

Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat: Formen, Prozesse, Konsequenzen

Bei der wissenschaftlichen Durchleuchtung wohlfahrtsstaatlicher Zustände ist es mit Politikanalyse im engeren Sinne keineswegs getan – die sozialpolitische Programmierung von Transfer- und Dienstleistungssystemen läuft ohne den Einsatz einer wohlfahrtsstaatlichen ‚Hardware‘ ins Leere, und häufig genug ist es die Beschaffenheit dieser ‚Hardware‘, die über die tatsächlichen Leistungen oder auch die Leistungsfähigkeit von Sozialpolitik informiert. Diese Beobachtung bildete den Ausgangspunkt der Jahrestagung der Sektion Sozialpolitik der DGS, die am 6. und 7. Oktober 2011 an der Universität Kassel stattfand. Referenten¹ und Gäste der Tagung richteten den Blick auf die organisationale Basis sozialpolitischer Interventionen, also die *Infrastruktur des Wohlfahrtsstaats* und besonders auch ihren *Wandel*. Damit bewegte sich die Tagung auf einem für die Sozialpolitikforschung durchaus ungewohnten Terrain: Zwar wächst in der „Branche“ das Bewusstsein für die infrastrukturelle Dimension von Wohlfahrtsstaaten², aber der Infrastrukturbegriff ist noch kein „terminus technicus“ im fraglichen Forschungsfeld.³

Der infrastrukturelle Blick fokussiert jene Akteure und Instanzen, die im Wohlfahrtsstaat westlicher Prägung ein verlässliches Reservoir an Leistungen bzw. Interventionen vorhalten und damit je spezifische Beiträge zur – wenigstens funktionalen – Integration eines hochkomplexen und sozial immer stärker ausdifferenzierten Gemeinwesens erbringen (sollen). Zum Gegenstand der Betrachtung werden Entwicklungsdynamiken in jenen Agenturen, Behörden, Verbänden oder Trägern, die Sozialpolitik ins Werk setzen, einschließlich der „Agenten“ selbst, also Verwalter, Funktionäre und Professionen. Was geschieht, so wurde etwa auf der Kasseler Tagung gefragt, wenn eine behördenförmige Bundesanstalt zur kundenorientierten Bundesagentur, wenn Krankenkassen zu Versicherungsunternehmen oder Wohlfahrtsverbände zu Sozialkonzernen mutieren?

Die Vorträge und auch eine Podiumsdiskussion mit Praktikern führten allgemein vor Augen, dass die fraglichen Instanzen bzw. Akteure gerade heute mehr sind als schlichte Ausführungsorgane der Sozialpolitik oder Mitspieler im Konzert der sozialpolitischen Willensbildung. Vielmehr zeigte sich – nicht zuletzt im Lichte der jüngeren Reformdynamik –, dass Leistungen der Sozialpolitik, und auch Leistungsschwankungen und -grenzen, nicht ohne den tiefenscharfen Einblick in den Alltag zuständiger Akteure und Organisationen rekonstruiert werden können. Zudem wurde deutlich, dass sich innerhalb der wohlfahrtsstaatlichen Infra-

1 Der sprachlichen Vereinfachung wegen wird hier und im Folgenden immer die männliche Form zur Bezeichnung beider Geschlechter verwendet.

2 Für Berthold Vogel handelt sich beim Terminus der Infrastruktur sogar um einen „zentralen Konstitutionsbegriff“ der Wohlfahrtsstaatsforschung (siehe ders. *Wohlfahrtskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen*. Hamburg, Hamburger Edition 2009, S.57-63). Auch anderswo ist die infrastrukturelle Basis sozialer und gesundheitsbezogener Daseinsvorsorge zuletzt verstärkt thematisiert worden (vgl. C. Neu, Hg., *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden, VS Verlag, 2009).

3 Meist wird der Begriff hier eher beiläufig und ohne weitere theoretische Reflektion verwendet (zu einer detaillierteren Auseinandersetzung mit ihm siehe I. Bode, *Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats. Organisation – Wandel – gesellschaftliche Hintergründe*, Wiesbaden, VS Verlag i.E.).

struktur für diesen Bereich lange Zeit untypische Beziehungsmuster und auch neuartige Akteure etablieren: So zählen betriebswirtschaftlich geschulte Manager oder Spezialisten für hochformalisierte Qualitätskontrollen heute vielfach zur Kernbelegschaft wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen.

Allerdings – auch das offenbarte die Tagung und insbesondere der Auftaktvortrag von *Christoph Sachße*: Organisationaler Pluralismus hat in der Infrastruktur (nicht nur) des deutschen Wohlfahrtsstaats Tradition und schon früh eine ganz eigene, strukturbildende Dynamik entfaltet (was Sachße an der Genese einer Kerninstitution der deutschen Wohlfahrtspflege, dem „Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge“) eindrücklich demonstrierte. Neuere Wendungen dieser Dynamik hängen maßgeblich mit jenen institutionellen Veränderungen zusammen, die die soziale (und gesundheitsbezogene) Daseinsvorsorge seit den 1980er Jahren im weltweiten Sog des „New Public Management“ auf eine neue prozedurale Grundlage gestellt haben. Dabei machen sich höhere formale Qualitätserwartungen bemerkbar, aber vielfach auch die „Geschäftslogik“ der Erwerbswirtschaft. Die Beiträge von *Tim Eybell* oder *Helga Ostendorf*, die diese Umbauten für den Bereich der Jugendhilfe und der Arbeitsverwaltung illustrierten, lieferten hierfür interessantes Anschauungsmaterial – so wie auch die Abschlusspodiumsdiskussion ausgewiesener Praktiker, die aktuelle Entwicklungen in der lokalen Alten- und Jugendhilfe, dem Krankenhauswesen und der Arbeitsverwaltung sehr lebendig und kontrastreich zu beleuchten wussten. Der Einzug neuer – oder neu profilierter – Akteure in die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur war das Thema der Beiträge von *Holger Backhaus-Maul* und *Martin Kunze*, von *Katrin Schneiders* und *Stephan Grohs* und auch von *Daniela Neumann*. „Sozialunternehmen“, „Entrepreneurs“ und auf „Freiwilligenmärkten“ mobilisierte Ehrenamtliche – die Akteurslandschaft im Wohlfahrtsstaat ist merklich bunter geworden, obgleich aus sozialwissenschaftlicher Sicht, wie auf der Tagung zu Bedenken gegeben wurde, bezüglich der realen Bedeutung dieser Akteure zwischen symbolischer und faktischer Rolle bzw. zwischen Diskurs und Realität fein unterschieden werden muss. Sehr handfest erscheint allerdings die Bedeutungszunahme privat-gewerblicher Organisationen zumindest in Teilsektoren zeitgenössischer Wohlfahrtsstaaten. *Tanja Klenk* und *Renate Reiter* belegten dies eindrucksvoll am Bereich der stationären Krankenversorgung in Deutschland und Frankreich, in dem gewinnwirtschaftliche Leistungserbringung (bei öffentlicher Kontextsteuerung) mittlerweile zur Normalität gehört. Die Instrumentierung von Sozialpolitik hat sich hier grundlegend verändert – nicht nur in Deutschland, sondern auch in Ländern unter traditionell starker Zentralstaatsregie wie Frankreich.

Überhaupt: Die für die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur relevanten Steuerungsverfahren und -prioritäten verändern sich länderübergreifend. Die Abendvorträge von *Paola Mattei* und *Rick van Berkel* führten eindrucksvoll vor Augen, wie sich diese Infrastruktur auch in anderen westeuropäischen Ländern transformiert – mit im Trend schwindendem demokratischen Input (Mattei) und markanten operationalen Umstellungen, die bei öffentlichen Trägern (der Arbeitsverwaltung) u.a. eine managerialisierte Herangehensweise an ihre Infrastrukturfunktion sowie neue Muster der (stärker berechnenden) Kooperation mit „ko-produzierenden“ Auftragsnehmern zur Folge haben (van Berkel). Veränderte Koordinationsformen wurden auf der Tagung auch dort thematisch, wo innersektorale Entwicklungen genauer unter die Lupe genommen wurden: So diskutierte *Michael Noack* Konsequenzen der im lokalen Fürsorgesystem um sich greifenden „Sozialraumorientierung“ etwa im Hinblick auf Vertrauensbeziehun-

gen zwischen im Sozialwesen engagierten Akteuren oder auch bezüglich ihrer Qualitätsfolgen. *Steffen Eisentraut* und *Lars Alberth* betrachteten Konsequenzen von sozialrechtlich angebotenen Formalisierungsprozessen auf dem Gebiet des Kinderschutzes, und zwar im Vergleich verschiedener Professionen und mit Blick auf organisationale Indifferenzonen, die den Akteuren vor Ort zur Verfügung stehen. Auch hier zeigte sich: Der Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat hat handfeste Konsequenzen, die allerdings nicht zwingend dem folgen, was sozialpolitisch programmiert oder von Kritikern erwartet wird. Mit zunehmender interner Differenzierung, einer abnehmenden „Durchgriffstiefe“ staatlicher Steuerung und einer mehr und mehr marktförmig arrangierten Leistungserbringung wächst vielmehr der Spielraum für Unregelmäßigkeiten und Eigendynamiken.

Als Resümee kann festgehalten werden, dass der Infrastrukturaspekt von Wohlfahrtsstaatlichkeit besonders dann in den Fokus soziologischer Sozialpolitikforschung rückt, wenn es um den *Eigensinn* der Sozialpolitik organisierenden Akteure, die *selbstläufige* Dynamik praktischer Implementationsprozesse oder die verschlungenen Pfade einer wohlfahrtsstaatlichen *Mehrebenen*-Steuerung geht. Die Kasseler Tagung⁴ war dazu nur ein erster Schritt, weitere müssen folgen.

Prof. Dr. Ingo Bode, Universität Kassel, Institut für Sozialwesen, ibode@uni-kassel.de

4 Die meisten Vorträge sind nachlesbar in einer offiziellen Online-Dokumentation: (<https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/handle/urn:nbn:de:hebis:34-2012032140942>). Ausgewählte Beiträge erscheinen in einem Sonderheft der „Zeitschrift für Sozialreform“ Ende 2012.