



Soziologie und Sozialpolitik

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

Band 9

R. Oldenbourg Verlag München 1990

Lokale Handlungsebene und Jugendarbeitslosigkeit

Ein Forschungsbeitrag zur wohlfahrts-
staatlichen Dezentralisierungsdebatte

Von
Jürgen Krüger
Manfred Pojana
Roland Richter

R. Oldenbourg Verlag München 1990

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Krüger, Jürgen :

Lokale Handlungsebene und Jugendarbeitslosigkeit : ein
Forschungsbeitrag zur wohlfahrtsstaatlichen
Dezentralisierungsdebatte / von Jürgen Krüger ; Manfred
Pojana ; Roland Richter. – München : Oldenbourg, 1990
(Soziologie und Sozialpolitik ; Bd. 9)
ISBN 3-486-55781-5

NE: Pojana, Manfred.; Richter, Roland.; GT

© 1990 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: WB-Druck, Rieden.

ISBN 3-486-55781-5

Inhalt

Vorwort	IX
I. Krise des Wohlfahrtsstaates gleich Renaissance dezentraler Sozialpolitik? Zur theoretischen Verortung eines empirischen Forschungsprojekts	1
1. Zum Entdeckungszusammenhang des Forschungsthemas	1
2. Untersuchungsinteresse, Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsansatz	3
2.1. Das Untersuchungsinteresse	3
2.2. Der Untersuchungsgegenstand: Dezentrale Reaktionen gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit	6
2.2.1. Zur Begründung des gewählten Untersuchungsgegenstandes ..	6
2.3. Der Untersuchungsansatz	11
2.3.1. „Objektive“ Untersuchungsdimension (issue approach): Kommunale Reaktionen gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit .	13
2.3.1.1. Erster Untersuchungsschritt: Lokaler Problemdruck Jugendarbeitslosigkeit	13
2.3.1.2. Zweiter Untersuchungsschritt: Kommunale Haushalte und Jugendarbeitslosigkeit	13
2.3.1.3. Dritter Untersuchungsschritt: Kommunale Verlautbarungen zur Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel der Lokal- und Verbandspresse	14
2.3.1.4. Vierter Untersuchungsschritt: Kommunale Jugendwohlfahrtsausschüsse und Jugendarbeitslosigkeit	15
2.3.1.5. Fünfter Untersuchungsschritt: Programme gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit	15
2.3.2. „Subjektive“ Untersuchungsdimension (high-position-approach): Kommunale Eliten und Jugendarbeitslosigkeit	16
II. Zur theoretischen Aufschließung des Projekts	18
1. Kommunale Handlungsspielräume? Die Schlüsselfrage der Dezentralisierungsdebatte	18
1.1. Zum Begriff kommunaler Handlungsspielraum, kommunale Autonomie, kommunaler Relevanzgewinn	19
1.2. Die doppelte Bestimmung kommunaler Handlungsspielräume: Kommunale Umwelt(en) und kommunale Binnenstruktur ...	22
2. Kommune und Umwelt: Zur systemtheoretischen Differenzierung des Autonomiekonzepts	24
2.1. Zentralstaat und Kommune: Politikverflechtung oder Trennungsmodell?	26
2.2. Zur politikwissenschaftlichen These eines kommunalen Potentialgewinns	27

3.	Kommunale Binnenstruktur und kommunaler Handlungsspielraum	30
3.1.	Zu strukturellen und prozeduralen Merkmalen kommunaler Entscheidungsprozesse	30
3.2.	Zur Analyse kommunaler Machtstrukturen: Kommunale Eliten	33
3.3.	Administration und Politik: Wer repräsentiert die kommunale Macht?	35
3.4.	Zur Umweltperzeption und Umweltverarbeitung durch kommunale Eliten	36
3.4.1.	Problemprezeption „Kommunale Handlungsspielräume“	36
3.4.2.	„Strukturelle Macht und non decisions“	37
3.4.3.	„Steuerbarkeit des Systems“	38
4.	Kommunale Eliten und lokale Öffentlichkeit. Gibt es ein lokales legitimatorisches System?	39
5.	Der kommunale Sozialsektor: Ein neokorporatistisches Syndrom?	42
5.1.	Zur Funktion und Relevanz der Freien Träger im Bereich kommunaler Jugendpolitik	45
5.1.1.	Ehrenamtlichkeit und Initiativfunktion oder Professionalisierung und Bürokratisierung?	46
5.1.2.	Pluralistisches Leistungsangebot oder Angebotskartell?	50
5.1.2.1.	Zur Repräsentativität der Interessenvermittlung durch Freie Träger	51
5.1.2.2.	Zum normativen Pluralismus der Freien Träger	52
5.1.2.3.	Zur Binnenstruktur des kommunalen Korporatismus	53
5.2.	Zum Leistungsvermögen und zur Zukunft des korporatistischen Politikmodells im kommunalen Sozialsektor	55
6.	Traditionelle vs. innovative lokale Jugendpolitik. Zur Diskussion von Unterscheidungskriterien	59
III.	Empirische Befunde	74
1.	Erster Untersuchungsschritt: Lokaler Problemdruck Jugendarbeitslosigkeit	74
2.	Zweiter Untersuchungsschritt: Kommunale Haushalte und Jugendarbeitslosigkeit	78
2.1.	Forschungsstrategische und methodische Vorbemerkungen	78
2.2.	Gesamthaushalte und Einzelhaushalte 4 („Soziale Sicherung“)	84
2.3.	Kommunale Jugendpolitik im Einzelhaushalt 4 („Soziale Sicherung“)	86
2.3.1.	Haushaltsunterabschnitt 407 („Verwaltung der Jugendhilfe“)	87
2.3.2.	Haushaltsunterabschnitt 456 („Jugendpflege“)	88
2.3.3.	Haushaltsunterabschnitt 475 („Förderung der Jugendhilfe“)	90
2.4.	Kommunale Ausgaben gegen Jugendarbeitslosigkeit: Zusammenfassung	91

3.	Dritter Untersuchungsschritt: Kommune und Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel der Lokal- und Verbandspresse	101
3.1.	(Lokale) Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel der Lokalpresse . . .	104
3.1.1.	Zur Themenkarriere „Jugendarbeitslosigkeit“ in Krefeld: Zusammenfassung	105
3.1.2.	Zur Themenkarriere „Jugendarbeitslosigkeit“ in Duisburg: Zusammenfassung	109
3.2.	Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel ausgewählter kommunaler Verbandspublikationen	111
4.	Vierter Untersuchungsschritt: Kommunaler Jugendwohlfahrts- ausschuß und Jugendarbeitslosigkeit	116
4.1.	Theoretische Perspektiven	116
4.2.	Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume durch Verfügung über die Ressource Organisation?	120
4.3.	Methodische Aspekte	121
4.4.	Zusammenfassung Vierter Untersuchungsschritt. Interkommunaler Vergleich: Jugendwohlfahrtsausschüsse und Jugendarbeitslosigkeit	125
4.4.1.	Thematisierungszeitpunkte und Thematisierungsintensitäten . .	126
4.4.2.	Akteurssystem und Aktivitätsformen	131
4.4.2.1.	Aktivitätsformen: „Antrag“, „Anfrage“, „Anregung“, „Beratung“	132
4.4.2.2.	Aktivitätsform „Beschluß“ und Konsequenzen für jugendpolitische Steuerungsressourcen	134
4.4.2.3.	Aktivitätsform „Berichte“	136
4.4.2.4.	Aktivitätsinhalte und politische Zielrichtungen	139
5.	Fünfter Untersuchungsschritt: Lokale Programme gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit	143
5.1.	Methodische Vorbemerkungen	143
5.1.1.	Fragebogen-Rücklaufquote(n)	146
5.1.2.	Untersuchungsziel und Auswertungsschritte	148
5.1.3.	Programmspektrum	151
5.2.	Zusammenfassender interkommunaler Vergleich: Lokale Programme gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit	153
5.2.1.	Reaktionsgeschwindigkeit und Aktivitätsniveau	153
5.2.2.	Akteurssystem	155
5.2.3.	Aktivitäts-Typen und Aktivitäts-Zielrichtungen	159
5.2.4.	Maßnahmeneffekte/Wirkungen	164
5.2.5.	Finanzierungsmodi und Personaleinsatz	166
6.	Sechster Untersuchungsschritt. „Subjektive“ Erhebungs- dimension (High-Position-Approach): Kommunale Eliten und Jugendarbeitslosigkeit	170
6.1.	Das Erkenntnisinteresse	170
6.2.	„Kommunale Eliten“; Zum Sozialprofil der Befragten	172
6.3.	Interview-Auswertung	174
6.3.1.	Generelle Einschätzungen Kommunaler Handlungsspielräume im Sozialsektor	174
6.3.1.1.	Einschätzungen „Kommunaler Handlungsspielraum und Jugendarbeitslosigkeit	177

6.3.1.1.1.	Einschätzungsmuster A: „Kommunale Jugendhilfepolitik nicht zuständig und ohne Spielräume“	178
6.3.1.1.2.	Einschätzungsmuster B: „Kommunale Jugendhilfepolitik zuständig, aber ohne Spielräume“	179
6.3.1.1.3.	Einschätzungsmuster C: „Kommunale Jugendhilfepolitik zuständig und mit Spielräumen“	181
6.3.1.2.	Einschätzungen „Einflußchancen gegenüber überlokalen Politikebenen“	183
6.3.1.3.	Einschätzungen „Änderungsbedarf vertikaler Politikverflechtung“	187
6.3.2.	Einschätzungen „Relevanz des lokalen Sozialpolitiksektors“	191
6.3.3.	Einschätzungen „Jugendarbeitslosigkeit und lokaler Legitimationsdruck“	194
6.3.4.	Einschätzungen zum Problemfeld „Jugendarbeitslosigkeit und Jugendfreizeitheime“	195
6.3.5.	Einschätzungen „Lokale Organisationsstrukturen und Jugendarbeitslosigkeit“	201
6.3.5.1.	Zum Status und zur Funktion von Jugendamt und Jugendwohlfahrtsausschuß	201
6.3.5.2.	Zur Problemlösungskapazität neugeschaffener Gremien (= Verfügung über die Ressource Organisation)	206
6.3.5.3.	Zur Verhältnis: „Politik und Verwaltung“	214
6.3.5.4.	Zum Verhältnis: „Öffentliche und Freie Träger“	215
6.3.5.5.	„Ehrenamtlichkeit und Freie Träger“	218
6.3.5.6.	Zu den Konfliktlinien „Jugendhilfesektor und Jugendarbeitslosigkeit“	219
6.3.6.	Einschätzungen „Selbsthilfe/Unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen“	220
6.3.7.	Einschätzungen „Sozialpolitischer Änderungsbedarf“	222
6.3.7.1.	Veränderungsbedarf auf lokaler Ebene	224
IV.	Untersuchungsergebnis: Die wohlfahrtsstaatliche Dezentralisierungsdebatte im Lichte der empirischen Daten	227
	Literaturverzeichnis	237
	Anhang	249

VORWORT

Die hier vorgelegte Publikation enthält die zentralen Ergebnisse eines zweijährigen, an der Universität-GH-Duisburg durchgeführten und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) dankenswerterweise finanziell geförderten Forschungsprojekts. Das Projekt ist verortet im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms "Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention. Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe" (dazu Kaufmann 1981). Das Manuskript des Originalberichts (Krüger, Pojana, Richter, 3 Bde. 1988) wurde für diese Veröffentlichung überarbeitet, es mußte aus verlagspolitischen Gründen vor allem sehr stark gekürzt werden. Gleichwohl wurde, angesichts der immer noch unbefriedigenden Forschungslage zur örtlichen Sozialpolitik, angestrebt, möglichst viel des sehr umfangreichen empirischen Materials der Diskussion zugänglich zu machen. Diese Absicht bestimmte auch die folgende Darstellung mit: Zentrale empirische Daten der einzelnen Untersuchungsschritte wurden so zu präsentieren versucht, daß sie für andere Forschungszusammenhänge leicht aufnehmbar sind. In diesem Sinne hat die vorgelegte Publikation auch Kennzeichen eines Forschungsberichts (hier) zur aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Dezentralisierungsdebatte behalten.

Der Forschungsgruppe gehörten, neben den Autoren, als Studentische Hilfskräfte u.a. Roland Heckhausen und Uwe Mähler an. Roland Heckhausen hat wesentlich die computergestützte Aufbereitung und Darstellung der Erhebungsdaten, Uwe Mähler die Zeitungsauswertung besorgt. Ihnen danke ich für Ihre engagierte Mitarbeit. Evelin Conradi, Birgit Roeder und insbesondere Christel Quasigroh haben die Hauptlast der technischen Fertigstellung des Manuskripts getragen. Auch ihnen danke ich sehr.

Die empirischen Erhebungen wären nicht ohne die vielfältige Kooperation in den untersuchten Kommunen, ohne die auskunfts- bzw. zeitintensive Interviewbereit-

schaft der Vertreter des lokalen Sozialsektors möglich gewesen. Ihnen sei besonders gedankt. Der Deutsche Städtetag hatte freundlicherweise sein Interesse an diesem Vorhaben bekundet und in einem entsprechenden Empfehlungsschreiben die Kommunen um Unterstützung gebeten. Diese Empfehlung hat den Zugang zum Forschungsfeld deutlich erleichtert.

Duisburg, im Juli 1989

Jürgen Krüger

I. KRISE DES WOHLFAHRTSSTAATES GLEICH RENAISSANCE DEZENTRALER SOZIALPOLITIK? ZUR THEORETISCHEN VER- ORTUNG EINES EMPIRISCHEN FORSCHUNGSPROJEKTS

1. Zum Entdeckungszusammenhang des Forschungsthemas

Die aktuellen, sowohl wissenschaftlichen wie politischen Diskussionen um die Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung konvergieren weithin in zweifacher Weise: Zum einen wird eine fundamentale Krise der tradierten Sozialstaatlichkeit diagnostiziert. Zum anderen werden in vielfältigen Dezentralisierungsstrategien Lösungswege aus dieser behaupteten Krise thematisiert. Die dezentrale Handlungsebene erscheint damit gleichsam als Hoffnungsträger einer zukünftigen Sozialpolitik (zur internationalen Debatte vgl. OECD 1981). Insoweit ist immer noch zutreffend, daß das Stichwort Dezentralisation "wohl die entscheidende Diskussionsfront" (Prätorius 1983: 199) über die Zukunft der Wohlfahrtsstaaten kennzeichnet. Andere Autoren gehen inzwischen weiter. Dort wird die dezentrale Ebene bereits als "Aufbruchsebene" (vgl. Bullmann/Gitschmann 1985), als "Gegenmacht" oder doch mindestens als "Experimentierfeld" qualifiziert; wird eine "Zweite Stadt" (Blanke et al. 1986) identifiziert. Nevermann (1983: 12; Hervorhebg. d.V.) behauptet, daß die im Bericht "Global 2000" genannten Probleme nicht auf "globaler, sondern nur auf lokaler Ebene in den Griff zu bekommen sind". Rohe (1982: 50) konstatiert bündig: "Staaten werden unwichtiger, Kommunen dagegen wichtiger".

Plausibel - noch diesseits einer materiellen Prüfung - wird dieser nun verbreitete sozialpolitik-theoretische wie politische Perspektivenwechsel nur vor dem Hintergrund der genannten ersten Diskussionskonvergenz: einer verbreitet konstatierten fundamentalen wohlfahrtsstaatlichen Krise. Denn tatsächlich werden die Krisendiagnosen nicht in Randbereichen, sondern an den Basiselementen der Wohlfahrtsstaaten festgemacht, an ihren zentralen Funktionsmodi. Also an deren zentralstaatlicher (oder parastaatlicher) Organisation,

ihrer bürokratischen Verfassung, ihrer dominant durch professionelle Akteure erfolgenden Steuerung vermittelt der zentralen Regulierungsmedien Recht und Geld.

Ausgehend von dieser Kritik der Fundamente tradierter Sozialstaatlichkeit - der ersten Konvergenz der Debatten um den etablierten Wohlfahrtsstaat - erscheint es zunächst durchaus naheliegend, wenn, wie es verbreitet geschieht, sozialstaatliche Lösungsstrategien gleichsam in einer positiven Umkehrung der jeweiligen Defizitindikatoren gesucht werden: Entstaatlichung, Dezentralisierung, Entbürokratisierung, Entprofessionalisierung, weniger Geldleistungen und weniger Normierung. Dies ist, in Stichworten, die zweite Diskussionskonvergenz. Sie schließt sich in den vielstimmigen Dezentralisierungsforderungen zusammen. Die Radikalität und Intensität der Wohlfahrtsstaatskritik wie die programmatische Reorientierung sollen in der Bewertung ihrer Protagonisten wissenschaftlich einen sozialpolitischen Paradigmawechsel signalisieren, praktisch den Beginn einer ordnungspolitischen Reorientierung markieren. Die theoretische Legitimität wie die (sozial-) politische Tragfähigkeit dieses Perspektivenwechsels, richtiger: die erlaubte Radikalität eines solchen Perspektivenwechsels, umreißen selbst allerdings im wesentlichen noch Forschungsaufgaben.

Damit ist der Entdeckungszusammenhang des Forschungsprojekts, über das hier berichtet wird, angedeutet. Hieraus entwickelte sich schließlich das Untersuchungsinteresse, empirisch die jetzt wissenschaftlich wie politisch formulierte These vom (notwendigen ?) Relevanzgewinn dezentral verankerter sozialpolitischer Handlungssysteme zu überprüfen. Diese Überprüfung erfolgt am Beispiel des nunmehr über zehnjährigen zentralen gesellschaftlichen Problemsyndroms, der Jugendarbeitslosigkeit. Untersucht wurde, welche Reaktionen dieses Problem seitens (welcher) dezentral verankerter sozialpolitischer Akteure auslöste, wie weit Erwartungen, die mit den Dezentralisierungspostulaten formuliert sind, hier Bestand gewinnen konnten.

2. Untersuchungsinteresse, Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsansatz

2.1 Das Untersuchungsinteresse

Alle aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Krisenszenarien führen in den Bewertungen ihrer jeweiligen Protagonisten zu einer Aufwertung dezentral verankerter sozialpolitischer Handlungssysteme (systematisch dazu Krüger, 1985). Wie oben durch ausgewählte Zitate gleichzeitig deutlich gemacht wurde, mischen sich in den Dezentralisierungspostulaten ein zukunftsgerichteter Optimismus vielfach mit einem verbalen Rigorismus im Abschied vom wohlfahrtsstaatlichen status quo. Diese Stimmungslage überdeckt jedoch die zentrale, zugleich theoretisch wie politisch entscheidende Frage, anstatt sie systematisch zu entfalten. Es ist die Frage nach den aktuellen bzw. potentiellen Handlungschancen einer dezentral verankerten Sozialpolitik bzw. dezentral verankerter funktionaler Äquivalente für den etablierten Wohlfahrtsstaat.

Zum Forschungsgegenstand muß also gemacht werden, was in der wohlfahrtsstaatlichen Transformationsdebatte explizit oder implizit unterstellt, aber - gerade auch angesichts bisheriger sozialwissenschaftlicher Thesen und Befunde über die kommunale Ebene - kaum plausibel gemacht wird. Sinn gewinnt das Dezentralisierungspostulat nur, wenn, aktuell oder potentiell, auf dezentraler Ebene sozialpolitische Ressourcen verfügbar sind, die quantitativ (fiskalisch) und/oder qualitativ tatsächliche oder behauptete Grenzen des (zentralistischen) wohlfahrtsstaatlichen status quo kompensieren oder gar zu überschreiten vermögen. Theoretisch-analytisch ist dieser Zusammenhang zum einen wesentlich mit der Kategorie des kommunalen Handlungsspielraums aufzuschließen. (Vgl. Kapitel II. 1. - 4.).

Das empirische Forschungsinteresse war es zu prüfen, wieweit - untersucht am Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit - die Postulate von der Realität gedeckt würden. In theoretischer Hinsicht wurde das Forschungsinteresse gerade angesichts des nun erkennbaren wohlfahrtsstaatlichen Paradigmawechsels verstärkt (vgl.

oben). Denn die jetzige sozialwissenschaftliche Entdeckung der dezentralen Handlungsebene stand und steht ja in einer unübersehbaren Spannung zu besonders resonanzstarken sozialwissenschaftlichen Theoriepositionen der letzten eineinhalb Jahrzehnte. Auffallend ist, daß in vielen gegenwärtigen sozialwissenschaftlich- und sozialpolitiktheoretischen Beiträgen zur Dezentralisierungsprogrammatik eine Auseinandersetzung mit diesen prominenten disziplinären Positionen der jüngeren Vergangenheit kaum systematisch geschieht. In diesem Sinne ersetzt das Dezentralisierungs-Postulat vielfach die Analyse. Dies trifft zum einen gegenüber dem sozialwissenschaftlichen Siegeszug der strukturtheoretischen Argumentation der 60er und 70er Jahre zu. Dort waren die Funktionsbedingungen des Zentralstaates zum Fokus gesellschaftstheoretischer Argumentation gemacht worden. Nachgeordnete, also dezentrale Politikebenen wurden darin zugleich und keineswegs zufällig, sondern staatstheoretisch argumentierend, als vernachlässigbar qualifiziert. Sind mit den jetzigen Dezentralisierungspostulaten jene Positionen unzutreffend - sind sie es seinerzeit gewesen oder inzwischen geworden? Darauf ist systematischer im Kapitel II. einzugehen.

Deutlich ist, daß der etablierte Wohlfahrtsstaat schon heute dezentral existent ist. Zum einen wird er durch den kommunalen öffentlichen Sozialsektor repräsentiert: Administrativ durch funktional differenzierte Ämter (Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt), politisch durch die aus Wahlen hervorgegangenen Leitungsgremien bzw. durch die jeweiligen Rats- bzw. Kreisparlamente. Neben diesem öffentlich verantworteten kommunalen Sozialsektor wird zum zweiten der etablierte Wohlfahrtsstaat dezentral wesentlich durch die sogenannten Freien Träger der Wohlfahrtspflege geprägt. Zugleich ist deren Tätigkeit als Ausfluß des Subsidiaritätsgrundsatzes verfassungsrechtlich geschützt.

Auch zu diesen beiden sozialpolitisch zentralen Akteurstypen auf dezentraler Ebene hatte die sozialwissenschaftlich angeleitete Sozialpolitik-Forschung The-

sen und Befunde formuliert, die - jedenfalls bisher - eher Skepsis als Hoffnung auf eine höhere sozialpolitische Rationalität durch Dezentralisierungsstrategien zu nähren vermögen. Die bisherigen Daten lassen sich dahin kondensieren (vgl. dazu systematisch Kap. II.), daß die örtliche, öffentlich wie verbandlich organisierte Sozialpolitik, gleichsam maßstabsverkleinert, Strukturparallelen zum zentralistisch verfaßten Wohlfahrtsstaat ausgebildet hat. Auch diese ist bürokratisch organisiert, in Zuständigkeiten administrativ segmentiert und politisch fragmentiert. Sie ist ebenfalls weithin professionell organisiert und auch sie arbeitet wesentlich mit den in den wohlfahrtsstaatlichen Krisenbildern problematisierten Steuerungsmedien Recht und Geld. Auch für die kommunale Ebene wurde (bisher?) eher eine Unterausstattung hinsichtlich sozialwissenschaftlich-sozialpädagogisch gestützter Handlungskompetenz gesehen. Können angesichts dieser Diagnosen des kommunalen, öffentlich wie verbandlich getragenen sozialpolitischen status quo die in den Dezentralisierungspostulaten formulierten Erwartungen Bestand haben, können sie Bestand gewinnen? Auch dazu sollte das Forschungsprojekt empirisch gesicherte Informationen liefern.

Neben diesen beiden - im doppelten Wortsinn etablierten - Akteuren lokal verankerter Sozialpolitik wird, wie gezeigt, in den Dezentralisierungsstrategien eine dritte Handlungsressource identifiziert: die örtlich verankerten Potentiale sozialer Selbsthilfe/sozialer Selbstorganisation. Die aktionsbezogene Vielfalt und die quantitative Ausweitung dieses sehr heterogenen Sektors dürfen den Blick jedoch nicht dafür verstellen, daß nach den vorliegenden empirischen Befunden im sozialpolitischen Kontext diesen Aktivitätsformen (bisher) ganz überwiegend keine substitutive, sondern eher eine additive, u. U. auch wichtige innovative wohlfahrtsstaatliche Funktion zukommt. Welches Gewicht ist für diese - radikale - Variante sozialpolitischer Entstaatlichungsstrategien empirisch und gerade auch in ihrem Verhältnis zu den beiden zuvor unterschiedenen Akteurstypen kommunaler Sozialpolitik für den Untersuchungsgegenstand nachzuweisen?

2.2. Der Untersuchungsgegenstand: Dezentrale Reaktionen gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit

Damit sind - in Stichworten - die wesentlichen sozialwissenschaftlichen bzw. sozialpolitik-theoretischen Zusammenhänge genannt, zu denen das empirische Forschungsvorhaben möglichst Informationen liefern sollte. Diesem Ziel mußte der zu wählende Forschungsgegenstand wie das schließliche Forschungsdesign gerecht werden. Die Entscheidung ging dahin, die Reaktionen auf dezentraler Ebene angesichts und gegenüber dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu untersuchen. Die Wahl dieses Untersuchungsgegenstandes könnte Skepsis hervorrufen. Etwa in dem Sinne, daß in der Bundesrepublik Deutschland die interventionspolitische Verantwortung des Zentralstaates für die Beschäftigungspolitik so evident sei, daß die Analyse dezentraler Reaktionsmuster im Horizont der Wohlfahrtsstaatskritik keinen Erkenntnisgewinn verspreche; das Thema gleichsam wegen einer Nichtzuständigkeit der lokalen Ebene entfalle.

2.2.1 Zur Begründung des gewählten Untersuchungsgegenstandes

Vor dem Hintergrund des oben charakterisierten Entdeckungszusammenhangs des Forschungsinteresses erscheint jedoch diese Argumentationsfigur kaum überzeugend. Denn wohlfahrtsstaatlich wird mit der (Jugend-) Arbeitslosigkeit das sowohl wissenschaftlich wie auch politisch als zentral behauptete soziale Problem der Gegenwart zum Thema gemacht. Forschungsstrategisch eröffnet die Analyse der Jugendarbeitslosigkeit einen angemessen komplexen Zugang zur empirischen Qualifizierung dezentraler Handlungsspielräume in seiner doppelten Konstitution: Das Thema der Jugendarbeitslosigkeit verweist sowohl auf die Dimension der vertikalen Politikverflechtung (Kommune-Umwelt-Relationen) sowie auf die Binnenstruktur des kommunalen Sozialsektors (= horizontale Politikverflechtung; zur theoretisch-analytischen Entfaltung dieser Zusammenhänge vgl. Kapitel II. 1. - 3.).

Die Jugendarbeitslosigkeit ist überkommunal generiert (Kommune-Umwelt-Relation), ihre Folgeprobleme werden aber unmittelbar lokal sichtbar, erzeugen (vielleicht) einen kommunalen Handlungsdruck. Wachsende, dezentral anfallende Problembestände werden sozialwissenschaftlich als das zentrale Begründungsmoment für einen kommunalen Potentialgewinn bewertet (vgl. dazu II. 2.). Offen ist jedoch, ob und wie weit ein solcher Potentialgewinn in einen realen politischen Bedeutungszuwachs transformiert wird, transformiert werden kann. Für den hier gegebenen Forschungsgegenstand heißt dies: Läßt sich am Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit ein (sozial-) politischer Bedeutungszuwachs der dezentralen Handlungsebene nachweisen, eröffnet der Problemdruck Jugendarbeitslosigkeit dezentral verankerten Akteuren Handlungschancen? Welcher Art, wie und durch wen werden diese mit welchen Konsequenzen für die Betroffenen und für die tradierten Muster horizontaler wie vertikaler (Sozial-) Politikverflechtung genutzt?

Negativ formuliert ist die Jugendarbeitslosigkeit zunächst ein besonders eindrücklicher und drückender Beleg für die politikwissenschaftliche These der (jedenfalls faktischen) Externalisierung sozio-ökonomischer Folgekosten durch den Zentralstaat unter Knappheitsbedingungen: Aus dem interventionspolitisch primär zentralstaatlich verantworteten - und dort nun nicht mehr hinreichend steuerbaren - Produktionssektor resultieren mit der Arbeitslosigkeit dezentral wirkende Lasten. Zugleich wird damit das überkommene Muster wohlfahrtsstaatlicher Funktionsteilung zwischen der zentralstaatlichen Ebene einerseits und der kommunalen Ebene andererseits brüchig.

Dies läßt sich am geltenden Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) illustrieren. Danach hat die Kommune "darauf hinzuwirken, daß die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen" (§ 5 JWG). Nun impliziert diese gesetzliche Anweisung wesentlich allerdings eine gedachte Normalitätssituation Jugendlicher, d.h. bezogen auf das hier zentrale Interesse:

Diese werden als in Ausbildungs- bzw. Arbeitsverhältnissen integriert begriffen. Mit der strukturellen und lang andauernden Jugendarbeitslosigkeit entfällt diese unterstellte lebensweltliche Normalität für breite Gruppen. Das tradierte Muster vertikaler wohlfahrtsstaatlicher Politikverflechtung trägt nicht mehr (hinreichend). Die überkommene Aufgabenteilung, wonach der primär zentralstaatlich (interventionspolitisch) verantwortete Produktionssektor den Kommunen jugendpolitisch wesentlich nur Funktionen im Reproduktionssektor - und zwar komplementär zu bestehenden Arbeits- bzw. Berufsausbildungsverhältnissen - zuweist, wird relativiert. Kennzeichnend für diesen Wandlungsprozeß im jugendpolitischen Problempanorama und zugleich ein Hinweis auf politische Lernprozesse ist die Feststellung des Vierten Jugendberichts des Landes Nordrhein-Westfalen (Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NW, 1982: 285):

"Im Berichtszeitraum hat sich gegenüber der Darstellung im 3. Landesjugendbericht (des Jahres 1979, d.V.) insoweit ein gewisser Bewußtseinswandel vollzogen, als deutlich wurde, daß die Eingliederung sozial benachteiligter junger Menschen in das Berufsleben nicht ein kurzfristig bis zur Mitte der 80er Jahre zu lösendes Problem sein wird, sondern daß sich hier für die Jugendhilfe auf längerer Sicht ein über das tradierte Angebot der Jugendsozialarbeit hinausgehendes Tätigkeitsfeld ergibt" (Hvhg. n.i.O.).

Dieses Zitat stützt die eben formulierte These des Zerbrechens oder doch der Relativierung der überkommenen jugendpolitischen Funktionsteilung zwischen dem interventionspolitisch wesentlich zentralstaatlich verantworteten Produktionssektor einerseits und dem darauf komplementär bezogenen und kommunal verantworteten Reproduktionssektor andererseits. Welche Konsequenzen werden daraus gezogen - zentralstaatlich und dezentral? Werden die im Produktionssektor nicht mehr hinreichend kontrollierbaren Beschäftigungsprobleme Jugendlicher in Aufgaben des dezentral ressortierenden Reproduktionssektors umdefiniert, also gleichsam entlang der tradierten Funktionsverteilung? Oder wird diese Aufgabenteilung gelöst, indem dezentral nun auch

im Produktionssektor operiert wird? Beide möglichen Reaktionsstrategien verweisen für die kommunale Ebene politisch auf eine neue (Mit-) Verantwortung, (sozial-) politisch wird ihr ein Potentialgewinn eröffnet. Ob, mit welchen Strategien und Wirkungen, die dezentrale Handlungsebene diese Aufgabe, diese Herausforderung annimmt, ist im empirischen Sinne offen.

Deutlich muß allerdings sein, daß ein jugendpolitischer Verweis auf den Reproduktionssektor günstigenfalls die sozialstaatliche Qualität eine sekundäre Bedürfnisbefriedigung erreichen kann. Eine solche Politik hat notwendig den Charakter der Ersatzprogrammatik für das wohlfahrtsstaatlich-(arbeitsgesellschaftlich) aktuell nicht (mehr) hinreichend erreichbare primäre Ziel: die Bereitstellung ausreichender Arbeits- bzw. Berufsausbildungsplätze für Jugendliche (vgl. in diesem Sinne den 5. Jugendbericht der Bundesregierung, Bundesminister für Jugend, Familie, Gesundheit 1980: 79 ff.). Allerdings kann auch diese sekundäre bedürfnisbezogene Politik, wenn sie im Sinne wirksamer Hilfs- und Unterstützungsprogramme angesichts der vieldimensionalen psychosozialen Gefährdungen jugendlicher Arbeitsloser (vgl. für andere etwa Heinemann, 1978) gelingt, sozialpolitisch äußerst gewichtig sein.

Chancen eines möglichen kommunalen Relevanzgewinns, kennzeichnen somit beide hier unterschiedenen Politikformen, kompensatorische Politiken im Reproduktionssektor wie Politiken im Produktionssektor. Im letzten Fall wären zugleich die Grenzen einer im charakterisierten Sinne "nur" sekundären, sozialpolitischen Bedürfnisbefriedigung überschritten.

Allerdings: Wie realistisch sind Erwartungen an die Erweiterung bzw. Nutzung solcher Handlungsspielräume im Horizont der Jugendarbeitslosigkeit? Im Jahre 1978 - also etwa vier Jahre nachdem das Problem der Jugendarbeitslosigkeit quantitativ drastisch zugenommen hatte - konstatierten Becher u.a. (1978: 15), daß die kommunalen Jugendämter generell auf den akuten Problemdruck der Jugendarbeitslosigkeit vielfach zunächst

"zurückhaltend und abweisend" reagiert hätten. Erklärt wird diese Negativdiagnose im Sinne der eben beschriebenen tradierten Funktionsteilung zwischen dem primär zentralstaatlich verantwortlichen Produktionssektor einerseits und dem kommunal verantwortlichen Reproduktionssektor andererseits. Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit sprengt die überkommene Aufgabe kommunaler Jugendhilfeplanung und Jugendfürsorge, es sei nicht mit den traditionellen jugendpolitischen Handlungsorientierungen einzufangen. Auch in einer deutlich später erschienenen "Dokumentation regionaler Initiativen gegen Arbeitslosigkeit (Kommunalverband Ruhrgebiet, 1983), die keine Qualifizierung der verschiedenen Bemühungen und ihrer Effekte versucht, werden die bisherigen kommunalen Aktivitäten gegenüber der Arbeitslosigkeit ebenfalls eher zurückhaltend bewertet. Bezeichnenderweise wird dort festgestellt, daß "mehr als Abwarten" auf lokaler Ebene möglich sei, kommunale Einrichtungen und Ressourcen könnten eine "relevante Rolle" (Kommunalverband Ruhrgebiet, 1983: IX) angesichts der Arbeitslosigkeit übernehmen. Zugleich wird konstatiert, daß sowohl das bisher erkennbare Aktivitätsniveau wie die jeweiligen Aktivitätsschwerpunkte kommunal sehr unterschiedlich ausgeprägt seien. Nicht thematisiert wird, worin diese Befunde erklärbar erscheinen.

Grundsätzlich müssen zwei Programmtypen dezentraler Reaktionsmuster gegenüber dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit analytisch getrennt werden: (1) Aktivitäten und Maßnahmen, die als eigeninitiativ Reaktionen dezentraler Akteure zu kennzeichnen sind und (2) solche Programme und Aktivitäten, die (aus lokaler Sicht) als fremdinitiiert zu qualifizieren sind. Im Verlaufe der letzten Jahre wurden entsprechend Programme sowohl der Bundesebene wie Landesebene (hier: Nordrhein-Westfalen) initiiert. Mit diesen Programmen sollten, im Sinne einer vertikalen Politikverflechtung, die Kommunen zu einer aktiven Mitwirkung, zu einer örtlichen Umsetzung zentralstaatlicher bzw. auf Landesebene initiiertter Arbeitsmarktpolitik angereizt bzw. zu einer solchen Kooperation befähigt werden.

Diese fremdinitiierten Sonderprogramme variieren hinsichtlich ihrer Initiatoren (Bund/Land), ihrer Zielgruppen (Programmspezifität), ihrer Träger (Öffentliche und/oder verbandliche und/oder private Akteure) sowie hinsichtlich der VergabeprozEDUREN. Sie umfassen Mittel für sozialpädagogische Flankierungsmaßnahmen, die finanzielle Förderung bildungs-/berufsmäßiger Qualifizierungsinitiativen sowie die (Teil-) Alimenterung zusätzlicher Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätze. Deutlich ist damit zugleich, daß sich diese Programme in unterschiedlicher Nähe bzw. Distanz zur tradierten, wesentlich reproduktionsorientierten lokalen Jugend-/Sozialpolitik bewegen. In diesem Sinne also kann auch mit fremdinitiierten Arbeitsmarktprogrammen den Kommunen ein quantitativer wie qualitativer politischer Bedeutungsgewinn eröffnet werden, der über den Reproduktionssektor hinausweist.

Insbesondere erscheint jedoch die Frage nach eigen-initiativen Politiken dezentraler Akteure gegenüber dem und angesichts des Dauerproblems der Jugendarbeitslosigkeit als empirischer Testfall für die positiven Attribute, die der dezentralen Handlungsebene im Horizont der wohlfahrtsstaatlichen Krisenszenarien zugewiesen bzw. für diese reklamiert werden (vgl. oben). Das wohlfahrtsstaatliche Problemfeld Jugendarbeitslosigkeit erscheint in diesem Sinne als ein tragfähiger Testfall für die tatsächliche Verlagerung von Handlungspotentialen zur dezentralen Ebene. Zu untersuchen war, wieweit dies quantitativ und qualitativ geschah, durch welche Akteure, mit welchen Programmen und mit welchen Wirkungen sowohl für die Betroffenen wie für die Muster vertikaler und horizontaler Politikverflechtung im Wohlfahrtsstaat. Das nunmehr darzustellende Untersuchungsdesign sollte diese vieldimensionalen Aspekte einzufangen erlauben.

2.3 Der Untersuchungsansatz

Die Untersuchungseinheiten bildeten insgesamt sechs Kommunen. Es sind dies die Ruhrgebietskommunen Dortmund, Duisburg, Essen, Hamm, Oberhausen sowie die Stadt Krefeld.

Mit der Auswahl der Ruhrgebietskommunen wird somit ein altindustrieller Ballungsraum untersucht, der als dieser durch vielfache sozioökonomische Problemlagen belastet ist. Gleichwohl repräsentieren die ausgewählten Kommunen ein unterschiedliches Spektrum in der Problemintensität wie auch hinsichtlich ihrer Größenverhältnisse. Die ausgewählten Städte umfassen solche innerhalb des zentralen Ruhrgebietsraumes wie Kommunen an seiner westlichen und östlichen Grenze. Die Kommune Krefeld gehört nicht zu den Ruhrgebietskommunen, liegt aber linksrheinisch an seiner (westlichen) Peripherie. Sie teilt nicht unmittelbar die industrielle Geschichte des Ruhrgebiets; diese strahlt aber in mehrfacher Weise nach Krefeld aus. Zudem wird Krefeld von einer anderen parteipolitischen Mehrheitsfraktion als die genannten Ruhrgebietskommunen angeführt. Krefeld gewinnt damit für die geplante Untersuchung Merkmale einer Kontrolleinheit. Dabei ist jedoch offensichtlich, daß die Tatsache nur einer Kontrollkommune hinsichtlich der empirischen Ergebnisse eine entsprechende Interpretationszurückhaltung verlangen wird.

Der Untersuchungszeitraum umfaßt die Jahre 1975-1984 (z.T. bis 1985), also insgesamt zehn Jahre.

Das Problem der (Jugend-) Arbeitslosigkeit trat zur Mitte der 1970er Jahre auf. Hier setzt die Analyse ein. Die Betrachtung einer Zehn-Jahres-Sequenz erlaubt, die kommunalen Aktivitäten gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit im Zeitablauf nachzuvollziehen. Hier ist besonders interessant festzustellen, wann welche Mobilisierungs- bzw. Lerneffekte hinsichtlich der Grenzen bisheriger Problembearbeitung und Zuständigkeiten, also hinsichtlich der etablierten vertikalen wie horizontalen politischen Funktionsteilung kommunal durchschlagen (vgl. oben). Die Anpassungsgeschwindigkeit dezentraler Akteure an veränderte Umweltbedingungen wird damit kontrollierbar. Wie einleitend gezeigt, wird in den Dezentralisierungs-postulaten lokalen Akteuren eine gegenüber dem Zentralstaat höhere Reaktionsfähigkeit unterstellt. Prüfbar ist ebenfalls, wie weit die allgemeine politikwissenschaftliche These (vgl. für andere Hesse

1983:19 ff), wonach ein wachsender dezentraler Problemdruck wesentlich für einen kommunalen Relevanzgewinn bestimmend ist, im Zeitablauf bestätigbar erscheint.

2.3.1. "Objektive" Untersuchungsdimension (issue approach): Kommunale Reaktionen gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit

Der empirische Teil des Forschungsvorhabens umfaßt zwei Erhebungsdimensionen: die "objektive" Erhebungsdimension (issue approach) und die "subjektive" Erhebungsdimension (high-position approach). Mit dem issue approach waren die tatsächlichen Reaktionen und Aktivitäten lokaler Akteure gegenüber dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu erfassen. Die empirische Aufschließung der "objektiven" Erhebungsdimension erfolgte durch insgesamt fünf Untersuchungsschritte, die gleichsam zu kumulativen Informationen über den jeweiligen kommunalen Aktivitätsrahmen gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit führen sollten.

2.3.1.1. Erster Untersuchungsschritt: Lokaler Problemdruck Jugendarbeitslosigkeit

Hier ging es darum, den objektiven Problemdruck, den die Jugendarbeitslosigkeit darstellt, für jede der untersuchten Kommunen quantitativ (absolut und relativ) über den gesamten Untersuchungszeitraum (zehn Jahre) sichtbar zu machen. Als Quellen zur Einlösung dieses Untersuchungsschritts waren die offiziellen Arbeitslosenstatistiken der kommunalen Arbeitsämter auszuwerten (s. III. 1.).

2.3.1.2. Zweiter Untersuchungsschritt: Kommunale Sozialhaushalte und Jugendarbeitslosigkeit

Die Analyse der öffentlichen kommunalen Sozialhaushalte im Rahmen des issue approach sollte mögliche Veränderungen des kommunalen Sozialaufwandes im Zeitablauf vor dem Hintergrund der Jugendarbeitslosigkeit aufzudecken suchen. Zu erforschen war also, ob, in welchem Ausmaß und zu welchen Zeitpunkten das Problem der

Jugendarbeitslosigkeit zu haushaltsmäßig identifizierbaren Ausgabeverschiebungen (zu absoluten Veränderungsraten und/oder zur Umwidmung von Mitteln) geführt hat. Wenn öffentliche Haushalte das in Zahlen geronnene politische Prioritätenschema vermitteln, ist die Analyse der kommunalen Sozialhaushalte als ein Untersuchungsschritt in der Untersuchungskette des issue approach unverzichtbar. Eingelöst wurde dieser Untersuchungsschritt durch die Auswertung der jeweiligen kommunalen Haushaltspläne, Statistischen Jahrbücher und weiterer (detaillierterer) haushaltspolitischer Dokumente (s. III. 2.).

2.3.1.3. Dritter Untersuchungsschritt: Kommunale Verlautbarungen zur Jugendarbeitslosigkeit (im Spiegel der Lokal- und Verbandsspeise)

Mit diesem Untersuchungsschritt im Rahmen des issue approach sollte identifiziert werden, zu welchen Zeitpunkten in den untersuchten Kommunen welche Akteure auf welche Weise den Tatbestand der Jugendarbeitslosigkeit mit welchen Intentionen und gegenüber welchen Adressaten zum öffentlichen Thema machten. Es interessierte die örtliche Themenkarriere Jugendarbeitslosigkeit. Dazu gehörte auch die Frage, welche politischen Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten in diesen Verlautbarungen definiert bzw. zugewiesen werden. Dieser Untersuchungsschritt erfaßte also noch nicht (vgl. dazu insbesondere den Fünften Untersuchungsschritt) konkrete adressatenbezogene Programme kommunaler Akteure gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit. Es wurde vielmehr davon ausgegangen, daß solche öffentlichen Verlautbarungen (möglichen) konkreten politisch-programmatischen Aktivitäten auf lokaler Ebene vorausgehen bzw. Hinweise für evtl. Nicht-Handeln (non decisions) zu liefern vermögen. Anhand von Dokumentenanalysen sollte dieser Untersuchungsschritt eingelöst werden (s. III. 3.).

2.3.1.4. Vierter Untersuchungsschritt: Kommunale Jugendwohlfahrtsausschüsse und Jugendarbeitslosigkeit

Dieser Untersuchungsschritt erscheint im Rahmen des issue approach theoretisch besonders interessant. Der Jugendwohlfahrtsausschuß soll, nach dem geltenden Jugendwohlfahrtsgesetz, die zentrale ("politische") Koordinationsinstanz der örtlichen Jugend(hilfe)politik sein. Entsprechend sind in ihm die Vertreter des lokalen administrativen, des politischen wie des verbandlichen Systems der Jugendpolitik vertreten. Gleichwohl ist, nach der einschlägigen Literatur, durchaus problematisch, wieweit der Jugendwohlfahrtsausschuß eine koordinationsmächtige Instanz allgemein und hinsichtlich neuer Problemlagen (hier der Jugendarbeitslosigkeit) zugleich flexibel und innovativ sein kann. Die Untersuchung der Rolle des Jugendwohlfahrtsausschusses zielt dahin (wie auch schon der Dritte Untersuchungsschritt), die evtl. kommunalen Aktivitäten (oder das kommunale Nicht-Handeln) gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit generell einzuschätzen und zugleich die Initiatoren dieser Aktivitäten zu identifizieren wie die Zielrichtung jeweils geforderter oder vorgeschlagener Politikschritte herauszuarbeiten. Die Einlösung dieses Untersuchungsinteresses erfolgte durch die Auswertung der Sitzungsprotokolle der Jugendwohlfahrtsausschüsse für alle Untersuchungseinheiten und über den gesamten Untersuchungszeitraum (s. III. 4.).

2.3.1.5. Fünfter Untersuchungsschritt: Programme gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit

Die Untersuchung, ob, zu welchem Zeitpunkt, welche konkreten Programme gegen die Jugendarbeitslosigkeit bzw. gegen Folgen der Jugendarbeitslosigkeit mit welchen Zielsetzungen durch wen initiiert bzw. implementiert sowie finanziert und mit welchen, von den Trägern selbst gemessenen Wirkungen auf kommunaler Ebene umgesetzt wurden, stand schließlich am Ende der Untersuchungsschritte innerhalb des issue approach. Diese Daten wurden durch eine schriftliche Befragung ört-

licher Träger der Jugendpolitik erhoben. Im Bedarfsfall wurden darüber hinaus Zusatz- und Kontrollbefragungen durch Experten-Intensivinterviews durchgeführt (s. III. 5.).

2.3.2. "Subjektive" Untersuchungsdimension (high position-approach): Kommunale Eliten und Jugendarbeitslosigkeit

Mit Hilfe des high position-approach sollte wesentlich die lokale Perzeption einer Krise des Wohlfahrtsstaates, daraus folgende Einschätzungen des dezentralen sozialpolitischen Handlungsbedarfs, des dezentralen sozialpolitischen Handlungsspielraums wie geforderte oder dezentral erwünschte Reformstrategien zugunsten der lokalen Ebene generell und schwergewichtig in Bezug auf die Problematik der Jugendarbeitslosigkeit erfragt werden. Befragte waren ausgewählte Eliten des kommunalen Sozialsektors. Dazu gehörten insbesondere die Sozialdezernenten, die Jugendamts- und Sozialamtsleiter, Jugendwohlfahrtsausschußvorsitzende, Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege und weitere Experten des kommunalen Sozialsektors. Der high position-approach sollte auch Kontrolldaten wie Informationen für die mit Hilfe des issue approach (III. 1. - 5.) ermittelten Tatbestände liefern.

Die zusammenfassenden Auswertungen und Interpretationen der Untersuchungsergebnisse des issue approach und des high position-approach zentrieren um die Bewertung (der Reichweite) lokaler sozialpolitischer Handlungsspielräume bzw. sozialpolitischer Dezentralisierungsstrategien. Dazu wurde ein interkommunaler Vergleich der Aktivitäten gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit hinsichtlich der Analyseebenen Initiatoren/Träger, Zeithorizont und Programmtypik wie der Wirkungsdimension (selbsteingeschätzt) vorgenommen.

Mit der Frage nach den Initiatoren/Trägern solcher Aktivitäten wurden zwei Untersuchungskomplexe im Horizont der wohlfahrtsstaatlichen Dezentralisierungspostulate berührt: Zum einen ist thematisiert, ob die lokale Ebene allgemein (im Vergleich zum Zentralstaat bzw. der Landesebene) "problemsensibler", "flexibler"