

Innovative Politik im Einflußbereich verbandlicher Wohlfahrtspflege –

am Beispiel der Kindergartenreform in NRW*

STEFAN DOMSCHEIT/FRANZ-XAVER KAUFMANN/MARION KÜHN

PROBLEMSTELLUNG

Es ist naheliegend, daß die auf Politikberatung angelegte Implementationsforschung vor allem die Gründe für das „Mißlingen“ von Reformen bzw. für „Vollzugsdefizite“ herauszuarbeiten versucht. Welcher Politiker will schon von der Wissenschaft wissen, warum sein Handeln erfolgreich war! Dennoch verdienen auch „erfolgreiche“ Reformen, daß man sich mit ihnen beschäftigt, vor allem dann, wenn triftige Argumente einen gegenteiligen Verlauf hätten erwarten lassen können. Ein solcher Fall ist Gegenstand dieses Aufsatzes.

In ihrer Zielsetzung darf man die Kindergartenreform als eines der bislang ehrgeizigsten Vorhaben staatlicher Bildungspolitik bezeichnen. Es ging darum, einen primär auf die Bewahrung von Kleinkindern eingestellten Dienstleistungsbereich innerhalb nur weniger Jahre zu einem qualifizierten Träger vorschulischer „Bildungsarbeit“ umzuwandeln. Zu bewältigen waren dabei vor allem folgende Schwierigkeiten:

- Die Infrastruktur dieses Dienstleistungssektors wies erhebliche Defizite auf.
- Den Kindergartensektor dominierten „gesellschaftliche“ Leistungsträger, deren pädagogische Arbeit gemäß dem „Subsidiaritätsprinzip“ nicht der Weisungshoheit des Staates untersteht.

Diesen und anderen Schwierigkeiten zum Trotz kommt der heutige Leistungsstandard im Kindergartensektor den bildungspolitischen Zielsetzungen der Reform bereits recht nahe, obwohl in NRW die traditionellen „Freiräume“ gesellschaftlicher Dienstleistungsproduktion im wesentlichen erhalten blieben.

Die Gründe für diesen reformpolitischen Erfolg sollen im Rahmen dieses Beitrags herausgearbeitet werden. Als Bezugspunkte unserer Argumentationen dienen die folgenden Thesen:

- Die Reform entsprang einem bildungspolitischen „Krisenbewußtsein“ des Staates und weiter Teile der Öffentlichkeit. Aus diesem Grund trafen die Ziele der Kindergartenreform von vornherein auf einen relativ hohen Grad an Konsensbereitschaft zwischen den maßgeblichen Akteuren (vgl. Scharpf 1976:51). Außerdem legitimierte (und for-

cierte) die damalige Situation die Konzeptualisierung und Realisierung von komplexen und kostenintensiven Problemlösungsstrategien.

- Obwohl das „Subsidiaritätsprinzip“ die Möglichkeiten des Staates, steuernd in die Leistungserbringung des sozialen Dienstleistungssektors einzugreifen von vornherein begrenzt, haben sich in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden funktional-äquivalente Regelungsformen herausgebildet, die sich bei entsprechendem Innovationsdruck als sehr effizient erweisen.

Gerade weil die nordrhein-westfälische Kindergartenreform die Regulierbarkeit eines formal gestaltungsautonomen Dienstleistungssektors über ein recht komplexes Konstrukt staatlich-verbandlicher Zusammenarbeit („multizentraler Regelung“¹) veranschaulicht, ist sie von implementationstheoretischem Interesse.

DIE AUSGANGSLAGE DER KINDERGARTENREFORM

Bis in die sechziger Jahre hinein schienen weder Bund noch Länder geneigt, in die Entwicklung des Kindergartenwesens „steuernd“ einzugreifen. Im Rückgriff auf die Strukturprinzipien der Weimarer Zeit² hatte man die institutionalisierte Kleinkinderziehung nach dem Krieg erneut³ in den Aufgabenbereich gesellschaftlicher Leistungsträger (vorwiegend der Kirchen) überführt und deren Ausbau weitestgehend gesellschaftlichen Selbstregulierungsprozessen überlassen. Dieser Ausbau verlief jedoch sehr zögernd:

- Weil die öffentliche Förderung der von sogenannten freien Trägern unterhaltenen Kindergärten kaum ins Gewicht fiel (noch 1970 deckte sie lediglich 5 bis 10% der Betriebskosten), konnte das Angebot die steigende Nachfrage immer weniger befriedigen.
- Weil es im Ermessen der Kommunen lag, wie hoch die Zuschüsse ausfielen, wies die Versorgungsdichte ein erhebliches Gefälle auf. Dieses Gefälle setzte sich auch in den Kommunen fort, weil die Standortwahl häufig eher Proporzgesichtspunkten folgte als dem Bedarfsprinzip.

Jedoch nicht nur die Infrastruktur des Kindergartenwesens blieb defizitär. Hinzu kam ein Mangel an pädagogisch qualifizierten Fachkräften, so daß die Kinder häufig von Kräften betreut wurden, die allenfalls eine pflegerische Ausbildung hatten. Nicht zuletzt war die in den zwanziger Jahren noch überaus engagiert betriebene – und aufgrund des staatlichen Steuerungsverzichts innovativ wirksame – Diskussion der „Theorie vorschulischer Erziehung“ während der Rekonstruktionsperiode nicht erneut entflammt. Der Kindergarten blieb daher bis in die sechziger Jahre hinein dem traditionellen Muster der „Bewahranstalt“ verhaftet, die zwar nebenher soziale Normen und Wertvorstellungen zu vermitteln hatte, pädagogische Arbeit bei einer Gruppenstärke von z. T. sechzig Kindern jedoch nicht leisten konnte. Die institutionalisierte Kleinkinderziehung war damit teilweise hinter die innovativen Impulse der zwanziger Jahre zurückgefallen. Dieses

wurde jedoch kaum problematisiert, denn die gesellschaftliche Wertschätzung vorschulischer Erziehung war zu dieser Zeit generell sehr gering.

Als jedoch auf dem Höhepunkt der Rekonstruktionsperiode der Qualifikationsbedarf nicht mehr gedeckt werden konnte und erst recht als die ersten Rezessionserscheinungen auftraten, entstand heftige Kritik an den traditionellen Strukturen des bundesdeutschen Bildungssystems. Der Zusammenhang zwischen Bildungsreform und der Interpretation ökonomischer Entwicklungsbedingungen ist bereits ausgiebig diskutiert worden (s. statt anderer Janossy, 1968). An dieser Stelle sei lediglich vermerkt, daß sich unter dem Eindruck des aus der amerikanischen Bildungsökonomie rezipierten „Humankapital“-Konzepts Konzepts (vgl. Abramovitz, 1962) in Politik und Öffentlichkeit ein mit dem Schlagwort der „Bildungskatastrophe“ belegtes Notstandsbewußtsein auszubreiten begann.

Auf der Suche nach Möglichkeiten, die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung zu verbessern, richtete sich das Interesse der Bildungsplanung schon im Anfangsstadium der nun einsetzenden Bildungsreformdiskussion auf das bislang kaum ausgeschöpfte Potential vorschulischer Erziehung. Im Sog dieser „politischen Problemkonjunktur“ (Scharpf, 1976:51f.) brachten die mit Sozialisationsfragen befaßten Fachwissenschaften während der zweiten Hälfte der sechziger Jahre eine Vielzahl entwicklungspsychologischer und lerntheoretischer Forschungsergebnisse hervor, die sehr eindringlich für eine altersgemäße Ausdehnung systematischer Bildungsarbeit „nach unten“ plädierten (s. st. a. Flitner, 1967).

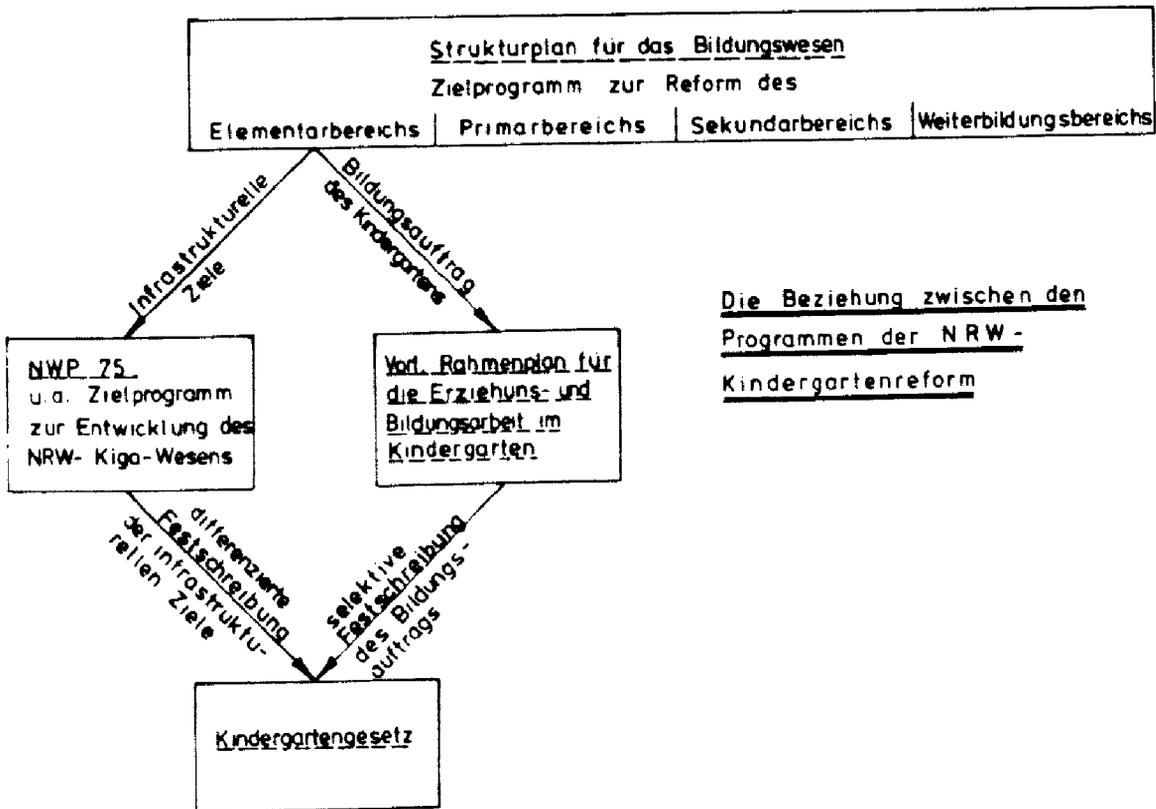
Damit rückte der Kindergarten innerhalb weniger Jahre aus seinem sozialpolitischen Schattendasein ins Zentrum bildungspolitischer Überlegungen.

DIE STAATLICHEN PROGRAMME ZUR REFORM DES ELEMENTARBEREICHES

Die Implementationsforschung hat sich bislang primär mit dem Vollzug von *Gesetzen bzw. gesetzesähnlichen „Programmen“* befaßt. Auch ermöglichte es die Wahl der Objektbereiche, daß man sich theoretisch und empirisch auf Probleme der Implementation eines Programms konzentrieren konnte.

Beide Einschränkungen lassen sich bei einer Analyse der auf Innovation des Kindergartenwesens gerichteten Staatstätigkeit nicht aufrecht erhalten. Die Kindergartenreform beruht vielmehr auf einer Folge von Programmen unterschiedlicher Reichweite und unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrads (siehe Schaubild). Sie seien im folgenden charakterisiert und zueinander in Beziehung gesetzt.

Gemessen an dem Einfluß, den er auf den politischen Prozeß nahm, darf der *Strukturplan für das Bildungswesen* (Deutscher Bildungsrat 1970) als das für die Kindergartenreform des Landes Nordrhein-Westfalen bedeutsamste „Programm“ bezeichnet werden.



Der in den Jahren 1966 bis 1969 kumulativ entwickelte Strukturplan setzte keine verbindlichen Normen. Damals hatte der Deutsche Bildungsrat jedoch das ganze Gewicht einer politischen Instanz, von der Bund und Länder das wissenschaftlich fundierte Rüstzeug für eine als sehr dringlich erachtete zentrale (länderübergreifende) Bildungsreform erwarteten (s. Becker, 1971).

In „kollektiver Verantwortung“ (Deutscher Bildungsrat, 1970: 13) der aus Vertretern von Bund, Ländern, Kommunen, Kirchen und Wissenschaft zusammengesetzten Kommissionen formulierte der Strukturplan einen umfassenden Zielkatalog für die *infrastrukturelle Entwicklung* des Elementarbereichs, für die *personelle und materielle Ausstattung* des Kindergartens und für die *curriculare Neugestaltung* der vorschulischen Erziehung.

Bevor wir den Einfluß des Strukturplans auf die Landespolitik erörtern, sei noch vermerkt, daß der Bildungsbericht 1970 der Bundesregierung (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1970) wenige Monate nach Veröffentlichung des Strukturplans den Kindergarten als entscheidenden Ansatz für den systematischen Abbau von Milieusperren bezeichnete und den Ausbau des Elementarbereichs zum ersten und wichtigsten Schritt der Schulreform erhob. Die bildungspolitische Konzeption des von der Bundesregierung vorgelegten Berichts deckte sich „fast in allen Einzelheiten mit der des Strukturplans“ (Becker, 1971: 93).

Der Strukturplan stand am Ende eines Versuchs kooperativer Problemlösung, der auf jegliche Eingriffe in die föderalistische Entscheidungsstruktur bundesrepublikanischer Bildungspolitik verzichtete. Unter diesem Vorzeichen konnte er nicht mehr sein als eine

Art „Musterentwurf“ für entsprechende Länderprogramme. Erwartungsgemäß wurde dieser Musterentwurf bislang (entsprechend den landespolitischen Machtkonstellationen und Präferenzstrukturen) in sehr unterschiedlichem Maße zur Grundlage bildungspolitischer Entscheidungen gemacht. Die Umsetzung der Empfehlungen des Strukturplans zur Reform des Elementarbereichs bedurfte in vielen Bundesländern zudem interministerieller Koordinationsleistungen. Zwar waren die Kultusminister der Länder im Bildungsrat vertreten, der Kindergarten (da traditionell dem Jugendwohlfahrtsbereich zugeordnet) fiel jedoch vielfach gar nicht in ihren Zuständigkeitsbereich. Überdies war es aufgrund der Trägerstruktur im Kindergarten Sektor kaum möglich, bildungspolitische Initiativen zu realisieren, ohne diese mit den Vereinigungen der freien Wohlfahrtspflege abzustimmen. Während wir nach dem derzeitigen Stand unserer Analyse auf das zuerst genannte Koordinationsproblem lediglich verweisen können, werden wir uns im letzten Kapitel dieses Aufsatzes mit dem zweiten noch eingehend beschäftigen.

Diesen Hürden zum Trotz zeigte die Arbeit des Bildungsrats in einigen Bundesländern schon nach sehr kurzer Zeit Wirkungen. In Nordrhein-Westfalen schlug sich der Strukturplan (bzw. die ihm zugrunde liegenden Vorarbeiten) zuerst in einem Infrastrukturprogramm (Nordrhein-Westfalen-Programm 75 – „NWP 75“ – vom März 1970) und in einem Programm zur curricularen Neugestaltung der Kindergartenarbeit (vorläufiger Rahmenplan für die Erziehungs- und Bildungsarbeit im Kindergarten vom August 1970) nieder.

Das *NWP 75* griff die Neubestimmung des Kindergartens (eigenständiger Bildungsauftrag) auf und proklamierte sehr weitreichende und kostenintensive Planziele zur Verbesserung der Versorgungslage innerhalb einer Fünfjahresfrist. Wie der Strukturplan kalkulierte das *NWP*, daß der Bedarf gedeckt wäre, wenn für 75% aller Vorschulkinder von drei Jahren aufwärts Plätze zur Verfügung stünden. Hatte jedoch der Strukturplan das Erreichen dieser Quote bis 1980 vorgesehen, sollte sie in Nordrhein-Westfalen bereits 1975 verwirklicht sein (dieses Ziel kam fast einer Verdoppelung des Angebots gleich). Dabei wurde eine Reduktion der Gruppenstärke auf 25 bis 30 Kinder angestrebt (der Strukturplan benennt als mittelfristiges Ziel – bis 1980 – eine Reduktion auf 20 Kinder pro Gruppe). Im Zusammenhang hiermit sah das *NWP* vor, die Ausbildungskapazität der Fachschulen für Sozialpädagogen von 1971 bis 1975 erheblich auszuweiten.

Zugleich stellte das *NWP* in Aussicht, die Beteiligung der öffentlichen Hand an den Betriebskosten von Kindergärten in freier Trägerschaft auf ein Drittel des Gesamtbetrags heraufzusetzen. Diese Regelung kommt der im Strukturplan geforderten „Grundfinanzierung“ entgegen, wobei als langfristiges Ziel das *NWP* den vollständigen Abbau der Elternbeiträge anvisierte.

Aufgrund massiver Interventionen der Verbändewohlfahrt übernahm das *NWP* jedoch die vom Bildungsrat geforderte Eingrenzung des Elementarbereichs auf die Altersstufe der Drei- bis Fünfjährigen nicht. Statt dessen sollte auf der Basis eines bis 1975 befristeten Modellversuchs „Vorklasse – Kindergarten“ die Notwendigkeit einer Herabsetzung der Schulpflicht überprüft werden. (Siehe zu allem: Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 1970:46 und 128f.)

Hatte das NWP die politische Stoßrichtung der Landesregierung im Kindergartensektor formuliert, so steuerte der im August 1970 vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales herausgegebene *vorläufige Rahmenplan* die Vorstellungen der Landesregierung zur inhaltlichen Bestimmung des an den Elementarbereich gerichteten Bildungsauftrags bei. Mit explizitem Bezug auf den Strukturplan und die im Bildungsbericht der Bundesregierung von 1970 proklamierten Grundsätze für die Vorschulerziehung stellte der Rahmenplan curriculare Leitlinien auf, welche die Förderung der sozial-emotionalen und kognitiven Fähigkeiten des Kleinkindes, die kompensatorische Erziehungsarbeit sowie die verstärkte Elternintegration in den Mittelpunkt der zukünftigen Arbeit des Kindergartens stellte. Weil er die Gestaltungsautonomie der Träger berührte, blieb der Rahmenplan für die Masse der nordrhein-westfälischen Kindergärten unverbindlich. Für diejenigen Einrichtungen, welche an dem Modellversuch „Vorklasse – Kindergarten“ teilnahmen (vgl. Ausführungen zum NWP) war jedoch die Erstattung aller anfallenden Mehrkosten an die Auflage gekoppelt, diesen Rahmenplan zur Grundlage ihrer pädagogischen Arbeit zu machen.

Das NWP als eine allein für die Landesregierung „verbindliche“ Absichtserklärung und der vorläufige Rahmenplan als ein Programm, das (analog der Funktion des Strukturplans für die Länderpolitik) dem Gros der Leistungsträger Leitlinien für die pädagogische Arbeit lediglich offerierte, haben ihre Bedeutung als Grundsteine der nordrhein-westfälischen Kindergartenreform. Sie bildeten jedoch noch kein tragfähiges Fundament. Zwar gehört es zu den Charakteristika dieser Reform, daß ihre Ziele von einem breiten Grundkonsens getragen wurden und vor allem die Vereinigungen der „gesellschaftlichen“ Leistungsträger (die Wohlfahrtsverbände) bereits frühzeitig mit Innovationen im eigenen Wirkungsbereich begannen, ohne daß es verbindlicher Normen des Staates bedurfte. Die Adaptionfähigkeit des seit der Aufwertung vorschulischer Erziehung herausgeforderten Systems gesellschaftlicher Selbstregulierung hatte jedoch dort ihre Grenzen, wo es um die Verwirklichung der infrastrukturellen Reformziele und um die Regelung der Lastenverteilung ging.

Die Offenkundigkeit dieser beiden Defizite gesellschaftlicher Selbstregulierung führte dazu, daß auf Betreiben aller Landtagsfraktionen *und* der Wohlfahrtsverbände 1971 das nordrhein-westfälische „*Kindergartengesetz*“ (Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Jugendwohlfahrt, „KgH“) verabschiedet wurde.

Zu einem wesentlichen Teil besteht das KgG aus einer differenzierten Festschreibung der im NWP angekündigten Strukturverbesserungen. Zum Zwecke der Anhebung des Leistungsniveaus, insbesondere der Kindergärten in freier Trägerschaft, senkte das KgG den Betriebskostenanteil des Trägers auf ein Drittel der Gesamtaufwendungen. Des weiteren schreibt das KgG fest, daß nach einer Übergangszeit, in der Eltern und öffentliche Hand (Land und Kommunen je zur Hälfte) gleichfalls je ein Drittel der Betriebskosten aufbringen, eine kontinuierliche Senkung des Elternbeitrags zu Lasten der öffentlichen Hand stattzufinden hat. Das Gesetz sieht einen kostenfreien Besuch des Kindergartens von 1982 an vor.

Dem Ziel einer möglichst flächendeckenden Versorgung mit Kindergartenplätzen trägt

das Gesetz dadurch Rechnung, daß es einerseits die Kommunen zur Infrastrukturplanung verpflichtet, andererseits erhebliche Zuschüsse bei der Erstellung neuer Einrichtungen vorsieht (bei freien Trägern in der Regel 75% der Gesamtkosten, bei kommunalen Trägern 50% der Gesamtkosten).

Wenngleich auch in erheblich reduzierter Form erfolgt im KgG zudem eine Festschreibung der Empfehlungen des Bildungsrats zur curricularen Neugestaltung der Elementarerziehung (bzw. der im vorläufigen Rahmenplan benannten Leitlinien). Freilich setzt der auf einen Paragraphen (§ 2) komprimierte „Bildungsauftrag“ keine pädagogischen Standards im Sinne operationalisierter „Soll-Zustände“, deren Nichteinhaltung beweisbar und sanktionierbar wäre. Die Vagheit des im KgG formulierten Bildungsauftrags ist zum einen ein Tribut an das Subsidiaritätsprinzip und der daraus folgenden Gestaltungsautonomie des Kindergartenträgers. Zum anderen jedoch läßt die bildungspolitische Auseinandersetzung auf Landesebene erkennen, daß die zentralen Akteure bei der Abfassung des Bildungsauftrags durchaus antizipiert haben, daß eine differenzierte Normierung pädagogischer Dienstleistungen und deren langfristige Festschreibung sowohl dem Charakter dieses Aufgabentyps entgegenläuft als auch mit dem Entwicklungstempo der Humanwissenschaften unvereinbar ist. Auch die Verfasser des Strukturplans haben hervorgehoben, daß die Bildungsreform nur als eine „rollende Reform“ konzipierbar sei. Jedoch allein die Tatsache, daß das KgG NW *überhaupt* Ausführungen zum Auftrag des Kindergartens enthält, ist schon von Belang, denn damit erfolgte erstmals in der Bundesrepublik die Festschreibung des bildungspolitischen Standorts vorschulischer Erziehung. Erheben bereits der Strukturplan und der vorläufige Rahmenplan die Forderung nach einer verstärkten Einbeziehung der Eltern in den Kindergarten, so institutionalisiert das KgG die Elternmitwirkung (nicht Mitbestimmung!) auf drei Ebenen: Elternversammlung, Elternrat, Kindergartenrat (§§ 3 und 4 des KgG).

Das im KgG fixierte Instrumentarium „öffentlicher“ Einflußnahme umfaßt außerdem:

- Die Auswahl potentieller Träger durch ein *Anerkennungsverfahren*. Für das Gros der potentiellen Träger ist diese Regelung jedoch bedeutungslos, da die Mitgliedsorganisationen der traditionellen Wohlfahrtsverbände pauschal anerkannt werden.
- *Finanzielle Anreize* für die Errichtung neuer Einrichtungen, finanzielle Anreize für die Verbesserung der Arbeitsmittel und für die Fortbildung der pädagogischen Kräfte (als Betriebskosten anerkannt).
- *Gebote* für die Standortwahl bei der Errichtung neuer Kindergärten, indem das KgG die Jugendämter verpflichtet, Neugründungen allein auf der Basis eines Bedarfsplans zu genehmigen bzw. zu initiieren.
- *Gebote* zur Ermittlung eines geeigneten Trägers im Rahmen der Bedarfsplanung (die Entscheidung über die Trägerschaft eines Kindergartens hat nach dem KgG auf der Grundlage einer Elternbefragung zu erfolgen).
- *Personale bzw. informationale Dienstleistungen*: z. B. werden die kommunalen Jugendämter durch das KgG verpflichtet, im Einvernehmen mit den Trägern Fortbildungsangebote für die pädagogischen Kräfte bereitzustellen (zur Typologie siehe: Mayntz, 1977:59f.).

Sieht man das KgG im Kontext der skizzierten „Programmfolge“, so erscheint dieses nach bislang vorherrschenden Kriterien einzig „wirkliche“ (weil Normen festschreibende) Programm der nordrhein-westfälischen Kindergartenreform letztlich als ein komplexes Instrument zur Durchführung der im Vorfeld gesetzlicher Regelungen angesiedelten Zielprogramme.

Nach seiner einstimmigen Verabschiedung blieb das KgG – lediglich ergänzt durch zwei Rechtsverordnungen⁴ – bislang in der alten Fassung bestehen. Darüber hinaus allerdings folgten hierauf bis heute über 300 Erlasse, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften (siehe Kessels 1973, 1975, 1977). Überwiegend handelt es sich dabei um Interventionen zur Umsetzung bzw. Anpassung der im KgG getroffenen Finanzierungsregelungen, wobei sich eine deutliche Tendenz zur Ausdehnung des Katalogs förderungswürdiger Leistungen und zur Erhöhung des öffentlichen Finanzierungsanteils abzeichnet. Den zweiten Schwerpunkt der nach Inkrafttreten des KgG erfolgten Verfügungen bilden Erlasse und Richtlinien, die sehr detaillierte Standards für die Grundrißgestaltung und Ausstattung von Kindergärten setzen und die Einhaltung dieser Standards konditional an die Bereitstellung öffentlicher Mittel binden. Eine ähnliche Verknüpfung von finanziellen Leistungsangeboten und Auflagen zeigt sich bei der seit 1975 gewährten Bezuschussung für „Fachberater“⁵. Die Richtlinien schreiben vor, daß ein durch öffentliche Mittel bezuschusster Fachberater regelmäßig an Tagungen teilzunehmen hat, die das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) zur Fortbildung und zum Austausch von Erfahrungen für diesen Personenkreis anbietet. Zudem muß ein öffentlich geförderter Fachberater auf Anforderung schriftliche Tätigkeitsberichte für das Ministerium erstellen.

Seit Inkrafttreten des KgG gewannen die Modellversuche immer mehr an reformpolitischer Bedeutung. Nach Abschluß des Versuchs „Vorschule – Kindergarten“ (er klärte das Zuordnungsproblem zugunsten des Kindergartens – s. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1977) wurde mit dem „Erprobungsprogramm – Kindergarten“ begonnen. Ziel dieses vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft initiierten Programms ist es, bereits entwickelte Teilcurricula länderübergreifend und auf breiterer Basis zu testen. Dieser Strang staatlicher Einflußnahme auf die pädagogische Qualität der Kindergartenarbeit dürfte vor allem als Fortführung des Versuchs, die Reformaktivitäten der Länder zu koordinieren, für die zukünftige Entwicklung der Elementarerziehung wesentliche Impulse liefern. In ihrer Funktion als Speerspitzen innovativer Politik stellen die Modellversuche ohnedies eine implementationstheoretisch überaus interessante Variante staatlicher Gestaltungstätigkeit dar. Im Rahmen dieses Beitrags beschäftigen wir uns jedoch vornehmlich mit der im Feld „regulärer“ Kindergärten bereits wirksam gewordenen Reformpolitik und werden daher den Strang der auf eine zukünftige Breitenwirksamkeit ausgerichteten Modellversuchspolitik hier nicht näher verfolgen.

Es bleibt noch zu erwähnen, daß parallel zur Kindergartenreform nicht nur ein Ausbau der sozialpädagogischen Ausbildungsstätten stattfand, sondern über mehrere Erlasse des Kultusministeriums auf die Ausbildung selbst Einfluß genommen wurde⁶.

Diese Interventionen im Vorfeld des Kindergartens wurden im Rahmen unserer empiri-

rischen Arbeit bislang nur am Rande erfaßt und können daher in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt werden. Dieses Manko wiegt allerdings nicht allzu schwer, denn obwohl an ihrer langfristigen Wirksamkeit nicht zu zweifeln ist, geht die praxisgerechte Umorientierung der sozialpädagogischen Ausbildungsgänge nur langsam vonstatten (s. z. B. Kaiser, 1976).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die staatlichen Programme zur Reform des Elementarbereichs zwar in ihrer Zieldimension das Gesamtspektrum notwendiger Innovationen abdecken, die proklamierten Ziele jedoch nur dort in verbindlichen Regelungen münden, wo es um die Steuerung der Infrastruktur des Elementarbereichs und um „materiale“ Verbesserungen im einzelnen Kindergarten geht. Auf die pädagogische Arbeit als solche wird (mit Ausnahme der Modellversuche) über die Deklaration von pädagogischen Zielen hinaus kein Einfluß genommen.

Weshalb die vorgeführte Palette staatlicher „Interventionen“ – wie schon einleitend behauptet – im Großen und Ganzen erfolgreich „implementiert“ werden konnte, ist nur z. T. aus dem bildungspolitischen Krisenbewußtsein der sechziger Jahre und der daraus folgenden Reformbereitschaft erklärbar. Zum anderen Teil beruht der heutige Grad an Zielverwirklichung (das Ausbleiben gravierender Vollzugsprobleme wie auch die Realisierung der lediglich deklarierten Ziele pädagogischer Innovationen) auf einigen *generellen Strukturmerkmalen* des Dienstleistungssektors, die wir im folgenden herauszuarbeiten versuchen.

DIE ORGANISATORISCHE MAKROSTRUKTUR DES ELEMENTARBEREICHS ALS BEDINGUNGSRAHMEN DER STAATLICHEN REFORMAKTIVITÄTEN

Sowohl die Ausformung als auch die Wirkungsweise politischer Handlungsprogramme erfahren eine spezifische Prägung durch die Akteurenstruktur des jeweiligen Politikfelds, insbesondere durch die hier vorherrschenden Machtbeziehungen, Interessenskonstellationen und Verfahrensweisen (vg. Mayntz, 1977; Lenhardt und Offe, 1977). Die Akteurenstruktur des Elementarbereichs ist für die Erklärung des Verlaufs der Kindergartenreform vorrangig auf der Ebene der hier festmachbaren *Interorganisationsbeziehungen* von Bedeutung. Wir werden daher zuerst die „Makrostruktur“⁷ des Elementarbereichs charakterisieren. Die spezifische Wirkungsweise dieser Struktur sowohl auf den „Politikformulierungsprozeß“ wie auch auf die „Makroimplementation“⁸ der Kindergartenreform soll hiernach unter dem Begriff der „multizentralen Regelung“ umrissen werden.

Ausgehend von den „Basisorganisationen“ (also von unten nach oben verfahrens-) stellt sich die Makrostruktur des Elementarbereichs in ihren Grundzügen wie folgt dar:

1970 – also zu Beginn der Kindergartenreform des Landes – stellte die freie Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen 91 % aller Kindergartenträger. Mit einem Anteil von

über 50% aller verfügbaren Plätze fungieren Kirchengemeinden noch heute als die größten Anbieter im Kindergartensektor. Als freie Träger bedeutsam sind weiter Elternvereine sowie Kreisverbände der Arbeiterwohlfahrt. Allen freien Trägern gemeinsam ist ihr Rechtsstatus. Sie gelten als „private Vereine“ und erbringen ihre Leistung in Selbstverwaltung. Sofern Träger der freien Wohlfahrtspflege öffentliche Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe übernehmen, die ihrem Wesen nach *immateriell* sind (z. B. also Elementar-erziehung), garantiert ihnen Bundesrecht (BSHG, JWG) zudem weitestgehende *Zielsetzungs- und Gestaltungsautonomie*.

Zuletzt bleibt festzuhalten, daß BSHG, JWG und höchstrichterliche Entscheidungen den freien Vereinigungen der Wohlfahrtspflege im Bereich der immateriellen Hilfen den *Vorrang* gegenüber öffentlichen Trägern einräumen. Auch die Novellierung des Jugendhilferechts wird die Freiräume gesellschaftlicher Dienstleistungsproduktion – soweit heute absehbar – nicht gravierend einschränken.

Die hiermit umrissene Stellung freier Leistungsträger im Gefüge staatlicher Sozialpolitik ist Ausdruck eines seit dem vorigen Jahrhundert tradierten Konstrukts „sozialphilosophischer und gesellschaftspolitischer Programmatik“ (Murswiek, 1974: 196), des schon einleitend angesprochenen „*Subsidiaritätsprinzips*“. Die Übernahme dieses Prinzips ins bundesdeutsche Sozial- und Jugendhilferecht trägt sicherlich historisch gewachsenen Tatsachen insofern Rechnung, als die freien Vereinigungen der Wohlfahrtspflege originären Anteil am Ausbau des Netzes sozialer Dienstleistungen hatten und haben. Zugleich jedoch wurde hierdurch ein strukturelles Dilemma staatlicher Sozialpolitik geschaffen, denn BSHG und JWG verpflichten zugleich zur Wahrnehmung sozialstaatlicher Gestaltungsaufgaben. Bezogen auf den Elementarbereich bedeutet dies, daß der Staat zwar die Erfüllung des gesellschaftlichen Bedarfs an institutionalisierter Kleinkinderziehung sicherzustellen hat, ihm die Ergebnisse seiner Tätigkeit jedoch in zweierlei Hinsicht unkalkulierbar bleiben:

- Die Entscheidungsgewalt darüber, welcher Leistungsträger das Angebot (einen Kindergarten) bereitstellt, liegt nicht in seinen Händen (die „Implementationsstruktur“ ist nicht wählbar).
- Es ist ihm versagt, die Zielsetzungen und die konkrete Ausgestaltung der pädagogischen Arbeit des Kindergartens hoheitlich festzulegen (die bildungspolitischen Leitziele sind nicht unmittelbar umsetzbar).

Zum Teil gilt dieses „Dilemma“ ebenfalls in bezug auf die Aktivitäten des Landes gegenüber dem bislang unerwähnt gebliebenen Kreis der *kommunalen* Träger. Im Verwaltungsdeutsch werden die sozialen Dienstleistungen als „weisungsfreie vorgesehene Pflichtaufgaben“ (Flamm u. Gastiger, 1971 : 42) der Kommunen bezeichnet. Sofern sich kein geeigneter Träger aus dem Bereich der freien Wohlfahrtspflege findet, muß eine Kommune hiernach selbst die Trägerschaft z. B. eines Kindergartens übernehmen. Darüber, wie eine Kommune die Arbeit eines Kindergartens inhaltlich auszurichten hat, kann das Land ebenso wenig befinden wie im Falle freier Träger. Im Vorgriff auf die Ausführungen zur interorganisatorischen Einbindung der Kindergartenträger kann sogar behauptet werden, daß aufgrund ihrer Rechtsstellung, aufgrund der vorausgesetzten und

auch üblicherweise vorhandenen organisatorischen Kapazitäten, die Kommunen über weit mehr faktisch realisierbare Handlungsautonomie im Elementarbereich verfügen als die sogenannten freien Trägergruppen.⁹

Die vertikale Integration der Basisorganisationen:

Trotz der Rechte, die es insbesondere den freien Leistungsträgern einräumt, wirkt das Subsidiaritätsprinzip weit eher im Sinne eines Orientierungsparameters für staatliche Interventionen, als daß es den faktischen Handlungsspielraum des einzelnen Dienstleistungsproduzenten adäquat abzeichnet. In ihrer Mehrheit sind die Basisorganisationen des Elementarbereichs eingebunden in verbandliche Strukturen, deren Einfluß auf die konkrete Dienstleistungsproduktion erheblich ist. Es ist nicht zuletzt der hier vorfindbaren „vertikalen Integration“ (vgl. White, 1974) zuzuschreiben, daß trotz Subsidiaritätsprinzip eine geregelte Durchsetzung der Elementarreform möglich war.

Fast alle Trägerorganisationen gehören einem vom Land Nordrhein-Westfalen anerkannten „Spitzenverband“ an.¹⁰ Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege fungieren zum einen als Interessenvertretungsorgane, zum anderen nehmen sie vielfältige Serviceaufgaben gegenüber den Mitgliederorganisationen wahr (u. a.: Rechtsberatung, Finanzierungsberatung, Planungshilfen, Fortbildung des pädagogischen Personals).¹¹ Indem sie in dieser Funktion die staatlichen Programme zur Reform des Elementarbereichs für die ihnen angeschlossenen Einrichtungen *interpretieren* und *kommentieren*, nehmen die Spitzenverbände (im Rahmen ihrer Servicetätigkeit) erheblichen Einfluß auf die „Makroimplantation“ staatlicher Maßnahmen (z. B. dadurch, daß der Bildungsauftrag mit eigenen „Motiven und Imperativen“ – s. Levine, 1972:9 – versehen wird).

In Anbetracht der Tatsache, daß sowohl die kirchlichen Träger als auch die Trägerorganisationen der Arbeiterwohlfahrt noch eine Reihe anderer Aufgaben als den Betrieb von Kindergärten wahrnehmen, jeder dieser Träger jedoch nur wenige Kindergärten unterhält (kirchliche Träger in der Regel nur einen Kindergarten), ist es für diese Organisationen kaum möglich, das juristische, finanztechnische und pädagogische „Betriebswissen“ organisationsintern bereitzuhalten. Zumindest bezogen auf die juristischen und finanztechnischen Dimensionen des Problems gilt das gleiche für die Elternvereine.

Es besteht also durchaus eine Abhängigkeit der freien Träger vom Sachverstand ihrer Spitzenverbände. Somit ist auch die durch das Subsidiaritätsprinzip garantierte Selbständigkeit dieser Träger unter dem Realisierungsaspekt mit Einschränkungen zu versehen. Dies gilt umso mehr, als umgekehrt die Einflußnahme der freien Träger auf die Aktivitäten der Spitzenverbände (mit Ausnahme des basisdemokratisch organisierten DPWV) sehr gering zu sein scheint. Die Kennzeichnung der auf den Elementarbereich zentrierten Beziehungen zwischen öffentlichen Trägern und kommunalen Spitzenverbänden können wir z. Z. nur anhand recht provisorischer Eindrücke vornehmen. Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände scheint sich auf den Bereich der Interessensvertretung zu begrenzen. Serviceleistungen, die denen der übrigen Spitzenverbände vergleichbar sind, werden

nicht angeboten. Statt dessen sind die kommunalen Jugendämter ihrerseits rechtlich verpflichtet, die „für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen“ (§ 5 (1) AG-JWG-NW), worunter u. a. auch die Fortbildung der in diesem Bereich arbeitenden Personen fällt.

Die zu den institutionalisierten Außenbeziehungen aller Trägerorganisationen des Elementarbereichs gehörenden *Organe der öffentlichen Jugendhilfe*¹² sind zum einen mit Aufsichtspflichten betraut und betreiben zum anderen die Betriebskostenabwicklung. Diese „Interorganisationsbeziehung“ der Kindergartenträger scheint sich heute – soweit es sich nicht um Elternvereine handelt¹³ – weitestgehend auf *routinisierte Verfahren* zu begrenzen. Die Aufsichtsfunktionen erschöpfen sich in der Regel darin, daß Strukturdaten der Einrichtung schriftlich eingeholt werden. Sofern keine Beschwerden vorliegen und keine gravierenden Veränderungen baulicher und personeller Art vorgenommen werden, erfolgt darüber hinaus im Höchstfalle alle drei Jahre ein Besuch der Einrichtung durch Vertreter der Heimaufsicht. Dieser geringe Kontrollaufwand mag angesichts der im Zuge der Kindergartenreform verfügten Strukturverbesserungen überraschen. Die alljährliche Betriebskostenabwicklung vollzieht sich aufgrund diesbezüglicher Regelungen in der Kindergartengesetzgebung heute in festgelegten Bahnen, so daß die früher beklagten Verhandlungen zwischen einem in die Rolle des Bittstellers gedrängten Träger der freien Wohlfahrt und einer wenig spendablen Kommune ausbleiben.¹⁴

Obleich einschlägige Veröffentlichungen aus dem Kreis der freien Träger heute mehr als früher von Unterjochungstendenzen im Elementarbereich sprechen (s. u. a. Klein 1974, Geschäftsbericht des Diakonischen Werks von 1973), scheinen die Beziehungen der Basisakteure zu den Organisationen der öffentlichen Jugendhilfe in NRW insgesamt unproblematisch zu sein.

Es ist selbstverständlich, daß die kirchlichen Trägerorganisationen, also die insgesamt wichtigsten Anbieter im Elementarbereich, über das bereits genannte hinaus in einer sehr engen Beziehung zu den Zentralen der jeweiligen „*Gliedkirchen*“ stehen. Als Strukturmerkmal des Elementarbereichs ist diese Einbindung von hoher Wichtigkeit, da die Gliedkirchen parallel zu den kirchlichen Spitzenverbänden u. a. auf die pädagogische Arbeit des konfessionellen Kindergartens einwirken (und zwar nicht nur durch die bloße Tatsache, daß der Gemeindepfarrer in seiner Funktion als Leitungsmitglied kirchlichen Einfluß repräsentiert). Am deutlichsten wird die Einflußnahme der gliedkirchlichen Zentralen im Bereich der katholischen Kirche, wo die zuständigen Bistümer über umfangreiche Weisungskompetenzen verfügen und z. B. Statuten mit recht detaillierten Leitzielen für den Kindergarten *erlassen*. Ebenfalls detaillierte Leitziele, jedoch in die Form von Empfehlungen gekleidet, werden von den evangelischen Landeskirchen herausgegeben. Inwieweit dieser Einfluß auf die Leistungserbringung konfessioneller Kindergärten faktisch durchschlägt, ist eine Frage, die wir im Zusammenhang mit der Wirkungsweise staatlicher Einflußnahme behandeln werden. Dennoch bleibt festzuhalten, daß bei dieser Trägergruppe nicht nur die Abhängigkeit von den Serviceleistungen des Spitzenverbandes, sondern zudem *innerkirchliches Recht* und *innerkirchliche „Kultur“* den bürgerlich-rechtlichen Autonomiestatus einschränken.

Die verbandlichen Zentren des Elementarbereichs und deren horizontale Integration

Anhand ihrer Beziehungen zu den Trägerorganisationen haben wir die Stellung der verbandlichen und gliedkirchlichen Zentren des Elementarbereichs bereits in wesentlichen Punkten charakterisiert. Mit Blick auf ihre Beziehungen zu den staatlichen Akteuren bedarf es jedoch noch einiger Ergänzungen. Es handelt sich hier um organisationale Gebilde, die in der Horizontalen wie in der Vertikalen erhebliche Differenzierungen aufweisen. Man mag sie als „organisatorische Makrosysteme“ (s. Mayntz, 1978:84f.) bezeichnen. Neben den unmittelbar auf die Kindergärten zielenden Servicenetzen haben sie im Elementarbereich weitere Organisationen ausdifferenziert (so etwa sozialpädagogische Fachverbände und hauseigene Forschungsinstitute). Die konfessionellen Spitzenverbände unterhalten darüber hinaus eigene Fachschulen für Sozialpädagogik¹⁵, Familienbildungsstätten usw., so daß sie an der Rekrutierung aller für den Elementarbereich notwendigen Ressourcen massiv beteiligt sind. Hieraus ergibt sich, daß die Durchführung jeglicher Reformmaßnahmen des Staates im Elementarbereich nicht ohne wesentliche Verbändebeteiligung (in der Rolle des „gesellschaftlichen Implementationsträgers“) möglich ist.

Zur organisatorischen Stärke der kirchlichen „Zentren“ trägt weiterhin bei, daß die Gliedkirchen und die kirchlichen Spitzenverbände aufgrund statutarischer und kirchenrechtlicher Bindungen, sowie aufgrund einer starken personellen Verflechtung (s. u. a. Bilger, 1976 und 1977; Bauer, 1978; Domscheit und Kühn, 1979) durchaus einheitlich agieren. Desgleichen kann man davon ausgehen, daß etwa die fünf vom Land als Spitzenverbände anerkannten Diözesan-Caritasverbände trotz ihrer organisatorischen Selbständigkeit eine sehr homogene Gruppe darstellen.

Im Vergleich hierzu erscheinen die kommunalen Spitzenverbände, obgleich sie ebenfalls zum Kreis der zentralen Kontrahenten *und* Mitgestalter staatlicher Einflußnahme auf den Elementarbereich gehören, weniger bedeutsam.

Betrachten wir nun die Beziehungen *zwischen* den verbandlichen Zentren: Während „an der Basis“ der Grad an horizontaler Integration als eher gering einzuschätzen ist, gehören auf der verbandlichen und überverbandlichen Ebene „Koordination“ und „Kooperation“ zu den wesentlichen Strukturmerkmalen des Elementarbereichs (bzw. des gesamten Wohlfahrtsbereichs).

Kennzeichnend ist hier die Herausbildung von „Landesarbeitsgemeinschaften“, welche nicht nur interverbandliche Koordinationsaufgaben wahrnehmen, sondern als Institutionen ihrerseits auf politische Entscheidungsprozesse einwirken. Dabei kommt in der Bildung von zwei verschiedenen Landesarbeitsgemeinschaften (der „freien“ bzw. der „öffentlichen und freien“ Wohlfahrtspflege) die differenzierte Interessenslage innerhalb des Wohlfahrtswesens deutlich zum Ausdruck. Die Landesarbeitsgemeinschaften bilden zudem je nach Bedarf Untergruppen (*Arbeitskreise*) aus. So etwa den „Arbeitskreis Modellkindergärten“, dem nicht nur die Koordination und Begleitung der Modellversuche, sondern etwa auch die „Absegnung“ jeglicher Forschungsabsichten im Elementarbereich obliegt.

Entsprechende Formen interverbandlicher Zusammenarbeit bestehen auf *Bundesebene*, auch deren Funktionen sind vergleichbar.

Darüber hinaus – und hier geraten wir in einen Bereich, über den u. W. bislang nur sehr unvollständige Strukturinformationen vorliegen – sind Verbände, Bundes- und Ländereinrichtungen in zahlreichen verbändeübergreifenden Fachorganisationen¹⁶ vertreten, welche – wie die Verbände selbst – regelmäßig zu politischen Entscheidungsprozessen hinzugezogen werden (s. Lüers, 1977; Bauer 1978). Je weiter man sich also beim Versuch einer Strukturanalyse von den sozialpolitischen Basisakteuren (in unserem Falle von den Trägerorganisationen im Kindergartenbereich) entfernt, desto „verflochtener“ wirkt das Feld. Einige Konsequenzen dieser Verflechtung auf der Spitzenebene sollen im folgenden erörtert werden.

Die staatliche Reformpolitik im Elementarbereich vor dem Hintergrund einzelner Aspekte „multizentraler Regelung“

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und die gliedkirchlichen „Leitstellen“ sind sowohl hinsichtlich ihrer Einflußmöglichkeiten auf das Feld der Basisakteure wie auch hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, die staatliche Politik in diesem Sektor zu beeinflussen, als „gesellschaftliche“ Macht- bzw. Einflußzentren dem federführenden Ministerium gegenüberzustellen. Auch wenn anzunehmen ist, daß die verbandlichen Zentren des Elementarbereichs ungleich „stark“ sind, greift hier die in der Bürokratieforschung vorherrschende Vorstellung von *einem*, die Entscheidungs- und Handlungspotentiale der übrigen Akteure dominant beeinflussenden *zentralen Akteur*, zu kurz. Statt dessen wird es notwendig, von einer *multizentralen Struktur* des Elementarbereichs auszugehen und politische Prozesse im Elementarbereich *als Ausdruck multizentraler Regelung* zu betrachten (vgl. Domscheit und Kaufmann, 1977; Bohnert und Klitzsch, 1979).

Am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kindergartengesetzgebung werden wir nun einige Kennzeichen „multizentraler Regelung“ darstellen und die staatlichen Reformaktivitäten vor diesem Hintergrund beleuchten:

Es ist im Wohlfahrtsbereich „zur Institution“ geworden, daß die *Verbandespitzen*, deren *interverbandliche Gremien* (LAGs; AKs) sowie diverse *Fachgruppen* (z. T. Gliedorganisationen der Verbände; z. T. verbändeübergreifend) von den zuständigen *Ministerien* (bei der Planung und „Evaluation“ politischer Maßnahmen) wie auch von den *Parlamenten* (bei Gesetzgebungsverfahren und bei parlamentarischen Anfragen) regelmäßig hinzugezogen werden.¹⁷

Diese sowohl unter dem Aspekt politischer Konfliktreduktion als auch unter dem Aspekt verbandlicher Einflußnahme bewertbare Verfahrensweise ist – wie einschlägige Studien belegen¹⁸ – als solche sicherlich ein generelles Merkmal bundesrepublikanischer Staatstätigkeit. Im Wohlfahrtssektor haben sich jedoch sehr augenfällige Formen *staatlich-verbandlicher Zusammenarbeit*¹⁹ herausgebildet (u. a.: Zusammenarbeit in ständigen Arbeitskreisen und Fachbeiräten auf ministerieller Ebene – vgl. Kessels, 1977a), und

es gehört heute – so Verbandsvertreter – zur politischen Praxis, wohlfahrtspolitische Entscheidungen auf verbandliche Majoritäten zu stützen.

Analysiert man im Nachhinein die Genese der nordrhein-westfälischen Kindergartengesetzgebung²⁰, finden sich zahlreiche Hinweise auf die Richtigkeit dieser Expertenaussage, obgleich natürlich die Rekonstruktion politischer Prozesse über Dokumente immer die Gefahr in sich birgt, daß die hierin gefundene „Logik“ in Wahrheit lediglich ein Artefakt forschungsleitender Systematisierungswünsche ist.

Auf eine kurze Formel gebracht und unter den genannten Vorbehalten stellt sich die Genese des Kindergartengesetzes wie folgt dar: Primäres Interesse des Landes war die Durchführung einer *Bildungsreform*. Die bildungspolitische Aufwertung des Kindergartens kam den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege grundsätzlich entgegen, weil sie ihrerseits seit längerem Bestandssicherungsmaßnahmen (also einer Erhöhung der öffentlichen Bezuschussung) dringend bedurften. Waren die freien Trägervereinigungen auch abhängig von öffentlicher Förderung, so dominierten sie als oligopolistische Anbieter ihrerseits die „Infrastruktur“, auf welche die Bildungsreform aufzubauen hatte. Zudem war erst im Jahre 1967 ein Verfassungsgerichtsurteil gefällt worden, das die freien Träger in ihrer Vorrangstellung im Wohlfahrtssektor bestätigte.

Die Ausgangslage der Kindergartenreform mag man somit als ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis der zentralen Akteure betrachten. Obgleich sich die Reformbestrebungen der Landesregierung am Strukturplan des Bildungsrats orientierten, kam es schon im Vorfeld der parlamentarischen Verhandlungen zur Ausklammerung eines ganz wesentlichen, weil den Bestand der Trägervereinigungen berührenden Konfliktstoffs: der Frage nach der zukünftigen Zuordnung der Fünfjährigen. Im Einvernehmen zwischen Ministerium und Verbandsspitzen²¹ wurde beschlossen, die Entscheidung hierüber auf der Basis eines wissenschaftlich begleitenden Modellversuchs zu fällen. Es blieb die grundsätzliche Kontroverse, ob das Kindergartengesetz primär als ein „Bildungsgesetz“ oder primär als ein „Finanzierungsgesetz“ zu konzipieren sei. Zur Entspannung der Situation trug bei, daß die Fraktionen der SPD und FDP schließlich eine Gesetzesinitiative vorlegten, welche die ursprüngliche Intention (Bildungsgesetz) zwar noch widerspiegelte, jedoch schon durch die bloße Tatsache, daß das Kindergartengesetz als Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz konzipiert war (eine zwar naheliegende, jedoch – wie etwa Bayern zeigt – keinesfalls zwingende Zuordnung) die grundsätzliche Gestaltungsautonomie des Kindergartenträgers festlegte. Dieser Gesetzesinitiative stand eine der CDU-Fraktion gegenüber, welche im Sinne einer im Lande Rheinland-Pfalz bereits verabschiedeten Regelung (und im Sinne der konfessionellen Spitzenverbände) auf ein reines Finanzierungsgesetz hinzielte. Im Verlauf der parlamentarischen Verhandlungen wurde auf Drängen insbesondere der konfessionellen Verbände und der CDU-Opposition das von den Fraktionen SPD und FDP vorgesehene Instrumentarium öffentlicher Einflußnahme auf die pädagogische Arbeit des Kindergartens weiter zusammengestrichen. Das schließlich einstimmig verabschiedete Resultat der parlamentarischen Verhandlungen war ein Finanzierungsgesetz mit wichtigen bildungspolitischen Akzentsetzungen. Daß dieses Gesetz über mehrere Jahre hinweg für alle zentralen Akteure in

seinen grundlegenden Merkmalen konsensfähig blieb (auf Entwicklungen der letzten Jahre werden wir am Ende dieses Beitrags noch kurz verweisen), kennzeichnet das Ausmaß erfolgter, und zwar keinesfalls nur „negativer“, Koordination (s. Scharpf, z. B. 1972).

Auf die Beziehungen zwischen Verbänden und Staat konkretisiert, kann man multi-zentrale Regelung im Elementarbereich also dadurch charakterisieren, daß zwar „mächtige“, aber aufgrund komplementärer Ressourcen interdependente Akteure unter Konsenszwang interagieren (s. hierzu das von van de Ven et al. – 1975 – entwickelte Modell der „interorganizational collectivity“).

Weil sie bereits wesentlich während der Programmentwicklung stattfindet, minimiert diese Form staatlich-verbandlicher Interaktion von vornherein die Wahrscheinlichkeit „konflikthafter“ (Makro-) Implementation. Weil Staat und Verbände (sowie die Verbände untereinander) zudem Gremien bzw. Formen ständiger Zusammenarbeit etabliert haben, sind die im voraus nicht antizipierten bzw. die während der Programmentwicklung „planmäßig ausgeschlossenen“ Probleme der Reform kontinuierlich als issues in die Verhandlungen zwischen den „Zentren“ einbringbar. Damit sind die Koordinationsgremien der Spitzenebene sowohl Orte verbandlich-staatlicher Abstimmung während der Genese staatlicher Reformmaßnahmen als auch *Hauptaustragungsorte* von Konflikten, die während der „Implementationsphase“ auftreten.

Erscheint das Subsidiaritätsprinzip vordergründig als eine schwierige Hürde staatlicher Gestaltungstätigkeit (insbesondere auch im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit innovativer Ziele), so hat faktisch das aus dem Subsidiaritätsprinzip historisch gewachsene Konstrukt staatlich-verbandlicher Zusammenarbeit die Administration des Wohlfahrtssektors eher vereinfacht als erschwert. Zwar zwingt es den Staat zur strikten Beachtung der Konsensfähigkeit seiner Interventionen, wodurch der Handlungsspielraum staatlicher Politik eng ist. Auf der anderen Seite besteht die Gruppe derer, denen gegenüber der Staat seine Gestaltungsabsichten durchzusetzen hat, hier lediglich aus einem kleinen Kreis zentraler Akteure. Während in anderen Politikbereichen immer mit dem organisierten Widerstand der im Programmformulierungsprozeß nicht ausreichend repräsentierten (jedoch vom Vollzug der Politik betroffenen) Akteure gerechnet werden muß, ist es für den Bereich sozialer Dienstleistungen eher typisch, daß die nicht zum politisch-administrativen System oder zur Verbändewohlfahrt gehörenden „Betroffenen“ hierzu nicht in der Lage sind. Es gibt – um beim Kindergarten zu bleiben – derzeit keine relevante Organisation der durch diese Institution versorgten Eltern und Kinder.

Gleiches gilt für die „Betroffenen“ in der Heimerziehung, Altenpflege etc.. Auch das „an der Basis“ operierende Personal kann so lange keine politisch relevante Advokatenrolle gegen zentral getroffene Entscheidungen übernehmen, wie die größten Wohlfahrtsverbände ihren Mitarbeitern das Recht zu gewerkschaftlichen Zusammenschlüssen absprechen. Alles in allem werden vor dem Hintergrund dieser „Feldstruktur“ Erfolge staatlicher Politik weitaus kalkulierbarer als in vielen anderen Bereichen. Zudem vereinfacht die „enge Zusammenarbeit“ mit den Zentren der verbandlichen Wohlfahrtspflege die staatliche Politik dadurch, daß die Implementation einmal vereinbarter Innovationen

von den Wohlfahrtsverbänden in ihrem eigenen Wirkungsbereich mitgetragen wird. *Die Verbände entlasten den Staat also von Vollzugs- und Kontrollaufwand.* Dieses gehört ebenso zu den Charakteristika „multizentraler Regelung“ wie die in der Kindergartenreform deutlich zu Tage getretene Selbstverpflichtung der verbandlichen Zentren, solche Innovationen selbst zu betreiben, für die der Staat lediglich Ziele vorschlagen kann. So wurde der bildungspolitische Kern der Kindergartenreform – die Anhebung der Qualität vorschulischer Betreuung – frühzeitig von der verbandlichen Wohlfahrtspflege „angekurbelt“.

Betrachtet man die Entwicklung der auf den Elementarbereich zielenden „Programmatiken“ in den kirchlichen Spitzenverbänden, so stellt man fest, daß sich diese seit dem Ende der sechziger Jahre jeweils immer auf dem „letzten Stand“ wissenschaftlicher Erkenntnis bewegen. Beeindruckend sind dabei die Versuche, religiöse Zielsetzungen bzw. Aussagen des Evangeliums unter Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Denkfiguren zu präzisieren bzw. Ähnlichkeiten zwischen christlichem Gedankengut und sozialisationstheoretischen Erkenntnissen zu erfassen. Zum Teil sogar sind die innovativen Anstrengungen der Verbände wegweisend (s. Domscheit und Kaufmann, 1977:10f.). So wurde etwa das „Fachberaterwesen“ von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege mit einer Eigenbelastung von ca. drei Viertel der hierfür erforderlichen Personalkosten aufgebaut.

Zur generellen Kennzeichnung der verbandlichen Innovationsleistungen kann festgestellt werden, daß, reformpolitisch betrachtet, das Fehlen curricularer Kompetenzen bei den staatlichen Akteuren durch das breite Spektrum intraverbandlicher Serviceleistungen aufgefangen wird. Aufgrund der weiter vorn umrissenen Besonderheit ihrer Beziehungen zu den Trägerorganisationen ist es den Verbänden möglich, innovative Konzepte als Handlungswissen in die Leistungserbringung der Kindergärten recht wirkungsvoll²² einzubringen. Demgegenüber hat die schon aus dem JWG abzuleitende und durch das KGG nochmals wiederholte Verpflichtung der öffentlichen Jugendhilfe, den freien Trägern Fortbildungsangebote bereitzustellen, offenbar keine praktische Relevanz. Diese Angebote wurden in den von uns untersuchten Kommunen weder in Anspruch genommen, noch – wie es scheint – ernstlich angeboten (vgl. Domscheit und Kühn, 1979). *Die Verflechtung auf der Spitzenebene mündet also in „Koexistenz“ an der Basis.* Dem entspricht auch der im Rahmen unserer empirischen Untersuchung gewonnene Eindruck, daß die zuständigen Organe der öffentlichen Jugendhilfe einen überaus mäßigen „Kontrollaufwand“ in den Einrichtungen der traditionellen Trägergruppen betreiben.

Will man die Eingriffe des Staates in den Elementarbereich unter dem Aspekt multizentraler Regelung charakterisieren, so lassen sie sich am treffendsten wohl als „Komplemente“ zu den verbandlichen Maßnahmen begreifen. In der Hauptsache wird versucht, den bildungspolitischen Leitzielen der Kindergartenreform durch Eingriffe in die „Peripherie“ pädagogischer Leistungserbringung im Kindergarten näherzukommen. Über die Wirkungsweise dieser Interventionen können wir heute erst einige generelle Aussagen treffen. So etwa zeigt sich bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Mikrostruktur des Kindergartens, daß der Vollzug häufig über längere Zeit ausgesetzt werden mußte (etwa Reduktion der Gruppenstärke), so daß die Strukturverbesserungen jeweils nur mit erhe-

blicher Verzögerung im breiteren Maßstab umgesetzt werden konnten. Diese Verschiebungen sind aber weniger auf „Vollzugswiderstände“ (in dem Sinne, daß sich die leistungserbringenden Organisationen hiergegen im Grundsatz gewehrt hätten) zurückzuführen, sondern etwa darauf, daß die Trägerorganisationen ihren Anteil an dem hierfür notwendigen Finanzaufkommen nicht kurzfristig bereitstellen konnten, oder – um beim Beispiel der Gruppenstärke zu bleiben – daß wegen eines allzu hohen Andrangs vorerst auf eine Reduktion der Gruppenstärke verzichtet werden mußte.

Als eine sehr wirkungsvolle Reformstrategie erweist sich die Entwicklung und Erprobung von Curricula in den Modellversuchen. Die hier gewonnenen Erkenntnisse werden von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege mit großem Interesse aufgenommen, und gerade die Verbändebeteiligung an der Begleitung der Modellversuche scheint ihren Ergebnissen eine Überzeugungskraft zu verleihen, welche durch die Setzung pädagogischer Standards wohl kaum erreicht würde. Auch deutet unsere Untersuchung im Kindergartenbereich darauf hin, daß die Teilnahme einer Einrichtung an einem Modellversuch bei den dort arbeitenden pädagogischen Kräften Jahre nach dessen Beendigung noch deutliche Folgewirkungen zeigt. Die darüber hinaus festgestellten Versuche, über informationelle Dienstleistungen (etwa über die Verteilung von sogenannten Arbeitshilfen) unmittelbar auf das Handlungswissen der pädagogischen Mitarbeiter im Kindergarten einzuwirken, scheinen hingegen wenig zu fruchten. Diese Angebote werden in der Regel nicht genutzt. Inwieweit die konditionelle Anbindung von Zuschüssen für die „Fachberater“ an die Verpflichtung, regelmäßig an Arbeitstagungen im Ministerium teilzunehmen, Wirkungen zeigt, läßt sich naturgemäß sehr schwer feststellen. Soweit wir mit entsprechenden Personen gesprochen haben, scheint dies eher als eine wenig fruchtbare Pflichtaufgabe empfunden zu werden.

Die strukturpolitische Zielsetzung der Kindergartenreform: Etablierung eines flächendeckenden Angebots innerhalb einer Fünfjahresfrist – wurde annähernd erreicht. Das Platzangebot hat sich im Laufe dieser Zeit fast verdoppelt und die Verpflichtung der Jugendämter zur Strukturplanung war bereits im Dezember 1973 von allen bis auf zehn Jugendämtern befolgt worden. Nach einer Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage der CDU-Fraktion zur Ausführung des Kindergartengesetzes vom 12. 11. 1974 ergaben sich keine „besonderen Schwierigkeiten“ bei der Aufstellung der Strukturpläne aus dem Zusammenwirken von Jugendämtern und Trägern. Jedoch deutete sich schon zu der Zeit als Tendenz an, daß Träger der freien Jugendhilfe nicht mehr bereit waren, wesentlich zum Abbau des Fehlbestandes beizutragen. Das von den kirchlichen Trägern heftig kritisierte Instrument der „Elternbefragung“ beim Entscheid über die Trägerschaft eines neuen Kindergartens – wie es das Kindergartengesetz vorsieht – kam u. W. bislang nur sehr selten zur Anwendung. Die den Jugendwohlfahrtsausschüssen der Kommunen angehörenden potentiellen Träger machen solche Entscheidungen – so scheint es – wie früher unter sich aus.

SCHLUSSBEMERKUNG

Zusammenfassend lassen sich die staatlichen Reformaktivitäten in diesem Sektor als mit den Verbänden vorgeklärt und somit unter dem Aspekt der Makroimplementation mit geringen Vollzugsproblemen behaftet charakterisieren. Wie jedoch zum Ausdruck gebracht wurde, entspricht es der multizentralen Struktur des Feldes, daß die staatliche Reformpolitik auf die Unterstützung durch intraverbandliche Regelungsleistungen angewiesen ist und aufgrund der verbandlichen Stärke (welche nicht zuletzt aus der interverbandlichen Zusammenarbeit auf der „Spitzenebene“ abzuleiten ist) über sehr begrenzte Handlungsspielräume verfügt. Staatliche Reformpolitik ist in diesem Sektor darauf angewiesen, Innovationen über bargaining und finanzielle Anreize den verbandlichen Zentren „schmackhaft“ zu machen. Erst auf dieser Basis werden weitere Interventionen (die genannten regulativen Maßnahmen) realisierbar. Reformziele, die die „Grundrichtungsfreiheit“ tangieren, werden weitestgehend von den verbandlichen Zentren allein ausgeformt und umgesetzt. Lediglich mit Hilfe des Instruments „Modellversuche“ vermag es der Staat, diesen Rahmen zu durchbrechen. Aber auch hier agiert er keinesfalls autonom, denn die Verbändebeteiligung an der Begleitung der Modellversuche ist institutionalisiert.

Die weitgehende Übereinstimmung von staatlichen und verbandlichen Akteuren in Fragen der sozialpädagogischen Leitziele, welche der Kindergartenreform zugrunde lagen, brachte es mit sich, daß die Elementarreform nicht nur im Sinne der oben skizzierten Domäneneingrenzung „*arbeitsteilig*“, sondern überdies sehr „*wirkungsvoll*“ vollzogen wurde.

Wir haben im letzten Kapitel auf „Unkalkulierbarkeiten“ hingewiesen, mit denen staatliche Reformpolitik im Elementarbereich angesichts der organisatorischen Makrostruktur des Politikfelds konfrontiert ist. Es bleibt zu fragen, inwieweit solche „Handikaps“ staatlicher Politik, wie etwa das Unvermögen, die Struktur der Leistungserbringer bestimmen zu können, durch die etablierten Verfahrensweisen multizentraler Regelung *langfristig* aufgefangen werden können.

In der Vergangenheit hat sich die spezifische Beziehung zwischen verbandlicher und staatlicher Wohlfahrtspflege als durchaus stabil erwiesen.²³ Die Reform des Elementarbereichs, die im Zuge dieser Reform verstärkte Betonung der „Bildungsfunktion“ des Kindergartens, löste diese Institution jedoch teilweise aus dem traditionellen Feld sozialer Hilfen heraus. Hieraus mag sich auf lange Sicht ein bedeutsames Strukturproblem im Elementarbereich ergeben, denn die Verbände sind zwar aus Gründen der Legitimationswahrung bzw. Bestandswahrung (z. B. zur Begründung des Rechts auf Kirchensteuer oder etwa zur „Reproduktion der Gemeinde“) auf die eigenständige Bereitstellung sozialer Dienste angewiesen; die Elementarerziehung ist jedoch nur eines von vielen legitimationswirksamen Arbeitsgebieten im sozialen Dienstleistungssektor. Die freien Trägergruppierungen sind also im Gegensatz zum Staat nicht strukturell an diesen bestimmten Dienstleistungsbereich gekettet. Je mehr der Kindergarten seiner Funktion

nach dem Bildungssektor näher rückt, desto schwieriger wird es, die weltanschauliche Komponente verbandlicher Dienstleistungstätigkeit ausreichend zum Tragen zu bringen. Insbesondere die Kirchen tun sich heute schwer, den konfessionellen Kindergarten als ein „Alternativmodell im bildungspolitischen Bereich“ (Tenhumberg 1977:197) zu profilieren.²⁴ Es ist daher nicht verwunderlich, daß die konfessionellen Träger seit einigen Jahren die „Freiheit“ in Anspruch nehmen, am weiteren Ausbau dieses Leistungsbeereichs nicht mehr teilzunehmen. Forciert durch die Kostenexplosion im Elementarbereich gehen neuerdings freie Träger sogar verstärkt dazu über, den Kommunen die Übernahme ihrer Kindergärten anzubieten bzw. Einrichtungen zu schließen. Unter diesem Vorzeichen wird eine Fortführung der Kindergartenreform zunehmend schwieriger und sogar die Sicherung des bereits erreichten Niveaus vorschulischer Erziehung zum Problem.²⁵

ANMERKUNGEN

- * Hintergrund dieses Aufsatzes bildet das Projekt „Elternarbeit im Kindergarten“ an der Universität Bielefeld, das sich im Rahmen der Projektgruppe „Wirkungsanalysen der Sozialpolitik“ mit der Untersuchung innovativer Politik im Kindergartenbereich unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Elternarbeit befaßt. Vgl. dazu *Domscheit und Kaufmann, 1977*, sowie *Domscheit und Kühn, 1979*.
- 1 Wir ziehen in diesem Zusammenhang den Begriff der „Regelung“ dem der „Steuerung“ vor, weil letzterem immer das Modell einer „offenen Wirkungskette“ implizit ist. Dem in der Kybernetik verwandten Regelungsbegriff hingegen liegt das Bild einer durch Querverbindungen und Rückkopplungsschleifen gekennzeichneten Struktur zugrunde. Die einzelnen Kennzeichen „multi-zentraler Regelung“ werden wir im letzten Kap. näher zu bestimmen versuchen.
 - 2 Siehe hierzu: *Leitsätze der Reichsschulkonferenz von 1920* (vgl. *Schmitt-Wenkebach und Uls-hoefer 1974:5f.*) und das RJWG von 1922.
 - 3 Die Nationalsozialisten hatten den Kindergarten ihrer „Volkswohlfahrt“ eingegliedert und als Indoktrinationsanstalt gründlich mißbraucht.
 - 4 Diese sind: Verordnung über die Zusammensetzung, Größe und Wahl des Elternrates sowie die Zusammensetzung des Kindergartenrats vom 20. 4. 1972, sowie die (1976 novellierte) Verordnung über die Bestandteile und Angemessenheit der Betriebskosten der Kindergärten vom 20. 5. 1972.
 - 5 Aufgaben der Fachberater sind: Fortbildung der Erzieherinnen, Beratung in allen Angelegenheiten der Kindergartenarbeit und in Fragen des Kindergartenrechts (s. *Scherer 1978*).
 - 6 So verfügte der Runderlaß vom 21. 5. 1969 die Verlängerung der ehemals zweijährigen Ausbildung um ein einjähriges Berufspraktikum. Damit erfolgte ein wesentlicher Schritt zur Umsetzung einer in der Kultusministerkonferenz von 1967 vereinbarten Neuordnung des sozialpädagogischen Ausbildungsgangs. Darüber hinaus folgte die Festlegung eines nach Unterrichtsfächern und Unterrichtsstunden einheitlichen Ausbildungsplans. Im Mai 1970 erließ das Kultusministerium eine staatliche Prüfungsordnung, im Juli 1970 Richtlinien für die Durchführung des Berufspraktikums, in denen insbesondere die Überwachung des Berufspraktikums, die Durchführung eines praxisbegleitenden Unterrichts wie auch die Modalitäten der Abschlußprüfung festgelegt wurden.

- 7 „The interactions in such sectors as education, health, housing and welfare are sometimes fluid, frequently chaotic, and always conflictual. Nonetheless, policy sectors typically have tacit operating rules of the game, established roles, routinized procedures, and reasonably stable conditions. These enduring patterns of behavior can be called a *macro-structure* (Berman, 1978:165).
- 8 Auch hier orientieren wir uns an Berman (1978:164) und bezeichnen als *Makroimplementation* die Umsetzung staatlicher Politik bis hin zur Ebene der leistungserbringenden Organisationen (hier also der Kindergärten). Wie diese Organisationen ihrerseits mit den „Vorgaben“ umgehen bzw. wie sie sie gegenüber den Adressaten realisieren können, stellt sich nach dieser Konzeption als ein gesondertes Problem (das *Problem der Mikroimplementation* – siehe Anm. 22).
- 9 Wie uns ein leitender Mitarbeiter eines der beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämter zu verstehen gab, sind es auch gerade kommunale Träger, welche – auf ihre Autonomie bedacht – am wenigsten Bereitschaft zur Kooperation mit Organen des zuständigen Ministeriums zeigen.
- 10 Die Mehrzahl der Kindergartenträger (katholische und evangelische Kirchengemeinden) wird von den Spitzenverbänden der zuständigen Gliedkirchen „versorgt“ (Diözesan-Caritasverbände: in NRW 5; Diakonische Werke: in NRW 2). Für die als Kindergartenträger fungierenden Vereinigungen der AW sind es die zuständigen Bezirksverbände (in NRW 4). Das Gros der Elternvereine (aber auch diverse Splitterkirchen, Waldorfvereine usw.) ist dem Landesverband NRW des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes angeschlossen. Die kreisfreien Städte haben den „Städtetag“ als Spitzenverband, die kreisangehörigen Städte den „Städtebund“. Es gibt noch weitere Spitzenverbände. Sie spielen aber im Kindergartenbereich eine untergeordnete Rolle.
- 11 Hierbei spielt die Institution des Fachberaters heute eine große Rolle (insbesondere als Bindeglied zwischen Verband und Kindergartenpersonal).
- 12 Im Falle freier Träger sind dies vor allem: Landesjugendamt und kommunales JA; im Falle von kommunalen Trägern mit eigenem JA (nur zu dieser Gruppe kommunaler Träger können wir z. Z. Aussagen machen) ist es vor allem das zuständige LJA.
- 13 In jüngster Zeit (vermutlich aufgrund nicht ausgeschöpfter Kapazitäten in „regulären“ Kindergärten) häufen sich Meldungen, daß die öffentlichen Aufsichtsorgane dazu übergegangen sind, Elterninitiativen den Erhalt ihrer Einrichtungen zu erschweren, z. B. durch die Forderung, oft lapidare Ausstattungsmängel, die über Jahre hinweg toleriert blieben, innerhalb einer kurzen Frist zu beheben.
- 14 Über das genannte hinaus arbeiten sowohl auf der Ebene der Landesjugendämter als auch auf der Ebene der kommunalen Jugendämter öffentliche Jugendhilfe und freie Wohlfahrtspflege im Rahmen der sogenannten Jugendwohlfahrtsausschüsse (JWA) zusammen. Die primäre Aufgabenstellung dieser Gremien ist die Koordination von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege. Die JWA sind jedoch als Instrumente staatlicher bzw. kommunaler Einflußnahme auf die Dienstleistungstätigkeit freier Träger von geringerer Bedeutung. Eher haben letztere hierdurch die Möglichkeit, die Arbeit der öffentlichen Jugendhilfe zu beeinflussen. Vielerorts scheint sich jedoch die Arbeit der Jugendwohlfahrtsausschüsse auf die „Verteilung des Kuchens“ anfallender Dienstleistungsaufgaben zu beschränken. Eine genauere Einschätzung dieser Institution findet sich im Dritten Jugendbericht (*Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, 1972*).
- 15 1974 wurden z. B. in Nordrhein-Westfalen 8208 Sozialpädagogen in öffentlichen Schulen und 6298 Sozialpädagogen von Schulen in freier Trägerschaft ausgebildet (aus: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1489 vom 11. 7. 74).
- 16 So etwa im „Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge“, zu den weiteren siehe *Lüers, 1977*.

- 17 In Form von „Besprechungen“ und Anhörungsterminen, Eingaben und Stellungnahmen – in ständigen Arbeitskreisen und besonderen Fachbeiräten, s. hierzu *Kessels*, 1977a.
- 18 Z. B. *Stammer et al.*, 1965; *Conradi*, 1973; *Varain*, 1973; *Offe*, 1975.
- 19 Ihr Ursprung reicht ins vorige Jahrhundert zurück, s. etwa *Keil* 1969.
- 20 Wir haben diese allerdings allein anhand der im Landtagsarchiv NRW gesammelten Dokumente durchgeführt.
- 21 In Gesprächen behaupteten sowohl das Ministerium als auch ein Repräsentant der Verbände-wohlfahrt, Urheber des Modellversuchs zu sein.
- 22 Damit sei nicht gesagt, daß die „Mikroimplementation“ (*Berman*, 1978) pädagogischer Innovation im Elementarbereich „problemlos“ verlief. Das Gegenteil ist der Fall, denn schon die Tatsache, daß das pädagogische Personal mit einem „eher diffusen und nicht standardisierbaren Bedürfnistyp“ (*Groß/Badura*, 1977:363) konfrontiert ist und bei den Leistungsadressaten auf recht unterschiedliche Grade an Mitarbeitswilligkeit stößt, macht es den Erzieherinnen häufig schwer, das Handlungswissen mit Erfolg umzusetzen. (Näheres hierzu in: *Domscheit und Kühn*, 1979).
- 23 Schon während des 1. Weltkrieges befreite das Deutsche Reich die kirchliche Wohlfahrtspflege in wesentlichen Punkten von der Staatsaufsicht. Sachsen schuf bereits 1918 ein Landesamt für Wohlfahrtspflege, in dessen Vorstand gemäß Verordnung Vertreter der kirchlichen Wohlfahrtspflege zu berufen waren (s. zu allem *Kessels*, 1977a). Das heute noch gültige Subsidiaritätsprinzip wurde bereits 1922 im RJWG festgeschrieben. Insofern ist der heutige „Wohlfahrtsstaat“ in wesentlichen Dimensionen *Produkt* staatlich-verbandlicher Zusammenarbeit.
- 24 So konnten wir in unseren empirischen Untersuchungen feststellen, daß die entsprechende Qualifikation und Motivation der Erzieherinnen nicht in allen konfessionellen Kindergärten gegeben ist, die Elternwünsche in der Regel in bezug auf die religiöse Erziehung ihrer Kinder unspezifisch sind (vgl. *Domscheit und Kühn*, 1979). Hinzu kommt, daß gegenüber dem ständig wachsenden Anteil ausländischer Kinder im Kindergarten (z. B. moslemischen Glaubens) das Festhalten am christlichen Bildungsauftrag prinzipiell fragwürdig wird.
- 25 Seit 1976 ist die Zahl der Kindergärten in der Bundesrepublik erstmals rückläufig (vgl. dazu *Statistisches Bundesamt Wiesbaden*, 1979:1). Es ist durchaus möglich, diese Entwicklung als eine Auswirkung des Geburtenrückgangs zu sehen. Eine solche Begründung läßt freilich außer acht, daß das vom Strukturplan benannte Ziel, die Gruppenstärke bis 1980 auf maximal zwanzig Kinder zu reduzieren, noch nicht erreicht ist. Insofern bringt diese Entwicklung auch zum Ausdruck, daß die Reformbereitschaft in den letzten Jahren abgenommen hat. Ob jedoch lediglich die in diesem Aufsatz beschriebene „spektakuläre Phase“ der Reform ihr Ende fand, oder ob die zuletzt skizzierten Entwicklungen das (vorläufige) Ende der Reform selbst signalisieren (so sieht es *Wisbar*, 1979), ist eine z. Z. noch offene Frage.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abramovitz, M.*, 1962: Economic Growth in the United States. *The American Economic Review*, Vol. 52, 762–782.
- Bauer, R.*, 1978: Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. Weinheim u. Basel.
- Becker, H.*, 1971: Bildungsforschung und Bildungsplanung. Frankfurt a. M..
- Berman, P.*, 1978: The Study of Micro- and Macro-Implementation. *Public Policy*, Vol. 26, No. 2.

- Bilger, H.*, 1976 und 1977: Serie: Arbeitgeber der Sozialarbeit. In Sozialmagazin, Jg. 1 und 2.
- Bohnert, W. W. Klitzsch, W.*, 1979: Networks. Köln, Hekt. Ms.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft*, 1970: Bildungsbericht '70. Bonn.
- Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit*, 1972: Dritter Jugendbericht. Bonn.
- Conradi, B.*, 1973: Die Mitwirkung außerstaatlicher Stellen beim Erlaß von Rechtsverordnungen. In: Varain, H. J., Interessenverbände in Deutschland, Köln.
- Deutscher Bildungsrat*, 1970: Strukturplan für das Bildungswesen, Empfehlungen der Bildungskommission. Bonn.
- Diakonisches Werk*, 1973: Jahrbuch des Diakonischen Werks der EKD. Stuttgart.
- Domscheit, S. u. Kaufmann, F.-X.*, 1977: Elternarbeit im Kindergarten – Bericht über ein Pilotprojekt. Bielefeld, vervielf. Ms.
- Domscheit, S. und Kühn, M.*, 1979: Zweiter Zwischenbericht des Projekts „Elternarbeit im Kindergarten“, Teil 3. Bielefeld, vervielf. Ms.
- Flamm, F. und Gastiger, S.*, 1971: Die Verwaltung der Sozialarbeit. Freiburg.
- Flitner, A.*, 1967: Der Streit um die Vorschul-Erziehung. In: Zeitschrift für Pädagogik 13, 515–538.
- Gross, P. und Badura, B.*, 1977: Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. In: v. Ferber, Ch./Kaufmann, F.-X. (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 361–385. Opladen.
- Janossy, F.*, 1968: Das Ende der Wirtschaftswunder-Erscheinung und das Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung. Frankfurt a. M.
- Kaiser, R.*, 1976: Arbeit mit Eltern im Kindergarten. Diplomarbeit. Universität Bielefeld.
- Keil, A.*, 1969: Jugendpolitik und Bundesjugendplan. Analyse und Kritik der staatlichen Jugendförderung. München.
- Kessels, J.*, 1973: 1975, 1977: Materialien zum Kindergartengesetz NRW, Bd. I, II und III. Essen.
- 1977a: Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im System sozialer Dienste. In: diakonie im rheinland, 5/77, 10–23.
- Klein, F.*, 1974: Personenwürde, Freiheit und Gleichheit im Spannungsfeld von staatlicher und gesellschaftlicher Sozialverantwortung. In: Jugendwohl 1974, 129–141.
- Landesregierung NRW* 1970: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. Düsseldorf.
- Lenhardt, G. und Offe, C.*, 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik – Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: v. Ferber, Ch./Kaufmann, F.-X. (Hrsg.) Soziologie und Sozialpolitik. Opladen, 98–127.
- Levine, R.*, 1972: Public Planning: Failure and Redirection. New York.
- Lüers, U.*, 1977: Im Irrgarten der Sozial- und Jugendhilfeträger. Bericht und Bilder zur verbandlichen und öffentlichen Macht in der Sozial- und Jugendhilfe. In: Barabas, F. et al. (Hrsg.), Jahrbuch der Sozialarbeit 1978. Reinbek, 248–280.
- Mayntz, R.*, 1977: Die Implementation politischer Programme. In: Die Verwaltung 10. Band, Heft 1. –, 1978: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Karlsruhe.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales*, 1970: Vorläufiger Rahmenplan für die Erziehungs- und Bildungsarbeit im Kindergarten. Landtag NRW.
- , 1977: Modellversuche 1970–1975, Abschlußbericht. Düsseldorf.
- Murwiew, A.*, 1974: Politische Steuerung und soziale Integration – Handlungsgrenzen einer staatlichen Sozialpolitik. In: Murwiew, A./Grottian, P. (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg.
- Offe, C.*, 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt.

- Scharpf, F.*, Komplexität als Schranken der politischen Planung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4.
- , 1976: Theorie der Politikverflechtung. In: Scharpf, F./Reissert, B./Schnabel, F., Politikverflechtung, Kronberg/Ts.
- Scherer, P. A.*, 1978: Fachberatung für Kindergärten. In: Mörsberger, H./Moskal, E./Pflug, E. (Hrsg.), Der Kindergarten, Bd. 1. Freiburg, Basel.
- Schmitt-Wenkebach, R. und Ulshöfer, H.*, 1974: Kindergartenrecht. Neuwied und Berlin.
- Stammer, O., Hirsche-Weber, W., Diederich, N., Gerschmann, A., Gottschalch, W., Grohs, G., Gustävel, H.*, 1965: Verbände und Gesetzgebung, Köln und Opladen.
- Statistisches Bundesamt Wiesbaden* 1979: Fachserie 13: Sozialleistung, Reihe 6, Öffentliche Jugendhilfe. Stuttgart/Mainz.
- Tenhumberg, H.*, 1977: Katholischer Kindergarten, notwendiger Dienst der Kirche in einer pluralen Gesellschaft. In: Mörsberger, H. (Hrsg.), Lernen und Erziehen. München.
- van de Ven, A. H., Emmett, D. C., König, R.*, 1975: Frameworks of Interorg. Analysis. In: Negandhi, A. R. (Hrsg.) Interorganizational Theory. Kent.
- Varain, H. J.*, 1973: Verbändeeinfluß auf Gesetzgebung und Parlament. In: Varain, H. J. (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland. Köln.
- White, P. E.*, 1974: Intra- and Inter-Organizational Studies. Do they Require Separate Conceptualizations? Administration and Societies, 1/74.
- Wisbar, K.*, 1979: Ende der Reform im Elementarbereich. Recht der Jugend und des Bildungswesens 27, Heft 3, 162ff.