

3. Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention

Franz-Xaver Kaufmann

Das herkömmliche Politikverständnis geht mit einer gewissen Selbstverständlichkeit davon aus, daß Politik die Ziele, die sie sich gesteckt hat, auch zu erreichen vermöge, sofern die für die Zielerreichung erforderlichen Mittel tatsächlich aufgewendet werden. Erst seit Anfang der 60er Jahre beginnt sich – zunächst in den USA, seit 1969 auch in der Bundesrepublik – ein neuartiges Politikverständnis durchzusetzen, für das die *Bewirkbarkeit* von politisch erwünschten Wirkungen ein *Problem* darstellt. Politik wird nun nicht mehr bloß handlungstheoretisch – als Verhältnis von Lage, Ziel(en) und Maßnahme(n) – rekonstruiert, sondern systemtheoretisch als mehrstufiger, durch ein erhebliches Maß an Kontingenz zwischen den einzelnen Phasen zu kennzeichnender „politischer Prozeß“ verstanden. Sozialwissenschaftlichen Ausdruck findet diese neue Politikauffassung in zahlreichen Forschungsrichtungen, die hier nur stichwortartig erwähnt seien: Policy-Sciences, Social-Indicator-Movement, Evaluation-Research, Implementation-Research usw.¹. Diese Forschungsrichtungen setzen im Regelfall die Isolierbarkeit von politischen Einzelprozessen (bzw. „politischen Programmen“) voraus, eine ebenfalls noch stark vereinfachende Vorstellung, die man in jüngster Zeit durch komplexere Vorstellungen interdependenter politischer Prozesse und Programme abzulösen sucht.

Diese Entwicklung ist nicht auf Fortschritte des wissenschaftlichen Politikverständnisses zurückzuführen, sondern auch auf reale Veränderungen im

¹ Die Aufzählung der englischen Begriffe soll darauf aufmerksam machen, daß der Ursprung dieser Bewegung anwendungsbezogener Sozialwissenschaft in den Vereinigten Staaten liegt. Die Rezeption der amerikanischen Ansätze in Kontinental-Europa berücksichtigt häufig zu wenig die unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen von Politik, welche im Bereich der Sozialpolitik besonders markant sind. So sind in den Vereinigten Staaten die meisten sozialpolitischen Gesetze von vornherein zeitlich befristet und daher in weit höherem Maße revidierbar als in der Bundesrepublik. Auf diese Unterschiede kann im folgenden nicht systematisch eingegangen werden, doch bilden die europäischen, insbesondere die deutschen Verhältnisse den primären Erfahrungshintergrund dieses theoretischen Versuchs.

Zusammenhang von Politik. Die epochale Ausweitungstendenz der Staatstätigkeit im 20. Jahrhundert führt zu einem fortschreitenden Größenwachstum staatlicher Administration und in der Folge zu Steuerungs- und Koordinationsproblemen, welche die herkömmliche Kapazität politischer Willensbildung sprengen. Sodann bewirkt das Wachstum der Staatstätigkeit mit Bezug auf bestimmte Einwirkungsfelder auch eine Erhöhung der Interventionsdichte und damit der realen Interdependenz politischer Maßnahmen, deren Wirkungen immer häufiger in unkontrollierter Weise sich verstärken oder neutralisieren. Auf diese Weise werden die Wirkungsketten realer politischer Prozesse einerseits immer länger und andererseits immer unübersichtlicher. Das Politikmodell *eines* politischen Akteurs, der sich „Ziele setzt“, „Maßnahmen beschließt“ und dadurch „politisch beabsichtigte Wirkungen“ erzielt, entspricht den historischen Verhältnissen absoluter Fürstenherrschaft, aber auch wenn man die Vorstellungen auf die Entscheidungen demokratisch gewählter Parlamente ausdehnt, ist sie durch die Wirklichkeit längst überholt. Der Spielraum innovativer, zielorientierter Politik wird nicht nur durch das Spiel der Interessen und entgegenstehende Machtverhältnisse, sondern im zunehmenden Maße durch die Konsequenzen früherer politischer Entscheidungen eingeeengt.

Der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit Politik scheint sich in dieser Situation eine große Chance zu bieten. Der Koordinationsbedarf praktischer Politik erheischt Übersicht und neue Verfahren; er erfordert Systematisierung und Generalisierung, die Entwicklung komplexerer Vorstellungen über die im politischen Geschäft wirksamen Zusammenhänge sowie über die Eigenschaften der verschiedenen Sachbereiche, auf die politische Maßnahmen einwirken. Der entstandene Bedarf an Politikberatung sollte – so läßt sich vermuten – den einschlägigen Wissenschaften neue Impulse zu Theoriebildung und empirischer Forschung geben. Auch wenn man die (in Berücksichtigung politischer Instrumentalisierungsinteressen durchaus berechtigten) Widerstände innerhalb des Wissenschaftssystems gegen anwendungsorientierte Forschung in Rechnung stellt, bleibt der bisherige Ertrag sozialwissenschaftlicher Beschäftigung mit Politik enttäuschend. Zwischen kritischer Attitüde bzw. hochabstrakten Systematisierungsversuchen auf der Theorieseite und bloß induktiven Verallgemeinerungsversuchen auf der Empirieseite bleibt ein weites Feld offen, das sich durch den Begriff *anwendungsbezogene Grundlagenforschung* bezeichnen läßt. Ziel anwendungsbezogener Grundlagenforschung ist es nicht, einen unmittelbaren Beitrag zur Lösung praktischer Probleme zu leisten, sondern die theoretischen, d. h. begrifflichen und methodischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß konkrete Formen wissenschaftlicher und praktischer Empirie zur rationalen Problemlösung eingesetzt werden können².

² Zur Abgrenzung von Grundlagenforschung, angewandter Forschung und anwendungsbezogener Grundlagenforschung vgl. Kaufmann/Lohan (1977: 280ff.). Zum

Der geringe Ertrag sozialwissenschaftlicher Erklärungs- und Systematisierungsleistungen politisch-administrativer Praxis ist nicht in erster Linie durch Forschungsabstinenz zu erklären, sondern durch die Tücken des Forschungsfeldes selbst. Damit sind nicht die bekannten Widerstände von Organisationen und ihren Angehörigen gemeint, sich von Außenstehenden „beforschen“ zu lassen; die „Tücke des Objekts“ liegt vielmehr in seiner bereits erwähnten realen Komplexität, d. h. Vielfältigkeit und Interdependenz. Es ist offensichtlich sehr schwierig, zwischen den von der politisch-administrativen Praxis hervorgehobenen Besonderheiten aller Einzelfälle und der Allgemeinheit einer Theorie des „politischen Prozesses“ eine *mittlere Abstraktionslage* zu finden, welche gleichzeitig den abstrahierenden Einsatz sozialwissenschaftlicher Konzepte zur Rekonstruktion der Wirklichkeit *und* die kognitive Vermittlung zu praxisrelevanten Problemstellungen gestattet. Die folgenden Überlegungen zur soziologischen Konzeptualisierung von Sozialpolitik und zur Systematisierung sozialpolitischer Interventionsformen stellen einen Versuch dar, in dieser Richtung weiterzukommen³.

3.1. Sozialpolitische Intervention als Gegenstand soziologischer Theorie

Im Unterschied zum angelsächsischen und französischen Sprachraum hat das Wort und der Wissenschaftsbereich „Sozialpolitik“ bereits eine über 100jährige Tradition, so daß über die wissenschaftliche Dignität des Gegenstandes wenig Worte erforderlich scheinen. Aber die vielfältigen und stets erneuten Versuche einer Bestimmung des Begriffs „Sozialpolitik“ sollten eher zur Vorsicht mahnen. Was ist das Gemeinsame, das uns berechtigt, gerade Sozialpolitik (und nicht etwa Gesellschaftspolitik oder Innenpolitik bzw. Familien-, Gesundheits-, Sozialversicherungs- oder Bildungspolitik usw.) zum Ausgangspunkt anwendungsbezogener soziologischer Theoriebildung zu machen? Die wesentlichen Argumente können hier nur stichwortartig aufgeführt werden.

hier nicht angesprochenen, aber in diesem Zusammenhang selbstverständlich mit zu bedenkenden Problem der Vermittlung sozialwissenschaftlichen Wissens in politische Handlungskontexte vgl. Kaufmann (1977a: 48 ff.).

³ Der vorliegende Beitrag soll eine Reihe theoretischer Annahmen zur Systematisierung der sozialpolitischen Interventionsformen explizieren, die bereits in früheren Arbeiten angedeutet wurden (vgl. Kaufmann 1977c: 390 f.; Kaufmann et al. 1980: 41 ff.). Sein thesenförmiger Entwurf führte zu einer für mich sehr fruchtbaren Diskussion im Rahmen der Studiengruppe „Staatliche Sozialpolitik und nicht-professionelle Sozialsysteme“. Kritische Anregungen von Teilnehmern an der damaligen Diskussion spiegeln sich auch in einigen Beiträgen dieses Bandes; die nachfolgenden Formulierungen suchen diesen Einwänden in einigen Punkten Rechnung zu tragen.

1. Wortgeschichtlich taucht der Begriff „Social-Politik“ um die Mitte des vorigen Jahrhunderts im Kontext der entstehenden Social-Wissenschaft auf, um die „Vermittlung“ von „marktgesellschaftlicher ‚Privatsphäre‘ und rechtsstaatlicher ‚Öffentlichkeit‘“ zu bezeichnen (vgl. *Pankoke* 1970: bes. 177 ff.). Der Begriff hat also bereits historisch einen explizit gesellschaftstheoretischen Bezug.

2. Der Begriff ist in Wissenschaft und Praxis eingebürgert und hat gerade im letzten Jahrzehnt auch in der Praxis (z. B. durch den Einbezug „kommunaler Sozialpolitik“) eine Ausweitung erfahren, die ihn nach einer zeitweisen Verengung auf den Bereich der sozialen Sicherung wiederum dem wissenschaftlichen Begriffsumfang annähert. Auch hat er sich in den letzten 20 Jahren international durchgesetzt.

3. Der Begriff verweist auf eine mittlere Abstraktionsebene der Politikbetrachtung. Er ist weder so allgemein wie „Politik“ oder „Gesellschaftspolitik“ noch so konkret wie die durch institutionelle Grenzen unmittelbar identifizierbaren Teilbereiche wie „Familie“, „Jugend“, „Arbeitsschutz“, „Bildung“ oder „Gesundheit“.

4. Es lassen sich für die verschiedenen Teilbereiche von „Sozialpolitik“ *gemeinsame* soziologische Merkmale namhaft machen, welche eine theoretische Rekonstruktion auf diesem Niveau rechtfertigen.

Die Begründung dieses letzten Arguments führt unmittelbar zum Gegenstand dieser Überlegungen.

Die Vielfalt dessen, was sich historisch als Sozialpolitik darbietet⁴ wird von der Rechtswissenschaft im wesentlichen unter den Rubriken „Arbeits- und Sozialrecht“, von der Nationalökonomie unter den Rubriken „Verteilungspolitik“ oder „Transferökonomie“ abgehandelt. Im Bereich der Politikwissenschaft und der Soziologie scheint sich „Sozialpolitik“ als Gebietsbezeichnung einzubürgern, ohne daß schon von einer allgemein anerkannten theoretischen Perspektive – der verteilungstheoretischen im Bereich der Wirtschaftswissenschaften vergleichbar⁵ – die Rede sein könnte.

3.1.1. Von der normativen zur wirkungsanalytischen Perspektive

Vergleicht man die vorliegenden soziologischen und politikwissenschaftlichen Ansätze⁶ so besteht zunächst weitgehende Übereinstimmung dahingehend, daß

⁴ Überblicke geben für Deutschland *Gladen* (1974) und *Lampert* (1980: 35 ff.). Zur internationalen Entwicklung vgl. insbesondere *Hecló* (1974) und *Flora/Heidenheimer* (Hrsg.) (1981).

⁵ Zur verteilungstheoretischen Perspektive vgl. *Liefmann-Keil* (1961); *Griliches* et al. (1978).

⁶ Einen Überblick über die deutschsprachigen, z. T. konkurrierenden, z. T. sich ergänzenden Ansätze bieten die Beiträge in *Murswieck* (Hrsg.) (1976) und *von Ferber/Kaufmann* (Hrsg.) (1977).

„Sozialpolitik“ als Teil oder Bereich *staatlicher* Politik konzipiert wird. Dies ist insofern nicht selbstverständlich, als es – historisch gesprochen – Sozialpolitik mit dem Verhältnis von „Staat“ und „Gesellschaft“ (im Sinne der Hegel'schen Tradition) zu hat und die Rede von „betrieblicher“ oder „kommunaler“ Sozialpolitik auf außerstaatliche Träger sozialpolitischer Maßnahmen verweist. In der Tat gehört es zu den systematisch relevanten empirischen Merkmalen der deutschen Sozialpolitik, daß hier staatlich dekretierte Maßnahmen in hohem Umfange durch nichtstaatliche und d. h. gegenüber staatlichen Instanzen nicht-weisungsgebundene Träger (Sozialversicherung, Verbändewohlfahrt, Kommunen u. a. m.) durchgeführt werden⁷ und das Verhältnis von staatlicher und „gesellschaftlicher“ Steuerung *umstritten* ist.

Dennoch scheint es nicht zuletzt aus diesem Grunde sinnvoll, im Rahmen eines theoretischen Ansatzes den Staat als Ausgangspunkt und politischen Umschlagpunkt von Sozialpolitik anzunehmen, da auf diese Weise das umstrittene Maß staatlicher Steuerung als Beziehung des Staates zu anderen „Trägern“ von Sozialpolitik (und zu den hinter ihnen stehenden gesellschaftlichen Interessen) konstruiert werden kann⁸.

Wodurch unterscheidet sich jedoch Sozialpolitik von anderen Formen staatlicher Politik? Was rechtfertigt ihre gesonderte Betrachtung? Hier gehen die Auffassungen – wie die vielfältigen Definitions- und Interpretationsversuche von Sozialpolitik zeigen – unter den Autoren weit auseinander.

Ohne die Begriffsdiskussion hier im einzelnen aufzunehmen, lassen sich m. E. im wesentlichen folgende Grundorientierungen unterscheiden:

1. Maßnahmenorientierte Abgrenzungen: Sie finden sich am häufigsten in der praxisnahen Literatur und orientieren sich überwiegend an institutionellen Zuständigkeiten. Sie sind für die Theoriebildung nur als empirischer Prüfstein der Tauglichkeit abstrahierender Gesichtspunkte relevant.

2. Ziel- bzw. wertorientierte Abgrenzungen: Fast alle älteren, abstrahierenden Definitionsversuche von Sozialpolitik orientieren sich an der normativen Ausrichtung sozialpolitischer Maßnahmen, bestimmen Sozialpolitik also beispielsweise als auf die Verwirklichung von Freiheit, Wohlfahrt, sozialer Sicherheit oder sozialer Gerechtigkeit ausgerichtete Politik. Im Sinne einer vom

⁶ Einen Überblick über die deutschsprachigen, z. T. konkurrierenden, z. T. sich ergänzenden Ansätze bieten die Beiträge in *Murswieck* (Hrsg.) (1976) und von *Ferber/Kaufmann* (Hrsg.) (1977).

⁷ Auch wenn dies im internationalen Vergleich für die Bundesrepublik besonders deutlich hervortritt, lassen sich Phänomene der „Parastaatlichen Fremdimplementation“ (*Offe*) und der Delegation sozialpolitischer Kompetenzen an dezentrale Träger auch in anderen Ländern finden. Dies hat, wie zu zeigen sein wird, teilweise in der Sache liegende Gründe.

⁸ Im Falle föderativer Staaten wie der Bundesrepublik sind als Referenzpunkt je nach Zuständigkeit bald der Zentralstaat (Bund), bald die Gliedstaaten (Länder), in einigen Fällen auch beide Ebenen der Staatlichkeit zu berücksichtigen.

Inhalt der Zielsetzungen abstrahierenden Definition läßt sich dann mit *Zwiedineck-Südenhorst* formulieren: „Die Sozialpolitik umfaßt tatsächliches zielbewußtes Gestalten und praktisches Wollen im Hinblick auf das Soziale“ (1911: 37).

3. Gegen derartige normative Bestimmungen von Sozialpolitik ist mit Recht kritisch eingewandt worden, daß normative Gesichtspunkte und „Ziele“ zwischen den politischen Akteuren häufig kontrovers sind, und daß auch der Wissenschaftler „unfähig ist, für die Validität und Verbindlichkeit der zugrundegelegten normativen Standpunkte einzustehen“ (*Lenhardt/Offe* 1977: 100). Statt dessen wird vorgeschlagen, Sozialpolitik von ihren gesellschaftlichen Funktionen her zu bestimmen, d. h. derjenigen Leistung, welche Sozialpolitik im Kontext einer bestimmten (konkret der kapitalistischen) Gesellschaftsformation erfüllt. So definieren beispielsweise *Sachße* und *Tennstedt* im Anschluß an *Lenhardt/Offe* Sozialpolitik als „die Gesamtheit staatlicher Maßnahmen zur Herstellung, Erhaltung und Sicherung eines verwertbaren Bestandes von Arbeitskräften in der spezifischen Form der Lohnarbeit“ (1980: 14). Allerdings ist auch gegen solche „funktionale“ Bestimmungsversuche der Einwand möglich, daß jegliche Funktionsbestimmung Annahmen über den systemischen Zusammenhang voraussetzt, mit Bezug auf den eine Funktion bestimmt werden soll. Für die Bestimmung derartiger „Systemreferenzen“ stehen eine Vielzahl von Optionen offen, die ihrerseits nur durch (häufig verdeckte) normative Vorentscheidungen reduziert werden können. Die relative Beliebigkeit obiger ‚Funktionsbestimmung‘ wird beispielsweise sichtbar, wenn man berücksichtigt, daß der Kreis der Anspruchsberechtigten immer häufiger auch die Selbständig-Erwerbenden und Nicht-Erwerbsfähigen umfaßt, die Berechtigung also nicht mehr an das unselbständige Arbeitsverhältnis, sondern an die Staatsbürgerqualität anschließt. Die Unterscheidung von ‚Funktion‘ (als Beziehung eines Teilsystems zur übergeordneten Einheit, von der es als Teil betrachtet wird) und ‚Leistung‘ (als Beziehung eines Teilsystems zu anderen Teilsystemen⁹) kann hier zur Klarheit des Denkens beitragen: Zweifellos trägt Sozialpolitik zur Erhaltung gesellschaftlicher Zusammenhänge bei, allerdings nicht i. S. bloßer Stabilisierung, sondern auch der Transformation von Produktions- und Reproduktionsverhältnissen¹⁰. Da Sozialpolitik – wie zu zeigen sein wird – gerade in der Verknüpfung von Leistungen unterschiedlicher funktionaler Teilsysteme der Gesellschaft im Hinblick auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung besteht, bleibt ihre Funktion ‚für das Ganze‘ relativ diffus bzw. vielschichtig. Dagegen lassen sich ihre Leistungen durchaus beschreiben und analysieren.

⁹ Die an sich alte Unterscheidung wird von *Luhmann* (1981: 81 ff.) ausgearbeitet.

¹⁰ Die hat bereits *E. Heimann* (1929) deutlich herausgearbeitet.

4. Die spezifische Differenz der Richtung staatlicher Politik läßt sich jedoch nicht nur durch normative, sondern ebenso durch kognitive Annahmen definieren. Wir können Sozialpolitik auch von ihrem *Wirkungsfeld* her zu bestimmen versuchen, indem wir fragen, auf welche Sachverhalte Sozialpolitik einwirkt bzw. einzuwirken beansprucht. Auch diese Definitionsversuche haben eine alte Tradition: Die ökonomische Perspektive der Sozialpolitik rekurriert noch immer auf die klassische Definition *Adolf Wagners* als „Politik des Staates, welche Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung zu bekämpfen sucht“ (1891: 4). Soziologisch ergiebiger erscheint die Definition von *Borkiewicz*: „Sozialpolitik ist . . . die in Gesetzgebung und Verwaltung sich äußernde Stellungnahme des Staates zu den sozialen Gegensätzen“ (1899: 334f.); zahlreiche Theoretiker der Sozialpolitik sind ihm darin gefolgt, daß das Wirkungsfeld von Sozialpolitik das *Verhältnis* zwischen verschiedenen Klassen oder sozialen Gruppen sei. Demgegenüber betonen neuere, stärker vom Wohlfahrtsgedanken herkommende Autoren die wirtschaftliche und soziale Stellung oder die „Lebenslage“ von Personen bzw. Personenmehrheiten als das eigentliche Wirkungsfeld der Sozialpolitik¹¹.

In der Perspektive des neueren Politikverständnisses, für das die Bewirkbarkeit von politisch erwünschten Wirkungen (und natürlich ebenso der Ausschluß unerwünschter Wirkungen) ein Problem darstellt, empfiehlt es sich, die letztgenannte Betrachtungsweise zum Ausgangspunkt weiterführender theoretischer Überlegungen zu machen. Wir genügen damit nicht nur den Anforderungen, welche schon *Max Weber* (1904) an die wissenschaftliche Beschäftigung mit Sozialpolitik gestellt hat, wir gewinnen darüber hinaus unmittelbaren Anschluß an die neueren Entwicklungen in Politikwissenschaft und Soziologie und können uns gleichzeitig auf eine sehr alte sozialwissenschaftliche Tradition berufen.

3.1.2. Sozialpolitik als Intervention des Staates in die ‚sozialen Verhältnisse‘

Wie bereits erwähnt, taucht der Begriff „Social-Politik“ zuerst im Kontext der Hegel'schen Unterscheidung von „Staat“ und „Gesellschaft“ bei einer Reihe politisch durchaus unterschiedlich orientierter Denker um die Mitte des letzten Jahrhunderts auf (*Born* 1966; *Pankoke* 1970). Die in diesem Zusammenhang zu erwähnenden Gründungsväter der deutschen Sozialwissenschaft – *W. H. Riehl*, *F. v. Baader*, *R. v. Mohl* und *L. v. Stein* – unterscheiden sich zwar hinsichtlich des Gesellschaftsbegriffs und hinsichtlich der Mittel, mit denen die

¹¹ Unter ‚Lebenslage‘ versteht *Weisser* (1952) den „Spielraum“, welchen Menschen „objektiv nachhaltig“ bei der Befriedigung ihrer „wesentlichen Interessen“ (später „Grundanliegen“) haben. Zur Weiterentwicklung des Konzepts der Lebenslage vgl. den Beitrag von *A. Herlth* in diesem Band.

„Soziale Frage“ zu lösen sei. Sie stimmen jedoch in der Definition dieser „socialen Frage“ als Problem der durch die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse bedingten sozialen Ungleichheit und daraus resultierender Verelendung der vermögenslosen Bevölkerungsschicht weitgehend überein. Sozialpolitik hat es demzufolge mit der Lösung der sozialen Frage durch staatliches Einwirken auf die gesellschaftlichen Verhältnisse zu tun, ein Gedanke, der vor allem von *Robert von Mohl* und *Lorenz von Stein* mit unterschiedlichen Akzentsetzungen entwickelt wurde (vgl. *Angermann* 1962; *Böckenförde* 1976). Die sozialpolitischen Möglichkeiten des Staates können jedoch nur in dem Umfange aktiviert werden, als die sozial benachteiligten Gruppen Einfluß auf den Staat zu gewinnen vermögen; daher die große Bedeutung des allgemeinen Wahlrechts und die Bestimmung von „Sozialpolitik“ als *Vermittlung* von „Staat“ und „Gesellschaft“. Wir vermögen heute durch eine systemtheoretische Betrachtungsweise und die damit verbundene Unterscheidung der Relationen (1) Wahlberechtigte und Politik, (2) Politik und Verwaltung, (3) Verwaltung und Publikum die Doppelbeziehung von Staat und gesellschaftlichen Kräften deutlicher zu unterscheiden und damit auch zu verdeutlichen, daß diejenigen, welche auf die Formulierung politischer Programme Einfluß nehmen, nicht notwendigerweise identisch mit deren Adressaten sind.

Das Wirkungsfeld der Außenpolitik eines Landes sind seine internationalen Beziehungen bzw. der politische Zusammenhang, in dem diese sich ereignen. Als Wirkungsfeld der Wirtschaftspolitik läßt sich das marktmäßig gesteuerte „Wirtschaftssystem“ angeben; dabei ist die Isolierbarkeit von Wirtschaftspolitik gerade dadurch konstituiert, daß sich in kapitalistischen Gesellschaften Produktion und Verteilung wirtschaftlicher Güter zu einem marktmäßig gesteuerten Teilsystem ausdifferenziert haben. Wie aber läßt sich das *Wirkungsfeld von Sozialpolitik* abgrenzen? Nachdem der Terminus „Gesellschaft“ heute übereinstimmend zur Kennzeichnung des auch den Staat übergreifenden „Gesamtzusammenhangs“ gebraucht wird, läßt sich das Wirkungsfeld der Sozialpolitik nicht mehr durch einen Nach-Hegel'schen Gesellschaftsbegriff ansprechen. *Die scheinbare Diffusität des Wirkungsfeldes ist darauf zurückzuführen, daß ein einheitlicher teilsystemischer Zusammenhang wie im Falle der „Wirtschaft“ hier nicht gegeben ist.* Adressaten sozialpolitischer Maßnahmen sind „wirtschaftlich und/oder sozial absolut oder relativ schwache Personenmehrheiten“ (*Lampert* 1980: 7), die aber ihrerseits in unterschiedlichem Grade sozial organisiert bzw. isoliert sind und bei genauerer Betrachtung als „Personenmehrheiten“ nur unter dem Gesichtspunkt bestimmter sozialer Merkmale (z. B. als Arbeiter, Eltern, Kinder, Schüler usw.) anspruchsberechtigt und damit anvisiert sind.

In Übereinstimmung mit einem verbreiteten Sprachgebrauch bezeichnen wir als Wirkungsfeld der Sozialpolitik die ‚sozialen Verhältnisse‘: Die sowohl deskriptive wie normative Komponente des Wortes ‚sozial‘ (vgl. *Geck* 1963), also die Verknüpfung von ‚zwischenmenschlich‘ und ‚an Gleichheit und

Gerechtigkeit orientiert' ist dabei durchaus beabsichtigt, da sie wesentliche Momente neuzeitlicher Sozialbeziehungen (die grundsätzlich als Verhältnisse zwischen gleichberechtigten Menschen konzipiert werden) einschließt¹². ‚Soziale Verhältnisse‘, das sind die Lebensverhältnisse natürlicher Personen in der Perspektive ihrer Teilhabe an den unter bestimmten historischen Bedingungen gegebenen gesellschaftlichen Möglichkeiten, und zwar unter dem Gesichtspunkt ihrer Vergleichbarkeit¹³. Vergleichbar werden dabei natürliche Personen sowohl nach Kategorien gesellschaftlich definierter Eigenschaften (Statusmerkmale) als auch nach Kategorien ihrer Teilhabemöglichkeiten (Lebenslagenmerkmale: Arbeitsverhältnisse, Einkommen, Wohnverhältnisse, ärztliche Versorgung, Klage- oder Mitbestimmungsrechte usw.). Insoweit als bestimmten Statuskategorien Defizite hinsichtlich bestimmter Teilhabemöglichkeiten zugeschrieben werden (was stets einen Vergleich – sei es mit einem ‚Normalstandard‘, sei es mit anderen Statusgruppen – impliziert) und insoweit als politische Maßnahmen auf die Behebung dieser Defizite gerichtet sind, kann man von sozialpolitischen Maßnahmen sprechen¹⁴. Mit dieser Definition werden hier primär analytische Zwecke verfolgt. Zwar läßt sich unschwer nachweisen, daß der explizite Sinn der meisten sozialpolitischen Maßnahmen von

¹² Daß die ältere Soziologie dem Wort ‚sozial‘ einen breiteren Bedeutungskontext gibt, also auch Phänomene einschließt, die der alltägliche Sprachgebrauch eher als ‚gesellschaftlich‘ oder gar als ‚organisiert‘ bezeichnen würde, sollte nicht stören. Der alltägliche Sprachgebrauch, der auf personennahe Verhältnisse abhebt, ist in diesem Fall trennschärfer, und in der Soziologie hat das Wort ‚sozial‘ inzwischen seine Kategorialität weitgehend verloren.

¹³ Gesellschaftstheoretisch wird dieses Postulat eines Ausgleichs der Teilhabemöglichkeiten durch das Postulat der *Inklusion* legitimiert: „Jede Person muß danach Zugang zu allen Funktionskreisen erhalten können. Jeder muß rechtsfähig sein, eine Familie gründen können, politische Macht mit ausüben oder doch mit kontrollieren können; jeder muß in Schulen erzogen werden, im Bedarfsfalle medizinisch versorgt werden, am Wirtschaftsverkehr teilnehmen können. *Das Prinzip der Inklusion ersetzt jene Solidarität, die darauf beruhte, daß man einer und nur einer Gruppe angehörte.*“ (Luhmann 1980: 30f.; vgl. bereits Parsons 1972: 32 ff.). Wie Luhmann (1981) herausarbeitet, liegt das Prinzip der Inklusion der gesamten wohlfahrtsstaatlichen Dynamik zugrunde. Im Begriff ‚soziale Verhältnisse‘ ist weiterhin impliziert, daß es sich hier – analog dem *Marx*'schen Begriff der Produktionsverhältnisse um – „notwendige, von ihrem Willen unabhängige Verhältnisse“ (Marx 1859: 8) handelt, welche die Menschen um ihrer Existenz willen eingehen: Als Arbeits- oder Mietverhältnis, als Mitglied in Berufsverbänden oder Sozialversicherungen usw., als Klient sozialer Dienste oder als Publikum von Verwaltungen. ‚Notwendig‘ ist das Eingehen dieser Verhältnisse aufgrund des zunehmenden Schwindens von Selbstversorgungsmöglichkeiten. Dabei kann (und dies unterschlägt die *Marx*'sche Bestimmung) ein unterschiedlicher Spielraum hinsichtlich der Wahl solcher Verhältnisse gegeben sein, deren Ausgestaltung allerdings angesichts der für moderne Teilhabeformen typischen Formalisierung dennoch als ‚von ihrem Willen unabhängig‘ zu qualifizieren ist.

¹⁴ Es besteht also kein Gegensatz zwischen der älteren Definition des Wirkungsfeldes als ‚Verhältnisse zwischen sozialen Gruppen‘ und ‚Lebenslagen‘. Beide Bestimmungen

unserer Begriffsbestimmung gedeckt ist, aber natürlich sind auch andere Effekte und Absichten möglich: Insoweit sich die Statuskategorisierung beispielsweise auf organisationsfähige Personenmehrheiten bezieht, kann die Verbesserung von Teilhabemöglichkeiten auch den politischen Nebeneffekt höherer Gruppenmacht bewirken, und dies kann von einzelnen Akteuren durchaus beabsichtigt sein. Wenn wir politische Maßnahmen insoweit als sozialpolitisch bezeichnen, als sie die Verbesserung von Teilhabemöglichkeiten sozial schwacher Personenmehrheiten betreffen, so ist damit in erster Linie impliziert, daß das primäre Wirkungsfeld der politischen Maßnahmen im Bereich der Teilhabemöglichkeiten gesehen wird. Wenn beispielsweise ein Konjunkturprogramm neben der Verbesserung der Wirtschaftslage von Unternehmungen auch die Schaffung von Arbeitsplätzen bezweckt, so ist diese Schaffung von Teilhabemöglichkeiten als sozialpolitisch zu qualifizieren, jedoch im Sinne unseres analytischen Zugriffs als Nebeneffekt wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

3.1.3. Sozialpolitische Intervention als mehrstufiger Prozeß

Neben denjenigen Einwänden, die sich aus einer anderen als der hier vertretenen wirkungsorientierten Betrachtungsweise ergeben können, muß auch ein möglicher Einwand bedacht werden, der durchaus auf der Linie unserer Betrachtungen liegt: Kann denn staatliches Handeln überhaupt auf die sozialen Verhältnisse einwirken? Beschränkt sich staatliches Handeln nicht im wesentlichen auf die Beeinflussung der gesellschaftlichen Bedingungen, von denen die sozialen Verhältnisse in höchst kontingenter Weise nur abhängen? Ein weiteres kommt hinzu: Während am Ursprung der Sozialpolitik staatliche Eingriffe in einen noch weitgehend staatsfrei konstituierten ‚gesellschaftlichen Raum‘ intervenierten, ist im Zuge der Entfaltung von Sozialpolitik das Verhältnis zwischen den sozialen Klassen und Gruppen beeinflußt worden. Durch sozialpolitische Maßnahmen wandeln sich die sozialen Verhältnisse und damit die sozialpolitischen Erfordernisse. Die entfaltete Sozialpolitik wird selbst Element der gesellschaftlichen Verhältnisse (*Achinger* 1958). Damit werden in gewissem Sinne die bereits etablierten sozialpolitischen Einrichtungen selbst Gegenstand

beleuchten vielmehr verschiedene Seiten eines zusammenhängenden Phänomens. Die älteren Bestimmungen gingen zumeist von der ‚Arbeiterfrage‘ aus und verstanden daher unter Sozialpolitik im wesentlichen die Vergrößerung der Teilhabemöglichkeiten der Arbeiter, die als soziale Klasse – also als Kollektiv – bestimmt wurden. In dem Maße allerdings, als die mit dem Arbeiterstatus verknüpften Teilhabemöglichkeiten verbessert wurden, verschwand augenscheinlich auch der ‚Klassencharakter‘, d. h. die höhere Komplexität der sozialen Verflechtungen wurde sichtbar und damit auch die Möglichkeit, Arbeiter und Nicht-Arbeiter nach anderen Statusmerkmalen (z. B. als ‚Erziehungsberechtigte‘ oder ‚über 60jährige‘) zusammenzufassen.

neuer staatlicher Interventionen: Sie können ausgebaut, umprogrammiert oder auch eingestellt werden. Ihre Träger entfalten – ähnlich den organisierten Gruppen sozialpolitischer Adressaten – einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Prozesse politischer Willensbildung.

Die mit diesen Hinweisen angedeuteten analytischen Schwierigkeiten sind in den Griff zu bekommen, wenn man zwei in die neuere Theoriediskussion bereits eingeführte Perspektiven miteinander verknüpft, nämlich die politikwissenschaftliche Einsicht in die Mehrstufigkeit politischer Prozesse und die soziologische Unterscheidung unterschiedlicher Ebenen gesellschaftlicher Realität. Der Gedanke einer *Mehrstufigkeit politischer Prozesse* hat sich im Zusammenhang mit der systemtheoretischen Betrachtungsweise von Politik entwickelt (bahnbrechend *Easton* 1965a, b). Grundlegend ist dabei der (bereits im Prinzip der Gewaltenteilung angelegte) Gedanke einer strukturellen Trennung von Politik und Verwaltung, welche jedoch prozessual in hohem Umfang durch Prozesse der Informationsverarbeitung miteinander verbunden sind. Der Output des ‚politischen Systems‘ (z. B. ein Gesetz) wird zum Input des ‚administrativen Systems‘. Ersteres ist allerdings auch auf Informationen und Leistungen des letzteren angewiesen; diese können ihrerseits entweder als Inputs in den politischen Entscheidungsprozeß oder als Rückkopplungsmechanismen (hierzu *Deutsch* 1963) konzipiert werden.

Diese zweistufige Betrachtungsweise ist zur Mehrstufigkeit steigerbar: Es lassen sich auch innerhalb des politischen und des administrativen Systems strukturell ausdifferenzierte Teilsysteme identifizieren, die durch Output-Input und Feedback-Relationen miteinander verknüpft sind. Dieses Problem wurde zunächst im Zusammenhang mit der Planungstheorie erkannt und als Problem mehrstufiger Planung thematisiert (vgl. *Luhmann* 1968; *Ozbekhan* 1969). Durch die in der Zwischenzeit eingetretene stärkere Betonung des Politikvollzugs hat sich die Sensibilität für den Umstand deutlich erhöht, daß staatliche Maßnahmen nicht nur unter Einwirkung vielfältiger Einflüsse konzipiert und beschlossen werden, sondern daß auch ihr Vollzug i. d. R. durch andere Träger und Einrichtungen erfolgt als diejenigen, die sie beschlossen haben (vgl. *Pressman/Wildavsky* 1973; *Scharpf* et al. 1976). Hieraus folgt eine gegenüber älteren, normativen Auffassungen des politischen Prozesses veränderte Perspektive: An die Stelle eines handlungstheoretischen, am Zweck-Mittel-Denken orientierten Politikbegriffs tritt die (inter-)systemtheoretische Auffassung eines mehrstufigen politischen Prozesses, innerhalb dessen einerseits übergreifende politische Vorstellungen („Ziele“, „Programme“) kleingearbeitet und in wirkungsrelevante Maßnahmen umgesetzt werden, bei dem jedoch gleichzeitig auf jeder Stufe – und d. h. hinsichtlich jedes beteiligten Systems – zusätzliche Einflüsse mit zu berücksichtigen sind, die zu Zielverschiebungen, Vollzugsdefiziten oder Nebenwirkungen Anlaß geben können. Diese Problematik wird vor allem unter dem Stichwort Implementationsforschung abgehandelt (zusammenfas-

send *Windhoff-Héritier* 1980; *Sabatier/Mazmanian* 1982). Empirische Untersuchungen politischer Prozesse lassen jedoch erkennen, daß die Trennung von politischer Planung und Politikvollzug auch überzogen werden kann, daß also effektive Politik nicht zuletzt darauf beruht, daß zwischen beiden Bereichen ausreichende Verknüpfungen bestehen. Deshalb wird neuerdings versucht, die Implementationsproblematik wiederum in eine übergreifende steuerungstheoretische Formulierung des Politikproblems überzuführen¹⁵.

Die Konzeptualisierung gesellschaftlicher *Realität als Mehrebenenphänomen* geht zuerst auf strukturfunktionalistische Arbeiten zurück. So unterscheidet *T. Parsons* vier „Organisationsebenen der Sozialstruktur“, auf denen jeweils die Funktionserfordernisse des AGIL-Schemas analysiert werden¹⁶. Für *Parsons* stehen diese Organisationsebenen in einem Verhältnis hierarchischer Determination, d. h. Strukturen und Prozesse auf der ‚Gesellschaftsebene‘ bestimmen darüber, was auf der ‚institutionellen Ebene‘ möglich ist, von der ihrerseits die ‚managerielle Ebene‘ und von letzterer die ‚technische‘ oder ‚primäre‘ Ebene abhängig ist. In modernen Gesellschaften artikuliert sich nach *Parsons* die gesamtgesellschaftliche Ebene primär politisch (und nicht mehr religiös), es wird m. a. W. dem politischen System eine Art Steuerungsprimat für die Gesamtgesellschaft zugesprochen, dessen normative und faktische Potenz nicht problematisiert wird, also eine der älteren politischen Theorie analoge Auffassung¹⁷.

Die an der Problemstellung von *Parsons* ansetzende Gesellschaftstheorie von *Niklas Luhmann* unterscheidet sich hinsichtlich der Formulierung zentraler gesellschaftlicher Integrationsmechanismen von *Parsons* und postuliert im Prozeß gesellschaftlicher Evolution eine relative Verselbständigung der ausdifferenzierten „Funktionssysteme“ (genannt werden Staat, Wirtschaft, Familie, Religion, Wissenschaft, Erziehung und Gesundheit) sowie eine zunehmende Unabhängigkeit der verschiedenen Ebenen der Sozialstruktur, welche als Gesellschafts-, Organisations- und Interaktionsebene thematisiert werden

¹⁵ In diesem Sinne resümiert *Mayntz* (1980: 14ff.) die in jenem Band präsentierten Ergebnisse des Forschungsverbundes „Implementation politischer Programme“. Im akademischen Jahr 1981/82 wird am Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld eine internationale Forschergruppe das Thema „Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor“ bearbeiten.

¹⁶ Die folgende Darstellung orientiert sich an der programmatischen Zusammenfassung von *Parsons* (1959). Vgl. auch *Parsons/Smelser* (1956) und die präzisierende Interpretation bei *Johnson* (1960: 214 ff.).

¹⁷ Bekanntlich tritt in dieser Hinsicht die von *Marx* herkommende Analyse zur soeben skizzierten Position in einen radikalen Gegensatz, insofern als für die kapitalistische Gesellschaftsformation eine grundsätzliche Abhängigkeit des Staates von den Verwertungserfordernissen des Kapitals postuliert wird. *N. Luhmann* formuliert die damit angesprochene Problematik als Problem des „funktionalen Primats“ vgl. hierzu zusammenfassend *Leisering* (1979: 29 ff.).

(Luhmann 1975). Hierin äußert sich dasselbe Bedürfnis nach Formulierung komplexerer Theoriezusammenhänge, wie wir sie am Beispiel der Theorie politischer Prozesse bereits kennengelernt haben. Im folgenden argumentiere ich mit den drei Ebenenbegriffen *Luhmanns*, halte allerdings die von *Parsons* eingeführte ‚institutionelle Ebene‘ (allerdings mit etwas anderer Akzentuierung) wie auch die zusätzliche Berücksichtigung der Individualebene im Rahmen komplexer soziologischer Analysen für unverzichtbar (vgl. *Kaufmann* 1981a: 256 ff.).

In einer seiner jüngsten Publikationen geht *Luhmann* unmittelbar auf die Funktionsprobleme des Wohlfahrtsstaates ein und diagnostiziert: „Der klassische Begriff des Sozialstaates befindet sich heute in einer Art Selbstaflösung,“ (1981: 7). Sein Versuch, eine politische Theorie für den Wohlfahrtsstaat zu entwickeln, läuft auf eine möglichst weitgehende thematische Reinigung des Politischen (als Ermöglichung der Herstellung bindender Entscheidungen) hinaus. Der Staat soll nur diejenigen Aufgaben übernehmen, für deren Erfüllung er durch die ihm verfügbaren Kommunikationsmedien Recht und Geld ausgerüstet ist. *Luhmann* diagnostiziert die Bereiche der Bildungs- und Sozialpolitik als diejenigen, in denen der Staat typischerweise in seiner Leistungsfähigkeit überfordert sei. Vor dem Hintergrund verknappter Haushaltsmittel liest sich diese Diagnose leicht als Empfehlung, Einsparungen gerade in diesen Bereichen vorzunehmen¹⁸. Auch wenn *Luhmann* sich nicht unmittelbar auf die Diagnostik einer ‚Krise des Wohlfahrtsstaates‘ beruft, so weisen seine Ausführungen doch in dieselbe Richtung: Die „Logik des Wohlfahrtsstaates“ wird auf dem Gedanken der Kompensation (und nicht demjenigen der Teilhabe!) aufgebaut und als unbeschränkt steigerbar angesehen. Hieraus resultiert zum einen eine Überforderung staatlicher Haushalte (‚Finanzkrise‘) sowie eine Überforderung des politischen Systems mit Entscheidungszumutungen (‚Steueringkrise‘). Beide Effekte zusammen führen zu einer Verschlechterung der sozialpolitischen Leistungen und damit zu wachsender Unzufriedenheit in der Bevölkerung (‚Legitimationskrise‘)¹⁹.

Es sei nun keineswegs bestritten, daß die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates Folgeprobleme nach sich zieht; entscheidend ist aber die Frage, inwieweit hier tatsächlich sich selbst steigernde krisenhafte Zirkel in Gang kommen, welche

¹⁸ Man kann die Ausführungen *Luhmanns* auch bloß als Empfehlung lesen, daß der Staat beim Einsatz des für ihn charakteristischen Kommunikationsmediums Macht/Recht die Grenzen der Wirkungsmöglichkeiten dieses Mediums beachtet. Insoweit trifft sich *Luhmanns* Postulat mit den Intentionen des vorliegenden Versuchs. Es ist dann allerdings nicht einzusehen, weshalb diese Grenzen lediglich an Hinweisen auf die Sozialpolitik und nicht beispielsweise auch auf die qualitative Wirtschaftsförderung aufgezeigt werden.

¹⁹ Vgl. *Narr/Offe* (1975); *Kielmannsegg* (1976); *Strasser* (1979).

die bisherigen Formen wohlfahrtsstaatlicher Politik grundsätzlich in Frage stellen²⁰.

Aufgrund der hier vertretenen Auffassung ist *Luhmann* durchaus darin zuzustimmen, daß sozialpolitische Probleme typischerweise nicht unmittelbar durch staatliche Maßnahmen zu lösen sind, da die in Frage stehenden Teilhabemöglichkeiten nicht das politische System in seiner theorietypischen Gestalt betreffen²¹. Sozialpolitische Maßnahmen schaffen bzw. verpflichten typischerweise Träger, deren Zugehörigkeit zur staatlichen Administration kontingent ist, d. h. sie haben keine hoheitlichen Aufgaben, die ihnen übertragenen Aufgaben können typischerweise sowohl in staatlicher wie in nicht-staatlicher (z. B. privatwirtschaftlicher, kommunaler, gemeinnütziger) Regie erfüllt werden²².

Idee und Praxis des Sozialstaates verpflichten die politischen Organe keineswegs, die Erbringung sozialer Leistungen zu verstaatlichen, wie die Praxis in der Bundesrepublik besonders deutlich zeigt. Die Stipulierung sozialer Rechte auf nationaler wie internationaler Ebene²³ läßt jedoch deutlich erkennen, was den Kern der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik ausmacht: „Jeder Mensch . . . hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen“²⁴. Es geht hier also offensichtlich nicht um Kompensation, sondern um Teilhabe, wie dies dem Gedanken der Inklusion

²⁰ Die Nachweise in dieser Hinsicht sind bisher eher dürftig. Vgl. hierzu *Flora* 1979.

²¹ Bestimmt man das politische System lediglich mit Rücksicht auf die Funktion ‚Ermöglichung der Herstellung bindender Entscheidungen‘, so beschränken sich die Teilhabemöglichkeiten natürlicher Personen (d. h. unter Ausklammerung möglicher Mitgliedschaftsrechte in Organisationen) auf das aktive und passive Wahlrecht bzw. die Ansprüche auf Rechtsschutz. In der Konsequenz fällt die *Luhmann'sche* Theorie hier auf die Bestimmung des Staates als Rechtsstaat zurück. Seine Ausführungen bleiben hinsichtlich der ja schon lange debattierten Frage nach dem Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit – deren Kombination ja gerade das Problem des Wohlfahrtsstaates ausmacht – in einer Weise abstrakt, daß man füglichweise bezweifeln kann, daß es sich hier um eine „politische Theorie für den Wohlfahrtsstaat“ (1981: 11) handelt.

²² Im Versicherungs-, Erziehungs- und Gesundheitsbereich ist die Koexistenz unterschiedlicher rechtlicher Arrangements besonders ausgeprägt.

²³ Auf nationaler Ebene sind insbesondere die sog. Sozialstaatsklauseln (Art. 20 I, 28 I) des Grundgesetzes zu erwähnen, ferner die §§ 1 bis 10 des Deutschen Sozialgesetzbuches. Auf internationaler Ebene ist auf die europäische Sozialcharta sowie die allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (Art. 22 bis 27) zu verweisen.

²⁴ Art. 22 der Menschenrechtserklärung; im einzelnen sind sodann folgende Rechte aufgeklärt: Recht auf Arbeit (Art. 23), auf Erholung und Freizeit (Art. 24), auf angemessene Lebenshaltung, Mütter- und Kinderschutz (Art. 25), auf Bildung (Art. 26), auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 27). Vgl. auch *Zacher* (1980).

entspricht. Daß die Einwirkungsmöglichkeiten des Staates zur Gewährleistung dieser Rechte beschränkt sind, ist noch kein ausreichendes Argument, den Staat von dieser Gewährleistungsaufgabe freizusprechen. Vielmehr wird man, da Leistungen des Staates ja *typischerweise* Leistungen für andere gesellschaftliche Teilsysteme sind, die sozialpolitische Problematik wie folgt formulieren müssen: Wie müssen staatliche Einwirkungen beschaffen sein, um die Tätigkeit von Organisationen, deren Leistungen von Bedeutung für die Lebensführung natürlicher Personen sind, i. S. des Inklusionspostulats zu beeinflussen. Die soziologische Analyse sozialpolitischer Prozesse muß daher diese als Zusammenhang von staatlichen Einwirkungen auf der institutionellen Ebene, von parastaatlichen und frei organisierten Trägern auf der organisatorischen Ebene und von Teilhabechancen von Individuen auf der interaktiven Ebene rekonstruieren. So wird die Vorstellung eines mehrstufigen sozialpolitischen Prozesses mit derjenigen unterschiedlicher Ebenen gesellschaftlicher Wirklichkeit verknüpft.

3.1.4. Die Ambivalenz sozialpolitischer Intervention

Gegenstand einer soziologischen Theorie der Sozialpolitik ist somit das Eingreifen des Staates in die ‚sozialen Verhältnisse‘, genauer gesagt; in die strukturierten Bedingungen, unter denen Menschen ihr alltägliches Leben führen. Hierzu gehört sowohl der Bereich der Produktion („Arbeit“) als auch derjenige der Reproduktion (Sozialisation, Regeneration des Arbeitsvermögens, für außerökonomische Zwecke disponible Zeit).

Drei elementare Merkmale gilt es in diesem Zusammenhang festzuhalten:

1. Sozialpolitik bedeutet stets Intervention des Staates in ein bereits strukturiertes ‚soziales Feld‘. Was aus staatlichen Maßnahmen wird, ist von Eigenschaften dieses Feldes mit abhängig. In diesem Punkt unterscheidet sich eine soziologische Betrachtungsweise von Sozialpolitik am deutlichsten von der politikwissenschaftlichen, welche ausschließlich vom Staat her denkt. Die soziologische Betrachtungsweise muß daher mehrperspektivisch angelegt sein, d. h. sie hat Möglichkeiten und Restriktionen aller an einem sozialpolitischen Prozeß beteiligten Akteure mit zu berücksichtigen und gewinnt ihre Erkenntnis gerade aus der Verknüpfung dieser Perspektiven.

2. Sozialpolitik bedeutet stets ein mit Gesichtspunkten *individueller* Wohlfahrt von Zielgruppen *legitimiertes* Eingreifen. Unabhängig davon, was einzelne politische Akteure zur Befürwortung einer als sozialpolitisch deklarierten Maßnahme veranlaßt hat (z. B. eine Wahl zu gewinnen oder einen Revolutionsversuch zu verhindern oder Arbeitsplätze für arbeitslose Akademiker zu schaffen) stets wird als ‚offizieller‘ Grund eine Verbesserung der Situation aller oder bestimmter Gruppen von Einwohnern genannt, und i. d. R. besteht auch

ein plausibler Zusammenhang zwischen beschlossenen Maßnahmen und deklarierten ‚Zielen‘²⁵.

3. Neben der Annahme individueller Nützlichkeit ist bei sozialpolitischen Maßnahmen stets *kollektive Bedeutung* zu unterstellen²⁶. Nicht die Erfüllung jedes individuellen Bedürfnisses – auch wenn es massenhaft verbreitet ist – vermag öffentliches Eingreifen zu legitimieren. Dieses setzt vielmehr ein ‚öffentliches Interesse‘ voraus, für das allerdings oft recht vielfältige (im Extremfall auch widersprüchliche Begründungen) vorgebracht werden.

a) Die *Theorie öffentlicher Güter* unterstellt ‚öffentliche Bedürfnisse‘ oder ‚kollektive Nutzen‘, deren Befriedigung durch eine rein marktmäßig gesteuerte Produktion nicht gesichert werden kann. ‚Sozialpolitische Güter‘ gehören dabei typischerweise zur Klasse der ‚meritorischen Güter‘, bei denen zwar individuell zurechenbare Nutzen (z. B. Schulbildung) entstehen, welche aber gleichzeitig ‚externe Effekte‘ (z. B. Qualifizierung von Arbeitskraft) zeitigen, an denen ein öffentliches Interesse besteht²⁷. Das öffentliche Interesse richtet sich also auf die mutmaßlichen *Folgen*, welche aus der Befriedigung bzw. Nicht-Befriedigung individueller Bedürfnisse entstehen. Die ökonomische Theorie betrachtet dabei vor allem den Produktions- und Verteilungsaspekt bestimmter Güter, bzw. den ökonomischen Nutzen und den Kostenaspekt externer Effekte. Dies ist jedoch nur *ein* Aspekt kollektiver Bedeutung.

b) Andere Gesichtspunkte kommen von der soziologischen *Theorie sozialer Probleme* her in den Blick. Nicht jegliche Form individuellen Leidens oder sozialer Abweichung gilt schon als soziales Problem. Vielmehr bedarf es kollektiver Definitionsprozesse, um bestimmte soziale Sachverhalte zum ‚sozialen Problem‘ zu erheben. Stößt man durch vordergründige Begründungsversuche ‚sozialer Probleme‘ hindurch und fragt nach solideren Grundlagen zur Bestimmung und vor allem Gewichtung sozialer Probleme, so stößt man auf

²⁵ Die Individualisierung des Wohlfahrtsbezugs ergibt sich nicht nur aus dem normativen Individualismus okzidental-kapitalistischer Gesellschaften, sondern auch aus der Analyse der Evolutionsbedingungen moderner Gesellschaft: Die Umstellung von segmentären auf funktional-differenzierte Gesellschaftsformationen bewirkt strukturell eine ‚Freisetzung des Individuums‘ (*G. Simmel*) oder drastischer: Eine Reduzierung der gesellschaftlichen Bedeutung des Menschen auf seine individuelle Privatheit und den Status eines Umweltfaktors sozialer Systeme (*Luhmann*). Gerade hieraus resultiert die Zentralität des Inklusionspostulats (vgl. *Luhmann* 1980: 30 f.). Beschränkt man die sozialpolitische Zielsetzung allerdings auf Dimensionen individueller Wohlfahrt, so entgeht man kaum der Konsequenz eines potentiell unlimitierten sozialstaatlichen Aufgabenprogramms.

²⁶ Die Bezeichnung ‚Kollektivnutzen‘ wird hier bewußt durch ‚kollektive Bedeutung‘ ersetzt, um eine ökonomistische oder utilitaristische Reduktion der Problemstellung zu vermeiden.

²⁷ Zur Theorie meritorischer Güter vgl. *Musgrave* (1966: 14 ff.); *Head* (1974); *Wittmann* (1978: 15 ff.).

Vorstellungen ‚sozialer Unordnung‘, in die sowohl normative Gesichtspunkte als auch Quasi-Theorien über typische Ereignisse und deren Ursachen eingehen. Unterschiedliche ‚Definitoren‘ (z. B. die Mehrheit der Bevölkerung, Regierungsvertreter, Soziologen oder Betroffene) können sowohl hinsichtlich der normativen Gesichtspunkte als auch hinsichtlich der Quasi-Theorien unterschiedliche Auffassungen vertreten (Albrecht 1977). Die Konsensfähigkeit sozialer Problemdefinitionen hängt dabei mit vom Ausmaß allgemein geteilter Ordnungsvorstellungen ab. Das ‚öffentliche Interesse‘ orientiert sich nach dieser Auffassung nicht lediglich an Kosten-Nutzen-Kalkülen, sondern an Vorstellungen über die potentielle Bedrohung einer sozialen Ordnung, deren ideale Merkmale als Bewertungskriterien problematischer Sachverhalte dienen, während als kognitive Selektionskriterien etwa die Zahl der von einem problematischen Sachverhalt Betroffenen, der Intensitätsgrad der Belastung und das Ausmaß abzusehender schädlicher Konsequenzen dienen können (vgl. Haferkamp 1977: 204 ff.).

c) Endlich läßt sich ein ‚öffentliches Interesse‘ auch unmittelbar politikbezogen bestimmen, als Interesse an politischer Unterstützung oder zum mindesten Konsolidierung einer immer mehr oder weniger prekären ‚öffentlichen Ordnung‘ oder ‚Massenloyalität‘ (Narr/Offe). Während im vorangehenden Gedankenstrang die Beeinflussung sozialer Verhältnisse sozusagen als Selbstzweck erscheint, wird hier unmittelbar oder mittelbar unterstellt, daß sich staatliche Bemühungen zur Beeinflussung sozialer Problemlagen für die politischen Akteure ‚auszahlen‘²⁸.

Diesen drei typischen Begründungsversuchen ist gemeinsam, daß sie eine kollektive Bedeutung der individuellen Wohlfahrtsförderung unterstellen, wobei diese kollektive Bedeutung je nach politischem Standpunkt unterschiedlich bewertet werden mag.

Fassen wir diese drei Gesichtspunkte zusammen, so zeigt sich, wie und weshalb die Einleitung und Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen unterschiedliche Interessen tangiert, welche je nach ihren strukturierten Einflußchancen schwächer oder stärker im Prozeß der Politikformulierung oder des Politikvollzugs zum Zuge kommen.

Sozialpolitische Intervention ist daher immer ambivalent: Man kann weder davon ausgehen, daß sozialpolitische Interventionen stets primär im Hinblick auf die Interessen der deklarierten Zielgruppen erfolgen, noch ist zu erwarten, daß selbst ‚wohlmeinende‘ staatliche Maßnahmen immer auf Zustimmung der von ihnen Betroffenen stoßen. *Staatliche Interventionsversuche werden sowohl*

²⁸ Inwieweit und unter welchen Bedingungen das hier anvisierte ‚öffentliche Interesse‘ noch mit dem ‚Gemeinwohl‘ oder ähnlichen Vorstellungen über den Nutzen staatlicher Ordnung zusammenhängt, ist bekanntlich eine der umstrittenen Fragen politischer Theorie, die an dieser Stelle ausgeklammert werden muß.

hinsichtlich ihrer Interpretation als auch hinsichtlich ihrer objektivierbaren Leistungen durch die innerhalb des Interventionsfeldes wirksamen organisatorischen, kognitiven und normativen Strukturen ‚gebrochen‘. Diese ‚Brechung‘ kann nicht einfach mit Politikversagen gleichgesetzt werden. Dennoch ist zu vermuten, daß solche Brechungen – welche auch als Ausdruck der bereits erwähnten Kontingenz sozialpolitischer Prozesse zu verstehen sind – nicht bloß zufällig und in unbeeinflussbarer Form auftreten. Wäre dies der Fall, so wäre jedes Interesse an einer Theorie sozialpolitischer Steuerung illusorisch. Es gibt jedoch gute Gründe dafür, anzunehmen, daß über den Sinn, d. h. die manifesten Ziele oder intendierten Hauptwirkungen bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen ein weitgehender Konsens besteht (vgl. Kaufmann 1977b) und daß nicht alle Formen staatlicher Intervention gleiche Wirkungen zeitigen und mit beliebigen Brechungen rechnen müssen.

Im zweiten Teil dieses Beitrages soll daher versucht werden, systematisch begriffliche Grundlagen für eine Analyse von Bedingungen und Grenzen erfolgreicher sozialpolitischer Intervention zu schaffen. Wir gehen also davon aus, daß die Steuerung sozialpolitischer Eingriffe durch die Mechanismen politischer Willensbildung allein notwendigerweise zu kurz greifen. Hier wird zwar über die Selektion politisch zu bearbeitender Probleme entschieden und es werden die grundlegenden Bedingungen der Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen formuliert. Damit ist jedoch noch wenig über ihre Wirkungsweise und erst recht ihre tatsächliche Wirkung gesagt. Die folgenden Überlegungen versuchen, typische Formen der Wirkungsweise sozialpolitischer Maßnahmen ansatzweise zu rekonstruieren, um auf diese Weise eine wirkungsbezogene Analyse der Sozialpolitik theoretisch zu begründen. Die Ausarbeitung und empirische Prüfung zusammenhängender Hypothesen über die Wirkungsweise sozialpolitischer Maßnahmen trägt wesentlich zur Klärung der zentralen Probleme angewandter sozialwissenschaftlicher Grundlagenforschung über Sozialpolitik – nämlich der Effektivitäts- und der Steuerungsproblematik – bei.

3.2. Interventionsformen

Die skizzierte Komplexität des sozialpolitischen Zusammenhangs läßt eine theoretische Bearbeitung nur auf der Basis von Vereinfachungen zu. Genauer gesagt: Die Auswahl und das konsequente Durchhalten vereinfachender Ausgangsannahmen entscheiden über den heuristischen Wert einer Theorie. Da es bei der Entwicklung einer soziologisch fundierten Sozialpolitiklehre um die Verknüpfung von soziologischen Einsichten und generalisierten praktischen Fragestellungen geht, muß das Auswahlkriterium der vereinfachenden Aus-

gangsannahmen nach beiden Seiten hin offen sein²⁹. Dies dürfte für das im Vorangehenden entwickelte Bezugsproblem einer soziologischen Theorie der Sozialpolitik zutreffen. Wir können es in die Frage kleiden: Wie und unter welchen Bedingungen lassen sich mit staatlich induzierten Maßnahmen bestimmbare Wirkungen mit Bezug auf die „sozialen Verhältnisse“, oder alltagssprachlicher: die Arbeits- und Lebensverhältnisse der Bevölkerung erzielen? Die Frage erscheint praktisch relevant, ausreichend generalisiert und für eine Analyse mit Hilfe soziologischer Konzepte und Methoden geeignet.

Es geht nun darum, Gesichtspunkte zu finden, unter denen die Vielfalt sozialpolitischer Maßnahmen sowie unsere Erfahrungen mit diesen Maßnahmen vergleichend geordnet werden können. Unserem Bezugsproblem entsprechend gehen wir davon aus, daß sich sozialpolitische Maßnahmen *nach ihrer Wirkungsweise* systematisieren lassen. Das Ziel unserer theoretischen Bemühungen ist es also, Ordnungsgesichtspunkte zu entwickeln, unter denen sich vorhandene bzw. mögliche Erfahrungen über die Wirkungsweise sozialpolitischer Maßnahmen vergleichend erfassen lassen, um auf diese Weise systematische Generalisierungen zu ermöglichen.

Hierzu soll die nachfolgende Skizze unterschiedlicher Interventionsformen einen Beitrag leisten. Wir gehen dabei von der vereinfachenden Annahme aus, daß staatliche Interventionen in die sozialen Verhältnisse auf die Erzielung *typischer* Effekte angelegt sind, daß sich also die Vielzahl behaupteter oder tatsächlicher sozialpolitischer Intentionen auf eine überschaubare Zahl kategorialer Effekte reduzieren lassen. Wir unterscheiden vier Typen sozialpolitisch anzustrebender Wirkungen:

1. Die Verbesserung des rechtlichen Status von Personen.
2. Die Verbesserung der Einkommensverhältnisse von Personen.
3. Die Verbesserung der materiellen und sozialen Umwelt von Personen.
4. Die Verbesserung der Handlungskompetenz von Personen.

Diese Systematisierung orientiert sich am oben (S. 57) explizierten Prinzip der Inklusion als funktionalem Äquivalent zur früheren elementaren Solidarität. Es läßt sich leicht zeigen, daß es sich hier um vier unterschiedliche Voraussetzungen für die Teilhabe an den typischen Formen moderner Bedürfnisbefriedigung, Interessenartikulation und kultureller Orientierung handelt: In dem Maße, als die Möglichkeiten der Selbstversorgung zurückgegangen sind und die Menschen von Prozessen der Marktversorgung und der öffentlichen

²⁹ Natürlich ist nicht damit zu rechnen, daß sich mit soziologischen Mitteln die Gesamtheit der sozialpolitischen Probleme besser als mit den Mitteln anderer Sozialwissenschaften rekonstruieren läßt. Wir verfolgen lediglich die Absicht, systematische Grundlagen für die Einbringung der soziologischen *neben* der ökonomischen, politikwissenschaftlichen und juristischen Perspektive in die notwendigerweise interdisziplinäre Analyse praktischer sozialpolitischer Probleme zu entwickeln.

Versorgung abhängig geworden sind³⁰, in dem Maße, als das dem Menschen Lebensdienliche von Leistungen organisierter Gebilde abhängt, deren Eigen-
dynamik den Erfahrungshorizont und die Einflußmöglichkeiten des Einzelnen
überschreitet, bedarf es zur Teilhabe der Definition und des Schutzes spezifi-
scher Rechte des Einzelnen gegenüber derartigen Organisationen. Es bedarf
weiterhin des Angebots entsprechender Leistungen oder Handlungsmöglich-
keiten in der erreichbaren Umwelt, es bedarf einer gewissen Handlungskompe-
tenz, um Teilhabe realisieren zu können und es bedarf – zum mindesten im
Bereich der Marktversorgung, aber mittelbar auch für die meisten anderen
Teilhabeformen – der Verfügung über Geldmittel, um Teilhabe realisieren zu
können. Diese vier Voraussetzungen gesellschaftlicher Teilhabe sind nur in
sehr beschränktem Umfange substituierbar: Man kann etwa geringe Hand-
lungskompetenz bei überdurchschnittlichem Einkommen durch die Bezahlung
von Beratern, Rechtsvertretern usw. kompensieren oder größere Entfernungen
für die Inanspruchnahme eines Angebots in Kauf nehmen. Oder man kann die
Rechtsstellung bzw. das Angebot unentgeltlicher Advokation so sehr verbes-
sern, daß Personen mit geringer Handlungskompetenz weniger Nachteile erlei-
den. Wie aber etwa das Beispiel des Verbraucherschutzes zeigt, sind solchen
Kompensationen enge Grenzen gesetzt: Häufig nützen die kompensatorisch
gedachten Einrichtungen Personen mit größerer Handlungskompetenz mehr.
Grundsätzlich handelt es sich um vier verschiedene, *notwendige* Bedingungen
gesellschaftlicher Teilhabe, die erst in ihrem Zusammenspiel *hinreichende*
Bedingungen schaffen.

Offensichtlich handelt es sich hier also um vier kategoriale Aspekte der
Lebenslage von Personen, die nun im Hinblick auf die verschiedenen Einzel-
bereiche (z. B. Arbeit, Wohnung, Gesundheit, Infrastruktur, usw.) spezifiziert
werden können.

Diese Typologie möglicher sozialpolitischer Wirkungen genügt jedoch nicht
zur Charakterisierung von Interventionsformen, da sie lediglich mögliche
Effekte, nicht jedoch die Intervention selbst, die sich stets als mehrstufiger
Maßnahmenkomplex darstellt, ins Auge faßt. Zu untersuchen ist also, ob sich
die Typologie als Ordnungsgesichtspunkt sozialpolitischer Maßnahmen eignet.
Wenn es gelingt, den Großteil dieser Maßnahmen in spezifischer Weise einem
dieser vier Effekttypen zuzuordnen, so dürfte eine heuristisch fruchtbare Ver-
einfachung gelungen sein, die sich als Ausgangspunkt der Charakterisierung
unterschiedlicher Interventionsformen und der Untersuchung ihrer Wirkungs-
weise eignet. Dies sei in der hier gebotenen Kürze versucht.

³⁰ Ich bediene mich der Einfachheit halber hier einer ökonomischen Terminologie, wel-
che für die mitgemeinten politischen und kulturellen Teilhabemöglichkeiten weniger
geeignet ist.

3.2.1. Rechtliche Interventionsform: Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Status von Personen(mehrheiten)

Die Einräumung von Schutzrechten (z. B. bei Frauen- und Kinderarbeit) sowie die Ausgestaltung des individuellen und später kollektiven Arbeitsrechts stellen die älteste Form sozialpolitischer Intervention dar. Auch heute noch stellt die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen, beispielsweise die Verstärkung des Verbraucherschutzes, die Modifikation des elterlichen Sorgerechts, die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe oder auf Auskunfterteilung, die Modifikation des elterlichen Sorgerechts oder des Mietrechts eine wesentliche Form sozialpolitischer Intervention dar³¹.

Die rechtliche Interventionsform ist nicht mit dem Einsatz von Recht als typischem Steuerungsmittel des Staates zu verwechseln. Die Rechtsstaatlichkeit gebietet, daß jegliche Form staatlicher Intervention sich rechtlicher Formen bedient. Der ganz überwiegende Teil aller sozialpolitisch relevanten Rechtsnormen betrifft jedoch nicht unmittelbar den Rechtsstatus der Adressaten sozialpolitischer Maßnahmen. Nur solche Modifikationen von Rechtsnormen, die ihrem Sinn nach darauf gerichtet sind, die Position des als schwächer geltenden Partners in einem Rechtsverhältnis zu stärken³², können der rechtlichen Interventionsform zugeordnet werden. Dabei interessiert hier nicht der Inhalt des Rechtsverhältnisses (z. B. die Einräumung eines Rechtes auf Rente wäre ihrem Inhalt nach der ökonomischen Interventionsform zuzuordnen), sondern der Tatbestand des Rechtsanspruchs selbst (hier etwa im Unterschied zur Fürsorge oder zum Almosen).

Grundsätzlich unterscheidet sich die rechtliche Intervention im sozialpolitischen Bereich nicht von anderen Bereichen. Die Untersuchung der Bedingun-

³¹ Einen Überblick über die rechtliche Regulierung der familialen Verhältnisse gibt der nachfolgende Beitrag von *Sachße/Tennstedt*.

³² Während zur Zeit des Frühkapitalismus die Machtdifferenz zu Recht vor allem auf das Moment des Vermögens bzw. der Vermögenslosigkeit zurückgeführt wurde, besteht die Machtdifferenz unter spätkapitalistisch-wohlfahrtsstaatlichen Bedingungen im wesentlichen im Grad der Organisiertheit: Typischerweise stehen „natürliche“ Personen „juristischen“ Personen gegenüber, d. h. auf der einen Seite des Rechtsverhältnisses befinden sich Einzelpersonen, auf der anderen arbeitsteilige Organisationen (z. B. Betriebe, Sozialversicherungen, Krankenhäuser, Sozialämter bzw. deren Rechtsträger). Das Prinzip der formalen Organisation trennt deutlich zwischen Beteiligten und Betroffenen (*Kirsch* 1971: 31). Dabei scheint sich eine typische Inkongruenz der Interaktionsstile von Organisationen und Personen herauszubilden, welche *Coleman* (1979: 77) auf die knappe Formel gebracht hat, „Personen behandeln andere Personen bevorzugt und kooperative Akteure behandeln andere kooperative Akteure bevorzugt“.

gen eines effektiven Rechtsschutzes kann daher bei der juristischen Rechtstat-sachen-Forschung und der Rechtssoziologie ansetzen³³.

Notwendige Voraussetzung, um von rechtlicher Intervention im hier gemein-ten Sinne sprechen zu können, ist die Einräumung definierter Individualrechte, denen definierte Rechtsverpflichtete gegenüber stehen. Nicht alle sozialen Sachverhalte eignen sich gleichermaßen für eine rechtliche Normierung. Überall dort, wo der konkrete Situationsbezug für den Erfolg von Handlungs-weisen und Entscheidungen konstitutiv ist, wo es also entscheidend auf die spezifischen Umstände ankommt, versagt die auf Generalisierung angelegte Form rechtlicher Regelung (vgl. *Pankoke* 1977). Im Bereich der Sozialpolitik gilt dies vor allem für die personenbezogenen Dienstleistungen; die rechtliche Regelung behilft sich hier regelmäßig mit der Einräumung von Ermessensspiel-räumen und mit unbestimmten Rechtsbegriffen.

Erste Vorbedingung des gesellschaftlichen Wirksamwerdens rechtlicher Intervention ist die Entstehung und Verbreitung eines entsprechenden Rechts-bewußtseins. Dabei muß damit gerechnet werden, daß die Diffusion auch nur elementarer Vorstellungen über Rechtsverhältnisse außerhalb der professionellen Jurisprudenz erhebliche Zeit beansprucht. Das gilt bereits für organisierte Handlungszusammenhänge (z. B. das nicht juristisch geschulte Personal von Betrieben, Verwaltungen und sozialen Diensten), aber in noch weit stärkerem Maße für die typischen Normbenefiziere, d. h. diejenigen, die aufgrund der ihnen eingeräumten Rechte Forderungen geltend machen kön-nen. Dabei kann angenommen werden, daß ein öffentliches Rechtsbewußtsein sich um so eher bildet, je verbreiteter die entsprechenden Rechtsverhältnisse in einem bestimmten sozialen Kontext sind und je höher die Kommunikations-dichte innerhalb dieses sozialen Kontextes ist. Rechtskenntnisse sind zudem in hohem Maße bildungs- und berufsabhängig (vgl. *Grunow et al.* 1978: 59 ff.). Daraus läßt sich schließen, daß rechtliche Interventionen, soweit ihr Erfolg die spontane Mitwirkung der Normbenefiziere voraussetzt, nur sehr allmählich wirksam werden, d. h. aber auch, daß häufige Rechtsveränderungen das Rechtsbewußtsein verunsichern und daher die Effektivität beeinträchtigen können³⁴.

³³ Unsere eigenen Forschungserfahrungen im Hinblick auf die rechtliche Interventions-form beziehen sich auf die Finanzverwaltung. Vgl. *Grunow et al.* (1978). Ansätze zur Wirkungsanalyse rechtlicher Interventionen im sozialpolitischen Bereich finden sich bei *Böhle/Altmann* (1972); *Binkelmann et al.* (1972). Ein ausreichend komplexer Untersuchungsansatz, der die Mehrstufigkeit des Implementationsprozesses staat-licher Normen in ausreichendem Maße berücksichtigt, findet sich m. W. im deutsch-sprachigen Raum lediglich am Beispiel der Implementation von Umweltschutz-normen bei *Hucke et al.* (1980).

³⁴ Besonders augenfällig wurde dies am Rückgang der Ehescheidungsziffern nach dem Inkrafttreten des neuen Ehescheidungsrechts. Zur Wirksamkeit des Familienrechts siehe *Simitis/Zenz* (1975).

Spezifische Restriktionen der Wirksamkeit dieser Interventionsform entstehen vor allem aus zwei Sachverhalten: Zum einen greifen derartige Interventionen häufig in unmittelbare Interessenkonstellationen ein, wobei nicht damit zu rechnen ist, daß die jeweils mächtigeren Interessen derartige Modifikationen widerstandslos hinnehmen. Normkonformität ist keineswegs selbstverständlich. Insoweit konträre Interessenlagen von sozial mächtigeren Normadressaten zu vermuten sind (und eine Machtdifferenz ist im Bereich der sozial schwachen Personenmehrheiten in der Regel gegeben) stellt sich das Problem einer Kontrolle der Normkonformität. Hierfür kommen grundsätzlich sowohl Formen öffentlicher Aufsicht als auch Formen kollegialer oder organisationsinterner Kontrolle wie auch endlich verschiedene Formen der Advokation des Normbenefiziers in Frage. Im Regelfalle dürften die „Basiskontrollen“ am effektivsten sein, also diejenigen Faktoren, welche auf eine Normakzeptanz im unmittelbaren Umgang mit dem Normbenefiziar hinwirken. Rechtspflege und Aufsichtsbehörden können durch ein Ansteigen konflikthafter Rechtsverhältnisse rasch überfordert werden. Dennoch ist die rechtliche Interventionsform entscheidend durch staatliche Aufsicht und Rechtspflege bestimmt. Die Aufsichtsrechte sind dabei im Bereich öffentlicher Träger sozialpolitischer Maßnahmen wesentlich ausgeprägter als im Bereich freier oder privater Träger. Immerhin gehört jedoch die Einführung der Gewerbeaufsicht zu den ältesten sozialpolitischen Maßnahmen und stellte eine wesentliche Bedingung der Effektivierung des Arbeitsschutzes dar (vgl. *Nahnsen 1975*).

Es muß hier also typischerweise mit einer mehrstufigen Kontrolle gerechnet werden: Die gerichtliche Kontrolle ist nur solange effektiv, als die vorangehenden Kontrollprozesse eine angemessene Selektivität aufweisen. Im weiteren ist zu berücksichtigen, daß die Normbenefiziere (und nicht selten auch die Normadressaten) im Regelfalle juristische Laien sind, deren Rechtskenntnis gering, deren Normauffassungen variabel und deren Wirklichkeitswahrnehmung nicht juristisch geprägt ist. Eine Forcierung des rechtlichen Charakters von Sozialverhältnissen kann in vielen Fällen die Bedingungen fortgesetzter Interaktion beeinträchtigen, so daß dysfunktionale Nebeneffekte als Folge rechtlicher Interventionen im Sozialbereich dort zu erwarten sind, wo der normale Kontrollmodus die Form *sozialer* Kontrolle ist, also beispielsweise innerhalb der Familie, bei nachbarschaftlich strukturierten Mietverhältnissen, im Kleinbetrieb und bei den personenbezogenen Dienstleistungen.

Rechtliche Interventionen weisen grundsätzlich einen hohen Grad an Generalisierbarkeit auf, d. h. sie eignen sich vorzüglich als Instrument gesamtstaatlichen Eingreifens. Sofern nicht unmittelbar staatliche Stellen von den Verpflichtungen betroffen sind, sind die auf den Staat entfallenden Kosten vergleichsweise gering. Sie umfassen im wesentlichen die Kosten der Aufsicht und Rechtspflege. Dagegen sind mit rechtlichen Interventionen häufig Kosten Dritter verbunden, so daß mit konträren Interesselagen und daher auch mit syste-

matischen Normverstößen zu rechnen ist. Insoweit als Rechtsverhältnisse zwischen Dritten betroffen sind, muß daher im Interesse des Rechtsschutzes sozial schwachen Personenmehrheiten Aufsicht und Rechtsschutz dezentralisiert angeboten werden. Die organisatorischen Implementationsprobleme erscheinen im Regelfall vergleichsweise gering, das zentrale Problem liegt im Bereich der Durchsetzung bzw. der Akzeptanz der Maßnahmen, und zwar sowohl auf Seiten der Begünstigten (Wissen, Handlungsfähigkeit) als der Belasteten (konträre Interessen).

3.2.2. Ökonomische Interventionsform: Maßnahmen zur Verbesserung der Einkommensverhältnisse von Personen(mehrheiten)

Die wirtschaftliche Lage eines Individuums, d. h. seine Fähigkeit, die unmittelbaren materiellen Lebensbedürfnisse zu befriedigen, stellt einen zentralen Sektor der Lebenslage dar. Unter den Bedingungen eines privatkapitalistisch organisierten Wirtschaftssystems ist die wirtschaftliche Lage im wesentlichen vom periodisch verfügbaren Einkommen abhängig. Für Personen, die sich ein solches Einkommen weder aufgrund von Vermögen noch aufgrund von Arbeit erwerben können, sind frühzeitig Maßnahmen der Einkommenssicherung getroffen worden. Im Unterschied zur rechtlichen Intervention, deren Träger notwendigerweise hoheitlicher und damit staatlicher Befugnisse bedürfen, trifft dies für die ökonomische Interventionsform nur noch bedingt zu. Zwar bedarf die Erhebung von Steuern und öffentlichen Abgaben (z. B. Sozialversicherungsbeiträgen) in demokratischen Rechtsstaaten selbstverständlich der gesetzlichen Grundlage, man wird zudem mit einem mehr oder weniger großen Abgabewiderstand rechnen müssen und daher im Grenzfall auch hoheitliche Mittel der Abgabeneintreibung bereithalten. Dennoch können wir im Bereich der Administration ökonomischer Interventionen bereits eine Aufgabenteilung zwischen staatlichen und „gesellschaftlichen“ Trägern feststellen: Zum mindesten in der Bundesrepublik Deutschland sind Unternehmungen („Arbeitgeber“) im Bereich der Beibringung von Lohnsteuern wie Sozialabgaben direkt beteiligt, darüber hinaus werden die für die interpersonelle Umverteilung zentralen Sozialversicherungsträger paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern verwaltet. Allerdings ist dieser Grundgedanke der deutschen Sozialversicherung in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend durch direkte staatliche Interventionen zum Zwecke des Finanzausgleichs ausgehöhlt worden. Man geht dabei vom Gedanken einer „Einheit des Sozialbudgets“ aus, welche durch entsprechende statistische Operationen inzwischen auch sichtbar gemacht wird. Die ökonomische Interventionsform hat sich aus der Armenfürsorge und der privaten bzw. genossenschaftlichen Versicherung heraus entwickelt. Der zunehmende Staatseinfluß findet seine theoretische Grundlage in der keynesianischen Wirtschaftstheorie, derzufolge

„aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“ (*Mackenroth* 1952: 45).

Diese Vorstellung umgreift allerdings nicht nur die „Einkommensleistungen“, sondern auch die „Sachleistungen“ und „allgemeinen Dienste und Leistungen“ des Sozialbudgets³⁵. Wenngleich in volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise die sogenannten Realtransfers ebenfalls als Einkommensumverteilungen betrachtet werden können, fallen sie doch nicht unter die Kategorie ökonomischer Intervention im hier gemeinten Sinne, sie sind vielmehr im wesentlichen der ökologischen Interventionsform zuzuordnen (s. u.). Realtransfers unterliegen nämlich sowohl hinsichtlich der Bedingungen ihrer Produktion als auch der Bedingungen ihrer Akzeptanz bzw. Wirksamkeit ganz anderen Bedingungen als Einkommenstransfers, und sie werden auch aus der Perspektive der Betroffenen nicht als Einkommensbestandteile erfahren, sondern anderen Dimensionen der Lebenslage zugerechnet. Der ökonomischen Interventionsform werden also nur solche öffentlichen Maßnahmen zugeordnet, die die Lebenslage der Bevölkerung in Form einer unmittelbar erfahrbaren Modifikation des verfügbaren Einkommens beeinflussen³⁶. Als sozialpolitisch sind sie zu bezeichnen, insoweit sie zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ökonomisch benachteiligter Personenmehrheiten führen. Während die Einräumung neuer Rechtsansprüche auf Einkommensleistungen oder die Einführung bzw. Abschaffung neuer Gründe der Steuererhebung bzw. -minderung analytisch der rechtlichen Interventionsform zuzurechnen sind, sind Modifikationen der Höhe von Leistungen und Abgaben der ökonomischen Interventionsform zuzuordnen³⁷. Bei den folgenden Überlegungen zur Wirkungsweise ökonomischer Intervention heben wir auf die sozialpolitisch intendierte Hauptwirkung und damit auf die Leistungsseite ab. Die Aufbringungsseite, d. h. die Finanzierung erscheint in dieser Perspektive dann als die zentrale Restriktion dieser Interventionsform: Zusätzliche Einkommensleistungen setzen notwendigerweise Abgaben oder aber Ausgabenverzichte der öffentlichen Hand an anderer Stelle voraus. Die Effektivität ökonomischer Intervention im Sinne eines Nettoumverteilungseffektes hängt dann im wesentlichen von der Selektivität der zumeist vielfältigen rechtlichen Regelungen von Abgabeverpflich-

³⁵ Das Sozialbudget wird seit 1970 periodisch vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in den „Sozialberichten“ veröffentlicht.

³⁶ Einen Überblick über die ökonomischen Interventionen zugunsten der Familie gibt der Beitrag von *Pfaff* und *Kerschreiter* in diesem Band.

³⁷ Dies ist zum einen definitorisch zwingend, zum anderen aber auch zweckmäßig: Modifikationen der Leistungs- bzw. Abgabegrößen sind verfahrensindifferent. Nur am Rande sei übrigens erwähnt, daß in anderen Ländern auch das Instrument staatlich dekretierter Mindestlöhne oder Lohnsteigerungen für die rechtliche Beeinflussung von Einkommensverteilungen von Bedeutung ist. In der Bundesrepublik ist dieser Bereich ganz der Tarifautonomie überlassen und fällt damit aus der hier gewählten, vom Staat ausgehenden Perspektive heraus.

tungen und Leistungsansprüchen ab. Ihre Untersuchung ist seit längerem Gegenstand der empirischen Wirtschaftsforschung³⁸. Von erheblicher Bedeutung ist weiterhin das Ausmaß an Geldwertstabilität: Je stärker die Inflation, desto wahrscheinlicher sind im Endeffekt nachteilige Verteilungskonsequenzen für die sozial schwachen Bevölkerungsschichten (*Würgler 1973; Streissler 1973; Borner 1974*). Die Implementation ökonomischer Interventionen ist im Einzelfall vergleichsweise einfach, die Administration kann grundsätzlich zentralisiert erfolgen, soweit die Feststellung der Anspruchsberechtigung aufgrund schriftlicher Nachweise relativ einfach möglich ist. Die Akzeptanz der Leistungen ist grundsätzlich hoch, d. h. es kann davon ausgegangen werden, daß die Anspruchsberechtigten ihre Ansprüche geltend machen, sofern sie darum wissen. Es zeigen sich hier die Vorteile des sehr flexiblen Kommunikationsmediums „Geld“, welches sich infolge seiner Abstraktheit in besonderer Weise für generalisierende Maßnahmen eignet. Da Geld zur Deckung beliebiger Bedürfnisse geeignet ist, kann von einer hohen Nutzeneinschätzung bei jedermann ausgegangen werden (vgl. *Heinemann 1969*).

Aus diesen Umständen ergeben sich jedoch gleichzeitig spezifische Probleme bei möglicherweise intendierten Verfeinerungen ökonomischer Intervention und beim Versuch, mit Hilfe *zweckgebundener* Geldleistungen spezifische, über die Erhöhung des verfügbaren Einkommens hinausgehende Effekte zu erzielen. Eine Erhöhung der sozialpolitischen Selektivität von Geldleistungen, wie sie etwa für den Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt oder des Wohngeldes charakteristisch ist, setzt umfangreiche Tatbestandsermittlungen und in der Regel die Kombination verschiedener Merkmale voraus. In diesem Falle erhöht sich der administrative Aufwand erheblich und muß zudem dezentralisiert werden, um die beabsichtigte Selektivität in etwa realisieren zu können.

Die vollumfängliche Realisierung ökonomischer Rechtsansprüche erscheint um so wahrscheinlicher, als die Sachverhalte, nach denen sich der Rechtsanspruch bemißt, (1) einfach und allgemein einsichtig sind, (2) in der Bevölkerung weit verbreitet sind und (3) nicht diskriminierender Art sind. Je komplizierter die rechtlichen Bedingungen der Leistungsgewährung und je partikulärer die Gründe der Anspruchsberechtigung, desto unwahrscheinlicher ist die Entwicklung eines allgemeinen Bewußtseins hinsichtlich der Anspruchstatbestände, das eine gesetzesadäquate Inanspruchnahme erwarten läßt. Im weiteren ist nicht zu übersehen, daß mit steigender Differenzierung der Anspruchskriterien auch die Entscheidungssituation der Administration komplexer wird und dem unmittelbaren Prozeß der Interaktion zwischen Anspruchsberechtigten und Personal der leistungsgewährenden Stelle

³⁸ Vgl. zuerst *Schmidt et al.* (1965), sowie nunmehr die Arbeiten des Sonderforschungsbereichs „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“, vgl. *Krupp et al.* (1981); *Schmähl* (1982).

wachsende Bedeutung zukommt. Es ist daher z. Zt. eine durchaus noch offene Frage, inwieweit eine Erhöhung der Selektivitätskriterien bei ökonomischen Interventionen zu einer Verbesserung der Effektivität, d. h. der Verteilungswirkungen und der Armutsbekämpfung führt, da damit gerechnet werden muß, daß die sozial benachteiligten Gruppen gleichzeitig diejenigen sind, welche die größte Scheu vor dem Umgang mit Behörden, aber auch eine vergleichsweise geringe Handlungskompetenz im Behördenkontakt entwickeln³⁹.

Eine Grenze der Wirkungsweise ökonomischer Interventionen ergibt sich dort, wo mit Geldleistungen *bestimmte* soziale Verhaltensweisen anvisiert werden. Selbst bei an sich zweckgebundenen Leistungen wie z. B. dem Wohngeld sind verhaltensmodifizierende Anreizwirkungen fraglich. Die ökonomische Interventionsform ist überall dort am Platze, wo die Präferenzen der Leistungsempfänger als akzeptabel vorausgesetzt werden können und das erforderliche Angebot an Gütern und Diensten auf marktmäßige Weise sicherzustellen ist. Einkommensumverteilungen sind die dem Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ kongeniale Form sozialpolitischer Intervention (*Kaufmann et al.* 1980: 120 ff.).

3.2.3. Ökologische Interventionsform: Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen und sozialen Umwelt von Personen(mehrheiten)

Während die rechtliche und die ökonomische Interventionsform sozusagen den klassischen Bereich der staatlichen Sozialpolitik abdecken, haben sich die beiden im folgenden zu besprechenden sozialpolitischen Interventionsformen erst in den letzten zwei Jahrzehnten als Formen bewußter politischer Intervention herauskristallisiert. Vom Gegenstandsbereich her geht es hier vor allem um diejenigen Aspekte der Sozialstaatlichkeit, welche in verwaltungswissenschaftlicher Perspektive als „Daseinsvorsorge“ (hierzu *Gröttrup* 1973), in ökonomischer Perspektive als „(soziale) Infrastruktur“ (hierzu *Frey* 1972; *Asam* 1978), aus soziologischer Perspektive vor allem als soziale Dienste (hierzu *Badura/Groß* 1976; *Gartner/Riessman* 1978) angesprochen werden. Der Umfang dieser drei Begriffe ist nicht deckungsgleich, aber stark überlappend, und es muß hier schon aus Raumgründen auf eine genauere Abgrenzung verzichtet werden⁴⁰. Die hier in Frage stehenden Leistungen werden regelmäßig auf

³⁹ Zum gegenwärtigen Stand der Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik vgl. *Hauser et al.* (1981); zu den Problemen des Behördenkontakts im Bereich der Sozialhilfe vgl. *Grunow/Hegner* (1978) sowie dies. in: *Kaufmann* (Hrsg.) (1979: bes. 349 ff.); zur Untersuchung der Wirkungsweise von Sozialhilfe und Wohngeld vgl. *Kaufmann et al.* (1980: 234 ff.).

⁴⁰ Zum Begriffshorizont der sozialökologischen Intervention vgl. *Kaufmann/Schäfer* (1979: 40 ff.).

örtlicher Ebene erbracht, ihre Träger sind selten der Zentralstaat (z. B. Arbeitsverwaltung), häufiger die Gliedstaaten (z. B. Schul- und Hochschulwesen), am häufigsten die Kommune oder freie Träger (Verkehrsbetriebe, Sportstätten, Krankenhäuser, Kindergärten, Beratungsstellen, sozialer Wohnungsbau, Jugend- und Altenzentren)⁴¹. Einrichtungen dieser Art gibt es seit langem, aber ihre Thematisierung als politische Aufgabe erfolgte in der Bundesrepublik erst allmählich seit dem Ersten Weltkrieg und systematisch seit Mitte der 60er Jahre.

Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten erscheint dieser große und vielfältige Maßnahmenkomplex vor allem in zweierlei Hinsicht relevant:

1. Es handelt sich um *räumlich gebundene Angebote*, deren Leistungen einen unmittelbaren Kontakt mit den Leistungsadressaten voraussetzt. Die räumliche Bindung ergibt sich dabei aus Merkmalen sowohl des Angebots wie der Nachfrage: Typischerweise handelt es sich um Einrichtungen mit einer baulichen Grundlage⁴², und zum anderen sind die Adressaten der zu erbringenden Leistungen selbst ortsgebunden; dies ergibt sich bereits aus der Residualität menschlicher Existenz, welche auch im Zeitalter des Automobils von erheblicher Bedeutung bleibt. Die zu erbringenden Leistungen sind entweder als räumliche Angebote zur Selbstbedienung (z. B. Parks, Sportstätten, Sprachlabors) oder als personenbezogene Dienstleistungen (im Unterschied zu Geld und Waren) nicht beliebig mobilisierbar. Sie müssen, um ihre Adressaten zu erreichen, in deren engerer oder weiterer Umwelt (je nach Mobilität der Adressaten) angeboten werden, wenn sie wirksam werden sollen. Dies berechtigt, die hier erforderlichen sozialpolitischen Interventionen unter dem Gesichtspunkt der *Umweltgestaltung* zu thematisieren (vgl. Kaufmann/Schäfer 1977).

2. Im Teilbereich der personenbezogenen Dienstleistungen erscheint eine bloß ökologische Betrachtungsweise allerdings als verkürzend. Hier genügt ein räumlich nahegelegenes Angebot offensichtlich nicht, um die erwünschten sozialpolitischen Effekte zu erzielen. Hier kommt es vielmehr entscheidend auf die Kommunikation zwischen dem Personal der Einrichtung und ihrer Klientel an, d. h. die sozialpolitisch relevante Leistung wird unmittelbar im zwischenmenschlichen Kontakt erbracht oder setzt ihn doch konstitutiv voraus. Es genügt also nicht, die erforderlichen Einrichtungen und Personalstellen bereitzuhalten, sondern es muß darüber hinaus eine bestimmte Qualität der Dienstleistungen erzielt werden, welche erst die erwünschten Effekte bewirkt. Diesen

⁴¹ Insoweit öffentliche Planungsleistungen angesprochen sind, kann mittelbar auch das Angebot privatwirtschaftlicher Leistungen hier in Betracht gezogen werden, doch wird dieser Grenzfall im folgenden nicht weiter verfolgt.

⁴² Von der unter bestimmten Bedingungen durchaus möglichen Mobilisierung der Einrichtungen durch ambulante Dienste wird allerdings noch viel zu wenig Gebrauch gemacht.

zweiten Aspekt dieses Problems werden wir anschließend unter dem Stichwort „pädagogische Intervention“ thematisieren.

Legitimiert vor allem durch den Begriff der „Lebensqualität“ hat die öffentliche Hand im letzten Jahrzehnt die Verantwortung für die direkte Gestaltung der Lebens- und Versorgungsbedingungen der Bevölkerung übernommen. Charakteristisches Merkmal derartiger Interventionen ist es, daß sie auf die Gestaltung der Strukturen der dauerhaften Umwelt der Bevölkerung gerichtet sind, also einen starken räumlichen Bezug aufweisen. Die Wirksamkeit derartiger Interventionen hängt davon ab, inwieweit die geschaffenen Einrichtungen und angebotenen Dienste tatsächlich in die Lebenslage ihrer Zielgruppen eingehen, also *bei Bedarf verfügbar* sind. Räumliche Nähe erscheint vor allem bei den wenig mobilen unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen eine notwendige, allerdings nicht hinreichende Bedingung.

Will man sich die Problematik der ökologischen Interventionsform vergegenwärtigen, so ist zunächst nach den sozialpolitischen Gründen für die staatliche Intervention zu fragen. Weshalb, so könnte man fragen, wird die Steuerung der Produktion dieser Leistungsangebote nicht dem Markt oder allenfalls der kommunalen Selbstverwaltung oder dem Ermessen freigemeinnütziger Träger anheimgestellt? Im Hintergrund steht auch hier die Problematik der Inklusion, welche sozialpolitisch als Gleichheit der Zugangschancen interpretiert wird⁴³. Ökologische Interventionen scheinen sozialpolitisch vor allem dann gerechtfertigt, wenn davon ausgegangen werden muß, daß eine bloß marktmäßige Steuerung des Angebots bestimmter Leistungen zu räumlichen und/oder sozialen Versorgungsdisparitäten führt und wenn ein öffentliches Interesse an einem höheren oder gleichmäßigeren Versorgungsniveau angenommen wird. Die geringe Mobilität (und z. T. Teilbarkeit) der Güter läßt die Marktsteuerung auf der Angebotsseite, eine ungenügende Bereitschaft oder Fähigkeit der Leistungsadressaten, kostendeckende Preise zu bezahlen, auf der Nachfrageseite problematisch erscheinen. Versorgungsdisparitäten ergeben sich aber auch bei kommunaler Produktion (infolge der unterschiedlichen Finanzausstattung der Kommunen) und bei freigemeinnütziger Produktion (infolge fehlender Koordination unterschiedlicher Träger). Dies führt zum Bemühen des Staates, mit Hilfe von Planungen, Finanzzuweisungen und gegebenenfalls Auflagen und Kontrollmaßnahmen Einfluß auf das Angebot zu gewinnen.

Art und Ausmaß staatlicher Intervention werfen hier wesentlich komplexere

⁴³ Dabei wird also davon ausgegangen, daß die Inanspruchnahme bestimmter Einrichtungen gleichzeitig einen individuellen und einen kollektiven Nutzen stiftet (meritorische Güter, s. o. S. 64). Als Begründung für den kollektiven Nutzen werden dann entweder gesellschaftlich anerkannte Wertorientierungen (z. B. Recht auf Bildung, Arbeit, Gesundheit usw.) oder aber auch als sozial schädlich angesehene Folgen angegeben, die sich aus der Nichtinanspruchnahme im Bedarfsfalle ergeben sollen. Vgl. Kaufmann/Schäfer (1979: 30 ff.).

Probleme auf, als im Falle der rechtlichen und ökonomischen Interventionsform. Hier kommt der mehrstufigen Betrachtungsweise der Leistungserbringung und des Zusammenspiels staatlicher und nichtstaatlicher Träger, auf die im ersten Teil bereits hingewiesen wurde, zentrale Bedeutung zu. Anders formuliert: Die Konversionsleistungen sind hier auf unterschiedlichen Stufen des Prozesses der Leistungserbringung unterschiedlich und gerade deshalb kontingenter⁴⁴. Zwar spielen auch hier Rechtsgrundlagen und Finanzzuweisungen eine erhebliche Rolle, aber sie schlagen nicht bis zur Endleistung durch, diese erfolgt vielmehr in der Form einer Bereitstellung bestimmter Nutzungsmöglichkeiten, die auf sehr spezifische Bedürfnisse zugeschnitten sind.

Bei der theoretischen Rekonstruktion der hier auftauchenden Probleme, geht es im wesentlichen um die Frage, wie denn überhaupt der Staat Einfluß auf die Gestaltung der materiellen und sozialen Umwelt seiner Bürger nehmen kann. Beschränkt man sich auf die Analyse möglichst kurzer Wirkungsketten (wie dies unserem gesamten Ansatz entspricht), so erfolgt der staatliche Eingriff zunächst über die Planung von Raumnutzungen (Regionalplanung); diese Form der Raumplanung setzt sich auf kommunaler Ebene fort und führt zu räumlichen Differenzierungen, welche die Habitatqualität, also Wohnung und Wohnungsumfeld der Bürger entscheidend beeinflussen (vgl. *Strohmeier* 1981: Kap. 3). Neben die Raumplanung tritt die Fachplanung, z. B. als Krankenhausbedarfsplanung, Altenplanung, Jugendplanung, wobei die Planungskompetenzen auf die Gebietskörperschaften unterschiedlich verteilt sind. An der Planungskompetenz selbst sowie an Einflußmöglichkeiten auf die Planungsentscheidungen besteht verständlicherweise ein erhebliches Interesse der jeweils in Frage stehenden Träger. Die erste entscheidende Konversionsleistung liegt nämlich auf der Planungsebene, wobei hier nicht zuletzt über das relative Gewicht einzelner Träger mitentschieden wird.

Bei keiner anderen Interventionsform ist das Eigeninteresse der Träger sozialpolitischer Leistungen in gleichem Maße mit dem Prozeß der Leistungserbringung verbunden wie im Bereiche der ökologischen Intervention. Es geht hier stets nicht nur um die Leistungen selbst, sondern gleichzeitig auch um den Umfang der „Domäne“ bestimmter Träger in Konkurrenz zu anderen Trägern. Dementsprechend stellt hier das Verhältnis von Zentralisation und Dezentralisation der Kompetenzen sowohl ein zentrales politisches wie auch ein zentrales wissenschaftliches Thema dar (vgl. *Schäfer* 1982). Die eigentliche Schwierigkeit besteht dabei darin, ein zweckmäßiges Verhältnis von Zentralisation und Dezentralisation der Kompetenzen hinsichtlich der jeweils notwendigen Schritte im Hinblick auf die Leistungserbringung zu gewinnen. Sind die Kompetenzen eindeutig geklärt und aufeinander abgestimmt, erscheint die

⁴⁴ Vgl. hierzu den Beitrag von *A. Herlth* in diesem Band.

Durchführung der Planungen im Rahmen vorhandener Mittel grundsätzlich wenig problembeladen. Der eigentliche Engpaß liegt im Erfordernis des Zusammenwirkens zwischen Staat und intermediären Instanzen, denen gegenüber das staatliche Durchsetzungsvermögen zum mindesten im Rahmen des in der Bundesrepublik herrschenden politischen Systems außerordentlich beschränkt ist. Diese Beschränkung des Durchsetzungsvermögens hat jedoch vermutlich auch positive Aspekte im Hinblick auf die Leistungserbringung, kann doch grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß die intermediären Instanzen im Grundsatz orts- und bürgernäher sind, d. h. die spezifischen Verhältnisse und Problemlagen besser kennen als zentrale Instanzen⁴⁵.

Eine zweite Restriktion der Wirksamkeit der ökologischen Interventionsform ergibt sich auf der Ebene der Inanspruchnahme geschaffener Einrichtungen durch problembelastete Personen(-mehrheiten). Die hier in Frage stehenden Problembelastungen sind sehr vielfältig und betreffen die verschiedensten Aspekte der Lebenssituation. Einkommensschwäche ist hier zumeist keine primäre Ursache, wenngleich sie häufig mit überdurchschnittlicher Problembelastung korreliert (vgl. *Hauser et al* 1981). Es besteht Grund zur Annahme, daß das Leistungsangebot umweltbezogener Einrichtungen von der Bevölkerung keineswegs proportional zum Grade ihrer Problembelastung genutzt wird, sondern daß sich hier spezifische Selektivitäten der Inanspruchnahme ergeben. Während dieses Problem für Einrichtungen, welche in Selbstbedienung genutzt werden, bisher kaum untersucht ist, ergibt sich diesbezüglich eine starke Evidenz bei den personenbezogenen Dienstleistungen⁴⁶. Das Problem der selektiven Anspruchnahme läßt sich (nach *Wirth* 1982) in vier Stufen rekonstruieren:

1. Die grundsätzliche Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Nachfrage nach sozialen Diensten erscheint abhängig von der Problemanfälligkeit, der individuellen Handlungsfähigkeit und der Verfügbarkeit notwendiger Ressourcen (Wissen, Geld, insbesondere jedoch Zeit) bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

2. Eine gewisse Nachfragedisposition ist noch nicht identisch mit der Artikulation einer *bestimmten* Nachfrage, d. h. der Entscheidung zur Inanspruchnahme einer bestimmten Einrichtung. Wenn ein Problem das erste Mal auftritt, so sind die entsprechenden Einrichtungen in der Regel noch nicht persönlich bekannt, es bedarf also eines Suchprozesses, der seinerseits bestimmte (psychische, zeitliche, häufig auch finanzielle) Kosten mit sich bringt. Es hängt einerseits vom subjektiv empfundenen Problem- oder Leidensdruck, andererseits

⁴⁵ Zu unterschiedlichen Aspekten des Problems der „Bürgernähe“ im Rahmen der ökologischen Interventionsform vgl. *Kaufmann* (Hrsg.) (1977; 1979). – Zur Implementation sozialpolitischer Programme mit einer starken ökologischen Komponente vgl. *Dahme et al.* (1980); *Domscheit/Kühn* (1981).

⁴⁶ Vgl. *Wirth* (1982); *Asam* (1978); *Skarpelis-Sperk* (1978); *Kaufmann et al.* (1980: 125 ff., 315 ff.).

aber auch von der wahrgenommenen Angemessenheit, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit entsprechender Einrichtungen ab, inwieweit es zu einer spezifischen Nachfrage kommt.

3. Soweit es sich nicht um Selbstbedienungseinrichtungen handelt, wird die Nachfrage zur Inanspruchnahme nur über eine Bewerbungsphase, in welcher die Kapazität und die Selektivität der jeweiligen Einrichtung die entscheidende Rolle spielt. Soziale Dienste entwickeln charakteristische Aufnahmestrategien, bei denen dem eigenen Interesse des Personals bzw. der Einrichtung selbst nicht selten maßgebliche Bedeutung zukommt. So werden häufig lieber leichte als schwere Fälle aufgenommen, bei denen die Erfolgsaussichten (und damit die Legitimierbarkeit der Einrichtung) günstiger sind.

4. Ist der problembelastete Bewerber angenommen, so vollzieht sich die eigentliche Inanspruchnahme in der Regel als ein über Zeit sich erstreckender Interaktionsprozeß des Klienten mit dem Personal der Einrichtung, welches typischerweise entweder bewahrend/pflegerische, therapeutische, erzieherisch-bildende oder beratende Leistungen erbringt. Die Inanspruchnahme ist also nur im Grenzfall ein einmaliger Akt; sie setzt eine fortgesetzte Mitwirkung des Klienten und die hierfür entsprechende Motivation voraus. Der Erfolg der Inanspruchnahme als eigentliches Wirksamkeitskriterium ist damit von interpersonellen Prozessen abhängig, deren Beeinflußbarkeit Gegenstand der nachfolgenden Interventionsform ist.

3.2.4. Pädagogische Interventionsform: Maßnahmen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit von Personen(mehrheiten)

Wie bereits im ersten Teil bemerkt, setzt gesellschaftliche Teilhabe stets Handlungsfähigkeit voraus, das wird selbst noch am negativen Gegenbeispiel totalisierender Bewahrungseinrichtungen wie Gefängnissen und Pflegeanstalten deutlich, welche alle anderen Teilhabemöglichkeiten ausschließen. Es besteht also ein erhebliches sowohl normatives wie faktisches öffentliches Interesse an der Steigerung der Handlungsfähigkeit aller Gesellschaftsmitglieder, zum mindesten so lange, als sich diese Handlungsfähigkeit in gesellschaftlich erwünschten Bahnen der Teilhabe bewegt. Manche Maßnahmen – beispielsweise das allgemeinbildende Schulwesen und das Gesundheitswesen – sind auf die Erhöhung bzw. Wiederherstellung allgemeiner Handlungskompetenzen gerichtet; hier ist mißbräuchlicher Einsatz nicht zu vermeiden: Der gesunde und intelligente Verbrecher ist schwerer zu fassen⁴⁶!

⁴⁶ B. Rosewitz hat mich zu Recht darauf hingewiesen, daß die Einordnung therapeutischer Maßnahmen in die Taxonomie der Interventionsformen Schwierigkeiten bereitet. Soweit es die leistungs anbietenden Einrichtungen betrifft, läßt sich die Problematik unter der ökologischen Interventionsform m. E. im Grundsatz adäquat abhandeln; die relative Unplausibilität ergibt sich hier aus dem Umstand, daß der staatliche Ein-

Ein Großteil der der pädagogischen Intervention zuzurechnenden Maßnahmen ist jedoch auf die Entwicklung spezifischer Handlungskompetenzen gerichtet, beispielsweise die Berufsbildung, die Beratung in spezifischen Problemlagen oder die Information über spezifische Sachverhalte. Hier liegt bereits im Typus des Angebots eine inhaltliche Steuerung, d. h. es werden bestimmte soziokulturelle Bestände gestärkt und andere vernachlässigt; in gewisser Hinsicht gilt das natürlich auch für das allgemeinbildende Schulwesen, soweit dort curriculare Entscheidungen getroffen werden.

Pädagogische Interventionen im hier gemeinten Sinne können sich sowohl direkt auf Personen(-mehrheiten) beziehen, deren gesellschaftliche Handlungskompetenz allgemein (z. B. als Kinder oder Jugendliche bzw. Angehörige gesellschaftlicher Randgruppen) oder in spezifischer Weise (z. B. als Verkehrsteilnehmer, Steuerzahler, Erziehungsberechtigter, Behinderter) beeinträchtigt erscheint. Sozialpolitisches Ziel der Maßnahmen ist hier typischerweise eine direkte Erhöhung der Handlungsfähigkeit durch bildende, beratende, rehabilitative oder informative Anstrengungen. Es geht hier also darum, bestimmte, in der allgemeinen Kultur vorhandene soziokulturelle Bestände an Individuen in der Weise zu vermitteln, daß dadurch ihre Teilhabemöglichkeiten gesteigert werden⁴⁷.

Die pädagogische Intervention kann sich aber auch an Dritte wenden, welche mit problembelasteten Personen(mehrheiten) zu tun haben. In erster Linie ist

fluß auf die ambulante Versorgung aufgrund der Rechtslage vorläufig minimal ist; im Falle eines staatlichen Gesundheitsdienstes wäre die Parallelität offenkundig. Was nun die Leistung selbst angeht, so habe ich erwogen, die zu behandelnde Interventionsform als „pädagogisch-therapeutische“ zu bezeichnen oder auch einen eigenen therapeutischen Typus auszudifferenzieren. Beide Versuche konnten mich jedoch nicht überzeugen, da man – zum mindesten in westlichen Gesellschaften – die Steuerung des therapeutischen Prozesses bisher von staatlichen Einwirkungen weitgehend freigehalten hat. (Vgl. hierzu auch die Bedenken von *P. Gross* unten S. 298ff.). Die staatliche Gesundheitspolitik beschränkt sich darauf, zum einen Rechtsansprüche auf Therapie zu setzen (rechtliche Interventionsform) und Therapieeinrichtungen entweder direkt zu finanzieren oder durch die Einrichtung einer Krankenversicherung finanziell sicherzustellen. Die neuesten Steuerungsversuche des Gesundheitswesens lassen noch keine klare Struktur erkennen, die sich theoretisch rekonstruieren ließe. Für Ansätze zur Analyse vgl. *Badura* (1979); *Brexel* (1979); *Wiesenthal* (1980). – Indem ich das Bezugsproblem der Handlungsfähigkeit ins Zentrum der pädagogischen Interventionsform rücke, lassen sich auch Probleme der Ermöglichung therapeutischer Maßnahmen hier insoweit subsumieren, als diese auf eine Stärkung der Selbstheilungskräfte des Patienten („Rehabilitation i. e. S.“) gerichtet sind. Operative und medikamentöse Therapie erscheinen im hier vorgeschlagenen theoretischen Zugriff als Annex der ökologischen Intervention. Das mag unter gesundheitspolitischen Fragestellungen wenig befriedigend sein, scheint aber unter dem Gesichtspunkt einer bereichsübergreifenden Systematisierung durchaus vertretbar.

⁴⁷ Eine beispielhafte Erörterung der dabei auftauchenden Probleme findet sich im Beitrag von *Lüscher* unten S. 191 ff.

hier an die Berufsausbildung erziehender, heilender, beratender und helfender Berufe zu denken. Sodann aber auch an öffentliche Maßnahmen zugunsten bestimmter Problemgruppen, wie sie sich in jüngster Zeit etwa in den internationalen Initiativen des „Jahres für“ (die Frau, das Kind, den Behinderten usw.) manifestieren. Gemeinsam ist all diesen Maßnahmen, daß sie auf die Ermöglichung bzw. Verstärkung von Vermittlungen soziokultureller Bestände an Personen gerichtet sind, daß sie also Prozesse sozialen Lernens in inhaltlicher Hinsicht beeinflussen wollen. Dies ist selbst wiederum ein vielstufiger Prozeß, bei dem aber – ähnlich wie im Falle der rechtlichen und der ökonomischen Interventionsform – die erforderlichen Konversionsprozesse grundsätzlich gleichartig sind, d. h. es geht stets um die Ermöglichung von Lernen, um die Verknüpfung von Wissen und Motivation zur Entfaltung von Kompetenz. Typischerweise setzen solche Lernprozesse interpersonelle Kommunikationen voraus⁴⁸. Wir können an dieser Stelle auf die hier einschlägigen kommunikationstheoretischen, sozialpsychologischen und pädagogischen Wissensbestände nur summarisch verweisen⁴⁹.

Welche Möglichkeiten hat der Staat, um auf solche Prozesse sozialen Lernens einzuwirken? Es kommt nicht von ungefähr, daß pädagogische Interventionen in hohem Maße gesellschaftspolitisch umstritten sind (vgl. etwa *Luhmann* 1981; *Gross* 1981 und in diesem Band). Die Bedenken sind dabei sowohl normativer wie effektivitätsbezogener Art. Insoweit als die angestrebte Wirkung in der Änderung von Bewußtseinszuständen, Problemwahrnehmungen und Fähigkeiten, also von personenbezogenen Eigenschaften liegt, stellt sich die Frage, wer in einer pluralistischen Gesellschaft das Recht haben soll, über solche Orientierungen zu entscheiden, insbesondere, inwieweit dem Staat selbst hier Kompetenzen zuzumessen sind. Vor allem in jüngster Zeit sind Versuche einer direkten politischen Intervention mit pädagogischen Absichten zu beobachten, z. B. Gesundheitsaufklärung, Verkehrserziehung, Verbraucheraufklärung⁵⁰. Informationen sind im Zeitalter der Massenmedien grundsätzlich zentral steuerbar, allerdings scheint ihre Wirksamkeit im Rahmen der heute allgemein akzeptierten Theorie mehrstufiger Kommunikation (vgl. etwa *Watzlawick* 1969) als sehr begrenzt. Informationen werden wieder vergessen und kaum handlungsrelevant, soweit sie nicht durch Prozesse sozialer Kommunikation verstärkt werden. Soziale Kommunikationen können dabei sowohl

⁴⁸ Wir rücken damit Prozesse des programmierten Lernens an den Rand unserer Überlegungen; auch sie haben übrigens in der Regel interpersonell induzierte Motivverstärkungen zur Wirksamkeitsbedingung.

⁴⁹ Literatur, welche die hier anvisierte steuerungstheoretische Perspektive einnimmt, ist noch außerordentlich selten. Vgl. etwa *Corwin* (1973); *Luhmann/Schorr* (1979); *Domscheit/Kühn* (1981); *Gross* (1981).

⁵⁰ *R. Mayntz* (1980: 6) spricht in diesem Zusammenhang von „persuasiven Programmen“. Vgl. *Dahme et al.* (1980 a).

verstärkend als auch uminterpretierend oder abschwächend wirken. Schon von daher ergibt sich die hohe Kontingenz staatlicher Einflußnahmen auf soziale Lernprozesse, so daß die Möglichkeiten direkter Steuerung von Lerninhalten durch staatliche Maßnahmen wahrscheinlich recht begrenzt sind.

Wesentlich erfolgversprechender erscheinen daher *mittelbare Maßnahmen*, insbesondere Maßnahmen zur Qualifikation und eventuell Professionalisierung des in sozialpolitischen Einrichtungen tätigen Personals⁵¹. Dagegen scheint die Entwicklung von Curricula als spezifischer Steuerungsform schulischer Lernprozesse bisher zu wenig überzeugenden Resultaten geführt zu haben (Knab 1981). Doch handelt es sich hier zweifellos noch um ein weites Feld.

In jedem Falle läßt sich festhalten, daß die staatlichen Einflußmöglichkeiten in diesem Bereich nicht nur umstritten, sondern auch weitgehend *unkontrollierbar* sind. Der Einfluß intervenierender und situativer Faktoren ist so hoch, daß auch evaluierende Studien hier wenig generalisierbare Resultate versprechen. Diese Sachlage führt jedoch bei staatlichen Stellen nicht automatisch zur Einsicht in die notwendigen Grenzen eigenen Tuns, sondern häufig zu zusätzlichen Anstrengungen der Kontrolle, welche sich jedoch durchaus als kontraproduktiv erweisen können⁵². Auf jeden Fall gilt, daß in diesem Bereich der Inanspruchnahmemotivation bzw. der Mitwirkungsbereitschaft der Klientel entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Maßnahmen zukommt. In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf Nebenfolgen der Verrechtlichung, Bürokratisierungs- und Professionalisierungstendenzen hingewiesen, welche die Mitwirkungsbereitschaft der Klientel beeinträchtigen und es wird nach Möglichkeiten gesucht, um unterschiedliche Formen der Selbsthilfe bzw. kollektiver Selbsthilfe als adäquatere Formen sozialer Interaktion zur Steigerung der Handlungsfähigkeit zu institutionalisieren (vgl. etwa Badura et al. 1979; Badura/v. Ferber (Hrsg.) 1981; Badelt 1980; Gretschmann 1980). Diese noch keineswegs ausdiskutierten Argumente erscheinen heute zweifellos auch unter dem Gesichtspunkt aktuell, daß von einer Stärkung der Selbsthilfepotentiale eine Reduktion der Kostenintensität personenbezogener Dienstleistungen sich erhofft wird. Soll dieses Argument nicht zur bloßen Legitimation des Abbaus sozialer Leistungen verkommen, gilt es, die Wirksamkeitsbedingungen pädagogischer Interventionen gründlicher zu untersuchen und zu klären. Dabei wird nicht nur den Bedingungen sozialen Lernens, sondern ebenso den Bedingungen der Motivation leistungserbringenden Personals gesteigerte Achtung zu schenken sein. Auch wenn die Wirksamkeit pädagogischer Interventionen schwer feststellbar ist, besteht aufgrund des doch recht beeindruckenden Erfolges aller modernen Bildungssysteme Anlaß zur Vermutung, daß die staatlichen Mög-

⁵¹ Zur Bedeutung derartiger Maßnahmen für die Reform des Elementarbereichs vgl. Bevers (1980); Domscheit/Kühn (1981).

⁵² Vgl. etwa für den Bereich der Drogenberatungsstellen Raschke/Schliehe (1979).

lichkeiten pädagogischer Intervention nicht so gering sind, wie sie gegenwärtig häufig eingeschätzt werden. Wichtig ist allerdings, daß sie in besonders hohem Umfange auf ergänzende soziale Leistungen (z. B. der Familie oder von sozialen Netzwerken) angewiesen sind. Die Frage nach dem möglichen Zusammenwirken von Staat, intermediären Instanzen und Formen kollektiver Selbsthilfe kann im Augenblick nur gestellt, nicht aber beantwortet werden⁵³.

3.3. Zusammenfassung

Ziel des vorliegenden Beitrags war es, analytisch brauchbare Kategorien zur Klassifikation sozialpolitischer Maßnahmen nach den Bedingungen ihrer Wirkungsweise zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Überlegungen wird in Form einer Übersicht zusammengefaßt, die hier nicht noch einmal kommentiert sei. Wichtig erscheint die Frage nach den Einsatzmöglichkeiten der entwickelten Typologie.

Typologien politischer Interventionen gibt es bereits in größerer Zahl⁵⁴, doch wird dabei der Interventionsbegriff sehr unterschiedlich gefaßt und die Systematiken sind entsprechend heterogen. Es war daher notwendig, im ersten Teil dieses Beitrags die Grundlagen der im zweiten Teil entwickelten Typologie ausführlich zu entwickeln. Gewisse Ähnlichkeiten ergeben sich mit Typologien von *F. Scharpf*⁵⁵ und *R. Mayntz*⁵⁶. Diese Klassifikationsversuche ähneln dem unsrigen insoweit, als sie (im Unterschied zu den meisten übrigen Klassifika-

⁵³ Im Hinblick auf diese Fragestellung hat die Deutsche Forschungsgemeinschaft im Jahre 1981 ein eigenes Schwerpunktprogramm initiiert. Vgl. *Kaufmann et al.* 1981.

⁵⁴ Ich danke Herrn B. Rosewitz für die Erstellung einer entsprechenden Literaturübersicht.

⁵⁵ *Scharpf* (1976: 15) unterscheidet vier Arten staatlicher Einflußinstrumente zur Steuerung ökonomischer und sozialer Prozesse:

1. Unmittelbare Verhaltenssteuerung durch mit Zwangsgewalt sanktionierte Gebote und Verbote,
2. mittelbare Verhaltenssteuerung durch positive und negative Anreize, etwa Subventionen und steuerliche Belastungen,
3. mittelbare Verhaltenssteuerung durch die Bereitstellung von Infrastruktur-Vorleistungen,
4. unmittelbare Leistungserbringung durch den Staat.

⁵⁶ *R. Mayntz* entwickelte zunächst (1977: 59f.) eine Typologie von sieben Kategorien politischer Programmtypen, welche im jüngsten Beitrag (1980: 5f.) zu fünf Regelungstypen zusammengefaßt werden:

1. regulative Politik
2. Anreize und finanzielle Transfers
3. öffentliche Erstellung von Infrastruktur und technischen Dienstleistungen
4. Informations- und Überzeugungsprogramme und
5. Setzung von Verfahrensnormen.

Übersicht: sozialpolitische Interventionsformen

Interventionsform	rechtliche	ökonomische	ökologische	pädagogische
Dimensionen				
I Wirkungsweise	Wirkt auf die rechtlichen Grundlagen sozialer Beziehungen durch die Ordnung und den Schutz von Rechtsverhältnissen	Wirkt auf die Struktur der verfügbaren Haushaltseinkommen durch interpersonelle Umverteilung von Primäreinkommen	Wirkt auf Verteilung räumlich gebundener Teilhabemöglichkeiten durch Planung von Raumnutzung und Schaffung von Infrastruktur	Wirkt auf die Vermittlung sozio-kultureller Bestände an Personen; inhaltliche Beeinflussung von Lernprozessen.
II Typische Maßnahmen	Eintäumung von Schutz-, Beteiligungs-, Inanspruchnahme-, Beschwerderechten sowie Beteiligungsverpflichtungen. Verfahrensregelungen, Gerichtsbarkeit, Aufsichtspflichten	Steuern und Abgaben Transferzahlungen Steuererleichterungen	Landes- u. Stadtentwicklungsplanung, Sozialplanung, Wohnungsbau Finanzierung von Einrichtungen	Professionalisierung, Curricula Angebot von Bildung, Beratung, Rehabilitation und Information Unterstützung von Selbsthilfeaktivitäten
III sozialpolitisch intendierte Hauptwirkung	Stärkung der Rechtsstellung sozial schwächerer Personengruppen im Hinblick auf Teilhabemöglichkeiten	Erhöhung der verfügbaren Einkommen von Personengruppen mit ungenügendem Primäreinkommen	Verbesserung der Zugangschancen und der Qualität von lebenslagenrelevanten Umwelteinrichtungen	Erhöhung der Handlungsfähigkeit von Personen mit Bezug auf legitime Teilhabemöglichkeiten
IV Trägerschaft	notwendigerweise staatlich	(para)staatlich, z. T. verbandliche Selbstverwaltung	Zusammenwirken staatlicher und intermedialer Instanzen	Staat, intermediale Instanzen, kollektive Selbsthilfe
V Zentralproblem der Realisierung	Rechtswahrnehmung Normkonformität	Finanzierung	inter-organisatorische Koordination, Inanspruchnahme	interpersonelle Kommunikation als Wirkungsbedingung
VI Generalisierbarkeit von Regelungen	hoch	hoch	niedrig	niedrig
VII öffentliche Kosten	niedrig	hoch	hoch, verteilungsabhängig	variabel
VIII Implementierbarkeit	zentral – dezentral, mittelschwer	zentral, leicht	zentral – dezentral, mittelschwer	dezentral, schwierig
IX Akzeptanz	interessen- und kompetenzabhängig	i. d. R. unproblematisch bei Zweckbindung selektiv	selektiv/variabel	unkontrollierbar/umstritten

tionsversuchen) analytischen Gesichtspunkten den Vorrang vor objekt- oder institutionenbezogenen bzw. gemischt analytischen und institutionellen Gesichtspunkten geben. Die hier vorgeschlagene Typologie versucht, konsequent den Gesichtspunkt der Verknüpfung von staatlichen Mitteln und beabsichtigten Wirkungen beizubehalten, um auf diese Weise möglichst trennscharfe, d. h. unterschiedlichen Bedingungen und Regelmäßigkeiten gehorchende Typen herauszuarbeiten, die sich in verschiedenen Dimensionen unter-

scheiden (vgl. Übersicht). Die hier vorgenommenen Verknüpfungen von Merkmalsausprägungen in den einzelnen Dimensionen sind natürlich zu einem großen Teil hypothetisch, wenngleich durch einzelne Forschungsergebnisse gedeckt. Einzelne sozialpolitische Maßnahmen können durchaus Elemente mehrerer Interventionsformen miteinander verknüpfen, doch halte ich diese Aspekte analytisch für sauber trennbar, also beispielsweise das Problem des Rechtsanspruchs auf Rente und das Problem der Rentenhöhe oder die Frage des Angebots von Bildungseinrichtungen und die Frage der Lehrerausbildung und der Bildungsinhalte. Die Klassifikation soll dazu dienen, den rasch anwachsenden Bestand an Studien zur Planung, Implementation und Wirksamkeit politischer Maßnahmen unter zusammenhängenden Gesichtspunkten zu systematisieren und somit eine Generalisierung dieses weitverstreuten Wissens vorbereiten.