

## 1 Zur Einführung:

### Ein sozialpolitisches Schwerpunktprogramm der DFG – und was daraus wurde

*Franz – Xaver Kaufmann*

Als um die Mitte des 19. Jahrhunderts das Wort 'Social-Politik' aufkam, stand es bereits begrifflich im Spannungsfeld der Unterscheidung von 'Staat' und 'Gesellschaft'. Ebenso vielfältig wie die politischen Strömungen waren in der Folge auch die Ausdeutungen des Begriffs, doch blieb zumindest unterschwellig bei Praktikern wie Wissenschaftlern der Sozialpolitik ein Vorverständnis erhalten, das Sozialpolitik nicht ausschließlich in den Bereich des Staatlichen, sondern gerade in das umstrittene *Spannungsfeld* von Staat und Gesellschaft verweist. Dies gilt zumindest für die deutsche Tradition, die ja sowohl in begrifflicher wie politischer Hinsicht den historischen Primat beanspruchen kann.

Im Vergleich zu andern Politikbereichen zeichnet sich die Struktur der Sozialpolitik durch das Vorherrschen von Akteuren aus, die weder dem Staat im engeren Sinne noch dem Bereich privater Organisationen wie Wirtschaftsunternehmungen oder Vereinen zuzurechnen sind. Sie haben teils einen öffentlich-rechtlichen Status, wie die Sozialversicherungen oder Kammern, sie sind teils privatrechtlich organisiert, wie die Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Wohlfahrtsverbände. Wir bezeichnen sie daher in Anlehnung an den älteren Begriff 'corps intermédiaires' als *intermediäre Instanzen*. Viele von ihnen haben Vorläufer, die die sozialpolitische Theorie des 19. Jahrhunderts unter dem Begriff der Selbsthilfe faßte, welche neben der Staatshilfe zum akzeptierten Bestand der 'socialen Politik' gezählt wurde.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. E. Pankoke, *Sociale Bewegung – sociale Frage – sociale Politik. Grundfragen der deutschen Sozialwissenschaft im 19. Jahrhundert*. Stuttgart 1970; Ders., *Geschichtliche Grundlagen und gesellschaftliche Entwicklung moderner Sozialpolitik*. In: B. Schäfers (Hrsg.), *Sozialpolitik in der Bundesrepublik. Gegenwartskunde, Sonderheft 4*, Opladen 1983, S. 23–40.

In den letzten Jahren hat der Begriff *Selbsthilfe* erneut an sozialpolitischem Gewicht gewonnen, und zwar in einem durchaus verwandten, aber nicht identischen Sinn. Selbsthilfe ist für viele zu einem Programm *alternativer* Sozialpolitik geworden, einem Programm, das die Nachteile und Defizite staatlicher Sozialpolitik zu kompensieren oder diese in Teilen gar zu ersetzen beansprucht. Ohne an dieser Stelle auf die Vielfalt der Wortverwendung und die Dimensionen der Begrifflichkeit einzugehen<sup>2</sup>, können wir die Grundgedanken der mit Worten wie 'Selbsthilfe', 'Selbstorganisation', 'soziale Aktion', 'sozialaktive Felder', 'Bürgerinitiativen im sozialen Raum', 'informeller Sektor' oder 'nicht-professionelle Sozialsysteme' angesprochenen Phänomene dahingehend zusammenfassen, daß zwischen den Phänomenen individueller 'Eigenhilfe' und staatlich oder intermediär organisierter 'Fremdhilfe' ein breites Feld interaktiv gesteuerter Formen des Beistands, der Wohlfahrtsproduktion und der Interessenvertretung, kurzum: von sozialpolitisch relevanten Aktivitäten aufzuweisen ist, die im Rahmen der überwiegend staatsorientierten theoretischen Reflexionen der jüngeren Sozialpolitiklehre und auch des auf den intermediären Bereich zentrierten praktischen Sozialpolitikverständnisses zu unrecht vernachlässigt worden sind.

Diese theoretische Rethematisierung von Selbsthilfe als Ressource oder Medium sozialpolitischer Aktivität erfolgte selbst im Horizont der Entstehung einer sich verbreiternden *Selbsthilfebewegung*, deren Entstehungsbedingungen noch wenig geklärt sind, aber mit Stichworten wie Scheitern einer Politik der inneren Reform, zunehmende Arbeitslosigkeit, Staats- und Fortschrittsverdruß sowie alternative Lebensstile in etwa angedeutet werden können. Wie so häufig läuft auch hier die Karriere eines sozialwissenschaftlichen Themas mit Bewegungen des Zeitgeistes parallel, was allerdings keinen stichhaltigen Einwand gegen die wissenschaftliche Fruchtbarkeit des Themas bedeutet. Vielmehr haben vor allem *B. Badura* und Koautoren in

<sup>2</sup> Vgl. hierzu insbesondere *C. Badelt*, Sozioökonomie der Selbstorganisation. Frankfurt und New York 1980, S. 29–47; *F. Hegner*, Zur Systematisierung nicht-professioneller Sozialsysteme. In: *B. Badura*, *C. v. Ferber* (Hrsg.), *Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen*. München und Wien 1981, S. 219–253; *Ders.*, Öffentliche Förderung von Selbsthilfe und Selbstorganisation. In: *K. D. Keim*, *L. A. Vaskovics* (Hrsg.), *Wege zur Sozialplanung*. Opladen 1985, S. 156–181; *J. U. Behrendt* u. a., Arbeitsweise von Gesundheitsselbsthilfegruppen und Anregung zu ihrer sozialpolitischen Unterstützung. In: *C. v. Ferber*, *B. Badura* (Hrsg.), *Laienpotential, Patientenaktivierung und Gesundheitsselbsthilfe*. München und Wien 1983, S. 9–33; *F. Vilmar*, *B. Runge*, Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft? Fulda 1986, S. 11–26; vgl. auch den Beitrag von *H. – J. Franz* in diesem Band.

der Einleitung zum ersten Band dieser Schriftenreihe die Relevanz der Thematik zur Fortentwicklung sozialpolitischer Theorie überzeugend dargestellt.<sup>3</sup>

Wenn wir den Grundgedanken der älteren deutschen Sozialwissenschaft, Sozialpolitik habe es mit der 'Vermittlung' von 'Staat' und 'Gesellschaft' zu tun, in eine differenziertere, moderne Fassung bringen wollen, so müssen wir insbesondere dem schon im 19. Jahrhundert sehr unterschiedlich gebrauchten Gesellschaftsbegriff schärfere Konturen geben. Dies geschah im Titel des Schwerpunktprogramms der DFG, über dessen Ergebnisse in diesem Band berichtet wird, durch die Begriffe 'intermediäre Instanzen' und 'Selbsthilfe'. Mit ihnen sollen unterschiedliche Emergenzniveaus der Vergesellschaftung abkürzend bezeichnet werden, wobei – wie insbesondere der Beitrag von E. Halves u. a. in diesem Bande zeigt – auch hier empirische Übergänge festzustellen sind. Dennoch ist das natürlich erst eine plakative Verdeutlichung des Problems, um das es den Initiatoren des Schwerpunktprogramms ging. In diesem einleitenden Beitrag wird versucht, die seinerzeitigen Intentionen zu präzisieren und mit dem zu konfrontieren, was tatsächlich im Rahmen des Schwerpunktprogrammes gefördert und inhaltlich erreicht worden ist. Daß die erzielten Ergebnisse die postulierten Erkenntnisziele weder hinsichtlich ihres Umfangs noch hinsichtlich ihrer Erklärungskraft erreichen, wird niemanden verwundern, der mit sozialwissenschaftlicher Forschung vertraut ist. Der Erkenntnisgewinn liegt hier häufig in der Präzisierung des noch nicht Erreichten, in der Umformulierung früherer Probleme und damit in der *Überwindung älterer unangemessener Problemstellungen*. Sozialwissenschaftliche Problemdefinitionen entwickeln sich stets in einem untergründigen Wechselverhältnis zum sogenannten Zeitgeist oder zur "gesellschaftsweiten Tagesordnung" (H. Hartmann)<sup>4</sup>, d. h. zu politischen, sozialen und kulturellen Bewegungen des sozialen Zusammenhangs, auf den sie bezogen sind. Und dies gilt im besonderen Maße für Gegenstände, die selbst Thema derartiger Bewegungen sind. Insofern als die wissenschaftliche Beschäftigung mit Sozialpolitik notwendig auf den gesellschaftlichen Gegenstand verwiesen ist, kann sie auch von den Bewegungen

3 Vgl. B. Badura, C. v. Ferber, J. Krüger, B. Riedmüller, T. Thiemeyer, A. Trojan, Einleitung: Sozialpolitische Perspektiven. In: Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, a. a. O., S. 1–38.

4 Hierzu aufschlußreich: H. Hartmann, Gesellschaftliche Bedingungen der angewandten Organisationssoziologie. In: U. Beck (Hrsg.), Soziologie und Praxis. Soziale Welt, Sonderband 1, Göttingen 1982, S. 477–510.

der Sozialpolitik selbst nicht unberührt bleiben. Und sie vermag gleichzeitig nicht selten zur Richtung der Weiterbewegung beizutragen.

### 1.1 Die ursprüngliche Programmatik und ihr Entdeckungszusammenhang

Wie jede Fördermaßnahme der Deutschen Forschungsgemeinschaft setzte auch das Schwerpunktprogramm "Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention: Staat – intermediäre Instanzen – Selbsthilfe" einen schriftlich formulierten Antrag voraus, dessen inhaltlicher Teil unmittelbar nach Bewilligung des Programms veröffentlicht wurde.<sup>5</sup>

Wie bereits im Vorwort beschrieben, erwuchs die Idee zu diesem Antrag den Diskussionen im Rahmen einer Studiengruppe zum Thema "Staatliche Sozialpolitik und nicht-professionelle Sozialsysteme". Sie ging ihrerseits auf Impulse aus der im Anschluß an den Deutschen Soziologentag von 1976 gegründeten *Sektion 'Sozialpolitik'* der Deutschen Gesellschaft für Soziologie zurück.

Die nahezu vollständige Abstinenz der deutschen Soziologie mit Bezug auf sozialpolitische Fragen seit ihrer Sezession aus dem Verein für Socialpolitik hatte in Verbindung mit dem dominierenden gesellschaftspolitischen Konzept der 'sozialen Marktwirtschaft' dazu geführt, daß in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik die wissenschaftliche Reflexion der Sozialpolitik von Wirtschaftswissenschaftlern dominiert wurde, welche Sozialpolitik nahezu ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Einkommensumverteilung thematisierten. Das sozialrechtliche Interesse an Sozialpolitik wuchs etwa parallel zum soziologischen seit dem Ende der sechziger Jahre, so daß um die Mitte der siebziger Jahre allmählich der multidisziplinäre Charakter aller sozialpo-

<sup>5</sup> F.-X. Kaufmann u. a., Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention: Staat – intermediäre Instanzen – Selbsthilfe. Ein neues Schwerpunktprogramm der Deutschen Forschungsgemeinschaft. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 27 (1981), S. 31–49; im folgenden zit. als '*Schwerpunktprogramm*'.

litischen Probleme auch ins öffentliche Bewußtsein drang.<sup>6</sup> Dies erwies sich für die Soziologie nicht nur als Vorteil, denn das zunehmende praktische Interesse an sozialwissenschaftlichen Analysen der Sozialpolitik lief der theoriegeleiteten soziologischen Durchdringung des Gegenstandsbereichs voraus.<sup>7</sup> Die 'Theoriedebatte' auf dem Bielefelder Soziologentag<sup>8</sup> machte die Heterogenität der Ausgangspositionen deutlich und legte einen 'bescheideneren' Ansatzpunkt für Verständigungsprozesse über soziologische Perspektiven in der Sozialpolitik nahe. Er wurde mit der Frage nach dem Verhältnis von staatlicher Sozialpolitik und nicht-professionellen Sozialsystemen gefunden, und zwar zu einem Zeitpunkt, der mit der beginnenden Konjunktur der Selbsthilfedebatte zusammenfiel. So prallten die Auffassungen der Vertreter einer herkömmlichen, staatszentrierten Sozialpolitik und derjenigen einer selbsthilfezentrierten Sozialpolitik zunächst hart aufeinander.

In der *politischen* Diskussion wurde 'Selbsthilfe' zunächst vorwiegend als grundsätzliche Alternative zur 'kontrollierenden' Sozialpolitik des Staates verstanden. Es gehörte zu den *wissenschaftlichen* Fortschritten der damaligen ersten Diskussionsphase, daß der postulierte Antagonismus als ein lediglich politischer Gegensatz durchschaut und die Frage nach der Art des Verhältnisses von staatlicher Sozialpolitik und Selbsthilfe selbst zum wissenschaftlichen Thema gemacht wurde. Die Diskussion wurde dabei im Kontext einer kritischen Begrifflichkeit geführt, welche unerwünschte Effekte der herkömmlichen Sozialpolitik als Verrechtlichung, Bürokratisierung, Ökonomisierung und Professionalisierung thematisierte.<sup>9</sup> Ungeklärt blieb dabei

6 Vgl. hierzu F. -X. Kaufmann (unter Mitarbeit von H. Wolf und B. Rosewitz), Stand und Entwicklung der Forschung zur Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: J. J. Hesse (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, Opladen 1982, S. 344-365.

7 Vgl. C. v. Ferber, Soziologie und Sozialpolitik. In: Ders., F. -X. Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, Opladen 1977, S. 11-34.

8 Vgl. ebenda, Teil I, sowie F. -X. Kaufmann, Bericht über den Themenbereich 'Sozialpolitik'. In: K. M. Bolte (Hrsg.), Materialien aus der soziologischen Forschung. Verhandlungen des 18. deutschen Soziologentages vom 28.9. bis 1.10.1976 in Bielefeld. Neuwied 1978, S. 196-204.

9 Die Bürokratiekritik ist in diesem Zusammenhang seit den Anfängen der deutschen Sozialwissenschaft virulent; vgl. D. Grunow, F. Hegner, Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen. In: T. Leuenberger, K. H. Ruffmann (Hrsg.), Bürokratie - Motor oder Bremse der Entwicklung? Bern, Frankfurt und Las Vegas 1977, S. 45-79. Auf nachteilige Wirkungen der Verrechtlichung hat zuerst H. Achinger (Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958), auf die Ökonomi-

zunächst, inwieweit es sich bei diesen Entwicklungen um perverse Haupteffekte oder aber um unerwünschte Begleiteffekte einer im übrigen durchaus positiv zu bewertenden Sozialpolitik handelte. Der Fortgang der Diskussion ließ dann erkennen, daß der berechtigte Kern der Kritik sich auf bestimmte Teilgebiete der Sozialpolitik bezog, nämlich im wesentlichen auf die personenbezogenen Dienstleistungen, für deren Analyse die Soziologie eine vergleichsweise höhere Kompetenz einbringen kann als die Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Die Pauschalisierung der Kritik entsprang also ebenfalls einer Verengung der Perspektive, wie sie die Soziologie ihrerseits der juristischen und ökonomischen Betrachtungsweise vorwirft. Eine gewisse Klärung brachte dann die Unterscheidung unterschiedlicher Formen sozialpolitischer Intervention: Rechtliche, ökonomische, ökologische und pädagogische (auf Personen bezogene) Interventionen sind auf die Erzielung unterschiedlicher Effekte gerichtet und unterliegen bestimmbar verschiedenen Erfolgsbedingungen.<sup>10</sup>

Mit dem Begriff der *Intervention* wurde gleichzeitig ein theoretisches Konstrukt eingeführt, daß sich für eine nähere Bestimmung möglicher Verhältnisse zwischen staatlicher Sozialpolitik und Selbsthilfe als heuristisch fruchtbar erweist. In ihm wird weder ein antagonistisches noch ein komplementäres Verhältnis von Sozialpolitik und Selbsthilfe sozusagen a priori vorausgesetzt, wie dies für die meisten Praktikerpositionen charakteristisch ist, sondern die Bewertung möglicher Effekte wird bewußt vom Ergebnis des Forschungsprozesses abhängig gemacht. Vorausgesetzt wird nur ein Vorverständnis, das staatliche Maßnahmen als Eingriffe in bereits konstituierte soziale Verhältnisse versteht. Durch sozialpolitische Maßnahmen gelangen also zusätzliche Elemente – rechtlich garantierte Handlungsmöglichkeiten, Geldmittel, infrastrukturelle Angebote, personenbezogene Dienstleistungen – in den Handlungsbereich bestimmter Personen(–gruppen), werden Elemente ihrer Lebenslage und beeinflussen damit die Struktur sozialer Lebenschan-

Forts. von letzter Seite:

sierung der Sozialpolitik C. v. Ferber (Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft. Hamburg 1967) hingewiesen; eine vertiefende Analyse wurde sodann von F. Tennstedt (Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik. In: A. Murswieck (Hrsg.), Staatliche Politik im Sozialsektor. München 1976, S. 139–165) vorgelegt. Die Professionalisierungskritik wurde vor allem von B. Badura und P. Gross (Sozialpolitische Perspektiven. München 1976) in die sozialpolitische Diskussion eingeführt.

10 Vgl. F.-X. Kaufmann, Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: Ders. (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie. München und Wien 1982, S. 49–86.

cen. Wie diese Elemente tatsächlich genutzt werden und welche Wirkungen sie bei den Zielgruppen der Maßnahmen auslösen, ist nach diesem Konzept nicht mehr allein von den ihnen zugrunde liegenden Intentionen und der Art ihrer Implementation, sondern ebenso sehr von den Eigenarten der im Regelfall bereits vorher konstituierten Verhältnisse (und natürlich im Einzelfall auch von individuellen und situativen Momenten) abhängig.

Mit diesem Grundgedanken wurde eine spezifisch *soziologische* Betrachtungsweise der Sozialpolitik konkretisiert, die in den einleitend erwähnten gesellschaftstheoretischen Bestimmungen bereits angelegt war. Sie erweist sich zudem als anschlussfähig sowohl an die steuerungstheoretische und ordnungspolitische Fragestellung der Wirtschaftswissenschaft als auch an die jüngste, von Konzepten der Selbstorganisation und der Autopoiesis geprägte systemtheoretische Entwicklung der Soziologie sowie an die stark praxisbezogene Forschung zu Prävention und Intervention im Bereich von Sozialmedizin, Kriminologie, Sozialpädagogik und Psychologie. Sie hat auch das Konzept des Schwerpunktprogramms bestimmt: Sein zentrales Thema sollten "die vielfältigen Verflechtungen und Wechselwirkungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen, professionalisierten und nicht-professionalisierten Trägern sowie Mustern sozialer Aktion, sozialer Hilfe und Unterstützung"<sup>11</sup> sein, die in ihrem Zusammenspiel das Niveau sozialer Wohlfahrt bestimmen. Damit wurde der Begriff der Sozialpolitik in mehrfacher Hinsicht gegenüber dem herkömmlichen Verständnis erweitert. Die Fruchtbarkeit dieser *erweiterten Perspektive* sollten die im Rahmen des Schwerpunktprogramms zu fördernden Projekte belegen. Daß dieser theoriegeleitete Schritt nicht von ungefähr erfolgte, sondern seinerseits auf reale Veränderungen des Spektrums sozialstaatlicher Eingriffe reagiert, mag der folgende *Rückblick* verdeutlichen.

Auch wenn der ursprüngliche Begriff der 'Social-Politik' keineswegs staatszentriert war und erst recht keine zentralistische Ausdeutung nahelegte, so setzte sich im Gefolge der selbst ja im Horizont der Reichsgründung erfolgenden *Bismarckschen* Sozialpolitik eine etatistische, *zentralstaatlich fixierte Sicht der Sozialpolitik* im Deutschen Reiche durch, die trotz ihrer totalitären Vollendung im Dritten Reich auch das Sozialpolitikverständnis der Nachkriegszeit entscheidend geprägt hat. Obwohl die sozialpolitischen Mate-

---

11 *Schwerpunktprogramm*, a. a. O., S. 34 f.

rien Gegenstände der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 und 74 Grundgesetz) sind, ging die vorherrschende Auffassung davon aus, daß Sozialpolitik bereits in so hohem Maße Gegenstand bundesrechtlicher Regelungen sei, daß den Ländern hier kaum noch eigenständige Regelungsbereiche offen stünden. Noch weniger wurde der Umstand bedacht, daß auch im Rahmen bundesrechtlicher Regelungen den nicht-staatlichen Trägern maßgebliche Kompetenzen bei der Erbringung sozialer Leistungen zustehen. Das vorherrschende Verständnis von Sozialpolitik konzentrierte sich im wesentlichen auf die soziale Sicherungspolitik und in etwa noch auf den Bereich des Arbeitsrechts, auf Materien also, deren Regelung in der Tat der Kompetenz der Länder praktisch entzogen ist. Entsprechend dieser Dominanz von Recht und Geld als Mittel sozialpolitischer Intervention machte sich auch das Fehlen einer genuin soziologischen Betrachtungsweise der Sozialpolitik kaum bemerkbar. Die Kompetenz der Ökonomen und Juristen schien auszureichen.

Das Wiedererwachen des soziologischen Interesses an Sozialpolitik lief in etwa parallel mit einer Umorientierung der sozialpolitischen Intentionen im Rahmen der "Politik innerer Reformen" der sozial-liberalen Koalition der frühen siebziger Jahre. Sozialpolitik wurde hier zunehmend nicht mehr nur als Einkommensumverteilungspolitik, sondern als Politik zur Gewährleistung von Lebensqualität oder als politische Gestaltung von Lebenslagen verstanden. Staatliche Politik setzte sich damit neuen Ansprüchen und Beurteilungskriterien aus: Nicht zuletzt unter dem Einfluß sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse über die Konstitution und Persistenz sozialer Ungleichheit wurde nunmehr das Verständnis von Sozialpolitik wiederum über den Bereich einer bloßen Ressortpolitik hinaus ausgeweitet und gewann erneut *gesellschaftspolitische Dimensionen*.

Interessanterweise löste diese Ausweitung der sozialstaatlichen Programmatik nur am Rande Diskussionen über die staatliche *Zuständigkeit* für derartige Eingriffe aus; ein liberal geprägter Widerstand im Sinne eines Interesses an der Erhaltung staatsfreier Räume artikulierte sich in den siebziger Jahren nur schwach. Offensichtlich hatte in einer vorreflexiven Form die Einsicht bereits weit um sich gegriffen, daß die Probleme der Gesellschaftsgestaltung nicht mehr mit Entweder-Oder-Formeln (z. B. Markt oder Staat) zu bewältigen seien, sondern daß es um eine Neubestimmung des *Verhältnisses* und der sinnvollen *Wechselwirkungen* zwischen 'Staat' und 'Gesellschaft' oder 'öffentlichen' und 'privaten' Formen der Wohlfahrtproduktion und



Versorgung gehe. Dem gibt die heute gängige Redeweise von einem 'öffentlichen Sektor' Ausdruck.<sup>12</sup>

Während in den frühen siebziger Jahren gelegentlich geradezu euphorische Hoffnungen auf eine Erweiterung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten gesetzt wurden (die inzwischen schon vergessene sozialwissenschaftliche Planungsliteratur der damaligen Epoche dokumentiert dies eindeutig), mehrten sich seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre skeptische Stimmen, die vor allem auf die Effektivitätsgrenzen und Nebenwirkungen sozialstaatlicher Maßnahmen hinwiesen. Auch diese Kritik orientierte sich jedoch nicht an der klassischen Dichotomie von Markt und Staat oder Politik und Ökonomie, sie artikulierte vielmehr jenen vergessenen dritten Bereich, der in der *Hegelschen* Gesellschaftstheorie (vgl. Rechtsphilosophie § 157) noch unter dem Namen 'Familie' präsent gewesen, aber im neunzehnten Jahrhundert in der Auseinandersetzung zwischen 'Staat' und 'bürgerlicher Gesellschaft' weitgehend verdrängt worden war: den Bereich der Eigenversorgung, der Selbsthilfe und der Solidarität, auf den wir bereits einleitend hingewiesen haben.

In dem Maße, wie sich das wissenschaftliche sozialpolitische Interesse von der Faszination zentralstaatlicher Gestaltungsansprüche zu lösen begann, wurden neben jenen Prozessen der eigengesteuerten Wohlfahrtsproduktion in Haushalten und verschiedenen Formen sozialer Selbsthilfe auch wiederum ein weiteres Spektrum von Akteuren entdeckt, deren Leistungen für die Wohlfahrtsproduktion von entscheidender Bedeutung sind: die öffentlichen und freien Träger sozialer Einrichtungen, insbesondere die Kommunen und die Wohlfahrtsverbände, die Wirtschaftsunternehmungen und Gewerkschaften, ja selbst die Sozialversicherungsträger in ihrer spezifischen, von zentralstaatlichen Regelungen noch nicht völlig überfremdeten Selbstverwaltungsfähigkeit -- die 'intermediären Instanzen' des Forschungsprogramms.

Im Vergleich zum herkömmlichen Begriff der Sozialpolitik enthält das dem Förderungsprogramm zugrundeliegende, aufgrund soziologischer Überlegungen erweiterte Konzept insbesondere folgende Zusätze:

12 Zur Konzeptualisierung des öffentlichen Sektors vgl. F. - X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (Hrsg.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin und New York 1986, bes. Kap. 6, 7 und 9.

1. Es bezieht neben den klassischen Gebieten des Arbeitsschutzes und der sozialen Sicherung *weitere Politikbereiche* in die sozialpolitische Problemstellung ein, so insbesondere den Bereich der Gesundheitspolitik, der Familienpolitik, der Jugendpolitik, der Sozialhilfe und der Wohnungspolitik. Diese Erweiterung ist parallel dazu auch von der politischen Praxis weitgehend mitvollzogen worden, wie das Projekt einer einheitlichen Kodifikation des (Bundes-)Sozialrechts im Sozialgesetzbuch und die Systematik des Sozialbudgets zeigt.<sup>13</sup> Weitere Politikbereiche, so insbesondere die Bildungspolitik, die Arbeitsmarktpolitik und Raumordnungspolitik haben eine starke sozialpolitische Komponente, d. h. sie beeinflussen die Lebenslage, genauer: die Verteilung der Teilhabe- und Versorgungschancen der Bevölkerung, in vergleichsweise direkter und nachhaltiger Weise. Da sie jedoch gleichzeitig – und im Selbstverständnis der politischen Akteure häufig vorrangig – um anderer Effekte willen gefördert werden, ist ihr sozialpolitischer Charakter umstritten.
  
2. Charakteristisch für diese zusätzlich einbezogenen Politikbereiche ist der überwiegend *räumlich gebundene*, lokale Charakter ihrer Wirksamkeit. Infrastrukturelle Einrichtungen und Dienstleistungen haben hier besonderes Gewicht (wobei deren Bedeutung allerdings auch im Rahmen der sozialen Sicherung zugenommen hat). Die Ausführung der Bundesgesetze ist hier zu einem guten Teil nur durch ortsnahe Verwaltungen möglich und dabei (mit Ausnahme der Arbeitsverwaltung) Aufgabe der Landes- und Kommunalverwaltung. In vielen Bereichen (z. B. der Krankenhausbedarfsplanung oder Jugendhilfe) liegt auch das Schwergewicht der politischen Entscheidungen nach wie vor auf der Landes- und der Kommunalebene. Dementsprechend interessiert im Rahmen dieses erweiterten Konzeptes von Sozialpolitik nicht nur die politische Ebene des Bundes, sondern auch diejenige des Landes und insbesondere der Kommune.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang sei selbstkritisch festgehalten, daß sich die soziologische Beschäftigung mit Sozialpolitik im letzten Jahrzehnt allzu ausschließlich auf die örtliche Ebene konzentriert und klassi-

<sup>13</sup> Allerdings entsteht angesichts der rechtssystematischen Trennung von Arbeits- und Sozialrecht nunmehr die Gefahr, daß die Arbeitsschutzpolitik an den Rand des sozialpolitischen Selbstverständnisses gerät.

<sup>14</sup> Dieser Fragestellung hat sich eine andere Arbeitsgruppe der Sektion 'Sozialpolitik' systematisch angenommen: Vgl. J. Krüger, E. Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik. München und Wien 1985.

sche Bereiche der Sozialpolitik vernachlässigt hat.<sup>15</sup>

3. Neben diesen gegenstandsbezogenen Erweiterungen ist auf *funktionsbezogene Differenzierungen* aufmerksam zu machen:
  - a) Bezugsproblem des vorliegenden Begriffs von Sozialpolitik ist die *Gesamtheit der wohlfahrtsrelevanten Produktions- und Versorgungsformen*. Diese Erweiterung trägt dem Umstand Rechnung, daß zwischen den verschiedenen Versorgungsformen noch weitgehend ungeklärte Interdependenzen zu bestehen scheinen und daß die Ungleichheiten der Lebenslage nur dann angemessen erfaßt werden können, wenn das Zusammenspiel der Möglichkeiten von Marktversorgung, Staatsversorgung und Eigenversorgung sowie die Leistungen der intermediären Instanzen und der sozialen Selbsthilfe mit berücksichtigt werden. Von erheblichem theoretischem und praktischem Interesse ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Frage nach den Substitutions- (z. B. Verdrängung der Selbst- durch Staatshilfe?) oder Verstärkereffekten (z. B. der sog. Matthäus-Effekt (*E. Deleeck*): "Wer hat, dem wird gegeben") verschiedener Versorgungsformen, also die Frage nach Art und Ausmaß ihrer Interdependenz.
  - b) Unter dem Aspekt sozialstaatlicher Intervention sind Differenzierungen zu berücksichtigen, für die sich in der angelsächsischen Politikwissenschaft die Unterscheidung von 'Politics' und 'Policies' oder in systemtheoretischer Perspektive die *Unterscheidung von 'Policy-Input' und 'Policy-Output'* eingebürgert hat. Sozialpolitik bedeutet einerseits den Kampf um die Einrichtung oder Veränderung von Maßnahmen auf der politischen Ebene, also Interessenartikulation, Einflußnahme und politische Entscheidung. Sozialpolitik bedeutet aber auch die alltägliche Wirksamkeit der z. T. seit über einem Jahrhundert bestehenden sozialpolitischen Maßnahmen, also die Leistungsbereitstellung und die Erbringung der vielfältigen Endleistungen im

15 Um diese Forschungslücke zu schließen, hat die Sektion 'Sozialpolitik' der DGS ein weiteres Schwerpunktprogramm angeregt. Vgl. B. Badura u. a., Sozialer Wandel und Strukturprobleme sozialer Sicherung. Entwurf eines Antrags auf Förderung eines Schwerpunktprogramms bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Stand: Juni 1986). In: R. Bauer, S. Leibfried (Hrsg.), Sozialpolitische Bilanz II. Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunktes Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik Nr. 56, Universität Bremen 1986, S. V-XXIV.

unmittelbaren Publikumskontakt, aber auch die Prozesse der (administrativen und richterlichen) Kontrolle der vielfältigen Operationen öffentlicher und privater Träger sozialpolitischer Leistungen. In *beiden* Dimensionen ist dabei das Verhältnis von 'Staat' und 'Gesellschaft' von Bedeutung, doch ist die Gestalt dieses Verhältnisses auf der politischen und der administrativen Ebene sehr verschieden. Beide Verhältnisse bedürfen deshalb zunächst getrennter theoretischer Rekonstruktionen und empirischer Analysen, wobei jedoch gerade die Selbsthilfediskussion auch den Zusammenhang zwischen den beiden Dimensionen der Leistungserbringung bzw. –versorgung und Interessenartikulation zu verdeutlichen vermag.<sup>16</sup>

## 1.2 Die Hauptdimensionen des Förderungsprogramms

Ausgangspunkt des Forschungsprogramms war somit die Einsicht, daß die mit der sozial – oder wohlfahrtsstaatlichen Programmatik verbundenen Ziele gar nicht durch staatliches Handeln allein erreicht werden können, sondern *daß es hier vielmehr auf ein angemessenes Zusammenwirken von staatlichen bzw. parastaatlichen und intermediären Akteuren bzw. Adressaten der sozialen Leistungen ankommt*. Deshalb wird hier staatliches Handeln nicht mehr per se als wohltätig oder hilfreich vorausgesetzt, sondern primär bestimmt als das, was es in seiner politischen Qualität stets ist, nämlich als Intervention in bereits konstituierte soziale Verhältnisse. Damit treten nicht mehr wie früher primär die Ziele und die Intentionen, sondern die *Wirkungen und deren Folgen* ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses. Ob und inwieweit die Wirkungen staatlicher Interventionen der sozialstaatlichen Programmatik entsprechen, hängt von gesellschaftlichen Bedingungen ab, die selbst nicht mehr politisch zu kontrollieren sind. Dies gilt allerdings nicht nur für die staatlichen Akteure, sondern umgekehrt auch für gesellschaftliche Akteure, die über den politischen Prozeß auf die Gestalt sozialpolitischer Interventionen Einfluß nehmen wollen. Hier wie dort ist zu berücksichtigen, daß alle beteiligten Akteure aus vielfältigen Gründen über eigene Handlungsspielräu-

<sup>16</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von H. –J. Franz in diesem Band.

me verfügen, die von den übrigen Akteuren nicht zu kontrollieren sind. So sind insbesondere die intermediären Träger sozialer Leistungen keineswegs nur die Exekutoren staatlicher Politik, sondern sie verfügen ihrerseits über Macht und Handlungsmöglichkeiten, um sowohl die staatliche Politik zu beeinflussen als auch sich unerwünschten Vorschriften oder Maßnahmen teilweise zu entziehen bzw. sie im Sinne ihrer eigenen Interessen nutzbar zu machen. Dasselbe gilt in abgeschwächtem Maße auch für die Adressaten sozialpolitischer Maßnahmen, wobei deren Handlungspotential durch Formen sozialer Selbsthilfe gesteigert werden kann.

Daraus ergibt sich, daß sozialpolitische Interventionen um ihres Erfolges willen von der Kooperationsbereitschaft und –fähigkeit sowohl der Träger sozialer Leistungen als auch der Adressaten abhängig sind. Während die klassischen Staatsaufgaben des liberalen Rechtsstaats von vornherein unter der Prämisse des potentiellen Widerstrebens der Herrschaftsunterworfenen konzipiert sind, und Interventionen gerade deshalb hier streng an Recht und Gesetz gebunden werden müssen, um einerseits ihren Sicherungs– bzw. Ordnungszweck, andererseits jedoch auch eine Minimierung von Freiheitsbeschränkung und Willkür zu gewährleisten, *stehen die sozialpolitischen Interventionen unter der Prämisse der Kooperationswilligkeit, ja sogar der Kooperationsfähigkeit.* Solange man davon ausgeht, daß die Intentionen sozialstaatlicher Interventionen ausschließlich positiv verstanden werden und auf begeisterte Zustimmung sowohl ihrer Träger wie der Adressaten stoßen, läßt sich das Problem der Kooperation vernachlässigen. In dem Maße jedoch, wie Interessenkonflikte, strukturierte Selektivitäten und unterschiedliche Handlungspotentiale bei den sozialpolitischen Prozessen Beteiligten offenkundig werden, verliert die sozialstaatliche Intervention ihre Unschuld – sie wird notwendigerweise *ambivalent*.

Diese Sicht der Dinge eröffnet ein weites Feld sozialwissenschaftlicher Theoriebildung und empirischer Forschung, das im Rahmen des Schwerpunktprogramms zunächst nur wenig eingegrenzt wurde: "Die übergreifende Problemstellung des Forschungsprogramms läßt sich zu der Frage verdichten: Wie wirken gesellschaftliche Gegebenheiten, staatliche Maßnahmen, unterschiedlich organisierte Hilfsformen und Selbsthilfepotentiale bei der Entstehung und Bearbeitung derjenigen sozialen Probleme zusammen, deren Bewältigung oder Lösung als Ziel von Sozialpolitik angesehen wird? ... Die Fragestellung des Schwerpunktprogramms läßt sich also empirisch nicht an einen bestimmten Politik – oder Adressatenbereich binden, vielmehr geht es

gerade darum, zu vergleichenden Ergebnisse mit Bezug auf unterschiedliche Politikfelder, intermediäre Instanzen oder Adressatengruppen zu gelangen. Die Fragestellung des Schwerpunktprogramms ist vielmehr übergreifend angelegt, liegt also quer zum Denkschema der institutionalisierten Formen der Sozialpolitik ... Gesucht werden theoriefähige Aussagen über die Gestaltbarkeit der Interdependenzen von staatlicher Intervention, gesellschaftlichen Trägern und Selbsthilfepotentialen sowie die Entwicklung von Kriterien zur Bearbeitung sozialer Probleme, und zwar unter dem Gesichtspunkt des Zusammenwirkens öffentlicher, freier und privater Hilfen."<sup>17</sup>

Im einzelnen wurden sodann folgende Themenfelder als Kriterien für die Förderungswürdigkeit von Projekten im Rahmen des Schwerpunktprogramms ausgewiesen:

- A Themenfelder zum Verhältnis von Staat, intermediären Instanzen und Selbsthilfe:
  - a) Intermediäre Instanzen und soziale Bewegungen in der Sozialpolitik
  - b) Hilfe – und Problemlösungspotentiale von nicht – professionellen Sozialsystemen und deren Voraussetzungen
  - c) Verflechtungsformen professioneller und nicht – professioneller Unterstützungssysteme
  - d) Die Struktur von Motivation und Kompetenz bei professionellem und nicht – professionellem Engagement
  
- B Themenfelder, die sich vornehmlich am Ablauf der sozialpolitischen Prozesse orientieren:
  - a) Entstehung und Wandel sozialpolitischer Problemlagen
  - b) Überkommene und alternative Formen sozialpolitischer Problembearbeitung
  - c) Wirkungen und Grenzen sozialstaatlicher Intervention
  
- C Themenfelder einer vergleichenden Evaluation unterschiedlicher Trägersysteme und Leistungsformen.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Schwerpunktprogramm*, a. a. O., S. 39.

<sup>18</sup> Vgl. *Schwerpunktprogramm*, a. a. O., S. 40 ff.

### **1.3 Die im Rahmen des Schwerpunktprogramms geförderten Projekte und ihr Zusammenhang**

Das bisher skizzierte Forschungsprogramm war – dies muß stets im Auge behalten werden – selbst kein Projektantrag, sondern eine Art Rahmenantrag, um die Bereitstellung von Fördermitteln für thematisch einschlägige Projekte zu erwirken.<sup>19</sup> Diesem Antrag entsprach der Senat der Deutschen Forschungsgemeinschaft binnen bemerkenswert kurzer Zeit, woraufhin das Programm öffentlich angekündigt und überdies interessierten Forschern nahegelegt wurde, sich mit Projektanträgen um Förderung im Rahmen des Programms zu bemühen. Einige Informationen über den Vorgang der Projektauswahl, die durch eine von der DFG benannte Prüfungsgruppe erfolgte, mögen an dieser Stelle von Interesse sein.

Anläßlich der ersten Ausschreibung (1981) gingen vierzehn Projektanträge mit einem Kostenvolumen von 2,9 Mio. DM ein. Hiervon wurden nach einer Anhörung durch die Prüfungsgruppe im Rahmen der verfügbaren 1,5 Mio. DM zunächst sechs und nach Überarbeitung drei weitere Projekte bewilligt. Zwei nachträglich eingereichte Projekte wurden im Umlaufverfahren in die Förderung aufgenommen.

Anläßlich der zweiten Ausschreibung (1983) wurden neunzehn Projektanträge (darunter sechs Verlängerungsanträge) mit einem Kostenvolumen von 3,5 Mio. DM eingereicht. Fünf Verlängerungsanträge und vier Neuanträge wurden bewilligt.

Anläßlich der letzten, auf ein Jahr beschränkten Ausschreibung (1985) wurden zwölf Projektanträge (darunter sechs Verlängerungsanträge) mit einem Kostenvolumen von 1,3 Mio. DM eingereicht. Alle Verlängerungsanträge und drei Neuanträge wurden bewilligt.

Das Antragsvolumen war somit etwa doppelt so hoch wie die für die Jahre

---

19 Über das Konzept der Förderung von Schwerpunktprogrammen durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Tätigkeitsbericht 1984, Bonn 1985, S. 12 ff., 59 ff.

1981 bis 1986 insgesamt zur Verfügung stehende Summe von 3,8 Mio. DM. Die Auswahl der in die Förderung einbezogenen Projekte erfolgte sowohl nach Gesichtspunkten allgemeiner wissenschaftlicher Qualität als auch nach Gesichtspunkten des skizzierten Rahmenkonzepts. Da die Antragstellung nicht koordiniert werden konnte, ist es nicht verwunderlich, daß die oben skizzierten Dimensionen in unterschiedlichem Maße repräsentiert sind und daß sich Affinitäten zwischen den Projekten herausgebildet haben, die sich nicht nach den oben genannten Dimensionen ordnen lassen.

Im folgenden wird eine kurze Übersicht über Thema/Titel (T), Projektleiter (L), Projektort und Laufzeit (O), eine von mir zu verantwortende Kürzestfassung der Fragestellung (F) und ein Hinweis auf die wichtigsten eingesetzten Methoden (M) gegeben. Die Projekte werden dabei zunächst nach den sozialpolitischen Handlungsfeldern, mit denen sie sich beschäftigen, geordnet:

### **Übersicht 1: Die im Schwerpunktprogramm geförderten Projekte**

#### **A Gesundheitswesen**

- A<sub>1</sub> T: *Die Rehabilitation von krebserkrankten Frauen: Unterstützung und Belastung in professionellen und nicht-professionellen Versorgungssystemen*  
 L: Prof. Dr. Bernhard Badura  
 O: Konstanz, 1981 bis 1983  
 F: Systematische Erfassung der wechselseitigen Wirkungen von chronischen Belastungen, persönlichen Bewältigungsstrategien und sozialen Unterstützungsleistungen krebserkrankter Frauen  
 M: Teilnehmende Beobachtung, qualitative Befragung
- A<sub>2</sub> T: *Gesundheitsbezogene Selbsthilfe im Familienzyklus: Eine theoriegeleitete Sekundäranalyse von Bevölkerungsumfragedaten*  
 L: Prof. Dr. Dieter Grunow  
 O: Bielefeld, 1981 bis 1984  
 F: Sozialepidemiologische Verteilung der gesundheitsbezogenen Selbsthilfeaktivitäten (Primärprävention) der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland  
 M: Sekundäranalyse, standardisierte Befragung
- A<sub>3</sub> T: *Gesellschaftliche Bedingungen für Gesundheitsvorsorge durch Staat und intermediäre Instanzen – dargestellt am Beispiel des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Eine historisch-soziologische Untersuchung*  
 L: Prof. Dr. Dr. Alfons Labisch  
 O: Kassel, 1982 bis 1986  
 F: Historische Untersuchung der Entwicklung präventiver Gesundheitspolitik auf kommunaler Ebene seit 1880 und des Wandels der hierfür relevanten Bedingungen  
 M: Archivarbeit, Theoriebildung



- A<sub>4</sub> T: *Kommunale Laienhilfe und professionalisierte Intervention bei Alkoholproblemen als interdependente Problemlösungspotentiale*  
 L: Dr. Harald K. – H. Klingemann  
 Dr. Richard Müller  
 O: Lausanne, 1984 bis 1985  
 F: Möglichkeiten und typische Widerstände in der Zusammenarbeit zwischen Hauptberuflichen in der ambulanten Alkoholberatung, geschulten Laienhelfern und Selbsthilfegruppen auf kommunaler Ebene  
 M: Schriftliche Befragung, Dokumentenanalyse
- A<sub>5</sub> T: *Interventionsstrategien und Inanspruchnahme sozialer Dienste am Beispiel der Drogenberatung*  
 L: Prof. Dr. Peter Raschke  
 Dr. Ferdinand Schliehe  
 O: Bielefeld, 1981 bis 1984  
 F: Können offensive Interventionsstrategien von Drogenberatungsstellen, die Inanspruchnahmebarrieren abbauen sollen, zu einer früheren und kontinuierlichen Inanspruchnahme und Akzeptanz der angebotenen Hilfe führen?  
 M: Organisationsanalyse, Klientenbefragung
- A<sub>6</sub> T: *Zur Aktivierung von Selbsthilfepotentialen durch professionelle Hilfe am Beispiel des Drogenproblems*  
 L: Prof. Dr. Peter Raschke  
 Dr. Ferdinand Schliehe  
 O: Bielefeld, 1985 bis 1986  
 F: Welche Selbsthilfepotentiale sind bei Drogennutzern vorhanden, und was sind die komplexen Voraussetzungen für ihre Aktivierbarkeit?  
 M: Intensivinterviews, schriftliche Befragung von Selbsthilfegruppen

## B Jugend – und Sozialwesen

- B<sub>1</sub> T: *Zu den gesellschaftlichen Bedingungen der Sozialpolitik: Die praktische Bestimmung des Existenzminimums (notwendiger Lebensunterhalt) im Spannungsfeld von Staat, Kommunen, intermediärer Organisation (Deutscher Verein) und sozialer Bewegung*  
 L: Prof. Dr. Stephan Leibfried  
 O: Bremen, 1981 bis 1986  
 F: Rekonstruktion der historischen Entwicklung der Armenfürsorge bzw. Sozialhilfe seit dem ersten Weltkrieg anhand des Problems der Bestimmung von Armutsgrenzen  
 M: Archivarbeiten, Dokumentenanalyse
- B<sub>2</sub> T: *Evaluation eines Stadtteilentwicklungsprogramms mit Gemeinwesenarbeit für einen sozialen Brennpunkt*  
 L: Prof. Dr. Jürgen Gotthold  
 O: Bremen, 1982 bis 1983  
 F: Ob die durchgeführte Verbesserung der infrastrukturellen und wohnungsmäßigen Versorgung sowie die für alle Altersgruppen angebotene Hilfe, insbesondere auch die aktivierende Gemeinwesenarbeit, zu einer Erhöhung des Handlungspotentials und einer Verbesserung der Lebenslage von Betroffenen im sozialen Brennpunkt geführt haben.  
 M: Dokumentenanalyse, qualitative Befragung
- B<sub>3</sub> T: *Neue Aktionsformen und Kooperationsmodelle kommunaler Sozialpolitik*  
 L: Prof. Dr. Eckart Pankoke  
 Dr. Berthold Becher

- O: Essen, 1981 bis 1986  
 F: Wie konstituieren und entwickeln sich Beziehungen zwischen öffentlich bzw. autonom initiierten Selbsthilfe/Selbstorganisation und der kommunalen Sozial- und Gesundheitsverwaltung?  
 M: Fallstudien, Methodenmix
- B<sub>4</sub> T: *Neue Formen lokaler Jugendeinrichtungen als Bestandteil kommunaler Infrastrukturversorgung im Rahmen einer örtlichen Sozialpolitik und Qualität ihres sozialen Dienstleistungsangebots*  
 L: Prof. Dr. Ulfert Herlyn  
 O: Hannover, 1982 bis 1984  
 F: Arbeitsbedingungen und Versorgungswirkungen selbstverwalteter Jugendfreizeiteinrichtungen: Welches sind die resultierenden Leistungsangebote und ihre Wirkungen auf die Nutzung?  
 M: Organisationsanalyse, schriftliche Nutzerbefragung
- B<sub>5</sub> T: *Transformation von Selbsthilfegruppen unter dem Einfluß des politisch-administrativen Systems: Analyse der wechselseitigen Beeinflussungsprozesse von informellem Sektor und staatlichem Versorgungssystem*  
 L: Prof. Dr. Dr. Alf Trojan  
 O: Hamburg 1983 bis 1987  
 F: Welche typischen Entwicklungsphasen von Selbsthilfeszusammenschlüssen gibt es? Wie werden persönliche Bedürfnisse in Selbsthilfeszusammenschlüssen 'politisiert'? Welche Auswirkungen haben Selbsthilfeszusammenschlüsse auf das politisch-administrative (bzw. professionelle) System? Und: Welches sind die Auswirkungen sozialpolitischer Interventionen in Selbsthilfeszusammenschlüssen?  
 M: Teilnehmende Beobachtung, Leitfadenterviews, Dokumentenanalyse
- B<sub>6</sub> T: *Kommunale Eliten im Sozialsektor. Handlungsspielraum und Jugendarbeitslosigkeit. Ein Forschungsbeitrag zur wohlfahrtsstaatlichen Dezentralisierungsdebatte*  
 L: Prof. Dr. Jürgen Krüger  
 O: Duisburg, 1985 bis 1987  
 F: Inwieweit bestehen auf der kommunalen Ebene Handlungsspielräume, um wohlfahrtsstaatliche Probleme zu lösen?  
 M: Dokumentenanalyse, Experteninterviews

### C Sozialpolitik im Produktionsbereich

- C<sub>1</sub> T: *Gesundheitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen von Frauen in Textilgroßbetrieben im deutschen Kaiserreich. Zum Zusammenhang von sozialer Lage, innerbetrieblicher und staatlicher Sozialpolitik und Selbsthilfeorganisationen*  
 L: Prof. Dr. Heinz-Gerhard Haupt  
 O: Bremen, 1982 bis 1984  
 F: Inwieweit war die Staatshilfe implizit oder explizit auf die Beeinträchtigung von Selbstbestimmungsformen und Selbsthilfeeinrichtungen gerichtet?  
 M: Archivarbeit
- C<sub>2</sub> T: *Gesundheitsschutz von Arbeitern im Verhältnis von staatlichem Handeln, sozialmedizinischer Professionalisierung und sozialer Bewegung (vornehmlicher in der Weimarer Republik)*  
 L: Prof. Dr. Rainer Müller  
 O: Bremen, 1981 bis 1983  
 F: Veränderungen der Wahrnehmung gesundheitlicher Risiken von Arbeitern im Bereich der Gewerbeaufsicht, der Sozialversicherungen und der Gewerkschaften mit Schwergewicht auf der Entstehung und Bedeutung der Berufskrankheitenverordnung von 1925

M: Archivarbeit

C, T: *Gesellschaftliche Bedingungen präventiver Intervention in 'industrielle Pathologie' am Beispiel des gewerbeärztlichen Dienstes*

L: Prof. Dr. Rainer Müller

O: Bremen, 1985 bis 1986

F: *Wirkungen und Grenzen sozialpolitischer Intervention in gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen. Kritik des Dualismus von Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften*

M: Archivarbeit

### *D Bereichsübergreifende Projekte*

D<sub>1</sub> T: *Komparative Evaluation unterschiedlicher Trägersysteme und Leistungsformen der Sozialpolitik*

L: Prof. Dr. Martin Pfaff

O: Augsburg, 1982 bis 1986

F: *Welches sind die komparativen Vorteile unterschiedlich großer Vernetzungen von Leistungszusammenhängen im Bereich der Sozialpolitik? Wo liegen die spezifischen Vorteile kleiner Netze (am Beispiel Nachbarschaftshilfe und baulicher Selbsthilfe)?*

M: Sekundäranalyse, Expertengespräche, mündliche und schriftliche Befragungen

D<sub>2</sub> T: *Die Konstitutionsphase der modernen deutschen Sozialverfassung*

L: Prof. Dr. Ulrich Mückenberger

O: Bremen, 1983 bis 1985

F: *Am Beispiel der Institutionalisierung der bis heute bestehenden Formen der Regulierung industrieller Beziehungen soll der spezifische Charakter deutscher Sozialpolitik herausgearbeitet werden*

M: Archivarbeit, Theoriebildung

D<sub>3</sub> T: *Risikoversicherung ohne arbeitsweltbezogene Sozialpolitik (Prävention). Historische Weichenstellungen für die Entwicklung des deutschen Sozialstaates*

L: Dr. Lothar Machtan

O: Bremen, 1985 bis 1986

F: *Inwieweit bedeutete die Durchsetzung des am Kompensationsgedanken orientierten Sozialversicherungssystems die Verdrängung eines sozialpolitischen Konzepts der Prävention, und inwieweit wird dadurch die Fähigkeit der Sozialversicherungsträger bis heute beschränkt, primär präventive Aufgaben im Bereich arbeitsbedingter Gesundheitsrisiken erfolgreich wahrzunehmen?*

M: Archivarbeit

Wie diese Übersicht zeigt, betreffen die Projekte ein außerordentlich breites Spektrum sozialpolitischer Gegenstände, und es ist hinzuzufügen, daß auch die

disziplinären Perspektiven durchaus vielfältig sind.<sup>20</sup> Sämtliche Projekte thematisieren charakteristische Aspekte des Rahmenprogramms, wie aus *Übersicht 2* hervorgeht.<sup>21</sup> Den Spaltenrubriken von *Übersicht 2* lassen sich drei Hauptdimensionen zuordnen:

1. Die in den Projekten explizit behandelten *Politikebenen* (Spalte 1 und 2): Sowohl die staatliche wie die kommunale Entscheidungsebene wird von einer großen Zahl von Projekten angesprochen, bei vier Projekten wird das wechselseitige Verhältnis explizit thematisiert.
2. Charakteristische *Problemdimensionen*, die sich aus der Relationierung von intermediären Instanzen und Selbsthilfe, evtl. auch unter sozialstaatlichem Einwirken ergeben (Spalte 3 bis 6): Es handelt sich hier um spezifisch soziologische Problemdimensionen der Analyse von Sozialpolitik, wie in Teil 1 dieses Beitrags dargestellt. Die Spaltenüberschriften sind im übrigen direkt dem Problemraster des Rahmenprogramms entnommen, ebenso wie diejenigen der Spalten 7 bis 9.<sup>22</sup>
3. Die Spalten 7 bis 9 deuten charakteristische *Perspektiven* an, unter denen der in Frage stehende sozialpolitische Handlungsbereich im Rahmen der Projekte untersucht wird. Da zwischen diesen drei Dimensionen inhaltliche Überschneidungen denkbar sind, wurden hier die Projekte grundsätzlich nur einer Dimension zugeordnet.

20 Drei Projektleiter (A<sub>3</sub>, B<sub>5</sub>, C<sub>2</sub> bzw. C<sub>3</sub>) sind Mediziner, zwei (B<sub>1</sub>, D<sub>2</sub>) Juristen, je einer Ökonom (D<sub>1</sub>) und Historiker (D<sub>3</sub>), die übrigen Sozialwissenschaftler im engeren Sinne. Allerdings muß hinzugefügt werden, daß die Vertreter anderer Disziplinen größtenteils eine sozialwissenschaftliche Zusatzausbildung besitzen oder über sozialwissenschaftliche Forschungserfahrungen verfügen.

21 Die Klassifizierung der Projekte nach den Spaltenrubriken erfolgte nachträglich durch den Verfasser und ist von ihm allein zu verantworten. Es können im übrigen aus der Häufigkeit der Codierungen keinerlei Schlußfolgerungen auf die Einschlägigkeit oder Qualität der Projekte gezogen werden, da einzelne Projekte sehr zentral auf ein oder zwei Dimensionen des Rasters bezogen sind.

22 Ein Vergleich dieser Rubriken mit dem oben präsentierten Raster der Themenfelder des *Forschungsprogramms* zeigt, daß nur eine Dimension, nämlich "die Struktur von Motivation und Kompetenzen bei professionellem und nicht-professionellem Engagement" hier nicht aufgenommen wurde. In der Tat sind für diese Dimension einschlägige Fragestellungen m. E. in keinem der Projekte vorherrschend. Zum Teil werden entsprechende Fragen beiläufig in denjenigen Projekten behandelt, die in den Spalten 4 und 5 von *Übersicht 2* aufgeführt sind.

Bereits aus dieser Übersicht lassen sich thematische und strukturelle Affinitäten zwischen den Projekten erkennen, doch sind diese z. T. eher äußerlicher Art. Ein Schwergewicht der Forschungen liegt offensichtlich im Bereich der Erforschung der Selbsthilfebewegung; das trifft auf nahezu alle in Spalte 3 und 4 codierten Projekte zu. Ein weiterer (auch räumlich mit dem Standort Bremen verbundener) Schwerpunkt bezieht sich auf historische Studien zur Sozialstaatsentwicklung, die hier aber stets in ihrer Relation zu bestimmten intermediären Instanzen thematisiert wird. Da die meisten der dem letztgenannten Schwerpunkt zuzuordnenden Projekte ihre Arbeit erst zu einem späten Förderzeitpunkt aufgenommen haben, sind sie in dem vorliegenden Berichtband unterrepräsentiert.<sup>23</sup>

#### 1.4 Zu den Beiträgen dieses Bandes

Zur Zeit der Abfassung der nachfolgenden Beiträge (Sommer 1985) war ein großer Teil der Projekte inhaltlich noch nicht abgeschlossen. Schon dieser Umstand verbietet es, von den nachfolgenden Beiträgen ein Resümee aller Projektergebnisse zu erwarten. Aber auch die vereinbarte Kürze der Beiträge legte eine thematische Beschränkung nahe. In gemeinsamen Diskussionen wurde versucht, den Fokus der einzelnen Beiträge auf zentrale Fragestellungen des Förderprogramms hin auszurichten. Eine kurze einleitende Kommentierung kann selbstverständlich weder deren Lektüre ersetzen noch alle wichtigen Aspekte hervorheben. Doch sollen wenigstens die Bezüge zum Schwerpunktprogramm als ganzem etwas verdeutlicht werden.

Die ersten drei Beiträge dieses Bandes beziehen sich vor allem auf das Verhältnis von Staat und intermediären Instanzen. Der unmittelbar folgende Beitrag aus dem Projekt B<sub>1</sub> (*S. Leibfried, E. Hansen, M. Heisig*) verdeutlicht am Beispiel der Sozialhilfepolitik die Bedeutung intermediärer Instanzen

---

<sup>23</sup> Dagegen wurde in diesem Band ein Bericht über das Projekt "Zwischen Selbsthilfe und Administration. Das Problemsyndrom Arbeitslosigkeit im Netz der lokalen Sozialpolitik" (Leitung: Prof. Dr. B. Blanke) aufgenommen, da es vorzüglich in den Problemraster des Förderprogramms paßt und nur aus administrativen Gründen von der DFG im Normalverfahren gefördert wurde.

Spalten Nr.	Projektleiter (nur erste Nennung)	Politikebene		3 Intermediäre In- stanzen und so- ziale Bewegungen	4 Hilfe und Proble- lösungspotentiale nicht-professio- neller Unter- stützungssysteme
		1 Staat	2 Kommune		
A <sub>1</sub>	Krebskranke Frauen Badura				x
A <sub>2</sub>	Gesundheits- bezogene Selbsthilfe Grunow				x
A <sub>3</sub>	Öffentlicher Gesundheits- dienst Labisch	x	x		
A <sub>4</sub>	Alkohol- probleme Klingemann		x	x	x
A <sub>5</sub>	Inanspruch- nahme sozialer Dienste Raschke				
A <sub>6</sub>	Selbsthilfe- potentiale Dro- genabhängiger Raschke				x
B <sub>1</sub>	Sozialhilfe- politik Leibfried	x	x		
B <sub>2</sub>	Stadtteilent- wicklungs- programm Gotthold		x		
B <sub>3</sub>	Kooperations- modelle Komm. SP Pankoke		x	x	x
B <sub>4</sub>	Jugendfreizeit- einrichtungen Herlyn			x	x
B <sub>5</sub>	Transformation von Selbst- hilfegruppen Trojan	x	x	x	x
B <sub>6</sub>	Kommunale Eliten Krüger	x	x	x	x
C <sub>1</sub>	Frauen in Tex- tilgroßbe- trieben Haupt			x	x
C <sub>2</sub>	Gesundheits- schutz von Arbeitern Müller	x		x	
C <sub>3</sub>	Gewerbeärztl. Dienst Müller	x			
D <sub>1</sub>	Komparative Evaluation Pfaff				
D <sub>2</sub>	Deutsche Sozialver- fassung Mückenberger	x		x	x
D <sub>3</sub>	Risikover- sicherung ohne Prävention Nachtan	x		x	

Übersicht 2: Problemcluster im Rahmen des Schwerpunktprogramms.

5 Verflechtung von professionel- len und nicht-pro- fessionellen Unter- stützungssystemen	6 Entstehung und Wandel sozialpo- litischer Pro- blemlagen	7 Überkommene und alternative For- men sozialpoli- tischer Problem- bearbeitung	8 Wirken und Gren- zen sozialstaat- licher Interven- tion	9 Vergleichende Eva- luation unter- schiedlicher Trä- gersysteme und Leistungsformen
x				
x				
	x	x		
x				x
x				x
x				
	x		x	
x			x	
		x		
				x
	x			
	x			
				x
	x			

– hier vor allem der Kommunen und der Wohlfahrtspflege – *als politische Akteure*. Sie sind nicht nur wichtige Träger sozialpolitischer Leistungen, sondern sie vermögen auch von sich aus auf den sozialpolitischen Prozeß Einfluß zu nehmen. Dies erfolgt in erster Linie durch ihre Spitzenverbände, aber, wie die Studie zeigt, auch durch einzelne Persönlichkeiten mit und ohne entsprechendes Mandat.<sup>24</sup> Die Sozialhilfepolitik ist ein besonders gutes Beispiel, um die Komplexität möglicher Akteurskonstellationen bei der Produktion sozialstaatlicher Leistungen zu verdeutlichen.

Der anschließende Beitrag aus Projekt C<sub>2</sub> (D. Milles, R. Müller) verdeutlicht eine andere Dimension des Verhältnisses von Staat und intermediären Instanzen: *Die staatlichen Lösungsversuche bestimmter sozialer Probleme durch Schaffung intermediärer Instanzen verändern gleichzeitig das manifeste soziale Problem*: Indem die Gewerbehygiene im wesentlichen zur Domäne der allein von den Unternehmern kontrollierten Berufsgenossenschaften gemacht wurde, verschob sich das soziale Problem der gesundheitlichen Schädigungen durch Arbeitsprozesse von der Prävention durch Bekämpfung der betrieblichen Ursachen zur bloßen Kompensation der eingetretenen Schäden.

Ein ähnliches Phänomen ist in dem folgenden Beitrag von A. Labisch (Projekt A<sub>3</sub>) bereits vorausgesetzt: Störungen des gesundheitlichen Wohlbefindens wurden durch die Schaffung der sozialen Krankenversicherung und deren zunehmende Vernetzung mit den ärztlichen Organisationen als Problem medizinischer Versorgung definiert. Wie die Studien von A. Labisch zeigen, ist diese gesundheitspolitisch weitgehend abstinente Position des deutschen Sozialstaates keineswegs durch die Geschichte des Gesundheitswesens notwendig vorgegeben. Nur in dem Maße, wie die kurative Medizin mit ihrer auf das Individuum zentrierten Ätiologie alternative (z. B. epidemiologische oder ökologische) Ätiologien und Gesundheitskonzepte verdrängt hat und zum herrschenden Deutungsmuster für soziale und politische Akteure wurde, gerieten auch *alternative gesundheitspolitische Handlungsformen* aus dem Blick. So fehlt es heute in der Bundesrepublik weitgehend an einem öffentlichen Gesundheitswesen, das auf die Umweltbedingungen und Lebensweisen

<sup>24</sup> Auf die große Bedeutung einzelner Persönlichkeiten für das Zustandekommen sozialpolitischer Innovationen auf kommunaler Ebene weist auch der Beitrag von B. Becher u. a. hin.



der Individuen Einfluß nimmt, wie dies dem gesundheitspolitischen Konzept der Weltgesundheitsorganisation entspräche.

Ähnlich wie die Projekte von *D. Milles* und *R. Müller* sowie von *A. Labisch* zeigen auch die in diesem Band nicht vertretenen Projekte von *U. Mückenberger* ( $D_2$ ) und *L. Machtan* ( $D_3$ ) die weitreichenden Wirkungen, welche durch die historischen Entscheidungen der deutschen Sozialpolitik – vor allem in der Ära *Bismarck* und wiederum im Dritten Reich – ausgelöst wurden. Diese Befunde lassen sich zur These verallgemeinern, daß die spezifischen institutionellen Lösungen der deutschen Sozialverfassung zu bestimmten, vor allem am Gedanken der Kompensation ausgerichteten Lösungen gesundheitlicher und sozialer Probleme geführt haben, während gleichzeitig die präventive Bekämpfung von Schadensursachen, welche vielfach ein stärker hoheitliches und sozial gestaltendes Eingreifen des Staates erforderlich gemacht hätte, aber auch die Versuche der vorstaatlichen Problembewältigung durch Formen kollektiver Selbsthilfe dethematisiert und unterdrückt wurden. Dieser theoretische Ansatz einer *strukturellen Selektivität des Sozialstaates* bestimmt weitgehend die im Forschungsschwerpunkt "Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik" der Universität Bremen durchgeführten Projekte.

Diese strukturelle Selektivität des Sozialstaats hat u. a. auch zu einer "Marginalisierung" (*A. Labisch*) derjenigen Aktivitäten und Hilfeformen geführt, die in der neueren Diskussion unter dem Begriff der "Selbsthilfe" zusammengefaßt werden. Die Untersuchung von Selbsthilfepotentialen und deren möglichem Verhältnis zu professionellen Hilfen, intermediären Instanzen oder gar sozialstaatlichen Regulierungen steht im Zentrum der nachfolgenden Kapitel dieses Bandes. Die Beiträge von *R. Engfer* und *D. Grunow* (Projekt  $A_2$ ) bzw. von *S. Schafft* (Projekt  $A_1$ ) befassen sich primär mit dem sich selbst helfenden Individuum, das sozusagen an dem dem Sozialstaat entgegengesetzten Ende eines postulierten Kontinuums sozialpolitischer Problemlöser steht. Auch hier geht es um gesundheitliche Fragen, wobei Gesundheitsselbsthilfe im Projekt  $A_2$  quantifizierend hinsichtlich ihres Umfangs beschrieben, im Projekt  $A_1$  dagegen am Beispiel einer spezifisch belasteten Gruppe (krebskranke Frauen) qualitativ untersucht wird. Beide Beiträge ergänzen sich somit und verdeutlichen gemeinsam Gewicht und Möglichkeiten *individuellen Problemlösungsverhaltens*, das sich jedoch typischerweise gerade nicht bei den isolierten Individuen ereignet, sondern in der Regel *sozialer Unterstützung und Bestätigung bedarf*. Insofern ist auch die Eigen-

hilfe auf nicht – professionelle Unterstützung oder professionelle Hilfe angewiesen, wobei je nach den Umständen und der Art des Problems entweder der professionellen Hilfe oder den sozialen Kontakten im Bereich von Familie bzw. Selbsthilfegruppen größere Bedeutung zukommt. *Nicht – professionelle Hilfen scheinen vor allem im Bereich der sozialen und emotionalen Unterstützung, aber auch der Wissensvermittlung und der Hilfe bei alltäglicher Problembewältigung den professionellen Hilfsangeboten überlegen zu sein.*<sup>25</sup>

Die vergleichende Analyse von professionellen und von Laienhilfen steht sodann im Zentrum des Aufsatzes von N. Spinatsch aus dem Projekt A<sub>4</sub>. Im Vergleich zu den aktuellen Selbsthilfeformen in der Bundesrepublik weist die Anti – Alkoholbewegung der Schweiz bereits ein beträchtliches Alter und landesweite Traditionen auf. Sie ist ein klassisches Beispiel einer gleichzeitig auf der Mikroebene interaktiver und infrastruktureller (alkoholfreie Gaststätten) Hilfen und auf der Makroebene politischer Maßnahmen (die verfassungsmäßige Regulierung des Vertriebs von Branntwein und das Absinthverbot – Art. 32 bis ter quarter der Schweizerischen Bundesverfassung – sind von ihr maßgeblich beeinflusst worden) wirksamen *sozialen Bewegung*. Im Bereich der unmittelbaren Alkoholikerhilfen konkurrieren hier professionelle und nicht – professionelle Hilfsangebote, deren Effektivität und Zusammenarbeitsformen in Projekt A<sub>4</sub> untersucht werden.

*Handlungsfelder und Entwicklungsdynamik von Selbsthilfegruppen* stehen im Zentrum des anschließenden Beitrags von E. Halves, A. Trojan und H. – W. Wetendorf. Die komplexe, vergleichende Analyse läßt sowohl Ähnlichkeiten als auch Differenzen der Entwicklung bei den untersuchten 'erfolgreichen', d. h. expandierenden Selbsthilfezusammenschlüssen erkennen, wobei das *Zusammenwirken interner* (z. B. Mitgliedschaftswachstum, Leistungsdifferenzierung, überörtliche Kooperation) *und externer, dem sozialpolitischen Umfeld zuzurechnende Einflüsse für den Entwicklungsverlauf* sichtbar wird.

Die beiden folgenden Beiträge untersuchen Problemfelder, die sich von den vorangehenden dadurch unterscheiden, daß der Typus der Betroffenheit zwar

<sup>25</sup> Diese These wird auch durch Ergebnisse des Projekts D1 (Pfaff u. a.) bestätigt, demzufolge 'kleine Netze' bei emotionaler Unterstützung komparative Vorteile aufweisen.

weiter verbreitet, aber typischerweise nur vorübergehender Art ist, nämlich die Bereiche der Jugendhilfe und der Arbeitslosigkeit. *Die Organisationsform selbstgesteuerter Hilfe ist hier weniger die einer betroffenen Gruppe mit klaren Mitgliedschaftsbedingungen als diejenige eines professionell und/oder administrativ initiierten oder zumindest unterstützten Dienstleistungszentrums mit fluktuierender Klientel*, aus der sich allenfalls Kerngruppen formieren, die sich an der Selbstverwaltung und der Leistungsproduktion beteiligen. Der Bericht von *H. J. Naroska* über seine vergleichende Untersuchung dreier unterschiedlich organisierter Jugendfreizeitzentren (Projekt B<sub>4</sub>) verdeutlicht die vergleichsweise engen Grenzen, die einer experimentierenden oder emanzipativen Form der Jugendarbeit nicht nur aus strukturellen, sondern offensichtlich auch aus Gründen der Nutzungsmotivation der Jugendlichen selbst derzeit gezogen sind.

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt die Studie von *H. Heinelt* und *C. W. Macke* über Arbeitsloseninitiativen und Arbeitslosenzentren. Arbeitsloseninitiativen lassen sich nur mit professioneller und/oder administrativer Hilfe stabilisieren, wobei hier ergänzend auf das Phänomen der *'Selbstprofessionalisierung' Betroffener* hingewiesen wird: Arbeitslose mit Erfahrung im Umgang mit Behörden und Personalabteilungen entwickeln sich zu Beratern. Neben den hier vorgestellten Projektergebnissen ist jedoch auch die Gesamtanlage des Projekts von großer Bedeutung für die Erkenntnisinteressen des Schwerpunktprogramms<sup>26</sup>: Mit der flächendeckenden Untersuchung der Arbeitslosigkeit und ihrer Bearbeitung durch Arbeitsverwaltung, Sozialamt und Arbeitslosenzentrum stellt sie ein gutes Beispiel vergleichender Evaluation unterschiedlicher Trägersysteme sozialer Maßnahmen dar.<sup>27</sup>

Nach diesen vor allem der empirischen Erforschung von Laien- und Selbsthilfepotentialen und ihrer Beziehung zu politischen und administrativen

---

26 Vgl. hierzu *B. Blanke, H. Heinelt, C. W. Macke*, Großstadt und Arbeitslosigkeit – das Beispiel Hannover. Endbericht des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekts "Zwischen Selbsthilfe und Administration. Das Problemsyndrom Arbeitslosigkeit im Netz der lokalen Sozialpolitik" am Institut für politische Wissenschaft der Universität Hannover. Verv. Ms. Juli 1986.

27 Auf die Erforschung einer verwandten Thematik ist übrigens das erst angelaufene Projekt B<sub>6</sub> "Kömmunale Eliten im Sozialektor" von *J. Krüger* und Mitarbeitern gerichtet. In ihm sollen die Handlungsspielräume der Kommunen im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit vergleichend untersucht werden.

Kontexten gewidmeten Studien folgen in einem letzten Teil vier Aufsätze, die Aspekte der Thematik des Schwerpunktprogramms *in stärker generalisierender Form* angehen. Für den Bereich der Drogenberatung entwickeln P. Raschke und F. Schliehe (Projekt A<sub>5</sub>) den begrifflichen Rahmen ihrer Studie des Inanspruchnahmeverhaltens von Drogenkonsumenten und der Auswirkungen unterschiedlicher Interventionsstrategien der Beratungsstellen. Dabei wird gleichzeitig verdeutlicht, wie eine sozialwissenschaftliche Rekonzeptualisierung des Problems auch für die drogentherapeutische Praxis nutzbar gemacht werden kann.

Einen besonders ehrgeizigen Versuch, die Fragestellungen des Förderprogramms im Zusammenhang zu beantworten, stellt das Projekt D<sub>1</sub> "Komparative Evaluation sozialpolitischer Trägersysteme und Leistungsformen" dar. In der Tat ist ja die eigentlich praxisrelevante Intention, welche sozusagen 'hinter' dem Konzept des Förderprogramms steht, Wissenschaft und Praxis für die vielfältigen Interdependenzen unterschiedlicher 'Wohlfahrtsproduzenten' zu sensibilisieren und unser Wissen darüber zu verbessern, welche Arten von Leistungen durch bestimmte Formen der Problembearbeitung besser als durch andere erbracht werden können. Hieran schließt sich die sozialpolitische Frage an, *inwieweit der Einsatz unterschiedlicher Problemlösungsformen durch sozialstaatliche Regulierungen gefördert werden kann und wo auf die Vermeidung beeinträchtigender Nebeneffekte geachtet werden muß.*<sup>28</sup> Insofern ist ein Projekt, welches die Einschätzung der Leistungsfähigkeit unterschiedlich großer Leistungsnetze unter dem Gesichtspunkt untersucht, welches die spezifischen Ressourcen sind, die von der Größe der Leistungsnetze abhängen, von besonderem Interesse. Der in diesem Band aufgenommene Bericht von K. Deimer, D. Jaufmann und M. Pfaff verdeutlicht den ressourcentheoretischen Ansatz dieses Projektes und zeigt exemplarisch die Möglichkeiten seiner empirischen Umsetzung.

Die beiden letzten Beiträge dieses Bandes versuchen aus verschiedenen Perspektiven, die *Vielschichtigkeit der im Zwischenfeld von sozialstaatlicher Regulierung und Selbsthilfebewegung auftretenden Phänomene zu systematisieren*. Das Verhältnis von "formellem System und Selbsthilfegruppen" (E.

<sup>28</sup> Vgl. zur konzeptuellen Ausarbeitung dieses Problems F. Hegner, Öffentliche Förderung von Selbsthilfe und Selbstorganisation. In: K. W. Keim, L. A. Vaskovics (Hrsg.), Wege zur Sozialplanung. Opladen 1985, S. 156-181.

Halves u. a.) oder "politisch-administrativem System und sozialpolitischen Aktionsgruppen" (B. Becher u. a.) – die Terminologie ist trotz ähnlicher untersuchter Phänomene in den verschiedenen Projekten noch recht uneinheitlich – steht im Zentrum des Beitrags von B. Becher, P. Grieger, A. Jakubowski und U. Renn (Projekt B<sub>3</sub>). Dieses Projekt untersucht in den Bereichen Jugend, Gesundheit und Soziales von zwei großstädtischen Kommunen die Interdependenzen zwischen Aktionsgruppen und den übrigen öffentlichen und privaten Akteuren im Feld kommunaler Sozialpolitik. Im Mittelpunkt steht das Interesse an der Ermittlung und Systematisierung der Faktoren, die Zustandekommen und Entwicklungsverlauf der Beziehungen zwischen Aktionsgruppen und kommunaler Politik bestimmen. Der Bericht stellt insbesondere heraus, daß weder rechtliche noch finanzielle Aspekte, sondern *Akzeptanzgesichtspunkte entscheidend* für die Berücksichtigung von Aktionsgruppen auf seiten der Verwaltung sind. Dabei kommen auch Konkurrenzbedingungen zwischen Selbsthilfegruppen und etablierten Wohlfahrts-trägern in den Blick, deren Arbeitsweise ja die herkömmlichen Formen politisch-administrativer Problembearbeitung sozialer Probleme auf kommunaler Ebene prägt. Dies zeigt, in welchem Umfange hier rechtlich nicht normierbare Faktoren in die Problemlösungsformen eingehen.

Rückblickend zeigt sich, daß ein Großteil der Beiträge dieses Bandes dem Verhältnis von intermediären Instanzen und Selbsthilfe gewidmet ist. Auch wenn in den letzten Jahren die Selbsthilfe gelegentlich als Alternative zur staatlichen Sozialpolitik postuliert wurde, so zeigt die empirische Untersuchung eindeutig, daß unter dem Leistungs- und Problemlösungsaspekt *Selbsthilfeinitiativen* allenfalls eine Alternative und damit Konkurrenz zu kommunalen oder verbandlichen Leistungsangeboten darstellen können, daß aber selbst hier die spezifischen Leistungen *gegenüber denjenigen professioneller Angebote eher komplementär* sind: Ihre spezifische Leistungsfähigkeit liegt auf dem Gebiet von Interaktionen und Ressourcen wie Zuneigung, Trost und Ermutigung, sozialer Unterstützung, Beratung und Hilfe bei der Bewältigung von Alltagsproblemen sowie der Erledigung von Aufgaben, die zwar im allgemeinen grundsätzlich in der Form von Eigenhilfe erfolgen, zu der jedoch bestimmte Personen aufgrund von charakteristischen Behinderungen oder auch Krankheiten nicht in der Lage sind. Der ganz überwiegende Anteil unseres Alltagslebens beruht eben immer noch auf Laientätigkeiten, für die es eines spezifisch professionellen Wissens nicht oder nur in Ausnahmefällen bedarf. Dies ist das Tätigkeitsfeld nicht-professioneller Hilfe, wie sie sowohl innerhalb primärer Bezugsgruppen wie Familie und Nachbar-

schaft als auch im Rahmen thematisch spezifizierter Selbsthilfegruppen oder des ehrenamtlichen Hilfsengagements erbracht wird.

Wo solche Leistungen auf hauptamtlicher und professioneller Basis erbracht werden, sind sie nicht nur sehr personalintensiv und kostspielig, sondern sie unterliegen in ihrer Leistungsfähigkeit auch charakteristischen Restriktionen, welche nicht zuletzt mit der auch bei voller Finanzierung vorhandenen Zeitknappheit des Personals zusammenhängen.

*Die unter dem Stichwort 'Selbsthilfe' und verwandten Begriffe thematisierten Leistungen stellen also in sozialpolitischer Sicht partielle Äquivalente lediglich zu den Dienstleistungen oder der personenbezogenen Interventionsform dar, während die Notwendigkeit staatlich regulierter rechtlicher, ökonomischer und ökologischer Interventionen davon auch im Grundsatz kaum berührt wird.*

Ob und wie im Rahmen personenbezogener Interventionen Selbsthilfepotentiale nicht nur eine notwendige Bedingung ihrer Effektivität sind, sondern auch intentional durch staatliche oder kommunale Politik beeinflussbar, also steuerbar sind, das ist aus sozialpolitischer Perspektive die eigentlich interessante Frage, zu deren Beantwortung zahlreiche Projekte beigetragen haben. Sie wird im abschließenden Beitrag von H. – J. Franz wieder aufgenommen, der die Ergebnisse der Forschungen zur Selbsthilfe in etwa zusammenfaßt.<sup>29</sup> Die Zeit zu solchen Bilanzierungen scheint gekommen, denn bereits meldet sich Überdruß an einer Selbsthilfediskussion, "die das Selbst vergißt", welche also Selbsthilfe wiederum nur als ein soziales System begreift, das vergißt, in welchem Umfange soziale Selbsthilfe auf die Eigenhilfe und den Eigensinn der beteiligten Individuen angewiesen ist.<sup>30</sup>

Die sozialpolitische Relevanz der Selbsthilfe erschöpft sich allerdings nicht

29 Eine vergleichbare Bilanzierung haben auch Th. Oik und R. G. Heinze versucht: Selbsthilfe im Sozialsektor – Perspektiven der informellen und freiwilligen Produktion sozialer Dienstleistungen. In: Th. Oik, H. U. Otto (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 4. Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe. Neuwied und Darmstadt 1985, S. 233–263.

30 Vgl. P. Gross, Arbeitsteilung oder zwei Kulturen? Stand und Zukunftsperspektiven der Selbsthilfebewegung. In: Sozialpolitische Bilanz. Referate auf der Tagung der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie am 3. bis 4. Mai 1985 in Bielefeld. Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunkts Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik Nr. 50, Universität Bremen 1985, S. 217–227.

in dieser versorgungstheoretischen oder am Problem der Wohlfahrtsproduktion orientierten Perspektive. Hier wird Sozialpolitik auf 'Policies' oder noch genauer auf 'Policy – Output', also auf den Leistungsaspekt reduziert. Sozialpolitik ist aber stets auch 'Politics', d. h. Kampf um Struktur und Verteilung von Lebenschancen, insbesondere auch Kampf um staatliche Entscheidungen, die auf Struktur und Verteilung von Lebenschancen nicht so sehr im Einzelfall, sondern primär auf der Aggregatebene, auf soziale Gruppen oder Typen der Betroffenheit einwirken.

Insoweit als von bestimmten Wechselfällen des Lebens Betroffene und ihre Sympathisanten sich zusammenschließen, um ihre Anliegen und Interessen in die politische Auseinandersetzung einzubringen, können wir ebenfalls von sozialer Selbsthilfe sprechen, die hier aber die charakteristische Form der *sozialen Bewegung* annimmt. Auf dieses politische Bewegungsmoment hat es auch die politisierende Propagierung der Selbsthilfe abgesehen, und es spricht vieles dafür, daß die damit meist verbundene antagonistische Haltung "zum System" und die damit verbundene Pauschalkritik an Machtverhältnissen, Bürokratisierung, Verrechtlichung oder Professionalisierung ein wichtiges Element der Selbststabilisierung einer Bewegung darstellt. Insofern ist der *antiinstitutionelle Affekt* verständlich, wenngleich er eben selbst zu Ideologieproduktion neigt und deshalb bei einer wissenschaftlichen Behandlung des Themas entmystifiziert wird.

Was nun allerdings auch die wissenschaftliche Behandlung des Themas erschwert, bzw. was die Reduktion der wissenschaftlichen Behandlung auf den Leistungsaspekt selbst fragwürdig macht, ist der Umstand, daß soziale Selbsthilfe *in der Realität* häufig sowohl leistungsbezogene Aufgaben als auch solche der Interessenartikulation gegenüber Dritten wahrnimmt.<sup>31</sup> Und es spricht auch vieles dafür, daß zumindest in der *Entstehungsphase* die *gleichzeitige* Verfolgung beider Ziele zur Stabilisierung und Expansion einer sozialen Bewegung beitragen kann. Allerdings zeigt die Empirie auch, daß diese beiden Funktionen in *fortgeschritteneren* Entwicklungsstadien sozialer Bewegungen *nur in beschränktem Umfange kompatibel* sind, so daß eine Bewegung entweder das eine der beiden Aufgabenfelder vernachlässigt oder

---

31 Für eine umfassendere Systematisierung der Handlungsfelder von Selbsthilfegruppen vgl. den Beitrag von E. Halves u. a.; ich beschränke mich an dieser Stelle auf die aus sozialpolitischer Perspektive relevanten Aufgaben.

aber beide zu eigenständigen Subsystemen auszudifferenzieren geneigt ist. Die damit sichtbar werdende Komplexität des Gegenstandes kann nur durch eine differenzierende Terminologie wissenschaftlich angemessen rekonstruiert werden, wie sie hier in den Beiträgen von *E. Halves* u. a., *B. Becher* u. a. und *H. - J. Franz* anvisiert wird.

Angesichts des Schwergewichts der hier vorgestellten Untersuchungen im Bereich der Selbsthilfe muß abschließend noch einmal darauf hingewiesen werden, daß im Kontext des Schwerpunktprogramms der DFG Selbsthilfe nicht um ihrer selbst willen, sondern *nur als Element eines größeren theoretischen Zusammenhangs* von Interesse ist, der durch die abkürzenden Chiffren 'Staat' und 'intermediäre Instanzen' im Titel dieses Bandes angedeutet wird. Nur in wenigen Projekten wird jedoch den hiermit bezeichneten Handlungszusammenhängen *analytische* Aufmerksamkeit zuteil. Sie werden vielmehr größtenteils einfach vorausgesetzt, gelegentlich auch unter Begriffen wie "formelles System" oder "politisch-administratives System" zusammengezogen. Darin äußern sich analytische Schwächen, welche noch allzu sehr auf die pauschalisierende Systemkritik der Selbsthilfebewegung fixiert sind. Die Wirklichkeit ist auch hier vielschichtiger, und so vereinfacht nicht in heuristisch fruchtbarer Weise zu begreifen.

Damit sind Grenzen dessen angedeutet, was im Rahmen dieses Förderprogramms erreicht worden ist. Die Projekte haben neben den je projektspezifischen Einsichten, die hier nicht zur Diskussion stehen, eine Fülle von Belegen für die Vielschichtigkeit und Interdependenz derjenigen Wirklichkeit zutage gefördert, die die ältere deutsche Sozialwissenschaft mit dem Begriff 'Gesellschaft' demjenigen des 'Staates' gegenüberstellte, um Sozialpolitik als die Vermittlung beider Größen zu begreifen. Die Befunde machen in ihrer Gesamtheit in geradezu bedrängender Weise deutlich, wie komplex das Handlungsfeld strukturiert ist, das wir abkürzend mit dem Begriff 'Sozialpolitik' zu bezeichnen uns angewöhnt haben. Aber nur mit Bezug auf die dem Begriff 'Selbsthilfe' subsumierbaren Phänomene sind hier analytische und konzeptionelle Fortschritte erzielt worden. So bleibt noch vieles zu tun, bis die Soziologie dem Anspruch, Sozialpolitik auf soziologische Begriffe gebracht zu haben, gerecht werden kann.