. 77: 690-703.