

Franz-Xaver Kaufmann

Ein Referenzrahmen familienpolitischer Reflexion

Das Projekt "Wirkungen öffentlicher Sozialleistungen auf den Sozialisationsprozeß" im Kontext des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik

Als langjähriges Mitglied des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, als Gutachter im Rahmen des ersten Familienberichtes und als Auftragnehmer familiensoziologischer Forschungsarbeit hatte Gerhard Wurzbacher des öfteren Gelegenheit, seine familiensoziologischen und sozialisationstheoretischen Erkenntnisinteressen mit familienpolitischen Problemstellungen zu verbinden. Unter der gleichen Konstellation steht das Forschungsprojekt "Wirkungen öffentlicher Sozialleistungen auf den Sozialisationsprozeß", mit dessen Durchführung mich das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit beauftragt hat.¹⁾ Genauer gesagt handelte es sich zunächst keineswegs um einen ausformulierten Forschungsauftrag, sondern um eine globale Problemstellung, deren Relevanz für die familienpolitische Reflexion offensichtlich ist. Es war von vornherein ausgeschlossen, das Thema in voller Breite in Form eines empirischen Forschungsprojektes abzuhandeln. Die Konkretisierung des Forschungsansatzes nahm geraume Zeit in Anspruch. Die nachfolgenden Überlegungen sind in dieser Phase des Projektes entstanden und stellen eine Art Metareflexion auf das Projekt dar. Derartige Metareflexionen scheinen mir im Rahmen anwendungsorientierter sozialwissenschaftlicher Forschung unerlässlich, wenn der Anwendungsbezug ernst gemeint ist.²⁾ Der Metareflexion hat dabei gleichermaßen das politische Problemfeld wie auch die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik mit zu berücksichtigen. Die Ausführung wurden zunächst im Rahmen eines Zwischenberichts dem auftraggebenden Ministerium vorgelegt und werden hier in erweiterter Form veröffentlicht.

1. Anwendungsorientierte sozialwissenschaftliche Forschung

Es dürfte gleichermaßen im Interesse des Auftraggebers wie der beteiligten Forscher liegen, das Projekt als einen Versuch zu betrachten, sozialwissenschaftliche Forschung in einer Form zu betreiben, die für den politischen Auftraggeber 'relevant' ist. Wie eine gewisse Ernüchterung über die ersten Versuche staatlicher Auftraggeber mit den Ergebnissen sozialwissenschaftlich-empirischer Forschungen zeigt,³⁾ ist solche Relevanz keineswegs selbstverständlich. Die Einwendungen der politischen Praxis gegen die bisherige sozialwissenschaftliche Forschung lassen sich etwa in folgenden Thesen zusammenfassen:

- Die sozialwissenschaftliche Forschung geht nicht auf die Bedürfnisse der Praxis ein. Die gewonnenen Ergebnisse taugen nicht für die Lösung der anstehenden politischen Probleme.
- Die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung sind trivial, sie bringen nichts, was man nicht schon vorher gewußt hätte.
- Die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung sind zu theoretisch oder esoterisch: Sie sind häufig in einer unverständlichen Sprache abgefaßt und lassen nicht klar erkennen, worauf sie hinaus wollen.
- Die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung sind zu oberflächlich. Sie bleiben bei der Auswertung repräsentativer Meinungsbefragungen stehen und sind in ihren Schlußfolgerungen zu wenig geprüft.

Von diesen vier 'Standardeinwänden' ist der erste der interessanteste; die drei anderen sind in ihm enthalten und stellen vielleicht in manchen Fällen auch nur Rationalisierungen des ersten Einwandes dar, ohne daß damit in Abrede gestellt werden soll, daß der tatsächliche out-put sozialwissenschaftlicher Forschung in staatlichem Auftrag oft auch aus wissenschaftlicher Perspektive enttäuschend ist.

Zur Ergänzung seien zunächst einige typische Einwände von

Sozialwissenschaftlern gegenüber der staatlichen Auftragsforschung erwähnt:

- Die Auftraggeber haben kein klares sozialwissenschaftliches Problemverständnis. Sie wissen nicht, was sie eigentlich wollen.
- Die Auftraggeber fördern die sozialwissenschaftliche Forschung unter zu kurzfristigen Perspektiven; sie möchten am liebsten Entscheidungs- bzw. Legitimationshilfen für unmittelbar anstehende politische Probleme und ermöglichen den Wissenschaftlern nicht, die Probleme grundsätzlicher anzugehen.
- Dementsprechend muß die Auftragsforschung unter Zeitdruck arbeiten. Das beeinträchtigt einerseits die Arbeitsmotivation, andererseits die wissenschaftliche Qualität der Ergebnisse.
- Die Auftraggeber versuchen entweder zu viel oder zu wenig Einfluß auf den Projektablauf zu nehmen. Die Auftraggeber nehmen nur in punktueller Form von den Arbeiten der Wissenschaftler Kenntnis und sind zu ausschließlich an den Ergebnissen und zu wenig an den Problemen des Forschungsprozesses orientiert.
- Wenn man seine Forschungsarbeit abgeliefert hat, so verschwindet sie in der Regel in einem Aktenschrank und der Forscher erfährt nichts mehr darüber, inwieweit seine Arbeit praktisch relevant geworden ist. Es fehlt den Forschern die Erfolgskontrolle, die Reaktion seitens der Auftraggeber und damit auch ein wesentlicher Teil der Gratifikationen, die für den wissenschaftlichen Prozeß charakteristisch sind: nämlich Anerkennung oder Kritik. Die übliche Reaktion des Auftraggebers ist Schweigen oder pauschale Belobigung, aber keine Auseinandersetzung mit den Forschungsergebnissen.

Auch diese kritischen Reaktionen lassen sich vermutlich in erheblichem Maße auf den zunächst erwähnten Einwand zurückführen: Weil der Auftraggeber nicht weiß was er will, oder weil er etwas will, was die sozialwissenschaftliche Forschung nicht lei-

sten kann, kommt ein wirklicher Kommunikationsprozeß und eine ausreichende zeitliche Planung der Forschungsprozesse nicht zustande.

Die Formen, unter denen sozialwissenschaftliche Forschung praktisch relevant werden kann und die Bedingungen, unter denen bestimmte Formen realisierbar sind, sind bisher noch nicht einmal systematisiert, geschweige denn erforscht.⁴⁾ Setzt man als Vergleichspunkt das Verhältnis von Wissenschaft und Praxis in den Naturwissenschaften, so lassen sich jedoch zumindest einige plausible Thesen formulieren:

- 1.1 Es liegt keineswegs nur an der 'Unreife', dem ungenügenden Entwicklungsstand oder der ungenügenden bisherigen Forderung der Sozialwissenschaften, wenn sie weit weniger praktisch (im Sinne von 'technisch') verwertbares Wissen produzieren als gewisse Naturwissenschaften. Das liegt vielmehr bereits an ihrem Gegenstand, der - wie immer man ihn auch im einzelnen formulieren mag - stets auf menschliches Handeln, seine Bedingungen und seine Folgen zurückverweist. Menschliches Handeln ist uns nicht im gleichen Sinne verfügbar wie 'Natur'. Eine unausgesprochene Solidarität verbindet gerade in demokratischen Gesellschaften Forscher und Erforschte und in der Regel auch Politiker/Verwaltungsleute mit den durch solche Forschungen Betroffenen. Daß Machiavellismus ein politischer, Technokratie ein wissenschaftlicher und politischer Alptraum ist, hat seine Gründe in dieser Solidarität, welche verhindert, den von Forschungen bzw. auf ihnen in irgend einer Weise aufbauenden politischen Handlungen Betroffenen zum bloßen Objekt zu machen. Und auch wo solche Solidarität nicht empfunden wird, sorgt bereits die Komplexität der gesellschaftlichen Bedingungen dafür, das bloß technologisch konzipierte Handlungsanweisungen der Sozialwissenschaft zu kurz greifen. Der immer wieder festzustellende Wunsch von

Praktikern, seitens der Sozialwissenschaften 'brauchbare' Handlungsanweisungen im Sinne kontextfreier Techniken zu erhalten, ist unreal.

1.2 Eine interessenfreie Einigung über Forschungsgegenstände der Sozialwissenschaften ist unmöglich, und zwar sowohl unter Wissenschaftlern als auch zwischen Wissenschaftlern und Praxis. Jede Definition von Forschungsproblemen stellt bereits eine bestimmte Interpretation von Wirklichkeit dar, die von der Intentionalität der Definierenden kaum ablösbar ist (diese Intentionalität bleibt allerdings in der Regel vorbewußt). Aufgrund des unterschiedlichen Handlungskontextes ist die Intentionalität von Wissenschaftlern und Praktikern in der Regel sehr verschieden. Ein praktisch relevantes sozialwissenschaftliches Forschungsproblem ist daher in der Regel nicht 'gegeben', sondern kann erst in einem Prozeß der Auseinandersetzung zwischen Wissenschaft und Praxis gefunden werden. Der Wissenschaftler ist dabei nicht einseitig der Belehrende, sondern ebenso der Lernende. Wissenschaftliches und praktisches Handeln haben je ihre spezifische Dignität und Intentionalität, die nicht miteinander zur Deckung zu bringen sind.⁵⁾

1.3 Politisches Handeln ist stets an einen bestimmten Kontext gebunden. Es geht um das Handeln in einer bestimmten - strikt gesprochen einmaligen - Situation. Die 'Lage' im Rahmen derer gestimmte Ziele durch bestimmte Maßnahmen erreicht werden sollen, ist in der Regel komplex und nicht voll aufklärbar. Politisches Handeln geschieht nicht nur unter Risiko, sondern in der Regel unter Ungewißheit. Dennoch kann das Maß der Ungewißheit variieren: die Sozialwissenschaften können dazu beitragen, das Maß der Ungewißheit zu reduzieren. Allerdings erschöpft sich der mögliche Beitrag der Sozialwissenschaften nicht im Beibringen von Informationen über die 'Lage'. Weit wich-

tiger scheint ihr möglicher Beitrag zur Definition der Lage, d.h. zur Bestimmung des Bereichs der überhaupt in bezug auf bestimmte Entscheidungen relevanten Phänomene. Realistischerweise können handlungsrelevante Ziele erst dann gesetzt, geeignete Maßnahmen erst dann geprüft werden, wenn die Lage einigermaßen bestimmt ist. Die jeweilige Lage enthält jedoch bereits die Zielsetzungen vorhandener politischer Akteure und ist in der Regel z.T. bereits das Produkt früherer staatlicher Maßnahmen.

Manifeste Zielsetzungen und bisherige Maßnahmen bestimmen - so dürfen wir annehmen - die Lagedefinition bzw. Situationsdefinition des politisch Handelnden. Die politischen Situationsdefinitionen sind in der Regel zu eng, zu oberflächlich, sie gehen von zu unmittelbaren Vorstellungen über Ursachen und Wirkungen aus, so daß sie der wissenschaftlichen Korrektur bedürfen.

- 1.4 Umgekehrt sind die Situationsdefinitionen der Wissenschaftler, deren Erkenntnisinteresse auf möglichst generalisierbare Aussagen gerichtet ist, in der Regel zu global; sie berücksichtigen zu wenig die politischen Zielsetzungen und das Ergebnis bisheriger politischer Handlungen. Sie sprechen beispielsweise vom 'politischen System' oder vom 'kapitalistischen Staat', als ob hiermit für den politisch Handelnden wahrnehmbare Entitäten gemeint seien. Da ihre Situationsdefinitionen zu allgemein sind, vermögen sie in der Regel nicht jene Erweiterung des Problembewußtseins der Praxis zu leisten, welche dieser gestattet, ihre eigene Situation und ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten besser als bisher zu erkennen.
- 1.5 Anwendungsorientierte sozialwissenschaftliche Forschung muß also als ein Prozeß verstanden werden, innerhalb dessen eine Einigung über praktisch relevante Situationsdefinitionen angestrebt wird. Dieser Prozeß ist nicht von der Wissenschaft allein zu leisten, sondern setzt die Beteiligung der Praxis

mit voraus. Dabei sind von beiden Seiten spezifische Widerstände mit einzukalkulieren. Zum Prozeß anwendungsbezogener sozialwissenschaftlicher Forschung gehört also nicht nur die auf ein bestimmtes Forschungsobjekt gerichtete Tätigkeit der Wissenschaftler selbst, sondern die Kommunikation mit dem Feld praktischer Tätigkeit konstitutiv hinzu, innerhalb dessen die Forschungsergebnisse verwertet werden sollen. Der Anwendungsbezug ist also keine bloße Frage der Intention des Forschers, sondern des realen Kontakts zum Anwendungsfeld.⁶⁾

- 1.6 Dieser Kontakt kann in unterschiedlichen Formen vermittelt sein. Das unmittelbare Engagement der Forscher im Anwendungsfeld (wie es vor allem von der sogenannten Aktionsforschung postuliert wird) ist dabei nur ein - zudem prekärer - Extremfall, weil hier die Chance produktiver Erkenntnisumwege und intersubjektiver Prüfungsverfahren minimiert wird. Aus den gleichen Gründen ist die ressorteigene Forschung vermutlich komplexeren Formen der Vermittlung von Wissenschaft und Politik unterlegen. Aber bisher besteht keinerlei Konsens darüber, welche Vermittlungsform unter welchen Bedingungen besonders günstig sind: Wissenschaftliche Beiräte, gemischte Gremien von Wissenschaftlern und Praktikern, die Institutionalisierung anwendungsorientierter Wissenschaftszweige, die Einrichtung von Forschungsinstituten unter starkem staatlichen Einfluß, die Bildung verwaltungsinterner projektbegleitender Gruppen usw..
- 1.7 Es spricht vieles dafür, daß die jeweils günstigste Vermittlungsform nicht unabhängig vom Stand der Entwicklung einer Wissenschaft, vom Grad der Verwissenschaftlichung der praktischen Problemdefinitionen und von der Art der erwarteten sozialwissenschaftlichen Leistung ist.

Die allgemeinste Bedingung einer verbesserten Wirksamkeit sozialwissenschaftlicher Forschung für die Behandlung praktisch-politischer Probleme stellt also die Einigung über die Definition der

Probleme zwischen Wissenschaftssystem und politischem System dar. Dabei ist abschließend noch auf eine besondere Schwierigkeit hinzuweisen: Es gibt nicht nur zwischen Wissenschaft und Politik Divergenzen über die Auffassung und Interpretation von Problemen, sondern auch innerhalb des Wissenschaftssystems und des politischen Systems. Während diese Divergenzen jedoch innerhalb des Wissenschaftssystems grundsätzlich offen ausgetragen werden und sich in bestimmten Bereichen oftmals nach längeren Diskussionen durchaus Fortschritte in der gemeinsamen Definition von Problemen und Sachverhalten erzielen lassen, bleiben die Unterschiede in der Problemauffassung und -definition innerhalb des politischen Systems in der Regel latent. Die Spitze eines Ministeriums mag durchaus andere Auffassungen über ein Problem haben als die mit dem Kontakt zur wissenschaftlichen Forschung betrauten Sachbearbeiter, und häufig werden Probleme sogar je nach parteipolitischer Präferenz unterschiedlich definiert. Der Eindruck des Wissenschaftlers, daß die Praxis "nicht weiß, was sie will", ist oft weniger auf die Ratlosigkeit seiner unmittelbaren Gesprächspartner zurückzuführen als auf diese latenten Definitionsunterschiede politischer Probleme. Darauf dürfte auch ein guter Teil der Unzufriedenheit der politischen Praxis mit sozialwissenschaftlichen Analysen zurückzuführen sein. Angesichts der verwaltungsinternen Arbeitsteilung und der damit verbundenen unterschiedlichen Problemdefinitionen ist es durchaus nicht unwahrscheinlich, daß diejenigen, welche bestimmte Forschungsergebnisse verwerten könnten, eine andere Problemdefinition haben, als diejenigen, welche den Forschungsauftrag erteilt haben. Zudem kann während der Laufzeit von Forschungen durch Verschiebungen im politischen Kräftefeld, Änderungen der öffentlichen Meinung, Gesetzesinitiativen der Opposition u. ä. eine Verschiebung der verwaltungsinternen Problemdefinition eingetreten sein, von der die Forscher nichts erfuhren bzw. die sie in ihrem Forschungsprogramm nicht mehr berücksichtigen konnten. Derartige Instabilitäten der Problemdefinition sind um so wahrscheinlicher, je weniger ein bestimmtes politisches Handlungsfeld verwissenschaftlicht

ist; sie treten z. B. im Bereich der Sozialpolitik wesentlich häufiger auf als im Bereich der Wirtschaftspolitik. In dem Maße, als die Verwaltungspraxis und die öffentliche Meinung bestimmte wissenschaftliche Problemdefinitionen übernommen hat (z.B. das der Globalsteuerung zugrundeliegende wirtschaftswissenschaftliche Konzept), wird die Kommunikation zwischen politischer Praxis und Wissenschaft unproblematischer und flexibler.

Die ungenügende Verwissenschaftlichung bzw. die ungenügende sozialwissenschaftliche Durchdringung derjenigen Praxisfelder, in denen eine Hilfe der Sozialwissenschaften erwartet ist, erweist sich also als der zentrale Hinderungsgrund für eine reibungslose Kommunikation zwischen Politik und Wissenschaft.

Die sozialwissenschaftliche Durchdringung der politischen Praxis setzt jedoch solche Kontakte und entsprechende Forschungsvorhaben voraus. Man kann also der politischen Praxis nur raten, weniger auf kurzfristige Beratung denn auf wissenschaftliche Durchdringung eines bestimmten Problemfeldes hin die Sozialwissenschaften zu engagieren.

2. Implikationen der Problemstellung "Wirkungen öffentlicher Sozialleistungen auf den Sozialisationsprozeß"

Im Rahmen erster Kontakte mit dem Auftraggeber hatte ich darauf hingewiesen, daß es an sich wünschenswert wäre, das Problem der Evaluierung familienpolitischer Maßnahmen, zu dessen Lösung das Forschungsprojekt einen Beitrag leisten sollte, zunächst aus einem theoretischen Rahmen heraus zu entwickeln, daß dies jedoch aus Gründen der allgemeinen Wissenschaftssituation nicht möglich sei. Im Rahmen des Projekts wurden deshalb zunächst zwei Problemkreise vertieft bearbeitet:

1. Die vorliegenden Untersuchungen über den Zusammenhang bestimmter sozialpolitischer, insbesondere einkommenspolitischer Maßnahmen und den Sozialisationsbedingungen der nachfolgenden Generation.
2. Die Probleme und Techniken der sogenannten Evaluationsforschung.⁷⁾

Wie aus den vorangehenden allgemeinen Überlegungen deutlich wird, sind die Probleme der Evaluationsforschung nicht lediglich wissenschaftlicher Natur, sondern erste Voraussetzung sinnvoller Evaluation ist eine Einigung über Struktur und Grenzen des Problembereichs, im Rahmen dessen evaluiert werden soll. Es muß also nicht nur entschieden werden, welche öffentlichen Sozialleistungen im Hinblick auf ihre Wirkungen "auf den Sozialisationsprozeß" untersucht werden sollen (und was hier unter "Sozialisationsprozeß" zu verstehen ist), sondern die Frage selbst, die vom Auftraggeber formuliert wurde, ist seitens der Wissenschaftler zu problematisieren und in einen größeren Kontext hineinzustellen. Sie erweist sich nämlich bei näherem Zusehen als der wissenschaftlich noch unvermittelte Reflex einer veränderten Legitimationsstrategie familienpolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik.

2.1 Legitimationsstrategien der Familienpolitik

Während die ältere Familienpolitik im wesentlichen an der Erhaltung der Institution Familie in ihrer historisch gewordenen Form sowie an der wirtschaftlichen Unterstützung der kinderreichen Familie orientiert war, die Familie als 'Wert eigener Prägung', also zur Legitimation familienpolitischer Maßnahmen herangezogen wurde, stellen die neueren Legitimationsversuche der Familienpolitik im wesentlichen auf die gesellschaftlichen Funktionen der Familie ab und ermöglichen dadurch, die vorhandenen institutionellen Regelungen unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionalität zu problematisieren.⁸⁾ Auch wenn man einem solchen Wandel der Legitimationsstrategien grundsätzlich positiv gegenübersteht, wird damit das Geschäft der Evaluierung familienpolitischer Maßnahmen komplizierter. Solange man lediglich davon ausgeht, das Ziel familienpolitischer Maßnahmen sei die "Stärkung der Familie", und solange unter "Stärkung der Familie" lediglich eine unspezifische Unterstützung der Aufrechterhaltung gewordener Familienverhältnisse verstanden wird, erweist sich der Evaluierungsprozeß als relativ einfach: Die staatlichen Maßnahmen sollen nichts bewirken, was zu einer Veränderung des familiären Verhaltens oder der familiären Verhältnisse in bestimmte Richtung führt.⁹⁾

Die Art der familiären Funktionserfüllung blieb bei dieser Zielformulierung latent, die Erfüllung familiärer Funktionen in erwünschter Weise wurde sozusagen unproblematisch vorausgesetzt. Solange beim Kindergeld beispielsweise lediglich die "wirtschaftliche Stärkung der Familie" oder verteilungspolitische Gesichtspunkte (Ausgleich eines unterproportionalen Pro-Kopf-Einkommens durch zunehmende Kinderzahl) beabsichtigt werden, ist es relativ einfach, den Erfolg der Kindergeldmaßnahmen zu evaluieren: Es bedarf hierzu lediglich einer nach der Familiengröße differenzierten Einkommensstatistik und der Kenntnis darüber, in welchem Ausmaß Kindergeld tatsächlich an alle Berechtigten gezahlt wird. Die

Einkommensverwendung innerhalb der Familien steht hier gar nicht zur Debatte; sie wird als unproblematisch vorausgesetzt. Es ist bereits als eine Wirkung des Eindringens sozialwissenschaftlicher Maßnahmen in den Bereich familienpolitischer Praxis anzusehen, daß die familienpolitischen Zielsetzungen inzwischen differenzierter geworden sind. Unter dem Eindruck von Forschungsergebnissen, die auf unerwünschte Wirkungen familiärer Sozialisation unter den Bedingungen des vorherrschenden Typus der Kleinfamilie (und mit unterschiedlichen schichtspezifischen Ausprägungen) hinweisen, wird heute vor allem die Sozialisationsfunktion der Familie als ihre wichtigste gesellschaftspolitisch relevante Leistung herausgestellt und gleichzeitig problematisiert.¹⁰⁾ Als Ziel der Familienpolitik gilt demzufolge heute vor allem die Verbesserung der Sozialisationsbedingungen der Kinder: Nicht mehr das Recht der Familie als solcher, wie es z.B. in Artikel 6 des Grundgesetzes niedergelegt ist, steht im Vordergrund der Legitimation familienpolitischer Maßnahmen, sondern das Recht der Kinder auf angemessene Erziehung oder günstige Sozialisationsbedingungen. Von diesem Wandel der Legitimationsgrundlage her wird es verständlich, wenn heute die Frage nach den "Wirkungen öffentlicher Sozialleistungen auf den Sozialisationsprozeß" als zentrales Problem einer Evaluation familienpolitischer Maßnahmen angesehen wird.¹¹⁾

2.2 Evaluierungsprobleme am Beispiel des Kindergeldes

Dabei wird nunmehr eine Schwierigkeit besonderer Art sichtbar: Familienpolitische Maßnahmen (wie insbesondere das Kindergeld), die im Hinblick auf bestimmte, heute nicht im Vordergrund der Legitimationsstrategie liegende Zielsetzungen gewährt wurden, sollen nunmehr evaluiert werden im Hinblick auf neue Zielsetzungen, zu deren Erreichung sie ursprünglich nicht oder nur sehr mittelbar und teilweise gedacht waren. Damit wird die Fragestellung keineswegs illegitim, aber in ihrem Sinn vielschichtig: Welche Schlußfolgerungen sollen aus der Existenz oder Nichtexistenz bestimmter Zusammenhänge zwischen der Gewährung

von Kindergeld und dem Ablauf familiärer Sozialisationsprozesse gezogen werden?

- a) Insofern sich ein positiver Zusammenhang von Kindergeld und erwünschten Sozialisationsleistungen nachweisen ließe, wäre damit vermutlich in erster Linie ein Argument für eine neue Konsistenz der familienpolitischen Argumentation gewonnen: Man könnte zeigen, daß auch unter der gewandelten familienpolitischen Zielsetzung die bisherige Maßnahme des Kindergeldes sich als sinnvoll und tauglich erweist. Ein solcher direkter Nachweis wird jedoch aller Voraussicht nach schwer zu führen sein.¹²⁾
- b) Falls sich die Vermutung eines solchen Zusammenhangs eindeutig widerlegen ließe,¹³⁾ so könnte daraus die Schlußfolgerung gezogen werden, daß unter dem Gesichtspunkt des Zieles 'Verbesserung der Sozialisationschancen von Kindern' das Kindergeld als ein untaugliches Mittel erscheint. Sollte es deshalb abgeschafft werden? Für die politische Praxis mag diese Frage deshalb unsinnig sein, weil eine Abschaffung des Kindergeldes politisch kaum durchsetzbar wäre, aber dies ist ein dem Forschungsproblem externer Gesichtspunkt. Zumindest ergäbe sich daraus ein gewichtiges Argument für die verstärkte Förderung anderer, 'sozialisationswirksamerer' Sozialleistungen¹⁴⁾.

Aber es ist tatsächlich so, daß das verteilungspolitische Postulat eines Ausgleichs der ungünstigeren Pro-Kopf-Einkommensrelation mit zunehmender Kinderzahl heute gesellschaftspolitisch irrelevant geworden ist? Würde nicht die politische Praxis sich im Netz ihrer eigenen Legitimationsstrategie verfangen, wenn sie sich auf dieses eine Ziel zurückziehen wollte? Ist es nicht notwendig, jenseits der expliziten politischen Legitimationsstrategie komplexere Bestimmungen des familienpolitischen Problemfeldes zum Ausgangspunkt von Forschungsprojekten zu nehmen?

- c) Am wahrscheinlichsten scheint beim gegenwärtigen Stand unserer Kenntnisse das Ergebnis, daß zwar empirische Zusammenhänge zwischen der ökonomischen Situation einer Familie und der in ihr vorherr-

schenden Sozialisationsbedingungen bestehen, daß jedoch eine kausale Wirkung des Kindergeldes in diesem Zusammenhang nicht nachgewiesen werden kann. Es bleibt dann plausibel, daß die Verbesserung der ökonomischen Lage der Familie im Regelfalle die Sozialisationschancen der Kinder eher begünstigt als benachteiligt, aber ein spezifischer Nachweis solcher Wirkungen gelingt nicht oder nur unter sehr spezifischen Bedingungen. Ein solches Ergebnis würde vermutlich den zweiten der einleitend angeführten Einwände der Praktiker gegenüber Ergebnissen empirischer Sozialforschung hervorrufen: Sie seien trivial, das habe man schon vorher gewußt.

Die bisherigen Überlegungen betrafen gar nicht das explizite Problem des Forschungsauftrags, sondern die Verwendungsmöglichkeit seiner eventuellen Ergebnisse. Sie sollten die in Teil 1 entwickelte These untermauern, daß die Wissenschaftler nicht unbesehen die Problemformulierungen der Praxis übernehmen können. Enttäuschungen auf seiten der Praxis sind stets zu erwarten, sofern nicht der Entdeckungs- und der Verwendungszusammenhang eines Forschungsproblems zwischen Wissenschaft und Praxis miterörtert werden. Nur der Begründungszusammenhang des Forschungsproblems ist die eigentliche Domäne des Wissenschaftlers; daraus ist jedoch nicht zu folgern, daß Entdeckungs- und Verwertungszusammenhang wissenschaftlich irrelevant seien. Gerade in der anwendungsorientierten sozialwissenschaftlichen Forschung muß ihrer gemeinsamen Erörterung zwischen Wissenschaft und Praxis zentrale Bedeutung zukommen.¹⁵⁾

In der ersten Projektskizze vom März 1974 wurde das Forschungsthema ohne nähere Begründung in zweierlei Richtung präzisiert:

Um die sehr umfassende und mehrdeutige Formel 'Sozialisationsprozeß' zu präzisieren, wurde vorgeschlagen, die Wirkungen öffentlicher Sozialleistungen auf die Sozialisationsleistungen von Familien zu untersuchen. Es soll also nicht der Sozialisationsprozeß des Individuums (sofern man unter 'Sozialisationsprozeß' den Prozeß der Personwerdung des Individuums versteht), noch die Prozesse außerfamiliärer Sozialisation (sofern man unter 'Sozialisationsprozeß' die Interaktionsprozesse zwischen bestimmten Sozialisatoren und Sozialisanden versteht) wie Schule, Jugendorganisationen oder Gruppen von Gleichaltrigen untersucht werden, sondern es sollte der Zusammenhang zwischen öffentlichen Sozialleistungen und den Sozialisationsleistungen der Familie untersucht werden. Diese Einschränkung des Themas blieb relativ unproblematisch, da

aus wissenschaftlicher Perspektive nach wie vor die Familie eine zentrale Sozialisationsinstanz darstellt und für keine anderen Sozialisatoren die Sozialisationsfunktion derart manifest ist und da auch auf seiten des auftraggebenden Hauses das Interesse primär auf Familienpolitik und nicht z.B. auf Bildungspolitik gerichtet ist.

Zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer umstritten blieb dagegen die zweite Einschränkung der Projektskizze auf diejenigen öffentlichen Sozialleistungen, die im wesentlichen auf der Ebene der Kommunen und Landkreise administriert werden. Dabei handelt es sich im Regelfalle um sogenannte zweckgebundene öffentliche Sozialleistungen, bei denen also ein spezifischer Zusammenhang zwischen der Leistungsgewährung und einem bestimmten Verhalten

oder Bedürfnis des Leistungsempfängers besteht. Diese Einschränkung wurde mit der pragmatischen Begründung gerechtfertigt, daß hier sich am ehesten ein empirischer Zusammenhang zwischen der Leistungsgewährung und der Beeinflussung familiärer Sozialisationsleistungen nachgewiesen werden könne, und daß dies eine wesentliche Voraussetzung der Wirkungsanalyse sei. Das Kindergeld als nicht zweckgebundene Leistung wäre demzufolge außerhalb des Untersuchungszusammenhanges geblieben.

Demgegenüber wurde seitens des Auftraggebers eingewandt, daß das Kindergeld doch der quantitativ bedeutungsvollste Bereich der öffentlichen Sozialleistungen für Familien und Kinder sei und daß es daher nicht angehe, diesen völlig auszuschließen. Im übrigen handle es sich lediglich um eine Vermutung, daß spezifische Wirkungen der Kindergeldgewährung auf die Sozialisationsleistungen der Familie nicht nachweisbar seien. Man müsse dies erst einmal versuchen. ¹⁶⁾

Um die Berechtigung dieser Meinungsunterschiede rational abzuklären, reicht eine bloß punktelle Argumentation nicht aus. Auch hier zeigt sich wiederum, daß zunächst eine Einigung über das Problemfeld erzielt werden müßte, innerhalb dessen sich die Forschung bewegt. Wir kommen also nicht umhin, ein 'Bild' über das Verhältnis von staatlicher Politik, ihren Maßnahmen und mutmaßlichen Reaktionen der Familie zu entwerfen. Wir können uns nicht auf die unmittelbaren Problemdefinitionen der Praxis verlassen, sondern müssen einen Katalog möglicher familienpolitischer Ziele und Maßnahmen sowie der Kriterien von Nebenwirkungen entwerfen und gleichzeitig Strukturbedingungen staatlichen Handelns und familiärer Prozesse namhaft machen, innerhalb derer sich dies alles ereignet.

3. Zur Konstruktion eines Referenzrahmens familienpolitischer Reflexion

Die Funktion eines Referenzrahmens familienpolitischer Reflexion ist es, über die Selektionskriterien Rechenschaft abzulegen, nach denen bestimmt wird, was für die familienpolitische Reflexion relevant ist und was nicht. Ein solcher Referenzrahmen muß zum einen alles das enthalten, was von der Praxis unter dem Gesichtspunkt von 'Familienpolitik' thematisiert wird, also im wesentlichen manifeste Zielsetzungen und getroffene bzw. diskutierte Maßnahmen. Im Hinblick auf eine wissenschaftliche Analyse ergibt sich daraus jedoch vermutlich ein sachlich unvollständiger und logisch inkonsistenter Katalog von Gesichtspunkten. Ausgehend von der praktischen Problembestimmung ist daher zu fragen, welche zusätzlichen Gesichtspunkte sich aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnis oder vorwissenschaftlich plausiblen Zusammenhangwissens ergänzend anbieten.

3.1 Zur Methode

Dabei ist vom Grundgedanken auszugehen, daß jede Form der Politik darauf gerichtet ist, Probleme zu lösen¹⁷⁾. Bereits über die Problemdefinition herrscht in der Regel unter den politisch Handelnden kein Konsens. Als Handlungsmaxime für den Wissenschaftler empfiehlt sich in dieser Situation, zunächst von einer extensiven Rezeption politischer Problembestimmungsversuche auszugehen, damit er nicht bereits bei der Konstruktion des Referenzrahmens einer politisch einseitig verengten Problemstellung 'aufsitzt'. Auf diese Weise erhält er einen in der Regel inkonsistenten Problemkomplex, und es ist seine Aufgabe, Inkompatibilitäten und Lücken der praktischen Problembestimmung aufzuweisen und zu ergänzen. Das führt in der Regel zu einer Umformulierung der praktischen Problemstellung unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten: Einzelne

Aspekte der praktischen Problembestimmung erweisen sich als zentraler als andere. Natürlich kann diese wissenschaftliche Problembestimmung wiederum aus praktischer (oder aus konkurrierender wissenschaftlicher) Perspektive kritisiert werden, aber die Kritik bezieht sich dann bereits auf eine verwissenschaftlichte Problembestimmung und hat daher einem höheren Anspruchsniveau zu genügen. Auf diese Weise kann gehofft werden, daß in einem iterativen Prozeß adäquatere, konsistentere Problembestimmungen auch für das politische Handeln relevant werden.

Familienpolitik beinhaltet die Gesamtheit der staatlichen Maßnahmen, durch die die Struktur, die Lebenslage und die Funktion von Familien beeinflußt wird oder beeinflußt werden soll. Wir haben also analytisch zwei Dimensionen zu unterscheiden, wie sich in folgender Vierfeldertabelle zeigt:

Zur Abgrenzung familienpolitisch relevanter Maßnahmen

	Tatsächliche Effekte	kein nachweisbarer Wirkungszusammenhang
Ange-strebte Effekte	Maßnahmen werden durch Zielsetzungen legitimiert, zu deren Realisierung sie beitragen (manifeste Funktion)	Maßnahmen werden durch Zielsetzungen legitimiert, ohne daß eine Zweck-Mittel-Relation nachgewiesen werden kann (deklamatorische Funktion)
nicht ange-strebte Effekte	Unbeabsichtigte Effekte einer Maßnahme (Nebenfolgen, latente Funktion)	

Aufgabe der Evaluationsforschung ist es in erster Linie, die Wirkungen politischer Maßnahmen zu untersuchen. Sie trägt also dazu bei, die Trennung von Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt "tatsächliche Effekte/kein Wirkungszusammenhang" zu ermöglichen. Die Analyse der politischen Diskussion gestattet regelmäßig nur, Aufschluß über die angestrebten Effekte zu gewinnen. Eine wesentliche Aufgabe der wissen-

schaftlichen Reflexion ist es, darauf hinzuweisen, daß bestimmte Maßnahmen in der Regel nicht nur die angestrebten Effekte, sondern weitere Nebenfolgen mit sich bringen, auf die im politischen Diskurs nicht eingetreten wird. Die wissenschaftliche Bearbeitung politischer Problemformulierungen hat also zwei Funktionen:

1. Die Definition der Problemstellung durch die Einführung zusätzlicher Gesichtspunkte zu erweitern, und
2. aufgrund entsprechender Prüfungen bestimmte Gesichtspunkte der Praxis als irrelevant auszuschließen und so zu einer realistischeren Neuformulierung der praktischen Problemstellung beizutragen.

Dieses analytische Schema ist für die praktische Arbeit allerdings noch zu einfach: Zum einen unterscheidet es in der Kategorie "nicht angestrebte Effekte" nicht zwischen solchen, die zwar auch im politischen Feld thematisiert werden (z.B. von der Opposition oder auch von den Komponenten einer Maßnahme als unvermeidliche Nebenwirkung zugestanden werden. z.B. Kosten) und zwischen denjenigen Zusatzeffekten, die nur von der Wissenschaft eingebracht werden. Zum anderen ist es eine Eigenart des politischen Diskurses, daß er in der Regel wenigstens teilweise mit inoperablen Zielsetzungen argumentiert, um bestimmte Postulate zu legitimieren. In vielen Fällen läßt sich deshalb eine behauptete Ziel-Mittel-Relation überhaupt nicht nachprüfen. Die Wissenschaft wird hier gegenüber der Politik auf der Nichtnachprüfbarkeit und damit auf den zweifelhaften Charakter derartiger Argumentationen insistieren müssen; sie kann darüber hinaus versuchen, durch Teiloperationalisierungen die Plausibilität behaupteter Zusammenhänge zu erhöhen oder zu erschüttern und damit m. a.W. die Menge der als dubios einzustufenden politischen Behauptungen reduzieren. Zu eliminieren sind sie in der Regel nicht, so daß ihnen eine eigene Dimension zugesprochen wurde.

Damit erweitert sich unser Vierfelderschema zu einem Neunfelderschema:

	Nachweisbare Effekte	Dubiose Effekte	kein Wirkungszusammenhang
Positiv bewertete Effekte (Selektionsinstanz: Politische Akteure)	Maßnahmen werden durch Zielsetzungen legitimiert, zu deren Realisierung sie beitragen (Manifeste Funktion)	Maßnahmen werden durch inoperable Zielsetzungen legitimiert, so daß eine Wirkungsprüfung nicht stattfinden kann (behauptete Funktion)	Maßnahmen werden durch Zielsetzungen legitimiert, zu deren Realisierung sie nachweislich nicht beitragen (Irreführende Legitimationsversuche)
Negativ bewertete Effekte (Selektionsinstanz: Politische Akteure)	Maßnahmen haben nachweislich negativ bewertete Nebenfolgen (Manifeste Nebenwirkungen)	Maßnahmen werden durch inoperable Befürchtungen in Frage gestellt (behauptete Nebenwirkungen)	Behauptete Nebenfolgen sind aufgrund empirischer Prüfung auszuschließen (irreführende Diversionsversuche)
Nicht-thematisierte Wirkungszusammenhänge (Selektionsinstanz: Wissenschaft)	Nachweisbare Effekte in Bezug auf zusätzliche Gesichtspunkte (Latente Funktion)	-----	Aufgrund empirischer Prüfungen auszuschließende, hypothetisch eingesezte Wirkungszusammenhänge

Die wissenschaftlich adäquate Problemdefinition wird durch die in der Kolonne "Nachweisbare Effekte" enthaltenen Felder bestimmt; das Ziel einer 'Verwissenschaftlichung' der Diskussion besteht in der Eliminierung von Aussagen aus der rechten Kolonne und der Minimierung von Aussagen aus der mittleren Kolonne. Diese ist jedoch insofern wissenschaftlich nicht irrelevant, als sie in vielen Fällen eine besondere Quelle zur Generierung von Hypothesen darstellt.

Das mittlere Feld in der untersten Zeile bleibt deshalb leer, weil hier (normativ) davon ausgegangen wird, daß die Selektionsinstanz keine nicht nachprüfbaren Hypothesen generiere.

Gegenüber dem herkömmlichen Wissenschaftsideal unterscheidet sich diese Darstellung im wesentlichen dadurch, daß sie den Einbezug der nur dubiosen und nachweislich nicht vorhandenen, jedoch politisch behaupteten Effekte als für das Wissenschaftssystem in seinem praktischen Bezug relevant ansieht. Diese sind zwar für den wissenschaftlichen Fortschritt in der Regel irrelevant (außer in den Fällen, wo relevante Hypothesen aufgrund zu großer sozialer Distanz der Wissenschaftler von einem Handlungsbereich nur durch die Praktiker generiert werden), aber sie sind von erheblicher Bedeutung für die Veränderung des praktischen Bewußtseins in jenen Handlungskontexten, auf die anwendungsorientierte sozialwissenschaftliche Forschung gerichtet ist.

3.2 Elemente des Referenzrahmens

3.2.1 Ziele der Familienpolitik

Für die Entwicklung eines Referenzrahmens familienpolitischer Reflexion ist zunächst von durch die politischen Akteure behaupteten Ziel-Mittel-Relationen auszugehen, es sind also die als familienpolitisch deklarierten Zielsetzungen und Maßnahmen festzuhalten. Im Sinne einer nicht abschließenden Aufzählung seien genannt:

- rechtlicher Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 Abs.1 GG),
- Mutterschutz (Artikel 6 Abs.4 GG),
- Gleichstellung des sozio-kulturellen Mindestbedarfs für alle Familien (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen),
- Bewahrung kinderreicher Familien vor dem sozialen Abstieg (BMF bis 1968),

Verbesserung der Sozialisationsbedingungen der Kinder (BMJFG, seit 1968),
Anderung der familiären Rollenstruktur im Sinne einer stärkeren Emanzipation der Frau und Mutter (BMJFG seit ca. 1971).

3.2.2 Sozialwissenschaftliche Dimension familienpolitischer Ziele

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive scheint es sinnvoll, zwischen drei Dimensionen familienpolitischer Zielsetzungen zu unterscheiden:

1. Zielsetzungen, die sich auf die Struktur der Familie beziehen. Von den erwähnten gehören hierher zunächst diejenigen, die durch Art.6 GG abgedeckt sind, sodann die Zielsetzungen einer verstärkten Emanzipation der Frau.
2. Zielsetzungen, die die Lebenslage der Familie betreffen: Hierzu gehört die Forderung nach Sicherung des soziokulturellen Mindestbedarfs bzw. nach Aufrechterhaltung des sozialen Status.
3. Zielsetzungen, die die Beeinflussung familiärer Funktionen (sei es im Sinne ihrer Erweiterung, ihrer Beschränkung oder ihrer Verbesserung) betreffen. Hierher gehört in erster Linie das Problem der Verbesserung der Sozialisationsbedingungen von Kindern.

Mit den Begriffen Struktur, Lebenslage und Funktionen der Familie ist nun bereits ein erweiterter, sozialwissenschaftlicher Rahmen geschaffen, der zusätzliche Relevanzgesichtspunkte einzubringen gestattet. Diese drei Aspekte sind zudem von einander nicht unabhängig, ja sie bieten sich gerade in ihrer Interdependenz als Ausgangspunkt für die wissenschaftliche Wirkungsanalyse und die Bestimmung von Kompatibilität und Inkompatibilität familienpolitischer Zielsetzungen an.

Auch hier nur beispielhaft: Neben der Sozialisationsfunktion der Familie, die durch die politische Praxis als Zielsetzung themati-

siert wird, unterscheidet beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten "Familie und Wohnen" (vgl. FN 11) noch die Reproduktionsfunktion und die Regenerationsfunktion der Familie. William J. Goode unterscheidet folgende Familienfunktionen: "a) Reproduktion, b) Statuszuweisung, c) Sozialisierung und soziale Kontrolle, d) biologische Erhaltung des Individuums, e) emotionale und wirtschaftliche Erhaltung des Individuums." ¹⁸⁾ Die Funktionen d) und e) sind im Funktionskatalog des Beirates unter 'Regenerationsfunktion' weitgehend enthalten, dagegen fehlt das Moment der 'Statuszuweisung'. Betrachtet man die neuere familien- und gesellschaftspolitische Diskussion, so zeigt sich, daß zahlreiche familienpolitische Maßnahmen gerade darauf gerichtet sind, diese Funktion der Statuszuweisung, welche die Familie faktisch wahrnimmt, zu minimieren, also insbesondere die familiär bedingten Restriktionen der Chancengleichheit aufzulösen. In dem älteren familienpolitischen Ziel "Schutz der kinderreichen Familie vor dem Abstieg" war diese Funktion der Statuszuweisung noch implizit enthalten und bejaht; es legitimierte die überwiegend mittelständische Ausrichtung der früheren Familienpolitik.

Für die sozialwissenschaftliche Analyse ist es im Prinzip irrelevant, ob eine bestimmte Beeinflussung von Struktur, Lebenslage und Funktionen der Familie seitens der politischen Akteure erwünscht oder unerwünscht ist. Sie dienen einerseits als erstes Selektionskriterium für den Problembereich, andererseits zur Kontrolle des Wissenschaftlers im Hinblick auf die politischen Implikationen seiner eigenen Problemelektionen und der Formulierung seiner Forschungsergebnisse. Zweckmäßigerweise sind jedoch die Begriffe Struktur, Lebenslage und Funktion so zu explizieren, daß in ihnen die von der politischen Praxis thematisierten Zielsetzungen bzw. Nebenwirkungen objektsprachlich auftauchen, soweit sie operationalisierbar sind. Gleichzeitig werden jedoch andere Gesichtspunkte auftauchen, z.B. die Autoritätsverhältnisse in der

Familie, die Wohnverhältnisse, der Gesundheitszustand ihrer Mitglieder usw.

3. 2.3 Maßnahmen

Die Selektion der relevanten staatlichen Maßnahmen erfolgt nun unter dem Gesichtspunkt unseres einleitenden Vierfelderschemas: Zunächst sind alle diejenigen Maßnahmen aufzunehmen, die als familienpolitisch thematisiert werden, sodann aber auch diejenigen, deren Einwirkung auf Struktur, Lebenslage oder Funktionen der Familie vom Wissenschaftler aufgrund bekannter oder plausibler Zusammenhänge vermutet wird.

Die Gesamtheit der staatlichen Maßnahmen läßt sich nach der Art ihrer Wirkungsweise wie folgt klassifizieren:

- a) Maßnahmen, die den rechtlichen Status der Familie bzw. der ihr Angehörigen betreffen. Hierzu gehört insbesondere das Familien- und Eherecht, aber darüber hinaus alle Rechtsnormen, die die Handlungschancen von Eltern und Kindern betreffen, also z.B. die Regelung des Mündigkeitsalters, Mitwirkungsrechte im Bildungssektor, usw.. Insofern hierdurch die Handlungschancen der Familienangehörigen verändert werden, beeinflussen sie auch die faktische Familienstruktur.
- b) Maßnahmen, die die wirtschaftliche Lage der Familie beeinflussen. Hierbei handelt es sich zum einen um direkte Zuwendungen an die Familienhaushalte mit (z.B. Wohngeld) oder ohne (z.B. Kindergeld, Sozialhilfe) Zweckbindung. Darüber hinaus wird die ökonomische Lage der Familie aber indirekt durch Steuererleichterungen oder verbilligte Angebote von Sach- und Dienstleistungen ebenfalls beeinflusst. Dieser Maßnahmenkomplex wird bekanntlich seit langem unter dem Gesichtspunkt staatlicher Umverteilungspolitik thematisiert.
- c) Maßnahmen zur Beeinflussung der sozialen Umwelt von Familien. Hierunter sind im wesentlichen infrastrukturelle Einrichtungen, Maßnahmen der Stadtplanung und des Wohnungsbaus sowie das Zur-

Verfügung-Stellen von Dienstleistungen zu verstehen, letztere insbesondere im Bildungs-, Gesundheits- und Beratungsbereich. Die Zusammenfassung all dieser Maßnahmen unter dem ökologischen Aspekt ist neu und wird im Rahmen unseres Forschungsprojektes systematisch begründet.¹⁹⁾

Die unter b) und c) klassifizierten Maßnahmen dienen in erster Linie der Beeinflussung der Lebenslage der Familie.

d) Maßnahmen zur Beeinflussung der Bewußtseinslage der Bevölkerung, insbesondere der Eltern. Hier geht es um die Beeinflussung der Definition und der Wahrnehmung von Problemlagen (z.B. "Kinderfeindlichkeit der Gesellschaft" oder "Elternverantwortung") und der Perzeption möglicher Problemlösungen (z.B. Elternbildung). Hier engagiert sich der Staat in der Regel durch Öffentlichkeitsarbeit sowie durch die Bezuschussung von Bildungswerken und Beratungsdiensten, aber auch über die Beeinflussung der Bildungsinhalte des Schulwesens usw.. Im Sinne der von uns unterschiedenen sozialwissenschaftlichen Dimensionen familienpolitischer Ziele können diese Maßnahmen als in erster Linie auf die familiäre Funktionserfüllung gerichtet interpretiert werden. Das schließt allerdings nicht aus, daß die Primärstruktur und Lebenslage von familienbeeinflussenden Maßnahmen mittelbar die familiäre Funktionserfüllung beeinflussen. Der Zusammenhang ist dort jedoch mittelbarer.

3. 2.4 'Lage'

Staatliche Maßnahmen operieren nicht im luftleeren Raum, sondern sie sind in ihren Wirkungen entscheidend vom Kontext abhängig, in dem sie wirksam werden. Nicht nur die jeweiligen Eigenarten der vorhandenen Familientypen und ihrer Differenzierungen sind Bestandteile dieser Lage, sondern ebenso die Interdependenzen zwischen familialem System und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen sowie deren Reflex in der öffentlichen Meinung.

Zur Lage gehört auch die Binnenorganisation der staatlichen Gewalt und ihr Verhältnis zu anderen Trägern öffentlicher Sozialleistungen. Unter dem Gesichtspunkt der 'Lage' sind alle diejenigen Bedingungen zu thematisieren, von denen die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen abhängt, wobei hier in der Regel von einem mehrstufigen Wirkungszusammenhang ausgegangen werden muß. ²⁰⁾

Erfahrungsgemäß sind es vor allem die relevanten Elemente der Lage, die in den Problemdefinitionen der politischen Praxis nur ungenügend thematisiert werden. Eine wesentliche Funktion anwendungsorientierter Wissenschaft ist es deshalb, die politisch Handelnden bzw. das öffentliche Bewußtsein über die für ein bestimmtes Problem konstitutiven Merkmale der 'Lage' aufzuklären. ²¹⁾

Was zur 'Problemlage' gehört, welche strukturellen, situativen und motivationalen Faktoren bei der Analyse von Zweck-Mittel-Zusammenhängen als "bedingende" oder "intervenierende Variable" eine Rolle spielen, ist nicht mehr in Form allgemeiner Aufzählungen sinnvoll zu exemplifizieren, sondern vom zu untersuchenden Problem abhängig.

Hierzu ist es - wie die vorangehenden Ausführungen deutlich machen sollten - notwendig, wissenschaftlich konsistent zu bearbeitende Problemzusammenhänge zu konstruieren, welche gleichzeitig den Handlungshorizont der politischen Akteure mit berücksichtigen. In diesem Sinne ist die vorangehende Systematisierung staatlicher Maßnahmen zu verstehen: Betrachtet man Familienpolitik als systematischen Versuch des Staates, Struktur, Lebenslage und Funktionen der Familie zu beeinflussen (ein politisch keineswegs unumstrittener und auch in gesellschaftstheoretischer Sicht zu relativierender Ansatz), so stellt sich die Frage nach den Steuerungsmöglichkeiten des Staates. Sie sind je nach der Eigenart der Mittel unterschiedlich strukturiert, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt ihrer Implementationsmöglichkeiten aus staatlicher Perspektive als auch unter dem Gesichtspunkt ihrer

Wirkungsweisen im familialen bzw. Sozialisationsbereich. Dem-
entsprechend sind auch sehr unterschiedliche Bedingungen als
"Merkmale der Lage" zu berücksichtigen. In der Steuerungsper-
spektive können die Merkmale der Lage als "Steuerungsfelder"
thematisiert werden, und es ließen sich demzufolge in Anknüpfung
an die obige vierfache Unterscheidung 4 Steuerungsfelder famili-
enpolitischer Aktionen unterscheiden:

- a) rechtliches Steuerungsfeld
- b) ökonomisches Steuerungsfeld
- c) ökologisches Steuerungsfeld
- c) pädagogisches Steuerungsfeld.

Dies scheint ein angemessenes Selektionskriterium, um die Wirkungs-
weise der Maßnahmen unabhängig von evtl. zweifelhaften Zuordnungen
bestimmter Maßnahmen im Einzelfall wissenschaftlich zu rekonstru-
ieren. Gleichzeitig zeigt sich, wie komplex der Anspruch ist, fa-
milienpolitische Wirkungsanalyse zu betreiben. Im Rahmen des For-
schungsprojektes "Wirkungen öffentlicher Sozialleistungen auf den
Sozialisationsprozeß" wird vor allem versucht, das ökologische
Steuerungsfeld angemessen zu rekonstruieren.

Anmerkungen

- 1) Für einen ersten Überblick über Zielsetzung und theoretischen Ansatz vgl. A. Herlth, F.X. Kaufmann, K.P. Strohmaier: Öffentliche Sozialleistungen und familiäre Sozialisation - zur Analyse der Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen. In: K.Hurrelmann (Hg.): Sozialisation und Lebenslauf,rororo Studium 90, Reinbek bei Hamburg 1976, S. 243-259.
Das Projekt wird im Rahmen der "Projektgruppe Wirkungsanalysen der Sozialpolitik" an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld durchgeführt, wo auch weitere Zwischenergebnisse zugänglich sind.
- 2) Vgl. hierzu ausführlicher F.X. Kaufmann: Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie - Ein Beitrag zur Pragmatik der Sozialwissenschaften. In: Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen 1977, S. 35-75.
- 3) Als qualifizierte Äußerungen aus der Ministerialbürokratie seien erwähnt: H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft.
Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie. Frankfurt 1970. - R. Bartholomäi: Ressortforschung: Aspekte der Vergabe und Forschungsbegleitung. In: Wissenschaftszentrum Berlin (Hg.) Interaktion von Wissenschaft und Politik. Frankfurt/New York 1977, S. 285-298, - M. Wingen: Bedingungen und Probleme sozialwissenschaftlicher Politikberatung. In: Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O. - F. Lauxmann: Weniger wissen - mehr verstehen. Die Eindämmung der Wissensflut. Stuttgart 1977.
- 4) Für erste Ansätze vgl. Wolfgang von den Daele und Peter Weingart: The Utilization of the Social Sciences in the Federal Republic of Germany. - An Analysis of Factors of Resistance and Receptivity of Science to External Direction. Report Wissenschaftsforschung, Band 2, Universität Bielefeld, 1974. - Bernhard Badura (Hg.): Seminar: Angewandte Sozialforschung. Studien über Voraussetzungen und Bedingungen der Produktion, Diffusion und Verwertung sozialwissenschaftlichen Wissens. Frankfurt 1976. - F.X. Kaufmann a.a.O sowie ders./R. Lohan: Multidisziplinäre Verbundforschung in den Sozialwissenschaften: Erste Erfahrungen mit einem neuen Typus der Forschungsförderung. In: F.X. Kaufmann (Hg.): Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt. Probleme und theoretische Perspektiven eines Forschungsverbundes. Meisenheim am Glan 1977, S. 273-317, bes. S. 273 ff.
- 5) Vgl. hierzu Walter-Busch: Labyrinth der Humanwissenschaften. Ein Leitfaden. Bern 1977, bes. S. 271 ff.

- 6) Vgl. hierzu ausführlicher: D. Grunow, F. Hegner, F.X. Kaufmann: Steuerzahler und Finanzamt. Campus-Verlag, Frankfurt/New York (im Druck) Kap. 5.
- 7) Vgl. hierzu nunmehr als gute deutschsprachige Übersichten: G.M. Hellstern und H. Wollmann: Methodische Vorstudie für die Analyse der städtebaulichen und stadtstrukturellen Wirkungen ausgewählter Sanierungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz (Endbericht). Vervielfältigtes Manuskript Berlin 1977 (auch Buchveröffentlichung im Kohlhammer-Verlag Stuttgart geplant). - G. Lachenmann: Evaluierungsforschung. Ein Beitrag zur Rezeption amerikanischer Literatur für eine Verwendung in der deutschen Sozialpolitik und in der Entwicklungshilfe. Magisterarbeit Universität Konstanz, Fachgruppe Soziologie, 1976.
- 8) Eine systematische Aufarbeitung des Wandels familienpolitischer Legitimationsstrategien in der Bundesrepublik steht noch aus: Erste Ansätze bei D. Haensch: Repressive Familienpolitik (Reinbek 1969), allerdings mit charakteristischen Oberfolgerungen des empirischen Materials. Die übrigen Darstellungen zur Familienpolitik (insbesondere M. Wingen: Familienpolitik - Ziele, Wege und Wirkungen, Paderborn, 2. A., 1965; Probleme der Familie und der Familienpolitik in der BRD, Band 7 der Schriftenreihe des BMJFG, Bonn 1973. - E. Assmann: Formen und rechtliche Komponenten der Familienpolitik. = Industriegesellschaft und Recht, Band 3, Bielefeld 1974; K. Lüscher: Sozialpolitik für das Kind. In: Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O., S. 591-628; sowie die Familienberichte und die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen lassen zwar selbst bestimmte Legitimationsstrategien über die Formulierung familienpolitischer Ziele erkennen, reflektieren aber nicht den Wandel dieser Legitimationsstrategien.
- 9) Wir gehen bei dieser Interpretation also davon aus, daß die ältere Familienpolitik nicht (wie Haensch, a.a.O., vermutet) explizit das Ziel verfolgte, einen bestimmten autoritären Familientypus zu favorisieren. Sofern dies als Ziel angenommen wird, wäre natürlich auch eine Untersuchung der älteren Familienpolitik im Hinblick auf diese qualitativen Wirkungen grundsätzlich sinnvoll gewesen. Wir nehmen also vielmehr an, daß die ältere Familienpolitik von der Vorstellung ausging, daß der Staat lediglich in unspezifischer Weise die Funktion der Familie unterstützen sollte, daß also mit der staatlichen Unterstützung nichts beabsichtigt war, was die Familien (und zwar in ihrer jeweiligen, z.B. schichtspezifischen Eigenart) nicht von sich aus wollten. Wir unterstellen hier also insofern eine liberale Auffassung der damaligen Familienpolitik, was nicht ausschließt, daß diese "liberale" Politik de facto konservierenden Tendenzen Vorschub leistete.
- 10) Vgl. insbesondere G. Wurzbacher und G. Cyprian: Sozialisationsmängel der Kleinfamilie unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland. In: Probleme der Familie und der Familienpolitik in der BRD, a.a.O., S. 9-64. - Familie und Sozialisation -

Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich des Erziehungs- und Bildungsprozesses der jungen Generation. Zweiter Familienbericht. Hg.: Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn 1975.

- 11) Das ist allerdings keineswegs die einzige Leitlinie familienpolitischer Maßnahmen in der Gegenwart: Ein weiterer wichtiger Komplex betrifft die Veränderung der Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft; interessanterweise wird die Stellung des Mannes bisher nicht als solche problematisiert, sondern nur unter dem Gesichtspunkt der veränderten Stellung der Frau gesehen. Ebenso wenig wird die Stellung der Verwandtschaft bzw. des alten Menschen problematisiert. Auch der Strukturtypus der Kleinfamilie wird bei allen familienpolitischen Maßnahmen noch als unveränderbar vorausgesetzt. Vgl. z.B. die völlige Vernachlässigung des Problems von Wohngemeinschaften im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen "Familie und Wohnen" (Schriftenreihe des BMJFG, Band 20, Bonn 1975). Der Focus gegenwärtiger Familienpolitik ist eindeutig auf die Stellung der Frau und die Stellung des Kindes gerichtet.
- 12) Vgl. hierzu und zum folgenden: A. Herlth: Zur Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren für die familiäre Sozialisation. Vervielfältigtes Manuskript. Projektgruppe Wirkungsanalysen der Sozialpolitik, Bielefeld 1974.
- 13) Wir schließen aus unseren Überlegungen den unwahrscheinlichen Fall aus, daß sich ein negativer Zusammenhang zwischen der Gewährung von Kindergeld und erwünschten Sozialisationsleistungen ergibt; Alternative b) geht also davon aus, daß das Ergebnis einer solchen Untersuchung keinen Zusammenhang zwischen beiden Phänomenen postuliert.
- 14) So argumentiert die zweite Familienberichtscommission. Vgl. Familie und Sozialisation, a.a.O., S. 89. Gegenüber dieser Argumentation kann zusätzlich eingewandt werden, daß sie erst dann ausreichend begründet wäre, wenn die höhere Wirksamkeit der alternativ vorgeschlagenen Maßnahmen erwiesen ist. Zur Überschätzung pädagogischer Maßnahmen durch die Familienberichtscommission vgl. meine Besprechung: Zum Verhältnis von Soziologie und Politik - Das Beispiel zweiter Familienbericht. In: Zeitschrift für Soziologie, 5. Jg. (1976) S. 301-306.
- 15) Vgl. hierzu die systematischen Überlegungen bei U. Beck: Objektivität und Normativität - Die Theorie-Praxis-Debatte in der modernen deutschen und amerikanischen Soziologie, Reinbek bei Hamburg 1974.
- 16) Ein erster im Ergebnis unbefriedigender Versuch war bereits Anfang der 70er Jahre vom BMJFG unterstützt worden. Vgl. G. Hohorst: Beihilfen und Bildungsintentionen (Soziologische Arbeitshefte, Heft 9) TU Berlin 1972.

- 17) Dieser Anspruch ist nicht ganz so hoch wie derjenige nach "rationaler Politik", mit dem Wissenschaftler heute gerne ihre Nützlichkeit den Politikern andienen wollen; eine solche Forderung überstiege sowohl die Möglichkeiten der Wissenschaft, wie diejenigen der Politik, da beide m.E. unterschiedlichen Rationalitätskriterien unterliegen (vgl. hierzu Kaufmann, a.a.O. (FN 2), S. 48 ff.). In dieser Prämisse ist dennoch ein normativer Anspruch enthalten, welcher den zweifellos auch zu beobachtenden "symbolischen Gebrauch von Politik", d.h. die bloß am politischen Image und nicht an Sachproblemen orientierte Politik disqualifiziert. Vgl. hierzu M. Edelmann: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns. Frankfurt/New York 1976.
- 18) W.J. Goode: Die Struktur der Familie, Köln und Opladen 1967³, S. 32. - Noch extensiver differenziert Rudolf Rüberg: (1) Reproduktionsfunktion, (2) Sozialisationsfunktion, (3) Sozialisierungsfunktion, (4) Plazierungsfunktion, (5) Haushalts- und Freizeitfunktion, (6) Funktion des Spannungsausgleiches, (7) soziale Kontaktfunktion (Ehe und Familie im Wandel - Soziologische Aspekte, in: G. Stuck/L. Löffler: Einführung in die Eheberatung. Mainz 1971, S. 80). Insbesondere die soziale Kontaktfunktion fehlt im Katalog von Goode und des Beirats.
- 19) Wir stützen uns hierbei insbesondere auf Arbeiten von U. Bronfenbrenner: Vgl. U. Bronfenbrenner: Ökologische Sozialisationsforschung Hg. v. K. Lüscher, Stuttgart 1976.
- 20) Vgl. hierzu ausführlicher F.X. Kaufmann: Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung. In: W. Kulp und H.B. Haas (Hg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Bd. 92, II, Berlin 1977, S. 489-517. - Ders./ P. Schäfer: Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt - Ein Bezugsrahmen zur Problemexposition In: F.X. Kaufmann (Hg.): Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt, a.a.O., bes. S. 17 ff.
- 21) Vgl. hierzu ausführlicher F.X. Kaufmann: Legitimationsprobleme der Bevölkerungspolitik. In: ders. (Hg.): Bevölkerungsentwicklung zwischen Qualität und Quantität, Stuttgart 1976, S.201-214.