



Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz : theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz

Müller, Stephan ; Stremlow, Jürgen

Abstract: Das Sozialwesen in der Schweiz hat sich - wie in allen hochentwickelten europäischen Gesellschaften - zu einem eigenständigen Funktionssystem entwickelt. Ähnlich wie im Gesundheitswesen steigen die Kosten für das Sozialwesen seit 1970 kontinuierlich. Die Beobachtungsinstrumente zur Analyse und Steuerung der Entwicklungen des Sozialwesens sind jedoch im Vergleich mit anderen gesellschaftlichen Funktionsbereichen (Wirtschaft, Gesundheit, Bildung) noch wenig ausgebaut. Die vorliegende Untersuchung hat zum Ziel, auf der Grundlage der Systemtheorie ein Konzept eines integralen Monitorings für das Sozialwesen zu entwickeln und in einem Bereich (sozialpolitische Steuerung) empirisch zu testen. Im theoretischen Teil wird zunächst aufgezeigt warum und wie es zur Ausdifferenzierung des Sozialwesens in modernen Gesellschaften kommt, welche gesellschaftlichen Funktionen das Sozialwesen hat und welche Leistungen es für die anderen Funktionssysteme erbringt. Das hier vorgeschlagene Konzept eines Monitoring besteht aus vier Beobachtungsbereichen, nämlich (1) Soziale Probleme, (2) Professionelle Leistungen, (3) Sozialpolitische Steuerung und (4) Versorgungsverhältnisse. Im empirischen Teil der Arbeit werden die Untersuchungsergebnisse der Erhebung "Sozialpolitische Steuerung" in den Kantonen der Zentralschweiz präsentiert. Sie zeigen, dass die sozialpolitischen Aktivitäten in den sechs Kantonen sehr grosse Unterschiede aufweisen. Dies gilt sowohl für die inhaltlichen Schwerpunkte und Präferenzen wie auch für die Steuerungsstrategien der kantonalen sozialpolitischen Akteure. Zudem ist unübersehbar, dass diese Unterschiede im Zusammenhang mit den sozioökonomischen und -kulturellen Verschiedenheiten der einzelnen Kantone stehen. Welfare in Switzerland has - as in all highly developed European societies - become an independent function system. Similarly to health care the cost of welfare has been continuously increasing since the 1970s. But the monitoring instruments for analysing and controlling are compared to other functions of society (economy, health care, education) hardly sophisticated. This survey aims at developing a concept of an integral monitoring for welfare and to empirically test them in one field (socio-political controlling) on the basis of system theory. The theoretical part shall initially present just why and how this differentiation of welfare occurs in modern societies, what societal functions welfare has and what it services it performs for the other function systems. The monitoring concept as suggested here consists of four areas of observation, i.e. (1) social problems, (2) professional services, (3) socio-political controlling and (4) supply conditions. The empiric part of the paper shall present the results of the inquiry "Socio-political Controlling" in the cantons of Central Switzerland. They reveal that the socio-political activities in the six cantons have very big differences. This goes for the emphases regarding content and preferences as well as controlling strategies of cantonal socio-political players. In addition it cannot be missed that these differences are associated with the socio-economic and -cultural disparities between the individual cantons.

Published Version

Originally published at:

Müller, Stephan; Stremlow, Jürgen. Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz : theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz. 2006, University of Zurich, Faculty of Arts.

Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz

Theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone
der Zentralschweiz

Abhandlung zur Erlangung der Doktorwürde

der Philosophischen Fakultät

der Universität Zürich

vorgelegt von

Stephan Müller

von Schaffhausen/SH

Jürgen Stremlo

von Amriswil/TG

Angenommen im Wintersemester 2005/06 auf Antrag von Herrn Prof. Dr. François Höpflinger

Luzern, 2006

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	9
1. EINLEITUNG UND ZIELSETZUNG	13
2. EINE THEORIE SOZIALER HILFE.....	17
2.1 Formen des Helfens im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung	17
2.2 Das Sozialwesen als Funktionssystem	23
2.3 Die gesellschaftliche Funktion des Sozialwesens	31
2.4 Soziale Probleme als Kommunikationsmedium und Problemcodierung.....	34
2.5 Soziale Hilfe als Leistung gegenüber anderen Funktionssystemen	39
2.6 Helfen als Operation des Sozialwesens	44
3. KONZEPT EINES SOZIALMONITORINGS.....	49
3.1 Die vier Beobachtungsbereiche des Sozialmonitorings	49
3.2 Die Sozialberichterstattung in der Schweiz.....	56
4. SOZIALPOLITISCHE STEUERUNG	73
4.1 Einleitung: Politologische Steuerungskonzepte	73
4.2 Ein Konzept sozialpolitischer Steuerungsinstrumente	77
4.3 Programmsteuerung.....	82
4.4 Leistungssteuerung.....	85
4.5 Zuständigkeitssteuerung.....	88
4.6 Versorgungssteuerung.....	95
5. UNTERSUCHUNG ZUR SOZIALPOLITIK IN DER ZENTRALSCHWEIZ	101
5.1 Untersuchungsanlage.....	101
5.1.1 Durchgeführte Erhebungen.....	101
5.1.2 Vorgehen bei der Auswertung der Daten.....	102
5.2 Die Sozialpolitik in den sechs Kantonen der Zentralschweiz.....	108
5.2.1 Kanton Zug.....	109
5.2.2 Kanton Luzern.....	114
5.2.3 Kanton Uri.....	119
5.2.4 Kanton Nidwalden	123
5.2.5 Kanton Schwyz.....	129
5.2.6 Kanton Obwalden.....	134

5.3 Die Sozialpolitik in der Region Zentralschweiz	139
5.3.1 Inhalte der sozialpolitischen Aktivitäten	139
5.3.2 Formen der sozialpolitischen Steuerung.....	147
LITERATUR	153
LEBENS LAUF VON JÜRGEN STREMLow	163
LEBENS LAUF VON STEPHAN MÜLLER.....	164

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Schwerpunkte der Sozialpolitik in der Zentralschweiz 2001/02 (N=166)	11
Abb. 2: Sozialpolitische Steuerungsformen in der Zentralschweiz 2001/02 (N=166)	11
Abb. 3: Ausgaben/Einnahmen für Soziale Sicherheit in der Schweiz seit 1970	13
Abb. 4: Aufbau der Arbeit	15
Abb. 5: Überblick über den Diskussionsstand	28
Abb. 6: Sozialpolitische Aktivitäten nach Aufgabenbereichen in der Zentralschweiz (n=166)	43
Abb. 7: Die vier Beobachtungsbereiche des Sozialmonitorings	56
Abb. 8: Sozialberichterstattungsaktivitäten in der Schweiz	57
Abb. 9: Informationen zu Sozialen Problemen in den Sozialberichterstattungssystemen	63
Abb. 10: Sozialpolitische Programme 2001/02 in der Zentralschweiz (n=60)	65
Abb. 11: Informationen zu professionellen Leistungen in den Sozialberichterstattungssystemen	66
Abb. 12: Dienstleistungs-Klassifikation in der Sozialen Arbeit	67
Abb. 13: Informationen zu sozialpolitischer Steuerung in den Sozialberichterstattungssystemen	68
Abb. 14: Informationen zu Versorgungssystemen in den Sozialberichterstattungssystemen	70
Abb. 15: Ein systemtheoretisches Modell sozialpolitischer Steuerungsinstrumente	79
Abb. 16: Rollen und Optionen der politischen Akteure nach Steuerungsinstrument	82
Abb. 17: Kommunale und kantonale Zuständigkeiten in Aufgabenbereichen des Sozialwesens	89
Abb. 18: Merkmale der strategischen Neuausrichtung des Sozialdepartements der Stadt Zürich	99
Abb. 19: Befragungszeiträume der schriftlichen und mündlichen Erhebungen	102
Abb. 20: Vorgehen bei der Kategorisierung	103
Abb. 21: Kategorisierung der Inhalte sozialpolitischer Aktivitäten	104
Abb. 22: Die vier sozialpolitischen Steuerungsformen als Teil des Sozialmonitoringkonzeptes	106
Abb. 23: Ergebnispräsentation	107

Abb. 24: Interpretationsschema: Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren.....	108
Abb. 25: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Zug	109
Abb. 26: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Zug	110
Abb. 27: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Zug 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=27).....	111
Abb. 28: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Zug.....	112
Abb. 29: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Zug 2001/02 nach Steuerungsformen (n=27).....	113
Abb. 30: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Luzern	114
Abb. 31: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Luzern	115
Abb. 32: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Luzern 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=27)	116
Abb. 33: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Luzern.....	117
Abb. 34: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Luzern 2001/02 nach Steuerungsformen (n=27)	118
Abb. 35: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Uri.....	119
Abb. 36: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Uri.....	119
Abb. 37: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Uri 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=15).....	120
Abb. 38: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Uri	121
Abb. 39: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Uri 2001/02 nach Steuerungsformen (n=15)	122
Abb. 40: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Nidwalden	123
Abb. 41: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Nidwalden	124
Abb. 42: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Nidwalden 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=39).....	125
Abb. 43: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Nidwalden	126
Abb. 44: Sozialpolitische Aktivitäten 2001/02 Kanton Nidwalden nach Steuerungsformen (n=39).....	127
Abb. 45: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Nidwalden 2001/02 nach Aufgabenbereichen und Steuerungsformen	128
Abb. 46: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Schwyz	129
Abb. 47: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Schwyz	130

Abb. 48: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Schwyz 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=34).....	131
Abb. 49: Sozialpolitische Rahmenbedingungen im Kanton Schwyz	132
Abb. 50: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Schwyz 2001/02 nach Steuerungsformen (n=34).....	133
Abb. 51: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Obwalden	134
Abb. 52: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Obwalden	135
Abb. 53: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Obwalden 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=24).....	135
Abb. 54: Sozialpolitische Rahmenbedingungen im Kanton Obwalden	136
Abb. 55: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Obwalden 2001/02 nach Steuerungsformen (n=24).....	138
Abb. 56: Sozialpolitische Aktivitäten Zentralschweiz 2001/02 nach Problembereichen (n=166).....	140
Abb. 57: Sozialpolitische Aktivitäten Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2001/02.....	141
Abb. 58: Sozialpolitische Aktivitäten Integration von Ausländer/-innen 2001/02.....	142
Abb. 59: Sozialpolitische Aktivitäten an der Schnittstelle zum Gesundheitswesen 2001/02.....	143
Abb. 60: Sozialpolitische Aktivitäten Sozialhilfe 2001/02	144
Abb. 61: Sozialpolitische Aktivitäten Vormundschaftspflege 2001/02.....	145
Abb. 62: Sozialpolitische Aktivitäten Grundlagenbereich 2001/02.....	146
Abb. 63: Sozialpolitische Aktivitäten berufliche Integration 2001/02	147
Abb. 64: Sozialpolitische Aktivitäten Zentralschweiz 2001/02 nach Steuerungsformen (n=166).....	148
Abb. 65: Sozialpolitische Aktivitäten Zentralschweiz 2001/02 nach Problembereichen und Steuerungsformen.....	150

Zusammenfassung

Das Sozialwesen in der Schweiz hat sich – wie in allen hoch entwickelten europäischen Gesellschaften – zu einem eigenständigen Funktionssystem entwickelt. Ähnlich wie im Gesundheitswesen steigen die Kosten für das Sozialwesen seit 1970 kontinuierlich.

Die Beobachtungsinstrumente zur Analyse und Steuerung der Entwicklungen des Sozialwesens sind jedoch im Vergleich mit anderen gesellschaftlichen Funktionsbereichen (Wirtschaft, Gesundheit, Bildung) noch wenig ausgebaut.

Die vorliegende Untersuchung hat zum Ziel, auf der Grundlage der Luhmannschen Systemtheorie ein Konzept eines integralen Monitorings für das Sozialwesen zu entwickeln und in einem Bereich (sozialpolitische Steuerung) empirisch zu testen.

Kapitel 2 beschäftigt sich mit dem Wandel der Hilfsformen im Verlauf der gesellschaftlichen Entwicklung. In diesem theoretischen Teil wird aufgezeigt, warum und wie es zur Ausdifferenzierung des Sozialwesens in modernen Gesellschaften kommt, welche Funktionen das Sozialwesen für die Gesamtgesellschaft hat und welche Leistungen es für die anderen gesellschaftlichen Teilbereiche (Funktionssysteme) erbringt.

Eine wichtige sozialpolitische Erkenntnis aus diesen theoretischen Überlegungen ist, dass die kaum steuerbare Kostenexplosion für „Soziale Hilfe“ eine Folge von Problemauslagerungen anderer Funktionssysteme ist (Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Recht) ist.

Kapitel 3 stellt das Konzept eines Monitorings für das Sozialwesen vor und führt die vier Beobachtungsbereiche dieses Konzeptes aus:

- *Soziale Probleme* sind gesellschaftlich unerwünschte Entwicklungen, die den Bedarf nach Sozialer Hilfe konstituieren. Dieser erste Beobachtungsbereich bezieht sich auf die gesellschaftliche Funktion des Sozialwesens.
- Der Bereich „*professionelle Leistungen*“ beobachtet Entwicklungen und Veränderungen von Hilfsleistungen der Organisationen des Sozialwesens. Dieser Bereich beschäftigt sich mit dem Output des Sozialwesens.
- Der dritte Bereich „*sozialpolitische Steuerung*“ beobachtet die politischen Interventions- und Steuerungsmassnahmen und gibt Auskunft über sozialpolitische Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die Organisationen des Sozialwesens.
- Der vierte Bereich „*Versorgungsverbhältnisse*“ untersucht Entwicklungen resp. Veränderungen von regionalen und kantonalen Versorgungsstrukturen. Dieser Beobachtungsbereich beschäftigt sich

mit dem Zusammenspiel und den interinstitutionellen Kooperationsformen der verschiedenen Organisationen Sozialer Hilfe.

Schwerpunkt von **Kapitel 4** ist die operative und empirische Ausarbeitung des Beobachtungsreichs „*Sozialpolitische Steuerung*“. In diesem Kapitel wird aufgezeigt, dass das politische System vier steuerungsstrategische Instrumente hat, um sozialpolitische Ziele umzusetzen. Diese vier steuerungsstrategischen Optionen sind:

- *Programmsteuerung*: Initiierung von neuen und Weiterentwicklung von bestehenden Hilfsprogrammen,
- *Leistungssteuerung*: Einrichtung von Leistungsaufträgen zur Spezifizierung der Ressourcennutzung öffentlicher Mittel (Subventionen),
- *Zuständigkeitssteuerung*: Neuregelungen resp. Klärung von politischen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (Bund, Kantone, Gemeinden),
- *Versorgungssteuerung*: Entwicklung von Versorgungskonzepten (Leitbildern) und Strukturierungen von Versorgungseinheiten (z. B. Psychiatrieregionen).

Kapitel 5 präsentiert eine Untersuchung zur Sozialpolitik in der Zentralschweiz. In diesem empirischen Teil wird am Beispiel der sechs Kantone der Zentralschweiz das Konzept der sozialpolitischen Steuerungsinstrumente, das in Kapitel 4 vorgestellt wurde, umgesetzt.

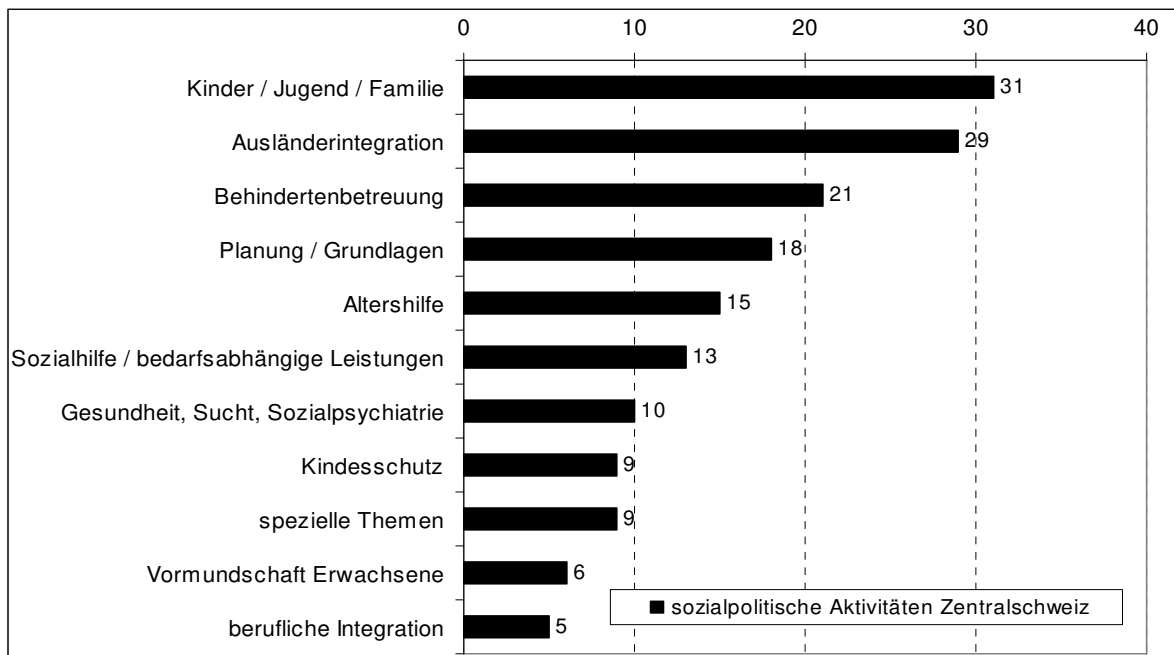
Datengrundlage bilden zwei schriftliche und mündliche Erhebungen der sozialpolitischen Aktivitäten der Jahre 2001 und 2002 bei allen kantonalen Sozialämtern.

Kategorisiert und ausgewertet wurden diese Aktivitäten einerseits nach Inhalten und Themen und andererseits nach Steuerungsformen. Die *Inhalte* sozialpolitischer Aktivitäten geben Auskunft darüber, in welchen Problem- oder Aufgabenbereichen die Kantone im Untersuchungszeitraum aktiv waren. Die Analyse der *Steuerungsformen* soll die sozialpolitischen Strategien der Kantone aufzeigen.

Nachfolgend werden die *wichtigsten Ergebnisse* für die gesamte Zentralschweiz dargestellt.

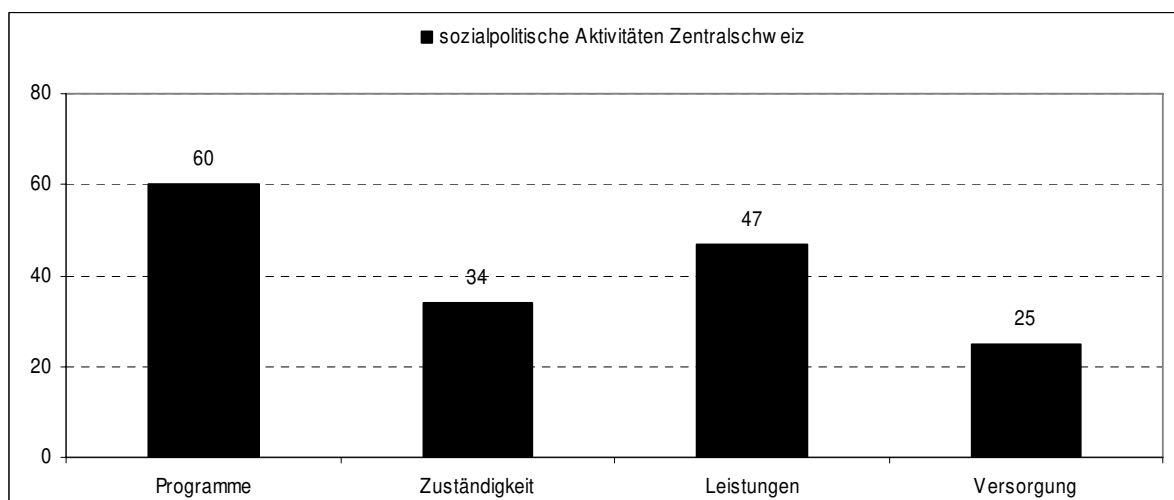
Inhaltliche Schwerpunkte der regionalen Sozialpolitik bilden die Bereiche Kinder/ Jugend/ Familie und Ausländerintegration sowie teilweise auch Behindertenbetreuung. Durchschnittlich vertreten waren Grundlagenarbeit der Kantone, Vorhaben bei der Alters- und Sozialhilfe, während die Aktivitäten im Bereich der beruflichen Integration und der Vormundschaftspflege für Erwachsene sehr gering waren.

Abb. 1: Schwerpunkte der Sozialpolitik in der Zentralschweiz 2001/02 (N=166)



Steuerungsstrategisch zeigen die Ergebnisse, dass die Kantone der Zentralschweiz mit Abstand am meisten *neue Hilfsprogramme* (Innovation und Entwicklung) lanciert haben und bei der Errichtung von Leistungsvereinbarungen sehr aktiv waren.

Abb. 2: Sozialpolitische Steuerungsformen in der Zentralschweiz 2001/02 (N=166)



Neue *Hilfsprogramme* wurden vor allem in den Bereichen der Familienhilfe, dem Kinderschutz, der häuslichen Gewalt oder der Gesundheitsförderung initiiert. Im Altersbereich, bei der Betreuung von Behinderten, der Integration von Migrantinnen und Migranten oder in der Sozialhilfe konzentrierte sich die Programmsteuerung stärker auf die Weiterentwicklung schon bestehender Hilfsprogramme.

Schwerpunkte der *Leistungssteuerung* waren Ausländerintegration (11), gefolgt von der Behindertenbetreuung (9), der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (5) sowie generelle Planungs- und Grundlagentätigkeiten (5).

Die wichtigsten Themenbereiche der *Zuständigkeitssteuerung* waren die Regelung und Finanzierung der familienexternen Kinderbetreuung zwischen Kanton und Gemeinden (8) sowie Aufgabenklärungen bei der Sozialhilfe (6).

Steuerungsaktivitäten im Bereiche der *Versorgungssteuerung* (strukturelle Klärungen des kantonalen Hilfsnetzwerkes) waren im Erhebungszeitraum am schwächsten ausgeprägt. Schwerpunkte dieser Steuerungsstrategie waren Aufbau niederschwelliger Informationsdrehscheiben und Verzeichnisse sozialer Hilfe.

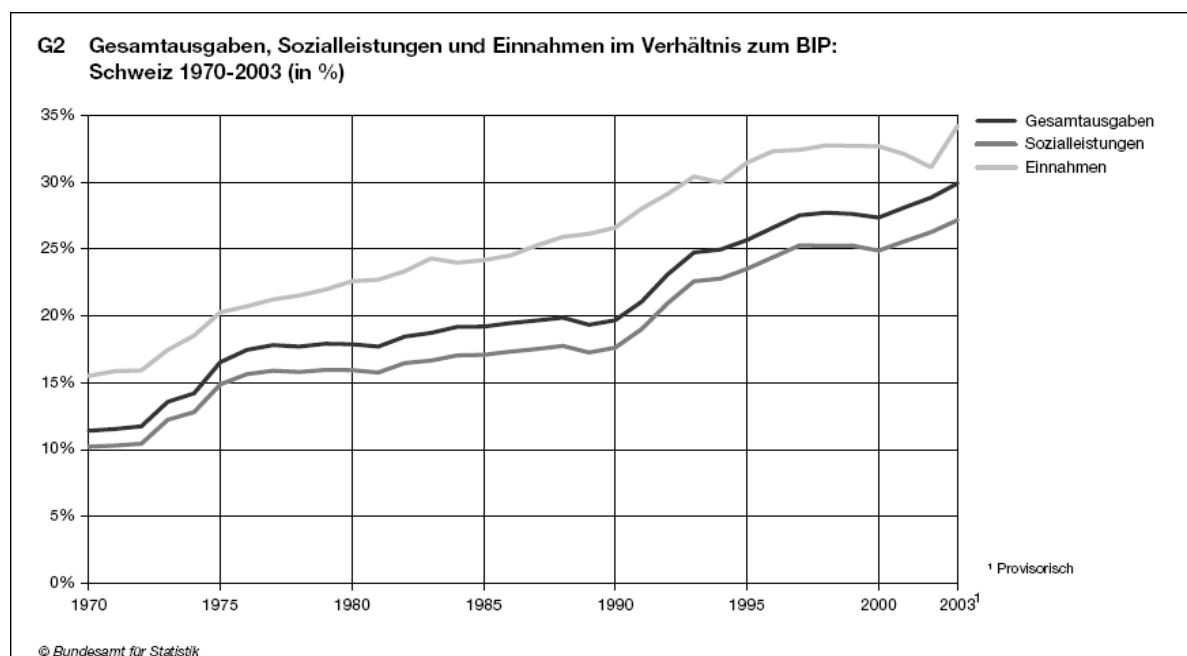
Nach dem oben dargestellten Muster werden auch *alle Kantone ausgewertet* und im Zusammenhang mit wichtigen Eckdaten zu den sozialpolitischen Rahmenbedingungen dargestellt. Wie die Untersuchung zeigen wird, bietet die Auswertung der Gesamtregion Zentralschweiz auch eine wichtige Grundlage, um unterschiedliche sozialpolitische Entwicklungsphasen in den einzelnen Kantonen erkennen und interpretieren zu können.

1. Einleitung und Zielsetzung

Es ist unbestritten, dass der Sozialbereich seit ca. 1970 eine Wachstumsdynamik entfaltet hat, die mit der Dynamik der Wirtschaft oder des Gesundheitswesens vergleichbar ist. Im Unterschied zu diesen gesellschaftlichen Bereichen sind die Beobachtungs- und Analyseinstrumente des Sozialwesens¹ zur Erfassung dieser Entwicklungsprozesse jedoch wenig ausgebaut.

Das Wachstum der letzten dreissig Jahre (vgl. Abbildung 1) hat zu einer kaum mehr überschaubaren institutionellen Ausdifferenzierung und wechselseitigen interinstitutionellen Abhängigkeiten in allen Bereichen des Sozialwesens geführt.

Abb. 3: Ausgaben/Einnahmen für Soziale Sicherheit in der Schweiz seit 1970



Quelle: Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2003 (Medienmitteilung Bundesamt für Statistik, 12. Mai 2005)

¹ Der Begriff *Sozialwesen* bezeichnet die Gesamtheit aller Organisationen, die sich mit der Umsetzung von Massnahmen in den Bereichen Soziale Sicherheit und Wohlfahrt befassen. Die Etablierung und Ausgestaltung dieser Organisationen darf als Reaktion der jeweiligen Gesellschaft auf vergangene und gegenwärtige soziale Problemlagen gelten. Sie unterliegt sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Veränderungen. Die Einführung der Bezeichnung Sozialwesen ist unbestimmt. Vermutlich entstand der Begriff im 19. Jahrhundert, als im Zuge fortschreitender Differenzierungs- und Institutionalisierungsprozesse ein Ausbau der sozialen Einrichtungen erfolgte und mit der Gründung der Sozialversicherungen die Entwicklung des modernen deutschen Sozialstaats ihren Anfang nahm. Zu den gegenwärtigen Akteuren des schweizerischen Sozialwesens zählen der Bund, die Kantone, Gemeinden und Kirchen sowie zahlreiche Einrichtungen in privater Trägerschaft. Ihre Zielsetzung ist die Absicherung der Bevölkerung gegen soziale Risiken, die Vermeidung von Notlagen von Individuen und Gruppen sowie die Gewährleistung der sachlichen und persönlichen Unterstützung Bedürftiger. (Carigiet/Mäder/Bonvin 2003: 307).

Bedingt durch die aktuell knappen Finanzen der öffentlichen Hand erzeugt dieses Wachstum neuartige Fragestellungen und Probleme, die sich wie folgt charakterisieren lassen:

1. Herausragende Folgen des enormen qualitativen und quantitativen Ausbaus des Sozialwesens sind Steuerungsdefizite, Kostenexplosion und Finanzierungsprobleme (z.B. Kaufmann 1997, Leisering 2003: 178).
2. Die Schwächen der traditionellen Problemlösung wohlfahrtsstaatlicher Sozialer Sicherheit auf der Basis von Sozialversicherungen offenbaren sich jetzt unter veränderten globalgesellschaftlichen Bedingungen besonders augenfällig.² Das in Abbildung 1 dargestellte starke Kostenwachstum und der steigende Ausgabenanteil für Soziale Sicherheit konstellieren schwerwiegende sozialpolitische Konfliktpotenziale (z.B. 11. AHV-Revision, 5. IV-Revision). Aber noch viel bedeutsamer ist die Tatsache, dass diese Form der Problemlösung die Ressourcen für die Ausdifferenzierung des Sozialwesens blockiert. Weil in der Schweiz bis zu 90% der Ressourcen für Soziale Sicherheit in Form von traditionellen Hilfeleistungen gebunden sind, sind die Handlungsspielräume für alternative Problemlösungen innerhalb des Sozialwesens relativ eng begrenzt.³

Auf der Ebene des Sozialwesens ist u. a. nicht mehr der Aus- und Aufbau von Hilfedienstleistungen das zentrale Thema, sondern die Optimierung Sozialer Hilfe und von Versorgungsstrukturen bei tendenziell abnehmenden finanziellen Ressourcen.

Wir vertreten die These, dass die Weiterentwicklung des Sozialwesens ein Sozialmonitoring erfordern, d.h. eine systematische, theoretisch fundierte, empirische Beobachtung, die periodisch wiederholt wird, um Steuerungs- und Planungsprozesse im Sozialwesen zu unterstützen.

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, auf der Grundlage der Systemtheorie ein Konzept eines Sozialmonitorings zu entwickeln und in einem Teilbereich empirisch zu testen. Der Teilbereich, den wir für die empirische Erprobung ausgewählt haben, ist die sozialpolitische Steuerung und Planung des Sozialwesens auf kantonaler Ebene. Den ausgewählten Kontext für diese Erhebungen bildet die Zentralschweiz. Kantone spielen für die Steuerung und Planung des Sozialwesens eine zentrale Rolle, da sie im Schnittpunkt zwischen den Rahmenbedingungen der nationalen Ebene und der operativen Umsetzung durch die Gemeinden liegen.

² Fluder/StremLOW (1999: 294) kommen zum Schluss, dass die Sozialhilfe zunehmend Lücken im System der vorgelagerten Sozialversicherungen kompensieren muss. Auch die Städteinitiative (2004b) macht in ihrem Positionspapier „Sozialhilfe unter Druck“ auf diese Missstände und Unzulänglichkeiten aufmerksam.

³ Gemäss der ersten Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit in der Schweiz (Greppi/Ritzmann 2001: 28) betragen die Ausgaben für die Soziale Sicherheit 1997 knapp 104 Milliarden Franken. Davon wurden ca. 89 Milliarden Franken für die Sozialversicherungen ausgegeben; das sind 86%.

Von verschiedenen Seiten wird allerdings bezweifelt, dass Kantone überhaupt in der Lage sind, Steuerungs- und Planungsprozesse zu initiieren und durchzuführen. Die vorliegende Arbeit untersucht dieses Problem anhand sozialpolitischer Aktivitäten der Zentralschweizer Kantone im Zeitraum von zwei Jahren detailliert. Anlage und Ergebnisse dieser Untersuchung werden im *fünften Kapitel* vorgestellt. Im *zweiten Kapitel* wird zunächst der theoretische Bezugsrahmen erörtert und anschliessend im *dritten und vierten Kapitel* das Monitoringkonzept ausgeführt. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über den Aufbau dieser Arbeit.

Abb. 4: Aufbau der Arbeit

1	Einleitung	Thema und Zielsetzung der Arbeit
2	Das Sozialwesen als Funktionssystem	Der theoretische Bezugsrahmen für diese Arbeit ist die Systemtheorie. Darin wird das Sozialwesen als Funktionssystem beschrieben.
3	Konzept eines Sozialmonitorings	Auf der Basis der systemtheoretischen Grundlagen schlagen wir vier Beobachtungsbereiche vor, entlang derer die Entwicklungen des Sozialwesens beobachtet werden können.
4	Sozialpolitische Steuerungsinstrumente	Der zweite Beobachtungsbereich des Sozialmonitorings bezieht sich auf sozialpolitische Steuerung. In diesem Kapitel werden vier Steuerungsinstrumente identifiziert, mit denen die politische Steuerung des Sozialwesens wahrgenommen werden kann.
5	Sozialpolitische Steuerung in der Zentralschweiz	Das Konzept der sozialpolitischen Steuerungsinstrumente wird am Beispiel der sozialpolitischen Aktivitäten der Zentralschweizer Kantone empirisch umgesetzt. Anlage und Ergebnisse dieser Untersuchung sind Gegenstand des letzten Kapitels.

Zur Illustrierung der theoretischen Vorarbeiten und der Herstellung eines Bezugs zum empirischen Teil der Arbeit werden in den Grundlagenkapiteln zwei, drei und vier bereits einige Ergebnisse der Untersuchung aus dem fünften Kapitel eingefügt. Die gesamte Untersuchung und die detaillierten Ergebnisse sind im abschliessenden fünften Kapitel dargestellt.

2. Eine Theorie Sozialer Hilfe

In diesem einleitenden Kapitel wird der theoretische Bezugsrahmen formuliert. Wir legen auf dem Hintergrund der Luhmann'schen Systemtheorie im Abschnitt 2.1 dar, wie sich die Funktionen und Formen des Helfens im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung resp. der soziokulturellen Evolution verändern und in modernen Industriegesellschaften zur Ausdifferenzierung eines eigenständigen Funktionssystems führen. Die theoretischen Grundlagen zum Funktionssystem Sozialwesen werden vom Abschnitt 2.2 an ausgeführt und beschäftigen sich mit vier Problemen, nämlich

- der gesamtgesellschaftlichen **Funktion** des Sozialwesens (2.3),
- dem sozialwesensspezifischen **Kommunikationsmedium** und der **Problemcodierung** Soziale Hilfe (2.4),
- den **Leistungen** des Sozialwesens gegenüber anderen Funktionssystemen (2.5)
- und den Besonderheiten der **Operation Helfen** (2.6).

2.1 Formen des Helfens im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung

Alle Gesellschaften sind auf allen soziokulturellen Entwicklungsstufen⁴ auf Helfen als individuelles und gesellschaftliches Handeln angewiesen und entwickeln eine spezifische Hilfskultur (Luhmann 1991: 134ff.).

Je nach Gesellschaft entstehen fundamental unterschiedliche Hilfskulturen, die immer in engem Zusammenhang mit dem jeweiligen Stand soziokultureller Evolution stehen und Ausdruck sind

- von unterschiedlichen *Problemen*, die Hilfeleistungen notwendig machen,
- von unterschiedlichen *Funktionen*, auf die sich Helfen als Soziales Handeln bezieht
- und von unterschiedlichen *Institutionalisierungsformen* des Helfens.

⁴ Das Konzept der soziokulturellen Evolution beschreibt die Entwicklungsgeschichte der Gesellschaft zunächst als eine Evolution dreier unterschiedlicher Formen der Vergesellschaftung: (1) archaische oder einfache Gesellschaften, (2) feudale Gesellschaftsstrukturen und (3) moderne, funktional differenzierte Gesellschaften. Luhmann fasst soziokulturelle Evolution allerdings nicht als einen historischen Kausalprozess auf (Luhmann 1991: 150), sondern begreift sie als eine Form der Veränderung von Systemen resp. als Differenzierungsprozesse.

Reziprozität in archaischen Gesellschaften

Bereits in *einfachen Gesellschaften*⁵ kann man eine differenzierte Hilfskultur erkennen, die in einem Zusammenhang mit den archaischen Strukturverhältnissen von so genannten Stammesgesellschaften steht: „*Archaische Gesellschaften* [hervorgehoben im Original] sind segmentär differenzierte, auf der Basis von Verwandtschaft oder Wohngemeinschaft in gleiche Einheiten eingeteilte Gesellschaftssysteme auf einer geringen Entwicklungsstufe. Sie sind Systeme von geringer Komplexität, kennen Arbeitsteilung hauptsächlich auf Basis von Geschlechts- und Altersrollen und zeigen keine oder nur geringfügige Ansätze zur Ausdifferenzierung politischer Herrschaft. In diesen Gesellschaften dreht sich die Lebensführung um die Befriedigung relativ weniger, allen Gesellschaftsmitgliedern bekannter Grundbedürfnisse. Situationen und Notlagen sind durchweg vertraut und die Beteiligten kennen sich. ... Das Handlungsrepertoire ist gering und ebenfalls bekannt, die Umweltbedrohung dagegen gross und für die Gesellschaft zufallsabhängig. ... Diese Lage des Gesellschaftssystems erzwingt und erlaubt eine Institutionalisierung reziproker persönlicher Hilfe unter Stammesangehörigen. Diese Institutionalisierung zeitbeständiger Reziprozität wird zum Kernpunkt rechtlich-moralischer Struktur der Gesellschaft. ... Wechselseitige Hilfe ist für den Aufbau archaischer Institutionen von unerlässlicher Bedeutung“ (Luhmann 1991: 136).

Gegenseitige Hilfe ist eine Überlebensnotwendigkeit in archaischen Gesellschaften. Sie ist universell in den Alltag der Gemeinschaft eingebunden und wird als verpflichtende Solidaritätsleistung innerhalb des kollektiven Lebens erwartet. Dieses Helfen beruht auf Reziprozität, d.h. auf Gegenseitigkeit, ist also auch eine „Gabe“ (Mauss 1999), die ihrerseits zu Hilfeleistungen verpflichtet. Wer hilft, kann oder muss davon ausgehen, selber jederzeit in die Rolle des Hilfe Suchenden zu geraten. Und wer Hilfe erhalten hat, steht in einer Dankesschuld. Diese Form der gegenseitigen Hilfe bezieht sich auch im weiteren Verlauf der soziokulturellen Evolution immer auf konkrete traditionelle Gemeinschaften, z.B. Ethnien, vorindustrielle Grossverwandtschaften, rurale Wohnsiedlungen oder traditionelle Bürgergemeinden.

In modernen Gesellschaften finden wir solche Verhältnisse noch am ausgeprägtesten innerhalb von Familien und Verwandtschaften sowie in besonderen Solidargemeinschaften. Die Motivation zu diesem Helfen ist geprägt von kollektiven Überlebensbedingungen oder Interessen und dem Bedürfnis nach Gemeinschaft resp. sozialer Integration. Unter solchen Gemeinschafts- und Solidaritätsbedingungen ist nicht nur die gegenseitige Hilfsbereitschaft, sondern auch die Bereitschaft zur Annahme von Hilfe eine wichtige strukturelle Voraussetzung. Wer sich seiner Verwandtschaft nicht

⁵ Zur Beschreibung von archaischen Gesellschaften siehe beispielsweise auch Apel (1982).

mehr zugehörig fühlt, zeigt dies noch stärker als durch Absenz bei kollektiven Anlässen durch Ablehnung von angebotener Hilfe.

Reziproke Hilfsverhältnisse sind – weil sie an Gruppen oder Gemeinschaften gebunden sind – immer auch Ausdruck von kollektiven Werten und Normen resp. setzen solche Werte und Normen als Gemeinsamkeiten voraus wie auch ein hohes Mass an sozialer Kontrolle. Daher ist in ein reziprokes Hilfsnetz nur integriert, wer sich innerhalb dieses Toleranzrahmens der Normen und Werte bewegt. In reziproken Hilfssystemen ist für abweichendes Verhalten keine Hilfe vorgesehen. Dieser Sachverhalt wird gelegentlich übersehen und entsprechend wird diese so genannt natürliche Form von Hilfskultur oft idealisiert. In ihrer ursprünglichen Form dient reziproke Hilfe der Gemeinschaft und nicht dem Einzelnen, d.h., ihre Funktion ist auf das Kollektiv und dessen Überlebens- und Integrationsbedürfnisse ausgerichtet. Das Kollektiv ist hier keine abstrakte, sondern eine konkrete, überschaubare und exklusive Gemeinschaft, ohne zeitliche Begrenzung und ohne Relativierung auf andere, auch noch wichtige Gemeinschaften oder soziale Referenzen. Strukturell ist traditionelle Reziprozität daher als Leistungs-/Gegenleistungsnetzwerk auf eine exklusive Gemeinschaft mit starren Grenzen hin ausgelegt. Exklusivität ist eine notwendige strukturelle Voraussetzung auf der Sozialdimension dieser Hilfsformen. Auf der Zeitdimension ist die Stabilität im Sinne dauerhafter Verlässlichkeit eine weitere notwendige strukturelle Voraussetzung. Bezüglich der sachlichen Ebene der Leistungs-/Gegenleistungsverhältnisse fällt die Flexibilität auf, d. h., Hilfeleistungen müssen nicht mit gleichartigen, sondern können auch mit notwendigen andersartigen Gegenleistungen vergolten werden. Darum ist es möglich, dass sehr verschiedenartige Not- und Bedarfslagen in einem reziproken Hilfsnetz miteinander verknüpft werden können.

Dass diese Formen von traditioneller Reziprozität in modernen Gesellschaften weder von den strukturellen noch von den funktionalen Voraussetzungen her eine dominante Hilfsform sein können, leuchtet unmittelbar ein. Andererseits ist empirisch unabweisbar, dass auch in modernen Gesellschaften Formen von reziproker solidarischer Hilfe überleben und weiter bestehen (Müller 1996).

Wohltätigkeit und Almosen in Hochkulturen und feudalen Gesellschaften

Hochkulturen resp. feudale Gesellschaften konstituieren andersartige gesellschaftliche Rahmenbedingungen für Helfen: „Hochkultivierte Gesellschaften sind grösser und komplexer als archaische Gesellschaften, kennen in einigen Hinsichten bereits funktionale Differenzierung, vor allem besondere Rollensysteme für Religion und für politische Herrschaft, die sich aus der archaischen Geschlechterordnung herausheben. Sie kennen Städte mit einem beträchtlichen Mass an wirtschaftlicher Arbeitsteilung, bilden zuweilen Grossreiche, orientieren sich zumindest in führenden Kreisen an gene-

ralisierten Symbolstrukturen eines kosmisch-religiösen Glaubens und zeigen bereits eine ausgeprägte Schichtendifferenzierung. ... Die Veränderung liegt einmal in einer stark zunehmenden produktiven Arbeitsteilung in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel und in einer schichtenmässigen Verteilung des Produkts“ (Luhmann 1991: 136ff.).

Zentraler Bezugspunkt für Helfen ist unter diesen gesellschaftlichen Bedingungen nicht mehr Reziprozität wie in archaischen Gesellschaften, sondern religiös begründete Verpflichtungen zu Wohltätigkeit und Almosen. Luhmann (1991: 13) hält zum gesellschaftlichen Entstehungskontext fest: „Zur Begründung von Herrschaft, Schichtendifferenzierung und Individualität entstehen generalisierte Normvorstellungen, die in einer kosmisch-religiösen Moralität zusammengefasst werden. In dieser Lage des Gesellschaftssystems ergeben sich die Notwendigkeiten, aber auch die Mittel und die Bezugspunkte einer Neuinterpretation des Helfens. Durch Arbeitsteilung und Schichtendifferenzierung entfällt ein wesentliches Moment der Motivation zu unmittelbarer Reziprozität des Helfens. Die Fälle werden seltener und strukturell bedeutungslos, in denen der Helfende hilft, weil er selbst in die Lage dessen kommen kann, dem er hilft. Die Motivation zur Hilfe muss auf Umwegen beschafft, muss kulturell vermittelt werden. Das archaische Rollenerfordernis der Freigebigkeit wird zur Tugend hochstilisiert. Hilfe wird jetzt individualistisch moralisiert. Sie wird als gute Tat begriffen und soll, entsprechend der Ordnung sozialer Schichten, von oben nach unten gerichtet werden. Einen Prototyp und eine ausgearbeitete Dogmatik dafür findet man unter dem Stichwort des Almosens. Darin drückt sich bereits der Beginn einer Randstellung des Problems, einer Marginalisierung des Helfens aus, eine Entpflichtung des Helfenden, der freiwillig handeln soll – aber eben doch soll. Zugleich werden religiöse Motivationsmuster bereitgehalten, an die der Hilfesuchende, mehr oder minder aufdringlich, appellieren kann. Der Arme spekuliert nicht nur mit den Heilsinteressen des Reichen, er spricht sein Gewissen unmittelbar an, er stellt sich ihm als Anlass zur guten Tat in den Weg. Bei aller Individualisierung bleibt die Hilfe damit eine öffentliche Angelegenheit, die sichtbar und unter den Bedingungen öffentlicher Kontrolle eingefordert und erwiesen oder abgelehnt wird. In dieser Form ermöglicht eine Gesellschaft mit Schichtendifferenzierung Hilfe trotz Unterbrechung der Reziprozität. Zumindest erscheint Reziprozität nicht mehr in der Form einer erwartbaren Gegenleistung, sondern nur noch in der generalisierten Form einer Anerkennung der Lage, insbesondere einer Anerkennung der Statusdifferenz.“ Wohltätigkeit ist damit auch ein Statussymbol, eine Demonstration der Überlegenheit und der Legitimation von Privilegien der Herrschaften gegenüber rechtlosen Untergebenen.

Soziale Sicherheit als Problembezug der Industrialisierung

Fundamental andersartige gesellschaftliche Rahmenbedingungen für Hilfsbedürfnisse und Hilfsfor-

men entstehen mit der Industrialisierung und der damit verbundenen Zunahme geografischer und sozialer Mobilität resp. der Entwicklung moderner Nationalstaaten. Das durch die Industrialisierung neuartige Hilfsproblem wird von den Sozialpolitikern des 19. Jahrhunderts als „Soziale Frage“ thematisiert. Damit ist einerseits die Schutzlosigkeit der neuen Arbeiterschaft (Arbeitsgruppe für Geschichte der Arbeiterbewegung Zürich 1975) und die Armut und Verelendung grosser Teile der Bevölkerung gemeint, aber ebenso der gesellschaftliche Wandel in Richtung funktionaler Differenzierung. Beide Aspekte lösen aus unterschiedlichen Gründen einen Bedarf nach neuen Hilfsstrategien aus.

Gegenüber der wirtschaftlichen Macht der Industrialisierung und ihren sozialen Folgen sind die selbsthilfeorientierten Traditionen (z.B. des Handwerks) wie die traditionellen feudalen und kirchlichen Hilfsformen überfordert. Es entstehen neue Siedlungsgebiete, die im Unterschied zu den traditionellen geschlossenen Dorfgemeinschaften keine kollektiven Hilfstraditionen kennen. Auch die traditionelle, mittelalterliche kirchliche Wohltätigkeit fällt weitgehend weg. Einerseits wurde ein grosser Teil dieser Ressourcen durch die Reformation verstaatlicht, andererseits werden Armut und traditionelle Wohltätigkeit z. T. sogar von den Kirchen selbst moralisch diskreditiert (Braun 1979).

Die gesellschaftliche Entwicklung, die als Folge und als Ursache der Industrialisierung in Gang gesetzt wird und zur Bildung von nationalstaatlichen Verfassungen führt, löst tief greifende Veränderungen bei den bestehenden Hilfskulturen und -traditionen aus. Die Bewältigung der sozialen Fragen wird zur sozialpolitischen Leitfrage gesellschaftlicher Entwicklung; zunächst nicht unmittelbar, sondern indirekt durch Strukturerefordernisse für den Aufbau rechtsstaatlicher Verhältnisse, die Einrichtung staatlicher Schulen, politisch-administrativer Strukturen usw. Diese Entwicklung in Richtung funktionaler Differenzierung wird in der Schweiz mit der Bundesverfassung 1948 politisch und strukturell verankert. Die „sozialpolitischen“ Konflikte sind aber bis weit ins 20. Jahrhundert hinein geprägt von Auseinandersetzungen über verschiedene Problemlösungsoptionen der sozialen Frage resp. die Formen „Sozialer Hilfe“. Solche Optionen sind

- staatliche Lösungen in Form von Sozialversicherungen (Liberalistische Kräfte),
- die Förderung privater Verantwortlichkeiten (Soziale Verantwortung der Fabrikherren)
- und sozialistische Modelle genossenschaftlicher Selbsthilfe.

Es ist nicht zufällig, dass sich das Konzept der fortschrittlichen liberalistisch-bürgerlichen Kräfte in der Schweiz durchgesetzt und bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts die Basis für die Entwicklung moderner Sozialversicherungen gelegt hat. Die neuen Einrichtungen der Sozialen Sicherheit, AHV, ALV und Krankenkassen, bilden die Grundlage für den Aufbau des modernen Wohlfahrts-

staates und für die allmähliche Ausdifferenzierung des Sozialwesens.⁶ Sie schaffen die Voraussetzungen für die Umgestaltung der feudalen gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz in Richtung einer funktional differenzierten modernen Gesellschaft.

Funktionale Differenzierung und die Ausdifferenzierung des Sozialwesens

Die wichtigste evolutionäre Veränderung von funktional differenzierten Gesellschaften gegenüber feudalen Gesellschaften besteht darin, dass die Teilbereiche sich gegeneinander ausdifferenzieren und sich auf eine spezifische gesellschaftliche Funktion resp. Aufgabe hin spezialisieren. Familien sind dann nicht mehr wie in Hochkulturen auch politische Akteure oder wirtschaftliche Unternehmungen und politische Macht ist nun nicht gleichzeitig auch rechtssprechende Instanz, schulische Einrichtung nicht auch kirchliche Institution usw.⁷ Funktionale Differenzierung bedeutet für diese verschiedenen Funktionssysteme in ihrem Verhältnis zueinander eine gleichzeitige Steigerung von Abhängigkeit und Unabhängigkeit. Die Zunahme an Unabhängigkeit zeigt sich in der Spezifizierung und Ausdifferenzierung der jeweiligen Funktion, die sich ohne Rücksicht auf andere Funktionen entfalten kann. Die Steigerung von Abhängigkeit beruht auf der Tatsache, dass die funktionspezifische Differenzierung nur dank der Leistungen der anderen Funktionssysteme möglich ist. Dieser Sachverhalt prägt in vielfältigster Weise die Problemerkahrungen moderner Gesellschaften im Sinne der Gleichzeitigkeit von scheinbar unbegrenzten Entwicklungspotenzialen und enger Begrenzung durch die Interdependenzverhältnisse zwischen den Funktionsbereichen der Gesellschaft. Die gesteigerten Möglichkeiten an individueller Intimität in einem privatisierten und geschützten familiären Rahmen gehen jetzt aber auch einher mit einer gleichzeitig verschärften Abhängigkeit von wirtschaftlicher Subsistenz, juristischen, schulischen und anderen Umwelten.

„Die moderne Gesellschaft beruht strukturell in einem hohen Mass auf funktionaler Differenzierung vor allem von Politik, Wirtschaft, wissenschaftlicher Forschung, familiärem Intimbereich und gewinnt dadurch Abstraktionsmöglichkeiten, mit deren Hilfe sie ihre Beziehung zur natürlichen Umwelt technisch-industriell umstrukturieren und auf ein hohes Niveau relativer Unabhängigkeit bringen kann. Sie entwickelt eine nicht mehr übersehbare, nicht mehr zentral kontrollierbare Vielfalt von Möglichkeiten des Erlebens und Handelns und eine Eigendynamik, die den sozialen Wandel über alle historisch bekannten Masse hinaus beschleunigt“ (Luhmann 1991: 136).

Die Auflösung der ständischen Gesellschaftsstruktur setzt einen Entwicklungsprozess in Richtung

⁶ Einen guten Überblick über die Entwicklung der Sozialversicherungen und den gesellschaftlichen Entstehungskontext geben beispielsweise Gilliard/Rossini (1997: 9ff.).

⁷ An diesen beiden Beispielen kann man ersehen, dass funktionale Differenzierung nur als dominantes Prinzip, aber niemals als einziger Modus gesellschaftlicher Differenzierung betrachtet werden darf.

funktionaler Differenzierung in Gang und erfordert eine neuartige Form sozialer Integration, die auf dem Prinzip der Inklusion der Gesamtbevölkerung beruht⁸ – dies im Unterschied zu ständisch-geschichteten Gesellschaften Alteuropas, wo jede Person oder jede Familie einer Schicht zugewiesen wurde. In einer funktional differenzierten Gesellschaft muss die Gesamtbevölkerung Zugang zu allen Funktionssystemen haben. Der Mensch lebt als Individuum ausserhalb der Funktionssysteme, aber jeder Einzelne muss zu jedem Funktionssystem Zugang erhalten, wenn und soweit seine Lebensführung die Inanspruchnahme gesellschaftlicher Funktionen erfordert. Vom Gesellschaftssystem aus gesehen wird dieses Erfordernis mit dem Prinzip der Inklusion formuliert. Der Begriff der Inklusion meint den Einbezug der Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme (Bommes/Scherr 1996: 104). Dies betrifft einerseits den Zugang zu diesen Leistungen, andererseits die Abhängigkeit der individuellen Lebensführung von ihnen. „Jedes Funktionssystem bezieht die Gesamtbevölkerung ein, aber nur mit jeweils funktionsrelevanten Ausschnitten ihrer Lebensführung. Alle Menschen innerhalb der (nationalen) Gesellschaft geniessen Rechtsfähigkeit und Rechtsschutz, werden schulförmig erzogen, können heiraten, Geld erwerben und ausgeben usw.“ (Luhmann 1981b: 27).

Unter diesen gesellschaftlichen Bedingungen ist nicht mehr die „Soziale Frage“ Leitperspektive für Hilfe und Helfen, sondern der Komplex wohlfahrtsstaatlicher Exklusionsprobleme resp. Inklusionserfordernisse.

2.2 Das Sozialwesen als Funktionssystem

In Industriegesellschaften westlichen Zuschnitts setzt sich das Prinzip der funktionalen Differenzierung als gesellschaftliche Leitformation durch: „Eine Gesellschaft kann als funktional differenziert bezeichnet werden, wenn sie ihre wichtigsten Teilsysteme im Hinblick auf spezifische Probleme bildet, die dann in dem jeweils zuständigen Funktionssystem gelöst werden müssen“ (Luhmann 1987: 34). Solche Funktionssysteme sind z.B. Politik, Rechtswesen, Wirtschaft, Wissenschaft und Familie. Erst auf diesem Hintergrund ist die Professionalisierung Sozialer Hilfe möglich und es kann sich ein eigenständiges Funktionssystem Sozialwesen ausdifferenzieren.

Traditionelle Gemeinnützigkeit und Sozialversicherungen sind auch im modernen Wohlfahrtsstaat wichtige Säulen der Hilfe, aber sie werden zunehmend überlagert von Sozialer Hilfe mit professio-

⁸ Der wirtschaftliche Aufschwung nach 1850 hatte allerdings die Situation eines grossen Teils der Bevölkerung bezüglich neuer Lebensformen in Richtung Inklusion kaum verändert. Die späteren wirtschaftlichen Krisen und politischen Spannungen führten zu einer überwiegend repressiven politischen „Lösung“, die in der militärischen Intervention anlässlich des Landesstreikes von 1918 einen Höhepunkt fand (Gautschi 1988).

nellen Hilfsformen, spezifischen Hilfsprogrammen (vgl. Abschnitt 4.2) und Operationsformen (vgl. Abschnitt 2.6). In der Schweiz kann man ab 1950 eine allmähliche Professionalisierung im Bereich Sozialer Hilfe beobachten.⁹ Traditionelle gemeinnützige Hilfsinstitutionen wie z.B. Pro Senectute, Pro Infirmis, Caritas usw. bauen ihre Hilfeleistungen aus und beschäftigen immer mehr professionell ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter.¹⁰ Gleichzeitig entstehen in Städten und Gemeinden professionell geführte Sozialdienste¹¹ und schliesslich eine Vielzahl von problem- oder klientenspezifischen Beratungsstellen und Hilfsangeboten, die von der öffentlichen Hand subventioniert werden.¹²

Vor allem folgende Aspekte spielen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Sozialwesens:

- Es entsteht eine markante Nachfragesteigerung nach professioneller Sozialer Hilfe in Gemeinden, Städten oder Kantonen und in Wirtschaftsbetrieben, Gesundheitseinrichtungen sowie im Rechtswesen.
- Diese grosse Nachfrage nach professioneller Sozialhilfe schafft in den Ausbildungseinrichtungen Voraussetzungen für spezifische Methodenentwicklungen, professionelle Reflexionsformen und Titelschutz.

⁹ Rauschenbach (1999: 50ff.) weist für Deutschland diesbezüglich seit 1970 vier Entwicklungstrends bei den sozialen Berufen nach: eine Verberuflichung, Verfachlichung, Akademisierung und Professionalisierung.

¹⁰ Gemäss Baumann (2004) hat die Zahl der Erwerbstätigen in der Schweiz in den letzten 10 Jahren zwischen 1993 und 2003 um 145'000 (+3.6%) zugenommen. Mehr als zwei Drittel dieser Zunahme gehen auf die Expansion des Gesundheits- und Sozialwesens mit 102'000 (+28.5%) zusätzlichen Erwerbstätigen zurück. In der Zwischenzeit ist das Gesundheits- und Sozialwesen der grösste Wirtschaftszweig in der Schweiz, in welchem jede zehnte erwerbstätige Person ihr Auskommen findet. Im Sozialwesen gibt es 156'000 Arbeitsstellen oder 40% des gesamten Gesundheits- und Sozialwesens. Laut Volkszählung 2000 üben in der ganzen Schweiz 15'200 Personen einen Beruf der Sozialen Arbeit aus. Bezogen auf die ganze Volkswirtschaft bedeutet dies, dass von 1'000 Erwerbstätigen knapp vier in der Sozialen Arbeit tätig sind. Rauschenbach (1999: 48f.) hat eine ähnliche Entwicklung für Deutschland beschrieben.

¹¹ Mit der stärkeren *Verankerung persönlicher Beratung und Betreuung* in den kantonalen Sozialhilfegesetzen haben sich auch die Rahmenbedingungen für den Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe gewandelt: „Wurden die Aufgaben in den sechziger Jahren noch fast gänzlich von Milizbehörden wahrgenommen und beschränkten sich auf materielle Hilfe, ist heute der Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe ohne den Einbezug von professionellen Sozialdiensten auf kommunaler und regionaler Ebene kaum mehr denkbar. Etwa ab Mitte der siebziger Jahre kam es in mittelgrossen und grossen Gemeinden zu einem kontinuierlichen Auf- und Ausbau kommunaler Sozialämter und professioneller Sozialdienste mit ausgebildetem Fachpersonal. Kleine Gemeinden haben begonnen, sich in Form von Zweckverbänden oder anderen Trägerschaften zusammen zu schliessen und polyvalente, regionale Sozialberatungsstellen aufzubauen, die nicht nur die gesetzlich vorgeschriebene Sozialhilfe gewährleisten, sondern auch weitergehende Hilfeleistungen wie z.B. Jugend-, Familien-, Ehe- oder Suchtberatung anbieten. ... Insgesamt hat der Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe in den letzten drei Jahrzehnten nicht nur eine bedeutende *Professionalisierung und Aufgabenerweiterung* erfahren, sondern auch einen beachtlichen *quantitativen Ausbau* [Hervorhebung im Original].“ (Fluder/StremLOW 1999: 45ff.) Fluder/StremLOW (1999: 95) zeigen weiter, dass sich zwischen 1984 und 1994 die Stellenausstattung der kommunalen Sozialverwaltungen verdoppelt hat.

¹² Merten (2000: 181) weist darauf hin, dass Entwicklungen auf der Organisationsebene noch kein hinreichendes Definitionskriterium für ein Funktionssystem sind, sondern dass Teilsysteme durch ihre jeweilige einmalige Funktion gekennzeichnet sind. Wir kommen auf den folgenden Seiten auf diesen Hinweis zurück.

- Die Professionalisierung Sozialer Hilfe führt immer stärker zu einer strukturellen und funktionalen Eigenständigkeit *eines gesamtgesellschaftlichen Bereichs*. D.h., man kann unabhängig davon, ob Soziale Hilfe von öffentlichen Sozialdiensten oder von Institutionen des Gesundheitswesens, von Wirtschaftsbetrieben, Vormundschaftsbehörden oder Schulen getragen wird, alle diese Einrichtungen Sozialer Hilfe als interinstitutionelles Netzwerk im Sinne eines gesellschaftlichen Funktionssystems empirisch identifizieren.

Überblick über den Diskussionsstand

Die Frage, ob man das Sozialwesen als ausdifferenziertes Funktionssystem bezeichnen kann, wird in der Literatur jedoch kontrovers diskutiert. Wie die nachfolgende Übersicht über den aktuellen Diskussionsstand zeigt, kann man diesbezüglich drei Positionen unterscheiden, nämlich Autorinnen und Autoren, die

- a) das Sozialwesen als *eigenständiges Funktionssystem* bezeichnen,
- b) von einem *sekundären Funktionssystem* oder sekundären Primärsystem sprechen
- c) und solche, die die Auffassung vertreten, dass sich das Sozialwesen (noch) zu *keinem eigenständigen Funktionssystem* entwickelt hat.

a) Eigenständiges Funktionssystem: 1994 hat Dirk Baecker die Diskussion über den gesellschaftlichen Status des *Sozialwesens* lanciert.¹³ Er vertritt die Auffassung, dass sich ein eigenständiges Funktionssystem „Soziale Hilfe“ etabliert hat (Baecker 1994: 95ff.). Die Funktion von Sozialer Hilfe für die Gesellschaft bezeichnet er als *stellvertretende Inklusion* (Baecker 1994: 102). Er kommt zum Schluss „... dass sich in der modernen Gesellschaft ein *Funktionssystem der Sozialhilfe* [hervorgehoben im Original] ausdifferenziert hat, das mittels des Codes von Helfen versus Nichthelfen Inklusionsprobleme der Bevölkerung in die Gesellschaft betreut, die von anderen Funktionssystemen nicht mehr aufgegriffen werden und von der Politik alleine, also wohlfahrtsstaatlich, nicht mehr betreut werden können“ (Baecker 1994: 95). In Anlehnung an Luhmann spricht er auch von Daseinsnachsorge¹⁴ und

¹³ In seinem Aufsatz „Sozialarbeit als System – Die Entwicklung des Systembegriffs durch Niklas Luhmann im Hinblick auf eine Funktionsbestimmung sozialer Arbeit“ hat sich Klaus Harney bereits 1975 auf die Systemtheorie Luhmanns bezogen, ohne dabei allerdings im engeren Sinn die Frage nach der Ausdifferenzierung eines Funktionssystems zu stellen. Im Zentrum seiner Überlegungen steht die Funktionsbestimmung des konkreten Berufsfeldes der Sozialarbeit.

¹⁴ In seinem Aufsatz „Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen“ kann man einen indirekten Hinweis auf eine mögliche Funktion des Sozialwesens ablesen: „Den Organisationen sozialer Hilfe obliegt eher eine ‚Daseinsnachsorge‘. Sie arbeiten an der Beseitigung von Problemfällen, die sich aus der Verwirklichung der vorherrschenden Strukturen und Verteilungsmuster immer neu ergeben“ (Luhmann 1991: 143).

versteht darunter eine Kompensation aus der Vergangenheit übernommener Defizite der Teilnahmemechanismen an gesellschaftlicher Kommunikation (Baecker 1994: 98).

Weber/Hillebrandt (1999: 44) sind ebenfalls der Ansicht, dass es sich bei Sozialer Hilfe um ein Funktionssystem in der modernen Gesellschaft handelt. Sie sprechen davon, dass der entscheidend neue Aspekt in der Funktionsbestimmung Sozialer Hilfe in der modernen Gesellschaft ein zeitlicher sei: „Mit anderen Worten: Das zentrale Problem Sozialer Hilfe ist *die zeitliche Streckung des Ausgleichs von Bedarf* [hervorgehoben im Original]. Soziale Hilfefpotenziale zur Überwindung defizitärer Lebenslagen, deren man sich in vormodernen Gesellschaften quasi unreflektiert sicher sein konnte, müssen in der Moderne als *funktionale Äquivalente* zu sich auflösenden reziproken und religiösen Erwartungsstrukturen bereitgehalten werden. Die Funktion Sozialer Hilfe meint eine *dauerhafte Sicherung von sozialen Hilfefpotenzialen zur zeitstabilen Transformation von Bedürftigkeit*“ (Weber/Hillebrandt 1999: 194). Im Anschluss an diese Funktionsbestimmung kommen sie zum Schluss, dass das Kommunikationsmedium dieses Funktionssystems „Hilfe“ ist, welches den binären Code „*bedürftig/nicht bedürftig*“ verwendet (Weber/Hillebrandt 1999: 196).

Auch Merten spricht sich dafür aus, dass sich Soziale Arbeit als Funktionssystem ausdifferenziert hat und bestimmt seine Funktion als *soziale Integration* (1997: 86; 2000: 196f.). Bei der Frage nach dem Code des Funktionssystems folgt er dem Vorschlag von Dirk Baecker (1994: 95ff.), der „*helfen/nicht-helfen*“ als binäre Codierung eingeführt hat (Merten 2000: 186).

b) Sekundäres Funktionssystem: Ausgangspunkt der Überlegungen von Fuchs/Schneider zu einem Funktionssystem „Soziale Arbeit“ sind die gegenseitigen Verschränkungen und Verstärkungen von Exklusionsprozessen (Exklusionsdrift, Spill-over-Effekte, Hauptmann-von-Köpenick-Syndrom). Sie schreiben der Sozialen Arbeit die Funktion der *Begrenzung von sich generalisierenden Exklusionen* zu: „Die These ist, dass diese Funktion (Begrenzung, Korrektur, Kompensation des spill-over-Effektes) vom sekundären Primärsystem der Sozialen Arbeit wahrgenommen wird.“ (Fuchs/Schneider 1995: 210ff.) Den Begriff „sekundäres Primärsystem“ prägen sie im Zusammenhang mit ihren Überlegungen, welche binäre Codierung das Funktionssystem verwendet. Die Beschaffenheit des Codes sei insofern sekundär, als er nachrangig auf Probleme der funktionalen Differenzierung reagiere. Sie kommen zum Schluss, dass das Funktionssystem „Soziale Arbeit“ eine Kaskade von Codierungen verwendet: „Die gesellschaftliche Metacodierung Inklusion/Exklusion wird mit der Unterscheidung von gleich/ungleich im Blick auf sich generalisierende Exklusion beobachtet; die Markierung ‚ungleich‘ eröffnet die ... Möglichkeit des Einsatzes der Unterscheidung von Fall/Nichtfall; die Falldeklaration (als Operation des Systems) positiviert für das System die Negativität von artikulierten Ungleichheitslagen; die Markierung Fall ist Ansatzpunkt der Unterscheidung von Hilfe/Nichthilfe ...“ (Fuchs/Schneider 1995: 215f.).

Sommerfeld (2000: 121) schliesst sich der Position von Fuchs/Schneider an und vertritt die Auffassung, dass sich Soziale Arbeit als sekundäres Funktionssystem am Integrationsproblem der Gesellschaft ausdifferenziere. Die „sekundären“ Probleme, die es bearbeite, kreisten um das Begriffspaar Inklusion/Exklusion und bezögen sich auf Personen, die von Exklusionen betroffen sind. Auch bei der Frage des Codes folgt Sommerfeld im Wesentlichen den Auffassungen von Fuchs/Schneider.

Auch *Eugster* (2000: 91ff.) ist der Ansicht, dass es sich bei Sozialer Arbeit um ein Funktionssystem handelt. Dabei reagiere Soziale Arbeit fortwährend auf die in der modernen Gesellschaft entstehenden Exklusionseffekte und könne auch als Kompensationssystem beschrieben werden. Da die Kompensation im Sinne eines direkten Ausgleiches von Exklusionseffekten allerdings nicht gelingen könne, sei es sinnvoller, von Sozialer Arbeit als System der Zweitsicherung oder als sekundärem Funktionssystem zu sprechen, welches permanent unter Legitimations- und Selbstvergewisserungsdruck stehe. Was den Code betrifft, schliesst sich Eugster (2000: 96ff.) im Kern Fuchs/Schneider an und bezeichnet Soziale Arbeit als einen sich selbst herstellenden kommunikativen Ereigniszusammenhang, der sich über die Fall/Nichtfall-Differenz reproduziert, zur Fallkonstruktion die Differenz hilfsbedürftig/nicht hilfsbedürftig nutzt und sich selbst in der Differenz von Hilfe/Nichthilfe als Hilfe beschreibt.

Kleve (2000: 47ff.) verwendet den systemtheoretischen Ansatz in erster Linie, um Merkmale seines Kernkonzeptes „postmoderne Sozialarbeit“ zu beschreiben. Er schreibt Sozialer Arbeit dabei die Funktion der Thematisierung von Exklusion und der stellvertretenden Inklusion zu und spricht auch davon, dass die Soziale Arbeit die Aufgabe habe, die Inklusionsmöglichkeiten exkludierter Personen in die unterschiedlichsten sozialen Systeme (z.B. Wirtschaft, Gesundheitssystem, Politik, Recht) wiederherzustellen (Kleve 2000: 60).

c) Kein eigenständiges Funktionssystem: *Bommes und Scherr* (1996: 95, 107ff.; 2000a: 67 sowie Scherr 2000: 455) vertreten die Auffassung, dass sich noch kein eigenes Funktionssystem entwickelt hat: „Soziale Arbeit selbst ist ... (noch?) kein ausdifferenziertes Funktionssystem, sondern besteht aus einem Konglomerat von innerhalb und ausserhalb der Funktionssysteme eingelassenen Organisationen der Zweitsicherung, deren Bezugsprobleme sich als Inklusionsvermittlung, Exklusionsvermeidung sowie Exklusionsbetreuung und -verwaltung beschreiben lassen“ (Bommes/Scherr 1996: 95). „Zudem sind die Umstellungen im Bereich der Arbeitsverwaltung, der Rentenversicherungen, des Krankenschutzes und der Sozialhilfe in den letzten Jahren sehr viel besser als Operationen des politischen Systems, denn als Operationen eines eigenständigen Funktionssystems beschreibbar. Wohlfahrtsstaatliche Entscheidungen sind Operationen des politischen Systems und legen auch hier, sofern es darum geht, Helfen in seinen verschiedenen Ausgestaltungen als *Programm* [hervorgehoben im Original] des politischen Systems auf“ (Bommes/Scherr 1996: 107f.). Obwohl sie nicht von ei-

nem ausdifferenzierten Funktionssystem ausgehen, sehen sie die Aufgabe der Sozialhilfe als *stellvertretende Inklusionsvermittlung, Exklusionsvermeidung und Exklusionsverwaltung*. „Sozialhilfe und Soziale Arbeit als Zweitsicherung im Wohlfahrtsstaat sind daher zuständig für die Organisation von ‚Hilfe‘ in der Form von Geldzuteilung, Beratung, Erziehung, Bildung und stellvertretendem Handeln, die jeweils auf spezifische Fälle zugeschnitten ist und dann einsetzt, wenn generalisierte Absicherungen entweder nicht greifen oder aber einsetzende Exklusionsdynamiken nicht aufzuhalten in der Lage sind. Soziale Arbeit fällt dann die stellvertretende Inklusionsvermittlung und Exklusionsvermeidung auf der einen sowie auf der anderen Seite auch Exklusionsverwaltung zu“ (Bommers/Scherr 1996: 106f.; 2000a: 76).

Bardmann und Hermsen (2000: 102) teilen diese Ansicht und favorisieren die Ansiedelung der Sozialen Hilfe auf Organisationsebene: „So plädieren wir dafür, noch nicht von einem eigenständigen Funktionssystem ‚Soziale Hilfe‘ auszugehen, den Hinweis auf die Bedeutsamkeit der Organisationen aber sehr ernst zu nehmen und auf dieser Ebene nach empirischen Anhaltspunkten für Autonomisierungstendenzen und ihren Ursachen und Wirkungen Ausschau zu halten.“

Breunung/Nocke (1997: 19) halten zum Stand der Ausdifferenzierung eines Funktionssystems Soziale Arbeit fest, dass sich gesellschaftsweit generalisierte Erwartungen für bestimmte Lagen von Hilfsbedürftigkeit etabliert hätten. In der rechtlichen Normierung von Hilfsansprüchen, der Ausbildung von spezialisierten Helferrollen und dem Aufbau von Hilfsorganisationen sehen sie hingegen noch zu wenige Indizien für die Ausdifferenzierung eines eigenständigen Funktionssystems.

Abb. 5: Überblick über den Diskussionsstand

Autor/-en	1 Ausdifferenzierungsgrad	2 Gesellschaftliche Funktion/ Leistungen	3 Kommunikationsmedium	4 Problemcodierung	5 Operation Programm
a) Eigenständiges Funktionssystem					
Baecker (1994)	Funktionssystem „Soziale Hilfe“ ausdifferenziert (1994: 95)	stellvertretende Inklusion resp. Daseinsnachsorge (1994: 95, 98)	Verwendet den Begriff Kommunikationsmedium nicht direkt, spricht aber von Helfen als Kommunikation	Helfen/Nichthelfen (1994: 95)	Helfen (1994: 99)
Weber/ Hillebrandt (1999)	Funktionssystem „Soziale Hilfe“ ausdifferenziert (1999: 44)	dauerhafte Sicherung des Hilfspotenzials zur Beseitigung von Bedürftigkeit (1999: 194)	Hilfe (1999: 196)	bedürftig/nicht bedürftig (1999: 196)	-
Merten (1997, 2000)	Funktionssystem „Soziale Arbeit“ ausdifferenziert	soziale Integration (1997: 86; 2000: 196f.)	-	Helfen/Nichthelfen (1997: 97; 2000: 186)	-

Abb. 5: Fortsetzung

Autor/-en	1	2	3	4	5
	Ausdifferenzierungsgrad	Gesellschaftliche Funktion/Leistungen	Kommunikationsmedium	Problemcodierung	Operation Programm
b) Sekundäres Funktionssystem					
Fuchs/ Schneider (1995) Fuchs (2000)	Sekundäres Primärsystem „Soziale Arbeit“ ausdifferenziert (1995: 210; 2000: 161)	Begrenzung von sich generalisierenden Exklusionen (1995: 210, 213) Ermöglichung der Chance zur Chance genereller Inklusion (2000: 161, 167)	Konstruktion von Klienten (1995: 217, 2000: 163, 167)	Kaskade v. Codierungen: 1. Inklusion/Exklusion, 2. gleich/ungleich, 3. Fall/Nichtfall (1995: 215) Fall/Nichtfall (2000: 163, 167)	Falldeklaration (1995: 214; 2000: 163, 167)
Sommerfeld (2000)	Sekundäres Funktionssystem „Soziale Hilfe“ ausdifferenziert (2000: 116, 121)	Bearbeitung der Dysfunktionalitäten von Exklusionen: Begrenzung, Kontrolle, Kompensation und Korrektur (2000: 121)	-	Codierungsmanagement mit mehreren Codes, insbesondere: Helfen/Nichthelfen (2000: 122)	-
Eugster (2000)	Funktionssystem „Soziale Arbeit“ ausdifferenziert (2000: 91)	Inhaltlich nicht zentral positioniert: Soziale Arbeit bearbeitet Folgeprobleme funktionaler Differenzierung (2000: 94)	-	Fall/Nichtfall, hilfsbedürftig/nicht hilfsbedürftig Hilfe/Nichthilfe (2000: 98)	-
Kleve (2000)	Indirektes Bezugskonzept: Soziale Arbeit als sekundäres Funktionssystem (2000: 61)	Reaktivierung von Inklusionsmöglichkeiten (2000: 60)	-	-	-
c) Kein eigenständiges Funktionssystem					
Bommes/Scherr (1996, 2000a, 2000b) Scherr (2000)	nicht ausdifferenziert (1996: 95, 2000a: 108f.) Bemühungen auf der Ebene von Interaktion und Organisation	Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung, Exklusionsverwaltung (1996: 106f.; 2000b: 76)	-	kein Code etabliert (1996: 109; 2000a: 111; 2000b: 79ff.)	-
Bardmann (2000), Bardmann/ Hermen (2000) Breunung / Nocke (1997)	nicht ausdifferenziert (2000: 102; 1997: 19ff.) Bemühungen auf der Ebene von Interaktion und Organisation	-	-	-	-

Luhmann hat in seinem Werk das Rechtswesen (1972, 1997a), die Wissenschaft (1990a), die Wirtschaft (1988), die Politik (1975, 2002), die Religion (Luhmann/Dahm/Stoodt 1972, Luhmann 1977 und 2000), die Kunst (1999) und die Familie (1982) explizit als Funktionssysteme ausführlich und in eigenen Publikationen behandelt. Zu den gesellschaftlichen Teilbereichen Erziehungswesen (Luhmann/Schorr 1979), Massenmedien (1996), Gesundheitswesen (1990b) und Sozialwesen hat er unterschiedlich umfangreiche Teilpublikationen verfasst. Sein zweifellos wichtigster Beitrag zum Sozi-

alwesen ist der Aufsatz „Helfen im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen“ (1991: 134ff.). Hinweise in verschiedenen Publikationen – u. a. in „Die Gesellschaft der Gesellschaft“ (1997b: 633f.) – lassen darauf schliessen, dass es für Luhmann eine offene Frage ist, ob sich das Sozialwesen bereits zu einem eigenständigen Funktionssystem entwickelt hat.

Zum Begriff „Funktionssystem“

Die Tatsache, dass Publikationen, die sich auf die gleiche Theorie berufen zu so unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich des Sozialwesens kommen, ist unbefriedigend und hängt unseres Erachtens mit zwei Problemen zusammen: Einerseits werden wichtige systemtheoretische Begriffe von den Autorinnen und Autoren unterschiedlich verwendet und andererseits besteht ganz offensichtlich kein Konsens über die Definitionsmerkmale des Begriffs „Funktionssystem“.

Weil nicht alle gesellschaftlichen Teilbereiche auch Funktionssysteme sind, besteht in der Tat ein Klärungsbedarf, aufgrund welcher Kriterien man von einem Funktionssystem sprechen kann. Einige Begriffsklärungen sollen daher zur Verständlichkeit des nachfolgenden Kapitels beitragen.

Empirisch gesehen ist ein Funktionssystem zunächst ein nationalstaatliches Konglomerat von Institutionen und/oder Organisationen. Um diese Institutionen resp. Organisationen als spezifisches gesellschaftliches Netzwerk im Sinne eines Funktionssystems zu identifizieren, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein:

- Zwingende Ausgangsbedingung ist zunächst der Nachweis empirisch-operativer Möglichkeiten der Systemdefinition. Nur wenn man konkretisieren kann, welche Subsysteme zum identifizierten System – z.B. zum Sozialwesen – gehören und welche sich warum nicht eindeutig zuordnen lassen, ergibt der Begriff Funktionssystem Sinn.
- Damit das identifizierte gesellschaftliche Netzwerk als Funktionssystem bezeichnet werden kann, muss begründet werden, dass alle erfassten Einrichtungen den gleichen gesamtgesellschaftlichen Problem- resp. Funktionsbezug fokussieren. Konkret formuliert: Alle Einrichtungen, die wir dem Funktionssystem Sozialwesen zuordnen, erbringen in irgendeiner Form Soziale Hilfe.
- Voraussetzung dafür, dass sich ein interinstitutionelles Netzwerk auf gesamtgesellschaftlicher Ebene bezüglich Problem-, Funktions- und Leistungsbezug als Einheit resp. als Funktionssystem identifizieren lässt, ist die gesellschaftliche Etablierung eines spezifischen Kommunikationsmediums. Im Falle des Sozialwesens hat sich die gesellschaftliche Chiffre „Soziale Probleme“ zu einem spezifischen Kommunikationsmedium für das Sozialwesen entwickelt. In dem

Masse wie sich ein solches etabliert hat, definieren sich die Subsysteme eines gesellschaftlichen Teilbereichs als zu einem Funktionssystem zugehörig und es lässt sich auch aus der Perspektive der wissenschaftlichen Beobachtung ein interinstitutionelles Netzwerk als Funktionssystem empirisch identifizieren.

In den nächsten vier Abschnitten werden wir das Funktionssystem Sozialwesen unter folgenden Aspekten vertiefter behandeln:

- Die gesellschaftliche Funktion Sozialer Hilfe (2.3).
- Soziale Probleme als symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium (2.4).
- Die Leistungen des Sozialwesens gegenüber anderen Funktionssystemen (2.5).
- Die Besonderheiten der Operation professionellen Helfens (2.6).

Diese Ausführungen bilden auch wichtige Grundlagen für das in Kapitel 3 vorgeschlagene Konzept eines Sozialmonitorings.

2.3 Die gesellschaftliche Funktion des Sozialwesens

Funktionale Differenzierung ist die evolutionär dominante gesellschaftliche Entwicklungstypik aller modernen Industriegesellschaften. Zu diesem gesellschaftlichen Entwicklungsmuster gibt es – wie u. a. alle sozialistischen Gesellschafts-„Experimente“ bisher gezeigt haben – weder reale Alternativen noch sozialwissenschaftlich ernst zu nehmende Modelloptionen.

Funktionssysteme ermöglichen extreme Differenzierungsformen des Erlebens und Spezialisierungsformen des Handelns, welche für die Gesellschaft nicht nur Entwicklung bedeuten, sondern auch Abhängigkeiten und evolutionäre Risiken erzeugen. Funktionssysteme orientieren sich an ihren eigenen Prämissen und vollziehen ihre Entwicklungen grundsätzlich ohne Rücksicht auf Folgeprobleme gegenüber der Gesamtgesellschaft oder anderen Funktionssystemen.

Funktionale Differenzierung hat eine niederschmetternd zwingende Logik: „Alles Erreichte gilt als Grundlage für ein „Mehr“ in gleicher Richtung, obwohl man weiss, dass dies nicht endlos weitergehen kann“ (Luhmann 1987: 108). Es gibt keine volkswirtschaftliche Theorie, die sich Entwicklung ohne Wachstum vorstellen kann. Unvorstellbar ist auch ein funktionierendes und leistungsfähiges Gesundheitswesen, das sich z.B. aus Kostengründen auf den Status quo beschränken und sich gegenüber wissenschaftlichen Erkenntnissen immunisieren würde. Und weder national noch auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden kann das politische System den Problembezug Macht austau-

schen durch Gemeinwohl, Spiritualität, Nachhaltigkeit usw. Dies führt zu gesellschaftlich und politisch nicht mehr koordinier- und bewältigbaren Aus- und Umlagerungen von Folgeproblemen und zu einer offenbar grenzenlosen Dynamisierung des sozialen Wandels. Besonders aktuelle und bedeutsame Beispiele sind:

- Die radikale Ökonomisierung in der Wirtschaft, die dazu führt, dass Unternehmungen, unabhängig von territorialen Folgen über Produktionsverlagerungen und Personalreduktionen disponieren.
- Der medizinische Fortschritt, der sich ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Kosten und ethische Kriterien durchsetzt und auf die unausweichlichen ökonomischen Zwänge mit radikaler Spezialisierung, Verkürzung der Heilungsprozesse und Auslagerungen reagiert.
- Die Privatisierung von Intimbeziehungen und Familiengründungen, die aus jeglicher gesellschaftlichen Kontrolle und Verantwortung entlassen, ständig wachsende Jugendhilfemassnahmen und Kinderschutzmassnahmen erfordern und Sozialisationsdefizite, Sucht- und Gewaltverhalten von Schülerinnen und Schülern zur Folge haben, welche den Normalbetrieb in Schulen verunmöglichen.

Solche Beispiele von Folgeproblemen funktionaler Differenzierung liessen sich beliebig erweitern.

Funktional differenzierte Gesellschaften haben kein hierarchisch übergeordnetes Steuerungs- oder Planungszentrum. Es gibt keine Instanz, die einem gesellschaftlichen Funktionssystem einen Leistungsauftrag geben oder dessen Entwicklungen planen resp. steuern könnte. Auch die Politik kann das nicht, weil auch sie nur ein Funktionssystem unter anderen darstellt und wie alle anderen Funktionssysteme in das Spannungsfeld zwischen Abhängigkeit (interfunktionaler Dependenz) und Autonomie (funktionaler Selbstreferenz) eingebunden ist. Aber die Politik kann resp. muss – und darin besteht ihre Leistung gegenüber anderen Funktionssystemen – die Probleme interfunktionaler Interdependenzen aufbereiten und strukturieren.

Die Interdependenzprobleme zwischen den Funktionssystemen werden dann auf der politischen Bühne unter dem Label Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik, Medienpolitik, Sozialpolitik usw. thematisiert. Dass die – z.B. im Rahmen von Wirtschaftspolitik – formulierten Entscheidungen das Funktionssystem Wirtschaft nicht steuern, sondern nur in Form von Rahmenbedingungen versuchsweise beeinflussen können, braucht nicht weiter expliziert zu werden. Auch gegenüber allen anderen Funktionssystemen sind die politischen Steuerungsmöglichkeiten grundsätzlich sehr begrenzt. Aber es gibt gleichwohl bedeutende Unterschiede, in welcher Form und mit welchen Mitteln das politische System die Entwicklung in den verschiedenen Funktionssystemen

mitgestalten kann. Die hier vorliegende Arbeit untersucht dieses Problem theoretisch und empirisch am Beispiel der Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz (vgl. Kapitel 4 und 5).

Inklusion und Exklusion als Problembezug des Sozialwesens

Im Unterschied zu feudalen Gesellschaften hat *Stratifikation* in modernen Gesellschaften keine Funktion und keine Legitimationsgrundlage mehr. Der soziologische Nachweis von generalisierter schichtmässiger sozialer Benachteiligung offenbart daher einen gesellschaftlich unerwünschten Tatbestand, der zu schwer ignorierbarer Kritik gegenüber dem Erziehungswesen, dem Rechtswesen usw. führt.

Wir haben schon in Abschnitt 2.1 darauf hingewiesen: Funktionale Differenzierung erfordert eine neuartige Form sozialer Integration, die auf dem Prinzip der Inklusion der Gesamtbevölkerung beruht. In einer funktional differenzierten Gesellschaft muss die Gesamtbevölkerung Zugang zu allen Funktionssystemen haben. Der Begriff der Inklusion meint den Einbezug der Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme. Er betrifft einerseits Zugang zu diesen Leistungen, andererseits Abhängigkeit der individuellen Lebensführung von ihnen.

Der Konträrbegriff Exklusion bezeichnet alle Formen von sozialen und soziokulturellen Ausschlussprozessen, Desintegrationen und existenziellen Beeinträchtigungen, die mit dem Lebensvollzug in modernen Gesellschaften, d.h. mit der funktionalen Differenzierung der Gesamtgesellschaft, unvereinbar sind.

Es ist wichtig im Auge zu behalten: Exklusionsprobleme sind zunächst gesellschaftliche Probleme, sie beschreiben Störungen funktionaler Differenzierung und keine Probleme von Personen, so wie der Nachweis von schichtbedingter sozialer Benachteiligung noch keine Problembeschreibung von Personen ist. Aber sowohl Exklusionsprobleme wie auch schichtbedingte soziale Benachteiligungen machen darauf aufmerksam, dass es nicht nur um partielle Ausfälle geht, sondern um Probleme, die auf der Ebene von Personen in hohem Masse kumulativ sind. Das heisst, es besteht eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit, dass Chancenverminderung in einem Funktionssystem (z.B. in der Wirtschaft), Chancenverminderung in anderen Funktionssystemen nach sich zieht und auf der Ebene der Gesellschaft die Exklusionsprobleme potenziert.

Alle hoch industrialisierten demokratischen Gesellschaften sind mit dem Spill-over-Effekt von Exklusionsproblemen konfrontiert und haben als Antwort auf dieses Problem ein gesellschaftliches Funktionssystem (Sozialwesen) ausdifferenziert, das die Funktion hat, stellvertretende Inklusion für die Gesellschaft in Form von professioneller „Sozialer Hilfe“ sicherzustellen: „Immer dann, wenn Exklusionen aus einem Funktionssystem dazu führen, dass die Inklusions-/ Exklusionsarrange-

ments anderer Funktionssysteme betroffen sind, immer dann, so steht zu vermuten, kommt es auf Limitation oder auf Schadensbegrenzung an, damit das Leitmotiv funktionaler Differenzierung (das Inklusionsgebot) nicht beschädigt wird ... Die These ist, dass diese Funktion (Begrenzung, Korrektur, Kompensation des spill-over-Effektes) vom sekundären Primärsystem der Sozialen Arbeit wahrgenommen wird“ (Fuchs/Schneider 1995: 210).

2.4 Soziale Probleme als Kommunikationsmedium und Problemcodierung

Funktionale Differenzierung ist nur auf der Basis von spezifizierten evolutionär neuartigen Kommunikationstechnologien möglich. Oder anders formuliert: Mit der Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Sonderbereiche wie Politik, Recht, Wissenschaft, Religion(en), Wirtschaft, Familie, Kunst usw. entstehen besonders asymmetrische und voraussetzungsreiche kommunikative Zumutungen und Prämissen, die nur noch auf der Grundlage von *funktionspezifischen gesellschaftlich institutionalisierten Sondersprachen* kommuniziert werden können.

Der Problembezug resp. die Funktion dieser Sondersprachen ist – wie in allen Sozialsystemen – Kommunikation resp. die Bewältigung oder der Umgang mit kommunikativer Kontingenz.¹⁵ In elementaren Interaktionssystemen können die Unvorhersehbarkeiten kommunikativer Kontingenz grundsätzlich situationsspezifisch behandelt werden.¹⁶ Aber bereits in Organisationen ist unabdingbar, dass eine Kommunikationstechnologie entwickelt wird, die den hierarchischen Steuerungsbedürfnissen gerecht wird, z.B. indem ausgewählte Kommunikationen als Weisungen erlassen werden, damit das Risiko der Ablehnung drastisch reduziert werden kann. Auf der Ebene gesellschaftlicher Funktionssysteme „lösen“ *symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien das Problem kommunikativer Kontingenz*.

Evolutionär besonders bedeutsame „Sondersprachen“ sind u. a.: Geld, Macht, Recht, Wahrheit und Liebe. Alle symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien weisen drei herausragende Merkmale auf, nämlich

- problembezogene Generalisierung,

¹⁵ Der Begriff „Kontingenz“ verweist nach Kiss (1990: 9) auf die grundsätzliche Nicht-Berechenbarkeit von Kommunikation. Kontingenz beruht auf der wechselseitigen Erfahrung, dass jeder Kommunikationspartner auch anders als erwartet reagieren kann und dass dies beide voneinander wissen (vgl. auch Luhmann 1972: 31).

¹⁶ Wie sich so genannte elementare Interaktionsverhältnisse auf das Problem kommunikativer Kontingenz einrichten, kann hier nicht ausgeführt werden. Dass aber auch elementare Interaktionssysteme in dieser Hinsicht Risikoverminderungsstrategien etablieren, ist offensichtlich. Eine diesbezüglich besonders ergiebige Quelle bildet die Literatur im Zusammenhang mit Familien- und Partnerschaftsproblemen und ihren Theoriekonzepten.

- kommunikative Symbolisierung
- und eine zeitunabhängige Kontingenzformel.

Für das Funktionssystem *Sozialwesen* bietet sich der Terminus „*Soziale Probleme*“ zur Beschreibung dessen Kommunikationsmediums an und wir wollen an diesem Beispiel auch auf die Merkmale symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien vertiefter eingehen.

Problembezogene Generalisierung

Soziale Probleme sind eine Problemchiffre, welche die vielfältigsten Problemsituationen im Zusammenhang mit Inklusion und Exklusion fokussiert und *generalisiert*. Nur auf der Grundlage von gesellschaftlichen Problemchiffren können Problembestände spezifiziert und gegenüber wirtschaftlichen, rechtlichen oder medizinischen Problemen abgegrenzt werden. Der Institutionalisierungsgrad eines Kommunikationsmediums lässt sich u. a. auch daran erkennen, dass alle Kommunikation über Soziale Probleme sich direkt oder indirekt immer auf das Sozialwesen bezieht. Eine der vielen Folgen dieses Generalisierungsprozesses ist eine künstliche Unterscheidung zwischen privaten resp. individuellen und Sozialen Problemen. Diese Unterscheidung wird für die weitere Ausdifferenzierung der Sozialen Hilfe aber unabdingbar. Sie kann sich dann nicht mehr auf die konkreten individuellen Formen von Problemen wie Schicksalsschläge, missglückte Karrieren, Orientierungslosigkeit oder Misserfolg in der Liebe beziehen.

Kommunikative Symbolisierung

Gesellschaftliche Kommunikationen, die sich auf funktionale Differenzierungsprobleme beziehen, haben – im Unterschied zu Kommunikationen in elementaren Interaktionssystemen und Organisationen – ein spezifisches Problem zu lösen: Sie müssen ungeachtet ihrer funktionsspezifischen internen Differenzierung gleichzeitig gesamtgesellschaftlich universell verständlich und kommunikativ handhabbar bleiben. Selbst wer nichts von Währungsfragen, Investitionen, Konjunktur und Börsen versteht, muss im Alltag mit Geld umgehen können. Das gilt auch für Wissenschaft, für politische Macht, Recht und Liebe. In allen Fällen von funktionsspezifischen Kommunikationsmedien wird dieses Problem der internen Spezifizierung und externen Universalität durch kommunikative Symbolisierung gelöst, die darin besteht, dass sich für die gesellschaftliche Kommunikation ein spezifisch vereinfachtes Interaktionsmuster (Alter-Ego) etabliert, in dem sowohl bezüglich Alter wie auch Ego die Art der Selektionsleistungen (Erleben und Handeln) festgelegt ist (Luhmann 1991: 170ff.). Wir wollen diese abstrakten Formulierungen am Beispiel des Kommunikationsmediums „Soziale Probleme“ konkretisieren.

Wer auch immer Soziale Probleme artikuliert oder für Soziale Hilfe votiert, muss sich darauf einstellen, dass Soziale Hilfe sich letztlich immer auf ein stereotypes Kommunikationsmuster bezieht, in dem es nur zwei Positionen gibt: Helfer/-innen und Klient/-innen. Soziale Hilfe kann sich nur konkretisieren, wenn spezifiziert wird, wer wem helfen soll. Und mit „wer“ sind immer Helfer/-innen gemeint¹⁷ und mit „wem“ immer Hilfe suchende Klient/-innen. Auch wer sich für ein Primärpräventionsprogramm engagiert, muss sich auf Soziale Probleme beziehen und sich an diesem Grundmuster orientieren. Es kann und darf in diesem Kommunikationsschema keine dritte Position geben, keine Umwelt eingebaut werden, weil nur durch die konkrete Festlegung wer wem helfen soll, auf gesellschaftlicher Ebene kommunikative Anschlüsse möglich sind für Aushandlungsprozesse z.B. der bedeutsamen Frage *wie* geholfen werden soll.¹⁸

Dieser Aspekt der kommunikativen Symbolisierung verfestigt sich in allen Funktionssystemen und kann nur durch funktionsinterne besondere Massnahmen respezifiziert werden. Ein Beispiel dafür ist im Sozialwesen das Prinzip der Selbsthilfe, in welchem Klient/-innen nicht nur Betroffene oder Hilfeempfänger/-innen, sondern in einem spezifischen Sinne auch Gebende und Expert/-innen sind.

Funktionsspezifische kommunikative Symbolisierung setzt auch eine spezifische Zurechnungsfestlegung voraus. Dieses zweite Merkmal kommunikativer Symbolisierung hängt eng mit der bereits beschriebenen Eigenschaft zusammen. Soziale Hilfe ist – auf der Ebene der gesellschaftlichen Kommunikation – zwingend eine asymmetrische Selektionsübertragung. Sie sieht vor, dass auf der Hilfsseite entschieden werden muss, wer unter welchen Bedingungen Anspruch auf welche Hilfeleistungen hat. Soziale Hilfe ist auf der Hilfsseite daher immer eine – wenngleich häufig auch nur eine indirekte resp. (nach)vollzogene – Entscheidung.¹⁹ Für die Kommunikation des operativen Vollzugs des Helfens ist daher *Handeln* im Sinne von Entscheiden und nicht Umgang mit fremdreduzierter Komplexität – Luhmann spricht in diesem Fall von „*Erleben*“ – vorgesehen. Dass auf der Hilfsseite Entscheidungen über Hilfsansprüche gefällt werden, wissen auch die Hilfe Suchenden. Sie haben – bevor sie sich um Soziale Hilfe bemühen – mehr oder weniger adäquate Erwartungen bezüglich ihrer Hilfsansprüche gebildet. Diese Erwartungen bilden auf der Seite der Hilfsbedürftigen die Entscheidungsgrundlage dafür, ob sie das Risiko eingehen sollen, Klient/-innen zu werden. Wer Soziale Hilfe fordert, positioniert sich daher in diesem Kommunikationsschema als Handelnder, der

¹⁷ Bei standardisierbaren Hilfsformen (z.B. Sozialversicherungen) kann das „wer“ auch eine Organisation sein, die keine professionellen Helfer/-innen mehr braucht. Siehe dazu auch Zweck- und Konditionalprogramme in Kapitel 3 und 4.

¹⁸ Wir müssen an dieser Stelle nochmals spezifisch darauf hinweisen, dass wir ein gesellschaftliches Kommunikationsmuster beschreiben. Wissenschaftliche Kommunikationen über Soziale Hilfe oder Kommunikationen in Fachstellen unterliegen anderen Kommunikationsregeln.

¹⁹ Luhmann spricht in diesem Falle von selbstreduzierter Komplexität im Sinne von Handeln.

sich zwar häufig unfreiwillig, aber gleichwohl selbstverantwortlich dafür entschieden hat, Klient/-in zu werden. Die strukturelle Nähe zum Kommunikationsmedium Macht ist unübersehbar. Wer Soziale Hilfe bezieht, muss sich als Klient/-in den Bedingungen sozialer Hilfsprogramme unterwerfen oder auf den Hilfsanspruch verzichten und aus dem System austreten. Die „Kunst“ professioneller Sozialer Hilfe besteht ganz wesentlich darin, dieses Grundmuster Sozialer Hilfe im konkreten interaktiven Hilfsprozess latent zu halten resp. die manifeste Zuspitzung als letzte und vorzugsweise nie notwendige Massnahme zu behandeln. Die Professionalisierung Sozialer Hilfe besteht zu einem beträchtlichen Teil in methodischen Verfahren, die sich auf dieses Problem beziehen.²⁰

Wir wollen in diesem Zusammenhang ausserdem auf ein Problem aufmerksam machen, auf das wir bei der Diskussion über die Kontingenzformel noch vertiefter eingehen werden: Es ist nicht zufällig, dass Soziale Hilfe gleichartige Zurechnungsfestlegungen aufweist wie Macht. Soziale Hilfe muss eine Struktur formieren, welche die Hilfsbedürftigen vor eine Entscheidung stellt, die nur eine Wahl zwischen zwei Übeln sein darf, nämlich Verzicht auf Soziale Hilfe oder klientele Anpassung. Nur wenn Soziale Hilfe in jedem Falle die weniger ansprechende Option als selbstverantwortliche Inklusion resp. Exklusionsbewältigung ist, kann das Sozialwesen seine gesellschaftliche Funktion erfüllen. Man kann daher auch sagen, eine gute Sozialpolitik zeichnet sich darin aus, dass sie in besonders funktionaler und effizienter Weise Soziale Hilfe unattraktiv macht.

Kontingenzformel

Alle soziokulturell etablierten Kommunikationsmedien weisen neben inhaltlicher Generalisierung und kommunikativer Symbolisierung noch ein drittes Merkmal auf: Sie stellen ein für gesamtgesellschaftliche Kommunikationen vereinfachtes Muster für Entscheidungen zur Verfügung, auf das wir nachfolgend unter dem Begriff Kontingenzformel näher eingehen wollen.

Eine Kontingenzformel ist ein Codierungsverfahren, das sich auf alle problemspezifisch chiffrierten Sachverhalte – in unserem Falle handelt es sich um Soziale Probleme – anwenden lässt und für jedes Problemelement immer dieselbe Entscheidungsfrage stellt, nämlich ob über **Soziale Hilfe** disponiert werden soll oder nicht. Ähnlich wie bei den kommunikativen Symbolisierungen, die ein stereotypisiertes Interaktionsmuster bilden, ist Soziale Hilfe als Kontingenzformel ein Muster für Entscheidungsprobleme, das sowohl sozialweseninternen (fachlichen) wie auch externen (sozialpolitischen) Kommunikationen gerecht wird. Die evolutionäre Bedeutung von Kontingenzformeln wird

²⁰ Siehe dazu: Müller, Stephan (1998). Grundmuster professionellen Handelns. In diesem Zusammenhang ist besonders wichtig und interessant, dass alle professionellen Methoden eine Gemeinsamkeit haben: Sie müssen die Klient/-innen während des ganzen Hilfsprozesses als Entscheidungsinstanzen (als Handelnde) behandeln.

erst sichtbar, wenn man sich bewusst macht, welche Auswirkungen diese auf die Praxis gesellschaftlicher Kommunikation über Soziale Hilfe haben. Innerhalb des Sozialwesens können professionelle Kommunikationen über spezifische Probleme Sozialer Hilfe prozessiert werden ungeachtet gleichzeitiger sozialpolitischer Kommunikationen, die z.B. geprägt sind von Bemühungen, Soziale Hilfe zu redimensionieren. Nur dank der Kontingenzformel können sich diese beiden Kommunikationsprozesse aufeinander beziehen. Sie führen, wie man aufgrund der Gesamtentwicklung des Sozialwesens in den letzten 30 Jahren folgern kann, insgesamt mehrheitlich zur Durchsetzung von funktionspezifischen Entwicklungsansprüchen. Eine systematische Weiterentwicklung dieser Überlegungen kann hier nicht geleistet werden. Die nachfolgenden Ausführungen sollen jedoch einige bereits angesprochene Problemaspekte verdeutlichen.

Die Kontingenzformel „Soziale Hilfe“ dient im Sozialwesen *funktionsystemintern* als Bezugsproblem für professionelle Differenzierung. Das geschieht durch Einbezug und Kombination von wissenschaftlichen, ethischen oder rechtlichen Kriterien, Wissensbeständen resp. „Technologien“, die professionsspezifische Terminologien, Verfahren oder Methoden ermöglichen. Die Kontingenzformel gibt dem professionellen Diskurs eine spezifische, man könnte auch sagen, rationale oder technische Fassung. Auf dieser Grundlage können dann professionelle Ausbildungsstandards festgelegt und Titelschutz durchgesetzt werden. Die schwierige Frage ist, wie die funktionsinternen Kommunikationen über Soziale Hilfe den Kontakt zu den externen Kommunikationen behalten können resp. wie das Theorie-Praxis-Problem gelöst wird und wie viel und welche Art von Verwissenschaftlichung notwendig oder sinnvoll ist.²¹

Wenn sich Helfen als Funktionssystem etabliert, wird Helfen zur permanenten gesellschaftlichen Zumutung, die auch alle anderen gesellschaftlichen Teilbereiche schwerwiegend tangiert. Keine Gesellschaft kann es sich leisten, den Funktionsbereich Soziale Hilfe als eine favorisierte Entwicklungsoption zu behandeln. Das würde jede Gesellschaft wirtschaftlich ruinieren und zu nicht lösba- ren ethischen, rechtlichen, familialen und vielen weiteren sekundären Folgeproblemen führen.

Hinzu kommt, dass nur ein sehr selektiver Zugang zu Sozialer Hilfe die Strukturbildung für den Auf- und Ausbau des Sozialwesens ermöglicht. Das gilt grundsätzlich für alle Funktionssysteme. Das Rechtswesen kann seine gesellschaftliche Funktion nur erfüllen, wenn nicht jeder private Konflikt die Leistungen rechtlicher Beurteilung in Anspruch nimmt. Und ein leistungsfähiges Gesundheitssystem wäre unmöglich, wenn jede Form psychischer und physischer Indisponiertheit ärztliche Hilfe beanspruchen würde.

²¹ Jede Kontingenzformel hat spezifische Besonderheiten, die Art und Ausmass des Technologisierungspotenzials prägen.

Im Unterschied zu vielen etablierten gesellschaftlichen Teilbereichen hat das Sozialwesen ein ungelöstes Selektivitätsproblem. Je mehr sich das Funktionssystem ausdifferenziert und institutionalisiert, umso vielfältiger werden seine Artikulationsmöglichkeiten für die Proklamierung von Sozialen Problemen. Das führt zur Inflation von qualitativen und quantitativen Ansprüchen an Soziale Hilfe. Aber es gibt im Sozialwesen keine funktionspezifischen Selektionskriterien für Soziale Hilfe, die gesamtgesellschaftlich anschlussfähig sind, d.h. auch auf der Ebene der Sozialpolitik den Entscheidungsprozess strukturieren könnten. Wir kommen im nächsten Abschnitt im Zusammenhang mit den Leistungen des Sozialwesens für das politische System auf dieses Problem zurück.

2.5 Soziale Hilfe als Leistung gegenüber anderen Funktionssystemen

Einleitung: Zum Begriff „Leistungen“

Für die Analyse von Funktionssystemen in modernen Gesellschaften ist die begriffliche Unterscheidung zwischen Funktion und Leistungen für alle weiteren Analysen sehr wichtig.

Der Begriff „gesellschaftliche Funktion“ bezieht sich auf das Verhältnis der einzelnen Funktionssysteme zu ihrer gemeinsamen nationalen, gesamtgesellschaftlichen Umwelt. Im Unterschied dazu beschreibt der Begriff „Leistungen“ die Beziehungen zwischen den verschiedenen Funktionssystemen in einem gegebenen gesamtgesellschaftlichen Kontext. „Von jedem Teilsystem aus ergeben sich drei Typen von Systemreferenzen: die Beziehung auf das Gesamtsystem, die Beziehung auf andere Teilsysteme und die Beziehungen auf sich selbst“ (Luhmann/Schorr 1979: 34f.). „Die Beziehung zur Gesellschaft als dem umfassenden System wird zur Sache der Funktion; die Beziehung zu anderen gesellschaftlichen Systemen wird zur Sache der Leistung; die Beziehung zu sich selbst wird zur Sache der Reflexion“ (Luhmann 1977: 56).

Die Funktionssysteme moderner Gesellschaften bilden ein komplexes System von wechselseitigen Leistungsbeziehungen und -abhängigkeiten. Das lässt sich am Beispiel der Leistungen des Rechtswesens resp. deren Bedeutung für die Funktionssysteme Politik, Wirtschaft und Familie besonders eindrücklich illustrieren. Auch die Leistungsbeziehungen zwischen Politik und Wirtschaft, Bildungswesen und Familie sind von solchen unverzichtbaren Leistungsbeziehungen geprägt.

Das Netzwerk der Leistungsbeziehungen zwischen den Funktionssystemen entzieht sich systematisch wissenschaftlicher Beobachtung, weil diese Interdependenzen je nach funktionalen Bezugspunkten ganz unterschiedliche Merkmale aufweisen. Dies nicht nur, weil die Leistungsbeziehungen

zwischen zwei Funktionssystemen immer aus zwei verschiedenartigen Formen von In- und Outputperspektiven geprägt sind,²² sondern auch, weil sich alle Veränderungen in Funktionssystemen immer auch auf alle anderen Leistungsbeziehungen auswirken. Wirtschaftliche Rezessionen schränken den sozialpolitischen Handlungsspielraum drastisch ein und familiäre Sozialisationsdefizite erzeugen schwerwiegende Probleme auf der Ebene des Bildungssystems. Ebenso bedeutsam sind die Folgeprobleme, die Funktionssysteme aufgrund ihrer Binnendifferenzierung bei anderen Funktionssystemen erzeugen, z.B. Auswirkungen von Reformen im Gesundheits- oder Rechtswesen auf das Sozialwesen.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher exemplarisch auf einige grundsätzliche Aspekte der Leistungen des Sozialwesens für das Funktionssystem Politik.

Leistungen für das politische System

Ausgangspunkt für die Überlegungen zu den Leistungsbeziehungen zum politischen System ist eine analytisch sehr bedeutsame Besonderheit: **Die Abhängigkeit des Sozialwesens vom politischen System.** Es gibt kein anderes gesellschaftliches Teilsystem das so asymmetrisch vom politischen System oder einem anderen Funktionssystem abhängig ist. Über Soziale Hilfe wird grundsätzlich im politischen System entschieden und zwar bezüglich Ressourcen, Zielen und Strukturen des Hilfsystems.²³

Wenn es einen ernst zu nehmenden Vorbehalt gibt, das Sozialwesen als ausdifferenziertes, eigenständiges Funktionssystem zu interpretieren, dann ist es diese Abhängigkeit vom politischen System. Aber diese Besonderheit tangiert die in Abschnitt 2.2 formulierten vier Merkmale eines Funktionssystems nicht, die wir an dieser Stelle noch einmal in Erinnerung rufen wollen. Von einem ausdifferenzierten Funktionssystem sprechen wir immer dann, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- Die operative Identifizierbarkeit (Abgrenzung) eines interinstitutionellen Systems von Hilfseinrichtungen (Einheit).
- Ein gesamtgesellschaftlicher Problembezug (Inklusion/Exklusion).
- Ein Kommunikationsmedium (Soziale Probleme), das eine Kontingenzformel ausdifferenziert hat (Codierung von Sozialer Hilfe).

²² Formal ausgedrückt heisst das: Die Leistungen die A für B erbringt und diejenigen von B für A sind zwei grundsätzlich verschiedenartige Leistungen. Aber auch die Leistungen die A für B erbringt sind nicht identisch mit den Leistungen die B von A erhält, weil A seine Leistungserbringung anders beschreibt als B diese Leistungen als Empfänger beschreibt.

²³ Besonders eindrücklich lässt sich dies am Beispiel der Sozialhilfe zeigen (Höpflinger/Wyss 1994; Fluder/Stremlow 1999).

- Der Nachweis von eingespielten Leistungsbeziehungen zu anderen Funktionssystemen.

Die Abhängigkeit des Sozialwesens vom politischen System lässt sich wohl kaum mit den hohen Kosten und Ressourcenerschließungsformen für Soziale Hilfe erklären. Aus theoretischer Sicht liegt es näher, die Ursachen bei spezifischen Problemen der Legitimationsbeschaffung für Soziale Hilfe zu suchen. Recht, Geld, Wahrheit, Liebe, Erziehung und Gesundheit braucht man. Aber braucht man auch Soziale Hilfe und wenn ja, warum und unter welchen Bedingungen? Vieles spricht dafür, dass hier ein Problem „evolutionär“ aktueller Grenzen der Ausdifferenzierung des Sozialwesens vorliegt. Das heisst, die funktionale Ausdifferenzierung der Sozialen Hilfe wird (noch) blockiert durch archaische und feudale historische Prägungen.²⁴

Ob diese Abhängigkeit des Sozialwesens vom politischen System ein anachronistisches Relikt ist oder als ein notwendiges und mittelfristig kaum veränderbares Strukturmerkmal interpretiert werden muss, ist eine schwierige Frage, die wir im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft ausführen können.

Was auch immer die Gründe für diese Abhängigkeit sein mögen, sie hat nicht dazu geführt, dass das politische System das Sozialwesen besser steuern könnte als andere Funktionssysteme. Dafür gibt es gute empirische Argumente: Selbst Regierungsprogramme, die explizit gegen den weiteren Ausbau des Sozialwesens votieren, können die inflationäre Bedarfszunahme Sozialer Hilfe nicht verhindern, sondern lediglich die durch die Gesamtentwicklung verursachten Kostensteigerungen durch Leistungskürzungen und indirekte Angebotsverknappung²⁵ begrenzen.

Wie wir im empirischen Teil dieser Arbeit detailliert ausführen werden (vgl. Kapitel 5), sind auch die strukturellen Steuerungsmöglichkeiten des politischen Systems gegenüber dem Sozialwesen sehr begrenzt (siehe dazu die beiden Steuerungsmöglichkeiten „Zuständigkeitssteuerung“ und „Versorgungssteuerung“ in Kapitel 4).

Aus der Perspektive funktionaler Differenzierung gibt es kein alternatives Problemlösungsverfahren zu Sozialer Hilfe, auch nicht Repression und Deregulierung. Sozialpolitik, die auf Repression und Deregulierung setzt, löst keine Inklusionsprobleme, sondern bewirkt Kostenumlagerungen und/oder zeitliche Problemverschiebungen.

Aus den bisherigen Überlegungen kann man den Schluss ziehen, dass das politische System mit zunehmender funktionaler Differenzierung auf immer mehr und auf immer spezifischere Leistun-

²⁴ Das erinnert an Entwicklungen im Umgang mit Geld resp. an den Verzicht materieller Deckung von Währungen in Form von Goldreserven. Eine ähnliche Problematik lässt sich im Erziehungswesen beobachten, wo bis in die Neunzigerjahre Stoffpläne im Volksschulwesen politisch legitimiert werden mussten.

²⁵ Eine Form von indirekter Angebotsverknappung liegt vor, wenn z.B. eine ausgewiesene steigende Nachfrage nach Leistungen einer Beratungsstelle nicht durch personelle Ressourcenaufstockung kompensiert werden kann.

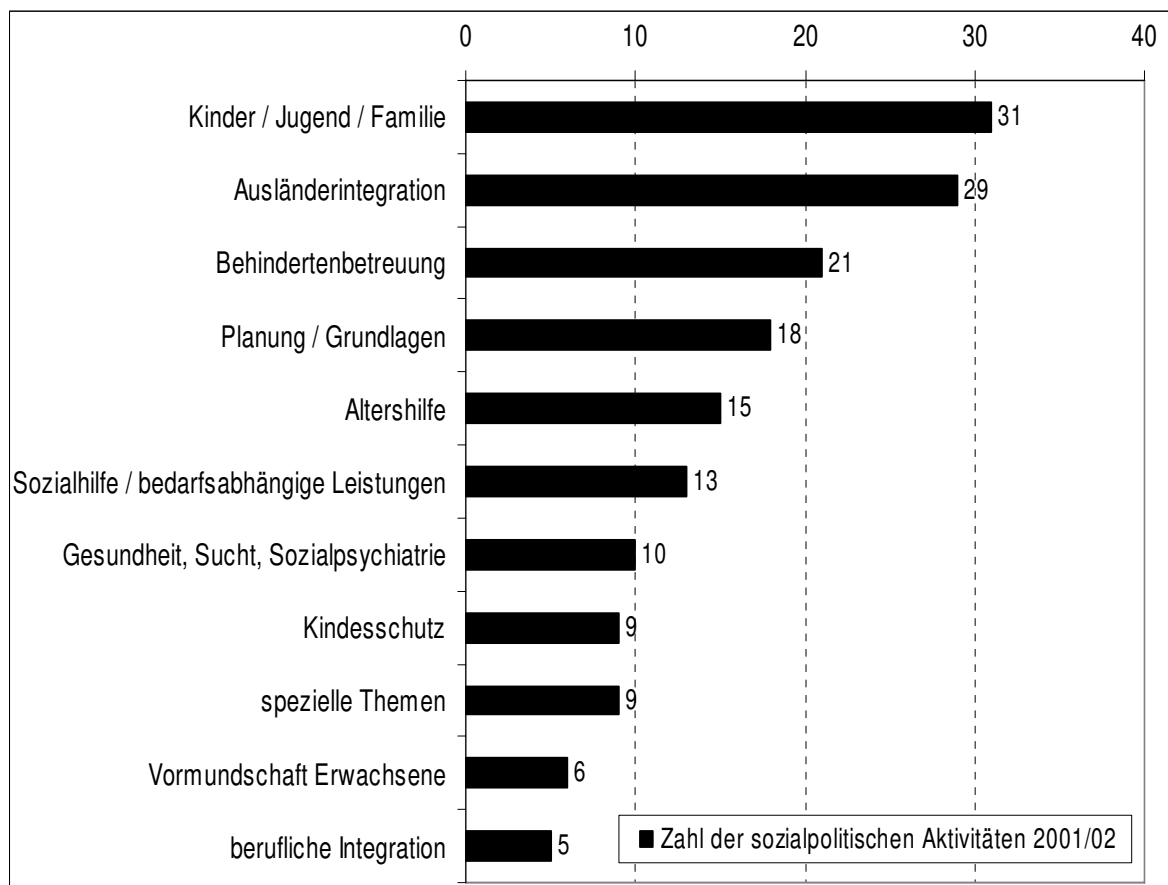
gen von Sozialer Hilfe (des Sozialwesens) angewiesen ist. Das hängt damit zusammen, dass Soziale Probleme (Exklusionsprobleme) immer auch potenzielle politische Probleme sind, die sich dann zu realen politischen Problemen formieren, wenn sie als funktionsspezifische Differenzierungsprobleme resonanzfähig erscheinen und an das politische System adressiert werden. Anders formuliert: Das politische System wird konfrontiert mit den spezifischen Inklusionsproblemen aller Funktionssysteme, insbesondere des Rechtswesens, des Gesundheits- und Erziehungswesens und des Funktionssystems Familie. Alle diese Leistungen sind ein wichtiger Bestandteil wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und Sozialer Sicherheit und bilden in ihrer Gesamtheit eine wichtige Legitimationsgrundlage politischer Macht.

Diese Ausgangslage prägt die Leistungsbeziehungen zwischen dem politischem System und dem Sozialwesen und zwar in dem Sinne, dass die Leistungen des Sozialwesens eine ganz spezifische Formatierung aufweisen müssen, damit sie im politischen System anschlussfähig und nutzbar sind. Sie müssen sich als „Problemlösungen“ für Funktionssysteme profilieren. Das kann offensichtlich nur sichergestellt werden, wenn die Exekutive des politischen Systems dies selber an die Hand nimmt. Und aus diesem Grund ist das politische System der Hauptverursacher der Inflation Sozialer Hilfe. Wir haben dies im Rahmen unseres kantonalen Sozialmonitorings untersucht (vgl. Kapitel 5) und können eindrücklich belegen, wie vielfältig die Aktivitäten kantonaler Exekutiven im Sozialbereich sind.

Kasten 1: Sozialpolitische Aktivitäten der Zentralschweizer Kantone

Die folgende Abbildung zeigt die Zahl der sozialpolitischen Aktivitäten, die von den Exekutiven der sechs Zentralschweizer Kantone in den Jahren 2001/02 realisiert wurden.

Abb. 6: Sozialpolitische Aktivitäten nach Aufgabenbereichen in der Zentralschweiz (n=166)



Die Schwerpunkte der kantonalen sozialpolitischen Aktivitäten lagen in der Beobachtungsperiode 2001/02 bei Familienfragen, im Bereich der Ausländerintegration und der Behindertenbetreuung.

Abschliessend wollen wir noch kurz auf eine wichtige Konsequenz der obigen Überlegungen hinweisen: Sozialpolitische Entscheidungen orientieren sich an Inklusionsproblemen und *nicht* an Problembetroffenheit von Individuen oder an sozialetischen Kriterien. Das ist der Ausgangspunkt für einen grundsätzlichen Widerspruch (Codierungskonflikt) zwischen dem politischen System und dem Sozialwesen.

2.6 Helfen als Operation des Sozialwesens

In allen Funktionssystemen kann man ein spezifisches Grundmuster von Handlungsoperationen beobachten. Im Sozialwesen ist Helfen die Struktur gebende Handlungsoperation oder das interaktive Grundmuster für funktionsspezifische Interaktionsprozesse.

Das heisst zunächst einmal nur, dass es *grundsätzlich* um Helfen geht und nicht um Therapieren, Heilen, Lehren, Lieben oder Rechtsbeistand. Das schliesst nicht aus, dass in konkreten Interaktionsprozessen Sozialer Hilfe auch Belehrungen, Therapieversuche, Liebesbezeugungen usw. vorkommen können. Aber dies sind Nebenschauplätze, die auf der Ebene der Hilfsorganisation keine Anschlussfähigkeit haben.

Noch eine weitere Vorbemerkung ist unabdingbar: Hilfe und Helfen finden nicht nur im Sozialwesen statt; wie auch nicht nur in der Familie geliebt, in der Wirtschaft gearbeitet, im Wissenschaftssystem über wahr oder falsch disponiert und im Rechtswesen über Schuld und Unschuld geurteilt wird. Hilfe und Helfen sind und bleiben auch im modernen Wohlfahrtsstaat eine unabdingbare Notwendigkeit in allen Lebenslagen von Individuen und in allen gesellschaftlichen Teilbereichen. Sie entfalten sich entlang von vielfältigen neuen Modifikationen von Reziprozität, Solidarität und Wohltätigkeit, die insbesondere auch von den neuen Formen öffentlicher Sozialhilfe geprägt werden (Müller 1996).

Im Unterschied zu traditionellen und feudalen Gesellschaften kann daher das Problem, wer wem unter welchen Umständen und wie helfen sollte, nur noch situativ und individuell entschieden werden. Eine Folge davon ist, dass die Identifizierung von Hilfe und Helfen auf der Ebene der Interaktion schwieriger wird. Wer helfen will, kann nicht mehr damit rechnen, dass Hilfe erwünscht ist, dass seine Aktivitäten als Hilfe interpretiert werden geschweige denn, dass sie – weil gut gemeint – auch nützlich oder hilfreich sind. Und im Gegenzug werden viele professionelle Dienstleistungen wie z.B. medizinische oder therapeutische Behandlungen, juristische Unterstützung oder auch Pannehilfe von den Betroffenen als persönliche Hilfe interpretiert (Nestmann 1988).

Diese neuen Hilfsverhältnisse haben u. a. auch zur begrifflichen Unterscheidung zwischen Laienhilfe und professioneller Hilfe geführt, was man daran ablesen kann, dass sich eine soziokulturell neue Form von Helfen durch spezifische operative Qualitäten profilieren muss.

Die Spezifizierung einer generalisierbaren Operation im Sinne professioneller Handlungskompetenz ist für die evolutionäre Entwicklung jedes Funktionssystems wichtig, weil sie die Professionalisierungsmöglichkeiten determiniert. Nur durch operative Spezifizierung ist Professionalisierung möglich. Die Klärung des professionellen Grundmusters schafft intern die Basis für methodische Diffe-

renzierung und Spezialisierung und ermöglicht extern die Abgrenzung gegenüber anderen Professionen. Sowohl die intern inhaltliche Differenzierung wie auch die extern strukturelle Abgrenzung sind unabdingbare Voraussetzungen für Professionalisierungsprozesse auf der Ebene von Funktionssystemen.²⁶

Funktionsspezifische Operationsmuster haben aber noch eine zweite bedeutsame Funktion, die wir einleitend schon angesprochen haben: Sie müssen Interaktionen für alle Beteiligten eindeutig identifizieren und auf der Basis von komplementären Rollen den Interaktionsprozess auf Kurs halten. Die Operation Lehren legt fest, wer lehrt und wer zu lernen hat, so wie medizinische oder therapeutische Operationen nur auf der Basis der Rollenfixierung von medizinischem Personal und Patient/-in möglich sind usw.

Eine Besonderheit resp. ein spezifisches Problem der Operation „Soziale Hilfe“ besteht – wie man aus der langjährigen Methodengeschichte der Sozialarbeit ersehen kann – in der Abgrenzung gegenüber psychotherapeutischen, pädagogischen und juristischen Verfahren, die im weiten Sinne ja auch helfende Operationen sind. Dieses Abgrenzungsproblem hängt damit zusammen, dass Soziale Hilfe immer auch mit therapeutischen, pädagogischen und rechtlichen Problemstellungen konfrontiert ist, aber ihre spezifische professionelle operative Identität weder auf therapeutischen, pädagogischen noch auf juristischen Verfahren konstituieren kann, sondern diese Verfahren nur als strategische Hilfsmittel zur Lösung von spezifischen Inklusionsproblemen einsetzen und nutzen kann.

Grundlage für die spezifische professionelle Identität von Sozialer Hilfe ist zunächst einmal die Erschliessung gesellschaftlich verfügbarer Ressourcen für Soziale Hilfe. Bezüglich Ressourcenerschliessung gibt es Gemeinsamkeiten mit anderen Funktionssystemen. Wie das Gesundheits-, Bildungs- und Rechtswesen konstituiert auch das Sozialwesen seine operative Identität auf einer asymmetrischen Rollenbeziehung „Helfer/-in – Klient/-in“.

Neben „Funktion“ und „Leistung“ hat diese Entwicklung eine dritte Ebene des Helfens ausdifferenziert. Die konkrete *Operation Helfen* ist jetzt nicht mehr nur eine Verlängerung oder Anwendung dieser beiden Ebenen auf dem Interaktionsniveau, sondern eine eigenständige Dimension professioneller Sozialer Hilfe. Diese operationale Eigenständigkeit ergibt sich nicht von selbst, sondern beruht auf einem komplexen Abstimmungsprozess, der drei Probleme gleichzeitig im Auge behalten und prozessieren muss:

1. Soziale Hilfe muss ihrem übergeordneten Leistungsbezug gerecht werden.

²⁶ Dies gilt nicht für die beiden Funktionssysteme Familie und Kunst, die ihre operative Identität nicht auf der Grundlage von Professionalisierung konstituieren.

2. Sie muss ihre spezifische Operationalität ausprägen und sicherstellen.
3. Sie muss sich durch Ausrichtung auf klientele Erwartungen individualisieren.

Soziale Hilfe hat unübersehbare Affinitäten zu therapeutischen und pädagogischen Hilfsformen und rechtlich abgestützten Sanktionsmassnahmen; so ist z.B. die Befähigung zur Selbsthilfe immer auch ein Lernprozess. Die spezifische Identität der Operation „Helfen“ wird nicht durch Kontaktvermeidung mit den anderen Operationen sichergestellt, sondern durch die Aufrechterhaltung einer spezifischen Differenz zu Lehren, Heilen und Strafen.

Lehren als spezifische Operation für systematische Lernprozesse setzt ex ante definierte Inhalte und Potenziale des Wissens und Könnens voraus, die zunächst unabhängig von konkreten Lehr- und Lernprozessen sind. Die spezifische Operation Lehren/Lernen ist nur möglich, wenn eine nun fall-spezifische konkretisierte Differenz im Sinne des schon vorhandenen Wissens oder Könnens und des noch fehlenden gebildet werden kann, die der Operation die Leitgesichtspunkte für die Fortsetzung des Prozesses vermitteln kann. Lernprozesse innerhalb von Sozialer Hilfe brauchen keine ex ante definierten Bezugspunkte des Wissens und Könnens. Sie können Lehren und Lernen als situationsspezifische Differenz zwischen Ist- und Sollzustand behandeln. In der konkreten Situation zeigt sich, dass Hilfsbedürftige keine Bewertung schreiben können, über einen Sachverhalt nicht aufgeklärt sind usw. Und man kann diese konkrete Situation zum Anlass nehmen für Belehrungen, Unterweisungen usw. Solange diese Differenz, der Verzicht auf einen ex post definierten Lerninhalt, aufrechterhalten wird, behält Soziale Hilfe ihre spezifische Identität.

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei allen Formen von *Heilungsprozessen*. Sie bilden ihre spezifische Operationalität auf einer definierten Differenz zwischen gesund und krank (Diagnose) und strukturieren ihre Prozesse entlang dieser Differenz (Therapie).

Ein besonders wichtiges Merkmal von Sozialer Hilfe ist Individualisierung, im Sinne der Ausrichtung von Hilfsmöglichkeiten auf die konkrete Situation der Klientin oder des Klienten. Das kann nur im Zusammenhang mit Erwartungskklärung und Erwartungsbildung geschehen, z.B. mittels Hilfsvereinbarungen oder Ressourcenklärungen.²⁷ Erwartungen sind unverzichtbare Strukturelemente der Interaktion, welche die nicht überbrückbaren Bewusstseinsdifferenzen zwischen Helfenden und Klient/-innen zum Gegenstand des Hilfssystems transformieren können. Klientele Bewusstseinsrealität, die sich an ihrer körperlichen, individuellen und biografischen Realität orientiert,

²⁷ Im Rahmen des neuen Fallsteuerungskonzeptes des Sozialdepartements der Stadt Zürich wird dieser Ansatz beispielhaft angewandt (Sozialdepartement der Stadt Zürich 2005) und neuere Verfahren der Beratungsmethodik – z.B. die lösungs- und kompetenzorientierte Beratung – stellen die Bedeutung von Erwartungen der Klient/-innen ins Zentrum des Beratungsprozesses (De Jong/Berg 2003).

kann sich nicht in ihrer ganzen Komplexität im Hilfssystem abbilden, auch nicht fragmentarisch oder im Laufe der Zeit immer mehr usw. Nicht nur, weil der Kommunikationsprozess strukturell gar nicht in der Lage ist, Bewusstseinsprozesse abzubilden, sondern weil Bewusstseinsinhalte auch für das Individuum selber immer nur fragmentarisch und situationsbedingt zur Verfügung stehen. Erwartungen bilden dann eine Möglichkeit von strukturellen Kopplungen zwischen psychischen Prozessen und sozialen Systemen. Die Kanalisierung und der Umgang mit diesen Erwartungen konstituieren ein zentrales Merkmal professionellen Helfens.

3. Konzept eines Sozialmonitorings

3.1 Die vier Beobachtungsbereiche des Sozialmonitorings

Unter einem Sozialmonitoring verstehen wir die regelmässige Beobachtung des Sozialwesens entlang von festgelegten Beobachtungsbereichen oder Beobachtungsebenen.²⁸ Es handelt sich um ein Beobachtungskonzept, mit dem Veränderungen im Sozialwesen abgebildet und aufgezeigt werden können. Angesichts der enormen Entwicklungsdynamik des Sozialwesens kann ein derartiges Monitoring verschiedene Ziele verfolgen wie z.B.

- Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung von Fachstellen oder ganzen Versorgungsbereichen zu erarbeiten,
- Leistungen und Kosten zwischen verschiedenen Hilfskonzepten und Versorgungsmodellen zu vergleichen (Benchmarking),
- sozialpolitische Trends und Entwicklungen zu dokumentieren und zu analysieren,
- Grundlagen für sozialpolitische Entscheidungen zur Verfügung zu stellen
- oder Sozialbulletins für spezifische Bereiche oder Fragen zu entwickeln (Sozialhilfe, Altersbereich, Schulsozialarbeit usw.).

Primär gilt es zu entscheiden, welches die relevanten Bezugspunkte oder Ebenen für die Beobachtung sind, damit die Entwicklungen im Sozialwesen dokumentiert und analysiert werden können. Aus systemtheoretischer Sicht scheinen uns vier Beobachtungsbereiche gegeben.

Beobachtungsbereich „Soziale Probleme“

Der zentrale Bezugspunkt für die Definition Sozialer Probleme ist – darin ist sich die Soziologie weitgehend einig – ein kollektiver Thematisierungs- oder Konstruktionsprozess. Strittig ist hingegen, ob diese Konstruktion an reale gesellschaftliche Bedingungen anknüpft oder ob Soziale Probleme davon unabhängig konstruiert werden können (Groenemeyer 1999: 18f.; Sidler 1999: 26f.). Daraus resultieren drei unterschiedliche Formen der Bestimmung Sozialer Probleme:

1. Soziale Probleme als gesellschaftliche Thematisierung realer Sachverhalte,

²⁸ Wir verwenden im Folgenden diese beiden Begriffe gleichbedeutend.

2. Soziale Probleme als Konstruktion und
3. Soziale Probleme als objektive Tatbestände.

Diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen Sozialer Probleme werden im Folgenden kurz ausgeführt.

(1) Die erste Position ist durch drei Merkmale charakterisiert: Soziale Probleme beziehen sich in der Regel auf bestimmte konkrete soziale Bedingungen, Strukturen oder Situationen, die als Störung, Widerspruch oder Funktionsproblem der Gesellschaft analysiert werden. Zur Definition gehört zweitens die Wahrnehmung, Benennung oder soziale Konstruktion als Soziales Problem durch gesellschaftliche Akteure wie z.B. Betroffene, Experten/Professionelle, soziale Bewegungen, Massenmedien, den Wohlfahrtsstaat. Als drittes Bestimmungsmerkmal wird die Möglichkeit resp. Notwendigkeit formuliert – z.B. durch das politische System – die Situation zu verändern und Gegenmassnahmen zu entwickeln (Groenemeyer 1999: 15). Stallberg/Springer (1983: 14) folgen dieser Auffassung und definieren Soziale Probleme als: „... Phänomene, die 1) grössere Gruppen von Gesellschaftsangehörigen (bis hin zur Gesamtbevölkerung) in ihrer Lebenssituation beeinträchtigen, 2) öffentlich als veränderungsbedürftig definiert und 3) zum Gegenstand spezieller Programme und Massnahmen gemacht werden.“ Auch Sidler (1999: 32) vertritt diese Position indem er zwischen sozialer Problematisierung und Sozialen Problemen im engeren Sinn unterscheidet: „... als gesellschaftliche *Problematisierung* wird eine *Thematisierung in Räumen jenseits des Privaten* bezeichnet, bei der ein bestimmter Tatbestand als gegeben dargestellt, negativ qualifiziert und seine Beseitigung – in der Regel im Namen der Allgemeinheit – gefordert wird. Als *Soziale Probleme* bezeichne ich nur solche Problematisierungen, die auf einer *gesellschaftlich-politischen Entscheidungsebene zu Beschlüssen einer Problembearbeitung im gesellschaftlichen und damit in der Regel staatlichen Auftrag und mit gesellschaftlichen Mitteln führen*.“

(2) Im zweiten Fall werden Soziale Probleme als (reine) Konstruktionen aufgefasst, die durch Aushandlungsprozesse gesellschaftlicher Akteure lanciert werden. Soziale Probleme werden bei diesem Ansatz erst durch kollektive Aushandlungsprozesse geschaffen, unabhängig von konkreten gesellschaftlichen Gegebenheiten. In einer ganzen Reihe von Definitionen Sozialer Probleme wird diese Position sichtbar, so z.B. Blumer (1975: 102): „Meine These ist, dass Soziale Probleme hauptsächlich Resultate eines Prozesses kollektiver Definition sind; sie existieren nicht unabhängig davon als eine Konstellation objektiver sozialer Bedingungen spezifischer Art.“ Schetsche (1996: 2; zitiert nach Groenemeyer 1999: 17) akzentuiert diese Auffassung: „Ein Soziales Problem ist ... alles, was von kollektiven Akteuren, der Öffentlichkeit oder dem Wohlfahrtsstaat als solches angesehen und bezeichnet wird.“

(3) Staub-Bernasconi (1983 und 1998) hat – als Vertreterin der dritten Position – im Rahmen ihrer prozessual-systemischen Denkfigur einen umfangreichen Kriterien- und Normenkatalog entwickelt, mit dem sich gesellschaftliche Entwicklungen und Phänomene als objektive Soziale Probleme definieren lassen (Wenn-dann-Verknüpfungen). Auch Obrecht (2001: 63; 2002: 52f.) argumentiert im Rahmen seiner Theorienarbeiten zum „Systemtheoretischen Paradigma der Disziplin und der Profession der Sozialen Arbeit“ ähnlich, indem er Soziale Probleme als jenes Bündel von Problemen bezeichnet, die sich im Zusammenhang mit den elementaren Bedürfnissen von Individuen nach Einbindung in eine soziale Umwelt nach eigener Wahl ergeben: z.B. soziale Isolation, Einsamkeit, individuelle Deklassierung, strukturelle Ausgrenzung, tiefer Status usw. Sidler (1999: 29f.) vertritt diesbezüglich die Auffassung, dass namentlich der Ansatz von Staub-Bernasconi auf ausserwissenschaftliche Wertmassstäbe zurückgreife, denn mit sozialwissenschaftlichen Mitteln seien keine Aussagen über bindende menschliche und gesellschaftliche Ziel- und Sollzustände resp. über objektiv gegebene Soziale Probleme möglich.

Aus Sicht der Systemtheorie sind Soziale Probleme eine Chiffrierung realer gesellschaftlicher Exklusionsprozesse (vgl. Kapitel 2). Diese lassen sich beobachten, Soziale Probleme dagegen nicht. Soziale Probleme sind aus Sicht der Systemtheorie keine Sachverhalte, sondern ein Kommunikationsmedium und eine Kontingenzformel, die nur als Kommunikationsprozesse beobachtet werden können. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um drei verschiedene Kommunikationsprozesse, die ineinander greifen, nämlich

- Problemartikulationen verschiedener gesellschaftlicher Funktionssysteme,
- Kommunikationen auf politischer Ebene im Rahmen von sozialpolitischen Aushandlungsprozessen
- sowie Kommunikationen im Funktionssystem Sozialwesen selber.

Auf diesen drei Ebenen lässt sich die Thematisierung Sozialer Probleme beobachten, z.B. im Rahmen von politischen Auseinandersetzungen oder im Rahmen einer wissenschaftlichen, empirisch gestützten Sozialberichterstattung, welche Grundlagen für diesen Diskurs bereitstellt.

Beobachtungsbereich „Professionelle Leistungen (Hilfsorganisationen)“

Wenn man das Sozialwesen beobachten will, muss man wissen, welche Leistungen es erbringt. Gegenstand des zweiten Beobachtungsbereiches sind daher professionelle Leistungen. Als solche werden alle Formen von Angeboten, Dienstleistungen und Produkten bezeichnet, die von den Organi-

sationen und Einrichtungen des Sozialwesens²⁹ erbracht werden. Wir unterscheiden drei Typen von professionellen Leistungen:

1. Leistungen der Sozialversicherungen,
2. bedarfsabhängige Sozialleistungen (Bedarfsleistungen) und
3. nicht-monetäre professionelle Leistungen

(1) Die finanziellen Leistungen der Sozialversicherungen sind staatlich geregelt und decken bestimmte, genau definierte Risiken ab, wie z.B. Arbeitslosigkeit (ALV), Invalidität (IV), Existenzsicherung im Alter (AHV und Pensionskassen), Krankheit (KVG) und Unfall (UV). In den meisten Fällen handelt es sich um einen finanziellen Ausgleich für den Erwerbsausfall. Typische Merkmale der Sozialversicherungen sind die obligatorische Mitgliedschaft für die Bevölkerung, gesetzlich vorgeschriebene Mindestleistungen, die Finanzierung über Beiträge, Elemente einer Umverteilung zu Gunsten einkommensschwacher Bevölkerungskreise sowie die Beteiligung des Staates an der Finanzierung. Die Leistungen von Sozialversicherungen werden beim Eintreten des versicherten Risikos – unabhängig vom realen Bedarf – ausgerichtet.

(2) Bedarfsabhängige Sozialleistungen oder Bedarfsleistungen sind den Sozialversicherungen nachgelagert. Anders als die kausal orientierten Sozialversicherungsleistungen können Bedarfsleistungen nur ausgerichtet werden, wenn der persönliche Bedarf an finanziellen Ressourcen zur Deckung des Existenzminimums ausgewiesen ist. Bedarfsleistungen setzen eine individuelle Bedarfsabklärung bzw. Bedarfsrechnung voraus. In der Sozialhilfestatistik werden beispielsweise folgende Bedarfsleistungen erfasst: Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ergänzungsleistungen EL und kantonale Beihilfen BH), Alimentenbevorschussung ALBV, Kleinkinder-Betreuungsbeiträge KKBB und Sozialhilfe (Fleury et al. 2004: 104).

(3) Bei den ersten beiden Leistungskategorien handelt es sich um Finanzleistungen. Darüber hinaus erbringen die Organisationen des Sozialwesens auch nicht-monetäre Angebote und Dienstleistungen wie z.B. persönliche Beratung, Abklärungen im Auftrag von Behörden oder Triage und Vermittlung. Für die nicht-monetären Leistungen konnte sich bislang kein einheitliches Klassifikationssystem etablieren. Dies erschwert die Beobachtung in diesem Bereich.

²⁹ Auf die Frage, welche Organisationen oder Einrichtungen im engeren oder weiteren Sinn zum Sozialwesen gezählt werden, gehen wir an dieser Stelle nicht ein. Entsprechende Ausführungen finden sich beispielsweise im Handbuch Sozialwesen Schweiz (Fehlmann/Häfeli/Wagner 1987) oder in neueren Verzeichnissen sozialer Hilfseinrichtungen verschiedener Kantone im Internet, z.B. www.sozialinfo-zug.ch, www.sozialamt.lu.ch, www.infostelle.ch etc.

Beobachtungsbereich „Sozialpolitische Steuerung“

Unter sozialpolitischer Steuerung verstehen wir sämtliche Massnahmen politischer Akteure zur Gestaltung der inhaltlichen und strukturellen Entwicklungen des Sozialwesens. Die Steuerung besteht aus zwei Prozessen: (1) dem Fällen von gesellschaftlich verbindlichen Entscheiden (Parlament, politische Parteien) und (2) der Umsetzung der getroffenen Entscheide durch die Regierung und Verwaltung (Druwe 1995: 358).

Bei der *Beobachtung sozialpolitischer Steuerung* geht es zunächst nur darum, die Steuerungsaktivitäten und -prozesse zu erfassen, mit denen das Sozialwesen gestaltet wird. Beispiele dafür sind:

- Revisionen kantonaler Sozialhilfegesetze,
- die Erarbeitung politischer Leitbilder (z.B. Alters-, Familien- oder Integrationsleitbilder),
- die Vergabe von Leistungsaufträgen durch die Verwaltung (z.B. im Bereich der Opferhilfe, der Familien- oder Jugendberatung),
- nationale, interkantonale oder interkommunale Zusammenarbeit in bestimmten Aufgabenbereichen
- oder die Festlegung und Regelung von Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben (Aufsicht, Finanzierung, Entscheidungskompetenz, Vollzug usw.).

Die Beobachtung sozialpolitischer Steuerung steht im Zentrum dieser Arbeit (vgl. Kapitel 4 und 5). Zu diesem Zweck haben wir ein wenig aufwändiges Verfahren entwickelt, mit dem sozialpolitische Steuerung empirisch beobachtet werden kann.

Sozialpolitische Steuerung wird auf der *Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden* wahrgenommen.³⁰ Auf der nationalen Ebene besteht Sozialpolitik vor allem in der Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung und der Sozialversicherungen. Charakteristisch für das schweizerische Sozialwesen ist die Delegation vieler Aufgaben an die Gemeinden wie z.B. Sozialhilfe, Vormundschaftspflege, Kinder-, Jugend-, Familien- und Altershilfe oder Integration von Ausländer/-innen oder von Arbeitslosen (Fluder/StremLOW 1999: 41). Die Kantone nehmen bei der Aufgabenteilung eine Zwischenstellung ein: Einerseits delegiert ihnen der Bund wichtige Gesetzgebungs- und Aufsichtsaufgaben (z.B. Sozialhilfe, Vormundschaftspflege) sowie Vollzugsaufgaben (z.B. Sozialversicherungen, Behinderten-

³⁰ Wichtige Steuerungsimpulse kommen auch von privaten Hilfsorganisationen und Hilfswerken (Caritas, Pro Infirmis, Pro Senectute usw.), die wir allerdings nicht zu den politischen Instanzen im engeren Sinn zählen. Fluder/StremLOW (1999: 8ff.) geben einen Überblick über die Aufgabenverteilung im schweizerischen Sozialwesen.

betreuung), andererseits kommen ihnen wichtige Koordinationsaufgaben und damit auch fachliche Steuerungs- und Planungsaufgaben (z.B. im Alters- und Behindertenbereich, im Suchtbereich) zu, welche von den Gemeinden nicht wahrgenommen werden können. Wir erachten die Kantone daher als wichtige Drehscheiben, auf denen Sozialpolitik gestaltet und gesteuert wird.

Sozialpolitische Steuerung bezieht sich in der Regel auf einzelne *Teilbereiche des Sozialwesens* wie z.B. Sozialhilfe, Vormundschaftspflege, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Alters- und Behindertenbetreuung, Ausländerintegration usw. Die Gestaltungsmöglichkeiten in diesen Teilbereichen stehen dabei sehr häufig mit den Entwicklungen in anderen Funktionssystemen in Zusammenhang, z.B. Fragen der beruflichen Integration oder Arbeitslosigkeit mit der Wirtschaft, Fragen des Kinderschutzes mit der Familie und dem Rechtssystem, Alters- und Behindertenbetreuung mit dem Gesundheitswesen oder Schulsozialarbeit mit dem Bildungssystem. So gesehen ist sozialpolitische Steuerung einerseits die globale Gestaltung des Sozialwesens nach Massgabe seiner eigenen, systeminternen Entwicklungsdynamik und andererseits die Bearbeitung von Exklusionsprozessen. Sozialpolitische Steuerung umfasst somit die Steuerungsaktivitäten in den Teilbereichen des Sozialwesens unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungen in anderen Funktionssystemen.

Beobachtungsbereich „Versorgungssysteme“

Unter Versorgungssystemen verstehen wir das interorganisationelle Netz von Hilfsorganisationen in einem definierten Kontext. Dabei kann es sich um eine Gemeinde, einen Bezirk, einen Kanton oder ein anderes Gebiet handeln, das als Versorgungsregion definiert wird. Bei der Festlegung dieses räumlichen Kontextes bestehen – je nach Teilbereich des Sozialwesens – bestimmte Traditionen: Oft ist der Kanton ein typischer Kontext, in der Vormundschaftspflege und Sozialhilfe bestehen häufig regionale Verbände (z.B. regionale Amtsvormundschaften oder Sozialdienste) oder die räumlichen Grenzen einer Versorgungsregion orientieren sich an den Standorten wichtiger Organisationen wie z.B. der Spitäler. Die Gestaltung von Versorgungsregionen ist zudem einem dauernden Wandel unterworfen: Im Kanton Zürich wurden beispielsweise fünf Psychiatrie-Regionen gebildet, während sich in der Zentralschweiz die meisten Kantone zu einem Versorgungsverbund „Opferhilfe“ zusammengeschlossen haben.

Versorgungssysteme zeichnen sich durch eine spezifische strukturelle Verfassung aus, die entweder implizit gebildet oder explizit in einem Konzept festgehalten ist. Unter struktureller Verfassung verstehen wir die Art und Weise, wie diese verschiedenen Hilfsorganisationen in ihrer Arbeitsteilung aufeinander bezogen sind und in welcher Form die Hilfeleistungen zentral oder dezentral erbracht werden. Die Bedeutung der arbeitsteiligen Verknüpfung besteht darin, dass eine Hilfsorganisation ihre Aufgaben in den wenigsten Fällen allein erbringen kann. Zur adäquaten Bearbeitung eines Sozi-

alen Problems sind fast immer vor- und nachgelagerte Leistungen von anderen Hilfseinrichtungen notwendig. Man spricht daher auch von Versorgungskette. Die Relevanz der Zentralität einer Versorgungsstrategie hängt davon ab, wie einzelne Hilfeleistungen im Kontext verteilt werden sollen, d.h., ob sie beispielsweise nur an einem zentralen Standort zugänglich sind oder ob sie für die Betroffenen im unmittelbaren Umfeld erreichbar sein müssen.

Die Versorgungsqualität in einem derartigen Netzwerk ist in hohem Mass davon abhängig, wie sinnvoll und angemessen die Aufgabenteilungen zwischen den einzelnen Hilfsorganisationen organisiert sind und wie zweckmässig die Aufteilung zwischen zentralen und dezentralen Angeboten bewerkstelligt wird. Eine Region kann in einem bestimmten Bereich noch so gut versorgt sein – die so investierten Ressourcen erzeugen jedoch keine Versorgungsqualität, wenn die einzelnen Hilfsangebote nicht aufeinander abgestimmt sind, z.B. Doppelspurigkeiten zwischen Angeboten existieren, exklusive, nicht ins Gesamtsystem eingebundene Leistungen erbracht werden, Drehtüreffekte festgestellt werden können oder keine effiziente Kooperation zwischen den Organisationen stattfindet. So ist letztlich der Output einer einzelnen Institution im Sinn eines Outcome (Wirkungen) erst dann wirklich nutzbar und fruchtbar, wenn er auf der Ebene des Versorgungssystems übersetzt wird, d.h. sinnvoll in vor- und nachgelagerte Leistungsstrukturen eingebunden ist.

Die folgende Abbildung stellt die vier Beobachtungsbereiche im Zusammenhang systemtheoretischer Überlegungen dar. Das Modell des Sozialmonitorings besteht aus zwei systemexternen und zwei systeminternen Beobachtungsbereichen, bei denen jeweils strukturelle und funktionale Entwicklungsprozesse unterschieden werden. Bei dem Modell handelt es sich um eine Anwendung systemtheoretischer Grundüberlegungen: Soziale Systeme vollziehen ihre Differenzierung zum einen mit einer Unterscheidung zwischen systemintern und systemextern. Zum anderen schreiten die zentralen Entwicklungen zwischen einer funktionalen und strukturellen Form der Differenzierung voran.

Abb. 7: Die vier Beobachtungsbereiche des Sozialmonitorings

	<i>Problembezüge und professionelle Differenzierung Sozialer Hilfe (Funktion)</i>	<i>Alimentierung und Strukturierung Sozialer Hilfe (Struktur)</i>
<i>Rahmenbedingungen und Steuerung des Sozialwesens (Umwelt)</i>	a) Soziale Probleme	b) Sozialpolitische Steuerung
<i>Leistungen und Strukturen des Sozialwesens (System)</i>	c) Professionelle Leistungen (Hilfsorganisationen)	d) Versorgungssysteme

Wir denken, dass sich mit den vier dargestellten Bereichen die zentralen Entwicklungen im Sozialwesen beobachten lassen. Der nächste Abschnitt stellt die aktuellen Aktivitäten zur Sozialberichterstattung für den Sozialbereich in der Schweiz dar, die dann im übernächsten Abschnitt auf dem Hintergrund des Sozialmonitorings diskutiert werden.

3.2 Die Sozialberichterstattung in der Schweiz

Mitte der Neunzigerjahre empfahl ein vom Bundesamt für Statistik in Auftrag gegebenes Gutachten zur Situation der Sozialberichterstattung in der Schweiz (Habich/Noll/Zapf 1994), den Rückstand der Schweiz auf diesem Gebiet möglichst rasch zu beheben. Dies war der Beginn von umfassenden Aktivitäten zur Sozialberichterstattung in der Schweiz.

Suter et al. (2000: 11f.; Suter/Niklowitz 2000: 6; Suter/Iglesias 2003: 55f.) weisen darauf hin, dass in der Schweiz schon vor diesem Zeitpunkt verschiedene Aktivitäten im Bereich der Sozialberichterstattung stattgefunden haben, so z.B.:

- *Almanach der Schweiz*: Beim Almanach handelt es sich um den ersten Sozialbericht im engeren Sinn. Er wurde Ende der Siebzigerjahre von einem Forscherteam des Soziologischen Instituts der Universität Zürich (1978) unter der Leitung von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny herausgegeben. Der Bericht gliedert sich in 14 thematische Bereiche und enthält 93 Indikatoren.
- *Reihe Sozialindikatoren für die Schweiz*: Zu Beginn der Achtzigerjahre entwickelte das Bundesamt

für Statistik als Ergänzung zu wirtschaftlichen Kennziffern ein Indikatorensystem mit 186 auf 12 thematische Bereiche aufgeteilten Kennziffern. Die 1981-82 publizierte Reihe wurde allerdings nicht mehr fortgesetzt.

- *Strukturatlas Schweiz*: Ziel des Strukturatlas der Schweiz war es, die räumliche Differenzierung und die regionale Vielfalt der Schweiz darzustellen. Der 1985 erstmals veröffentlichte Atlas, dessen Indikatoren in 106 Raumeinheiten kartografisch dargestellt sind, ist stärker wirtschaftsgeografisch ausgerichtet als etwa der Almanach der Schweiz.
- *Sozialatlas zur Situation der Jugend in der Stadt Zürich*: In diesem Sozialatlas wurden mittels Sozialindikatoren ‚aktuelle soziale Brennpunkte‘ im Jugendbereich der Stadt Zürich ermittelt und kartografisch auf der Ebene der einzelnen Stadtquartiere aufbereitet.

Suter (2000: 12) kommt zum Schluss, dass von diesen frühen Initiativen wichtige Impulse für die derzeitigen Aktivitäten zur Sozialberichterstattung in der Schweiz ausgingen.

Aktuelle Formen der Sozialberichterstattung in der Schweiz

Im Folgenden geben wir einen Überblick über die aktuelle Sozialberichterstattung in der Schweiz. Grundlage dafür bildet die Übersicht von Suter/Iglesias (2003: 58ff.), welche um einige Berichterstattungs-Systeme, die den Sozialbereich im engeren Sinn betreffen, ergänzt wurde.

Abb. 8: Sozialberichterstattungsaktivitäten in der Schweiz

Form der Berichterstattung	Ziele / Merkmale	Periodizität
a) Kennzahlenvergleich Städteinitiative	Vergleich der sozialen Belastungen grosser Städte im Bereich der Sozialhilfe.	Seit 1999 jährliche Berichte.
b) Sozialhilfestatistik Bundesamt für Statistik	Schweizweit vergleichbare Daten zur Zahl der Sozialhilfeempfänger/-innen, der Art der gewährten Sozialleistungen, der Dauer der Unterstützung sowie der familiären Situation der Unterstützten.	Seit 2000 kontinuierlicher Aufbau, Vollausbau in der ganzen Schweiz ab 2005 geplant.
c) Sozialbericht Kanton Zürich	Statistische Erhebungen über die kantonale und kommunale finanzierten Sozialleistungen.	1994, 1995, 1997, 1999, 2001, 2002, 2003.
d) Sozialbericht Schwerpunktprogramm Zukunft Schweiz	Beobachtung der sozialen Lage der Bevölkerung und der wichtigsten gesellschaftlichen Veränderungen in fünf Themenbereichen: Güterverteilung, Kulturelle Vielfalt, Soziale Integration, Politische Gestaltung und Ökologische Integration.	Sozialbericht 2000 und 2004.

Abb. 8: Fortsetzung

Form der Berichterstattung	Ziele / Merkmale	Periodizität
e) Sozialalmanach Caritas	Mittels der Interpretation von Daten und der gezielten Diskussion sozialpolitischer Lösungsansätze wird danach gefragt, was für die Menschen getan werden kann, die von Armut, Arbeitslosigkeit oder Marginalisierung betroffen sind.	Seit 1999 jährliche Berichte.
f) Sozialberichterstattung Bundesamt für Statistik	Repräsentative Bevölkerungsbefragungen (SAKE, SGB, SHP, EVE, SILC), die als Grundlage für verschiedene Formen der Sozialberichterstattung dienen (Armutberichterstattung, Lebensbedingungen, Lebensqualitätsindikatoren usw.).	Seit Ende der Neunzigerjahre erscheinen Publikationen im Themenbereich „Lebensqualität und Armut“ des BFS, die auf den Erhebungen basieren.

a) Kennzahlenvergleich Städteinitiative: Im Januar 1998 starteten die acht Städte Basel, Bern, Biel, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Winterthur und Zürich als Mitglieder der Schweizer Städteinitiative „Ja zur sozialen Sicherung“ das Projekt „Kennzahlenvergleich in der Sozialhilfe“. Die damalige Sozialdatenlage in der Schweiz wurde von den Städten als ungenügend eingestuft und ein dringlicher Bedarf an verlässlichen Kennzahlen formuliert, welche die Basis für politische Entscheide liefern und Führungsinstrumente in der Praxis darstellen sollten. Ziel ist, auf diesem Hintergrund einen interkommunalen Kennzahlenvergleich zu ermöglichen, der in pragmatischer Weise auf einer überschaubaren Anzahl von vergleichbaren Daten basiert (Schweizer Städteinitiative 2000). Im Rahmen des Projektes wurde ein Katalog von ca. 15 Kennzahlen definiert zu folgenden Themenbereichen:

- (Risiko-) Struktur der Sozialhilfeempfänger/-innen im Vergleich zur Wohnbevölkerung (Alter, Familien- und Haushaltsstruktur, Nationalität, Erwerbstätigkeit),
- Ursachen für den Bezug von Sozialhilfeleistungen,
- Dauer des Bezuges von Sozialhilfeleistungen,
- Gründe für die Beendigung der Sozialhilfe,
- Einnahmen und Ausgaben in der Sozialhilfe.

In den seit 1999 jährlich erscheinenden Berichten werden die teilnehmenden Städte anhand der Kennzahlen miteinander verglichen (Salzgeber 2005). Fokussiert werden dabei die Unterschiede in den Sozialhilfe-Belastungen und die Veränderungen zum Vorjahr, d.h. die Zu- oder Abnahme der Belastungen. Wenn möglich wird versucht, die Unterschiede und Veränderungen zu erklären und zu interpretieren. Damit verfolgt der Kennzahlenvergleich auch den Benchmarking-Gedanken, der Best-Practice-Strategien in der Steuerung der Sozialhilfe ausfindig zu machen versucht.

b) Sozialhilfestatistik: Die Schweizerische Sozialhilfestatistik, die vom Bundesamt für Statistik (BFS) konzipiert und realisiert wird, startete im Jahr 2000 mit einer Piloterhebung und wird seitdem kontinuierlich aufgebaut (BFS 2005a). 2005 ist der Vollausbau in allen Kantonen vorgesehen. Die Sozialhilfestatistik erhebt Daten zur Bestimmung der Zahl der Sozialhilfeempfänger/-innen, der Art der gewährten Sozialleistungen, der Dauer der Unterstützung sowie der familiären Situation der Unterstützten. Neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe im engeren Sinn werden auch weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen erhoben wie z.B. Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Alimentenbevorschussung, Mutterschaftsbeihilfe oder Kleinkinder-Betreuungsbeiträge. Die Ziele der Statistik sind:

- eine Momentaufnahme der Situation und Struktur der Sozialhilfeempfänger/-innen auf gesamtschweizerischer, kantonaler und regionaler Ebene,
- die Bereitstellung von Informationen zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Sozialhilfeempfänger/-innen in der Schweiz,
- Information zur Zusammenstellung der Bezügergruppe und zu deren Veränderungen
- sowie Angaben zur Struktur, Entwicklung und Dauer der bezogenen Leistungen.

Die Sozialhilfestatistik basiert auf einer Gemeinden-Stichprobe. Diese umfasst alle Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern sowie alle Gemeinden in den kleinen Kantonen und in der Westschweiz. Für die restlichen Gemeinden wurde eine geschichtete Stichprobe gezogen. Insgesamt werden mindestens 1100 Gemeinden mit rund zwei Drittel der Bevölkerung der Schweiz erfasst. Diese Statistik schliesst eine grosse Lücke, da bisher keine vergleichbaren Daten für die ganze Schweiz zur Verfügung standen.

c) Sozialbericht Kanton Zürich: Der Sozialbericht ist 1994 erstmals erschienen. Der Bericht umfasst statistische Erhebungen über die vom Kanton Zürich und von den Zürcher Gemeinden vollständig oder überwiegend finanzierten Sozialleistungen. Das Ziel besteht darin, Umfang und Wirkungen der bedarfsabhängigen Sozialleistungen darzustellen sowie die Zusammensetzung und Veränderung des Kreises der Bezüger/-innen auszuweisen (Fürsorgedirektion des Kantons Zürich, Sozialbericht 1999). Dementsprechend ist der Bericht entlang der einzelnen Bedarfsleistungen aufgebaut, bei denen jeweils die Fallzahlen, Quoten, Fallstrukturen sowie die finanziellen Leistungen ausgewiesen werden, und zwar bei den Zusatzleistungen zur AHV und IV, der Alimentenbevorschussung, den Kleinkinder-Betreuungsbeiträgen und der Sozialhilfe. Im Sozialbericht werden die vorhandenen Daten zudem nach Bezirksgruppen ausgewertet (Stadt Zürich, Stadt Winterthur, Bülach/Dietikon/Uster/Horgen/Meilen, Dielsdorf/Hinwil/Pfäffikon, Affoltern/Andelfingen/ Winterthur-Land). Die drei neusten Berichte der Jahre 2003, 2002 und 2001 basieren auf der Schweizeri-

schen Sozialhilfestatistik (Fleury et al. 2003; Fleury et al. 2004; Sozialamt des Kantons Zürich 2005) und wurden vom Bundesamt für Statistik herausgegeben, die Berichte der Jahre 1999, 1997, 1995 und 1994 wurden von der Wirtschafts-Mathematik AG erstellt.

d) Sozialbericht SPP Zukunft Schweiz: Der erste Sozialbericht des Schwerpunkteprogramms Zukunft Schweiz erschien im Jahr 2000 (Suter 2000); ein zweiter folgte im Jahr 2004 (Suter/Renschler/Joye 2004). Ziel des Sozialberichtes ist es, die soziale Lage der schweizerischen Bevölkerung und die wichtigsten gesellschaftlichen Veränderungen aus sozialwissenschaftlicher Sicht zu beschreiben, zu interpretieren und zu erklären. Der Berichterstattung liegt ein analytisches Konzept zugrunde, das von Höpflinger/Wyss (1997) entwickelt wurde und fünf Themenfelder in den Blick nimmt: Güterverteilung (1), Kulturelle Vielfalt (2), Soziale Integration (3), Politische Gestaltung (4) und Ökologische Integration (5). Jeder Themenbereich enthält einen statistischen Teil mit ausgewählten Indikatoren und einen Teil mit Schwerpunkte- resp. Vertiefungsberichten (Ausgabe 2004).

Der Sozialbericht 2000 (Suter 2000) beschäftigt sich im Themenbereich ‚Güterverteilung‘ mit der Frage, wie sich der Arbeitsmarkt im Gefolge der Globalisierung und der wirtschaftlichen Krise der Neunzigerjahre verändert hat und welche Auswirkungen dies auf soziale Ungleichheiten hat. Er fragt nach dem Verhältnis der einheimischen und ausländischen Bevölkerung (Themenbereich ‚Kulturelle Vielfalt‘) und identifiziert neue soziale Integrationsprobleme wie z.B. neue Formen der Armut, die Brüchigkeit von Familien oder Jugendkriminalität (Themenfeld ‚Soziale Integration‘).³¹

Die neuste Ausgabe aus dem Jahre 2004 (Suter/Renschler/Joye 2004) geht im Themenbereich ‚Güterverteilung‘ der Frage nach, wie die Bevölkerung die soziale Ungleichheit in der Schweiz bewertet und ob sich diese Bewertung verändert hat. Der Vertiefungsbericht stellt fest, dass Gesundheit und Krankheit gesellschaftlich ungleich verteilt sind. Der Schwerpunktebeitrag im zweiten Themenfeld ‚Kulturelle Vielfalt in der Schweiz‘ stellt vier Aspekte kultureller Vielfalt dar: die demografische Zusammensetzung (Migration), Lebensstile/Konsum, soziale Netzwerke und subjektive Werte/Normen. Im Vertiefungsbeitrag sprechen sich die Autoren für einen Wandel des Integrationskonzeptes hin zum Modell der ‚Bürgerschaft‘ aus. Im Themenbereich ‚Soziale Integration‘ befasst sich der Schwerpunktebeitrag mit der individuellen Anpassungsfähigkeit bei lebenszyklischen Übergängen und der erste Vertiefungsbeitrag vergleicht die Ausgaben für die Soziale Sicherheit in der Schweiz mit denjenigen anderer Länder. Der zweite Vertiefungsbeitrag thematisiert die Lage der Behinderten in der Schweiz.

³¹ Wir listen diejenigen Themenfelder auf, die im engeren Sinn mit dem Sozialbereich zu tun haben.

Die Berichte in den einzelnen Themenfeldern werden durch ein Set von jeweils 15 ausgewählten Indikatoren ergänzt: *Güterverteilung*: Bildungsstand/Weiterbildung, Sektor- und Branchenwandel, Erwerbsbeteiligung, Arbeitslosigkeit, Verteilungsgerechtigkeit. *Kulturelle Vielfalt*: Migration, Vielsprachigkeit, Religion, Freizeitverhalten. *Soziale Integration*: Partnerschaft/Familie, Armut, Wirksamkeit staatlicher Leistungen (Ausgabe 2000), Bewertung Sozialversicherungen, Kriminalität.

Der Sozialbericht entstand im Rahmen des Schwerpunkteprogramms „Zukunft Schweiz“ und bildet das Ergebnis einer Initiative aller sozialwissenschaftlichen Disziplinen. Als „Schaufenster“ der Sozialwissenschaft ist der Sozialbericht bestrebt, wichtige Erkenntnisse und Resultate aus der aktuellen Forschung einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

e) Sozialalmanach: Der Sozialalmanach der Caritas ist erstmals 1999 erschienen und wurde anschliessend jährlich herausgegeben. Die Berichterstattung ist gemäss Caritas nicht nur als reine Bestandesaufnahme konzipiert. Ziel des Sozialalmanachs ist es einerseits – im Sinn einer umfassend verstandenen, qualitativen Sozialberichterstattung – bestehende Daten und Informationen auszuwerten und zu interpretieren; andererseits werden sozialpolitische Lösungsansätze gezielt zur Diskussion gestellt und danach gefragt, was für die Menschen getan werden kann, die von Armut, Arbeitslosigkeit oder Marginalisierung betroffen sind (Schnyder 1999).

Der Sozialalmanach besteht aus 3 Teilen: Der *erste Teil* befasst sich mit den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen des jeweils vergangenen Jahres. Im *zweiten Teil* wird ein Schwerpunktthema aus dem Sozialbereich aus verschiedenen Blickwinkeln dargestellt und analysiert. Die Berichterstattung begann 1999 mit dem Thema ‚Existenzsicherung‘, im Jahr 2000 folgten ‚Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz‘, 2001 ‚Sozialpolitik in der Weltgesellschaft‘, 2002 ‚Der flexibilisierte Mensch‘, 2003 ‚Gesundheit – eine soziale Frage‘, 2004 ‚Die demografische Herausforderung‘ und 2005 ‚Einsamkeit‘.

Im *dritten Teil* finden sich statistische Angaben zu Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit, unbezahlten Tätigkeiten (Freiwilligenarbeit), Einkommen, Löhnen, sozialer Ungleichheit, Armut, Sozialer Sicherheit, Migration, Haushalt und Familie, Bildung, demografischen Entwicklungen sowie internationale Vergleiche (v. a. Ausgaben für den Sozial- und Gesundheitsbereich). Die Auswahl der Indikatoren besteht aus einem konstanten Datenset, das in jedem Almanach jährlich erscheint und aus einem variablen Teil, der auf das jeweilige Schwerpunktthema ausgerichtet ist.

Aus den jährlichen Berichten zur sozialen und wirtschaftlichen Lage in der Schweiz und den Schwerpunktebeiträgen im zweiten Teil wird deutlich, dass der Sozialalmanach – im Unterschied zur Sozialberichterstattung der öffentlichen Hand – gesellschaftliche Veränderungen und sozialpolitische Aktivitäten nicht nur beschreibt und erklärt, sondern gezielt kritisch hinterfragt, bewertet und

z. T. alternative Lösungsansätze zur Diskussion stellt.

f) Sozialberichterstattung Bundesamt für Statistik: Das Bundesamt für Statistik führt regelmässige statistische Erhebungen durch, die als Grundlage für verschiedene Formen der Sozialberichterstattung dienen, wie z.B. Armutsberichterstattung (Priester 1999), Lebensbedingungs- oder Lebensqualitätsindikatoren (Meyer 2003). Als wichtigste zu nennen sind:

- *Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE):* Erfassung der Erwerbsstruktur und des Erwerbsverhaltens der ständigen Wohnbevölkerung; seit 1991 jährliche Erhebungen.
- *Die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB):* Aufschluss über den körperlichen, psychischen und sozialen Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung ab 15 Jahren und dessen Determinanten wie Lebensbedingungen, Lebensstilmerkmale, Verhaltensweisen und gesundheitliche Ressourcen; Erhebungen: 1992/93, 1997 und 2002.
- *Das Schweizerische Haushaltspanel (SHP):* Beobachtung des sozialen Wandels und der Lebensbedingungen der Bevölkerung in der Schweiz. Aufbau ab 1998.
- *Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE):* Das Zusatzmodul ‚Lebensbedingungen‘ wurde 1998 und 2002 in die Eidgenössische Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE integriert.
- *Statistics on Income and Living Conditions (SILC):* Europäisch vergleichbare Informationen über Einkommen, Lebensbedingungen und soziale Ausschliessung der schweizerischen Wohnbevölkerung; Pilotphase.

Die Reihe «Sozialberichterstattung Schweiz» des BFS hat zum Ziel, den Zustand und die Veränderungen der Lebensbedingungen und der Lebensqualität der Bevölkerung zu messen, zu beschreiben und zu analysieren. Ausgewählte Publikationen:

- *Armut verstehen – Armut bekämpfen. Armut aus Sicht der Statistik (Fluder/Nolde/Priester/Wagner 1999).*
- *Wohlstand und Wohlbefinden. Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz (BFS 2002).*
- *Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (vgl. z.B. Streuli/Bauer 2002).*

Das Augenmerk richtet sich in den Publikationen dieser Reihe insbesondere auf die ungleichen Lebensbedingungen von Bevölkerungsgruppen.

Diese ausgewählten Aktivitäten zur Sozialberichterstattung in der Schweiz, die sich im engeren Sinn auf Soziale Fragen und Probleme beziehen, werden im nächsten Abschnitt aus der Optik des Sozialmonitorings betrachtet.

Die vier Beobachtungsbereiche in den aktuellen Sozialberichterstattungen

In diesem Abschnitt werden die beschriebenen Sozialberichterstattungsaktivitäten in der Schweiz auf dem Hintergrund des Sozialmonitorings interpretiert und diskutiert. Wir verwenden dazu die vier Beobachtungsdimensionen des Sozialmonitorings: Soziale Probleme, professionelle Leistungen, sozialpolitische Steuerung und Versorgungssysteme.

Soziale Probleme

Die folgende Abbildung stellt dar, in welchem Umfang die schweizerischen Sozialberichterstattungssysteme Informationen zu Sozialen Problemen beinhalten.

Abb. 9: Informationen zu Sozialen Problemen in den Sozialberichterstattungssystemen

	Kennzahlenvergleich Städteinitiative	Sozialhilfestatistik BFS	Sozialbericht Kanton Zürich	Sozialbericht SPP Zukunft Schweiz	Sozialalmanach Caritas	Sozialberichterstattung BFS ³²
Informationen zu Sozialen Problemen	++	++	++	++	++	++

Legende:

- ++ viele Informationen / in der Berichterstattung stark gewichtet
- + einige Informationen / in der Berichterstattung teilweise gewichtet
- keine Informationen / kommt in der Berichterstattung nicht vor

Die Tabelle zeigt, dass alle Sozialberichte zahlreiche Daten, Berichte und Informationen zu Sozialen Problemen enthalten.

Bei unserer Definition Sozialer Probleme (vgl. Abschnitt 3.1) haben wir drei Ebenen unterschieden, auf denen die Kommunikation über Soziale Probleme beobachtet werden kann, nämlich

1. die Problemartikulationen verschiedener gesellschaftlicher Funktionssysteme,
2. die Kommunikationen auf politischer Ebene im Rahmen von sozialpolitischen Aushandlungsprozessen und
3. die Kommunikationen im Funktionssystem Sozialwesen.

³² Die Sozialberichterstattung bezieht sich auf die Publikationen im Themenbereich „Lebensqualität und Armut“ des Bundesamtes für Statistik.

Zieht man den ersten Beobachtungsbezug heran, fällt auf, dass die schweizerischen Sozialberichterstattungsaktivitäten vor allem Exklusionsprozesse aus verschiedenen Funktionssystemen fokussieren. Allen voran werden Ausschlussprozesse aus dem Arbeitsmarkt thematisiert, aber auch Benachteiligungen im Bereich Bildung, Gesundheit und Familie.

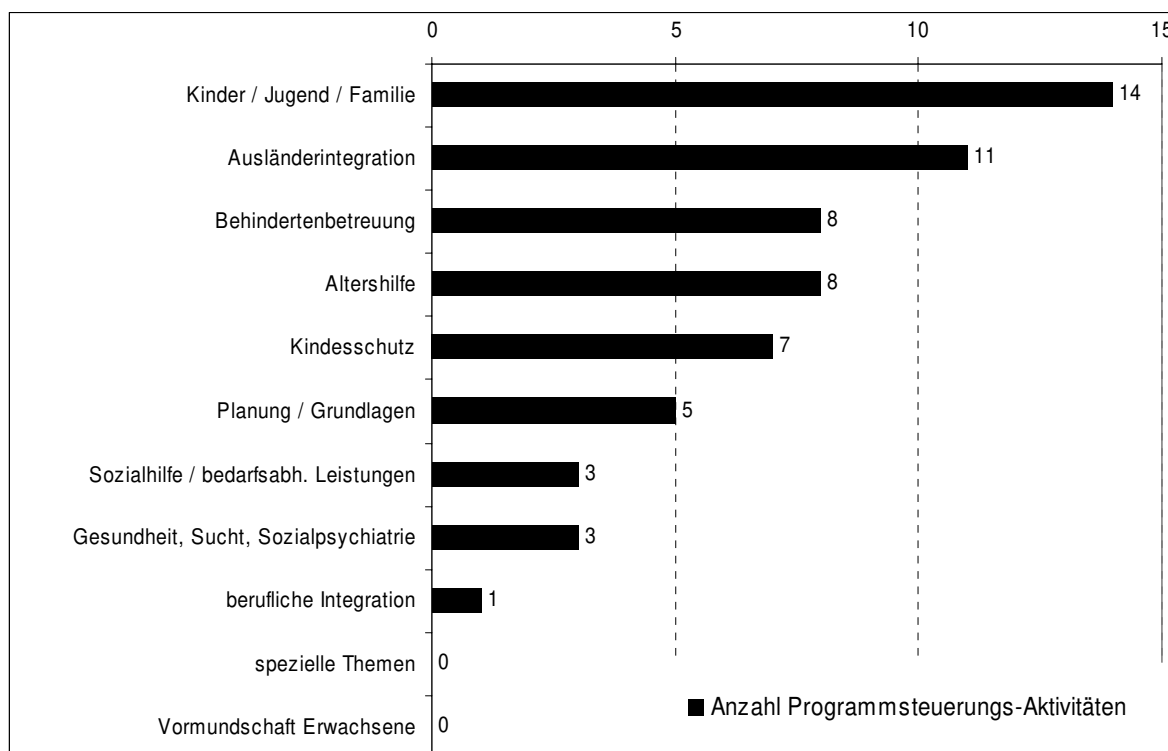
Welche Sozialen Probleme in welcher Form Gegenstand sozialpolitischer Auseinandersetzungen sind, wird dagegen kaum beobachtet, das heisst, die zweite Ebene der Kommunikation über Soziale Probleme wird kaum berücksichtigt. Der Sozialalmanach der Caritas macht diesbezüglich eine Ausnahme. In den jährlichen Berichten zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Schweiz finden sich u. a. auch Beschreibungen aktueller sozialpolitischer Diskussionen und Entwicklungen sowie z. T. eine kritische Betrachtung dieser.

Das sozialpolitische Monitoring, das wir im fünften Kapitel darstellen, bietet die Möglichkeit, sozialpolitische Aushandlungsprozesse zu beobachten, denn es erfasst, welche Hilfsprogramme sich auf der sozialpolitischen Ebene durchgesetzt haben. Die Ergebnisse im folgenden Kasten spiegeln das Resultat dieser politischen Verhandlungen, d.h. die sozialpolitischen Reaktionen auf Soziale Probleme. Bei den Daten handelt es sich weder um die Beschreibung der realen Exklusionsprobleme von Funktionssystemen, noch um Problementwicklungen, die im Sozialwesen ausdifferenziert werden. Gleichwohl enthält dieses Bild sozialpolitischer Programme beide Elemente, allerdings gefiltert durch die aktuellen sozialpolitischen Verhältnisse. Welche sozialen Problemthemen konnten sich in den Jahren 2001/02 bei den Zentralschweizer Kantonen etablieren und wurden von ihnen bearbeitet?

Kasten 2: Sozialpolitische Programme in der Zentralschweiz 2001/02

Die folgende Abbildung zeigt die thematischen Schwerpunkte der sozialpolitischen Programme der sechs Zentralschweizer Kantone in den Jahren 2001 und 2002.

Abb. 10: Sozialpolitische Programme 2001/02 in der Zentralschweiz (n=60)



In diesem Zeitraum wurden in der Zentralschweiz am meisten sozialpolitische Programme im Bereich von Familien und betreffend die Integration von Ausländer/-innen realisiert. Hilfsprogramme für die berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen oder die vormundschaftliche Betreuung von Erwachsenen waren dagegen kaum Gegenstand sozialpolitischer Aktivitäten.

Ausserdem sind in den Sozialberichterstattungssystemen kaum Informationen zu finden, welche Sozialen Probleme von Seiten des Sozialwesens thematisiert werden. Einzig im Sozialalmanach wird aus Sicht eines Hilfswerks (Caritas) auf einzelne Problementwicklungen aufmerksam gemacht und im neusten Kennzahlenvergleich der Städteinitiative wird Jugendarmut thematisiert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die beschriebenen Sozialberichterstattungs-Systeme mehrheitlich auf eine möglichst objektive, empirisch fundierte Beschreibung Sozialer Probleme konzentrieren. Ob und in welcher Form diese Sozialen Probleme Resonanz im politischen System finden, von ihm thematisiert und dann bearbeitet werden, wird kaum beobachtet. In diesem Punkt

kann das sozialpolitische Monitoring, das wir im fünften Kapitel vorstellen, wertvolle Hinweise geben.

Professionelle Leistungen

Die folgende Abbildung stellt dar, ob und in welchem Ausmass die Sozialberichterstattungssysteme Aussagen zu Leistungen machen, die von den Institutionen des Sozialwesens erbracht werden. Unserer Definition folgend werden in der Tabelle Sozialversicherungsleistungen, bedarfsabhängige Sozialleistungen und nicht-monetäre professionelle Leistungen unterschieden.

Abb. 11: Informationen zu professionellen Leistungen in den Sozialberichterstattungssystemen

	Kennzahlenvergleich Städteinitiative	Sozialhilfestatistik BFS	Sozialbericht Kanton Zürich	Sozialbericht SPP Zukunft Schweiz	Sozialalmanach Caritas	Sozialberichterstattung BFS
Informationen zu Sozialversicherungsleistungen	--	+	--	+	+	+
Informationen zu bedarfsabhängigen Leistungen	++	++	++	+	+	+
Informationen zu nicht-monetären Leistungen (z.B. Beratung)	+	+	--	--	--	--

Legende:

- ++ viele Informationen / in der Berichterstattung stark gewichtet
- + einige Informationen / in der Berichterstattung teilweise gewichtet
- keine Informationen / kommt in der Berichterstattung nicht vor

Die tabellarische Übersicht zeigt, dass sich die Berichterstattung fast ausschliesslich auf die monetären Leistungen konzentriert. Am meisten Informationen enthalten die Berichte über Bedarfsleistungen. Am zweithäufigsten werden Sozialversicherungsleistungen thematisiert. Über nicht-monetäre professionelle Leistungen wie z.B. persönliche Beratung, gruppen- oder gemeinwesenbezogene Dienstleistungen wird kaum berichtet.

Dies erstaunt nicht, weil es im Sozialbereich resp. in der Sozialen Arbeit mit ihrer ausgesprochen klienten- und prozessorientierten Arbeitsweise schwieriger ist als in anderen gesellschaftlichen Aufgabenbereichen, klar identifizierbare Produkte oder Leistungen zu definieren. Das Europäische Netzwerk zum Austausch von Informationstechnologien im Sozialbereich (enith-CH) befasst sich seit Mitte der Neunzigerjahre u. a. damit, Minimalrichtlinien für einen universal einsetzbaren und allgemein verbindlichen Dienstleistungs- und Produktkatalog zu entwickeln und zu verbreiten. Laut Aussagen der Autor/-innen (Brack 2002: 70) wird dieser Dienstleistungs- und Produktkatalog in der Schweiz immer häufiger angewandt, namentlich in den elektronischen Fallführungssystemen. In der folgenden Abbildung wird diese Klassifikation vorgestellt.

Abb. 12: Dienstleistungs-Klassifikation in der Sozialen Arbeit

Hauptkategorien	Unterkategorien bzw. Teilprodukte
1. Triage (Intake)	1.1 Vorläufige Zuständigkeitsprüfung und evt. Weiterweisung; Auskünfte zum Angebot der eigenen und anderer Stellen
	1.2 Auskünfte zu Sachfragen und Kurzberatung
2. Ressourcenerschliessung (Sachhilfe)	2.1 Finanzielle Hilfen - Erschliessen / Bevorschussen von Sozialversicherungsleistungen - Erschliessen von Sozialhilfe - Erschliessen anderer Finanzquellen (z.B. Alimente, Stipendien) - Geltendmachen von (Rechts-) Ansprüchen gegenüber Dritten - Durchführen von Schuldensanierungen / Finanzverwaltungen
	2.2 Arbeit / Beschäftigung / Ausbildung - Sichern / Erschliessen von (geschützten) Arbeitsplätzen in Privatwirtschaft und Beschäftigungsprogrammen, von Lehrstellen - Sichern / Erschliessen von Aus- / Fortbildung, Umschulung
	2.3 Unterkunft - Sichern / Erschliessen von Wohnraum - Platzieren in (Tages-) Heimen, Kliniken, Pflegefamilien u.ä.
	2.4 Weitere ambulante Dienste - Erschliessen ambulanter Dienstleistungen (z.B. Spitex, Kinderbetreuung)
3. Zusammenarbeit / Vernetzung	3.1 Überweisung an Spezialdienste (z.B. Berufsberatung, Rechts- oder Rückkehrhilfe)
	3.2 Koordination gemeinsamer Betreuungsleistungen (z.B. Arbeitsteilung mit anderen Diensten)
	3.3 Erschliessen von sozialen Kontakten (u. a. Freiwillige) oder Mitgliedschaften (z.B. Selbsthilfegruppen)
4. Beratung	Beratungsleistungen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit Ressourcenerschliessung stehen, auch im Rahmen vormundschaftlicher Massnahmen
	4.1 Bewältigungshilfe bei persönlichen Lebensschwierigkeiten - Verarbeitung / Bewältigung von traumatischen Erfahrungen, lebensverändernden Ereignissen, schwierigen Lebenslagen (z.B. Krankheiten / Behinderungen, Beziehungsverlust, Suchtbewältigung) - Budget- / Finanzmanagement inkl. Einkommensverwaltung durch Klientenschaft - Hilfe in praktischer Lebensführung (z.B. Freizeitplanung, Familienmanagement)
	4.2 Regeln von Beziehungsproblemen - Regeln von Problemen innerhalb Klientensystem (z.B. Erziehung, Partnerschaft, Mitbewohner/-innen, persönlicher Verkehr, Mediation u. ä.) - Regeln von Problemen zwischen Klientensystem und Dritten (z.B. Arbeitsplatz, mit Nachbarn, Behörden u. ä.)
5. Behördenaufträge	5.1 Abklärungen und Erstellen von Sozialberichten und Stellungnahmen (z.B. Kinderzuteilung, vormundschaftliche Gefährdungsmeldungen, Adoption)
6. Gruppenbezogene Dienstleistungen	6.1 Arbeit mit Kleingruppen - Sozialtherapeutische Angebote an spezielle Klientengruppen (z.B. Kinderschutz) - Sozialkulturelle Gruppen und Kurse (z.B. Informations-, Bildungs- oder Schulungsangebote)
	6.2 Begegnungsangebote - Begleitetes Besuchsrecht - Gesprächs- und Freizeittreffpunkte (z.B. für Arbeitslose, Jugendliche)
7. Gemeinwesenbezogene Dienstleistungen	7.1 Quartierbezogene Situationserfassung
	7.2 Initiativen bei Lücken im Dienstleistungsangebot
	7.3 Mitarbeit in Bürgerinitiativen / Aktionsgruppen
	7.4 Krisen- / Konfliktbearbeitung im Sozialraum (z.B. Gewalt in Schule)
	7.5 Quartierveranstaltungen planen, organisieren und durchführen

Quelle: Minimalstandards für die Aktenführung in der Sozialarbeit (Brack 2002: 66ff.)

Für eine Beobachtung der professionellen Leistungen stellt sich die Frage, welche empirischen Daten Auskunft über diesen Differenzierungsprozess geben. Im Wesentlichen sind es zwei Typen von Kennziffern: *Strukturindikatoren und Problemlösungskennziffern*. Die ersteren dienen der Beobachtung der strukturellen Entwicklung des Sozialwesens (Veränderungen auf der Ebene der Hilfsorganisationen, des Personalbedarfs usw.). Mit den Problemlösungskennziffern wird die Entwicklung der Problemlösungsstrategien erfasst, (Veränderungen der professionellen sozialarbeiterischen, animatorischen und sozialpädagogischen Methoden und Verfahren usw.).

Unseres Wissens werden diese Entwicklungen in der Schweiz nicht systematisch beobachtet. Zurzeit existieren in verschiedenen Kantonen allerdings Handbücher oder Informationssysteme, welche im Jahres- oder Zweijahresrhythmus ein Inventar der Organisationen und Angebote im Sozialbereich erstellen, z.B. Soziale Netze im Kanton Luzern (2004) oder Soziale Hilfe von A-Z der Zürcher Informationsstelle für das Sozialwesen (2002). Um die von uns vorgeschlagene Beobachtungspraxis zu installieren, müssten die jährlichen Aktualisierungen dieser Inventare der Hilfseinrichtungen durch eine Erfassung der personellen Ressourcen und eine Spezifizierung bei den Dienstleistungen ergänzt werden. Mit einer Beobachtung dieser sozialweseninternen Entwicklungsprozesse könnten u. a. Fehlentwicklungen in der Gesamtversorgung benannt, Anpassungsnotwendigkeiten von Versorgungsbereichen erkannt, die Grundlagen für Planung und Steuerung von Versorgungsbereichen verbessert oder Entwicklungsoptionen skizziert werden. Wir sind der Überzeugung, dass sich ein Monitoring dieser Entwicklungsprozesse mit vertretbarem Aufwand realisieren liesse und der Entwicklung des Sozialwesens wichtige Impulse geben könnte.

Sozialpolitische Steuerung

Sozialpolitische Steuerung ist eine weitere Beobachtungsdimension des Sozialmonitorings. Daher interessiert, inwieweit sich die Sozialberichterstattung in der Schweiz mit diesem Themenbereich befasst. Die folgende Abbildung gibt dazu eine Übersicht.

Abb. 13: Informationen zu sozialpolitischer Steuerung in den Sozialberichterstattungssystemen

	Kennzahlenvergleich Städteinitiative	Sozialhilfestatistik BFS	Sozialbericht Kanton Zürich	Sozialbericht SPP Zukunft Schweiz	Sozialalmanach Caritas	Sozialberichterstattung BFS
Informationen zu sozialpolitischer Steuerung	+	--	--	+	+	--

Legende:

- ++ viele Informationen / in der Berichterstattung stark gewichtet
- + einige Informationen / in der Berichterstattung teilweise gewichtet
- keine Informationen / kommt in der Berichterstattung nicht vor

Im Unterschied zu Sozialen Problemen und zu den finanziellen Leistungen des Sozialwesens finden sich in den Berichterstattungssystemen wenig Hinweise zu sozialpolitischer Steuerung. Dies ist einer der Gründe dafür, warum wir ihrer Beobachtung einen wichtigen Teil dieser Arbeit widmen (vgl. Kapitel 4 und 5). Wir haben mit einem wenig aufwändigen Verfahren erhoben, was politische Verantwortungsträger auf Kantonsebene im Sozialbereich an Steuerungsaktivitäten realisieren. Aufgrund ihrer intermediären Stellung zwischen Bund und Gemeinden ist die kantonale Sozialpolitik eine ideale Drehscheibe zur Beobachtung sozialpolitischer Steuerungsprozesse. Im Rahmen von zwei Erhebungswellen wurden die sechs Kantone der Zentralschweiz (Luzern, Nid- und Obwalden, Uri, Schwyz und Zug) befragt,

- in welchen Teilbereichen des Sozialwesens (Sozialhilfe, Vormundschaftspflege, Kinder-, Jugend- oder Familienhilfe, Behindertenbereich usw.) die Kantone aktiv waren und
- in welcher Form resp. mit welchem Steuerungsinstrument sie in den jeweiligen Teilbereichen ihre Steuerungsvorhaben durchgeführt haben.

Die Erhebungen der Jahre 2002 und 2003 setzten sich aus einer schriftlichen und einer mündlichen Befragung zusammen. Im Rahmen der beiden schriftlichen Umfragen wurden die sozialpolitischen Steuerungsvorhaben der Kantone inventarisiert. Die Interviews mit den zuständigen Regierungsräten/-innen oder Amtsleiter/-innen hatten zum Ziel, die kantonalen sozialpolitischen Besonderheiten und Rahmenbedingungen zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Befragungen werden im fünften Kapitel vorgestellt.

Aus einer kontinuierlichen *Beobachtung sozialpolitischer Steuerung*, die sich einerseits auf Teilbereiche des Sozialwesens (z.B. Sozialhilfe, Vormundschaftspflege, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Altenbetreuung) bezieht und andererseits den Einsatz bestimmter Steuerungsinstrumente (vgl. Kapitel 4) untersucht, können u. a. folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

- Es kann gezeigt werden, welche Aufgabenbereiche resp. Teilbereiche des Sozialwesens in einem bestimmten Zeitraum Gegenstand sozialpolitischer Steuerung sind. Daraus ergeben sich *Hinweise auf eine ganz bestimmte Form gesellschaftlicher Differenzierungsdynamik*, nämlich darauf, welche Exklusionsprobleme in der Wirtschaft, dem Gesundheits- und Bildungswesen oder in Familien vom politischen System aufgegriffen und bearbeitet werden.
- Aus der Art und Wahl der Steuerungsinstrumente kann man ablesen, in welche Richtung sich die *Strukturen eines beobachteten Versorgungssystems* verändern: Ob die Versorgung ausgebaut oder reduziert, stärker zentralisiert oder dezentralisiert wird, ob die Angebote stärker spezialisiert oder eher in Form von polyvalenten Diensten erbracht werden usw.

Die Nähe des Sozialwesens zum politischen System, resp. seine Abhängigkeiten von demselben, lassen es in unseren Augen evident erscheinen, dass die Beobachtung sozialpolitischer Steuerung von zentraler Bedeutung für die Entwicklung des Sozialwesens ist (vgl. Abschnitt 2.5).

Versorgungssysteme

Der letzte Beobachtungsbereich des Sozialmonitorings sind Versorgungssysteme. Die folgende Abbildung zeigt, über welche Informationen die aktuellen Sozialberichterstattungsaktivitäten in der Schweiz diesbezüglich verfügen.

Abb. 14: Informationen zu Versorgungssystemen in den Sozialberichterstattungsaktivitäten

	Kennzahlenvergleich Städteinitiative	Sozialhilfestatistik BFS	Sozialbericht Kanton Zürich	Sozialbericht SPP Zukunft Schweiz	Sozialalmanach Caritas	Sozialberichterstattung BFS
Informationen zu Versorgungssystemen	--	--	--	--	--	--

Legende:

- ++ viele Informationen / in der Berichterstattung stark gewichtet
- + einige Informationen / in der Berichterstattung teilweise gewichtet
- keine Informationen / kommt in der Berichterstattung nicht vor

Wie aus der obigen Abbildung hervorgeht, ist dieser Beobachtungsbereich in der schweizerischen Sozialberichterstattung faktisch noch nicht vorhanden. Das scheint uns deshalb ein bedeutsames Defizit, weil die Beobachtung der Versorgungssysteme eine unverzichtbare Grundlage für Bedarfsplanungen im Sozialbereich ist.³³

Auf dem Hintergrund des Sozialmonitoringkonzeptes müsste die Beobachtung des Teilbereichs „Versorgungssysteme“ (Müller/Gurny 2004; Stremlow 2001; Stremlow/Gysel/Mey/Voll 2004) folgende drei Indikatoren beinhalten:

- *Kontextbelastung*: Ausgangspunkt zur Untersuchung von Versorgungssystemen ist die soziokulturelle resp. soziodemografische Belastung (z.B. das Ausmass von Arbeitslosigkeit oder der Anteil Hochbetagter, Migrant/-innen oder allein Erziehender). Um ein Versorgungssystem beurteilen zu können, muss man die Entwicklung derartiger Belastungsfaktoren beobachten.
- *Angebot und Nachfrage*: Die erste Kennziffer dieses Teilaspekts bezieht sich auf das von den Organisationen des Versorgungssystems gemachte Angebot (Art und Umfang der erbrachten Leis-

³³ Für eine ausführliche Behandlung dieses Problembereichs siehe (Müller/Gurny 2004) „Bedarfsanalyse im Bereich der ausserklinischen Angebote für Menschen mit psychischer Behinderung im Bezirk Horgen“.

tungen) und die zweite Kennzahl betrifft die Nachfrage nach den Leistungen im Versorgungssystem (nicht abgedeckte Nachfrage, Über- und/oder Fehlangebot).

- *Interinstitutionelle Koordination*: Die dritte Variablen­gruppe fokussiert den Behandlungspfad resp. die Versorgungskette. Hier wird bei den einzelnen Organisationen des Versorgungssystems in erster Linie abgeklärt, wie die Koordination mit den vor- und nachgelagerten Angeboten zu bewerten ist, ob beispielsweise einzelne Dienstleistungen nicht aufeinander abgestimmt sind oder gar fehlen.

Schlussfolgerungen

Wir wollen abschliessend auf dem Hintergrund unseres Monitoringmodells wichtige Schlussfolgerungen zur aktuellen Sozialberichterstattungspraxis in der Schweiz ziehen.

- Der Beobachtungsbereich „*Soziale Probleme*“ ist am besten vertreten, jedoch bestehen einige Differenzen bezüglich der Ziele und Aussageformen wie wir sie in unserem Monitoring vorsehen. Die Sozialberichterstattungsaktivitäten konzentrieren sich überwiegend auf eine empirisch basierte Beschreibung Sozialer Probleme, thematisieren die politischen Aushandlungsprozesse hinsichtlich Sozialer Probleme hingegen kaum, d.h., welche Probleme von den politischen Akteuren in welcher Form aufgegriffen und bearbeitet werden und welche nicht. Das sozialpolitische Monitoring, das wir im fünften Kapitel vorstellen, gibt diesbezüglich wertvolle Hinweise. Für die Entwicklung des Sozialwesens ist die politische Thematisierung und Bearbeitung Sozialer Probleme von entscheidender Bedeutung, weil dadurch zentrale Entwicklungsoptionen abgesteckt werden.
- Die Schwerpunkte der Berichterstattungen im Beobachtungsbereich „*professionelle Leistungen*“ sind bedarfsabhängige Sozialleistungen (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Alimentenbevorschussungen usw.) und Sozialversicherungsleistungen. Über die nicht-monetären professionellen Hilfeleistungen der Hilfsorganisationen des Sozialwesens – wie z.B. persönliche Beratung – wird wenig berichtet. Das Konzept des Sozialmonitorings unterbreitet Vorschläge, wie die Beobachtung der nicht-monetären professionellen Leistungen mit vertretbarem Aufwand realisiert werden könnte. Die Beobachtung dieser Leistungen des Sozialwesens ist zentral, weil damit Fehlentwicklungen benannt, Anpassungsnotwendigkeiten erkannt, Entwicklungsoptionen skizziert und die Grundlagen für Steuerung und Planung von Versorgungsbereichen verbessert werden können.
- In den Berichterstattungssystemen finden sich im Gegensatz zu professionellen Leistungen und Sozialen Problemen kaum Informationen zu *sozialpolitischer Steuerung*. Dies erscheint uns beson-

ders problematisch, weil das Sozialwesen in verschiedener Hinsicht vom politischen System abhängig ist (vgl. Abschnitt 2.5) und das politische System seine Entwicklungsmöglichkeiten wesentlich mitbestimmt.

- *Versorgungssysteme* werden in der schweizerischen Sozialberichterstattung noch nicht thematisiert. Da ihre Analyse bei den meisten Bedarfsplanungen zu den unabdingbaren Grundlagen gehören, werten wir die fehlenden Informationen in den schweizerischen Sozialberichten als einen Mangel.

Insgesamt machen diese Schlussfolgerungen deutlich, dass ein Sozialmonitoring die aktuellen Sozialberichterstattungsaktivitäten in verschiedenen Hinsichten ergänzen könnte.

4. Sozialpolitische Steuerung

Die Betrachtung der schweizerischen Sozialberichterstattung im letzten Kapitel zeigt, dass die Berichte kaum Informationen über sozialpolitische Aktivitäten und Steuerungsprozesse enthalten. Da wir diese Information im Rahmen unseres Sozialmonitorings aber für sehr zentral halten, liegt der empirische Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Beobachtung sozialpolitischer Steuerung.

Wir haben bereits in Abschnitt 2.5 angedeutet, dass der Begriff „Steuerung“ aus systemtheoretischer Sicht problematisch ist, weil sie nicht davon ausgeht, dass Funktionssysteme – in unserem Fall die Politik und das Sozialwesen – sich gegenseitig intentional beeinflussen können. „Es ist wenig sinnvoll, im Hinblick auf Gesellschaften oder politische Systeme, Wirtschaftssysteme oder andere komplexe Einheiten die Frage der Steuerbarkeit zu stellen. Die Frage muss, wenn so gestellt, mit Sicherheit negativ beantwortet werden. Aber das heisst nur: die Frage ist falsch gestellt. Steuerungsbemühungen haben selbstverständlich Effekte. Sie verändern andererseits aber nicht alles und oft mehr und oft weniger als beabsichtigt. Wieso kann man dann den Bereich, in dem gesteuert wird, als eine Einheit bezeichnen, die gesteuert wird. Offenbar folgt die Frage den Regeln der Grammatik: Subjekt-Prädikat-Objekt. Für eine wissenschaftliche Analyse reicht das nicht aus“ (Luhmann 1989: 4; vgl. auch Luhmann 1981a).

In den Konzepten und Theorien der Politikwissenschaft nimmt der Steuerungsbegriff allerdings einen zentralen Stellenwert ein. Da sich die neueren Ansätze zur Klärung des Steuerungsbegriffs explizit an der Systemtheorie orientieren und sie zu integrieren suchen, werden sie im folgenden Abschnitt dargestellt und diskutiert.

4.1 Einleitung: Politologische Steuerungskonzepte

Da das neuere, systemtheoretisch orientierte Steuerungsverständnis in verschiedenen Hinsichten an das klassische, akteurtheoretische Steuerungskonzept anknüpft, wird dieses zunächst kurz vorgestellt.

Das *klassische Steuerungsverständnis* der Politikwissenschaft beruht auf einem akteur- resp. handlungstheoretischen Ansatz (Mayntz 1987: 93). Steuerung muss als Steuerungshandeln einem Subjekt zu-rechenbar sein, und zwar als politische Steuerung dem Staat bzw. seinen Organisationen. Das staatliche Steuerungshandeln verfolgt ein Steuerungsziel, das unter Einsatz spezifischer Massnahmen eine Zustandsänderung des Steuerungsobjekts erreichen soll (Lange 2003: 64).

Verschiedene Autoren vertreten die Auffassung, dass sich dieser akteurtheoretische Steuerungsbegriff weitgehend durchgesetzt hat (Görlitz/Burth 1998: 114; Lange/Braun 2000: 24). In dieser Kon-

zeption wird dem politischen System die Möglichkeit zugestanden, *Steuerungsobjekte mittels geeigneter Instrumente in seinem Sinn beeinflussen zu können* (Braun/Giraud 2003). Häufig wird zwischen vier Steuerungsinstrumenten unterschieden (Görlitz/Burth 1998: 30f.):

- *Regulierung* meint die rechtsförmige Normierung von Adressatenverhalten. Rechtsförmigkeit soll für staatliche Durchsetzbarkeit verbürgen, so dass abweichendes Verhalten sanktioniert werden kann. Es handelt sich also um Verhaltensvorschriften, die zumeist Gebots- oder Verbotscharakter haben. Beispiele sind Strafnormen, Standards, Genehmigungsvorbehalte, Auflagen usw. Solche Strategien setzen auf Sanktionsvermeidung durch Adressaten.
- *Finanzierung* rekuriert auf den Einsatz finanzieller Mittel und zielt auf das ökonomische Kosten-/Nutzen-Kalkül der Adressaten. Dazu gehören Subventionen, Abgaben, Lizenzen, Entschädigungen, Dienstleistungen usw. Hier wird vorausgesetzt, dass sich die anvisierten Adressaten ökonomisch rational verhalten und deshalb im Politiksinne kalkulieren.
- *Strukturierung* will ein politisch gewolltes Verhalten durch eine Veränderung sozialer Verhaltensarrangements herbeiführen. Erwünschte Zustände werden also nicht direkt, sondern indirekt anvisiert. Beispiele dafür sind Rahmenordnungen, Deregulation, Selbsthilfeeinrichtungen, Teilhaberrechte, Infrastrukturbereitstellung usw. Mit derartigen Modifikationen verbindet sich die Hoffnung, dass geänderte Verhaltensdispositionen auch zur Veränderung von Verhaltensverläufen führen, man also nur geeignete Verhaltensvorgaben machen muss, um einen Zustandswechsel zu erreichen.
- *Informierung* umschreibt einen Instrumententyp, der Adressatenverhalten mit Hilfe von symbolischer, in der Regel sprachlicher Interaktion steuern will. Die kommunizierten Interaktionen sollen kognitive oder emotionale Verhaltensdispositionen umstrukturieren. Beispiele dafür sind Beratung, Aufklärung, Verlautbarungen, Appelle, Propaganda usw. Vorausgesetzt wird, dass Adressaten aufnahmewillig und aufnahmefähig sind, weiter, dass die kommunizierten Dispositionen verhaltensleitend werden. Die Frage ist, ob und inwieweit anderes oder gar besseres Wissen zunächst motivbildend und dann handlungssteuernd wirkt.

Gemäss Druwe (1995: 359) konnten mit akteurtheoretischen Konzepten zentrale Probleme politischer Steuerung jedoch nicht bewältigt werden; namentlich werden das Komplexitätsproblem (Scharpf 1973: 77), das Informationsproblem (Druwe/Görlitz 1992: 149f.) und das Vollzugsproblem (Druwe/Görlitz 1992: 150) genannt sowie auf die nicht intendierten Folgen politischer Programme hingewiesen (Görlitz/Burth 1998: 113f.).

Systemtheoretisch orientierte Steuerungskonzepte

Im Zuge der Weiterentwicklung des klassischen akteurtheoretischen Steuerungsverständnisses wurden Konzepte politischer Steuerung entworfen, welche die system- und akteurtheoretischen Ansätze zu integrieren suchen.³⁴ Zwei zentrale Konzepte sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden:

a) Das Modell der *Kontextsteuerung*

b) Das Konzept *medialer Steuerung*

a) Kontextsteuerung: Willke nimmt Elemente der Systemtheorie Luhmanns zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen und hält gleichzeitig am Gedanken fest, dass politische Steuerung sinnvoll und notwendig ist. Dem Konzept der traditionellen hierarchischen Steuerung des Staates steht er allerdings skeptisch gegenüber und kommt zum Schluss, dass politische Steuerung den Rahmenbedingungen moderner Gesellschaften angepasst sein muss und es die zentrale Aufgabe des modernen Staates sei, die Reflexionsfähigkeit der Teilsysteme zu steigern resp. zur Selbstorganisation der Teilsysteme beizutragen. Dieses Staatsverständnis verlangt einen Organisator und „Supervisor“ an Stelle des planenden und allmächtigen Staates (Willke 1989: 104, 1992: 317). Supervision, so Willke, sei der Aufruf zur Selbstkontrolle, zur dezentralen „Konditionierung der Selbststeuerung“ (Willke 1992: 192).

In diesem Zusammenhang entwickelt er das Konzept der dezentralen Kontextsteuerung. Braun fasst die unterschiedlichen Formen resp. Stufen von Kontextsteuerung zusammen (Lange/Braun 2000: 144f.):

- *Residuale Kontextsteuerung:* Auf der ersten Stufe wird alles dafür getan, dass sich die Systeme Reflexion resp. Selbststeuerung herausbilden können. Politische Steuerung meint hier Erziehung zur Reflexion (Teubner/Willke 1984: 32).
- *Direktive Kontextsteuerung:* Zweitens wird dafür gesorgt, dass Teilsysteme Umweltoffenheit entwickeln und für Kommunikationen zugänglich sind. Auf diesem Weg kann die Reflexion verbessert werden. „Insgesamt versucht diese Art von Steuerung, über die Variation von Kontextvorgaben eine begrenzte, direkte Beeinflussung der gesteuerten Systeme zu realisieren“ (Teubner/Willke 1984: 32).
- *Dezentrale Kontextsteuerung:* Teubner und Willke (1984: 15) gehen davon aus, dass es in vielen Fällen einer aktiven Steuerung bedarf, um ganz bestimmte Pfade gesellschaftlicher Entwicklung

³⁴ Einen guten Überblick über die verschiedenen Integrationsversuche geben Lange/Braun (2000: 99ff.).

zu fördern. Dies soll über eine „intentionale Kontrolle“ der Entwicklungspfade erfolgen. Diese intentionale Kontrolle überfordert allerdings das politische System. Im Rahmen des Konzeptes der dezentralen Kontextsteuerung wird nun vorgeschlagen, diese Kontrolle auf die Organisation der Interaktionsbeziehungen zwischen den Teilsystemen zu verlagern. Zu diesem Zweck sollen verbindliche Kontextregelungen – Normen, Verfahren und Kontrollmechanismen – festgelegt werden, welche die Interaktion der involvierten Akteure regeln. Die „interdependenzgesteuerte Interaktion aller betroffenen Akteure“ mit dem Ziel „wechselseitige Transparenz“ zu erreichen (Teubner/Willke 1984: 17f.) bildet den Schlüssel für reflexive und dynamische Anpassung moderner Gesellschaften an neue Herausforderungen. Die Anpassungsleistung muss dann jedoch von den autonomen Teilsystemen selbst kommen. Wenn politische Steuerung erfolgt, findet sie über die Beeinflussung des Interaktionssystems statt. Das politische System wird damit zum Supervisor und Organisator.

Ähnlich wie diese Vorstellung der Kontextsteuerung versteht auch das im folgenden Abschnitt vorgestellte Steuerungskonzept unter politischer Steuerung das Organisieren von Verständigung und die Kooperation über intersystemische Netzwerke, Diskurse oder Verhandlungssysteme.

2) Mediale Steuerung: Auch Görlitz und Druwe haben auf dem Hintergrund Luhmann'scher Systemtheorie ein neues Verständnis politischer Steuerung entwickelt (Görlitz/Druwe 1990; Druwe/Görlitz 1992). Ihre Steuerungskonzeption, die sich auf das Modell strukturell gekoppelter autopoietischer Funktionssysteme stützt, geht von folgenden Prämissen aus (Görlitz/Burth 1998: 241ff.):

- *Probabilistisches Steuerungsverständnis:* Die herkömmliche Vorstellung von Steuerung als kausale Beziehung zwischen einem Steuerungssubjekt und einem Steuerungsobjekt wird durch ein Steuerungsverständnis ersetzt, das sich an Wahrscheinlichkeiten orientiert. Demzufolge können zwischen dem Instrumenteneinsatz des politischen Systems und Steuerungserfolgen resp. -misserfolgen lediglich probabilistische Wirkungszusammenhänge angenommen werden.
- *Steuerung als Interaktionsprozess:* Steuerung wird nicht mehr als einseitige, hierarchische Beziehung zwischen dem politischen System und den anderen Funktionssystemen verstanden, sondern als Interaktionsprozess, dessen empirische Ausgestaltung zunächst offen ist. Politische Steuerung bezeichnet die Perspektive des politischen Systems auf diesen Interaktionsprozess.
- *Steuerung als Anregung zur Selbststeuerung:* Soziale Systeme perzipieren und verarbeiten die durch das politische System erzeugte Störung oder Irritation nach Massgabe ihrer Struktur und ihrer Rationalität. Unter diesen Bedingungen kann Steuerung lediglich Anregung zur Selbststeuerung der betroffenen Systeme sein.

- *Steuerung als rekursiver Problemlösungsprozess in Netzwerken*: Selbstorganisierte Verarbeitung politischer Interventionen bewirkt Strukturveränderungen sowohl im sozialen als auch im strukturell gekoppelten politischen System. Auf diese Weise entsteht ein Beziehungsgeflecht zwischen den unterschiedlichen politischen und sozialen Akteuren, das man als Netzwerk bezeichnen könnte.

Ausgehend von diesen Prämissen muss „... das politische System versuchen, solche Perturbationen zu setzen, die auf die Systemrationalität des zu ‚steuernden‘ Sozialsystems abgestimmt sind. Die systemrelativen Aktionen, die solche Perturbationen möglicherweise in Gang setzen, lassen sich nur abschätzen. Hier kann man allerdings folgende Korrelation vermuten: Perturbationen des politischen Systems werden mit um so größerer Wahrscheinlichkeit vom perturbierten Subsystem adäquat (d. h. im Sinn des politischen Systems) strukturell wahrgenommen und abgearbeitet, je fundierter die – in der steuerungstheoretischen Analyse gewonnenen – Kenntnisse über die jeweilige ‚steuerungsrelevante‘ Struktur und Systemrationalität der sozialen Systeme sind“ (Görlitz/Burth 1998: 245).

Wir haben schon in der Einleitung zu diesem Abschnitt darauf hingewiesen, welche Probleme sich mit dem Begriff der Steuerung aus systemtheoretischer Sicht ergeben. Wenn man abschliessend die neueren, systemtheoretisch orientierten Steuerungsmodelle der Politikwissenschaft betrachtet, kommt man zum Schluss, dass auch diese Ansätze letztlich auf einem Verständnis intentionaler Steuerung durch das politische System basieren. Man kann etwas überspitzt formulieren, dass die systemtheoretischen Begrifflichkeiten insbesondere dazu verwendet werden, auf der methodischen Ebene der Steuerung eine Optimierung der Steuerungsmöglichkeiten zu erreichen (Stichwort: Interaktions- und Verhandlungssysteme). In diesem Sinn haben sich die Prämissen der politologischen Steuerungstheorie nicht grundsätzlich verändert.

4.2 Ein Konzept sozialpolitischer Steuerungsinstrumente

Im den folgenden Abschnitten stellen wir die sozialpolitischen Steuerungsinstrumente vor, wie sie sich aus der Systemtheorie ableiten lassen und wie wir sie im empirischen Teil im fünften Kapitel untersuchen. Weil für die Begründung dieses Konzeptes das systemtheoretische Steuerungsverständnis sehr zentral ist, wollen wir nochmals in Erinnerung rufen, was aus Sicht der Systemtheorie für die sozialpolitischen Steuerungsmöglichkeiten bedeutsam ist:

- Funktionssysteme sind – wie alle Sozialsysteme resp. Sinnsysteme – selbstreferenzielle, geschlossene Systeme, die ihre Differenzierungsprozesse aufgrund von internen Operationen gestalten und daher im engeren Sinne weder sich selber steuern noch von anderen Funktionssystemen gesteuert werden können, sondern ihre Entwicklungsdynamik einem koevolutiven Zufall

überantworten müssen, der auf der Basis eines hochkomplexen Selektionsprozesses zwischen funktionaler Spezifizierung und Anpassung des Leistungsaustauschs mit anderen funktionalen Umwelten und diffusen Umweltirritationen entsteht.

- Kein Funktionssystem kann direkt und intentional auf ein anderes Funktionssystem zugreifen oder dessen interne Operationen steuern. Auch die in Abschnitt 2.5 dargestellte Abhängigkeit des Sozialwesens vom politischen System konstituiert kein Steuerungsverhältnis im Sinne einer Entwicklungssteuerung des Gesamtsystems. Mit welchen Mitteln und in welche Richtung auch immer das politische System das Sozialwesen steuern oder beeinflussen will, das Gesamtsystem entzieht sich intentionaler sozialpolitischer Planung.

Gleichwohl hat das politische System die Möglichkeit, sozialpolitische Ziele zu formulieren und durchzusetzen und auch die strukturelle Landschaft des Sozialwesens zu gestalten resp. zu verändern. Aber diese Möglichkeiten sozialpolitischer Planung sind sehr begrenzt, weil das politische System nur über vier sozialpolitische Steuerungsinstrumente verfügt, die eine ganz spezifische „Typik“ und „Wirkung“ aufweisen. Sozialpolitische Steuerungsinstrumente sind zunächst immer Entscheidungen und können über Inhalte und Strukturen von Sozialer Hilfe nur in Form von Entscheidungen disponieren. Wer nur in Form von Entscheidungen kommunizieren kann, hat zwar unter spezifischen Bedingungen Macht, aber nur ein sehr beschränktes Potenzial um die Komplexität eines Problemgegenstandes kommunikativ auszudifferenzieren. Man stelle sich vor, ein Autoverkäufer müsste seine Kommunikationen gegenüber einem Kunden auf die Entscheidungen reduzieren.

Das politische System kann vier Arten Entscheidungen „treffen“: Wenn die Politik Entscheidungen über Ziele und Inhalte fällt, sprechen wir von *Programmsteuerung*; wenn sie Entscheidungen über Strukturen fällt, sprechen wir von *Zuständigkeitssteuerung*.

Sozialpolitische Steuerung kann aber auch durch Festlegung von ökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen für das Sozialwesen resp. Sozialhilfeorganisationen geschehen. Auch das ist letztlich nur in Form von Entscheidungen möglich. Wenn das politische System in diesem Sinne über Inhalte von Sozialer Hilfe disponiert, sprechen wir von *Leistungssteuerung*; wenn es Entscheidungen über interinstitutionelle Verhältnisse im Sozialwesen fällt, sprechen wir von *Versorgungssteuerung*.

Die nachfolgende Abbildung stellt diese vier Entscheidungsformen im Überblick und auf dem Hintergrund systemtheoretischer Dimensionierung dar.

Abb. 15: Ein systemtheoretisches Modell sozialpolitischer Steuerungsinstrumente

<i>Steuerungsdimensionen</i>	<i>Inhaltliche Entwicklungen</i> <i>(Funktion)</i>	<i>Strukturelle Entwicklungen</i> <i>(Struktur)</i>
<i>Ebene</i> <i>Politik</i> <i>(System)</i>	a) Programmsteuerung	b) Zuständigkeitssteuerung
	Initiierung von neuen Hilfsprogrammen	Klärung politischer Zuständigkeiten (Bund, Kanton, Gemeinden)
<i>Ebene</i> <i>Sozialwesen</i> <i>(Umwelt)</i>	c) Leistungssteuerung	d) Versorgungssteuerung
	Einrichtung von Leistungsaufträgen	Entwicklung von Versorgungskonzepten

a) Programmsteuerung

Von Programmsteuerung sprechen wir immer dann, wenn ein politischer Verantwortungsträger neue Hilfsziele definiert, Hilfsangebote plant oder bestehende Hilfsangebote inhaltlich modifiziert, präzisiert oder durch veränderte Ressourcenalimentierung priorisiert oder zurückstuft, d.h. die Inhalte und Ziele von Hilfsangeboten festlegt sowie die entsprechenden Mittel zuordnet. Programmsteuerung liegt immer dann vor, wenn der politische Akteur ein inhaltliches Ziel oder einen Zweck hinsichtlich Sozialer Hilfe formuliert.

Beispiele für Programmsteuerung im Sozialbereich sind:

- Leitbilder wie z.B. Altersleitbilder, Ausländer- und Integrationsleitbilder, Familienleitbilder
- Bedarfsabklärungen für die Planung von Hilfsangeboten
- Strategische Grundlagen und Konzepte (Konzept für Gesundheitsförderung, Suchthilfe, häusliche Gewalt usw.)

b) Zuständigkeitssteuerung

Bei jeder Installation oder Änderung eines Hilfsprogramms müssen die politischen Verantwortlichkeiten auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen zugeordnet und geklärt werden. Dazu gehört sowohl die aktive strukturelle Klärung und Neuorganisation von Zuständigkeiten für Hilfsprogramme wie auch die passive Reformulierung von Hilfsprogrammen aufgrund von veränderten Zuständigkeitsregelungen zwischen den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund. Im Rahmen der Zuständigkeitssteuerung geht es also immer um die Steuerung, Organisation oder Anpassung

von Leistungsbeziehungen zwischen Sozialwesen und Gesellschaft im untersuchten Kontext.

Beispiele für Zuständigkeitssteuerung sind:

- Gesetzesänderungen oder neue Gesetze, welche die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (oder dem Bund) neu regeln wie z.B. die Revision eines Sozialhilfegesetzes oder des Heimgesetzes
- Interkantonale Zusammenarbeit bei bestimmten Hilfsangeboten (z.B. Frauenhaus, Opferhilfe, stationäre Suchttherapien)
- Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden (dem Bund)

c) Leistungssteuerung

Leistungssteuerung ist eine weitere eigenständige sozialpolitische Steuerungsform, die sich wie die Programmsteuerung in erster Linie auf die Inhalte der Sozialpolitik bezieht. Bei der Steuerung von Leistungen handelt es sich um die operative Umsetzung und Durchführung von Hilfsprogrammen auf der Ebene der Hilfsorganisationen. Im Rahmen von Leistungssteuerung legt der politische Akteur fest, welche Hilfsorganisationen welche Leistungen in welcher Form zu erbringen haben und wie sie dafür entschädigt werden. Seit einiger Zeit verbreiten sich auch im Sozialbereich Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen als Steuerungsinstrumente.

Beispiele für Leistungssteuerung im Sozialbereich sind:

- Leistungsaufträge an Beratungs- oder Fachstellen (z.B. Ausländerberatungsstelle, Opferhilfeberatung)
- Massnahmen für das Controlling, die Evaluation und zur Qualitätssicherung von Leistungserbringern
- Änderung der Finanzierungsmodi von Leistungen (z.B. Übergang von Objekt- zu Subjektfinanzierung)

d) Versorgungssteuerung

Analog zur Leistungssteuerung können die politischen Verantwortungsträger/-innen auf die institutionellen Strukturen des Sozialwesens Einfluss nehmen wie dies zum Beispiel der Kanton Bern in seinem neuen Sozialhilfegesetz getan hat: Die kantonalen Behörden haben dort die Minimalgrösse von (lastenausgleichsberechtigten) kommunalen resp. regionalen Sozialdiensten festgelegt (von

Matt/Iseli 2002). Wir haben alle Steuerungsaktivitäten dieser Steuerungsform zugeordnet, die in direkter oder indirekter Weise strukturelle Veränderungen bei Hilfsorganisationen resp. bei interinstitutionellen Hilfsstrukturen vornehmen.

Beispiele für Versorgungssteuerung sind:

- die Fusion von zwei Beratungsstellen
- Reorganisationen von kommunalen oder kantonalen Verwaltungsabteilungen im Sozialbereich
- Aktivitäten im Bereich „Informationsmanagement“, z.B. jährliche Treffen der wichtigsten Hilfsorganisationen in einem Kanton, Aufbau einer niederschweligen Auskunftsstelle

Jedes dieser vier Steuerungsinstrumente verfügt über spezifische Optionen, mit denen es die Steuerung im Sozialbereich wahrnehmen kann. Jedes Steuerungsinstrument spezifiziert zudem die Rolle des politischen Akteurs, in der er gegenüber dem Sozialwesen operiert. Wie die folgende Abbildung zeigt, treffen politische Verantwortungsträger im Bereich der *Programmsteuerung* Entscheide über sozialpolitische Ziele und Strategien. Als Optionen stehen ihnen dazu einerseits Zweckprogramme und andererseits Konditionalprogramme zur Verfügung. Im Rahmen von *Leistungssteuerung* treten die politischen Akteure als finanzierende Leistungsbezüger auf, welche entweder stärker für generellere Auftragsfinanzierung oder detaillierte, produktbezogene Leistungsabgeltung optieren können. Bei der Klärung und Festlegung sozialpolitischer *Zuständigkeiten* treten die politischen Akteure als Aufsichts- und Regelungsinstanz auf, welche entscheidet, ob eine spezifische Aufgabe eher dezentral auf kommunaler Ebene, als interkommunale Kooperation, auf kantonaler oder auf nationaler Ebene angesiedelt werden soll. Im Rahmen von *Versorgungssteuerung* stellen sich Fragen nach dem Spezialisierungsgrad der Hilfsorganisationen innerhalb von Versorgungsnetzen. Die politischen Akteure treten in diesem Fall als Gestalter/-innen der Strukturen von Versorgungssystemen auf.

Abb. 16: Rollen und Optionen der politischen Akteure nach Steuerungsinstrument

Steuerungsinstrument	Rolle der politischen Akteure	Steuerungsoptionen
a) Programmsteuerung	Entscheidungsinstanz über sozialpolitische Ziele und Implementierungsmaßnahmen	Zweck- versus Konditionalprogrammierung
b) Leistungssteuerung	finanzierender Leistungsbezüger	Leistungsabgeltung versus Auftragsfinanzierung
c) Zuständigkeitssteuerung	Regelungs- und Aufsichtsinstanz	Zentralisierung versus Dezentralisierung
d) Versorgungssteuerung	strukturelle Gestaltung des Versorgungskontextes	polyvalente versus spezialisierte Versorgungsstruktur

In den nächsten vier Abschnitten werden die Steuerungsinstrumente und ihre Optionen detaillierter beschrieben.

4.3 Programmsteuerung

Programme sind institutionalisierte oder generalisierte Verfahren, Routinen oder Zweck-Mittel-Beziehungen. Typisch für Programme ist, dass entweder die Verfahrens- oder Verhaltensweisen oder die Zweck-Mittel-Beziehung im Voraus und generell festgelegt werden, also nicht im Sinne eines fortlaufenden Prozesses immer wieder neue Teilentscheidungen aufgrund von Teilevaluierungen oder Teilerfahrungen getroffen werden. Darin liegt der entscheidende Unterschied zu professionellen Verfahren oder Prozeduren. Letztere sind zwar auch im Sinne einer didaktisch-methodischen Generalisierung festgelegt. Bei allen professionellen Verfahren werden jedoch Teilelemente des Verfahrens evaluiert, d.h. in den fortlaufenden Verfahrensprozess integriert und führen dann zu verschiedenen neuen Teilentscheidungen während des Verfahrens. Das klassische Beispiel für einen solchen professionellen Prozess ist die medizinische Behandlung.

Man kann *zwei Typen von Programmen* unterscheiden, nämlich Zweckprogramme und Konditionalprogramme. Zweckprogramme sind institutionalisierte Ziel-Mittelbeziehungen. Es werden sowohl die Ziele, wie auch die zur Zielerreichung notwendigen oder verfügbaren Mittel als stabile Relation festgelegt ohne Rücksicht auf neue oder andersartige Bedürfnisse, die während des Ausführungsprozesses entstehen. Auch hier ist der Unterschied zu professionellen Verfahrensweisen illustrativ.

Auch Professionen arbeiten mit Ziel-Mittel-Relationen. Im Unterschied zu Programmen jedoch sind hier sowohl die Ziele wie auch die Mittel in ihrem Verhältnis zueinander im Laufe der „Behandlung“ einem Evaluationsprozess unterworfen. Ziele können aufgrund von vorhandenen oder nicht vorhandenen Mitteln relativiert, d.h. angepasst oder sogar verändert werden. Oder es können die Mittel bei gleichzeitigem Festhalten an Zielen verändert oder unter Umständen auch ausgetauscht werden. Genau diese prozesshafte Vorgehensweise bei der Substitution von Zielen und Mitteln wird in Programmen eliminiert. Zweckprogramme im Gesundheits- und Sozialwesen sind z.B. die Kinderlähmungsprophylaxe, die Aidsaufklärung in der Schule, Impfkationen bei Drogensüchtigen usw. Ein ganz anderer Typus von Programmen sind die Konditionalprogramme. Sie bestehen aus:

- Bedingungen, unter denen ein Hilfe Suchender oder ein Kollektiv Anspruchsberechtigter dieses Hilfsprogramms ist und
- Ansprüchen oder Leistungen, die jene Akteure beanspruchen können, die unter das Hilfsprogramm fallen.

Konditionalprogramme sind somit fest institutionalisierte Beziehungen zwischen Anspruchskonditionen und Anspruchsleistungen. Typische Konditionalprogramme im Sozialwesen sind: die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV, die Invalidenversicherung IV, die Arbeitslosenversicherung ALV, die Alimentenbevorschussung usw. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass man jedes Hilfsproblem in Form von Zweck -und/oder als Konditionalprogramm behandeln kann, wenngleich im Einzelfall mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen. Auf diese Leistungsunterschiede und auf die jeweiligen Folgeprobleme wollen wir im Folgenden eingehen. Gleichzeitig lässt sich aufzeigen, wie sehr diese beiden Formen der Hilfsprogrammierung zueinander komplementär sind, sich gewissermassen gegenseitig bedingen und aneinander ausdifferenzieren im Sinne eines komplementären funktionalen Leistungspotenzials.

Zweckprogramme

Alle Probleme, die sich nicht mit Konditionalprogrammen bearbeiten lassen, d.h. alle spezifischeren und komplexeren Sozialen Probleme, die im politischen System Resonanz gewinnen, müssen in Form von *Zweckprogrammen* angegangen werden. Man kann Misshandlung von Kindern oder Frauen ebenso wenig mit Konditionalprogrammen angehen, wie Probleme der älteren Bevölkerung (jetzt im umfassenden Sinne und nicht im Sinne der finanziellen Sicherheit) oder Jugendprobleme. Komplexe Probleme haben viele Ursachen und entsprechend vielgestaltig sind die möglichen Mittel der Problembewältigung. Die politische Alltagsrealität ist, dass in der Mehrzahl der Problemstellungen

weder hinsichtlich der Ursacheninterpretation noch hinsichtlich der Problemlösungsstrategien ein politischer Konsens zustande kommt. Und selbst wenn Einigkeit besteht über die Problem- resp. Zweckformulierung, genügt in der Regel der Dissens bezüglich der Mittel, um einen politischen Vorstoss zu Fall zu bringen. Trotzdem gibt es immer wieder erfolgreiche politisch lancierte Hilfszweckprogramme, z.B. die Aids-Aufklärungskampagne. An solchen Beispielen kann man ersehen, wie viel Resonanz jedoch für solche Bemühungen notwendig ist. Denn es ist häufig so, dass politisch lancierte Zweckprogramme erst dann durchführbar werden, wenn eine langwierige professionelle Vorarbeit wie z.B. Forschung oder handwerkliche Erfahrung vorliegt. Das gilt nicht nur für das Sozialwesen, sondern ebenso sehr für das Gesundheitswesen oder für den Umweltschutz. Man könnte überspitzt formulieren, dass das politische System mit seinen Zweckprogrammen gewissermaßen zuwarten muss, bis die professionellen Klärungs- und Erfahrungsprozesse so weit Konturen angenommen haben, dass sie im politischen System als Optionen prozessiert werden können.

Häufig bedingt die Entscheidung für ein Zweckprogramm des politischen Systems die Einrichtung einer eigenen institutionellen Infrastruktur und den Einbezug von Professionellen innerhalb der politischen Verwaltungsbürokratie. Dies ist immer dann der Fall, wenn für ein bestimmtes Zweckprogramm auf keine externe institutionelle Infrastruktur zurückgegriffen werden kann, oder wenn von höherer politischer Instanz, kantonalen oder lokalen Behörden Vollzugszwänge auferlegt werden (z.B. Sozialhilfegesetz) oder wenn es sich als opportun erweist, ein Zweckprogramm in unmittelbarer politischer Verwaltungskontrolle zu behalten. In sehr vielen Fällen ist der Einbezug von Professionellen deshalb notwendig, weil das Zweckprogramm nicht genügend spezifizierbar oder so komplex ist, dass es nicht verwaltungstechnisch gelöst und/oder legitimiert werden kann.

Aus den aktuellen Reformdiskussionen im schweizerischen und insbesondere auch im deutschen Sozialstaat lässt sich ablesen, dass die erwähnten Schwächen klassischer Konditionalprogramme zunehmend mit Elementen von Zweckprogrammen zu kompensieren versucht werden. In den aktuellen Reformdiskussionen laufen diese Bemühungen unter dem Stichwort der verstärkten Bedarfsorientierung.³⁵

Konditionalprogramme

Konditionalprogramme haben den Grundstein gelegt zu dem, was man geläufig als „Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet. Weil Konditionalprogramme rechtlich institutionalisiert werden (müssen), sind sie eine relativ stabile Einrichtung im Sozialwesen und alle anderen Hilfseinrichtungen und Hilfsformen –

³⁵ Zur Unterscheidung von bedarfsabhängigen Leistungen (z.B. Sozialhilfe) und Sozialversicherungen siehe beispielsweise Fluder/Stremlow (1999: 33).

bis zu verwandtschaftlichen Hilfsverpflichtungen und Hilfsmotivationen – richten sich langfristig nach diesen Programmen aus. Konditionalprogramme legitimieren Ansprüche unabhängig von individueller Not, den individuellen Bedürfnissen oder den situationellen Umständen. Das bedeutet, dass für den einzelnen Bürger relativ kleine Leistungen relativ grosse öffentliche Aufwendungen bedingen. In Deutschland haben bürgerliche Kreise für diese Problematik den Begriff des Giesskannenprinzips geprägt. Diese Kritik trifft einerseits eine typische Problematik von Konditionalprogrammen: Es sind relativ unspezifische Hilfsprogramme, d.h., es kann in diesen Programmen nur auf dem Umweg über hochkomplexe juristische Spezifikationen eine Selektion eingebaut werden, die wirklich Bedürftige bevorzugt und weniger Bedürftige entsprechend benachteiligt. Ebenso wenig können Konditionalprogramme, wie umfassend sie auch ausgelegt werden, extreme Notlagen verhindern, weil die individuellen Notlagen sich aus einer Vielzahl von Problemfaktoren zusammensetzen. Man kann an der Notwendigkeit und auch der Häufigkeit der Ergänzungsleistungen ablesen, was die AHV versprochen hat, aber nicht leisten konnte, nämlich die Verhinderung von Armut im Alter. Das heisst, die mangelnde Spezifität von Konditionalprogrammen muss mit immer neuen Zusatzkonditionalprogrammen aufgefangen werden. In diesen Zusatzprogrammen (u. a. auch in allen Formen der Sozialhilfe) kommen dann die Divergenzen von Ermessensunterschieden und die lokalen oder situativen Willkürlichkeiten und Zufälle wieder zum Tragen. Der Auf- und Ausbau von Konditionalprogrammen im Sozialwesen ist – wenn er sich nicht über steuerliche oder versicherungstechnische Deckungsformen finanzieren lässt – eine Umverteilungsstrategie, die in grossem Ausmass bisher nur in ganz wenigen hoch industrialisierten kapitalistischen Ländern politisch realisiert werden konnte (z.B. Schweden). An diesen Beispielen kann man absehen, welche Folgeprobleme mit der Inflation von Konditionalprogrammen verbunden sind. Ein Sozialwesen, das zentral auf politisch mobilisierten Konditionalprogrammen aufbaut, erzeugt ein ungewöhnliches Mass an Sozialbürokratie und in der Folge davon ein ebenso hohes Mass an politisch-administrativer Kontrolle über die individuellen und sozialen Intimräume in der Gesellschaft.

4.4 Leistungssteuerung

Leistungsabgeltung versus Auftragsfinanzierung

Seit Mitte der Neunzigerjahre erfolgt auch bei den Institutionen im Sozialbereich die Steuerung der zu erbringenden Leistungen immer häufiger über *Leistungsverträge*. Gemäss dem Konzept des New Public Managements oder der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind Leistungsverträge wie folgt definiert: „Als Leistungsvereinbarungen werden sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungs-

führung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (-> Globalbudget). Verwaltungsintern kommt den Leistungsvereinbarungen die Funktion von Managementvereinbarungen zu, im Verhältnis zu Dritten sind es Verträge“ (Schedler/Proeller 2000: 134).

Bei Leistungssteuerung resp. Leistungsvereinbarungen bestehen zwei grundsätzliche Optionen:

- *Leistungsabgeltung*: Finanzierung von einzelnen, klar definierten Leistungen
- *Auftragsfinanzierung*: Finanzierung eines Leistungsauftrages mittels eines globalen Budgets

Im Rahmen von Leistungsabgeltung werden definierte Teilleistungen entschädigt und bei der Auftragsfinanzierung generellere Aufträge definiert und global finanziert. Im Rahmen einer Auftragsfinanzierung wird die Leistungsdifferenzierung somit der Organisation überlassen, d.h., die Hilfseinrichtung hat einen relativ grossen Spielraum, den Auftrag auszugestalten und gemäss professionellen Kriterien Leistungsangebote dem Bedarf anzupassen. Im Gegensatz dazu setzt die Leistungsabgeltung voraus, dass einzelne Teilleistungen unterschieden werden können und operativ definiert sind. Der Auftraggeber finanziert in diesem Fall im Voraus festgelegte Teilleistungen gemäss ihrer quantitativen Ausprägung, z.B. mittels Fallzahlen. Im Rahmen seiner Kritik an der Produktlogik macht Hinte (1999: 66ff.) sehr ähnliche Vorschläge zur Unterscheidung der Finanzierungsarten von Leistungen.

Die Vor- und Nachteile dieser beiden Formen der Leistungssteuerung liegen auf der Hand:

- im Fall der globaleren *Auftragsfinanzierung* ist der Spielraum der Organisation zur Gestaltung ihrer Leistungen grösser und die Möglichkeiten für die Ausprägung professioneller Verfahren sind in der Regel höher. Dies kann unter Umständen zur Folge haben, dass sich die Kosten vergleichbarer Leistungen, die von verschiedenen Organisationen erbracht werden, zum Teil erheblich unterscheiden. Oft können diese Differenzen im Verhältnis von Kosten und Leistungen nur schwer oder nur anhand fragwürdiger Kriterien überprüft werden.
- im Fall von *Leistungsabgeltung* besteht der Vorteil, dass die vom politischen Akteur im Voraus festgelegten Leistungen erbracht werden müssen und dadurch eine vergleichsweise hohe Transparenz, Vergleichbarkeit und Kontrolle der Leistungserbringung gewährleistet werden kann. Hinte (1999: 70) kritisiert an dieser Form der Leistungssteuerung jedoch den geringeren Spielraum für professionelle Strategien und die Etablierung fachlicher Standards: „Anstelle kleinteiliger Produktbeschreibungen erscheint es sinnvoller, Produkte nur bis zur Ebene der Produktgruppen zu definieren und diese dann den (je nach Kommune unterschiedlichen) organisatori-

schen Einheiten zuzuordnen, in denen sie erbracht werden sollen. Denn was man vielerorts mit Produktbeschreibungen erreichen will, ist in der Tat gelegentlich hilfreich zur Herstellung von Transparenz – doch sowohl die allzu kleinteilige Festlegung als auch der Drang nach Vollständigkeit verhindern geradezu einen pragmatischen Umgang mit den Ressourcen einer Verwaltung.“

Praxis der Leistungssteuerung

Ob die Steuerung von Leistungen eher in Form von Leistungsabgeltung oder Auftragsfinanzierung zu erfolgen hat, lässt sich nicht unabhängig von der Art der anstehenden Aufgaben definieren: Bestimmte Aufgaben können nur schwer in einzelne Teilleistungen gegliedert werden oder sind generell für die Leistungsabgeltung nur begrenzt operationalisierbar. Die gilt beispielsweise für Aufgaben, welche die Form von Projekten haben, für den Sozialbereich z.B. bestimmte Projekte im Bereich der Prävention, der Jugendarbeit oder der niederschweligen sozialen Integration. Im Gegenzug gibt es Aufgaben, die operativ einfach abgrenzbar und quantifizierbar sind; in diesen Fällen ist die Leistungssteuerung sehr gut in Form von Leistungsabgeltung möglich. Die Finanzierung der familienexternen Betreuungsangebote in der Stadt Zürich ist ein gutes Beispiel für eine derart hoch formalisierte Finanzierung von Teilleistungen (Troxler 2004).

Für die *Steuerungspraxis* kann man daraus schliessen, dass beide Formen der Leistungssteuerung benötigt werden und es wenig zweckmässig erscheint, eine Form generell der anderen vorzuziehen. Denn je besser sich eine Leistung operativ abgrenzen lässt, umso einfacher und angemessener ist es, sie über Leistungsabgeltung zu steuern, und je stärker eine Leistung eine globale Intention verfolgt oder aus verschiedenen Projektaktivitäten besteht, umso angemessener ist es, sie über ein globales Budget zu steuern. Dieser Zusammenhang lässt sich auch empirisch nachweisen, denn viele Versuche im Rahmen des New Public Managements, Leistungen im Sozialbereich über globale Budgets zu steuern, liessen sich in den letzten Jahren nicht durchsetzen. Im Bereich der Alters- oder Behindertenpflege, bei der sozialpsychiatrischen Versorgung oder bei vielen Beratungsstellen werden Leistungen nach wie vor über Fallzahlen, Pfl egetage, Pflegebedürftigkeits-Stufen usw. gesteuert. Schedler (1998: 146) kommt zu einem ähnlichen Schluss: „Eine *vollständige* Ablösung der Konditional- durch die Finalprogrammierung ... ist hingegen meist weder wünschenswert noch machbar.“ Im Unterschied zu unserer Begriffsverwendung versteht Schedler unter Finalsteuerung oder Finalprogrammierung, dass die Führung weniger über Regulierung und mehr über Ziele erfolgt. Dabei beschränkten sich die Vorgaben weitgehend auf das ‚Was‘ und die Verwaltungseinheit sei frei, wie sie die vereinbarten Produkte erstellen oder Ziele erreichen wolle.

In der Praxis werden beide Formen der Leistungssteuerung oft miteinander kombiniert. Im Kanton

Luzern ist beispielsweise die Beratung von Flüchtlingen mittels Leistungsabteilungen auf der Basis von Fallzahlen festgelegt und die Angebote im Bereich der sozialen Integration der Flüchtlinge (Animation, Betreuung durch Freiwillige usw.) werden in Form eines globaleren Leistungsauftrags finanziert.

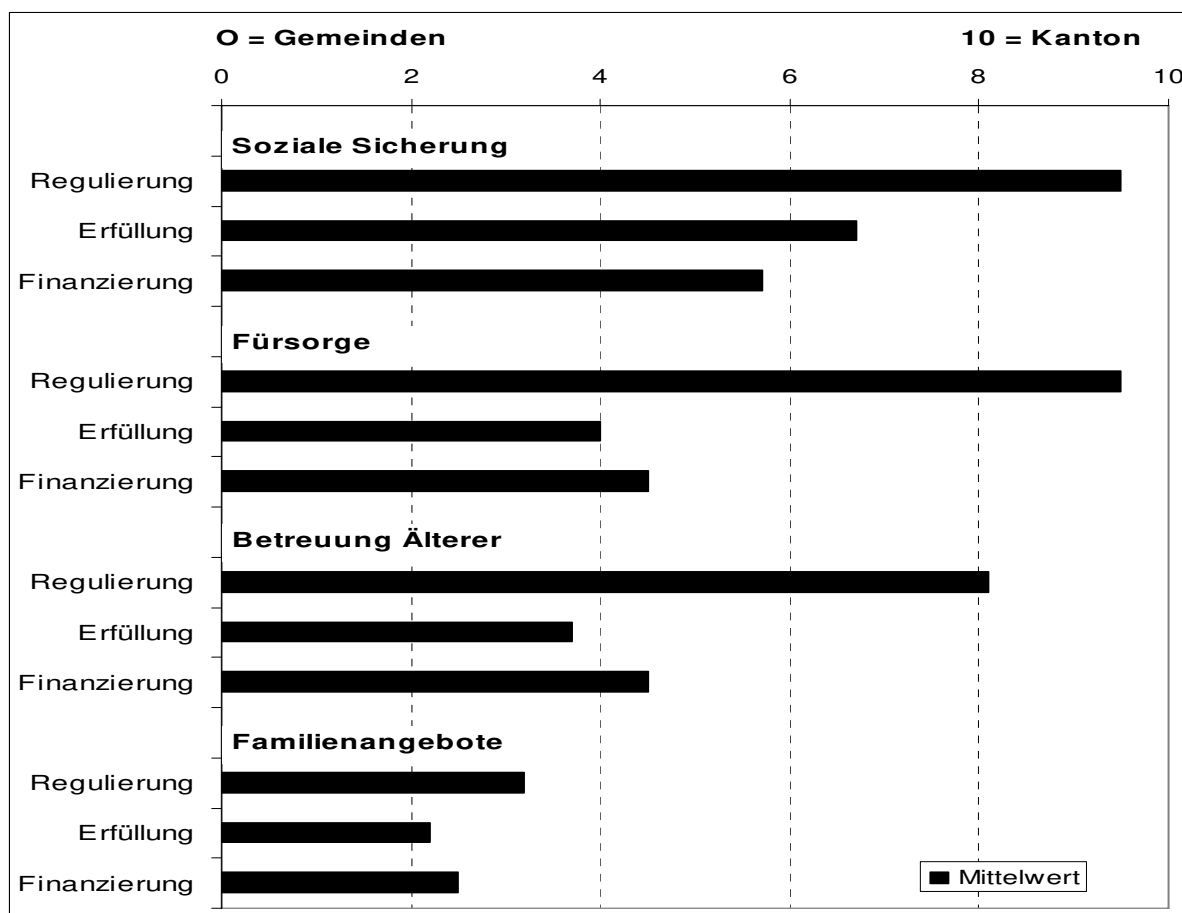
4.5 Zuständigkeitssteuerung

Im Rahmen von Zuständigkeitssteuerung geht es um die Frage, auf welcher Staatsebene – Gemeinde, Kanton oder Bund – Soziale Probleme bearbeitet werden sollen resp. welche sozialpolitischen Verantwortlichkeiten bestehen.³⁶

Fluder/Stremlow (1999: 9) geben für das Schweizerische System der Sozialen Sicherheit einen Überblick über die Situierung dieser Zuständigkeiten. Ladner et al. (2000: 43f.) haben für einige Aufgabenbereiche des Sozialwesens die Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden untersucht. Die Autoren hat dabei insbesondere interessiert, ob für bestimmte Aufgaben eher die Gemeinden oder der Kanton zuständig sind; diese Frage war jeweils für die Regulierung, Erfüllung/Vollzug und Finanzierung einer Aufgabe getrennt zu beantworten. Die folgende Tabelle zeigt Aufgabenverteilung für den Bereich der Sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe, der Betreuung älterer Menschen und bei Familienangeboten.

³⁶ Gemäss Ladner (1991: 37) kann die vertikale Einteilung in die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden zusätzlich ergänzt werden: „Alle grösseren Kantone weisen eine den Gemeinden räumlich übergeordnete Gliederung (Bezirke, Ämter, Amteien, Kreise) auf. In der Regel dient diese Gliederung der Dezentralisation der Verwaltung und Rechtspflege.“

Abb. 17: Kommunale und kantonale Zuständigkeiten in Aufgabenbereichen des Sozialwesens



Quelle: Ladner et al. (2000: 45), Auszug aus der Abbildung 4.1

Im Unterschied zu anderen Aufgaben wie beispielsweise dem Mittelschulbereich oder der Spitalversorgung ist für den Sozialbereich charakteristisch, dass die Regelung auf kantonaler Ebene vorgenommen wird, die Erfüllung schwergewichtig in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt und die Finanzierung von beiden Ebenen getragen wird. Dies gilt insbesondere für die Fürsorge/Sozialhilfe und die Betreuung älterer Menschen. Angebote für Familien liegen demgegenüber fast ausschliesslich im Kompetenzbereich der Gemeinden und für die Soziale Sicherung sind deutlich ausgeprägter die Kantone zuständig.

Insgesamt deuten die Ergebnisse nicht auf eine generelle, alle Vollzugsbereiche übergreifende Verlagerungswelle von den Kantonen zu den Gemeinden hin (Ladner et al. 2000: 45/73). Die Resultate legen zudem den Schluss nahe, dass eine tatsächliche Verlagerung von Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden in der Regel kaum zu realisieren ist.

Wirft man einen Blick auf die Entwicklungen bei der interkommunalen Zusammenarbeit (Ladner et al. 2000: 73), zeigt sich, dass sie in den letzten fünf Jahren am stärksten im Bereich Unterstüt-

zung und Betreuung von Arbeitslosen zugenommen hat, wo fast ein Drittel der Gemeinden vermelden, sie hätten die Kooperation in diesem Zeitraum aufgenommen. Der Grund hierfür wird wohl vorab in der seit Ende der 80er-Jahre allgemein rückläufigen oder stagnierenden Konjunkturlage, dem damit verbundenen Einbruch der Beschäftigungslage und dem Bestand gesetzlicher Vorschriften über die Zusammenarbeit im Bereich der Unterstützung Arbeitsloser zu suchen sein.³⁷ Damit in Zusammenhang stehen dürfte denn auch die verhältnismässig starke Zunahme der gemeindeübergreifenden Kooperation im Bereich Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft.

Zuständigkeiten im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung

Die hierarchische Gliederung entlang unterschiedlicher staatlicher Ebenen von der Gemeinde bis zum Bund macht deutlich, dass Zuständigkeitssteuerung im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung steht.³⁸ Allerdings existieren auch viele Zuständigkeiten, die gleichzeitig mehrere staatliche Ebenen umfassen.³⁹ Trotz dieser Einschränkung erachten wir die *Zentralisierungsdimension* als eine bedeutsame strategische Grösse für die Steuerung von Zuständigkeiten.

Wie bei anderen Steuerungsstrategien ist es auch in diesem Fall so, dass Zentralisierung und Dezentralisierung je *spezifische Leistungskapazitäten* aufweisen:

- Für *Zentralisierung* sind folgende Leistungskapazitäten charakteristisch: grosse Zuverlässigkeit und Präzision in der Erfüllung von Aufgaben auf der Basis von Bürokratisierung; hohe Transparenz und Durchsetzung einheitlicher Standards durch die Möglichkeiten der Routinisierung; optimale Anwendung, Verwertung und Diffusion von bestehendem Wissen sowie zuverlässige Implementierung von Innovationen (Geser 1983a: 163ff.).
- Dezentralisierung zeichnet sich u. a. durch folgende Leistungsmerkmale aus: eine hohe Flexibilität und Anpassungsbereitschaft auf örtlich und zeitlich unberechenbar anfallende Problemsitua-

³⁷ Es muss sich nicht notwendigerweise um einen gesetzlichen Zwang zur interkommunalen Zusammenarbeit handeln. Wirksam sind offenbar auch Vorschriften über die Möglichkeit der Einrichtung einer regionalen Arbeitsvermittlungsstelle, verbunden mit finanziellen Anreizen in Form von kantonalen Beiträgen, vgl. für den Kanton Bern etwa Art. 4 des Gesetzes vom 30. August 1989 über die Arbeitsvermittlung, die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenunterstützung (AVUG; BSG 836.31).

³⁸ Aus staatsrechtlicher Sicht wird die Gliederung des Staates in territoriale Einheiten vor allem unter dem Aspekt der Dezentralisation diskutiert (Ladner 1991: 37).

³⁹ Politikverflechtung bezeichnet gemäss Ladner/Arn/Friederich/Steiner/Wichtermann (2000: 41ff.) die für den Föderalismus charakteristische Entscheidungsstruktur, in der viele öffentliche Aufgaben durch die Kooperation von Bund, Kantonen und Gemeinden wahrgenommen werden. In der Schweiz lassen sich Aufgabenbereiche heute oft nicht mehr klar trennen. Da bei vielen Aufgaben der Bund nur die *Gesetzgebung*, die Kantone aber den *Vollzug* besorgen, nehmen Bund, Kantone und Gemeinden häufig Teilaufgaben im gleichen Bereich wahr. Häufig wird daher auch zwischen Regelungs-, Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeit unterschieden. Diese können dann bei der gleichen Aufgabe auf unterschiedlichen Staatsebenen angesiedelt sein.

tionen, eine maximale Offenheit gegenüber unbekanntem, nicht voraussehbaren Problemen und eine rasche und unbürokratische Bewältigung von partikulären, wenig standardisierbaren Einzelfällen oder –aufgaben. Aufgrund dieser Merkmale eignen sich dezentral strukturierte Einheiten sehr gut für die Generierung von Innovationen (Geser 1983a: 34ff.). Ladner (1991: 37f.) spricht in diesem Zusammenhang von Dezentralisation, welcher folgende Vorteile zugeschrieben werden:

- Die Zentrale wird entlastet, was besonders der Verwirklichung umfassender Aufgaben dienlich sein kann.
- Die Entscheide werden besser auf die Bedürfnisse abgestimmt und den besonderen Verhältnissen kann Rechnung getragen werden.
- Eine bessere Übersicht über Detailprobleme ist gegeben, räumlichen und sachlichen Besonderheiten kann besser Rechnung getragen werden.
- Die Verteilung der Macht in und zwischen den einzelnen Staatsebenen bewirkt eine Beteiligung der unteren Instanzen an den Entscheidungen.
- Der einzelne Staatsbürger wird zum Mitwirken herangezogen.
- Mit der Steigerung des Interesses aufgrund grösserer Partizipation steigt auch das Verständnis des Einzelnen für öffentliche Probleme und Aufgaben.

Als Nachteile nennt Ladner (1991: 38) die uneinheitliche Durchführung von Gesetzen und Erlassen, die zu Ungleichheiten und unter Umständen zu Ungerechtigkeiten führen sowie schwerfälliges und träges politisches Handeln.⁴⁰

Die beiden Strukturformen verfügen über unterschiedliche Problemlösungskapazitäten und haben je nach Problemstellung bestimmte Vor- und Nachteile. Die Frage, welche Aufgaben sich bei welchen Rahmenbedingungen eher für zentralisierte oder dezentrale Steuerungsstrategien eignen, ist daher ausserordentlich schwierig zu beantworten.

Zuständigkeiten auf kommunaler, kantonaler oder nationaler Ebene

Es sind jedoch nicht nur die sachlichen Vor- und Nachteile, die sich je nach Zentralisierungsgrad unterscheiden, sondern es manifestieren sich vor allem auch unterschiedliche sozialpolitische Konflikte je nachdem auf welcher staatlichen Ebene die Zuständigkeiten festgelegt sind. Am Beispiel der Mutterschaftsversicherung oder der Familienpolitik (Eidgenössisches Departement des Innern, Familienbericht 2004) kann man ersehen, mit welchem Aufwand und welchen Begleiterscheinungen

⁴⁰ Zu den Vorteilen von dezentralen Strukturen aus betriebswirtschaftlicher Sicht vergleiche auch Pfäffli (2001).

die Etablierung eines Sozialwerkes auf nationaler Ebene verbunden ist. Schon bei der Festlegung von Aufgaben auf kantonaler Ebene stellen sich andere sozialpolitische Fragen und auf der Ebene der Gemeinden erneut. Der Codierungswiderspruch zwischen Sozialwesen und Politik, auf den wir im Abschnitt 2.5 hingewiesen haben, wird auf den verschiedenen Staatsebenen unterschiedlich abgearbeitet.

Im Folgenden skizzieren wir sozialpolitische Konflikte, wie sie sich auf verschiedenen staatlichen Ebenen konstellieren können, und zwar:

- a) auf der Ebene der Gemeinden (kommunale Sozialpolitik)
- b) auf der Ebene interkommunaler Kooperation
- c) auf kantonaler Ebene
- d) auf nationaler Ebene

a) Kommunale Sozialpolitik: Viele kommunale Sozialdienste von kleineren bis mittelgrossen Gemeinden oder von Kleinstädten bestehen aus 1-3 Sozialarbeiter/-innen. Bei vielen dieser Stellen besteht traditionellerweise die Rolle des Stellenleiters. Dies schliesst jedoch keineswegs aus, dass innerhalb dieser Stellen horizontale Arbeitsstrukturen und ein verhältnismässig grosser Freiraum in der Gestaltung der Arbeit möglich sind. Dies hängt u. a. von der Tradition der Stelle und der personellen Besetzung der Mitarbeiter ab. Der Konflikt zwischen politischem System und Sozialwesen ist unter solch lokalen Verhältnissen hochgradig *personalisiert*, weil ein relativ dichter Kontakt zwischen Behördenmitglied und den Mitarbeitern möglich ist. D.h., der potenzielle Konfliktstoff zwischen politischen Gegebenheiten und sozialdienstlichen Einrichtungen wird interaktionell und nicht institutionell prozessiert. Es gehört dann zum Geschick des Sozialarbeiters, klientele und berufliche Interessen strategisch optimal zu vertreten, was nichts anderes heisst, als dass die politischen Prämissen bereits auf der Ebene des Sozialwesens (hier des Sozialdienstes) als Selektionskriterium eingeführt werden. Konkret bedeutet dies, dass sich das Team oder der/die Stellenleiter/-in vor der Artikulation von Forderungen überlegen, ob oder unter welchen Bedingungen sie dem zuständigen Behördenmitglied unter den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen zugemutet werden können und welche strategischen Hilfen dem politischen Akteur gegenüber geleistet werden müssen. Es ist keine Frage, dass eine solche Form von Prämissenübernahme des politischen Systems als Selbstzensur bezeichnet werden muss und daher auch die Innovationsmöglichkeiten des Sozialwesens beschränkt.

Von Seiten des politischen Systems lässt sich gewissermassen das Gegenstück zur oben dargelegten Strategie der Hilfsinstitution beobachten. Politische Akteure, die für die Belange des Sozialwesens

zuständig sind, können sich durch besonderes Interesse und Engagement für die Belange sozialdienstlicher Einrichtungen einsetzen. In diesem Fall verlagert sich der Widerspruch zwischen Sozialwesen und Politik in die lokale Behördenpolitik. Dies kann dazu führen, dass sich der politische Akteur in der Kollegialbehörde als Vertreter von „systemfremden Prämissen“ in eine Minderheitsposition manövriert und politisch marginalisiert wird. Je geringer das politische Durchsetzungsvermögen dieses Behördenvertreters ist, umso geringer wird dann auch das Prestige dieses Akteurs bei den Vertretern des Sozialwesens. Häufig ist dann zu beobachten, dass die Interessen des Sozialwesens strategisch über politisch gewichtigere Akteure vermittelt werden. Eine solche „Ausweichstrategie“ schwächt dann natürlich die Position des zuständigen politischen Vertreters noch mehr.

b) Interkommunale Kooperation: Für verschiedene Aufgaben im Sozialbereich schliessen sich Gemeinden nicht selten zu Zweckverbänden zusammen.⁴¹ Zweckverbände bilden faktisch vereinsähnliche Strukturen aus. Die „Vorstandsmitglieder“ sind – im Unterschied zu Vereinen – jedoch häufig delegierte politische Vertreter verschiedener Gemeindebehörden. Dadurch geraten soziale Institutionen in direkte politische Abhängigkeit. Man müsste annehmen, dass in solchen Konstellationen, die politischen Prämissen extrem stark die sozialen Institutionen prägen und den Handlungsspielraum der professionellen Mitarbeiter einschränken. Das ist aber eher die Ausnahme. Häufiger ist, dass die Vorstandsmitglieder als Gremium ihren potenziellen Einfluss auf die Institution nicht mobilisieren können, denn dazu sind der Konsens des Gremiums und die Motivation der Mitglieder zu gering. Die delegierten Gemeindevertreter/-innen sind in einer für sie fremden Situation und die Kommunikationschancen und -möglichkeiten sind zu gering, um ein kollektives Selbstverständnis zu erarbeiten. Die föderalistischen Rücksichtnahmen dämpfen ihrerseits allfällige individuelle extreme Einflussversuche gegenüber der Institution.⁴² Diese Situation verschafft der sozialen Einrichtung ein recht hohes Mass an fachlicher Unabhängigkeit, aber ebenso sehr ein recht konservatives, wenig innovationsfreudiges Gesamtumfeld. Die Institution muss in hohem Masse alle Entscheidungen differenziert vorstrukturieren und durch zeitintensive bilaterale Strategien mit den einzelnen Gemeindevertreter/-innen vorbereiten.

Auf Seiten der kommunalen Behördenvertreter/-innen werden nicht selten unklare Aufträge und Zuständigkeiten, fehlende Mitsprachemöglichkeiten, mangelnde Kostentransparenz und der Umstand, dass die Gemeinden letztlich die Kostenfolgen für Entscheide zu tragen haben, auf die sie kaum einen Einfluss ausüben konnten, als Probleme genannt (Ladner et al. 2000: 68).

⁴¹ Einen guten Überblick über die unterschiedlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit geben Ladner/Arn/Friederich/Steiner/Wichtermann (2000: 64ff.).

⁴² Es handelt sich um eine typisch segmentär-dezentralisierte Struktur (Geser 1983a: 31ff.).

c) Kantonale Sozialpolitik: Hilfseinrichtungen kantonaler oder auch grossstädtischer Verwaltungen sind in der Regel grösser als auf kommunaler Ebene und weisen ein höheres Mass an funktionaler Differenzierung auf. Unter diesen Bedingungen wird das grundsätzliche Spannungsfeld zwischen dem politischen System und dem Sozialwesen hier in eine bürokratische Strukturform transferiert. Die meisten Hilfsinstitutionen, die kantonalen Verwaltungen unterstehen, haben eine Stellenleiterin oder einen Stellenleiter, die – im Unterschied zu lokalen Sozialdiensten – nicht in erster Linie die Stelle nach aussen repräsentieren, sondern im eigentlichen Sinne eine Linienfunktion innehaben. Gleichzeitig stellt die Stellenleiterin das Scharnier zwischen dem politischen System und dem Sozialwesen dar. In ihrer Person und in ihrem Führungsstil manifestieren sich jetzt die Widersprüche zwischen den beiden Funktionssystemen. Ebenfalls im Unterschied zu kleinen, lokalen Sozialdiensten kann dieser Konflikt nicht mehr durch personelles und interaktives Geschick gelöst werden, sondern muss durch inner- und ausserorganisationelle strukturelle Massnahmen geplant und gesteuert werden. Die Stellenleiterin steht häufig zusätzlich spezialisierten Mitarbeitern gegenüber, die sich als Akteure des Sozialwesens definieren und ihre professionellen Ansprüche ungehindert, d.h. ohne politische Selbstzensur in der Institution, artikulieren. Es zeigen sich im Verhältnis zwischen Stellenleiterin und Mitarbeitern nun auch die zentralen Probleme, die immer auftreten, wenn Professionelle in bürokratischen Strukturen arbeiten (Blinkert 1976; Mäder/Nadai 2004). Die formale Rollenkompetenz der Stellenleiterin bedingt intern noch keine Durchsetzungsfähigkeit. Die Legitimation für interne Macht- oder Einflussansprüche muss auf professionelle Kompetenz, Erfahrung oder Prestige abgestützt sein.

Von Seiten des kantonalen Behördenvertreters wird in der Regel von der Stellenleiterin eine traditionelle bürokratische Führungsleistung erwartet. Departementchefs, die – aus welchen Gründen auch immer – dies nicht erwarten, müssen diese fehlende Führungsleistung durch zeitaufwändige und fachlich anspruchsvolle eigene Führungsleistung der Stelle gegenüber selber erbringen. Ein Regierungsrat hat – im Unterschied zu einem Gemeinderat – in seiner Funktion als Departementchef kantonaler Verwaltungen ein höheres Mass an Führungsleistungen zu erbringen, vor allem instrumenteller oder organisatorischer Art.

d) Nationale Sozialpolitik: Auf nationaler Ebene besteht – wesentlich ausgeprägter als in Kantonen und Gemeinden – ein ausdifferenziertes System der Interessenvermittlung zwischen den Bürger/-innen und dem politisch-administrativen System (Ladner 1991: 97f.). Die Verschiedenheiten zwischen den Akteuren dieses Interessenvermittlungssystems – den Parteien, Interessenverbänden und neuen sozialen Bewegungen – weisen hier die schärfsten Konturen auf. Dies prägt die Sozialpolitik massgeblich. Man kann sich gut vorstellen, dass sich die Positionen von neuen sozialen Bewegungen (z.B. der Frauenbewegung, Ökologiebewegung) oder Gewerkschaften und Arbeitgeber-

oder Gewerbeverbänden sehr unterscheiden. Das daraus resultierende Konfliktpotenzial hat zur Folge, dass sozialpolitische Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene in der Regel von *sehr aufwändigen Prozessen der Konsensbeschaffung* geprägt sind (Luhmann 1981a: 74).

Die hohe funktionale Ausdifferenzierung der Interessenvermittlung geht zudem mit einer *ausgeprägten Institutionalisierung und Formalisierung der Verfahren* einher (z.B. Vernehmlassungsverfahren). Dies garantiert zwar eine hohe Transparenz, hat aber den Nachteil, dass diese Vorgänge sehr aufwändig sind und entsprechend viel Zeit in Anspruch nehmen.

Ladner (1991) und Neidhardt (1986) kommen diesbezüglich beide zum Schluss, dass sich mit der Grösse des politischen Kontextes die Form der Interessenvermittlung und die Stellung der intermediären Organisationen wandeln. Auf kommunaler Ebene sei das System der intermediären Organisationen weniger stark ausgebildet und kaum ausdifferenziert. Der Bedarf nach organisationaler Vermittlung sei verständlicherweise geringer. Den Bürgerinnen und Bürgern stehe eher die Möglichkeit offen, direkt ins politische System einzugreifen. Je komplexer und unübersichtlicher die Verhältnisse in einer Gemeinde werden, desto notwendiger würden vermittelnde Organisationen und Gruppierungen. In grossen Gemeinden und in den Städten gleiche das Interessenvermittlungssystem in vielem demjenigen auf nationaler Ebene (Ladner 1991: 101f.). Neidhart (1986: 34) stellt diesbezüglich auch fest, je kleiner der Kontext sei, desto geringer seien die funktionalen Erfordernisse nach intermediären, zwischen dem Einzelnen und dem Staat vermittelnden Organisationen. In überschaubaren Verhältnissen vermag sich der Entscheidungsberechtigte selbst ein Bild von den Problemlagen und Interessen zu machen und hat selbst Möglichkeiten, am politischen Entscheidungsverfahren teilzunehmen. Diese geringe funktionale Ausdifferenzierung der Interessenvermittlung sei verbunden mit einer geringen Institutionalisierung und Formalisierung der Verfahren. Dies habe zwar den Vorteil, dass manche Probleme schneller und billiger gelöst werden, berge aber den Nachteil in sich, dass die Verfahren oft weniger transparent, kaum nachkontrollierbar und damit in demokratischer Hinsicht defizitär wären (Neidhart 1986: 35).

4.6 Versorgungssteuerung

Wie jedes professionelle Handeln folgen auch Helfen und die Organisation Sozialer Hilfe grundsätzlich einer Dynamik arbeitsteiliger Differenzierung resp. einer Spezialisierungsdynamik. Vergleichbar mit jeder anderen Form professionellen Handelns sind mit geringer und hoher Spezialisierung jeweils spezifische Vor- und Nachteile verbunden.⁴³ Ähnlich wie im Fall von Zentralisierung

⁴³ Geser (1983b) hat in seinem Aufsatz „Grundrisse einer allgemeinen (aber praxisnahen) soziologischen Theorie des

und Dezentralisierung verfügen segmentäre und arbeitsteilige Differenzierung über komplementäre Leistungskapazitäten und im Einzelfall bleibt segmentäre Differenzierung auch im Kontext hoher Spezialisierung als Steuerungs- und Planungsoption grundsätzlich erhalten. In der Praxis der Versorgungssteuerung im Sozialbereich wird dieses Spannungsfeld mit *Polyvalenz* versus *Spezialisierung* beschrieben und diskutiert (Kühn 1980: 100f.).

Die spezifischen *Merkmale von segmentärer resp. komplementärer Differenzierung* lassen sich wie folgt beschreiben:

- Das Prinzip der *segmentären Differenzierung* bedeutet, dass Subsysteme die gesamten Produktionsleistungen autonom erbringen. In jedem einzelnen Subsystem – z.B. einer Hilfsorganisation – ist der Produktionsprozess vollständig abgebildet. Dabei sind die Subeinheiten durch keinerlei Beziehungen der Komplementarität resp. der gegenseitigen Ergänzung untereinander verbunden (Geser 1983a: 13). Sie sind ähnliche, nebeneinander existierende Einheiten mit ähnlichen oder gleichen Aufgaben. Der Vorteil segmentärer Differenzierung liegt insbesondere darin, dass prinzipiell alle Leistungen jederzeit und an jedem Ort verfügbar sind, weil die Subeinheiten Träger des gesamten Leistungsspektrums sind. Andererseits ist für segmentäre Differenzierung charakteristisch, dass sie auf eher geringe Komplexität ausgelegt ist und nur einen relativ geringen Professionalisierungsgrad zulässt.
- Im Fall von *arbeitsteiliger, komplementärer Differenzierung* erbringen die Subeinheiten nur ganz spezifische Teilleistungen von Produkten (Geser 1983a: 13). Die einzelnen Teilbereiche sind durch hohe Autonomie gekennzeichnet und die Spezialisierung gewährleistet, so dass Binnendifferenzierungsprozesse der Subeinheiten weiter voranschreiten können. Diese Prozesse schaffen ein grosses Potenzial an aufgabenbezogener Kompetenz, d.h. eine Anhäufung von Wissen und Erfahrungen, die institutionell verortet werden können. Dazu kommt, dass mit Spezialisierungsprozessen im Vergleich zum Prinzip segmentärer Differenzierung sehr häufig Effizienzsteigerungen möglich sind. Ein zentrales Problem ist die Verselbstständigung der spezialisierten Aufgabenbereiche, deren Entwicklung sich in erster Linie entlang von internen Prozessen vollzieht und sich erst sekundär an externen Bedarfsfragen orientiert (Bronke/Wenzel 1980: 126).

Die Entwicklungen im Sozialwesen zeichnen sich – wie bei den übrigen Funktionssystemen auch – in erster Linie durch eine fortschreitende Spezialisierungsdynamik aus. Diese Entwicklungen wurden und werden von verschiedensten Autoren immer wieder kritisiert.

Helfens“ verschiedene Vor- und Nachteile unterschiedlicher Spezialisierungsgrade des Helfens sehr anschaulich beschrieben.

Spezialisierungsdynamik

Im Rahmen der Diskussion zur Neuorganisation sozialer Dienste in Deutschland wurde schon anfangs der Achtzigerjahre massive Kritik an den hoch spezialisierten Versorgungsstrukturen sozialer Dienste geäußert. Bronke/Wenzel (1980: 125f.) weisen darauf hin, dass die Aufteilung der sozialen Dienste auf unterschiedliche Organisationseinheiten den schwerwiegendsten Kritikpunkt an der bisherigen Organisation bildet. Sie führen einige besonders problematische Aspekte aus:

- „Die an den Erscheinungsformen der sozialen Probleme ansetzenden und nach Sachgebieten organisierten sozialen Dienste zergliedern die komplexen Strukturen der sozialen Probleme in ‚Fälle‘, deren Äusserungsformen isoliert in den einzelnen Ressorts ‚bearbeitet‘ werden. Damit wird die gesellschaftliche Verursachung des Problems – einmal mehr – ausgeblendet, der Klient erscheint als Symptombündel, wobei die Zuständigkeit eines Amtes (Sachgebietes) für ein einzelnes Symptom gleichzeitig dazu führt, dass andere Symptome vernachlässigt und ihre Verstärkung in Kauf genommen werden. Eine ... umfassende Hilfe wird nicht geleistet. Doch diese isolierte Sichtweise komplexer Probleme wird von der Wirklichkeit der sozialen Dienste immer wieder ‚eingeholt‘: Die Problematik der ‚Fälle‘ übersteigt regelmässig das einzelne Sachgebiet und führt zur Bearbeitung des ‚Falles‘ quer durch verschiedene Sachgebiete, Abteilungen und Ämter, was eine Vielzahl von Kommunikations-, Kooperations- und Kompetenzproblemen aufwirft.
- Die durch die Überschneidungen bedingte Doppel- bzw. Mehrfachzuständigkeit wird ... zunächst wegen ihrer Ineffektivität, d. h. wegen des ‚unnötigen‘ Personalaufwandes kritisiert. Gleichzeitig ergibt sich auch ein sozialpädagogisches Problem: der Klient wird von mehreren Sozialarbeitern – u. U. mit sich widersprechenden Zielen und Methoden – ‚therapiert‘. Die Mehrzahl von Bezugspersonen kann die Entwicklung einer einzelnen Vertrauensbeziehung beeinträchtigen oder völlig verhindern. Entsprechend der Mehrfachzuständigkeit kann es auch wegen der starr festgelegten Ämterkompetenz eine Nicht-Zuständigkeit bei neu auftretenden Problemfeldern geben.“
- Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass die zersplitterte Organisation der sozialen Dienste auch unmittelbar für den *Klienten* Auswirkungen hat. Eine derartige Organisation sei für den Klienten nicht einsichtig und unüberschaubar. Diese mangelnde Transparenz der Behördenstruktur führe in Verbindung mit der Aufsplitterung der Kompetenzen dazu, dass der Klient stets von neuem an andere Stellen in anderen Verwaltungsressorts verwiesen werde. Hinzu komme, dass die Betreuung durch einzelne Verwaltungsstellen („Sonderbetreuung“) die Gefahr der Stigmatisierung mit sich bringe und schliesslich müsse noch festgehalten werden, dass die

an bürokratischen Arbeitserfordernissen orientierte, von aussen unüberschaubare Ressortgliederung einer kollektiven Partizipation der Klienten entgegenstehe, denn diese sei nur dann möglich, wenn Gruppen von Klienten gemeinsame Interessen mit oder gegenüber einem identischen Ansprechpartner verfolgen könnten. Die bisherige Ressortgliederung habe aber die tatsächliche und rechtliche Vereinzelung des Klienten gegenüber einer Vielzahl von Institutionen zur Folge und erschwere so die Erkenntnis gemeinsamer Betroffenheit als Grundlage gemeinsamen Handelns.

In jüngster Zeit hat sich die Kritik an den hoch spezialisierten Strukturen im Sozialbereich wieder verstärkt. Hinte (1999: 42f.) kommt beispielsweise zum Schluss, dass die in den Sechzigerjahren vorherrschenden Organisationsstrukturen der kommunalen Sozialverwaltungen in Deutschland sich in ihren Grundzügen fast unverändert seit Anfang dieses Jahrhunderts erhalten hätten. Stichworte wie Linien-Hierarchie, ausdifferenzierter Kontrollapparat von oben nach unten, vertikale Kommunikations- und Informationsstränge und klar umrissene und separierte Zuständigkeitsbereiche seien die prägenden Strukturmerkmale. Auch Stocker (2000: 27) weist im Fall der Schweiz auf Probleme der Spezialisierung hin: „Das Sozialwesen ist in seiner strukturellen Ausgestaltung unübersichtlich, bunt, differenziert und in unzählige Teilaufgaben gegliedert. Die starke Ausdifferenzierung im Sozialwesen ist historisch erklärbar, dennoch wurde dieser Trend durch die Entwicklungsjahre zwischen 1970 und 1990 verstärkt. ... Die Frage allerdings bleibt: Wer steuert?“

Aus dieser Kritik lassen sich insbesondere zwei Probleme ablesen:

1. Das erste Problem bezieht sich darauf, dass hoch spezialisierte Organisationen und Leistungsbereiche sozialpolitisch kaum mehr steuerbar sind resp. ihre Entwicklung zunehmend auf selbstreferentiellen Entwicklungsprozessen aufbaut, denn die hohe Spezialisierung führt dazu, dass Entwicklungsprozesse nur noch organisationsintern gesteuert werden können.
2. Das zweite Problem ist, dass die Spezialisierungsdynamik zur Zentralisierung von Hilfseinrichtungen führt und damit Zugänglichkeitsprobleme erzeugt werden, da hoch spezialisierte Hilfsleistungen nur noch regional oder gar überregional angeboten werden können.

Polyvalente, segmentäre Versorgungskonzepte

Die beiden oben erwähnten Probleme sind in jüngster Zeit häufig Anlass für Reorganisationsprozesse, die das Prinzip der segmentären Differenzierung wieder stärker gewichten. Typische Beispiele für diese neuen Entwicklungen kommen in der Umsetzung von *sozialräumlichen Versorgungskonzepten* zum Ausdruck, wie sie von Hinte (1999) vertreten werden.

Auch in der Stadt Zürich haben sehr markante strukturelle Veränderungen in diese Richtung stattgefunden, die eine breite Diskussion ausgelöst haben. In Zürich wurden schwierig steuerbare spezialisierte Organisationen aufgelöst und im Sinn des sozialräumlichen Konzeptes auf Quartiere ausgerichtet. Beide oben erwähnten Problemstellungen haben bei der Reorganisation eine bedeutsame Rolle gespielt, sowohl die Problematik der Steuerbarkeit wie auch die Zugänglichkeit im unmittelbaren Lebensumfeld der Betroffenen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über einige zentrale Grundsätze der Reorganisation des Sozialdepartements der Stadt Zürich als Beispiel für die Umsetzung eines primär segmentären Versorgungsprinzips.

Abb. 18: Merkmale der strategischen Neuausrichtung des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Hintergrund	Haltung Sozialdepartement Zürich
Die funktional-institutionelle Struktur des Sozialwesens hat eine kritische Grösse und Komplexität erreicht, die für den einzelnen Anspruchsberechtigten kaum transparent und auch psychologisch immer schwerer zugänglich wird.	Die öffentliche Hand muss von Gesetzes wegen eine umfassende soziale Grundversorgung anbieten, die einfach zugänglich ist.
Die Ausgestaltung des Sozialwesens in immer mehr spezialisierte «Produktlinien» frisst Ressourcen für die Infrastruktur und bindet Energien in die Abgrenzung und in die Koordination. Das Marketing konzentriert sich auf die Spezialität und die besondere Situation.	Die öffentliche Hand muss durchgängige verständliche Dienstleistungslinien anbieten. Vom ersten Kontakt bis zur Problemlösung muss eine möglichst kontinuierliche Betreuung und Begleitung sichergestellt sein (Case Management).
Die Ausgestaltung der Hilfen ist heute üblicherweise zielgruppenspezifisch; sie differenziert nach Alter, Geschlecht, Nationalität, aber auch nach Problembezeichnung (Arbeitslosigkeit), nach Zielvorstellung (Wohnberatung) und nach Dienstleistungsetikett (Beratung, Informationsstelle, Koordinationsstelle, Arbeitsvermittlung).	Die öffentliche Hand muss für alle Anlaufstelle und für jede Problemstellung (Polyvalenz) Wegweiser sein und für jedes Ziel den kürzesten Weg kennen; sie soll aber subsidiär die privaten spezialisierten Träger und die gesellschaftlichen Ressourcen einbeziehen. Ressourcen und Sozialraumorientierung verlangen einen fachlich methodischen Prozess, der von A nach Z führt, ein verbindliches Case Management.

Quelle: Stocker 2003, Seite 36 und 37

Aus der Abbildung geht insbesondere das Anliegen einer Verbesserung der Zugänglichkeit hervor und Stocker (2001: 19f.) stellt diesbezüglich fest: „Nach aktuellen Erkenntnissen der Verwaltungslehre soll die Arbeit weniger in sach- und fachbezogene Funktionen gegliedert werden, sondern vielmehr in einer effizienten, projekt-, produkt- und dienstleistungsbezogenen Aufgabenerfüllung bestehen. Die Kompetenzen und die Funktionen werden so gebündelt, dass Doppelspurigkeiten und Schnittstellen weitgehend vermieden und den Bürgerinnen und Bürgern einfache Verfahren mit möglichst nur einer Ansprechstelle geboten werden können. ... Durch die Ausrichtung auf die Prozesse und die Aufhebung der funktionalen Gliederung bei den ambulanten Leistungen können für die Klientinnen und Klienten Schnittstellen abgebaut und ihre Anliegen wesentlich schneller bear-

beitet werden. Beratungs- und Betreuungsleistungen sollen früher – und damit wirkungsvoller – eingesetzt und auf den Ressourcen der Menschen aufgebaut werden. Die Abgrenzung zwischen verschiedenen Leistungsanbieterinnen und -anbietern innerhalb des Sozialdepartements wird kleiner, und die Triage zu anderen Stellen erfolgt für die Klientinnen und Klienten sofort nach Kontaktaufnahme. Damit lässt sich eine nachträgliche und weitaus kostenintensivere Behebung einer Desintegration vermeiden.“

Am Beispiel der Stadt Zürich lässt sich allerdings auch zeigen, dass eine konsequente sozialräumliche Versorgung in einem hoch entwickelten urbanen Kontext nur beschränkt möglich ist. Die Komplexität der Angebote wie z.B. Vormundschaftspflege, Kinderschutz oder Arbeitsintegration ist derart hoch, dass sie von polyvalenten Stellen nur zum Teil gewährleistet werden können. Daher kann man beobachten, dass die aufgabenbezogene Spezialisierung strukturell wieder integriert wird und zwar in der Form von Kompetenzzentren, welche die frühere Spezialisierung zum Teil rekonstruieren (Stocker 2001: 24).

Diese Entwicklungen in Richtung segmentärer Differenzierung sind aktuell für verschiedene weitere Teilbereiche des Sozialwesens typisch, allerdings häufig partikulär und nur selten auf eine Gesamtorganisation ausgerichtet wie in der Stadt Zürich. Beispiele dafür sind die sozialpsychiatrische Versorgung, wo hoch spezialisierte Einrichtungen vermehrt zu polyvalenteren und besser zugänglichen Hilfsformen und Einrichtungen umgebaut werden, z.B. durch die Schliessung von spezialisierten Abteilungen in Kliniken zugunsten von kleinen dezentral betreuten Wohneinheiten. Weitere Beispiele sind die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ (IIZ-Koordinationsgruppe 2004), wo die Institutionen der Sozialhilfe, Arbeitsvermittlung und Invalidenversicherung stärker zusammenarbeiten oder die Jugendhilfe, wo in rasantem Tempo dezentrale Schulsozialarbeitsstellen aufgebaut werden (Müller 2004). Die Entwicklungen im Bereich des Case Managements stellen einen weiteren Versuch dar, die Problematik von Spezialisierung zu bewältigen.

Wenn man diese Entwicklungen gesamthaft überblickt, lässt sich ein ständiges Pendeln zwischen beiden Differenzierungsformen feststellen mit dem Ziel, die jeweiligen Nachteile der einen resp. der anderen Differenzierungsform zu kompensieren.

5. Untersuchung zur Sozialpolitik in der Zentralschweiz

Ziel dieses Kapitels ist es, am Beispiel der sechs Kantone der Zentralschweiz das im letzten Kapitel entwickelte Konzept des sozialpolitischen Monitorings empirisch umzusetzen und die Ergebnisse dieser Pilotuntersuchung unter dem Gesichtspunkt theoriegeleiteter Generalisierungen von sozialpolitischen Steuerungs- und Entwicklungsprozessen des Sozialwesens und des Informationsgehaltes für die Praxis zu präsentieren.

5.1 Untersuchungsanlage

5.1.1 Durchgeführte Erhebungen

Die Datengrundlage dieser Untersuchung bilden schriftliche und mündliche Erhebungen der sozialpolitischen Aktivitäten⁴⁴ aller sechs Kantone der Zentralschweiz in den Jahren 2001 und 2002.

Im Rahmen von zwei Erhebungswellen wurden die Kantone befragt,

- bei welchen sozialpolitischen *Themen und Problemen* sie in den beiden Erhebungsjahren aktiv waren und
- in welcher *Form* resp. mit welchem *Instrument*⁴⁵ sie in den jeweiligen Problembereichen ihre Steuerungsaktivitäten durchgeführt haben.

Die Erhebungen setzten sich aus einer schriftlichen und mündlichen Befragung zusammen. Im Rahmen der beiden schriftlichen Umfragen wurden die sozialpolitischen Steuerungsaktivitäten der Kantone inventarisiert. Die Interviews mit den zuständigen Regierungsrät/-innen resp. den Leiter/-innen der kantonalen Sozialämter hatten zum Ziel, die kantonalen sozialpolitischen Besonderheiten und Rahmenbedingungen zu untersuchen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zeitpunkte der Erhebungen.

⁴⁴ Bei den sozialpolitischen Aktivitäten handelt es sich um die Themen, Projekte oder Aufgaben, mit denen sich die kantonalen Sozialämter befasst haben.

⁴⁵ Wir verwenden die Begriffe „Steuerungsinstrument“ (vgl. Kapitel 4) und „Steuerungsform“ gleichbedeutend.

Abb. 19: Befragungszeiträume der schriftlichen und mündlichen Erhebungen

1. Erhebungswelle 2002		
Kantone	Zeitraum der schriftlichen Erhebungen	Zeitraum der mündlichen Erhebungen
LU	März-April 2002	Juli 2002
NW	März-April 2002	Juli 2002
OW	März-April 2002	Juli 2002
UR	März-April 2002	Juni 2002
SZ	März-April 2002	Juni 2002
ZG	März-April 2002	Juni 2002

2. Erhebungswelle 2003		
Kantone	Zeitraum der schriftlichen Erhebungen	Zeitraum der mündlichen Erhebungen
LU	Mai-Juni 2003	August 2003
NW	Mai-Juni 2003	Juli 2003
OW	Mai-Juni 2003	August 2003
UR	Mai-Juni 2003	August 2003
SZ	Mai-Juni 2003	Juni 2003
ZG	Mai-Juni 2003	August 2003

Wie die Tabelle zeigt, haben alle sechs Kantone an beiden Befragungswellen teilgenommen.⁴⁶

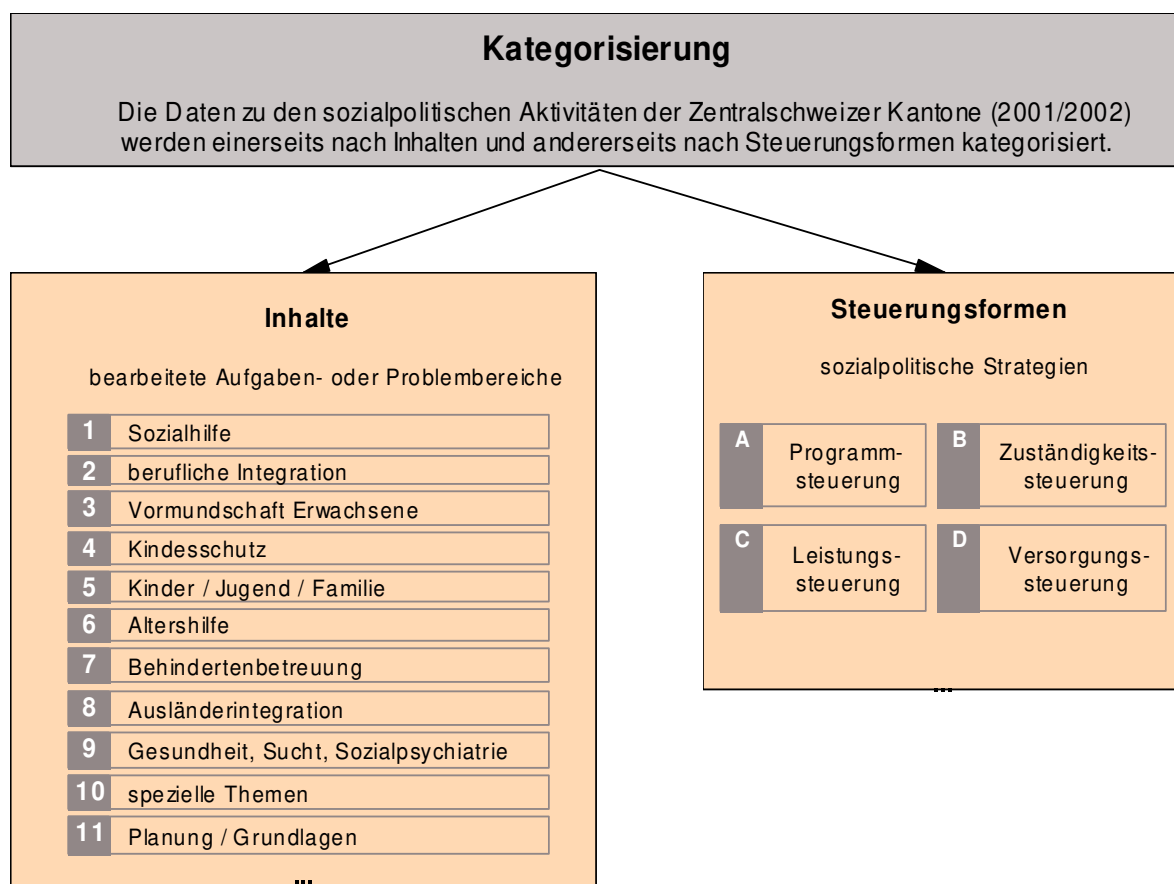
5.1.2 Vorgehen bei der Auswertung der Daten

In diesem Abschnitt zeigen wir, wie die 2001 und 2002 erfassten sozialpolitischen Aktivitäten der sechs Zentralschweizer Kantone ausgewertet wurden. Im ersten Arbeitsschritt wurden die erfassten sozialpolitischen Aktivitäten kategorisiert. Dabei haben wir zwischen *Inhalten* und *Steuerungsformen* kantonaler Sozialpolitik unterschieden, wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht.

Die Inhalte sozialpolitischer Steuerung beziehen sich auf die funktionalen Aspekte sozialpolitischer Steuerung – d.h. auf die bearbeiteten Aufgaben- und Problembereiche – und die Steuerungsformen auf die strukturellen Aspekte, d.h. die Form der sozialpolitischen Strategien.

⁴⁶ Der Aufwand für die schriftliche und mündliche Befragung je Kanton betrug ca. 3 Stunden. Die Durchführung dieser Form von sozialpolitischem Monitoring ist daher sowohl zeitlich wie auch finanziell wenig aufwändig.

Abb. 20: Vorgehen bei der Kategorisierung



Die **Inhalte** sozialpolitischer Aktivitäten geben Auskunft darüber, in welchen Problem- oder Aufgabenbereichen die Kantone im Untersuchungszeitraum aktiv waren. Im Rahmen eines derartigen inhaltlichen sozialpolitischen Monitorings kann beispielsweise im Jahresvergleich aufgezeigt werden, wie sich die inhaltlichen Aktivitäten im Zeitablauf verschoben, welche neuen Probleme aufgenommen und welche früheren Themen weitergeführt wurden oder nicht mehr Gegenstand aktueller kantonaler Sozialpolitik sind. Auf einer generelleren Ebene kann ein derartiges inhaltliches Inventar zeigen, auf welche gesellschaftlichen Entwicklungen – namentlich auf welche Sozialen Probleme – das politische System in welchem Ausmass und mit welchen inhaltlichen sozialpolitischen Massnahmen reagiert.

Die folgende Tabelle stellt das Raster vor, mit dem die Inhalte der sozialpolitischen Aktivitäten kategorisiert wurden.

Abb. 21: Kategorisierung⁴⁷ der Inhalte sozialpolitischer Aktivitäten

Nr.	Kategorien	Beschreibung
1	Sozialhilfe und bedarfsabhängige Leistungen	finanzielle und persönliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Mutterschaftsbeihilfe usw.
2	berufliche Integration	Beschäftigungsprogramme, Massnahmen/Programme zur Integration von Ausgesteuerten
3	Vormundschaft Erwachsene	Vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene
4	Kinderschutz	Vormundschaftliche Massnahmen für Kinder und Jugendliche (z.B. Erziehungsbeistandschaften)
5	Kinder / Jugend / Familie	Familienexterne Kinderbetreuung, Jugendarbeit, Kinder- und Jugendberatung, Erziehungs- und Familienberatung
6	Altershilfe	Ambulante, halbstationäre und stationäre Altershilfe
7	Behindertenhilfe	Beratung behinderter Menschen, Werkstätten und Heime, soziokulturelle Angebote (z.B. Freizeitgestaltung)
8	Ausländerintegration	Integrationsmassnahmen, Beratung und Betreuung von Asyl Suchenden und Flüchtlingen
9	Gesundheit, Sucht, Sozialpsychiatrie	Gesundheitsförderung, Aidshilfe, Suchttherapien, sozialpsychiatrische Betreuung, niederschwellige Drogenhilfe
10	spezielle Themen	z.B. Opferhilfe, Förderung der Selbsthilfe
11	Planung / Grundlagen	Informationsmanagement, Planungsfragen, Grundlagen für Steuerung und Planung

Zu den Kernaufgaben des Sozialwesens gehört die *finanzielle und persönliche Sozialhilfe*. Sie wird im Wesentlichen durch die kantonalen Sozialhilfegesetze geregelt, welche finanzielle Unterstützung und persönliche Beratung gleichstellen (Bollier 1995: 234). Die persönliche Beratung umfasst Gespräche bei persönlichen Problemen, Informationen über Angebote, Budget- und Rechtsberatung, die Vermittlung an andere Fachstellen usw. Die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe wird in der Regel von kommunalen oder regionalen Sozialdiensten geleistet. Diese gewähren oder vermitteln zudem weitere bedarfsabhängige Leistungen wie z.B. Mutterschaftsbeihilfe, Alimentenbevorschussung, Arbeitslosenhilfe oder Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (Bundesamt für Statistik 2004a).

Im Zuge der Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt gewinnt auch die *berufliche Integration von Arbeitslosen* und von langzeitarbeitslosen Sozialhilfebezüger/-innen oder Ausgesteuerten eine zunehmende Bedeutung. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten allerdings nur sozialpolitische Aktivitäten erfasst werden, die sich auf die soziale und berufliche Integration von Sozialhilfebezüger/-innen und von Ausgesteuerten beziehen. Alle übrigen arbeitsmarktlichen Massnahmen, bei denen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund steht, konnten bei den hier befragten kantonalen Sozialämtern nicht erfasst werden, da diese Massnahmen den kantonalen Ämtern

⁴⁷ Die Kategorisierung lehnt sich u. a. an die Auflistung von Fluder/StremLOW (1999: 41) und an Brack (2002: 36f.) an.

für Wirtschaft und Arbeit angegliedert sind. Diese müssten bei einem zukünftigen Monitoring ebenso erfasst werden.

Die *Vormundschafspflege* – der Kindes- und Erwachsenenschutz – kann ebenfalls als Kernaufgabe des kommunalen Sozialwesens bezeichnet werden (Fluder/Stremlow 1999: 40). In den meisten Kantonen sind die vormundschaftlichen Organe auf Gemeindeebene organisiert und die Kantone haben diesbezüglich Aufsichtspflichten (Häfeli 1998). In der Schweiz werden jährlich rund 18'500 neue vormundschaftliche Massnahmen angeordnet und etwa gleich viele aufgehoben. Davon werden ca. 10'000 neue Massnahmen für Erwachsene und ca. 8'500 für Kinder und Jugendliche errichtet. Ende 1999 lag der Gesamtbestand bei rund 84'000 Massnahmen (*Zeitschrift für Vormundschafswesen* 3/2001: 201ff.).

Der *Familie* werden in jüngster Zeit vermehrt sozialpolitische Aufmerksamkeit und Aktivitäten gewidmet. Familienpolitik ist insbesondere zu einem Problem des Sozialstaates geworden, weil Familien überdurchschnittlich von Einkommenschwäche und Armut betroffen sind. Dazu kommt, dass die heutigen familienpolitischen Leistungen zersplittert sind und oft nicht den gewünschten Effekt entfalten (Bauer/Strub/Stutz 2004). Zudem zieht die gestiegene Erwerbstätigkeit von Müttern einen erhöhten Bedarf an familienexterner Kinderbetreuung nach sich. In unserer Untersuchung wurden in diesem Aufgabenbereich u. a. familienexterne Kinderbetreuung, Jugendarbeit, Kinder-, Jugend-, Erziehungs- oder Familienberatung erfasst.

Altershilfe, Behindertenbetreuung, Suchthilfe, Gesundheitsförderung oder die sozialpsychiatrische Versorgung sind Aufgabenbereiche, die an der Schnittstelle des Sozialwesens zum Gesundheitswesen liegen. Im Rahmen unserer Erhebungen haben wir die Altershilfe, die Behindertenbetreuung und Gesundheit im weiteren Sinn als eigenständige Aufgabenbereiche unterschieden. In allen drei Bereichen existieren ambulante Angebote (z.B. die Beratungsstellen der Pro Senectute, der Pro Infirmis oder der Aidshilfe), halbstationäre (z.B. Tagesheime) und stationäre Versorgung wie Alters- und Pflegeheime, Wohnheime für Behinderte oder stationäre psychiatrische Betreuung, in denen Leistungen des Sozialwesens erbracht werden.

Migrationsfragen sind in jüngster Zeit oft auf der politischen Agenda zu finden. Dies gilt insbesondere für den Asylbereich. Viele Institutionen des Sozialbereichs engagieren sich in diesem Problemereich und wir haben ihn daher in unserer Untersuchung als eigenständigen Aufgabenbereich aufgenommen.

Dem Bereich „*spezielle Themen*“ haben wir sozialpolitische Aktivitäten zugeordnet, die in keine der oben beschriebenen Kategorien passten, z.B. Selbsthilfe oder Opferhilfe, und die Kategorie „Planung/Grundlagen“ macht darauf aufmerksam, dass jede politische Einheit, sei es eine Gemeinde,

ein Kanton oder der Bund auch grundsätzliche Planungsaktivitäten wahrnehmen muss. Dazu gehört beispielsweise auch das Informationsmanagement, die Evaluation getroffener Massnahmen usw.

Die Erfassung der sozialpolitischen **Steuerungsformen** stellt die strukturellen Aspekte kantonaler Sozialpolitik dar. Die Analyse der Steuerungsformen gibt Hinweise auf die sozialpolitischen Strategien für die strukturelle Gestaltung und die Entwicklungsmöglichkeiten des Sozialwesens, seine Chancen und Grenzen. In unserer Untersuchung wurden die sozialpolitischen Aktivitäten nach dem bereits vorgestellten Konzept der vier Steuerungsformen kategorisiert, das in der folgenden Abbildung als Teil des Gesamtkonzeptes „Sozialmonitoring“ dargestellt wird.

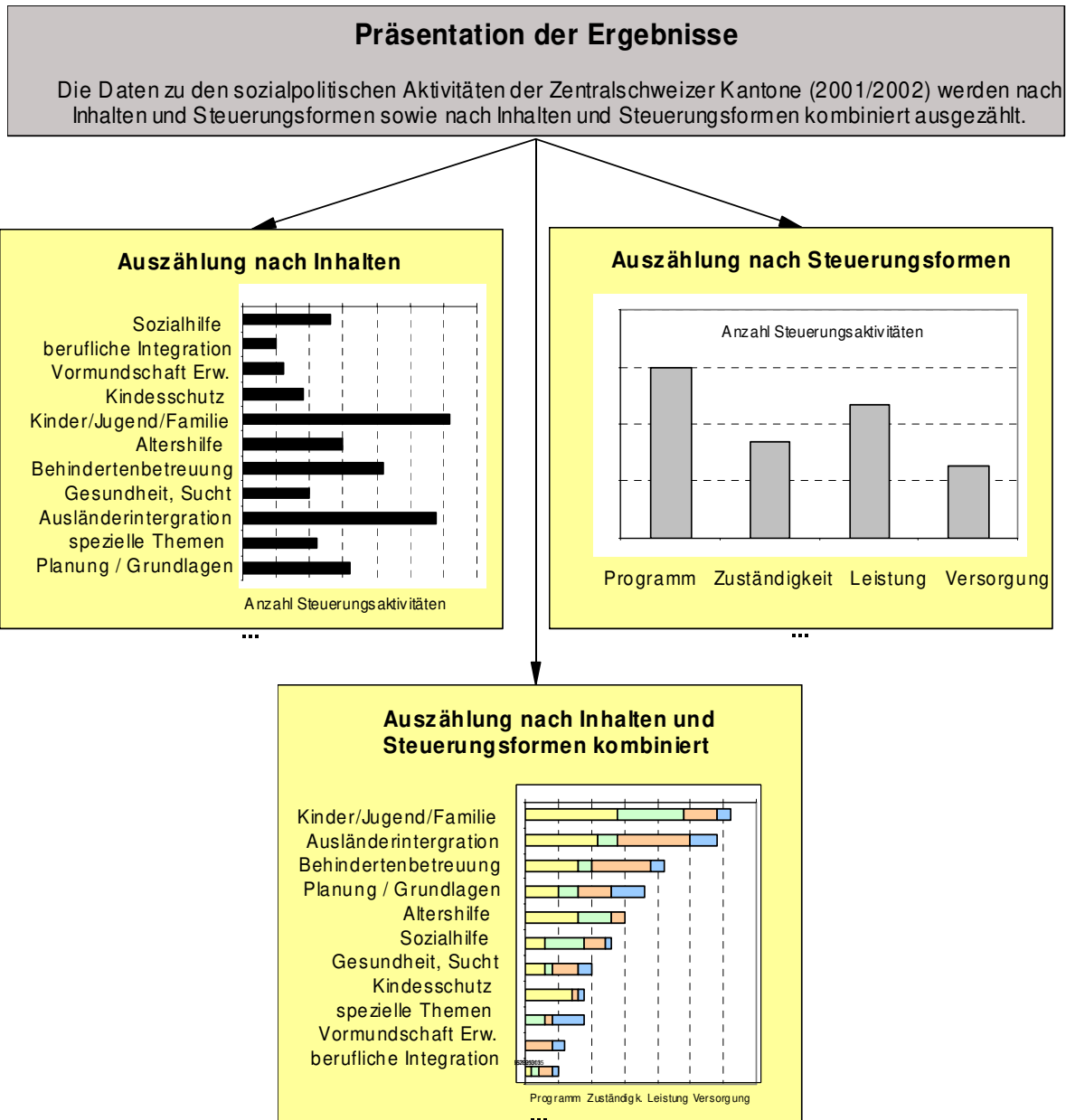
Abb. 22: Die vier sozialpolitischen Steuerungsformen als Teil des Sozialmonitoringkonzeptes



Somit sind Programm-, Zuständigkeits-, Leistungs- und Versorgungssteuerung die vier Steuerungsformen resp. Strategien, anhand deren die sozialpolitischen Aktivitäten der Zentralschweizer Kantone kategorisiert wurden.

Im zweiten Arbeitsschritt wurden die sozialpolitischen Aktivitäten nach Inhalten und Steuerungsformen ausgewertet. Wie die anschliessenden Ergebnisse zeigen werden, gibt die Analyse nach Inhalten darüber Auskunft, mit welchen Sozialen Problemen und Aufgaben sich die Kantone im Beobachtungszeitraum häufiger resp. weniger häufig beschäftigt haben und welche kantonalen Besonderheiten sich diesbezüglich ausmachen lassen. Die Auswertungen nach Steuerungsformen zeigen, welches Instrumentarium die Kantone wie häufig verwendet haben, um die Aufgaben im Sozialbereich zu steuern.

Abb. 23: Ergebnispräsentation



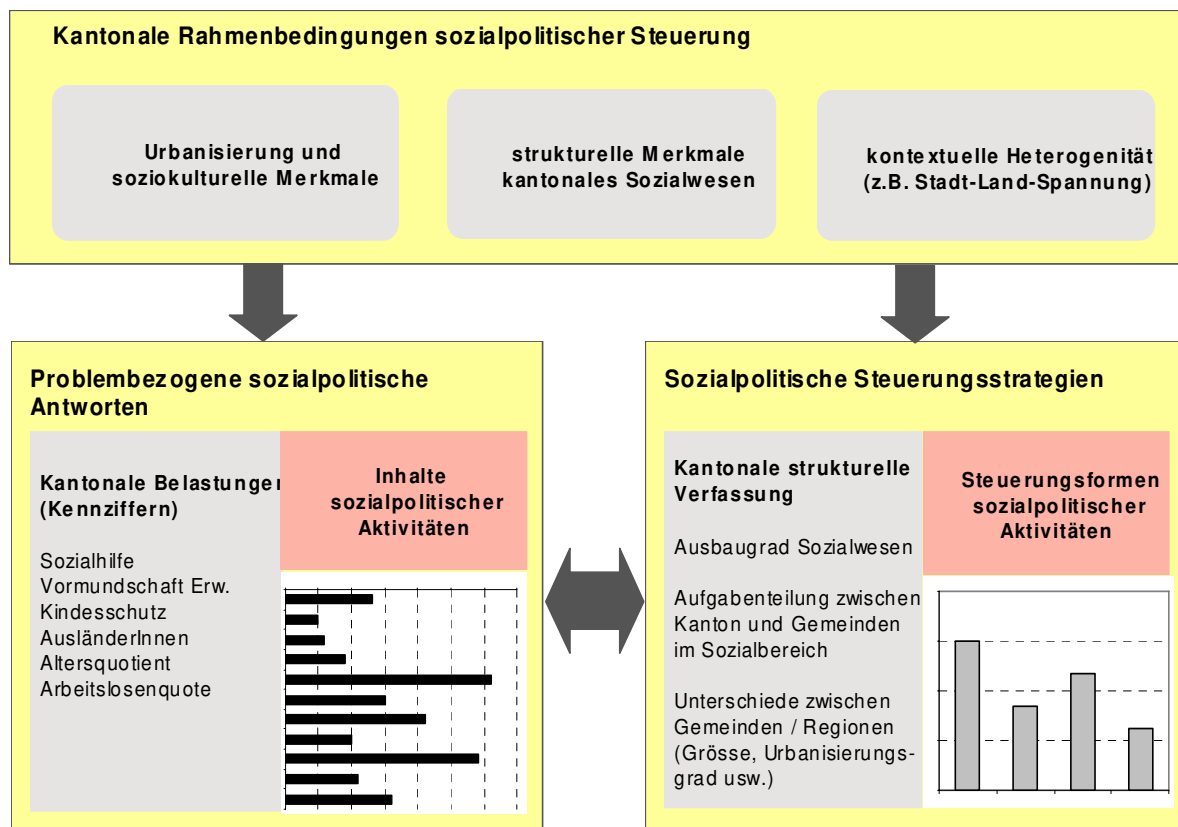
Da zu erwarten ist, dass die gewählten sozialpolitischen Steuerungsformen durch die Struktur der einzelnen Aufgaben mitbedingt sind – ob es sich beispielsweise um einen Aufgabenbereich mit hoch spezialisierten Hilfsangeboten handelt oder um Aufgaben, die vor allem lokal erbracht werden – wurde die Auszählung der Steuerungsformen auch für die einzelnen Aufgabenbereiche vorgenommen.

5.2 Die Sozialpolitik in den sechs Kantonen der Zentralschweiz

Im Folgenden werden für jeden Kanton der Zentralschweiz die Besonderheiten der sozialpolitischen Aktivitäten im Beobachtungszeitraum 2001/02 dargestellt, und zwar hinsichtlich der inhaltlichen Probleme und Aufgaben, mit denen sich die Kantone befassen haben, sowie der Strategien oder Formen, mit denen die kantonalen Instanzen die sozialpolitische Steuerung wahrgenommen haben.

Für die Interpretation dieser Ergebnisse gehen wir davon aus, dass sowohl die Probleme, die von den politischen Akteuren aufgegriffen werden, wie auch die Wahl der Steuerungsstrategien das Resultat vielschichtiger Bedingungen und Zusammenhänge sind. Wir können diese im Folgenden nicht im Detail untersuchen, aber die nächste Abbildung illustriert, wie sich diese Komplexität darstellen könnte.

Abb. 24: Interpretationsschema: Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren



Wir gehen davon aus, dass die Themen und Inhalte sozialpolitischer Aktivitäten eines Kantons in Beziehung zu den realen kantonalen Belastungen im Sozialbereich stehen, allerdings nicht in Form kausaler Zusammenhänge, sondern eher in Form eines generellen Umfeldes mit vielschichtigen Beeinflussungsprozessen. Einerseits sind die inhaltlichen sozialpolitischen Aktivitäten Ausdruck von

soziokulturellen Merkmalen und des Urbanisierungsgrads⁴⁸ eines Kantons, andererseits werden sie auch von den Strukturen und Rahmenbedingungen des kantonalen Sozialwesens (z.B. Ausbaugrad, Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, Entwicklungsunterschiede zwischen den Gemeinden) beeinflusst.

Ähnlich komplex sind die Zusammenhänge bei den sozialpolitischen Strategien resp. den Steuerungsformen. Wie die oben stehende Abbildung zeigt, hängen sie weitgehend von der strukturellen Verfasstheit der kantonalen Verhältnisse ab, dürften aber auch durch das Ausmass und die Art des Problemdrucks im Sozialbereich eines Kantons mitbedingt sein. Auf dem Hintergrund dieser Aspekte werden im Folgenden die Inhalte und Steuerungsformen der sozialpolitischen Aktivitäten jedes einzelnen Kantons vorgestellt.

5.2.1 Kanton Zug

Die folgende Tabelle präsentiert Kennzahlen zur sozioökonomischen Lage im Kanton Zug. Im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen handelt es sich beim Kanton Zug um den am stärksten urbanisierten⁴⁹ und mit Abstand reichsten Kanton. Zudem weist der Kanton für die Zentralschweiz überdurchschnittlich grosse Gemeinden auf.

Abb. 25: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Zug

Kennzahl	Wert
Einwohnerzahl (2002)	102'247
Anzahl Gemeinden	11
Gemeindegrösse	Ø 7'200 Einwohner/-innen (Median)
Urbanisierungsgrad ⁵⁰	1 Mittelzentrum (Stadt Zug) 23'000 Einwohner/-innen 5 Agglomerationsgemeinden Ø 8'800 Einwohner/-innen (Median)* 5 übrige Landgemeinden Ø 4'500 Einwohner/-innen (Median) 0 periphere Landgemeinden
Direkte Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung (1993/94)**	Fr. 6'313.-

* Die Hälfte der Gemeinden weist weniger Einwohner/-innen als der Medianwert auf und die andere Hälfte mehr.

** Kopfquote der direkten Bundessteuer der natürlichen und juristischen Personen (Eidg. Steuerverwaltung 1998).

⁴⁸ In urbanen Zentren sind die Belastungen im Sozialbereich bedeutend höher als in peripheren Landregionen (Fluder/StremLOW 1999: 270).

⁴⁹ Fluder/StremLOW (1999: 271) konnten zeigen, dass in reichen Gemeinden die Belastungsintensität im Sozialbereich deutlich tiefer ist.

⁵⁰ Gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik (1988). Die Zuteilung zu den einzelnen Gemeindetypen beruht auf der Volkszählung 1990.

Im Verhältnis zu seinem vergleichsweise hohen Urbanisierungsgrad sind die generellen Belastungen im Sozialbereich des Kantons Zug eher tief. Wie die folgende Tabelle zeigt, hat der Kanton eine durchschnittlich hohe Sozialhilfequote und der Ausländeranteil liegt ebenfalls über dem Zentralschweizer Durchschnitt; alle übrigen Belastungsindikatoren weisen jedoch tiefe Werte aus.

Abb. 26: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Zug

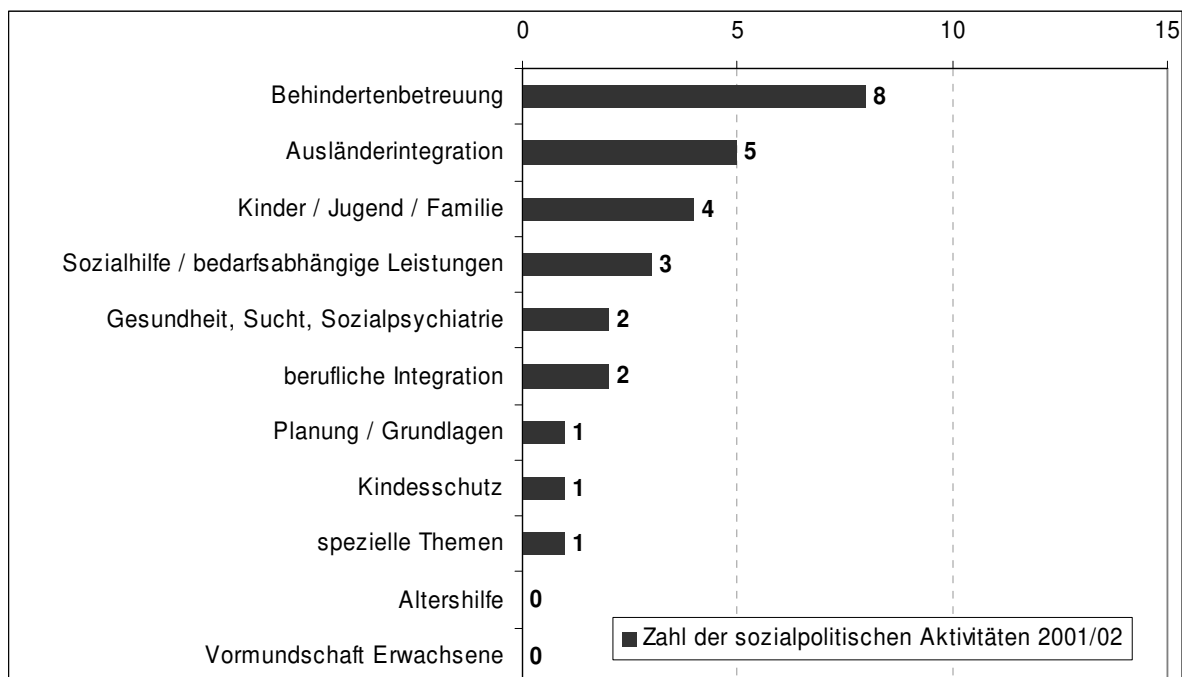
Kennzahl	Höhe der Belastung	Kurzbewertung der Belastung*
Sozialhilfe	Mit 17 Sozialhilfebezügler/-innen auf 1'000 Einwohner/-innen liegt die Belastung im Bereich der Sozialhilfe im Vergleich zu den übrigen Kantonen über dem Durchschnitt (Sozialhilfestatistik 2003, Statistisches Amt Luzern 2005).	durchschnittlich
Vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene⁵¹	Mit 57 vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Erwachsene weist der Kanton Zug den tiefsten Wert in der Zentralschweiz aus (Vormundschaftsstatistik 1999; Stremow et al. 2002). Die Vormundschaftsquote** ist etwa halb so hoch wie der schweizerische Durchschnittswert von 108.	sehr tief
Kinderschutz	Mit 64 vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Minderjährige weist der Kanton Zug 1999 neben dem Kanton Nidwalden ebenfalls den tiefsten Wert in der Zentralschweiz aus. Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt (Vormundschaftsquote** von 157) wurden im Kanton Zug 1999 rund ein Drittel Kinderschutzmassnahmen gesprochen.	sehr tief
Ausländeranteil	Der Ausländeranteil von 19.5% liegt deutlich über dem zentralschweizerischen Durchschnitt von 14.8%.	hoch
Altersquotient	Mit 19% ist der Anteil der über 64-jährigen vergleichsweise tief (gemessen an den 20- bis 64-jährigen). Der Durchschnitt in der Zentralschweiz beträgt 23%.	tief

* im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen, ** Anzahl vormundschaftliche Massnahmen auf 10'000 Einwohner/-innen

Auf diesem Hintergrund interessiert nun, welche sozialpolitischen Aktivitäten die sozialpolitischen Akteure im Kanton im Beobachtungszeitraum 2001/02 realisiert haben. In der nächsten Abbildung werden diese in der Reihenfolge ihrer Häufigkeit in den einzelnen Aufgabenbereichen aufgelistet.

⁵¹ Es gibt Hinweise, dass sich zwischen der Dichte von vormundschaftlichen Massnahmen und Indikatoren für soziale Belastungen eines Kantons kaum Zusammenhänge finden lassen (Stremow et al. 2002: 58). Da aber auch kaum Belege für den Einfluss von institutionellen Faktoren (kantonale Rahmenbedingungen) gefunden werden können, haben wir – trotz gewisser Bedenken – vormundschaftliche Massnahmen als Belastungsindikator verwendet.

Abb. 27: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Zug 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=27)



Die Schwerpunkte der Steuerungsaktivitäten der Jahre 2001 und 2002 lagen bei der Behindertenbetreuung und Ausländerintegration. Die Interventionen in diesen beiden Problembereichen, welche den Fokus auf die soziale Integration legen, machen etwa die Hälfte aller Steuerungsaktivitäten aus. Sie werden gefolgt von der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (4 Aktivitäten, 15%). Damit war der Kanton Zug sozialpolitisch in den Problembereichen am aktivsten, die auch in der Zentralschweiz die Schwerpunkte der Steuerungsvorhaben bildeten. Deutlich weniger aktiv als in der Zentralschweiz war der Kanton Zug bei der Altershilfe, wo keine Steuerungsaktivitäten zu verzeichnen sind, und bei generellen Planungsfragen.

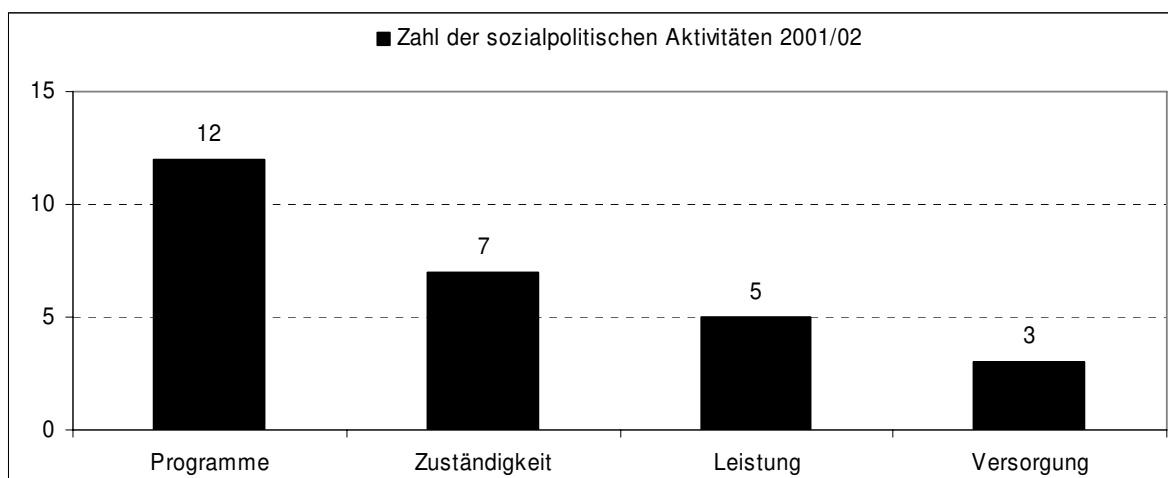
Stellt man der vergleichsweise geringen Belastung im Kanton die relativ hohe Zahl der sozialpolitischen Aktivitäten gegenüber, so kann man generell von einem sozialpolitisch aktiven Kanton sprechen. Die sozialpolitischen Rahmenbedingungen, die in der nächsten Abbildung vorgestellt werden, stützen diese These. Die von uns befragte Regierungsrätin spricht in diesem Zusammenhang von einer aktiven kantonalen Sozialpolitik.

Abb. 28: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Zug

Strukturindikator	Kurzbeschreibung der Rahmenbedingungen
Ausbaugrad Sozialwesen	Gut ausgebautes Sozialwesen: Insgesamt kann der institutionelle Ausbau des Sozialwesens im Kanton Zug als hoch bezeichnet werden. Dies trifft nicht nur auf den fachlichen Ausbau der kommunalen Sozialdienste zu, sondern gilt auch in anderen Bereichen des Sozialwesens (z.B. Behindertenbetreuung, Stremlow 2001, Vettori/Iten 2002: 66).
Entwicklungsunterschiede zw. den Gemeinden	Geringe Unterschiede: Was die Belastung mit Sozialen Problemen und den institutionellen Ausbau des kommunalen Sozialbereichs betrifft, sind die Unterschiede zwischen den Gemeinden – im Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen – klein.
Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	Erprobte, konstruktive Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden: Zwischen den Verantwortlichen von Gemeinden und Kanton bestehen ein gutes persönliches Verhältnis und ein regelmässiger, institutionalisierter Austausch. Der Leiter des kantonalen Sozialamtes hält dazu fest: „Wegen der Kleinheit des Kanton Zug ist von der kommunikativen Vernetzung her sehr vieles mehr möglich als in mittleren oder grösseren Kantonen, da wir viel schneller an der Basisinformation sind. Wir können das Ganze mit einem unkonventionellen und unbürokratischen Vorgehen anpacken.“ Gezielte Unterstützungsstrategien von Seiten des Kantons für die Gemeinden: Trotz einer nach wie vor dezentral bestimmten Entwicklungsdynamik im Sozialbereich (Müller/Stremlow 1998, Vettori/Iten 2002) nimmt der Kanton mit einer gezielten fachlichen Unterstützungsstrategie der Gemeinden und – bedingt durch seine finanziellen Möglichkeiten sowie mit Unterstützung initiativer privater Hilfswerke – eine aktive sozialpolitische Steuerung wahr. Die Autonomie der vergleichsweise grossen und im Sozialbereich infrastrukturell gut ausgestatteten Gemeinden wird vom Kanton respektiert. Der Kanton konzentriert sich auf die fachliche Unterstützung (z.B. Aufbau von Fachstellen).
Einschätzung des sozialpolitischen Klimas	Initiative Sozialpolitik der kantonalen Instanzen: Die amtierende Regierungsrätin bestätigt dies im Rahmen unserer mündlichen Nachbefragung: „Der Bereich der Innovation, d.h. Probleme aufgreifen und nach Lösungen suchen, dieser wird bei uns immer relativ stark gewichtet sein. Haben wir mal die Armutproblematik vom Tisch, dann kommt die Wohnungsproblematik und ich fürchte, danach wird wieder etwas kommen, wir müssen wach genug bleiben um darauf zu reagieren.“

Die in der Tabelle zusammengefassten Informationen aus den Gesprächen mit den kantonalen Verantwortungsträger/-innen zeigen, dass das Sozialwesen im Kanton gut ausgebaut ist, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Gemeinden im Sozialbereich eher klein sind und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden von den befragten Instanzen als erprobt und eingespielt bezeichnet wird. Dies werten wir als günstige sozialpolitische Rahmenbedingungen. Auf diesem Hintergrund interessiert besonders, welche sozialpolitischen Steuerungsstrategien sich beobachten lassen. Die folgende Abbildung gibt diesbezüglich nur einen kurzen zeitlichen Ausschnitt der Jahre 2001/02 wieder. Sie zeigt, dass die Steuerungsverhältnisse im Kanton Zug in diesem Zeitraum vor allem durch Programm- und Zuständigkeitssteuerung geprägt sind. Bei der Häufigkeit der Programme liegt Zug hinter Uri an zweiter Stelle in der Zentralschweiz. Die Sozialpolitik im Kanton zeichnet sich in der beobachteten Periode somit durch einen hohen Anteil an Innovation aus.

Abb. 29: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Zug 2001/02 nach Steuerungsformen (n=27)



Diese Entwicklungsdynamik ist auch auf dem Hintergrund zu sehen, dass der institutionelle Ausbau des Sozialwesens im Kanton Zug als hoch bezeichnet werden kann. Dies trifft aufgrund unserer Erhebungen nicht nur für den fachlichen Ausbau der kommunalen Sozialdienste zu (Müller/StremLOW 1998; Sozialmonitoring Kanton Zug), sondern gilt auch in anderen Bereichen des Sozialwesens (z.B. Behindertenbetreuung, StremLOW 2001 und generell Vettori/Iten 2002: 66). Dies legt den Schluss nahe, dass ein gut ausgebautes Sozialwesen in einem Kanton eine fortlaufende und kontinuierliche Innovationsdynamik auf hohem Niveau bewirkt. Diese These wird durch die Tatsache gestützt, dass im Kanton Zug – im Unterschied zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen – in nahezu allen Aufgabenbereichen Programmaktivitäten zu finden sind.

Im Kanton Zug fällt im Beobachtungszeitraum auch der hohe Anteil an Zuständigkeitsfragen auf. Einerseits ist zu erwarten, dass die Lancierung von Programmen häufig Zuständigkeitsfragen nach sich zieht, da im Zuge der Programmentwicklung unter anderem auch festgelegt werden muss, auf welcher staatlichen Ebene die Zuständigkeiten für neue Angebote angesiedelt werden sollen. Ausserdem dürfte eine dezentrale Organisation des kantonalen Sozialwesens, bei welcher die Gemeinden Träger vieler Angebote im Sozialbereich sind, ebenfalls die Häufigkeit kantonaler Koordinations- und Aufgabenteilungsfragen erhöhen. Für den Kanton Zug ist – wie sich in unserer mündlichen Befragung zeigt – charakteristisch, dass die Autonomie der für die Zentralschweiz vergleichsweise grossen und im Sozialbereich infrastrukturell gut ausgestatteten Gemeinden von den kantonalen Instanzen anerkannt wird und sich der Kanton auf Angebote konzentriert, die von den Gemeinden nicht abgedeckt werden. Unter diesen Rahmenbedingungen dürfte der Klärung von Zuständigkeiten eine recht hohe Bedeutung zukommen.

5.2.2 Kanton Luzern

Der Kanton Luzern weist in der Zentralschweiz die ausgeprägteste Stadt-Land-Spannung, d.h. die grösste Differenz zwischen einem urbanen Zentrum und einem ländlich geprägten Umland auf. Mit seinen gut 350'000 Einwohner/-innen ist er zugleich der grösste Kanton der Zentralschweiz und er verfügt mit Abstand über die grösste Zahl von Gemeinden; häufig handelt es sich bei diesen um sehr kleine oder kleine Gemeinden. Charakteristisch ist ausserdem die geringe Finanzkraft.

Abb. 30: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Luzern

Kennzahl	Wert
Einwohnerzahl (2002)	352'311
Anzahl Gemeinden	107
Gemeindegrösse	Ø 1'701 Einwohner/-innen (Median)
Urbanisierungsgrad	1 Mittelzentrum (Stadt Luzern) 59'496 Einwohner/-innen 1 Kleinzentrum (Sursee) 8'059 Einwohner/-innen 10 Agglomerationsgemeinden Ø 8'781 Einwohner/-innen (Median) 26 übrige Landgemeinden Ø 2'326 Einwohner/-innen (Median) 69 periphere Landgemeinden Ø 1'019 Einwohner/-innen (Median)
Direkte Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung (1993/94)	Fr. 855.-

Für den Sozialbereich ist diesbezüglich charakteristisch, dass die Belastungen im Zentrum und der Agglomeration sehr hoch und in den ländlichen Gegenden deutlich tiefer sind. Die folgende Tabelle weist dies namentlich für die Sozialhilfedichte aus. Die übrigen Belastungsindikatoren entsprechen den Durchschnittswerten der Zentralschweiz.

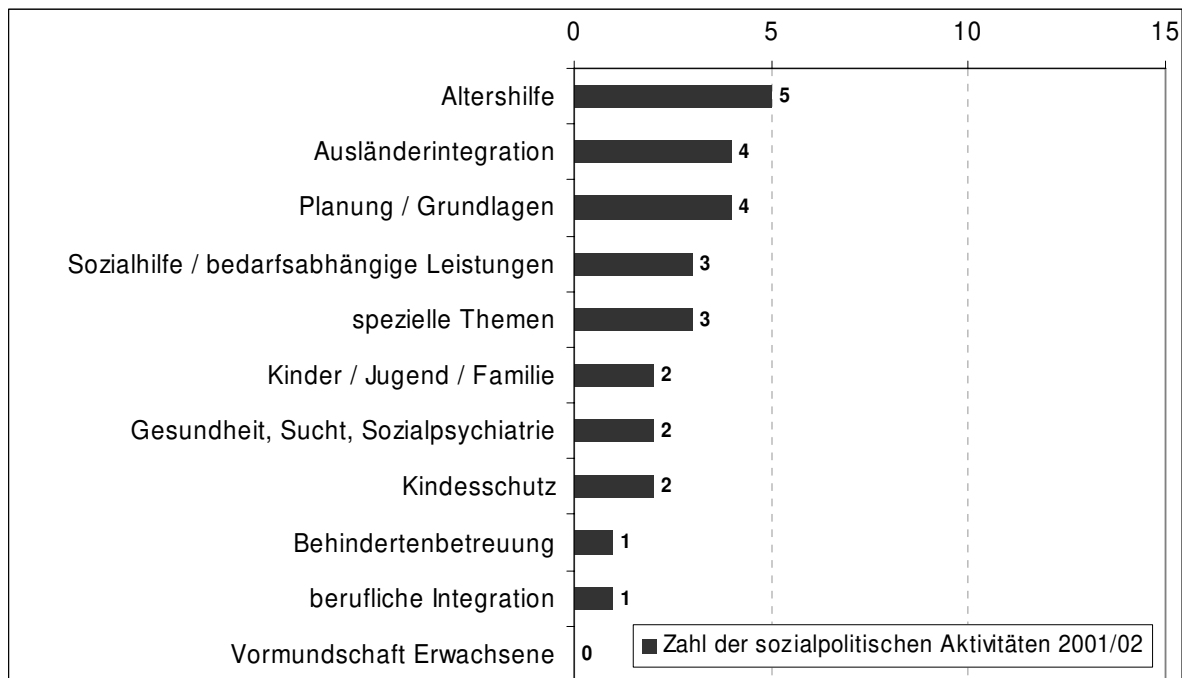
Abb. 31: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Luzern

Kennzahl	Höhe der Belastung	Kurzbewertung der Belastung*
Sozialhilfe	Mit 21 <i>Sozialhilfebezügler/-innen</i> auf 1'000 Einwohner/-innen weist der Kanton Luzern die höchste Belastung im Bereich der Sozialhilfe in der Zentralschweiz aus (Sozialhilfestatistik 2003, Statistisches Amt Luzern). Diese vergleichsweise hohen Werte sind insbesondere im Zusammenhang mit den sehr hohen Belastungen von Stadt und Agglomeration zu sehen. In der Stadt Luzern bezogen 2003 beispielsweise von 1'000 Einwohner/-innen 34 Personen Sozialhilfeleistungen (Kennzahlenvergleich Städteinitiative 2003). Im Jahr 2003 bezogen in den sechs Zentralschweizer Kantonen ca. 17 Personen auf 1'000 Einwohner/-innen Sozialhilfe.	Kanton: hoch Stadt: sehr hoch
Vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene	Mit 106 <i>vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Erwachsene</i> entspricht der Kanton Luzern dem schweizerischen Durchschnitt von 108 (Vormundschaftsstatistik 1999; Stremow et al. 2002).	durchschnittlich
Kinderschutz	Mit 127 <i>vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Minderjährige</i> entspricht der Kanton Luzern 1999 ebenfalls in etwa dem schweizerischen Durchschnitt (Vormundschaftsquote** von 157).	durchschnittlich
Ausländeranteil	Mit 15% entspricht der Ausländeranteil dem zentralschweizerischen Durchschnitt von 14.8%.	durchschnittlich
Altersquotient	Der Anteil der über 64-jährigen (24%) entspricht ebenfalls dem zentralschweizerischen Durchschnitt (23%).	durchschnittlich

* im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen, ** Anzahl vormundschaftliche Massnahmen auf 10'000 Einwohner/-innen

Wirft man einen Blick auf die sozialpolitischen Aktivitäten der Jahre 2001/02, die in der folgenden Abbildung in der Reihenfolge ihrer Häufigkeit in den einzelnen Aufgabenbereichen dargestellt sind, fällt auf, dass – im Unterschied zu fast allen übrigen Zentralschweizer Kantonen – keine ausgeprägten thematischen Schwerpunkte existieren.

Abb. 32: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Luzern 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=27)



Die sozialpolitischen Vorhaben sind über eine ganze Reihe von Aufgabenbereichen etwa gleich häufig verteilt. Die Bereiche „Altershilfe“, „Ausländerintegration“, „Planung/Grundlagen“, „Sozialhilfe“ und „spezielle Themen“ weisen alle zwischen drei und fünf Aktivitäten auf. Damit haben in der Gesamtregion Zentralschweiz prominente Aufgabenbereiche im Kanton Luzern einen eher marginalen Stellenwert. Dies gilt insbesondere für die Bereiche „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ und „Behindertenbetreuung“. Für die Ausländerintegration trifft dies allerdings nicht zu: Hier kommen die sozialpolitischen Aktivitäten ähnlich häufig vor wie in der gesamten Zentralschweiz. Im Unterschied zum Kanton Zug folgt die thematische Ausrichtung der Steuerungsaktivitäten des Kantons Luzern damit weniger den generellen Tendenzen in der Zentralschweiz. Es fällt zudem auf, dass die Gesamtzahl der sozialpolitischen Aktivitäten im Kanton Luzern – trotz seiner etwa drei Mal so hohen Einwohnerzahl – kleiner als im Kanton Zug ist. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche sozialpolitischen Rahmenbedingungen sich im Kanton Luzern vorfinden lassen. Die folgende Tabelle fasst diesbezüglich wichtige Ergebnisse unserer mündlichen Befragungen zusammen.

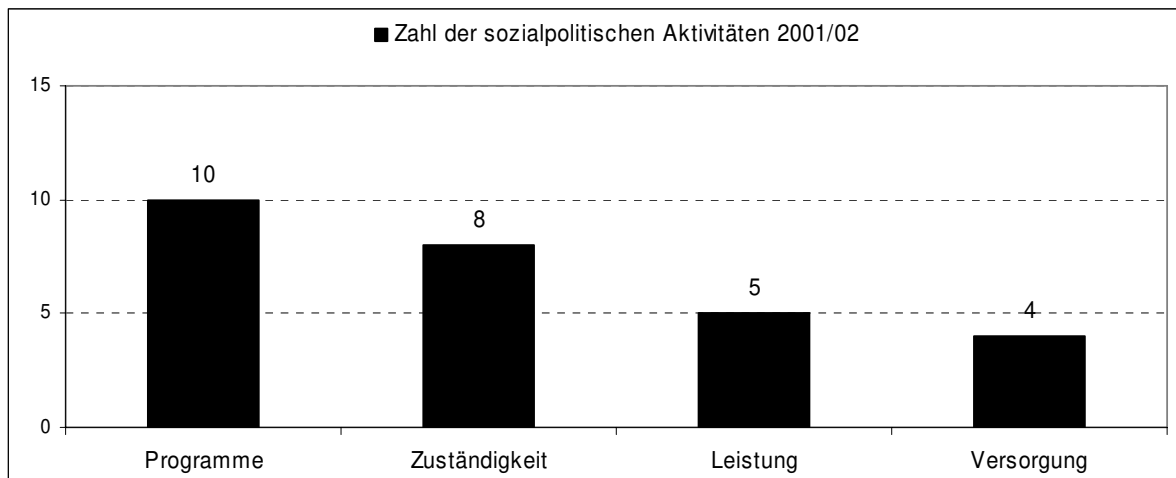
Abb. 33: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Luzern

Strukturindikator	Kurzbeschreibung der Rahmenbedingungen
Ausbaugrad Sozialwesen	Hoher Ausbau in der Stadt, mittlerer in den Regionen In der Stadt kann man von einem gut ausgebauten Sozialbereich sprechen, in der Agglomeration und den ländlichen Regionen von einem durchschnittlichen Ausbau.
Entwicklungsunterschiede zw. den Gemeinden	Entwicklungsdynamik der Stadt Luzern als Herausforderung für den Kanton Der im Vergleich zu den ländlichen Gebieten wesentlich höhere Problemdruck im Sozialbereich, der auf den Städten und Agglomerationen lastet, in diesem Fall in der Stadt Luzern, hat in den Städten zu einer aktiveren Sozialpolitik und sozialpolitischen Entwicklungsdynamik geführt (z.B. Städteinitiative). Dadurch haben die Städte heute gegenüber dem Bund im Vergleich zu den Kantonen eine grosse Lobby. Dies zeigt sich auch im Kanton Luzern. Der Leiter des kantonalen Sozialamtes stellt dazu fest: „Mit der Städteinitiative sind die Städte sehr stark; sie haben sich zusammengeschlossen, machen Kennzahlenvergleiche und werden vom Bund massiv in ihrer Arbeit unterstützt. Zuletzt hat man dazwischen noch die Kantone, die sich fragen, wo sie stehen.“
Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	Parallele Strukturen in der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden: Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Sozialbereich ist durch parallele Strukturen geprägt: auf der einen Seite existiert der Verband der Gemeindepräsidenten, der sich mit sozialen Fragen befasst, auf der anderen Seite sind die Sozialvorsteher/-innen in einem Verband organisiert. Diese Parallelstrukturen sorgen tendenziell für Unklarheiten in der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden und erschweren die Steuerung der kantonalen Instanzen.
Einschätzung des sozialpolitischen Klimas	Zunahme der sozialpolitischen Sensibilisierung der kommunalen Akteure: Nach Einschätzung des Leiters des kantonalen Sozialamtes habe die Sensibilisierung für sozialpolitische Fragen von Seiten der kommunalen Behörden in den letzten Jahren zugenommen.
Kantonale Besonderheiten	Gemeindereform 2000+: Kantonale Steuerung zurzeit behindert: Im Rahmen der Gemeindereform 2000+, bei der auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Sozialbereich neu geregelt wird, ist eine Stärkung der Gemeinden resp. eine Dezentralisierung der Aufgaben intendiert. Dieser Reorganisationsprozess sei zurzeit in Gang. Neuer Finanzausgleich: Verlust an kantonalen Steuerungsmöglichkeiten: Mit dem neuen Finanzausgleich, bei dem die Kostenersatzpflicht des Kantons gegenüber den Gemeinden in der Sozialhilfe (bei „Nicht-Kantonsbürgern“ sowie Ausländer/-innen) wegfällt, werden dem kantonalen Sozialamt zunehmend auch fachlich-inhaltliche Steuerungsmöglichkeiten entzogen. Die Finanzierung der Sozialhilfe ist in Zukunft vollumfänglich Angelegenheit der Gemeinden.

Insgesamt ist die aktuelle Sozialpolitik im Kanton Luzern von einer ausgeprägten Stadt-Land-Spannung, Doppelspurigkeiten in der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden und Prozessen der Aufgabenverlagerung zu den Gemeinden geprägt (Dezentralisierungsdynamik). Für die kantonalen Instanzen stellen diese Verhältnisse vergleichsweise schwierige Rahmenbedingungen für die Steuerung im Sozialbereich dar.

Wie sehen in diesem Kontext – wiederum für den eingegrenzten Beobachtungszeitraum von 2001/02 – die sozialpolitischen Steuerungsstrategien aus? Die folgende Abbildung zeigt die Häufigkeit der einzelnen Steuerungsformen im Kanton Luzern.

Abb. 34: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Luzern 2001/02 nach Steuerungsformen (n=27)



Es fällt auf, dass die Verteilung der Steuerungsformen vor allem durch Programm- und Zuständigkeitssteuerung geprägt und derjenigen des Kantons Zug ähnlich ist. Jedoch im Unterschied zum Kanton Zug, wo Programm- und Zuständigkeitssteuerung in der Regel in den einzelnen Aufgabebereichen (z.B. Behindertenbetreuung, Ausländerintegration, Familien- und Sozialhilfe) gleichzeitig vorkommen, ist der hohe Anteil von Zuständigkeitssteuerung im Kanton Luzern vor allem durch den Aufgabenbereich „Sozialhilfe“ geprägt, in welchem im Beobachtungszeitraum ausschliesslich Zuständigkeitsfragen aktuell waren. Diese Entwicklungen stehen mit der Gemeindereform 2000+ im Zusammenhang, in deren Rahmen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Sozialbereich grundsätzlich neu geregelt wird. Zum hohen Anteil von Zuständigkeitsklärungen trägt ausserdem der Altersbereich bei, bei dem die Kantone in der Regel eine Koordinationsaufgabe haben, da die meisten stationären und ambulanten Angebote (Heime und Spitex) lokal erbracht werden. Der Kanton Luzern ist im Zeitraum 2001/02 ein idealtypisches Beispiel für diesen Sachverhalt.

Der Kanton Luzern ist der einzige Kanton in der Zentralschweiz, der über ein grösseres urbanes Zentrum mit einem Agglomerationsgürtel verfügt. Dies könnte auch Auswirkungen auf die Themen der sozialpolitischen Steuerung haben. Zumindest fällt auf, dass sich im Beobachtungszeitraum ein vergleichsweise hoher Anteil an Programmen beobachten lässt, an denen sich typische Soziale Probleme von höher belasteten Zentren und Agglomerationen zeigen wie z.B. die Integration von Migrant/-innen, Familienfragen, Altershilfe oder auch der Kinderschutz.⁵²

⁵² Fluder/Stremow (1999: 56/66) zeigen, dass der sozialpolitische Problemdruck mit zunehmender Gemeindegrösse und Urbanisierung deutlich zunimmt.

5.2.3 Kanton Uri

Mit einem Anteil von 60% an peripheren Landgemeinden und keinem urbanen Zentrum ist der Kanton Uri der am stärksten ländlich geprägte Kontext in der Zentralschweiz und mit einer durchschnittlichen Gemeindegrösse von 900 Einwohner/-innen (Median) weist der Kanton zudem die kleinsten Gemeinden auf. Die Finanzkraft ist noch etwas geringer als im Kanton Luzern.

Abb. 35: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Uri

Kennzahl	Wert
Einwohnerzahl (2002)	35'246
Anzahl Gemeinden	20
Gemeindegrösse	Ø 864 Einwohner/-innen (Median)
Urbanisierungsgrad	1 Kleinzentrum (Altdorf) 8'541 Einwohner/-innen 1 Agglomeration (Schattdorf) 4'897 Einwohner/-innen (Median) 6 übrige Landgemeinden Ø 1'396 Einwohner/-innen (Median) 12 periphere Landgemeinden Ø 585 Einwohner/-innen (Median)
Direkte Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung (1993/94)	Fr. 835.-

In dem ausgesprochen ländlichen und kleinräumigen Kontext des Kantons Uri ist eine tiefe Belastung im Sozialbereich zu erwarten. Wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist, trifft dies auch in fast allen Belangen zu.

Abb. 36: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Uri

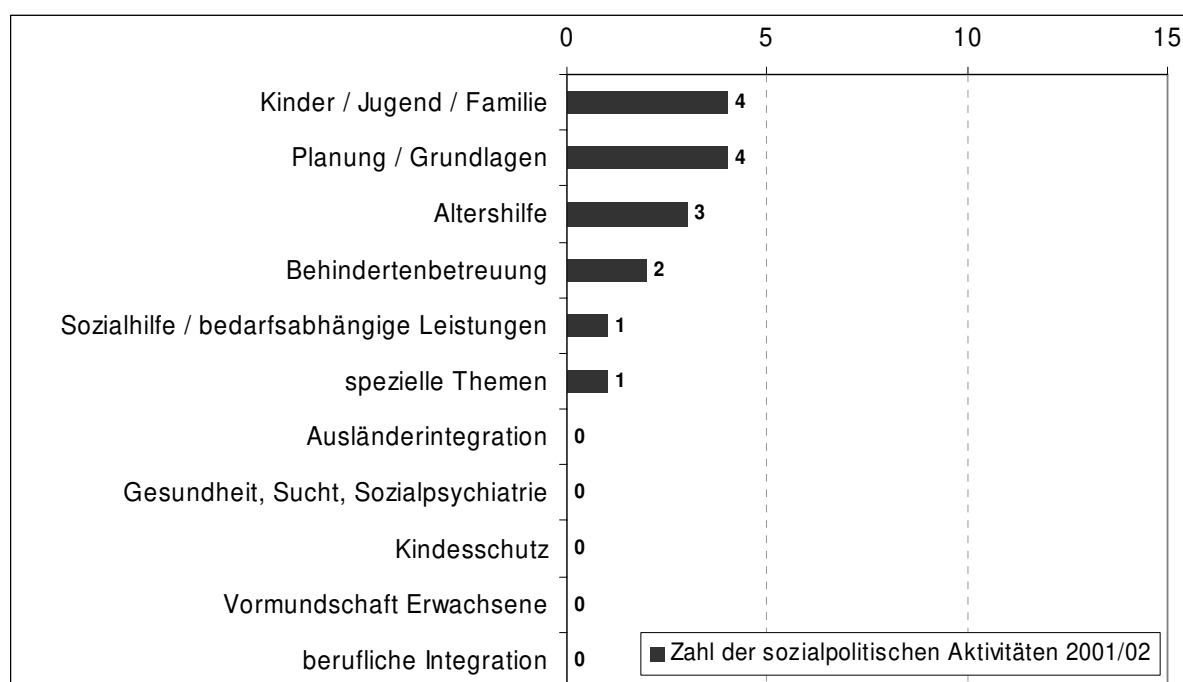
Kennzahl	Höhe der Belastung	Kurzbewertung der Belastung*
Sozialhilfe	Mit 9 Sozialhilfebezügler/-innen auf 1'000 Einwohner/-innen ist die Belastung im Bereich der Sozialhilfe sehr tief (Sozialhilfestatistik 2003, Statistisches Amt Luzern 2005).	sehr tief
Vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene	Die Vormundschaftsquote** im Kanton Uri (108) entspricht genau dem schweizerischen Durchschnitt.	durchschnittlich
Kinderschutz	Mit 34 vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Minderjährige weist der Kanton Uri 1999 den tiefsten Wert in der Zentralschweiz wie auch in der Schweiz aus.	sehr tief
Ausländeranteil	Der Ausländeranteil von 10.8% ist im Vergleich zum zentralschweizerischen Durchschnitt von 14.8% tief.	tief
Ausländeranteil	Der Ausländeranteil von 8.2% liegt deutlich unter dem zentralschweizerischen Durchschnitt von 14.8%.	sehr tief
Altersquotient	Gemessen an den 20- bis 64-jährigen liegt der Anteil der über 64-jährigen (26%) einiges über dem zentralschweizerischen Durchschnitt von 23%.	hoch

* im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen, ** Anzahl vormundschaftliche Massnahmen auf 10'000 Einwohner/-innen

Mit Ausnahme des Betagtenanteils und der vormundschaftlichen Massnahmen für Erwachsene deuten alle verwendeten Belastungsindikatoren auf eine (sehr) tiefe Belastung durch Soziale Probleme im Kanton Uri hin.

Auf diesem Hintergrund stellt sich die Frage, bezüglich welcher Sozialen Probleme die kantonalen Instanzen im Beobachtungszeitraum 2001/02 aktiv waren. Die nächste Abbildung präsentiert die Häufigkeit dieser Aktivitäten in den einzelnen Problembereichen in absteigender Rangfolge.

Abb. 37: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Uri 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=15)



In der Abbildung fällt auf den ersten Blick auf, dass die Hälfte der Aufgabenbereiche keine Steuerungsvorhaben verzeichnet. Zudem weist Uri von allen Zentralschweizer Kantonen am wenigsten Steuerungsaktivitäten auf. Daran schliessen sich eine Reihe von kantonalen Besonderheiten an: Bei der Integration von Migrant/-innen – dem Aufgabenbereich mit den zweitmeisten Steuerungsvorhaben in der Zentralschweiz – war der Kanton überhaupt nicht aktiv und Aktivitäten im Bereich der Behindertenbetreuung sind ebenfalls deutlich untervertreten. Im Unterschied zu den meisten übrigen Kantonen der Zentralschweiz scheinen Fragen der sozialen Integration im Kanton Uri im Beobachtungszeitraum kaum von Bedeutung gewesen zu sein. Demgegenüber kommen allgemeine Planungs- und Grundlagenarbeiten im Vergleich zur Zentralschweiz wesentlich häufiger vor.

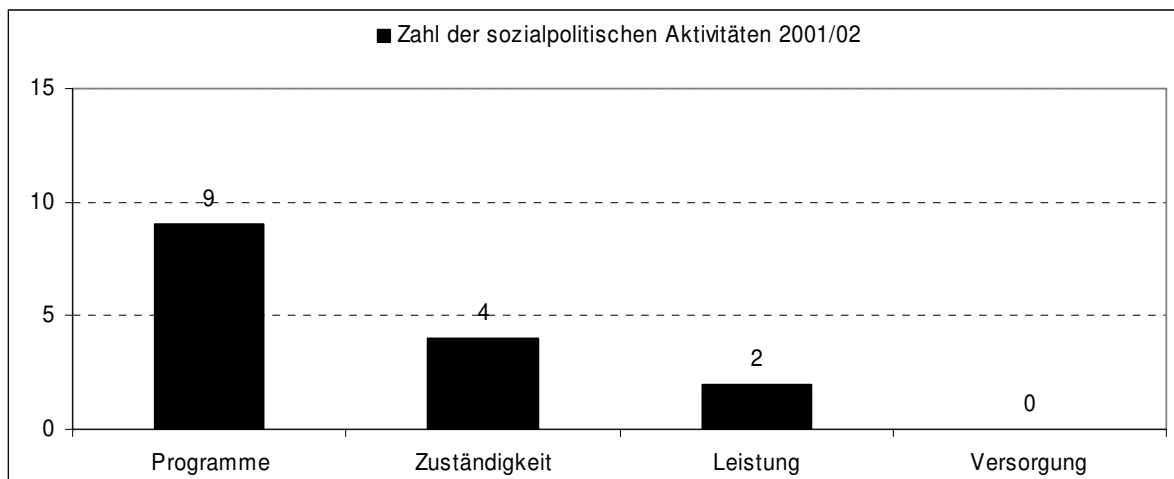
Abb. 38: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Uri

Strukturindikator	Kurzbeschreibung der Rahmenbedingungen
Ausbaugrad Sozialwesen	Kommunale Milizstrukturen Im Kanton Uri wurden die Aufgaben des Sozial- und Vormundschaftsbereichs bis vor einigen Jahren nahezu ausschliesslich von den Gemeinden im Milizsystem wahrgenommen. Die Autonomie der kleinen Gemeinden ist im Sozialbereich dementsprechend hoch und die Ausstattung mit Fachstellen entsprechend tief. Bis anhin führt beispielsweise Altdorf als einzige Gemeinde im Kanton seit einigen Jahren einen professionellen Sozialdienst. Im ganzen Kanton existierte bis zu Beginn des Jahres 2005 keine Amtsvormundschaft. Im Verlauf des Jahres 2003 wurde ein regionaler, professioneller Sozialdienst eingerichtet, an den sich die Gemeinden wenden können.
Entwicklungsunterschiede zw. den Gemeinden	Geringe Unterschiede Die Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich des institutionellen Ausbaus im kommunalen Sozialwesen und der Problembelastung sind gering.
Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden seit einiger Zeit institutionalisiert In der Arbeitsgruppe „Sozialplan Uri“ arbeiten die kantonalen Instanzen mit den sieben grössten Gemeinden des Kantons zusammen, die ca. 85% der Sozialhilfebezügler/-innen im Kanton betreuen. Dieses Gefäss bietet dem kantonalen Sozialamt gute Steuerungsmöglichkeiten. Bei den Arbeiten im Zusammenhang mit dem Sozialplan 2004 haben sich teilweise Zuständigkeitsprobleme mit dem Verband der Gemeindepräsidenten ergeben, die sich unter anderem auch mit der Entwicklung des Sozialbereichs befassen.
Einschätzung des sozialpolitischen Klimas	Bewusstsein für Soziale Sicherheit als Aufgabe der öffentlichen Hand noch gering Es gibt verschiedene Hinweise dafür, dass das sozialpolitische Klima und die sozialpolitische Sensibilisierung im Kanton eher tief zu bewerten sind. Soziale Themen hätten es gemäss Aussagen des Leiters des kantonalen Sozialamtes eher schwer im Kanton Uri. Im Kanton sei der Kerngedanke der Selbsthilfe noch tief verwurzelt. Das Bewusstsein, dass die öffentliche Hand für Soziale Probleme zuständig sei und entsprechende sozialpolitische Anstrengungen notwendig seien, sei noch nicht überall vorhanden.
Kantonale Besonderheiten	Begrenzte Finanzierungsmöglichkeiten des Kantons: Im Kanton Uri werden erweiterte Angebote im Sozialbereich (z.B. Suchtberatung, Betagten- und Behindertenberatung) im Rahmen des Sozialplanes je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden finanziert. Gemäss Aussagen des Leiters des kantonalen Sozialamtes sei für die nahe Zukunft von Seiten des Kantons keine höhere finanzielle Beteiligung zu erwarten als die rund 300'000 Franken, die der Kanton im Rahmen des Sozialplanes zurzeit zur Verfügung stellt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der sozialpolitische Kontext im Kanton Uri nach wie vor ausgeprägt vom kommunalen Milizsystem und einer noch kaum erfolgten Professionalisierung im Sozialwesen geprägt ist. Auf dem Hintergrund dieses ruralen Kontextes mit den tiefen Belastungen im Sozialbereich war der Entwicklungsdruck im Sozialwesen bislang gering. Die im Zuge der zunehmenden Belastungen gebildete Arbeitsgruppe „Sozialplan Uri“, in der die sieben grössten Gemeinden vertreten sind, ist das zentrale Steuerungs- und Koordinationsgremium für die Sozialpolitik im Kanton. Mit welchen Strategien und Formen wird in diesem Umfeld die Sozialpolitik im Kanton gesteuert? Die Daten unseres sozialpolitischen Monitorings, die in der nächsten Abbildung präsentiert werden, erlauben einen Einblick in die Jahre 2001/02.

Wenn man die Verteilung der sozialpolitischen Aktivitäten nach *Steuerungsformen* im Kanton Uri in der folgenden Abbildung betrachtet, sticht die ausgeprägte Dominanz von Programmsteuerung hervor. Im Vergleich zu den übrigen Kantonen der Zentralschweiz weist der Kanton mit Abstand den höchsten Anteil von Programmen aus; bei 60% aller Steuerungsaktivitäten im Kanton Uri handelt es sich um Programme. Wir deuten dies als den Beginn einer Aufbau- und Professionalisierungsphase im Sozialbereich des Kantons. Dies lässt sich auch durch die Tatsache belegen, dass Uri der einzige Zentralschweizer Kanton ist, der zum Zeitpunkt der Untersuchung noch über keine professionelle Amtsvormundschaft verfügte und die grösste Gemeinde erst seit kurzem einen professionellen Sozialdienst eingerichtet hat.

Abb. 39: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Uri 2001/02 nach Steuerungsformen (n=15)



Dass im Beobachtungszeitraum so viele Programme initiiert wurden, könnte nicht zuletzt auch damit zusammenhängen, dass mit der Arbeitsgruppe „Sozialplan Uri“, in welcher die kantonalen Instanzen mit den sieben grössten Gemeinden im Kanton zusammenarbeiten, eine institutionelle Struktur geschaffen wurde, die für die Weiterentwicklung des Sozialwesens eine tragfähige Plattform bildet.

Zudem spielt die Klärung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden auch im Kanton Uri eine recht bedeutsame Rolle. Dies dürfte z. T. ebenfalls mit der dezentralen, vom Milizsystem geprägten Struktur des Sozialwesens und der hohen Autonomie der Gemeinden zusammenhängen. Unter Umständen ist dies auch durch die grosse Zahl von Programmaktivitäten bedingt, welche häufig Zuständigkeitsfragen nach sich ziehen.

5.2.4 Kanton Nidwalden

Trotz seiner Lage im Einzugsgebiet der Agglomeration Luzern mit den Gemeinden Hergiswil, Stansstad oder Stans kann man im Kanton Nidwalden nach wie vor von einem ländlich geprägten Bergkanton sprechen. Im Unterschied zu den anderen kleinen Bergkantonen wie Obwalden und Uri handelt es sich beim Kanton Nidwalden um einen reichen Kanton; hinter Zug weist er das zweithöchste Einkommen pro Kopf – gemessen an den direkten Bundessteuern 1993/94 der natürlichen und juristischen Personen – auf.

Abb. 40: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Nidwalden

Kennzahl	Wert
Einwohnerzahl (2002)	38'897
Anzahl Gemeinden	11
Gemeindegrösse	Ø 4'324 Einwohner/-innen (Median)
Urbanisierungsgrad	1 Kleinzentrum (Stans) 7'000 Einwohner/-innen 4 Agglomerationsgemeinden Ø 4'540 Einwohner/-innen (Median) 4 Übrige Landgemeinden Ø 2'350 Einwohner/-innen (Median) 2 Periphere Landgemeinden Ø 1'811 Einwohner/-innen (Median)
Direkte Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung (1993/94)	Fr. 1'984.-

Wie die folgende Tabelle zeigt, sind die Belastungen im Sozialbereich auch dementsprechend tief. Ausnahmslos alle Belastungsindikatoren weisen tiefe oder sehr tiefe Werte aus. Vermutlich spielt in diesem Zusammenhang auch die Tatsache eine Rolle, dass es sich beim Kanton Nidwalden um einen relativ finanzstarken Kanton handelt.

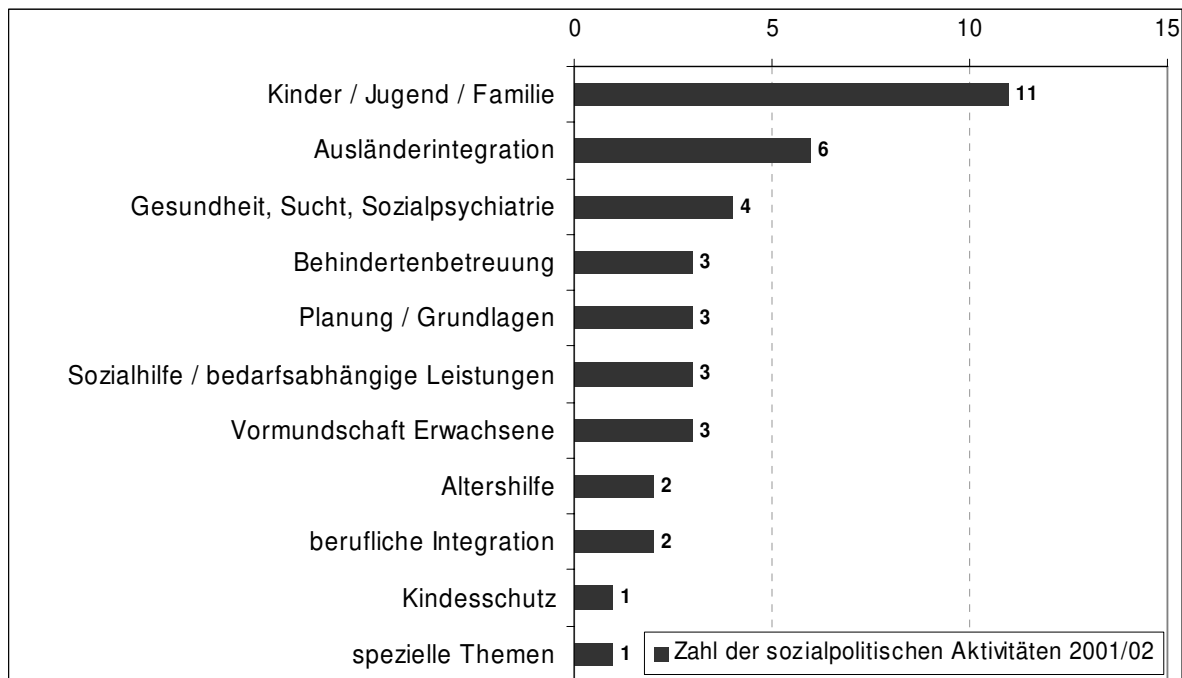
Abb. 41: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Nidwalden

Kennzahl	Kennzahl und ihre Bewertung im Vergleich zur Zentralschweiz	Kurzbewertung der Belastung*
Sozialhilfe	Der Kanton Nidwalden weist im Jahr 2003 mit 7 <i>Sozialhilfebezügler/-innen</i> auf 1'000 Einwohner/-innen von den sechs Kantonen der Zentralschweiz die tiefste Belastung im Bereich der Sozialhilfe aus (Sozialhilfestatistik 2003, Statistisches Amt Luzern 2005).	sehr tief
Vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene	Mit 72 <i>vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Erwachsene</i> weist der Kanton Nidwalden den zweittiefsten Wert in der Zentralschweiz aus (Vormundschaftsstatistik 1999; Stremow et al. 2002). Die Vormundschaftsquote** liegt deutlich unter dem schweizerischen Durchschnittswert von 108.	sehr tief
Kinderschutz	Mit 63 <i>vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Minderjährige</i> weist der Kanton Nidwalden 1999 den tiefsten Wert in der Zentralschweiz aus. Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt (Vormundschaftsquote von 157) wurden im Kanton Nidwalden 1999 rund ein Drittel Kinderschutzmassnahmen gesprochen.	sehr tief
Ausländeranteil	Der <i>Ausländeranteil</i> von 9.3% ist im Vergleich zum zentralschweizerischen Durchschnitt von 14.8% sehr tief.	sehr tief
Altersquotient	Mit 20% ist der Anteil der über 64-jährigen vergleichsweise tief (gemessen an den 20- bis 64-jährigen). Der Durchschnitt in der Zentralschweiz beträgt 23%.	tief

* im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen, ** Anzahl vormundschaftliche Massnahmen auf 10'000 Einwohner/ -innen

Angesichts dieser sehr tiefen Belastungen interessiert besonders, welche inhaltlichen Schwerpunkte die kantonalen Instanzen im Rahmen ihrer Sozialpolitik setzen und in welchem Umfang sie dies tun. Die folgende Abbildung stellt für den Zeitraum 2001/02 die sozialpolitischen Steuerungsaktivitäten in der Reihenfolge ihrer Häufigkeiten in den einzelnen Aufgabenbereichen dar.

Abb. 42: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Nidwalden 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=39)



2001 und 2002 lag das Schwergewicht der sozialpolitischen Aktivitäten im Kanton Nidwalden im Bereich von Kinder-, Jugend- und Familienfragen (28% aller Steuerungsvorhaben) und bei der Integration von Migrant/-innen. Dies entspricht exakt den Prioritäten der Steuerungsaktivitäten in der Zentralschweiz. Generell ist die Rangfolge der Steuerungsaktivitäten in den Aufgabenbereichen des Kantons Nidwalden mit derjenigen in der Zentralschweiz gut vergleichbar. Einzig Steuerungsvorhaben im Aufgabenbereich „Gesundheit, Sucht und Sozialpsychiatrie“ sind häufiger vertreten, demgegenüber wird „Altershilfe“ etwas weniger stark gewichtet.

Mit den insgesamt 39 sozialpolitischen Aktivitäten in den Jahren 2001 und 2002 haben die kantonalen Instanzen in Nidwalden von allen Kantonen der Zentralschweiz am meisten Steuerungsvorhaben realisiert. Dies trotz der tiefen Belastungen und kleinen Grösse des Kantons. Die folgende Tabelle zeigt weitere Hintergrundinformationen zu den sozialpolitischen Rahmenbedingungen im Kanton, die Hinweise auf das ausgeprägte sozialpolitische Engagement des Kantons liefern können.

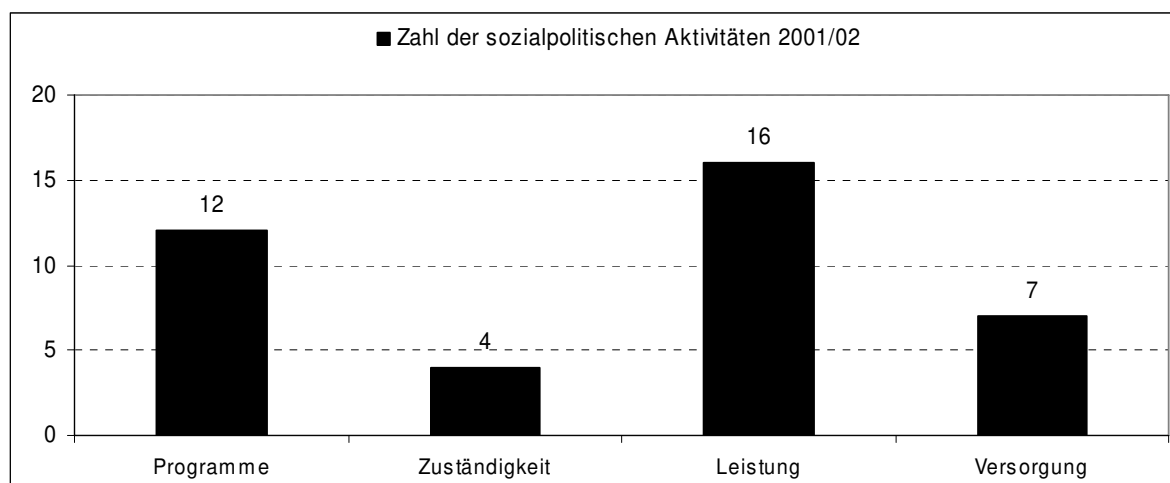
Abb. 43: Sozialpolitische Rahmenbedingungen Kanton Nidwalden

Strukturindikator	Kurzbeschreibung der Rahmenbedingungen:
Ausbaugrad Sozialwesen	<p>Nachdrücklicher institutioneller Ausbau des Sozialbereichs in den letzten Jahren:</p> <p>Die Angebote des Sozialbereichs wurden insbesondere in den letzten Jahren im Zuge des Aufbaus des kantonalen Sozialamtes und Sozialdienstes professionalisiert und man kann heute von einem fachlich gut ausgebauten Hilfsnetz sprechen. Dies gilt insbesondere für die Kernbereiche des Sozialwesens (Sozialhilfe, Vormundschaftspflege, Jugend- und Familienberatung, Suchtberatung) die im Zuge des Ausbaus beim Kanton zentralisiert wurden.</p>
Entwicklungsunterschiede zw. den Gemeinden	<p>Geringe Unterschiede:</p> <p>Die Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich des institutionellen Ausbaus im kommunalen Sozialwesen und der Problembelastung sind vergleichsweise gering.</p>
Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	<p>Institutionalisierter Einbezug der kommunalen Sozialbehörden:</p> <p>Zwischen dem kantonalen Sozialamt und den Sozialvorsteher/-innen der Gemeinden finden regelmässige Sitzungen statt (Sozialkommission NW). Der kantonale Sozialdirektor betont diesbezüglich: „In der kantonalen Sozialkommission haben wir die verantwortlichen Personen aller Gemeinden und können auf beide Seiten arbeiten: Wir nehmen die Bedürfnisse auf, können aber auch selber einheitliche Regelungen realisieren. Der Dialog zwischen diesen verschiedenen Staatsebenen muss schon institutionalisiert werden, sonst haben die Gemeinden effektiv nichts mehr zu sagen.“</p> <p>Tragfähiges Modell der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden:</p> <p>Mit der Gründung des kantonalen Sozialamtes wurde ein neuer Kostenteiler im Sozialbereich zwischen Kanton und Gemeinden installiert. Der Sozialdirektor hält dazu fest: „Kanton und Gemeinde haben eine neue Aufgabenteilung gemacht und Aufgaben verschoben. Die Gemeinden übernahmen die Ergänzungsleistungen und der Kanton das Sozialamt.“</p>
Einschätzung des sozialpolitischen Klimas	<p>Hohe sozialpolitische Sensibilisierung des Regierungsrates:</p> <p>Der kantonale Sozialdirektor stellt diesbezüglich fest: „Wir hatten nun einfach auch Glück, dass wir einen Regierungsrat haben, der sehr offen gegenüber Sozialen Fragen ist. Das sind Räte, die vom Milieu, dem Betrieb oder ihrer Tätigkeit in der Gemeinde her wussten, dass es viele Leute auf der Schattenseite gibt und das Sozialwesen nicht einfach als weiteren Kostepunkt betrachten.“ Ausserdem sei bei den Verantwortungsträgern das Bewusstsein für den „Nachholbedarf“ im Sozialbereich vorhanden.</p>
Kantonale Besonderheiten	<p>Über 20-jährige Tradition zentraler Leistungserbringung:</p> <p>Im Kanton Nidwalden bestanden vor der Gründung des kantonalen Sozialdienstes rund 20 Jahre lang ein von den Gemeinden geführter regionaler Sozialdienst und eine regionale Amtsvormundschaft (Gemeinde-Zweckverband). In diesem Zeitraum konnten die Sozialvorsteher/-innen der Gemeinden Erfahrungen mit einer zentralen, professionellen Leistungserbringung sowie der gemeinsamen Steuerung und Finanzierung dieses Hilfsangebotes sammeln. Diese Situation hat eine günstige Ausgangslage für den Aufbau des kantonalen Sozialdienstes 1998 geschaffen.</p> <p>Hohe Finanzierungsbereitschaft von Seiten des Kantons:</p> <p>Der Kanton finanziert die Infrastruktur und die Personalkosten des kantonalen Sozialamtes, des kantonalen Sozialdienstes, der zentralen Amtsvormundschaft, der Sucht-, Eltern- und Jugendberatung sowie eine Reihe von Leistungsaufträgen an externe Fachstellen.</p>

Wie aus der Tabelle hervorgeht, ist das Sozialwesen im Kanton Nidwalden in den letzten Jahren durch Ausbau und Zentralisierung geprägt. Charakteristisch für diese Entwicklungen ist die Tatsache, dass dieser Prozess überwiegend gemeinsam von Gemeinden und Kanton getragen wird und es gelungen ist, eine tragfähige Kooperation und Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton zu etablieren. Auf dem Hintergrund dieser vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen stellt sich

die Frage, welche sozialpolitischen Strategien die kantonalen Instanzen verfolgen. Aus der nächsten Abbildung geht diesbezüglich hervor, dass die sozialpolitische Steuerung im Beobachtungszeitraum 2001/02 vor allem durch eine Kombination von Programm- und Leistungssteuerung geprägt ist, die knapp drei Viertel aller kantonalen Steuerungsvorhaben ausmachen.

Abb. 44: Sozialpolitische Aktivitäten 2001/02 Kanton Nidwalden nach Steuerungsformen (n=39)

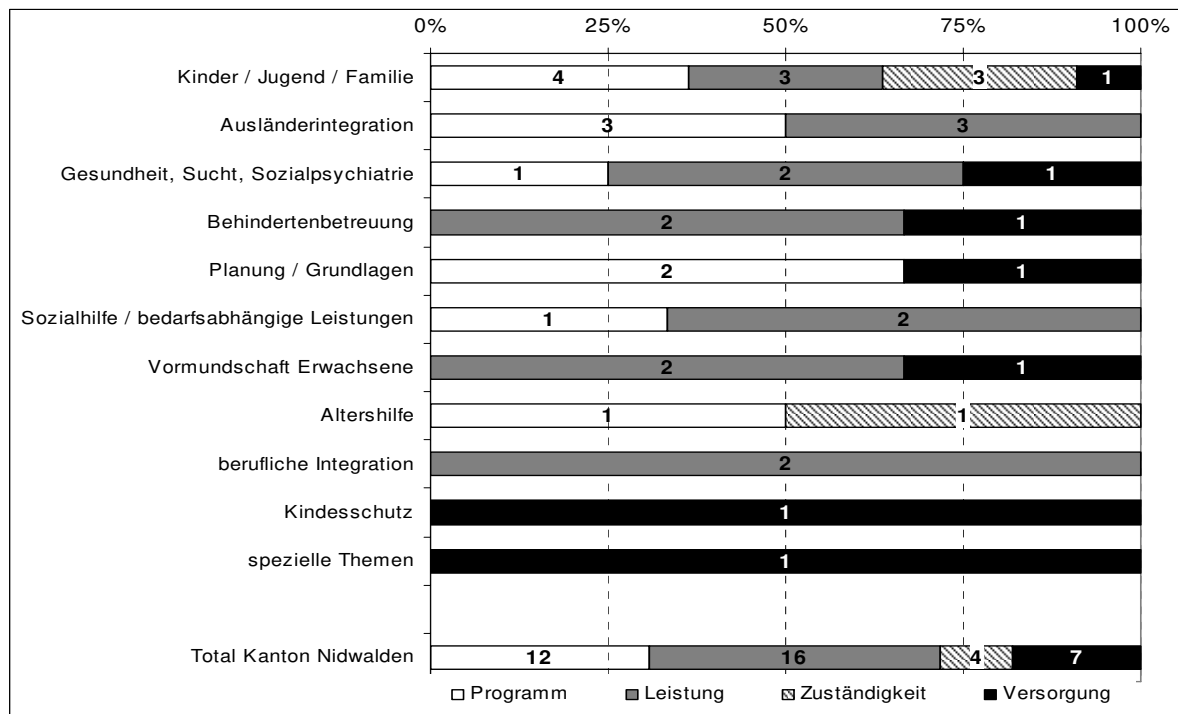


In den Jahren 2001 und 2002 haben die kantonalen Verantwortungsträger/-innen offensichtlich sozialpolitische Strategien verfolgt, welche die Bestellung von Leistungen und Innovation (hoher Anteil der Lancierung von Programmen) stark gewichten. Auf dem Hintergrund der bereits festgestellten Ausbau-, Professionalisierungs- und Zentralisierungsprozesse im Sozialbereich überrascht dies nicht. Folgende kantonsspezifische sozialpolitische Rahmenbedingungen stellen den Kontext für diese Entwicklungen dar:

- eine gut institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden sowie ein tragfähiges Modell der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden. Beide Errungenschaften konnten sich auf dem Hintergrund einer über 20-jährigen Tradition regionaler, zentraler Leistungserbringung im Bereich der Sozialhilfe und Vormundschaftspflege entwickeln (regionaler Sozialdienst und regionale Amtsvormundschaft des Gemeinde-Zweckverbandes). In Folge dieser Entwicklungen wurden vor einigen Jahren die Sozialhilfe-Beratung, die Vormundschaftspflege, die Jugend- und Familien- und Suchtberatung vom Kanton übernommen.
- eher geringe Unterschiede bei der Problembelastung und dem institutionellen Ausbau des Sozialbereichs der Gemeinden. Die vergleichbare Betroffenheit der Gemeinden erleichtert den kantonalen Instanzen die Steuerung im Sozialbereich.
- eine vergleichsweise hohe sozialpolitische Sensibilisierung der kantonalen Instanzen. Dazu kommt, dass es sich beim Kanton Nidwalden um einen vergleichsweise reichen Kanton handelt.

Betrachtet man die sozialpolitischen Steuerungsformen nach einzelnen Aufgabenbereichen in der nächsten Abbildung, fällt im Aufgabenbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ auf, dass alle vier Steuerungsformen vertreten sind.

Abb. 45: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Nidwalden 2001/02 nach Aufgabenbereichen und Steuerungsformen (n=39)



Grundsätzlich muss man davon ausgehen, dass für nachhaltige Entwicklungen in einem Aufgabenbereich alle vier Steuerungsformen Voraussetzung sind. Das hängt damit zusammen, dass Programmsteuerung vor allem Innovationen beinhaltet und anschliessend sozialpolitische Folgeaktivitäten in Form der Bestellung von Leistungen oder der Festlegung von Zuständigkeiten auslöst oder weiterführende strukturelle Interventionen im kantonalen Versorgungsnetz notwendig werden (z.B. Kooperation bestimmter Stellen, Festlegung von Behandlungspfaden).

Im Rahmen eines ein- oder zweijährigen Monitorings dürfte es allerdings eher selten sein, dass alle vier Steuerungsaktivitäten in einem Aufgabenbereich stattfinden. In der Regel erstreckt sich der oben erwähnte Prozess über einen längeren Zeitraum und bildet sich dann in verschiedenen Monitoring-Abschnitten ab. Ein typisches Ablaufmuster könnte man sich – in Analogie zum Policy-Cycle-Prozess (Schubert/Bandelow 2003) – dabei so vorstellen, dass auf eine Phase der Innovation (Programmbildung), eine Entwicklungsphase mit Leistungs- und Zuständigkeitssteuerung folgt, und erst in einer nächsten Phase – z.B. aufgrund ungeklärter Kooperationsfragen oder Koordinationsproblemen – ein struktureller Steuerungsbedarf entsteht.

Der Familienbereich im Kanton Nidwalden ist ein Beispiel dafür, dass in einer relativ kurzen Zeitperiode innerhalb eines Aufgabenbereichs auf allen Ebenen sozialpolitische Steuerungsaktivitäten stattfinden können resp. notwendig sind. Eine derartige Häufung kann verschiedene Anlässe haben, z.B. ein Nachholbedarf in einem Kanton im Vergleich zu bereits etablierten Verhältnissen in Nachbarkantonen, eine besondere sozialpolitische Dringlichkeit aufgrund eines überraschenden Problemdrucks oder situative kantonale Verhältnisse durch vorausgehende Entwicklungsnotwendigkeiten. Die befragten Vertreter/-innen der Kantone Nid- und Obwalden, welche das Familienleitbild gemeinsam entwickelt haben, sprechen diesbezüglich von einem Nachholbedarf in diesem Aufgabenbereich.

5.2.5 Kanton Schwyz

Beim Kanton Schwyz handelt es sich um einen räumlich parzellierten und soziokulturell heterogenen Kanton mit z. T. grossen Unterschieden zwischen Gemeinden und Regionen. Der Bezirk „Höfe“ mit den Gemeinden Pfäffikon, Freienbach, Wollerau ist von urbanen Verhältnissen der Grossagglomeration Zürich geprägt, während viele andere Gemeinden – vor allem im Kantonsteil „Innerschwyz“ – einen ausgesprochen ländlichen Charakter und geringe Einwohnerzahlen haben. Etwa 60% der 30 Gemeinden weisen diese Merkmale auf, was dem Kanton seinen überwiegend ländlichen Charakter verleiht. Zudem ist der Kanton Schwyz ein eher reicher Kanton.

Abb. 46: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Schwyz

Kennzahl	Wert
Einwohnerzahl (2002)	133'358
Anzahl Gemeinden	30
Gemeindegrosse	Ø 2'781 Einwohner/-innen (Median)
Urbanisierungsgrad	2 Kleinzentren (Schwyz, Einsiedeln) Ø 13'212 Einwohner/-innen (Median)
	5 Agglomerationsgemeinden Ø 6'272 Einwohner/-innen (Median)
	10 übrige Landgemeinden Ø 3'357 Einwohner/-innen (Median)
	13 periphere Landgemeinden Ø 988 Einwohner/-innen (Median)
Direkte Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung (1993/94)	Fr. 1'351.-

In diesem Umfeld ist zu vermuten, dass die Belastungen im Sozialbereich gering oder moderat ausfallen. Die folgende Tabelle gibt diesbezüglich einen Überblick.

Abb. 47: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Schwyz

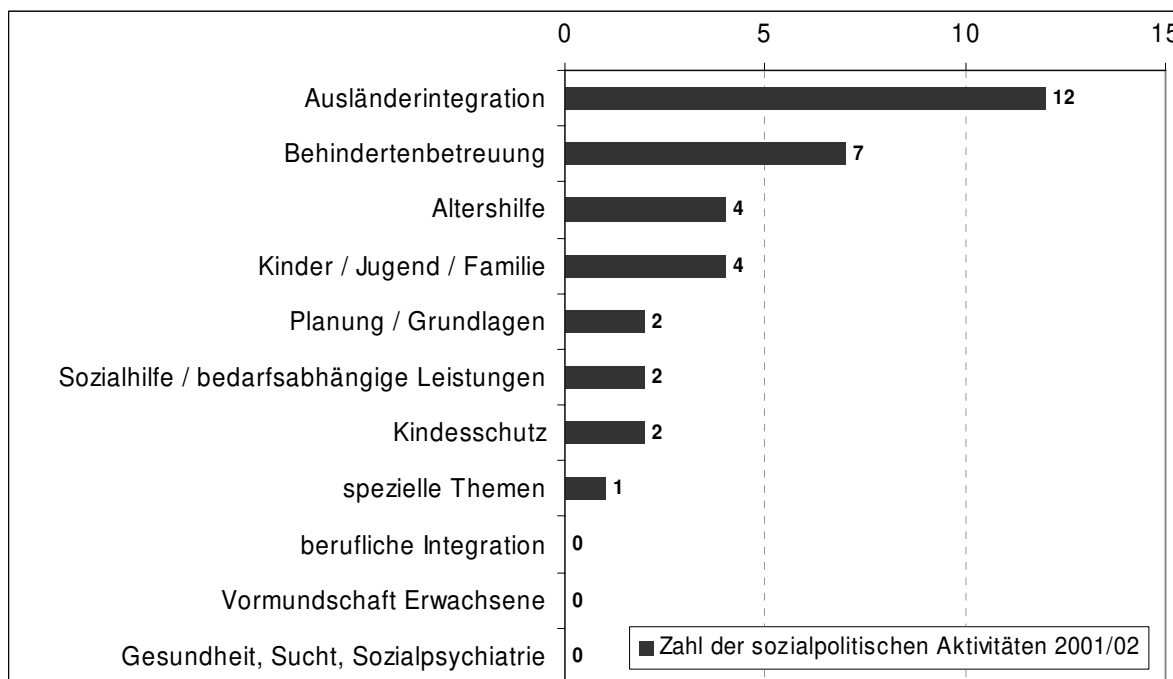
Kennzahl	Höhe der Belastung	Kurzbewertung der Belastung*
Sozialhilfe	Mit 15 Sozialhilfebezügler/-innen auf 1'000 Einwohner/-innen liegt die Belastung im Bereich der Sozialhilfe im Durchschnitt der Zentralschweizer Kantone (Sozialhilfestatistik 2003, Statistisches Amt Luzern 2005).	durchschnittlich
Vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene	Mit 92 vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Erwachsene entspricht der Kanton Schwyz dem schweizerischen Durchschnitt von 108 (Vormundschaftsstatistik 1999; Stremlow et al. 2002).	durchschnittlich
Kinderschutz	Mit 91 vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Minderjährige liegt der Kanton Schwyz 1999 um einiges unter dem schweizerischen Durchschnitt (Vormundschaftsquote** von 157).	tief
Ausländeranteil	Mit 15.1% entspricht der Ausländeranteil dem zentralschweizerischen Durchschnitt von 14.8%.	durchschnittlich
Altersquotient	Mit 21% liegt der Altersquotient leicht unter dem zentralschweizerischen Durchschnitt von 23%.	durchschnittlich

* im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen, ** Anzahl vormundschaftliche Massnahmen auf 10'000 Einwohner/-innen

Insgesamt kann man im Kanton Schwyz von einer durchschnittlichen Belastung im Sozialbereich sprechen. Mit Ausnahme der tiefen Werte beim Kinderschutz weisen die anderen untersuchten Teilbereiche Durchschnittswerte aus. Dass die Belastung im Sozialbereich – trotz des ländlichen Charakters der meisten Gemeinden – durchschnittlich ist, dürfte vor allem auf die vergleichsweise grossen und urbanisierten Gemeinden im Bezirk „Höfe“ zurückzuführen sein.

Mit welchen Fragen und Problemen sich die politischen Instanzen auf dem Hintergrund der erwähnten Unterschiede zwischen den Gemeinden in den Jahren 2001/02 beschäftigt haben, zeigt die folgende Abbildung. Sie stellt die sozialpolitischen Aktivitäten des Kantons Schwyz in den einzelnen Aufgabenbereichen des Sozialwesens in der Reihenfolge ihrer Häufigkeit dar.

Abb. 48: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Schwyz 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=34)



Ein auffallendes Merkmal im Kanton Schwyz ist die ausgeprägte Häufung der Steuerungsaktivitäten im Bereich der Ausländerintegration (35% aller Vorhaben). Ebenfalls überdurchschnittlich aktiv war der Kanton im Bereich der Behindertenbetreuung. Insgesamt konzentrierten sich mehr als die Hälfte aller Steuerungsaktivitäten auf diese beiden Aufgabenbereiche und legen damit das Schwergewicht auf Fragen der sozialen Integration. Dagegen sind Aktivitäten im Aufgabenbereich „Familie“ im Vergleich zur Zentralschweiz deutlich untervertreten und bei einem Drittel der Aufgabenbereiche wurden überhaupt keine Steuerungsaktivitäten wahrgenommen. Hinter dem Kanton Nidwalden verzeichnet Schwyz im Beobachtungszeitraum am zweitmeisten sozialpolitische Aktivitäten. Wie die folgende Tabelle zeigen wird, unterscheiden sich die sozialpolitischen Rahmenbedingungen allerdings recht deutlich vom Kanton Nidwalden.

Abb. 49: Sozialpolitische Rahmenbedingungen im Kanton Schwyz

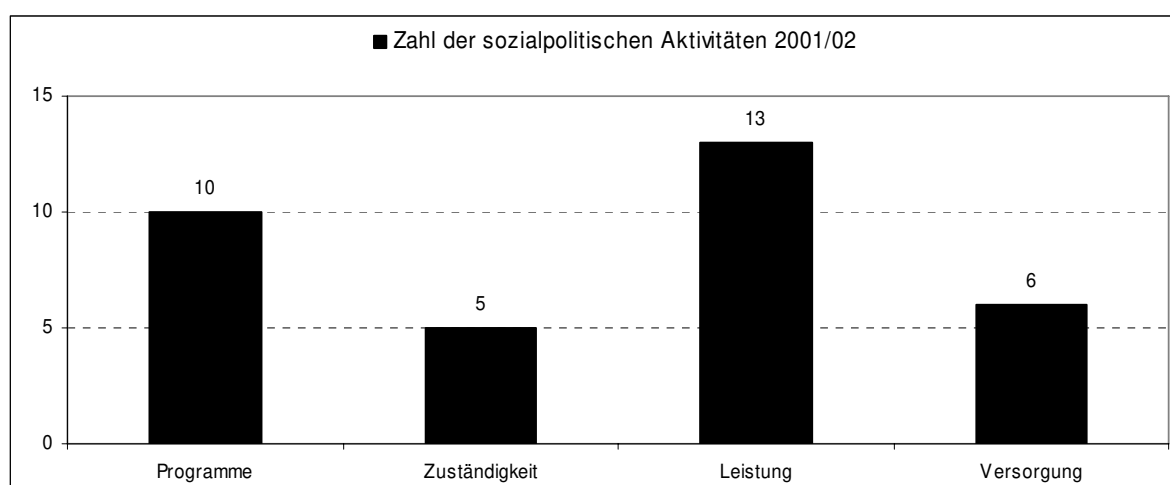
Strukturindikator	Kurzbeschreibung der Rahmenbedingungen
Ausbaugrad Sozialwesen	Kommunale Unterschiede beim Ausbau des Sozialwesens Aufgrund der Tatsache, dass im Kanton Schwyz eine Reihe von regionalen Sozialdiensten existiert, kann man insgesamt von einem durchschnittlichen Ausbau im Bereich der Sozialhilfe sprechen. Allerdings bestehen zwischen den Gemeinden diesbezüglich grosse Unterschiede: Während die Gemeinden im Einzugsbereich der Agglomeration Zürich (z.B. Freienbach, Wollerau, Pfäffikon) über ausgebaute Sozialdienste verfügen, ist der Vollzug der Sozialhilfe in anderen Regionen des Kantons vom Milizsystem geprägt. Es gibt auch Hinweise dafür, dass der institutionelle Ausbau des Sozialwesens in anderen Bereichen gering ist, beispielsweise im stationären Behindertenbereich für Kinder und Jugendliche (Stremlow 2001).
Einschätzung des sozialpolitischen Klimas	Eher geringe sozialpolitische Sensibilisierung: Gemäss Aussagen der Vorsteherin des kantonalen Gesundheits- und Sozialamtes sind in dem ländlich geprägten Kanton Themen der Sozialpolitik im Bewusstsein grosser Teile der Bevölkerung und auch der Politik von untergeordneter Bedeutung. Die Angebote im Sozialbereich seien unter anderem mit Kosten verbunden und die Wirkung des Einsatzes von sozialen Institutionen sei häufig nicht unmittelbar sicht- und messbar. Der Kanton befinde sich allerdings in einem Prozess des Aufholens, was soziale Themen betreffe.
Entwicklungsunterschiede zw. den Gemeinden	Grosse Entwicklungsunterschiede zwischen den Gemeinden: Im Kanton kann man von einer hohen sozialräumlichen Parzellierung sprechen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass sich im Sozialbereich des Kantons eine disparate Entwicklung beobachten lässt: Es gibt Regionen mit urbanem Charakter, die im Sozialbereich relativ gut ausgebaut sind (z.B. Bezirk Höfe), aber auch Gebiete, in denen das Sozialwesen noch sehr traditionell nach dem Milizsystem organisiert ist. Der befragte Mitarbeiter des Gesundheits- und Sozialamtes hält dazu fest: „Von der Seite der Gemeinden sind die Problemstellungen wie auch die Möglichkeiten extrem unterschiedlich, alleine schon von der Grösse der Gemeinden. Obwohl jede Gemeinde die gleichen Aufgaben bestreiten muss, gehen die Meinungen, wie Soziale Hilfe zu gestalten sei, weiter auseinander.“
Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	Kooperation im Beobachtungszeitraum wenig aktiv: Bedingt durch die Vakanz der Vorsteher/-in des kantonalen Gesundheits- und Sozialamtes lag die regelmässige Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Beobachtungszeitraum 2001/02 brach.
Kantonale Besonderheiten	Mehrjährige Stellenvakanzen beim kantonalen Gesundheits- und Sozialamt: Bedingt durch mehrjährige Stellenvakanzen beim kantonalen Gesundheits- und Sozialamt (Vorsteher/-in und Mitarbeiter/-innen) konnten zahlreiche Planungsvorhaben nicht bearbeitet und die Steuerungsaufgabe nur beschränkt wahrgenommen werden. Das Ressourcenproblem wurde ab dem 1. November 2002 behoben und die Abteilung „Soziales“ beim Gesundheits- und Sozialamt um 100% aufgestockt. Kein eigenständiges kantonales Sozialamt: Im Unterschied zu allen anderen Kantonen der Zentralschweiz existiert bei der kantonalen Verwaltung kein eigenständiges kantonales Sozialamt. Der Sozialbereich wird durch eine Abteilung des Gesundheits- und Sozialamtes bei der Kantonsverwaltung repräsentiert. Dies entspricht einer vergleichsweise schwachen strukturellen Position bei der kantonalen Verwaltung.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, sind die sozialpolitischen Rahmenbedingungen im Kanton Schwyz von grossen Unterschieden zwischen den Gemeinden geprägt; sei es bei den Belastungen im Sozialbereich, dem Ausbaugrad des kommunalen Sozialwesens oder der Sensibilisierung auf soziale Fragen. Zudem war im Beobachtungszeitraum die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden wenig aktiv. Insgesamt sind dies als eher schwierige Rahmenbedingungen für die Wahr-

nehmung der kantonalen Steuerung zu werten. Welche sozialpolitischen Strategien resp. Steuerungsformen lassen sich in diesen Verhältnissen vorfinden?

Die folgende Abbildung zeigt, dass die Anteile der Steuerungsformen im Kanton Schwyz denjenigen des Kantons Nidwalden sehr ähnlich sind. Auch im Kanton Schwyz überwiegen im Beobachtungszeitraum Programm- und Leistungssteuerung. Ebenfalls vergleichbar mit dem Kanton Nidwalden ist die hohe Gesamtzahl der Steuerungsaktivitäten: Schwyz weist den zweihöchsten Wert in der Zentralschweiz aus.

Abb. 50: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Schwyz 2001/02 nach Steuerungsformen (n=34)



Angesichts der grossen Zahl der Steuerungsaktivitäten im Bereich der „Ausländerintegration“ und „Behindertenbetreuung“ sowie verschiedener Aspekte der sozialpolitischen Rahmenbedingungen im Kanton interpretieren wir die hohen Anteile von Programm- und Leistungssteuerung als einen Nachholprozess in ausgewählten Aufgabenbereichen des Sozialwesens. Gemäss Aussagen der Vorsteherin des kantonalen Gesundheits- und Sozialamtes sind in dem ländlich geprägten Kanton Themen der Sozialpolitik im Bewusstsein grosser Teile der Bevölkerung und auch der Politik von eher untergeordneter Bedeutung. ... Der Kanton befinde sich allerdings in einem Prozess des Aufholens, was soziale Themen betreffe.

Im Bereich der „Ausländerintegration“ ist besonders interessant, dass hier ein Aufgabenbereich vorliegt, in dem bei allen Steuerungsformen mehrere Aktivitäten vorkommen. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass das gleichzeitige Vorkommen aller vier Steuerungsformen im Rahmen eines zweijährigen Monitorings eher selten sein dürfte⁵³ und eine derartige Häufung verschiedene

⁵³ Im Beobachtungszeitraum 2001/02 kommt der Fall, dass in einem Aufgabenbereich alle vier Steuerungsformen gleichzeitig vertreten sind, in der Zentralschweiz nur zwei Mal vor; einmal im Kanton Nidwalden (Familienbereich)

Anlässe haben kann, z.B. einen Nachholbedarf in einem Kanton im Vergleich zu bereits etablierten Verhältnissen in Nachbarkantonen, eine besondere sozialpolitische Dringlichkeit aufgrund eines überraschenden Problemdrucks oder situativer kantonaler Verhältnisse. Im Kanton Schwyz handelt es sich einerseits um eine situative Besonderheit, die im Zusammenhang mit einer Stellenvakanz bei der kantonalen Verwaltung stand, und andererseits um den bereits angesprochenen Nachholprozess.

5.2.6 Kanton Obwalden

Ähnlich wie beim Kanton Uri handelt es sich beim Kanton Obwalden um einen ländlich geprägten Bergkanton. Obwalden und Uri sind in der Zentralschweiz die Kantone mit dem am stärksten rural geprägten Charakter. Die sieben Gemeinden des Kantons sind im Unterschied zu Uri allerdings deutlich grösser. Wie der Kanton Uri ist auch Obwalden ein sehr finanzschwacher Kanton; er weist die tiefste Kopfquote der direkten Bundessteuer in der Zentralschweiz aus.

Abb. 51: Sozioökonomische Kennziffern Kanton Obwalden

Kennzahl	Wert
Einwohnerzahl (2002)	32'999
Anzahl Gemeinden	7
Gemeindegrosse	Ø 4'305 Einwohner/-innen (Median)
Urbanisierungsgrad	1 Kleinzentrum (Sarnen) 9'145 Einwohner/-innen 4 Übrige Landgemeinden Ø 3'925 Einwohner/-innen (Median) 2 Periphere Landgemeinden Ø 4'268 Einwohner/-innen (Median)
Direkte Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung (1993/94)	Fr. 802.-

Wie die folgende Abbildung zeigt, sind die Belastungen im Sozialbereich des Kantons Obwalden in der Regel tief. Eine Ausnahme machen die sehr hohen Zahlen bei der Vormundschaftspflege für Erwachsene und die Durchschnittswerte beim Betagtenanteil.

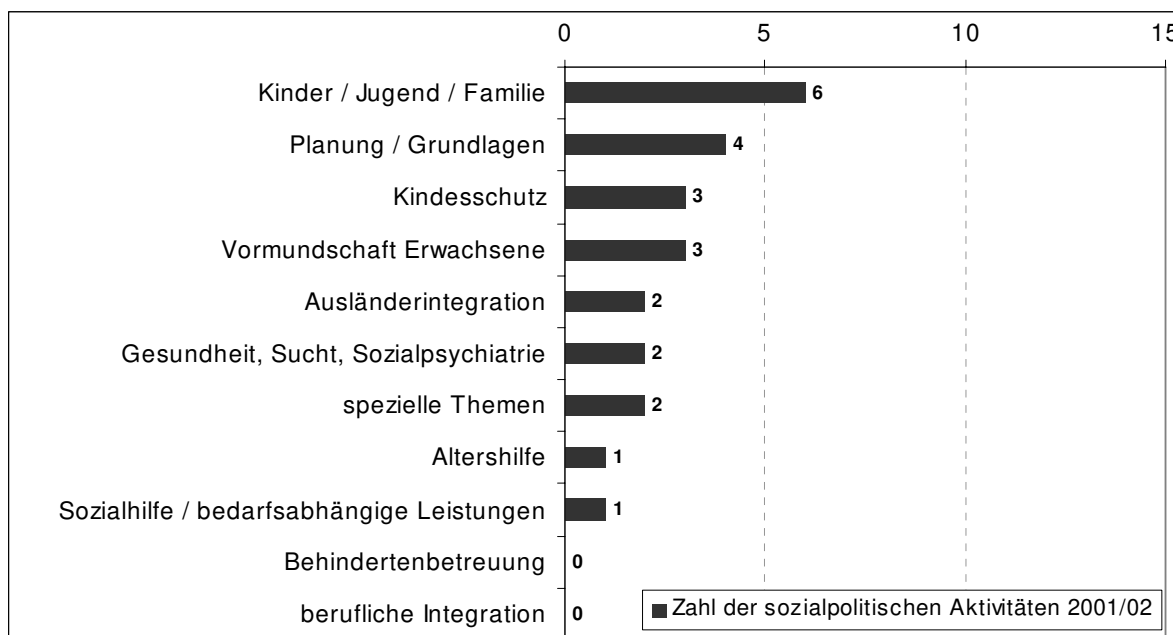
Abb. 52: Ausgewählte Belastungsindikatoren Kanton Obwalden

Kennzahl	Höhe der Belastung	Kurzbewertung der Belastung*
Sozialhilfe	Mit 11 Sozialhilfebezügler/-innen auf 1'000 Einwohner/-innen ist die Belastung im Bereich der Sozialhilfe tief (Sozialhilfestatistik 2003, Statistisches Amt Luzern 2005).	tief
Vormundschaftliche Massnahmen für Erwachsene	Mit 133 vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Erwachsene weist der Kanton Obwalden den höchsten Wert in der Zentralschweiz aus (Vormundschaftsstatistik 1999; StremLOW et al. 2002). Die Vormundschaftsquote** liegt deutlich über dem schweizerischen Durchschnittswert von 108 und ist beispielsweise knapp doppelt so hoch wie im Kanton Nidwalden.	sehr hoch
Kindesschutz	Mit 72 vormundschaftlichen Massnahmen auf 10'000 Minderjährige weist der Kanton Obwalden 1999 einen tiefen Wert aus. Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt (Vormundschaftsquote von 157) wurden im Kanton Obwalden 1999 rund die Hälfte Kindesschutzmassnahmen gesprochen.	tief
Ausländeranteil	Der Ausländeranteil von 10.8% ist im Vergleich zum zentralschweizerischen Durchschnitt von 14.8% tief.	tief
Altersquotient	Mit 24% entspricht der Anteil (gemessen an den 20- bis 64-jährigen) der über 64-jährigen dem Durchschnitt in der Zentralschweiz von 23%.	durchschnittlich

* im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen, ** Anzahl vormundschaftliche Massnahmen auf 10'000 Einwohner/ -innen

Auch für diesen ländlichen Kontext mit seinen eher tiefen Belastungen im Sozialbereich stellt sich die Frage, mit welchen Problemen und Fragen sich die kantonalen Instanzen befassen haben. Die folgende Abbildung zeigt die Zahl der Steuerungsaktivitäten im Kanton Obwalden 2001/02 rangiert nach ihrer Häufigkeit in den einzelnen Aufgabenbereichen.

Abb. 53: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Obwalden 2001/02 nach Aufgabenbereichen (n=24)



Wie in der Zentralschweiz lagen auch im Kanton Obwalden 2001/02 die Schwerpunkte der Steuerung im Familienbereich (25% aller Vorhaben). Bei fast allen anderen Aufgabenbereichen fallen allerdings deutliche Unterschiede zur Gesamtregion auf: Aktivitäten im Bereich der Integration von Migrant/-innen und der Behindertenbetreuung sind drastisch untervertreten oder kommen gar nicht vor. Demgegenüber haben sich die kantonalen Instanzen häufig mit Planungsfragen befasst und waren auch bei der Vormundschaftspflege deutlich überdurchschnittlich aktiv. Diesbezüglich ist interessant, dass auch die Verantwortungsträger des Kantons Uri, dessen Kontextbedingungen denjenigen in Obwalden am ähnlichsten sind, sehr häufig Planungsfragen bearbeitet haben und bei der Vormundschaftspflege fällt auf, dass hier auch die Belastungen im Kanton Obwalden – zumindest beim Erwachsenenschutz – hoch sind. Ausserdem vergleichbar mit dem Kanton Uri ist die geringe Zahl der sozialpolitischen Aktivitäten im Beobachtungszeitraum; der Kanton Obwalden weist nach Uri den zweittiefsten Wert aus.

Die Informationen in der folgenden Tabelle geben weitere Hinweise darauf, in welchem Umfeld die oben beschriebenen inhaltlichen Steuerungsaktivitäten stehen.

Abb. 54: Sozialpolitische Rahmenbedingungen im Kanton Obwalden

Strukturindikator	Kurzbeschreibung der Rahmenbedingungen
Ausbaugrad Sozialwesen	Vom Milizsystem geprägte kommunale, dezentrale Organisation: Beim Kanton OW handelt es sich um einen Kanton mit mittelgrossen, ländlich geprägten Gemeinden, die im Sozialbereich traditionsgemäss über eine hohe Autonomie verfügen. Die verschiedenen Aufgaben des Sozialbereichs (Sozialhilfe, Vormundschaftspflege, Alters- und Jugendpolitik usw.) sind auch operativ bei den Gemeinden angesiedelt und werden nach wie vor stark vom Milizsystem geprägt. In den Gemeinden Sarnen, Engelberg, Alpnach und Giswil existieren kommunale Sozialdienste, die mit Fachpersonal besetzt sind. Insgesamt steht der Ausbau des Sozialbereichs am Anfang.
Einschätzung des sozialpolitischen Klimas	Aufbruchstimmung in der Sozial- und Familienpolitik: Der Leiter des kantonalen Sozialamtes hält dazu fest: „Im familienpolitischen Bereich ist eine Aufbruchstimmung vorhanden. Die Familie wurde lange Zeit nicht als sozialpolitisch relevant betrachtet und heute ist es eher ein gesellschaftspolitisches Problem geworden oder wird zumindest so betrachtet. Mir scheint, dass ein grosser Nachholbedarf vorhanden ist.“
Entwicklungsunterschiede zw. den Gemeinden	Geringe Unterschiede: Die Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich des institutionellen Ausbaus im kommunalen Sozialwesen und der Problembelastung sind vergleichsweise gering.
Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	Aufgabenteilung nicht geklärt: Gemäss den Aussagen des Leiters des kantonalen Sozialamtes ist momentan noch offen, wie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in Zukunft ausgestaltet werden soll: „Es ist ein politischer Prozess und wenn man den Bericht zur Sozialhilfe im Kanton OW anschaut, ist ja die Tendenz immer vorhanden, dass die Gemeinden in ihren Aufgaben nicht geschwächt werden wollen, dass also der Sozialbereich bei den Gemeinden bleibt. Andererseits sagen sie auch wieder ja zur Qualitätssicherung der Sozialarbeit. Nun ist aber nur bei diesem Punkt die Frage, was denn der Kanton steuern kann, dazu beitragen, dass etwas verbessert wird, wenn die Gemeinden die ganze Sozialhilfe selber bezahlen. Nach dem Motto: wer bezahlt, befiehlt! Hier wird auch die Umsetzung schwierig.“

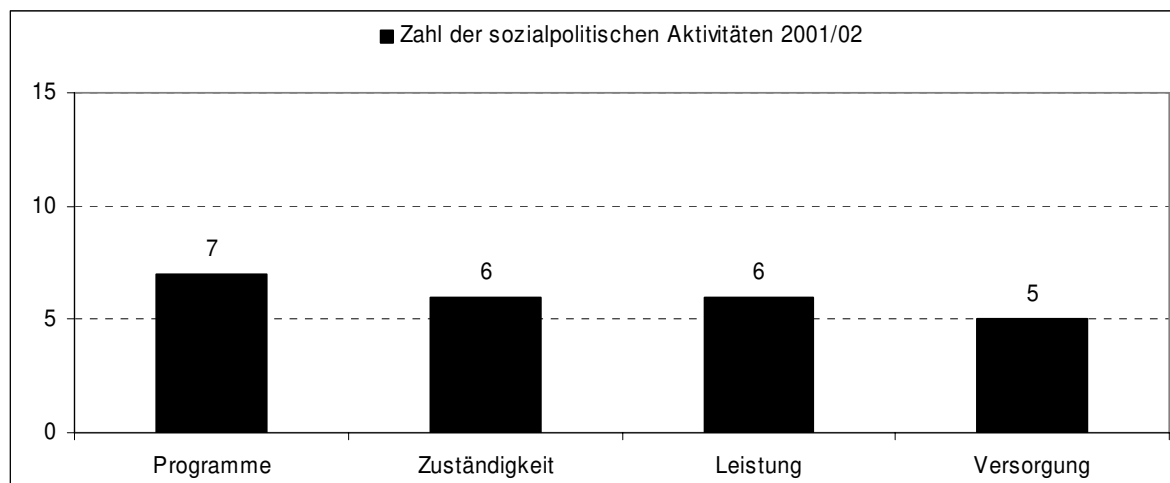
Abb. 54: Fortsetzung

Strukturindikator	Kurzbeschreibung der Rahmenbedingungen
Kantonale Besonderheiten	<p>Aufbau des kantonalen Sozialamtes: 1999 wurde das kantonale Sozialamt im Zuge einer Departementsreorganisation gegründet. Seit der Gründung des kantonalen Sozialamtes 1999 hat die Zahl der Aufgaben kontinuierlich zugenommen und das Amt ist personell an seine Kapazitätsgrenzen gestossen. Der Leiter des kantonalen Sozialamtes beschreibt die Situation wie folgt: „Wenn wir den Schwung weiterziehen wollen, dann müssen wir bestimmt personell etwas verändern im kantonalen Sozialamt. Sonst ist das mit dieser Vielfalt des Tagesgeschäfts fast nicht machbar.“</p> <p>Weiterbestand des kantonalen Sozialamtes nicht gesichert: Im Zuge der bevorstehenden Departementsreorganisation (Reduktion von 7 auf 5 Departemente) ist noch nicht geklärt, ob das kantonale Sozialamt als eigenständiges Amt erhalten bleibt.</p>

Das Sozialwesen im Kanton Obwalden zeichnet sich mehrheitlich durch eine dezentrale, vom Milizsystem geprägte Organisation aus. Mit dem Aufbau des kantonalen Sozialamtes Ende der Neunzigerjahre verstärkte der Kanton seine Steuerungs- und Koordinationsbemühungen auf kantonaler Ebene und es kam nach Aussagen des Leiters des kantonalen Sozialamtes im Familien- und Sozialbereich zu einem Entwicklungsschub. Die traditionell kommunale Organisation des Sozialwesens erschwert eine Zentralisierung bestimmter Aufgaben jedoch und eine Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zeichnet sich noch nicht ab. Ob und inwiefern diese Rahmenbedingungen für die sozialpolitischen Strategien des Kantons prägend sind, zeigt die nächste Abbildung.

Es zeigt sich, dass das Steuerungsprofil des Kantons Obwalden markante Besonderheiten aufweist. Die Anteile der vier Steuerungsformen sind alle etwa ähnlich ausgeprägt und dies führt im Vergleich zu den übrigen Zentralschweizer Kantonen zu einer hohen Bedeutung struktureller Steuerung: In keinem anderen Kanton ist der Anteil der Versorgungssteuerung derart hoch (21%). Dies gilt auch generell für die strukturellen Steuerungsaktivitäten (Zuständigkeits- und Versorgungssteuerung), deren Anteil mit 46% der höchste in der ganzen Zentralschweiz ist.

Abb. 55: Sozialpolitische Aktivitäten Kanton Obwalden 2001/02 nach Steuerungsformen (n=24)



Auf dem Hintergrund der sozialpolitischen Rahmenbedingungen im Kanton deuten wir diese Aktivitäten als strukturelle Aufbauarbeit, der vermutlich fachliche, inhaltliche Steuerungsvorhaben wie Programm- und Leistungssteuerung vorausgegangen sind.⁵⁴ Diese Überlegungen gehen – wie wir oben dargelegt haben – von der Prämisse aus, dass der Prozess sozialpolitischer Steuerung idealtypisch mit der Initiierung von Programmen beginnt, in deren Folge Leistungs- und Zuständigkeitsfragen bearbeitet werden müssen, die schliesslich auch Versorgungsprobleme auslösen.

Bezüglich der Häufigkeit der Strukturfragen bei der sozialpolitischen Steuerung fällt im Kanton Obwalden ausserdem die Organisation und der Ausbau des Sozialwesens auf: Nach Aussagen der kantonalen Verantwortlichen ist der Sozialbereich im Kanton von Gemeinden geprägt, die traditionsgemäss über eine hohe Autonomie verfügen. Zudem werde die operative Durchführung der sozialen Aufgaben noch stark von Milizpersonen wahrgenommen. Diese vergleichsweise dezentrale und vom Milizsystem geprägte Organisation des kantonalen Sozialwesens⁵⁵ erhöht auf kantonaler Ebene den strukturellen Koordinationsbedarf. Der Leiter des kantonalen Sozialamtes weist in unserer Befragung (2002) auf diese aktuelle Problematik hin: Nach seinen Aussagen ist noch offen, wie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in Zukunft gestaltet werden soll.

Generell nimmt er in der Sozial- und Familienpolitik des Kantons einen Aufbruch wahr: „Im familienpolitischen Bereich ist eine Aufbruchsstimmung vorhanden. Die Familie wurde lange Zeit nicht als sozialpolitisch relevant betrachtet und heute ist es ein gesellschaftspolitisches Problem geworden oder wird zumindest so betrachtet. Mir scheint, dass ein grosser Nachholbedarf vorhanden ist.“ Für

⁵⁴ Über den vorausgegangenen Zeitraum haben wir allerdings keine Informationen.

⁵⁵ In den Gemeinden Sarnen, Engelberg, Alpnach und Giswil existierten im Jahr 2002 kommunale, mit Fachpersonal besetzte Sozialdienste..

den strukturellen Ausbau des Sozialbereichs auf Kantonsebene spricht auch die Tatsache, dass 1999 das kantonale Sozialamt im Zuge einer Departementsreorganisation gegründet wurde und die Zahl der Aufgaben – gemäss Aussagen des Stellenleiters – seither kontinuierlich zugenommen hat.

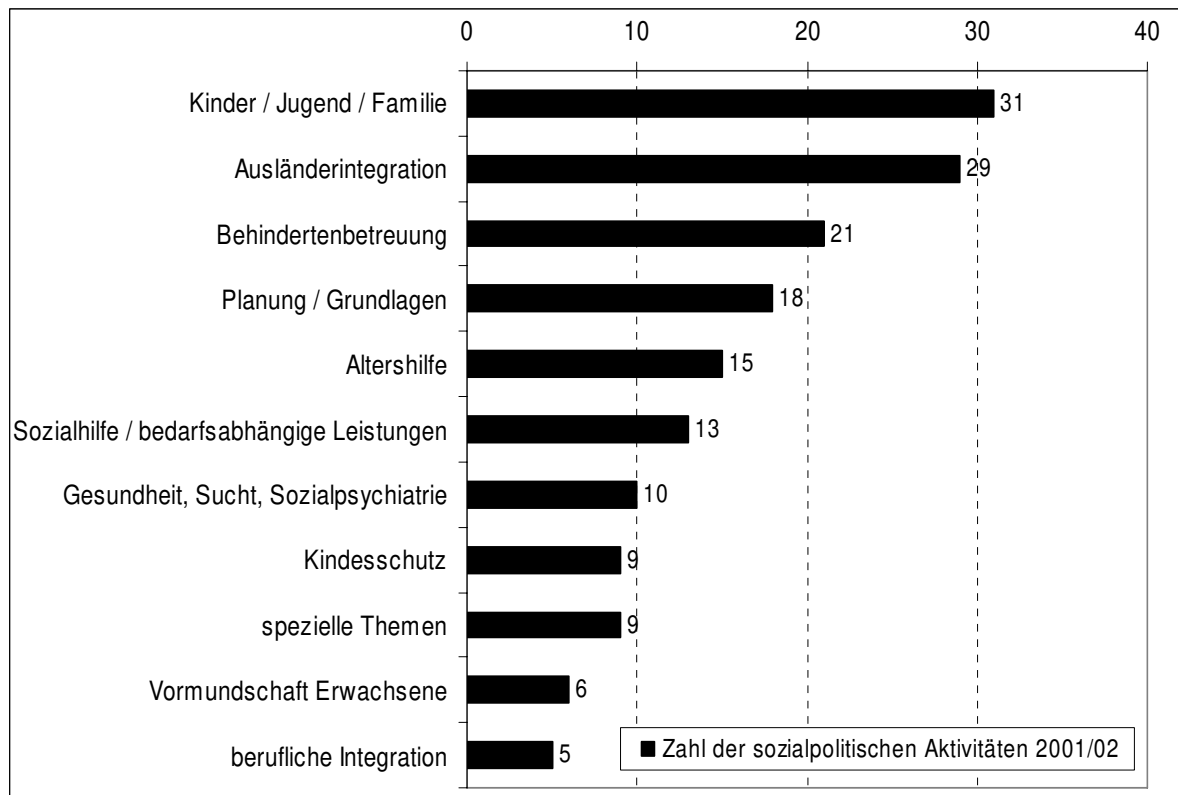
5.3 Die Sozialpolitik in der Region Zentralschweiz

Der letzte Abschnitt basiert auf der Auffassung, dass sowohl die Inhalte wie auch die Steuerungsformen der sozialpolitischen Aktivitäten hochgradig von kantonalen Gegebenheiten und Verhältnissen geprägt sind. In diesem Abschnitt werden die Daten nun für die ganze Zentralschweiz präsentiert, weil generelle Tendenzen so besser sichtbar und kantonale Besonderheiten und Abweichungen ausgeglichen werden. Der Datenzusammenzug für die Gesamtregion erleichtert zudem die Herstellung des Bezuges zwischen den Inhalten der sozialpolitischen Aktivitäten und der gesellschaftlichen Thematisierung Sozialer Probleme. Ferner dürfte es leichter fallen, die Steuerungsformen im Hinblick auf strukturelle Entwicklungsaspekte des Sozialwesens zu interpretieren (z.B. Dezentralisierung/Zentralisierung von Aufgaben, Aus- oder Abbau bestimmter Aufgabenbereiche). Kernziel der Regionenanalyse ist folglich, den Blick auf generelle Entwicklungen des Sozialbereichs zu fokussieren und zwar bezüglich inhaltlicher wie struktureller Entwicklungen.

5.3.1 Inhalte der sozialpolitischen Aktivitäten

Die folgende Abbildung stellt die sozialpolitischen Aktivitäten in der Zentralschweiz in den Jahren 2001 und 2002 nach ihrer Häufigkeit in den einzelnen Problembereichen dar. Die Zahl der Aktivitäten und die Reihenfolge der Themen in der folgenden Abbildung sind ein zeitbedingtes Bild, das sich in einem anderen Beobachtungszeitraum ganz anders darstellen kann.

Abb. 56: Sozialpolitische Aktivitäten Zentralschweiz 2001/02 nach Problembereichen (n=166)



Die Balkengrafik zeigt für den Beobachtungszeitraum 2001 und 2002, dass die Schwerpunkte der sozialpolitischen Aktivitäten im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie bei der Ausländerintegration lagen. Aktivitäten im Bereich der beruflichen Integration⁵⁶ und der Vormundschaftspflege für Erwachsene waren dagegen sehr gering. Sozialpolitische Aktivitäten im Bereich der Behindertenbetreuung waren ebenfalls überdurchschnittlich häufig. Planungstätigkeiten der Kantone, Vorhaben bei der Alters- und Sozialhilfe lagen im Mittelfeld und Aktivitäten im Bereich der Gesundheit (z.B. Suchthilfe oder Sozialpsychiatrie), des Kindesschutzes und der Opferhilfe (spezielle Themen) waren etwas weniger häufig.

In diesem Zusammenhang kann man sich die Frage stellen, weshalb dies so ist. Aus der Sicht der Systemtheorie sind sozialpolitische Aktivitäten Versuche, bestimmte Leistungs- oder Problembereiche des Sozialwesens zu steuern und man kann daher fragen, in welchem gesellschaftlichen Zusammenhang die jeweiligen Problembereiche stehen. Im Folgenden soll versucht werden, einige dieser Bezüge zu gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen zu verdeutlichen.

⁵⁶ Wir haben bereits bei der Beschreibung des methodischen Vorgehens in Abschnitt 5.1 darauf hingewiesen, dass die geringen Werte bei der beruflichen Integration auch durch die Anlage der Studie bedingt sind.

In der Zentralschweiz wurden 2001 und 2002 am meisten Steuerungsvorhaben im Bereich der *Kinder-, Jugend- und Familienhilfe* erbracht (insgesamt 19% aller Steuerungsaktivitäten). Die folgende Abbildung zeigt, dass gleich mehrere Kantone damit befasst waren, Familienleitbilder zu erarbeiten (OW, NW, UR) resp. eine kantonale Fachstelle für Familienfragen zu schaffen (LU) und das Angebot im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung auf- oder auszubauen. Mit den restlichen Themen wie kantonale Jugendarbeit, häusliche Gewalt, Bedarfsplanung Kinder- und Jugendheime sowie Leistungsaufträge an Beratungsstellen haben sich dann jeweils noch einzelne Kantone befasst. Insgesamt lässt sich beobachten, dass der Familienbereich in der Zentralschweiz von einer grossen Entwicklungsdynamik geprägt ist, die neue Themen aufgreift und neue Hilfsangebote schafft.

Abb. 57: Sozialpolitische Aktivitäten Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2001/02

Bereich	LU	NW	OW	UR	SZ	ZG	Aktivitäten
Kinder / Jugend / Familie	FachSt	LB famex Jugend	LB Jugend Gewalt	LB famex	famex	famex Gewalt	Erarbeitung Familienleitbild Familienexterne Kinderbetreuung Konzept kantonale Jugendarbeit Häusliche Gewalt
	Bedarf	3 LA			LA		Bedarfsplan Kinder-/Jugendheime Leistungsaufträge Beratungsstellen

Die Bedeutung dieses Problembereichs ist wesentlich von zwei gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt: Einerseits ist der Zugriff auf die Familie ausserordentlich schwierig und hochgradig legitimationsbedürftig. Gleichzeitig sind Familien mit ihren Sozialisationsleistungen für mindestens vier andere Funktionsbereiche der Gesellschaft von höchster Relevanz, und zwar für das Bildungswesen (z.B. Schulprobleme, schulische Erziehungsschwierigkeiten), das Gesundheitswesen (z.B. Suchtprobleme, Altersbetreuung), das Rechtssystem (z.B. Kinderschutz, häusliche Gewalt, sexueller Missbrauch) und das Sozialwesen (z.B. Armut und Randständigkeit). Auf dem Hintergrund dieser mehrfachen Problembezüge erstaunt es nicht, dass familienpolitischen Massnahmen zurzeit eine derart hohe Bedeutung beigemessen wird. Die aktuelle Bedeutsamkeit familienpolitischer Massnahmen zeigt sich nicht nur auf Kantonsebene, sondern auch auf der Ebene des Bundes, z.B. in Form des neusten nationalen Familienberichtes (Eidgenössisches Departement des Innern 2004).

Nahezu gleichrangig mit sozialpolitischen Massnahmen für Familien waren Steuerungsaktivitäten im Bereich der *Integration von Ausländer/-innen* (17% aller Aktivitäten). Das Aufgabensegment wurde stark durch Interventionen bei der Betreuung von Flüchtlingen und Asyl Suchenden geprägt, wie aus der nächsten Tabelle hervorgeht.

Abb. 58: Sozialpolitische Aktivitäten Integration von Ausländer/-innen 2001/02

Bereich	LU	NW	OW	UR	SZ	ZG	Aktivitäten
Ausländer-integration	LB	LB		-	LB	LB	Erarbeitung Integrationsleitbild
						FachSt	Aufbau kant. Integrationszentrum
	Asyl	Asyl	Asyl		Asyl (4)		Leistungsaufträge Betreuung Asyl Suchende und Flüchtlinge
		LA (3)			LA		Leistungsaufträge an Fachstellen
					Gesetz		Rechtsgrundlagen Asylwesen
				Reorg	Reorg	Reorganisation Betreuung Asylbew.	
						Ustü	Unterstützung Gemeinden Unterbringung Asyl Suchende
					Info		Informationsstrategie Asylwesen

Daneben waren gleich mehrere Kantone damit befasst, Integrationsleitbilder auszuarbeiten (LU, SZ, NW). Diese Vorhaben deuten auf gesellschaftliche Entwicklungen hin, die man als „sozialpolitische Integrationsleistungen“ bezeichnen könnte. Bei sozialpolitischen Integrationsmassnahmen handelt es sich in erster Linie um Leistungen, die sich auf das politische System beziehen. Angesichts der aktuellen politischen Auseinandersetzungen und Konflikte in der Asyl- und Ausländerpolitik erscheint das ausgedehnte Engagement der Zentralschweizer Kantone nahe liegend.

Ein beachtlicher Teil der sozialpolitischen Steuerungsaktivitäten in der Zentralschweiz bezieht sich auf das Gesundheitswesen. Nahezu alle Kantone beschäftigten sich – wie die nächste Tabelle zeigt – mit Bedarfsplanung und/oder Leitbildarbeit im Bereich der *Altershilfe* (15 Aktivitäten). Auch der Aufgabenbereich „*Behindertenbetreuung*“, der insgesamt am drittmeisten Steuerungsvorhaben (21 Aktivitäten) verzeichnet, weist Bezüge zum Gesundheitswesen auf. Insbesondere im Rahmen von Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von psychisch behinderten Menschen wurden von einigen Zentralschweizer Kantonen Leistungen für das Gesundheitswesen erbracht (z.B. Kostensenkung durch frühzeitigere Reintegration in den Arbeitsmarkt). Darüber hinaus können die Integrationsmassnahmen aber auch Ausschlüsse aus dem Arbeitsmarkt verhindern helfen und als Massnahmen zur Kostensenkung bei der Invaliden- und Arbeitslosenversicherung gelten. Der Aufbau von Fachstellen für Gesundheitsförderung war das zentrale Steuerungsthema im Aufgabenfeld „*Gesundheit, Sucht und Sozialpsychiatrie*.“ Die Kantone NW, OW und ZG haben entsprechende Steuerungsleistungen erbracht. Der Kanton Zug hat ausserdem ein Suchthilfekonzept erstellt und der Kanton Luzern das Heimfinanzierungsgesetz um stationäre Suchttherapien erweitert. Der Kanton Nidwalden hat sich 2002 mit der Intervention bei (sozialpsychiatrischen) Krisen beschäftigt.

Abb. 59: Sozialpolitische Aktivitäten an der Schnittstelle zum Gesundheitswesen 2001/02

Bereich	LU	NW	OW	UR	SZ	ZG	Aktivitäten
Altershilfe	LB Bedarf Finanz	LB Bedarf	LB	LB Bedarf	LB Finanz Gesetz	-	Erarbeitung Altersleitbild Bedarfsplan Pflegeheime Finanzierung stationärer Aufenthalt Revision Heimgesetz
Behinder- tenbetreu- ung	Bedarf	psychB	psychB	Bedarf	Bedarf Finanz Bauten LB LA	psychB Gesetz Bauten	Bedarfsplanung Wechsel Objekt- zu Subjektfinanz. Betreuung psychisch Behinderte Revision Heimgesetz Behindertengerechtigkeit Bauten Erarbeitung Behindertenleitbild Leistungsaufträge
Gesundheit, Sucht, Sozi- alpsychi- atrie	Gesetz	FachSt Konz	FachSt	-	-	FachSt Konz	Fachstelle Gesundheitsförderung Heimfinanz.-Gesetz Suchttherapie Suchthilfekonzept Kriseninterventionskonzept

Am Beispiel des *Gesundheitsbereichs* lassen sich die Leistungen des Sozialwesens für andere Funktionssysteme gut darstellen. Beim Gesundheitswesen handelt es sich um ein gesellschaftliches Funktionssystem mit einer enormen Differenzierungs- und Wachstumsdynamik, was sich in einer rasch vorschreitenden Spezialisierung und enormen Kostensteigerungen zeigt. Die spezialisierten Leistungen des Gesundheitswesens haben u. a. zur Folge, dass immer differenziertere Schnittstellen zu Leistungen des Sozialwesens geschaffen werden müssen. Das gilt beispielsweise für die gerontopsychiatrische Versorgung im Speziellen und ganz allgemein für die Sozialpsychiatrie (Müller/Gurny 2004) oder den Suchtbereich. Die Differenzierungsdynamik des Gesundheitswesens löst zudem vermehrte Präventionsleistungen und -massnahmen aus, die schwergewichtig im Sozialwesen angesiedelt sind; dies im Unterschied zu Prophylaxe, die im Gesundheitswesen erfolgt. Daher erstaunt es nicht, dass sich verschiedene Steuerungsaktivitäten in der Zentralschweiz auf Gesundheitsförderung beziehen.

Der Aufgabenbereich „Sozialhilfe“ verzeichnete in den beiden Jahren 2001 und 2002 insgesamt 14 Steuerungsaktivitäten und lag damit im Mittelfeld. Die nachstehende Tabelle zeigt, mit welchen Fragen sich die Kantone beschäftigt haben.

Abb. 60: Sozialpolitische Aktivitäten Sozialhilfe 2001/02

Bereich	LU	NW	OW	UR	SZ	ZG	Aktivitäten
Sozialhilfe und bedarfsabhängige Leistungen	AufgT	SHG QS	SHG AufgT	 FachSt	 QS Info	SHG AufgT	Revision Sozialhilfegesetz Aufgabenteilung Kanton/Gem. Aufbau kant. Sozialdienst Qualitätsentwicklung Informationskonzept

Bei der Kernaufgabe „Sozialhilfe“ haben im Beobachtungszeitraum drei der sechs Kantone mit einer Revision des Sozialhilfegesetzes begonnen (NW, OW, ZG). Im Kanton Zug und im Kanton Obwalden soll bei diesen Revisionen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu geregelt werden. Da im Rahmen des Projektes „Gemeindereform 2000+“ im Kanton Luzern ebenfalls eine grundsätzliche Neuorganisation der kommunalen und kantonalen Aufgaben in diesem Bereich stattfindet, ist die Aufgabenteilung resp. die Klärung der Zuständigkeiten das zentrale Steuerungsthema im Bereich der Sozialhilfe 2001/02 in der Zentralschweiz. Nimmt man die inhaltlichen Veränderungen dazu, welche die Revisionen der Sozialhilfegesetze mit sich bringen, finden in diesem Steuerungsbereich zurzeit inhaltlich wie strukturell grosse Veränderungen statt.

Betrachtet man die Problemfälle (Fluder/Stremlow 1999: 194f.), die im Rahmen der Sozialhilfe bearbeitet werden, zeigt sich das ganze Spektrum Sozialer Probleme von Erwerbslosigkeit, über Suchtprobleme, Integrationsfragen, bis zu ungenügendem Erwerbseinkommen oder Problemen in der Familie. Diese Problemvielfalt weist auf den zentralen Stellenwert der Sozialhilfe für die Existenzsicherung und soziale Integration hin. Sozialhilfe ist neben den Sozialversicherungen die zweite zentrale Säule der Sozialen Sicherung, welche die Absicherung der Bevölkerung gegen existenzbedrohende Risiken (z.B. Verlust des Arbeitsplatzes, Krankheit, Armut, ungenügende Bildung) gewährleistet (Fluder/Stremlow 1999: 7ff.). Die Institutionen der Sozialhilfe leisten somit einen ganz erheblichen und breit gefächerten Beitrag zur Verminderung von Exklusion. Sie stellen sicher, dass anomische, gesellschaftliche Entwicklungen, Zustände oder Zonen begrenzt werden, in denen gesellschaftliche Differenzierung nicht mehr aufrechterhalten werden kann, z.B. Verelendungsprozesse von Grossstadtquartieren oder zunehmende Kriminalität. Damit ein bestimmtes Mass Sozialer Sicherung gewährleistet werden kann, ist Sozialhilfe in modernen Gesellschaften westlichen Zuschnitts unverzichtbar und es ist zu erwarten, dass bei einem massiven Abbau der Leistungen zusätzliche Kosten in anderen gesellschaftlichen Bereichen entstehen.⁵⁷

⁵⁷ Maghsoudi (2001) hat in seiner Masterarbeit untersucht, ob Staaten mit schwach ausgeprägten sozialen Sicherungssystemen mit einer höheren Kriminalität und mit steigenden Kosten zu ihrer Bekämpfung rechnen müssen (Integrationsthese). Anhand der Fälle USA, Japan, Niederlande und Dänemark werden Daten zu Kriminalität und Sozialpolitik der letzten 20 Jahre erhoben und erörtert. Die Resultate unterstützen die Integrationsthese nur

Mit Ausnahme des Kantons Uri haben alle Zentralschweizer Kantone in den Jahren 2001 und 2002 Steuerungsvorhaben beim *Kindesschutz* realisiert. In der Regel handelte es sich um den Aufbau von Angeboten in diesem Problemfeld wie z.B. kantonale Kinderschützgruppen oder Fachstellen für Kinderschutz. Dies deutet darauf hin, dass mit der Enttabuisierung von Gewalt in Familien in jüngerer Zeit Schutzbedürfnisse für Kinder und Frauen formuliert werden, die in vermehrtem Ausmass durch die öffentliche Hand resp. das Sozialwesen wahrgenommen werden.

Abb. 61: Sozialpolitische Aktivitäten Vormundschaftspflege 2001/02

Bereich	LU	NW	OW	UR	SZ	ZG	Aktivitäten
Kindesschutz	FachSt		PilotV WB	-	FachSt	FachSt	Konzept / Fachstelle Kinderschutz Pilotversuch Kinderschützgruppe Weiterbildung Ablauforganisation im Kanton
Vormundschaft Erwachsene	-	WB FFE	WB regAV	-	-	-	Weiterbildung Behörden Aufbau reg. Amtsvormundschaft Fachaustausch FFE

Im Aufgabenfeld „*Vormundschaftspflege für Erwachsene*“ wurden von einzelnen Kantonen verschiedene Interventionen zur schrittweisen Professionalisierung wie die Weiterbildung von Privatvormündern (OW/NW), der Fachaustausch bei der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (NW) sowie der Aufbau einer regionalen Amtsvormundschaft (OW) realisiert.

Generell spielt das Sozialwesen für das *Rechtswesen* in modernen Gesellschaften eine bedeutsame Rolle, denn ohne die Leistungen des Sozialwesens lässt sich positiviertes Recht nicht etablieren und vollziehen. Das hängt damit zusammen, dass positiviertes Recht nicht nur auf Strafe setzt, sondern auch auf Resozialisierung. Das Spannungsfeld zwischen Strafen und Helfen lässt sich dann allerdings nur durch Leistungen des Sozialwesens bewältigen; sei es, dass Leistungen des Sozialwesens institutionell eingebunden werden (z.B. mit einer Amtsvormundschaft oder im Strafvollzug) oder dass die Leistungen des Sozialwesens strukturell vor- oder nachgelagert werden wie z.B. im Bereich der Jugendhilfe. In vielen Fällen nimmt der moderne Rechtsapparat den Tatbestand auf, verzichtet aber auf Strafmassnahmen und ordnet Hilfsmassnahmen an. Hier setzen die Leistungen des Sozialwesens ein.

Bei der Kategorie „*Planung/Grundlagen*“ handelt es sich insofern um einen Sonderfall, als sich die Steuerungsaktivitäten nicht auf ein bestimmtes Problemthema beziehen wie bei den übrigen Aufga-

teilweise: Die USA und die Niederlande passen gut in die Theorie, aber Japan kombiniert einen schwachen Sozialstaat mit niedriger Kriminalität, während Dänemark trotz ausgebauter Sicherungssysteme eine sehr hohe Kriminalität aufweist.

benfeldern. Kantonale, sozialpolitische Steuerung hat jedoch auch grundsätzliche, themenunabhängige Aspekte, namentlich Grundlagenplanung und kantonale Selbstorganisation. In der Regel beziehen sich diese Aufgaben auf strukturelle Fragen wie die Klärung von Zuständigkeiten oder Versorgungssteuerung, die z.B. mittels gesetzlicher Regelungen oder Verordnungen angegangen werden. Es ist aber durchaus möglich, dass die kantonalen Instanzen ihre Rolle in bestimmten Aufgabenbereichen grundsätzlich klären müssen oder wollen und in diesen Fällen Grundsätze entwickeln, inwiefern der Kanton mit vorausgehenden Massnahmen und der Setzung von Rahmenbedingungen auch inhaltlich Einfluss nehmen will, d.h. bestimmte Programme initiieren oder Leistungen beziehen möchte.

Abb. 62: Sozialpolitische Aktivitäten Grundlagenbereich 2001/02

Bereich	LU	NW	OW	UR	SZ	ZG	Aktivitäten
Planung / Grundlagen	SozPlan Info	SozPlan Info	SozPlan Info intern Gesetz	LA Finanz	SozPlan intern	Info	Grundlagen Sozialplanung Informationsmanagement verwaltungsinterne Steuerung Leistungsverträge Fachstellen Revision Finanzausgleich Revision Einführungsgesetz ZGB

Aus der Tabelle geht hervor, dass das zentrale Thema im *Grundlagenbereich* die Sozialplanung betrifft. Die Kantone Luzern, Nid- und Obwalden sowie Schwyz sind damit befasst, Instrumente und Grundlagen zu erarbeiten, welche eine verbesserte Planung ermöglichen. Diese Bemühungen stehen u. a. auch mit der Einführung der Schweizerischen Sozialhilfestatistik in der Zentralschweiz im Zusammenhang. Die zweite Steuerungsfrage, welche die meisten Kantone beschäftigte (LU, NW, OW und ZG), ist das Informationsmanagement, d.h. die Sicherstellung und Verbesserung der Informationen an potenzielle Leistungsbezüger/-innen sowie der Austausch unter den in einem Kanton tätigen Fachorganisationen (Sozialkonferenzen).

In der Zentralschweiz haben die sozialpolitischen Massnahmen in diesem Bereich eine beachtliche Bedeutung. Rund 10% aller kantonalen Steuerungsaktivitäten befassten sich 2001 und 2002 mit generellen Planungsarbeiten. Damit liegen diese direkt hinter den drei prioritären Problembereichen Familienhilfe, Ausländerintegration und Behindertenbetreuung. Das Thema „Sozialplanung“ stand dabei inhaltlich zuoberst auf der Steuerungsagenda. Dies einerseits im Zusammenhang mit der neuen Sozialhilfestatistik, die verbesserte Datengrundlagen für die Kantone liefern soll. Andererseits stehen die Kantone von verschiedenen Seiten unter vermehrtem Druck, ihre sozialpolitischen Strategien offen zu legen und zu begründen. Dies löst unweigerlich verstärkte Planungsanstrengungen aus. In diesem Zusammenhang stehen auch die Bemühungen einzelner Kantone, das Informati-

onsmanagement im Sozialbereich zu verbessern (z.B. mit niederschwelligen Auskunftsstellen oder mit Informationsbroschüren über das Leistungsangebot) oder die Fachstellen innerhalb eines Kantones besser zu vernetzen.

Der Aufgabenbereich „*berufliche Integration*“ verzeichnete im Beobachtungszeitraum am wenigsten Steuerungsaktivitäten (5 Vorhaben). Wie die folgende Tabelle zeigt, existiert in diesem Aufgabenbereich kein zentrales Steuerungsproblem, mit dem sich nahezu alle Kantone befassen hätten. Die Kantone Luzern, Nidwalden und Zug beschäftigten sich 2001/02 mit der Evaluation und Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen, dem Aufbau einer Fachstelle für berufliche Integration sowie der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Von den restlichen drei Kantonen wurden keine Interventionen gemeldet.

Abb. 63: Sozialpolitische Aktivitäten berufliche Integration 2001/02

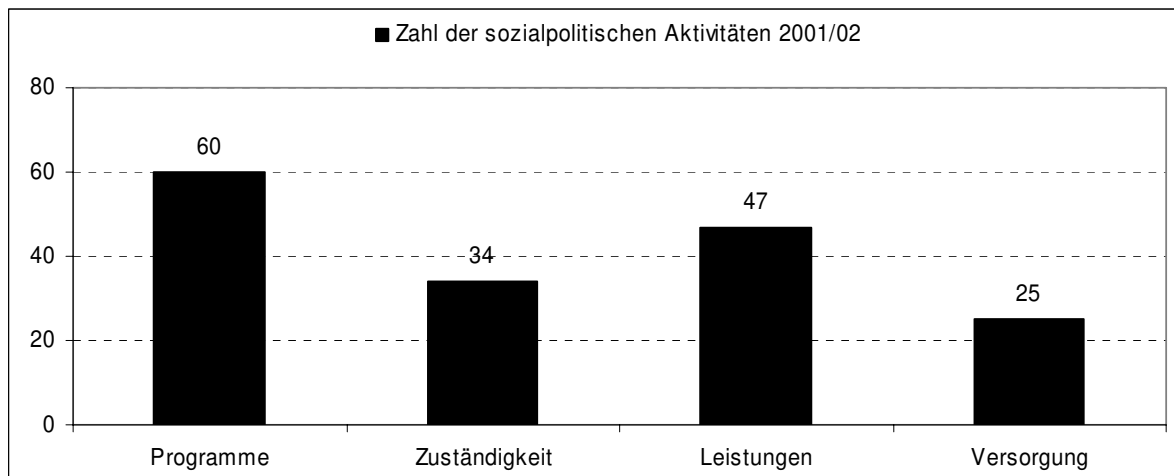
Bereich	LU	NW	OW	UR	SZ	ZG	Aktivitäten
berufliche Integration	Besch	Besch	-	-	-		Beschäftigungsprogramme
						FachSt	Kant. Fachstelle Berufsintegration
						IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Diese Steuerungsaktivitäten stehen im Zusammenhang mit Sozialhilfe und sind in erster Linie zur sozialen und beruflichen Integration von Ausgesteuerten bestimmt. Obwohl in unseren Erhebungen nur die sozialpolitischen Aktivitäten erfasst sind, die über die kantonalen Sozialämter laufen, gehen wir davon aus – angesichts der nach wie vor hohen Zahlen von Langzeitarbeitslosen und dem Stellenwert von entsprechenden Integrationsmassnahmen – dass die Zahl der Steuerungsaktivitäten insgesamt gering war. Da dies die erste und einzige Durchführung eines Monitorings ist, lässt sich allerdings nichts darüber aussagen, ob in einer vorangehenden Phase die Anzahl Steuerungsaktivitäten nicht vielleicht viel höher liegt oder zu einem späteren Zeitpunkt zunehmen dürfte.

5.3.2 Formen der sozialpolitischen Steuerung

In diesem Abschnitt werden die sozialpolitischen Steuerungsformen für die Region Zentralschweiz untersucht. Welche sozialpolitischen Strategien oder Steuerungsformen wurden im Beobachtungszeitraum am häufigsten angewandt? Traten die Kantone insgesamt am stärksten in der Rolle des Initiators von neuen Entwicklungen auf (Programmsteuerung) oder standen die Bestellung von Leistungen, die Klärung von Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden oder strukturelle Interventionen im Versorgungsnetz im Zentrum? Die folgende Abbildung zeigt, wie häufig die einzelnen Strategien verfolgt wurden.

Abb. 64: Sozialpolitische Aktivitäten Zentralschweiz 2001/02 nach Steuerungsformen (n=166)



Mit Abstand am aktivsten waren die Zentralschweizer Kantone 2001 und 2002 bei der Lancierung von Hilfsprogrammen. *Programme* mit neuartigen Aufgabenschwerpunkten wurden beispielsweise im Bereich der Familienhilfe, dem Kinderschutz, der häuslichen Gewalt oder der Gesundheitsförderung initiiert. Im Altersbereich, bei der Betreuung von Behinderten, der Integration von Migrantinnen und Migranten oder in der Sozialhilfe konzentrierte sich die Programmsteuerung vermutlich stärker auf bestehende Hilfsprogramme.

Leistungssteuerung war die zweithäufigste Steuerungsaktivität der Zentralschweizer Kantone. Von den insgesamt 47 Vorhaben wurden am meisten im Bereich der Ausländerintegration (11), gefolgt von der Behindertenbetreuung (9), der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (5) sowie den generellen Planungs- und Grundlagentätigkeiten (5) erbracht. Offensichtlich konzentriert sich die Leistungssteuerung mehrheitlich auf Aufgaben- und Problembereiche, in denen bereits Hilfsprogramme lanciert wurden.

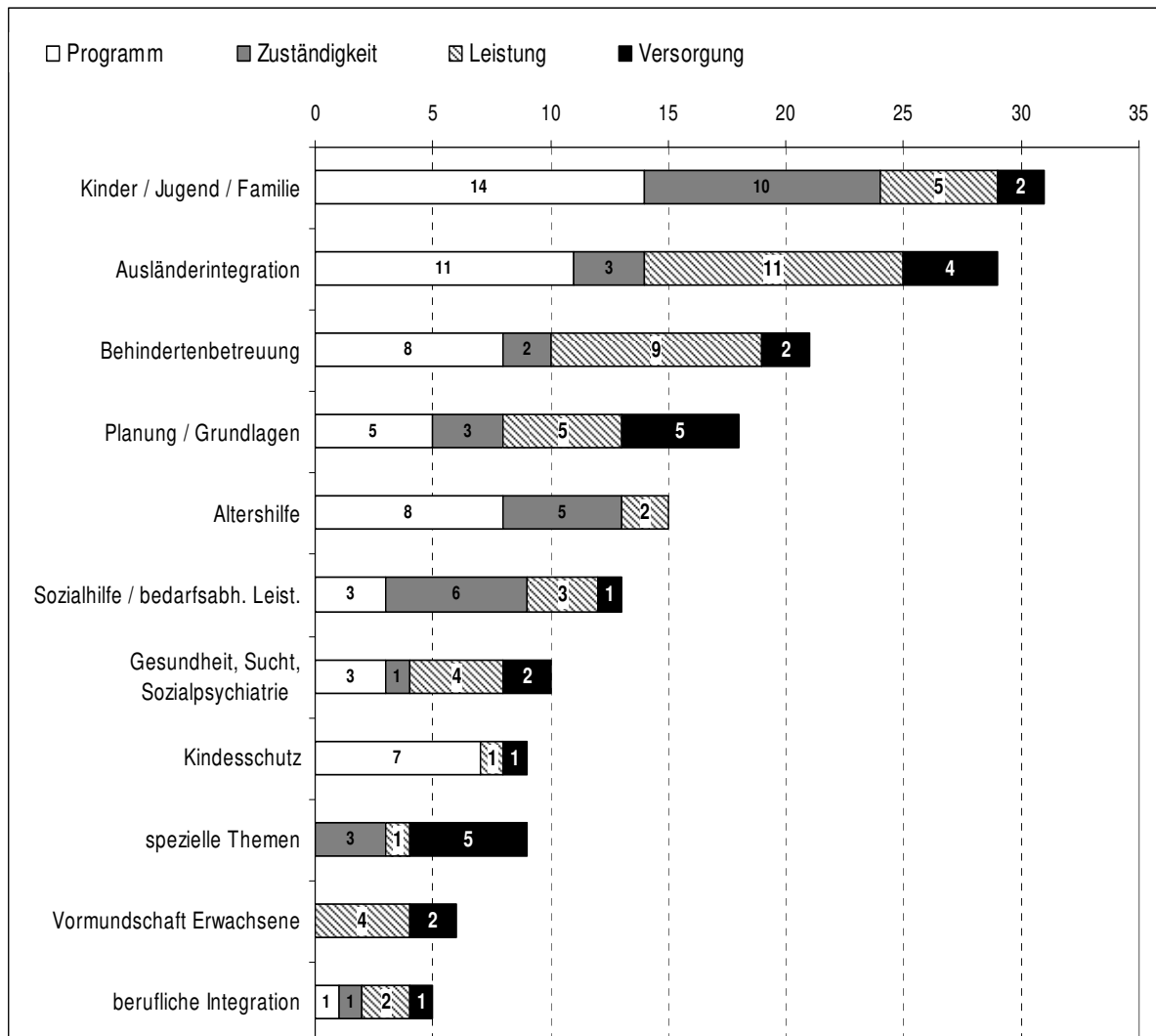
Bei der *Steuerung von Zuständigkeiten* (34) standen zwei Themen im Vordergrund: die Regelung und Finanzierung der familienexternen Kinderbetreuung zwischen Kanton und Gemeinden (8) sowie Aufgabenklärungen bei der Sozialhilfe (6). Dies verweist einerseits darauf, welche Zuständigkeitsfragen die Lancierung von neuen Hilfsprogrammen auslösen kann (Familienhilfe) und andererseits darauf, wie stark bei der Kernaufgabe „Sozialhilfe“ permanent um Zuständigkeitsfragen gerungen wird.

Die Gestaltung von kantonalen *Versorgungsstrukturen* verzeichnete im Beobachtungszeitraum die tiefste Interventionszahl (25 Vorhaben). Neben strukturellen Eingriffen im kantonalen Versorgungsnetz (Reorganisationen, Zusammenlegung von Beratungsstellen usw.) im engeren Sinn spielt

das Informationsmanagement der Kantone (Aufbau niederschwelliger Informationsdrehscheiben, Verzeichnisse Sozialer Hilfe usw.) eine recht bedeutsame Rolle.

Welche sozialpolitischen Strategien in einem bestimmten Kontext verfolgt werden können, hängt neben den generellen sozialpolitischen Rahmenbedingungen – wie sie oben bei den Kantonen beschrieben wurden – auch mit der strukturellen Verfasstheit bestimmter Aufgabenbereiche zusammen. Gewisse Aufgaben, wie beispielsweise die Altersbetreuung oder die familienexterne Kinderbetreuung, werden immer lokal erbracht werden müssen, im Unterschied zu hoch spezialisierten Angeboten wie Gesundheitsförderung, Opferhilfe oder Selbsthilfe-Kontaktstellen, Ehe- und Familienberatung, welche eher auf regionaler oder kantonaler Ebene situiert sind. Diese aufgabenbezogenen strukturellen Rahmenbedingungen beeinflussen ebenfalls die sozialpolitischen Strategien, die für einen bestimmten Aufgabenbereich in Frage kommen können. Auf diesem Hintergrund ist auch die Frage relevant, welche sozialpolitischen Strategien in den einzelnen Aufgabenbereichen verfolgt wurden. Die folgende Abbildung zeigt die Steuerungsformen in den einzelnen Problembereichen für die ganze Zentralschweiz im Beobachtungszeitraum 2001/02.

Abb. 65: Sozialpolitische Aktivitäten Zentralschweiz 2001/02 nach Problembereichen und Steuerungsformen (n=166)



In der *Kinder-, Jugend- und Familienhilfe* dominierten im Beobachtungszeitraum 2001/02 die Programm- und Zuständigkeitssteuerung. Im Familienbereich lancierten die Zentralschweizer Kantone eine ganze Reihe von neuen Angeboten, namentlich bei der familienexternen Kinderbetreuung. Da diese Dienstleistungen in der Regel von den Gemeinden lokal angeboten werden, resultieren Zuständigkeitsfragen zwischen Kanton und Gemeinden, die vor allem die Finanzierung der Angebote oder die Setzung von einheitlichen Qualitätsstandards betreffen. Diese Verhältnisse der Steuerungsformen treffen auch auf die *Altershilfe* zu. Da auf der einen Seite die Gemeinden in der Regel wichtigster Träger der Altershilfe sind und auf der anderen Seite die Kantone eine wichtige Koordinationsfunktion innehaben, lösen die Erarbeitung kantonaler Altersleitbilder und die Planungsaktivitäten im Pflegebereich immer wieder Klärungsbedarf auf der Ebene der Zuständigkeiten aus.

Die sozialpolitische Steuerung betreffend die *Integration von Migrant/-innen*, die *Betreuung von Behinderten* und die *Gesundheitsförderung, Suchthilfe und Sozialpsychiatrie* sind in etwa gleichem Masse von Programm- und Leistungssteuerung geprägt. Strukturelle Steuerungsfragen (Zuständigkeitsklärungen sowie Versorgungssteuerung) spielten im Beobachtungszeitraum eine untergeordnete Rolle. Im Unterschied zur oben beschriebenen Alters- und Familienhilfe sind diese Steuerungsbereiche mit ihren z. T. hoch spezialisierten Hilfsangeboten stärker auf der kantonalen Ebene angesiedelt oder fallen gänzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Daher dürfte die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine weniger dominante Rolle spielen.

In den beiden Jahren 2001 und 2002 wurde die *Sozialhilfe* ausgesprochen stark von Fragen zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden geprägt; von allen Aufgabenbereichen verzeichnete die Sozialhilfe im Beobachtungszeitraum 2001/02 den höchsten Anteil an Zuständigkeitsfragen. Hilfsprogramme und Leistungssteuerung sind von untergeordneter Bedeutung. Auf dem Hintergrund verschiedener sozialpolitischer Entwicklungen und Rahmenbedingungen (z.B. New Public Management, Zentralisierungsbemühungen kleiner Kantone) werden die Zuständigkeiten bei dieser Kernaufgabe in der Zentralschweiz in neuester Zeit grundsätzlich zur Disposition gestellt. Tendenziell zeichnet sich eine Aufgabenverschiebung zu den Gemeinden ab, vor allem in den Kantonen Luzern und Zug.

Beim *Kinderschutz* wurden im Beobachtungszeitraum fast ausschliesslich Hilfsprogramme lanciert. Die intensive Bearbeitung dieses Sozialen Problems ist neu und die Zentralschweizer Kantone realisierten in diesem Aufgabenfeld mit einer Reihe von neuen Hilfsprogrammen einen Innovationschub. Die Zusammensetzung der sozialpolitischen Steuerungsformen beim Kinderschutz ist ein gutes Beispiel für die Lancierung eines neuen Angebotes. Die beiden einzigen im *vormundschaftlichen Erwachsenenschutz* aktiven Kantone Nid- und Obwalden engagierten sich im Beobachtungszeitraum vor allem in der Schulung von Behörden und Mandatsträger/-innen, d.h. im Bereich der Steuerung von Leistungen.

Bei den „speziellen Themen“ stand 2001/02 die interkantonale Kooperation beim Aufbau einer zentralen Opferhilfeberatungsstelle im Kanton Luzern im Zentrum. Dies brachte Anpassungen der Versorgungsstrukturen der beteiligten Kantone mit sich, was sich bei den Steuerungsformen deutlich zeigt: Versorgungssteuerung weist in diesem Fall von allen untersuchten Aufgabenbereichen den höchsten Anteil auf.

Der kantonale *Planungs- und Grundlagenbereich* und die *berufliche Integration* sind primär auf der Ebene der Kantone angesiedelt. Im Beobachtungszeitraum 2001/02 waren alle vier Steuerungsformen etwas gleich stark ausgeprägt, woraus sich keine Entwicklungen ablesen lassen.

Literatur

- APEL, Hartmut (1982). *Verwandtschaft, Gott und Geld. Zur Organisation archaischer, ägyptischer und antiker Gesellschaft.* Frankfurt am Main: Campus.
- ARBEITSGRUPPE FÜR GESCHICHTE DER ARBEITERBEWEGUNG ZÜRICH (Hrsg.) (1975). *Schweizerische Arbeiterbewegung. Dokumente zur Lage, Organisation und Kämpfen der Arbeiter von der Frühindustrialisierung bis zur Gegenwart.* Zürich: Limmat.
- BAECKER, Dirk (1994). Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 23, 93-110.
- BARDMANN, Theodor M. (2000). Soziale Arbeit im Licht der Systemtheorie Niklas Luhmanns. In: Gripp-Hagelstange, Helga (Hrsg.). *Niklas Luhmanns Denken. Interdisziplinäre Einflüsse und Wirkungen*, 75-103. Konstanz: Universitätsverlag.
- BARDMANN, Theodor M.; HERMSEN, Thomas (2000). Luhmanns Systemtheorie in der Reflexion Sozialer Arbeit. In: Merten, Roland (Hrsg.). *Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*, 87-112. Opladen: Leske & Budrich.
- BAUER, Tobias; STRUB, Silvia; STUTZ, Heidi (2004). *Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz.* Zürich/Chur: Rüegger.
- BAUMANN, Beat (2004). Merkmale und Tendenzen der Beschäftigung in der Sozialen Arbeit. In: *Sozial Aktuell*, 11/2004, 2-8. Bern: Schweizer Berufsverband für Soziale Arbeit SBS.
- BLINKERT, Baldo (1976). *Berufskrisen in der Sozialarbeit. Eine empirische Untersuchung über Verunsicherung, Anpassung und Professionalisierung von Sozialarbeitern.* Weinheim/Basel: Beltz.
- BLUMER, Herbert (1975). Soziale Probleme als kollektives Verhalten. In: Hondrich, Karl Otto (Hrsg.). *Menschliche Bedürfnisse und gesellschaftliche Steuerung*, 102-112. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- BOLLIER, Getrud E. (1995). *Leitfaden schweizerische Sozialversicherung.* Wädenswil: Stutz+Co.
- BOMMES, Michael; SCHERR, Albert (1996). Soziale Arbeit als Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung. In: Merten, Roland; Sommerfeld, Peter; Koditek, Thomas (Hrsg.). *Sozialarbeitswissenschaft. Kontroversen und Perspektiven*, 93-119. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.
- BOMMES, Michael; SCHERR, Albert (2000a). *Soziologie der Sozialen Arbeit. Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe.* Weinheim/München: Juventa.
- BOMMES, Michael; SCHERR, Albert (2000b). Soziale Arbeit, sekundäre Ordnungsbildung und die Kommunikation unspezifischer Hilfsbedürftigkeit. In: Merten, Roland (Hrsg.). *Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*, 67-86. Opladen: Leske & Budrich.
- BRACK, Ruth (2002). *Minimalstandards für die Aktenführung in der Sozialarbeit. Vorschlag zur Vereinheitlichung der Erfassung von Merkmalen zu Klient- bzw. Beratungsdaten.* Luzern: Interact.

- BRAUN, Dietmar; GIRAUD, Olivier (2003). Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 147-174. München: Oldenbourg.
- BRAUN, Rudolf (1979). Industrialisierung und Volksleben. Veränderungen der Lebensformen unter Einwirkung der verlagsindustriellen Heimarbeit in einem ländlichen Industriegebiet (Zürcher Oberland) vor 1800 (2. Auflage). Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- BREUNUNG, Leonie; NOCKE, Joachim (1997). Zur Autonomie der Sozialarbeit in der funktional differenzierten Gesellschaft. In: Luthe, Ernst-Wilhelm (Hrsg.). Autonomie des Helfens, 10-37. Baden-Baden: Nomos.
- BRONKE, Karl; WENZEL, Gerd (1980). Neuorganisation – Staatliches Handeln in der Krise? In: Müller, Siegfried; Otto, Hans-Uwe (Hrsg.). Sozialarbeit als Sozialbürokratie? Zur Neuorganisation sozialer Dienste. Neue Praxis, Sonderheft Nr. 5, 121-132. Neuwied: Luchterhand.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1988). Typologie der Gemeinden der Schweiz. Ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell Statistik. Bern: Bundesamt für Statistik.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2001). Statistik der Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen (SHS). Detailkonzept. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2002). Wohlstand und Wohlbefinden. Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2004a). Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. CD-Rom. Stand: 2002-01-01. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2004b). Die Schweizer Arbeiterkräfteerhebung (SAKE) 2004. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen 2004. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005a). Die schweizerische Sozialhilfestatistik – Übersicht. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Internet: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen/quellen/blank/blank/ssh/01.html> (2005-08-15).
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005b). Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2003. Medienmitteilung vom 15. Mai 2005. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- CARIGIET, Erwin; MÄDER, Ueli; BONVIN, Jean-Michel (Hrsg.) (2003). Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich: Rotpunktverlag.
- DE JONG, Peter; BERG, Insoo Kim (2003). Lösungen (er) finden. Das Werkstattbuch zur lösungsorientierten Kurztherapie (5. Auflage). Dortmund: Verlag Modernes Lernen.
- DRUWE, Ulrich (1995). Politische Theorie (2. Auflage). Neuried: Ars Una.
- DRUWE, Ulrich; GÖRLITZ, Axel (1992). Politikfeldanalyse als mediale Steuerungsanalyse. In: Buss-hoff, Heinrich (Hrsg.). Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlegendiskussion, 143-164. Baden-Baden: Nomos.
- EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (1998). Direkte Bundessteuer. Steuererträge und Kopfquoten nach Gemeinden 1993/94. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (2004). Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. Bern: EDI.

- EUGSTER, Reto (2000). Die Genese des Klienten. Soziale Arbeit als System. Bern: Haupt.
- FEHLMANN, Maja; HÄFELI, Christoph; WAGNER, Antonin (1987). Handbuch Sozialwesen Schweiz. Zürich: Pro Juventute.
- FLEURY, Stéphane; FLUDER, Robert; GERBER, Verena; GERMANN, Urs; GRUBER, Beat; PRIESTER, Tom; SALZGEBER, Renate (2004). Sozialbericht Kanton Zürich 2002. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- FLEURY, Stéphane; FLUDER, Robert; GERBER, Verena; PRIESTER, Tom (2003). Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- FLUDER, Robert; NOLDE, Marion; PRIESTER, Tom; WAGNER, Antonin (1999). Armut verstehen – Armut bekämpfen. Armut aus Sicht der Statistik. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- FLUDER, Robert; STREMLow, Jürgen (1999). Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Bern: Haupt.
- FUCHS, Peter (2000). Systemtheorie Sozialer Arbeit. In: Merten, Roland (Hrsg.). Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven, 157-175. Opladen: Leske & Budrich.
- FUCHS, Peter; SCHNEIDER, Dietrich (1995). Das Hauptmann-von-Köpenick-Syndrom. Überlegungen zur Zukunft funktionaler Differenzierung. In: Soziale Systeme, Jg. 1, H. 2, 203-224.
- FÜRSORGEDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH (1994). Sozialbericht Kanton Zürich. Zürich: Fürsorgedirektion (weitere Berichte 1995, 1997 und 1999).
- GAUTSCHI Willi (1988). Der Landesstreik 1918 (3. Auflage). Zürich: Chronos.
- GESER, Hans (1983a). Strukturformen und Funktionsleistungen sozialer Systeme. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- GESER, Hans (1983b). Grundrisse einer allgemeinen (aber praxisnahen) soziologischen Theorie des Helfens. In: Staub-Bernasconi, Silvia; von Passavant, Christina.; Wagner, Antonin (Hrsg.). Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 217-245. Bern: Haupt.
- GILLIAND, Pierre; ROSSINI, Stéphane (1997). La protection sociale en Suisse. Lausanne: réalités sociales.
- GÖRLITZ, Axel; BURTH, Hans-Peter (1998). Politische Steuerung. Ein Studienbuch (2. überarbeitete und erweiterte Auflage). Opladen: Leske & Budrich.
- GÖRLITZ, Axel; DRUWE, Ulrich (Hrsg.) (1990). Politische Steuerung und Systemumwelt. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- GREPPI, Spartaco; RITZMANN, Heiner (2001). Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit. Erste Ergebnisse für die Schweiz nach der Essoss-Methodik von Eurostat. In: info: sozial 4/01. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- GROENEMEYER, Axel (1999). Soziale Probleme, soziologische Theorie und moderne Gesellschaften. In: ALBRECHT, Günter; GROENEMEYER, Axel; STALLBERG, Friederich W. (Hrsg.). Handbuch Soziale Probleme, 13-72. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- HABICH, Roland; NOLL, Heinz-Herbert; ZAPF, Wolfgang (1994). Soziale Indikatoren und Sozialberichterstattung. Internationale Erfahrungen und gegenwärtiger Forschungsstand. Bern: Bundesamt für Statistik.
- HÄFELI, Christoph (1998). Wegleitung für vormundschaftliche Organe. Wädenswil: Stutz.
- HERFELDT, Matthias; SCHNYDER, Albert (Hrsg.) (2001). Sozialalmanach 2001. Sozialpolitik in der Weltgesellschaft. Luzern: Caritas-Verlag.
- HINTE, Wolfgang; LITGES, Gerd; SPRINGER, Werner (1999). Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke. Berlin: Ed. Sigma.
- HÖPFLINGER, François; WYSS, Kurt (1994). Am Rande des Sozialstaates. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich. Bern: Haupt.
- HÖPFLINGER, François; WYSS, Kurt (1997). Konzeption einer periodischen Sozialberichterstattung aus sozialwissenschaftlicher Sicht. Bern: SPP Zukunft Schweiz, Working Paper 3.
- IIZ-KOORDINATIONSGRUPPE, nationale (2004). Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Bern: seco – Direktion für Arbeit.
- INFORMATIONSTELLE DES ZÜRCHER SOZIALWESENS (2002). Soziale Hilfe von A-Z. Verzeichnis der öffentlichen, privaten und kirchlichen Organisationen für soziale, gesundheitliche, rechtliche, finanzielle und schulische Probleme im Kanton Zürich; 2003/2004. Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit oder <http://www.infostelle.ch/abisz.asp> (2004-09-16).
- KAUFMANN, Franz-Xaver (1997). Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- KAUFMANN, Sonja (Hrsg.) (2003). Sozialalmanach 2003. Gesundheit – eine soziale Frage. Luzern: Caritas-Verlag.
- KAUFMANN, Sonja (Hrsg.) (2004). Sozialalmanach 2004. Die demografische Herausforderung. Luzern: Caritas-Verlag.
- KAUFMANN, Sonja (Hrsg.) (2005). Sozialalmanach 2005. Einsamkeit. Luzern: Caritas-Verlag.
- KISS, Gábor (1990). Grundzüge und Entwicklung der Luhmannschen Systemtheorie (2. neu bearbeitete Auflage). Stuttgart: Enke.
- KLEVE, Heiko (2000). Paradigmawechsel in der Systemtheorie und postmoderne Sozialarbeit. In: Merten, Roland (Hrsg.). Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven, 47-66. Opladen: Leske & Budrich.
- KÜHN, Dietrich (1980). Historisch-systematische Darstellung von Neuorganisationsmodellen der kommunalen Sozialverwaltung. In: Müller, Siegfried; Otto, Hans-Uwe (Hrsg.). Sozialarbeit als Sozialbürokratie? Zur Neuorganisation sozialer Dienste. Neue Praxis, Sonderheft Nr. 5, 90-106. Neuwied: Luchterhand.
- LADNER, Andreas (1991). Politische Gemeinde, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Zürich: Seismo.

- LADNER, Andreas; ARN, Daniel; FRIEDERICH, Ueli; STEINER, Reto; WICHTERMANN, Jürg (2000). Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunkteprogrammes „Zukunft Schweiz.“ Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- LANGE, Stefan (2003). Niklas Luhmanns Theorie der Politik. Eine Abklärung der Staatsgesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- LANGE, Stefan; BRAUN, Dietmar (2000). Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung. Opladen: Leske & Budrich.
- LEISERING, Lutz (2003). Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells. In: Der Bürger im Staat 4/2003. Der Sozialstaat in der Diskussion, 172-180. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.
- LUHMANN, Niklas (1972). Rechtssoziologie. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt (2 Bände).
- LUHMANN, Niklas (1975). Macht. Stuttgart: Enke.
- LUHMANN, Niklas (1977). Die Funktion Religion. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1981a). Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.
- LUHMANN, Niklas (1981b). Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1982). Liebe als Passion. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1987). Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1988). Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1989). Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift, 30/1, 4-9.
- LUHMANN, Niklas (1990a). Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1990b). Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1991). Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft (4. Auflage). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1996). Die Realität der Massenmedien (2. Auflage). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1997a). Das Recht der Gesellschaft (2. Auflage). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1997b). Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp (2 Bände).
- LUHMANN, Niklas (1999). Die Kunst der Gesellschaft (3. Auflage). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (2000). Die Religion der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- LUHMANN, Niklas (2002). *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas; DAHM, Karl-Wilhelm; STOODT, Dieter (1972). *Religion – System und Sozialisation*. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand.
- LUHMANN, Niklas; SCHORR, Karl-Eberhard (1979). *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- MAEDER, Christoph; NADAI, Eva (2004). *Organisierte Armut: Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- MAGHSOUDI, Bahram (2001). *Was kostet der Verzicht auf den Wohlfahrtsstaat? Sozialstaatlichkeit, soziale Kontrollkosten und Integration im internationalen Vergleich*. Masterarbeit Universität Konstanz. Internet: <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2001/653/> (2005-08-14).
- MAUSS, Marcel (1999). *Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften* (4. Auflage). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- MAYNTZ, Renate (1987). *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*. In: Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim Jens; Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.). *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1/1987, 89-110. Baden-Baden: Nomos.
- MERTEN, Roland (1997). *Autonomie der sozialen Arbeit. Zur Funktionsbestimmung als Disziplin und Profession*. Weinheim/München: Juventa.
- MERTEN, Roland (2000). *Soziale Arbeit als autonomes Funktionssystem der modernen Gesellschaft? Argumente für eine konstruktive Perspektive*. In: Ders. (Hrsg.). *Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*, 177-204. Opladen: Leske & Budrich.
- MEYER, Peter C. (2003). *Realisierung des Projektes Lebensqualitätsindikatoren. Bericht der Arbeitsgruppe*. Neuchâtel: Gesundheitsobservatorium.
- MÜLLER, Stephan (1996). *Traditionelle und moderne Formen der Solidarität. Eine soziologische Analyse der Strukturbedingungen persönlicher Hilfsbereitschaft, Diakonie, Spenden, Freiwilligenarbeit und Selbsthilfe*. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit (unveröffentlichtes Manuskript).
- MÜLLER, Stephan (1998). *Grundmuster professionellen Handelns*. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit (unveröffentlichtes Manuskript).
- MÜLLER, Stephan (2004). *Schulsozialarbeit im Kanton Zürich. Analyse eines Innovationsprozesses*. Dübendorf: Hochschule für Soziale Arbeit.
- MÜLLER, Stephan; GURNY, Ruth (2004). *Bedarfsanalyse im Bereich der ausserklinischen Angebote für Menschen mit psychischer Behinderung im Bezirk Horgen*. Dübendorf: Hochschule für Soziale Arbeit.
- MÜLLER, Stephan; STREMLow, Jürgen (1998). *Sozialmonitoring: Öffentliche Sozialhilfe im Kanton Zug. Eine Studie im Auftrag des kantonalen Sozialamtes Zug*. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.

- NEIDHARD, Leonhard (1986). Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien. In: Linder, Wolf (Hrsg.). Politische Parteien und neue Bewegungen. Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft. Bern: Haupt.
- NESTMANN, Frank (1988). Die alltäglichen Helfer. Theorien sozialer Unterstützung und eine Untersuchung alltäglicher Helfer aus vier Dienstleistungsberufen. Berlin/New York: de Gruyter.
- OBRECHT, Werner (2001). Das Systemtheoretische Paradigma der Disziplin und der Profession der Sozialen Arbeit. Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit.
- OBRECHT, Werner (2002). Umriss einer biopsychosozialen Theorie sozialer Probleme. Referat an der Tagung „Themen der Sozialarbeitswissenschaft und ihre transdisziplinäre Verknüpfung“. Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit.
- PFÄFFLI, Stefan (2001). Neuordnung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden. In: Lengwiler, Christoph; Käppeli, Stephan (Hrsg.). Gemeindemanagement in Theorie und Praxis, 273-296. Chur: Rüegger.
- PRIESTER, Tom (1999). Auf dem Weg zu einer ArmutBerichterstattung für die Schweiz. In: Armut verstehen – Armut bekämpfen. Armut aus Sicht der Statistik, 139-159. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- RAUSCHENBACH, Thomas (1999). Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analysen zur Entwicklung sozialer Arbeit in der Moderne. Weinheim/München: Juventa.
- SALZGEBER, Renate (2005). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten - Berichtsjahr 2004. Städteinitiative. Internet: <http://www.staedteinitiative.ch/de/main.php?inh=arbeitsfelder&id=2> (2005-08-15).
- SCHARPF, Fritz W. (1973). Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- SCHEDLER, Kuno (1998). Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente. In: Mastronardi, Philippe; Schedler, Kuno. New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, 121-156. Bern: Haupt.
- SCHEDLER, Kurt; PROELLER, Isabella (2000). New Public Management. Bern: Haupt.
- SCHERR, Albert (2000). Luhmanns Systemtheorie als soziologisches Angebot an Reflexionstheorien der Sozialen Arbeit. In: Berg, Henk de; Schmidt, Johannes F. K. (Hrsg.). Rezeption und Reflexion. Zur Resonanz der Systemtheorie Niklas Luhmanns ausserhalb der Soziologie, 440-468. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- SCHNYDER, Albert (Hrsg.) (1999). Sozialalmanach 1999. Existenzsicherung in der Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag.
- SCHNYDER, Albert (Hrsg.) (2000). Sozialalmanach 2000. Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag.
- SCHNYDER, Albert; HERFELDT, Matthias (Hrsg.) (2002). Sozialalmanach 2002. Der flexibilisierte Mensch. Luzern: Caritas-Verlag.
- SCHUBERT, Klaus; BANDELOW, Nils C. (Hrsg.) (2003). Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg.

- SCHWEIZER STÄDTEINITIATIVE (2000). Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 1999. Hamburg: con_sens.
- SCHWEIZER STÄDTEINITIATIVE (2001). Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2000. Hamburg: con_sens.
- SCHWEIZER STÄDTEINITIATIVE (2002). Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2001. Hamburg: con_sens.
- SCHWEIZER STÄDTEINITIATIVE (2003). Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2002. Hamburg: con_sens.
- SCHWEIZER STÄDTEINITIATIVE (2004a). Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2003. Hamburg: con_sens.
- SCHWEIZER STÄDTEINITIATIVE (2004b). Sozialhilfe unter Druck. Forderungen der Städteinitiative Sozialpolitik. Luzern: Geschäftsstelle Städteinitiative.
- SCHWEIZERISCHE VORMUNDSCHAFTSSTATISTIK 1999 (2001). In: Zeitschrift für Vormundschaftswesen 3/2001, 201-204.
- SIDLER, Nikolaus (1999). Problemsoziologie: eine Einführung. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- SOMMERFELD, Peter (2000). Soziale Arbeit als sekundäres Primärsystem und der „very strange loop“ sozialarbeiterischer Profis. In: Merten, Roland (Hrsg.). Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven, 115-136. Opladen: Leske & Budrich.
- SOZIALAMT DES KANTONS ZÜRICH UND BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005). Sozialbericht Kanton Zürich 2003. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2005). Fallsteuerung: Hintergründe und Praxis eines zukunftsfähigen Modells. Zürich: Sozialdepartement (Edition Sozialpraxis Nr. 1).
- SOZIALE NETZE IM KANTON LUZERN (2004). Internet: <http://www.sozialamt.lu.ch/index/av.htm> (2004-09-16).
- STALLBERG, Friederich W.; SPRINGER, Werner (Hrsg.) (1983). Soziale Probleme. Grundlegende Beiträge zu ihrer Theorie und Analyse. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand.
- STAUB-BERNASCONI, Silvia (1983). Soziale Probleme, Dimensionen ihrer Artikulation: Umriss einer Theorie sozialer Probleme als Beitrag zu einem theoretischen Bezugsrahmen sozialer Arbeit. Diessenhofen: Rüeegger.
- STAUB-BERNASCONI, Silvia (1998). Soziale Probleme – Soziale Berufe – Soziale Praxis. In: Heiner, Maja; Meinhold, Marianne; Spiegel von, Hiltrud; Staub-Bernasconi, Silvia (Hrsg.). Methodisches Handeln in der sozialen Arbeit (4. Auflage), 11-137. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- STOCKER, Monika (2000). Lernen aus den 90er-Jahren. Plädoyer für eine zukunftsfähige Sozialpolitik im Jahrzehnt danach. Zürich: Sozialdepartement.
- STOCKER, Monika (2001). Zukunftsfähige städtische Sozialpolitik: Modell Zürich. Motivation, Zielsetzung und Stand der Neuorganisation des Sozialdepartementes der Stadt Zürich. Zürich: Sozialdepartement.

- STOCKER, Monika (2003). Der Change zu einer modernen öffentlichen sozialen Hilfe. Zwischenhalt im Management eines komplexen Prozesses. Ein Werkstattbericht. Zürich: Sozialdepartement.
- STREMLow, Jürgen (2001). Entlastungsdienste für Eltern mit einem behinderten Kind in der Zentralschweiz. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- STREMLow, Jürgen; AFFOLTER, Kurt; HÄFELI, Christoph; MÜLLER, Stephan; VOLL, Peter (2002). Weiterentwicklung der schweizerischen Vormundschaftsstatistik – Schlussbericht zuhanden der Aktion DORE des schweizerischen Nationalfonds. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- STREMLow, Jürgen; GYSEL, Silvia; MEY, Eva; VOLL, Peter (2004). „Es gibt Leute, die das Gleiche haben“ Selbsthilfe und Selbsthilfeförderung in der deutschen Schweiz. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- STREULI, Elisa; BAUER, Tobias (2002). Working Poor in der Schweiz. Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeiterkräfteerhebung. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- SUTER, Christian (Hrsg.) (2000). Sozialbericht 2000. Zürich: Seismo.
- SUTER, Christian; IGLESIAS, Katia (2003). Social Reporting Activities in Switzerland: The Hidden Roots and the Present State of the Art. In: Renschler, Isabelle; Joye, Dominique (Hrsg.). (2003). Observation of Social Change: Structures and Turbulences, 51 – 76. Bern: Swiss Commission for UNESCO.
- SUTER, Christian; NIKLOWITZ, Matthias (2000). Social Reporting Activities in Switzerland. The Hidden Roots and the Present State of the Art. EuReporting Working Paper No. 6. Zürich: ETH, Lehrstuhl für Soziologie.
- SUTER, Christian; RENSCHLER, Isabelle; JOYE, Dominique (Hrsg.) (2004). Sozialbericht 2004. Zürich: Seismo.
- TEUBNER, Gunther; WILLKE, Helmut (1984). Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 5/1, 4 – 35.
- TROXLER, Bea (2004). Beurteilung von sozialen Leistungen aus sozialarbeiterischer Sicht. Grundlagen für die Beurteilung von Beitragsgesuchen privater sozialer Institutionen. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- VEITTOREI, Anna; ITEN, Rolf (2002). Volkswirtschaftliche Analyse ausgewählter Sozialleistungen im Kanton Zug. Zug: Direktion des Innern, Kantonales Sozialamt.
- VON MATT, Hans-Kaspar; ISELI, Daniel (2002). Die kommunalen Sozialbehörden im Kanton Bern. Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise der Sozialbehörden der Gemeinden im Kanton Bern nach neuem Sozialhilfegesetz. Bern: Hochschule für Sozialarbeit.
- WEBER, Georg; HILLEBRANDT, Frank (1999). Soziale Hilfe – Ein Teilsystem der Gesellschaft? Wissenssoziologische und systemtheoretische Überlegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- WILLKE, Helmut (1989). Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. Weinheim/München: Juventa.
- WILLKE, Helmut (1992). Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

ZEITSCHRIFT FÜR VORMUNDSCHAFTSWESEN (2001). Recht und Praxis im Kindes- und Erwachsenenschutz. Zürich: Schulthess.

Lebenslauf von Jürgen StremLOW

Personalien

Geburt: 17. 11. 1964
Bürgerort: Amriswil/TG
Nationalität: Schweizer
Zivilstand: verheiratet, Vater von Jonas (5 Jahre) und Tabea (2 Jahre)

Ausbildung

2005 Dissertation bei Prof. Dr. François Höpflinger, Universität Zürich
2000 Ausbildung in Methodik- und Didaktik (SVEB I Zertifikat),
Akademie für Erwachsenenbildung, Luzern
1991 - 1997 Studium der Soziologie, Psychologie und Sozial- /Wirtschaftsgeschichte,
Universität Zürich
1988 - 1991 Ausbildung zum Sozialarbeiter, Höhere Fachschule für Sozialarbeit Luzern
1985 - 1986 Studium der Geographie, Universität Zürich
1983 Matura Typus B, Kantonsschule Romanshorn
1971 - 1979 Primar- und Sekundarschule, Amriswil

Berufliche Tätigkeiten

2001 Interimsleiter der Forschungsstelle HSA Luzern (Januar-Mai)
seit 1998 Dozent und Projektleiter, Hochschule für Soziale Arbeit HSA Luzern
1997 - 1999 Assistent am Lehrstuhl von Professor Dr. Hans Geser,
Soziologisches Institut der Universität Zürich
Assistent an der Forschungsstelle, Hochschule für Soziale Arbeit HSA Luzern
1992 - 1997 Lehrbeauftragter für das Fach Sozialforschung,
Höhere Fachschule für Sozialarbeit Luzern
Dozent für das Fach Soziologie, Interkantonale Schule für Pflegeberufe Baar

Lebenslauf von Stephan Müller

Personalien

Geburt: 5. 3. 1946
Bürgerort: Schaffhausen/SH
Nationalität: Schweizer
Zivilstand: ledig

Ausbildung

2005 Dissertation bei Prof. Dr. François Höpflinger, Universität Zürich
1977 - 1978 Studium Analytische Psychologie, C.G.Jung-Institut Zürich
1972 - 1977 Studium der Soziologie, Psychologie und Pädagogik, Universität Zürich
1964 - 1968 Ausbildung Lehrerseminar St. Michael in Zug
1954 - 1964 Primar- und Sekundarschule, Zürich

Berufliche Tätigkeiten

seit 2002 Dozent und Projektleiter, Hochschule für Soziale Arbeit HSSAZ Zürich
1995 – 2001 Leiter der Forschungsstelle, Hochschule für Soziale Arbeit HSA Luzern
1979 - 1994 Dozent und Projektleiter, Höhere Fachschule für Soziale Arbeit Luzern
1976 - 1978 Fachlehrer an der Bank- und Kaderschule SBG Zürich
1968 - 1972 Primarlehrer an der Gesamtschule Schönenbuch BL