



# Soziologie und Sozialpolitik

Herausgegeben von Bernhard Badura,  
Christian von Ferber, Franz-Xaver Kaufmann,  
Eckart Pankoke, Theo Thiemeyer

Band 5

R. Oldenbourg Verlag München Wien 1985

# Kommunale Sozialpolitik

Herausgegeben von  
Jürgen Krüger und Eckart Pankoke

R. Oldenbourg Verlag München Wien 1985

## **CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek**

**Kommunale Sozialpolitik** / hrsg. von Jürgen Krüger u.  
Eckart Pankoke. – München ; Wien : Oldenbourg, 1985.  
(Soziologie und Sozialpolitik ; Bd. 5)  
ISBN 3-486-52761-4

NE: Krüger, Jürgen [Hrsg.]; GT

© 1985 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege sowie der Speicherung und Auswertung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben auch bei auszugsweiser Verwertung vorbehalten. Werden mit schriftlicher Einwilligung des Verlages einzelne Vervielfältigungsstücke für gewerbliche Zwecke hergestellt, ist an den Verlag die nach § 54 Abs. 2 Urh.G. zu zahlende Vergütung zu entrichten, über deren Höhe der Verlag Auskunft gibt.

Gesamtherstellung: arco-druck gmbh, 8605 Hallstadt

**ISBN 3-486-52761-4**

# Inhalt

## **Zur Einführung – Bezugsrahmen, Ausgangsfragen, Erkenntnisinteressen**

*Jürgen Krüger / Eckart Pankoke* . . . . . 1

## **Kommunale Sozialpolitik und die Krise des Wohlfahrtsstaates. Zur Verortung der sozialpolitischen Dezentralisierungsdebatte**

*Jürgen Krüger* . . . . . 11

1. Zur Aktualität einer kommunalen Sozialpolitik . . . . . 11
2. Krisenbilder des etablierten Wohlfahrtsstaates als Hintergrund für die Wiederentdeckung einer kommunalen Sozialpolitik . . . . . 13
  - 2.1 Erster Typus wohlfahrtsstaatlicher Krisendiagnosen: Ökonomische Krise und Finanzkrise als „äußere“ Expansionsgrenzen des Wohlfahrtsstaates . . . . . 14
  - 2.2 Zweiter Typus wohlfahrtsstaatlicher Krisendiagnosen: Innere Rationalitätsgrenzen . . . . . 20
3. Eine sozialpolitische Renaissance der Kommune? . . . . . 26
  - 3.1 Kommune und Umwelt . . . . . 27
  - 3.2 Sozialpolitisch relevante kommunale Ressourcen: Öffentliche Träger, Freie Träger und Selbsthilfe . . . . . 28
    - 3.2.1 Zur Verfaßtheit und Leistungsfähigkeit Öffentlicher und Freier Träger Kommunalen Sozialpolitik . . . . . 30
    - 3.2.2 Zur Leistungsfähigkeit der sozialpolitischen Ressource Selbsthilfe/Selbstorganisation . . . . . 35

## **Kommunale Sozialpolitik und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Ansätze zu einer gesellschaftstheoretischen Begründung des kommunalen Bedeutungsgewinns**

*Thomas Olk / Hans-Uwe Otto* . . . . . 46

1. Einleitung . . . . . 46
2. Die kommunale Ebene in der Phase wohlfahrtsstaatlicher Ausdehnung . . . . . 48
  - 2.1 Strukturelemente und Steuerungsprobleme des Wohlfahrtsstaates . . . . . 48
  - 2.2 Zum Einbezug dezentraler Ressourcen in die wohlfahrtsstaatliche Steuerung von Lebensverhältnissen . . . . . 51
    - 2.2.1 Zur Verlängerung vertikaler Entscheidungsketten durch wohlfahrtsstaatliche Expansion . . . . . 51

3.	Die kommunale Ebene in der Phase wohlfahrtsstaatlicher Stagnation . . .	57
3.1	Die lokale Ebene: Produktivitätsressource des Wohlfahrtsstaates? . . . .	57
3.2	Konzepte und Strategien zur Therapie der „Krisenphänomene im Wohlfahrtsstaat“ . . . . .	60
3.2.1	Strategien zur Senkung der Nachfrage nach wohlfahrtsstaatlichen Leistungen . . . . .	61
3.2.2	Strategien zur Verbesserung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebotes . . . . .	68

### **Zu den ökonomisch-fiskalischen Handlungsprämissen der Kommune**

<i>Hans-Dieter Feser</i> . . . . .	77	
1.	Problemstellung . . . . .	77
2.	Kommunale Finanzwirtschaft . . . . .	78
2.1	Entwicklung und Struktur kommunaler Einnahmen . . . . .	78
2.2	Entwicklung und Struktur kommunaler Ausgaben . . . . .	81
2.3	Entwicklung kommunaler Verschuldung . . . . .	83
2.4	Die Einnahmen-Ausgaben-Schere . . . . .	84
3.	Entwicklungspotentiale kommunaler Handlungsspielräume . . . . .	84
3.1	Institutionelle und strukturelle Handlungsrestriktionen . . . . .	85
3.2	Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Determinierung . . . . .	87
3.3	Wachsende Sozialausgaben der Kommunen . . . . .	88
4.	Kommunale Kompensationsstrategien . . . . .	89
5.	Fazit . . . . .	91

### **Kommunalität als Instrument und Ergebnis von Sozialpolitik**

<i>Stephan Wolff / Wolfgang Bonß</i> . . . . .	98	
1.	Sozialwissenschaftliche Strategien zur Erfassung von Spezifik und Rationalität der „örtlichen Ebene“ . . . . .	98
2.	Paradigmatische Optionen . . . . .	100
2.1	„Kommunalität“ als Thematisierungsform . . . . .	101
2.2	Auf was „antwortet“ kommunale Sozialpolitik? . . . . .	105
2.3	Kommunale Sozialpolitik = Sozialpolitik der Kommune? . . . . .	108
3.	Soziologische Aspekte der „Kommunalen bzw. gemeindenahen Psychiatrie“ . . . . .	112
3.1	„Gemeindenähe“ als Interpretationsfolie . . . . .	114
3.2	Produktion und Reproduktion von Gemeindenähe . . . . .	118
3.3	Die „Normalisierung“ der Reformbewegung . . . . .	123

## **Straße als Lebensraum? Funktionalisierung und Revitalisierung sozialer Räume**

<i>Hans Nokielski</i> . . . . .	129
1. Straße als Ökologische Basis sozialen Lebens . . . . .	131
1.1 Zur sozialen Attraktivität der Wohnstraße . . . . .	131
1.2 Strukturelle Hintergründe eines sozialaktiven Straßenlebens . . . . .	134
1.3 Soziale Gruppen und straßenräumliche Vernetzung . . . . .	136
2. Funktionalisierung und Entmischung sozialer Räume . . . . .	138
2.1 Verkehrsbedingte Verdrängung . . . . .	138
2.2 Primäre und sekundäre Verhäuslichung . . . . .	139
3. Rückgewinnung von Straße als Sozialer Raum . . . . .	144
3.1 Verkehrstechnische Interventionen . . . . .	144
3.2 Soziokulturelle Interventionen . . . . .	147
3.3 Freiraumplanerische Interventionen . . . . .	148
4. Soziale Infrastruktur als Kristallisation sozialer Aktion . . . . .	150

## **Politikkoordination oder Politiksegmentierung? Zur Handlungsrationalität kommunaler Sozialpolitik**

<i>Dieter Grunow / Norbert Wohlfahrt</i> . . . . .	156
1. Einleitung: Zur Aktualität des Themas . . . . .	156
2. Die Kooperationsbeziehungen von Arbeitsamt und Sozialamt auf örtlicher Ebene . . . . .	160
3. Die Neuorganisation ambulanter pflegerischer Dienste als Gestaltungschance für örtliche Sozialpolitik . . . . .	165
4. Fazit . . . . .	170

## **Die Politik der „Freien Träger“: Aufgabenfelder, Handlungsorientierungen und Leistungspotentiale**

<i>Rudolph Bauer</i> . . . . .	175
1. Zum Begriff „Kommunale Sozialpolitik“ . . . . .	175
2. Aufgabenfelder . . . . .	177
2.1 Familienhilfe und -ersatz . . . . .	178
2.2 Soziale Gefährdetenhilfe . . . . .	180
2.3 Gesundheitswesen, Behindertenhilfe und Rehabilitation . . . . .	180
2.4 Sonstige Arbeitsfelder . . . . .	181
2.5 Vergleich der Aufgabenfelder und ihre Entwicklung . . . . .	181
3. Leistungspotentiale . . . . .	182
3.1 Hauptamtlich Voll- und Teilzeitbeschäftigte . . . . .	183
3.2 Ehrenamtliches Engagement . . . . .	185

3.3	Finanzielles Potential	186
3.4	Entwicklung der Ressourcen	187
4.	Handlungsorientierungen	188
4.1	Handlungsorientierende Merkmale im allgemeinen Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege	189
4.2	Handlungsbestimmende Faktoren der gesellschaftlichen Realität	189
4.3	Defizite der Handlungsorientierung	190
5.	Die Position der „Freien Träger“ im lokalen Feld der Sozialpolitik	191

### **Verbandlichung der Sozialpolitik? Zur Neuen Diskussion des Subsidiaritätsprinzips**

<i>Rolf G. Heinze</i>		196
1.	Überlastung des Staates – wachsende Bedeutung „freier“ Träger in der Sozial- und Jugendpolitik?	196
2.	Zur Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände in die kommunale Sozial- und Jugendpolitik	200
2.1	Das Konzept des Neokorporatismus	200
2.2	Neokorporatistische Verflechtung im kommunalen Sozialsektor	204
2.3	Ressourcen und Leistungspotentiale der freien Träger	210
3.	Neokorporatistische „Wohlfahrtskartelle“ und selbstorganisierte Initiativen: Kooperation oder Konflikt	212

### **Sozialplanung und Selbsthilfe als Steuerungsressourcen kommunaler Sozialpolitik**

<i>Marina Lewkowicz</i>		222
1.	Problemstellung	222
2.	Zur dreifachen Krise der Sozialpolitik	223
3.	Planungspraxis und Planungstheorie	227
4.	Selbsthilfe und Selbsthilfegruppen	231
5.	Möglichkeiten eines Zusammenspiels von Sozialplanung und Selbsthilfe	235

### **Kommunale Initiativen zur Verwirklichung einer neuen Form der Vollbeschäftigung**

<i>Friedhart Hegner</i>		241
0.	Einführung: Abgrenzung des Themas	241
1.	Herkömmliche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik als Rahmenbedingung neuer Beschäftigungsinitiativen auf lokaler Ebene	242

2.	Schwierige Startbedingungen aktueller kommunaler Beschäftigungsinitiativen . . . . .	245
3.	Initiativen der Kommune als Arbeitgeber . . . . .	247
4.	Vergabe kommunaler Mittel an Träger außerkommunaler Beschäftigungsinitiativen (vor allem im Bereich der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege) . . . . .	250
5.	Kommunale Unterstützung privatwirtschaftlicher Initiativen und Projekte . . . . .	253
6.	Informations-, Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten . . . . .	255
7.	Zielorientierung kommunaler Beschäftigungsinitiativen: ein sich änderndes Konzept von Vollbeschäftigung . . . . .	256
8.	Arten von Arbeitsplätzen und Beschäftigungen . . . . .	258
9.	Formen der Kombination von bezahlter und unbezahlter Beschäftigung . . . . .	261

**Jenseits von Geld und Recht. Chancen und Grenzen kommunaler Sozialpolitik für Soziale Brennpunkte**

<i>Jürgen Gotthold</i> . . . . .	267	
1.	Zum Zusammenhang von Steuerungsmedien des politisch-administrativen Systems und theoretischem Wissen über das Wirkungsfeld . . . . .	270
2.	Zum Zusammenhang von theoretischem Wissen über das Wirkungsfeld und möglichen Zielen sozialpolitischer Interventionen . . . . .	276
2.1	„Inhaltliche“ und „formale“ Ziele sozialpolitischer Interventionen . . . . .	276
2.2	„Inhaltliche“ und „formale“ Ziele in der Randgruppenarbeit . . . . .	278
3.	Schlußbemerkung . . . . .	283

**Prävention und Kommunale Jugendpolitik. Konzepte vorbeugenden Verwaltungshandelns auf lokaler Ebene**

<i>Norbert Herriger</i> . . . . .	286	
1.	Bruchstellen in der Rationalität kommunaler Problemverwaltung . . . . .	287
2.	Praktische Präventionsvorstellungen im Alltagswissen von Sozialarbeitern . . . . .	294
3.	Präventiver Zugriff: Strategie zur Kolonisierung familiärer Lebenswelten . . . . .	298
4.	Ansatzpunkte eines sozialpolitischen Paradigmas struktureller Prävention . . . . .	301

**Kommunale Wohnungspolitik als Sozialpolitik. Zum Verständnis  
und den Ursachen ihrer Subalternität**

*Adalbert Evers* . . . . . 308

1. Die Herrschaft der Ökonomie über die Gesellschaft – Das Zentrale  
Thema der Sozialpolitik . . . . . 309
2. Sozialpolitik als kulturelle Orientierung und soziale Einbindung  
der Ökonomie – Illustrationen aus der Geschichte kommunaler  
Wohnungspolitik . . . . . 312
3. Die gegenwärtige Entwicklung kommunaler Wohnungspolitik als  
Sozialpolitik – von der Nachrangigkeit zur Unterordnung? . . . . . 315
4. Chancen für einen Bedeutungsgewinn kommunaler Wohnungspolitik  
als Sozialpolitik . . . . . 325

**Kommunale Orientierung sozialer Politik. Zur „Mittlerstellung“  
kommunaler Selbstverwaltung**

*Eckart Pankoke* . . . . . 330

1. Problemorientierung und Handlungsprogramme: „Grenzfälle“,  
„Grauzonen“ und „Schattenlagen“ . . . . . 333
2. Spannungsfelder und Vermittlungsprozesse: „Ausgrenzung“,  
„Einmischung“, „Auskupplung“ . . . . . 339
3. Organisationsprinzipien und Relationsmuster: „sozial-aktive Felder“  
und „intermediäre Systeme“ . . . . . 343

**Autorenverzeichnis** . . . . . 354

## Zur Einführung – Bezugsrahmen, Ausgangsfragen, Erkenntnisinteressen

*Jürgen Krüger/Eckart Pankoke*

(1) Die mit diesem Band vorgelegten Materialien, Thesen und Fragen wurden in der Sektion "Sozialpolitik" der Deutschen Gesellschaft für Soziologie von der Studiengruppe "Kommunale Sozialpolitik" erarbeitet. Verbindender Grund war das gemeinsame Interesse an einer sozialwissenschaftlichen Klärung der Bedingungsrahmen, Wirkungsfelder und Entwicklungsperspektiven einer von staatlicher (zentraler) Sozialpolitik zu unterscheidenden kommunalen (dezentralen) Sozialpolitik.

Die beteiligten Wissenschaftler sahen in der Beschäftigung mit kommunaler Sozialpolitik insofern nicht nur ein trägerorientiertes ausdifferenziertes Spezialgebiet der Sozialpolitikanalyse. Die Frage nach den Notwendigkeiten und Möglichkeiten "kommunaler" Sozialpolitik erfolgte vielmehr in dem Bewußtsein, daß sich mit den krisenhaften Entwicklungen der Arbeitsgesellschaft und des Wohlfahrtsstaates die Koordinaten sozialpolitischer Orientierung verschoben hatten. Angesichts des zunächst "vor Ort" beobachtbaren Problemdrucks "neuer sozialer Fragen" und "neuer sozialer Bewegungen" schienen die bislang fraglos unterstellten Muster und Werte sozialstaatlicher Modernität an Schlüssigkeit und Eindeutigkeit zu verlieren, schien der "Beitrag" der Kommunen bei der Bearbeitung sozialer Probleme neu gefragt.

Die sozialwissenschaftliche Diskussion kommunaler Sozialpolitik kann sich inzwischen auf ein breites Spektrum grundlegender und richtungsweisender Arbeiten - darunter vielfach auch Arbeiten aus dem Kreis der Studiengruppe - beziehen. So ist der Sinn dieser Veröffentlichung kaum mehr darin zu sehen, einen bereits ausgearbeiteten Forschungsstand nochmals zum repräsentativen Panorama eines "Readers" oder eines "Lehrbuches" zusammenzustellen.

Vielmehr ist mit dem reichen Fundus kommunal- und sozialarbeitswissenschaftlicher Vorarbeiten der Hintergrund markiert, vor dem der gesellschaftliche wie politische Bedingungsrahmen einer "kommunalen Sozialpolitik" im Hinblick auf aktuelle Veränderungen und Herausforderungen neu zu klären sein wird.

Bei der Sichtung und Auswertung der hierzu grundlegenden Literatur kann sich die Frage nach Kriterien zur Bestimmung der Be-

sonderheiten kommunaler Sozialpolitik orientieren an den disziplinären Themenfeldern und Erkenntnisinteressen einer sozial-ökologischen Feldforschung, einer sozialarbeitstheoretischen Handlungslehre und einer soziologischen Politik-Analyse. In Auseinandersetzung mit den theoretischen Paradigmen und institutionellen Koordinaten sozialstaatlicher Modernität kam es der Studiengruppe darauf an, die heute zum Problem werdenden Tendenzen strukturellen und kulturellen Wandels, programmatischer Wenden und paradigmatischer Wechsel herauszuarbeiten und dabei zu untersuchen, inwieweit dadurch auch für eine sozialwissenschaftliche Sozialpolitikforschung neue Akzente gesetzt sind und neue Perspektiven erforderlich werden.

Neue Akzente ergeben sich zunächst aus der Überlegung, daß eine unter Prämissen gesellschaftlichen Aufbaus und wirtschaftlichen Wachstums programmierte sozialstaatliche Modernisierung bei einer fiskalischen Verknappung der Leistungsfähigkeit und bei einer legitimatorischen Verengung der Handlungsspielräume politisch-administrativer Steuerung an ihre Grenzen stößt.

Praktisch bedeuten somit die aktuell diskutierte "Grenzen des Wohlfahrtsstaates" und "Krisen der Arbeitsgesellschaft" eine Verschiebung des ordnungspolitischen Koordinatensystems. Unter dem Aspekt von Sozialpolitik wird zu prüfen sein, ob eine für die Phase gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wachstums formulierte Einschätzung der Möglichkeiten staatlicher und kommunaler Sozialpolitik sich bruchlos auf knappere Zeiten und enge Spielräume übertragen läßt. In Hinblick auf kommunale Sozialpolitik wird deutlich, daß kommunale Selbstverwaltung nicht nur im Sinne der Durchsetzung von Modernisierungsstrategien zur "mittelbaren Staatsverwaltung" wird, sondern gleichermaßen auch in administrative Spar- und Kontrollfunktionen staatlicher Verknappungspolitik einbezogen werden kann.

Theoretisch ist zu erwägen, ob mit gesellschaftlichem Wandel nicht auch die Paradigmen, die bislang sozialpolitische Programmatik leiteten, gleichfalls in Bewegung kommen.

So bestimmen sich die verbindenden Ausgangsfragen der in diesem Band vorgelegten Arbeiten über das Bewußtsein der strukturellen Brüche und kulturellen Krisen gesellschaftlichen Wandels. Dies bedeutet auch gegenüber dem theoretischen Koordinatensystem des sozial- und politikwissenschaftlichen Zugriffs die Bereitschaft zu offener Diskussion.

Für die Studiengruppe hieß dies: Auseinandersetzung mit in der Programmgeschichte kommunaler Selbstverwaltung leitbildhaft tradierten Mustern und Werten, wonach der "soziale Raum" deckungsgleich sein müsse mit der gebietskörperschaftlich verwalteten "Fläche", wonach eine sozialräumlich abgestimmte "soziale Praxis" sozialarbeiterischen Handelns dem Bürger "näher" zu kommen habe als jede staatliche Administration und wonach eine selbstverwaltete Regelung und Steuerung der örtlichen Verhältnisse aufgrund eines prinzipiell offenen Gestaltungs-/Entscheidungsspielraumes politisch Autonomie gewinnen könne.

Der Bezug kommunaler Sozialpolitik auf die Krisen und Grenzen sozialstaatlicher Modernität verdeutlicht zugleich aber auch die gesellschaftspolitische Ambivalenz jener "Kommunalisierung" sozialer Probleme:

Die themen- wie programmpolitische Aufwertung der kommunalen Ebene könnte im Verbund mit dem Rückzug aus sozialstaatlicher Leistungsbereitschaft immer auch eine Abwertung wohlfahrtsstaatlicher Errungenschaften bedeuten.

Damit wird die aktuelle Debatte über den "Welfare State in Crisis" zum Bezugsrahmen, in dem die Materialien und Arbeitsperspektiven der Studiengruppe "Kommunale Sozialpolitik" immer auch zu orten sind: als Werkstattbericht zur deutlicheren Konturierung dieser Wohlfahrtsstaatsdiskussion im Horizont kommunaler Sozialpolitik.

Das politische wie wissenschaftliche Interesse an einer dezentral auf lokaler Ebene verankerten Sozialpolitik läßt sich unschwer als gleichsam positive Projektion der Krisenphänomene des etablierten Wohlfahrtsstaates identifizieren. Dessen Funktionsmerkmale, seine zentralistische, über die Medien Recht und Geld bürokratisch-professionell gesteuerte Arbeitsweise werden heute - gewiß aus unterschiedlichen Positionen und mit kontroversen Intentionen - in ihren Grenzen problematisiert; seine Organisationsprinzipien scheinen nicht mehr bedingungslos akzeptiert.

Vor dem Hintergrund staatstheoretischer Krisenszenarios scheint es nahezuliegen, Lösungen in der positiven Umkehrung der diagnostizierten Defizite zu suchen: Die behauptete Inflexibilität des zentralisierten Wohlfahrtsstaates soll in dezentralen Organisationsformen kompensiert, zumindest relativiert werden. Die Verrechtlichung des sozialpolitischen Institutionensystems er-

scheint nun weniger als sozialpolitische Errungenschaft eines "sicheren Schutzes", sondern eher als Fessel für lebensweltlich angemessene, differenzierte Hilfeformen.

Auch die Präferenz des etablierten Wohlfahrtsstaates für das Steuerungsmedium Geld wird jetzt in doppelter Weise problematisiert. Nicht nur ist diese Ressource in der ökonomischen Dauerkrise seit der Mitte der 1970er Jahre knapp geworden. Darüber hinaus wird sie ab einem bestimmten materiellen Entwicklungsniveau vielfach auch qualitativ in Frage gestellt. Relativ wichtig zur Bestimmung der Qualität von Sozialpolitik werde eine die Geldleistungsstrategie ergänzende Dienstleistungsstrategie. Diese wiederum müsse "bürgernah", also dezentral organisiert sein. Die bürokratisch-professionelle Verfaßtheit der etablierten Sozialpolitik erscheint weiterhin nicht mehr als Rationalitätsgewinn, sondern im Gegenteil als kontraproduktiv. Das soziale Sicherungssystem übe eher Herrschaft als Hilfe aus, gefährde mit seiner systemischen Handlungslogik eher Lebenswelten als diese zu schützen und zu stützen.

Entstaatlichung und Dezentralisierung, mehr Demokratisierung und weniger Normierung, Entbürokratisierung und Laisierung Selbsthilfe und Selbstorganisation: So lauten nun entsprechend die Stichworte der vielstimmig geforderten sozialpolitischen Neu-Reorientierung. Und tatsächlich verweisen all diese Stichworte im Ergebnis immer auf die lokale, die dezentrale Handlungsebene. Insoweit, vor dem Hintergrund dieser negativ akzentuierten Diagnosen, ist die politische wie wissenschaftliche Attraktivität einer lokalen, einer dezentralen, einer kommunalen Sozialpolitik also plausibel. Nicht in gleicher Weise einseitig ist oder muß jedoch sein, daß - oder wie weit - tatsächlich dezentral eine über den wohlfahrtsstaatlichen Status quo qualitativ hinausweisende Sozialpolitik aktuell oder potentiell auch realisierbar ist. Damit ist die zentrale Forschungsaufgabe umrissen: Zu untersuchen ist das Leistungspotential einer lokal verankerten Sozialpolitik.

Versuche, die Chancen wie Grenzen einer dezentralen Sozialpolitik abzuschätzen, müssen zwei analytische Hauptebenen umfassen: Erstens die Kommune-Umwelt-Relationen und zweitens die sozialpolitisch relevante Binnenstruktur wie die sozialpolitisch mobilisierbaren Binnenressourcen auf lokaler Ebene.

Theoretisch angemessen ist die Kommune nur als umweltoffenes System konzipierbar, politisch kann sie nur im Sinne dieser vieldimensionalen Abhängigkeiten agieren. Jeder ausreichend komplexe Versuch, kommunale Handlungsspielräume, also das Leistungsvermögen einer dezentral verankerten sozialen Politik zu bestimmen, muß diese politischen, ökonomischen und sozialen Umweltrelationen beachten.

Zugleich - und auf der Basis der umweltbestimmten Abhängigkeit - ist die kommunale Binnenstruktur selbst zum Analysegegenstand zu machen. Die Frage nach faktischen und/oder möglichen Handlungsspielräumen in einer kommunalen Sozialpolitik richtet sich damit auf die strukturellen Merkmale (wesentlich: beteiligte Akteure, vertikale und horizontale Politikverflechtung) wie auf die prozedurale Qualität (wesentlich: Entscheidungsorganisation, Qualität des Informationsverhaltens) sozialpolitisch relevanter kommunaler Entscheidungsprozesse.

Untersuchungen der kommunalen Binnenstruktur schließen Fragen nach dem sozialpolitischen Bedingungsrahmen ein, in den sich die Dynamik sozialaktiver Selbst- und Solidarhilfe mit der Systematik der politisch-administrativen Kontrolle öffentlicher Macht und öffentlicher Mittel "vermitteln" ließen. Leitbilder einer Reflexivität öffentlicher Verantwortung und Responsivität politischer Steuerung sind dabei Idealisierungen, zu deren Realisation heute auf allen Seiten Lernprozesse gefordert sind. Damit ist ein doppelter Bezugsrahmen der hier zusammengestellten Beiträge markiert: Einerseits geht es darum, auf dem Hintergrund aktueller Krisen des Wohlfahrtsstaates kommunale Sozialpolitik gerade in ihren systemischen Grenzen bewußt zu machen, zum anderen soll mit einer Orientierung an neuen Aktions- und Produktionsformen der "vor Ort" aktivierbaren Selbst- und Solidarhilfen der Blick auf spezifische Vermittlungs- und Entwicklungschancen einer kommunalen Sozialpolitik geöffnet werden:

(2) Einleitend versucht Jürgen KROGER den ordnungspolitischen und sozialpolitiktheoretischen Diskussionshintergrund zu rekonstruieren, auf dem sich in den letzten Jahren die Wiederentdeckung und Aufwertung der Kommune als sozialpolitische Politikarene vollzogen hat. Kritische Fragen gelten dabei auch dem Realitätsgehalt von Erwartungen, die sich vom Organisations-

prinzip der Dezentralität eine höhere sozialpolitische Rationalität versprechen.

Angesichts der Relationen zwischen kommunalem System und lokaler Umwelt und der organisatorischen wie personellen Verfaßtheit des kommunalen Sozialsektors sind solche Erwartungen auf eine Optimierung durch Dezentralisierung jedoch zurückhaltend zu bewerten, obwohl in neuen Formen sozialer Selbsthilfe und gesellschaftlicher Selbststeuerung sich auch konstruktive Entwicklungspotentiale einer bürgernahen Sozialpolitik abzeichnen können.

(3) Auch Thomas OLK und Hans Uwe OTTO untersuchen krisenhafte wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen, die eine sozialpolitische Transformation zugunsten dezentraler Handlungsformen begünstigen (können) bzw. als solche explizit vorgetragen oder gefordert werden.

Ihre Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit öffentlicher, verbandlicher und selbstorganisatorischer Träger auf lokaler Ebene fällt jedoch eher skeptisch aus. Allenfalls in (heute?) noch nicht identifizierbaren "kontextsensiblen" politischen Strategien zur Weckung und Stützung gesellschaftlicher Selbststeuerungspotentiale sehen sie eine Perspektive, die eine künftige Aufwertung der lokalen Ebene begünstigen können.

(4) Hans-Dieter FESER untersucht den fiskalischen Handlungsspielraum der Kommunen und unterstreicht darin zunächst nur deren Umweltabhängigkeit sowohl von ökonomischen wie institutionell-politischen Rahmenbedingungen im Sinne des spätkapitalistischen Steuerungsstaates.

In der Analyse der Einnahmen- und Ausgabenseite kommunaler Haushalte sieht er zudem, daß die Finanzprobleme des Steuerstaates wesentlich zuungunsten der kommunalen Finanzausstattung zu mildern gesucht werden und die Kommunen selbst, im Rahmen ihrer Entscheidungsräume, ihr Finanzdilemma gerade zu Lasten des reproductiven Sektors entschärfen.

(5) Die für sozialpolitisches Handeln auf kommunaler Ebene konstitutiven Deutungsmuster rekonstruiert und interpretiert der Beitrag von Wolfgang BÖNSS und Stephan WOLFF: Im Blickfeld ihres an Wissenssoziologie und Ethnomethodologie orientierten Forschungsansatzes wird die praktische Bedeutung wie auch die Begrenzung einer als "Kommunalität" identifizierbaren sozialpolitischen Programmstruktur herausgearbeitet. "Kommunalität" erscheint dabei als bewußt gewählte und gezielt konstruierte Perspektivik und Programmatik sozialpolitischer Akteure, welche die sozialpolitische Problemwahrnehmung und Problembearbeitung bewußt auf das Organisationsprinzip sozialer und räumlicher "Nähe" zu gründen suchen. Die Ambivalenz solcher Orientierung kann an der Entwicklung "gemeindenaher Psychiatrie" aufgezeigt werden.

(6) Eine kritische Auseinandersetzung mit der sozialpolitischen Aufwertung des Prinzips der "sozialräumlichen Nähe" versucht der Beitrag von Hans NOKIELSKI, der aufgrund seiner empirischen Fallstudie zum sozialen Gebrauchswert von "Straßenraum" zu der These kommt, daß auch bei mobiler Lebensführung das Bedürfnis nach "sozialer Nähe" wirksam bleibt, dieses sich jedoch nur noch bedingt innerhalb "gewachsener" sozialer Räume realisieren kann.

Damit wird die Herausforderung kommunaler Sozialpolitik deutlich. Sie kann entweder versuchen über "ökologische Intervention" eine Revitalisierung sozialer Räume zu bewirken, oder sie muß funktionale Äquivalente bereitstellen, etwa durch den Ausbau sozialraumbezogener Infrastruktur.

(7) Dieter GRUNOW / Norbert WOHLFAHRT zeigen anhand zweier empirischer Untersuchungen, daß die in wohlfahrtsstaatliche Dezentralisierungspostulaten vielfach formulierte Prämisse einer dezentral eher erreichbaren Politikkoordination, als sie zentralstaatlich herstellbar sei, äußerst vorsichtig zu handhaben ist. An den beiden untersuchten Politikfeldern machen die Autoren massive interorganisatorische Reibungsverluste bzw. unübersehbare trägerspezifische Eigeninteressen als Restriktionen einer "sozialpolitischen zielbezogenen Wirksamkeit" sichtbar.

(8) Der Beitrag Rudolph BAUERs macht mit den Freien Trägern der öffentlichen Wohlfahrtspflege einen zentralen (den verbandlichen) Akteur des gegenwärtigen kommunalen Sozialsektors zum Analysegegenstand.

Untersuchungsleitend ist dabei die Frage, ob und wieweit eine verbandliche, also nicht-staatliche, dezentrale Sozialpolitik Defizite, die im Rahmen der wohlfahrtsstaatlichen Krisendiagnosen der staatlichen bzw. öffentlichen (kommunalen) Sozialpolitik angelastet werden, vermeiden oder überwinden kann; wieweit also hier (mehr) Innovationspotential, Flexibilität und nicht-bürokratische Handlungsmaximen identifizierbar sind. Die Antworten BAUERs dazu sind ernüchternd. Insgesamt identifiziert er Struktur- und Handlungsparallelen der Freien Träger zum öffentlichen Träger, Bürokratisierungs-, Professionalisierungs- und Spezialisierungsprozesse. Als Beleg für diese Diagnose wird auch das Aufleben selbstorganisatorischer Hilfsformen auf lokaler Ebene identifiziert. Diese seien in gleicher Weise gegen Politikmuster staatlicher (kommunal-öffentlicher) wie verbandlicher Akteure gerichtet bzw. trotz und neben letzteren entstanden.

(9) Rolf G. HEINZE thematisiert wissenschaftlich und politisch formulierte Positionen, die angesichts sowohl fiskalischer wie Rationalitätsgrenzen staatlicher Sozialpolitik eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips im Sinne (auch) einer Förderung der Freien Träger der Wohlfahrtspflege fordern. Aus deren ehrenamtlicher Tradition wie der unterstellten größeren Klientennähe wird vielfach auf eine höhere und auch kostengünstigere Problemlösungskompetenz geschlossen, als sie öffentlicher Sozialpolitik herstellbar erscheint.

Zur kritischen Würdigung einer "Verbandlichung der Sozialpolitik" konstruiert Rolf G. Heinze den politiktheoretischen Rahmen im Rückgriff auf das Paradigma "neo-korporatistischer Systeme". Die Politikverflechtung zwischen kommunaler Administration und verbandlich organisierten sozialen Diensten kommt in dem Maße in Spannung, wie mit neuen Aktionsformen sozialer Selbst- und Solidarhilfe neue Akteure das kommunalpolitische Feld betreten und in ihrem Anspruch auf eine andere "Subsidiarität" die verbandlich etablierten Muster in Frage stellen.

(10) Der Beitrag von Marina LEWKOWICS macht deutlich, daß die in der Parole "anders helfen" sich darstellenden neuen Handlungskonzepte der Selbst- und Solidarhilfe in der Praxis kommunaler Sozialplanung zur Herausforderung werden, auch "anders planen" zu müssen.

Die These faßt Planung nicht nur produktorientiert in Hinblick auf eine angestrebte Verbindlichkeit festgestellter Pläne, sondern eher prozessorientiert als Kommunikations- und Lernprozeß einer wechselseitigen Auseinandersetzung, Verhandlung und Verantwortung zwischen Zuständigen, Beteiligten und Betroffenen.

Mit neuen Formen sozialaktiver Selbst- und Solidarhilfe manifestieren sich zugleich neue Akteure im korporatistischen Feld lokaler Politikverflechtung, wobei es gerade in der unmittelbaren politischen Auseinandersetzung vor Ort darauf ankommt, die soziale Dynamik von Selbsthilfegruppen mit Organisationsprinzipien sozialpolitischer Planung vermittelbar zu machen.

(11) Friedhart HEGNER analysiert die Chancen, angesichts der langandauernden und massiven Ungleichgewichte des Arbeitsmarktes, auf kommunaler Ebene "unkonventionelle" Beschäftigungsinitiativen zu entwickeln oder solche zu fördern. Dabei wird deutlich - ohne die prinzipiellen quantitativen Grenzen dieser lokalen Aktivitäten zu übersehen - daß auf örtlicher Ebene offensichtlich ein arbeitsmarktbezogenes Aktivitätspotential existiert, das über die Leistungsmöglichkeiten einer zentralstaatlich gesteuerten Beschäftigungspolitik hinausweist.

(12) Im Beitrag von Jürgen GOTTHOLD werden Aufgabenfelder kommunaler Sozialpolitik, nämlich "Soziale Brennpunkte", zum Thema, für welche die Leistungsgrenzen der etablierten wohlfahrtsstaatlichen Steuerungsmedien, Recht und Geld, demonstrierbar sind. Zugleich wird (damit) die Notwendigkeit dezentraler Politikformen zur Bearbeitung bestimmter gesellschaftlicher Notlagen unterstrichen. Damit jedoch ist die Frage nach den Interventionszielen wie den Interventionsmethoden, nach den Wirksamkeitschancen wie deren Messung noch nicht beantwortet. GOTTHOLD thematisiert gerade diese, sich "jenseits von Geld und Recht" ergebenden sozialpolitiktheoretischen wie praktischen Hürden und Hindernisse.

(13) Auch der Beitrag Norbert HERRIGERS macht die Handlungsra-tionalität im Kommunalen Sozialsektor zum Untersuchungsgegen-stand. Am Beispiel der lokalen Jugendpolitik kommt er zu dem Re-sultat, daß, anders als vielfach von Dritten unterstellt und auf kommunaler Ebene selbst reklamiert wird, nicht präventive, son-derm traditionelle, reaktive Politikmuster jugendpolitische Handlungsformen kennzeichnen.

(14) Die von Adalbert EVERs an Problemzusammenhängen von Woh-nungsnot, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik herausgestellte Un-terordnung kommunaler Sozialpolitik unter die Logik einer Ökono-misierung der Politik wird in dem Maße kritisch, wie Vertei-lungsprobleme des Wohnungsmarktes sich verschärfen und eine mit der Modernisierung gesellschaftlicher Funktionszonen verbundene Zergliederung der Lebenswelt eher verfestigt wird. Dagegen ste-hen wohnungspolitische Initiativen und Projekte, welche mit der Aktualisierung genossenschaftlicher Programme nicht nur woh-nungsmarktliche Mechanismen relativieren, sondern zugleich an-dere Lebensweisen und Arbeitsformen zu praktizieren suchen. Ge-rade mit Blick auf solche gesellschaftspolitischen Alternati-ven im Wohnungsbau scheint der wohnungspolitische Gestaltungs-spielraum der kommunalen Ebene jedoch durch eine sozialpolitische wie kommunalpolitische "Subalternität" verbaut.

(15) Ausgehend von Leitbildern kommunaler Selbstverwaltung ver-sucht Eckart PANKOKE, die durch "neue soziale Fragen" aufgege-benen Neuorientierungen "öffentlicher Aufgaben", die durch "neue soziale Bewegung" in Spannung kommenden Felder "öffent-licher Macht" und die dabei sich entwickelnden neuen Formen "öffentlicher Verantwortung" in ihren Bedingungs- und Wirkungs-zusammenhängen deutlich zu machen. Dann wird es zur Frage der politischen Kultur "kommunaler Öffentlichkeit", kommunale Sozi-alpolitik auch in dem Sinne als "soziale Politik zu gestalten, daß die Entwicklung von Lebenszusammenhängen über "lebensebene" Vermittlungen sozialen Handelns und Verhandeln und im Rahmen "intermediärer Systeme" verantwortbar wird.

Jürgen Krüger / Eckart Pankoke

Duisburg / Essen im August 1984

# Kommunale Sozialpolitik und die Krise des Wohlfahrtsstaates. Zur Verortung der sozialpolitischen Dezentralisierungsdebatte

*Jürgen Krüger*

## 1. Zur Aktualität einer kommunalen Sozialpolitik

Der Terminus "Kommunale Sozialpolitik" ist erst neuerdings in einer erstaunlichen Themenkarriere zu einem Stichwort sozialpolitisch orientierter sozialwissenschaftlicher Forschung - und, wenn hier auch begrifflich wie konzeptionell noch weniger fixiert, des politischen Sprachgebrauchs - aufgestiegen. Schnelle akademische Karrieren eines wissenschaftlichen Begriffs oder besser: eines Themenzusammenhangs, für den dieser Begriff steht, sind innerhalb der Sozialwissenschaften keineswegs singulär. Aber insbesondere für angewandte sozialwissenschaftliche Forschung, wie sie mit dem sozialpolitischen Feld gegeben ist, mischt sich thematischen Konjunkturen doch vielfach bald auch Zweifel bei: Inwieweit deckt die steile Themenkarriere (noch) einen realsoziologischen Wandel, wieweit reflektiert sie einen realsoziologischen Problemzuwachs bzw. die Aussicht auf den Gewinn eines Lösungspotentials für diese Probleme? Oder ist - und in welchem Maße - hier vielmehr die Eigenproduktivität der Institution Wissenschaft im Sinne eines thematischen Selbstlaufs wirksam, die zu einer nüchternen Bewertung mahnt?

Tatsächlich erscheint der aktuelle wohlfahrtsstaatliche Perspektivenwechsel, der die Forderungen nach einer kommunalen Sozialpolitik kennzeichnet, zumindest überraschend. Denn die Geschichte der staatlichen Sozialpolitik in Deutschland ist in weiten Teilen zugleich eine Geschichte zunehmender Zentralisierung ursprünglich primär lokal, kommunal, also dezentral verankerter Hilfs- und Unterstützungssysteme. Der unter Bismarck eingeleitete Schub sozialpolitischer Modernisierung war zugleich ein solcher der wohlfahrtsstaatlichen Zentralisierung. In der jüngeren sozialwissenschaftlichen Debatte wurde diese - keineswegs auf den Sozialsektor be-

schränkte - Zentralisierungstendenz der Politik weithin auch als Faktum genommen und forschungsstrategisch eindeutig gemünzt: die kommunale Ebene war ein akademisches Arbeitsfeld minderen Interesses. Sie erschien politisch zugunsten zentralstaatlicher oder anderer überkommunaler Instanzen entleert, ökonomisch vielfältig abhängig und sozial in einem gesamtgesellschaftlich wirksamen und gerade auch zentralstaatlich beförderten Angleichungsprozeß begriffen (vgl. für andere Offe, 1972). Zwar behauptete und behauptet die kommunale Ebene in der Bundesrepublik, gerade im sozialpolitischen Sektor, ein heterogenes Feld von Aufgaben und Zuständigkeiten. Dies ist besonders deutlich im Bereich der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Gesundheitshilfe. Charakteristischerweise wurden diese Politikfelder zum einen jedoch politisch wie auch wissenschaftlich eher marginal behandelt und zudem, eine Bestätigung der nachgeordneten Funktion der kommunalen Ebene, legislativ durch den Zentralstaat (zum Teil auch auf Landesebene) fixiert: Die Kommune war und ist weithin Vollzugsinstanz überkommunaler Setzungen und erscheint zugleich als ein Mikrokosmos gesamtgesellschaftlichen sozioökonomischen Wandels und sozioökonomischer Problemlagen.

Diese "objektive" Seite vertikal organisierter Sozialstaatlichkeit hat sich - bisher - nicht gewandelt. Um so mehr müssen die nun vielstimmigen Diagnosen oder Postulate zugunsten einer Renaissance der kommunalen Ebene als (künftiger) Ort sozialpolitischen Handelns und sozialpolitischer Innovation erstaunen lassen. Ohne Überzeichnung darf konstatiert werden, daß diese Debatten, teilweise nachdrücklich so beansprucht, teilweise aus der jeweiligen Argumentationslogik folgend, die Kennzeichen eines sozialwissenschaftlichen Paradigmenwechsels wohlfahrtsstaatlicher Theorie sichtbar machen und, im politischen Feld, Ansätze einer ordnungspolitischen Reformdebatte (Dettling, 1980) enthalten. Den gemeinsamen Hintergrund dieser, sowohl wissenschaftlich wie politisch außerordentlich heterogenen Diskussionspunkte über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates im Horizont einer kommunalen Sozialpolitik bilden die Krisendiagnosen für den etablierten Wohlfahrtsstaat. Dem Rigorismus vielfacher Kritik

am Wohlfahrtsstaat, entspricht andererseits eine verbreitete wissenschaftliche wie politische Überzeugung, daß in der Aufwertung dezentraler Organisationsmuster staatlicher oder vorstaatlicher Sozialpolitik wesentliche Elemente einer wohlfahrtsstaatlichen Zukunft zu suchen sind. Die theoretische Legitimität wie die (sozial)-politische Tragfähigkeit dieses Perspektivenwechsels, richtiger: die erlaubte Radikalität eines solchen Perspektivenwechsels, markiert allerdings im wesentlichen noch ein breites Forschungsfeld.

Diese bisher sehr abstrakten Ausführungen sind im folgenden systematischer zu entfalten, zumindest mit illustrativen Strichen auszufüllen und teilweise zu kommentieren. Diese Konturierung führt allerdings insgesamt zu einer eher zurückhaltenden Einschätzung des Leistungsvermögens dezentral verankerter sozialpolitischer Hilfspotentiale - ohne damit deren (möglichen) Platz in einem wesentlich erst noch zu entwickelnden Neu-Arrangement von zentralstaatlicher, kommunaler, verbandlicher und selbstorganisatorisch getragener Wohlfahrtspolitik zu ignorieren.

## 2. Krisenbilder des etablierten Wohlfahrtsstaates als Hintergrund für die Wiederentdeckung einer kommunalen Sozialpolitik

In den 1960er Jahren wurde der Wohlfahrtsstaat - in der Bundesrepublik Deutschland gebräuchlicher: der Sozialstaat - weithin mit positiven Attributen assoziiert. Dies gilt mit Einschränkungen auch für die Vereinigten Staaten von Nordamerika. In den 1970er und vor allem in den 1980er Jahren dagegen scheint der sozialpolitische Sprachgebrauch, sowohl im Wissenschaftssystem wie im politischen und vorpolitischen Kontext, kaum noch ohne den Zusatz der "Krise" auszukommen. Zwar zeigt eine nähere Betrachtung sehr schnell, daß die nun vielstimmig und vielfältig behauptete Krise des Wohlfahrtsstaates sich als ein breites Spektrum von zum Teil sehr heterogenen Krisendiagnosen darstellt, dem, soweit formuliert, auch sehr unterschiedliche Lösungsvorschläge entsprechen. Gleichwohl ist die gegenwärtige wohlfahrtsstaat-

liche Kritik tatsächlich im Wortsinn fundamental. Denn sie wird weithin festgemacht an den Funktionsvoraussetzungen und/oder den Funktionsmodi der wohlfahrtsstaatlichen Systeme, nämlich an deren zentralistisch-generalistischer, interventionspolitisch über die Medien Recht und Geld, professionell und bürokratisch gesteuerten Verfahrenslogik. Für den hier gegebenen Diskussionszusammenhang erscheint es gleichwohl sinnvoll und möglich, die vielfachen Krisenbilder etablierter Wohlfahrtsstaatlichkeit in zwei Kategorien analytisch zu trennen. Vor deren Hintergrund sind dann die jeweiligen postulierten Forderungen zu verdeutlichen, die zugunsten einer sozialpolitischen Neuorientierung und darin (auch) für eine Aufwertung der kommunalen Ebene formuliert werden.

Zum einen sind solche Krisendiagnosen zu unterscheiden, die (vorrangig) quantitativ, ökonomisch-fiskalisch orientiert sind und in diesem Sinne primär "äußere" Expansionsgrenzen der Wohlfahrtsstaaten thematisieren. Und zweitens solche, die (vorrangig) die Krise(n) des Wohlfahrtsstaates qualitativ zu interpretieren versuchen, indem sie gleichsam dessen "innere" Rationalitätsgrenzen identifizieren. Diese Zweiteilung behält ihren analytischen Vorzug, auch wenn deutlich ist, daß in komplexeren Krisenbildern des Wohlfahrtsstaates vielfach quantitative und qualitative Restriktionen als (dynamisch) verknüpft erscheinen.

### 2.1. Erster Typus wohlfahrtsstaatlicher Krisendiagnosen: Ökonomische Krise und Finanzkrise als "äußere" Ex- pansionsgrenzen des Wohlfahrtsstaates.

In den Ursachendiskussionen der nunmehr über zehnjährigen ökonomischen Wachstumskrise mit massiven Ungleichgewichten auf den Arbeitsmärkten in den wichtigsten spätkapitalistischen Gesellschaften werden immer wieder auch die ausgebauten wohlfahrtsstaatlichen Systeme selbst als mögliche oder tatsächliche Krisenerzeuger bzw. Krisenstabilisatoren genannt (Glazer, 1971; Janowitz, 1976; Logue, 1979; Merklein, 1980; Jungblut, 1983). Die Argumentationsketten dieser libe-

ral-konservativen Wohlfahrtsstaatskritik lassen sich etwa so umreißen: Der entwickelte Wohlfahrtsstaat habe die Kosten des Faktors Arbeit in einem die internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächendem Maße überhöht; eine zu geringe Differenz zwischen Arbeitseinkommen und Sozialeinkommen reduziere unverzichtbare Anreize zur ökonomischen Leistung; wachsende Steuer- und Abgabelasten zur Finanzierung des Sozialbudgets würden offene oder versteckte ("Schattenwirtschaft") Formen der Steuerrebellion fördern.

Gründe für den, wie hier behauptet wird, maßlos vorangetriebenen Ausbaus der Wohlfahrtsstaaten sehen seine Kritiker wesentlich in den Mechanismen vorpolitischer Interessenformierung und politischer Interessendurchsetzung. Eine "Revolution von Gleichheitsansprüchen" habe eine "Revolution steigender Ansprüche" generiert (Glazer, 1971). Die Konkurrenzlogik parlamentarisch - repräsentativer Systeme (Janowitz, 1976) konstituiere, auch in Koalition mit einer über sozioökonomische Ungleichheiten fortschreitend aufklärenden Sozialwissenschaft, ein Politiksyndrom: das wohlfahrtsstaatliche "Inklusionsprinzip" (Luhmann, 1981). Danach werde prinzipiell nichts und niemand aus dem wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenkatalog bzw. Adressatenkreis ausgegrenzt. Da der Wohlfahrtsstaat somit für seine zentralen Steuerungsmechanismen, Recht und Geld, keine systemeigenen Begrenzungen aufweise, führe die ihm immanente Dynamik zu einer Ausweitung des öffentlichen Sektors, die notwendig, früher oder später, an Finanzierungsgrenzen stoßen müsse. Der Wohlfahrtsstaat erscheint in diesem Krisenbild als "victim of its success" (Logue, 1979). Seine Erfolge wirken, so wird behauptet, ab einem bestimmten (aber in aller Regel nicht definierten) Ausbauniveau gegen seine eigenen Funktionsprämissen, in dem jene seine ökonomische Basis aushöhlen. Kürzungen der Sozialhaushalte, die Entlastung des privaten Kapitals von Sozialleistungen, also die (Re-) Privatisierung sozioökonomischer Leistungen und Risiken, generell, die Zurücknahme einer als zu weit vorangetrieben behaupteten sozialpolitischen Betreuungsfunktion (Glazer, 1971; Schelsky, 1978: 13 ff.), erscheinen in dieser liberal-konservativen Kritik als Revisionspunkte für eine wohlfahrtsstaatliche

Theorie und Politik. Selbstverantwortung und Selbsthilfe, traditionelle Begriffe schon der alten Diskussion um die "Soziale Frage und Soziale Politik" (Pankoke, 1970) wie auch der ordnungstheoretischen Debatten in der Bundesrepublik Deutschland nach 1945, werden revitalisiert und zum Teil neu und unterschiedlich radikal interpretiert. Die primären Lebenszusammenhänge, die Familie, die Nachbarschaft, das Wohnquartier, kurz: der Verweis auf soziale und räumliche Nähe, also auf lokal verankerte sozialpolitische Ressourcen, führen in diesen Kritikpositionen etablierter Wohlfahrtsstaatlichkeit zur Wiederentdeckung dezentraler Muster sozialpolitischer (Selbst-) Steuerung und Ressourcenbeschaffung.

In dieser Diagnose einer wohlfahrtsstaatlichen Finanzkrise treffen sich nun allerdings auch jene Wissenschaftler, die die Funktionslogik wohlfahrtsstaatlicher Systeme in materialistischer Perspektive bewerten. Für diese stellt sich die Ursache der Finanzkrise jedoch anders. Der Staat im Spätkapitalismus sei mit seiner doppelten Aufgabe, auf Dauer erfolgreiche Bedingungen für die private Kapitalverwertung (Systemintegration) und hinreichend wirksame Voraussetzungen zur Sicherung integrationswirksamer Massenloyalität (Sozialintegration) auf der Basis kapitalismusspezifischer Ungleichheit zugleich zu leisten, prinzipiell überfordert (Habermas, 1973; Offe, 1972; Narr/Offe, 1976). Unter den Bedingungen einer expandierenden Ökonomie könne es dem Staat im Spätkapitalismus (was in den 1960er Jahren der Fall war) zwar gelingen, Steuerungskonflikte aus diesen beiden im Prinzip als unvereinbar eingeschätzten Anforderungen latent zu halten. In Krisensituationen, wie der gegenwärtigen, die sich ökonomisch als Krise der Systemintegration und sozial als Krise der Sozialintegration manifestiere, stoße der Wohlfahrtsstaat jedoch notwendig an die Grenzen seiner Funktionsprämisse als Steuerstaat (O'Connor, 1974; Grauahn/Hickel, 1978). Der Finanzbedarf für die Politiken der Systemintegration und der Sozialintegration wächst, abhängig von der Schwere und der Dauer der Verwertungskrise, unter Umständen drastisch, während zugleich die Verfügbarkeit der klassischen wohlfahrtsstaatlichen Steuerungsressource, das

Medium Geld, schrumpft. Versuche, die Lücke zwischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben durch eine keynesianische Haushaltspolitik zu schliessen, tragen offensichtlich nur unter bestimmten Voraussetzungen und zeitlich begrenzt. Ab einer bestimmten Größenordnung der staatlichen Verschuldungsrate wirkt diese offenbar auch mit Konsequenzen, die wiederum die private Kapitalverwertung negativ trifft und damit zugleich die Möglichkeit steuerstaatlicher Ressourcenbeschaffung weiter reduziert. Zusammengefaßt: Sowohl im Lichte liberal-konservativer wie materialistisch orientierter Bewertung wohlfahrtsstaatlicher Systeme stoßen diese schon in quantitativ, ökonomisch-fiskalischer Hinsicht notwendig an Expansionsgrenzen ihrer zentralen Steuerungsressource, der Ressource Geld - oder haben sie bereits, mit disfunktionalen Folgen und Nebenfolgen, überschritten.

Neben diesen beiden Krisendiagnosen ist eine dritte zu unterscheiden, die zwar ebenfalls wesentlich quantitativ gefaßt, allerdings in einer Mischung exogener und endogener Krisenmomente formuliert wird: Mit einer "Krise der Arbeitsgesellschaft" (vgl. Matthes, 1983) erscheint zugleich das etablierte Konzept des Wohlfahrtsstaates in mehrfacher Hinsicht problematisch.

Wenn der "Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht" (Dahrendorf, 1983), präziser: wenn das formelle Beschäftigungssystem nicht (mehr) genug Beschäftigungschancen für alle Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen bereithält, so heißt dies zunächst zwar auch, daß, im Sinne oben beschriebener Logik des spätkapitalistischen Steuerstaates, fiskalische Probleme zur Krisenbearbeitung auftreten. Darüber hinaus - und im sozialpolitischen Kontext zentral - zerbricht bei massenhafter Dauerarbeitslosigkeit ein konstitutives Arrangement wohlfahrtsstaatlich organisierter Gesellschaften. Denn deren Funktionsteilung zwischen dem ökonomischen System einerseits und dem politischen System andererseits folgt nicht nur dem steuerstaatlich-interventionspolitischen Muster, wonach das ökonomische System die materielle Basis (auch) zur wohlfahrtsstaatlichen Ressourcenabschöpfung zu sichern hat. Vielmehr ist dem ökonomischen System zugleich die Funktion

zugewiesen, die immaterielle, mehrdimensional sinnstiftende Qualität (Jahoda, 1983) eines tätigen Lebens (Arendt, 1960) zu vermitteln. Erst in dieser doppelten Dimension ist das funktionsteilig organisierte Wohlfahrtsstaats-Konzept angemessen komplex interpretiert. Massenhafte Dauerarbeitslosigkeit heißt also zugleich immer auch: die Versagung einer qualitativen Dimension wohlfahrtsstaatlicher Bedürfnisbefriedigung - unbeschadet existierender und vielleicht auch subjektiv als ausreichend eingeschätzter materieller Unterstützungsleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit.

Vor dem Hintergrund weitgehend übereinstimmender Prognosen für den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland ist nun auf absehbare Zeit kaum mit der Integrationsmöglichkeit aller Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen in das formelle Beschäftigungssystem zu rechnen. Im Gegenteil, vielfach wird unterstellt, daß die gegenwärtigen Raten der Arbeitslosigkeit noch wachsen werden. In den 1960er Jahren hatte eine stark expandierende Ökonomie sowohl damalige Rationalisierungseffekte wie den Zustrom von Arbeitskräften (ausländische Arbeitnehmer) auffangen können. Selbst in optimistischen Prognosen werden jedoch die unter den aktuellen ökonomischen wie demographischen Bedingungen notwendigen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts als wirtschaftspolitisch nicht mehr herstellbar und/oder (aus ökologischer Sicht) als nicht mehr wünschbar unterstellt.

Lösungen dieses Dilemmas der wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsgesellschaft, der die Arbeit ausgeht, werden gegenwärtig weithin in einer Neuverteilung des vorhandenen (knappen) gesamtgesellschaftlichen Arbeits(zeit)volumens gesehen. Nur darin werden aussichtsreiche Chancen identifiziert, diese - unter wohlfahrtsstaatlichem Vorzeichen - neue Form struktureller Ungleichheit zu entschärfen. Eine soziale Ungleichheit also, die sich im Dauerausschluß breiter Bevölkerungsgruppen von den Teilhabechancen an bezahlter Arbeit und damit zugleich der massenhaften Versagung einer (immateriell-sinnstiftenden) arbeitsbezogenen Bedürfnisbefriedigung zeigt.

Jedoch, selbst wenn diese mögliche Lösungsperspektive einer aktiven Arbeitszeitpolitik (Offe/Hinrichs/Wiesenthal, 1982) erfolgreich realisiert werden sollte, bleiben wichtige sozialpolitische Konsequenzen zu bedenken und zwingen zur wohlfahrtsstaatlichen Reorientierung. Neu-(Um-)verteilung der gesamtgesellschaftlichen Arbeit(szeit) heißt - unter sonst gleichen Bedingungen - daß mehr Menschen das (als Arbeits-, Sozial- und Vermögenseinkommen) zur Verteilung verfügbare Sozialprodukt erarbeiten. Verschärfte Verteilungskonflikte und, zumindest für Teile der Bevölkerung, reale Einkommenseinbußen erscheinen unvermeidlich. Die steuerstaatlichen Abschöpfungschancen des politischen Systems werden zugleich negativ getroffen. Parallel jedoch wachsen die Anforderungen an wohlfahrtsstaatliche Leistungen zumindest dann und dort, wo die Neuverteilung der gesamtgesellschaftlichen Arbeit(szeit) nicht zugleich - im Sinne jeweils definierter Standards - auch zu hinreichenden individuellen Arbeitseinkommen führt.

Lösungen - oder vorsichtiger: wohlfahrtsstaatliche Entlastungen - im Horizont dieser "Krise der Arbeitsgesellschaft" werden denn auch verbreitet nur in einer Aufwertung und Ausweitung des informellen Beschäftigungssektors gesehen (Hegner, 1981; Dahrendorf, 1983). Ein solcher Bedeutungsgewinn des informellen Beschäftigungssektors erscheint unausweichlich, um die vielfach erwarteten Einkommensreduktionen bei verkürzter (scil. umverteilter) Arbeitszeit innerhalb des formellen Beschäftigungssystems zumindest teilweise zu kompensieren. In einer verstärkten Eigenarbeit, insbesondere auch in sozialpolitisch relevanten Dienstleistungstätigkeiten, werden Chancen gesehen, bisher aus dem Arbeitseinkommen bezahlte Leistungen zu realisieren - ohne sie über den Markt zu kaufen.

Qualitativ diese Verteilungsperspektive überschreitend, wird die Ausweitung des informellen Beschäftigungssektors jedoch auch offensiv gefordert (Gorz, 1980; Dahrendorf, 1983). Gerade darin werden Chancen für neue bzw. nun quantitativ ausweitbare Formen selbstbestimmter, nicht entfremdeter, solidarischer Produktionstätigkeit und damit immer auch

Kommunikationsfähigkeit im Rahmen bestehender oder sich neu formierender primärer Sozialverbände gesehen. Weithin Merkmale, denen sich die Arbeit im formellen Beschäftigungssektor entzieht. Mit diesem Rekurs auf alte, zu revitalisierende oder erst zu schaffende primäre Sozialverbände als Träger selbstorganisierter sozialpolitischer Leistungen wird also auch im Krisenbild der Arbeitsgesellschaft auf die lokale Ebene, auf räumliche und soziale Nähe als Bedingung für Eigenarbeit, Selbsthilfe und Selbstorganisation gesetzt. Auch hier, wie schon in den zuvor referierten quantitativ gefaßten Krisenbildern der etablierten Wohlfahrtsstaaten, erscheint somit eine dezentrale sozialpolitische Organisationsform als Element eines künftigen wohlfahrtsstaatlichen Neubaus.

## 2.2 Zweiter Typus wohlfahrtsstaatlicher Krisendiagnosen: "Innere Rationalitätsgrenzen".

In den bisher dargelegten Krisenbildern des Wohlfahrtsstaates wurde vorrangig - aber zum Teil sehr unterschiedlich begründet - auf ökonomisch-fiskalische, also quantitativ gefaßte Leistungsgrenzen entwickelter wohlfahrtsstaatlicher Systeme abgehoben. Daneben werden in vor allem soziologisch dominierten Debatten Krisenphänomene etablierter Wohlfahrtsstaatlichkeit wesentlich qualitativ interpretiert. Im Zuge des Ausbaus wohlfahrtsstaatlicher Systeme seien innere Rationalitätsgrenzen dieser Systeme erreicht oder schon überschritten worden. Gefordert werden qualitativ neue Lösungsmuster sozialpolitischer Bedürfnisbefriedigung, die damit auch nicht mehr quantitativ-fiskalisch kompensierbar seien, selbst wenn die Steuerungsressource Geld (wieder) ausreichend verfügbar wäre.

Für diese (primär) qualitativ orientierte Krisendebatte des Wohlfahrtsstaates, so jung sie selbst noch ist, sind für die Bundesrepublik Deutschland doch schon zwei Diskussionsphasen unterscheiden. Die zum Ende der 1960er Jahre einsetzende und in den 1970er Jahren stark intensivierete Thematisierung der Sozialpolitik durch die Sozialwissenschaften, hier verstan-

den als Politische Wissenschaft und Soziologie, war von Beginn an in zwei forschungspolitische Hauptströmungen geteilt. Das sozialwissenschaftliche Forschungsinteresse am wohlfahrtsstaatlichen Thema war früh getrennt in wesentlich (neo-) marxistisch inspirierte und staatstheoretisch gefaßte Versuche zur Formulierung von Makrotheorien des wohlfahrtsstaatlichen Spätkapitalismus einerseits und in einen breiten, reformorientierten, zumindest auf mittelbare Praxisrelevanz zielenden soziologischen Forschungsstrom für den Wohlfahrtsstaat andererseits.

Die Wiederentdeckung der Sozialpolitik durch diese reformorientierte Soziologie nach 1945 in der Bundesrepublik Deutschland wurde zunächst wesentlich festgemacht am Ökonomismuskritik gegenüber der etablierten sozialpolitischen Praxis und der ihr folgenden sozialpolitischen Theorie. Diese Hinwendung der Soziologie zur Sozialpolitik nach 1945 (dazu näher Krüger, 1979) wurde begünstigt und beschleunigt durch den zuvor in der nordamerikanischen Soziologie unter dem Titel des social-indicator-movement nachdrücklich angemeldeten Anspruchs, das bisher auch dort weithin unbestrittene Monopol ökonomisch-technischer Disziplinen in der Definition, Bewertung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse zumindest zu relativieren. Gegen die in der Bundesrepublik lange unbestrittene ökonomische Fixierung auch sozialpolitischer Problemsicht wurden nun soziologisch begründete Vorbehalte nicht mehr lediglich vereinzelt, wie früher schon (Achinger, 1958; Achinger, 1959; v. Ferber, 1967), sondern jetzt mit einer nachhaltigen disziplinären Resonanz formuliert (Badura/Gross, 1976; Tennstedt, 1977). Der zentralisierte, bürokratisch verfaßte, generalistisch verfahrenende und über die Medien Recht und Geld regulierte Sozialstaat trafe häufig nicht mehr - oder gar zunehmend weniger - die Bedürfniskonstellationen einer sich differenzierenden sozialpolitischen Klientel (Kaufmann, 1979). In dem Maße, wie Normalitätsstandards sozialer Existenz angesichts sozioökonomischen Wandels und/oder eines wachsenden gesellschaftlichen Problemdrucks - und parallel unterschiedlicher Reaktionen auf beide - nicht mehr voraussetzungslos unterstellt werden können, in diesem Maße seien die generalistisch-

zentralistisch, über Recht und Geld exekutierten Sozialpolitikprogramme in der Gefahr, eher wirkungsschwach oder gar kontraproduktiv zu sein oder zu werden. Die Situationsadäquanz sozialpolitischer Programme, so wird nun vielfach angenommen, erschließe sich nur noch angemessen "vor Ort" (vgl. Olk/Otto 1981). Die situativen Kontexte der sozialpolitischen Klientel seien realitätsgerecht komplex nur noch auf der lokalen Ebene abbildbar und in sozialpolitisches Handeln übersetzbar. Kurz: Auf der kommunalen Ebene wird nun vielfach eine höhere Problemidentifizierungskompetenz und höhere Problemlösungskompetenz unterstellt als sie zentralstaatlich erzeugbar erscheint.

Kompatibel mit bedürfnistheoretischen Phasenmodellen (Maslow, 1970) wurden in diesen qualitativ gefaßten Kritiken etablierter wohlfahrtsstaatlicher Systeme sowohl Bedarfsverschiebungen der sozialpolitischen Klientel im Zuge des auf vergleichsweise hohem materiellem Einkommensniveau ausgebauten Wohlfahrtsstaates, wie prinzipielle Wirkungsgrenzen ökonomisch-fiskalischer Leistungen konstatiert (Kaufmann, 1970). Unter Verweis auf die relative Gewichtsverschiebung zugunsten des Aufwands für Sach- und insbesondere Dienstleistungen im Sozialbudget auch der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1980), erschien die offensive Stärkung einer sozialpolitischen Dienstleistungsstrategie im Beratungs-, Bildungs- und Betreuungsbereich gegenüber der (nach wie vor) dominierenden Geldleistungsstrategie (Badura/Gross, 1976) als besonders dringlich. Angesichts der Spezifika (auch) sozialpolitischer Dienstleistungen, die insbesondere aus deren Interaktionsqualität, d.h. ihrer uno actu erfolgenden Leistungserbringung und Leistungskonsumtion resultieren, erscheinen die Grenzen einer ökonomisch-fiskalisch befangenen Problemsicht besonders augenfällig.

Diese Thematisierung des dienstleistungsstrategischen Paradigmas für eine modernisierte wohlfahrtsstaatliche Theorie und Praxis kann als der Beginn der ersten Phase der Wiederentdeckung einer kommunalen Sozialpolitik durch die reformorientierte Soziologie nach 1945 - im Sinne einer qualitativ

gefaßten Wohlfahrtsstaatskritik - bezeichnet werden. Denn aus dem Spezifikum der Interaktionsqualität (auch) sozialpolitischer Dienstleistungen folgt unmittelbar, daß zu ihrer Realisierung sowohl das Dienstleistungsangebot in räumlicher Nähe zum (potentiellen) Dienstleistungskonsumenten organisiert und ebenso der Abbau von sozialpsychologischen Zugangsbarrieren der potentiellen Konsumenten als weitere Bedingung gegeben sein müssen. Die für eine einkommensstrategisch organisierte Sozialstaatlichkeit charakteristische und dort (zumindest teilweise) auch durchaus funktionale Qualität zentralistisch-generalistischer Leistungserbringung und Leistungsvermittlung muß - so lauten nun die Postulate - um eine dienstleistungsorientierte, dezentrale wohlfahrtsstaatliche Organisation ergänzt werden: Die kommunale, die lokale Ebene geriet in das Aufmerksamkeitsfeld der soziologischen Debatten um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Die unter der programmatischen Formel einer "bürgernahen Sozialpolitik" (vgl. die unter diesem Titel erschienenen Publikationen eines interuniversitären Forschungsverbundes; Kaufmann, 1979) nun vielfach erhobenen Forderungen nach einem dienstleistungsstratisch modernisierten Sozialstaat kennzeichnet zugleich den Höhepunkt wie in gewisser Weise auch Endpunkt der hier unterschiedenen ersten Phase einer sozialwissenschaftlichen Wiederentdeckung der kommunalen Ebene als Ort sozialpolitischer Aktivität.

Denn schon zeitlich etwa parallel zu diesen Postulaten einer ja additiv zur fortbestehenden Geldleistungsstrategie hinzutretenden - jene aber in ihrer sozialpolitischen Relevanz relativierenden - sozialpolitischen Dienstleistungsstrategie "vor Ort" wurden die wichtigen Merkmale wohlfahrtsstaatlicher Dynamik generell und Varianten ihrer dienstleistungsstrategischen Modernisierung insbesondere herrschaftskritisch in Frage gestellt (Illich, 1978; Illich, 1979; Huber, 1979; Strasser, 1979; Habermas, 1981; Gross, 1982). Die Protagonisten einer bürgernahen Sozialpolitik hatten - und damit in der etatistischen Tradition reformorientierter Sozialwissenschaft stehend - die Ergänzung des etablierten, professionell gesteuerten Sozialstaats durch ebenfalls professionelle, jetzt jedoch dienstleistungsbezogen agierende

staatlich oder parastaatliche Akteure gefordert. Diese Absicht sah sich nun einer ebenfalls soziologisch formulierten Gegenposition konfrontiert, die die Gleichsetzung von sozialpolitischer Modernisierung, im Sinne der Ausbildung sekundärer Hilfssysteme und eines parallel unterstellten bedürfnisbezogenen sozialpolitischen Rationalitätsgewinns, nachdrücklich bestritt. Die Geschichte wohlfahrtsstaatlicher Modernisierung erscheint im Lichte dieser herrschaftskritischen Position vielmehr als fortschreitende "Entmündigung durch Experten" (Illich, 1979), als der Weg einer, kontraproduktiv werdenden Sozialpolitik. Dieser Kritik gerieten die Konzepte dienstleistungsstrategischer Modernisierung wohlfahrtsstaatlicher Systeme insbesondere in den Blick, weil hier eher subtil, aber gerade darum um so nachhaltiger, Übergriffe systemischer Rationalität in (letzte) Reservate lebensweltlicher Existenz der Weg bereitet, individuelle und soziale Autonomie im Sinne einer "Kolonialisierung der Lebenswelt" (Habermas, 1981, 2. Bd.) weiter zurückgedrängt werde. Verknüpft mit den Diagnosen eines Wertwandels (Kmieciak, 1976; Inglehart, 1979; Klages/Kmieciak, 1979; Glazer, 1981) hin zu postmateriellen Werten, zu Ansprüchen nach sozialer Selbstbestimmung und individueller Selbstverwirklichung, lauten die herrschaftskritisch formulierten Gegenpositionen zur etatistisch oder parastaatlich verfaßten Sozialstaatlichkeit denn auch: Entstaatlichung, Entrechtlichung, Entbürokratisierung und Entprofessionalisierung; positiv formuliert: Laisierung, Reaktivierung primärer sozialer Netze, Stärkung von Selbsthilfepotentialen im Familien-, Nachbarschafts-, Arbeits- und Quartiersbereich. Damit ist nun zugleich deutlich, daß auch diese Kritikvariante etablierter wohlfahrts-staatlicher Systeme auf die räumliche und soziale Nähe, also auf dezentrale Organisationsmuster einer alternativen Sozialpolitik setzt.

Die Resonanz, die insbesondere in der sozialwissenschaftlichen, aber auch in der politischen Diskussion, die Postulate nach einer Stärkung sozialpolitisch wirksamer Selbsthilfe und Selbstorganisation fanden, war nachhaltig. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurde und wird von einer (sozialpolitischen) Selbsthilfebewegung gesprochen. Geriet

schon aus dieser Perspektive sowohl die traditionelle Sozialstaatlichkeit wie insbesondere die dienstleistungsstrategisch modernisierte unter einen sozialwissenschaftlichen und politischen Legitimationsdruck, so hat jedoch entscheidender die Finanzkrise des Steuerstaates Expansionspostulaten tradierter wie auch modernisierter Sozialstaatlichkeit den Boden weithin entzogen. Zwar ist für die dienstleistungsstrategisch verfaßte Sozialstaatlichkeit Geld definitionsgemäß nicht die zentrale Steuerungsressource, aber natürlich kostet die professionell erbrachte Dienstleistung ebenfalls (viel) Geld. Dieses Zusammentreffen "harter" fiskalischer Grenzen etatistischer oder parastaatlich verfaßter Sozialpolitik einerseits und die herrschaftskritisch formulierte Gegenposition zur etablierten wie modernisierten Sozialstaatlichkeit andererseits, markieren das Ende der hier unterschiedenen ersten sozialpolitischen Diskussions- und Entdeckungsphase einer kommunalen Sozialpolitik.

Für die zweite, etwa zum Ende der 1970er Jahre einsetzende und andauernde Phase wissenschaftlicher wie politischer Diskussionen um die Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung ist am einfachsten noch deren Intensitätszuwachs auszumachen. Darin reflektiert sich zunächst nur die Dauer und die Schärfe der sozioökonomischen Krisenphänomene. Kennzeichnend für diese zweite Diskussionsphase ist zugleich die sich verfestigende Überzeugung, über die verschiedenen wissenschaftlichen und politischen Diskussionsfronten hinweg, daß auch künftig die traditionelle wohlfahrtssteuerliche Steuerungsressource Geld nicht mehr hinreichend verfügbar ist (das qualitativ gefaßte Krisenbild) bzw. die Ressourcen Geld und Recht kaum ausreichend tragfähig (das quantitativ gefaßte Krisenbild) sein werden.

Befördert wird diese Skepsis hinsichtlich der Zukunft der Wohlfahrtsstaaten offensichtlich auch darin, daß zunächst vielfach sehr optimistische Erwartungen an das sozialpolitische Leistungspotential der Ressource Selbsthilfe und Selbstorganisation einer nüchterneren Betrachtung gewichen sind. In frühen Postulaten wurde die Selbsthilfe-Idee von verschiedenen Wortführern - wohl wesentlich auch, weil von

der Möglichkeit bzw. von der Realität einer ökonomischen Dauerkrise entkoppelt - als so leistungsfähig unterstellt, daß sie, wo nicht als Alternative, so doch als solides zweites Standbein wohlfahrtsstaatlicher Politik erschien. So weitgehende Erwartungen werden nun eher zurückgenommen. Jetzt werden viel mehr verbreitet in neuen Kooperations- und Koexistenzformen von "alter" (staatlicher wie parastaatlicher, zentraler wie dezentral-politischer) und "neuer" Sozialpolitik (lokal verankerter Selbsthilfe und Selbstorganisation) quantitative, insbesondere aber qualitative Lösungsperspektiven für die Leistungsgrenzen etablierter Wohlfahrtsstaten gesucht (vgl. dazu näher unten).

### 3. Eine sozialpolitische Renaissance der Kommune?

Die hier äußerst gerafft dargestellte Argumentation, die zugunsten einer Wiederentdeckung der lokalen Ebene (auch) als Ort neuer sozialpolitischer Aktivität formuliert wird, ist einleitend als wohlfahrtsstaatlich-sozialwissenschaftlicher Paradigmenwechsel und zugleich als Beginn einer ordnungspolitischen Reformdebatte um den Wohlfahrtsstaat charakterisiert worden. Die bisherige Dominanz makrotheoretisch angelegter und auf den Zentralstaat bezogener sozialstaatlicher Analysen war in einem Forschungsinteresse begründet, das wesentlich auf gesamtgesellschaftliche, auf die strukturelle Verursachung sozialpolitischer Problemlagen wie auf die (systemgebundenen) zentralstaatlichen Reaktionsmöglichkeiten gegenüber diesen Problemlagen zielte. Die kommunalen Einheiten, die lokale Ebene, erschien unter der Vorherrschaft dieses gesamtgesellschaftlich-zentralstaatlich angelegten Paradigmas von nachgeordnetem wissenschaftlichen Interesse. Die aktuelle wissenschaftliche wie politische Entdeckung der kommunalen Ebene muß sowohl als Reflex auf die Knappheit tradierter sozialpolitischer Steuerungsressourcen, insbesondere der Ressource Geld, wie auf die (tatsächlichen oder behaupteten) Erfolgsgrenzen bisheriger (zentralstaatlicher) Problembearbeitung verstanden werden.

### 3.1. Kommune und Umwelt

Nicht interpretiert werden darf die sozialwissenschaftliche wie politische Renaissance der lokalen Ebene jedoch in dem Sinne, daß unterstellt werden könne, die nun - nach dem Postulat - dezentral zu bearbeitenden Probleme seien (immer) auch dezentral generiert. Die kommunale Ebene muß vielmehr wesentlich als Manifestationsort gesamtgesellschaftlich wurzelnder Problemlagen charakterisiert werden. Die Kommunen sind extrem umweltabhängig; sie können theoretisch angemessen nur als umweltoffenes System konzipiert werden, politisch können sie nur in diesem Sinne agieren.

Dabei zeigt sich dieser Umweltbezug in doppelter Weise, wenn auch - dies ist eine empirisch zu bestimmende Aufgabe - in unterschiedlichen Graden: Sowohl der kommunale Probleminput (= der kommunale Handlungsbedarf) wie der kommunale Handlungsausput (= das kommunale Problembearbeitungspotential) sind umweltbeeinflusst oder gar umweltabhängig (dazu näher Haasis, 1979). Um dies an dem zentralen sozioökonomischen und sozialpolitischen Gegenwartsproblem, der Massenarbeitslosigkeit, zu illustrieren: Die gesamtgesellschaftliche Basis des sich (auch) kommunal drastisch auswirkenden Tatbestandes struktureller Dauerarbeitslosigkeit mit seinem mehrdimensionalen direkten und indirekten Folgen ist unstrittig (= kommunaler Probleminput). Zugleich ist die Kommune - als Teil des Steuerstaates - in ihrer Fähigkeit, über finanzielle Ressourcen (auch) zur Folgenbekämpfung der strukturellen Dauerarbeitslosigkeit zu verfügen, von der Finanzkrise ebenfalls negativ betroffen (= kommunales Problembearbeitungspotential).

Die aktuellen Forderungen nach einer Dezentralisierung wohlfahrtsstaatlicher Politik, nach einer (stärkeren) lokalen Verankerung wohlfahrtsstaatlicher Problembearbeitung, müssen vor dieser Prämisse der doppelten Umweltverschränktheit der Kommune aus - und mit ihr umgehen. Werden oder sollen in der Kommune (auch) gesamtgesellschaftlich verursachte Problemlagen sozialpolitisch bearbeitet werden, kann definitionsgemäß