

1. Theoretischer, methodischer und wissenschaftlicher Bezugsrahmen

1.1 Forschungsleitende Theorien und begriffliche Klärungen

Beschäftigt sich die Politikwissenschaft mit politischen Prozessen und Inhalten auf einem klar begrenzten und spezifischen politischen Feld wie der Sozialpolitik, der Wirtschaftspolitik, der Umweltpolitik u.s.w., so betreibt sie Politikfeldanalyse. "Politikfeldanalyse beschäftigt sich mit dem Zustandekommen, der Art und Weise und den Wirkungen politischer Interventionen, d.h. mit gesellschaftlicher Problembewältigung und deren Folgen."¹² Nach dieser Definition erfolgt die Abgrenzung eines Politikfeldes durch das gesellschaftliche Problem, das Gegenstand politischer Interventionen ist. In diesem Sinn beschäftigt sich diese Arbeit als vergleichende Politikfeldanalyse aus einer kommunalpolitischen Perspektive mit dem dramatischen Ausgabenanstieg in der kommunalen Sozialpolitik. Es geht also um Beschreibung und Erklärung von Politik in einem zu definierenden, abgegrenzten Politikfeld. Die Fragestellung von Politikfeldanalysen nach Dyes lautet: "Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes."¹³ Politik wird also im Sinne des englischen Begriffs "policy" verstanden, der die materielle, inhaltliche oder programmatische Dimension von Politik und deren Umsetzung beinhaltet. Andere Aspekte von Politik sind dagegen "politics", womit die prozessuale, interessenorientierte und konflikthafte Dimension beschrieben wird, und "polity", was den normativen, ideologischen, institutionellen Gehalt von Politik meint.¹⁴

Die Politikfeldanalyse, auch Policy-Analyse genannt, etablierte sich in der Bundesrepublik Deutschland in den 60er und 70er Jahren als politikwissenschaftliche Disziplin. Ihr erster Aufschwung wurde befördert von dem Glauben oder zumindest der Hoffnung, eine politikwissenschaftliche Analyse und Beratung von Entscheidungsträgern könnte die Problemlösungspotentiale und die Qualität der politischen Steuerung durch den Staat wesentlich verbessern.

¹² Werner Jann: Politikfeldanalyse, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik, München 1994, S. 309

¹³ T.R. Dye: Policy analysis. What governments do, why they do it and what differences it makes, Alabama 1978, S. 1

¹⁴ vgl. Klaus Schubert: Politikfeldanalyse, Opladen 1991, S. 26

Die innenpolitische Reformpolitik der sozial-liberalen Koalition wurde wesentlich durch wissenschaftliche Politikfeldanalysen beeinflusst, wobei Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf zu den Protagonisten zählten.

Der Euphorie folgte jedoch schon Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre die Enttäuschung über die geringe Erklärungs- und Prognosefähigkeit der Politikfeldanalysen. Die Kritik hatte mindestens zwei Ansatzpunkte: Zum ersten musste in sehr vielen Fällen ganz einfach festgestellt werden, dass die mit Hilfe von Politikfeldanalysen aufgestellten Planungsziele nicht erreicht wurden und dass völlig unvorhergesehene Trends und Ereignisse der politischen Entwicklung eine unerwartete, nichtintendierte Entwicklung gegeben hatten. Das "steuerungstheoretische Erklärungspotential wurde in Frage gestellt, d.h. die Hypothesen mittlerer Reichweite über die Entstehung, Durchführung und Wirkung staatlicher Maßnahmen hielten empirischen Erkenntnissen nicht stand"¹⁵ Ursache für diese Schwächen war erstens, dass die Abhängigkeit eines einzelnen Politikfeldes von anderen Politikfeldern, die Begrenzung politischer Steuerungsfähigkeit durch institutionelle Schranken und die Bedeutung bundesstaatlicher, europäischer und internationaler Politikverflechtung lange unterschätzt worden war.¹⁶ Die Politikwissenschaft war also der Komplexität ihres Gegenstandes nicht gerecht geworden.

Zweitens hatte sich die Politikfeldanalyse bei der Analyse staatlicher Programme zu stark auf den klassischen Politikbetrieb im engeren Sinne konzentriert, wodurch die Bedeutung von Parlament, Regierung und Verwaltung sowie großer Verbände überbewertet wurde, während andere gesellschaftliche Kräfte, deren Ziele und politischen Einflussmöglichkeiten unterschätzt wurden. Insgesamt wurde die Politikfeldanalyse als theoretisch unterentwickelt beschrieben,¹⁷ was sowohl ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigte als auch ihren Status im Vergleich mit anderen Bereichen der Politikwissenschaft schwächte. Neben der Kritik am Leistungsvermögen wurde der Politikfeldanalyse in ihrer bisherigen Form auch ein Demokratiedefizit unterstellt: Politikwissenschaftler stellten sich rein instrumentell in den Dienst staatlicher Politikprogramme, wo-

¹⁵ Adrienne Héritier: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung; in: dies. (Hg.): Policy-Analyse, PVS - Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 9

¹⁶ vgl. Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg 1976

¹⁷ vgl. Joachim Hesse: Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit, Speyer 1985

mit die Chance vertan werde, "den demokratischen politischen Prozeß als Möglichkeit zu sehen, menschliche Fähigkeiten zu entwickeln, Präferenzen zu transformieren und Ideen zu entfalten."¹⁸

Bevor das theoretische Defizit der Politikfeldanalyse bis Ende der 70er Jahre und die daraus resultierende theoretischen Weiterentwicklungen im übernächsten Schritt dargestellt werden sollen, werden zunächst zwei theoretische Analysekonzepte aus der frühen Phase in der Geschichte der Politikfeldanalyse skizziert, die noch heute von Bedeutung sind und auf die vorliegende Arbeit Einfluss genommen haben, weil sie in der Lage sind, die Analyse empirischer Daten von politischen Prozessen sinnvoll zu strukturieren.

Zum einen handelt es sich dabei um das Konzept des *policy-cycle*. "Die Vorstellung von Stufen des Politikprozesses gehört zu den wenigen akzeptierten Standards der Policy-Analyse. Idealtypisch wird der Policy-Prozeß unterteilt in die Stadien: Problemwahrnehmung, Agendasetting, Politikentwicklung mit dem Abschluß einer kollektiven Entscheidung, Implementation mit dem Ergebnis von Policy Outputs und Wirkung der *Policies* auf die Adressaten und die Gesellschaft insgesamt mit einem beschreibbaren Policy-Outcome."¹⁹

Im Gegensatz zur Beschreibung von Politik als "black box", womit die Unsicherheit darüber bezeichnet wird, wie politische Entscheidungen entstehen, lässt das Konzept des *policy-cycle* eine differenziertere Sichtweise auf das Zustandekommen politischer Entscheidungen und deren Umsetzung zu. Empirische Arbeiten zeigen allerdings, dass die Praxis viel bunter und komplexer ist, als es das Modell ausdrückt.

Wendet man das Konzept des *policy-cycle* auf die kommunale Sozialpolitik an, so bieten sich zwei Perspektiven an: Einerseits ist die kommunale Sozialpolitik sicherlich der Implementation politischer Entscheidungen zuzuordnen, da sowohl BSHG als auch KJHG Bundesgesetze sind und die Funktion der Landkreise in der Ausführung der Gesetze besteht. Mit dieser Sicht würde sich die Arbeit im wesentlichen auf nur eine Phase des *policy-cycle* konzentrieren und wäre dem weiten Bereich der Implementationsforschung zuzurechnen. Eine solche Vorgehensweise wäre je nach Fragestellung berechtigt und sie ist

¹⁸ Adrienne Héritier, a.a.O., S. 14

¹⁹ Franz Urban Pappi: Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik: Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze; ein deutsch-amerikanischer Vergleich, Frankfurt 1995, S. 33

durchaus typisch für einen großen Teil der Forschung zur kommunalen Sozialpolitik.

Hier soll jedoch eine andere Perspektive gewählt werden: Diese Arbeit geht davon aus, dass es sich bei der kommunalen Sozialpolitik um ein Politikfeld mit autonomen Gestaltungsspielräumen handelt, auch wenn es durch bundesgesetzliche Regelungen vorstrukturiert wird. Dies ist dann zutreffend, wenn die Gestaltungsmöglichkeiten und die tatsächlichen Entscheidungen auf kommunaler Ebene über die bloße Ausführung von Gesetzen hinausgehen und damit einen eigenständigen politischen Charakter besitzen. Dann können idealerweise auch alle Phasen des policy-cycle in der kommunalen Sozialpolitik identifiziert werden. Dass dies der Fall ist, ist eine der wesentlichen Veränderungen kommunaler Sozialpolitik in den 90er Jahren. Die in der Bundesrepublik unterschiedlich stark ausgebaute Infrastruktur an Ganztagskindergärten, Krippen und Horten oder die von Landkreis zu Landkreis stark variierenden Formen der Hilfe zur Arbeit nach BSHG und viele andere Beispiele, die im Laufe dieser Arbeit vorgestellt werden, belegen die politischen Gestaltungschancen kommunaler Sozialpolitik.

Ein zweiter Ansatz, der die Theoriedebatte bezüglich Politikfeldanalysen stark beeinflusst hat, geht auf den amerikanischen Sozialwissenschaftler Theodore Lowi zurück.²⁰ Zwar wird seine These "Policies determine politics", wonach "von bestimmten Politiktypen eine strukturierende Wirkung auf den damit verbundenen politischen Prozeß oder die Politikarena ausgeht", kritisiert²¹, die damit verbundene Unterscheidung von *policies* nach redistributiver, distributiver und regulativer Politik gilt jedoch auch heute noch als sinnvolles theoretisches Konzept.²² Unter distributiver Politik versteht Lowi die staatliche Zuweisung von Leistungen oder Gütern, die ausreichend oder gar im Überfluß vorhanden sind, an einzelne Gruppen (z.B. Subventionen), ohne dass dies direkt zu Lasten einer anderen Gruppe geht. Redistributive Politik ist dagegen die Begünstigung einzelner Gruppen, für deren Kosten andere Gruppen aufkommen müssen. Es handelt sich also um Umverteilungspolitik. Regulative Politik setzt Ge- und Verbote und trägt somit zu einem Ordnungsrahmen für die

²⁰ Theodore Lowi: American business, public policy, case studies and political theory; in: World Politics 1964, S. 677 - 715

²¹ Adrienne Héritier, a.a.O., S. 19

²² vgl. Franz Urban Pappi, a.a.O., S. 52 ff

(marktgesteuerte) Verteilung von Gütern bei. Sie kann aber auch einzelne Gruppen oder Individuen ganz vom Erhalt von Gütern ausschließen.²³

Je nachdem, ob es sich um distributive, redistributive oder regulative Politik handelt, ist die Chance, Politik im Konsens umzusetzen und breite Akzeptanz zu erzielen, unterschiedlich groß. Während es bei der distributiven Politik, zumindest scheinbar, keine Verlierer, sondern nur Gewinner gibt und damit große Konflikte sehr unwahrscheinlich sind, ist bei redistributiver und teilweise auch bei regulativer Politik mit Konflikten zwischen den verschiedenen Interessenlagen und den sie vertretenden Akteuren zu rechnen.

Die kommunale Sozialpolitik gehört zu den Politikfeldern, die überwiegend von redistributiver, teilweise auch von regulativer und distributiver Politik gekennzeichnet sind. Somit wäre damit zu rechnen, dass häufige Konflikte die kommunale Sozialpolitik prägen. Zu den redistributiven Leistungen gehören etwa alle direkten, finanziellen Leistungen, die Sozialhilfeempfänger erhalten, ebenso wie Hilfe zur Erziehung, die Familien individuell nach KJHG gewährt wird. Distributive Leistungen, sofern es diese angesichts der kommunalen Finanzlage überhaupt noch geben kann, sind infrastrukturelle Angebote wie Plätze in Kindertagesstätten, Angebote der außerschulischen Jugendarbeit und Beratungsstellen. Regulativ ist kommunale Sozialpolitik dann, wenn sie bestimmte Personen vom Leistungsbezug ausgrenzt oder bestimmte Voraussetzungen daran knüpft, wie etwa die Pflicht zur Ableistung von gemeinnütziger Arbeit.

Außerdem muss bedacht werden, dass in vielen Bereichen kommunaler Sozialpolitik eine Leistung gleichzeitig an zwei unterschiedliche Empfänger geht: den eigentlichen Empfänger und den freien oder privaten Träger, der diese Leistung für den Landkreis erbringt.

Wie oben bereits dargestellt waren der Mangel an eigenständigen Theorien und eine als zu gering empfundene Erklärungskraft der Entstehung und Umsetzung politischer Programme die wesentlichen Kritikpunkte an der Politikfeldanalyse in den 70er Jahren. Eine bis heute sehr erfolgreiche Innovation in Reaktion auf diese Kritik stellt die Übertragung des Konzeptes der Netzwerkanalyse aus der Soziologie und Anthropologie auf die Politikfeldanalyse dar.

Kern dieses theoretischen Konzeptes ist die Annahme, dass politische Steue-

²³ vgl. Klaus Schubert, a.a. O. S.37 f

nung nicht - oder zumindest in stark funktional differenzierten Gesellschaften nicht mehr - allein durch den Staat und dessen Institutionen stattfindet, sondern in Netzwerken, in denen der Staat nur noch ein Akteur unter vielen ist. Frühere Ansätze, die noch ein großes Steuerungsvermögen des Staates angenommen hatten, unterstellten ein hierarchisches Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Sie schrieben dem Staat die Fähigkeit zu, durch sein Monopol zur Rechtssetzung und zur Durchsetzung von Recht auch in der Entwicklung und Durchsetzung von Politik eine dominante Rolle einzunehmen.

Demgegenüber folgern aus dem Konzept des Politiknetzwerkes "zwei wichtige Implikationen: Es ist ein Zeichen für den 'schwachen Staat', aber es signalisiert gleichzeitig Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen Gesellschaften."²⁴ Politische Steuerung durch Politikfeldnetzwerke ist also eine gemeinschaftliche Leistung von vielen, die in komplexen Verhandlungen mit unterschiedlichen, ja teilweise gegensätzlichen Interessen und Zielen, zu politischen Entscheidungen und deren Implementation kommen - sei es durch Konsensbildung oder durch Mehrheitsbeschluss.

Für die Politikfeldanalyse hat sich das Konzept der Netzwerkanalyse gegenüber hierarchischen oder marktgesteuerten Ansätzen als überlegen erwiesen. Es enthält jedoch keine eindeutige, immanente Beschreibung und Erklärung dafür, welche Strukturen dieses Netzwerk aufweist, welche Bedeutung der Außenwelt zukommt, die das Netzwerk umfasst, und nach welcher Logik das Netzwerk Politik generiert. Kurz: es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, ein Netzwerk zu denken, zu konstruieren und zu definieren. Die notwendigen Abstraktionen, die hier vorgenommen werden müssen, stellen die politische Theorie vor ein grundlegendes, in den Sozialwissenschaften durchgängiges Problem bei der Reduktion gesellschaftlicher Komplexität: Soll das Netzwerk vor allem als soziales System mit definierten Funktionen und darauf ausgerichteten Strukturen gedacht werden oder bildet der einzelne Akteur mit seinen Präferenzen, Ressourcen und Handlungsoptionen den theoretischen Ausgangspunkt? In diesem Sinn unterscheidet Schubert zwischen funktionalisti-

²⁴ Renate Mayntz: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; in: Adrienne Héritier, a.a.O., S. 41

schen sowie handlungs- und steuerungstheoretischen Ansätzen der Politikfeldanalyse.²⁵

Funktionalistische Ansätze gehen auf die systemtheoretische Theoriebildung nach David Easton und Talcott Parsons zurück, die in Deutschland die theoretische Diskussion zur Politikfeldanalyse maßgeblich beeinflusst hat²⁶. Einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Systemtheorie hat in Deutschland u.a. Helmut Willke geleistet, der das Autopoiese-Konzept sozialer Systeme vertritt. "Damit kommt ins Blickfeld, daß Systeme zunächst und vor allem ihre eigene Kontinuierung organisieren müssen, um als Systeme zu ihrer Umwelt in Beziehung treten zu können."²⁷ Aus systemtheoretischer Sicht sind Politikfeld-Netzwerke soziale Systeme, deren Entstehen als Subsystem einer funktional differenzierten Gesellschaft in der funktionalen Rationalität des Gesamtsystems liegt. Daraus folgert jedoch keine völlige Determiniertheit der Binnenstrukturen des Subsystems von der Außenwelt. Vielmehr werden die Strukturen der Systeme von diesen selbst maßgeblich bestimmt. "Autopoietische Systeme erscheinen entgegen dem systemtheoretischen Grundpostulat der notwendigen Offenheit lebender Systeme in ihrem Kernbereich, in ihrer inneren Steuerungsstruktur als geschlossene Systeme."²⁸ Sie bilden sich auf der Grundlage von fortlaufender Kommunikation.

Als wesentliche Ursachen für zunehmende Schwierigkeiten der Steuerung sozialer Systeme nennt Willke erstens die Steigerung der Eigenkomplexität und internen Differenziertheit, Autonomie und operativen Geschlossenheit, zweitens eine Steigerung der Komplexität der Außenwelt und damit eine wachsende Zahl möglicher externer Wirkungen auf ein System und drittens die Verlagerung des Zeithorizonts und der operativen Perspektive auf die Zukunft.²⁹

Dies führe zu dem Problem, dass die jeweilige Teilrationalität einzelner Subsysteme in Widerspruch zueinander geraten können und es zu negativen, nicht geplanten Folgen der Leistungen eines Subsystems auf ein anderes kommt. Deshalb müssen die jeweiligen Subsysteme in ständigen Verhandlungen

²⁵ vgl. Schubert, a.a.O., S. 28 ff

²⁶ siehe u.a.: Niklas Luhmann (Hg.): Politische Planung, Opladen 1971

²⁷ Helmut Willke: Systemtheorie, Opladen 1993, S. 66

²⁸ Helmut Willke, a.a.O., S. 65

²⁹ a.a.O., S. 265 ff

gen mit dem Gesamtsystem stehen.³⁰ "Dies bedeutet, dass die Teile ihre Handlungsfähigkeit nur dann erhalten können, wenn sie sie in irgendeiner Form der Interaktion organisieren können, welche dem neuen Emergenzniveau des Ganzen angemessen sind."³¹

Systemtheoretische Ansätze erklären die Entstehung eines Politiknetzwerks, also die Existenz von Strukturen, mit funktionellen Erfordernissen in einer sich differenzierenden Gesellschaft. In diesem Sinn haben Politiknetzwerke in der kommunalen Sozialpolitik die Funktion, in einem abgegrenzten Raum eine bestimmte Leistung für das Gesamtsystem zu erbringen: die Ausführung und Ausgestaltung der Bundesgesetze KJHG und BSHG (ausreichendes Angebot an Kindergartenplätzen, Hilfen zur Erziehung, Hilfe für Menschen in besonderen Lebenslagen, usw.). Es wird angenommen, dass die Sicherung der eigenen, stabilen Existenz eine wesentliche Aufgabe der Netzwerke ist, wozu sie über einen operativ geschlossenen Kern verfügen. Gleichzeitig wird durch diesen Ansatz die ständige Veränderung der Netzwerke durch externe Einflüsse betont. Auch wesentliche Ursachen für Probleme der politischen Steuerung werden benannt. So findet jede kommunale Steuerung im Bereich der Sozialpolitik unter der Unsicherheit sozioökonomischer und gesetzlicher Veränderungen statt.

Über die Binnenstruktur des Subsystems ist damit allerdings noch relativ wenig gesagt. Vor allem eine ausreichende Erklärung für das Handeln einzelner Akteure im Netzwerk, seien es Individuen oder Organisationen, kann durch systemtheoretische Ansätze nicht geliefert werden. Diese Kritik gilt auch für den umfassenden Versuch, das Handeln von Akteuren jeweils mit einer beabsichtigten funktionalen Rationalität zu begründen.

Handlungstheoretische Ansätze dagegen nähern sich den sozialwissenschaftlichen Gegenständen zu deren Beschreibung und Analyse aus einer anderen, gegensätzlichen Richtung: Sie bevorzugen die individuelle, akteurszentrierte Sichtweise, und zwar auch dann, wenn der Gegenstand des Erkenntnisinteresses nicht Individuen, sondern soziale Systeme sind. "Individualistisch nennen wir die Beschreibung solcher Gegenstände oder Theorien über solche

³⁰ ebda.

³¹ ebda., S. 275

Gegenstände dann, wenn Sätze über Individuen und ihr Handeln den Untergrund der Analyse bilden."³²

Als geradezu klassischer handlungstheoretischer Ansatz ist Rational Choice zu nennen.³³ Die Theorie des Rational Choice basiert auf zwei Axiomen: dass Individuen erstens konsistente, individuelle Präferenzen haben und dass sie zweitens in Betracht der situativen Kosten und Nutzen einer Handlung jeweils ein Maximum ihrer Präferenzen realisieren wollen. "Ändern sich bei gegebenen Grenzerträgen die relativen Kosten von Aktivitäten, so ändert sich die Aufteilung der Aktivitäten: Aktivitäten, deren Opportunitätskosten steigen, werden im allgemeinen reduziert und umgekehrt."³⁴ Zintl sieht die besondere Stärke individualistischer Ansätze darin, dass sie als Instrument zur Erklärung des Handelns von Akteuren gebraucht werden können.

Braun definiert den methodologischen Individualismus so, "dass erst die individuellen Bestandteile eines Ganzen verstanden werden müssen, bevor man das Ganze und seine Funktionsweise erklären kann. Er (der methodologische Individualismus) steht damit in direktem Gegensatz zu systemtheoretisch-funktionalistischen und dialektisch-kritischen Annahmen, die, ausgehend von einem methodologischen Holismus, dem Ganzen einen Mehrwert zuschreiben, der gerade nicht über die Betrachtung der individuellen Ebene, sondern nur über die Betrachtung der Funktionsweise des Systems ermittelt werden kann. ... Kollektive Phänomene werden ... immer auch auf individuelle Handlungen zurückgeführt."³⁵ Davon ausgehend bezeichnet Dietmar Braun individuelle Intentionen und daraus folgende Entscheidungen als die kausalen Ursachen einer Handlung - im Gegensatz etwa zu Strukturen.³⁶ Ein Beispiel dafür wäre die Beeinflussung einer Kreistagsentscheidung durch einen Landrat zugunsten eines Trägers, wenn alle anbietenden Träger ein Angebot machen, das von seinen Leistungen und den damit verbundenen Kosten als gleichwertig bezeichnet werden kann. Die politische Intervention des Landrates gründet

³² Reinhard Zintl: Methodologischer Individualismus und individualistische Theorie; in: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden 1997, S. 36

³³ vgl. u.a. Hartmut Esser: Soziologie: Allgemeine Grundlagen, Frankfurt 1996

³⁴ Reinhard Zintl, a.a.O., S. 37f

³⁵ Dietmar Braun: Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht; in: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hg.), a.a.O., S. 45f

³⁶ Dietmar Braun, a.a.O., S 47ff

sich dann nicht auf zweckrationalen Überlegungen im Sinne der Funktionsfähigkeit des Systems, sondern auf andere, möglicherweise egoistische Motive. Handlungstheoretische Ansätze ließen sich auch zur Erklärung des Agierens korporativer Akteure verwenden, wenn diese gegenüber ihren Mitgliedern über eine klare Identität und Verbindlichkeit verfügten.³⁷ Gerade in den Netzwerken kommunaler Sozialpolitik sind mit den Kirchen und den Wohlfahrtsorganisationen und anderen viele solcher korporativer Akteure anzutreffen.

Eine tiefergehende Diskussion als dieser kurze Einblick in die Kontroverse zwischen funktionalistischen und handlungstheoretischen Ansätzen kann hier nicht geleistet werden. Es sollte aber deutlich geworden sein, dass beide Theoriestränge ihre Stärken haben, je einige Aspekte der Wirklichkeit zu beschreiben und zu erklären. Betrachtet man bsw. das kommunale Netzwerk der Sozialhilfepolitik aus seiner sozialstaatlichen Funktion und im gesamten kommunalpolitischen Kontext, so werden schnell der gesetzlich festgelegte Sinn und die Strukturen, Formen und Inhalte des Policy-making und die dem Netzwerk als Policy-Subsystem insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen und Beschränkungen deutlich. Auch wesentliche Akteure, wie die kommunale Verwaltung mit dem Landrat und dem Sozialdezernenten an der Spitze, die Fraktionen des Kreistages, die Wohlfahrtsorganisationen u.a. sind so leicht zu identifizieren. Mit funktionalistischen Ansätzen lassen sich die wesentlichen Strukturen des Netzwerkes oder Veränderungen als Reaktion auf externe Einflüsse recht gut erklären. Die Haltung eines einzelnen Akteurs bei konkreten Entscheidungen und endogene Veränderungen des Netzwerkes können dagegen besser mit Handlungstheorien analysiert werden.

Die Frage der "richtigen" Perspektive und damit der sinnvollen Komplexitätsreduktion stellt sich jedoch nicht nur in dieser Arbeit, sondern generell. "Dieses Verhältnis zwischen den Individuen und ihrem Handeln und den Strukturen, Institutionen oder Systemen auf der Makroebene ist das zentrale Problem der soziologischen Theorie."³⁸ Der Lösung der Mikro-Makro-Integration sind die Sozialwissenschaften in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein gutes Stück näher gekommen, wozu die Netzwerkanalyse einen erheblichen Beitrag geleistet hat. Denn ihre Stärke ist es, dass sie die Möglichkeit bietet, funktio-

³⁷ ebda., S. 51

³⁸ Dorothea Jansen: Einführung in die Netzwerkanalyse, Opladen 1999, S. 12

nalistische und handlungstheoretische Ansätze sinnvoll miteinander zu verbinden.³⁹

Als Beispiel für eine gelungene Synthese soll die Theorie der Netzwerkanalyse von Renate Mayntz vorgestellt werden. Die Entstehung von Politikfeldnetzwerken und deren Analyse bei ihr stimmt mit systemtheoretischen Überlegungen zumindest im Ausgangspunkt überein, stützt sich dann jedoch eher auf handlungstheoretische Ansätze.⁴⁰ Mayntz sieht die zunehmende gesellschaftliche funktionale Differenzierung als Ursache für die Entstehung von Netzwerken. Die Netzwerkanalyse sei deshalb nicht nur eine neue analytische Vorgehensweise, sondern beschreibe "eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen."⁴¹ Diese habe eine wachsende Bedeutung formaler Organisationen und eine Schwächung des Staates zur Folge. Die Organisationen haben die Aufgabe, kollektive Handlungsfähigkeit herzustellen. In korporatistisch geprägten Politikfeldern können Netzwerke ein bestimmtes Maß sektoraler Selbstregulierung erreichen. "Die Fähigkeit, ohne Zwang verantwortungsbewusst zu handeln, ist die generelle Vorbedingung kollektiver Entscheidungsfindung in allen Arten interorganisatorischer Netzwerke."⁴² Mayntz problematisiert die Produktion negativer Externalitäten als grundlegendes Steuerungsproblem. Hierarchische Strukturen ermöglichen zwar zielgerichtetes Handeln, sie seien aber wenig flexibel und erzeugten Widerstand bei den Unterebenen. Der Markt wiederum sei für die Produktion negativer Externalitäten blind. Eine reine Alimentierung von Sozialhilfeempfängern ohne das Angebot beruflicher Qualifizierung birgt etwa die Gefahr einer Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und produziert damit erhebliche Folgekosten für den gesamten Sozialstaat. "Demgegenüber scheint das Netzwerk zumindest potentiell in der Lage zu sein, beide Dysfunktionen zu vermeiden, indem es die für Marktteilnehmer typische Autonomie mit der Fä-

³⁹ Renate Mayntz: Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt 1997

⁴⁰ Renate Mayntz: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung; in: dies. et al.: Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt 1988, S. 11 - 44

⁴¹ Renate Mayntz: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; in: A. Héritier, a.a.O., S. 40

⁴² a.a.O., S. 43

higkeit von Hierarchien kombiniert, bewusst Ziele zu verfolgen und ihre Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewusst zu kontrollieren."⁴³

Die typische Handlungslogik von Netzwerken sei die Verhandlungslogik. Über verschiedenen Konzeptionen, die Tausch als typische Handlungslogik in Netzwerken beschreiben, geht Mayntz dabei insofern hinaus, als sie zwar politische Tauschprozesse einräumt, den Netzwerkakteuren aber auch die Fähigkeit zuschreibt, in Form von Verhandlungen systemrationale Lösungen zu erreichen, die nicht dem Eigeninteresse einzelner Akteure entsprechen. So verharren freie Träger als korporative Akteure häufig nicht auf Besitzstandswahrung, sondern beteiligen sich an Reformen, wenn die zur Verfügung stehenden Instrumente und Strukturen für neue funktionelle Erfordernisse nicht mehr adäquat sind. "Während Tausch und strategische Interaktion durch ein Kalkül aus individuellem Interesse geleitet werden und das Ergebnis der Interaktion von derselben 'egoistischen' Perspektive evaluiert wird, zielen Verhandlungen typischerweise auf ein gemeinsames Ergebnis ab."⁴⁴

Den Grund dafür, dass die Verhandlung die typische Netzwerklogik darstelle, sieht Mayntz in der beschränkten Zahl autonom Handelnder. Als mögliches Dilemma sieht sie jedoch den Zielkonflikt zwischen einem möglichst umfassenden Interessenausgleich aller Verhandlungspartner und der systemrational betrachteten besten Problemlösung. Ein Ausweg daraus bestehe in der oft zu beobachtenden Tatsache, dass individuelle Akteure, die eigentlich als Agenten für Organisationen an den Verhandlungen beteiligt sind, dazu neigen, im Interesse des Ganzen die Eigeninteressen der Organisationen, die sie vertreten, zurückzustellen.⁴⁵

In diesem Ansatz sieht Renate Mayntz auch einen angemessenen Rationalitätsbegriff im Sinne von zweckorientiertem rationalem Handeln verwirklicht. „Die Hauptelemente dieses Ansatzes, der auch als „akteurzentrierter Institutionalismus“ bezeichnet wird, sind demnach Interessen (als Handlungsziele oder Motive), institutionelle Rahmenbedingungen (Normen), die bestimmte Handlungsziele und Handlungsanweisungen entweder verbieten oder vorschreiben, sowie drittens Kognitionen – die Wahrnehmung der Handlungs-

⁴³ ebda., S. 45

⁴⁴ Renate Mayntz, a.a.O., S. 47

⁴⁵ a.a.O., S. 52

tuation einschließlich verfügbarer Handlungsalternativen und ihrer Folgen.“⁴⁶ Vor allem in der Auseinandersetzung mit Max Weber⁴⁷ und Jon Elster⁴⁸ entwickelt sie damit ihren eigenen sozialwissenschaftlichen Rationalitätsbegriff, der sich ganz klar vom Rationalitätsbegriff der Ökonomischen Theorie der Politik abgrenzt. Mayntz leitet von diesem Rationalitätsbegriff auch die politikwissenschaftliche Erklärung des Handelns korporativer Akteure „durch die institutionellen Rahmenbedingungen ihres Tuns und durch ihre Wahrnehmung der Situation“⁴⁹ ab. Der Rationalitätsbegriff ist insofern auch für diese Arbeit von besonderer Bedeutung, als die Unterschiede der Akteure in der kommunalen Sozialpolitik in der Reaktion auf die Kostenexplosion in der Sozialhilfe einerseits und der Kinder- und Jugendhilfe andererseits zumindest auf den ersten Blick nicht als rational erscheinen und diese Beobachtung überhaupt erst zum Forschungsinteresse beigetragen hat. Bei der Beurteilung der Rationalität der handelnden Akteure zum Ende der Arbeit soll der Rationalitätsbegriff von Mayntz verwendet werden.

In dieser Arbeit wird ebenfalls der Versuch unternommen, funktionalistische und handlungstheoretische Ansätze miteinander zu kombinieren. Dies wird zum einen dadurch deutlich, dass das jeweilige kommunale Politiknetzwerk in das funktional differenzierte politische System (Sozialstaat, kommunale Selbstverwaltung) eingeordnet wird. Dazu gehören die Betrachtung der gesetzlich normierten Aufgaben und Restriktionen (KJHG, BSHG, Landesausführungsgesetze, Verordnungen und Richtlinien), die Beschreibung der zur Verfügung stehenden Ressourcen (kommunale Haushalte) und externe Einflüsse, seien es Gesetzesänderungen, eine veränderte Schwerpunktsetzung in der Kommunalpolitik und der bundesdeutschen Sozialpolitik oder ideologische Veränderungen in der politischen Debatte, um nur einige Faktoren zu nennen. Dies ermöglicht bereits einen groben Überblick über die Politikfelder und deren Entwicklung.

Zur Analyse der kommunalen Sozialpolitik in den Netzwerken soll unter den oben genannten Voraussetzungen der handlungstheoretisch orientierte Ansatz von Paul A. Sabatier angewandt werden. Sabatier strebt eine Analyse

⁴⁶ Renate Mayntz: Rationalität in sozialwissenschaftlicher Perspektive, Jena 1999, S. 17

⁴⁷ Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Köln 1956

⁴⁸ Jon Elster: Sour Grapes, Studies in the subversion of rationality, Cambridge 1983

⁴⁹ Renate Mayntz, a.a.O., S. 18

von Politik an, mit der unter Berücksichtigung von externen Faktoren und internen Strukturen die Veränderung von Politik in Policy-Subsystemen erklärt werden kann. Danach besteht ein Policy-Subsystem aus einem "Set von Akteuren, die sich mit einem Policy-Problem ... auseinandersetzen. Es ist oft analytisch zweckmäßig mit einem Netzwerkansatz zu beginnen, um die beteiligten Akteure zu einem bestimmten Zeitpunkt zu identifizieren, jedoch muss der Analytiker auch latente Akteure feststellen, die eingreifen würden, wenn sie ausreichend Informationen hätten."⁵⁰ In dieser Arbeit werden insgesamt zwei Policy-Subsysteme untersucht: das Subsystem der Kinder- und Jugendhilfe und das Subsystem der Sozialhilfepolitik im Landkreis Neunkirchen.

Sabatiers Konzeption beruht auf drei Annahmen: Erstens besteht der wesentliche Unterschied zum Konzept des *policy-cycle*, das Sabatier als Phasenheuristik bezeichnet, darin, dass es nicht um die Analyse einer isolierten Policy-Entscheidung und deren Implementierung geht. Vielmehr kommt es Sabatier darauf an, die relevanten Wandlungsprozesse in einem Politikfeld über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren zu betrachten. Zweitens versteht auch er, ähnlich wie Renate Mayntz und andere, ein Policy-Subsystem als ein Netzwerk, das sich aus einer Anzahl sowohl öffentlicher als auch privater Akteure und Organisationen zusammensetzt. Von Bedeutung für die Zugehörigkeit zum Netzwerk ist nicht der Status eines Akteurs oder gar die besondere rechtliche Privilegierung in der Problemzuständigkeit, sondern allein die Tatsache, dass die Akteure mit dem Policy-Problem befasst sind. Dies bedeutet für diese Arbeit, ganz im Sinne von Scharpf, dass auch Akteure zu berücksichtigen sind, die nicht unmittelbar auf der kommunalpolitischen Ebene zu Hause sind, an der Entwicklung einer Policy aber maßgeblich beteiligt sein können (z.B. Saarländischer Landkreistag, Städte- und Gemeindetag, Landesregierung). Drittens identifiziert Sabatier *belief-systems* als handlungsleitende Orientierungen der Netzwerkakteure. *Belief-systems* bestehen nicht nur aus programmatischen, wertgebundenen politischen Zielvorstellungen, sondern auch aus Annahmen darüber, wie diese Ziele zu erreichen sind. Sie "enthalten Wertvorstellungen, Annahmen über wichtige Kausalbeziehungen, Perzeptionen von Weltzuständen (einschließlich der Größenordnung von Problemen),

⁵⁰ Paul A. Sabatier: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier: Policy-Analyse, Opladen 1993, S. 126

eine Auffassung über die Wirksamkeit von Policy-Instrumenten, etc. Der Advocacy-Koalitions-Ansatz geht davon aus, dass Akteure sich wenigstens zum Teil im politischen Prozess engagieren, um ihre handlungsleitenden Orientierungen in öffentliche Maßnahmen umzusetzen. Die Möglichkeit, handlungsleitende Orientierungen und Policies nebeneinander darzustellen, dient als ein Instrument, um den Einfluss verschiedener Akteure über die Zeit hinweg zu ermessen.⁵¹

Dem Konzept der belief-systems legt Sabatier drei Annahmen zugrunde: erstens die "Theorie der begründeten Aktion" als Modell des erwarteten Nutzens, zweitens die Einsicht in die begrenzte Rationalität menschlichen Handelns und drittens die Vorstellung, dass es sich bei den Netzwerkakteuren um Policy-Eliten handelt, deren belief-system relativ komplex und konsistent ist.⁵²

Die belief-systems stehen im Mittelpunkt der handlungstheoretischen Komponente des Sabatier-Ansatzes. Die Struktur dieser belief-systems beschreibt er wie folgt:⁵³ Der Kern eines belief-systems wird als "*deep core beliefs*" bezeichnet. Er beinhaltet im Akteur tief verwurzelte, grundsätzliche Annahmen über die Natur des Menschen, die Bedeutung und Beziehung zwischen Grundwerten wie Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Macht. Diese "*deep core beliefs*" erstrecken sich auf alle Politikfelder und werden, wenn sie sich einmal gebildet haben, von den Akteuren nur in extremen Ausnahmesituationen aufgegeben oder modifiziert.

Von den "*deep core beliefs*" abgeleitet sind fundamentale Positionen bezüglich einer Policy, die Sabatier als *Policy-Kern* bezeichnet. Sie enthalten grundlegende, programmatische Ziele innerhalb eines Politikfeldes, die als die Umsetzung der "*deep core beliefs*" in diesem Politikfeld verstanden werden. Darüber hinaus gehören zum Policy-Kern Kausalvorstellungen bezüglich dem Einsatz unterschiedlicher Steuerungsmedien und Instrumente und deren Wirkungen auf das Policy-System. Akteure sind nur dann bereit, Veränderungen in ihren Policy-Kernvorstellungen vorzunehmen, wenn sich diese Annahmen in der Praxis eindeutig als falsch erwiesen haben. Dabei ist jedoch zu bedenken,

⁵¹ Paul A. Sabatier, a.a.O., S. 121

⁵² ebda., S. 131

⁵³ ebda., S. 131 ff

dass es hier häufig zu einer selektiven Wahrnehmung der Wirklichkeit kommt, um Schwächen im eignen Policy-Kern ignorieren zu können.

Sekundäre Aspekte nennt Sabatier Annahmen bezüglich der Instrumente, die zur Erreichung eines Policy-Ziels als geeignet betrachtet werden. Zu diesen Instrumenten gehören sowohl alltägliche politische Entscheidungen ohne grundsätzliche Bedeutung wie die ständige Information der Akteure mit relevanten Sachverhalten. Sekundäre Aspekte werden relativ leicht aufgegeben, wenn sie sich nicht als zielführend erwiesen haben.

Ein mögliches belief-system eines Akteurs im Bereich der Sozialhilfepolitik soll hier zur Verdeutlichung illustriert werden: Als wesentlicher Akteur auf diesem Gebiet könnte bsw. ein freier kirchlicher Träger identifiziert werden: Zu den "deep core beliefs" dieses Akteurs gehören das christliche Menschenbild, wonach der Mensch zum Guten geführt werden kann, aber in jedem Fall, unabhängig von seiner individuellen Geschichte aus Nächstenliebe ein Recht auf Freiheit und ein Mindestmaß an Sicherheit und besitzt.

Diese "deep core beliefs" erstrecken sich auf alle Politikfelder, ob Sozialpolitik oder Rechtspolitik. Auf dem Feld kommunaler Sozialhilfepolitik folgt daraus als Policy-Kern etwa die Verpflichtung der Gemeinschaft, dem einzelnen Hilfe in Notsituationen zu geben, ebenso wie das Subsidiaritätsprinzip und die Verpflichtung des Individuums, einen eigenen Beitrag zur Verbesserung der eigenen Situation zu leisten. Individuelle Notlagen erfordern die Solidarität des Staates, der zur Hilfe verpflichtet ist, sie entlassen den einzelnen jedoch nicht aus seiner Verantwortung für sich selbst. Zum Policy-Kern gehören auch Kausalannahmen darüber, wie diese Ziele erreicht werden können, etwa indem die freien Träger Vorrang bei der Erbringung von Hilfen gegenüber dem Staat haben. Sekundäre beliefs in diesem Zusammenhang wären beispielsweise Vorstellungen zur Ausgestaltung von Programmen der Hilfe zur Arbeit für Sozialhilfeempfänger (Höhe der Einkommen, Zumutbarkeit von Arbeit, etc.).

Unklar bleibt bei Sabatier leider die zentrale Frage, wie es zur Bildung der Inhalte eines belief-systems bei individuellen oder institutionellen Akteuren kommt. Er äußert sich nur insoweit, als er erstens sagt, dass „deep core beliefs“ schon in der Kindheit entstehen und zweitens, dass Akteure nicht nur den eigenen Nutzen maximieren wollen, sondern sehr wohl in der Lage sind, Kompromisse mit übergeordneten Interessen einzugehen. Insofern ist zumin-

dest an dieser Stelle bei Sabatier die Verbindung von Mikro- und Makro- betrachtung nicht gelöst. Ich möchte in dieser Arbeit davon ausgehen, dass die Bildung von „deep core beliefs“ bei Organisationen eine kulturelle Vermittlung sozi-ökonomischer Verhältnisse darstellt. Damit meint deep core belief bei organisatorischen Akteuren etwa das, was in systemtheoretischer Sprache konstitutiver Sinn von Systemen genannt wird. Handelt es sich um die beliefs natürlicher Personen sind darüber hinaus noch biographische und psychologische Einflüsse zu berücksichtigen.

Neben den beliefs als akteurszentrierten Erklärungsmustern berücksichtigt Sabatier auch stabile und dynamische externe Faktoren für die Politikfeldanalyse. Stabile Faktoren sind diejenigen, die ein Policy-Subsystem von der Systemebene dauerhaft strukturieren: wesentliche Eigenschaften des jeweiligen Politikbereiches, die grundlegende Verteilung der natürlichen Ressourcen, fundamentale kulturelle Wertvorstellungen und soziale Strukturen und grundlegende Rechtsstrukturen.⁵⁴ Dynamische externe Faktoren, die exogene Wandlungsprozesse in Policy-Subsystemen hervorrufen sind dagegen: Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen und der Technologie, Veränderungen in der öffentlichen Meinung, Veränderungen in den Regierungskoalitionen auf gesamtstaatlicher Ebene sowie Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen.⁵⁵

Maßgeblich für die Politikentwicklung in einem Politikfeld hält Sabatier in der Regel nicht einzelne Akteure, seien es Personen oder Organisationen, sondern Koalitionen. In einem Politikfeld bilden sich meist zwei bis vier Koalitionen. Dafür seien nicht kurzfristige Interessen, sondern langfristig stabile Übereinstimmungen bzw. große Überschneidungen in den „deep core beliefs“ der Koalitionsmitglieder verantwortlich. Politik „vollzieht sich als Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Policy-Advocacy-Koalitionen innerhalb eines Politikfeldes, die sich wiederum (...) um Wertvorstellungen/Überzeugungen oder handlungsleitende Orientierungen herum verbinden (Belief Systems).“⁵⁶ Advocacy-Koalitionen bestehen dann aus "Personen in unterschiedlichen Positionen (...), die ein spezifisches belief-system teilen - d.h. ein Set von grund-

⁵⁴ ebda., S. 124

⁵⁵ ebda., S. 125f

⁵⁶ ebda., S. 119

legenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemrezeptionen - und über längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen.“⁵⁷

Mit der Identifizierung der Koalitionen ist im wesentlichen auch die Beschreibung der Struktur in einem Politikfeld geleistet.

Allerdings müssen nicht alle Akteure auch gleichzeitig Mitglied in einer Koalition sein. Vielmehr ist häufig zu beobachten, dass einzelne Akteure eine unabhängige Position einnehmen. „Diese 'Policy-Brokers', die ein Interesse an Systemstabilität, am Zustandekommen von Mehrheiten und der Herbeiführung von Kompromissen haben, wirken vermittelnd und schlichtend in diesen Auseinandersetzungen zwischen Policy-Advocacy-Koalitionen.“⁵⁸

Wesentliche Aufgabe dieser Arbeit wird es sein, die relevanten Akteure und Koalitionen in den zwei Policy-Subsystemen zu identifizieren und deren belief-systems zu erfassen. Das Interesse gilt der Reaktion der Policy-Subsysteme, ihrer Akteure und Koalitionen, auf die Ausgabenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe sowie in der Sozialhilfe. Dabei kann diese Ausgabenexplosion nicht a priori und ausschließlich als Ergebnis externer Faktoren bezeichnet werden. Natürlich sind bei weitem nicht alle Policy-Entscheidungen der Subsysteme im Untersuchungszeitraum für diese Arbeit von Bedeutung, sondern nur diejenigen, die ursächlich für die Ausgabensteigerung oder als deren Folge zu sehen sind.

Für die Analyse von Policy-Wandel bietet Sabatier über die bislang dargestellten Ansätze hinaus das Konzept des Policy-Lernens an. „Aufgrund der Konzentration auf Advocacy-Koalitionen befasst sich policy-orientiertes Lernen in erster Linie mit langfristigen Veränderungen in der Verteilung von Wertvorstellungen von Menschen innerhalb einer Koalition oder innerhalb eines breiteren Policy-Subsystems. Solche Veränderungen in der Verteilung von „belief-systems“ sind eine Funktion verschiedener Prozesse.“⁵⁹

Inhalte von Policy-Lernen sind die Verbesserung des Verständnisses darüber, welche Ziele dem eigenen „belief-system“ entsprechen, die Verbesserung des eigenen Verständnisses von logischen und Kausalzusammenhängen inner-

⁵⁷ ebda.

⁵⁸ Adrienne Héritier (Hrsg.): a.a.O., Einleitung, S. 17

⁵⁹ Paul A. Sabatier, a.a.O., S. 137

halb eines „belief-systems“ und die Identifizierung und Reaktion auf Herausforderungen für das eigene Wertesystem.⁶⁰ Policy-Lernen kann im Rahmen dieser Arbeit eine wichtige Erklärungsvariable sein. Dies ergibt sich daraus, dass teilweise die gleichen Akteure, die sich zunächst mit einer Ausgabenexplosion im Bereich der Sozialhilfe konfrontiert sahen, einige Jahre später mit dem gleichen Problem im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe umgehen mussten. Nach Sabatiers Konzept des Policy-Lernens wäre zu vermuten, dass die Akteure versuchen, Strategien und Instrumente aus dem einen Teilbereich kommunaler Sozialpolitik auf einen anderen zu übertragen.

1.2 Einordnung in die bisherige Forschung

Kommunale Sozialpolitik kann wissenschaftlich aus sehr unterschiedlicher Perspektive betrachtet werden. In dieser Arbeit werden konkrete politische Prozesse vor Ort in Bezug zu strukturellen Rahmenbedingungen und deren funktionalen Zielsetzungen im bundesstaatlichen politischen System gesetzt. Unterschiedliche Blickweisen ergeben sich zum einen daraus, dass zahlreiche wissenschaftliche Disziplinen sich mit diesem Gegenstand auseinandersetzen wie insbesondere die Verwaltungswissenschaften, die Rechtswissenschaften, die Soziologie, die Pädagogik und die Politikwissenschaft. Zum anderen ist der Gegenstand selbst wiederum so komplex, dass zu einzelnen Aspekten ganze Forschungszweige in den oben genannten wissenschaftlichen Disziplinen existieren. Zu nennen wären hier die Armut- und Sozialhilfeforschung, die Forschung zur (kommunalen) Kinder- und Jugendhilfe, die Korporatismusforschung und insbesondere die politikwissenschaftliche Forschung zur Kommunalpolitik im allgemeinen und zur kommunalen Sozialpolitik im besonderen. Darüber hinaus könnten Forschungsergebnisse gerade im Bereich der kommunalen Sozialpolitik in Bezug zu aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussionen um die Begriffe der "Zivilgesellschaft", der "sozialen Bür-

⁶⁰ ebd., S. 137f

gergesellschaft" oder zum Kommunitarismus gesetzt werden, die Veränderungen im Staat-Bürger-Verhältnis fordern.⁶¹

Angesichts der Fülle möglicher Bezugspunkte ist an dieser Stelle ein erschöpfender Überblick auf die wissenschaftliche Forschungslage nicht möglich. Wenn es also nicht möglich ist, in allen wissenschaftlichen Debatten in die Tiefe zu gehen, so wird dies im folgenden vielleicht durch die Breite und die Berücksichtigung von Ergebnissen unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen ausgeglichen.

Die empirische Forschung, die in dieser Arbeit vorgestellt wird, bezieht sich in erster Linie auf die politikwissenschaftliche Forschung zur Kommunalpolitik und zum Korporatismus und bezieht zweitens die Diskussionen unterschiedlicher Disziplinen zu den Politikfeldern Sozialhilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe mit ein.

1.2.1 Die lokale Politikforschung

Die Kommunalpolitik erfährt seit einiger Zeit auch in der Politikwissenschaft verstärkte Aufmerksamkeit und hat sich als Teildisziplin der Politikwissenschaft in Deutschland etabliert.⁶² Dies war nicht immer so, denn „bis in die zweite Hälfte der 60er Jahre wurde Kommunalpolitik von bundesdeutschen Politikwissenschaftlern, und dies unabhängig von ‚Schulen‘ bzw. politischen ‚Richtungen‘ überhaupt nicht zur Kenntnis genommen.“⁶³

Ralf Kleinfeld teilt die Forschung seit den 60er Jahren in drei Phasen ein:⁶⁴ Von Mitte der 60er bis Mitte der 70er Jahre habe die politikwissenschaftliche Forschung zur Kommunalpolitik durch den wachsenden Beratungsbedarf von

⁶¹ vgl. Gerhard Schröder: Die zivile Bürgergesellschaft - Anregung zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft; in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH) 4/2000, S. 200 - 207, Alois Glück: Im Zeichen einer neuen Bürger- und Sozialkultur - Neue Wege in der Kommunalpolitik; in: Politische Studien, Sonderheft 3/2000, S. 7 - 16, Thomas Meyer: Zivile Bürgergesellschaft und soziale Demokratie; in: NG/FH 11/2000, S. 661 - 665.

⁶² Für einen Überblick siehe u.a. Ralf Kleinfeld: Kommunalpolitik, Opladen 1996, Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen 1999, Hiltrud Naßmacher, Karl-Heinz Naßmacher: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999, Einen umfassenden Überblick zum Stand der lokalen Politikforschung bis 1991 bietet Bernhard Blanke (Hrsg.): Staat und Stadt, PVS Sonderband 22/1991, Opladen 1991

⁶³ Hans See: Kommunalpolitik; in: Iring Fetscher, Herfried Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaften. Ein Grundkurs, Reinbek 1985, S. 583

⁶⁴ zur folgenden Darstellung vgl. Ralf Kleinfeld, a.a.O., S. 24 ff

Städten und Gemeinden im Zuge der Reformpolitik und durch die Forderung nach mehr demokratischer Teilhabe einen erheblichen Aufschwung genommen. Dabei beschäftigte sich die Forschung nicht nur mit der Stellung der Kommunen im gesamtstaatlichen System, sondern auch mit konkreten kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen. Im Gegensatz zu einer institutionell geprägten Sichtweise setzte sich eine umfassende Analyse lokaler Politik durch, die wissenschaftsintern 1975 ihren Niederschlag in der Gründung des Arbeitskreises „Lokale Politikforschung“ innerhalb der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft unter der Leitung von Rolf-Richard Grauhan fand. Den Zeitraum zwischen Mitte der 70er und Mitte der 80er Jahre bezeichnet Kleinfeld als „Phase der Binnendifferenzierung“. Diese ist gekennzeichnet durch auf Politikberatung abzielende Politikfeldanalysen zu einzelnen Teilbereichen kommunaler Politik und die Entwicklung des dafür notwendigen wissenschaftlichen Instrumentariums. Sie endete mit einer gewissen Ernüchterung ob des geringen Erfolges, so wie es weiter oben insgesamt für die Politikfeldforschung dieser Zeit beschrieben wurde.

Externe Anstöße sieht Kleinfeld als verantwortlich für neue Schwerpunkte seit Mitte der 80er Jahre: Zu nennen ist hier insbesondere die Krise der Arbeitsgesellschaft mit den damit verbundenen negativen Effekten für die Kommunen. Margit Mayer stellt 1991 mit Blick auf die westlich-europäischen Staaten weitgehende Übereinstimmung in drei Entwicklungen fest: der Verschärfung sozialräumlicher Polarisierungsprozesse, der Mobilisierung lokaler Politik für wirtschaftliche Entwicklung und der Umstrukturierung des lokalen Wohlfahrtsstaates von der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu einer moderierenden und koordinierenden Rolle der Kommunen.⁶⁵ Darüber hinaus beeinflusste in den 90er Jahren die Hoffnung politischer Akteure auf eine Erneuerung staatlicher Politik von unten, wie sie insbesondere Sozialdemokraten und Grüne als Gegenmacht zur konservativ-liberalen Bundesregierung etablieren wollten, die lokale Politikforschung.

⁶⁵ Margit Mayer: Neue Trends in der Stadtpolitik - eine Herausforderung für die Lokale Politikforschung; in: Bernhard Blanke, a.a.O. S. 51 - 71

Die Entwicklung und Implementierung kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern nimmt seit Anfang der 90er Jahre einen großen Raum in der kommunalpolitischen Forschung ein.⁶⁶

Kleinfeld unterscheidet über die Jahre acht theoretische Ansätze in der politikwissenschaftlichen Forschung zur Kommunalpolitik:⁶⁷ die institutionalistische Perspektive, die Community-Power-Forschung, die lokale Politikforschung, die Implementations- und Wirkungsforschung, die Stadtpolitik, die Local-Governance-Forschung die Regulationstheorie & Local-State-Theorie, sowie die postfordistische Kommunalpolitik. Während die institutionalistische Perspektive und die Community-Power-Forschung als zu eng gelten können, weil sie jeweils wichtige Faktoren nicht ausreichend berücksichtigen, besteht die Gemeinsamkeit der lokalen Politikforschung, der Local-Governance-Forschung und der Local-State-Theorie darin, dass sie erstens bei der Analyse lokaler politischer Entscheidungsvorgänge deren horizontale und vertikale Vernetzung berücksichtigen, dabei zweitens nicht nur formal oder institutionell definierte Akteure betrachten und drittens der lokalen Politik die Chance einräumen, strukturell vorgegebene Handlungsspielräume unterschiedlich zu nutzen.⁶⁸

Einflussreich in der politikwissenschaftlichen Debatte ist die These, dass alle wesentlichen kommunalpolitischen Entscheidungen von einer kleinen Gruppe von Vorentscheidern vorbereitet und dominiert würden.⁶⁹

Bis heute ist die Relevanz kommunalpolitischer Entscheidungen für das Policy-Ergebnis eine der am heftigsten umstrittenen Fragen in der Politikwissenschaft. Zahlreiche Arbeiten befassten sich dabei sowohl mit der generellen Relevanz kommunalpolitischer Entscheidungen als auch mit der Frage, ob unterschiedliche parteipolitische Mehrheitsverhältnisse zu unterschiedlichen politischen Ergebnissen führen.⁷⁰ Einer der prominentesten Kritiker dieser These in der aktuellen Diskussion ist Hartmut Häussermann. Er kommt zu dieser Einschätzung: „Die bisher betrachteten Ergebnisse empirischer Studien

⁶⁶ vgl. u.a. Frank Berg, Martin Nagelschmidt, Hellmut Wollmann: Kommunalere Institutionenwandel, Opladen 1996

⁶⁷ Ralf Kleinfeld, a.a.O., S. 39 ff

⁶⁸ vgl. Susanne Benzler, Hubert Heinelt: Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Opladen 1991

⁶⁹ vgl. Hiltrud Naßmacher: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999, S. 317 ff

haben die Frage, ob sich in der kommunalen Politik systematische Unterschiede je nach vorherrschender politischer Partei zeigen, überwiegend negativ beantwortet. Bei der Erklärung greifen alle Studien zumindest teilweise auf strukturelle Faktoren zurück, insbesondere auf die Einflüsse zentral finanzierter Programme. Die geringe parteipolitische Differenzierung der Kommunalpolitik in Deutschland ist also ein indirekter Hinweis darauf, dass die institutionellen Rahmenbedingungen wenig Spielraum für lokal spezifische Politik zulassen.⁷¹

Meines Erachtens ist diese Schlussfolgerung jedoch weder begriffslogisch ausreichend begründet noch inhaltlich zutreffend. Bislang wurde in dieser Arbeit gezeigt, dass die Bestimmungsfaktoren für kommunalpolitische Entscheidungen äußerst komplex sind. Die Tatsache, dass Unterschiede in den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen keine dramatischen Unterschiede im Politikergebnis bewirken, lässt noch lange nicht den Schluss zu, dass gar keine kommunalpolitischen Handlungsspielräume existierten. Auch spricht die empirisch gewonnene Aussage, dass unterschiedliche Kommunen selten unterschiedliche Politik verfolgen, nicht für die Behauptung, dass sie es auch nicht könnten. Darüber hinaus muss bei dieser Frage sicherlich zwischen freiwilligen Leistungen und kommunalen Pflichtaufgaben unterschieden werden. Bei freiwilligen Leistungen wie z.B. Subventionen in der Wirtschaftsförderung oder bei den Förderungen von Vereinen sind Steuerungsmöglichkeiten leicht vorstellbar. Schwieriger ist politische Steuerung möglicherweise im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben, die ja Gegenstand dieser Arbeit sind. Für eine, wenn auch begrenzte, politische Gestaltungsfreiheit auch bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben spricht erstens, dass die gesetzlichen Grundlagen selbst schon gewisse Spielräume eröffnen und zweitens die immer wieder gemachte Erfahrung, dass die normative Kraft von Bundesgesetzen, auch wenn es sich um Leistungsgesetze handelt, stark von der ausführenden kommunalen Verwaltung abhängt.

Für die Erwartung wachsender kommunalpolitischer Handlungsspielräume sprechen darüber hinaus der bundesweite Trend zur Verlagerung von Aufga-

⁷⁰ E.W. Gabriel, V. Kunz, T. Zapf-Schramm: Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens, München 1990, Wolfgang Jaedicke u.a.: Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat, Opladen 1991

⁷¹ Hartmut Häußermann: Die Bedeutung „lokaler Politik“ – neue Forschung zu einem alten Thema; in: Bernhard Blancke, a.a.O., S. 44

ben vom Bund und den Ländern auf die Kommunen und die in den Kommunen selbst sehr intensiv geführte Diskussion um neue Steuerungsmodelle. Letztere bezieht sich in einer verkürzten Form vorwiegend auf verwaltungsinterne Steuerung, teilweise jedoch auf die kommunalpolitische Arena insgesamt, wobei hier eine neue funktionelle Zuweisung zwischen Verwaltung, Bürgern und Rat im Mittelpunkt des Interesses steht.⁷²

Wesentlich für die Beurteilung der Steuerungsfähigkeit der Kommunen wird darüber hinaus sein, ob es in der Kommunalpolitik überhaupt als sinnvoll und notwendig angesehen wird, über die Umsetzung von bundesgesetzlichen Aufgaben hinaus eigene politische Akzente zu setzen. Dies wird besonders dann der Fall sein, wenn durch steigenden Kostendruck ein Politikfeld wie die kommunale Sozialpolitik zu einem Sprengsatz für die gesamte Entwicklung der Kommunen zu werden droht. Diese Beobachtung lässt sich in der Tat empirisch bestätigen.

In den 80er und 90er Jahren wurde, ausgelöst durch Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit, die Sozial-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu einem zentralen Feld der Kommunalpolitik und damit auch der lokalen Politikforschung.⁷³ Jaedicke u.a. nennen vier Diskussionsstränge, die einen wohlfahrtsstaatlichen Perspektivenwechsel hin zu einem größeren Interesse an kommunaler Sozialpolitik bewirkten:⁷⁴ Zum ersten die wachsende Kritik an dem begrenzten steuerungstheoretischen Leistungsvermögen der Medien Recht und Geld und die damit verbundene Forderung nach mehr personalen, sozialräumlich orientierten Instrumenten. Zum zweiten die Ergebnisse der Implementationsforschung, die verdeutlichten, dass der Erfolg sozialpolitischer Programme in hohem Maße von der lokalen Umsetzung abhängt. Zum dritten wurden gesellschaftliche Verwerfungen und Konflikte in städtischen Ballungsräumen besonders deutlich und zogen eine besondere Aufmerksamkeit auf sich. Zum vierten hegten Sozialwissenschaftler und Politiker, letztere vor allem aus Kommunen mit rot-grüner Mehrheit, die Hoffnung, mit einer Sozialpolitik

⁷² vgl. Hubert Heinelt (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen 1997, Katrin Möltgen: Politik im Neuen Steuerungsmodell, Hamburg 2001

⁷³ vgl. Wolfgang Jaedicke u.a., a.a.O., S. 14 ff, insb. Anm. 12

⁷⁴ ebda., S. 15 ff

von unten einen Gegenpol zur Sozialpolitik der liberal-konservativen Bundesregierung seit 1982 bilden zu können.⁷⁵

Sowohl einzelne Fallstudien als auch systematische Arbeiten leiden jedoch häufig an einer Schwäche, die Jaedicke u.a. bereits 1990 diagnostizierten: "Es überwiegt eine Sichtweise, die nach Art eines Reiz-Reaktionsschemas aus dem bloßen Vorhandensein sozialer Probleme bereits auf ihre Wahrnehmung und Bearbeitung durch kommunale Sozialpolitik schließt, die Frage der Transformierung sozialer Probleme in politische Themen also ausklammert. Dass die Kommunen zwangsläufig ein sozialpolitisches Engagement entwickeln und nicht etwa einen fiskalischen Sparkurs verfolgen, wird allein schon wegen ihrer räumlichen Nähe als selbstverständlich angenommen. (...) Unter den an allgemeineren Handlungsbedingungen kommunaler Politik interessierten Studien mangelt es bislang an Untersuchungen, die dem Einfluss politischer und institutioneller Faktoren in detaillierten, qualitativ orientierten Analysen nachspüren."⁷⁶ Auch heute noch müssen zahlreiche Studien sich diese Kritik zu recht gefallen lassen. Gerade die Analyse konkreter politischer Entscheidungen trägt zur Profilierung der Politikwissenschaft gegenüber rechtswissenschaftlichen, verwaltungswissenschaftlichen und sozialpädagogischen Forschungsansätzen zur kommunalen Sozialpolitik bei.

In den 90er Jahren trugen die Sozialwissenschaften wesentlich zu einem "Paradigmenwechsel" von kommunaler Sozialpolitik zu sozialer Kommunalpolitik bei.⁷⁷ Von Bedeutung war insbesondere eine wissenschaftlich fundierte Sozialberichterstattung, die die kommunalpolitischen Akteure unter Handlungsdruck setzte und zu einer ganzheitlicheren Betrachtungsweise kommunaler Entwicklungen führte.⁷⁸

⁷⁵ vgl. Hellmut Wollmann: Implementation durch Gegenimplementation von unten; in: Renate Mayntz (Hrsg.): Implementation politischer Programme II, Opladen 1983, S. 168 - 196

⁷⁶ Wolfgang Jaedicke u.a., a.a.O. S. 163 ff

⁷⁷ vgl. Petra Schmidt-Urban: Sozialraum Stadt; in: Blätter der Wohlfahrtspflege 11+12/97 S. 233 - 235

⁷⁸ vgl. Hans-Uwe Otto, Maria-Eleonora Karsten (Hrsg.): Sozialberichterstattung, Weinheim und München 1990, Petra Schmidt-Urban u.a. Kommunale Sozialberichterstattung, Arbeitshilfen des Deutschen Vereins, Heft 4, Frankfurt 1992

1.2.2 Die (Neo-)Korporatismusforschung

Die Korporatismusforschung⁷⁹ unterscheidet den Makro-Korporatismus vom Meso-Korporatismus.⁸⁰ "Während es im Makro-Korporatismus, der historisch jüngeren Datums und instabil ist, um Probleme der interessenorganisatorischen Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Konflikte geht, steht bei der Untersuchung der traditionsreichen und stabilen meso-korporatistischen Phänomene die 'Beleihung' organisierter Privatinteressen mit öffentlichen Regulierungsaufgaben und Verantwortlichkeiten zum Zwecke der Staatsentlastung im Vordergrund."⁸¹

Während der Makro-Korporatismus in den 90 Jahren und besonders seit dem Wahlsieg der rot-grünen Koalition 1998 wieder eine Blüte erlebt,⁸² sehen Wissenschaftler eine ernste Krise meso-korporatistischer Politikstrukturen, gerade auch im Bereich kommunaler Sozialpolitik.⁸³ Korporatistische Strukturen sind in mehr oder weniger starker Ausprägung auf nahezu allen Politikfeldern zu finden. Die Sozialpolitik ist jedoch der traditionsreichste und bis heute bedeutendste Politikbereich, in dem nichtstaatliche Organisationen öffentliche Leistungen erbringen und großen Einfluss auf die Politikentwicklung ausüben. Auf dem sogenannten Dritten Sektor neben der marktförmig organisierten Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung befanden sich die freigemeinnützigen Träger über Jahrzehnte in einer privilegierten Situation, die sich jedoch vor allem durch die finanzielle Krise des Sozialstaates rasant verändert.⁸⁴ Zwei zunächst unabhängige Trends verstärken sich dabei gegenseitig: Zum einen bewirkten Forderungen nach der Einführung der Neuen Steuerung, wie insbesondere von der KGSt erhoben, bei gleichzeitig schlechter

⁷⁹ für einen Überblick vgl.: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände, PVS Sonderheft 25, Opladen 1994, Rüdiger Voigt: Der kooperative Staat; in: ders. (Hrsg.): Der kooperative Staat, Baden-Baden 1995, Roland Czada: Korporatismus / Neo-Korporatismus; in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, München 1996, S. 365 - 370

⁸⁰ Holger Backhaus-Maul, Thomas Olk: Vom Korporatismus zum Pluralismus? - Aktuelle Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden; in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 3/97, S. 25

⁸¹ ebda., S. 25f

⁸² vgl. die Beiträge in APuZ 26-27/2000, Zum "Konjunkturzyklus" des Korporatismus vgl. Philippe Schmitter, Jürgen Grote: Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft; in: PVS 3/1997, S. 530 - 554

⁸³ Im Gegensatz zu anderen sieht Erhard Treutner einen weiteren Ausbau korporatistischer Strukturen in der kommunalen Sozialpolitik voraus. Erhard Treutner: Kooperatives Handeln in der kommunalen Sozialpolitik und Sozialverwaltung; in: Rüdiger Voigt, a.a.O., S. 290

werdender Finanzsituation der Kommunen einen bisher nie gekannten Druck auf die kommunale Sozialpolitik hin zu mehr Dienstleistungsorientierung und einer marktförmigen Beziehung zwischen den Leistungserbringern und deren Auftraggebern.⁸⁵ Gleichzeitig war damit eine Beschränkung kommunalpolitischer Entscheidungen auf das "Was?" und eine Delegation des "Wie?" auf die kommunalen Verwaltungen verbunden.⁸⁶

Zum anderen befinden sich die Wohlfahrtsverbände als "intermediäre Organisationen"⁸⁷ ohnehin in einem tiefgreifenden Wandel. Während die eigene Mitgliedschaft und das ideologische Fundament der Verbände rasant bröckelten, wuchs gleichzeitig angesichts wachsender Sozialausgaben des Staates die wirtschaftliche Bedeutung der Verbände.⁸⁸ In der Folge gerieten die Wohlfahrtsverbände unter einen doppelten Druck:⁸⁹ Zum einen reagierte der Staat auf das Quasi-Monopol der Wohlfahrtsverbände mit der Zulassung von privater, auch gewerblicher Konkurrenz.⁹⁰ Die angeschlagene Legitimation einer Vormachtstellung der Wohlfahrtsverbände gegenüber Staat und privater Konkurrenz verstärkte diesen Trend zum anderen noch.

Die Wohlfahrtsverbände reagierten auf diesen Druck mit einer Doppelstrategie.⁹¹ Einerseits setzten sie verstärkt auf ihre Rolle als Sozialanwälte und mischten sich in öffentliche Diskussionen ein, um die eigene legitimatorische Sonderrolle im Vergleich zur privaten Konkurrenz zu unterstreichen.⁹² Andererseits richteten sie die eigene Organisation neu so aus, dass die Verbände auch im Wettbewerb bestehen konnten.⁹³

⁸⁴ Rainer Berger: Der Umbau des Sozialstaates, Opladen 1999

⁸⁵ vgl. Holger Backhaus-Maul: Trägerkonkurrenz und Wirtschaftlichkeitsmaximen im Sozialsektor; in: NDV 9/96, S. 280 - 286

⁸⁶ vgl. Jan Schröder: Politische Steuerung im Sozialbereich; in: NDV 6/96, S. 193

⁸⁷ vgl. Susanne Angerhausen u.a.: Überholen ohne aufzuholen, Opladen 1998, S. 18ff

⁸⁸ So beschäftigten sie 1996 mehr als 1,1 Mio. Menschen, siehe Holger Backhaus-Maul: Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure, in: APuZ 26-27/00, S. 25

⁸⁹ Holger Backhaus-Maul und Thomas Olk sprechen von innerer und äußerer Pluralisierung. Holger Backhaus-Maul, Thomas Olk, a.a.O., S. 30

⁹⁰ Dies geschah teilweise auch durch gesetzgeberische Änderungen (Einführung des KJHG, Pflegeversicherungsgesetz, AFG-Novellen), teils durch geändertes Verwaltungshandeln.

⁹¹ vgl. Norbert Wohlfahrt: Mehr Wettbewerb - Folgen für freie Träger und ihre sozialen Dienste; in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 1997, S. 12

⁹² vgl. u.a. Leitantrag zur AWO Sonderkonferenz im September 2002: Soziale Demokratie im Wandel, S. 28 ff

⁹³ vgl. Ulli Arnold, Bernd Maelicke (Hrsg.) Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden 1998

Mit der „Ökonomisierung der Wohlfahrt“⁹⁴ geht ein Bedeutungswandel sozialer Arbeit einher. Ziel sozialer Arbeit ist nicht mehr vordergründig die Herstellung von Gerechtigkeit in der Art der weltanschaulichen Vorstellung des Trägers, sondern zunächst die Herstellung einer sozialen Dienstleistung als Ware.⁹⁵ Ob diese Ware gekauft wird und welcher Preis dafür erzielt wird, entscheidet sich unter den Bedingungen des Marktes. Je stärker geschützte korporatistische Beziehungen des Dritten Sektors zwischen öffentlichen und freien Trägern sich in die Richtung eines Wettbewerbes der Anbieter um den (befristeten) Zuschlag zur Produktion sozialer Dienstleistungen verändern, wobei Qualität und Preis zu den entscheidenden Kriterien der Auftragsvergabe werden, desto eher wird die Gefahr gesehen, dass sich der Ethos sozialer Arbeit verändert.⁹⁶ Gleichzeitig wird der Ruf nach einer Wiederbelebung ehrenamtlicher Strukturen in den Wohlfahrtsorganisationen laut, um diese vor Identitätsverlusten und zu großen ökonomischen Abhängigkeiten zu bewahren.⁹⁷

1.2.3 Die Sozialhilfeforschung

Die Sozialhilfe ist in der Bundesrepublik ein gut erforschter Teilbereich des Sozialstaates, wobei insgesamt die Hilfen zum Lebensunterhalt deutlich im Vordergrund stehen und den Hilfen in besonderen Lebenslagen eine nachgeordnete Bedeutung zukommt. Dabei können mindestens fünf Felder der Sozialhilfeforschung ausgemacht werden:

Zum ersten fragt die Wissenschaft nach Aufgabe und Leistung der Sozialhilfe im System des Sozialstaates insgesamt. Dabei wird von vielen Autoren die These diskutiert, dass die Sozialhilfe an die Stelle vorgelagerter Sozial(versicherungs)systeme, vor allem der Arbeitslosenversicherung, tritt, die

⁹⁴ Rainer Berger, a.a.O., S. 291 ff

⁹⁵ vgl. Andreas Schaarschuch: Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung; in: Neue Praxis 6/1999, S. 543 ff

⁹⁶ Wolfgang Maaser: Qualität und Ethos – Normative Aspekte der Qualitätssicherung von sozialer Arbeit; in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2/2002, S. 135 ff

⁹⁷ Elke Steinbacher: Wohlfahrtsverbände und bürgerschaftliches Engagement – eine Allianz für die Gesellschaft?; in: Neue Praxis 2/2002, S. 135 ff

ihre Leistungen eingeschränkt haben.⁹⁸ Den Kommunen komme die Rolle eines "Sozialstaates in Reserve" zu.

Als Reaktion darauf werden von Wissenschaftlern und fast allen relevanten sozialpolitischen Akteuren u.a. Modelle einer sozialen Grundsicherung gefordert, die jedoch in sehr unterschiedliche Richtungen gehen.⁹⁹ Stephan Leibfried verweist darauf, dass die politische Diskussion um die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) nicht mit der Höhe der dafür aufgewendeten Mittel zusammenhänge.¹⁰⁰ Da die Sozialhilfe am unteren Ende des Sozialstaates steht, setzt sie von unten Maßstäbe für alle anderen Sozialleistungen, ob sie nun aus Sozialversicherungen resultieren, aus Leistungsgesetzen oder dem Steuerrecht.¹⁰¹

Zum zweiten richtet die Wissenschaft ihren Blick auf Lebenslagen von Sozialhilfeempfängern und untersucht die Ursachen für den Eintritt in den Sozialhilfebezug. Von besonderer Bedeutung sind hier die Bremer Langzeitstudie von Sozialhilfeempfängern, die in Längsschnittuntersuchungen Neuantragsteller auf Hilfe zum Lebensunterhalt aus den Jahren 1983 bis 1989¹⁰² und 1989 bis 1994 untersuchte.¹⁰³ In Übereinstimmung mit Daten des sozioökonomische Panels kommt sie zu dem Ergebnis, dass der Bezug von Sozialhilfe für die weit überwiegende Mehrheit der Hilfeempfänger, insbesondere für Männer im arbeitsfähigen Alter, nur ein vorübergehender Zustand sei. Für die allermeisten Bezieher bedeute Armut nicht gleichzeitig Langzeitarmut.

Zum dritten beschäftigt sich die Forschung sehr intensiv in zahlreichen Fallstudien und systematischen Arbeiten mit den Bemühungen von Kommunen,

⁹⁸ vgl. Stephan Leibfried, Lutz Leisering u.a.: Zeit der Armut, Frankfurt 1995, Hans-Peter Klös: Reform der Sozialpolitik aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Perspektive, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.): Sozialreform und Zukunft der Sozialhilfe, Bonn 1995, S. 33-64, Barbara Riedmüller, Thomas Olk: Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat? Eine Einführung; in: dieselben (Hrsg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen 1994, S. 9-33, Walter Hanesch: Sozialpolitik und arbeitsmarktbedingte Armut; in: APuZ 31-32 /95, S. 14-23, Walter Hanesch: Krise und Perspektive der sozialen Stadt, in: APuZ 50/96, S. 22, vgl. auch: Hans-Jürgen Hofmann: Kommunale Beschäftigungshilfe für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, Berlin 1989, S. 16ff, Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: a.a.O., S. 457

⁹⁹ vgl. Bruno Kaltenborn: Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, Baden-Baden 1998

¹⁰⁰ Stephan Leibfried: Reform der Sozialhilfe aus Sicht der Wissenschaft; in FES (Hrsg.): a.a.O., S. 65-84

¹⁰¹ vgl. Gerd Wenzel: Sozialhilfereform aus Sicht der Länder; in: FES (Hrsg.): a.a.O. S. 85

¹⁰² Petra Buhr, Monika Ludwig, Tom Priester: Die Bremer 10%-Stichprobe von Sozialhilfeakten, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen Arbeitspapier 1/1989

insbesondere mit Programmen der Hilfe zur Arbeit einen eigenen Beitrag zum Abbau der Sozialhilfekosten zu leisten. Diese Fallstudien untersuchen die Organisation, Zielsetzung und Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Dabei wird deutlich, dass es innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen der §§ 18-20 BSHG eine bunte Palette im Detail unterschiedlicher lokaler Modelle gibt.¹⁰⁴

Zum vierten existieren zahlreiche juristische, verwaltungswissenschaftliche oder sozialpädagogische Aufsätze und Monographien, die sich mit einzelnen gesetzlichen Änderungen und deren Auswirkungen in der Praxis beschäftigen. Zum fünften liefert die international vergleichende Sozialhilfeforschung einen wichtigen Vergleichsmaßstab für die deutsche wissenschaftliche und sozialpolitische Debatte.¹⁰⁵ Ein Beispiel dafür ist die Diskussion zu "welfarization" in den USA, wo die These vertreten wird, dass Sozialhilfe abhängig mache, "indem sie Hilflosigkeit lehre und teilweise sogar zur Entstehung einer Kultur der Abhängigkeit beitrage."¹⁰⁶ Ähnliche Diskussionsbeiträge sind auch aus Deutschland bekannt.¹⁰⁷ Unabhängig von ideologischen Auseinandersetzungen gilt die große Reform der Sozialhilfe 1996 in den USA vielen als Beispiel, von dem man lernen könne.¹⁰⁸

¹⁰³ vgl. Petra Buhr: Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen 1995, Stephan Leibfried, Lutz Leisering u.a., a.a.O., Monika Ludwig: Armutskarrieren zwischen sozialem Abstieg und Aufstieg, Opladen 1995

¹⁰⁴ vgl. Hans-Jürgen Hofmann: Kommunale Beschäftigung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zwischen politischen Interessen und sozialpädagogischen Intentionen unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Landesprogramms "Arbeit statt Sozialhilfe", Berlin 1989, Peter Klein, Stephan Leibfried, Tom Priester: Chancengleichheit in der Hilfe für Arbeit; in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) 11/91 S. 386-391, Frank Schindler, Guido Freidinger: Lohnkostenzuschuß als Weg aus der Sozialhilfe; in: NDV 12/96, S. 382-388, Dokumentation der Fachtagung des Deutschen Vereins vom 03.12.97 in Hildesheim zum Thema "Arbeit statt Sozialhilfe"; in: NDV 2/1998 S. 33-45, Petra Fuchs, Matthias Schulze-Böing: Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik - Zwischenbilanz und Perspektiven Frankfurt 1999, Jürgen Kempken, Achim Trube: Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit, Münster 1997, Stefan Empter, Frank Frick (Hrsg.): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen, Gütersloh 1999, Frank Frick: Modelle für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Arbeitsämtern, in: AKAA (Hrsg.): Integrative Arbeitsmarktpolitik, Saarbrücken 2000, Hubert Heinelt: Kommunale Arbeitsmarktpolitik, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.) a.a.O., S. 633 ff

¹⁰⁵ für einen Überblick vgl. Petra Buhr: Sozialhilfe im internationalen Vergleich, NDV 12/97, S. 384-390, Stephan Leibfried: Sozialstaat Europa?; in: NDV 9/1990, S. 301

¹⁰⁶ Stephan Leibfried, Lutz Leisering, u.a., a.a.O., S. 131, Thomas Gebhardt: Ending welfare as we know it: Die US-amerikanische Sozialhilfereform 1993-1996, ZeS Arbeitspapier 2/1997

¹⁰⁷ vgl. Unternehmerinstitut e.V.: Mehr netto für alle, Bonn 1997

¹⁰⁸ vgl. Friedhelm Knorr: Konsequente Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in Arbeit - Reform in den USA; in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 2/2000, S. 73-77

Spätestens seit der Vorlage des Berichtes der Hartz-Kommission¹⁰⁹ und der von der jetzigen Regierung und Opposition angestrebten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist klar, dass sich der Gegenstand der Sozialhilfeforschung rasant verändern wird – auch wenn abschließende Entscheidungen erst nach Beendigung dieser Arbeit zu erwarten sind. Auf der Grundlage der aktuellen Diskussion weisen aber etwa Achim Trube und Norbert Wohlfahrt darauf hin, dass Voraussetzung für die Gewährung des neuen Arbeitslosengeldes II sein soll, dass eine Person dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung steht (- wie auch immer dies im Detail definiert werden soll). Die bisherigen fachlichen Standards sozialer Arbeit mit Sozialhilfeempfängern würden „mit der Zuschneidung des Fallmanagements auf die Arbeitsmarktintegration dahingehend verändert, dass Erwerbstätigkeit als alleinige Bedingung für soziale Integration angesehen wird.“¹¹⁰

1.2.4 Die Kinder- und Jugendhilfeforschung

Man kann zu Recht behaupten, dass die Kinder- und Jugendhilfe in der lokalen Politikforschung und der Sozialpolitikforschung bislang sehr stiefmütterlich behandelt worden ist.¹¹¹ Dies gilt besonders im Hinblick auf Untersuchungen einzelner Policies der örtlichen Jugendhilfeträger.¹¹² In jüngerer Zeit wird die Kinder- und Jugendhilfe in politikwissenschaftlichen Handbüchern zur Kommunalpolitik deutlicher wahrgenommen. Die entsprechenden Aufsätze leisten jedoch im wesentlichen nur eine Positionsbestimmung der Kinder- und Jugendhilfe innerhalb des sozialpolitischen und kommunalpolitischen Bezugsrahmens und sind meist von Praktikern aus der kommunalen Sozialverwaltung

¹⁰⁹ Peter Hartz u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002

¹¹⁰ Achim Trube, Norbert Wohlfahrt: Das Hartz-Konzept – Konsequenzen für personenbezogene Dienstleistungen; in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 3/2003, S. 23

¹¹¹ So findet beispielsweise die Kinder- und Jugendhilfe keine Erwähnung in: Manfred G. Schmidt: Sozialpolitik in Deutschland, Opladen 1998. Dieses Werk gilt im Bereich der Einführung in die Sozialpolitik wohl als Standardwerk.

¹¹² Ausnahmen hiervon sind: Ronald Biesten: Systemwandel und Gemeinde-Selbstverwaltung, Halle/Saale 1996, S. 220 -258, Giesela Florstedt-Borowski: Kommunale Entscheidungsverläufe im Spannungsfeld zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung, Frankfurt 1995, S. 153 - 200, Dietmar Kress: Zum Aufbau der Jugendhilfe und der Jugendarbeit in den neuen Bundesländern, Opladen 1997, Brigitte Mohn: Kommunale Jugendhilfe im Übergang Witten 1993, Alexandra Werner: Horizont und Hindernisse: Zur Implementation von Jugendhilfeplanung gemäß KJHG, Bamberg 1997

verfasst.¹¹³ Die Darstellung¹¹⁴ politischer Entscheidungsprozesse in den Kommunen kommt dabei jedoch zu kurz. Eine breitere wissenschaftliche Forschungslage gibt es vorwiegend aus juristischer,¹¹⁵ sozialpädagogischer oder erziehungswissenschaftlicher Perspektive.

Die wissenschaftliche Debatte zur Ausführung der Kinder- und Jugendhilfe durch die Landkreise als örtliche Träger wird bereits seit einigen Jahren, u.a. angestoßen von der KGSt, von Diskussionen und Modellen zur Reform der Jugendhilfe bestimmt. „Wie in vielen anderen Feldern des sozialen Sektors stehen Dezentralisierungs- und Flexibilisierungsstrategien auch in der jugendhilferechtlichen Praxis derzeit hoch im Kurs. In dieser Hinsicht hat sich der Begriff „Sozialraumorientierung“ eingebürgert. (...) Im wesentlichen geht es um gedeckelte Budgets für bestimmte Jugendhilfeleistungen sowie um den Aufbau von Trägerverbänden, bestehend aus staatlichen und privaten Trägern der Jugendhilfe. Der kommunalpolitische Anreiz besteht im Falle fester Budgets vor allem in der Kalkulation der anfallenden Ausgaben. Privatanbieter werden in den Status von „Hoflieferanten“ gehoben.“¹¹⁶ Diese Diskussion ist sowohl eine Reaktion auf den zunehmenden Kostendruck als auch eine Folge grundlegender Diskussionen zur Modernisierung öffentlichen Handelns, wie sie insbesondere in den Verwaltungswissenschaften geführt wird.¹¹⁷

Modelle der Neuen Steuerung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe führen bei deren Befürwortern zu einer interessanten Koalition zwischen Experten für die Leistungserbringung, die sich aus der Sozialraumorientierung der Hilfestellung qualitative Verbesserungen versprechen,¹¹⁸ und denjenigen, die von

¹¹³ Dieter Greese: Kommunale Kinder- und Jugendpolitik; in: Dieter Roth, Hellmut Wollmann, a.a.O., S. 717 -731, Gerhard Merz, Andreas Prinz: Kommunale Kinder- und Jugendpolitik - mühevoller Annäherung an ein neues Selbstverständnis; in: Bertold Dietz u.a. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen 1999, S. 433 - 450

¹¹⁴ Herbert Bassarak, Klaus Maciol: Von der kommunalen Sozialpolitik zur sozialen Kommunalpolitik; in Bertold Dietz u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 526f

¹¹⁵ vgl. u.a. Christian Bernzen: Die rechtliche Stellung der freien Jugendhilfe, Köln 1993, Ingo Richter: Das Kinder- und Jugendhilferecht als Teil des Sozialrechtes; in: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 2/2000, S. 112 - 122, Johannes Münder u.a.: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG, Münster 1997, Johannes Münder: 10 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz: Renovierungs-, Modernisierungs- und Reformbedarf, RdJB 2/2000, S. 123 - 132

¹¹⁶ Ernst-Wilhelm Luthé: Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im „Sozialraum“ der Jugendhilfe; in: NDV 8/2001, S. 247

¹¹⁷ vgl. u.a. Hermann Hill: Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer 1998, ders.: Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitsheft 109, Speyer 1997, Carl Böhret: Verwaltungsmodernisierung im funktionalen Staat: Chancen und Risiken, Speyerer Arbeitshefte 107, Speyer 1997

¹¹⁸ vgl. Wolfgang Hinte u.a., a.a.O.

der damit verbundenen Budgetierung der Ausgaben Einsparpotentiale für die kommunalen Haushalte ausschöpfen wollen. In der Praxis sehen solche Modelle der sozialraumorientierten, budgetierten Kinder- und Jugendhilfe so aus, dass der öffentliche Jugendhilfeträger mit einzelnen gemeinnützigen oder gewerblichen privaten Anbietern eine Vereinbarung schließt, wonach letztere in einem definierten Sozialraum und mit einem vorab festgelegten Budget alle anfallenden Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung erbringen. Als problematisch daran sehen Kritiker erstens die Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechtes der Eltern bei der Auswahl des Trägers, der die Leistung erbringen soll. Zweitens wird befürchtet, dass ein vorab festgelegtes Budget trotz des Rechtsanspruchs der Eltern auf die Hilfe dazu führt, dass in zahlreichen Fällen die berechtigte Hilfe nicht gewährt wird, weil das Budget aufgebraucht ist. Beide Kritikpunkte sind aus sozialpolitischen Gesichtspunkten diskussionsbedürftig. Drittens wird kritisiert, dass die Übertragung sämtlicher Hilfen auf wenige, in manchen Fällen nur einen Träger, einen erheblichen Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht darstelle.¹¹⁹ Damit werden Bezugspunkte zur politikwissenschaftlichen Diskussion um den Korporatismus hergestellt, denen auch in dieser Arbeit nachgegangen werden soll. Generell besteht die Befürchtung, dass neuere Ansätze der Sozialraumorientierung in der Praxis „mit der fortschreitenden Haushaltskonsolidierung verknüpft sind und demnach eher den kommunalen Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung entspringt als Programmen zur Sozialintegration und Armutsbekämpfung.“¹²⁰

Mit dem 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung¹²¹ rückt, nicht zuletzt als Reaktion auf die Anwendung betriebswirtschaftlicher Ansätze auf die Kinder- und Jugendhilfe in neuen Steuerungsmodellen,¹²² die Qualität sozialer Arbeit verstärkt in den Mittelpunkt. So sehen die Gutachter Bedarf an „überprüfbaren Verfahren und validen Daten, die Auskunft über die Voraus-

¹¹⁹ Ernst-Wilhelm Luthé, a.a.O., S. 257

¹²⁰ Heinz-Jürgen Drahten, Norbert Wohlfahrt: Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung: Sparprogramm oder Innovationsimpuls?; in: Theorien und Praxis der Sozialen Arbeit 4/2002, S. 268

¹²¹ Ministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Elfter Kinder- und Jugendbericht, Berlin 2002, vgl. u.a.: Hiltrud von Spiegel, Benedikt Sturzenhecker, Ulrich Deinet: Qualitätsstandards offener Jugendarbeit selbst bestimmen oder übernehmen?, Beiträge in: Deutsche Jugend 06/2002, S. 247 – 270, Empfehlungen für kommunale Qualitäts-/ Wirksamkeitsdialoge, Dokumentation in: Deutsche Jugend 04/2003, S. 174 ff,

setzungen, Prozesse, Effekte, Steuerungsmöglichkeiten und die Effizienz von Interventionen, Maßnahmen, Programmen Einrichtungen, Verbänden und kommunalen Angebotsstrukturen geben.“¹²³ Dabei wird vor allem der enge Zusammenhang zwischen Planung und Evaluation als Voraussetzung für Qualität unterstrichen.¹²⁴ Gleichzeitig sei noch offen, wie die Zukunft sozialer Arbeit „zwischen Professionalisierung einerseits und – im schlechtesten Fall – rein technizistischem Sozialmanagement“¹²⁵ sich entwickeln werde.

Weitere Impulse erhielt die wissenschaftliche und öffentliche Debatte zur Jugendhilfe darüber hinaus in der Folge der Veröffentlichung der PISA-Studie, weil hier von unterschiedlicher Seite nicht nur die Schnittstellenproblematik von Jugendhilfe und Schule, sondern auch der eigenständige Bildungsauftrag der Jugendhilfe thematisiert wurde. Nicht zuletzt prägte angebliches oder tatsächliches Versagen von Jugendämtern bei der Abwägung zwischen Elternrecht und Kindeswohl das öffentliche Bild der Kinder- und Jugendhilfe, wie sich im Jahr 2003 allein im Saarland an zwei Fällen zeigte, die bundesweite Schlagzeilen machten. Dass diese Ereignisse die weitere wissenschaftliche Debatte beeinflussen werden, ist daher sehr wahrscheinlich.

1.3 Forschungsmethoden und Forschungsdesign

Allgemein gelten Methoden als „die konkreten Verfahren der Informationsgewinnung („Datenerhebung“) durch Dokumentenanalyse, Befragung, Beobachtung, Experiment und Simulation, oder der Informationsauswertung („Datenanalyse“) durch die Nutzung der hermeneutischen Methode, der historischen Methode, der juristischen Methode oder der statistischen Methoden.“¹²⁶ Dabei ist zunächst einmal herauszustellen, dass es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine vergleichende Politikfeldanalyse handelt. Häufig wird der Begriff „vergleichende Politikwissenschaft“ auf die internationale, vergleichende Politik-

¹²² Michael-Sebastian Honig: Pädagogische Qualität als erziehungswissenschaftliches Problem; in: Neue Praxis 03/2002, S. 216 ff

¹²³ Ministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): a.a.O., S. 104

¹²⁴ Willy Klawe: Evaluation als Instrument der Qualitätssicherung; in Deutsche Jugend 5/2003, S. 202 ff

¹²⁵ Rolf Depner, Achim Trube: Der Wandel der Gesellschaft und die Qualitätsdebatte im Sozialsektor; in: Neue Praxis 3/2001, S. 217

¹²⁶ Werner J. Patzelt: Einführung in die Politikwissenschaft, Passau 1992, S. 194

wissenschaft reduziert.¹²⁷ Der Vergleich ist jedoch auch in der Politikfeldanalyse eine häufig benutzte Methode, die auf die Erarbeitung oder Prüfung von Theorien abzielt. „Dabei werden bei spezifischen sozialen Systemen, die darauf gerichtet sind, verbindliche Entscheidungen für andere Subsysteme zu treffen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede hervorgehoben. (...) Die beim Vergleich angestrebten Aussagen lassen sich also mit abnehmender Konkretisierung und zunehmendem Bedeutungsanspruch als Typologie, Modell oder Theorie bezeichnen.“¹²⁸

Diese Arbeit will durch die Erhebung und Analyse empirischer Daten in einer Fallstudie einen Beitrag zur Policy-Forschung leisten. Darüber hinaus geht es ihr „um den Nachweis von Kausalität, um Aussagen in Form von (überprüfbar) Hypothesen oder Theorien (begrenzter Reichweite) über den Zusammenhang von variablen, unabhängigen, abhängigen und intervenierenden Ursachen und Wirkungen.“¹²⁹ Dabei müssen mit Blick auf die abhängigen und unabhängigen Variablen und auf die Möglichkeit zur Verallgemeinerung die Vergleichsgegenstände sinnvoll ausgewählt werden. Im vorliegenden Fall werden im wesentlichen die Policy-Subsysteme Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe verglichen. Dabei soll nach der Differenzmethode vorgegangen werden, was bedeutet, dass „durch den paarweise systematischen Vergleich möglichst ähnlicher Fälle die jeweils entscheidende Differenzvariable“¹³⁰ herausgearbeitet werden soll. Von geringen Unterschieden zwischen den beiden Policy-Subsystemen kann deshalb ausgegangen werden, weil es sich um den gleichen Sozialraum, teilweise die gleichen Akteure und das gleiche Problem der Ausgabenexplosion handelt. Dabei ist sicherlich zu bedenken, dass es immer zu Problemen kommen kann, wenn Faktoren, die nicht vordergründig untersucht werden, als gleich angesehen werden, oder wenn angenommen wird, dass sie keine wesentliche Bedeutung für die Untersuchungsgegenstände haben. Bei der Hypothese 1¹³¹ ist der Politikinhalt, also die Policy-

¹²⁷ vgl. Jürgen Hartmann: Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch, Frankfurt 1995

¹²⁸ Hiltrud Naßmacher: Vergleichende Politikforschung, Opladen 1991, S. 17

¹²⁹ Dieter Nohlen: Vergleichende Regierungslehre/Vergleichende Politische Systemlehre; in Dieter Nohlen (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik, München 1996, S. 834

¹³⁰ Hiltrud Naßmacher, a.a.O., S. 24

¹³¹ Die Akzeptanz von kostenwirksamen Entscheidungen in der kommunalen Sozialpolitik hängt wesentlich davon ab, ob die damit erbrachten Leistungen überwiegend monetären (Sozialhilfe) oder personalen (Kinder- und Jugendhilfe) Charakter haben

Dimension von Politik die abhängige Variable, bei Hypothese 2¹³² ist die Politics-Dimension die abhängige Variable.

Die Auswahl der Untersuchungsregionen und des Untersuchungszeitraums soll kurz begründet werden: Für den gewählten Zeitraum 1990 – 2000 spricht neben den theoretischen Forderungen Sabatiers, politische Entscheidungen in langfristigen zeitlichen Kontexten zu betrachten, dass die Bedeutung kommunaler Sozialpolitik für die Kommunalfinanzen sich in den 90er Jahren erstmals krisenhaft zuspitzte. Ein differenzierter Blick zeigt, dass sich der Anstieg der Sozialhilfeausgaben in der ersten Hälfte der 90er Jahre stark beschleunigte, während gegen Ende dieses Jahrzehntes wieder ein Rückgang festgestellt werden konnte. Darüber hinaus trat mit Wirkung vom 01.01.91 in den alten Bundesländern das KJHG in Kraft, so dass der gewählte Untersuchungszeitraum einen Blick auf die Auswirkungen dieses Gesetzes zulässt.

Für die Auswahl der Untersuchungsregion spricht, dass der Landkreis Neunkirchen/Saar durch einen tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandel und die damit verbundenen sozialen Verwerfungen den problematischen Zusammenhang zwischen sozialpolitischen Herausforderungen und finanziellen Zwängen früher und stärker als viele andere in Deutschland zu spüren bekam.

Zahlreiche Autoren kritisieren, dass der adäquate Einsatz von Methoden in vielen Forschungsprojekten nur unzureichend reflektiert würden. Dies trifft wohl insbesondere auf das Problem der Operationalisierung zentraler Forschungsbegriffe für den Forschungsprozess zu. „Operationalisierungen bestehen aus Anweisungen, wie Messungen für einen bestimmten Begriff vorgenommen werden können. Auf der Grundlage der erhobenen Messungen lassen sich Aussagen über den Gegenstandsbereich und damit über die vorläufige Akzeptierung oder Verwerfung der zu prüfenden Theorie machen.“¹³³ Die wichtigsten Begriffe, die in dieser Arbeit operationalisiert werden müssen, sind: Policy-Subsystem, Akteur, belief-system, Advocacy-Koalitionen, *relevante* Policy-Entscheidung, Akzeptanz kommunaler Sozialausgaben und die Qualität im Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern.

¹³² Der Paradigmenwechsel von kommunaler Sozialpolitik zu sozialer Kommunalpolitik stärkt im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß die Position der politischen Administration zu Lasten der freien Träger.

¹³³ Rainer Schnell u.a.: Methoden der empirischen Sozialforschung, München 1999, S. 10

Für diese Arbeit ist eine dreistufige Operationalisierung notwendig. Da es um die Überprüfung von Hypothesen geht, muss erstens festgelegt werden, welche Gegenstände überhaupt untersucht werden sollen. Bislang war dabei nur von Entscheidungen der kommunalen Sozialpolitik die Rede. Allerdings wurden im Untersuchungszeitraum von zehn Jahren Hunderte von Entscheidungen getroffen, die jedoch in der weit überwiegenden Mehrheit für die Forschungsfragen irrelevant sind. Deshalb soll eine Beschränkung auf eine kleine Zahl von insgesamt nicht mehr als drei bis fünf Entscheidungen pro Policy-Subsystem erfolgen, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung und für die Hypothesentestung ausgewählt werden. Zweitens muss mit Blick auf die zu untersuchenden Entscheidungen festgelegt werden, wer als Akteur zum Policy-Subsystem gehört, welche Advocacy-Koalitionen sich bilden und wer als externer Akteur in irgendeiner Weise an den Entscheidungen beteiligt ist. Drittens müssen die Faktoren, die das Ergebnis von Entscheidungen bestimmen (siehe Kapitel 1.1), operationalisiert werden. Dies sind zum einen strukturelle und funktionale Faktoren, sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen und zum anderen die belief-systems der handelnden Akteure.

Die Überprüfung der Hypothesen erfolgt durch die Beantwortung dieser Leitfragen:

1. Welche gesetzlichen, ideologischen und institutionellen Rahmenbedingungen strukturieren das Politikfeld kommunale Sozialpolitik? Welche externen Faktoren wirkten auf die kommunale Sozialpolitik in der Untersuchungsregion ein?
2. Welche institutionellen und individuellen Akteure weist das Netzwerk kommunaler Sozialpolitik im Stadtverband Saarbrücken, in der Landeshauptstadt Saarbrücken und im Landkreis Neunkirchen auf und welche Ressourcen stehen ihnen zur Verfügung?
3. Welche grundlegenden Überzeugungen und welche konkreten Interessen bestimmten die Beziehungsstrukturen zwischen diesen Akteuren?
4. Welche Veränderungen ergaben sich im Untersuchungszeitraum in den Überzeugungen und Interessen der Akteure? Waren die grundlegenden Überzeugungen einzelner Akteure in der Sozialhilfepolitik und der Kinder- und Jugendhilfepolitik konsistent? Wie wirkten sich die Veränderungen auf die Be-

ziehungen zwischen einzelnen Akteuren aus? Welchen Einfluss hatte dies auf den Policy-Wandel?

5. Welche Unterschiede können bezüglich der Strategien einzelner Akteure in der Sozialhilfepolitik und der Kinder- und Jugendhilfepolitik festgestellt werden? Welche Wechselwirkungen ("verschachtelte Spiele") fanden zwischen den beiden bereichs-spezifischen Politiken statt?

6. Welche Konsequenzen hatte die Entwicklung der kommunalen Sozialpolitik auf die Dreiecksbeziehung kommunaler Sozialpolitik: Kunde (Kommune), Unternehmen (freier oder gewerblicher Träger), Adressat (Klient)? Wie sind diese aus Sicht der aktuellen Korporatismusforschung zu beurteilen?

7. Unter welchen Bedingungen haben Kommunen eine Chance, durch Reformen in der kommunalen Sozialpolitik einen größeren finanziellen Handlungsspielraum zu gewinnen?

Um das Forschungsdesign und die Validität der Daten transparent zu machen, sollen nun folgende Fragen beantwortet werden: Was will ich wissen? Wie will ich es wissen? Wie habe ich es gemacht? In einem ersten Schritt werden die Policy-Subsysteme entsprechend systemtheoretischer Überlegungen „von außen“ betrachtet. Dazu gehören die Darstellung der relevanten gesetzlichen Grundlagen der Policy-Subsysteme (KJHG, BSHG, Kommunales Selbstverwaltungsgesetz (KSVG), Landesausführungsgesetze) und die Beschreibung der Untersuchungsregion anhand der wichtigsten sozioökonomischen Daten (Bevölkerungszahl, Siedlungsstruktur, Wirtschaftsstruktur, Arbeitslosenzahlen) sowie der politischen Mehrheitsverhältnisse (Wahlergebnisse und Koalitionsbildung bei Kommunal- und Landtagswahlen). Hierzu war keine eigene Datenerhebung notwendig. Vielmehr konnte auf umfangreiches Material des Statistischen Landesamtes des Saarlandes, des Landkreises Neunkirchen und des Arbeitsamtes zurückgegriffen werden. Nach der Einführung zentraler systemtheoretischer Begriffe werden diese auf die Darstellung der rechtlichen, institutionellen, historischen und politischen Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik übertragen. Die Analyse verbleibt jedoch zunächst noch auf einem allgemeinen Niveau. Bis hierhin kann also ausschließlich mit juristischen Methoden und statistischen Sekundäranalysen gearbeitet werden, die die Grundlage einer systemtheoretischen Analyse bilden.

In einem zweiten Schritt wird mit Daten aus den gleichen Quellen der Veränderungsdruck auf die Policy-Subsysteme dargestellt. Dazu gehören zum einen Tabellen und Diagramme, die die Entwicklung der Kommunalhaushalte und den Anteil der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe am kommunalen Haushaltsvolumen darstellen, die Kostensteigerungen in beiden Bereichen, die Entwicklung der Fallzahlen und die Unterscheidung nach einzelnen Hilfearten. Zum anderen werden hier die für die Kostenentwicklung wesentlichen gesetzlichen Änderungen oder Beschlüsse benannt, die von außen auf die Policy-Subsysteme gewirkt haben. Nachdem die erste oberflächliche systemtheoretische Analyse die Policy-Subsysteme noch eher statisch betrachtete, stehen im zweiten Schritt die Ursachen und Mechanismen des Wandels von Policy-Subsystemen im Mittelpunkt einer umfangreicheren systemtheoretischen Analyse. Diese Arbeiten wurden überwiegend zwischen Juni 2001 und Frühjahr 2002 durchgeführt.

In einem dritten Schritt geht die Arbeit in die Politiknetzwerke hinein. Mit diesem Perspektivenwechsel ist die Verwendung eines Mix verschiedener Methoden der qualitativen, empirischen Sozialforschung verbunden, der die Individuen, ihre Einstellungen und Handlungen in den Mittelpunkt rückt. Im Dezember 2001 wurde ein dreistündiges, exploratives Interview mit einer Expertin aus dem Landkreis Neunkirchen geführt.¹³⁴ Dieses zielte darauf ab, einen ersten Überblick der relevanten Akteure und deren Beziehungen zueinander, sowie von den relevanten Konflikten und Entscheidungen in den zwei Policy-Subsystemen in den 90er Jahren zu erhalten. Der Inhalt dieses Interviews floss nicht direkt in die Ergebnisse dieser Arbeit ein, sondern diente der Strukturierung der weiteren Forschungsarbeit.¹³⁵

Darauf folgte als vierter Schritt im Frühjahr 2002 eine Phase intensiver Dokumentenanalyse bzw. Inhaltsanalyse von Dokumenten. Diese bezog sich in erster Linie auf alle Protokolle von Ausschusssitzungen und Kreistagssitzungen sowie interne Vermerke der Kreisverwaltung, soweit der Zugang dazu gestattet wurde. Diese Dokumentenanalyse hat zum Ziel, ein genaues Kenntnis der wesentlichen Policy-Entscheidungen, der diesen vorgelagerten Diskussionen und Konflikte und der daran beteiligten, maßgeblichen Akteure zu

¹³⁴ In Neunkirchen war dies die Sozialdezernentin.

¹³⁵ vgl. Siegfried Lamnek: Qualitative Sozialforschung, Bd. I Methodologie, Weinheim 1993, S. 22

gewinnen. Gleichzeitig wird ein grober Einruck von der Politikentwicklung auf anderen kommunalen Politikfeldern gewonnen, der eine Einordnung der kommunalen Sozialpolitik in die gesamte kommunale Arena ermöglicht. In dieser Phase werden also wesentliche theoretische Begriffe operationalisiert. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Protokolle nicht zum Zweck angefertigt werden, Grundlage wissenschaftlicher Forschung zu werden. So geben Ausschussprotokolle eher das Ergebnis als den Verlauf von Diskussionen wieder und tendieren dazu, der jeweiligen Haltung der Administration und der Mehrheitsfraktion größeres Gewicht beizumessen. Im Gegensatz zu den sehr aufwendigen quantitativen Verfahren der Inhaltsanalyse,¹³⁶ kommt es bei der Dokumentenanalyse lediglich darauf an, sinnvolle Kategorien für die Relevanz einzelner Policy-Entscheidungen und Akteure für die Forschungsfrage zu entwickeln. Dies kann einerseits nur inhaltlich definiert werden, sodass Grundsatzentscheidungen und Haushaltsberatungen im Mittelpunkt stehen. Andererseits müssen diese Kategorien letztlich immer subjektiv bleiben. Fehler können jedoch im weiteren Forschungsverlauf entdeckt und ausgebügelt werden.

Zur Objektivierung der Vorgehensweise soll die Analyse der Texte nach der von Philipp Mayring als „inhaltliche Strukturierung“ bezeichneten Methode erfolgen.¹³⁷ Strukturierung bedeutet ein systematisches Vorgehen in acht Schritten: Bestimmung der Analyseeinheit, Festlegung der Strukturierungsdimension (theoriegeleitet), Bestimmung der Ausprägungen (theoriegeleitet) und Zusammenstellung des Kategoriensystems, Formulierung von Definitionen, Ankerbeispielen und Kodierregeln zu den einzelnen Kategorien, die Materialisierung, die Bearbeitung des Materials, die Überarbeitung des Kategoriensystems und die Ergebnisaufbereitung.¹³⁸

Auf der Grundlage der bis dahin gewonnenen Erkenntnisse erfolgte fünftens im Sommer und Herbst 2002 die Befragung von 22 Experten, die als wichtige Akteure in den zwei Policy-Subsystemen auftraten. Ziel dieser Befragung war die Untersuchung der handlungsleitenden Einstellungen der Akteure (also der belief-systems). Mit den Akteuren, die in beiden Policy-Subsystemen von Be-

¹³⁶ Jürgen Friedrich: Methoden empirischer Sozialforschung, Opladen 1990, S. 314 ff

¹³⁷ vgl. Philipp Mayring: Qualitative Inhaltsanalyse, Weinheim 1997, S. 82 ff

¹³⁸ Philipp Mayring, a.a.O., S. 84

deutung sind, wurde nur ein Interview durchgeführt, das aber mehr Zeit in Anspruch nahm. Als Experte wird entsprechend einer Definition von Michael Meuser und Ulrike Nagel angesprochen, „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.“¹³⁹ Dies bedeutet nicht, dass die formale Verantwortung etwa eines Kreistagsmitgliedes dieses automatisch zu einem wichtigen Experten macht. Vielmehr ist eine sinnvolle systematische Auswahl notwendig. In diesem Sinne werden zu Experten gezählt: der Landrat, die zuständigen Dezernats- und Amtsleiter (Jugendamt, Sozialamt, Kämmerei), die Fraktionsvorsitzenden und die Vertreter der im jeweiligen Policy-Subsystem wesentlichen freien Träger. Hinzu kommen der Oberbürgermeister von Neunkirchen und sein Sozialamtsleiter und die damals für das BSHG-Landesprogramm zuständige Referatsleiterin im Sozialministerium.

Für die Expertenbefragung wird in dieser Arbeit ein zweistufiges Verfahren verwandt. Zunächst erfolgt eine standardisierte, schriftliche Befragung, die zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollen die individuellen und organisatorischen belief-systems, differenziert nach den drei Ebenen der belief-systems, erfragt werden. Die Fragebögen umfassten 35 bzw. 41 Fragen. Mit den nachfolgenden Leitfadeninterviews soll die Rekonstruktion der Kommunikations- und Entscheidungswege und ein Bild von den Strukturen und Koalitionen im Policy-Netzwerk gewonnen werden.¹⁴⁰ Eine schriftliche, standardisierte Befragung bietet sich zum einen an, weil bei der Erforschung individueller belief-systems auch sehr persönliche wertgebundene Fragestellungen abgefragt werden. Eine schriftliche Befragung lässt hier geringere Verzerrungen durch die Befragungssituation erwarten als ein Interview. In der sozialwissenschaftlichen Methodendiskussion wird zwar teilweise die These vertreten, dass „Einstellungs- und Meinungsfragen weitgehend vermieden werden sollten“,¹⁴¹ weil eine Reihe von Kriterien erfüllt sein müssten, damit man von der Gültigkeit der

¹³⁹ Michael Meuser, Ulrike Nagel: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Arbeitspapier Nr. 6 des SFB 186 der Uni Bremen, Bremen 1989, S. 3 f

¹⁴⁰ Für jedes der beiden Policy-Subsysteme wurde ein spezieller Fragebogen entwickelt. Die Fragebögen können im Anhang zur Arbeit eingesehen werden.

¹⁴¹ Rainer Schnell u.a., a.a.O., S. 307

Antworten ausgehen kann.¹⁴² Diese grundlegende Kritik wird m.E. im vorliegenden Fall allerdings dadurch entkräftet, dass die befragten Experten über ein hohes Reflexionsniveau verfügen und dadurch die Kriterien für die Gültigkeit dieses Vorgehens erfüllt werden können. Zum anderen soll durch die Kategorisierung der Antworten eine größere Vergleichbarkeit hergestellt werden. Es bestand die Vermutung, dass die Bildung von Advocacy-Koalitionen sich bereits aus Übereinstimmung in den belief-systems ergibt, die schriftlich abgefragt werden. Wegen der geringen Anzahl waren die Berechnungen von Korrelationen zwischen einzelnen Antworten und die Bildung von Gruppen auf dieser Grundlage jedoch nicht möglich. Die Antworten wurden als qualitative Daten zur Analyse des Handelns von Akteuren verwendet.

Im Anschluss an die schriftliche Befragung wurden mit den gleichen Experten leitfadengestützte Interviews durchgeführt. In der Regel lag die Antwort auf die schriftliche Befragung vor, bevor das Interview geführt wurde. Expertenbefragungen unterscheiden sich grundsätzlich von Befragungen anderer Gruppen, vor allem, wenn sie wie hier Teil des Forschungsfeldes sind. „Von Interesse sind Experten als FunktionsträgerInnen innerhalb eines organisatorischen oder institutionellen Kontextes. Die damit verknüpften Zuständigkeiten, Aufgaben, Tätigkeiten und die aus diesen gewonnenen exklusiven Erfahrungen und Wissensbestände sind die Gegenstände der Experteninterviews. Experteninterviews beziehen sich mithin auf klar definierte Wirklichkeitsausschnitte, darüber hinausgehende Erfahrungen, vor allem solche privater Natur, bleiben ausgespart.“¹⁴³

Das Leitfadeninterview zeichnet sich dadurch aus, dass der Gesprächsverlauf relativ offen ist. Es greift die durch Aktenanalyse und Befragung gewonnenen Erkenntnisse auf, um diese zu überprüfen und zu vertiefen. Dies ist deshalb von großer Bedeutung, weil viele wichtige Informationen in den Akten nicht enthalten sind, so wenn es um den Inhalt informeller Gespräche und Verhandlungen geht. Diese Methode erwies sich als die wichtigste zur Analyse von Entscheidungsvorgängen, weil sie diese aus den jeweils unterschiedlichen individuellen Perspektiven beschreibt. Dabei ergeben sich zum Teil er-

¹⁴² Dies sind im wesentlichen: Die Fähigkeit und Bereitschaft zu einer differenzierten Betrachtungsweise und das Vorstellungsvermögen, um zukünftige Einstellungen, Verhaltensweisen und deren Konsequenzen für sich und andere abzuschätzen.

¹⁴³ Michael Meuser, Ulrike Nagel, a.a.O., S. 4

hebliche Unterschiede in der Einschätzung der Akteure, welche Faktoren Entscheidungen dominierten. Ergänzend zu den Leitfadeninterviews standen die Interviewpartner auch für weitere telefonische Nachfragen zur Verfügung, sodass einzelne Interviewpartner zu speziellen Entscheidungssituationen mehrfach befragt wurden. Die Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet. Die Auswertung und Interpretation der Interviews orientiert sich an dem oben dargestellten Verfahren von Mayring. Die Interviewleitfäden befinden sich im Anhang dieser Arbeit.

Im Anschluss an die Experteninterviews wurde ergänzend zu den bisher gewonnenen Informationen weitere Dokumente analysiert, wie Briefe und Resolutionen freier Träger, Pressemitteilungen und Beschlüsse von Parteien sowie Berichte in der lokalen Presse. Diese Quellen wurden jedoch nicht systematisch erschlossen.