

Franz-Xaver Kaufmann/Siegfried Schneider

## ***Modelleinrichtungen – ein Instrument für experimentelle Reformverfahren in der Sozialpolitik?***

● In zunehmendem Maße erfährt der in den letzten Jahren immer häufiger in der politischen Praxis auftauchende Begriff des Modells seine Kritik. So kritisiert beispielsweise der zur Erarbeitung grundlegender Vorstellungen über Inhalt und Begriff moderner Jugendhilfe eingesetzte Ausschuß des Bundesjugendkuratoriums in seinem im Herbst 1974 veröffentlichten Beratungsergebnis, »daß der Modellbegriff immer dann angewandt wird, wenn ein Sachverhalt nicht hinreichend geklärt, eine öffentliche Förderung sonst nicht möglich oder eine tiefgreifende Änderung von Bedingungen und Organisationsstrukturen nicht gewollt wurde, obwohl die Notwendigkeit dazu deutlich ist. Modelle haben in diesem Zusammenhang eine Alibi-Funktion für die Vertagung von Reformen (1)«.

Obwohl als Situationsbeschreibung sicherlich zutreffend, greift die hier geäußerte Kritik unseres Erachtens zu kurz. Dies nicht zuletzt deshalb, weil das Gutachten zwar Innovationen in der Jugendhilfe fordert, aber die Bedingungen solcher Innovationen nicht in ausreichendem Maße problematisiert. Die möglichen und tatsächlichen Wirkungen der Modelleinrichtungen werden nur von ihrem zu beobachtenden Ergebnis in der Praxis her problematisiert und nicht von den strukturellen Bedingungen her, die im politisch-administrativen Bereich aufzusuchen sind. Mit anderen Worten: Weniger die prinzipielle Eignung von Modelleinrichtungen zur Initiierung und Implementation von Reformen in der Sozialarbeit erscheint uns fragwürdig, als die derzeitige politisch-administrative Handhabung und Kennzeichnung des Instrumentes selbst im Rahmen der Förderungspraxis durch Bund und Länder.

Bevor wir im einzelnen unsere These begründen, soll der Begriff »Modelleinrichtung« definiert und sein Stellenwert in der Sozialarbeit im Rahmen eines übergreifenden sozialpolitischen Konzeptes aufgezeigt werden.

### ● *Zur Definitionsproblematik des Begriffs Modelleinrichtung*

Allgemein meint Modell das »Muster«, den »Entwurf«, das »Vorbild«, die »gedankliche Konstruktion« (2). Demgegenüber findet der Modellbegriff in den Wissenschaften zwar eine bestimmte, aber auch unterschiedliche Verwendung: Er dient hauptsächlich zur Kennzeichnung vereinfachter Abbilder der Wirklichkeit, in denen nur die aufgrund bestimmter theoretischer Selektionskriterien als besonders wichtig angesehenen Eigenschaften eines Gegenstandsbereiches im Sinne eines reinen Typus konstruiert und vorgestellt werden. Zur Kennzeichnung der im Bereich von Sozialarbeit vorfindbaren Modelle erscheinen diese Definitionen weder hin – noch ausreichend, wobei es allerdings – wie die Literaturlage ausweist – schwerfällt, hier den Begriff »Modell« überhaupt in einem einheitlichen und eindeutig gemeinten Sinn auszumachen. Die inflationär anmutende Verwendung des Begriffes Modelleinrichtung in der Praxisliteratur weist als spezifische Differenz lediglich das gemeinsame Merkmal einer diffus verstandenen »Neuartigkeit« aus. Insgesamt zeichnet sich ab, daß alles, was heute im Praxisfeld der Sozialarbeit bzw. Sozialpolitik irgendwie »neu« ist, der Tendenz nach als »Modell« bezeichnet wird.

Geht man im Bemühen um eine präzisere Definition des Begriffes Modelleinrichtung von den ihnen zugrundeliegenden »praktischen Theorien« aus, d. h. insbesondere von den Annahmen der Initiatoren über die mit Modelleinrichtungen beabsichtigten Wirkungsweisen, den spezifischen Eigenarten, durch die sie sich von ähnlichen, konventionellen Einrichtungen unterscheiden sollen, so ändert sich dieses Bild nur unwesentlich. Die in den praktischen Theorien enthaltenen Annahmen beziehen sich in der Regel entweder auf die Organisation der Modelleinrichtung – insbesondere die Art ihrer Leistungserbringung –, auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Zielgrup-

pen oder auf die Auswirkungen in Bezug auf einen bestimmten Handlungsbereich.

Eine Analyse gesammelter Materialien über Modelleinrichtungen läßt fünf Typen von Annahmen über Eigenschaften und Funktionen der Modelleinrichtung feststellen:

1. Modelleinrichtungen dienen als Feldexperiment zur Entwicklung von Reformkonzepten und strukturellen Alternativen. Aufgrund dieser Konzeption werden beispielsweise verschiedene Modellprogramme zur Vorbereitung politischer (gesetzgeberischer) Entscheidungen durchgeführt.

2. Modelleinrichtungen verwirklichen Reformkonzepte, etwa Projekte der Neuordnung der örtlichen sozialen Dienste oder der Gemeinwesenarbeit.

3. Modelleinrichtungen machen Erfahrungen »stellvertretend« für einen ganzen Bereich sozialer Dienste.

4. Modelleinrichtungen vermögen eine bestimmte Art sozialer Dienste effektiver als normale Einrichtungen zu erbringen. Sie sind deshalb – im umgangssprachlichen Sinne – »vorbildlich«.

5. Modelleinrichtungen erbringen als Erste ihrer Art innerhalb eines Bereiches bisher nicht erbrachte Leistungen. Sie werden Modell genannt aufgrund ihrer Einzigartigkeit oder Neuheit.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß mit der unbestimmten Fassung des Modellbegriffs unbestimmte Zielsetzungen und Wirkungsabsichten auf Seiten der Initiatoren einhergehen. Weder wird der Umstand problematisiert, daß in Modelleinrichtungen gemachte Erfahrungen wegen der räumlichen, finanziellen und personellen Privilegierung nicht ohne weiteres auf »normale« Einrichtungen zu übertragen sind, noch finden sich Ansätze zu einer systematischen Erfahrungsgewinnung und Erfolgskontrolle von Modelleinrichtungen. Lediglich bei den vom Bund bzw. von den Ländern initiierten Förderprogrammen im Elementarbereich lassen sich wissenschaftlich begleitete und evaluierte Modelle in Form organisatorisch fixierter Kooperation von Wissenschaft und Praxis ausmachen. Ansonsten findet sich ein weites Spektrum von Ansätzen der Erfolgs- und Erfahrungskontrolle, das von der Supervision durch beteiligte Praktiker über aktenmäßige Aufarbeitung bis zum Verzicht auf jede systematische Auswertung

und Kontrolle reicht. Man könnte vermuten, daß die Rationalität der Erfahrungsgewinnung und Erfolgskontrolle, etwa in Form wissenschaftlicher Evaluation, eine Funktion des Umfanges der finanziellen Förderung von Modelleinrichtungen und damit ihrer Trägerschaft ist. Aber selbst in groß angelegten Modellprogrammen (beispielsweise Tagesmütterprojekt oder Sozialstationen) wird der Modellcharakter nicht definiert, er bleibt im Unklaren.

Unsere Untersuchungen legen die Vermutung nahe, daß mangels einer definitiven Festlegung, was Modelleinrichtungen sind bzw. welche Funktion sie erfüllen sollen, sie meist faktisch, nicht unbedingt der Intention nach, als Instrument direkter oder indirekter politischer Intervention des Bundes bzw. der Länder auf die Kommune und ihre Sozialpolitik gehandhabt werden. Die hier angedeutete politische Instrumentalität der Modelleinrichtungen durch Bund und Länder tritt noch deutlicher in den Vordergrund, wenn wir die Förderungspraxis und die sie legitimierenden Rechtsgrundlagen – hier des Bundes – in unsere Überlegungen mit einbeziehen.



#### *»Modelleinrichtungen« als politischer Begriff*

Relativ unvermittelt tauchen etwa Mitte der 60er Jahre die Begriffe »Modell«, »Modellvorhaben«, »Modelleinrichtung« im politischen Sprachgebrauch auf. Woher sie kommen, läßt sich mit Sicherheit nicht ausmachen. Der Begriff »Modellvorhaben« taucht im Bundeshaushalt 1965 für den Bereich des Bundesministeriums Bau(3) auf und hält in der Folge auch in anderen Bundesressorts Einzug (4). Nachdem 1969 die Expansion des Begriffes »Modellvorhaben« als Legitimationsfigur für die Gewährung von Bundesmitteln voll einsetzt, wobei als möglicher Faktor die der zweiten Finanzreform vorangegangenen Erörterungen über das Verhältnis von Bundes- und Länderkompetenzen gewirkt haben mögen, ist der Bereich der Modellvorhaben (5) in der Folgezeit nahezu unübersehbar geworden.

In der noch näher zu erläuternden Auseinandersetzung um das Verhältnis von Bundes- und Länderkompetenzen im Bereich zu erfüllender Gemeinschaftsaufgaben scheint sich in jüngster Zeit eine

gewisse Klärung dahingehend abzuzeichnen, daß der Bund Modelleinrichtungen nur noch dann fördern kann, wenn es sich entweder um überregionale oder aber um ressorteigene Aufgaben handelt. Dabei scheint sich folgendes Prinzip durchzusetzen: Modelleinrichtungen mit überregionaler Bedeutung können sozusagen definitionsgemäß nicht mit kommunalen Trägern vereinbart werden; hier treten also regelmäßig private Träger, insbesondere die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als Zuwendungsnehmer auf. Bei ressorteigenen Aufgaben fällt dagegen diese Verpflichtung weg. Hier können auch die Kommunen als Träger von Modelleinrichtungen auftreten (z. B. Modell Gesundheitsamt Marburg). Die Beteiligung der Länder wird offensichtlich unterschiedlich gehandhabt, wie auch die primäre Initiative zur Schaffung von Modelleinrichtungen bald vom Bund, bald von den Ländern, bald von den Kommunen oder den freien Trägern ausgeht. So konnten wir in einer von uns Ende 1974 durchgeführten Pilotstudie (6) im Bereich der Jugend-, Gesundheits- und Sozialämter auf die Frage, von wem die Initiative beantragter (und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch realisierbarer) Modelleinrichtungen ausging, feststellen, daß die Kommunen bzw. Landkreise zu 41 % initiativ geworden waren, an zweiter Stelle mit 26 % die potentiellen Träger der Modelleinrichtungen, an dritter Stelle mit 17 % Bürgerinitiativen u. a. und mit 16 % schließlich Bund und Länder als Initiatoren der Förderprogramme. (94 Nennungen = 100 %) Dieses Ergebnis stützt die in den Bundesministerien verbreitete Klage, daß die Initiative allzu selten von ihnen ausgehen könne, da sie mit Anträgen überhäuft würden und daher von sich aus nicht imstande seien, ein klares Programm zu verfolgen. Hier soll die Kopplung von Modellförderung und wissenschaftlicher Begleituntersuchung Abhilfe schaffen – doch zu wessen Nutzen?

Förderprogramme für Modelleinrichtungen kommen zwar vorrangig durch Verwaltungsinitiativen zustande, doch entspricht dem Begriff »Modelleinrichtung« – so können wir feststellen – kein expliziter, das Verwaltungshandeln steuernder Sinn. Auf die Frage nach den dieses Handeln legitimierenden gesetzlichen Grundlagen ist die Antwort nicht ohne Reiz: Rechtsgrundlage für die vom Bund (und auch von den Ländern) initi-

ierten und durchgeführten Modellprogramme sind in der Regel die Haushaltsbeschlüsse des Bundestages bzw. der Länderparlamente, nicht aber eine spezielle gesetzliche Grundlage. Das nähere Vorgehen wird bestenfalls durch Verwaltungsvorschriften geregelt. Das heißt, die Modellförderungspraxis stellt sich als eine Form des »Verwaltungshandelns im gesetzesfreien Raum« (7) dar. Eine sogenannte Verwaltungsvereinbarung, die die rechtlichen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern hier klären könnte, ist bisher nicht zustande gekommen. Das hat zur Folge, daß die Modellinitiativen nicht nur zwischen den einzelnen Ressorts, sondern auch zwischen Bund und Länder unkoordiniert verlaufen.

Dem Bund ist es über die mit Auflagen versehene Bezuschussung (8) von Modelleinrichtungen im Rahmen der Förderprogramme somit möglich, vor allem in den grauen Zonen sogenannter Gemeinschaftsaufgaben »direkt wirksam« zu werden und damit faktisch seine Kompetenzen gegenüber den Ländern auszuweiten.

Ebenso können natürlich auch die Länder über ihre Vergaberichtlinien von Mitteln für Modelleinrichtungen Einfluß auf die Kommunen nehmen, auf einen Bereich also, für den sonst keine Weisungs- und Einflußbefugnisse des Bundes und der Länder gegeben sind.

Bereits im Jahre 1966 hat die Kommission für die Finanzreform eine Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Länder in Form einer Verwaltungsvereinbarung (9) – durch die für Bund und Länder gleichermaßen bindendes Recht entstehen würde – vorgeschlagen. Damit sollten vor allem die »im Bereich der sogenannten gesetzesfreien Verwaltung bestehenden Unsicherheiten der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, die die politischen und finanziellen Beziehungen innerhalb des Bundesstaates mit unfruchtbaren Auseinandersetzungen belasten«, beseitigt werden. Dieses sogenannte »Flurbereinigungsabkommen« ist jedoch bis heute nicht zustande gekommen (10). Wie vermutet werden kann, nicht von ungefähr, da eine Einigung über die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Ländern eine Klärung der sachlichen und rechtlichen Probleme voraussetzen würde, die aber, weil Kompetenzfragen letztlich Machtfragen darstellen, verwaltungsintern nicht zu lösen sind (11).

Da bisher diese Verwaltungsvereinbarung, mit der »eine klare Abgrenzung von Bundesaufgaben, Länderaufgaben und gemeinschaftlichen Aufgaben und die Beendigung der unsystematischen Förderung der verschiedensten Aufgaben in den Haushalten des Bundes und der Länder« (12) gewährleistet wäre, nicht existiert, kann vermutet werden, daß Modellförderungsprogramme zu einem bevorzugten Instrument der Fondwirtschaft des Bundes geworden sind. Da der Begriff Modelleinrichtung diffus ist, die zuständigen Ressorts jedoch heute zusätzlich zum Nachweis der sachlichen Notwendigkeit einer Modellförderungsmaßnahme den besonderen »Modellcharakter« zum Kriterium der Förderungswürdigkeit erheben, erlangt der Bund einen breiten Interpretations- und Entscheidungsspielraum, welche Maßnahmen er fördern will. Hieraus erklärt sich die politische Brisanz des Instrumentes Modelleinrichtung: zwar stellt die sich neuerdings durchsetzende und schon oben erwähnte Tendenz, nur noch Modellmaßnahmen in Verbindung mit einem wissenschaftlichen Begleitprogramm zu fördern bereits einen gewissen Fortschritt dar, es ist allerdings noch nicht abzusehen, inwieweit diese Auflage im Sinne eines rationalen Einsatzes des Instrumentes oder bloßen Legitimation von Entscheidungen eingesetzt wird.

Außer aus der vorwiegend politisch definierten Förderungspraxis von Modelleinrichtungen ergibt sich noch aus einem anderen Grund Unbehagen bei den Zuwendungsnehmern: dem der – in der Regel auf drei Jahre – befristeten Bezuschussung von Modelleinrichtungen. Nicht wenige Kommunen werden die Möglichkeit über bezuschußte Modelleinrichtungen das Angebot sozialer Dienste auf der kommunalen Ebene zu erhöhen, aufgreifen. Läuft das Förderungsprogramm jedoch aus, sind die einsetzenden Folgeprobleme für die kommunalen Haushalte oft eine erhebliche finanzielle Belastung, die allzuleicht in eine politische umschlagen kann.

Das bisher Gesagte zur Definitionslage und Förderungspraxis von Modelleinrichtungen läßt die Frage berechtigt erscheinen, ob und inwieweit Modellmaßnahmen überhaupt ein sinnvolles Instrument für die Entwicklung einer rationaleren Sozialpolitik im allgemeinen und einer

effektiveren Sozialarbeit im speziellen Sinne sein können.

Wir meinen, sie können es nicht nur, sondern es besteht aus noch näher zu erläuternden Gründen eine geradezu sachliche Notwendigkeit für die Weiterentwicklung von Modellprogrammen – allerdings unter Zugrundelegung einer Zielsetzung, die Modelleinrichtungen normativ als experimentelle Reformverfahren zur Rationalisierung und Leistungssteigerung gesellschaftspolitischer Praxis ausweist. Eine Realisierung dieser normativen Funktionen setzt jedoch voraus, daß die politisch-administrativen Instanzen mehr als bisher die Folgen, Grenzen und Bedingungen eines wirkungsvollen Einsatzes von Modelleinrichtungen reflektieren und Konsequenzen für die derzeitige Förderungspraxis ziehen. Dies kann u. E. nicht geschehen, ohne daß nicht auch ein tradiertes Verständnis über Träger und Funktion von Sozialpolitik und Sozialarbeit neu überdacht und revidiert wird.



#### *Modelleinrichtungen und kommunale Sozialpolitik*

Unabhängig davon, ob die Initiative für Modelleinrichtungen vom Bunde, von den Ländern, von Bürgerinitiativen, freien Trägern oder den Kommunen ausgeht, werden sie – aus der Perspektive der Benutzer – Bestandteil der kommunalen oder regionalen Infrastruktur. Selbst dort, wo gezielt überregionale Einzugsgebiete angestrebt werden, sind spezifische regionale und lokale Effekte zu erwarten. Mit anderen Worten: Wirkungen von Modelleinrichtungen werden sich – wie auch die der Sozialpolitik überhaupt – vor allem auf der lokalen oder regionalen Ebene niederschlagen. Auf einer Ebene also, die, abgesehen von der stärker an einer Lösung der »sozialen Frage« orientierten älteren sozialpolitischen Literatur heute in der sozialpolitischen und staats-theoretischen Literatur kaum thematisiert wird. In dieser wird noch weitgehend die Auffassung vertreten, daß Sozialpolitik eine »Funktion des Staates« sei, wobei überhaupt nicht reflektiert wird, daß die Bundesrepublik ein föderatives Staatsgebilde ist und daß zudem das Grundgesetz in Artikel 28 den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Ge-

setze zuspricht. Der ganz überwiegende Teil der sozialwissenschaftlichen Planungsdiskussion der letzten Jahre vernachlässigt diese grundlegenden rechtlichen Sachverhalte und geht – wie auch die traditionelle Sozialpolitiklehre – implizit von der Vorstellung eines einheitlichen Staatssubjekts aus, welches nur für zentralistisch organisierte Staaten wie z. B. Frankreich zutrifft. Ohne daß dies in der Regel ausdrücklich betont wird, wird als dieses einheitliche Handlungssubjekt dann der *Bund* angesehen und so der Begriff des Staates verdinglicht (13).

Das Problem des Verhältnisses der verschiedenen Träger von Sozialpolitik wurde bisher in der Vergangenheit nur implizit unter der Formel des Verhältnisses von Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege thematisiert (14). Diese Formel unterstellt eine Art Wesensunterschied von Sozialpolitik und Sozialarbeit bzw. Wohlfahrtspflege, die ihren realen Grund in der unterschiedlichen Trägerschaft dessen besitzt, was im gesellschaftlichen Sprachgebrauch heute als ›Sozialpolitik‹ und ›Sozialarbeit‹ bezeichnet wird. Mit dieser Unterscheidung wird gleichzeitig eine unterschiedliche Zweckorientierung verbunden: Sozialpolitik soll es demzufolge mit der Erbringung genereller Leistungen zu tun haben, deren Umfang in der Regel gesetzlich festgelegt ist. Sozialarbeit dagegen soll individualisierende Hilfe leisten, ihre Leistungen können demzufolge nur der Art, nicht jedoch dem Umfang nach gesetzlich festgelegt werden.

Eine solche Unterscheidung kann jedoch wissenschaftlich nicht befriedigen. Sie setzt einen reduzierten Begriff der Sozialpolitik voraus, die dann im wesentlichen auf den Bereich der sozialen Sicherung beschränkt wird. Die in der sozialpolitischen Diskussion der 50er und 60er Jahre dominierende Gliederung der Sozialpolitik in ›Versicherung, Versorgung und Fürsorge‹ (15) gibt diesem Bewußtsein plastisch Ausdruck. Erst in den letzten Jahren tritt die gesellschaftspolitische Dimension der Sozialpolitik, die der älteren Sozialpolitiklehre bis zum ersten Weltkrieg durchaus geläufig war, wieder ins Bewußtsein von Wissenschaft und Praxis, allerdings mit einer veränderten Blickrichtung: Ging es damals im wesentlichen um die ›Lösung der Arbeiterfrage‹, so steht heute im Vordergrund des Interesses die Verbesserung der

Lebensqualität und die zunehmende Erkenntnis einer notwendigen Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen, um »die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« (Art. 72, Abs. 2 Ziff. 3 GG) zu gewährleisten. In dem Maße, als erkannt wird, daß Sozialpolitik nicht ausschließlich Einkommensumverteilungspolitik sein kann, sondern daß eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bürger nur durch eine ›aktive Sozialpolitik‹, d. h. durch kollektive Leistungen, insbesondere eine Verbesserung der Infrastruktur und der sozialen Dienste erreicht werden kann, wird Sozialpolitik zur die gesellschaftlichen Verhältnisse gestaltenden Politik, die ein unmittelbares Tätigwerden der öffentlichen Hand erfordert (16).

Damit wird jedoch das die Dichotomie von Sozialpolitik und Sozialarbeit legitimierende Argument der unterschiedlichen Zweckbestimmung, dem schon in der Vergangenheit nur eine scheinbare Trennschärfe zukam, offensichtlich obsolet: Im Bereich der sozialen Dienste, die häufig auch von Sozialleistungsträgern übernommen werden (z. B. Rehabilitation), geht es ebenfalls um individualisierende Leistungen, ohne daß diese sinnvollerweise noch dem Begriff der Sozialarbeit (Jugend-, Gesundheits-, Sozialhilfe) allein zugeordnet werden könnten. Sozialarbeit muß als eine bestimmte Form sozialpolitischer Aktivität des Staates und der freien Träger verstanden werden. Die Verwirklichung einer derartigen ›aktiven‹ oder ›gesellschaftsgestaltenden‹ Sozialpolitik stößt jedoch auf charakteristische Schwierigkeiten, auf strukturell bedingte Widersprüche.

1. Kollektive Sozialleistungen müssen bürgernah erbracht werden, vor allem dann, wenn man den Grundgedanken der Sozialpolitik, den sozialen Ausgleich, die Verbesserung der Lebenslage der sozial schwachen Schichten ernst nimmt. Sie müssen insbesondere denjenigen Bürgern leicht zugänglich sein, die infolge geringerer Schulbildung, verwaltungsferner Berufstätigkeit, ungünstiger finanzieller Verhältnisse und darüberhinaus bestimmter gesellschaftlicher Diskriminierung wenig mobil sind, kaum einen Überblick über die ihnen zustehenden Rechte und die vorhandenen Dienste besitzen und durch eine Vielzahl weiterer Faktoren im Umgang mit öffentlichen Einrichtungen benachteiligt sind. Unter dem

Gesichtspunkt der Bürgerinteressen und der normativen Intentionen des sozialpolitischen Handelns ist somit eine möglichst weitgehende Dezentralisierung der sozialen Dienste bei gleichzeitig flächendeckender (u. U. jedoch gleichzeitig nach Zielgruppen differenzierender) Versorgung anzustreben.

2. Die Dynamik des in der Bundesrepublik bestehenden privatkapitalistischen Wirtschaftssystems führt tendenziell zu wachsenden Disparitäten der regionalen und lokalen Entwicklung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet. Daraus resultiert eine unterschiedliche Kapazität zur Daseinsvorsorge bereits auf Länderebene und noch stärker auf der Ebene der Kommunen und Kommunalverbände.

Diese Kapazitätsunterschiede liegen zumindest auf zwei Dimensionen, nämlich

a) im finanziellen Bereich: unterschiedliche Wirtschaftskraft führt zu unterschiedlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte,

b) hinsichtlich der Fähigkeit der jeweiligen Verwaltungseinheiten, Innovationen im sozialen Bereich zu initiieren und zu implementieren.

Dieses ist keineswegs nur eine Frage der Finanzen, sondern darüberhinaus eine Frage der Kapazität und der Qualifikation der betreffenden Verwaltungseinheiten. Dabei scheint ein empirischer Zusammenhang zwischen der finanziellen Kapazität und der innovatorischen Kapazität von Verwaltungseinheiten plausibel.

3. Die zunehmende Interdependenz der Lebensbereiche und ein wachsender Druck der Öffentlichkeit auf Vereinheitlichung der rechtlichen und sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik führen dazu, daß an den Bund die Erwartungen auf wachsende sozialgestaltende Einflußnahme und zur vermehrten Ausschöpfung der Rechte zur konkurrierenden Gesetzgebung herangetragen wird. In dem Maße, als sich das politische Interesse auf die Bundesebene konzentriert, wächst die Neigung der Bundesministerien, sei es auf dem Wege der Gesetzgebung, sei es im Bereich gesetzfreier Verwaltungstätigkeit, die Initiative in Bereichen zu ergreifen, in denen eine verbreitete Unterversorgung öffentlich festgestellt wird. Dies geschah bereits in den 60er Jahren im Bereich der Bildungspolitik, die Wissenschafts- und Hochschulpolitik ist gefolgt, und seit kur-

zem läßt sich dieselbe Tendenz im Bereich der Sozialpolitik beobachten.

Die gesellschaftsgestaltende Sozialpolitik steht also vor dem Dilemma, daß die öffentliche Meinung eine höhere Handlungskompetenz bei den zentralen Instanzen vermutet und von ihnen ein entsprechendes Tätigwerden erwartet, daß jedoch gleichzeitig die angestrebte Realisierung einer verbesserten Daseinsvorsorge nur auf dezentrale Weise möglich ist. Diese Problematik ist zudem unter den Bedingungen eines gegliederten Staatswesens und einer die vorhandenen Disparitäten tendenziell verstärkenden Wirtschaftsdynamik zu lösen.

Dabei ist jedoch noch ein weiterer Gesichtspunkt zu berücksichtigen: Je stärker sich die zentralen Instanzen engagieren, je mehr Bereiche des Handelns der Länder durch bundesstaatliches Handeln geregelt werden, desto geringer werden die Möglichkeiten der Länder, aus eigener Initiative wirksam zu werden und Prioritäten zu setzen, da ein immer größer werdender Anteil ihres Haushaltsvolumens durch Aufgaben beansprucht wird, die sie nur in Abstimmung mit dem Bund oder in Ausführung von Bundesgesetzen wahrnehmen können. Dasselbe gilt, mit den nötigen Abänderungen, für das Verhältnis von Ländern und Kommunen. Von daher erklärt sich die in jüngster Zeit immer stärker betonte Forderung nach einem kooperativen Föderalismus, der eine Bewältigung der hier skizzierten Probleme nicht mehr so sehr auf dem Wege über die Abgrenzung von Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sucht, sondern durch eine verbesserte Koordination über gemeinsame Planung. (17) Gegenüber der verfassungsrechtlichen Diskussion, die diesen Problemkreis bisher vor allem aufgearbeitet hat, muß im vorliegenden Zusammenhang die eigenständige Problematik der kommunalen Leistungsverwaltung hervorgehoben werden. (18) Bezogen auf das Problem der ›Sozialpolitik vor Ort‹ ist es eine durchaus offene Frage, ob diese eher durch eine Verstärkung der Bundeskompetenzen oder der Länderkompetenzen gefördert werden kann. Entscheidend ist insbesondere, daß die Kapazität und die Fähigkeit der Kommunen und Gemeindeverbände zur Planung, Koordination und Verbesserung der sozialen Dienste auf der regio-

nalen und lokalen Ebene verstärkt wird, ein Problem, das neuerdings unter dem Begriff ›Sozialplanung‹ zunächst eher noch programmatisch denn pragmatisch zur Sprache gebracht wird.

Gröttrup (19) stellt dieses Problem in einen theoretischen Rahmen, indem er den Bereich der Leistungsverwaltung analytisch in die Funktion der Lenkungsverwaltung und der Versorgungsverwaltung unterteilt. Die Kommunen haben nicht nur die Aufgabe, ihre Bürger über eigene Leistungen zu versorgen, sondern darüberhinaus im Rahmen ihrer Planungsziele Dritte zu einem bestimmten Verhalten zu motivieren. Angesichts des wachsenden Umfangs notwendiger sozialer Dienste tritt damit die Lenkungs-funktion auch für diejenigen Dienste in den Vordergrund, die von freien Trägern getragen werden. Allerdings scheint uns auch die bisherige Diskussion um ›Sozialplanung‹ insofern zu kurz zu greifen, als hier wiederum nur die örtliche Ebene als Bezugspunkt gesehen wird. Das eigentlich entscheidende Problem ist die Verzahnung der sozialpolitischen Aktivitäten auf den unterschiedlichen Ebenen staatlichen Handelns.

Unabhängig vom Interesse, das dem Instrument der Modelleinrichtungen an sich entgegenzubringen ist, erweist sich somit das Instrument der Modelleinrichtung als exemplarischer Fall einer die verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns einbeziehenden ›gesellschaftsgestaltenden Sozialpolitik‹. Es stellt eine neue Form staatlicher Politik dar, in der das Problem der Koordination und Kooperation unterschiedlicher Ebenen staatlichen Handelns außerhalb des Bereiches der Gesetzgebung zu leisten versucht wird. Damit stellt sich auch hier die Frage, für wen Modelleinrichtungen ein ›Instrument‹ sind – und zu welchem Zweck.

Die mit dem Instrument ›Modelleinrichtung‹ in Zusammenhang stehenden institutionellen Implikationen im politisch-praktischen Handlungskontext staatlicher Entscheidungsträger sind schließlich um einen wichtigen Gesichtspunkt zu erweitern: ein erheblicher Teil, wenn nicht die Mehrzahl der Modelleinrichtungen werden nicht von den Kommunen, sondern von freien Trägern übernommen und geführt. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden.

1. In vielen Fällen übernehmen die freien Träger Modelleinrichtungen im Rahmen von Förderprogrammen des Bundes und der Länder. Sie sind damit unter systematischen Gesichtspunkten den kommunalen Modelleinrichtungen gleichzustellen.

2. In zahlreichen Gebieten haben sich die freien Wohlfahrtsverbände bzw. ihnen zugehöriger Träger entschlossen, ›Maßnahmen mit Modellcharakter‹ in eigener Regie und außerhalb staatlicher Förderungsprogramme zu initiieren und durchzuführen. Häufig werden sie dabei von privaten Stiftungen unterstützt.

Unter dem nachfolgend erörterten Gesichtspunkt experimenteller Reformen sind diese Maßnahmen mit Modellcharakter den Modelleinrichtungen im Rahmen staatlicher Förderprogramme funktional äquivalent, obwohl von staatlicher Seite offensichtlich großer Wert auf die Abgrenzung gelegt wird. So bestimmt beispielsweise § 15 des Kindergartengesetzes des Landes NRW, daß im Sinne dieses Gesetzes ein Kindergarten nur dann als Modell anzusehen sei, »wenn er vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales ausdrücklich zum Modellkindergarten erklärt worden ist«. In den Erläuterungen dieses Gesetzes heißt es dann weiter: »Versuche, die ein Träger aus eigener Veranlassung oder auf Veranlassung des Jugendamtes oder eines wissenschaftlichen Institutes in eigener Verantwortung durchführt, begründen ohne besondere Zulassung des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales nicht Eigenschaften eines Modellkindergartens und können somit auch nicht von der besonderen Förderungsmöglichkeit . . . Gebrauch machen«. Beispiele dieser und anderer Art lassen deutlich werden, daß die Erklärung bzw. Definition zur Modelleinrichtung durch staatliche Instanzen »für den Träger im wesentlichen nur die Bedeutung (hat), daß auf seinen Antrag hin die zusätzlichen angemessenen Betriebskosten . . . vom Land bis zur vollen Höhe übernommen werden können« (20). Eine inhaltliche Bestimmung der mit dem Modell verfolgten Innovation, wie auch ihr expliziter Begründungszusammenhang, verbleibt somit weitestgehend im Vagen.

Aus der Perspektive des Bundes sprechen nicht nur rechtliche Gründe dafür, sich der freien und parastaatlichen Trä-

ger zur Förderung von Modelleinrichtungen zu bedienen. Angesichts der latenten Bund-Länder-Rivalität erscheint es unkomplizierter, Modelleinrichtungen bei Institutionen zu plazieren, die der Länderaufsicht nicht unterstehen. Zudem sind die freien Träger auch von der Kontrolle durch die kommunalen Vertretungen weitgehend unabhängig, so daß es hier leichter erscheint, Initiativen in Gang zu setzen.

Aus der Perspektive der Kommunen stellt sich dieser Sachverhalt allerdings anders dar: Wie im Gesamtbereich der Aktivitäten der freien Träger ergibt sich auch für die Modelleinrichtungen das Problem einer Koordination der Initiativen der Kommune und der freien Träger im Hinblick auf eine bestmögliche und vor allem ausgewogene Versorgung mit sozialen Diensten. Dies scheint eines der Kernprobleme zu sein, die unter dem Begriff ›Sozialplanung‹ gefaßt werden, denn ein Bedürfnis nach Planung ergibt sich in der Regel erst, wenn eine gewisse Masse zur Disposition steht, die geordnet und damit zweckmäßig eingesetzt werden soll. Nur wo Ressourcen zu verteilen sind oder die bisherige Ressourcenverteilung problematisiert wird, kann sinnvoll geplant werden. Insofern provoziert die Vielzahl der Modellinitiativen von der Makroebene her geradezu das Problem ›Sozialplanung‹.

### ● *Modelleinrichtungen als Instrument experimenteller Reformen*

Die aufgezeigte Fülle der sich aus der gegenwärtigen Modellförderungspraxis abzeichnenden Probleme darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß den Modelleinrichtungen im Bereich der Sozialpolitik in dem Maße wachsende instrumentelle Bedeutung zukommen wird, als die durch Umverteilungsmaßnahmen und Maßnahmen der sozialen Sicherung gedeckten ökonomischen Grundbedürfnisse politisch abgesättigt erscheinen, und im engeren Sinne soziale Bedürfnisse – nach Erziehung, Bildung, Gesundheit und sozialer Teilhabe – in den Vordergrund treten. Die Befriedigung dieser Bedürfnisse kann mittels staatlicher Maßnahmen nicht mehr über die privaten Haushalte in unmittelbar zufließende Geldleistungen gefördert werden, sondern nur über ›kol-

lektive Leistungen‹, d. h. im wesentlichen über eine Ausweitung und Verbesserung sozialer Dienste. Die konkrete Natur der durch die Wertbegriffe Erziehung, Bildung, Gesundheit und soziale Teilhabe allgemein formulierten Bedürfnis- oder Problemlagen ist zudem variabel (nach Regionen und sozialen Schichten) und im Zuge gesellschaftlicher Entwicklung wandelbar, so daß die Probleme mit den Methoden traditioneller Sozialpolitik nicht mehr ohne weiteres gelöst werden können.

Das heißt aber, daß die operativen Ziele der Sozialpolitik und damit auch Sozialarbeit flexibler gesetzt werden müssen und dieser zu fordernden größeren Zielflexibilität eine erhöhte Strukturflexibilität der Administration sozialer Leistungen zu entsprechen hat. Die gesellschaftlich vermittelten Bedürfnisse, die sich in Erwartungshaltungen sozialer Gruppen niederschlagen, lassen daher in ihrer Variabilität und Wandelbarkeit ein erhöhtes Reaktionspotential der Sozialpolitik und Sozialarbeit betreibenden Instanzen notwendig erscheinen. Hierzu bedarf es in zunehmenden Maße institutionalisierter Formen der Informationsgewinnung und der systematischen Erfahrungsverarbeitung.

In diesem Problemzusammenhang kann u. E. dem Instrument der Modelleinrichtung – verstanden als experimentelle Reformverfahren zur Rationalisierung und Effektivierung gesellschaftspolitischer Praxis – eine zentrale und vergleichsweise auch wirtschaftliche Bedeutung zukommen.

In der Behandlung und Aufarbeitung sozialer Problemlagen war und ist die stärker instrumentell ausgerichtete Sozialpolitik an den durch Strukturbedingungen vorgegebenen Rahmen institutionell gebunden. Diesen zu durchbrechen, ist bisher der Sozialarbeit, weil ihr mehr Handlungsalternativen zur Verfügung stehen (21) am ehesten gelungen, obwohl auch hier administrativ definierte Ziele als Strukturbedingung den Handlungsspielraum zunehmend einengen. Um eine funktional angemessene, d. h. wirksame und an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger ausgerichtete Behandlung sozialer Problemlagen durch sozialpolitische Maßnahmen erreichen zu können, sind daher im Sinne der oben skizzierten Strukturflexibilität innovative Impulse notwendig, die jedoch bisher aufgrund

der institutionalisierten Bedingungen in der Sozialpolitik nur schwer zu leisten sind. Unseres Erachtens sind nun derartige Innovationen in struktureller (Organisationsbedingungen) wie auch prozessualer Hinsicht (Zieldimension) mit dem Instrument ›Modelleinrichtung‹ und zwar in Form experimenteller Reformvorhaben grundsätzlich möglich.

Wenn in der gegenwärtigen Praxis der Modellförderung implizit davon ausgegangen wird, daß mittels der Modelleinrichtung »Erfahrungen« gesammelt werden sollen, so scheint damit auf den ersten Blick eine wesentliche Voraussetzung für Innovation gegeben zu sein, nämlich die systematische Analyse jener Faktoren oder Situationen, auf die hin mit dem Instrument ›Modelleinrichtung‹ als einem neuen Verfahren und einer neuen Technik adäquat eingewirkt werden soll. Inwieweit die gemachten Erfahrungen gesicherte Informationen darstellen – wovon u. a. der Wirkungsgrad des Instrumentes auf die definierte Problemlage, die Adäquanz der eingesetzten Mittel wie auch die Effektivität der von der Sozialpolitik zu erbringenden Transformationsleistung abhängt – bestimmt sich nach dem Grad ihrer Verlässlichkeit und auch ihrer Generalisierbarkeit, d. h., es bedarf letztlich wissenschaftlicher Methoden, um den Prozeß der Informationsgewinnung zu kontrollieren und zu systematisieren.

Diese Forderung bezieht sich auf drei unterschiedliche Ebenen:

1. auf die Ebene der Initiierung von Modelleinrichtungen, d. h. wer entscheidet mit welchen Zielsetzungen auf der Grundlage welcher Informationen über die Standards innovativen sozialpolitischen Handelns und welche Mittel stehen für deren Durchsetzung zur Verfügung?

2. auf die Gruppe der Leistungsnutznier oder Handlungsadressaten als Adoptoren des über die Modelleinrichtung induzierten ›Wandels‹;

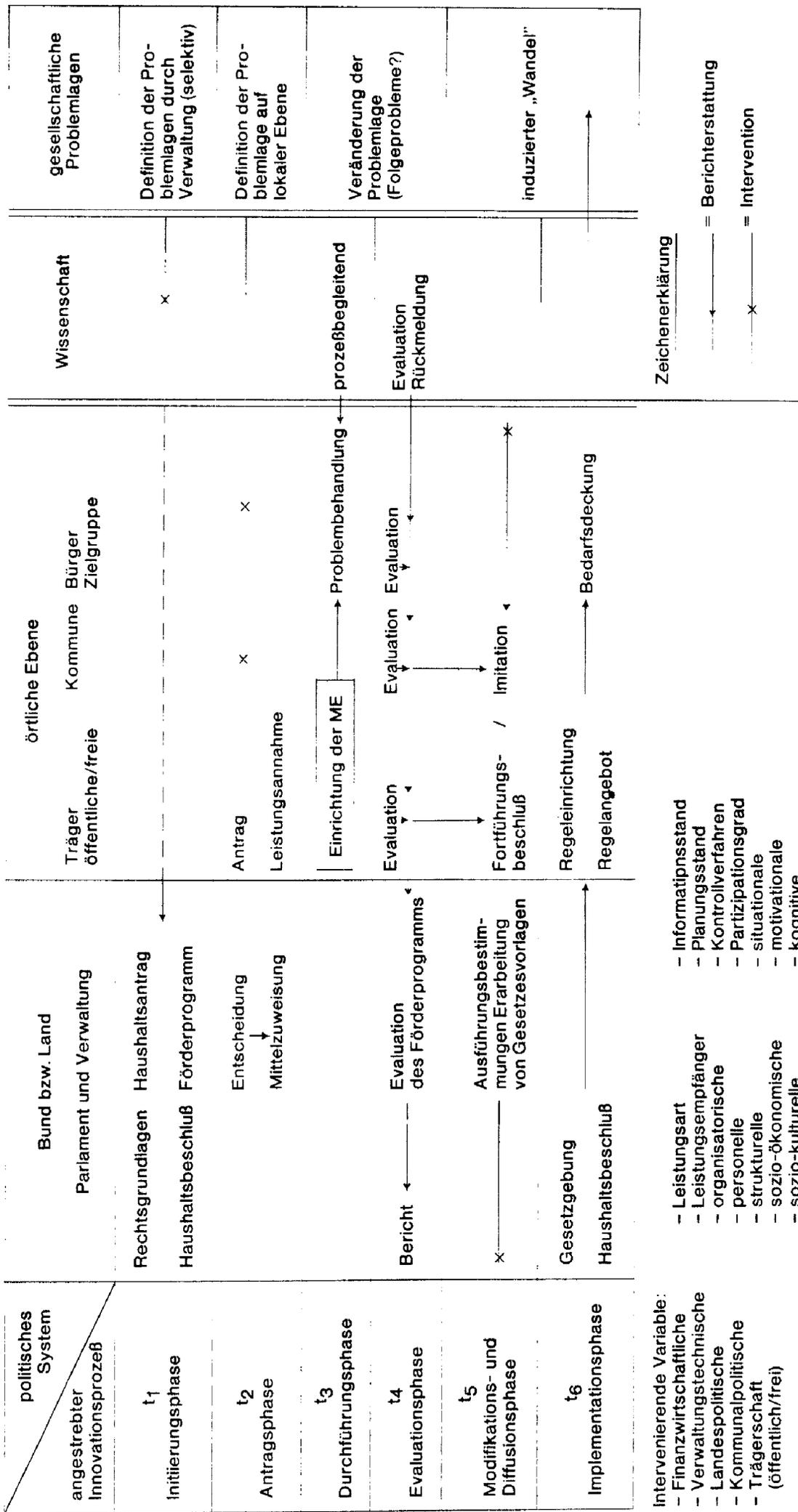
3. auf die Organisation der Modelleinrichtungen unter dem Aspekt der Umsetzung von sozialpolitischen Zielsetzungen in Struktur und Prozeß unter dem Gesichtspunkt der Innovationstransformation auf die Gruppe der Leistungsnutznier oder Betroffenen. Dabei muß die Zielsetzung kommunaler Sozialpolitik sowie die Ausstattung der Kommune mit

kollektiven Leistungen als intervenierende Variable Berücksichtigung finden.

Alle diese drei Ebenen stehen insoweit in einem interdependenten Zusammenhang, als die Wirkungsmöglichkeiten von Modelleinrichtungen je nach Programm, Zielgruppe und Informations-, Selektions-, Planungs- und Kontrollverfahren der leistungs anbietenden Organisation variabel sind. Insbesondere variieren die Aufnahmefähigkeit und die Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen in Abhängigkeit vom sozialen und ökonomischen Status der gesamten Zielgruppe. Daraus ergibt sich, daß auch auf der sozialpolitischen ›Makroebene‹ die in jeder Konzeption von Modellförderungsprogrammen enthaltenen Grundannahmen explizit gemacht werden müssen, da sie im weitesten Sinne den Rahmen bilden, innerhalb dessen die einzelne Modelleinrichtung ihren sozialpolitischen Stellenwert erhält, und in dessen Kontext sie allein analysierbar und hinsichtlich ihrer Effektivität bewertbar erscheint. Mit anderen Worten heißt dies, daß der allgemeine sozialpolitische Rahmen, innerhalb dessen Modelleinrichtungen eine bestimmte Funktion haben sollen, theoretisch wie auch methodisch mitthematisiert werden muß.

Diese Einbeziehung des konzeptionellen sozialpolitischen Rahmens und seine Thematisierung sind auch noch aus einem anderen Grund wichtig. Wenn den Modelleinrichtungen eine Innovationsfunktion angesonnen wird, bedarf es – um nicht der Gefahr zu unterliegen, daß jede Veränderung in den organisatorischen sozialpolitischen Gegebenheiten oder jede Veränderung der sozialpolitischen Leistungen als Innovation und jede Innovation auch als Verbesserung im Sinne einer output-Erhöhung definiert wird – eines Bezugsrahmens, von dem aus Veränderungen, die als Innovation extern definiert worden sind, bewertet werden können. Die Notwendigkeit einer flexiblen, auf Innovation ausgerichteten Sozialpolitik selbst läßt sich mit der Überlegung begründen, daß die zunehmende Differenzierung der Bedürfnisse auf der Mikroebene und der Wandel sozialer Problemlagen auf der Makroebene zur Folge haben, daß sich soziale Wirklichkeit sehr heterogen darstellt und wir heute nicht mehr in einem unmittelbaren Zugriff imstande sind, das sozialpolitisch »Richtige« zu tun.

Übersicht  
Idealtypischer Verlauf sozialpolitischer Innovationen durch Modelleinrichtungen



Damit zeigt sich auch, daß die traditionelle Sozialpolitik als Veranstaltung genereller Maßnahmen zur »sozialen Sicherung« heute nicht mehr ausreicht, um die im Zuge gesellschaftlichen Wandels zusätzlich auftretenden differenzierten Bedürfnisse abzudecken. Hieraus läßt sich die Notwendigkeit einer schnelleren Modifizierbarkeit sozialpolitischer Maßnahmen ableiten, als dies mit der traditionellen Verfahrensweise sozialpolitischer Gesetzgebung bisher möglich war. Denn die Kommunikationswege zwischen den tatsächlichen Leistungsnutznießern bzw. der Zielgruppe und den politischen Instanzen sind unter den gegebenen strukturellen Bedingungen zu lang und die Information zu selektiv, als daß sich hieraus rationale und generalisierbare Handlungsmaßstäbe für eine gesellschaftsgestaltende Sozialpolitik ableiten ließen. Benötigt werden daher Zwischenformen politischen Handelns und empirischer Informationsgewinnung, die es den Entscheidungsgremien und Trägern der Sozialpolitik ermöglichen, mit einem beschränkten Aufwand an Ressourcen relativ generalisierbare Erfahrungen und Erkenntnisse zu gewinnen. Von ihrer instrumentalen Funktion her wird damit den Modelleinrichtungen eine zweifache innovative Wirkung angesprochen: Einerseits sollen sie durch den gesellschaftlichen Wandel produzierte zusätzliche Bedürfnislagen auf der Seite der Zielgruppen abdecken und andererseits eine Rückmeldung des Grades und Umfangs der durch sie ausgelösten innovativen Wirkungen an das politische System gewährleisten.

Um den komplexen Zusammenhang aufzuzeigen, innerhalb dessen Modelleinrichtungen als Instrument experimenteller Reformen unter den von uns getroffenen Annahmen stehen, sei abschließend ein in idealtypischer Weise ablaufender Prozeß sozialpolitischer Innovation durch Modelleinrichtungen schematisch dargestellt (vgl. Übersicht). Dabei mußte, um die wichtigsten Aspekte eines solchen Ablaufes zu verdeutlichen, von stark vereinfachenden Annahmen ausgegangen werden.

1. Die unserer Übersicht zugrundeliegende zentrale Annahme lautet: Modelleinrichtungen sind ein sozialpolitisches Instrument, mittels dessen in rationaler und gesellschaftsgestaltender Absicht

soziale Problemlagen beeinflußt werden sollen. Mit anderen Worten heißt dies, es werden Innovationsprozesse (im Schema die Phasen  $t_1$  bis  $t_n$ ) mit dem Ziel einer positiven gesellschaftlichen Veränderung angestrebt. In diesem von uns gemeinten Sinn hat der Begriff Innovation einen doppelten Sinn: Einerseits meint Innovation das Ziel eines sozialpolitischen Handelns, andererseits aber auch das Mittel, wodurch das Ziel erreicht werden soll. Da sich in modernen Gesellschaften Informationen und die Verbreitung und Annahme von Neuerungen weitgehend über Organisationen (strukturierte Kanäle) vollziehen, bedarf es also erst einer innerorganisatorischen Innovation, um externe Veränderungen der materiellen Bedingungen und eine erhöhte Rezeptionsfähigkeit von Einstellungs- bzw. Verhaltensänderungen bei der Zielgruppe zu erreichen. Die organisatorische Innovation bezieht sich nicht nur auf die Errichtung der Modelleinrichtung selbst, sondern setzt häufig Strukturveränderungen in den an diesem Innovationsprozeß beteiligten Organisationen voraus.

2. Um Modelleinrichtungen zu einem Instrument effektiver gesellschaftsgestaltender Sozialpolitik werden zu lassen, reicht es offensichtlich nicht aus, daß der Gesetzgeber allein über eine erhöhte finanzielle Ausstattung der Förderprogramme die Ausweitung von Modelleinrichtungen ermöglicht. Diesem quantitativen Aspekt vorgelagert ist vielmehr ein stärker qualitativer Gesichtspunkt, nämlich das vom politischen Träger sozialpolitischer Maßnahmen eingesetzte Analyse- und Definitionspotential zur Bestimmung gesellschaftlicher Problemlagen. Wenn ein Förderprogramm initiiert werden soll, so ist seine Effektivität nur dann zu beurteilen, wenn die das Problem definierenden Daten umfassend und verläßlich vorliegen. Es muß davon ausgegangen werden, daß die Funktionalität des Instrumentes Modelleinrichtung (im Sinne seiner Zielgerichtetheit) unmittelbar von den in das Förderprogramm eingegangenen Informationen abhängt. Dadurch wird erst eine konkrete Zieldefinition als Voraussetzung späterer Evaluation möglich. Sobald es sich um die Analyse komplexer Problemlagen handelt – und soziale Probleme dürften in der Regel komplex sein – ist ein verläßliches Informationssystem die Voraussetzung für kontrollierbare Strategien. Sol-

len Ressourcen nicht unter Unsicherheit eingesetzt, die sozialpolitischen Interventionen nicht zufällig erfolgen, bedarf es deshalb bereits in der Definitionsphase gesellschaftlicher Problemlagen einer Interventionsmöglichkeit durch das System Wissenschaft – nicht zum Zwecke der wissenschaftlichen Legitimation politischer Zielsetzungen, sondern zum Zwecke der Absicherung eines optimalen Einsatzes von Mitteln.

3. Auch wenn die administrativen Voraussetzungen und die zur Verfügung stehenden Informationen optimal sind, ergibt sich in der Durchführungsphase ( $t_3$ ) ein weiteres Problem, das sich aus der Tatsache ableiten läßt, daß Modelleinrichtungen in der Regel Organisationen im soziologischen Sinne sind. Sie sind daher imstande, eigene Zielsetzungen zu entwickeln, die mit denjenigen des Förderprogrammes nicht notwendig im Einklang stehen. In vielen Fällen ist die Entwicklung einer eigenen Strategie durch die Modelleinrichtung auch unerläßliche Voraussetzung für die Realisierung der angestrebten Zwecke im konkreten lokalen Bereich, dessen spezifische Bedingungen durch die übergeordneten Instanzen nicht antizipierbar sind.

Die Organisation Modelleinrichtung erscheint im Planungsprozeß somit als Ressource von hoher Komplexität, deren ziel- oder nicht-zielkonformes Handeln (gerade weil sie in direktem Kontakt mit der Zielgruppe steht) von entscheidender Bedeutung für die Effizienz des Förderprogrammes und die Aufnahmebereitschaft der Zielgruppe ist. Von daher ist plausibel, die Evaluation ( $t_4$ ) auf der örtlichen Ebene nicht auf Modelleinrichtungen selbst zu beschränken, sondern die Zielgruppe, die Kommune und den Träger der Einrichtung mit einzubeziehen. Erst aufgrund der so über Rückkopplungsprozesse gewonnenen Informationen erscheint es sinnvoll, auf der Ebene des übergreifenden politischen Systems Förderprogramme zu modifizieren und auszuwerten ( $t_5$ ), woran sich im Falle einer bewährten und politisch realisierbaren Lösung die Implementationsphase ( $t_6$ ) anschließen kann.

#### Anmerkungen:

1 Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.), Grundlegende Vorstellungen über Inhalt und

Begriff moderner Jugendhilfe, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 13, Stuttgart 1974, S. 163.

2 Vgl. Brockhaus Enzyklopädie Bd. 12, S. 678.

3 Unter Kapitel 2502 Titel 571 des Bundeshaushalts 1965 heißt es: »Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern unter Berücksichtigung raumordnerischer Zielsetzungen im Rahmen der Zweckbindung des § 20 Abs. 1 des 2. Wohnungsbaugesetzes«.

4 So wurden aus dem Haushaltstitel des Bundesgesundheitsministeriums »überregionale Einrichtungen der medizinischen Rehabilitation und Prävention« angesichts des Übermaßes an Mittelanforderungen zunehmend nur noch Vorhaben gefördert, »die Modellcharakter haben«.

5 Hinsichtlich des Sprachgebrauchs und der Handhabung des Instruments »Modelleinrichtung« ist aufschlußreich, daß die Erläuterungen der Haushaltspläne bald von »Modelleinrichtungen«, bald von »Modellprogrammen«, bald von »Modellversuchen«, bald von »Einrichtungen mit Modellcharakter« sprechen.

6 Die Pilotstudie dient der Vorbereitung eines Forschungsprojektes zur Analyse der Bedeutung von Modelleinrichtungen für die örtliche Sozialpolitik. Um einen möglichst vollständigen Überblick über die Modelleinrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Kommunen zu erhalten, haben wir uns 1974 mit einem Fragebogen an die Gesundheits-, Jugend-, und Sozialämter in der Bundesrepublik gewandt. Insgesamt verschickt wurden 913 Fragebogen. Bis Ende März 1975 betrug der Rücklauf 47 %. Da die Auswertung fortgesetzt wird, wären wir für Informationen aus jenen Ämtern, die uns noch nicht geantwortet haben, dankbar. Fragebogen können bei den Verfassern angefordert werden.

7 Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, Ziff. 45 (sogenanntes Troeger-Gutachten).

8 Das Problem wird unter dem Begriff der »Fondswirtschaft« abgehandelt. Vgl. Kommission für die Finanzreform,

- a. a. O., Ziff. 44 ff., sowie ausführlicher: Martin Bullinger, Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, in: Die öffentliche Verwaltung, 23. Jg. (1970), S. 769 ff.
- 9 Vgl. Kommission für die Finanzreform, a. a. O., Ziff. 81.
- 10 Es existiert lediglich der Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern vom 24. 3. 1971, der nach mündlichen Auskünften von Seiten des Bundes als Handlungsmaxime zur Abgrenzung der Bundeskompetenzen angesehen wird.
- 11 Ähnlich Siegfried Marnitz, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974, S. 36 ff.
- 12 Vgl. Marnitz, a. a. O., S. 28.
- 13 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Dieter Grunow, Friedhart Hegner, Soziologische Probleme publikumsorientierten Verwaltungshandelns, in: Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages, Enke-Verlag, Stuttgart (im Druck).
- 14 Vgl. hierzu zusammenfassend Franz-Xaver Kaufmann, Zum Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik, in: Hans-Uwe Otto / Siegfried Schneider (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Neuwied und Berlin 1973, 1. Halbband S. 87 ff.
- 15 So zuerst im Beschluß des deutschen Bundestages vom 21. 2. 1952 über die Errichtung des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen.
- 16 Vgl. vor allem Hans-Peter Widmaier, Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen. In: Zur Problematik der Sozialinvestition, Hrsg. von Horst Sanman, Berlin 1970, S. 9 ff.
- 17 Vgl. Marnitz, a. a. O., besonders S. 178 ff.
- 18 Vgl. hierzu Hendrik Gröttrup: Die kommunale Leistungsverwaltung – Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 37, Stuttgart 1973.
- 19 Vgl. Gröttrup, a. a. O., S. 89 ff.
- 20 Vgl. Abschnitt 6 der Erläuterungen zum Kindergartengesetz Nordrhein-Westfalen.
- 21 Joachim Matthes, Individualisierende oder strukturbezogene Sozialarbeit? – Thesen zum Ansatz und zur Organisation der Sozialarbeit, in: Neue Praxis, Heft 2/1972, S. 250 ff.

Verf.: Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann, Dr. Siegfried Schneider, Universität Bielefeld, Projektgruppe Wirkungsanalysen der Sozialpolitik, 48 Bielefeld 1, Ellerstr. 39

Jürgen Schwalbe

## ***Methodologische Überlegungen zu einer neuen Bestimmung des Begriffes »Spiel« und erste Auswirkungen für die Praxis***

*»Die wahre Theorie muß innerhalb konkreter Zustände und an bestehenden Verhältnissen klargemacht und entwickelt werden!« (Marx 1842)*

● Unmittelbaren Anlaß zu diesen Überlegungen gaben die Erfahrungen auf der Segeberger Tagung 1974 über Spiel – Begriff und Erscheinungsweisen: Während der Tagung machte sich ein leichtes Unbehagen gegenüber den definitiven Versuchen breit, die zunächst nicht mehr leisten konnten als mehr oder weniger wissenschaftsimmanente Begriffe im Umkreis von ›Spiel‹ zu nennen, klärend zu variieren oder zu verteidigen, wobei der Begriff ›Spiel‹ selbst als ›naturgegeben‹ angenommen wurde. Kriterien zu seiner inhaltlichen Füllung blieben meist sehr allgemein; in diesem Zusammenhang entstand bei den Teilnehmern eine gewisse Verwirrung. Es kristallisierte sich jedoch – und das war das Anregende an dieser Tagung – die Fragwürdigkeit dieser mehr subjektivistischen Versuche heraus; mehrere Diskussionsbeiträge ließen das deutlich werden, wobei sich vor allem eine Skepsis