

Axel Groenemeyer (Hrsg.)

Doing Social Problems

Axel Groenemeyer (Hrsg.)

Doing Social Problems

Mikroanalysen der Konstruktion
sozialer Probleme und sozialer Kontrolle
in institutionellen Kontexten



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

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010

Lektorat: Frank Engelhardt

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, 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.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-17192-0

Inhalt

Vorwort 7

I. **Doing Social Problems – Kontexte und theoretische Perspektiven der Konstruktion sozialer Probleme**

Axel Groenemeyer

Doing Social Problems – Doing Social Control.
Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme
in institutionellen Kontexten – Ein Forschungsprogramm 13

Raimund Hasse, Lucia Schmidt

Der Arbeitsbegriff in der Soziologie sozialer Probleme und im
Neo-Institutionalismus. Konzeptualisierung und
Anwendung im Forschungsfeld Bildungsungleichheit 57

Ralf Wetzel

Zur organisationalen Verfertigung von Behinderung. Über den
kollektiven Umgang mit Differenz anhand neuerer
organisationstheoretischer Sprachangebote 79

II. **Analysen der institutionellen Konstruktion und Bearbeitung sozialer Probleme**

Bernd Dollinger

Doing Social Problems in der Wissenschaft. Sozialpädagogik
als disziplinäre Form der Problemearbeit 105

Ursula Unterkofler

Wandel der Vorstellung von Hilfe in der Sozialen Arbeit.
Auswirkungen auf die Problemearbeit im Feld der Drogenhilfe 124

Brita Krucsay, Roland Gombots

Nischen in der Marktlogik? Zum Einfluss institutioneller Einbettung auf Konzeptualisierungen sozialer Probleme in der Sozialen Arbeit 152

Uwe Flick, Gundula Röhnsch

„Ich sehe, dass Menschen vor Diagnosen davonlaufen“ – Chronische Krankheit jugendlicher Obdachloser aus der Sicht von Experten und Expertinnen 170

Stefan Dreßke

Soziale Problemarbeit in der medizinischen Rehabilitation. Zur Körpnormalisierung bei Behinderung 204

Kurt Möller

Ausstiege aus dem Rechtsextremismus – Wie professionelle Ausstiegshilfen Themen- und Bearbeitungsdiskurse über Rechtsextremismus (re)produzieren und modifizieren 220

Steffen Zdun

Doing Social Problems bei der Polizei im Straßenkulturmilieu 246

Oliver Brüchert

„Gewalt ist keine Lösung“. Der Beitrag von Kampagnen der Kriminalprävention zur Konstruktion sozialer Probleme 272

Marc Loriol, Valérie Boussard, Sandrine Caroly

Ethnische Diskriminierung in Dienstleistungsorganisationen. Ein berufsübergreifender Vergleich 296

Verzeichnis der Autoren und Autorinnen 325

Vorwort

Angestoßen über Diskussionen in der US-amerikanischen Soziologie sozialer Probleme über *Social Problems Work*¹ und entsprechende Beiträge in der Zeitschrift *Soziale Probleme*² hatte die Sektion *Soziale Probleme und Soziale Kontrolle* 2008 einen Call for Papers für eine Sitzung auf dem Soziologiekongress in Jena veröffentlicht. Der Titel der Veranstaltung lautete „*Doing Social Problems – Doing Social Control. Die Konstruktion und Bearbeitung sozialer Probleme in Professionen und Institutionen sozialer Kontrolle*“. Offenbar traf dieser Titel eine Fragestellung, die viele Kollegen und Kolleginnen bereits umtrieb, denn die Resonanz auf den Aufruf war außerordentlich umfangreich, so dass auf der entsprechenden Sitzung in Jena tatsächlich nur ein kleiner Teil der Vorschläge als Vorträge realisiert werden konnte. Hieraus ist dann die Idee für dieses Buch entstanden. Ziel der Veranstaltung war es, nicht nur einen ersten Überblick über ein in der Soziologie sozialer Probleme bislang wenig beachtetes Forschungsfeld zu geben, sondern gleichzeitig auch anhand von Beispielen sein empirisches Forschungspotential zu präsentieren.

Doing social Problems beschäftigt sich mit zunächst einfach klingenden Fragen: Woher wissen z. B. die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Sozialen Arbeit eigentlich, das ein Problem ein sozialpädagogisches Problem ist? Wie identifiziert die Polizei einen Verdächtigen? Wie kommt ein Psychiater zu seiner Diagnose und was folgt daraus? Wie kommt es, dass Klienten und Klientinnen nach bestimmten Kriterien ungleich behandelt werden, obwohl bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen keine Anzeichen von Diskriminierungsabsicht feststellbar sind?

Das Forschungsfeld und die mit ihm verbundenen Fragestellungen sind keineswegs neu, allerdings wurden sie in der Soziologie sozialer Probleme bislang kaum wahrgenommen. In einigen Spezialdisziplinen wie der Kriminalsoziolo-

1 Siehe insbesondere Best 2008; Holstein 1992; Holstein/Miller 1993; Loseke 2003; Miller 1992; Miller/Holstein 1989.

2 Siehe insbesondere Best 2006; Groenemeyer 2006, 2007; Savelsberg 2006; Schmidt 2007.

gie, der Medizinsoziologie, der Rechtssoziologie oder der Sozialen Arbeit liegt demgegenüber durchaus schon eine Vielzahl einzelner Untersuchungen mit ähnlichen Fragestellungen vor, die allerdings weder über einen gemeinsamen konzeptionellen Rahmen verfügen noch vergleichend angelegt sind.

Es geht um die Anwendung und Konstruktion von Kategorien sozialer Probleme im Alltag durch Institutionen der Problembearbeitung oder Instanzen sozialer Kontrolle. *Doing social Problems* und *Doing social Control* beschreibt – vereinfacht gesagt – Kategorisierungsprozesse und ihre Folgen in institutionellen Kontexten. Grundlage für diese Prozesse sind allgemeine Kategorien sozialer Probleme wie Krankheit, Kriminalität, Armut, Sozialisationsdefizit etc., die in modernen Gesellschaften als allgemein akzeptiert und als unhinterfragt evident vorgestellt werden, die aber gleichwohl sozial konstruiert worden sind und im Alltag immer wieder neu sozial konstruiert werden. Damit ist weder etwas über die Angemessenheit und Unangemessenheit der Kategorien gesagt noch ihr Realitätsgehalt bezweifelt, sondern nur eine zentrale Fragestellung der Soziologie sozialer Probleme thematisiert: die soziologische Problematisierung von Problematisierungen als ein empirisches Forschungsprogramm.

Für die Analyse von Konstruktionsprozessen sozialer Probleme hat die Wahl der Perspektive eines *Doing social Problems* zwei Konsequenzen: Es wird *erstens* Abstand genommen von Vorstellungen eines einheitlichen Karrieremodells der Konstruktion sozialer Probleme. Soziale Problemkategorien entstehen demgegenüber in verschiedenen Arenen oder sozialen Feldern mit jeweils spezifischen feldspezifischen Regeln und Relevanzkriterien. *Zweitens* werden die Kategorien sozialer Probleme zwar über aktives Handeln hergestellt und in diesem Sinne sozial konstruiert, aber dieses Handeln (*Claimsmaking Activities*) entsteht und entwickelt sich immer in einem institutionalisierten Kontext von Diskursen, Wissen und Orientierungen, Normen und Regeln, Ressourcen- und Machtverteilungen. In diesem Prozess gewinnen die verfügbaren Kategorien sozialer Probleme selbst den Status von Institutionen als selbstverständliche, unmittelbar evidente und routiniert angewendete Interpretationsmuster, die zudem eingebettet und stabilisiert werden durch Organisationen mit z. T. weitreichenden Macht- und Eingriffsbefugnissen.

Die vorliegenden Beiträge in diesem Band nähern sich dieser Perspektive aus unterschiedlichen Richtungen und mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten. Gleichwohl wird deutlich, dass sich die behandelten Einzelaspekte in ein gemeinsames Bild fügen, das sowohl Parallelen zwischen verschiedenen Institutionen der Problemarbeit erkennen lassen als auch Anstöße für weitere vergleichende Analysen geben können.

Literatur

- Best, Joel, 2006: Amerikanische Soziologie und die Analyse sozialer Probleme. *Soziale Probleme* 17/1: 20-33.
- Best, Joel, 2008: *Social Problems*. New York: W.W. Norton & Co.
- Groenemeyer, Axel, 2006: Gesellschaftspolitische Relevanz und soziologische Reputation. Eine kleine Geschichte über 30 Jahre Soziologie sozialer Probleme in Deutschland. *Soziale Probleme* 17/1: 9-19.
- Groenemeyer, Axel, 2007: Die Institutionalisierung vom Problemdiskursen und die Relevanz der Soziologie sozialer Probleme. *Soziale Probleme* 18/1: 5-25.
- Holstein, James A., 1992: Producing People. *Descriptive Practise in Human Service Work*. S. 23-39 in: Miller, G. (Hrsg.), *Current Research on Occupations and Professions*. Vol. 7. Greenwich, Conn.: JAI.
- Holstein, James A./Miller, Gale, 1993: *Social Constructionism and Social Problems Work*. S. 131-152 in: Miller, G./Holstein, J.A. (Hrsg.), *Constructionist Controversies. Issues in Social Problem Theory*. New York: de Gruyter.
- Loseke, Donileen R., 2003: *Thinking about Social Problems. An Introduction to Constructionist Perspectives*. New York: Walter de Gruyter. [2. Auflage].
- Miller, Gale, 1992: *Human Service Practice as Social Problems Work*. S. 3-21 in: Miller, G. (Hrsg.), *Current Research on Occupations and Professions*, Vol. 7. Greenwich, Conn.: Jai.
- Miller, Gale/Holstein, James A., 1989: *On the Sociology of Social Problems. Perspectives on Social Problems* 1: 1-16.
- Savelsberg, Joachim J., 2006: *Soziale Probleme in Deutschland und in den Vereinigten Staaten: Vergleichender Kommentar zu Best und Steinert und Vorschläge*. *Soziale Probleme* 17/1: 45-54.
- Schmidt, Lucia, 2007: *Problemarbeit und institutioneller Kontext*. *Soziale Probleme* 18/1: 26-41.

**I. Doing Social Problems –
Kontexte und theoretische Perspektiven
der Konstruktion sozialer Probleme**

Axel Groenemeyer

Doing Social Problems – Doing Social Control

Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme in institutionellen Kontexten – Ein Forschungsprogramm

1. Einführung

Moderne Gesellschaften haben verschiedene soziale Systeme, Institutionen und Organisationen ausdifferenziert, die auf die Bearbeitung sozialer Probleme spezialisiert sind, wie z. B. Soziale Arbeit, Polizei, Justiz und Strafvollzug, Organisationen des Gesundheitssystems und der Psychiatrie oder auch Institutionen des sozialen Sicherungssystems und Kommunalverwaltungen der Planung und Durchführung von Integrationsmaßnahmen. Diese Organisationen oder Institutionen sind jeweils mit bestimmten Ressourcen, Rechten und politischen Aufträgen oder Programmen ausgestattet und haben jeweils ganz spezifische Formen und Techniken der Problembearbeitung ausgebildet. Sie funktionieren auf der Grundlage jeweils unterschiedlicher Logiken und haben dazu jeweils spezifische Wissensbestände, professionelle Orientierungen und Techniken entwickelt, die sie deutlich voneinander zu unterscheiden scheinen.

Das Gemeinsame an diesen Organisationen und den sie charakterisierenden Handlungsformen ist zunächst ihr Bezug zu sozialen Problemen. Sie sind das Ergebnis oder die Konsequenz erfolgreicher öffentlicher und politischer Problemmatisierung und setzen damit eine bestimmte gesellschaftlich und politisch akzeptierte Definition von Kategorien sozialer Probleme voraus, die den Institutionen den offiziellen Organisationszweck und einen allgemeinen Rahmen für die durchzuführenden Maßnahmen und Handlungsformen vorgeben. Im Anschluss an Gusfield (1989) kann hier auch von „Troubled Persons Industries“ gesprochen werden (vgl. auch Loseke 2003b: 139 ff.)

Mit der Institutionalisierung bestimmter Organisationen und Maßnahmen der Problembearbeitung oder sozialen Kontrolle werden Erwartungen im Alltag

über die Existenz und Berechtigung von Problemkategorien verifiziert. Solange es keine bearbeitende Stelle gibt, bleiben Problematisierungen vage, umstritten und können als nicht wirklich existent angesehen werden, zumindest sind sie gesellschaftlich kaum relevant.

Sie schaffen gleichzeitig einen Rahmen für Erwartungen und Interpretationen von Betroffenheit. Wenn es eine Suchtberatungsstelle gibt, dann gibt es auch Sucht und damit die Möglichkeit, eigene und fremde Verhaltensweisen als Sucht zu interpretieren. Mit ihrer Etablierung werden diese Organisationen zur offiziellen Adresse für die Betroffenen oder potentiell Betroffenen von sozialen Problemen, die damit immer auch bestimmte Bilder von Maßnahmen und Reaktionsweisen verbinden. So ist z. B. der Mensch, der Patient oder Patientin im Gesundheitssystem wird, folglich von Krankheit betroffen, bei einem Klienten oder einer Klientin der Sozialen Arbeit erwartet man eine Hilfsdürftigkeit und wer von Maßnahmen des Kriminalsystems betroffen wird, ist ein (potentieller) Krimineller, eine (potentielle) Kriminelle oder ein Opfer von Kriminalität. Umgekehrt muss jemand, der sich an eine Einrichtung des Gesundheitssystems wendet, schon vorher seine Situation als zumindest potentiell krank definiert haben. Die Aufnahme von Problemkategorien in Diagnosemanuals, in Strafgesetzbücher oder in die Entwicklungen von Hilfsangeboten und Maßnahmen dokumentiert dann nicht nur Zuständigkeiten, sondern ermöglicht sowohl den professionellen Problemarbeitern und -arbeiterinnen als auch (potenziell) Betroffenen einen abgesicherten Sinn- und Interpretationsrahmen für möglicherweise bereits vorher eher diffus als problematisch wahrgenommene Zustände und Verhaltensweisen und selbst für Situationen, die vorher vielleicht als eher unproblematisch angesehen oder als selbstverständlich interpretiert worden sind.

Eine weitere Gemeinsamkeit von Institutionen der Bearbeitung und Kontrolle sozialer Probleme ergibt sich aus ihrem Charakter als öffentliche, personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. Es handelt sich um „Street-Level Bureaucracies“ (Lipsky 1980; Maynard-Moody/Musheno 2003; Prottas 1979), also um Organisationen, die, versehen mit einem öffentlichen oder politischen Auftrag, Interaktionsprozesse zwischen Klientel und öffentlichen Diensten organisieren, Hilfen und Beratung bereithalten, Kontrollen durchführen, Ressourcen und Status verteilen oder Techniken der Veränderung von Personen anwenden. Ein zentrales gemeinsames Merkmal der verschiedenen Institutionen der Problembearbeitung ist die unmittelbare face-to-face Interaktion in der konkreten Problembearbeitung.

Die Organisationen und Institutionen der Problembearbeitung verkörpern erfolgreich etablierte allgemeine Kategorien von sozialen Problemen, die durch

spezifisch geschultes Personal dann auf konkrete Personen und Situationen angewendet werden. Aus der abstrakten Kategorie Kriminalität, Krankheit, Hilfsbedürftigkeit oder Sozialisationsdefizit werden Fälle gemacht, die im Rahmen der institutionellen Vorgaben und Handlungslogiken entsprechend bearbeitet werden oder, wenn die Zuweisung zu den entsprechenden organisationspezifischen Problemkategorien fehlschlägt, an andere Stellen verwiesen oder abgewiesen werden. Über die konkrete Fallbearbeitung im Alltag von Institutionen der Problembearbeitung werden also abstrakte Kategorien sozialer Probleme zu konkreten Betroffenheiten gemacht.

Die Anwendung abstrakter Problemkategorien auf konkrete Fälle im Alltag ist allerdings ein höchst voraussetzungsreicher Prozess. Zunächst müssen die Problemkategorien gesellschaftlich als relevant und allgemein akzeptiert bzw. über politisch-administrative Entscheidungen als bearbeitungswürdig und bearbeitbar angesehen werden, damit es überhaupt zu einer Institutionalisierung kommt. Die Organisationen sind aber nicht nur ein Abbild politischer Entscheidungsprozesse und Programme, sondern entfalten ein Eigenleben der Interpretation und Bearbeitung von Problemkategorien. Die Anwendung der Problemkategorien im Alltag der Problembearbeitung schließlich setzt ein bestimmtes Wissen, spezifische Orientierungen und Techniken voraus, die dann in Interaktionsprozessen zwischen Professionellen und Betroffenen eingesetzt werden. Hierbei handelt es sich um einen Aushandlungsprozess, der zwar mit unterschiedlicher Macht auf Seiten der Organisation und auf Seiten der Betroffenen abläuft, an dem aber die Betroffenen aktiv beteiligt sind. Klienten bzw. Klientinnen und Patienten bzw. Patientinnen müssen Symptome, Defizite oder Belastungen äußern, eventuell sogar aktiv eine Inanspruchnahme initiieren, Tatverdächtige bringen Entlastungsgründe und Erklärungen vor usw., die dann in Interaktionen mit den Problemarbeitern und -arbeiterinnen die Zugehörigkeit des Falls zur entsprechenden Problemkategorie konstruieren und darauf aufbauend spezifische Techniken der Problembearbeitung begründen. Es sind diese Prozesse der Konstruktion sozialer Probleme im Alltag der institutionellen und organisatorischen Kontexte der Problembearbeitung und ihre Konsequenzen, die als *Doing social Problems* beschrieben und analysiert werden sollen.

Eingebunden ist dieses Forschungsprogramm in die Soziologie der Konstruktion sozialer Probleme, das u. a. durch die mittlerweile klassischen Arbeiten von Spector und Kitsuse (Kitsuse/Spector 1973; Spector/Kitsuse 1973, 1977) angestoßen wurde. Ursprünglich bezieht sich dieses Programm einer Soziologie sozialer Probleme auf die Fragestellung, wie bestimmte Situationen, Verhaltensweisen und Bedingungen im öffentlichen und politischen Raum problematisiert

werden. Dabei geht es in erster Linie um die Analyse von Aktivitäten, Strategien und Prozesse, über die (kollektive und kooperative) Akteure versuchen, bestimmte Ideen und Interpretationen als problematisch angesehene Sachverhalte darzustellen und zu verbreiten. Es wird damit also die Frage formuliert, wie und in welcher Art und Weise bestimmte Phänomene als problematische und zu verändernde Tatbestände aus der Vielzahl möglicher problematischer Phänomene ausgewählt und zu sozialen Problemen gemacht werden. Die Soziologie sozialer Probleme folgt damit einem wissenssoziologischen oder diskursanalytischen Programm.¹

Während im klassischen Programm der Konstruktion sozialer Probleme zunächst die Aktivitäten kollektiver und kooperativer Akteure, wie z. B. soziale Bewegungen und Professionsverbände, oder moralische Unternehmer eine besondere Aufmerksamkeit erfuhren, wurde die stärkere Berücksichtigung der Ebene der konkreten Problemkonstruktion im Alltag von Holstein und Miller mit dem Konzept der *Social Problems Work* eingebracht. (Holstein 1992; Holstein/Miller 1993b; Miller 1992; Miller/Holstein 1989). Intention war hierbei eine Erweiterung des konstruktivistischen Programms, „to include those practices that link public interpretive structures to aspects of everyday reality, producing recognizable instances of social problems“ (Holstein/Miller 1993b: 132).

In vielen Fallstudien der US-amerikanischen Soziologie sozialer Probleme steht die Interpretations- und Konstruktionsleistungen kollektiver gesellschaftlicher Akteure häufig im Vordergrund, wobei strittig war, inwieweit und in welcher Form soziale Kontexte der Konstruktion thematisiert werden können, ohne quasi das konstruktivistische Programm zu verlassen. *Doing social Problems* oder *Social Problems Work* bezieht sich nun nicht nur auf interne Strukturen und Regeln des Hervorbringens von Problemkategorien, sondern erhebt explizit den Anspruch, institutionelle und organisatorischen Kontexte bei der Analyse zu berücksichtigen: “While studies on social problems work focus on interpreted practice, they also incorporate context. Not only are social problems representations organizationally produced and preferred models for interpretations, but their use is conditioned by prevailing local preferences, practices and resources. Both image and attachment are organizationally embedded ...; categories and practices through which they are applied reflect local interpretative circumstances and culture” (Holstein/Miller 1993b: 148).

1 Auf eine Diskussion der erkenntnistheoretischen und methodologischen Grundlagen, die für einige Zeit die Soziologie sozialer Probleme beschäftigt hat, wird hier verzichtet (siehe hierzu ausführlicher Albrecht 1990; Albrecht 2001; Miller/Holstein 1993; Schetsche 2000).

Allerdings finden die lokalen Konstruktionen sozialer Probleme nicht beliebig oder willkürlich statt, sondern sie sind eingebunden in den institutionellen Kontext der Organisation, der ebenso wie gesellschaftliche, kulturelle und politische Bedingungen einen Rahmen schafft, der als Bedingungen der Möglichkeit für Problemkonstruktionen im Alltag funktioniert. Zum Verständnis der Prozesse der Konstruktion sozialer Problemkategorien erscheint es demnach sinnvoll, über die mikrosoziologische Rekonstruktion von Interaktionsprozessen hinaus auch dessen Verbindung zu institutionellen und kulturellen Kontexten mit in den Blick zu nehmen.

Häufig wird für die Beschreibung der Problematisierung von einem stufenförmigen Prozess – einer Karriere sozialer Probleme – ausgegangen, in dem sowohl die Entstehung öffentlicher und politischer Issues und ihre Verarbeitung innerhalb des politischen Systems als auch die konkrete, häufig professionelle Bearbeitung von Problemfällen in Organisationen als Phasen eines Problematisierungsprozesses beschrieben werden. Allerdings folgen diese Prozesse empirisch nur sehr selten dem angenommenen Karrierepfad. Von daher scheint es hilfreicher, nicht von festgelegten Phasen oder Stufen, sondern von unterschiedlichen Ebenen, Feldern oder Arenen auszugehen, die jeweils spezifische Kontexte und Rahmenbedingungen für Problematisierungen und damit auch für die Arbeit in Institutionen und Organisationen der Problembearbeitung darstellen. Für die Analyse der Mobilisierung von Öffentlichkeit sind offenbar andere Konzepte notwendig als für die Analyse der Konstruktion und Bearbeitung politischer Issues innerhalb der Organisationen des politischen Systems (Kapitel 2). Schließlich folgt die alltägliche Problemarbeit des *Doing social Problems* anderen Bedingungen und folgt einer anderen Logik als die politische Institutionalisierung von Problemkategorien

Doing social Problems ist die Anwendung von Regeln, Techniken und Wissen auf individuelle Problemlagen und Problemsituationen. Grundlage hierfür ist ein Prozess der Kategorisierung und ihre Begründung in Rahmen von legitimierte Wissensbeständen, die für die Institutionen der Problembearbeitung typisch sind. Hierzu wird in der Regel auf Gesetzestexte und Vorschriften, Diagnosehandbücher, Risikochecklisten oder Programme zurückgegriffen, die als ein selbstverständliches Wissen routiniert angewendet werden und die Grundlage für Aushandlungsprozesse mit den Betroffenen darstellen.

Die Institutionalisierung von Kategorien sozialer Probleme in Organisationen und Maßnahmen der Problembearbeitung sowie ihre Anwendung im Rahmen des *Doing social Problems* stattet die Problemkategorien mit einer eigenen Wirklichkeit aus, die reale Folgen hat, insbesondere für die Betroffenen. In die-

sem Sinne ist *Doing social Problems* nicht nur die Anwendung von Wissen, Regeln und Techniken, sondern immer auch eine Art von Moralarbeit (*moral Work*). Die Institutionen der Problembearbeitung verkörpern jeweils bestimmte gesellschaftlich bzw. politisch positiv bewertete Ziele und Werteeen, und die Kategorisierung von Personen beinhaltet eine moralische Bewertung, die Grundlage und Bezugspunkt für das Selbstbild der Betroffenen ist. Darüber hinaus ist Problemarbeit immer auch die selektive Verteilung von Ressourcen und die Zuteilung von Statuspositionen in routinierter und scheinbar technisch neutraler Form (vgl. Hasenfeld 2010a, 2010b). *Doing social Problems* kann damit auch als eine Form institutioneller Diskriminierung analysiert werden (Kapitel 3).

2. Doing Social Problems im Kontext der Problematisierung sozialer Probleme

Dass bestimmte gesellschaftliche Bedingungen oder individuelle Verhaltensweisen problematisch sind, ist keineswegs unmittelbar evident. Zumindest werden sie gesellschaftlich erst dann relevant, wenn sie öffentlich als problematisch thematisiert werden. Das Gemeinsame an sozialen Problemen ist es, dass sie gesellschaftlich als problematisch und veränderbar interpretiert und so zum Gegenstand von öffentlichen und politischen Debatten werden. So hat es immer Bedingungen gegeben, die zu bestimmten Zeiten als normal und selbstverständlich angesehen wurden, während sie zu anderen Zeiten als zentrale politisch zu veränderte Probleme thematisiert wurden (z. B. Diskriminierungen von Frauen oder Tabakkonsum), genauso wie es Probleme gegeben hat, die zu heftigen Konflikten geführt haben, die heutzutage aber als normal und unproblematisch aufgefasst werden (z. B. Homosexualität oder Masturbation). Selbst wenn bestimmte Sachverhalte in der Gesellschaft nahezu durchgängig als problematisch aufgefasst wurden, so hat sich ihr Problemcharakter im Laufe der Zeit verändert oder ist nach wie vor umstritten (z. B. Drogen und Alkoholkonsum als Sünde, Krankheit oder Kriminalität). Soziale Probleme stellen also gesellschaftliche Konstruktionen dar, und die Soziologie sozialer Probleme hat die Frage zu bearbeiten, wie und unter welchen Bedingungen bestimmte Sachverhalte, Konditionen oder Verhaltensweisen in der Gesellschaft problematisiert, d. h. zu sozialen Problemen gemacht worden sind und gemacht werden.

In diesem, durch die Arbeiten von Spector und Kitsuse (1973, 1977) angebotenen konstruktivistischen Programm der Analyse sozialer Probleme geht es

in erster Linie um die Analyse von Aktivitäten, Strategien und Prozesse, über die individuelle, kollektive oder kooperative Akteure es schaffen, gesellschaftliche Bedingungen oder Verhaltensweisen öffentlich als problematisch zu konstruieren und bestimmte Charakterisierungen des Problems zu verbreiten. Soziale Probleme werden demnach nicht als evident problematische Bedingungen oder Verhaltensweisen aufgefasst, die einen Schaden verursachen oder gegen Moral und Normen verstoßen, sondern als (rhetorische) Strategien der öffentlichen Erhebung von Ansprüchen (*Claimsmaking-Activities*).

Dieses Programm ist zu einem fruchtbaren eigenständigen empirischen Forschungsfeld geworden, das mittlerweile über eine unübersehbare Vielzahl von Fallstudien abgebildet wird (als Überblicke siehe z. B. Best 1989, 2001; Holstein/Miller 1993a, 2003; Loseke/Best 2003; Miller/Holstein 1993). Dabei stehen überwiegend rhetorische Strategien kollektiver gesellschaftlicher Akteure im Vordergrund, mit denen bestimmte Problemdefinitionen und Problematisierungen in den öffentlichen Diskurs gebracht werden.² In diesem Programm wird nicht nach den Ursachen für oder die Verbreitung von Betroffenheiten gefragt, und die Wirksamkeit und Folgen politischer Maßnahmen auf die Problembetroffenen stehen ebenfalls nicht im Zentrum des wissenssoziologischen Programms. Vielmehr geht es um Fragen der Art, wie und warum sind bestimmte soziale Phänomene zu einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort als problematisch und veränderungsbedürftig konstruiert worden? Wie und warum waren bestimmte Akteure an diesem Prozess der Problematisierung beteiligt, wie und warum wurden soziale Probleme gerade in dieser Form und nicht in einer anderen problematisiert? Wie und warum fanden diese Charakterisierungen des sozialen Problems allgemeine Verbreitung und Anerkennung oder Akzeptanz? Wie und warum sind mit diesen Charakterisierungen des sozialen Problems bestimmte Politiken verbunden? Welche Folgen hat die Formulierung und Institutionalisierung von Politiken für die Konstitution des sozialen Problems? (Groenemeyer 2003: 10 f.).

Es geht im Wesentlichen um die Analyse der Initiierung und Etablierung öffentlicher Diskurse, in denen Problemkategorien formuliert werden (Ibarra/Kituse 1993).³ Soziale Probleme stellen kulturelle Deutungsmuster oder Diskurse

2 Von daher ist auch folgerichtig vorgeschlagen worden, statt des Begriffs „social problem“ eher von „public problems“ zu sprechen (Gusfield 1981).

3 In diesem Sinne macht es durchaus Sinn, nicht von einer Soziologie sozialer Probleme, sondern eher von einer Soziologie öffentlicher Problemdiskurse oder einer Soziologie sozialer Problemkategorien zu sprechen. Diese Unterscheidung macht umso mehr Sinn als zumindest im US-amerikanischen Kontext die Soziologie sozialer Probleme häufig auf dieses Programm reduziert wird, d. h. mit der Analyse von Problemkategorien in öffentlichen Diskursen identi-

dar, in denen bestimmte Sachverhalte als problematisch und veränderungsnotwendig präsentiert und als jeweils spezifische Problemkategorien an Institutionen der Problembearbeitung adressiert werden.

2.1 Prozesse und Ebenen der Problematisierung sozialer Probleme

In vielen Ansätzen und Lehrbüchern zur Soziologie sozialer Probleme wird davon ausgegangen, dass die Problematisierung sozialer Probleme einem typischen Muster folgt, das als Stufen- oder Karriereprozess abbildbar ist (siehe Best 2008; Groenemeyer 1999: 52 ff.; Schetsche 1996).⁴ Demnach werden in der Gesellschaft bestimmte Issues formuliert und als Forderungen an das politische System adressiert. Aus der Sicht des politischen Systems fungieren diese als Inputs, die dann im politischen Prozess bearbeitet werden und in Programme und Maßnahmen, dem Output, umgesetzt werden. Die Maßnahmen wirken dann wiederum auf die gesellschaftliche Thematisierung im Sinne einer Rückkopplungsschleife zurück.

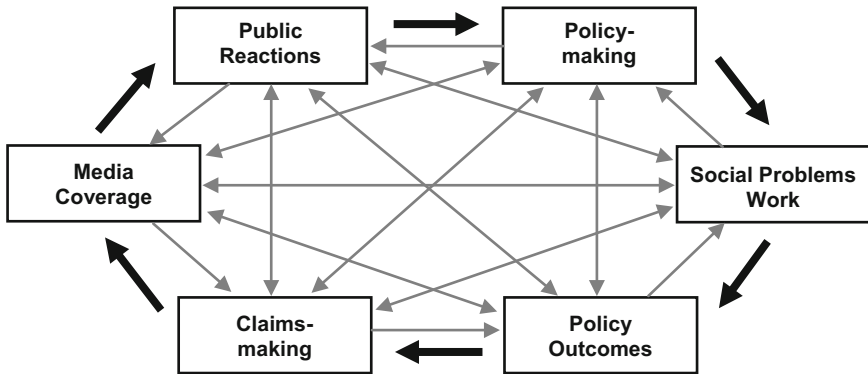
In den Untersuchungen zur Problematisierung sozialer Probleme finden sich zumeist Modelle, die insbesondere die Phasen der Konstruktion von Inputs durch gesellschaftliche Akteure und deren *Claimsmaking-Activities* ausdifferenziert haben. Insbesondere die Phasen *Claimsmaking*, *Media Coverage* und *Public Reactions* markieren die Initiierung und Etablierung von Problemkategorien im öffentlichen Raum, während „Policymaking“ für Prozesse der Konstruktion sozialer Problemkategorien im politischen Prozess steht. *Social Problems Work* bezieht sich auf die institutionalisierte und organisierte Problembearbeitung (Schaubild 1)

Die Vielzahl von Pfeilen, die teilweise zeitliche Abfolgen, teilweise aber auch Einflussrichtungen andeuten sollen und alles mit allem verbinden, weist auf die Verlegenheit hin, in die derartige Phasenmodelle geraten, wenn die Empirie der Fallstudien komplexere Verlaufsmuster zeigen, die letztlich überall ihren Ausgangspunkt nehmen können.

fiziert wird, während die Erforschung der sozialen Probleme, sowohl im Rahmen konstruktivistischer Perspektiven als auch im Sinne der politikorientierter Analysen, eher im Rahmen von Spezialdisziplinen wie Kriminologie, Soziologie sozialer Ungleichheit, Public Health etc. verortet wird (vgl. ausführlicher zur Spaltung der Soziologie sozialer Probleme Groenemeyer 2003)

4 Diese Modelle orientieren sich implizit an einem einfachen Input-Output-Modell der Entstehung von Politiken, das in den 1950er und 1960er Jahren entwickelt wurde und seine klassische Ausformulierung bei David Easton (1965) findet.

Schaubild 1: Die Karriere sozialer Probleme



Quelle: Best 2008: 329

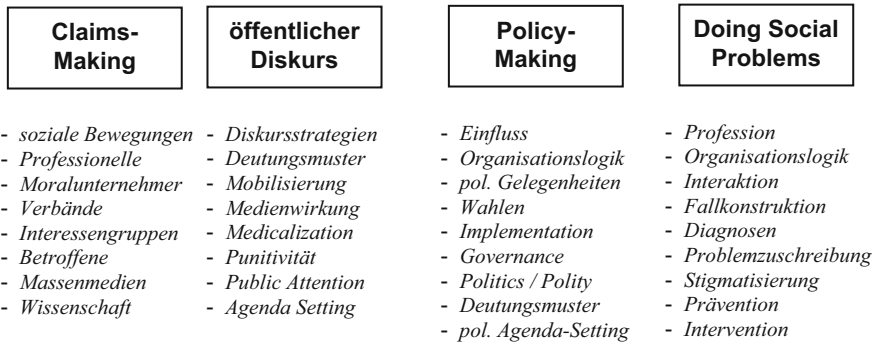
Unabhängig davon, dass derartige Phasenmodelle keine eigenständige Erklärungskraft haben und zunächst nur einer beschreibenden sequentiellen Strukturierung des Prozesses der Konstruktion sozialer Probleme dienen sollen, die zudem in verschiedenen empirischen Fallstudien meistens nicht reproduziert werden können, sind diese Modelle durchaus als ein heuristisches Instrument nützlich für die deskriptive Strukturierung zentraler Elemente in diesem Prozess. In diesem Sinne versteht auch Best (2008: 329) sein Prozessmodell sozialer Probleme. Der wesentliche heuristische Nutzen dieses Modells besteht darin, dass es zumindest andeutet, dass die Konstruktion sozialer Probleme durch kollektive Akteure immer durch spezifische institutionelle Kontexte strukturiert oder gerahmt wird (vgl. Hilgartner/Bosk 1988). Die einzelnen Phasen des Modells markieren dann nicht unterschiedliche Etappen in einer zeitlich geordneten Sequenz der Problematisierung, sondern verschiedene gesellschaftliche Sphären, Arenen, soziale Felder oder Institutionen, in denen jeweils spezifische Bedingungen und Logiken die Konstruktion sozialer Probleme leiten (siehe Groenemeyer 2007).

Jede Problematisierung nimmt in einem anderen Kontext selbst wiederum andere Züge an, muss uminterpretiert und den Bedingungen und der Logik des Kontextes angepasst werden, um in diesem Kontext Sinn zu machen und mit den konkreten Erfahrungen und Interessen der dort handelnden Menschen und

der Organisation kompatibel und kohärent zu sein (Evers/Nowotny 1987: 21). Aus der Perspektive der Institutionen der Problembearbeitung stellen z. B. die Öffentlichkeit und das politische System dann einen Bezugsrahmen und Kontext der Problemarbeit dar, weniger im Sinne einer direkten kausalen Verbindung dergestalt, dass die Politik oder die öffentlichen Diskurse in direkter Weise die Arbeit bestimmen, sondern eher über die Bereitstellung und Beschränkung von Ressourcen, allgemeinen Orientierungen und Programmatiken, auf die zumindest rhetorisch Bezug genommen werden muss.

Außerdem wird deutlich, dass die verschiedenen Aspekte des Konstruktionsprozesses sozialer Probleme auch in anderen sozialwissenschaftlichen Spezialdisziplinen mit jeweils spezifischen Analysekonzepten bearbeitet werden, die üblicherweise nicht unmittelbar der Soziologie sozialer Probleme zugerechnet werden (z. B. Soziologie sozialer Bewegungen, Medienforschung, Public Policy Forschung, Professionsforschung) (Schaubild 2).

Schaubild 2: Felder der Problematisierung sozialer Probleme



Insgesamt stellen die Konstruktion von Problemkategorien in der Öffentlichkeit, aber insbesondere auch die Konstruktion politischer Programme und die mit ihnen verbundenen Verteilungen von Ressourcen, die Zuweisung von Rechten und Aufgaben wie auch die Strukturen politischer Steuerung und Kontrolle einen institutionellen Rahmen für die Organisationen der Problemarbeit dar, in

dem die alltägliche Bearbeitung und Kontrolle sozialer Probleme an Klienten⁵ und Klientinnen stattfindet.

2.2 Die Problematisierung sozialer Probleme als gesellschaftliche und politische Formierung von Diskursen

Ausgangspunkt ist die Annahme, dass soziale Probleme nicht nur erst über ihre öffentliche Problematisierung zu sozialen Problemen gemacht worden sind, sondern dass sie auch in einer bestimmten Art und Weise interpretiert werden. Problematische Sachverhalte sind nur über eine jeweils spezifische Kategorisierung Gegenstand von Diskursen, also z. B. als Krankheitsproblem, als Kriminalitätsproblem, als Gerechtigkeitsproblem, als Erziehungsproblem. Im Prinzip könnte mit Bezug auf die gleichen Phänomene auch anders gesprochen und sie damit auch anders behandelt werden. Tatsächlich lässt sich für alle relevanten sozialen Probleme zeigen, dass sich im Laufe der Zeit ihre Definitionen und z. T. auch die institutionellen Zuständigkeiten ihrer Bearbeitung verändert haben oder dass zumindest der Charakter des Problems, seine Ursachen, seine Verbreitung und Betroffenheiten sowie Vorstellungen einer angemessenen politischen oder professionellen Bearbeitung umstritten und Gegenstand von Debatten sind oder für lange Zeit waren. Normalitätserwartungen und gesellschaftliche Sensibilitäten für bestimmte Phänomene verändern sich, wodurch neue Anlässe für Problematisierungen entstehen oder bisher als problematisch und veränderbar angesehen Verhaltensweisen oder Bedingungen entproblematisiert werden und z. B. fortan als normales Lebensstilelement zumindest toleriert oder akzeptiert werden.

Soziale Probleme sind also nicht Situationen, Bedingungen oder Verhaltensweisen, die unhinterfragt als solche im Laufe der Gesellschaftsentwicklung entstehen, die einen Schaden oder eine Störung für die Gesellschaft darstellen und die deshalb für alle als evident in der gleichen Form existieren. Vielmehr haben Problemkategorien immer eine Geschichte der Problematisierung, d. h. eine Geschichte von *Claimsmaking-Activities* durch gesellschaftliche oder politische Akteure und sind in diesem Sinne sozial konstruiert. Soziale Probleme werden erst über ihre erfolgreiche Etablierung in öffentlichen und politischen Diskursen als relevant und sinnvoll erachtet. Sie konstituieren eine eigene Wirklichkeit, insofern sie Konsequenzen sowohl für Betroffene als auch für Beob-

5 Der Begriff der Klientel wird hier in einer weiten Bedeutung verwendet als Akteur, der mit einer Einrichtung der Problembearbeitung in Kontakt kommt und zum Gegenstand der Problemarbeit gemacht wird, ungeachtet dessen, dass in einzelnen Institutionen Spezialbezeichnungen wie Patient/Patientin; Verdächtige oder Angeklagte, Anspruchsteller, Adressat/Adressatin u. ä. gebräuchlicher sind.

achter haben, die den Lebensbedingungen und Situationen, dem eigenen Handeln und Leiden einen Sinn und Bedeutungsrahmen geben. Die besondere Bedeutung öffentlicher und politischer Diskurse über soziale Probleme besteht genau darin, dass sie Problemerkahrungen strukturieren und ein kollektives Wissen bereit stellen, anhand dessen Menschen im Alltag und in Organisationen der Problembearbeitung ihr eigenes Denken, Fühlen und Handeln interpretieren und sie in Auseinandersetzung damit ihr Handeln ausrichten.

Die Fallstudien der Problematisierung rekonstruieren soziale Probleme im Wesentlichen als (erfolgreiche) rhetorische Strategien oder Diskurse von Akteuren im gesellschaftlichen Raum, insbesondere durch soziale Bewegungen, Betroffenengruppen, Organisationen von Experten, Expertinnen und Professionelle (die z. T. als Advokaten für Betroffene auftreten), Interessen- und Lobbygruppen, moralische Unternehmer und Massenmedien sowie durch die Wissenschaften. Sehr viel seltener werden, zumindest in der US-amerikanischen Soziologie sozialer Probleme, Problematisierung durch staatliche und politische Organisationen untersucht. Soziale Probleme nehmen demnach ihren Ausgangspunkt über die Herstellung von Öffentlichkeit und die Mobilisierung von Überzeugungen, Anhängerschaft oder zumindest Akzeptanz für bestimmte Ansprüche und Problemdeutungen in Öffentlichkeit und Politik (vgl. ausführlicher dazu z. B. Gerhards 1992; Schetsche 1996: 87 ff., 2008: 107 ff.).

Nimmt man als allgemeine Bestimmung von Problemen die Feststellungen oder Interpretation einer Diskrepanz zwischen Vorstellungen von gewünschten Zuständen und der Interpretation der tatsächlichen Situation, so sind soziale Probleme immer an bestimmte gesellschaftlich akzeptierte Wertideen gebunden, die den Vergleich zwischen dem angestrebten und tatsächlich interpretierten Zustand leiten und die argumentativ vorgebracht und mobilisiert werden müssen, um Forderungen von Veränderungen zu begründen. Dabei ist es unerheblich, ob nun Wertideen nur rhetorische Werkzeuge der Überzeugung darstellen, die Gruppeninteressen oder Ideologien verdecken, oder tatsächliche Überzeugungen und Betroffenheiten widerspiegeln (vgl. Groenemeyer 1996), die Problematisierung von Phänomenen setzt immer die Behauptung der Verletzung von zentralen gesellschaftlichen Werten (z. B. Gerechtigkeit, Fairness, Freiheit, Gleichheit) voraus.

Die Deutungen von Phänomenen als problematisch und die mit ihnen verbundenen Eigenschaften und Kategorisierungen müssen gesellschaftlich anschlussfähig sein, d. h. sie müssen verstanden, als relevant erachtet und akzeptiert werden, damit bestimmte Ideen und Maßnahmen der Veränderung legitimiert werden können. Anschlussfähigkeit bedeutet auch, dass die thematisierten

Problemkategorien und ihre Erklärung eine interne und externe Kohärenz aufweisen. Allerdings bedeutet dies nicht Kohärenz oder Widerspruchsfreiheit im Sinne einer wissenschaftlichen Logik, vielmehr müssen sie kompatibel sein mit Definitionen, Ideologien und Bewertungen, die das jeweilige Feld kulturell bestimmen. So sind z. B. Problematisierungen, die Familien betreffen, schwierig zu vermitteln, insofern das Familienbild der meisten Gesellschaften durch Ideen von Liebe, Sicherheit und Geborgenheit geprägt ist und eine Problematisierung von Gewalt und Ungleichheiten in der Familie sich gegen diese positive Konnotation durchsetzen muss, was nur gelingt, wenn gleichzeitig die davon betroffenen Familien als nicht „richtig“ funktionierende Familien marginalisiert werden können.

Im Anschluss an Ideen, die zunächst in Bezug auf soziale Bewegungen entwickelt worden sind, können die diskursiven oder rhetorischen Strategien kollektiver gesellschaftlicher Akteure als „Frames“ oder „Deutungsrahmen“ rekonstruiert werden (vgl. Snow/Benford 1988). Im Mittelpunkt steht dabei die Annahme, dass gesellschaftliche kollektive Akteure einen Deutungsrahmen entwickeln müssen, innerhalb dessen sie Erklärungsmöglichkeiten, Lösungsstrategien und Mobilisierungsanreize für ein gesellschaftlich relevantes Thema anbieten. Die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung für bestimmte Probleme und Problemdeutungen folgt demnach einem bestimmten Muster. Darin enthalten sind notwendigerweise immer Strategien der Identifizierung und überzeugenden Definition von Problemen sowie Ursachenannahmen bzw. Schuldzuschreibungen. Dies beinhaltet auch die durchaus strategische Wahl eines identifizierenden Namens, die Konstruktion von Betroffenen und Betroffenengruppen, der rhetorische Rückgriff auf Statistiken als Indikator einer möglichst weiten Verbreitung sowie häufig dramatisierende Beispiele, die Emotionen hervorrufen und so öffentliche Diskurse mobilisieren können (*diagnostique frame*). Hinzu kommen Strategien der Mobilisierung als Rhetoriken der Rechtfertigung von Problematisierungen über die Darstellung von Verletzungen zentraler Wertideen und die Begründung von Veränderungsnotwendigkeiten. Auch hierbei ist der Appell an affektive Betroffenheiten bedeutsamer als empirische und logische Stimmigkeit (*motivational frame*). Schließlich ist eine überzeugende Mobilisierung von Unterstützung und Akzeptanz für bestimmte Problemdeutungen gebunden an die Entwicklung und rhetorische Aufbereitung effektiver Lösungs-, Bearbeitungs-

oder Kontrollmöglichkeiten, die als Forderungen zumeist an die Politik adressiert werden (*prognostique frame*) (vgl. auch Best 2008: 30 ff.).⁶

Wichtig bei diesen strategischen Überlegungen der aktiven Problematisierung ist nicht, ob und inwieweit Argumente einen strikten Logik folgen oder auf strenger wissenschaftlicher Analyse basieren, sondern dass sie mobilisieren und überzeugen. Deshalb spielen bei *Claimsmaking-Activities* auch affektive oder emotionale Aspekte eine zentrale Rolle. Problematisierungen müssen unkompliziert, verständlich und ansprechend sein, sie haben zumeist eine dramatische Gestalt und werden häufig über dramatisierende und moralisierende Geschichten von Einzelschicksalen präsentiert. Als Mittel der Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit finden sich in den Diskursen Anknüpfungen an Alltagsmythen sowie Rhetoriken von Skandalisierungen und moralischen Kreuzzügen (vgl. ausführlicher zu den Diskursstrategien Loseke 2003b: 51 ff.; Schetsche 1996: 87 ff.).

Sie schaffen häufig Identifikationsmöglichkeiten über die Konstruktion unschuldiger Opfer, die Sympathie und Empathie erzeugen, oder sie schaffen Abgrenzungsmöglichkeiten durch die Konstruktion möglichst extremer oder gar enthumanisierter Schuldiger, die für die Notwendigkeit von Veränderung und Kontrolle mobilisieren sollen. Die Konstruktion des Ausmaßes von Sympathie und Antipathie sowohl mit Problemverursachern als auch mit Problemopfern bestimmt entscheidend mit, welche Form der Problematisierung sich durchsetzt und welcher Typus von Organisationen der Problembearbeitung institutionalisiert wird. Die öffentliche und politische Konstruktion z. B. von Kriminellen als Opfer gesellschaftlicher Umstände legitimiert eher eine Institutionalisierung von Maßnahmen der Hilfe, während ihre Konstruktion als niederen Motiven und Interessen folgende Menschen eher die Institutionalisierung von Maßnahmen der Exklusion und der Bestrafung nahe legen (vgl. Groenemeyer 2001).⁷

Es ist verständlich, dass die Erfahrungen in den Institutionen der Problembearbeitung mit konkreten Fällen der Problemkategorien nur selten den öffentlichen und medial verbreiteten Problemkategorien der Problematisierung entsprechen. Nicht nur, dass in öffentlichen Diskursen häufig möglichst dramatisierte

6 Das Konzept des „Framings“ findet in ähnlicher Weise auch in politikwissenschaftlichen Theorien und Untersuchungen zur Erklärung von Fragen nach den Prozessen des politischen Agenda-Settings und den Bedingungen politischer Entscheidungsfindung Verwendung (vgl. als allgemeinen Überblick z. B. Hajer 2008; Nullmeier 1993; Rein/Schön 1993)

7 Es ist überlegt worden, ob nicht die Konstruktion von Sympathie und Antipathie mit Abweichungen einem langfristigen Muster gesellschaftlicher Entwicklung folgt, dass an kulturelle Vorstellungen der Bedrohung und Restabilisierung sozialer Ordnung gekoppelt ist (vgl. Melossi 2000; 2008)

Einzelfälle von Problembetroffenheiten vorherrschen, die in der alltäglichen Problemarbeit eher selten sind, eine Rolle spielt auch, dass die öffentlichen Problematisierungen gleichzeitig mit den dramatisierenden Einzelfällen ein allgemeines Bild von Problemkategorien präsentieren, das in der Problemarbeit wiederum auf konkrete Einzelfälle angewendet werden muss.

Im den meisten Fallstudien der Soziologie sozialer Probleme zur Problematisierung geht es meistens um die Entstehung oder Erstproblematisierung sozialer Probleme, sie beschäftigen sich häufig mit relativ neuen und spezifischen Problematisierungen. Tatsächlich ist die Erstproblematisierung dieser Art von Problemen insofern besonders wichtig, weil damit häufig eine besondere Problemkompetenz und Zuständigkeit für das erfolgreiche Deutungsmuster etabliert werden kann. Das Problem wird also quasi zum Eigentum des kollektiven oder kooperativen Akteurs, der damit nicht nur Ansprechpartner für Massenmedien und die Politik werden kann, sondern häufig auch automatisch die Zuständigkeit der Bearbeitung übertragen bekommt, wenn sich das Deutungsmuster durchgesetzt hat, insbesondere dann, wenn es sich um kooperative Akteure einer organisierten Gruppe von Experten bzw. Expertinnen oder von Professionellen handelt (vgl. Gusfield 1981, 1989).

Auch bei der Erstproblematisierung von Themen ist ein Bezug zu bereits etablierten Problemkategorien notwendig, um kulturelle Anschlussfähigkeit und Kohärenz zu sichern. Dabei wird auf bereits erfolgreich institutionalisierte Kategorisierungen zurückgegriffen, wenn z. B. „Internetsucht“ oder „Spielsucht“ in medizinisch-psychiatrischen Diskursen verortet wird oder „Gewalt an Schulen“ als Kriminalitätsproblem im Sicherheitsdiskurs behandelt wird. Öffentliche Problemdiskurse sind also in tradierte kulturelle Muster eingebettet, die Aktivitäten der Problematisierung leiten und als Bedingungen der Möglichkeit ein bestimmtes und begrenztes Reservoir von Formen von Problemkategorien vorgeben. Diese liegen zumeist bereits in institutionalisierter Form, z. B. als etablierte Organisationen der Problembearbeitung oder als Organisationen der Professionen und Berufsverbände, vor.

Problemkategorien mit einer historisch langen Geschichte – wie z. B. Kriminalität, Armut, Krankheit/psychische Störungen, Diskriminierung – stellen „Masterdiskurse“ sozialer Probleme dar (Albrecht 2001: 130 f.), denen über ihre Institutionalisierung der Status eines selbstverständlichen und natürlichen kulturellen Deutungsmusters zukommt und die dadurch mit einer prinzipiell hohen

Anerkennung und Orientierungsmacht rechnen können.⁸ Ein Großteil aktueller Problemdiskurse kann von daher auch als Anhängsel oder Ausweitung von „Masterdiskursen“ analysiert werden. Die erfolgreiche Institutionalisierung einer Problemkategorie führt einerseits zu einer Erhöhung der Sensibilität für verwandte Themen, ermöglicht andererseits aber auch ihre strategische Nutzung, indem neue Problematisierungen an diese erfolgreichen Diskurse angehängt werden können, um damit von dessen unhinterfragten Plausibilität und Erfolg zu profitieren.

Im Prozess der Mobilisierung öffentlicher Diskurse kommt den Massenmedien eine entscheidende Rolle zu.⁹ Dabei sind Medien aber keineswegs nur als Vermittler von Themen anzusehen, die von Akteuren (*Claimsmaker*) im gesellschaftlichen Raum produziert werden. Die Auswahl und die Art der Aufbereitung von Themen und Problematisierungen erfolgt in den verschiedenen Medien nach eigenen Kriterien, zumindest teilweise treten sie auch als eigene Akteure der Problematisierung auf. Ob und wie sie allerdings mit der Berichterstattung tatsächlich Wirkungen erzielen, ist Gegenstand der Medienwirkungsforschung, die allerdings nur selten für die Soziologie sozialer Probleme in Anspruch genommen wird. Dabei werden insbesondere zwei Dimensionen von möglichen Wirkungen hervorgehoben: 1. Medienwirkungen im engeren Sinne als direkte Auswirkungen der Medienprodukte auf das Denken und Handeln der Rezipienten und Rezipientinnen („wie gedacht und gehandelt wird“) und 2. das Agenda-Setting oder Agenda-Building als Auswirkungen der Medienberichte auf die Auswahl relevanter Themen und ihrer Bedeutung in öffentlichen Diskursen („worüber gedacht und diskutiert wird“).

Öffentliche Problemdiskurse haben immer einen sehr fragilen und wechselhaften Charakter, insofern sie mit dem Problem begrenzter und schwankender Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit konfrontiert sind, wobei die Problematisierungen immer in Konkurrenz zu anderen Problematisierungen, aber auch zu anderen Kategorisierungen desselben Problems stehen, sie haben sich auf einem „Markt der Problematisierung“ zu bewähren (Hilgartner/Bosk 1988). Da Institu-

8 Ein Großteil der Studien zu den Entwicklungen der Problemdiskurse der Masterthemen verortet sich allerdings eher außerhalb der Soziologie sozialer Probleme und ist eher in den Spezialdisziplinen der Erforschung sozialer Probleme zu finden (vgl. z. B. Conrad 2007; Conrad/Schneider 1980; Evers/Nowotny 1987; Foucault 1973; 1977; Garland 1985, 2008; Groenemeyer 2001, 2008).

9 Die Analyse von Medienpräsentationen sozialer Probleme ist zu einem wesentlichen Instrument der empirischen Analyse von Problematisierungsprozessen geworden, insbesondere auch deshalb, weil Medienarchive mittlerweile in elektronischer Form leicht zugänglich sind und so ohne größeren Aufwand empirische Analysen ermöglichen (siehe Schetsche 2008).

tionen der Problembearbeitung quasi eine Schnittstelle zwischen öffentlicher Politik und Bürger bzw. Bürgerinnen darstellen, sind sie in der Legitimation ihrer Klassifikationen, Orientierungen und Techniken häufig unmittelbar von den medialen Problematisierungskonjunkturen tangiert und müssen sich zumindest symbolisch, rhetorisch oder programmatisch entsprechend positionieren.

Soziale Probleme stellen also kulturelle Deutungsmuster dar, die aus drei Dimensionen bestehen: *Erstens*, die Identifizierung problematischer und zu verändernder Sachverhalte als überzeugende Definition und Begründung des problematischen Charakters, womit in der Regel auch Ursachenannahmen bzw. Schuldzuschreibungen verbunden sind (*Diagnoserahmen*); *zweitens* die Identifikation von Zuständigkeiten und Lösungsmöglichkeiten des Problems (*Lösungsrahmen*) und schließlich *drittens* enthalten soziale Problemkategorien qua Definition eine moralische Bewertung, die gerade den Problemcharakter ausmacht (vgl. Nedelmann 1986: 33), der über Stilisierung von Dringlichkeit und Veränderungsnotwendigkeiten über spezifische Rhetoriken und Strategien verdeutlicht werden muss (*Mobilisierungsrahmen*).

Für Institutionen der Problembearbeitung sind öffentliche Diskurse und die in ihnen etablierten Problemkategorien von Bedeutung, insofern sie die Organisationen mit Legitimation und Reputation für die von ihnen durchgeführten Maßnahmen und Angebote versorgt. Dies ist nicht nur, vermittelt über politische Entscheidungen, relevant für die Ausstattung mit Ressourcen, sondern hat unmittelbaren Einfluss z. B. auf die Inanspruchnahme. So ist z. B. im Feld der Kriminalität die Anzeigebereitschaft unmittelbar mit der öffentlichen Problematisierung bestimmter Kriminalitätskategorien verknüpft, im Bereich psychischer Störungen hängt die Entwicklung und Aufnahme von Diagnosekategorien und ihre Verwendung zumindest teilweise von ihrer Thematisierung in öffentlichen Diskursen ab und auch im Bereich Sozialer Arbeit wird die Inanspruchnahme und die Problembeschreibungen durch die Klientel direkt durch öffentliche Diskurse beeinflusst. Darüber hinaus sind natürlich auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Institutionen der Problembearbeitung direkt in öffentliche Diskurse involviert, insofern ihre Arbeit öffentlich sichtbar und problematisierbar ist. Zudem sind sie Teil einer (Fach)Öffentlichkeit, deren fachliche und professionelle Orientierungen zumindest auch durch kulturelle Bilder von Problemkategorien in der Öffentlichkeit geprägt werden. Die Problemkategorien öffentlicher Diskurse bilden somit einen wichtigen Bestandteil der institutionalisierten Kultur von Problembearbeitungen im Alltag.

2.3 Die Institutionalisierung sozialer Problemkategorien als Public Policy

Institutionen der Problembearbeitung existieren in der Regel auf der Grundlage politischer Entscheidungen, die nicht nur den rechtlichen Rahmen setzen und die Organisationen mit Ressourcen und Personal ausstatten, sondern auch die allgemeine Programmatik der Problembearbeitung und damit Zuständigkeiten festlegen. Auch wenn die Institutionalisierung nicht unmittelbar über Entscheidungen des politischen Systems zustande kommen, sondern durch private Initiative oder Verbände, so setzt auch hierfür in der Regel das politische System zumindest rechtliche Rahmenbedingungen.

Damit ist nicht ausgeschlossen, dass Institutionen der Problembearbeitung ohne politische Entscheidungen etabliert werden. So hat es z. B. Schutzräume für Frauen, die in einer Partnerschaft oder Ehe Gewalt ausgesetzt waren, aufgrund verschiedener Initiativen gesellschaftlicher Gruppen und als organisierte Selbsthilfe bereits gegeben, bevor entsprechende Gesetze z. B. gegen Gewalt in der Ehe erlassen worden waren oder politische Fördermaßnahmen diese Projekte auch finanziell absicherten. Ähnliche Projekte der Problembearbeitung lassen sich auch in anderen Feldern finden, in denen Selbsthilfeaktivitäten verbreitet sind oder sich spezialisierte Verbände eines gesellschaftlich definierten Problems annehmen. Zudem findet die Problemarbeit auch in Wirtschaftsunternehmen und selbstverständlich auch in privaten Haushalten und sozialen Netzwerken statt. In diesen Fällen erfolgt also zumindest anfänglich die Institutionalisierung der Problembearbeitung ohne den Weg über das politische System, häufig entstehen darüber allerdings politische Institutionalisierungen in Form von Fördermaßnahmen oder rechtlichen Rahmensetzungen.

Von zentraler Bedeutung ist hier, dass über politische Entscheidungen in Form von Rechtsetzungen, Programmen und Ressourcenverteilungen Problemkategorien einen anerkannten, offiziellen Status gewinnen, mit denen sich dann alternative Problemkonstruktionen auseinandersetzen müssen. Durch die politische Entscheidung auf verschiedenen Ebenen (national, regional, lokal) werden bestimmte Formen der Kategorisierung mit Deutungsmacht ausgestattet, und sie gewinnen dadurch einen hegemonialen Anspruch von Legitimität und Richtigkeit des Problemdiskurses.

Für die hier zu behandelnde Fragestellung nach den politischen Kontexten des *Doing social Problems* ist es weniger von Bedeutung, wie Problemkonstruktionen innerhalb des politischen Systems zustande kommen als vielmehr, in welcher Form die Rahmensetzung für Institutionen der Problembearbeitung erfolgt.

Soziale Probleme als gesellschaftliche Deutungsmuster, in denen Diagnose, Zuständigkeiten und Mobilisierung von Unterstützung präsentiert werden, sind

aus der Perspektive des politischen Systems durch Ambiguität oder Ambivalenz gekennzeichnet. In der Regel finden sich in öffentlichen Diskursen unterschiedliche Deutungsmuster und Bewertungen eines sozialen Problems, die miteinander konkurrieren. Dabei geht es nicht nur um den Charakter, die ‚richtige‘ Kategorisierung oder Diagnose eines Problems, sondern auch um die Bewertung seiner Dringlichkeit und um konfligierende Interessen und Perspektiven bei der Auswahl von Zuständigkeiten und Lösungsmöglichkeiten.

Diese Ambiguität kann als ein grundlegendes Merkmal der Deutungsmuster sozialer Probleme angesehen werden. Während Entscheidungsunsicherheit im politischen Prozess als Unmöglichkeit einer präzisen Vorhersage von Ereignissen im Prinzip über ein Mehr an Informationen reduziert werden kann, ist dies für Ambiguität von Deutungsmustern nicht der Fall. Mehr oder verlässlichere Informationen helfen z. B. bei der Reduzierung der Unsicherheit über die Verbreitung und Folgen von HIV, aber sie sagen nichts darüber aus, ob Aids ein Gesundheitsproblem, ein pädagogisches, moralisches oder politisches Problem darstellt (siehe Hajer/Laws 2006; March/Olson 1979; Zahariadis 2003).

Unterschiedliche kollektive und kooperative Akteure konfrontieren die Organisationen des politischen Systems mit unterschiedlichen Deutungsmustern und Präferenzen, die zudem häufig nicht in politisch und administrativ handhabbarer Form präsentiert werden; es gibt in der Regel keine festgelegte Technologie der Problembearbeitung und die Beteiligung am Entscheidungsprozess innerhalb des politischen System ist wechselhaft (March/Olson 1979), so dass politische Entscheidungen über soziale Probleme keinem stringenten Muster der rationalen Zielbestimmung und Mittelauswahl folgen können.

Zur Reduzierung dieser grundsätzlichen Ambiguität und Ambivalenz politischer Bearbeitung sozialer Probleme haben sich spezifische „politische Domänen“ (*policy domains*) herausgebildet, die die Ansprüche der Bearbeitung sozialer Probleme in spezialisierte Felder parzellieren (Burstein 1991). Dabei handelt es sich nicht nur um die organisatorische Arbeitsteilung von Zuständigkeiten in den Organisationen des politischen Systems (Ressorts, Abteilungen u. ä.), sondern um mehr oder weniger institutionalisierte Netzwerke von an einem Problem interessierten und als kompetent angesehenen Akteuren innerhalb und außerhalb des politischen Systems: „... politics proceeds primarily in numerous relatively self-contained policy domains, each operating more or less autonomously with its own issues, actors, and processes“ (ebd.: 239). Zu diesen Netzwerken gehören insbesondere entsprechende Abteilungen oder Ressorts innerhalb des politischen Systems, aber auch z. B. Wohlfahrtsverbände, Interessenverbände, wissenschaftliche Experten und Expertinnen sowie besonders im Feld

engagierte Vertreter und Vertreterinnen von Medien und sozialen Bewegungen, sofern diese einen gewissen Organisationsgrad und eine organisatorische Verlässlichkeit erreicht haben. Besonders auf lokaler Ebene sind auch Vertreter und Vertreterinnen der Institutionen der Problembearbeitung dauerhaft in die spezifischen Politiknetzwerke integriert.

Die starke institutionelle Verflechtung politischer Entscheidungsfindung mit gesellschaftlichen Akteuren erlaubt nicht nur den Austausch von Informationen zwischen politischer Entscheidung und konkreter Problembearbeitung im Alltag, sondern auch die präventive politische Regulierung von Konflikten und stellt damit auch einen zentralen Beitrag zu Implementierung der politischen Programme und Maßnahmen dar. Politiknetzwerke sichern für das politische System also Handlungs- und Steuerungsfähigkeit, während es den gesellschaftlichen Akteuren der Problematisierung Möglichkeiten des politischen Einflusses bietet (vgl. Nedelmann 1986).¹⁰

Die Unterteilung in politische Domänen oder Felder (z. B. Gesundheitspolitik, Kriminalpolitik, Bildungspolitik, Sozialpolitik) reflektiert nicht ‚Sachnotwendigkeiten‘, sondern Unterscheidungen der dominanten Konzeptualisierung sozialer Probleme; sie ist in den kulturellen Kategorisierungsschemata sozialer Probleme verankert. Die politischen Felder sind als Netzwerke jeweils unterschiedlicher Akteure, die bestimmte kulturelle Logiken, Orientierung und Rahmen der Konstruktion sozialer Probleme miteinander teilen, institutionalisiert, und stellen in diesem Sinne eine Form der Institutionalisierung jeweils spezifischer gesellschaftlicher Problemdiskurse dar.¹¹

Für die Institutionalisierung von Organisationen und Maßnahmen der Problembearbeitung ist der Zugang zu diesen Policy Domains von entscheidender Bedeutung. Logischerweise wird die Art der Problembearbeitung durch das jeweilige Politikfeld vorgegeben. Wenn also z. B. ein soziales Problem als relevant im Feld der Gesundheitspolitik angesehen wird, sind damit gleichzeitig bestimmte politische und gesellschaftliche Akteure aus diesem Feld am Prozess

10 In der politikwissenschaftlichen Literatur werden sie auch als „epistemologische Gemeinschaften“, als „Adocacy Coalitions“, als „diskursive Verhandlungssysteme“, „Diskurskoalitionen“, „Policy Communities“, „Issue Networks“ oder einfach als „Politiknetzwerke“ thematisiert, wobei jeweils deutliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Bedeutung und Offenheit bzw. Geschlossenheit gemacht werden (vgl. die entsprechenden Beiträge in Fischer/Miller/Sidney 2007; Héritier 1993; Sabatier 2007; sowie Schneider/Janning 2006: Kap. 6).

11 Nullmeier/Rüb (1993) thematisieren eine ähnliche Problematik unter der Perspektive von „Wissensmärkten“, wobei weniger die soziale Zusammensetzung von Netzwerken, sondern eher die in ihnen vorherrschenden kulturellen Deutungsmuster im Vordergrund stehen (vgl. auch Ratzka 2008).

der Politikformulierung und -implementation beteiligt, aber in der Regel nicht Akteure, die z. B. eher eine sozialpolitische Rahmung des Problems bevorzugen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass das soziale Problem eine gesundheitspolitische Bearbeitung erfährt, insofern nicht über die Politiknetzwerke anderer Politikfelder eine alternative Perspektive mobilisiert wird.

Diese stabile Institutionalisierung der Politikfelder erklärt auch, warum es so bedeutsam ist, neue Problematisierung an bereits bestehende Problemrahmungen anzuschließen, denn wenn es für ein soziales Problem keine Zuständigkeit in Form etablierter Domains gibt, fehlen nicht nur Ansprechpartner innerhalb oder mit Bezug zum politischen System, sondern es fehlen auch institutionalisierte Technologien innerhalb des politischen System mit diesem Problem umzugehen. Es ist allerdings auch deutlich, dass die aktive Beteiligung an Politiknetzwerken Ressourcen auf Seiten gesellschaftlicher Akteure voraussetzt. Perspektiven, Betroffenheiten und Interessen, die weder organisations- noch sanktionsfähig sind, haben von daher kaum eine Chance, direkt die Problematisierung und die Institutionalisierung von Problemlösungen zu beeinflussen.¹²

Gusfield (1981, 1989) verwendet hierfür die Metapher des „Eigentums“ als „ability to create and influence the public definition of a problem“ ... “The metaphor of property ownership is chosen to emphasize the attributes of control, exclusiveness, transferability, and potential loss also found in the ownership of property” (Gusfield 1981: 10). “To “own” a problem is to be obligated to claim recognition of a problem and to have information and ideas about it given a high degree of attention and credibility, to the exclusion of others. To “own” a social problem is to possess the authority to name that condition a “problem” and to suggest what might be done about it. It is the power to influence the marshalling of public facilities-laws, enforcement abilities, opinion, goods and services – to help resolve the problem. To disown a problem is to claim that one has no such responsibility” (Gusfield 1989: 9 f.).

Es ist die zentrale Bedeutung der Verflechtung in spezialisierten Policy Domänen, die auch die in vielen Untersuchungen zur Problematisierung sozialer Probleme zumindest implizite Grundannahme einer Problematisierung durch kollektive oder kooperative Akteure aus der Gesellschaft infrage stellen. Zwar stellen soziale Bewegungen zentrale kollektive Akteure der Problematisierung für viele Politikfelder dar, aber ihr Erfolg in der Institutionalisierung von Problemkategorien hängt davon ab, ob und inwieweit es ihnen gelingt, einen Zugang

12 Die Verflechtung politischer Steuerungs- mit gesellschaftlichen Regelungsmechanismen wird vielfach in der politikwissenschaftlichen Literatur als „Governance“ thematisiert (siehe Benz 2004; Benz et al. 2007).