

“GESELLSCHAFTLICHE BEDINGUNGEN SOZIALPOLITISCHER INTERVENTION: STAAT, INTERMEDIÄRE INSTANZEN UND SELBSTHILFE”

Zum Stellenwert des Forschungsschwerpunkts

**“Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention:
Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe”
im Bezugsfeld von Sozialwissenschaft und Sozialpolitik**

Franz Xaver Kaufmann

Die im folgenden präsentierten Kurzberichte stammen aus Projekten, die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Schwerpunktprogramms “Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention: Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe” seit 1981 gefördert wurden. Dieses Schwerpunktprogramm ist von Mitgliedern der Sektion ‘Sozialpolitik’ der DGS entwickelt worden und wurde in der Zeitschrift für Sozialreform veröffentlicht (KAUFMANN u.a. 1981). Seiner Entstehung und seinem Inhalt nach geht es auf die Studiengruppe “Staatliche Sozialpolitik und nicht-professionelle Sozialsysteme” der Werner-Reimers-Stiftung in Bad Homburg zurück, welche in den Jahren 1977 bis 1980 den Schwerpunkt der Aktivitäten der Sektion ‘Sozialpolitik’ ausmachte.

Von 1981 bis 1985 werden von der DFG insgesamt 16 Projekte mit einem Finanzvolumen von insgesamt ca. 3 Mio. DM gefördert. Sie lassen sich schwerpunktmäßig folgenden vier Themenbereichen zuordnen:

1. Historisch-soziologische Studien zur Entstehung und Entwicklung bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen sowie ihrer möglichen Alternativen.
2. Studien zu Maßnahmen der örtlichen Sozialpolitik.
3. Studien zur Exploration von Selbsthilfepotentialen.
4. Studien zum Zusammenhang von professionellen und nicht-professionellen Unterstützungs- und Problemlösungsformen.

Die meisten Projekte lassen einen Beitrag zu zwei der o.a. Problemdimensionen erwarten. Im Vordergrund stehen Studien, die überkommene und alternative Formen sozialpolitischer Problembearbeitung einander gegenüberstellen oder die Wirksamkeit von Maßnahmen in bestimmten Hinsichten zu evaluieren suchen.

Im Rahmen dieser einleitenden Bemerkungen wird nicht auf die Projekte im einzelnen eingegangen, sondern lediglich versucht, einige Hinweise zur Bedeutung des Programms als ganzem zu geben.

Bereits bevor die fiskalischen Grenzen der Sozialpolitik in ihrem vollen Gewicht spürbar wurden, wurden durch die Sozialwissenschaften die Grenzen der Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen thematisiert. Während die Sozialpolitik unter den CDU-Regierungen bis 1966 einer Politik der Einkommensverteilung den Vorzug gab, verschob sich das Gewicht in der Ära Brandt eindeutig in die Richtung auf soziale Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen. Sozialpolitik wurde nunmehr das Ziel gesetzt, nicht mehr nur soziale Sicherheit (und in etwa angemessene Arbeitsbedingungen) zu garantieren, sondern sie sollte darüber hinaus ‘Lebensqualität’ vermitteln. Die Diskussion über immanente Grenzen der Wirksamkeit dieser neuen sozialpolitischen Strategie (entsprechende Maßnahmen waren selbstverständlich schon früher vorhanden, wurden aber weniger betont) wurde in der Bundesrepublik vor allem durch BADURA und GROSS (1976) eingeleitet. Im Vordergrund stand dabei das Problem der Professionalisierung oder der Herrschaft der Experten, doch erweiterte sich die Diskussion bald um Dimensionen, die bereits von Hans ACHINGER (1958) und Christian von FERBER (1967) mit den Stichworten Verrechtlichung, Ökonomisierung und Bürokratisierung in die Debatte gebracht worden waren. Offensichtlich neigen sozialpolitische Entwicklungen in ihrer konkreten Ausprägung dazu, sich von den Idealen, mit denen sie legitimiert wurden, zu entfernen und u.U. perverse Effekte zu zeitigen. Im Zusammenhang mit der entstehenden Alternativbewegung verbanden sich diese Gedanken um die Mitte

der 70er Jahre zu einem staatskritischen Konglomerat, das anstelle des sozialpolitischen Eingreifens erweiterte Freiräume für alte und neue Formen individueller und kollektiver Selbsthilfe forderte und sich hiervon größere Problemlösungskapazität versprach.

Bereits im Rahmen der Diskussion der Arbeitsgruppe der Werner-Reimers-Stiftung zeigte sich jedoch, daß diese ja auch bereits im 19. Jahrhundert vorhandene Gegenüberstellung von 'Staatshilfe' und 'Selbsthilfe' den eigentlichen Problemen, die uns das Spektrum gegenwärtiger sozialpolitischer Leistungen und sozialer Probleme stellt, nicht gerecht wird (vgl. BADURA/v. FERBER 1981; KAUFMANN 1982). Zum einen treffen die mit den Schlagworten Verrechtlichung, Ökonomisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung angesprochenen kritischen Perspektiven nicht auf alle Bereiche der Sozialpolitik in gleichem Maße zu. M.a.W. es gibt Leistungsbereiche, in denen diese Entwicklungen offensichtlich überwiegend benevolente und nicht perverse Effekte zeitigen. Zum anderen zeigt sich, daß dort, wo die Aktivierung von Selbsthilfepotentialen oder nicht-staatlichen Akteuren im Sinne von intermediären Instanzen zur Lösung sozialer Probleme günstige Prognosen gestellt werden können, diese nicht einfach dadurch entstehen, daß staatliche Interventionen eingeschränkt werden.

Damit konturierte sich als Aufgabe sozialwissenschaftlicher Analyse, die mit dem hier zu präsentierenden Schwerpunktprogramm verbunden wurde, die Frage nach den Bedingungen des Zusammenwirkens von Staat und intermediären Instanzen und Selbsthilfepotentialen, und zwar sowohl in der Steuerungsdimension wie in der Effektivitätsdimension.

Die Durchführung des Forschungsprogramms vollzieht sich in einer historischen Situation, in der die Leistungsfähigkeit zentralstaatlicher Sozialpolitik offensichtlich überfordert wird. Deshalb interessiert sich auch die praktische Politik für 'Alternativen' zu den herkömmlichen Formen sozialpolitischer Problembearbeitung, und es läßt sich sowohl auf der programmatischen wie auf der praktischen Ebene eine Verschiebung (oder Abschiebung) von Aufgaben weg vom Zentralstaat auf die kommunale Ebene, auf freie Wohlfahrtsträger oder freie Initiativen und herkömmliche Sozialverbände wie die Familie beobachten. Im Vordergrund scheint dabei jedoch weniger ein Interesse an effektiveren Problemlösungen als das Interesse an fiskalischen und parafiskalischen Einsparungen zu bestehen. Dies führt zu einer bloß 'symbolischen Dezentralisierung', d.h. es werden lediglich programmatische Aufgaben und Verantwortlichkeiten delegiert, ohne entsprechende Kompetenz und Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Für eine politikrelevante sozialwissenschaftliche Erforschung von Sozialpolitik ergibt sich aus dieser Situation das mittelfristige Ziel, Kriterien zur Beurteilung der politischen Rationalität sozialpolitischer Maßnahmen zu entwickeln. Hierbei sind mindestens vier Dimensionen zu berücksichtigen: Legitimation, Verteilung, Steuerbarkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen. Im Rahmen des Forschungsprogramms muß es darum gehen, die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen zur Entwicklung von analytischen Begriffen und Kriterien nutzbar zu machen, um Problemtypen und Maßnahmentypen danach zu spezifizieren, welche Träger politischer und/oder sozialer Aktion am ehesten geeignet sind, wirksame Problemlösungen zu generieren. Dabei stellen sich etwa folgende Fragen:

1. Welches sind immanente Grenzen der Wirksamkeit herkömmlicher Formen sozialpolitischer Intervention unter Berücksichtigung ihrer Nebenfolgen?
2. Durch welche Merkmale zeichnen sich Problemlagen typischerweise aus, bei denen die herkömmlichen Organisationsmittel des Staates - Geld und Recht - als Interventionsmittel nicht 'greifen'?
3. Welche Arten von Hilfen können hier unter welchen Bedingungen hilfreich sein?
4. Welche Arten und Orte der Institutionalisierung derartiger Hilfen scheinen aussichtsreich?
5. Wo liegen unsere Wissensdefizite, um derartige Fragen beantworten zu können?

Neben diesen unmittelbar sozialpolitisch relevanten Forschungsinteressen bietet der Fragenkomplex des Schwerpunktprogramms jedoch auch zahlreiche Anknüpfungspunkte für übergreifende sozialwissenschaftliche Erkenntnisinteressen, von denen hier nur einige angedeutet werden können:

1. Die Entwicklung einer Theorie des Wohlfahrtsstaats gehört zu den aktuellen Bemühungen gegenwärtiger Gesellschaftstheorie. Insoweit als Krisensymptome des Wohlfahrtsstaats nicht auf externe (z.B. Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung), sondern auf interne Ursachen zurückgeführt werden, lassen die Ergebnisse des Forschungsprogramms Beiträge zur näheren Prüfung entsprechender Hypothesen zum 'Staatsversagen' erwarten.
2. Sachlich mit der staatstheoretischen Diskussion verbunden ist die Frage nach der Steuerbarkeit von Versorgungsleistungen im Kontext marktwirtschaftlicher und sozialstaatlich strukturierter Gesellschaften. Die Theorie der Wohlfahrtsproduktion muß um die Steuerungsproblematik ergänzt werden. Hierbei müssen neben den klassischen Steuerungsmechanismen 'Markt' und 'Hierarchie' die in jüngster Zeit vermehrt diskutierten Steuerungsformen der 'Professionalität' und der 'Solidarität' berücksichtigt werden.

Zur Wirksamkeit der beiden letztgenannten Mechanismen sind aus den Projekten zahlreiche Befunde und Hinweise zu erwarten.

3. Wie bereits angedeutet, steht die Selbsthilfediskussion im Kontext einer breiten antimoder-nistischen Strömung, die typische Formen moderner Vergesellschaftung (z.B. Generalisierung von Verhaltenserwartungen, Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen, Formalisierung und Anonymisierung von Sozialbeziehungen u.a.m.) in Frage stellt. Die Forschungen zum Zusammenhang von formellen und informellen Bearbeitungsformen sozialer Probleme können zu einer genaueren Bestimmung der meist pauschal formulierten Gegenposition führen und insbesondere dazu beitragen, die Frage der Kompatibilität und Inkompatibilität unterschiedlicher Problemlösungsmuster (z.B. Universalismus vs. Partikularismus, Zentralisierung vs. Dezentralisierung, Formalisierung vs. Informalisierung) zu spezifizieren und an bestimmte soziale Voraussetzungen zu binden.

Literatur:

- ACHINGER, Hans 1958: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg (2.A. Frankfurt 1971)
- BADURA, Bernhard/GROSS, Peter 1976: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München
- BADURA, Bernhard/von FERBER, Christian (Hg) 1981: Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen. München
- FERBER, Christian, von 1967: Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft. Hamburg
- KAUFMANN, Franz-Xaver u.a. 1981: Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention: Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Ein neues Schwerpunktprogramm der Deutschen Forschungsgemeinschaft. In: Zeitschrift für Sozialreform, 27. Jg., H. 1: 31-49.
- KAUFMANN, Franz-Xaver (Hg) 1982: Staatliche Sozialpolitik und Familie. München