

Kühn, Hagen

**Book Part — Digitized Version**

## Ökonomische Entwicklung, Strukturen des Sozialstaates und soziale Dienstleistungen

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Kühn, Hagen (1985) : Ökonomische Entwicklung, Strukturen des Sozialstaates und soziale Dienstleistungen, In: Thore Karlsen, Maria Oppen, Hagen Kühn (Ed.): Informationstechnologie im Dienstleistungsbereich: Arbeitsbedingungen und Leistungsqualität, ISBN 3-924859-15-9, Edition Sigma, Berlin, pp. 29-43

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122527>

**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](mailto: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](mailto: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>.

Hagen Kühn

## **Ökonomische Entwicklung, Strukturen des Sozialstaates und soziale Dienstleistungen**

Beim Thema »Informationstechnologie im Dienstleistungssektor« geht es – allgemein gesprochen – um die Veränderung sozialer Prozesse. Ich konzentriere mich auf die Institutionen des Sozialstaates und den Zusammenhang zwischen Arbeitsprozeß und Leistungsqualität. Dabei geht es mir um die Berücksichtigung des Umstandes, daß diese institutionellen Prozesse in die gesamte Gesellschaft integriert sind.

Im Zusammenhang mit dieser Frage werden in der theoretischen Literatur so wichtige Probleme diskutiert wie etwa das Verhältnis zwischen politischer Ökonomie und empirischer Sozialforschung oder die methodischen Schwierigkeiten beim Zusammenführen von sozioökonomischer bzw. politischer Makroanalyse (Kühn 1980). Auch die sehr komplizierte Frage der Beziehung zwischen dem zu untersuchenden Teilausschnitt und dem Ganzen der Gesellschaft kann nur am Rande erwähnt werden. Im folgenden beschränke ich mich darauf, einige Gründe für die Nützlichkeit einer Vorgehensweise anzuführen, die die Untersuchung sozialer Verhältnisse in einzelnen Institutionen (hier: des Sozialstaates) mit Hilfe der Makroanalyse voranbringt. Da ich dabei aber methodische Erörterungen vermeiden will, soll anhand einiger inhaltlicher Fragen unseres Themas sehr implizit die Anwendung der ökonomischen, sozialen und politischen Makrobetrachtung als sinnvoll nahegelegt werden.

## 1.

Zunächst einmal kann mit einem solchen Ansatz einem weit verbreiteten Mißverständnis vorgebeugt werden, das durch sehr krude Vorstellungen von einer sogenannten »Technologiefolgenabschätzung« (Technology Assessment) nahegelegt wird. Hier wird der Betrachtungshorizont von vornherein eingeengt, indem sich die Untersuchung auf ganz bestimmte Wirkungen ganz bestimmter und vorgegebener Technikanwendungen beschränkt. Unser Thema »Informationstechnologie im Dienstleistungssektor« will aber realitätsbezogen behandelt werden. Darum muß die offene Frage nach den Wechselbeziehungen gestellt werden. Welche sozialökonomischen und politischen Bedingungen führen überhaupt zu welcher Art von Technikanwendung? Wie wirkt diese wiederum auf ihre Ausgangsbedingungen zurück? Werden beispielsweise die Interessenkonstellationen, unter denen Technologie entwickelt und eingeführt wird, durch die Folgen der Einführung stabilisiert oder werden sie verändert?

Wie wir schon an anderer Stelle begründet haben (Karlsen / Kühn 1984), vertreten wir eine modifizierte und eingeschränkte Variante einer universellen Anwendbarkeit von elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologie. Nicht nur die Anwendung, sondern auch die Herstellung universeller Anwendungsvoraussetzungen tragen dazu bei, daß die Organisation in einem höheren Maß instrumentalisierbar geworden ist (Lange u.a. 1979).

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß Technikanwendungen das Ergebnis menschlicher Handlungen sind, die sich in Organisationen vollziehen. Vor dem Hintergrund von Handlungsinteressen sowie organisatorischer und gesellschaftlicher Handlungsbedingungen erfolgt die Auswahl aus den verfügbaren Technikelementen und die Kombination mit organisatorischen und personenbezogenen Regelungselementen. Die Richtung der Ausschöpfung der Potentiale der jeweils verfügbaren Techniken wird somit maßgeblich von diesen Entscheidungen und deren Durchsetzung bestimmt (Reese u.a. 1979).

Hier sind aber einige Differenzierungen angebracht:

Vor allem in den klientennahen Leistungsabteilungen von untersuchten Sozialversicherungen wird allmählich sichtbar, wie sich die Beziehung zwischen dem Einsatz einer bestimmten Technologie auf der einen Seite und den Folgen ihrer Anwendung für die Arbeitsbedingungen und Leistungsqualität auf der anderen Seite prinzipiell in einer Auflockerung be-

findet. So sind beispielsweise mit den starren Systemen der Massendatenverarbeitung durch Rechenzentren bereits mit dem Einsatz sehr viele Folgewirkungen festgelegt: Um hier Massenarbeits- bzw. Rechenvorgänge zu erreichen, werden gleiche Arbeitsfunktionen oder vorher differenzierte Informationen standardisiert; die Bearbeitungszeiten sind unflexibel, weil die Anträge bis zum nächsten Computerlauf liegen bleiben; auch bestehen viele monotone manuelle Arbeiten usw. Dieser Ursache-Folge-Zusammenhang ist um so weniger eng, je mehr sich die jetzt im Ausbau befindlichen On-line-Systeme dem Echtzeitdialog nähern. Mit der Entwicklung von Datenfernverarbeitung und von Echtzeitsystemen, die auf der Platte als Speichermedium basieren, mit Datensystemen und Multiprogrammierung, begünstigt durch ständig sinkende Kosten, erhöht sich die Anzahl der Gestaltungsparameter für die Anwender ein- und derselben Technologie so erheblich, daß von einem *Trend zur universellen Anwendbarkeit* gesprochen wird (Schröder 1981). *Je universeller aber eine Technologie anwendbar ist, desto mehr hängt Art und Wirkung ihres Einsatzes davon ab, wie im konkreten Einzelfall die verfügbaren Technikelemente ausgewählt und mit organisatorischen und personenbezogenen Maßnahmen kombiniert werden.* Technische Restriktionen werden sich dann immer mehr als politische Restriktionen erweisen. Mit der Einschränkung, daß die Akteure die zukünftigen Wirkungen einer bestimmten Technikanwendung oft nur unzureichend zu antizipieren und mit dem angestrebten Ziel in Bezug zu setzen vermögen (was allerdings auch wiederum nicht selten seine Ursachen in politischen Strukturen und Prozessen hat), erhöht sich also zunächst auch deren Instrumentalisierbarkeit für die jeweils dominierenden Interessen.

Die These vom Trend zur größeren Universalität von Anwendungsmöglichkeiten besagt weder, man könne mit der Technologie »alles machen«, noch wird damit behauptet, der Zuwachs an Potential würde notwendigerweise auch realisiert. Allerdings weist sie auf prinzipielle Sachverhalte hin. Zum einen wirft sie die Frage nach der bewußten Option für partielle Nichtanwendungen in bestimmten Anwendungsbereichen als eindeutig politisch zu treffende Entscheidung auf, die den Verantwortlichen zunehmend weniger durch technische Unmöglichkeiten abgenommen wird. Zum anderen ist die Auswahl und Kombination verfügbarer Technikelemente zu einem konkreten »Technikeinsatz« abhängig von einer jeweils bereits bestehenden Vielzahl intra- und extrainstitutioneller Faktoren, so daß weder empirisch vorzufinden noch theoretisch anzunehmen ist, der je konkrete Technikeinsatz würde »von sich aus« –

schon bestehende – Trends im Anwendungsbereich umkehren, etwa den der Standardisierung von Informationen oder der Fragmentierung von Arbeitszusammenhängen. Erst wenn dieser »Technikeinsatz« mit seiner institutionellen »Umwelt« – wie zum Beispiel dem traditionellen »Stellenkegel« öffentlicher Verwaltungen – in Widerspruch gerät, kann (!) sich *daraus* eine Dynamik entwickeln, durch die sich Interessen- und Machtgleichgewichte labilisieren, Strukturen verändern und auch Trends in der Verwaltung-Klienten-Beziehung umkehren können. Andererseits neigen die Institutionen dazu, diese Widersprüche latent zu halten und die dadurch bedingten Kosten auf der Arbeits- oder der Produktionsseite – seien sie ökonomischer oder politischer Art (Geld, Legitimation, Konflikt) – zu minimieren. Solche latenten Widersprüche sind allerdings gleichbedeutend mit labilen Gleichgewichten.

Auf den ersten Blick erinnert diese These an eine klassische These des Marxismus. Hiernach verändert die Entwicklung der Produktivkräfte (worunter allerdings die Gesamtheit von Technologie und Arbeitskraft verstanden wird) sowohl die Fähigkeit der Arbeitenden als auch ihre Position im Produktionsprozeß. Die davon ausgehenden gesellschaftlichen Veränderungen werden aber nicht einfach als Verstärkung von Trends interpretiert. Dies ist zwar beispielsweise dann der Fall, wenn die Abhängigkeit der Arbeitenden von den ökonomisch entfremdeten Produktionsverhältnissen stärker wird, jedoch kann sich auch die Trendrichtung ändern, indem sich beispielsweise die Fähigkeit der kognitiven und gesellschaftlichen Aneignung der Produktion ausbildet. Zweifellos bezieht sich jedoch diese Theorie auf die historische Perspektive der Gesellschaft, während wir eher pragmatisch nach der kurzen Frist fragen wollen. Der Zeithorizont, den empirische Sozialforschung zu erschließen vermag, ist sehr viel enger. Hier trifft die Feststellung von J.M. Keynes zu, daß wir auf lange Sicht ohnehin alle tot sind. Unter dem logischen Aspekt widersprechen sich beide Aussagen jedoch keinesfalls. Unsere These besagt nämlich nicht mehr als das Folgende: Im Rahmen von sozialen und politischen Konstellationen, die beispielsweise zu sehr asymmetrischen Interaktionsbeziehungen zwischen Sozialverwaltungen und Klienten geführt haben, können zunächst auch keine Technikanwendungen erwartet werden, die den Klienten von sich aus besser stellen. Freilich kann der Prozeß der Einführung ein Anstoß für Entwicklungen sein, durch die dann die Ausgangskonstellation verändert wird.

Aufgrund des hohen Grades der Universalität der elektronischen Informationstechnologie können empirisch vorfindliche Organisationen und

Leistungsprozesse nunmehr als Ergebnis von Interessen und/oder Inkompetenz angesehen werden. Die Determinanten können entweder direkt auf der überinstitutionellen Ebene ausfindig gemacht oder in Beziehung zu dieser gewichtet werden. Zurück zu meinem Ausgangspunkt folgt daraus: Wer etwas über die sozialen Auswirkungen von Technik-anwendungen wissen will, der muß die gesellschaftlichen Umstände und Interessen untersuchen, unter denen sie zustande gekommen sind.

## 2.

Meine nächste Behauptung lautet: Werden die allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Zusammenhänge sowie die Gesamtstruktur der nationalen sozialstaatlichen Systeme ausgeklammert, so bringt das nicht nur einen Verlust an möglichen Erkenntnissen über binneninstitutionelle Wirkungen. Vielmehr kann es auch zu falschen Ergebnissen führen, selbst wenn keine der wichtigen Regeln der klassischen empirischen positivistischen Sozialforschung verletzt wird.

Zu diesem Problem fällt mir eine Szene aus einem Charlie-Chaplin-Film ein: Chaplin ist durch bestimmte Umstände gezwungen, aus seiner Wohnung zu entfliehen. Darum muß er eine Auswahl seiner Sachen treffen, weil er nicht alles mitnehmen kann. Ebenso wie die Forscher nicht alles zugleich untersuchen können und darum stets eine Auswahl treffen müssen. Hastig stellt er einen Koffer in die Mitte des Zimmers und wirft eine Menge Kleider hinein. Als er dann in aller Eile den Koffer schließen will, geht das nicht. An allen Seiten schauen Hemdsärmel, Hosenbeine usw. heraus. In seiner Not holt er eine große Schere und schneidet alles, was über den Kofferrand hinaushängt, schnell ab und flieht. Ich glaube, die Zuschauer lachen deshalb, weil sie sich freuen, eine ganz wichtige Sache zu begreifen: Es liegen nämlich nicht lediglich ein paar unbrauchbare abgeschnittene Teile herum, sondern nun ist auch der ausgewählte Inhalt des *gesamten* Koffers völlig nutzlos.

Mit einer ähnlichen Gefahr haben wir es zu tun, wenn wir als Forscher unseren Untersuchungsgegenstand isolieren. Zwar ist eine Eingrenzung aus methodischen und aus ökonomischen Gründen immer nötig. Sie darf aber nicht – wie Charlie mit seiner Schere – die Bezüge zu den scheinbar

außerhalb der Institutionen existierenden sozioökonomischen und politischen Verhältnisse abschneiden, deren Bestandteil diese Institution ist.

Natürlich gibt es Probleme, die den Sozialverwaltungen immanent sind, z.B. in der Bürokratie als einer Form der Organisation. Aber grundsätzlich spiegelt auch das Funktionieren der Bürokratien das Wesen der Gesellschaft, in der sie geschaffen und erhalten werden. Somit werden auch die Funktionen sozialstaatlicher Institutionen und die Beziehungen zwischen Veränderungen der Arbeitsprozesse und der Leistungsqualität in einem hohen Maße außerhalb der speziellen Institution geprägt. Zweifellos haben diese Institutionen eine beträchtliche Eigendynamik. Das dürfte besonders für das zersplitterte Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland zutreffen. Aber auch diese Eigendynamik läßt sich nur im Kontrast zur Gesamtdynamik als eine solche begreifen. So können wir etwa das Besondere und die Erklärungsbedürftigkeit von tatsächlichen Verbesserungen in der Leistungsqualität einzelner Institutionen erst erkennen vor dem Hintergrund einer insgesamt eher restriktiven Entwicklung.

### 3.

Wenn man die Veränderungen verstehen will, die von der Anwendung elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologie auf die Beziehung zwischen Sozialverwaltungen und Klienten zu erwarten sind, so kommt es also auf die Wechselwirkungen zwischen institutionellen und überinstitutionellen Strukturen und Prozessen an. Ausgangspunkt der Betrachtung ist der Umstand, daß der Produktionsprozeß sozialer Dienstleistungen zugleich ein Arbeitsprozeß und ein Interaktionsprozeß ist. Die Klienten sind unter beiden Aspekten mehr oder weniger direkt oder indirekt daran beteiligt. Dennoch können die Dienstleistungen als solche noch keineswegs als »klientenorientiert« definiert werden. Klientenorientierung setzt nämlich die differenzierte Berücksichtigung der sozialen Lage und der Persönlichkeit des Klienten voraus. Damit ist keineswegs nur ethisches Beiwerk angesprochen, sondern eine funktionale Voraussetzung für die sozialpolitische Wirksamkeit einer Dienstleistung. Weil nun aber die Bedingungen für die Verwaltung-Klient-Interaktion auch Bedingung von Arbeit in und mit der Verwaltung sind, berühren Veränderungen der Ar-



beitsorganisation unvermeidlich die Position der Klienten und ihrer Bedürfnisse in der Sozialverwaltung und somit auch die Qualität der sozialen Dienstleistungen. Daraus folgt, daß die Dienstleistungen von »Bürokratien« nicht behandelt werden können, ohne daß die Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Verwaltungen analysiert werden.

Nehmen wir als Beispiel die negativen Folgen eines höheren Grades von Arbeitserlegung, der partiell mit der Einführung der EDV einhergehen kann. Für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten bedeutet das in der Regel ein höheres Maß an Spezialisierung und Monotonie, partielle Dequalifikation und entsprechend reduzierte Chancen auf bessere Eingruppierung und Bezahlung. Derselbe Spezialisierungsprozeß berührt die Klienteninteressen dahingehend, daß ihre häufig sehr komplexen individuellen Probleme nicht in den Händen eines kompetenten Sachbearbeiters liegen, sondern nun von verschiedenen Spezialisten bearbeitet werden. Durch die Organisation wird die Verbindung von einzelnen Details zur Person des Klienten zerschnitten. Das kann beispielsweise zu ernsthaften Fehlern bei so komplexen Problemen wie chronischen Erkrankungen führen, wo es zu erkennen gilt, wann ein Wechsel von Krankengeldleistungen zu Leistungen der Rehabilitation oder der Erwerbsunfähigkeitsrente erforderlich wird. Gerade in diesem Fall ist auch zu beobachten, wie eine durch Arbeitserlegung herbeigeführte Spezialisierung auf der Seite der Sachbearbeiter die Möglichkeiten des Klienten einschränkt, Informationen zu erhalten, die über den begrenzten Horizont der einzelnen Institution hinausreichen. Ebenso verändert sich dabei auch die Arbeitsteilung zwischen den Klienten und der Institution zu seinem Nachteil. Denn nun fällt ihm die Aufgabe zu, die zergliederten Elemente des Arbeits- und Interaktionsprozesses selbst zu koordinieren. Die Fähigkeiten hierzu sind aber in der Gesellschaft so verteilt, daß diejenigen, die sie am meisten benötigen, am wenigsten über sie verfügen. Der Zweck von Sozialpolitik, mangelnde Selbsthilfefähigkeit auszugleichen, wird überall dort ins Gegenteil verkehrt, wo Selbsthilfefähigkeit zur Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen wird. Selbstverständlich treffen wir auch Entwicklungen und Entwicklungsmöglichkeiten in die umgekehrte Richtung an. Allerdings sind auch diese nicht durch die Technologie als solche bedingt, sondern durch entsprechend geänderte soziale und politische Bedingungen in ihrer Einführung und Anwendung.

Wird man nun jede einzelne Institution isoliert betrachten – und das geschieht nicht selten –, so können die unterschiedlichen Erscheinungen nur mit solchen Faktoren erklärt werden, die sich auch innerhalb ihrer

Mauern auffinden lassen. Es ist dann gar nicht anders möglich, als bei den Mikrostrukturen von Bürokratien (Kühn 1985 b), dem Verhalten von Menschen und damit letztlich psychischen Faktoren zu landen. So bedeutend und interessant dies im Einzelfall auch immer sein mag, die Ausschließlichkeit dieser Faktoren für die Erklärung eines Sachverhaltes ist schon durch den Ansatz zwingend vorprogrammiert. Hingegen lassen sich aber signifikante Determinanten auf der Ebene der strukturellen Bedingungen in und zwischen den sozialstaatlichen Institutionen finden, ebenso wie im Zusammenhang der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen und den dominierenden sozialpolitischen Strategien. Interessant sind darum auch solche Faktoren wie die folgenden:

- Veränderungen im Leistungsrecht, also den normativen Anforderungen an die Institution;
- budgetpolitische bzw. institutionsökonomische Faktoren, z.B. die Öffnung der Einnahme-Ausgabenschere als Folge restriktiver Wachstums- und Verteilungsverhältnisse;
- Absatzinteressen der Anbieter von Informations- und Kommunikationstechnologien;
- die auf den Output der Institutionen bezogenen Gestaltungsinteressen der unterschiedlichen sozialen Gruppen, sei es in bezug auf Verteilungseffekte oder auf die Herrschafts- und Kontrolleffekte;
- etc. ...

An einem – der Kürze halber vereinfachten – Beispiel soll nun im folgenden deutlich werden, wie solche überinstitutionellen Faktoren sozusagen institutionsinterne Determinanten verschiedenartig verlaufender Entwicklungen sein können.

#### 4.

Befunde aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung weisen darauf hin, daß sich parallel (d.h. nicht notwendigerweise kausal) zu der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung ein Trend verstärkt hat in Richtung auf einen erhöhten Grad von Fragmentierung und Spezialisierung der Arbeit sowie eine zunehmend restriktivere Interaktion zwischen Arbeitsverwaltung und Klient. In verschiedenen Zweigen der sozialen

Krankenversicherung dagegen verbessert sich parallel zur EDV-Einführung die Qualität der kommunikativen Dienstleistungen wie Auskunft, Beratung oder Gesundheitsaufklärung.

Beide Sektoren der Sozialversicherung stehen seit Mitte der siebziger Jahre unter demselben Einfluß knapper Finanzen sowie restriktiver Sozialpolitik der verschiedenen Regierungen. Ebenso sind beide konstruiert als »Körperschaften des öffentlichen Rechts« mit Selbstverwaltung. Wo liegen nun die Gründe für die Unterschiede, die ja nicht technischer Natur sein können? Ich möchte jeweils einen strukturellen und einen politischen Grund herausgreifen: Die Arbeitsverwaltung mit ihren einzelnen Arbeitsämtern ist sehr zentralisiert. Die Gesetzlichen Krankenversicherungen haben demgegenüber eine gewisse lokale Autonomie im Rahmen ihrer Verbände. Unterschiede weist auch die jeweilige Organisation der Selbstverwaltung auf. Die Repräsentanten der Versicherten sind in den Vorständen der Krankenversicherungen mit 50% der Sitze vertreten. In der Arbeitsverwaltung besetzen sie – neben den Unternehmern und dem Staat – ein Drittel der Stühle. Historische politische Konstellationen sind hier zu Strukturen geworden.

Diese Hinweise kann man als grobe Indikatoren für die soziale und regionale Verteilung von Gestaltungsmöglichkeiten nehmen. Durch die Strukturen sind beim Auftreten von Problemen schon immer die Karten verteilt, die dann nur noch, mehr oder weniger geschickt, ausgespielt werden. So auch bei dem zentralen Problem, dem sich die Arbeitslosenversicherung seit einem Jahrzehnt gegenübersteht: Einer drastisch anwachsenden Anzahl von Klienten steht eine fast stagnierende Anzahl von Beschäftigten gegenüber. Das Interesse der Unternehmen und der budgetpolitisch dominierende Einfluß der Staatsseite haben die Ausweitung des Personalbestandes weitgehend gebremst. Eine der Wirkungen der neuen Technologien liegt bereits darin, daß mit dem Hinweis auf ihre Rationalisierungseffekte und Arbeitserleichterungen und auf die gleichzeitig durchgeführten Modellversuche diese Personalpolitik legitimiert werden kann. Als konstituierendes Element dieser Interessen steht aber die Budgetpolitik nicht alleine. Eine gewichtige Rolle spielt hier nämlich die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung für die Austausch- und Konfliktbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital. Es wurde nachgewiesen (Bosch 1984), daß dieser Institution im Rahmen einer eher »angebotsorientierten« Wirtschafts- und Sozialpolitik eine wichtige strategische Bedeutung zukommt und sie gerade deshalb seit Jahren im Mittelpunkt restriktiver Staatsinterventionen steht. Man meint zum einen, die Lohnersatzleistungen beein-

flußten die Lohnhöhe und zum anderen glaubt man, je unangenehmer die Folgen der Arbeitslosigkeit seien, desto größer sei die Bereitschaft der Arbeitskräfte, sich an wandelnde Arbeitsbedingungen anzupassen. Sofern sich diese Zusammenhänge bestätigen, stützt das auch unsere Hypothese, nach der bei einer verstärkten sozialen Kontrolle *durch* die Institution auch die Kontrolle *in* der Institution (d.h. in deren Arbeitsbeziehungen) sich verstärkt und entsprechend die Technologie instrumentalisiert wird (Karlsen/Kühn 1984).

Die abweichende Entwicklung in einigen sozialen Krankenversicherungen – sowohl mit Blick auf die Arbeitsprozesse als auch auf die Leistungsqualität – hat ebenfalls Gründe auf den Makroebenen: Zum einen haben diese Verwaltungen im wirtschafts- und sozialpolitischen Kontext eine andere Bedeutung. In der Gesundheitspolitik werden die hohen Kosten als Hauptproblem angesehen. Daran haben die Verwaltungskosten der Krankenkassen nur einen sehr geringen Anteil. Außerdem hat die Institution und ihre verwaltungstechnische Effizienz bei gegebener Machtverteilung einen minimalen Einfluß auf dieses Kostenproblem, dessen Ursache hauptsächlich bei den Anbietern von medizinischen Diensten und Gütern zu suchen sind. Der externe Druck in Richtung auf Rationalisierungsformen, die auf das Kostenminimum zielen, ist also viel geringer.

Weitere Unterschiede liegen in den verschiedenartigen Strukturen, insbesondere der geringeren Zentralisation, einer höheren Autonomie und einer gewissen Konkurrenz. Nur den letzten Punkt möchte ich hier herausgreifen: In der Bundesrepublik Deutschland herrscht Konkurrenz zwischen den verschiedenen Typen von sozialen Krankenversicherungen. Auch wenn es derzeit Mode ist, kann man nun aber nicht behaupten, Konkurrenz im Sozialstaat sei eine gute Sache. Betrachtet man nämlich deren konkrete Wirkungen, so kommt man zu widersprüchlichen Resultaten. Die Konkurrenz zwischen den Krankenkassen hat auf der einen Seite gewichtige Nachteile. Sie nimmt ihnen die Möglichkeit, Qualität und Kosten der Leistungen, die sie finanzieren, auch zu beeinflussen. Ärzte, Krankenhäuser oder Arzneimittelindustrie können jeden Versuch, dies zu tun, unterminieren, indem sie mit den jeweils anderen Kassen Koalitionen eingehen und in diese Koalition ihre Fähigkeit, Patienten zu beeinflussen, einbringen. Die Qualität der medizinischen Versorgung kann also nicht gesteuert werden. Dieser gesundheitspolitisch sehr negative Effekt hat aber nun paradoxerweise auch wieder eine positive Seite: Gerade *weil* die Kassen keinen Einfluß auf die Gesundheitsleistungen haben, bleibt ihnen

als einziger Hebel im Wettbewerb um die Gunst der Mitglieder die Ausgestaltung kommunikativer Dienstleistungen. Daraus erwächst ein Anreiz für die stärkere Klientenorientierung ihrer Verwaltung.

Es ist also durchaus zunächst die Verstärkung vorheriger Trends, wenn die Technologieanwendung in den Krankenkassen mit verbesserten und ausgeweiteten kommunikativen Leistungen einhergeht, während in den Arbeitsämtern das Ziel dominiert, einen Mehrbedarf an Personal durch die Rationalisierungseffekte der Technologieanwendung aufzufangen. Die Unterschiede belegen auch, daß mangelnde Klientenorientierung keineswegs eine natürliche Eigenschaft von »Bürokratien« ist, sondern daß die Rationalisierungsziele eine ganz wesentliche Rolle spielen. Man kann beobachten, wie rigide Verhaltensweisen von Sachbearbeitern, die bislang als Folgen scheinbar unveränderbarer bürokratischer Organisationen angesehen worden sind, allmählich zu verschwinden beginnen. Inwieweit sich in den besagten Krankenkassen diese Trends allerdings stabilisieren, wird davon abhängen, welche Verhaltensbedingungen sich in den Hierarchien, der Arbeitsteilung, den Aufstiegsmöglichkeiten, der Ablauforganisation im Zuge der intensiveren Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien herausbilden.

Der skizzierte Vergleich zwischen zwei Sektoren des Sozialstaats gibt Gelegenheit, auf einen wichtigen Punkt hinzuweisen: Die sozialen Risiken, auf die sich die einzelnen Institutionen beziehen, stellen einen wichtigen Bestandteil der externen Dynamik dar, der sie ausgesetzt sind. So haben die sozialen Probleme, die mit Arbeitslosigkeit verbunden sind, eine andere Qualität als diejenigen, welche im Zusammenhang mit Krankheit auftreten. Der auffälligste Unterschied liegt in der Geschwindigkeit, mit der sich die Probleme verändern. Entsprechend verändern sich auch die Anforderungen an die Institution. Die Entwicklung des gesellschaftlichen Krankheitsgeschehens verläuft viel kontinuierlicher als das Ausmaß und die Struktur der Arbeitslosigkeit. Die Herausforderungen für die einzelnen Institutionen sind verschiedener Natur. Bei Vergleichen im nationalen Rahmen muß daher immer in Kauf genommen werden, daß – unter diesem Aspekt – Äpfel mit Birnen verglichen werden. Der internationale Vergleich hat hier den großen Vorteil, völlig unterschiedliche Strukturen im Hinblick auf dasselbe sozialpolitische Problem untersuchen zu können. So z.B. das gegliederte Selbstverwaltungssystem der bundesdeutschen Sozialversicherung und das britische Department of Health and Social Security (DHSS).

## 5.

Es wurde gezeigt, daß es innerhalb des gleichen ökonomischen und sozialpolitischen Zusammenhangs zu ganz unterschiedlichen Entwicklungen kommen kann. Damit solche Resultate nicht methodisch ausgeschlossen sind, kommt es darauf an, Makroanalyse richtig zu verstehen. Das heißt zuerst, ihre Aussagefähigkeit als begrenzt anzusehen. Sie stellt Tendenzen und Prozesse dar, die den Charakter von »notwendigen«, nicht aber von »hinreichenden« Bedingungen für die konkrete Entwicklung eines eingegrenzten Untersuchungsbereichs haben. Das heißt: Das Wissen über Voraussetzungen und Folgen von veränderten Leistungsprozessen durch Technikeinsatz kann unter keinen Umständen aus makrotheoretischen Überlegungen abgeleitet werden. Andererseits kann durch sie aber gezeigt werden, daß den Realisierungsbedingungen von institutionellen Strategien durch die Zwänge der gesellschaftlichen Reproduktion immer bestimmte Entwicklungsrichtungen aufgenötigt werden, die auch der wissenschaftlichen Analyse zugänglich sind. Zielsetzungen und Politik in sozialpolitischen Institutionen sind insofern nicht willkürlich, wengleich auch innerhalb eines aus der Gesamtentwicklung sich ergebenden Bedingungsgefüges eine nicht näher bestimmbare Vielzahl alternativer Entwicklungsvarianten möglich ist. Aber bestimmte ökonomische und sozialpolitische Konstellationen machen bestimmte Trends sehr viel wahrscheinlicher als andere. Der allgemeine wirtschafts- und sozialpolitische Kontext kann als ein »Magnetfeld« angesehen werden, in das der einzelne Akteur, die einzelne Institution bei der Realisierung ihrer Interessen gerät.

Die hier propagierte Makrotheorie hat zwar ihre Wurzeln in der klassischen Politischen Ökonomie, ist jedoch keineswegs ökonomisch reduziert. Entsprechend wird Sozialpolitik als Einheit zumindest folgender Aspekte angesehen:

1. Dem Aspekt der Produktion und Verteilung / Umverteilung des ökonomischen Reichtums der Gesellschaft.
2. Dem Aspekt der gesellschaftlichen Herrschaft. Sozialpolitik hat auch immer mit Herrschaft und Legitimation zu tun, sei es als Primär-, sei es als Sekundäreffekt. Nicht zuletzt, weil sie ein bedeutender Faktor sowohl für die Erhaltung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens als auch der gesellschaftlichen Arbeitsbeziehung ist.
3. Das Sozialleistungssystem ist Absatzmarkt für Waren und Dienstleistungen. Anbieter sind Kapitalunternehmen, freischaffende Selbstän-

- dige sowie riesige gemeinnützige Unternehmen wie etwa die kirchlichen Wohlfahrtsverbände. Damit sind Bereiche wie Kartellpolitik, Mittelstandspolitik und Kirchenpolitik angesprochen, die allesamt von Einfluß auf die Gestaltung des Sozialleistungssystems sind.
4. Schließlich sind die Institutionen des Sozialstaats selbst zu einem sehr bedeutenden Arbeitsmarkt geworden.

## 6.

In allen Industriegesellschaften ist das sozialpolitische Denken – zumindest in der jeweils etablierten Wissenschaft und Publizistik – vom ökonomischen Denken überformt. Die weltwirtschaftlichen Stagnationserscheinungen haben das noch verstärkt. Darum möchte ich abschließend diesen Aspekt ansprechen.

Eine Hauptursache für die prekäre Situation der Sozialleistungssysteme ist bereits in ihrer Grundkonzeption verankert. Diese ist nämlich nach wie vor nicht darauf angelegt, soziale Risiken zu verhindern, sondern sie nach ihrem Eintritt – mehr oder weniger – zu kompensieren oder zu mildern. Die dazu nötigen Finanzen sind primär direkte Abzüge von der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme. Das macht den Sozialstaat unmittelbar abhängig von der Wachstumsrate, der Einkommensverteilung und der Beschäftigung. Diese Abhängigkeit führt zu einer schwerwiegenden Paradoxie: Während in guten Zeiten der Sozialstaat blüht, läuft er bei Massenarbeitslosigkeit Gefahr, ausgetrocknet zu werden (Kühn 1985 a). Solange die Lohnsumme – also das Produkt aus Lohnhöhe und Beschäftigung – das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen bestimmt, solange müssen die Mittel zur Deckung des sozialpolitischen Bedarfs stets dann am meisten abnehmen, wenn dieser Bedarf am größten ist. Das ist – mit internationalen Variationen – das ökonomische Grunddilemma der traditionellen Sozialpolitik. In der einzelnen Institution kann man das nicht beobachten, dennoch wird das, was sich beobachten läßt, davon geprägt.

Wie bereits erwähnt, läßt sich aus diesem sozialpolitischen Dilemma keine bestimmte Rationalisierungsstrategie, und somit auch keine konkrete Technikanwendung, ableiten. Es bleibt ein beträchtlicher Handlungsspielraum für Sozialpolitik sowohl im Makro- als auch im Mikrobereich

(Kühn 1985 b). Der Trend in Richtung auf eine primär kostenminimierende Rationalisierung verstärkt sich aber, je länger die Wirkungsrichtung von Sozialpolitik (Kompensation statt Prävention) und die Finanzierungsmethode (Prozentsatz von der Lohnsumme) unverändert bleibt. Dieses Dilemma hat leider die Eigenschaft, seine Ursachen zu stabilisieren. Es zieht sich an den eigenen Haaren in den Sumpf.

Für die Qualität der Leistungen und der Arbeit – auf die nun in den folgenden Beiträgen konkreter eingegangen wird – hat aber das tendenzielle Vordringen des reinen budgetorientierten (d.h. nicht gesamtwirtschaftlich orientierten) Rationalisierungstyps nachhaltige Konsequenzen. In diesem Kontext führen Technikanwendungen zu einem hohen Grad von Arbeitsteiligkeit und Spezialisierung, zu zunehmender quantitativer und qualitativer Arbeitskontrolle, zu einer Personalstruktur mit geringem Prozentsatz an qualifizierten Beschäftigten und zu erhöhten Anforderungen an die Handlungs- und Kommunikationsfähigkeit der Klienten.

Auch die Bemühungen, die Effekte des Technologieeinsatzes zur Verbesserung der Leistungsqualität zu nutzen, sind in der gesamtgesellschaftlichen Dynamik zu analysieren. Hier wird einerseits sichtbar, warum sie möglich sind und daß sie überhaupt möglich sind. Aber unter den gegebenen Bedingungen – so zeigt sich – stehen die Akteure auf einer schiefen Ebene und schauen nach oben. Dieser eher skeptischen Beurteilung der Lage wird häufig entgegengehalten, gerade der »heilsame« Druck der leeren Kassen zwingt dazu, die Grundstrukturen zu reformieren. Dieses wirtschaftsliberalistische Argument hat zwar eine sehr lange Tradition, steht aber empirisch auf sehr kurzen Beinen. In bezug auf die Erreichung sozialstaatlicher Ziele haben sich leere Kassen bisher noch nicht als heilsam erwiesen, obwohl dazu in den letzten 100 Jahren schon sehr viel Gelegenheit gewesen wäre. Sozialpolitik als passiver Nachvollzug dessen, was man als »wirtschaftliche Zwänge« bezeichnet, hat sich nicht bewährt.

Umgekehrt geht es um die gezielte politische Einwirkung auf die Entstehung sozialer Risiken sowie auf die klientenorientierte – und das heißt sozialpolitisch effiziente und effektive – Ausrichtung der Institutionen. Die Wissenschaft kann dazu beitragen, wenn sie die Zusammenhänge zwischen der Arbeitsorganisation, den Arbeitsbedingungen und der Leistungsqualität unter den heutigen technologischen Bedingungen aufklärt. Dies verbessert auch die Chancen dafür, daß die Betroffenen – seien es die Beschäftigten oder die Klienten – die Gestaltungsmöglichkeiten, die ihnen demokratische Gesellschaften bieten, zur Erreichung dieses Zieles nutzen und erweitern können.



## Literatur

- Bosch, G.: Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose. In: WSI-Mitteilungen, 10/84
- Karlsen, Th.; Kühn, H.: Arbeitsprozeß, Informationstechnologie und Leistungsqualität in sozialstaatlichen Institutionen. Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für Vergleichende Gesellschaftsforschung / Arbeitspolitik (IIVG/AP) des Wissenschaftszentrums Berlin (IIVG/dp 84-210), Berlin 1984
- Kühn, H.: Politisch-ökonomische Entwicklungsbedingungen des Gesundheitswesens. Königstein/Taunus 1980, S. 140 ff.
- Kühn, H.: Soziale Sicherheit und »angebotsorientierte Wirtschaftspolitik«. In: WSI-Mitteilungen, 2/1985 a
- Kühn, H.: Sozialpolitik mit dem Computer – Arbeitsteilung und Leistungsqualität im Zeichen der Computertechnologie. In: Naschold, F. (Hg.): Arbeit und Politik, Frankfurt/New York 1985 b, S. 151 ff.
- Lange, B.P. u.a.: Sozialpolitische Chancen der Informationstechnik. Frankfurt/New York 1979
- Reese, J. u.a.: Die politischen Kosten der Datenverarbeitung. Frankfurt/New York 1979
- Schröder, K. T.: Arbeit und automatische Datenverarbeitung. Wien 1981