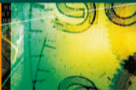


Ingo Bode

Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats

Organisation, Wandel,
gesellschaftliche Hintergründe

ARBEIT GRENZEN POLITISCHE WANDLUNG
SCHICHT DISKURSE SCHICHT MOBILITÄT
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION VIRTUELLE
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT
NATIONALITÄT NEUE FORTUNA H



Springer VS

Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats

Ingo Bode

Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats

Organisation, Wandel,
gesellschaftliche Hintergründe

 Springer VS

Ingo Bode
Universität Kassel, Deutschland

ISBN 978-3-531-19427-1
DOI 10.1007/978-3-531-19428-8

ISBN 978-3-531-19428-8 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Vorwort

Dieses Buch ist ein kleines Experiment – konzeptionell, von seinem Format her und auch in Bezug auf seinen (bescheidenen) Aufklärungsanspruch. *Konzeptionell* basiert es auf Begriffen, die in der Sozialpolitikforschung sowie in den auf personenbezogene bzw. sozialadministrative Dienstleistungen bezogenen Organisationswissenschaften zwar auftauchen, aber keinen systematischen Platz haben, nämlich: Infrastruktur und Postindustrialismus. Dies folgt der Überzeugung, dass – nicht zuletzt im Zusammenhang mit sozialer Daseinsvorsorge – »post-industriell« ein passendes Etikett für Gegenwartsgesellschaften westlichen Typs ist und Infrastrukturaspekte bei der wissenschaftlichen Betrachtung der Art und Weise, wie sich Wohlfahrtsstaaten organisieren, stärker ins Zentrum rücken sollten. Das *Format* des Buches ist gewissermaßen hybride: Im Kern handelt es sich um ein Lehrbuch für Fortgeschrittene (einschließlich erfahrener PraktikerInnen), aber es rekapituliert zugleich aktuelle Wissensbestände und Forschungsdestillate nach einem eigenen analytischen Schema, um so die Welt der organisierten sozialen Daseinsvorsorge aus einer neuartigen und für viele SozialwissenschaftlerInnen ungewohnten Perspektive zu vermessen. Dabei entsteht eine spezielle Mischung aus Textteilen, von denen jeder – in Grenzen – auch für sich allein gelesen werden kann: So mögen LeserInnen, die mit dem Leistungsspektrum des deutschen Sozialstaats gut vertraut sind, die entsprechenden Abschnitte überspringen und sich solchen zuwenden, die dessen – in Lehrbüchern zur Sozialpolitik nur selten (kompakt) behandelte – Organisationsbasis oder auch die gesellschaftlichen Hintergründe des erkennbaren Infrastrukturwandels erhellen. Die Beleuchtung dieser Hintergründe im Rekurs auf einschlägige Zeitdiagnosen bildet den Fokus des *Aufklärungsanspruchs* dieses Buches. Dieser Anspruch erscheint ebenso legitim wie gewagt: Man vermisst in der Gegenwartsliteratur zum Wohlfahrtsstaat Analysen, die sich mit Bezug auf konkrete Institutionen und Organisationen an einer übersichtlichen, aber doch einigermaßen ganzheitlichen Deutung aktueller Ent-

wicklungsdynamiken versuchen – wahrscheinlich auch deshalb, weil dies ein eher riskantes Unterfangen darstellt. Entsprechend vorsichtig bleibt der diesbezügliche Darstellungsteil: Er beschreibt soziale Transformationsmechanismen als plausible Wirkungszusammenhänge, und er bleibt insofern oberflächlich, als auf eine detaillierte (datenreiche) »Beweisführung« sowie auf die Auseinandersetzung mit den vielen möglichen »ja abers« verzichtet wird.

Insgesamt kann sich das Buch Erkenntnisse zu Nutze machen, die sein Autor über die letzten Jahre hinweg in diversen nationalen und internationalen Forschungszusammenhängen sowie auf verschiedenen Gebieten der sozialen Daseinsvorsorge hat gewinnen können. Es profitiert dabei vom instruktiven akademischen Austausch am Kasseler Institut für Sozialwesen sowie nicht zuletzt von Beiträgen der an konkreten Forschungsvorhaben mitwirkenden Kollegen – genannt seien hier Johannes Lange, Markus Märker, Hannu Turba und Felix Wilke (die aktuell Entwicklungen bei der Krankenhausversorgung, im Kinderschutz und auf dem Gebiet der privaten Altersvorsorge untersuchen). Zur Erstellung des Buches beigetragen haben zudem (technisch) Anne Scherbinski sowie – als akribische »Probeleserin« mit einem Hintergrund, der der studentischen Zielgruppe des Buches nahe kommt – Nicole Gaubatz. Nicht zuletzt gilt mein Dank Karin Christl vor ihrem Übergang in den hochverdienten Ruhestand: Sie hat die Arbeiten am Manuskript (wie immer höchst aufmerksam) redaktionell begleitet und ansonsten über all die letzten Jahre hinweg ebenso zuvorkommend wie kompetent die Arbeiten des Fachgebiets tatkräftig unterstützt!

Kassel, im Herbst 2012

Inhalt

Vorwort	5
Einleitung	9
I Der Wohlfahrtsstaat und seine Infrastruktur: Konzeptionelle Grundlagen	25
1 Die Infrastruktur des Wohlfahrtsstaats – basale Begrifflichkeiten	25
2 Die Gestalt der wohlfahrtsstaatlichen Infrastruktur	35
2.1 Ein Unterbau auf festem Fundament	35
2.2 Organisationen als Baumaterial	39
2.3 Regulierung und Koordination als Scharniere	52
3 Soziale Daseinsvorsorge im »welfare mix«	70
4 Die postindustrielle Konfiguration	81
II Infrastruktur konkret: Die Organisationsbasis sozialer Daseinsvorsorge	99
1 Die Eckpfeiler: Substanzielle Normen im deutschen System sozialer Daseinsvorsorge	100
2 Die stoffliche Basis: Typische Organisationsprofile im deutschen »welfare mix«	126
3 Soziale Daseinsvorsorge »live«: Prozedurale und interaktive Steuerungen	172
4 Andere Länder, andere Sitten: Internationale Variationen bei der Organisation sozialer Daseinsvorsorge	203

III Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat	215
1 Substanzuelle Neuerungen: Richtungen des Wandels im wohlfahrtsstaatlichen Leistungsspektrum	216
2 Wandel <i>in</i> der Infrastruktur: Neue Steuerungen, organisationale Mutationen – und die Folgen	227
2.1 Veränderte Organisationsfelder in der sozialen Daseinsvorsorge	228
2.2 Veränderte prozedurale Regulierungen	234
2.3 Veränderte Koordinationsmechanismen	249
2.4 Folgen infrastrukturinternen Wandels	261
3 Andere Länder, anderer Wandel? Entwicklungspfade jenseits der Grenzen	297
4 Hintergründe des Wandels: Transformationsprozesse in Sozialstruktur, Kultur und Zivilgesellschaft	316
Zusammenfassung und Ausblick	351
 Literatur	 369

Einleitung

Sozialwissenschaftliche Analysen wohlfahrtsstaatlicher Verhältnisse sind eine komplizierte Angelegenheit. Die Chiffre »Wohlfahrtsstaat« steht für eine Vielzahl von Regeln und Prinzipien, zugleich verweist sie auf eine zerklüftete Landschaft von Instanzen, Einrichtungen und Akteuren, so dass jeder Versuch schwer fällt, hier den Überblick zu behalten. Mehr noch: Wohlfahrtsstaatlichkeit durchdringt die unterschiedlichsten Lebensbereiche (Arbeit, Bildung, Familienleben, Freizeit etc.) – und v. a.: Sie erschöpft sich – wie dieses Buch zeigen wird – nicht in Politiken, Gesetzen und Verwaltungsvorschriften. Trotz der Unübersichtlichkeit des Gegenstands kann man sich allerdings – jedenfalls im Spiegel der vorherrschenden öffentlichen Meinung – darauf verständigen, worum es *im Kern* geht: Wohlfahrtsstaatliche Verhältnisse lassen sich als ein Zustand verstehen, in dem eine gegebene (z. B. die deutsche) Gesellschaft *gezielt* und *kollektiv* auf sich selbst einwirkt, um die Lebensverhältnisse der Bürger¹ bzw. einzelner Bevölkerungsgruppen so zu beeinflussen, dass diese Verhältnisse bestimmten Normalvorstellungen nahe (oder näher) kommen und sich nicht einfach »anarchisch« aus ihrem ungesteuerten (z. B. wirtschaftlichen) Zusammenwirken ergeben. Wie aber funktioniert diese Einwirkung einer Gesellschaft auf sich selbst bzw. auf das, was man pragmatischer als »soziale Daseinsvorsorge« bezeichnen könnte? Oder genauer: In welchem »organischen« Gefüge und mit Hilfe welcher organisationalen Prozesse – kurz: mit Hilfe welcher *Infrastruktur* – wird sie bewerkstelligt? Das ist die einfache und doch nicht kurz und knapp zu beantwortende Fragestellung, der sich dieses Buch widmet.

Bereits die Begrifflichkeiten erscheinen alles andere als selbstverständlich. Das betrifft zunächst die Rede von *sozialer Daseinsvorsorge*. Gewiss: Der Terminus

1 Der Einfachheit halber wird in dieser Monografie meist die männliche Form zur Bezeichnung beider Geschlechter verwendet.

ist in wissenschaftlichen Abhandlungen zu öffentlich bereitgestellten Sach- und Dienstleistungen durchaus geläufig. Dabei geht es allerdings meist um eher spezielle Fragen – etwa solche, die das europäische Wirtschaftsrecht oder die Entwicklung ländlicher Räume berühren.² Nur vereinzelt wird Daseinsvorsorge allgemeiner definiert, nämlich als staatlich gesteuerte Versorgung mit Infrastrukturgütern in Bereichen wie Verkehrswesen, Katastrophenschutz oder Gesundheitsüberwachung. In diesem Verwendungskontext deutet sich dann zwar an, dass »das Konzept der Daseinsvorsorge stets aufs engste mit Vorstellungen von staatlichem Handeln und gesellschaftlicher Ordnung verbunden« ist (Neu 2009: 10/11). Allerdings bleibt die Materie, um die es dabei konkret geht, recht eng gefasst.

In diesem Buch weist der Begriff der sozialen Daseinsvorsorge über die genannten Verwendungszusammenhänge deutlich hinaus. Er steht zwar nicht für *jede* Form der Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst – z. B. bleiben die standardmäßigen Bildungseinrichtungen, das staatlich geförderte Wohnungswesen oder die allgemeine öffentliche Verwaltung ausgeklammert. Der Terminus der Daseinsvorsorge wird indes auf das Gros jener Felder bezogen, bei denen es gezielt um den Schutz der Bürger gegen die Unbillen des modernen gesellschaftlichen – und d. h. nicht zuletzt wirtschaftlichen – Lebens geht. Er signalisiert, dass sich der Wohlfahrtsstaat zeitgenössischer Prägung auf *systematische* Risikobearbeitung im Sinne von Vorkehrungen für (nahezu) sämtliche Unfälle im menschlichen »Dasein« richtet – ob es sich um medizinische Behandlungen, professionelle Unterstützung in Lebenskrisen oder die Kompensation massiverer Einkommensausfälle handelt. Zugleich deutet er darauf hin, dass moderne Gesellschaften ein Gebilde von Einrichtungen geschaffen haben, welches *gezielt* für diese Risikobearbeitung vorgesehen ist und ihre soziale Reproduktion *auf Dauer* stellen (soll). Kurz gefasst steht der Begriff also für die Gesamtheit aller wohlfahrtsstaatlich regulierten Vorkehrungen und Organisationsprozesse zur Bewältigung sozialer Risiken.

Insofern gibt es eine Affinität zwischen dem, was der Begriff soziale Daseinsvorsorge anspricht, und dem, was man gemeinhin mit dem Terminus *Infrastruktur* assoziiert. Nun erscheint das Denken in *Infrastruktur*kategorien, wenn es um den Wohlfahrtsstaat geht, noch weniger selbstverständlich als der Begriff der sozialen Daseinsvorsorge. Es sensibilisiert zunächst dafür, dass im Hinblick auf die gesellschaftlich arrangierte Absicherung gegen soziale Risiken der Staat nicht den

2 Siehe beispielsweise Pielow (2008) oder Schmid (2009). Im deutschen Sprachraum wird der Terminus der Daseinsvorsorge häufig mit Abhandlungen zum Verwaltungsrecht von Erich Forsthoft (z. B. 1971) in Verbindung gebracht. Dieser war davon ausgegangen, dass die Bürger der industrialisierten Massengesellschaft nicht mehr in der Lage sind, alle existenznotwendigen Lebensgüter selbstständig zu beschaffen, sondern auf die Unterstützung durch die Gesellschaft bzw. den Staat als Träger der »Daseinsverantwortung« angewiesen sind.

alleinigen Fixpunkt der Betrachtung darstellen kann. Soziale Daseinsvorsorge wird in westlichen Gegenwartsgesellschaften nicht allein – und manche würden sogar sagen: immer weniger³ – durch die große Politik ins Werk gesetzt. Natürlich lässt sich – bemüht man die eingangs gewählte Formulierung – die gezielte und kollektive Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst ohne staatliche Moderation schwer vorstellen, zumal wenn es um eine an gesellschaftlichen Normalvorstellungen orientierte Erhöhung oder Wahrung der Wohlfahrt weiter Bevölkerungsteile gehen soll. Jedoch erledigen hoch entwickelte Gesellschaften soziale Daseinsvorsorge *arbeitsteilig*, unter Rückgriff auf sehr verschiedene, auch nicht-staatliche Organe. Dazu bilden sie gleichsam Subsysteme mit je eigenen Strukturlogiken aus. International hat sich zur Kennzeichnung dieses Umstands der Begriff des »welfare mix« eingebürgert (Evers 1993; Powell 2007). Wenngleich in diesem Buch – anders als vielfach üblich – *informelle Hilfen* (z. B. bei der Altenpflege oder der Kinderbetreuung) *nicht* als integrale Bestandteile dieses »welfare-mix« betrachtet werden, ist die Beobachtung *pluraler* wohlfahrtsstaatlicher »Produktionsverhältnisse« grundlegend für das analytische Raster, welches im Weiteren entfaltet wird.

Der Infrastrukturbegriff verweist also auf eine Analyseperspektive jenseits einer bloßen Beschreibung sozialpolitischer Programme oder administrativer Zuständigkeiten. Er macht deutlich, dass Wohlfahrtsstaaten eine organische »Hardware« ausbilden, die ihre eigentliche und zugleich eigenwillige Produktionsgrundlage darstellt – und dabei auf ein breites Ensemble von Instanzen angewiesen sind, die ihn funktionieren oder auch »leben« (lassen). Dabei ist zu beachten, dass dieser plurale Zuschnitt einer wohlfahrtsstaatlichen Infrastruktur sich keineswegs (allein) aus deren bloßen Nützlichkeit – etwa für die Wirtschaft oder die Sicherung gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse – ableiten lässt. Denn wie die vergleichende Sozialpolitikforschung immer wieder vor Augen geführt hat, weisen *nationale* Wohlfahrtsstaaten je *spezifische* »welfare mixes« auf. Der in diesem Buch exkursförmig angelegte Blick über die Grenzen zeigt⁴, dass hinsichtlich der Infrastruktur des Wohlfahrtsstaats vieles möglich ist, mithin die Verhältnisse in Deutschland *kulturell* eingefärbt sind und sich nicht umstandslos durch den Verweis auf »harte« (etwa die Einkommensverteilung oder Vermögensbesitzverhältnisse abbildende) soziale Daten erklären lassen.

3 Für viele: Seeleib-Kaiser (2009).

4 Um es gleich hier deutlich zu sagen: Der grenzüberschreitende Ausflug muss sich auf die Beobachtung dessen beschränken, was anderswo prägnant anders ist; er informiert zugleich *grob* über das Verhältnis von kulturellen, hochgradig *nationalstaatlich* geprägten Veränderungen einerseits und mit *transnationalen* gesellschaftlichen Entwicklungen zusammenhängenden Wandlungsdynamiken andererseits.

Die Infrastrukturperspektive hat noch weitere Implikationen. Sie lenkt das Augenmerk unwillkürlich auf die Art und Weise, wie soziale Daseinsvorsorge *organisiert* wird. Es geht hier um Organisieren in zweierlei Hinsicht⁵: zunächst in dem Sinne, dass Gesellschaften für die genannte Risikobearbeitung allgemeinverbindlich Zuständigkeiten festlegen bzw. vereinbaren – organisiert wird dann konkret dort, wo bestimmte Einrichtungen ihren Auftrag in die Tat umsetzen und gegebenenfalls selbst auf deren Gestalt einwirken. Organisation findet im Wohlfahrtsstaat moderner Prägung aber zweitens auch in der Weise statt, dass die von den Einrichtungen je einzeln vorgenommenen Operationen Gegenstand organisationsübergreifender Regulierungs- und Koordinationsprozesse sind, durch die die alltägliche Steuerung der sozialen Daseinsvorsorge bewerkstelligt wird. Der Wohlfahrtsstaat steht und fällt mit dieser doppelten Organisationsbasis – und ist nicht zuletzt deshalb architektonisch so komplex.

Warum sollte man sich nun aber – aus sozialwissenschaftlicher Perspektive – überhaupt für diese architektonische Komplexität des Wohlfahrtsstaats bzw. seiner Infrastruktur interessieren? Darauf gibt es (mindestens) zwei Antworten: In theoretischer Perspektive geht es – zum ersten – um Erkenntnisse zu der Frage, wie *Gesellschaft* »gemacht« wird. Es dürfte unumstritten sein, dass Wohlfahrtsstaatlichkeit den Alltag hoch entwickelter Gesellschaften maßgeblich prägt, mithin also jede Gesellschaftsanalyse ohne Betrachtung dessen, was Wohlfahrtsstaatlichkeit konkret ausmacht, unvollständig bleibt. Wer lernen will, wie Gesellschaft »technisch« funktioniert, braucht (unter anderem) den doppelten Blick auf die Organisation des Wohlfahrtsstaats. Zum zweiten sind Kenntnisse über das »Organisiertsein« sozialer Daseinsvorsorge eine unabdingbare Voraussetzung für den Prozess ihrer Gestaltung, also für die *Praxis*, wie man zu sagen pflegt. Diese Praxis vollzieht sich innerhalb von Instanzen und Einrichtungen, die mit wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben politisch-administrativ oder praktisch-intervenierend befasst sind – konkret etwa in den Rollen von Behördenleitern, Verbandsfunktionären oder Sozialarbeitern. Hier sind die eigentlichen »Macher«⁶ des Wohlfahrtsstaats am Werk – es sind immer auch *ihre* Initiativen und Handlungen, die der wohlfahrtsstaatlichen Infrastruktur ein spezifisches Profil verleihen. Einsichten in die Organisationsbasis sozialer Daseinsvorsorge bahnen gerade *ihnen* Wege zu einer bewussteren Auseinandersetzung mit dem eigenen Wirken. Kurzum: Der

5 Die beiden genannten Perspektiven entsprechen dem in der zeitgenössischen Organisationssoziologie anzutreffenden Doppelrekurs auf den Organisationsbegriff, der zugleich auf *Struktur* und auf *Praxis* abstellt: Organisationen gelten als formale Gebilde für die »Planung von Aktivitäten oder die zweckmäßige Koordination von Interessen« (Abels 2009: 174) – und »sie ›organisieren‹ gesellschaftliche Vorgänge« (Allmendinger & Hinz 2002: 16).

6 Der Begriff hat eine männliche Konnotation, soll hier aber ausdrücklich geschlechtsneutral verstanden werden.

analytische Blick auf die Organisationsbasis sozialer Daseinsvorsorge informiert Theorie und Praxis gleichermaßen.

Vorliegendes Buch leitet diesen analytischen Blick auf die Organisation sozialer Daseinsvorsorge durch eine systematische, kompendiumartige Durchleuchtung wohlfahrtsstaatlicher »Infrastrukturverhältnisse«.⁷ Sein Gegenstand ist der Stoff, aus dem Wohlfahrtsstaaten gemacht sind. Es geht ihm weniger um das Thema: Wer bekommt was warum? Sondern es wird gefragt: *Wer macht was wie mit welchen Implikationen?* Mit dieser Betrachtungsperspektive wendet sich das Buch an »students« des Wohlfahrtsstaats im weitesten Sinne: Angesprochen sind all jene, die ein wissenschaftliches Interesse an Strukturen und Prozessen sozialer Daseinsvorsorge haben oder mit wissenschaftlichen Erkenntnissen im Rücken praktisch-gestaltend tätig werden sollen. Die Darstellungen enthalten dabei systematisch Verweise auf »tiefer gelegte« Einführungsangebote, so dass das Werk auch von jenen gewinnbringend genutzt werden kann, die nur über begrenzte Grundkenntnisse verfügen. Bezüglich der darstellungsleitenden Konzepte sowie wesentlicher »technischer« Details (Gesetze, Organisationsmerkmale, Zahlenverhältnisse usw.) wird auf Quellen verwiesen, mit deren Hilfe sich die vermittelten Informationen vertiefen oder breiter einordnen lassen.

In so mancher Hinsicht thematisiert dieses Buch Dinge, die anderswo unter Stichwörtern wie Sozialverwaltung oder Trägerstrukturen bereits kompetent behandelt worden sind. Dass es die dort betrachteten Gegenstände dennoch (erneut) zum Thema macht, um sie einer kompendiumartigen Gesamtschau zu unterziehen, ist dem Umstand geschuldet, dass viele einschlägige Überblickswerke hinsichtlich der oben formulierten Frage nach dem »Funktionieren« sozialer Daseinsvorsorge erhebliche Leerstellen aufweisen. Ihr analytischer Schwerpunkt liegt oft auf der »Software« des Wohlfahrtsstaats, also den verschiedenen *Leistungsprogrammen* (und dann wiederum meist auf *Transferleistungen*). Zwar sind Informationen zu diesen Programmen (also: Rente, Arbeitslosenunterstützung, Kindergeld etc.) alles andere als unwesentlich, wenn Einsichten in Zusammenhänge sozialer Daseinsvorsorge vermittelt werden sollen. Freilich bleibt das *Instrumentarium* zur Umsetzung (Implementation) der Programme – und das heißt eben nicht zuletzt: deren spezifische Organisiertheit – häufig unterbelichtet, was sowohl unter dem Gesichtspunkt der Eigendynamik von Implementationspro-

7 Vorgelegt wird hier also *nicht* ein Einführungswerk, das die Grundlagen von Sozialpolitik, Wohlfahrtsstaatlichkeit, Trägerstrukturen etc. allumfassend und »von Anfang an« zur Darstellung bringt. Das Analysekonzept ist vielmehr das eines *Lehrbuchs für Fortgeschrittene*, welches eine besondere Perspektive auf die Grundlagen heutiger Wohlfahrtsstaaten einnimmt.

zessen als auch hinsichtlich der Voraussetzungen für die Entwicklung praktischer Gestaltungskompetenz problematisch erscheint.

Ein Weiteres kommt hinzu: Soziale Daseinsvorsorge beinhaltet in der Gegenwartsgesellschaft zahlreiche – und immer mehr – Leistungen mit Dienstleistungscharakter.⁸ Jedoch haben die »Dienstleistungsabteilungen« zeitgenössischer Wohlfahrtsstaaten in der Sozialpolitikforschung erst in jüngster Zeit mehr Aufmerksamkeit erfahren.⁹ Dass personenbezogene Dienste bzw. Interventionen Teil der sozialen Daseinsvorsorge sind, ist gewiss kein Novum; doch die institutionelle und organisationale Systematik, in die sie eingebettet sind, war im genannten Forschungsfeld lange nur ein Randthema. Selbst in jenen Einführungswerken, die – durchaus richtungsweisend – die »Hardware« sozialer Daseinsvorsorge, also konkret etwa Verwaltungs- oder Trägerstrukturen der Sozialen Arbeit oder der Gesundheitsversorgung, in Augenschein nehmen, bleibt die Betrachtung lückenhaft. Sie konzentriert sich meist auf einzelne Träger(komplexe), beispielsweise den Bereich kommunal und freigemeinnützig organisierter sozialer Hilfe, und bleibt überdies relativ deskriptiv. Es fehlt der analytische Blick auf das Ganze, einschließlich einer »gesellschaftsbewussten« Perspektive, die die Programme des Wohlfahrtsstaats mit sich wandelnden Akteurslandschaften oder – noch allgemeiner – mit gesellschaftlichen Veränderungsdynamiken in Verbindung bringt, um so die Entwicklung der Organisationsbasis sozialer Daseinsvorsorge in einen größeren, theoretisch reflektierten, Zusammenhang zu stellen.

Genau dieses Ziel fokussiert die vorliegende Abhandlung. Sie analysiert den *Bauplan der wohlfahrtsstaatlichen Hardware*¹⁰ in dynamischer und gesamtgesellschaftlicher Perspektive mit dem Anspruch, den Beobachtungsradius so weit zu ziehen, dass die für soziale Daseinsvorsorge wesentlichen institutionellen und organisationalen Aspekte gleichsam panoptisch zusammengeführt werden. Dabei konzentriert sich die Darstellung auf das Kerngeschäft der Sozialwissenschaften – die Übernahme von Denkschablonen aus anderen Wissenschaftsdisziplinen wird bewusst vermieden.¹¹

8 Die *Dienstleistungsmetapher* hat sich dort, wo von wohlfahrtsstaatlich regulierten bzw. moderierten personenbezogenen Interventionen die Rede ist, mittlerweile fest eingebürgert; insofern wird sie hier und im Weiteren allgemein zur Bezeichnung solcher Interventionen verwendet. Streng genommen sind viele solcher Interventionen *etwas anderes* als Dienstleistungen in »freien« Konsummärkten, zumal wenn sie durch die Arbeits- oder Sozialverwaltung (Integrationsmaßnahmen, Familienhilfen etc.) veranlasst werden.

9 Ausdruck dessen ist z. B. die Auflage eines Handbuchs sozialer Dienste (Evers & Heinze 2011).

10 Ohne die »Software«, nämlich die institutionellen Festlegungen (nachfolgend: substantielle Normen) zu Leistungsansprüchen der Bürger, gänzlich außen vor zu lassen.

11 Das betrifft insbesondere die Deutungsangebote der Mainstream-Ökonomie, von deren Seite häufig öffentlichkeitswirksam verkündet wird, dass sich Veränderungen in und von Wohl-

Das Konzept der Infrastrukturanalyse exemplarisch

Um die Systematik der in diesem Buch vorgenommenen Abstraktionen zu verdeutlichen, soll sie exkursförmig bereits hier – unter Vorwegnahme von Ausführungen der nachfolgenden Kapitel – an einem Beispiel konkret gemacht werden, nämlich dem der *Absicherung gegen das Risiko der Erwerbslosigkeit*. Diese erfolgt im Wohlfahrtsstaat deutscher Prägung maßgeblich mit Hilfe einer spezifischen Organisation – der Bundesagentur für Arbeit, welche sich in einem Subsystem »Arbeitsmarktintegration« bewegt. Institutionell sind der Bundesagentur bzw. ihren Dependancen (den Agenturen für Arbeit) unterschiedliche Interventionsformen zugewiesen: die Administration fester Versicherungsansprüche (bei einer bestimmten Ungewissheit im Hinblick auf das, was als Versicherungsfall anerkannt wird¹²), die Gewährung einer (hochgradig konditionalen) Grundsicherung sowie – in der Vermittlungstätigkeit – die Realisierung eines Förder- und Fürsorgeversprechens (verbunden mit Auflagen an die Adressaten, auch zur Vermeidung von »Leistungsmissbrauch«).¹³

Die Einrichtung »prozessiert« also Transferansprüche, personenbezogene Dienstleistungen und Kontrolloperationen.¹⁴ Die in diesem Feld ausgebildete *normative Strukturlogik* ist somit hybride: Es gibt klar festgelegte Versicherungsansprüche, allerdings verknüpft mit einer unbestimmten Bedingungskonstellation; angekoppelt ist eine hochgradig konditionale Grundrechtsgewährung (bekannt unter der Formel »Hartz IV«). Die *organisationale* Strukturlogik der Bundesagentur ist die einer Sozialkasse mit Agenturfunktionen: Es handelt sich um eine von Verbänden mit verwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts, welche Gesetze anwen-

fahrtsstaaten gleichsam automatisch aus *wirtschaftsstrukturellem* Wandel (Globalisierung, die relative Aufwertung wissensintensiver Dienstleistungen etc.) ergeben (müssen). Inwiefern diese Deutungsangebote Teile der gesellschaftlichen Wirklichkeit ausblenden, wird im letzten Abschnitt des dritten Hauptkapitels ausführlicher erörtert.

- 12 Die Weigerung, einen bestimmten Job anzunehmen, kann so interpretiert werden, dass kein Versicherungsfall vorliegt.
- 13 Letzteres (Grundsicherung und Integrationsförderung) in Aktionseinheit mit »Abordnungen« der kommunalen Sozialbehörden, in den sog. Arbeitsgemeinschaften (ARGen) bzw. Jobcentern.
- 14 Es handelt sich also um eine Konfiguration, in der die Administration von Sozialversicherungsansprüchen und die dienstleistungsbasierte Betreuung bzw. Kontrolle von Erwerbslosen zusammengeführt sind – was keineswegs zwingend ist (in anderen Ländern sind bzw. waren lange Zeit die materielle Absicherung gegen Erwerbslosigkeitsrisiken auf der einen Seite und die Arbeitsverwaltung auf der anderen Seite institutionell voneinander separiert).