

**Project title:** Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat. Chancen und Risiken der kommunalen Sozialhilfereformen (Hilfe zum Lebensunterhalt) unter besonderer Berücksichtigung neuer Informationssysteme  
[The new politics of the local welfare state in Germany – New Public Management and the use of knowledge in the administration of social assistance]

**Principal investigator**  
Prof. Lutz Leisering PhD

**Members of the project team**  
Bernhard Hilker, M.A.  
Frank Berner, Diplom- Soziologe (support of quantitative analysis)  
Katja Krug (student assistant)

**Funded by:**  
Hans-Böckler-Stiftung [Trade Union Foundation]

**Term:** 1998-2001

## **Project Summary**

### Fragestellung:

War die Sozialhilfe lange ein System am Rande des Sozialstaats, über das nur in Fachkreisen diskutiert wurde, so ist sie in den 1980er und endgültig in den 1990er Jahren in das Zentrum der gesellschaftspolitischen Diskussion gerückt. Die Sozialhilfe steht im Blickpunkt, wenn es um die Kostenkrise des Sozialstaates und den „Standort Deutschland“ geht oder um Arbeitsanreize und eine Erneuerung der moralischen Grundlagen unseres Sozialstaates, ein verändertes Verhältnis von Rechten und Pflichten. Zuletzt ist insbesondere die Problematik von Sozialhilfeleistungen für Kinder und Personen mit Migrationshintergrund kontrovers diskutiert worden. In der öffentlichen Debatte erfahren die administrativen Strukturen der Sozialhilfe und deren Veränderung jedoch wenig Aufmerksamkeit. Hier setzt das Projekt an.

Die Studie entwickelt die These, dass in der Zeit 1990-2005 eine tiefgreifende Reform der deutschen Sozialhilfe stattgefunden hat, die lange vor „Hartz IV“ (2005) begann und in der politischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden ist. Der Kern dieser Reform waren die öffentlich weitgehend unbeachteten Reformen der Sozialhilfeverwaltungen auf kommunaler Ebene in den 1990er Jahren sowie die in der Öffentlichkeit als „Hartz IV“ titulierte Gesetzgebung, die in wesentlichen Teilen nur die vorgängigen kommunalen Erfahrungen und Neuerungen bündelte. Die übergreifende These einer Sozialhilfereform 1990-2005 umfasst zwei Teilthesen, von denen die eine den *Grad*, die andere die *Art* des Wandels betrifft.

Die erste Teilthese besagt, dass der Wandel der Sozialhilfe nicht nur gradueller Art ist, sondern tatsächlich eine echte Sozialreform darstellt – einen Policy Change dritter Ordnung, einen „*Paradigmenwechsel*“ gemäß der vielbeachteten Studie des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Peter Hall (1993). Damit ist die These einer Reformunfähigkeit des deutschen Sozialstaats zu relativieren und zu differenzieren. Die zweite Teilthese besagt, dass der Wandel der Sozialhilfe wesentlich eine Veränderung institutioneller Steuerungsarrangements beinhaltet, mithin die Sozialhilfepolitik in diesen Jahren von einer

„Sozialpolitik 1. Ordnung“ in eine „Sozialpolitik 2. Ordnung“ übergang, im Sinne der Begrifflichkeit von Franz-Xaver Kaufmann (1998). Sozialpolitik 2. Ordnung zielt nicht direkt auf die Bearbeitung sozialer Problemlagen, sondern auf eine Reorganisation der gewachsenen sozialpolitischen Interventionsapparate selbst. Wir schlagen für die Politik der Veränderung von Steuerungsarrangements den Begriff „*Steuerungspolitik*“ vor als eine zentrale Variante von Sozialpolitik 2. Ordnung. Damit ist behauptet, dass im entwickelten, postexpansiven Wohlfahrtsstaat Fragen der Steuerung von Individuen, Organisationen und Interorganisationsbeziehungen gegenüber herkömmlichen Fragen der Leistungspolitik an Gewicht gewinnen. Der Wandel der Steuerungspolitik wurde im Fall von Hartz IV überdeckt durch den aufmerksamkeitssträchtigeren – und tatsächlich einschneidenden – Wandel der Leistungspolitik (also durch ‚negative‘ Sozialpolitik 1. Ordnung) in Form der Herabstufung der Arbeitslosenhilfe zu einer sozialhilfeartigen Leistung.

#### Forschungsdesign:

Die Veränderungen in der lokalen Sozialhilfeverwaltung (Hilfe zum Lebensunterhalt) vor Hartz IV wurden anhand eigener bundesweiter Erhebungen untersucht. Schwerpunkt war die Entwicklung in den 1990er Jahren, unter Berücksichtigung der Anfänge in den 80er Jahren. Im Rahmen der quantitativen Teilstudie wurde im Jahr 2000 ein Fragebogen-Survey aller deutschen Sozialämter (n = 2.132) durchgeführt – der erste und vor der Hartz-Reform letzte seiner Art – während im qualitativen Teil Fallstudien von fünf Sozialhilfeverwaltungen erstellt wurden (Hamburg, Bremen, Landkreis Tübingen, Cottbus, Landkreis Spree-Neiße; 1999/2000). Diese Auswahl umfasst reformaktive wie –passive Kommunen. Diese Erhebung gibt ein historisches Bild der administrativen Strukturen vor den Hartz-Reformen.

Bei den Untersuchungen wurden fünf Reformstränge, die normalerweise getrennt voneinander diskutiert werden, parallel betrachtet und auf Zusammenhänge untersucht. Hierdurch rückte das Gesamt des Modernisierungsprozesses in den Blick. Untersucht wurden: Computerisierung der Sachbearbeitung, Armuts- und Sozialberichterstattung, Neues Steuerungsmodell, Benchmarking und neue Wege in Arbeit. Diese Reformstränge haben unterschiedliche Ursprünge, Anwendungsbereiche und Leitideen, konvergieren aber unter Steuerungsgesichtspunkten.

#### Ergebnisse:

Das übergreifende Ergebnis ist, dass sich die institutionelle und politische Landschaft der lokalen Sozialhilfeverwaltung schon in den 10 Jahren vor Hartz IV grundlegend verändert hat – ein in den auf die Bundes- und Gesetzgebungsebene verengten öffentlichen Debatten zur Sozialhilfe weitgehend ignoriertes ‚verborgener Umbau‘ des Sozialstaats.

Dabei zeigt der Wandel der Sozialhilfe eine Entwicklung zum „Steuerungsstaat“ (Kaufmann) an, in dem Sinne, dass die Sozialämter nicht mehr nur Geld auszahlen, sondern Systeme und Handlungsprämissen steuern. Sozialhilfe zielt nicht mehr nur auf Hilfeerbringung, sondern zunehmend auf die Steuerung der Bedingungen von Hilfe und von Hilfebedürftigkeit. Damit nähert sich die Sozialhilfe dem Bild des „enabling state“, das Neil Gilbert zunächst für die USA (1989) und dann auch für europäische Länder (2002) gezeichnet hat. In

Deutschland hat sich in den 1990er Jahren die Sichtweise durchgesetzt, dass die Sozialhilfe steuerbar ist und nicht nur, wie lange angenommen, passiv auf externe Bedarfslagen reagiert. In drei Dimensionen ist Sozialhilfepolitik vermehrt „Steuerungspolitik“:

- Selbststeuerung: Die Durchsetzung des Neuen Steuerungsmodells zielt auf eine höhere Selbststeuerungskapazität der Sozialämter, mit den drei Aspekten Zielprogrammierung, Handlungskoordination und Wirkungskontrolle.
- Externe Akteursnetze: Vor allem die Hilfen zur Arbeit operieren seit den 1990ern in einem Netzwerk kommunaler, privater und halböffentlicher Akteure. Hierdurch wächst der Sozialhilfeverwaltung die neue Rolle zu, zwischen Akteuren zu koordinieren sowie sogar bestimmte Akteure selbst neu zu schaffen. Hinzu kommt eine überregionale Vernetzung zwischen Sozialhilfeverwaltungen durch Vergleichsringe.
- Klientenverhalten: Aktivierende Politik - ‚neue Wege in den Arbeitsmarkt‘, ‚*welfare to work*‘ - bedeutet systematische Steuerung individuellen Verhaltens im Handlungskontext Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktrelevante Verhaltensparameter werden beeinflusst und zugleich wissenschaftlich mit lokalen Nachfragestrukturen zusammengebracht. Durch diesen Befund wird der in der Literatur verbreitete Befund einer Ausbreitung „aktivierender“ Politik in einem umfassenderen steuerungstheoretischen Kontext verortet.

Ein zentraler Konvergenzpunkt der fünf untersuchten spezifischen Reformstränge (s.o.) ist die institutionalisierte Nutzung von Information und Wissen als Steuerungsressource. Auf breiter Front gibt es eine Bewegung zu einer wissenschaftsbasierten Sozialhilfeverwaltung. Dabei konfliktieren und interagieren sozialwissenschaftliche, sozialtechnologische und betriebswirtschaftliche „Wissenskulturen“.

Die Hartz IV-Gesetzgebung bündelte 2005 zentrale Elemente der kommunalen Steuerungsreformen und vereinheitlichte sie bundesweit. Dies ging einher mit einer – verfassungsrechtlich später als nicht zulässig beurteilten – grundlegenden Veränderung von Steuerungsstrukturen im föderalen Sozialstaat, der Bildung lokaler Organisationseinheiten, (Arbeitsgemeinschaften) die gemeinsam von Bund und Kommunen getragen werden. Die Hartz IV-Gesetzgebung wird in der Studie im Lichte der Theorie des Policy Change (Paradigmenwechsel) von Peter Hall daraufhin untersucht, was sich durch Hartz IV verändert hat und was nicht. Hartz IV markiert tatsächlich einen Paradigmenwechsel der deutschen Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik, jedoch werden einige Aspekte des Wandels in der politischen Debatte über-, andere unterschätzt. Die Analyse der lokalen Politik vor Hartz IV hat beispielsweise gezeigt, dass es schon damals Kooperationsbeziehungen zwischen den Arbeitsämtern (Bund) und den Sozialämtern (Kommunen) gab.

### **Publications:**

Lutz Leisering (2001) Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat. Chancen und Risiken der kommunalen Sozialhilfereformen (Hilfe zum Lebensunterhalt) unter besonderer Berücksichtigung neuer Informationssysteme. Abschlußbericht des Projektes 98-53-4 der Hans-Böckler-Stiftung (mit Bernhard Hilbert u.a.), Ms., Bielefeld

Lutz Leisering (2001) Wissenskulturen im lokalen Sozialstaat. Wissen als Steuerungsressource in der Reform der kommunalen Sozialhilfeverwaltung. In: Heiner Brülle und Claus Reis (Hrsg.), Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Sozialberichterstattung, Controlling, Benchmarking, Casemanagement, Neuwied: Luchterhand, S. 19-34

Frank Berner und Lutz Leisering (2003) Sozialreform „von unten“. Neue Wissenssysteme in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung – Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge 83: 186-193