

Uwe Schwarze

Sozialhilfe in Schweden und Deutschland

Lebenslaufpolitik zwischen
modernisierter Kommunalverwaltung
und aktivierendem Wohlfahrtsstaat

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THE
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ALITE
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDE
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMM



SOZIALPOLITIK UND SOZIALSTAAT



Springer VS

Sozialpolitik und Sozialstaat

Herausgegeben von

A. Evers, Gießen, Deutschland

R. G. Heinze, Bochum, Deutschland

S. Leibfried., Bremen, Deutschland

L. Leisering, Bielefeld, Deutschland

T. Olk, Halle-Wittenberg, Deutschland

I. Ostner, Göttingen, Deutschland

Uwe Schwarze

Sozialhilfe in Schweden und Deutschland

Lebenslaufpolitik zwischen
modernisierter Kommunalverwaltung
und aktivierendem Wohlfahrtsstaat



Springer VS

Uwe Schwarze
Hildesheim, Deutschland

ISBN 978-3-531-14643-0
DOI 10.1007/978-3-531-18827-0

ISBN 978-3-531-18827-0 (eBook)

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

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

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

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

Einbandentwurf: Künkellopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

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

Inhaltsverzeichnis

Danksagung.....	13
Einleitung: Zeit und Handeln als grundlegende Variablen einer „aktivierenden Sozialpolitik“	15
Teil I: Theoretische Grundlagen und sozialpolitische Leitbilder	35
1. Stand der Forschung und forschungsleitende Hypothesen.....	35
1.1 Die Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution.....	41
1.1.1 Die neuere Institutionentheorie in der schwedischen und skandinavischen Armuts- und Wohlfahrtsstaatsforschung.....	62
1.1.2 Wohlfahrtsstaatliche Institutionen zwischen Kontinuität und Wandel..	66
1.1.3 Zusammenfassung: Neuere Institutionentheorie und dynamische Armutsforschung	70
1.2 Soziale Interventionen – ein theoretisches Konzept zur Entwicklung der Sozialhilfe als aktive personenbezogene soziale Dienstleistung.....	82
1.2.1 Die rechtliche Interventionsform und Recht als Steuerungsinstrument in der Sozialhilfe.....	92
1.2.2 Die ökonomische Interventionsform in der Sozialhilfe	96
1.2.3 Die ökologische Interventionsform in der Sozialhilfe	101
1.2.4 Die pädagogische Interventionsform in der Sozialhilfe.....	104
1.2.5 Die Prävention als besondere verlaufs- und handlungsbezogene Interventionsform.....	111
1.2.6 Zusammenfassung: Würdigung und Grenzen einer Theorie sozialer Interventionen	114
1.3 Die Sozialhilfe als personenbezogene soziale Dienstleistung: Theorie und Konzept einer Koproduktion.....	123
1.3.1 Koproduktion im gesellschaftlichen Kontext: Strukturwandel sozialer Dienstleistungen.....	131
1.3.2 Koproduktion in der Sozialhilfe: Bedingungen und Voraussetzungen	136
1.3.3 Die Verbindung personenbezogener Dienstleistung und monetärer Transferleistung als ein zentrales Problem der Sozialhilfe	143

1.3.4	Koordination von Koproduktion in der Leistungserbringung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen – Theoriedefizit für die Sozialhilfe?	149
1.3.5	Zusammenfassung: „Koproduktion“ im Verlauf sozialer Interventionen als zentrale Variable der Dienstleistungsqualität.....	157
1.4	Lebenslauftheoretische Grundlagen sozialer Dienststungen: Institutio- nelle Zeit, Interventionszeit und Zeitmuster der Koproduktion.....	163
1.4.1	Die institutionelle Zeit, institutionell definierte Verlaufsmuster und institutionelle Verlaufserwartungen zum Sozialhilfebezug.....	174
1.4.2	Die „neue Zeitökonomie“ und Risiken einer „Beschleunigung“ sozialer Interventionen im Zeitverlauf.....	181
1.4.3	Zusammenfassung: Das „koordinierte Timing“ sozialer Inter- ventionen in unterschiedlichen Lebenslaufregimes.....	184

**2. Die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung:
Befunde und Diskurse zu Reformstrategien in Sozialhilfe und
Grundsicherung**

		189
2.1	Diskurs zum Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“ in Deutschland und Schweden	199
2.1.1	Ursprünge und internationaler Trend: Vom Leitbild zur Praxis einer „aktivierenden Sozialpolitik“ in Europa.....	202
2.1.2	Das Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“ in Schweden: Von traditioneller Arbeitslinie zur „Aktivierungslinie“ der 1990er Jahre.....	234
2.1.3	Zusammenfassung: Die Sozialhilfe als soziale Dienstleistung zwischen aktivierender Arbeitsmarktpolitik und aktiver Sozialverwaltung.....	256

**3. Wohlfahrtsstaaten im Wandel: Zentralstaatliche Regelreform
und Modernisierung des öffentlichen Sektors**

		265
3.1	Sozialhilfe und Grundsicherung im institutionellen Arrangement des deutschen Sozialstaats: Entwicklungen und Reformen seit 1990...	269
3.2	Sozialhilfe als Verwaltungshandeln: Neue Steuerung sozialer Dienste politisch, betriebswirtschaftlich oder sozialberuflich definiert.....	281
3.3	Die Sozialhilfe im Wohlfahrtsstaat Schweden: Soziale Interventionen zwischen Reform des öffentlichen Sektors und Wandel sozialer Dienste	301
3.4	Verwaltungsreform in Schweden – seit den 1980er Jahren gegenüber Deutschland im deutlichen „Modernisierungsvorsprung“.....	317

3.5	Die schwedische Sozialhilfe im institutionellen Arrangement der Sozialarbeit zwischen Kommunalpolitik und zentralstaatlicher Regulierung.....	334
-----	---	-----

Teil II:

4. Methoden der Untersuchung	351
4.1 Das problemzentrierte Experteninterview	352
4.2 Die explorative teilnehmende Beobachtung	353
4.3 Auswahl der Expertenstichprobe für die Fallstudie	354
4.4 Der modular abgestimmte Interviewleitfaden.....	358
4.5 Die Auswertung der Experteninterviews.....	361
4.6 Die Dokumenten- und Aktenanalyse.....	365

Teil III:

5. Fallstudie: Sozialhilfe in Göteborg im Kontrast zu Bremen	367
5.1 Göteborg: Stadtentwicklung, sozioökonomische Strukturdaten und institutionelle Arrangements.....	368
5.2 Kommunalpolitik und Kommunalfinanzen: Ausgangslagen und Bedingungen einer lokalen Reformpolitik seit den 1990er Jahren	375
5.3 Die Entwicklung von Sozialhilfeausgaben und Sozialhilfebezug: Göteborg und Bremen im Vergleich.....	385
5.4 Modernisierung von Verwaltung und Sozialdienst: Grundlagen und Instrumente einer „aktivierenden Sozialpolitik“	394
5.4.1 Die Organisation der Sozialhilfe: Möglichkeiten und Grenzen einer bedarfs- und arbeitsmarktorientierten Spezialisierung	399
5.4.2 Personal, Personalpolitik und Strategien einer Professionalisierung.....	414
5.4.3 Leitbilder, Leitideen und institutionelle Normen der Sozialhilfe in der Perspektive von „Zeit“ und „Handeln“	446
5.4.4 Die normativen und rechtlichen Grundlagen einer „aktivierenden Sozialhilfe“ zwischen alten und neuen Leitbildern.....	450
5.4.5 Verbindung „alter“ und „neuer“ Leitbilder durch Novellierung des Sozialdienstgesetzes	460
5.4.6 „Ausgabensenkung“: Kommunalpolitisches Leitbild in einer sozialarbeiterisch geprägten Dienstleistungsorientierung der Sozialhilfe	472
5.4.7 Zur Divergenz institutioneller Normen und Leitbilder: Die Sozialhilfe als materielle Existenzsicherung und als vorübergehende Hilfe	481

5.4.8	Leitbild einer „Hilfe zur Selbstversorgung“ zwischen arbeitsmarktpoliti- scher Aktivierung und ganzheitlichem Lebenslaufbezug der Sozialhilfe.....	499
5.4.9	„Lebensbegleitendes Lernen“ – ein neues Leitbild in der Sozialhilfe? .	507
5.5	Wege in die Sozialhilfe: Soziale Interventionen und sozialberufliche Handlungsformen in den praktischen Verlaufs- und Handlungsbezügen.....	514
5.5.1	Interventionsformen vor dem Sozialhilfebezug: Aktive und passive Strategien der Prävention und Armutsvermeidung.....	515
5.5.2	Praxis einer aktiven Vermeidung von Sozialhilfebezug im kommunalen Sozialdienst	527
5.5.3	Erstkontakt und Zugangssteuerung bei Wegen in die Sozialhilfe	543
5.5.4	Prognosen im Erstkontakt – ein Steuerungsinstrument von Wegen in, durch und aus der Sozialhilfe?.....	556
5.5.5	Varianten der Bewilligung und Zahlbarmachung zwischen passiver Bedürftigkeitsprüfung und aktiver Bedarfsermittlung	563
5.6	Wege durch den Sozialhilfebezug: Niveau der materiellen Existenz- sicherung, Lohnabstandsgebot und monetäre Anreizsysteme.....	602

6. Wege aus dem Sozialhilfebezug: Die Sozialhilfe als „aktivierender Sozialdienst“ zwischen Spezialisierung, Kooperation und Koproduktion... 619

6.1	„Job-ready“? Rahmen und Anforderungen einer lokalen gruppen- und bedarfsorientierten „aktivierenden Sozialpolitik“ am Arbeitsmarkt	626
6.1.1	Junge Arbeitslose im Sozialhilfebezug	631
6.1.2	Einwanderer: Wege aus der Sozialhilfe zwischen defizitärer Integrationspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik.....	637
6.1.3	Allein Erziehende in der Sozialhilfe – eine vernachlässigte Zielgruppe der neuen „Aktivierungs- und Kompetenzlinie“?	650
6.1.4	Resümee: Multifunktionale und heterogene Anforderungen an eine Sozialhilfe zur Aktivierung und Stabilisierung von Erwerbsbiografien.....	657
6.2	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entwicklung und Merkmale der neuen „Aktivierungs- und Kompetenzlinie“ für Wege aus der Sozialhilfe	663
6.2.1	Überblick: Maßnahmen einer lokalen Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Bildungspolitik und ihre Relevanz für Wege aus der Sozialhilfe.....	672

6.2.2	Das kommunale arbeitsmarktpolitische Programm „VESTTID“ als Einstieg in die neue „Aktivierungs- und Kompetenzlinie“ in Göteborg.....	680
6.3	„Samverkan“: Neue Steuerungsressource in der relationalen Ebene wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und sozialer Interventionen.....	705
6.3.1	Soziales Zusammenwirken (Social Samverkan) – ein typisch schwedisches Verständnis von Sozialpolitik in der historischen Entwicklung..	705
6.3.2	Das Projekt FRISAM als freiwilliges Zusammenwirken von kommunalem Sozialdienst, Arbeitsverwaltung und Gesundheitsdiensten.....	714
6.3.3	Das Projekt „DELTA-Arbeitsmarktplatz“ ab 1999: Koproduktion sozialer Interventionen oder Spezialisierung der nächsten Generation?.....	726

Teil IV:

7. Profile einer „aktivierenden“ Lebenslaufpolitik im kommunalisierten Wohlfahrtsstaat: Zwei ausgewählte Sozialhilferegimes im Kontrast.....	769
8. Schlussbemerkung.....	793
Bibliographie	801
Anhang	835

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Leitbilder als institutionentheoretische Kategorien in der Sozialhilfe.....	74
Tabelle 2: Institutionentheoretische Ebenen zur Analyse der Sozialhilfe in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten.....	79
Tabelle 3: Soziale Interventionsformen in der Sozialhilfe im Überblick.....	119
Tabelle 4: Institutionelles Zusammenwirken im „Fördern und Fordern“.....	156
Tabelle 5: Variablen der Koproduktion sozialer Interventionen in der Sozialhilfe.....	159
Tabelle 6: Idealtypisches Modell zu Abfolgen sozialer Interventionen in unter- schiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.....	187
Tabelle 7: Institutionelle Arrangements des schwedischen Wohlfahrtsstaates im Wandel.....	305
Tabelle 8: Auswahl der Stichprobe für die Expertenbefragung.....	357
Tabelle 9: Ausgaben und Empfänger in der Sozialhilfe der Stadt Göteborg (1991-2002).....	386
Tabelle 10: Ausgaben und Empfänger von Sozialhilfe in der Stadt Bremen (1990-2002).....	386
Tabelle 11: Empfängerstruktur in der Sozialhilfe in Göteborg in den Jahren zwischen 2000 und 2010.....	389
Tabelle 12: Strukturmerkmale der Kommunalverwaltung im Ländervergleich.....	398
Tabelle 13: Institutionelle Rahmendaten sozialberuflichen Handelns in der Sozialhilfe – Göteborg und Bremen im Vergleich.....	422
Tabelle 14: Normativ-rechtliche Grundlagen der Sozialhilfe in Göteborg.....	451
Tabelle 15: Institutionelle Normen und Leitbilder der schwedischen Sozialhilfe im Wandel des Sozialdienstgesetzes.....	470
Tabelle 16: Niveau Kindergeld in Schweden und Deutschland im Vergleich.....	525
Tabelle 17: Sozialhilfebedarfsermittlung und Varianten der Bewilligung und Zahlbarmachung in der Verlaufs- und Handlungsperspektive.....	596
Tabelle 18: Leistungsniveau und Regelsätze der Sozialhilfe – Schweden und Deutschland im Vergleich (Stand: 2002).....	606
Tabelle 19: Kommunale Arbeitsmarktpolitik in der Sozialhilfe – Göteborg und Bremen im Kontrast (1996-2000).....	698

Tabelle 20:Das Projekt „FRISAM“ im Überblick –Wohlfahrtsstaatliche Institutionen und soziale Interventionen in Lebenslaufperspektive	716
Tabelle 21:Rechtsgrundlagen und Regelungstypen eines „sozialen Zusammenwirkens“ (SOCSAM) wohlfahrtsstaatlicher Institutionen.....	730
Tabelle 22:„Alte“ und „neue“ Grundprinzipien und Merkmale der (Ko-)Produktion sozialer Dienste im Projekt „DELTA“	739
Tabelle 23:Profile wohlfahrtsstaatlicher <i>und</i> kommunaler Lebenslaufpolitik in der Sozialhilfe (Deutschland und Schweden im Vergleich).....	784

Danksagung

Die Motivation zu diesem Band geht auf ein langjähriges Interesse an den wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in Schweden zurück. Durch zahlreiche Reisen und Forschungsaufenthalte wurde Schweden inzwischen zu einer „zweiten Heimat“. Erst die Verbindung des persönlichen Interesses für dieses Land mit Erfahrungen aus meiner mehrjährigen beruflichen Tätigkeit in Sozialverwaltung und Sozialarbeit in Deutschland ermöglichte diese Untersuchung.

Ideen und Vorschläge zu den Fragestellungen erhielt ich vor allem von Professor Lutz Leisering (PhD), dem ich für seine Anregungen, vielfältigen Hinweise und stets konstruktive Kritik wie auch für seine Geduld herzlich danke. Professor Dr. Stephan Leibfried erklärte sich ebenfalls zur Begleitung des Dissertationsvorhabens bereit, aus dem dieser Band resultiert. Er unterstützte mich ebenso wie Professor Dr. Rudolph Bauer, der mir im Rahmen eines Kolloquiums an der Universität Bremen wertvolle Anregungen gab. Auch ihnen beiden möchte ich an dieser Stelle herzlich danken.

Die Untersuchung wäre nicht möglich gewesen ohne die spontane, freundliche und offene Hilfs- und Auskunftsbereitschaft zahlreicher Wissenschaftler in Schweden und Deutschland. Mein besonderer Dank gilt dabei Professor Tapio Salonen, ohne dessen Unterstützung der Abschluss des Bandes nicht möglich gewesen wäre. Hilfreich war dabei besonders ein dreimonatiger Aufenthalt als Gastwissenschaftler an der Universität Växjö/Schweden. Ich danke ebenso Lena Persson, Håkan Johansson; Rickard Ulmestig und Peter Dellgran, die mir bei Literaturrecherchen wertvolle Hinweise gaben. Bernhard Hilkert gilt ein Dank für den intensiven Erfahrungs- und Informationsaustausch, der in zahlreichen Gesprächen und Diskussionen zu wertvollen Anregungen für die Untersuchung führte. Johanna von Daak danke ich für die Unterstützung bei den Korrektur- und Formatierungsarbeiten.

Ein ganz besonderer Dank gilt schließlich den Interviewpartnern in den Sozialverwaltungen und Organisationen in Deutschland und Schweden. Nur durch ihre Bereitschaft, als Experten ihres beruflichen Alltags umfassend Auskunft zu geben, war diese Studie überhaupt möglich.

Mein größter Dank gilt schließlich meiner lieben Partnerin Andrea und unserer Tochter Lynn, die mich immer wieder ermunterten, die Arbeit fortzusetzen und mit diesem Band abzuschließen.

Dabei ist die zeitlich verzögerte Veröffentlichung dieses Bandes ganz wesentlich auch der hohen Reformdynamik speziell der deutschen Sozialpolitik geschuldet, die mit der Einführung einer „Neuen Steuerung“ seit Ende der 1990er Jahre und den „Hartz-Gesetzen“ seit 2003-2005 fortlaufend zu Aktualisierungen und Überarbeitungen zwang. Auch und gerade die Sozialwissenschaft ist in diese Dynamiken eingebunden.

Einleitung: Zeit und Handeln als grundlegende Variablen einer „aktivierenden Sozialpolitik“

Die westlichen Wohlfahrtsstaaten befinden sich im Wandel.¹ Je nach wirtschafts-, sozial- und ordnungspolitischer Ideologie und Orientierung wird vom „Umbau“ oder auch vom „Abbau“ gesprochen.² Der Wandel in den Leistungsvoraussetzungen und den Leistungsniveaus unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten ist in der Literatur meist grundsätzlich unbestritten. Die Reformvorschläge und -programme zur Bewältigung der seit den 1970er Jahren vielfach beschriebenen wohlfahrtsstaatlichen Krise unterscheiden sich jedoch sehr weitgehend. Übereinstimmend kann allerdings beobachtet werden, dass im Mittelpunkt der Diskussion zu den Reformen des Wohlfahrtsstaates vor allem fiskalpolitische Motive, Begründungen und Argumente stehen. Die wohlfahrtsstaatliche Debatte war und ist in hohem Maße immer auch eine fiskal- und ordnungspolitische Debatte, hinter der die fachpolitische Debatte allzu oft zurücksteht. Die Reformdiskurse und -perspektiven drehen sich somit vor allem um das sozialpolitisch knapp gewordene Gut Geld, das in der Regel als *das* zentrale Steuerungsinstrument sozialer Interventionen betrachtet wird. Dies gilt um so mehr, wenn es um den Bereich der Sozialhilfe geht. Weitgehende Übereinstimmung besteht aber zugleich in der Annahme, dass Geld als sozialpolitisches Steuerungs- und Interventionsinstrument in Form öffentlich finanzierter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in Zukunft in geringerem Maße zur Verfügung stehen wird als bisher. Die anhaltende Krise der öffentlichen Finanzen bringt dies direkt zum Ausdruck. Neben finanzpolitischen Faktoren sind aber auch fachpolitische Aspekte hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen monetärer Steuerungsinstrumente und Interventionsformen zu beachten.

¹ In dieser Untersuchung wird durchgängig der Begriff des Wohlfahrtsstaates (Schwedisch: *Välfärdsstat*) oder in Anlehnung an Kaufmann (1997: 21-26) der Begriff des „wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ verwendet. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt vor allem in der Analyse *institutioneller Arrangements* und der sich darin vollziehenden *sozialen Interventionen* in zwei ausgewählten Wohlfahrtsstaaten. Der Begriff des „wohlfahrtsstaatlichen“ oder „institutionellen Arrangements“ ist dabei analytisch passender für die Untersuchung, weil mit diesen Begriffen weniger direkt auf den Zentralstaat als Hauptakteur der Finanzierung und Erbringung sozialer Leistungen und Dienste Bezug genommen wird, sondern gerade auch die lokale bzw. kommunale Ebene wohlfahrtsstaatlicher Arrangements, Leistungen und Interventionen stärker einbezogen wird.

² Zur Umbauthese vgl. vor allem Pierson (1996 und 2001).

Feststellbar ist allgemein, dass vor dem Hintergrund historisch einmalig hoher Sozialtats in den 1990er Jahren – weitgehend unabhängig von politischer Ausrichtung und Mehrheitsverhältnissen – in vielen westlichen Wohlfahrtsstaaten eine wirtschafts- und sozialpolitische Phase eingeleitet oder fortgeführt wurde, in der es vor allem darum ging, die Sozialleistungsquote entweder zu reduzieren – keinesfalls aber weiter ansteigen zu lassen. In Deutschland und in Schweden zeigt sich dabei seit Mitte der 1990er Jahre eine leicht rückläufige Entwicklung in der Sozialleistungsquote.³ Allerdings ist die Entwicklung in Deutschland im Zusammenhang mit den nach 1990 über die Sozialversicherung mit finanzierten besonderen einigungsbedingten Lasten zu sehen. Im Verlauf der 1990er Jahre wirkten neben Wirtschafts- und Finanzkrisen, Entwicklungen der Globalisierung, der demografische Wandel, Migration und politische Umbrüche in Osteuropa weitere vielfältige Einflüsse auf Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Schweden ein. Neben den genannten Entwicklungen ist auch ein sozialer und kultureller Wandel erkennbar, wie er in den Veränderungen und in der Pluralisierung der Lebensformen und Lebenslagen seinen Ausdruck findet. Ferner wird ein Veralten der institutionellen und organisatorischen Arrangements diagnostiziert, was mit dazu beiträgt, dass die aus den skizzierten Entwicklungen resultierenden sozialen Probleme wohlfahrtsstaatlich immer schwieriger zu bewältigen scheinen. Im Ergebnis stellen sich seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre auch neue Herausforderungen an Reformen und an die Anpassung der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und damit auch an die Gestaltung sozialer Interventionen, um die es in dieser Untersuchung geht.⁴

Der Untersuchung liegt dabei die *Eingangsthese* zu Grunde, dass mit dem wohlfahrtsstaatlichen Wandel *sonohl ein Abbau*, ebenso aber auch ein *Umbau* verbunden ist, und dass gleichzeitig ein bereichsbezogener *Ausbau* erfolgt. Der *Abbau* bezieht sich vorrangig auf die Leistungsvoraussetzungen und Leistungsniveaus, insbesondere im *monetären* Bereich sozialer Risikobearbeitung. Er zeigt sich dabei vor allem in der Einschränkung sozialer Teilhaberechte. Die *Abbauthese* lässt sich allerdings *nicht* durchgängig für alle Bereiche wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gleichermaßen

³ In Deutschland und Schweden ist die Sozialleistungsquote seit den 1960er Jahren gestiegen. Sie lag damals in Deutschland bei rd. 18 % und in Schweden noch bei rd. 11 %. Während sie in Deutschland erst Anfang der 1990er Jahre unter anderem verbunden mit den über die Sozialversicherung finanzierten einigungsbedingten Ausgaben deutlich anstieg, war in Schweden bereits Ende der 1980er Jahre ein deutlicher Anstieg auf über 25 % erkennbar. Die Quote erreichte in der Krise der schwedischen Wirtschaft und der Staatsfinanzen Anfang der 1990er einen Wert von über 30 %. Vgl. Kaufmann (2000: 195). Die Ausgaben für Soziale Sicherung in % des Bruttoinlandsproduktes betragen in Deutschland im Jahre 1990 zunächst noch 25,4 %, stiegen 1996 auf 30 % an und sind danach auf 29,3 % im Jahre 1998 leicht gesunken. Im Jahr 2008 lag der Wert bei 27,8 %. In Schweden beliefen sich die Sozialausgaben im Jahre 1990 auf 33,1 %, stiegen im Jahre 1996 auf 38,6 % an, und sind seit dem auf 33,3 % in 1998 gesunken und lagen im Jahr 2008 bei 29,4 %. (vgl. Eurostat 2000 u. 2011.)

⁴ Zu den Herausforderungen des deutschen Sozialstaates vgl. Kaufmann (1997).

bestätigen. In einzelnen Bereichen, etwa in der Familienpolitik in Schweden und Deutschland oder in Form der Pflegeversicherung in Deutschland fand seit Mitte der 1990er Jahre durchaus auch ein *Ausbau* in den monetären Leistungsniveaus und in anderen sozialen Interventionsformen statt. Zudem zeigt sich, dass insbesondere die *personenbezogenen sozialen Dienste* einen Bedeutungszuwachs in den wohlfahrtsstaatlichen Arrangements erfahren haben und ebenfalls ausgebaut wurden.⁵ Gerade vor dem Hintergrund dieser zum Teil heterogenen und bereichsspezifisch auch gegenläufigen Entwicklungen in den Reformen des Wohlfahrtsstaates bietet es sich an, die *Sozialhilfe und Grundsicherung* als in besonderer Weise monetäre und personenbezogene Form sozialer Interventionen genauer zu untersuchen. Diese Analyse erfolgt in Form einer Kontrastierung der Reformentwicklungen in zwei ausgewählten Wohlfahrtsstaaten.

Ein *Umbau* wohlfahrtsstaatlicher Arrangements ist vor allem in der normativen und institutionellen Ebene, in den Interventionsformen sowie in den Neuformierung der Akteure und ihrer Relationen zueinander zu sehen. Der *Kern der Untersuchung* bezieht sich somit vom Gegenstand her und in den Fragestellungen zu den Merkmalen und Formen sozialer Interventionen in der Sozialhilfe und Grundsicherung auf die Analyse eines *Umbaus* und damit des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Arrangements seit Anfang der 1990er Jahre bis 2004. Zugleich müssen die Entwicklungen eines *Sozialabbaus* wie auch die eines *Ausbaus* sozialer Leistungen und Dienste in die Analysen mit einbezogen werden, um möglichst genaue Aussagen über die *typischen Interventionsmuster* in der Sozialhilfe der beiden Wohlfahrtsstaaten vornehmen zu können. Dabei wird davon ausgegangen, dass die wohlfahrtsstaatliche Institution der Sozialhilfe und entsprechende soziale Interventionen sich seit Beginn der 1990er Jahre besonders unter dem Einfluss von Konzepten der Verwaltungsmodernisierung wie dem New Public Management sowie durch das Leitbild und durch Programme einer „aktivierenden Sozialpolitik“ verändert haben.

⁵ So stieg der Anteil der in sozialen Dienstleistungsberufen in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 3 % im Jahre 1950 auf 5 % im Jahre 1970 und auf 12,6 % im Jahr 2004. In Gesamtdeutschland waren 1997 rd. 1,9 Mio. Erwerbspersonen im Bereich der Sozialen Dienste tätig (vgl. Bäcker u.a. 2000: 355 und 2008: 518 f.). Spezieller bezogen auf die Sozialarbeit ist für Deutschland seit 1977 durchgängig ein Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Sozialarbeiter/-pädagoginnen von rd. 20.000 (1977) auf rd. 68.000 Stellen in 1995 zu verzeichnen. Jüngste Schätzungen gehen mit Stand 2010 von rd. 140.000 Sozialarbeiterstellen in Deutschland aus (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1997: 105 und Maier/Spatscheck 2010: 431). Für die Sozialarbeit (Socionomer und Kuratorer) in Schweden, die im Bereich der Sozialhilfe und anderer sozialer Dienste die entscheidende Berufsgruppe bilden, weisen Billquist/Framme/Rönmark (1995: 43) darauf hin, dass nach einem Ausbau der Anzahl der Stellen bis Anfang der 1990er Jahre eine kurze Phase des Stellenrückgangs eintrat. Seit Mitte/Ende der 1990er Jahre ist wieder ein Stellenanstieg zu verzeichnen. Von Dellgran/Höjer (2000: 19) wird für Schweden im Jahre 1998/99 ein Wert von 28.000 berufstätigen Sozialarbeitern genannt, wobei „Socionomer“, „Sozialsekretäre“ und „Kuratorer“ (*Fürsörger*) zusammengefasst wurden.

So ist für diese Untersuchung ein Ansatz weiterführend, in dem Umbau und Abbau sowie auch ein möglicher Ausbau *nicht* als sich in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung einander ausschließende Pole verstanden werden. Sinnvoll ist ein Ansatz, der berücksichtigt, dass ein Ab- oder Rückbau, wie auch der Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen stets auf bestimmte Bereiche bezogen ist. Diese Entwicklungen sind immer auch als Teilentwicklungen größerer Veränderungsprozesse zu sehen. Vor allem diese dann eher grundsätzlichen Reformpfade und Entwicklungen einzelner Wohlfahrtsstaaten können zutreffend und eher optimistisch im Sinne eines Umbaus wohlfahrtsstaatlicher Arrangements verstanden werden, innerhalb dessen dann sowohl Abbau- als auch Ausbauphasen oder -bereiche möglich sind.⁶ In diesem Verständnis werden Reformen und Entwicklungspfade wohlfahrtsstaatlicher Arrangements und sozialer Interventionen am Beispiel von Sozialhilfe und Grundsicherung untersucht.

Vor dem Hintergrund der skizzierten soziologisch und politikwissenschaftlich formulierten Umbauthese zu den wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen wird eine besondere Fokussierung vorgenommen. Der Blick wird einmal gerade *nicht* im Schwerpunkt auf die sozioökonomischen, fiskalischen und quantitativen Entwicklungen und Variablen einer wohlfahrtsstaatlichen Reform gelenkt. Vielmehr wird in einem eher *qualitativen Ansatz* und ausgehend von Biografieforschung und neueren lebenslauftheoretischen Ansätzen der Blick vor allem auf *zwei Variablen* gerichtet, die neben Geld für soziale Interventionen und ihre Wirksamkeit von zentraler Bedeutung sind. In den Diskursen um eine Reform wohlfahrtsstaatlicher Arrangements werden diese beiden Variablen zumeist direkt *nicht* benannt bzw. nicht in den Vordergrund der Analysen gerückt. Zugleich sind sie aber für eine Neugestaltung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements und sozialer Interventionen von besonderer Bedeutung. Bei den beiden Hauptkategorien, die in dieser Untersuchung im Mittelpunkt stehen, handelt es sich um die Variablen „Zeit“ und „Handeln“. Genauer werden sie in dieser stark auf wohlfahrtsstaatliche Institutionen und soziale Interventionen bezogenen Untersuchung verstanden als *institutionelle Zeit- und Handlungsmuster* oder auch als *institutionelle Zeit- und Handlungsorientierungen*. Wie zu zeigen sein wird, kommt beiden Kategorien in westlichen Wohlfahrtsstaaten vor allem steuerungs- und interventionstheoretisch – aber auch ganz praktisch – in den Reformansätzen einer „*Verwaltungsmodernisierung*“ und einer „*aktivierenden Sozialpolitik*“, seit Anfang der 1990er Jahre eine enorme Bedeutung zu. Die Bedeutung der Variablen Zeit und Handeln in sozialpolitischen Reformen und Programmen zeigt sich beispielhaft im Rentensystem. In der Rentenreform 2001 mit Einführung der „Riester-Rente“ in Deutschland und ebenso in einer Neugestaltung des Systems

⁶ In diesem Sinne ist die Umbauthese von Pierson (1996 und 2001) zu verstehen. Die Umbauthese wurde von Leisering/Hilkert (2001: 10) bereits auf die deutsche Sozialhilfe bezogen.

der Alterssicherung in Schweden ab 1999 bildeten etwa die Bemessungsgrundlagen der für die Rentenniveaus *maßgeblichen Beitragszeiten* sowie die Variable der *Lebensarbeitszeit* zentrale Steuerungsvariablen. Mit Einführung bzw. Ausbau der staatlich geförderten privaten Alterssicherung sollen in der Alterssicherung in beiden Wohlfahrtsstaaten die „Eigenverantwortung“ gestärkt und die Eigenaktivitäten der Bürger zur sozialen Absicherung gefördert werden. Damit ist zugleich die Handlungsperspektive direkt angesprochen. In der Arbeitsmarktpolitik lässt sich in den vergangenen Jahren gruppenbezogen eine besonders intensive und aktive Politik für *Langzeitarbeitslose* erkennen, die mit vielfältigen Programmen von Kommunen, Regionen, Nationalstaaten oder auch der EU, sowie programmatisch über die OECD ausgebaut wurde. Dabei geht es meist auch darum, die *Vermittlungszeiten* und damit auch die *Dauer der Arbeitslosigkeit* möglichst zu verkürzen und *Eigenaktivitäten* der Erwerbslosen zu *fördern und/oder zu fordern*. Ähnlich lässt sich anhand aktueller Reformvorschläge zum Gesundheitssystem sowohl in Deutschland als auch in Schweden eine Orientierung feststellen, die neben der *Prävention* und Anreizsetzungen zur Krankheitsvermeidung auch auf eine Verkürzung von Behandlungs- und Therapiezeiten ausgerichtet ist. In der Folge dieser stark auf „Zeit“ und „Handeln“ bezogenen Reformstrategien werden schließlich geringere Ausgaben des Wohlfahrtsstaates und eine Absenkung der Sozialleistungsquote erwartet.⁷

„Zeit“ und „Handeln“ bilden enorm wichtige Variablen für die Ausgestaltung und Effekte sozialer Interventionen. Steuerungstheoretisch ist in den oben beschriebenen Ansätzen eines Umbaus der sozialen Sicherungssysteme zudem die Zielsetzung enthalten, beim Bürger, bei Organisationen, Sozialleistungsträgern, Verwaltungen und weiteren Akteuren ein höheres Maß an „Selbststeuerung“ in der Vermeidung und in der Bearbeitung sozialer Probleme zu erreichen. Auch insofern deuten sich in den Dimensionen „Zeit“ und „Handeln“ für verschiedenste Bereiche des Wohlfahrtsstaates grundlegende Veränderungen in den sozialen Interventionen an.

Diese Entwicklungen, wonach die Zeit-/Verlaufs- und Handlungsperspektive und damit auch eine Lebenslaufperspektive in wohlfahrtsstaatlichen Reformen und Programmen an Bedeutung gewinnen, wurden *für die Sozialhilfe und Sozialhilfeverwaltung* empirisch unter Anwendung eines institutionentheoretischen Ansatzes bisher *kaum* untersucht. Dies gilt für die deutsche wie auch für die schwedische Sozialhilfe. Auch ländervergleichende Studien der Armutforschung weisen eine solche Perspektive bisher nicht auf. Die deutsche und die schwedische Sozialhilfe stehen

⁷ Die Reformen der Alterssicherung in Deutschland, Großbritannien und Schweden wurden im Rahmen eines DFG-Projekts von Leisering u.a. in Form von Länderberichten genauer untersucht. Vgl. Berner (2009) für Deutschland und Schwarze (2006) bezogen auf Schweden. Zu veränderten „Gesundheitskonzepten“ in der deutschen Sozialpolitik vgl. Marstedt/Milles/Müller (1999). Auf die Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik wird im weiteren Verlauf näher eingegangen.

somit in dieser Studie zugleich *exemplarisch* als Sozialleistungssysteme, für die ein Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen *und* sozialer Interventionen im Blick auf die Variablen „Zeit“ und „Handeln“ erstmals empirisch näher betrachtet werden.

Ein „Umbau“ der Sozialhilfe kann sich dabei offen wie auch *organisations- und verwaltungsintern* vollziehen. Innerhalb von Sozialhilfe, Sozialverwaltung und sozialen Diensten wirken seit Beginn/Mitte der 1990er Jahre etwa Konzepte des New Public Management oder in der deutschen Variante einer „Neuen Steuerung“, sowie Instrumente des Qualitätsmanagements neben zentralstaatlich verfassten gesetzlichen Änderungen auf die Formen sozialer Interventionen ein. Diese Einflüsse, Reformansätze und Entwicklungen wurden daher unter dem Stichwort bzw. der Programmatik einer „Verwaltungsmodernisierung“ mit in die Untersuchung einbezogen. Verwaltungsinterne Veränderungen können dabei beträchtliche Außenwirkungen entfalten. Dies gilt um so mehr, da die Kontakt- und Interaktionsmuster zwischen Sozialverwaltung und Bürgerseit Anfang/Mitte der 1990er Jahre zugleich durch Leitbild und Programme einer „aktivierenden Sozialpolitik“ grundlegend verändert werden sollen.

Die Prozesse einer Verwaltungsmodernisierung und das Leitbild wie die Programme einer „aktivierenden Sozialpolitik“ bilden demnach *zwei Reformpfade*, die gerade in Sozialhilfe und Grundsicherung nicht isoliert voneinander zu sehen sind, wie dies allzu häufig geschieht. Vielmehr sind die Einflüsse beider Entwicklungslinien und der unterschiedlichen Instrumente in hohem Maße aufeinander bezogen bzw. in den vielfältigen Wechselwirkungen genauer zu betrachten. Beide Reformpfade bedeuten und bewirken jeweils spezifische Veränderungen, die sich in den Formen und Mustern der institutionellen Risikobearbeitung und sozialer Interventionen in den Problembereichen von Erwerbslosigkeit und Armut vor allem in den Variablen „Zeit“ und „Handeln“ ausdrücken dürften.

In diesem auf die Sozialhilfe und Grundsicherung als wohlfahrtsstaatliche Institution und damit auch stark auf die Sozial- und Arbeitsverwaltung bezogenen Untersuchungsansatz bilden bisher vorliegende *Befunde der dynamischen Armutsforschung* zu Dauer und Verlauf von Armutskarrieren einen zentralen Ausgangs- und Bezugspunkt. In diesem Ansatz wurde nicht nur der *Anstieg der Empfängerzahlen und der Ausgaben in der Sozialhilfe* untersucht, wie er in Deutschland und Schweden bis Mitte/Ende der 1990er Jahre vor allem infolge der Massenarbeitslosigkeit zu verzeichnen war. Es wurde ferner die „*objektive Dauer*“ von Sozialhilfebezug untersucht und detaillierte Befunde zu Verlaufsmustern und den Entwicklungen von Sozialhilfekarrieren vorgelegt. Zuletzt fand auch die „*subjektive Zeit der Armut*“ aus Perspektive der Leistungsempfänger eine genauere Beachtung. Zusammenfassend ergaben die Befunde, dass Sozialhilfebeziehende in ihrem Bewältigungshandeln meist sehr viel *aktiver* sind, um Wege aus dem Sozialhilfebezug zu erschließen als vielfach angenommen wurde. Die dynamische Armutsforschung belegte damit erstmals

empirisch das *Bild* „aktiver Klienten“, die ganz überwiegend nur kurzfristig oder periodisch im Sozialhilfebezug stehen. Zugleich wurde deutlich, dass das Armutsrisiko als zeitlich begrenzte Risikolage im Lebensverlauf weiter als erwartet in Bevölkerungsgruppen und Schichten hineinreicht, die ansonsten über mittlere oder auch höhere Einkommen verfügen.⁸

Im Anschluss an den Ansatz und die Befunde der dynamischen Armutsforschung wird in dieser Untersuchung nunmehr die „institutionelle Zeit“ genauer untersucht. Neben den bisherigen Befunden zum „aktiven Klienten“ stellt sich im Kontext von Modernisierung und neuen Steuerungsinstrumenten in der Sozialverwaltung, verbunden mit dem Leitbild und Praxis einer „aktivierenden Sozialpolitik“ die Frage nach einer „aktiven Verwaltung“ und einem „aktivierenden Sozialdienst“. Zu untersuchen ist demnach, ob und in welchen Formen Sozialverwaltung und soziale Dienste im Bereich der Sozialhilfe und Grundsicherung in den beiden ausgewählten Wohlfahrtsstaaten die zumeist aktiven Klienten in ihrem Bewältigungshandeln und in der Risikobearbeitung des Problems Armut unterstützen und „aktivieren“, um so Wege aus dem Sozialhilfebezug zu ermöglichen und institutionell zu fördern. Auch die Frage, ob und in welchen Formen aktives Bewältigungshandeln der Sozialhilfebeziehenden institutionell von Sozialverwaltung und Sozialdienst erwartet oder „in Rechnung gestellt“ werden, ist zu beachten. Genau hierin kommen dann die Merkmale und Formen sozialer Interventionen in ihrem jeweiligen Zeit-, Verlaufs-, und Handlungsbezug genauer zum Ausdruck. Die in bisherigen Studien vernachlässigte „institutionelle Zeit“ und möglicherweise darauf hin konzipierte und bezogene besondere institutionelle Arrangements finden damit erstmals eine genauere Beachtung. Dies geschieht empirisch im Vergleich zweier Städte in zwei ausgewählten Wohlfahrtsstaaten.

In Form einer *umfassenden Fallstudie* zur Praxis und den Reformen der Sozialhilfe in *Göteborg/Schweden* werden die hierzu gefundenen Ergebnisse mit Befunden zur Sozialhilfe und Grundsicherung in *Bremen/Deutschland* kontrastiert. Die *empirische Ausgangsfrage* wurde folgendermaßen formuliert:

⁸ Auf einige ausgewählte Veröffentlichungen zur dynamischen Armutsforschung sei an dieser Stelle hingewiesen: Bezogen auf die Sozialhilfe in *Deutschland* sind beispielsweise die Arbeiten von Andreß (1994), Buhr (1995), Ludwig (1996), Hübing (1996), und zusammenfassend von Leisering/Leibfried (1999) zu nennen. Für die Armutsforschung in *Schweden* wurde der dynamische Ansatz durch Arbeiten von Salonen (1993 und 1998) und Gustafsson (1998 und 2000) entwickelt bzw. umgesetzt. In aktuellen Untersuchungen werden für die deutsche Sozialhilfe Ergebnisse zur „subjektiven Zeit“ und zu den subjektiven Bewertungen von Übergängen aus dem Sozialhilfebezug in Erwerbsarbeit oder in Qualifizierungsmaßnahmen vorgelegt, so etwa von Hagen/Niemann (2001). Einzelne Studien, etwa von Rentzsch/Olk (2002) gehen in einer Langzeitperspektive der Frage nach, wie die Verlaufsmuster und die Armutssituation sich *nach* Beendigung des Sozialhilfebezugs für die ehemaligen Sozialhilfebeziehenden darstellen.

Lässt sich im Rahmen einer „Verwaltungsmodernisierung“ und unter dem Einfluss des Leitbildes und der Programme einer „aktivierenden Sozialpolitik“ empirisch eine Entwicklung von der traditionellen eher passiven Sozialverwaltung hin zu einem aktivierenden Sozialdienst feststellen, und in welchen Merkmalen und Formen zeigen sich die sozialen Interventionen unter besonderer Berücksichtigung der Variablen Zeit und Handeln in den beiden ausgewählten Wohlfahrtsstaaten am Beispiel von Sozialhilfe/Grundsicherung in zwei Großstädten?

Wie angedeutet, sind mit den Merkmalen und Formen sozialer Interventionen zugleich immer auch *Fragen der Steuerung* wohlfahrtsstaatlicher Abläufe und Leistungen verbunden. So geht es beim „Umbau“ des Wohlfahrtsstaates sowohl in Deutschland als auch in Schweden meist explizit – oft auch implizit – um die Frage einer Neubestimmung in den Relationen öffentlicher, marktmäßiger und privater Akteure, Dienste und Leistungen. In den Sozialwissenschaften wird die „Krise des Wohlfahrtsstaates“ in diesem Zusammenhang auch als eine „*Steuerungskrise*“ von Politik, Staat und Verwaltung gesehen.⁹ Meist wird von einer vorhandenen und durch eine „Modernisierung“ der Sozialverwaltung sowie durch „aktivierender policies“ zu verbessernde *Selbststeuerungsfähigkeit* der öffentlichen, intermediären, privaten Akteure und der Individuen ausgegangen. Auch in diesen steuerungs- und interventionstheoretischen Perspektiven und in ganz praktischen Zusammenhängen bilden die Variablen *Zeit* und *Handeln* stets wichtige *Interventions- und Steuerungsgrößen*. Die *zentralen Thesen* lauten in diesem Zusammenhang:

Seit den 1990er Jahren kommt es in der deutschen und in der schwedischen Sozialhilfe/Grundsicherung zu einer je spezifischen Neuformierung sozialer Interventionen. Vor allem in der Zeit-/Verlaufs- und in der Handlungsperspektive wird die institutionelle Risikobearbeitung zeit- und handlungsbezogen „aktiver“ konzipiert und umgestaltet. Durch Veränderungen im Verlaufs- und Handlungsbezug sozialer Interventionen gewinnen zugleich lebenslauf- und personenbezogene Perspektiven in Sozialhilfe/Grundsicherungssystemen ergänzend zu eher monetär und fiskalpolitisch motivierten policies an Bedeutung. Ferner verändern sich in einer Steuerungsperspektive die Interaktionen und Formen des Zusammenwirkens verschiedener wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Akteure in ihren verlaufs- und handlungsbezogen mehr oder weniger gut aufeinander abgestimmten Leistungen.

Im System der Sozialhilfe/Grundsicherung werden die bisher thesenförmig beschriebenen Entwicklungen und der Wandel sozialer Interventionen einerseits im Bereich der monetären Transferleistungen erkennbar. Der Wandel in den Formen

⁹ Für den deutschen Wohlfahrtsstaat beschreibt Kaufmann (1999) wesentliche Fragen der Steuerung. Zu grundlegenden Problemen der Steuerung im schwedischen Wohlfahrtsstaat vgl. Rothstein (1994).

sozialer Interventionen zeigt sich aber mehr noch im Ausbau, in der Neugestaltung sowie in veränderten Steuerungsformen der *personenbezogenen Anteile* von Sozialhilfe/Grundsicherung. In Deutschland ist dabei eine „Wiederentdeckung“ der persönlichen Hilfe zu diagnostizieren. Nicht allein die Interaktionsformen zwischen Sozialverwaltung und „aktiven“ wie auch „passiven“ Bürgern wandeln sich, sondern auch im *Verhältnis wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zu- und untereinander* werden Neuerungen erkennbar. Eine Neuformierung der institutionellen Arrangements sowohl hinsichtlich der sozialen Interventionsformen und der Interaktionsmuster zwischen Verwaltung und Bürger als auch in den Interaktionen und Schnittstellen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen untereinander kennzeichnet den „Umbau“. Ziel ist es, das *Zusammenwirken* zwischen kommunaler Sozialhilfe, zentralstaatlicher Arbeitsmarktpolitik, Einrichtungen des Gesundheitssektors und weiteren Akteuren, wie intermediären und privatrechtlich tätigen Beratungs- und Vermittlungseinrichtungen zu verbessern. Zu erwarten ist, dass sich neben einer Reihe ähnlicher Entwicklungen für die beiden ausgewählten „*Lebenslaufregimes*“ sowohl in den Ausgangs- und Rahmenbedingungen als auch in den Merkmalen und Formen sozialer Interventionen deutliche und durchaus regimetyypische Unterschiede zeigen.¹⁰ Bezogen auf Bremen bzw. Deutschland beziehen sich die *empirischen* Befunde allerdings noch auf die Zeit vor den „Hartz-Gesetzen“, also vor Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII ab dem Jahr 2005.

Im Bereich von Sozialhilfe/Grundsicherung wird deutlich, dass sich neue Herausforderungen für den Wohlfahrtsstaat stellen, die sich gerade in der kommunalen Ebene und in einem nachrangigen Sozialleistungssystem besonders komprimiert abbilden. Die Armenhilfe wird in Deutschland und in Schweden gleichermaßen im rechtlichen und institutionellen Arrangement als *nachrangig verantwortliche* und damit auch *nachrangig wirksame* wohlfahrtsstaatliche Institution verstanden. Dies ist für die Möglichkeiten, Grenzen und Merkmale sozialer Interventionen konstitutiv. Herausforderungen einer „Modernisierung“ des institutionellen Gefüges von Sozialhilfe und Grundsicherung liegen damit auch in den *Relationen zwischen Zentralstaat und Kommunen*, wie sie sich im Bereich der Sozialpolitik und insbesondere in Programmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut historisch entwickelt haben. Zu klären ist, ob und in welchen Formen sich in diesen Arrangements in Deutschland und in Schweden in jüngster Zeit Veränderungen ergeben haben und wie diese sich auf die Gestaltung sozialer Interventionen auswirken. Schlagworte wie etwa die „Dezentralisierung“ des Wohlfahrtsstaates oder Befunde, wonach die Kommunen zum „Wohlfahrtsstaat in der Reserve“ werden, verweisen auf die Probleme der Gestaltung institutioneller Arrangements. Sie deuten zugleich Kon-

¹⁰ Zum Begriff und Konzept der „Lebenslaufregimes“ vgl. Leisering/Leibfried (1999).

flikte im institutionellen Arrangement an, die sich verschärft haben und sich auf soziale Interventionen und die Steuerbarkeit sozialer Dienste auswirken dürften.

Auch in der Behandlung der zuletzt formulierten Fragen begrenzt sich die Untersuchung im Wesentlichen auf den Zeitraum zwischen 1990 und 2004. Die erhobenen Daten in Form von Expertenbefragungen und in Form von Dokumenten stammen aus den Jahren 1999 und 2000.¹¹ Einige wichtige historische Bezüge in der Entwicklung der beiden Wohlfahrtsstaaten, insbesondere der Sozialhilfe und Sozialverwaltung werden ergänzend für die Zeit vor 1990 mit dargestellt. Die Instrumente und Einflüsse einer „Verwaltungsmodernisierung“, „ältere“ und „neuer“ Merkmale und Formen sozialer Interventionen wie auch die Frage der *Pfadabhängigkeit* bzw. der *Pfadabweichungen* in den wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen können nur dann einer Analyse zugeführt werden, wenn die Untersuchung auch historisch angelegt ist.¹²

Wie bisherige ländervergleichende Studien der Wohlfahrtsstaatsforschung zeigen, werden Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in den beiden hier ausgewählten Ländern sowohl historisch wie auch aktuell in je besonderer Weise verstanden und Wohlfahrtsstaatlichkeit wird entsprechend unterschiedlich definiert. Auch insoweit sind spezifische historische, soziokulturelle und institutionelle Kontexte des jeweiligen Landes stets mit zu beachten. Beispielsweise schließt das umfassende schwedische Verständnis von Sozialpolitik als „Wohlfahrtspolitik“ (*Välfärdspolitik*) über das bisher in Deutschland übliche Verständnis von Sozialpolitik hinausgehend auch das *Bildungswesen* und die *Bildungspolitik* weitgehend mit ein. Hierin liegt bereits ein wichtiger Unterschied, der in der Analyse sozialer Interventionen zu beachten ist. Zu erwarten ist, dass dieses unterschiedliche Verständnis von Wohlfahrtsstaatlichkeit sich auch auf die Ausgestaltung und Praxis einer „aktivierender Sozialpolitik“ zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut auswirkt. Es könnte etwa in je spezifisch erweiterten Formen des Zusammenwirkens von Institutionen und Akteuren der Sozialpolitik und der verschiedenen sozialen Diensten einen Ausdruck finden. Nach bisher vorliegenden Befunden ist ferner zu beachten, dass sich die „Verwaltungskultur“ und die Rechtstradition in Schweden und in Deutschland

¹¹ Mit früheren Studien zu Einkommensarmut und Sozialhilfe in Schweden und einer Analyse zu den Interaktionsmustern von Sozialhilfe und ihrer Klientel in Bremen (Schwarze 1993 und 1994) sowie Wilking (2005) liegen Befunde von Anfang der 1990er Jahre vor, die retrospektive Vergleiche ermöglichen. Damit war auch die Möglichkeit gegeben, einen Wandel der Interventionsformen in der Sozialhilfe über den Zeitraum der 1990er Jahre empirisch näher zu untersuchen.

¹² Eine grundlegend theoretische Studie zum Begriff und analytischen Konzept der „Pfadabhängigkeit“ liegt von Ackermann (2001) vor. Diese Studie ist eher wirtschaftswissenschaftlich ausgerichtet, geht aber auf Institutionen und Pfadabhängigkeit bei institutionellen Reformen ein. Zu Pfadabhängigkeit in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung vgl. Pierson (2001).

zum Teil beträchtlich unterscheiden, was ebenfalls die Merkmale und Formen sozialer Interventionen spezifisch prägen dürfte.¹³

Somit ist die Tradition und Praxis schwedischer „Verwaltungs- und Rechtskultur“ für die Sozialverwaltung und Sozialhilfe mit herauszuarbeiten. Ein Vorgehen, dass primär die deutsche sozialstaatliche Tradition, Geschichte und Systematik des Rechts- und Verwaltungssystems als Ausgangspunkte der Analyse wählen würde, wäre unzureichend. So kommt aktuell der Bildungspolitik in der Interventionsperspektive und in den Dimensionen Zeit und Handeln eine sozialpolitisch und lebenslauftheoretisch besondere Bedeutung zu, wenn es um die Gestaltung von Übergängen aus Schule und Ausbildung in den Arbeitsmarkt geht.¹⁴ Zusammenhänge von Sozialpolitik und Bildungspolitik werden besonders am *Leitbild des „lebensbegleitenden Lernen“* erkennbar, dass interessanterweise nahezu parallel zum Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“ und der „Verwaltungsmodernisierung“ im Verlauf der 1990er Jahre in Deutschland und in Schweden an Bedeutung gewonnen hat. Auch die möglicherweise unterschiedlichen Gewichtungen und Konfigurationen in den Leitbildern spielen für die Ausgestaltung sozialer Interventionen eine Rolle und sind in einer soziologischen Studie näher zu beachten.

Direkt angesprochen sind in diesen Zusammenhängen nicht nur unterschiedliche Bezüge und Definitionen von Sozial- oder Wohlfahrtspolitik in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten, sondern auch die *Schnittstellenprobleme*, die sich im Verlauf der 1990er Jahre etwa in der Überlagerung von Problemen der Massenarbeitslosigkeit, des Sozialhilfebezugs, der Integration von Einwanderern, und Defiziten im Bildungswesen zeigen. Öffentliche Verwaltung hat in diesen Bezügen vor allem und gerade auch eine *koordinierende Funktion* zu erfüllen, um die sozialen Interventionen möglichst wirksam zu gestalten. Probleme, wie die massenhafte Erwerbslosigkeit verbunden mit hohen Sozialhilfebezugsquoten verweisen gerade bei jugendlichen Hilfebeziehenden, und ähnlich bei Einwanderern auf vorgelagerte Probleme und Defizite in der Bildungspolitik, die es koordiniert zu lösen gilt. Zu erwarten wäre in den empirischen Ergebnissen etwa, dass in Schweden durch eine stärkere integrative Anbindung von Bildungspolitik und Sozialpolitik auf lokaler Ebene

¹³ Zu Begriff und Konzept der „Verwaltungskultur“ im internationalen Vergleich sei auf Jann (1983 und 2000) verwiesen. Die Konzepte einer „Modernisierung“ des öffentlichen Sektors werden für Skandinavien vergleichend zu Deutschland von Riegler/Naschold (1997) bis Mitte der 1990er Jahre dargestellt.

¹⁴ Zu Schnittstellen von Bildungs- und Sozialpolitik im deutschen Sozialstaat vgl. früh Allmendinger (1999) und Allmendinger/Leibfried (2002), die als typisch für das schwedische Lebenslaufregime ein sowohl hohes Investitionsniveau im Bereich der Sozialpolitik wie auch in der Bildungspolitik ermitteln. Dagegen erscheint das deutsche Lebenslaufregime die anhaltend niedrigen Investitionen in die Bildungspolitik zu kultivieren und zugleich höhere Investitionen im Bereich der Sozialpolitik vorzunehmen. Insofern unterscheiden sich beide Wohlfahrtsstaaten in der Verflechtung von Bildungs- und Sozialpolitik sehr deutlich. Allmendinger/Leibfried zeigen zudem, dass sich aus den „PISA-Studien“ detaillierte Überlegungen zu den Verschränkungen von Sozial- und Bildungspolitik ableiten lassen.

nicht nur die Ursachen von Sozialhilfebezug und die Verläufe von Sozialhilfekarrieren von denen in Deutschland abweichen, sondern dass auch das Leitbild vom „lebensbegleitenden Lernen“ in Programmen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik von größerer Relevanz ist als in Deutschland. Nach wie vor gelten Bildungspolitik und Sozialpolitik in Deutschland als relativ strikt getrennte gesellschaftspolitische Sektoren.¹⁵

Die Sozialpolitik in Deutschland lässt sich vor allem bezogen auf ihre Praxis sowie in ihrer Ausrichtung und sozialpolitischen Zielsetzung der jeweiligen Maßnahmen von anderen Politikfeldern abgrenzen. Sie kann dabei präziser normativ und rechtlich vor allem mit dem SGB hergeleitet und bestimmt werden als die umfassender definierte Wohlfahrtspolitik in Schweden. Sozialpolitik in Deutschland lässt sich auch in hohem Maße von ihren gesellschaftlichen Funktionen her bestimmen. Dass Sozialpolitik jedoch nicht bzw. nicht mehr allein „zur Sicherung eines verwertbaren Bestandes von Arbeitskräften in der spezifischen Form der Lohnarbeit“ dient,¹⁶ wird am Beispiel von Sozialhilfe/Grundsicherung für Deutschland und Schweden besonders deutlich. Gerade diese erfüllen inzwischen, ähnlich wie etwa das Elterngeld oder Kindergeld vor allem auch eine familien- und bevölkerungspolitische Funktion. Auch in dieser funktionalen Hinsicht zeigen sich „Schnittmengen“ sozialer Interventionen in den Variablen „Zeit“ und „Handeln“, die länderspezifisch funktionsbezogen unterschiedlich ausgestaltet und geprägt sein können. Darüber hinausgehend weist die Sozialhilfe/Grundsicherung in beiden Wohlfahrtsstaaten einen *beträchtlichen kulturellen Nutzen* und entsprechende Funktionen auf, in dem sie grundlegende Teilhaberechte und -chancen sichert.¹⁷

Weiterhin liegt die Funktion und Leistung von Sozialpolitik vor allem und gerade auch in einer „*Verknüpfung von Leistungen unterschiedlicher funktionaler Teilsysteme der Gesellschaft im Hinblick auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung*“. Ihre Funktion „für das Ganze“ bleibt dabei zugleich relativ diffus bzw. vielschichtig.¹⁸ Im Zusammenhang mit dieser Verknüpfungsleistung der Sozialpolitik kommt der Sozialhilfe/Grundsicherung als ein auf Lebenslagen und ebenso auf Lebensläufe im Sinne von „Armutskarrieren“ bezogenes Leistungssystem, wiederum anschließend an die

¹⁵ Auch Kaufmann (1997: 23) stellt fest, dass sich im Falle des deutschen Sozialstaates dessen Aktivitäten vor allem im Arbeits- und Sozialrecht äußern, wohingegen im skandinavischen Raum die Bildungspolitik mit zur Sozialpolitik gerechnet wird, was ihr der Sache nach auch entspricht.

¹⁶ Diese eingeschränkte Funktionsbestimmung nehmen nach Kaufmann (1982: 54 f. und 1997: 27-48) Mitte der 1970er Jahre etwa Leonhardt/Offe (1977: 100) vor. Eine erweiterte Funktionsbestimmung findet sich bei Sachße/Tennstedt (1980: 14). Vor allem Kaufmann definiert Sozialpolitik als „multifunktional“ und betont die Teilhabe-Funktion stark. Ferner bezieht er kulturelle Dimensionen sozialpolitischer Leistungen funktionstheoretisch mit ein.

¹⁷ Zu Konzept und Entwicklung sozialer Bürgerrechte als Teilhaberechten vgl. Marshall (1950).

¹⁸ Die Verknüpfungsleistung von Sozialpolitik wird von Kaufmann (1982: 54) genauer dargestellt. Diese Funktionsbestimmung wurde bisher aber noch nicht speziell auf die Sozialhilfe übertragen.

Befunde der dynamischen Armutsforschung eine besondere Rolle zu. Die Sozialhilfe kann in diesem Zusammenhang auch verstanden werden als *das* nachrangige Sozialleistungssystem, dass die „Rest-Verknüpfungsleistungen“ *in und an unterschiedlichsten Schnittstellen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Arrangements* zu erbringen hat, die vom vorrangigen System der Sozialversicherung und des Wohlfahrtsstaates nicht wirksam erbracht werden. Diese Verknüpfungsfunktion der Sozialhilfe verweist in einer Verlaufs- und Handlungsperspektive weitergehend auf entsprechende *Kopplungs-, Brücken-, und Überbrückungsfunktionen*, die im Rahmen der Sozialhilfe geleistet werden. In diesem Sinne können zum Beispiel die im Verlauf der 1990er Jahre in Deutschland und in Schweden im Kontext von Sozialhilfepolitik ausgeweiteten lokalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder auch soziale Beratungs- und Vermittlungsleistungen nicht nur *situativ* das Bewältigungshandeln (*Coping*) von Sozialhilfebeziehenden „aktiv“ fördern und unterstützen. Sie können ebenso *perspektivisch* auf den weiteren Lebensverlauf bezogen in Übergängen und Statuspassagen sowie im Bewältigungshandeln zu multiplen Problemlagen „verknüpfend“ und vor allem dadurch „aktivierend“ wirken. Als Voraussetzung und Bedingung für solche komplex ausgerichteten und verbunden gestalteten Interventionsformen bedarf es allerdings entsprechender institutioneller Arrangements und insoweit „modernisierter“ Sozialverwaltungen und sozialer Dienste.

Eine weitere Besonderheit der Sozialhilfe im Vergleich zu anderen Sozialleistungen liegt sowohl in Deutschland als auch in Schweden darin, dass sie eine Verknüpfung von monetären *und* personenbezogenen Leistungen – zum Teil sogar *gleichzeitig* – beinhaltet. Diese weitere Verknüpfungsleistung wurde aber nicht nur *innerhalb* der Sozialhilfe, sondern im Verlauf der 1990er Jahre verstärkt auch *zwischen* der Sozialhilfe und sozialhilfeexternen gesellschaftlichen Teilsystemen und Institutionen intensiviert. Beispielsweise wurden die Schnittstellen und Kopplungen im institutionellen Arrangement von Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik verändert. In Schweden wurden auch die Kopplungen und Vernetzungen der Sozialhilfe mit Gesundheitsdiensten offenbar zum Teil neu gestaltet. Ebenso sind beispielsweise durch die Einrichtung und Förderung von Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzverfahren neue Verknüpfungsleistungen der Sozialhilfe mit sozialhilfeexternen Bereichen und Akteuren in beiden Ländern entstanden, die bis in den Finanzdienstleistungssektor reichen. Erst solche spezifischen Verknüpfungsleistungen und eine persönliche Hilfe innerhalb der Sozialhilfe ermöglichen den *gleichzeitigen* institutionellen Zugang zur Bearbeitung von materiellen *und* immateriellen Problemen. In diesem Arrangement und in veränderten Schnittstellen sind aus der Sozialhilfe heraus institutionell dann nicht nur gestaltende Einflüsse auf den Verlauf von Sozialhilfekarrieren möglich, sondern auch auf den Verlauf von Erwerbsbiografien, von Schuldenbiografien und Gesundheitsbiografien. Gerade in ihrem Einfluss an den institutionellen Schnittstellen und auf Übergänge sowie auf krisenhafte Verläufe

fe und Phasen des Lebenslaufs zeigt sich für die 1990er Jahre, dass die Verknüpfungsfunktion von Sozialhilfe/bzw. Grundsicherungsleistungen ausgeweitet und aufgewertet wurde. Dies gilt jedenfalls für Deutschland, ist für Schweden ähnlich zu erwarten und genauer zu untersuchen. In ihren zwar nachrangigen, aber um so vielfältigeren Brücken und Schnittstellen zu anderen vorrangigen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Akteuren ist es die Sozialhilfe, die für von Armut betroffene Bürger grundlegende Teilhaberechte und -chancen in der Arbeits-, Dienstleistungs-, und Konsumgesellschaft wesentlich mit gestaltet und sichert. *Lebenslauftheoretisch* und *handlungstheoretisch* dürften sich die hier eingangs skizzierten Verknüpfungs- und Brückenfunktionen sowie die jeweiligen Zeit-/Verlaufs und Handlungsbezüge sozialer Interventionen in den institutionellen Schnittstellen in den beiden „Lebenslaufregimes“ vermutlich eher unterschiedlich zeigen.

Theoretisch und empirisch ist unter anderem auch der Frage nachzugehen, ob und in welchen Formen bezogen auf die Schnittstellen und das Zusammenwirken verschiedener wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und sozialer Interventionen diese in den Variablen „Zeit“ und „Handeln“ bereits konvergent entwickelt bzw. systematisch aufeinander bezogen und untereinander abgestimmt sind. Es stellt sich die Frage nach den Grenzen dieser Verknüpfungsleistungen und eines institutionellen Zusammenwirkens etwa von Sozialhilfe/Grundsicherung und Arbeitsmarktpolitik. Den bisherigen Befunden nach ist eher davon auszugehen, dass sich die sozialen Interventionen in der Verlaufs- und Handlungsperspektive meist noch als ungenau aufeinander abgestimmt, von Dissonanzen geprägt und durch institutionell unterschiedlich gestaltete *Abfolge* und *Taktfrequenzen* bestimmt zeigen.¹⁹ Konkret bilden möglichst genau *abgestimmte zeitliche Abfolgen und Taktmuster sozialer Interventionen* eine, wenn nicht *die* wesentliche Herausforderung in der Bearbeitung von zum Teil sehr komplexen materiellen und immateriellen Problemlagen. Dies gilt um so mehr in Verbindung mit dem programmatischen Anspruch einer „aktivierenden Sozialpolitik“ und des darin enthaltenen *Interventionsmodells* eines „Förderns und Forderns“. Sowohl in der Sozialhilfe, in der Arbeitsvermittlung und -beratung, wie auch in weiteren sozialen Diensten ist *die Frage des „Timings“*, der Abfolgen und der untereinander abgestimmten „Taktfrequenz“ eines „Förderns und Forderns“ im Verlauf von

¹⁹ Als Reformansätze, die auf die Defizite im institutionellen Zusammenwirken *in Deutschland* verweisen und diese beheben sollen, sind etwa die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu nennen, die beispielsweise früh von Hartmann (2000) thematisiert wurde. Auch die frühen Projekte einer Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern, wie sie im Rahmen des Bundesprogramms „MoZArT“ gefördert wurden, versuchten diese Koordinationsprobleme zu lösen. *In Schweden* finden sich unter dem Stichwort „Social Samverkan“ (SOCSAM) neue Arrangements eines *sozialen Zusammenwirkens* oder auch in Projekten eines „freiwilligen Zusammenwirkens“ (FRISAM) vergleichbare Projekte, in denen Sozialhilfe, Arbeitsverwaltung und soziale Dienste enger zusammenwirken und Dienste möglichst „verknüpft“ anbieten. Vgl. Socialdepartementet (1999).

Armutskarrieren zentral. Zugespitzt lässt sich etwa fragen: Steht das „Fördern“ vor dem „Fordern“ oder wird in der institutionellen Problembearbeitung „gefördert“, bevor oder ohne dass zuvor „gefördert“ wird? Welche wohlfahrtsstaatliche Institution fördert und/oder fordert bezogen auf welche „aktiven“ oder „passiven“ Bürger in welchen Verlaufsmustern und Verlaufsphasen sozialer Interventionen oder eines Leistungsbezugs wann, was und in welchen Formen? Erfolgt die Einführung des sozialpolitisch prominenten Konzepts eines „Förderns und Forderns“ und damit auch eine *Neuformierung von Rechten und Pflichten* im Wohlfahrtsstaat in einer systematisch zwischen den verschiedenen Institutionen, Akteuren und Leistungssystemen abgestimmten Vorgehensweise oder weiterhin und evtl. sogar zunehmend unkoordiniert und segmentiert? Wo zeigen sich in den Perspektiven des Verlaufs und in der Handlungsperspektive die Möglichkeiten und Grenzen institutionell derart verknüpft entwickelter sozialer Interventionen?

Die hier einführend beschriebenen aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen und Reformstrategien sowie die formulierten Fragen und Thesen deuten die Komplexität sozialer Interventionen bereits an, wenn sie in der Zeit-/Verlaufsperspektive und in ihren Handlungsbezügen, sowie bezogen auf die Schnittstellen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und der entsprechenden Organisationen betrachtet werden. Eine solche Perspektive wird bisher nur selten eingenommen und die Sozialstaatsforschung steht hinsichtlich der empirischen Untersuchung sozialer Interventionen, die in diesen Variablen und Zusammenhängen eingebettet zu betrachten sind, erst am Anfang. Die eingangs aufgeworfenen Fragen werden hier *exemplarisch* für die Sozialhilfe und auch ausgehend von der Perspektive zur Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution empirisch untersucht. Ebenso könnte die Arbeitsmarktpolitik oder ein anderer Bereich der sozialen Dienste und Leistungen als Ausgangspunkt gewählt werden. Auch wenn hier die Sozialhilfe als begrenzter Gegenstand und als Ausgangs- und Bezugspunkt der Untersuchung gewählt ist, besteht ein Anliegen darin, die Zeit-/Verlaufs- und Handlungsperspektive sowie die Interaktionen zwischen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und den jeweiligen Organisationen im Bezug auf die Formen und Muster sozialer Interventionen generell stärker in den Mittelpunkt des sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Interesses zu rücken. Ausgangsüberlegung ist dabei, dass diese Dimensionen – neben monetären Transferleistungen und den Rechtsgrundlagen – enorm wichtige Variablen in der Steuerung, im Verlauf, in den Wirkungen sowie bezogen auf die Qualitäten wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Dienste bilden.

Es kann in dieser Untersuchung *keine* umfassende Darstellung des Verständnisses und der Definition von Sozialpolitik für Deutschland und Schweden erfolgen. Das jeweils spezifische Verständnis, die Bezüge, Inhalte, Grundprinzipien und die Möglichkeiten und Grenzen von Sozialpolitik in Deutschland und Schweden werden allerdings rahmend vermittelt. So werden typische Begriffe stets zweispra-

chig bzw. in Übersetzung mit dargestellt und genauer erläutert. Vor allem im empirischen Teil finden sich zahlreiche Textauszüge und Belegstellen in originalsprachlicher Version *und* übersetzt, so dass auch insoweit die Besonderheiten der schwedischen Wohlfahrtspolitik und Sozialverwaltung vermittelt werden. Die unterschiedlichen „wohlfahrtsstaatliche Kulturen“, aber auch Gemeinsamkeiten zeigen sich dann nicht zuletzt in den Ergebnissen der gefundenen Formen und Muster sozialer Interventionen. Das deutsche wie auch das schwedische „Lebenslaufregime“ wird so ausgehend von der Sozialhilfe in den „typischen“ Interventionsformen genauer erkennbar. Am Ende der Untersuchung steht eine Typologie zu den Interventionsformen und den Grundmustern der „Lebenslaufpolitik“ in zwei ausgewählten Wohlfahrtsstaaten.

Die Untersuchung ist folgendermaßen gegliedert: Im *ersten Kapitel* werden neben dem Stand der Forschung *vier forschungsleitende Hypothesen* zur Entwicklung der Sozialhilfe, der institutionellen Arrangements und der Merkmale und Formen sozialer Interventionen seit den 1990er Jahren für Deutschland und Schweden formuliert. Im Anschluss daran wird ein theoretisch und analytisch tragfähiges Konzept vorgestellt, mit dem der Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen – hier für die Sozialhilfe und ihre Verwaltung – in den sozialen Interventionsmustern empirisch untersucht werden kann. Der Untersuchungsgegenstand, also die *Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution in ihren Interventionsformen* wird genauer dargestellt. Der Begriff und vorliegende theoretische Konzepte zu *wohlfahrtsstaatlichen Institutionen* werden in den wesentlichen soziologischen und sozialwissenschaftlichen Verwendungszusammenhängen hergeleitet, um die zentralen institutionentheoretischen Kategorien der Analyse zu bestimmen. An die bisherigen Grundlagen einer *Theorie sozialer Interventionen* von Kaufmann (1982 und 1999) anschließend, wird dieser Ansatz um die bisher vernachlässigte Zeit- und Handlungsperspektive erweitert und genauer auf die Sozialhilfe bezogen. Besondere Anregungen bietet in diesem Zusammenhang die dynamische Armutsforschung, deren Befunde und theoretische Grundlagen mit dem Begriff und Konzept der „*Lebenslaufpolitik*“ von Leisering/Leibfried (1999) die Möglichkeit bieten, „Zeit“ und „Handeln“ als Variablen interventionstheoretisch *und* institutionentheoretisch einzubeziehen. Erweitert werden diese theoretischen Grundlagen um wichtige Befunde zu den Voraussetzungen und Bedingungen in der Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen. Der Begriff und das Konzept sowie die Bedingungen einer *Koproduktion im Erbringungsprozess personenbezogener Dienstleistungen* werden dabei als theoretisch weiterführend in die Untersuchung einbezogen, und in Verbindung mit der Zeit- und Handlungsperspektive genauer auf die Sozialhilfe/Grundsicherung übertragen. Abschließend werden im ersten Kapitel der Studie die „*institutionelle Zeit*“ und *soziales Handeln* im Kontext von sozialen Interventionen im Wohlfahrtsstaat als theoretische und empirisch besonders relevante Kategorien der Analyse genauer bestimmt.

Im *zweiten Kapitel* schließt eine Darstellung zentraler Ansätze und Befunde der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung an. Vor allem der Diskurs zum *Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“*, verbunden mit dem Leitbild eines „aktivierenden“ oder „befähigenden Staates“ (Gilbert/Gilbert 1989) wird bezogen auf Deutschland und Schweden für die 1990er Jahre dargestellt, und hinsichtlich seiner Bedeutung für die Sozialhilfe und in den Wirkungen auf die mit ihr verbundenen sozialen Interventionen untersucht. Die wesentlichen Merkmale, wie sie sich aus dem Stand der Forschung herleiten lassen, werden mit den zuvor entwickelten theoretischen Grundlagen verbunden betrachtet und unter Berücksichtigung der Dimensionen „Zeit“ und „Handeln“ für den Analyserahmen resümiert. Ausgehend von bisher vorliegenden Befunden zur *Sozialhilfe in der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung* wird gefragt, ob und inwieweit eine *international vergleichende Verwaltungsforschung* ähnlich entwickelt ist. Geklärt wird, wie sich nach bisherigen Befunden der Stand, die Instrumente, Konzepte und die Merkmale einer *Modernisierung des öffentlichen Sektors* im Bereich der Sozialverwaltung, sozialer Dienste und in der Sozialhilfe in Deutschland und Schweden im Vergleich darstellen.

Im *dritten Kapitel* geht es darum, die historischen Entwicklungen von Sozialhilfe und Sozialverwaltung in den beiden ausgewählten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements als Hintergrund von Reformstrategien und eines möglichen Wandels der Interventionsformen kurz zu resümieren. Grundmerkmale, Strukturprinzipien und *nationale* Reformstrategien für die Sozialhilfe/Grundsicherung und Sozialverwaltung sowie für die lokale Arbeitsmarktpolitik und personenbezogene soziale Dienste werden auf der Grundlage bisherig vorliegender Befunde vorgestellt. Stets ausgehend von und fokussierend auf den im normativen und institutionellen Arrangement angesiedelten *nachrangigen* Bereich der *lokalen* Sozialpolitik, Sozialverwaltung und Sozialhilfe werden rahmend die Entwicklung des *vorrangigen* wohlfahrtsstaatlichen Bereichs mit einbezogen. Der Blick ist dabei auf die länderspezifischen Besonderheiten des *lokalen Wohlfahrtsstaates* gerichtet. Sozialhilfe ist in beiden Ländern wesentlich kommunale Aufgabe und die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung vernachlässigt bisher diese Ebene wie auch die Ebene der Relationen von Zentralstaat und Kommunen zueinander, obwohl soziale Interventionen gerade im Zusammenspiel dieser Ebenen beeinflusst werden. Die Notwendigkeit neben der Fokussierung auf die lokalen Arrangements die wohlfahrtsstaatliche Ebene und die *institutionellen Relationen* genauer zu berücksichtigen, ergibt sich zudem aus den veränderten Formen einer *Zusammenarbeit* oder des *Zusammenwirkens* von kommunaler Sozialhilfe und zentralstaatlicher Arbeitsmarktpolitik der jüngsten Zeit. Für beide Wohlfahrtsstaaten sind diese Reformstrategien jeweils besonders erkennbar.

Im *vierten Kapitel* werden die *Datengrundlagen* und alle *methodischen Aspekte* der Untersuchung behandelt. Die Methode des qualitativen und problemzentrierten Experteninterviews und die weiteren eingesetzten Erhebungsinstrumente der teil-

nehmenden Beobachtung und die Dokumentenanalyse werden in ihrer Anwendung und im Vorgehen für die Untersuchung dargestellt. Die Stichprobe umfasste insgesamt 48 Experteninterviews. Zentrale Probleme der Datenerhebung werden kurz reflektiert und die Auswertungsschritte genauer beschrieben. Die vorliegende Studie ist dabei als *qualitative Untersuchung* zu verstehen. Sie bezieht jedoch quantitative Daten mit ein und in einzelnen Untersuchungszusammenhängen, vor allem im Rahmen der späteren Fallstudie, werden auch originär erhobene quantitative Daten mit vorgelegt.

Das *fünfte* und *sechste Kapitel* bilden mit einer umfassenden *empirischen Fallstudie* den Kern der Untersuchung. Die Fallstudie bezieht sich detailliert auf Merkmale und Formen sozialer Interventionen im Rahmen der Sozialhilfe am Beispiel der *schwedischen Stadt Göteborg*. Unter Berücksichtigung früherer Befunde wird in der Fallstudie auch die Frage eines möglichen Wandels der Sozialhilfe seit den 1990er Jahren untersucht. Vorliegende quantitative und mit der Expertenbefragung erweiterte qualitative Daten zur Sozialhilfe in *Bremen* bilden dann die Grundlage, um in der Darstellung der Befunde zur Fallstudie Göteborg *kursorisch* eine *Kontrastierung* mit ausgewählten Ergebnissen zu Formen und Merkmalen sozialer Intervention in Bremen vorzunehmen. Sowohl aus arbeitsökonomischen Gründen wie aus Gründen der Darstellung erwies es sich als zweckmäßig, die Fallstudie Göteborg in den Mittelpunkt zu rücken und umfassender darzustellen, und die Befunde zu Bremen kursorisch mit einzubeziehen. So war es möglich, einen komparativen Ansatz beizubehalten und die Befunde zugleich unmittelbar und nicht in getrennten Kapiteln oder nur zusammenfassend aufeinander zu beziehen. Für die Fallstudie Göteborg wurde in der Darstellung ein systematisches Vorgehen gewählt, welches den *zeit-/verlaufsbezogenen und handlungsbezogenen Ansatz* der Untersuchung direkt einbezieht. Die Formen und Muster sozialer Interventionen werden dabei zunächst in Kapitel 5 für die *Wege in*, danach für *Wege durch*, sowie im Schwerpunkt in Kapitel 6 bezogen auf *Wege aus*, und ergänzend auch hinsichtlich sozialer Interventionen *nach* Abschluss des Sozialhilfebezugs untersucht. Den Schwerpunkt des sechsten Kapitels bilden dabei Analysen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und zum Zusammenwirken der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, soweit sie die Förderung von Wegen aus dem Sozialhilfebezug zum Ziel haben.

Im *siebten Kapitel* werden die Ergebnisse der Fallstudie und bisher vorliegende Befunde zu den Formen und Merkmalen sozialer Intervention der Sozialhilfe und ihre Steuerung in Göteborg bezogen auf Schweden, und für Bremen bezogen auf Deutschland resümiert, und hinsichtlich ihrer Generalisierbarkeit und entsprechender Vergleichbarkeit geprüft. Im Ergebnis werden die eingangs formulierten Fragen und Hypothesen aufgenommen und in diesem Kapitel die Ähnlichkeiten, parallele Entwicklungen, mögliche Konvergenzen sowie die grundlegenden Unterschiede im Bereich sozialer Interventionen für die beiden Wohlfahrtsstaaten im Überblick

zusammengefasst. Wesentlicher Bezugspunkt bildet dabei die Lebenslauftheorie und die Frage nach Merkmalen und Formen einer „aktivierenden Sozialpolitik“ im lokalen Wohlfahrtsstaat. Vor dem Hintergrund des Leitbildes und der Programme einer „aktivierenden Sozialpolitik“ und unter Berücksichtigung relevanter Konzepte und Instrumente einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung werden die Interventionsmuster im Fokus auf die Variablen „Zeit“ und „Handeln“ idealtypisch für die Sozialhilfe zusammengefasst.

Im *Schlusskapitel* werden die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung im Kontext weiterer aktueller Befunde aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung und aus der vergleichenden Verwaltungsforschung unter dem Aspekt eines „policy-learning“ resümiert. Die zentralen Ergebnisse sowie die sich daraus ergebenden Perspektiven sowohl für die weitere Forschung wie auch für die weitere Entwicklung von Sozialhilfe und Grundsicherung zu einer modernen, lebenslagen- und lebenslaufbezogenen sozialen Dienstleistung werden kurz skizziert.

Teil 1: Theoretische Grundlagen und sozialpolitische Leitbilder

„Die viel beredete „Krise“ des Wohlfahrtsstaates ist vor allem eine Krise der bisherigen Denkmittel, eine Mentalitätskrise (...)“
(Niklas Luhmann 1987: 105)

1. Stand der Forschung und forschungsleitende Hypothesen

Der Band bezieht sich theoretisch und empirisch ausdrücklich auf die *Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution*, die in ihrem Wandel seit Anfang der 1990er Jahre untersucht wird. In Schweden umfasst die Sozialhilfe monetäre *und* personenbezogene Leistungen, die im Sozialdienstgesetz (*Socialtjänstlagen SoL*) geregelt sind und auf kommunaler Ebene finanziert und erbracht werden. Bezogen auf Deutschland ist der Gegenstand insoweit genauer einzugrenzen als hier ausgehend von den rechtlichen Grundlagen unter der Sozialhilfe die *Hilfe zum Lebensunterhalt* nach Abschnitt 1 und 2 des früheren Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) verstanden wird. Da mit den „Hartz-Gesetzen“ ab 1. Januar 2005 in Deutschland zahlreiche Regelungen der früheren Sozialhilfe in die Regelungen der Grundsicherung in das SGB II (Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitslose) und in das SGB XII (Grundsicherung für dauerhaft Erwerbsunfähige und Ältere) übergegangen sind, bezieht sich diese Studie insoweit auch auf diese Rechtsbereiche und auf die jeweiligen institutionellen Arrangements.

Die Definition des Gegenstandes der Forschung erfolgt in dieser Untersuchung jedoch nicht primär rechtlich, sondern vor allem *soziologisch*. Der hier gewählte theoretisch eher breitere Ansatz, die Sozialhilfe und ihre Verwaltung als wohlfahrtsstaatliche Institution zu verstehen, wurde bewusst gewählt. Die Untersuchung ist damit explizit *nicht* bzw. nicht ausschließlich auf die Sozialhilfeverwaltung als *Organisation* begrenzt und geht auch über die ihr zu Grunde liegenden rechtlichen Regelwerke und die Organisationsformen deutlich hinaus. Insofern grenzt sich die Studie von organisationssoziologischen Untersuchungen oder rein verwaltungswissenschaftlichen Analysen ab. Die rechtlichen und organisationalen Dimensionen werden hier jedoch mit einbezogen, um zugleich um wesentliche soziologische Kategorien und institutionentheoretische Ebenen erweitert zu werden. Dies geschieht etwa, indem beispielsweise neue Leitbilder und gesellschaftspolitische Orientierungsmuster sowie die Interaktionen zwischen verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Akteuren in Form neuer Kooperationen besondere Aufmerksamkeit finden. Ebenso sind die über Organisationen hinausgehenden

hierarchischen Gefüge im Wohlfahrtsstaat, etwa zwischen Zentralstaat und Kommunen mit in die Analyse einbezogen. Den *theoretischen und empirischen Kern* bildet die sozialwissenschaftliche Untersuchung der Grundformen sozialer Interventionen der *lokalen Sozialhilfe in zwei Wohlfahrtsstaaten*. In dieser *doppelten Ausrichtung auf die lokale Praxis und ihre wohlfahrtsstaatliche Rahmung* ist der konkrete theoretische und praktische Bezug auf einzelne Verwaltungen oder Organisationen unumgänglich, wie er in Form einer Fallstudie und in der Berücksichtigung spezifisch lokaler Befunde vorgenommen wird.

Im weiteren Vorgehen sind theoretische und empirische Befunde der Organisationssoziologie, der Verwaltungswissenschaft und angrenzender Disziplinen demnach durchaus mit zu berücksichtigen. Diese Befunde sind bezogen auf die Untersuchung der Sozialhilfe in einem möglichen Wandel von Institutionen und Interventionsformen empirisch zu überprüfen.²⁰ Um den interventions- und institutionentheoretisch geleiteten Zugang der Studie zu erläutern, bedarf es einfürend einer Klärung des zentralen Begriffs der *wohlfahrtsstaatlichen Institution*, der auch in der Lebenslaufforschung Verwendung findet.²¹ Zunächst sind in diesem Zusammenhang aber die für die Forschung *leitenden Hypothesen* voran zu stellen. Sie bilden neben den bereits formulierten Fragen den Ausgangspunkt der Studie und lassen sich institutionentheoretisch verschiedenen analytische Ebenen zuordnen. Zugleich bestehen jeweils auch Überschneidungen der Ebenen. Zu analytischen Zwecken ist allerdings die Unterscheidung sinnvoll. Forschungsleitend waren die folgenden vier Hypothesen zur Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institution Sozialhilfe seit Anfang der 1990 Jahre in den beiden Wohlfahrtsstaaten:

1. Hypothese in einer historischen Ebene zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und sozialer Interventionsformen

Sowohl in Deutschland als auch in Schweden sind im Verlauf der 1990er Jahre die Dimensionen der Lebenslage und des Lebenslaufs zu zunehmend wichtigen Dimensionen in den „policies“ der Sozialhilfe und ihrer Verwaltung geworden. Die Leistungen und Interventionen der Sozialhilfe erfuhren grundlegende Veränderungen, die einen Wandel der Institution durch Öffnung beinhalten. Es lässt sich eine

²⁰ Die Schwierigkeiten einer theoretischen bzw. analytischen Abgrenzung der verschiedenen Ebenen und Begriffe von Institutionen und Organisationen werden beispielsweise in einem Beitrag von Jaeggi (1974) deutlich, sowie von Korte/Schäfers (1992: 9-110) oder auch von Lepsius (1997: 61) genauer behandelt. Weiterhin deutet Kaufmann (1982: 60 f.) diese unterschiedlichen Ebenen an. Er bezieht in seiner grundlegenden Arbeit zur Theorie sozialer Interventionen die *institutionelle Ebene* und die *individuelle Ebene* neben den Ebenen der *Gesellschaft*, der *Organisationen* und der *Interaktionen* ausdrücklich mit ein, grenzt sie aber analytisch voneinander ab.

²¹ Grundlegende theoretische Überlegungen bezogen auf Institutionen und Lebensläufe im Wandel finden sich bei Leisering/Müller/Schumann (2001: 11-26).

normative, organisationale, professionelle, konzeptuelle und praktische Öffnung der Sozialhilfe in der institutionelle Bearbeitung auch anderer Risiken und gegenüber anderen Institutionen und Akteuren feststellen. Die institutionellen Risikobearbeitungsmuster reichen dabei zunehmend über rein wirtschaftliche Probleme hinaus und beinhalten in verstärktem Maße auch pädagogische und auf psychosoziale Probleme bezogene Interventionsmuster. Ein Wandel in den Interventionsformen und eine institutionelle Öffnung finden ihren besonderen Ausdruck dabei vor allem auch in der stärkeren Beachtung der Variablen „Zeit“ und „Handeln“. Dabei zeigt sich der Wandel der wohlfahrtsstaatlichen Institution Sozialhilfe in Deutschland und Schweden jedoch unterschiedlich. Diese Unterschiede sind nicht allein, aber doch in hohem Maße mit länderspezifisch geprägten historisch besonderen Ausgangslagen, je besonderen sozioökonomischen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Ideologien und Vorstellungen von Sozialpolitik, sowie durch eine bisher weitgehend „pfadtreue“ je nationale wohlfahrtsstaatliche Entwicklung erklärbar.

2. Hypothese in einer rahmenden Ebene der Sozialpolitik- und Wohlfahrtsstaatsforschung

Die Sozialpolitik in Deutschland und Schweden ist in ihren Reformen der Sozialhilfe seit Mitte der 1990er Jahre beeinflusst vom *impliziten* und *expliziten* Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“. In der *organisationalen Ebene* zeichnet sich dieses Leitbild unter anderem auch in den Bemühungen einer „Verwaltungsmodernisierung“ ab. In der *normativen Ebene* wurden sowohl das deutsche Sozialhilferecht- und Grundsicherung 1996 und 2005 als auch das schwedische Sozialdienstgesetz im Jahre 1998 „reformiert“. Das Grundprinzip und die Regelungen einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ wurden in beiden Ländern konkretisiert und gestärkt. In der *professionalen bzw. sozialberuflichen Ebene* lassen sich neue Konzepte der Beratung und neue Maßnahmen einer Vermittlung in den Arbeitsmarkt erkennen. Dem Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“ liegt ferner die *Annahme der Steuerbarkeit sozialer Interventionen* zu Grunde. Neben Entwicklungen und Zielsetzungen einer weiteren „Standardisierbarkeit“ von Leistungen und Eingriffen, die erkennbar sind, findet sich auch eine *zunehmende Ausdifferenzierung* in der institutionellen Problembearbeitung, sowohl der beteiligten Akteure als auch der Interventionsformen und -muster. Anspruch und Ziel „moderner“ sozialer Dienstleistungen im Verständnis einer „aktivierenden Sozialpolitik“ sind auch in diesen Entwicklungen meist in besonderer Weise *auf die Variablen „Zeit“ und „Handeln“ bezogen*. Dies gilt sowohl *innerhalb* der Sozialhilfe und ihrer Verwaltung als auch in ihrem *externen* Bezug auf bestimmte Verlaufsmuster von Armutskarrieren sowie bezogen auf die Handlungsvoraussetzungen, -ressourcen, und -orientierungen der Bürger und anderer Akteure.

3. Hypothese auf der Ebene einer soziologischen und verwaltungswissenschaftlichen Analyse zur „Dienstleistungs- und Verwaltungskultur“

Hinsichtlich *sozioökonomischer Ausgangslagen* und *Herausforderungen* für eine „aktive“ und „aktivierende“ Sozialhilfepolitik sowie für eine „Verwaltungsmodernisierung“ zeigen sich für die 1990er Jahre in Deutschland und Schweden ebenfalls einige *deutliche Parallelen*, etwa in Form der Massenarbeitslosigkeit und der Krise der öffentlichen Haushalte. Bezogen auf eine „Modernisierung“ der öffentlichen Dienstleistungsproduktion sind für die beiden Wohlfahrtsstaaten allerdings Anfang der 1990er Jahre *je spezifische Ausgangslagen* feststellbar. Insbesondere in den *Steuerungskonzepten* der öffentlichen Verwaltung und in der jeweiligen „Dienstleistungs- und Verwaltungskultur“ sind deutliche Unterschiede erkennbar.²² Steuerungskonzepte des New Public Management (NPM) wurden in Schweden bereits im Verlauf der 1980er Jahre eingeführt. Auch eine verbreitete „Zielsteuerung“ sowie die frühe Umgestaltung von Finanzausgleichssystemen zwischen Zentralstaat und Kommunen bilden deutliche Unterschiede zu Deutschland. In Deutschland wurden die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor allem auf lokaler Ebene im Verlauf der krisenhaften 1990er Jahre aber offenbar früher den Herausforderungen für die Sozialhilfe angepasst als in Schweden. Weniger öffentlichkeitswirksame *fachpolitische* Diskurse und *sozialhilfeinterne* Reformkonzepte im engeren Sinne bleiben in beiden Ländern lange Zeit nachrangig. Zugleich sind die Bemühungen einer „aktivierenden Sozialpolitik“ und einer „Verwaltungsmodernisierung“ in beiden Wohlfahrtsstaaten in hohem Maße *extern beeinflusst*, etwa durch neue und international thematisierte Verwaltungs- und Managementkonzepte, durch Rechts- und Normsetzungen im Zusammenhang der europäischen Integration oder auch durch Empfehlungen etwa der OECD zu den Formen und Zielgruppen einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik. Beide „Dienstleistungs- und Verwaltungskulturen“ erweisen sich in ihrer Entwicklung unter den vielfältigen externen und internen Einflüssen im Bereich der Sozialhilfe und sozialer Dienste bisher aber dennoch als weitgehend *pfadtreu* oder *pfadabhängig*. Dies müsste sich dann auch empirisch unter anderem in den Formen sozialer Interventionen sowie in den institutionellen Zeit- und Handlungsmustern zeigen, so etwa in den neueren Konzepten, Programmen, Organisationsformen und im sozialberuflichen Handeln. So setzt etwa die *deutsche* Kommunalverwaltung seit Mitte der 1990er Jahre vielerorts mit dem Konzept der „Neuen Steuerung“ vorrangig auf betriebs- bzw. verwaltungswirtschaftlich geprägte Reformstrategien, mit denen veränderte Zeit-/Verlaufs- und Handlungsbezüge sozialer Interventionen verbunden sind. Dem gegenüber setzte eine „Verwaltungsmodernisierung“ *in Schweden* zeitlich nicht nur früher ein, sondern Reformstra-

²² Diese wurden von Jann (1983) mit einer „kooperativen Kontaktkultur“ für Schweden und einer „formalisierten Regelungskultur“ für Deutschland ermittelt.

tegien sind dort stärker *auch* von sozial- und organisationswissenschaftlichen Steuerungs- und Interventionskonzepten geprägt. Zumindest *theoretisch* ist nicht auszuschließen, dass die unterschiedlichen „Dienstleistungs- und Verwaltungskulturen“ in den Wirkungen sozialer Interventionen nicht nur unterschiedliche, sondern ebenso ähnliche Ergebnisse erzielen können. Ausschließen lässt sich ferner nicht, dass sich in einzelnen Bereichen, etwa der normativen, organisationalen oder sozialberuflichen Ebene die beiden „Dienstleistungskulturen“ nicht nur ähneln, sondern sich unter dem Einfluss international lancierter Leitbilder und Konzepte einander annähern, und sich damit von den national, historisch und kulturell geprägten Pfaden wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung tendenziell lösen.

4. Hypothese auf einer komparativen Ebene des Städte- und Wohlfahrtsstaatsvergleichs

Im Anschluss an frühe Arbeiten von Titmuss (1967), der zwischen *universellen* und *residualen* wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystemen unterschied, und im Anschluss an die vergleichenden Studien von Esping-Andersen (1990) wird heute zumeist zwischen *drei Typen* „wohlfahrtsstaatlicher Regimes“ unterschieden. Neben dem „*liberalen Regimetypp*“ der sich vor allem im angelsächsischen Raum entwickelt hat, wird das deutsche System als „*konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaat*“ oder als „*bismarcksches Regime*“ bezeichnet. Der schwedische Wohlfahrtsstaat gilt als Synonym für den „*sozialdemokratischen Regimetypp*“ und wird meist in den Wirkungen einer De-Kommodifizierung und im Abbau von Statusdifferenzen sowie in seiner Umverteilungsfunktion als den beiden anderen Typen überlegen beschrieben.²³ In der bisherigen vergleichenden Forschung und den Typologien zu Entwicklung und Merkmalen von Wohlfahrtsstaaten wurden allerdings die Bereiche der „Verwaltungs- und Dienstleistungskultur“, sowie die typischen Merkmale und Formen sozialer Interventionen und ihre Steuerung vernachlässigt. Die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung ist in ihren Befunden überwiegend auf den Kernbereich der „Arbeiterpolitik“ im Sinne der Sozialversicherung bezogen. Erst im Verlauf der 1990er Jahre erhielt auch die „Armenpolitik“ und die Sozialhilfe eine vergleichende Aufmerksamkeit.²⁴ Im Ländervergleich zwischen Deutschland

²³ Zur Typologie von „Wohlfahrtsregimes“ vgl. grundlegend Titmuss (1967 und 1972), sowie Esping-Andersen (1990), deutschsprachig Lessenich/Ostner (1998) und zusammenfassend vor allem Schmidt (1998: 215 ff.). Die zumeist auf drei „welfare regimes“ begrenzte Typologie wurde von Leibfried (1990) auf *vier* Regimetypen erweitert, in dem die südeuropäischen oder als „lateinische Randstaaten“ bezeichneten Länder mit einbezogen und als „rudimentäre Wohlfahrtsregime“ typisiert wurden. Kaufmann (2001: 806 ff.) beschreibt neben den verschiedenen Typen und Ansätzen des Wohlfahrtsstaatsvergleichs genauer die Probleme einer vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung und gibt einen Überblick zu bisherigen Studien, die als „*institutionelle Vergleiche*“ von Wohlfahrtsstaaten konzipiert sind.

²⁴ Hier sei bereits auf einige Studien hingewiesen, die spezieller auf die Sozialhilfe im Ländervergleich eingehen: Lodemel/Schulte (1992), Fridberg u.a. (1993), Ploug/Kvist (1994), Eardley u.a. (1996), Ditch u.a. (1997), Saraceno u.a. (1998), Gustafsson (2000), Heikkilä/Keskitalo (2001) und Behrendt (2002a).

und Schweden zeigen sich für die *Sozialhilfe*, ihre Grundprinzipien und ihre Form der kommunalen Verwaltung in den Merkmalen einige Parallelen. Erst in den Details werden die Unterschiede deutlicher. So weisen beide Systeme Gemeinsamkeiten in ihrer protestantischen Prägung im Sinne von „Fürsorge“ (*Omsorg*) auf, die vor allem im Vergleich zu südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten zum Tragen kommen. Auch die kommunale Selbstverwaltung und die kommunale Zuständigkeit sind beispielsweise in Deutschland und Schweden im Bereich der Sozialhilfe etwa im Vergleich mit angelsächsischen oder südeuropäischen Ländern stark ausgeprägt. Auch wenn inzwischen Studien zur Sozialhilfe im Ländervergleich vorliegen, mangelt es in der Wohlfahrtsstaatsforschung weiterhin an einer auf die Armenpolitik ausgerichteten Perspektive und vor allem die kommunale bzw. lokale Ebene des Wohlfahrtsstaates wird in der Forschung bislang vernachlässigt. Ferner finden die Entwicklung, Rolle und Funktion von Sozialarbeit und sozialen Diensten, sowie ihre Bedeutung und Stellung in wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in vergleichenden Studien kaum Aufmerksamkeit. Die angedeuteten Unterschiede in der „Dienstleistungs-, Verwaltungs- und Steuerungskultur“ des deutschen und des schwedischen Wohlfahrtsstaates sind empirisch vergleichend bisher nur dünn belegt. Im Ergebnis einer institutionenbezogenen vergleichenden Untersuchung zur Sozialhilfe ist zu erwarten, dass eine „sozialdemokratisch-versorgende Dienstleistungskultur“ mit möglicherweise typischen Zeit- und Handlungsbezügen in den sozialen Interventionen sich von einer „konservativ-korporatistischen Regelungskultur“ mit ebenfalls typischen Zeit- und Handlungsbezügen unterscheidet. Bei zugleich einigen ähnlichen wie auch unterschiedlichen Merkmalen der beiden „Armutsregimes“ können die weiteren wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen und Reformpfade in verschiedenster Hinsicht „gebrochen“ sein. Beide Wohlfahrtsstaaten können theoretisch in der Bedeutung und im Einsatz bestimmter Steuerungsinstrumente und in den Merkmalen und Formen sozialer Interventionen etwa „systeminterne Brüche“, Abweichungen oder untypische Verwerfungen aufweisen und sie könnten sich insoweit in Teilpfaden wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen tendenziell auch einander annähern oder aber weiter voneinander entfernen. Diese denkbaren Brüche, Abweichungen und Verwerfungen, die bei einem Wandel der institutioneller Arrangements erkennbar sein müssten, sowie spezifische Merkmalskombinationen in den sozialen Interventionen verweisen dabei auf besonders interessante Bereiche künftiger komparativer Wohlfahrtsstaatsforschung. In den Folgerungen zu den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung sind diese Aspekte daher genauer wieder aufzunehmen.

Die gebildeten Hypothesen verweisen darauf, dass es in der Untersuchung nur am Rande um die Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und sozialer Interventionen geht. Vielmehr stehen vor allem die *vor* der Effektfaltung liegenden Strukturmerkmale und Konfigurationen in den institutionellen Arrangements im

Zentrum des Interesses, welche die Steuerungsprozesse in Sozialverwaltung und sozialen Diensten sowie die Interventionsmuster in den Variablen „Zeit“ und „Handeln“ wesentlich beeinflussen. Um diese in einem möglichen Wandel zu untersuchen, wurde eine kontrastierende Vorgehensweise bezogen auf *zwei Städte in zwei unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten* und ebenso eine *historisch bezogene Vorgehensweise* ab Anfang der 1990 Jahre gewählt. Dabei bildet die Institutionentheorie, auf die nachfolgend genauer eingegangen wird, neben den theoretischen Grundlagen zu sozialen Interventionen und zur Produktion sozialer Dienstleistungen, ergänzt um lebenslauftheoretische Bezüge, eine wesentliche theoretische Grundlage.

1.1 Die Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution

Für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung lässt sich einleitend sagen, dass der Begriff der wohlfahrtsstaatlichen Institution zwar Verwendung findet, dass aber ein entsprechender institutionentheoretisch begründeter Untersuchungsansatz in den theoretischen Grundlagen oft nicht explizit hergeleitet wird. Außerdem steht die vergleichende Forschung zu und über *einzelne* wohlfahrtsstaatliche Institutionen noch deutlich hinter einer empirischen auf den Wohlfahrtsstaat, seine Entwicklung, seine Grundprinzipien und generellen Merkmale ausgerichteten Forschung zurück. Daneben ist eine Sozialindikatorenforschung inzwischen recht weit entwickelt. Die bisherige vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung fokussiert stark auf Fragen der sozialen Ungleichheit und auf die Wirkungen von Sozialpolitik.²⁵ Sie fokussiert hingegen kaum auf die Formen und Muster sozialer Interventionen innerhalb der institutionellen Arrangements. Bereits in diesen Befunden liegen Gründe, sich institutionentheoretisch genauer der Sozialhilfe und ihrer jeweiligen institutionellen Arrangements und Interventionsformen zu nähern.

Eine erste Herleitung des allgemeinen Begriffs der „*Institution*“ dient hier vor allem der begrifflichen, theoretischen und konzeptuellen Klarheit für das weitere Vorgehen der Arbeit und leitet über zum Begriff der „*wohlfahrtsstaatlichen Institution(en)*“. Der Begriff der Institution und die *Institutionentheorie* sind in der Soziologie zwar nicht einheitlich, aber dafür inzwischen umfassend definiert bzw. entwickelt. Die wesentlichen und für die Untersuchung einschlägigen Ansätze werden zunächst im Stand der Forschung zusammenfassend vorgestellt. Dabei muss die Beschäftigung mit Begriff und Theorie der Institution nicht nur angesichts einer dazu vorliegenden umfangreichen und vielfältigen Literatur hier zwangsläufig un-

²⁵ So beispielsweise die Feststellung von Flora/Nöll (1999) bezogen auf die Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung in empirischen Analysen der Soziologie.

vollständig bleiben.²⁶ Dennoch ist aber eine genauere theoretische Bestimmung der Sozialhilfe als „wohlfahrtsstaatliche Institution“ möglich, die unter anderem auch angesichts aktueller Reformstrategien der Vernetzung und des Zusammenwirkens verschiedenster Ebenen, Organisationen und Akteure im Wohlfahrtsstaat notwendig erscheint.

Im Ergebnis werden *sechs institutionentheoretische Ebenen* herausgestellt, die *erweitert um die Zeit- und Handlungsperspektive* für die Untersuchung sozialer Interventionen und Dienstleistungsmuster in der Sozialhilfe zentral sind. Die theoretischen Grundlagen insoweit bereits zusammenfassend, handelt es sich um die folgenden *sechs Ebenen*, die für eine Untersuchung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zentrale Kategorien bilden: erstens um *Leitideen und Leitbilder*, zweitens um *Normen und Gesetze*, drittens um *Organisationen und Organisationsformen*, viertens um *Professionen bzw. Sozialberufe*, fünftens um *Interaktionen und Kontaktmuster* zu den Bürgern, und schließlich sechstens um *Relationen* wohlfahrtsstaatlicher Institutionen *zur Umwelt und zu anderen Institutionen*.

Diese sechs institutionentheoretisch zu unterscheidenden Ebenen lassen sich aus der Historie und in den verschiedenen theoretischen Grundlagen und Zusammenhängen, die mit dem Begriff der „Institution“ verbunden sind, für die empirische Analyse operationalisieren und nutzen. Aus welchen theoretischen Grundlagen diese Systematik herzuleiten ist, wird im Folgenden nachgezeichnet.

Nähert man sich dem Begriff der Institution über soziologische Nachschlagewerke und Lexika, so bieten diese bereits vielfältige Definitions- und Erklärungsvarianten.²⁷ Feststellen läßt sich in dieser Vorgehensweise, dass der Begriff lexikalisch

²⁶ Zur genaueren Beschäftigung mit dem Begriff und der Theorie der Institution sei an dieser Stelle exemplarisch auf folgende Arbeiten verwiesen: Im Überblick für die Soziologie Schelsky (1970) und Rehberg (1973), eher historisch Schüleïn (1987), interdisziplinär angelegt und mit sehr umfangreichen Literaturangaben Schmalz-Bruns (1989) sowie Esser (2000). Zu politischen Institutionen vgl. Nedelmann (1996). Der Stand der Forschung zur Institutionentheorie findet sich bei Rehberg (1994) und Göhler (1997). Speziell bezogen auf die deutsche Sozialverwaltung wurde bisher von Roth (1999) eine erste theoretisch genauer ausformulierte institutionenbezogene Studie vorgelegt. Dietl (1993) untersucht theoretisch die Zusammenhänge von „Institutionen und Zeit“. Im Zusammenhang bisher vorliegender allgemein institutionentheoretischer Studien ist auffällig, dass der Begriff der „sozial- oder wohlfahrtsstaatlichen Institution“ im Grunde *keine* besondere Aufmerksamkeit fand. Ausnahme bildet ein Band von Lessenich (2003). In den übrigen Studien werden aber zugleich – meist zur Veranschaulichung – etwa die Rentenversicherung, die Krankenversicherung oder auch die Arbeitslosenversicherung und Einrichtungen des Gesundheitswesens explizit als Institutionen bezeichnet.

²⁷ Zum Begriff der Institution in soziologischen Lexika vgl. zum Beispiel Willke (1987: 162), der dem Begriff eine „große Vergangenheit und eine unsichere Zukunft“ attestiert. Weitere Definitionen und Erklärungen bieten Schäfers u.a. (1989), Korte/Schäfers (1992), Lepsius (1990 u. 1997) und Reinhold u.a. (1997) sowie umfassend Esser (2000). Wenige neuere Beiträge zum Begriff der Institution berücksichtigen die Befunde zur Individualisierung und stellen darüber Bezüge zur Zeit- und Lebenslaufperspektive her, gehen ferner genauer auf das deutsche Sozialstaatsmodell ein, wie etwa Lessenich (2003).

bisher eher selten explizit auch auf Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates bezogen wird. Weiterführend ist in diesem Zusammenhang eine soziologisch und historisch ausgerichtete Betrachtungsweise, in der die Verwendungszusammenhänge und Bedeutungsinhalte des Institutionenbegriffs genauer nachvollziehbar sind.

In der deutschen Soziologie fand der Institutionenbegriff zunächst lange Zeit keine theoretische oder definitorische Aufmerksamkeit. Anders hingegen in der frühen französischen und amerikanischen Soziologie, deren Denker und Traditionen den Begriff und die Theorie der Institutionen wesentlich geprägt haben. Nachdem bereits Emile Durkheim (1858-1917) dem Begriff der Institution in der empirischen Soziologie einen zentralen Stellenwert zuwies, wurde der Begriff später von Maurice Hauriou (1925) vor allem für die *Rechtssoziologie* genauer entwickelt. In seiner „Theorie der Institution und der Gründung“ stellt Hauriou die *Bedeutung des Rechts* bei der Bildung von Institutionen besonders heraus: „*Institutionen entstehen, leben und sterben nach den Regeln des Rechts*“.²⁸ Als normative Kategorie bildet die *Leitidee* das Vitalprinzip einer sozialen Institution und am Beispiel des Krankenhauses wurde bereits von Hauriou als *Zweck* der Institution die „Heilung“ und als *Leitidee* die „*Wohlfahrt*“ genannt. Insoweit wurde der Institutionenbegriff bereits in den Jahren nach 1920 in einem engeren Sinne durchaus als „*soziale Institution*“ verstanden und explizit auf Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens bezogen.

Schon in den Studien von Hauriou lassen sich somit direkte sozialpolitische Bezüge seiner Begriffsdefinition erkennen, wobei der Wohlfahrtsstaat damals erst in Grundzügen seiner heutigen Arrangements entwickelt war.

Trotz erster theoretischer und empirischer Befunde galt in der Soziologie auch weiterhin, dass Begriff und Konzept der Institution vor allem für die empirische Forschung wenig Anklang und Verwendung fanden. So war etwa die marxistisch orientierte Soziologie eher auf Klassen- und Herrschaftsverhältnisse bezogen und der Institutionenbegriff war ihr weitgehend fremd. Auch von Max Weber wurde der Begriff der Institution nicht näher definiert und fand bei ihm nur sparsam Verwendung. Allerdings stellte sich anschließend an Weber (1964) und dem von

²⁸ Zit. Hauriou (1925) nach Schüleln (1987: 83). Vor allem Schüleln (1987) bietet einen umfassenden Überblick über die historische Entwicklung des Institutionenbegriffs und der Institutionentheorie. Zur Entwicklung einer rechtssoziologischen Theorie der Institution im Anschluss an die Grundlagen von Hauriou (1925) vgl. auch Schnur (1968), und vor allem Jennings (1968: 99-117), der das Verhältnis zwischen einer Theorie der Institution und dem öffentlichem Recht untersucht. Der Staat wird etwa von Jennings (1968: 103) als „*Aggregat von Institutionen*“ beschrieben, der mit Hilfe eben dieser Institutionen nicht nur die Bürger, sondern auch die Institutionen selbst „überwachen“ müsse. Für die schwedische sozialwissenschaftliche Forschung bieten Brorström/Siverbo (2001: 21-44) einen Überblick über die historische Entwicklung und Ansätze einer Institutionentheorie, sind dabei jedoch stärker auf die Wirtschaftswissenschaften bezogen. Die in diesem Kontext international erkennbare Entwicklung zu einem „*neuen Institutionalismus*“ behandeln aus soziologischer Sicht etwa Peters (1999) und im Überblick Hasse/Krücken (1999).

ihm geprägten *Begriff des „sozialen Handelns“* schon früh die Frage nach der Möglichkeit und den Formen sozialen Handelns von und in Institutionen. Wenn auch der Begriff der Institution bei Weber nur gelegentlich und eher beiläufig vorkommt, handeln seine Werke in weiten Teilen von „Institutionalisierungen“, was etwa in seinen Analysen zu den Merkmalen legaler bürokratischer Herrschaft, wie der Hierarchie, der Regelorientierung, den Prinzipien der Unpersönlichkeit und der Aktenmäßigkeit usw. im Verwaltungshandeln deutlich wird.²⁹ Diese Bezüge auf soziales Handeln und Institutionen sind insofern nicht überraschend, als Webers Verständnis der Soziologie vor allem das Verständnis einer „verstehenden Soziologie“ war, die das soziale Handeln ins Zentrum rückt. Institutionentheoretisch lassen sich damit zwar nur indirekte Bezüge zum Werk von Weber herstellen, aber seine Untersuchungen zum sozialen Handeln im Rahmen „sinnanalytischer Typenbildung“ bilden einen auch für diese Untersuchung bedeutsamen Zusammenhang. So ist etwa die theoretische *Frage nach der Handlungsfähigkeit von sozialen Institutionen* angesprochen, soweit soziale oder sozialpolitische Interventionen auch als „soziales Handeln“ zu verstehen sind.³⁰

Über die gesamte Geschichte der Theorickentwicklung ist die Frage des Verhältnisses zwischen Institutionen und sozialem wie individuellem Handeln eine bis heute theoretisch und empirisch weitgehend unbefriedigend beantwortete Frage geblieben. Es zeigt sich eine deutliche Lücke in der Verbindung institutionentheoretischer und handlungstheoretischer Grundlagen. So lässt sich vielleicht am überzeugendsten formulieren, dass in einer dualen und reziproken Kausalität zwischen Individuen und Strukturen durch Institutionen eine Verbindung individuellen Handelns mit den stärker formalen Elementen sozialen Lebens erfolgt.³¹ Wie allerdings diese Verknüpfungsleistungen, etwa im Falle sozialer Interventionen der Sozialhilfe oder anderer wohlfahrtsstaatlicher Institutionen genauer bestimmt sind, ist weder theoretisch noch empirisch bisher hinreichend geklärt.

Nach dem II. Weltkrieg wurde der Institutionenbegriff als „*soziale Institution*“ vom amerikanischen Soziologen J.O. Hertzler in seinem Werk „*Social Institutions*“

²⁹ Zur Relevanz des Werkes von Max Weber für die Institutionentheorie vgl. Schüle (1987: 38 und 87), sowie Schmalz-Bruns (1989: 58) und Lepsius (1997: 63-65). Vor allem Schmalz-Bruns untersucht die Bezüge von Institutionentheorie und Handlungstheorie genauer.

³⁰ Zu diesen Aspekten vgl. Weber (1922: 7 u.14).

³¹ Vgl. hierzu auch Peters (1999: 35): *“that institutions cannot really escape a means of linking individuals with the more formal elements of social life”*. Die praktische Bedeutung dieser theoretisch grundlegenden Formulierung zeigt sich für die Sozialpolitikforschung aktuell am Beispiel der Programme unter dem Stichwort „linking welfare to work“. Auch in der Lebenslaufperspektive wird die Frage gestellt, wie und wodurch Lebensläufe einzelner Individuen institutionell aneinander gekoppelt oder auch entkoppelt werden und welche Rolle und Funktionen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen dabei zukommt. Vgl. Born/Krüger (2001). Für die Sozialhilfe/Grundversicherung wurde diesen Fragen noch nicht genauer nachgegangen.

(1946) genauer ausformuliert und für die Soziologie definiert. Die zentralen Merkmale sozialer Institutionen wurden von ihm in einer „working definition“ folgendermaßen beschrieben:

„Social institutions are purposive, regulatory and consequently primary cultural configurations, formed unconsciously and/or deliberately, to satisfy individual wants and social needs bound up with the efficient operation of any plurality of persons. They consist of codes, rules and ideologies, unwritten and written, and essential symbolic organizational and material implementations. They evidence themselves socially in standardized and uniform practices and observances, and individually in attitudes and habitual behaviour of persons. They are sustained and enforced by public opinion, acting both informally and formally, through specially devised agencies.“ (Hertzler 1946: 4)

Diese komplexe, jedoch ebenso konkrete Definition aus der US-amerikanischen Soziologie der 1940er Jahre steht in engem Zusammenhang mit einem Grundverständnis der damaligen Soziologie, wonach diese stärker empirischen Fragestellungen nachgehen sollte. Bereits aus diesem Verwendungszusammenhang ergeben sich keine Probleme, die von Hertzler 1946 entwickelten theoretischen Merkmale einer sozialen Institution auf das Sozialleistungssystem der heutigen Sozialhilfe oder Grundsicherung und ihrer Verwaltung zu beziehen. Einzelne der von ihm entwickelten Merkmale und Ebenen des Institutionenbegriffs, etwa die *regulative Ebene*, der Bezug auf *individuelle und soziale Bedürfnisse*, die Frage der *Standardisierung* und der *Handlungsbezug* finden als theoretische Grundlagen für die Untersuchung der Sozialhilfe in zwei Wohlfahrtsstaaten daher im weiteren Verlauf ihre Berücksichtigung.

Die Arbeit von Hertzler bildete in diesem Verständnis für längere Zeit einen erreichten Schlusspunkt in einer soziologischen Theorie zu Institutionen. Am Ende stand schließlich die folgende Beobachtung: *“Social institutions are the most deeply entrenched and most vitally important elements of social organization”* (Hertzler 1946: 23). In der Arbeit Hertzlers waren bereits neben dem *Verhältnis von Institutionen und Individuen*, Beziehungen der Institutionen zu ihrer Umwelt, sowie ein *Wandel von Institutionen* und die *Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung* wichtige Themen. Auch insofern ergeben sich theoretische Anbindungen an die von ihm bereits vorgelegten Befunde zur Bildung und zu den definitorischen Merkmalen sozialer Institutionen.

Der Institutionenbegriff wurde in den dann folgenden Jahren auch von Parsons (1951 u. 1964) verwendet, erhält allerdings nicht mehr die zentrale Bedeutung wie zuvor bei Hertzler. Parsons führt den Begriff der *„relationalen Institutionen“* ein. Hiermit sind die Rolle und der Status sozialer Institutionen in bezug auf größere soziale Gesamtsysteme angemessener zu bestimmen. In Abgrenzung hierzu nennt er außerdem *„regulative Institutionen“*; die für die Anpassung der Handelnden an die Systembedingungen sorgen. Darüber hinaus definiert er *„kulturelle Institutionen“*; die

vor allem eine Internalisierung systemspezifischer Wertemuster gewährleisten.³² Auch diese verschiedenen theoretischen Differenzierungen können für eine Analyse der Sozialhilfe bzw. sozialer Interventionen und ihrer spezifischen Einbettung in institutionelle Arrangements hilfreich sein. In dieser Untersuchung wird insbesondere die *relationale Perspektive* wohlfahrtsstaatlicher Institutionen genauere Beachtung finden. In der Handlungsebene finden ebenso die regulative Ebene, und im Wohlfahrtsstaatsvergleich auch die kulturelle Ebene eine Berücksichtigung.

Die Unterscheidungen von Parsons sind aktuell in konkreten Zusammenhängen auf die Sozialhilfe als Institution beziehbar. Die Sozialhilfe und ihre Verwaltung weisen beispielsweise insofern *relationale Funktionen* bezogen auf das Gesamtsystem wohlfahrtsstaatlicher Sicherung auf, als sie normativ-rechtlich vom Zentralstaat geregelt ist, die Leistungen jedoch von den Kommunen erbracht werden. Ferner ist die Sozialhilfe relational in ihren Bezügen zu anderen, größeren Teilsystemen, wie dem Arbeitsmarkt wesentlich mit bestimmt. Diesen allgemein-relationalen Bezügen kommt im Rahmen dieser Untersuchung eine eher rahmende Bedeutung zu. Vor allem werden die *regulativen Funktionen* untersucht, wie sie etwa in Regelungen zu Mitwirkungspflichten der Leistungsbezieher und in der Relation von Rechten und Pflichten – gerade auch im Zusammenhang mit einem Leitbild der „aktivierenden Sozialpolitik“ – in der Sozialhilfe institutionell verankert sind und seit Anfang der 1990er Jahre verändert wurden. Fragen indirekt regulativer Wirkungen und Funktionen sind zum Beispiel durch die Höhe des Sozialhilfeniveaus in Relation zur Höhe unterer Lohnniveaus am Arbeitsmarkt und umgekehrt mit berührt. Schließlich werden über die Sozialhilfe gesellschaftspolitische und moralische und normative Wertemuster vermittelt. Dies geschieht beispielsweise über die Vermittlung des Arbeitsethos oder auch durch sozialhilferechtlich geregelte Unterhaltsverpflichtungen, die bestimmte familiäre und geschlechtsspezifische Unterstützungsmuster mit beeinflussen bzw. vorsehen. Diese moralischen, normativen und rechtlich verankerten Wertemuster und weitere Orientierungsmuster beinhalten immer auch regimespezifisch gestaltete sozialpolitische und kulturell bestimmte Muster einer „Lebenslaufpolitik“. Angedeutet sei an dieser Stelle bereits, dass etwa die Unterhaltspflichten im deutschen Sozialhilferecht früher (BSHF, SGB II u. SGB XII) – abgeleitet über das bürgerliche Recht – zwischen erwachsenen Kindern und Eltern, sowie umgekehrt, wesentlich weiter reichen als in Schweden. Im Kontext des schwedischen Sozialhilferechts endet die Unterhaltspflicht von Eltern und Kindern mit der Volljährigkeit. Die schwedische Sozialhilfe scheint in den typischen Verlaufsmustern sowie in den Handlungsbezügen sozialer Interventionen damit weniger familial- und haushaltsbezogen und stärker individuell bezo-

³² Vgl. Parsons (1951: 19) und Schülein (1987: 71). Zum Begriff der Institution bei Parsons vgl. auch Hodgson (1988: 123), sowie Dietl (1993: 43-44) und Weinert (1997: 71).

gen als die deutsche Sozialhilfe. Diese und ähnliche Muster einer „Lebenslaufpolitik“ für die beiden Wohlfahrtsstaaten genauer zu bestimmen, ist ein Ziel der Studie.

Unter Bezugnahme auf die institutionentheoretische Systematik von Parsons (1951) lässt sich ferner darauf hinweisen, dass bestimmte „Selbsthilfe-Wertemuster“ wiederum in ihren besonderen Bezügen auf Individuen, Familie, Haushalt und Märkte ebenfalls über Sozialhilfe/Grundsicherung gesellschaftlich normiert und sozialpolitisch vermittelt werden. Auch insoweit kann der von Parsons theoretisch geprägte Institutionenbegriff in verschiedenen Ebenen wichtige Anregungen für eine sozialwissenschaftliche Analyse der Sozialhilfe bieten, auch wenn ein direkter Bezug zu Begriff oder Theorie „wohlfahrtsstaatlicher Institutionen“ in den 1950er Jahren noch kaum entwickelt war.

Die Institutionentheorie und -analyse wurde schließlich stark durch den kulturanthropologischen Ansatz beeinflusst, wie er von Malinowski (1951 und 1975) vertreten wurde. Malinowski behandelt unter anderem die Frage, ob und inwieweit Institutionen die Funktion der Befriedigung individueller und/oder sozialer Bedürfnisse erfüllen bzw. erfüllen können. Diese Frage lässt sich durchaus auf wohlfahrtsstaatliche Institutionen wie die Sozialhilfe und ihre Interventionsformen übertragen, dient diese doch ihren rechtlichen Regelungen nach zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Ob und inwieweit diese Funktion in den beiden ausgewählten Wohlfahrtsstaaten allerdings tatsächlich unter geänderten sozioökonomischen Bedingungen der 1990er Jahre auch weiterhin erfüllt wird, ist dann genauer zu klären.

Der Begriff der Institutionen wurde in der US-amerikanischen und kanadischen Soziologie soziologisch unter anderem auch von Goffman (1961 und 1963) stark geprägt. In seinen empirischen Studien untersucht Goffman etwa die *Karrieren* von Psychatriepatienten in *totalen Institutionen* (Anstalten). Goffman fokussiert in seinen Analysen stark auf die Stigmatisierungsprozesse solcher Institutionen. Seinen Befunden nach beeinflussen vor allem auch informelle Prozesse in hohem Maße die Wege durch bzw. auch den Verbleib in totalen Institutionen. In diesem Verständnis von Institutionen und in dem von Goffman mit entwickelten Ansatz des „labeling approach“ ist zwar die Zeit- und Handlungsperspektive durchaus enthalten. Ludwig (1996) weist aber darauf hin, dass mit einem Verständnis „totaler Institutionen“ zugleich ein theoretisches Karrieremodell verbunden ist, welches als deterministisch zu bezeichnen ist. Für die Untersuchung von Sozialhilfe- und Armutskarrieren und der Sozialverwaltung ist der Karrierebegriff und damit auch das Verständnis von Institutionen demnach um ein kontingentes Karrieremodell zu erweitern. Nach diesem kontingenten Karrieremodell sind Sozialhilfe-/Armutskarrieren zunächst grundsätzlich offen und werden nicht nur von *einer*

„totalen Institution“, sondern von verschiedensten Institutionen, Milieus und Sozialwelten in ihrem Verlauf beeinflusst.³³

In der US-amerikanischen Literatur ist unter anderem im Anschluss an die Arbeiten von Goffman der Begriff der „*social welfare institutions*“ sehr verbreitet.³⁴ Der Begriff enthält explizit den Bezug von sozialer Wohlfahrt und Institutionen. Dabei ist der Begriff zwar in erster Linie – jedoch nicht ausschließlich – auf öffentlich-rechtliche bzw. staatliche Einrichtungen bezogen. Intermediäre und private Initiativen einer Bearbeitung sozialer Probleme sind demnach mit einbezogen, wobei genauer zu klären ist, ob und inwieweit sie staatlich beeinflusst, reguliert oder „gesteuert“ sind. Der Begriff der „*social welfare institutions*“ weist eine starke Nähe zum Begriff der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf. Er fand und findet aber vor allem im Kontext der Sozialarbeit Verwendung und ist offenbar nicht so „offen“ in den wohlfahrtsstaatlichen Bezügen. Häufig standen die *professionale Ebene* und die *sozialberuflichen Handlungsformen und -strategien* im Vordergrund der Studien, die sich mit *social welfare institutions* beschäftigten.

Ähnlich wie in der US-amerikanischen Soziologie bei Goffman wurde in der *französischen Soziologie* der Begriff der Institution von Michel Foucault (1977) verwendet. In seinen stärker historisch ausgerichteten Studien sind ebenfalls die zentralen Merkmale „totaler Institutionen“ herausgearbeitet und Formen sozialer Intervention werden als *soziale Kontrolle* oder als *soziale Disziplinierung* genauer untersucht. Soweit der Begriff der Institution nicht nur bezogen auf Gefängnisse, sondern auch bezogen auf Einrichtungen der Psychiatrie oder auf Krankenhäuser und ähnliche Institutionen oder Teil-Institutionen Anwendung findet, dürfte er dann auch für die Sozialhilfe als „wohlfahrtsstaatliche Institution“ dem Grunde nach anwendbar sein. Die Studien von Foucault sind dabei vor allem durch einen macht- und herrschaftstheoretischen Grundansatz und weniger von einem analytisch offeneren handlungstheoretischen Ansatz geprägt. Individuen erscheinen ebenfalls primär als „Insassen“ und insofern auch meist als „passive Opfer“. Sie werden nur begrenzt als „aktive Subjekte“ mit entsprechenden Handlungsvoraussetzungen und -potentialen betrachtet. Sowohl die Zeit- als auch die Handlungsperspektive, somit insgesamt eine dynamische Perspektive in Fragen der Ausübung und im Umgang mit Macht- und Herrschaft von Institutionen stehen bei Foucault hinter eher starren Variablen, wie Architektur, Räumen, Recht, Disziplin, Hierarchie usw. zurück. Insoweit würde auch eine Analyse der Sozialhilfe, die sich ausschließlich an Studien

³³ Vgl. hierzu Ludwig (1996: 18-84), die den Ansatz einer empirischen Analyse des Verlaufs von Patientenkarrieren von Gerhardt (1986) für die Armutsforschung nutzbar machte.

³⁴ Zum Begriff der „*social welfare institutions*“ und seinem Verwendungszusammenhang vgl. beispielsweise Zastrow (1978) oder Federico (1980). Bei Federico (1980: 210-213) findet sich bezogen auf das Arrangement von sozialen Diensten neben einer Unterscheidung zwischen „Institution“ und „Organisation“ auch ein Ansatz, die Lebenslaufperspektive rahmend mit einzubeziehen.

zur „sozialen Kontrolle“ und zur „sozialen Disziplinierung“ orientiert, deutlich zu kurz greifen. Gleichwohl bieten die Studien von Goffman und Foucault in verschiedenster Hinsicht wichtige theoretische Anregungen, wie Untersuchungen zur Geschichte der Armenfürsorge bereits gezeigt haben.³⁵

Im *deutschsprachigen Raum* wurde der Institutionenbegriff im Anschluss an die amerikanischen und französischen Studien in den Jahren zwischen 1960 und 1970 zunächst durch Arnold Gehlen (1961) in seiner anthropologischen Forschung stark beeinflusst. Von ihm wurden etwa kollektive bzw. gesellschaftlich sanktionierte Verhaltensmuster als Institutionen bezeichnet. Gehlen unterschied später bezogen auf Institutionen, dass diese nicht nur notwendig *repressive* sondern auch „*produktive Qualitäten*“ aufweisen. Als Institutionen wurden von ihm genannt: der Staat, die Familie, sowie die „wirtschaftlichen und rechtlichen Gewalten“, aber auch berufliche Institutionen, Behörden, Fabriken usw.³⁶ Wie zuvor die meisten anderen Autoren legt auch Gehlen keine konkrete definitorische oder inhaltlich präzierte Begriffsbestimmung und Theorie der Institutionen vor, so dass sich ein Bezug zu Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates über seine Studien eher indirekt herstellen lässt. Ihn beschäftigten die handlungstheoretische Frage und die Relationen individuellen Verhaltens, individueller Handlungen und der Bildung von Institutionen. Beispielsweise formulierte er dazu:

*„Die Formen, in denen die Menschen miteinander leben oder arbeiten, in denen sich die Herrschaft ausgestaltet oder der Kontakt mit dem Übersinnlichen – sie alle gerinnen zu Gestalten eigenen Gewichts, den Institutionen, die schließlich den Individuen gegenüber etwas wie eine Selbstmacht gewinnen, so dass man das Verhalten des einzelnen in der Regel ziemlich sicher voraussagen kann, wenn man seine Stellung in dem System der Gesellschaft kennt, wenn man weiß, von welchen Institutionen er eingefasst ist.“*³⁷

Auch bei Gehlen kommt damit vor allem die *normative Kraft* von Institutionen bezogen auf das individuelle Handeln stark zum Ausdruck. Diese normative Kraft kann sich durch gesellschaftliche Leitbilder, Organisationen, Verbände, berufliche Strukturen und soziale Interventionen manifestieren und verändern. Die Bedeutung der Zeit und die Verlaufsperspektive als zentrale Variablen für die Wirkung der normativen Kräfte von Institutionen wäre daran anschließend im Zusammenhang mit Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates genauer zu untersuchen.

Mit den Prozessen einer Institutionalisierung aus einer eher wissenssoziologischen und handlungstheoretisch geleiteten Perspektive beschäftigen sich in der deutschen Soziologie Berger/Luckmann (1970: 49-98) genauer. Ihre Fragestellun-

³⁵ Zur Politik der sozialen Sicherheit und der darin stets eingebundene Elemente der „*sozialen Disziplinierung*“ in der deutschen Armenfürsorge vgl. den Sammelband von Sachße/Tennstedt (1986).

³⁶ Vgl. Gehlen (1961: 69 ff.).

³⁷ Zit. Gehlen (1961: 71).

gen sind von grundsätzlicher Art, in dem etwa die Ursprünge von Institutionalisierungen und die Entstehung sowie einige Merkmale von Institutionen theoretisch genauer behandelt werden. So wird etwa das *Gesetz als Institution* verstanden, worüber bestimmte Verhaltens- und Handlungsweisen detailliert postulierbar sind. Direkte Bezüge zu wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen finden sich in ihrer Untersuchung *nicht*. Auch sie thematisieren Aspekte der sozialen Kontrolle genauer.³⁸ So wird beispielsweise von ihnen formuliert, dass Institutionen dem Individuum gegenüber den *Anspruch auf Autorität* stellen, und die *Definitionsmacht* zu Situationen und Problemen bei den Institutionen und nicht beim Individuum liegt. Auch der Befund, wonach individuelles Verhalten um so voraussagbarer und kontrollierbarer ist, je mehr Verhaltensweisen institutionalisiert sind, ist beispielsweise im Kontext von Instrumenten wie der *Hilfeplanung*, dem *Casemanagement* und bei *Prognoseverfahren*, die im Rahmen aktueller Reformen zumindest in der deutschen Sozialhilfepraxis an Bedeutung gewinnen, relevant für die weitere empirische Untersuchung dieser sozialberuflichen Handlungsformen.

Für eine empirische Untersuchung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und der jeweiligen Interventionsformen besonders bedeutsam ist außerdem der Hinweis von Berger/Luckmann (1970), dass bei Behauptungen zur „*Logik von Institutionen*“ größte Vorsicht geboten ist:

„Die Logik steckt nicht in den Institutionen und ihrer äußeren Funktionalität, sondern in der Art, in der über sie reflektiert wird: Anders ausgedrückt: das reflektierende Bewusstsein überlagert die institutionale Ordnung mit seiner eigenen Logik.“ (Berger/Luckmann 1970: 68-69)

Theoretisch genauer zu klären wäre allerdings die Frage, ob und inwieweit sich institutionen-*interne Logiken* und institutionen-*externe Reflexion* einander bedingen bzw. in bestimmten Wechselbeziehungen stehen? Im weiteren Verlauf der Untersuchung und vor allem bei der Analyse, Deutung und der Generalisierung der aus den Expertenbefragungen gewonnenen Daten und Befunde gilt dem Hinweis von Berger/Luckmann somit eine besondere Beachtung, da die befragten Experten der Sozialhilfe über die verwaltungsinternen Abläufe und „Logiken“ im Zusammenhang mit den Formen sozialer Interventionen genau berichten.

Die neuere Diskussion zur Institutionentheorie in der deutschen Soziologie ist unter anderem im Zusammenhang mit dem Ansatz einer verstärkten *Institutionenberatung* zu sehen. Erste theoretische und empirische Überlegungen wurden dazu bereits von Fürstenau (1964) vorgelegt. Darin wird den Sozialwissenschaften explizit eine beratende Funktion hinsichtlich der Entwicklung und Veränderung von Institutionen zugeschrieben. Solche Beratungsfunktionen sind seit den 1990er

³⁸ Vgl. Berger/Luckmann (1970: 58 ff.).

Jahre für die Sozialhilfe und allgemeiner für die Kommunalverwaltung im Zusammenhang mit den Reformstrategien einer „Verwaltungsmodernisierung“ bzw. speziell mit der Einführung neuer Steuerungskonzepte vielerorts erkennbar. Sie werden jedoch kaum explizit in Form sozialwissenschaftlicher Analysen erfasst oder in ihren Wirkungen untersucht. Sowohl für die deutsche Sozialhilfe und sozialen Dienste wie auch in Schweden werden etwa im Kontext von Konzepten einer „Neuen Steuerung“ und/oder des Qualitätsmanagements externe Beratungsleistungen von Kommunen eingekauft. Besonders im Rahmen von Vergleichsringen deutscher Großstädte unter dem Stichwort des „Benchmarking“ entfalten die Beratungs- und Moderationsleistungen privatrechtlicher Akteure oder Institute beträchtliche Wirkungen im öffentlichen Leistungssystem der Sozialhilfe.³⁹ Diese Beratungs- und Moderationsleistungen sind unter dem Stichwort der Institutionenberatung zu sehen und bei der Frage nach einem Wandel und den Merkmalen sozialer Interventionen mit zu beachten.⁴⁰ Fürstenau merkt zur Institutionenberatung bereits 1964 folgendes an:

„Daher sind Sozialwissenschaftler und leitendes Personal von Institutionen seit längerem mit dem Problem beschäftigt, wie Institutionen auf dem Wege eines geplanten, kontrollierten Wandels zu dem Institutionsziel und den Fähigkeiten sowie den Interessen des Personals von besseren, angemessenen und elastischen Strukturen der Arbeitsorganisation finden können.“ (Fürstenau 1964: 204)

Auch wenn Fürstenau selbst darauf hinweist, dass einer Institutionenberatung enge Grenzen gesetzt sind, ist bezogen auf dieses bereits früh entwickelte sozialwissenschaftliche Verständnis einer Beratung von Institutionen im Prozess ihrer „Modernisierung“ festzustellen, dass eine Institutionentheorie für die Sozialpolitik- und Organisationsberatung die Chance beinhaltet, diese eben ausdrücklich *nicht* auf „eng“ gefasste Formen und Grenzen einer primär betriebswirtschaftlich konzipierten oder auch rein auf die Mikroebene bezogenen soziologischen *Organisations- und Unternehmensberatung* zu begrenzen. Vielmehr ist sie „breiter“ und als explizit auf *Institutionen und institutionelle Arrangements* bezogene sozialwissenschaftlich konzipierte Form der Beratung definiert. Ein solcher Ansatz kann vor allem bei sozialen

³⁹ Sowohl in Deutschland als auch in Schweden bieten private, „halb-private“ und öffentliche Dienstleistungsagenturen und Beratungsunternehmen beispielsweise Konzepte und Beratungsleistungen für ein „Qualitätsmanagement“ in den sozialen Diensten inklusive der Sozialhilfe den Kommunen an. In Göteborg kamen konkret Konzepte des „Swedish Institute for Quality“ (SIQ) zur Anwendung. Die Stadt Bremen beteiligt sich seit Mitte der 1990er Jahre am Vergleichsring der 16 großen deutschen Großstädte, der von der Agentur „con_sens“ in Hamburg geleitet bzw. moderiert wird.

⁴⁰ So ließe sich im Anschluss an Leisering (2001) hinsichtlich der für die Sozialhilfe prägenden „Wissenskulturen“ genauer fragen, ob die sozialen Interventionen der Sozialhilfe im Einfluss dieser externen Beratungsleistungen tendenziell stärker von einer sozialwissenschaftlich geprägten Wissenskultur oder zunehmend von einer betriebs- und verwaltungswirtschaftlichen Wissenskultur geprägt werden.

Reformen nützlich sein, weil damit weitergehende Bezüge auch auf die Gesellschaft, zu anderen Institutionen und den Individuen hergestellt werden, als dies eine Unternehmens- und/oder Organisationsberatung im engeren Sinne bisher meist zu leisten vermag.

Neben der Handlungsperspektive kommt schließlich in den 1970er Jahren und 1980er Jahren in Studien zum Begriff und zur Theorie der Institution auch der *Prozessperspektive* eine stärkere Bedeutung zu. So findet sich etwa in einer Untersuchung von Lau (1978: 50) explizit ein *Zeitbezug* in der Darstellung des Institutionenbegriffs. Lau beschreibt zudem die soziale und subjektive Funktion von Institutionen. Ihre soziale Leistung besteht demnach vor allem darin, spezifische Beziehungen zu generieren und zu stabilisieren, wobei Institutionen sich zugleich selbst reproduzieren:

„Indem Institutionen durch die Koordination von räumlichen, zeitlichen, materialen und personalen Typen das Handeln möglich machen, werden sie zugleich aktualisiert und ständig neu reproduziert.“ (Lau 1987: 155)

Damit ist ein verstehend-interaktionistischer Ansatz in der Institutionentheorie angesprochen, der für die empirische Armutsforschung und bezogen auf Sozialhilfe und Sozialverwaltung als wohlfahrtsstaatliche Institution relevant ist. Innerhalb von Sozialhilfe und Sozialverwaltung sind schließlich ebenso spezifische räumliche, materielle, personale und vor allem auch *zeitliche Typen bzw. Muster sozialen und individuellen Handelns* vorfindbar, die etwa durch das Leitbild einer „aktivierenden Sozialhilfe“ und im Rahmen einer „Verwaltungsmodernisierung“ generalisiert, verändert und ständig neu reproduziert werden. Dies zu reflektieren ist für eine empirische Untersuchung zu sozialen Interventionen im Kontext der Sozialhilfe von theoretisch grundlegender Bedeutung.

Hinsichtlich handlungstheoretischer Grundlagen bietet schließlich die *Systemtheorie* einzelne eher kritische Anregungen zum Institutionenbegriff. Dieser wird systemtheoretisch nur selten behandelt oder verwendet. Von Luhmann wird der Begriff der Institution entsprechend eindeutig vom Begriff der sozialen Systeme unterschieden:

*„Soziale Systeme bestehen aus faktischen Handlungen verschiedener Personen, die durch Sinn aufeinander bezogen und durch diesen Sinnzusammenhang abgrenzbar sind gegenüber einer Umwelt, die nicht zum System gehört. Soziale Systeme sind also empirisch aufweisbare Handlungszusammenhänge, nicht nur Muster, Normenkomplexe, Typen, wie der Institutionsbegriff sie meinte.“*⁴¹

⁴¹ Zit. Luhmann (1970: 28). Zum Institutionenbegriff in den frühen Arbeiten von Luhmann, etwa zur Institutionalisierung und zur Rechtssoziologie vgl. auch Rehberg (1973: 253).

Auch Luhmann verweist damit auf die Frage der theoretischen Zusammenhänge von Institutionen und sozialem Handeln. Der Begriff der Institutionen findet bei Luhmann (1987) selbst in einem direkt auf die Evolution und Rationalität des Wohlfahrtsstaates bezogenen Beitrag *keine* Verwendung, sondern in diesem Zusammenhang wird der Terminus der „ausdifferenzierten Funktionssysteme“ verwendet.⁴² Die Verwendung dieses Begriffs und die Analyse ausdifferenzierter Funktionssysteme wie sie sich innerhalb bzw. in Form institutioneller Arrangements vorfinden lassen, dürfte sich allerdings mit der Verwendung des Institutionenbegriffs nicht zwingend ausschließen. Gleichwohl definiert Luhmann im Resümee den Begriff der Institution und vor allem auch Prozesse einer Institutionalisierung sogar ausdrücklich *nicht* als Gegenstandsbereich der Soziologie.

Dem gegenüber vertritt Schelsky (1970: 10) die Auffassung, dass die Institutionentheorie durchaus *als Teil* einer Systemtheorie zu verstehen ist, womit eine theoretische Brücke zwischen der Systemtheorie und der Institutionentheorie gebildet wäre. Schelsky schließt an die früheren theoretischen Arbeiten von Malinowski (1951) an. Danach ist der Begriff der Institution dem Begriff des sozialen Systems vorzuziehen, weil der Abstraktionsgrad des Institutionenbegriffs geringer ist als der des sozialen Systems. Daher ist nach Schelsky (1970: 11) ein institutionentheoretischer Ansatz für manche soziologischen Erkenntnisabsichten sogar besser geeignet. Vor allem gilt dies für eine *empirische Untersuchung*, die unter anderem auf institutionelle Arrangements, sowie auf Interventions- und Interaktionsmuster zwischen Institutionen und Individuen fokussiert. Auch Schelsky weist auf die besondere Bedeutung von *Leitbildern* und *Normen* im Zusammenhang mit der Entwicklung und Gestalt von Institutionen hin. Allgemein nennt er explizit den *Staat als eine Institution*, spricht ferner etwa auch von *professionellen Institutionen*. Er thematisiert weiterhin die Frage der Stabilität bzw. der Veränderbarkeit und des Wandels von Institutionen, die unter anderem in Abhängigkeit von veränderten Bedürfnissen zu sehen ist. Sozialer Wandel besteht also institutionentheoretisch darin, dass die Institutionen jeweils höchsten Grades neue Bedürfnisse produzieren, die ihre institutionelle Erfüllung verlangen und damit immer neue bzw. ausdifferenzierte Formen der Institutionen, und damit wiederum neue Bedürfnisse aus sich hervortreiben.⁴³ Theoretisch wird hiermit von Schelsky das Problemfeld angesprochen, wonach vom Wohlfahrtsstaat bzw. durch dessen Institutionen und Leistungen nicht nur soziale Probleme bearbeitet werden, sondern zugleich immer auch neue Bedürfnisse und Erwartungen gefördert bzw. bewirkt werden. In einigen

⁴² Auch bei Willke (1994 und 1999) finden die Begriffe „Institution“ oder „wohlfahrtsstaatliche Institutionen“ in der Systemtheorie weder interventions- noch steuerungstheoretisch nennenswerte Berücksichtigung. Theoretisch wäre genauer zu klären, ob Systemtheorie und Institutionentheorie sich tatsächlich in dieser Weise einander ausschließen.

⁴³ Vgl. Schelsky (1970: 20).

Zusammenhängen ist der Wohlfahrtsstaat selbst sogar als „Mit-Verursacher“ für soziale Probleme bzw. selbst als „Problemerzeuger“ zu sehen.⁴⁴ Bedürfnisse und Institutionen sind demnach in vielfacher Hinsicht verflochten. Ein Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Bedürfnisse bleibt in seinen neuen Elementen damit immer auch den bisherigen Institutions- und Kulturstrukturen, sowie bisher üblichen Bedürfnis- und Interventionsmustern verhaftet. Diese theoretischen Grundlagen sind etwa im Zusammenhang mit der *Debatte um eine Pfadabhängigkeit (path dependency)* in der Entwicklung von Institutionen und wohlfahrtsstaatlicher Arrangements relevant. Im Zusammenhang mit den Reformstrategien seit Anfang der 1990er Jahre lassen sich diese Aspekte für Sozialhilfe/Grundsicherung und Sozialverwaltung rahmend mit betrachten.⁴⁵

Die institutionentheoretischen Grundlagen, wonach der Wohlfahrtsstaat durch seine institutionellen Arrangements und Interventionen möglicherweise selbst zur „Mit-Verursachung“ bestimmter Probleme beiträgt, werden ferner im Zusammenhang mit der These zur Abhängigkeit von sozialen Leistungen bzw. einer zu befürchteten „Passivierung“ der Leistungsbezieher sehr konkret. Weder mit der Einführung neuer Leitbilder noch im Kontext der Entwicklungen einer „Verwaltungsmodernisierung“ ist zu erwarten, dass durch veränderte Steuerungs- und Interventionskonzepte in Sozialhilfe und sozialen Diensten die traditionellen und sozialberuflich geprägten Interventions- und Handlungsformen sowie bestehende bürokratische und informelle Strukturen unmittelbar und vollständig abgelöst werden. Nach den institutionentheoretischen Grundlagen, etwa von Schelsky (1970), ist vielmehr zu erwarten, dass „alte“ und „neue“ Leitbilder, Formen sozialer Intervention, Instrumente der sozialpolitischen und administrativen Steuerung sowie entsprechende institutionelle Arrangements sich zunächst einmal infolge einer „Modernisierung“ überlagern. „Tradition“ und „Moderne“ der Sozialhilfe, der sozialen Dienste und ihrer Verwaltung bleiben auch nach weit reichenden Reformen meist weiterhin eng ineinander verflochten. Dieser „mix“ von traditionellen und modernen institutionellen Arrangements dürfte sich jedoch in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten wiederum unterscheiden.

Einen weiteren grundlegenden Beitrag für eine institutionentheoretisch ausgegerichtete sozialwissenschaftliche Forschung zur Sozialpolitik bietet Lepsius (1990). Er leitet den Begriff der Institution vor allem als „*institutionelle Differenzierung*“ und im Zusammenhang mit der *Institutionalisierung von „inter-institutionellen Konflikten“* her. Historisch sind solche Konflikte etwa zwischen Staat und Kirche oder zwischen

⁴⁴ Vgl. dazu genauer Leisering/Voges (1992) und Leibfried/Leisering (1995: 268ff.).

⁴⁵ Zur These der Pfadabhängigkeit in der Entwicklung von grundlegenden wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und Programmen sei auf Pierson (2001) verwiesen. Spezieller wurde diese These von Wood (2001) bezogen auf die deutsche, britische und schwedische Arbeitsmarktpolitik untersucht.

Klasseninteressen auch im Zusammenhang mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates deutlich erkennbar. Allgemein trifft Lepsius eine für die aktuelle wohlfahrtsstaatliche Entwicklung höchst relevante theoretische Feststellung, die sich auch auf die „Modernisierung“ von Sozialverwaltung und sozialen Dienstleistungen beziehen lässt. So formuliert er hinsichtlich der Reform- und Leistungsziele:

„Rentabilitätsprinzip und Prinzip der sozialen Sicherheit stehen sich als institutionalisierte Zielsysteme gegenüber (...)“⁴⁶

In der Perspektive auf die *Institutionalisierungen von Zielkonflikten* wird von ihm der Bezug zur historischen Entwicklung, der Herausbildung, Ausgestaltung, Modernisierung und zu den Möglichkeiten und Grenzen des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Institutionen hergestellt. Für eine Beachtung der wesentlichen Zielkonflikte, wie sie nicht nur in einer Entwicklung von Grundsicherungssystemen zu einer „bürgerorientierten sozialen Dienstleistung“ eingebunden sind, sondern auch alltäglich die Interventionsformen und -muster wesentlich mit prägen, bietet der institutionentheoretische Beitrag von Lepsius wichtige theoretische Hinweise.

Überträgt man die von Lepsius gewählte makrosoziologische theoretische Perspektive genauer auf die Sozialhilfe und ihre Verwaltung, so stellen sich institutionentheoretisch etwa folgende Fragen: Ob und inwieweit lassen sich stark fiskalpolitisch geleitete Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, wie sie in neuen *verwaltungs- und betriebswirtschaftlich* geprägten Steuerungsmodellen verankert sind, mit den Zielen und Interventionsmustern von eher *fachlich und professional* ausgerichteten Reformkonzepten, etwa einer Qualitätsentwicklung der sozialen Dienste vereinbaren? Wie und in welcher Weise werden die sozialen Interventionen von diesen Zielkonflikten in den beiden ausgewählten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements genau berührt und beeinflusst? Welche Rationalitäten und Routinen entwickeln sich und welche werden bestimmend für neuere Formen sozialer Intervention?⁴⁷

⁴⁶ Zit. Lepsius (1990: 59). Diese institutionen- und zugleich konflikttheoretische Überlegung ist nicht nur im Zusammenhang von „Globalisierung“ und „Ökonomisierung“ als einflussreiche Rahmenbedingungen heutiger Sozialpolitik und Sozialarbeit zu sehen. Ebenso relevant sind die Überlegungen bezogen auf eine bisher eher betriebswirtschaftliche Ausrichtung in den Ansätzen der „Verwaltungsmodernisierung“, wie sie mit dem KGST-Modell einer „Neuen Steuerung“ (KGST 1995) für die deutsche Sozialhilfe an Bedeutung erhielt. Auch in Schweden zeigen sich diese Entwicklungen unter Begriffen und Konzepten einer „*Ekonomistyrning*“, oder als „*Marknadsstyrning*“. Allgemeiner wird auf den schwedischen Sozialdienst bezogen ebenfalls ein Modell der „neuen Steuerung“ (*nya styrssystemen*) beschrieben. Vgl. Socialstyrelsen (1995a).

⁴⁷ Zu Routinen und Routinisierungen von und in Institutionen vgl. Hodgson (1988: 130-134). Danach sind Routinen besonders komplex und eben *nicht* als einfache Handlungsabläufe oder Handlungsformen einzelner Individuen oder von Institutionen zu verstehen, auch wenn sie für eine Reduzierung von Komplexität für Anwender funktional sind. Neben den formellen bilden vor allem die informel-

In seinem theoretischen Beitrag stellt Lepsius zur „Modernisierungspolitik“ und einem damit verbundenem Wandel von Institutionen auf makrosoziologischer Ebene weiter fest:

„Die Art einer solchen Konfliktinstitutionalisierung bestimmt den Grad der Isolierung und Autonomisierung verschiedener Handlungsziele und damit zugleich ihre gesamtgesellschaftliche Wirkung. Modernisierungspolitik ist die bewußte Gestaltung von Prozessen der institutionellen Differenzierung und ihrer gegenseitigen Vermittlung oder umgekehrt auch von Prozessen der Entdifferenzierung und institutionellen Fusion.“ (Lepsius 1990: 61)

Die Reformansätze und Maßnahmen einer „Verwaltungsmodernisierung“ und einer „aktivierenden Sozialpolitik“ erscheinen in dieser soziologischen und institutionentheoretischen Perspektive in einem deutlich erweiterten Beobachtungszusammenhang. Zu berücksichtigen sind diese theoretischen Grundlagen etwa bei der Analyse der Möglichkeiten und Grenzen einer *Vernetzung* und einer *Koproduktion*, wie sie im Zusammenwirken von kommunaler Sozialhilfe und zentralstaatlicher Arbeitsmarktpolitik zur Förderung und Erschließung von Wegen aus dem Sozialhilfebezug konzeptionell enthalten sind. Fragen und Probleme der „Isolierung“, einer „Autonomisierung“ und der institutionellen Differenzierung stellen sich in diesen Reformzusammenhängen unmittelbar und vor allem hinsichtlich der Handlungsziele und -orientierungen der Sozialhilfe und insofern auf die Interventionsformen bezogen. Für empirische Analysen und vor allem für die Deutung und theoretische Generalisierung der Ergebnisse können die von Lepsius formulierten institutionentheoretischen Grundlagen somit nützlich sein.

Weitergehend lassen sich für die empirische Untersuchung aus den theoretischen Überlegungen von Lepsius (1990) bestimmte Merkmale herleiten, die wohlfahrtsstaatliche Institutionen und die sich durch sie vollziehenden Risikobearbeitungsmuster grundlegend kennzeichnen. Für die Herausbildung von Institutionen, die Lepsius auch als „*verfahrensmäßig präzierte Vermittlung und Aufrechterhaltung unterschiedlicher Handlungsorientierungen und Rationalitätskriterien*“ beschreibt, nennt er die folgenden *vier Allokationsprobleme*.⁴⁸

len Informationen und Informationsvermittlungsprozesse meist sehr komplexe Vorgänge in Institutionen.

⁴⁸ Vgl. Lepsius (1990: 6). Vor allem der von Lepsius gewählte *Begriff der Handlungsorientierungen*, die über Institutionen vermittelt und aufrecht erhalten werden, aber auch in den Institutionen und sozialen Interventionsformen ihren Ausdruck finden, ist operationalisierbar und mit der Zeit- und Verlaufsperspektive zu verbinden. Neben „Handlungsorientierungen und -rationalitäten“ weisen Institutionen *spezifische „Zeitorientierungen“* auf, die theoretisch meist vernachlässigt werden. Es wird insoweit im weiteren Verlauf entweder von „*Zeit- und Handlungsorientierungen*“ sowie entsprechender *Rationalitäten*, oder aber von „*zeit- und verlaufbezogenen Handlungsorientierungen*“ der wohlfahrtsstaatlichen Institution Sozialhilfe gesprochen.

- Kompetenzallokation,
- Ressourcenallokation,
- Legitimitätsallokation,
- Kontrollallokation.

Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich diese Systematisierung auch für eine Untersuchung der Sozialhilfe/Grundsicherung und ihrer Verwaltung, verstanden als wohlfahrtsstaatliche Institution, anwenden lässt?⁴⁹

Die Frage nach der *Kompetenzallokation* stellt sich vor allem bezogen auf *Verantwortungs- und Steuerungsprobleme*, zum Beispiel in der Aufgabenverteilung zwischen Zentralstaat und kommunaler Sozialverwaltung oder auch zwischen intermediären und privaten Akteuren.⁵⁰ Wer verfügt über welche für die Erbringung der sozialen Dienste und Leistungen erforderlichen Kompetenzen und kann diese auch zur Geltung bringen? Wie die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung zeigt, ist die Frage des institutionellen Arrangements, etwa in den Verantwortlichkeiten und der Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zwischen Zentralstaat, Teilstaaten/Ländern, Regionen und Kommunen eine wichtige Ebene hinsichtlich der Ausgestaltung sozialer Interventionen. Wie autonom ist etwa die deutsche im Vergleich zur schwedischen kommunalen Sozialverwaltung vor dem Hintergrund historisch entwickelter und unterschiedlich ausgeprägter Selbstverwaltungsgrade? Die Kompetenzallokation ist aber auch bezogen auf andere Zusammenhänge in der Sozialhilfe zu beachten, etwa in Form verwaltungsinterner Kompetenz- und Zuständigkeitsregelungen. So können in der Interventionsperspektive die mit dem Individualisierungsgrundsatz und Ermessensregelungen in der Sozialhilfe sowohl in Deutschland als auch in Schweden durchaus gegebenen Gestaltungsfreiräumen unterschiedliche Nutzungsgrade aufweisen. Gerade durch die sich im Rahmen von Verwaltungsreformen, durch Experimentierklauseln oder auch in Form von Modellprojekten ergebenden Gestaltungsfreiräume wurden die Kompetenzallokationen seit Mitte der 1990er Jahre verändert und damit zu einer wichtigen Untersuchungsgröße. Auch zwischen unterschiedlichen Sozialberufen bzw. Profes-

⁴⁹ Die von Lepsius (1990) genannten vier Allokationsbereiche entsprechen in gewisser Weise der staats- und verfassungsrechtlichen Unterscheidung von Exekutive (Kompetenzallokation), Legislative (Legitimitätsallokation), und Judikative (Kontrollallokation), allerdings ergänzt um das Feld der Ressourcenallokation.

⁵⁰ Weniger soziologisch, eher staats- und verfassungsrechtlich wird die Frage einer „neuen“ Verantwortungsteilung im Kontext von „Verwaltungsmodernisierung“ und „aktivierender Sozialpolitik“ vor allem von Schuppert (1998) für den deutschen Sozialstaat behandelt. Die lokale bzw. kommunale Perspektive und die besonderen Anforderungen und Strukturbedingungen der sozialen Dienste finden bei Schuppert jedoch keine nähere Beachtung.

sionen mit je spezifischen verlaufsbezogenen Handlungsformen können Konflikte in der Kompetenz- und Zuständigkeitsebene auftreten. Ferner werden Interventionskompetenzen durch die neuen Formen der Zusammenarbeit, Vernetzungsstrategien und durch Ansätze einer „Koproduktion“ der Akteure und Organisationen zu einer zentralen Untersuchungsgröße, in dem Verantwortungsbereiche, Aufgaben und Kompetenzen verändert bzw. neu verteilt und untereinander abgestimmt werden müssen. Mit dem Ansatz einer Fallstudie und der Kontrastierung zweier Wohlfahrtsstädte in zwei Wohlfahrtsstaaten lässt sich „ideal“ nach den jeweiligen Kompetenzallokationen und ihrer Verteilung in den jeweiligen institutionellen Arrangements und Hierarchieebenen fragen, um zu theoretisch geleiteten und zugleich detailliert empirischen Befunden zu gelangen, die sowohl die kommunale Ebene wie die zentralstaatliche Ebene und föderale Besonderheiten abbilden.

Ebenso lässt sich die Frage der *Ressourcenallokation* unmittelbar bezogen auf die Mittel zur Zielerreichung etwa im Zusammenhang einer „aktivierenden Sozialpolitik“ sehen und auf die Sozialhilfe als Untersuchungsgegenstand übertragen. So lässt sich für Deutschland und Schweden kontrastierend fragen, welche institutionellen bzw. administrativen Ebenen und Akteure verfügen jeweils über welche Ressourcen oder erschließen diese, um Wege aus dem Sozialhilfebezug möglichst aktiv und „aktivierend“ zu fördern? Inwieweit prägen etwa Ressourcenverteilung und -verwendung, sowie besondere ressourcenorientierte Zielvorgaben die jeweiligen Formen und Muster sozialer Intervention, wiederum vor allem in der Verlaufs- und Handlungsperspektive?

Die Probleme der *Legitimitätsallokation* stellen sich für die Sozialhilfe etwa unter der Frage nach den Rechtfertigungen und Begründungen für institutionelle und funktionale Differenzierungen in den vielfältigen und zugleich verbundenen sozialen Interventionen der verschiedenen Organisationen, Akteure, Professionen und Institutionen. Sowohl innerhalb wie außerhalb von Organisation und Verwaltung der Sozialhilfe differenzieren sich (sozial)berufliche Handlungsformen, wie Verwaltung, Information, Vermittlung, Beratung, Betreuung, Coaching usw. auch in fachlicher und methodischer Hinsicht weiter aus.⁵¹ Auch mit einer funktionalen Aufteilung zwischen Verwaltungsdienst und Sozialarbeit/-dienst oder in einen Innen- und Außendienst, sowie mit der Gründung von kommunalen Eigenbetrieben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, oder im Einkauf von Dienstleistungen externer privatrechtlich und gewinnorientiert arbeitender Vermittlungsagenturen sind Legitimitätsprobleme verbunden. Probleme stellen sich insbesondere dann, wenn öffentlich-rechtliche Pflichtaufgaben oder hoheitliche Aufgaben, die im Rahmen

⁵¹ Zu den Begriffen und Konzepten der inzwischen ausdifferenzierten Handlungsformen in der deutschen Sozialhilfe vgl. MASQT (2000) und Reis (2002b). Ein Überblick zu „Methoden“ in der schwedischen Sozialhilfe liegt mit Beiträgen von Bergmark/Lundström (1998) und Bergmark (2000a) vor.

der Sozialhilfe rechtlich genau definiert sind und per Verwaltungsakt zu erbringen sind, „ausgelagert“ und tendenziell „privatisiert“ werden sollen.⁵² Genau diese Entwicklungen lassen sich in der Ebene der Legitimitätsallokation kontrastierend für Deutschland und Schweden institutionentheoretisch geleitet im Bereich sozialer Interventionen der Sozialhilfe empirisch näher untersuchen.

Durch die *Kontrollallokation* sind vor allem die Bestimmung und Verteilung der Anwendung von Sanktionen geregelt. (Lepsius 1990: 61) Wie schon angemerkt, greift ein nur einseitiges Verständnis der Sozialhilfe als Instanz sozialer Kontrolle und sozialer Disziplinierung zu kurz.⁵³ Dennoch stellt sich im Kontext mit dem Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“ etwa bezogen auf ein Interventionsmodell des „Förderns und Forderns“ bei aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Frage, wann genau welche Organisationen, Akteure, Professionen usw. unter welchen Voraussetzungen und in welchen Konstellationen im institutionellen Arrangement über welche Kontroll- und Sanktionsmacht und -berechtigung verfügen. Sollen etwa im Falle der Ablehnung einer zumutbaren Erwerbstätigkeit durch Sozialhilfebeziehende die dann möglicherweise folgenden Sanktionen ausschließlich und in „letzter Instanz“ verwaltungsmäßig durch Fachkräfte der wirtschaftlichen Sozialhilfe per einseitigem Verwaltungsakt entschieden werden, oder werden auch professional anders geprägte Wissensbestände und Kompetenzen bei Sanktionsentscheidungen berücksichtigt und in welchen Formen geschieht dies genau? Welche Rolle und Funktion nehmen etwa Sozialarbeiter/-berater der inzwischen ausdifferenzierten Facheinrichtungen, Vermittlungsagenturen und Beratungsdienste in einem dialogisch und koproduktiv gestalteten Leistungserbringungsprozess in Konfliktfällen und im Vorfeld möglicher Sanktionen für die Ausgestaltung sozialer Intervention tatsächlich ein? Wie werden diese Funktionen durch die aktuellen Reformstrategien verändert? Wie können verfassungsrechtlich eingebundene und insoweit bereits begrenzte Kontroll- und Sanktionsinstrumente so gestaltet werden,

⁵² So ist die *schwedische Sozialhilfe* rechtlich als „Behördenfunktion“ (*myndighetsfunktion/-utövning*) definiert, was beinhaltet, dass rechtlich sehr enge Grenzen hinsichtlich einer Auslagerung oder „Privatisierung“ gesetzt sind (vgl. Socialstyrelsen 1995a: 44-46). In Kap. 2, § 5 SoL in der Fassung vom 01.01.2002 ist explizit geregelt, dass die sozialen Aufgaben und Leistungen, die von der Kommune im Rahmen der „Behördenfunktion“ zu erbringen sind, nicht anderen Trägern übertragen bzw. „privatisiert“ werden dürfen. Allerdings sind im Verlauf der 1990er Jahre einzelne Kommunen, wie Stockholm während einer bürgerlichen Ratsmehrheit durchaus dazu übergegangen, Teilbereiche der Planung Leistungen der Arbeitsvermittlung in der Sozialhilfe an behördenexterne Träger auszulagern bzw. dort einzukaufen. Für die schwedische Fachdebatte zeigen sich damit ähnliche institutionalisierte Zielkonflikte in der Legitimitätsallokation wie in der deutschen Reformdebatte.

⁵³ Vor allem De Swaan (1988: 267-275) zeigt mit einer historischen Untersuchung zum „sorgenden Staat“, dass wohlfahrtsstaatliche Institutionen gerade im Zwischenbereich von „Hilfe“ und „Kontrolle“ vielfach diffuse und komplexe Vermittlungsleistungen von sozialen Werten, Normen, sowie von Handlungs- und Bewältigungskompetenzen leisten, die er auch als *Protoprofessionalisierung* bezeichnet.

dass sie nicht „inflationär“ zur Anwendung kommen? Inwieweit lassen sich Kontroll- und Sanktionsmacht, etwa über den Einkauf von Leistungen und Diensten privatrechtlich tätiger Arbeitsvermittlungsagenturen durch die kommunale Sozialpolitik und -verwaltung „privatisieren“? Werden durch solche Reformstrategien die bisherigen *fachlichen Standards in den sozialberuflichen Handlungsformen*, wie der Sozialberatung tendenziell eher abgesenkt oder angehoben? Im Rahmen dieser Untersuchung interessiert dann vor allem, wie einerseits die *Verläufe und Verlaufsmuster sozialer Interventionen* und andererseits die *Zeitpunkte, Häufigkeiten und Intensitäten von Kontrollen und Sanktionen* im Interventionskonzept des „Förderns und Forderns“ genau gestaltet und institutionell koordiniert werden. Das theoretisch benannte Problemfeld der Kontrollallokationen bildet somit unter Beachtung der Verlaufs- und Handlungsperspektive einen wichtigen empirischen Untersuchungsbereich.

Es zeigt sich bereits auf einer theoretischen Ebene, dass gerade ein institutionentheoretisch geleiteter Untersuchungsansatz geeignet ist, die komplexen normativ-rechtlichen, organisationalen, professionalen, inter-institutionellen und interaktionalen Verflechtungen und damit einen möglichen Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in den Kernvariablen sozialer Intervention zu erfassen. Zwar können im Rahmen dieser Studie nicht alle vier von Lepsius (1990) theoretisch angesprochenen Allokationen gleichermaßen intensiv Beachtung finden. Durchgängig kommt ihnen aber eine systematisierende Funktion zu und sie sind als operationalisierbare analytische Kategorien für die empirische Auswertung miteinzubeziehen.

Neben den Befunden von Lepsius (1990) finden sich weitere theoretische Studien, die auf die Herausbildung, Entwicklung und auf die *Institutionalisierung* des modernen Wohlfahrtsstaates fokussieren und direkt oder indirekt auch auf Merkmale wohlfahrtsstaatlicher Interventionen bezogen sind. In einer historisch begründeten theoretischen Vorgehensweise untersucht beispielsweise auch Rieger (1992) genauer die Herausbildung moderner wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen. Er nennt als eine – wenn auch nicht einzige -Voraussetzung die funktional definierte soziale Gruppe als Träger bestimmter Einrichtungen. Historisch sieht er zutreffend das *kommunale Fürsorgewesen als Ausgangspunkt für die Differenzierung in moderne Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates* (Rieger 1992: 44). Wohlfahrtsstaatliche Institutionen und ihre Leistungen erbringen nach Rieger, ähnlich wie nach Kaufmann (1982: 54) eine besondere *Verknüpfungsleistung* zwischen Staat und Gesellschaft. Zu ergänzen ist dieser grundlegende theoretische Befund um den Hinweis, dass vor allem *zeit- und verlaufsbezogen, wie auch handlungsbezogen Verknüpfungsleistungen vom Wohlfahrtsstaat bezogen auf Individuen und ihre Lebensverläufe erbracht werden*. Weiterhin finden sich *zwischen verschiedensten wohlfahrtsstaatlichen Institutionen*, etwa dem Arbeitsmarkt bzw. der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialhilfe sowie dem Bildungswesen und dem Gesundheitssektor usw. spezifische Verknüpfungsleistungen. Im Zusammenhang

mit jüngsten Reformen findet vor allem dieser inter-institutionelle und inter-organisatorische Bereich politische und sozialwissenschaftliche Beachtung.

Theoretisch besonders zu beachten ist weiterhin die von Rieger (1992: 236 ff.) formulierte Hypothese, wonach das *Konfliktpotential* einer wohlfahrtsstaatlichen Einrichtung um so größer ist, je stärker ihre institutionelle Eigenständigkeit ausgeprägt ist. Auf die Sozialhilfe übertragen lässt sich fragen, ob diese gerade aufgrund ihrer in der kommunalen Selbstverwaltung verankerten und rechtlich wie fiskalpolitisch geregelten *Autonomie verbunden mit der Nachrangigkeit* im Vergleich zu anderen Sozialleistungssystem und wohlfahrtsstaatlichen Institutionen ein besonders hohes Konfliktpotential aufweist, und wie sich dieses im internationalen Vergleich zeigt. Ebenso lässt sich im Anschluss an die theoretischen Überlegungen von Rieger (1992) die Stabilität wohlfahrtsstaatlicher Institutionen etwa in der Frage nach einem *Institutionenwandel* untersuchen. Dazu besteht theoretisch die Annahme, dass wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen um so stabiler sind, je heterogener die Interessen- und Wertlagen sind, die durch die Art der Institutionenbildung positiv privilegiert sind. Oder umgekehrt; wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen sind relativ instabil, wenn sie auf die Bedürfnisse und Interessen nur *einer* Gruppe der Bevölkerung zugeschnitten sind. Sie stabilisieren sich durch die Erweiterung ihres Aufgaben- und Klientenkreises. Bezogen auf die Sozialhilfe bedeutet dies, dass durch die empirisch dokumentierten Entwicklungen einer sozialen Entgrenzung des Problems Armut, von dem zumindest zeitweise auch Angehörige der sogenannten Mittelschicht betroffen sind,⁵⁴ sowie durch rechtlich neu definierte Aufgaben und Zuständigkeiten der Sozialhilfe, wie etwa in der Arbeitsvermittlung und in der Beratung bei privater Überschuldung, die Stabilität der Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution insgesamt erhalten bleibt und sogar gestärkt wird. Dass die Sozialhilfe in Deutschland und Schweden nicht nur infolge der Auswirkungen der Massenarbeitslosigkeit im Verlauf der 1990er Jahre in diese Richtung verändert und gruppen- sowie schichtenbezogen „geöffnet“ wurde, sondern dass bereits bisherige und weitere „Reformen“ auch künftig in diese Richtung weisen, und die Sozialhilfe eben nicht ein alternatives Modell der „universellen Grundsicherung“ abgelöst werden soll, lässt sich demnach bereits aus den theoretischen Grundüberlegungen zur Stabilität von Institutionen ableiten. Theoretisch offen ist zunächst, ob auch Grenzen dieser Stabilisierung eintreten, wenn die Sozialhilfe auf immer heterogenere Bedürfnis- und Interessenlagen sowie auf ausgeweitete Aufgaben und Zuständigkeiten hin entwickelt wird. Die theoretisch hergeleiteten Hypothesen der Stabilität bzw. Instabilität wohlfahrtsstaatlicher Institutionen können hier empirisch im Vergleich der Sozialhilfe für Deutschland und Schweden nur rahmend mit Beach-

⁵⁴ Zur sozialen Entgrenzung des Problems Einkommensarmut vgl. Beck (1986: 143-160), Hübinger (1996), der von „prekärer Wohlstand“ spricht, sowie Leibfried/Leisering (1995: 338 ff.).

tung finden. Ein möglicherweise feststellbarer Wandel oder auch eine Kontinuität in den Interventionsformen und -mustern könnte sich aber teilweise so institutionentheoretisch erklären lassen. Insofern bietet auch Rieger (1990) einige wichtige theoretische Grundlagen zur Entwicklung und Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates allgemein, die ebenso spezieller für den Leistungsbereich der Sozialhilfe im Vergleich zu beachten sind.

1.1.1 Die neuere Institutionentheorie in der schwedischen und skandinavischen Armuts- und Wohlfahrtsstaatsforschung

In den *skandinavischen Sozialwissenschaften* findet sich der Institutionenbegriff in der Wohlfahrtsstaatsforschung häufiger. Der Begriff wird aber nur vereinzelt genauer soziologisch und in seiner historischen Entwicklung hergeleitet.⁵⁵ Wie in Deutschland wird auch in Schweden bisher ein explizit institutionentheoretisch geleiteter Untersuchungsansatz nur selten auf Analysen zur Sozialhilfe und Sozialverwaltung bezogen. Meistens werden institutionentheoretische Ansätze in allgemeineren Kontexten zur Analyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen verwendet.

So wird in skandinavischen Studien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, vor allem von Esping-Andersen (1990 und 1998) bezogen auf mögliche Erklärungsansätze zur wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zwischen dem *systemisch-strukturalistischen* und einem *institutionalistischen* und stärker *akteurszentrierten Ansatz* unterschieden.⁵⁶ Dieser Band ist eher dem institutionalistischen und akteurszentrierten Ansatz einer vergleichenden Forschung zur Sozialpolitik zuzuordnen.

⁵⁵ In einem schwedischen Lehrbuch zur Organisationssoziologie wird von Stern (1999: 77) der Begriff der Institution aus dem schwedischen Wörterbuch (1990) folgendermaßen zitiert: „*Institution: 1. Eine gesellschaftliche Einrichtung für bestimmte Typen von Dienstleistungen und Aufträgen. 2. Eine traditionelle, zugleich etablierte Einrichtung oder eine Gewohnheit/Sitte innerhalb einer größeren Gruppe, oft innerhalb der Gesellschaft.*“ Theoriebeiträge liegen allgemein auf Institutionen und Organisationen bezogen von Stern (1999) vor, sowie von Brorström/Siverbo (2001) oder zum universitären Bildungswesen von Lane (1990). Die Studien enthalten weitere Zusammenfassungen zur Begriffs- und Theorieentwicklung sowie zu neueren institutionentheoretischen Ansätzen der Organisationstheorie (*Nyinstitutionell organisationsteori*). Institutionentheoretische Ansätze erfahren in Schweden seit den 1990er Jahren eine Aufmerksamkeit, etwa bei der Untersuchung des Wandels im öffentlichen Sektor, insbesondere auch der Kommunalpolitik, wie beispielsweise Befunde von Jacobson (1994) belegen. In der generellen Analyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen untersuchte vor allem Rothstein (1998) die moralische und politische Logik des schwedischen Wohlfahrtsstaates in seiner Entwicklung unter institutionentheoretisch geleiteten Fragestellungen. Dabei bildete die Frage nach dem universellen versus selektiven Charakter des schwedischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements unter Aspekten der Steuerung und Intervention ein Hauptinteresse.

⁵⁶ Insoweit ist für die komparative Wohlfahrtsstaatsforschung ein institutionenbezogener Ansatz formuliert, der beispielsweise von Kaufmann (2001: 208 ff.) zusammenfassend dargestellt wird. Vorausset-

Eine weitere, ebenfalls über rein organisationssoziologische Vorgehensweisen hinausgehende theoretische Arbeit, die mit dem Titel „*Rediscovering Institutions*“ zum Ausdruck bringt, dass es sich um eine Wiederentdeckung des institutionenbezogenen Forschungsansatzes für die Politikwissenschaften handelt, liegt von March/Olsen (1989) vor. Ihrem Ansatz entsprechend werden beispielsweise auch *bürokratische Agenturen*, Gesetzgebungsinstanzen und das Gerichtswesen als Institutionen verstanden. Diese staatlichen Institutionen rahmen und beeinflussen Werte, Normen, Interessen, Glauben und Handlungen der Individuen und sozialer Gruppen, und sie definieren so soziale Identitäten und kollektive Zugehörigkeiten.⁵⁷

Vor allem *Normen* und *Regeln* sowie *institutionelle Routinen* werden als besondere Merkmale politischer und bürokratischer Institutionen von March/Olsen (1989) genauer behandelt. Theoretisch und empirisch ist von einem „*Katechismus von Erwartungen*“ auszugehen, die bezogen auf die innerhalb der Institutionen tätigen Professionen wie auch in den Relationen zu Individuen und Akteuren außerhalb der Institutionen bestehen und diese beeinflussen. March/Olsen gehen selbst auf die Variablen *Zeit* und *Handeln* in diesem Zusammenhang nicht weiter ein. Die von ihnen theoretisch hergeleiteten vielfältigen und *institutionalisierten Erwartungsmuster* müssten aber beispielsweise als *Erwartungsmuster zu typischen Verläufen von Armutskarrieren* oder auch als *Erwartungsmuster hinsichtlich der Formen des Bewältigungshandelns* während des Sozialhilfebezugs empirisch feststellbar sein. Solche Erwartungsmuster finden sich nicht nur in den Rechtsgrundlagen der Sozialhilfe sondern auch im Kontext der in der Sozialhilfe tätigen Professionen und in den sozialberuflichen Handlungsformen. Diese Erwartungen und Erwartungsmuster können etwa in der *Zeit-* und *Handlungsdimension* als institutionalisierte Erwartungen eines „aktiven“ *Bewältigungshandelns* in bestimmten Formen und innerhalb bestimmter Zeiträume normiert sein oder „praktiziert“ werden. Sie sind zumeist in *Leitbildern* und in den *Funktionen* und *Funktionszuschreibungen* der Sozialhilfe verankert. Diesen gilt somit eine besondere empirische Aufmerksamkeit.

Institutionen *regeln* nach March/Olsen (1989: 23) ferner auch explizit *Rechte und Pflichten*. Diese theoretische Feststellung ist in der Sozialhilfe, verbunden mit dem *Leitbild* und der *Praxis* einer „aktivierenden Sozialpolitik“, von besonderer Aktualität. Hinsichtlich eines Wandels von Institutionen lässt sich ferner zwischen einem *intentionalen Wandel* und einem *nicht-intentionalen Wandel* unterscheiden. Es ist weitgehend ungeklärt, inwieweit die „Reformen“ und die Strategien einer Modernisierung in der Sozialhilfe und ihrer Verwaltung schon allein vor dem Hintergrund der Viel-

zung für das Gelingen solcher vergleichenden Arbeiten ist nach Kaufmann eine klare Problemstellung, die sich aus dem Zusammenhang zwischen sozialen Problemlagen und institutionellen Zusammenhängen ergibt. Rechtsvergleichenden Studien kommt hier eine besondere Bedeutung zu.

⁵⁷ Zit. March/Olsen (1989: 17).

zahl der daran beteiligten Ebenen und Akteure als intentional oder nicht-intentional bezeichnbar sind, und ob für die Sozialhilfe ein intentionaler Wandel überhaupt möglich ist. Parallel zu Studien von March/Olsen wurden von Brunsson (1989) sowie von Brunsson/Olsen (1993) institutionentheoretisch geleitete Befunde zu den Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien vorgelegt. Brunsson wählte weniger die Implementationsperspektive als Ausgangspunkt, sondern stellte die Legitimationsperspektive politischer Programme und wohlfahrtsstaatlicher Reformen in den Vordergrund. Zentral ist der Hinweis, dass zwischen Programmatik („*talk*“) und tatsächlichem staatlichen oder verwaltungsmäßigem Handeln, also den sozialen Interventionen selbst und den Effekten („*action*“) zu unterscheiden ist. In und zwischen den beiden Ebenen können sich Diskrepanzen finden. Leitbilder und Normen können sich je nach Ebene multipel, heterogen und zum Teil widersprüchlich in ihren Deutungen und in der Umsetzung zeigen. Bezogen auf die Reformen des öffentlichen Sektors in Schweden wurde ermittelt, dass dort die staatlichen Behörden wie auch die Kommunalverwaltung sozusagen permanent neue Reformen erwarten und diese als völlig legitim betrachtet werden. Dies scheint in Deutschland so ausgeprägt nicht der Fall. In vielen schwedischen Organisationen gilt demnach – anders als das in Deutschland – dass eine „Verwaltungsmodernisierung“ gewissermaßen selbst zur Routine geworden ist und einen fortdauernden Prozess darstellt.⁵⁸ Diese Befunde sind für Entwicklungen in Sozialverwaltung und Sozialhilfe bei ländervergleichenden Analysen mit zu beachten.

Auch Peters (1999: 17 ff.) bestätigt, dass in den vergangenen Jahren vor allem in Studien aus den Wirtschaftswissenschaften und der Politikwissenschaft international vergleichend in vielen Ländern ein neuer Institutionalismus entwickelt wurde, der von ihm als *normativer Institutionalismus* bezeichnet wird. Im theoretischen Konzept bildet dabei meist das *kollektive Handeln in und von Institutionen* einen Fokus. Ähnlich stellen Brorström/Siverbo (2001) die Theorieentwicklung dar und betrachten vor allem die Studien von North (1990) als einflussreich für die Ausformulierung neuerer institutionentheoretischer Grundlagen. North fragt unter anderem nach der *Effektivität bestimmter institutioneller Arrangements* und arbeitet heraus, dass dieser Perspektive bisher zu wenig Aufmerksamkeit zukam. Im Befund lässt sich dies fraglos auf die Sozialhilfe übertragen, wo mit den Instrumenten des New Public Management und des Qualitätsmanagements der Fokus verwaltungsintern zunehmend auf die Fragen der Effektivität gerichtet wird. Sozialwissenschaftlich ist aber nur aufwendig zu klären, und wohl deshalb bisher nicht näher untersucht, ob dieses Instrumente sich tatsächlich als „effektiver“ erweisen oder welche institutionellen Arrangements und Steuerungssysteme als besonders „effektiv“ gelten.

⁵⁸ Vgl. auch Hasse/Krücken (1990: 30).

Spezieller in *verwaltungswissenschaftlichen Studien* bezieht sich neben Jacobson (1994) beispielsweise Brorström (1999) ebenfalls auf institutionentheoretische Ansätze. Im Rahmen seiner Studien wurde das „Phänomen“ der Institutionen und ihres Wandels sozusagen exemplarisch im Verwaltungs- und Politikbereich der Kommunen und kommunaler Einrichtungen empirisch untersucht. Ein Befund ist etwa, dass hinsichtlich eines Wandels der schwedischen Kommunen und der Kommunalverwaltung im Ländervergleich mit Finnland für die 1990er Jahre eine sehr viel ausgeprägtere Dynamik im Wandel der finnischen Kommunen und ihrer policies feststellbar ist als das für schwedische Kommunen gilt. Danach sind schwedische Kommunen und Kommunalverwaltungen im Vergleich zu finnischen eher als „veränderungsresistent“ zu betrachten.⁵⁹ An diese Befunde zur *Dynamik des Wandels von Institutionen* lässt sich konkret für den Bereich der kommunalen Sozialhilfe anschließen. Der allgemeine Befund einer möglicherweise „veränderungsresistenten“ schwedischen Kommunalverwaltung kann – enger auf die Sozialverwaltung bezogen – für eine Kontrastierung der deutschen und der schwedischen Sozialhilfeverwaltung aufgenommen werden. Vergleichbare empirische Befunde zur Dynamik und den Formen des Umbaus der deutschen kommunalen Sozialverwaltung liegen teilweise schon vor.⁶⁰

Weniger eindeutig und nicht immer *explizit* institutionentheoretisch hergeleitet gibt es in Schweden mehrere aktuelle, zum Teil eher rechtssoziologisch geleitete sowie insgesamt tendenziell stark anwendungsbezogene empirische Studien zur Sozialhilfe als Institution und Organisation.⁶¹

Im Resümee findet aber bisher auch in Skandinavien und spezieller in Schweden ein *explizit* institutionen/theoretisch hergeleiteter Forschungsansatz zur Untersuchung der *Sozialhilfe und ihrer Verwaltung* nur begrenzt Anwendung. Ein institutionentheoretischer Ansatz ist in dort aber relativ verbreitet, wenn es um die Untersuchung des öffentlichen Sektors und der Kommunalverwaltung *in allgemeinen Bezügen* geht. Dieser institutionentheoretische Ansatz ist seit einigen Jahren somit nicht nur in der allgemeineren Wohlfahrtsstaatsforschung, etwa von Rothstein (1994 und 1998) vorzufinden, sondern mit Studien zur Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, in Schweden bereits eingeführt. Zudem scheint der Ansatz an Bedeutung zu gewinnen. Dabei lassen sich aus einer eher breiter ange-

⁵⁹ Vgl. Brorström (1999: 30).

⁶⁰ Zu nennen ist zum Beispiel eine empirische Studie von Roth (1999), die sich speziell auf die Sozialhilfe bezieht. Ferner liegen von Leisering/Hilkert (2001) und Berner/Leisering (2003) Befunde zu den Strategien des Umbaus im lokalen deutschen Sozialstaat vor.

⁶¹ Hingewiesen sei an dieser Stelle auf Studien von Byberg (1998 und 2002), Johansson (1998), Mosesson/Jönsson (1998), Billquist (1999), Salonen (1997 und 1999), sowie Hydén (2000). Vor allem die rechtssoziologische Untersuchung von Johansson (2001) ist aufschlussreich für die Entwicklungen einer „aktivierenden Sozialhilfe“ im Verlauf der 1990er Jahre.

legten und tendenziell makrosoziologisch vorgehenden Wohlfahrtsstaatsforschung einzelne theoretische Grundlagen für die Untersuchung kommunaler Sozialverwaltungen und sozialer Dienstleistungen übertragen, so etwa aus den Studien von March/Olsen (1989). Die bisherigen theoretischen Grundlagen sind allerdings um spezifisch verwaltungs- bzw. kommunalwissenschaftlich bezogene Theorieansätze und analytische Ebenen der Meso- und Mikroebene zu ergänzen. Eine institutionentheoretische Perspektive zur Sozialhilfe hat ferner die relevanten Untersuchungskategorien „Zeit“ und „Handeln“ genauer als in bisherigen Studien geschehen mit einzubeziehen. Nur so können Muster sozialer Interventionen, die in spezifische institutionelle Arrangements eingebunden sind und durch diese geprägt werden, empirisch näher bestimmt werden.

1.1.2 Wohlfahrtsstaatliche Institutionen zwischen Kontinuität und Wandel

Im empirischen Teil der Untersuchung geht es unter anderem darum, die Praxis einer „aktivierenden Sozialpolitik“ und Entwicklungen der „Verwaltungsmodernisierung“ in ihren Merkmalen und den Instrumenten zu untersuchen. Die „Modernisierung“ des öffentlichen Sektors und die Einführung neuer sozialpolitischer Leitbilder verweisen dabei direkt auf Fragen nach einem Wandel der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und Institutionen.

Die Literatur vermittelt zumindest einen allgemeinen Eindruck, wonach die Dynamik des sozialen und institutionellen Wandels in Schweden im Verlauf der 1990er Jahre ausgeprägter erscheint als in Deutschland. Während für die deutsche Gesellschaft, Wirtschaft und Sozialpolitik – trotz der Ereignisse der deutschen Vereinigung – vielfach Befunde einer Stagnation kennzeichnend sind und in Politik und Öffentlichkeit häufig von einem „Reformstau“ gesprochen wird, werden für Schweden, mit Bezug auf die massive wirtschaftliche und fiskalpolitische Krise der 1990er Jahre ein gesellschaftlicher Wandel und zum Teil weitreichende Veränderungen in der Wirtschaft und in der Sozialpolitik als offenkundig erkennbar beschrieben.⁶² Einige grundlegende theoretische Überlegungen zum Wandel von Institutionen und damit zum Wandel von „Lebenslaufregimes“ sind daher zu berücksichtigen.

Wie bereits in der bisherigen Darstellung institutionentheoretischer Grundlagen erkennbar wurde, findet der Wandel von Institutionen in zahlreichen theoretischen

⁶² Studien von Ahne/Roman/Franzén (1996) oder deutschsprachig von Riegler/Schneider (1999) bilden zwei Beispiele dafür, dass ein gesellschaftlicher, politischer und institutioneller Wandel bezogen auf den schwedischen Wohlfahrtsstaat explizit thematisiert wird.

schen Beiträgen besondere Aufmerksamkeit.⁶³ Institutionen selbst gelten dabei in den Sozialwissenschaften zumeist als:

„Hort der Stabilität in der Vielfalt sozialer Aktionen und Beziehungen. Sie sichern Kontinuität in der Abfolge der Situationen. Wenn Institutionen selbst sich wandeln, so handelt es sich um gravierende Veränderungen, die für sozialen Wandel in besonderem Maße bedeutsam sind.“ (Göhler 1997: 21)

Gerade die Stabilität sowie eine im Zusammenhang mit der Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung formulierte „Pfadabhängigkeit“ (Pierson 2001) gelten oft als besondere Merkmale von Institutionen. Die Perspektive sozialwissenschaftlicher Forschung bezieht sich zugleich auf die Beschreibung und Typisierung unterschiedlicher Grade des Wandels von Institutionen. So wird beispielsweise von Lepsius (1997: 65) zwischen einem „revolutionären“ und einem „schleichenden“ Institutionenwandel unterschieden. Lepsius stellt weiterhin theoretisch fest, dass sich Institutionenwandel zumeist aus einer Kumulation von kleinen Veränderungen ergibt. Institutionenwandel ist *als Vorgang* zu sehen. Er lässt sich *in der Wahrnehmung der Beteiligten* untersuchen, und in seinen *Wirkungen* unterscheiden.⁶⁴ Dabei lassen sich bestimmte institutionelle Arrangements oder auch institutionelle Konfigurationen festlegen. Ein Wandel kann so anhand der Veränderung vorher festgelegter Bestimmungsfaktoren durchaus „gemessen“ werden. Es kommt dabei darauf an, die *Kontinuitäten* und den *Wandel* bestimmter Merkmale *im Zeitverlauf* zu untersuchen. So kann beispielsweise in der Sozialhilfe die Kontinuität oder der Wandel im Hinblick auf eine Veränderung von Leitideen, Normen, Organisationsformen, Rationalitätskriterien und Interventionsmustern, sowie anhand von Relationalitäten in den institutionellen Arrangements ermittelt und gedeutet werden. Auch veränderte Steuerungsformen und -instrumente können Indizien für einen Institutionenwandel sein. Wie Göhler (1997: 27) feststellt, sind vom Wandel meist nicht nur einzelne isoliert zu betrachtende Institutionen, sondern oft ganze *Institutionensysteme* und *institutionelle Konfigurationen* erfasst. Für einen Wohlfahrtsstaat kann somit auch der als typisch geltende „welfare-mix“ als institutionelle Konfiguration verstanden und hinsichtlich seiner Entwicklungen untersucht werden.⁶⁵

Die Untersuchung des Wandels einer wohlfahrtsstaatlichen Institution wie der Sozialhilfe muss demnach den Blick immer auch historisch auf *Kontinuitäten* mit ausrichten. Ferner müssen in diesem Kontext andere Institutionen in ihren *Schnitt-*

⁶³ Zum Wandel von Institutionen vgl. theoretisch March/Olsen (1989: 134), Dietl (1993: 39-84), Göhler (1997: 7-120) und Lepsius (1997), im Überblick zum Stand der Theorie ferner Peters (1999).

⁶⁴ Zu dieser Systematisierung vgl. Göhler (1997: 21-56) und Lepsius (1997: 57-69).

⁶⁵ Vgl. Vogel (1999), der begrifflich ebenfalls von „*institutionellen Konfigurationen*“ spricht und dazu den europäischen „welfare-mix“ vergleichend für vierzehn Wohlfahrtsstaaten auf der Basis von Längsschnittdaten untersucht.

stellen zur Sozialhilfe mit beachtet werden. Wandel und Kontinuität werden zwar an der Veränderung institutioneller Arrangements erkennbar, die Veränderungen müssen dabei aber nicht in allen Merkmalen bzw. Kriterien gleichermaßen stark ausgeprägt sein. Denkbar ist etwa, dass in einem Merkmalsbereich, etwa der normativen und rechtlichen Ebene beträchtliche Veränderungen erkennbar sind, allerdings zugleich auf der organisationalen und/oder professionalen Ebene erkennbar keine oder nur geringfügig Veränderungen stattfinden.

Wandel und Kontinuität lassen sich auch in der Veränderung bzw. Nicht-Veränderung der Interventions- und Interaktionsmuster wohlfahrtsstaatlicher Institutionen ablesen. Theoretisch denkbar ist zum Beispiel, dass seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre auf normativer, rechtlicher, organisationaler, professionaler und interaktionaler Ebene *die Zeit- und Handlungsbezüge sozialer Interventionen* in der Sozialhilfe *vollständig* oder *teilweise* neu formiert wurden. Diese Ebenen und Faktoren bilden ausgehend von der Institutionentheorie hier die zentralen Untersuchungskategorien. Zur Deutung der Kriterien und einer möglichen Bewertung des Wandels von Institutionen wird theoretisch ferner festgestellt:

„Institutionenwandel liegt vor, wenn sich die institutionelle Konfiguration in maßgebenden Faktoren verändert. Er ist danach zu bestimmen, welche der Faktoren sich verändern und welche einigermaßen unverändert bleiben, bemisst sich also an der Verteilung von Wandel und Kontinuität in den Bestimmungsfaktoren der institutionellen Konfiguration.“ (Göhler, 1997: 26)

Zu unterscheiden ist den theoretischen Grundlagen außerdem zwischen einem *Strukturwandel*, der tiefgreifend und weitreichend die institutionellen Konfigurationen und Arrangements berührt, und einem *Funktionswandel* von Institutionen, der in den Veränderungen weniger gewichtig und weitreichend ist. So lässt sich für die Sozialhilfe, kommunale Sozialverwaltung und soziale Dienste sowie hinsichtlich der Veränderungen, die sich in diesen Bereichen sozialer Interventionen seit Mitte der 1990er Jahre vollziehen, auch die Frage nach einem Strukturwandel oder einem Funktionswandel stellen. Dieser kann sich in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten unterschiedlich oder ähnlich zeigen. Denkbar wäre etwa, dass gravierenden Veränderungen der Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, die tendenziell eher einem Strukturwandel entsprechen könnten, ganz andere Veränderungen in der schwedischen Sozialhilfe im Sinne eines Funktionswandels gegenüber stehen. Unter anderem auf Grund einer längeren Tradition in der Einführung von Instrumenten des New Public Management, einer grundsätzlich stärkeren Einbindung der Sozialhilfe in die Sozialarbeit als personenbezogene Dienstleistung, und aufgrund einer institutionalisierten aktiven Arbeitsmarktpolitik könnte ein Wandel der Sozialhilfe im Schweden der 1990er Jahre tendenziell eher einem Funktionswandel entsprechen. Zugleich ist aber sehr offen zu fragen, ob und in welchen Merkmalen im Wohlfahrtsstaat Schweden und speziell in der Sozialhilfe überhaupt ein Wandel

wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und sozialer Interventionen seit Anfang der 1990er Jahre erkennbar ist.

Erweitern lässt sich dieser theoretische Analyserahmen noch um den Aspekt, ob und inwieweit ein Wandel der Institutionen *kontrolliert* bzw. *kontrollierbar* und damit gegebenenfalls auch *intentional steuerbar*, oder aber *unkontrolliert* und nur begrenzt *intentional steuerbar* verläuft.⁶⁶ Dieser durchaus wichtige Aspekt kann allerdings hier nur angedeutet und nicht weiter vertieft werden.

Für die Sozialhilfe ist in der Frage nach einem Wandel der Institution neben der Untersuchung von Ansätzen und Instrumenten einer „Verwaltungsmodernisierung“ ebenso die Frage nach den Formen und der Umsetzung einer „*aktivierenden Sozialpolitik*“ zentral. Allgemein stellt Lepsius (1997: 65) bezogen auf den „Umbau“ des Sozialstaats fest, dass nicht der „Abbau“ von Leitideen der sozialen Sicherheit und der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse zur Debatte steht, sondern vielmehr die *neuen Institutionalisierungsformen von Leitideen* einen zentralen Untersuchungsgegenstand bilden. Damit ist die Frage aufgeworfen, wie sich diese neuen bzw. veränderten Institutionalisierungsformen für die Sozialhilfe, etwa in Form neuer Leitbilder konkret zeigen. So können sich Leitbilder in ihren Institutionalisierungsformen und in ihren Konfigurationen, etwa das Leitbild einer „aktiven Verwaltung“ oder ein Leitbild der Sozialhilfe als „personenbezogene soziale Dienstleistung“ empirisch in ihrer Entwicklung in den beiden Wohlfahrtsstaaten seit Anfang der 1990er Jahre unterschiedlich oder aber auch ähnlich zeigen.

Nach bisher vorliegenden Befunden wird etwa von Roth (1999: 31) bezogen auf die deutsche Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution darauf hingewiesen, dass sich auch und vor allem die Verwaltungsorganisationen durch Kontinuität und durch ein Beharrungsvermögen ihrer Strukturen über lange Zeiträume hinweg auszeichnen. Dies gilt meist auch unter verschiedenen Umweltbedingungen oder veränderten funktionalen Anforderungen. Diesem „*Beharrungsvermögen öffentlicher Sozialverwaltung*“ steht aktuell jedoch – zumindest auf die deutsche Sozialhilfe bezogen – die These einer besonderen Reformdynamik entgegen. Eher optimistische Befunde sehen den Wandel in der Steuerung, Verwaltung und Praxis der Sozialämter als „*kleine Revolution*“ bzw. sprechen von einem „*verborgenen Umbau*“, oder einem *Paradigmenwechsel* der sich im lokalen Sozialstaat seit Mitte der 1990er Jahre vollzogen hat.⁶⁷ Es scheint als stünden diese Hypothesen und Befunde den theoretischen

⁶⁶ So behandelte Parsons (1964) die Entwicklungen im Nachkriegsdeutschland institutionentheoretisch, in dem er explizit die Fragen und Probleme eines kontrollierten Wandels von Institutionen (*the problem of controlled institutional change*) und Fragen der institutionellen Struktur (*institutional structure*) bezogen auf die westdeutsche Gesellschaft aufwarf.

⁶⁷ Vgl. zusammenfassend Leisering/Buhr/Gangl (1997) und Leisering/Hilkert (2001). Insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des KGST-Modells einer „Neuen Steuerung“ wird in Deutschland häufiger von einem „Paradigmenwechsel“ oder von einer „Revolution“ gesprochen, wie Reichard

Grundlagen der Institutionentheorie tendenziell entgegen, wonach wohlfahrtsstaatliche Institutionen in hohem Maße auf Stabilität, Beharrungsvermögen und Pfadtreue in ihren Entwicklungen sowie auf Dauer angelegt sind. Zugleich gilt theoretisch aber auch, dass dennoch ein Wandel in verschiedensten Graden, Bereichen und Varianten möglich ist. Genau dieser „kleine“ oder auch ein „verborgener“ und dabei in den Ergebnissen und in der Summe durchaus „größerer“ Wandel lässt sich unter anderem damit erklären, dass Institutionen eben gerade aufgrund ihrer oft trägen, und meist nur teil-dynamischen Veränderungsprozesse zu besonderer Stabilität und damit zu dauerhaftem Bestand gelangen können.

Der Wandel der Sozialhilfe und der Sozialverwaltung in ihren Interventionsformen ist unter Berücksichtigung dieser theoretischen Grundlagen in der Fragestellung nach Veränderung sowie Kontinuitäten genauer zu untersuchen. Die jeweiligen Interventionsformen und -muster in ihren Zeit- und Handlungsbezügen sind dabei als Kategorien für die „Messbarkeit“ von Wandel in das Zentrum der Analyse zu stellen. Die „Modernisierung“ der Sozialverwaltung und der sozialen Dienste, sowie Reformen und Programme einer „aktivierenden Sozialpolitik“ können also als allgemeine Ausdrucksmerkmale und erste Indizien für einen möglichen Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen verstanden werden.⁶⁸ Genauere soziologisch definierte Merkmale eines Institutionenwandels sind schließlich als *Wandel in den Merkmalen sozialer Interventionen* zu erfassen, da erst diese einen Aufschluss über den Wandel von Institutionen *im Verhältnis zu den Individuen* ermöglichen und damit Aussagen zu Varianten einer „Lebenslaufpolitik“ in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten zulassen.

1.1.3 Zusammenfassung: Neuere Institutionentheorie und dynamische Armutsforschung

In neueren Definitionen des Institutionenbegriffs wird unter anderem handlungstheoretisch das Merkmal der Bedürfnisbefriedigung als ein zentrales Funktions-

(1992) früh anmerkte und zugleich mit Blick auf die internationalen Entwicklungen relativierte. Für Schweden stellen empirische Untersuchungen von Blom (1998) und Byberg (1998 und 2002) weitreichende Veränderungen in den Organisationsformen und in den sozialberuflichen Handlungsmustern der kommunalen Sozialdienste und der Sozialhilfe fest. Es wurde jedoch dort weder eine „Revolution“ noch eine Art Paradigmenwechsel im Zusammenhang mit dem New Public Management explizit beschrieben. Die Reformentwicklungen wurden zumeist sachlich-kritisch begleitet und beschrieben, so rückblickend Montin (2002: 10-15).

⁶⁸ Der hier gewählte theoretische Ansatz entspricht insoweit etwa dem institutionenbezogenen Ansatz von Brorström (1999 und 2001), der die Entwicklung schwedischer Kommunen und der schwedischen Kommunalverwaltung unter dem Blickpunkt des Wandels von Institutionen untersuchte. Allerdings liegt dem Ansatz von Brorström keine explizit interventionstheoretische und lebenslauftheoretische Perspektive zu Grunde.

merkmal von Institutionen gesehen. In diesem Verständnis lässt sich der Institutionenbegriff zusammenfassend auf die Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution beziehen. Beispielsweise wird formuliert:

*„Institutionen sind auf die Bedürfnisse bzw. die Bedürfnisbefriedigung der einzelnen wie auf die Erfordernisse der Gesellschaft bzw. einzelner Subsysteme zugleich gerichtet. Sie stellen eine Resultante, aber auch die Steuerungsinstanz des Handelns dar.“*⁶⁹

Diese stärker handlungs- und zugleich steuerungstheoretisch geprägte Definition enthält zudem explizit nicht nur die Frage nach Kontinuitäten, sondern deutet daneben die Dynamiken von Institutionen und ihren Entwicklungen an, wie sie in sozialen Interventionen ihren Ausdruck finden. In dieser Untersuchung wird die Sozialhilfe in einem sowohl handlungstheoretischen, steuerungstheoretischen und interventionstheoretischen Grundverständnis als wohlfahrtsstaatliche Institution verstanden. Sie ist dabei spezifisch eingebunden in national(staatlich) geprägte institutionelle Arrangements, die sich mehr oder weniger deutlich unterscheiden. Die Bedürfnisbefriedigung ist als ein wichtiges, allerdings nicht als einziges Funktionsmerkmal zu sehen, wie die theoretischen Grundlagen zum Problembereich sozialer Kontrolle und sozialer Disziplinierung verdeutlichen, oder wie auch die kulturell bezogenen Funktionen der Sozialhilfe aufzeigen.

Im *Verhältnis von Institution und Handeln* stellt sich die soziologisch und theoretisch zwar sehr abstrakte und zugleich interessante Frage, ob Institutionen tatsächlich handlungsunabhängig existieren (können), oder ob Institutionen durchaus als Handlungssysteme zu verstehen sind, denen allerdings kein Subjektcharakter zukommt? Wie ist etwa das „Verwaltungshandeln“ oder wie sind andere professional und sozialberuflich geprägte Handlungsformen und -muster in der Sozialhilfe unter Berücksichtigung der Zeit- bzw. Verlaufsperspektive in einem auf Institutionen bezogenen Ansatz theoretisch überzeugend zu definieren und zugleich als konkrete Grundlagen für eine empirische Untersuchung zu entwickeln?

Eine Studie zur Sozialhilfe, die der Frage nach typischen Mustern und den Designs der institutionellen Risikobearbeitung nachgeht und typische Interventionsformen bei der Förderung und Erschließung von Wegen aus dem Sozialhilfebezug untersucht, und die zudem die Wege in die, durch die und nach der Sozialhilfe ebenfalls mit beachtet, kann nicht allein *institutionentheoretisch*, sondern muss auch *handlungstheoretisch* geleitet sein. Dies gilt schon deshalb, weil die neuere Institutionentheorie aufzeigt, dass zwischen einer nach außen über Leitbilder und politische Rhetorik gerichteten Ebene („*talk*“) und dem tatsächlichen Verwaltungshandeln („*action*“) zu unterscheiden ist.⁷⁰ Einige zentrale theoretischen Verbindun-

⁶⁹ Vgl. Lipp (1998).

⁷⁰ Vgl. Brunsson (1989: 135ff.).

gen und gemeinsame Bezugspunkte von Institutionentheorie und Handlungstheorie wurden bereits mit dargestellt. Genauer werden sie in den folgenden Kapiteln zu den Grundlagen einer Theorie sozialer Intervention, dem theoretischen Konzept der Koproduktion sozialer Dienstleistungen und im Zusammenhang mit dem lebenslauftheoretischen Ansatz aufgezeigt.

Soll untersucht werden, ob und inwieweit die Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution auch die Handlungsvoraussetzungen, -ressourcen und -optionen sowie die Formen und Muster des mehr oder weniger aktiven bzw. passiven Bewältigungshandelns (*Coping*) der Sozialhilfebeziehenden in der Gestaltung von Interventionsformen mit berücksichtigt oder gewissermaßen „in Rechnung stellt“, ist der institutionentheoretische Ansatz ohnehin in hohem Maße mit der Handlungstheorie als verbunden anzusehen. *Einen* wesentlichen Beitrag zu dieser notwendigen Verbindung von Institutionentheorie und Handlungstheorie leistet die Biografieforschung. So wird mit dem *Begriff* der „Armut- oder Sozialhilfekarriere“ und mit dem *Konzept* der *Lebenslaufpolitik* (Leisering/Leibfried 1999) theoretisch eine Brücke zwischen den Analysen zum biografisch geprägten Bewältigungshandeln von Individuen einerseits und den strukturellen Rahmenbedingungen und Einflüssen sozialer Interventionen und wohlfahrtsstaatlicher Institutionen andererseits ermöglicht. Auf theoretische Grundlagen der Biografieforschung und auf die dynamische Armutforschung wird in Kapitel 1.4 genauer eingegangen.

Hinsichtlich der institutionentheoretischen Grundlagen ergibt sich an dieser Stelle die abschließende Frage nach den *analytischen Kerndimensionen*, die sich für eine Untersuchung von Sozialhilfe und Sozialverwaltung bisher ableiten lassen. In diesem Zusammenhang ist auf die Studie von Roth (1999) zu verweisen, von dem bereits institutionentheoretisch geleitet die historische Entwicklung der kommunalen Sozialverwaltung in Deutschland für die Zeit von der Weimarer Republik bis Mitte der 1990er Jahre empirisch untersucht wurde. Die Sozialverwaltung wird dabei als Institution *und* Organisation verstanden, wobei jedoch der institutionentheoretische Ansatz bestimmend ist. Die Kategorie der *Leitgedanken* in der Entwicklung und im Wandel der Sozialhilfe bildeten für Roth eine wichtige Kategorie. Daneben fanden die *Organisation*, die *Aufgabenverteilung* und auch die *Rechtsentwicklung*, sowie „*Mythen*“ als institutionentheoretische Kategorien für die Analyse von Kontinuitäten und Wandel der kommunalen Sozialverwaltung vertiefte Aufmerksamkeit. So verweist etwa das *Leitbild* der „*Hilfe zur Selbsthilfe*“, wie es von Roth auch historisch als konstitutiv in und für die deutsche Sozialhilfe herausgearbeitet wurde, ebenfalls auf handlungstheoretische Dimensionen. Ob und in welchen Formen allerdings verbunden mit dem Konzept einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ quasi direkt auch handlungsbezogen ein „*people processing*“ (Roth 1999: 34) entwickelt ist und zur Anwendung kommt, ist in hohem Maße davon abhängig, ob und in welchem Grad die Sozialhilfe auf eine rein monetäre Zahlungsfunktion beschränkt konzipiert ist,

oder aber auch in den Elementen einer „persönlichen Hilfe“ als wohlfahrtsstaatliche Institution und als Organisation entwickelt ist.

Neuere *Leitbilder* oder auch *Leitideen* sehen beispielsweise vor, die Kommunalverwaltung insgesamt wie auch die Sozialhilfe im Verlauf eines Modernisierungsprozesses zu einem „Dienstleistungsunternehmen“ oder auch zu „Dienstleistungszentren“ etwa auf Stadtteilebene zu entwickeln. Eine solche *Dienstleistungsorientierung* wurde im Verlauf der 1990er Jahre vielerorts explizit für die deutsche Sozialhilfe konzipiert. Sie scheint zugleich für die schwedische Sozialhilfe zumindest semantisch und im fachlichen Verständnis bereits seit den 1980er Jahren zu bestehen.⁷¹ Daneben ist das neue *Leitbild* einer „aktivierenden Sozialpolitik“ nicht nur als eine institutionentheoretische Kategorie, sondern zugleich als Indiz für einen Wandel von Institution(en) und sozialer Interventionen zu verstehen. Leitbilder oder Leitideen sind somit als eine zentrale Kategorie der Analyse in dem vergleichenden Untersuchungsansatz einzubeziehen. Dazu gilt theoretisch:

„In Leitideen kommen vor allem 'die symbolisch vermittelten gesellschaftlichen Orientierungs- und Regelungsleistungen einer Institution zum Ausdruck, sozusagen, das, was über die konkret fassbare Organisation hinaus reicht und den Kern der Institution ausmacht.“ (Rehberg 1994: 56)

Auch insoweit ist naheliegend, die Sozialhilfe aufgrund des gewählten Gegenstandes und der Forschungsfragen im Fortgang der Untersuchung vorrangig als wohlfahrtsstaatliche Institution und in zweiter Linie als Organisation zu verstehen. Leitbilder und Leitideen sind dabei jedoch nicht an sich, sondern stets in der Differenz zu anderen, möglicherweise älteren oder parallelen Leitbildern, und vor dem Hintergrund der zu Grunde liegenden Machtbeziehungen und Auseinandersetzungen etwa zwischen Politik, Verwaltung und Professionen konkret rekonstruierbar. Ferner sind Leitideen und Leitbilder vor allem für gesellschaftliche *Orientierungs- und Regelungsleistungen* bedeutsam. Sie weisen damit theoretisch bereits einen *Zeit-/Verlaufsbezug* sowie einen *Handlungsbezug* auf. Konkret ist für die empirische Untersuchung zur Sozialhilfe zu erwarten, dass sich in der Frage nach Leitbildern genau diese Orientierungs- und Regelungsleistungen über Expertenbefragungen sowie in Dokumenten besonders gut erschliessen lassen. Die jeweils institutionell geprägten und wirksamen Zeit-/Verlaufs- und Handlungsorientierungen und entsprechend geprägte soziale Interventionen dürften somit über die Kategorie und die Analyse von Leitbildern bzw. Leitideen zumindest teilweise rekonstruierbar sein. Dabei lassen sich aus den bisherigen Grundlagen der Institutionentheorie

⁷¹ Zur Dienstleistungsstrategie und einer „Dienstleistungsorientierung“ in der deutschen Sozialhilfe vgl. Bartelheimer (2001) und Reis (2002b). Zur schwedischen Sozialhilfe in ihrer rechtlichen Einbettung in das Sozialdienstgesetz (SoL) sowie dem integrierten Ansatz einer Sozialhilfe im Sozialdienst vgl. Schwarze (1993).

genauer *vier Ebenen von Leitbildern* für eine empirische Untersuchung unterscheiden, die in der folgenden Tabelle im Überblick und mit Beispielen dargestellt sind.⁷²

Tabelle 1:	
Leitbilder als institutionentheoretische Kategorien in der Sozialhilfe	
1. Sozialpolitische Leitbilder:	<ul style="list-style-type: none"> ● „Aktivierung“ ● „Lebenslanges Lernen“ ● „Existenzsicherung über Erwerbsarbeit“
2. Normativ-rechtliche Leitideen:	<ul style="list-style-type: none"> ● „Hilfe zur Selbsthilfe“ ● „Bedarfsdeckung“ ● „Bedarfsgerechtigkeit“ ● „Nahrungsgerechtigkeit“
3. Leitbilder und Leitideen von Organisationen und Verwaltungen, meist mit <i>internem</i> Bezug, zum Teil auch mit <i>externem</i> Bezug:	<p>a) Interne Leitbilder:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● „Kosten senken“ ● „Effizienz“ <p>b) Leitbilder mit externen Bezügen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● „Bürgernähe“ ● „Kundenorientierung“, ● „Effektivität“ <p>...</p>
4. Professional geprägte, meist extern bezogene Leitbilder oder Leitideen:	<ul style="list-style-type: none"> ● „Ganzheitliche Hilfe“ ● <i>Sozialhilfe als „Dienstleistung“</i>, ● „Qualität“ in der Sozialhilfe <p>...</p>

Es handelt sich bei den in Abbildung 1 genannten Beispielen um eine erste Auswahl bisher im Kontext der Sozialhilfe häufig anzutreffender Leitbilder und Leitideen. Die Auswahl wäre erweiterbar und dient an dieser Stelle zunächst nur zur Veranschaulichung der institutionen-theoretischen Kategorien. Für die vier ge-

⁷² Roth (1999: 38) unterscheidet außerdem zwischen „bürokratischen“ und „professionellen“ Leitbildern, wobei allerdings für die deutsche Sozialhilfe, verstanden als „Verwaltungshandeln“ auch idealtypisch die Grenzen zwischen „Bürokratie“ und „Profession“ nur schwer festzulegen sein dürften. Anders hingegen in Schweden, wo professional die Sozialhilfe stärker von der Sozialarbeit geprägt ist, die sich in ihren sozialberuflichen Handlungsformen und im Selbstverständnis deutlicher gegenüber Verwaltung und „Bürokratie“ abgrenzen lässt. Diese Fragen sind empirisch genauer zu klären. Zu Begriff und Merkmalen von Leitbildern im Kontext von Verwaltungsreformen vgl. auch Blanke u.a. (1998: 141-149). Danach sind Leitbilder mit einer Leitidee (Vision), mit einem Handlungsauftrag und mit bestimmten Handlungsgrundsätzen verbunden zu betrachten.

nannten Ebenen, in denen sich Leitideen und Leitbilder zuordnen lassen, kann weitergehend noch in *explizite* und *implizite Leitideen* unterschieden werden. Diese Unterscheidungen sind im Detail jedoch erst später auf der Basis der empirisch vorliegenden Befunde für Deutschland und Schweden genauer vorzunehmen. Im weiteren Vorgehen und vor allem in der Analyse der empirischen Daten sind für jede Ebene und bezogen auf einzelne Leitideen und Leitbilder die mit ihnen verbundenen spezifischen zeit- und handlungsbezogene Orientierungsmuster und Rationalitätskriterien zu ermitteln.

Eine *zweite zentrale Kategorie* der Institutionenanalyse bildet die *Organisation*. Die kommunale Sozialverwaltung, Sozialhilfe und soziale Dienste befinden sich in der *organisationalen Ebene* betrachtet in beiden hier ausgewählten Wohlfahrtsstaaten seit den 1980er Jahren in einem Prozess der *Ausdifferenzierung* und *Spezialisierung*.⁷³ In diesem Kontext sind Sozialhilfe und Sozialverwaltung als wohlfahrtsstaatliche Institution und als lokale Verwaltung heute in den wenigsten Fällen noch als *eine* organisatorische Einheit zu verstehen, sondern die Sozialhilfe in ihrer Organisation und in den Interventionen setzt sich in aller Regel aus verschiedenen Teil-Verwaltungen, Teil-Organisationen und damit auch aus Teil-Interventionen zusammen, Sie ist nur als komplexes institutionelles Arrangement und Netzwerk zu verstehen. Neben der wirtschaftlichen Hilfe bestehen in beiden Wohlfahrtsstaaten weitere sowohl rechtlich, sozialberuflich wie auch organisational mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe verknüpfte *personenbezogene* soziale Dienste, Beratungs- und Vermittlungsdienste sowie verwaltungsexterne Organisationen. Diese ausdifferenzierten organisatorischen Teilsysteme finden sich beispielsweise in Form von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Projekten oder als Beratungsstellen und sind der Sozialhilfe in unterschiedlichsten Formen angegliedert oder zugeordnet.⁷⁴ Die Sozialhilfe als wohlfahrtsstaatliche Institution ist zudem nicht nur *lokal* und *vertikal*, sondern auch *horizontal* im Verhältnis zwischen Stadtteil, Kommunen, Land, Nationalstaat bis in die Ebene der Europäischen Union (EU), die beispielsweise Mittel

⁷³ Theoretisch und historisch wurde eine Ausdifferenzierung der Formen des Helfens im gesellschaftlichen Wandel von Luhmann (1973) beschrieben.

⁷⁴ Zur Organisation der Sozialverwaltung in *Deutschland* vgl. Trube (2001), der auch neuere Organisationsformen sowohl in ihren rechtlichen Rahmenbedingungen als auch hinsichtlich neuer Steuerungsformen darstellt. Ein vergleichbares Handbuch zur Organisation zur Sozialverwaltung in Schweden liegt bisher nicht vor. Zur Organisation von Sozialhilfe und Sozialdienst in Schweden bietet Billquist (1999), am Beispiel der Stadt Göteborg einen Überblick. Für beide Wohlfahrtsstaaten gilt der Befund, dass sich die Organisationsformen der kommunalen Sozialverwaltung und Sozialdienste insbesondere in den Großstädten inzwischen unter dem Einfluss des New Public Management, durch Beteiligung an Modellprojekten, durch unterschiedliche fachliche, politische Konzeptionen und Ideologien als *zunehmend heterogen* erweisen. Es scheint zumindest problematisch, bezogen auf die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements weiterhin von „*der einen*“ oder von „*einer typischen*“ Organisationsform der kommunalen Sozialverwaltung und sozialer Dienste in Deutschland oder Schweden zu sprechen.

für arbeitsmarktbezogene Projekte bereitstellt, organisational als *Mehr-Ebenen-System* verschränkt und zugleich ausdifferenziert gestaltet. Entsprechend vielschichtig sind die Formen und Muster sozialer Interventionen durch dieses organisationale Geflecht beeinflusst. Mit einfachen, auf *eine* Organisationsform oder *eine* organisationale Ebene ausgerichteten Untersuchungsansätzen ist diesem erkennbaren Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Organisationen kaum zu entsprechen. Auch deshalb wird im weiteren Verlauf der Studie weder theoretisch noch forschungspraktisch von *einer* „Organisation“ der Sozialhilfeverwaltung im engeren Sinne zu sprechen sein. Verwendet wird daher der Begriff der „organisationalen Ebene“, mit dem Netzwerkstrukturen und beteiligte Organisationen ergänzend erfassbar sind. Ausgehend vom institutionentheoretischen Grundansatz bildet somit die organisationale Ebene *eine* Untersuchungsdimension, um die Sozialhilfe in zwei Städten und zugleich für zwei Wohlfahrtsstaaten in den organisatorischen Veränderungen empirisch mit zu untersuchen.

Als weitere, *dritte institutionentheoretische Kategorie* ist die *Ebene der Normen und Regelwerke* zu berücksichtigen. Welche Bedeutung gerade Normen, Regeln und dem Recht sowohl institutionentheoretisch wie auch bei der Bildung und im Wandel von Institutionen zukommt, wurde in der Soziologie früh erkannt. Wiederum in Abgrenzung der Begriffe *Institution* und *Organisation* lässt sich bezogen auf die Sozialhilfe und Sozialverwaltung feststellen, dass diese nicht nur soziale Probleme wie Armut, Arbeitslosigkeit, Überschuldung institutionell bearbeiten, sondern dass darüber auch gesellschaftliche und politische Entwicklungen zumindest teilweise antizipiert werden.⁷⁵ So ist von der *wohlfahrtsstaatlichen Institution* Sozialhilfe vor allem zu sprechen, je mehr im Rahmen der Sozialhilfe die ihr zu Grunde liegenden *Regeln* in gleichzeitig geregelter werdendem Austausch mit ihrer Umwelt formell und informell für soziale Interventionen definiert werden. Dieser Austausch mit der sozialen Umwelt und den Bürgern geschieht nach bestimmten *Normen* und nach *gesetzlich vorgegebenen Regeln*. Soziale Interventionen sind in unterschiedlichster Weise in Recht und Gesetz eingebunden bzw. entsprechend in ihren Formen und Mustern gestaltet. Über rechtliche Grundlagen können beispielsweise *bestimmte auf die Dauer bzw. Beendigung des Sozialhilfebezugs bezogene Normsetzungen* erfolgen. Daneben sind *informelle* gesellschaftliche Normen und Regeln in den Interventionen und Interaktionen zwischen Sozialdienst bzw. Verwaltung und den Bürgern wirksam. Erkennbar ist etwa, dass der Sozialhilfebezug von allein Erziehenden mit mehreren

⁷⁵ So verweist auch Lepsius (1997: 61) auf die Notwendigkeit, *Institutionen* und *Organisationen* klar zu unterscheiden. Innerhalb einer Organisation kann eine Institution dominant sein, oder es können auch mehrere Institutionen darin Geltung beanspruchen. Dies zeichnet sich empirisch für neuere Formen der „Sozialbüros“ oder für „Job-Center“ ab, in denen monetäre Sozialhilfe, Arbeitsvermittlung, Sozialberatung und andere Leistungen organisatorisch „aus einer Hand“ angeboten werden, wobei zugleich mehrere Trägerorganisationen beteiligt sind.

Kindern in Deutschland durchaus länger gesellschaftlich akzeptabel erscheint als das in Schweden bei einem hohem Versorgungsgrad mit Einrichtungen der Kinderbetreuung und einer hohen Frauenerwerbsquote der Fall ist. In beiden Wohlfahrtsstaaten ist dann beispielsweise auch zu erwarten, dass etwa der Sozialhilfebezug von jungen alleinstehenden männlichen Arbeitslosen weniger gesellschaftliche und politische Akzeptanz findet als das bezogen auf andere Empfängergruppen gilt. Die normative und rechtliche Ebene enthält somit *Akzeptanzmuster, die wiederum direkt oder indirekt auf die Bezugsdauer der Sozialhilfe und auf Muster einer „Lebenslaufpolitik“ ausgerichtet sind.*

Schließlich ergibt sich als *vierte Ebene* aus den institutionentheoretischen Grundlagen, dass auch die innerhalb von wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Organisationen tätigen *Professionen* und damit eine *professionale Ebene* als Untersuchungskategorien zu beachten sind. Allerdings zeigen die institutionentheoretischen Grundlagen auch, dass dieser Ebene zumeist keine zentrale Bedeutung beigemessen wird. Es scheint insoweit eine theoretische Lücke zwischen professionstheoretischen Grundlagen und der bisherigen Institutionentheorie zu bestehen. Da die professionelle bzw. (sozial)berufliche Ebene sozusagen sowohl aus der Institutionentheorie als auch der Handlungstheorie abzuleiten ist und soziale Interventionen in der Sozialhilfe und in sozialen Diensten wesentlich professional und personal geprägt werden, ist die Ebene für die weitere empirische Untersuchung ebenfalls zentral. Vor allem die Tatsache, dass die deutsche und die schwedische Sozialhilfe von unterschiedlichen Berufsgruppen bzw. „Professionen“ sowie von spezifischen „Verwaltungs- oder Dienstleistungskulturen“ geprägt werden, erfordert in dieser Ebene eine genauere Aufmerksamkeit. Während in Deutschland das Verwaltungswissen und die Rechtswissenschaft bisher die Sozialhilfe in ihrer Praxis wesentlich prägen, gilt in Schweden eher die Sozialarbeit als dominante Profession und Disziplin. Dies ist hinsichtlich der möglicherweise dadurch besonders geprägten sozialen Interventionen empirisch genauer zu untersuchen.

Über die professionelle Ebene ist auch die *Kategorie der Interaktionen* als *fünfte Ebene* der Analyse angesprochen. Wie die bisher dargestellten institutionentheoretischen Grundlagen zeigen, werden Institutionen zwar in ihrem Wandel wahrgenommen und häufig dazu untersucht. Insoweit findet sich auch eine dynamische Sichtweise. Die Interaktionsmuster zwischen Individuen und Institutionen werden allerdings all zu oft von vornherein nicht nur einseitig machttheoretisch im Sinne von sozialer Kontrolle und sozialer Disziplinierung verstanden, sondern in ihrer dynamischen, auf Verlaufsmuster und auf Lebensläufe bezogenen Perspektive nur selten genauer beachtet.

Schließlich ist als *sechste Ebene* die Perspektive der *Relationen zur sozialen Umwelt* und der *Interaktionen zwischen (wohlfahrtsstaatlichen) Institutionen* zu nennen. Gerade die Relationen und Interaktionen zwischen verschiedenen Institutionen finden bisher

theoretisch kaum und empirisch noch seltener eine genauere Betrachtung. Auf der Basis dazu bisher spärlich vorliegender Literatur und damit vor allem auf Grundlage der empirischen Daten sind diese Kategorien für die Sozialhilfe und Sozialverwaltung erst noch genauer zu bestimmen. Aktuelle sozialpolitische Reformansätze zielen in beiden Wohlfahrtsstaaten seit Mitte der 1990er Jahre auf eine bessere Vernetzung, auf ein optimiertes Zusammenwirken und zum Teil auf eine grundlegend *veränderte Schnittstellenpolitik* der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Akteure. Verbunden sind damit steuerungstheoretisch und interventionstheoretisch zu meist hohe Erwartungen, etwa hinsichtlich der Nutzung von Synergieeffekten, verbesserter Wirkungsgrade und möglichst guter Qualität der sozialen Dienste und Leistungen. Nicht zuletzt werden fiskalpolitisch und ökonomisch eine Reduzierung der Sozialausgaben über eine veränderte Schnittstellenpolitik und präziserer Interaktionen zwischen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und ihren Organisationen erwartet.

Um die theoretischen Grundlagen und den Begriff der „wohlfahrtsstaatlichen Institution“ für die empirische Untersuchung von Sozialhilfe und Sozialverwaltung operationalisierbar zu machen, sind neben den bereits in Tabelle 1 genannten vier Ebenen der Leitideen bzw. Leitbilder zusammenfassend die genannten *sechs Hauptkategorien* von besonderer Relevanz. Diese sechs Kategorien einer Institutionenanalyse zur Sozialhilfe lassen sich zugleich soziologisch auch der Makro, Meso- und Mikroperspektive zuordnen, wie die folgende Tabelle 2 zeigt.⁷⁶

⁷⁶ Die Unterscheidung in die drei Ebenen der gesellschaftlichen und politischen Ebene, der Ebene von Verwaltungen und Sozialdiensten und der Ebene der Individuen bzw. Bürger entspricht weitgehend der von Luhmann für die Soziologie systemtheoretisch entwickelten Unterscheidung zwischen Sozialsystemen des Typs *Gesellschaft*, des Typs der *Organisation* und *Interaktionssystemen*. Vgl. Luhmann (1975: 10-20). Auch in diesem Zusammenhang werden *Institutionen* von Luhmann nicht behandelt. Von Korte/Schäfers (1992) werden in einer Einführung zu den Hauptbegriffen der Soziologie vier der hier genannten sechs zentralen Strukturmerkmale von Institutionen genannt. Oft werden die professionelle Ebene und die relationale Ebene zwischen Institutionen/Organisationen vernachlässigt.

Tabelle 2: Institutionentheoretische Ebenen zur Analyse der Sozialhilfe in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten		
Politische und Gesellschaftliche Ebene: <i>(Makroebene)</i>	1. <i>Leitideen und Leitbilder (siehe Tabelle 1)</i> 2. <i>Normen und Regelwerke (BSHG, SöL...)</i>	6. <i>Relationen</i> <i>zur</i> <i>sozialen</i> <i>Umwelt</i> <i>und</i> <i>zu</i> <i>anderen</i> <i>Institutionen</i>
Ebene von Sozialverwaltung bzw. Sozialdienst: <i>(Mesoebene)</i>	3. <i>Organisation/ en bzw. organisationale Ebene</i> 4. <i>Professionale Ebene und Sozialberufe</i>	
Individuen bzw. Bürger als Leistungsbezieher und andere Adressaten <i>(Mikroebene)</i>	5. <i>Interaktionen und Kontaktmuster</i>	

Neben den hergeleiteten sechs Ebenen nimmt die *Steuerungsebene*, die in gewisser Weise „quer“ alle sechs Ebenen berührt, für die Ausgestaltung sozialer Interventionen eine wichtige Bedeutung ein. Die Programme und Strategien einer „Verwaltungsmodernisierung“ und das Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“ stehen in allen sechs genannten institutionentheoretischen Ebenen zumeist in direktem Bezug zur Steuerungsebene. Am Beispiel der Diskussion um die Instrumente des New Public Management bzw. um das Modell einer „Neuen Steuerung“ in der deutschen Sozialverwaltung (KGST 1995) lassen sich diese Zusammenhänge und Einflüsse später noch genauer aufzeigen. Welche Bedeutung allerdings innerhalb der sechs institutionentheoretisch definierten Ebenen dann genau der Steuerungsebene für die Gestalt sozialer Interventionen zukommt und inwieweit dadurch auch die institutionellen Arrangements geprägt werden, wird erst erkennbar, wenn die sechs Kategorien in der Steuerungsperspektive *und* in der Interventionsperspektive gleichermaßen Berücksichtigung finden.

Zusammenfassend sei noch angemerkt, dass sich auch der *Wandel von wohlfahrtsstaatlichen Institutionen*, anhand der hier genannten sechs Ebenen bzw. Strukturmerkmale genauer und systematisch untersuchen lässt. Selbst in Studien zum

Wandel des Wohlfahrtsstaates und seiner Institutionen bleiben der zu Grunde liegende Institutionenbegriff und die Variablen bzw. Kategorien, an denen ein Wandel gemessen und erkennbar wird, oft unklar. Ausnahmen bilden nach den bisherigen Analysen vor allem der allgemeine institutionentheoretische Ansatz von Lepsius (1990) und eine direkt auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und seiner Institutionen bezogene Studie von Rieger (1992) sowie die institutionentheoretisch geleitete historische Studie von Roth (1999). Dabei liegt der Schwerpunkt bisheriger Analysen vor allem auf den Ebenen der Leitbilder, der Institutionalisierung von Normen und Regeln, sowie auf konflikt- und machttheoretische Fragestellungen. Die professionelle, interaktionale und relationale Ebene, sowie entsprechende Institutionalisierungen und ein insoweit „messbarer“ Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen wurden bisher tendenziell vernachlässigt. Dies ist bezogen auf den Gegenstand der Sozialhilfe vor dem Hintergrund neuerer Organisations- und Steuerungsformen, veränderter sozialberuflicher Handlungsformen sowie unter Berücksichtigung der Befunde der dynamischen Armutsforschung und der Individualisierungsthese zu den Mustern des Bewältigungshandelns von Armutskarrieren kritisch zu sehen.⁷⁷ Vor allem mangelt es an institutionenbezogenen empirischen Daten und Befunden.

Im Ergebnis lässt sich mit einem Befund von Junge (1996: 728) auch feststellen, dass der Status des Institutionenbegriffs in der Soziologie vor allem im aktuellen Zusammenhang von gesellschaftlicher Modernisierung und im Kontext der Individualisierungsthese bisher nicht hinreichend geklärt ist. Zutreffend ist der Stand der theoretischen Debatte demnach folgendermaßen zusammenzufassen:

„Im Rahmen der Entfaltung der Individualisierungsthese fand bisher keine explizite Auseinandersetzung mit der Institutionentheorie statt. Das ist nicht unproblematisch, weil die Individualisierungsthese auf eine neue Konzeption des Verhältnisses von Individuum und Institution zielt.“⁷⁸

Die „Modernisierung“ des öffentlichen Sektors und das Leitbild einer „aktivierenden Sozialpolitik“ zielen in wesentlichen Bereichen auf die von Junge soziologisch angesprochene *neue Konzeption im Verhältnis von Individuum und Institution*. Allerdings ist dieses Verhältnis nicht bzw. nicht ausschließlich situativ oder punktuell zu sehen, sondern dynamisch und insoweit lebenslauftheoretisch zu betrachten. Diese neue Konzeption lässt sich institutionentheoretisch möglicherweise in allen sechs zuvor entwickelten Kategorien erkennen und für die jeweils damit verbundenen Formen und Muster sozialer Interventionen herausarbeiten. Empirisch müsste

⁷⁷ Zit. Junge (1996: 738). Zur Individualisierungsthese vgl. grundlegend Beck (1986). Zur dynamischen Armutsforschung vgl. zusammenfassend Leisering/Leibfried (1999).

⁷⁸ Von Junge (1996) wird explizit eine Klärung des Begriffs der Institution im Kontext theoretischer Fragen vorgenommen, die sich aus der Individualisierungsthese von Beck (1986) ergeben.

demnach diese „neue Konzeption im Verhältnis von Individuum und Institution“ für die Sozialhilfe und Sozialverwaltung vor allem in der interaktionalen, professionalen und der relationalen Ebene in den neueren Programmen und in einer veränderten Sozialhilfepraxis sowohl auf der Ebene des Zentralstaates wie in den Kommunen seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre genauer zu ermitteln sein.

Insoweit zielt die vorliegende Untersuchung zur Sozialhilfe theoretisch und empirisch auf zentrale und aktuelle soziologische Fragestellungen. Anschließend an die These und die Befunde zur Individualisierung sozialer Probleme und ihrer institutionellen Risikobearbeitung lässt sich auch am Beispiel der Sozialhilfe eine *theoretische Lücke* zwischen den institutionentheoretischen Grundlagen und Kategorien einerseits und den interventionstheoretischen und auf Individualisierungsprozesse, Lebenslagen und Lebensläufe sowie auf das Bewältigungshandeln der Individuen bezogenen Ansätzen andererseits erkennen. Dieses Theoriedefizit wurde von Junge (1996) genauer thematisiert. Institutionen werden zum einen als *Handlungsregulation durch wohlfahrtsstaatliche Steuerungsmechanismen* verstanden und zum anderen wird *Reflexivität* als ein Element moderner Gesellschaften und darüber selbst als „Institution“ definiert. Der Institutionenbegriff wird so nicht nur „unschärfer“. Er ist nach Junge (1996: 744) zudem *subjekttheoretisch* erst noch genauer „aufzuladen“. Ergänzen lässt sich weitergehend, dass der Institutionenbegriff und die Institutionentheorie auch *interventionstheoretisch* und *lebenslauftheoretisch* erst noch zu erweitern sind.

Wohlfahrtsstaatliche Institutionen sind direkt oder indirekt auf eine Regulierung von Lebensverhältnissen und Lebensläufen bezogen und rahmen diese gewissermaßen kontinuierlich. Dies geschieht allerdings in unterschiedlichen Formen und in unterschiedlicher Intensität. Die aufgezeigte Theorielücke zwischen Institutionentheorie und Handlungstheorie ist zuletzt insofern weiter geschlossen worden, als der lebenslauftheoretische Ansatz mit Beiträgen zur Steuerung Wohlfahrtsstaatlicher Risikobearbeitung verbunden wurde.⁷⁹ So nennt beispielsweise Leisering (1998) in diesem Zusammenhang „*ältere kollektive Institutionen*“, die von einer *direktiven Handlungssteuerung* geprägt sind, und unterscheidet diese von „*neuere*“, als „*sekundär*“ bezeichneten Institutionen, die bereits von Beck (1986) beschrieben wurden. Diese heutigen, sekundären Institutionen „steuern“ soziales Handeln demnach eher *indirekt* – jedoch dabei nicht weniger wirksam.⁸⁰ Der Wohlfahrtsstaat ist also insoweit als Institution zu verstehen, als etwa durch *Rechte und Pflichten*, durch *Organisationen*, Sozialbürokratie, und damit auch durch *Professionen*, sowie durch Sozialleistungen im Rahmen von *Interaktionen* individuelles Handeln der Adressaten

⁷⁹ Vgl. Leisering (1998), Leisering/Leibfried (1999) und Leisering/Müller/Schumann (2001), die stärker lebenslauftheoretisch geleitet die Frage nach dem Wandel von Institutionen behandeln.

⁸⁰ Vgl. Leisering (1998: 66).

direkt oder indirekt beeinflusst und damit „gesteuert“ wird. Dies wiederum geschieht eingebunden in bestimmte institutionelle Relationen, *Relationalitäten* und Arrangements, die national und lokal genauer zu betrachten sind. Es lässt sich ferner beobachten, dass – mit dem Prozess der Individualisierung verbunden – zunehmend auch *Eigenaktivitäten* und *Formen der Selbststeuerung* der Adressaten sozialer Interventionen und Leistungen institutionell „in Rechnung gestellt“ werden bzw. in den Steuerungszielen und Interventionsformen genauer als bisher mit bedacht werden. Dies geschieht *zeit- und verlaufsbezogen* in spezifischen Formen, Mustern und Varianten, wie mit Befunden der dynamischen Armutsforschung bereits erkennbar wurde.

Die im folgenden Kapitel dargestellten theoretischen Grundlagen zu sozialen Interventionen und ihrer Steuerung schließen an die zuvor beschriebenen Zusammenhänge an. Zugriffe, Einflüsse und Effekte des Wohlfahrtsstaates und seiner Einrichtungen auf bzw. bei den Individuen und in ihren Lebensläufen erfolgen in diesem Verständnis weniger *direktiv*, sondern in modernen Gesellschaften *in der Regel* in *non-direktiven* Formen. Der moderne Wohlfahrtsstaat gibt beispielsweise in der Sozialhilfe zwar einerseits normativ-rechtlich starke und genau ausformulierte Handlungsanweisungen und institutionalisierte Erwartungen zur Bewältigung von Armutslagen vor, ebenso erfolgen durch ihn aber vor allem auch „schwache“ und rahmende Strukturierungsleistungen, die individuelle Handlungsmöglichkeiten nicht oder nicht ausschließlich einschränken, sondern ebenso erweitern können. Institutionell werden in diesen Interventionsformen ebenfalls Teilhabechancen eröffnet, allerdings nicht so sehr in einem Sinne, dass direkte Ergebnisse gesteuert werden, so Leisering (1998: 68). Im Effekt werden eher Handlungsoptionen und -fähigkeiten der Individuen erweitert, wobei das Handeln der Individuen durchaus ihnen selbst zugerechnet wird. Die empirische Frage ist, ob und wie genau soziale Interventionen diese theoretisch formulierten Merkmale aufweisen und wie sich ihre Ausgestaltung in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten zeigt.

1.2 Soziale Interventionen – ein theoretisches Konzept zur Entwicklung der Sozialhilfe als aktive personenbezogene soziale Dienstleistung

Nachdem die theoretischen Grundlagen zum Begriff der wohlfahrtsstaatlichen Institution bezogen auf die Sozialhilfe genauer entwickelt wurden und damit erste zentrale Untersuchungskategorien festgelegt sind, werden nun die Interventions-, sowie die Handlungs- und Interaktionsebene genauer theoretisch betrachtet. Als zentral für die Untersuchung erweisen sich dabei der Begriff und das theoretisch bereits entwickelte Konzept der „*sozialpolitischen Intervention*“ bzw. der „*sozialen Inter-*

vention“.⁸¹ Die hierzu vorliegenden theoretischen Grundlagen sind vor allem daraufhin zu untersuchen ob und inwieweit sie vor dem Hintergrund aktueller Reformstrategien und neuer Leitbilder zur Entwicklung einer „aktiven“ Sozialverwaltung und „aktiver“ Sozialdienste beitragen können, und ob und inwieweit in den bisherigen theoretischen Grundlagen auch *personenbezogene* sowie *lebenslaufbezogene* Interventionsformen mit berücksichtigt werden. Bezugspunkt der theoretischen Überlegungen bildet damit die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen zur Entwicklung der Sozialhilfe zu einer „aktiven“ und „personenbezogenen sozialen Dienstleistung“.⁸² Die theoretischen Grundlagen müssen sich somit für eine Analyse zur Sozialhilfe als monetäre *und* persönliche Hilfe eignen. Sie sollten ferner einen Beitrag leisten, um die durch Prozesse einer „Verwaltungsmodernisierung“ und die unter dem Einfluss des Leitbildes einer „aktivierenden Sozialpolitik“ möglicherweise bereits veränderten sozialen Dienste und Leistungen sozialwissenschaftlich erfassen und empirisch untersuchen zu können.

Betrachtet man die Entstehung und den Verwendungszusammenhang des Interventionsbegriffes, so wird erkennbar, dass dieser soziologisch im Sinne von „social interventions“ dem angloamerikanischen Raum entstammt und in der US-amerikanischen sozialwissenschaftlichen Forschung zur Sozialpolitik und vor allem zur Sozialarbeit bereits in den 1960er Jahren verbreitet war und bis heute verbreitet ist.⁸³ Für die *deutsche soziologische Forschung zum Wohlfahrtsstaat* wurden Grundlagen einer Theorie sozialer Interventionen vor allem von Kaufmann (1982) entwickelt.⁸⁴

⁸¹ Zum Begriff der sozialen Intervention vgl. Kaufmann (2002: 107).

⁸² Zu Begriff und Etymologie der *personenbezogenen sozialen Dienstleistung* vgl. vor allem Bauer (2001). Anders als von Bauer (2001: 14), der unter dem Hinweis darauf, dass es sich um einen *bestimmten* begrifflichen Sachverhalt handelt, Soziale Dienstleistungen in der Großschreibung behandelt, wird hier jedoch die Kleinschreibung bevorzugt. Der Sachverhalt und die Bezüge sozialer Dienstleistungen sind – jedenfalls in Deutschland – insofern unbestimmt, als beispielsweise die Sozialhilfe mit ihren Leistungen einer „persönlichen Hilfe“ zwar einerseits unter die „personenbezogenen *sozialen Dienste*“ subsumiert werden kann. Gerade die Leistungen der Sozialhilfe, ähnlich wie Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung, beinhalten aber ebenso tendenziell „unpersönliche“ monetäre Hilfen und Sachleistungen. *Innerhalb* des Leistungssystems der Sozialhilfe oder etwa der Krankenkassen sind die besonderen *personenbezogenen sozialen Dienstleistungen* und *sozialberufliche Handlungsformen integriert* und verbunden organisiert, so etwa Beratung, Vermittlung oder spezialisierte soziale Dienste, wie die Schuldnerberatung, Lebensberatung, Gesundheitsberatung usw. Begrifflich sind diese institutionellen Arrangements und sozialberuflichen Handlungsformen demnach nicht so klar zu typisieren und zu definieren, wie es zunächst scheint. Von einzelnen Autoren wird zudem der allgemeine Begriff der Dienstleistung in theoretischer und analytischer Hinsicht bezogen auf soziale Dienste sogar generell als problematisch gesehen. Vgl. Oevermann (2000).

⁸³ Zu Geschichte und Verwendung des Begriffs „social intervention“ in US-amerikanischen Studien der Sozialpolitik und Sozialarbeit vgl. Loewenberg/Dolgoft (1972: 10).

⁸⁴ Der erste Beitrag von Kaufmann zu den Grundlagen einer Theorie sozialer Interventionen stammt aus 1982. Der Beitrag wurde von Kaufmann (1999 und 2002) theoretisch überarbeitet und aktualisiert. Auch von anderen Autoren, etwa von Leibfried/Tennstedt (1985: 18 u. 76 ff.) wird der Interventions-

Auf diese Grundlagen wird hier vorrangig Bezug genommen. Sie werden genauer auf das Untersuchungsfeld der Sozialhilfe und die Sozialverwaltung übertragen.⁸⁵ Für die *schwedische Forschung zum Wohlfahrtsstaat* findet sich der Begriff sozialer Interventionen etwa bei Rothstein (1994: 94-98). Dieser unterscheidet in einer Klärung des Interventionsbegriffs zwischen *regulierenden* und *interventionistischen* Maßnahmetypen des Wohlfahrtsstaates. Beide Maßnahmetypen können entweder eher *statisch* oder *dynamisch* konzipiert werden, womit erste Bezüge zur Zeit- und Handlungsperspektive angesprochen sind. Diese Bezüge sind zu beachten. Hinsichtlich der Sozialhilfe werden von Rothstein in seiner Untersuchung zur Entwicklung und den Steuerungsmöglichkeiten des schwedischen Wohlfahrtsstaates die *bedürftigkeitsgeprägten Sozialleistungen ausdrücklich als interventionistische Maßnahmen definiert* und nicht den regulierenden Maßnahmen zugeordnet.⁸⁶

Der Interventionsbegriff wurde einerseits sozialwissenschaftlich von Kaufmann (1982) oder auch bezogen auf den schwedischen Wohlfahrtsstaat von Rothstein (1994) in breitere wohlfahrtsstaatliche Zusammenhänge und Bezüge gestellt und entsprechend entwickelt, andererseits ist der Begriff sozialer Interventionen auch im Bereich der Sozialarbeit und sozialer Dienstleistungen sehr verbreitet. Eine genauere Herleitung des Begriffs und Konzepts verbunden mit einer *Übertragung auf die Sozialhilfe* ist bisher weder in Deutschland noch in Schweden vorgenommen worden. Dieses theoretische Defizit ist kurz näher zu betrachten.

Der Begriff und das Konzept der *sozialpolitischen* Intervention wurden in der deutschen Sozialpolitikforschung von Kaufmann (1982) stark eingebunden in steuerungstheoretische Überlegungen entwickelt und war zunächst vor allem auf staatliche Interventionen der Sozialpolitik bezogen. In späteren Beiträgen wird der Interventionsbegriff von Kaufmann (1999 und 2002) weiter gefasst und in den Bezügen offener formuliert, und es wird von „*sozialer Intervention*“ gesprochen. Eine theoretische Unterscheidung der Begriffe der sozialpolitischen und der sozialen

begriff verwendet und beispielsweise hinsichtlich der Trennung von „Arbeiterpolitik“ (Sozialversicherung) und „Armenpolitik“ (Fürsorge/Sozialhilfe) von einer „polaren Struktur“ sozialpolitischer Interventionen gesprochen.

⁸⁵ Der Begriff der sozialen Intervention ist auch in Deutschland verbreiteter als zumeist angenommen. Auffällig ist, dass er in sehr verschiedenen Kontexten der Sozialpolitik, aber auch in anderen Politikbereichen Verwendung findet.

⁸⁶ Neben dem allgemeiner auf den Wohlfahrtsstaat bezogenen Beitrag von Rothstein (1994) findet sich auf die *schwedische Sozialarbeit* bezogen beispielsweise bei Mosesson (1998) eine allgemeine Erläuterung des Interventionsbegriffs. Unter Intervention versteht Mosesson (1998: 239) im Feld der Sozialarbeit relativ offen definiert solche „*Eingriffe oder Einflüsse in das Alltagsleben der Menschen, die sowohl positive Entwicklungen als auch negative Beeinträchtigungen bewirken können*“. Als wichtige Grundvoraussetzungen für Interventionen in der Sozialarbeit nennt er, dass ein Motiv vorliegt, dass bestimmtes Wissen zum Interventionsfeld der eigentlichen Intervention vorausgeht, und dass auch das Handeln und damit die Art der Intervention zeitlich bereits vor der eigentlichen Intervention bestimmt wird.

Intervention erfolgt nicht genauer. Unter Berücksichtigung von Beiträgen zur Abgrenzung zwischen Sozialpolitik und Sozialarbeit lässt sich folgern, dass der Begriff der *sozialen Intervention* wesentlich weiter gefasste Interventionsbereiche und Interventionsebenen im Wohlfahrtsstaat berührt als das mit dem Begriff der *sozialpolitischen* Interventionen gegeben ist. Soziale Interventionen können sowohl die Bereiche der Sozialpolitik als auch die Sozialverwaltung und die Sozialarbeit umfassen.⁸⁷ Mit dem Begriff der sozialen Intervention werden in seinem offeneren Definitions- und Bedeutungszusammenhang zumindest optional auch nicht-staatliche Interventionen einbezogen.⁸⁸

In dieser Untersuchung wird der *soziologische Begriff der sozialen Intervention* verwendet, womit zunächst einmal relativ breit verstanden vielfältige Interventionsformen der Sozialhilfe und ihrer Verwaltung und weiterer Akteure erfassbar sind. So sind neben wohlfahrtsstaatlichen Interventionen auch die *kommunalen* und die *intermediär* erbrachten Leistungen, Dienste und Eingriffe potentiell mit einbezogen, wie sie etwa von der freien Wohlfahrtspflege oder auch von nicht-staatlichen Organisationen bzw. privatrechtlichen Anbietern sozialer Dienstleistungen erbracht werden können. Exemplarisch sind Leistungen und Handlungsformen von Arbeitsvermittlungsagenturen oder Beratungsstellen zu nennen, die theoretisch und analytisch über den Begriff der sozialen Intervention mit erfasst sind. Gerade in dieser analytischen Offenheit kann der Begriff der sozialen Intervention für die international vergleichende Forschung sinnvoll Verwendung finden. So ist es in nur in einem solchen offeneren theoretischen Ansatz auch möglich, den bisher skizzierten wohlfahrts(staats)- und verwaltungskulturellen Unterschieden zwischen Deutschland und Schweden gerecht zu werden. Für *Schweden* ist im Bereich der Sozialhilfe und sozialer Dienste nach bisherigen Studien empirisch ein eher eng gefasstes institutionelles Arrangement in Form nahezu ausschließlich *öffentlich-rechtlich* verfasster *staatlicher und kommunaler* Organisationen, Behörden und Akteure

⁸⁷ Zur Relation von Sozialpolitik und Sozialarbeit vgl. etwa Kaufmann (1972). In seiner überarbeiteten Version des früheren Beitrages (1982) geht Kaufmann (2002: 121) genauer auf die unterschiedlichen Bezüge des Begriffs der sozialen Intervention ein. Danach ist der Begriff wesentlich *soziologisch* zu verstehen. Mit dem Begriff der sozialen Intervention wird zugleich den unterschiedlichen Formen der *sozialarbeiterischen* Intervention im Detail *keine* differenziertere Beachtung geschenkt. Sozialarbeiterische Interventionen können jedoch unter dem Oberbegriff der sozialen Interventionen subsumiert werden.

⁸⁸ Als Beispiel *nicht-staatlicher sozialer Intervention* seien hier *Selbstverpflichtungen* relevanter Akteure zur Lösung oder Bearbeitung sozialer Probleme genannt. So kann beispielsweise eine Selbstverpflichtungen, wie die Empfehlung des Zentralausschusses des Deutschen Kreditgewerbes (ZKA) vom Juni 1995, wonach jedem Sozialhilfebeziehenden auch im Falle einer Überschuldung und bei Kontenpfändungen weiterhin ein Girokonto auf Guthabenbasis und damit die Teilnahme an alltäglichen Wirtschaftsabläufen ermöglicht werden soll, zwar als „soziale Intervention“, jedoch kaum als „wohlfahrtsstaatliche sozialpolitische Intervention“ betrachtet werden. Über Selbstverpflichtungen kann demnach durchaus eine soziale, ökonomische und kulturelle Teilhabe ermöglicht werden, ohne dass es sich dabei direkt um wohlfahrtsstaatlich definierte Teilhaberechte oder Schutzrechte handelt.