

# Lokale Handlungsebene und Jugendarbeitslosigkeit

Ein Forschungsbeitrag zur wohlfahrts-  
staatlichen Dezentralisierungsdebatte

Von  
Jürgen Krüger  
Manfred Pojana  
Roland Richter

R. Oldenbourg Verlag München 1990

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Vorwort</b> .....   | <b>IX</b> |
| <b>I. Krise des Wohlfahrtsstaates gleich Renaissance dezentraler Sozialpolitik? Zur theoretischen Verortung eines empirischen Forschungsprojekts</b> ..... | <b>1</b>  |
| 1. Zum Entdeckungszusammenhang des Forschungsthemas .....  | 1         |
| 2. Untersuchungsinteresse, Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsansatz .....   | 3         |
| 2.1. Das Untersuchungsinteresse .....  | 3         |
| 2.2. Der Untersuchungsgegenstand: Dezentrale Reaktionen gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit .....   | 6         |
| 2.2.1. Zur Begründung des gewählten Untersuchungsgegenstandes ..   | 6         |
| 2.3. Der Untersuchungsansatz .....   | 11        |
| 2.3.1. „Objektive“ Untersuchungsdimension (issue approach): Kommunale Reaktionen gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit ..                                   | 13        |
| 2.3.1.1. Erster Untersuchungsschritt: Lokaler Problemdruck Jugendarbeitslosigkeit .....  | 13        |
| 2.3.1.2. Zweiter Untersuchungsschritt: Kommunale Haushalte und Jugendarbeitslosigkeit .....  | 13        |
| 2.3.1.3. Dritter Untersuchungsschritt: Kommunale Verlautbarungen zur Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel der Lokal- und Verbandspresse .....                 | 14        |
| 2.3.1.4. Vierter Untersuchungsschritt: Kommunale Jugendwohlfahrtsausschüsse und Jugendarbeitslosigkeit .....   | 15        |
| 2.3.1.5. Fünfter Untersuchungsschritt: Programme gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit .....  | 15        |
| 2.3.2. „Subjektive“ Untersuchungsdimension (high-position-approach): Kommunale Eliten und Jugendarbeitslosigkeit .....                                     | 16        |
| <b>II. Zur theoretischen Aufschließung des Projekts</b> .....  | <b>18</b> |
| 1. Kommunale Handlungsspielräume?<br>Die Schlüsselfrage der Dezentralisierungsdebatte .....  | 18        |
| 1.1. Zum Begriff kommunaler Handlungsspielraum, kommunale Autonomie, kommunaler Relevanzgewinn .....   | 19        |
| 1.2. Die doppelte Bestimmung kommunaler Handlungsspielräume: Kommunale Umwelt(en) und kommunale Binnenstruktur ...   | 22        |
| 2. Kommune und Umwelt: Zur systemtheoretischen Differenzierung des Autonomiekonzepts .....   | 24        |
| 2.1. Zentralstaat und Kommune: Politikverflechtung oder Trennungsmodell? .....   | 26        |
| 2.2. Zur politikwissenschaftlichen These eines kommunalen Potentialgewinns .....   | 27        |

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| 3.          | Kommunale Binnenstruktur und kommunaler Handlungsspielraum . . . . .  | 30        |
| 3.1.        | Zu strukturellen und prozeduralen Merkmalen kommunaler Entscheidungsprozesse . . . . .                          | 30        |
| 3.2.        | Zur Analyse kommunaler Machtstrukturen: Kommunale Eliten . . . . .  | 33        |
| 3.3.        | Administration und Politik: Wer repräsentiert die kommunale Macht? . . . . .                                    | 35        |
| 3.4.        | Zur Umweltperzeption und Umweltverarbeitung durch kommunale Eliten . . . . .                                    | 36        |
| 3.4.1.      | Problemperzeption „Kommunale Handlungsspielräume“ . . . . .   | 36        |
| 3.4.2.      | „Strukturelle Macht und non decisions“ . . . . .  | 37        |
| 3.4.3.      | „Steuerbarkeit des Systems“ . . . . .   | 38        |
| 4.          | Kommunale Eliten und lokale Öffentlichkeit. Gibt es ein lokales legitimatorisches System? . . . . .             | 39        |
| 5.          | Der kommunale Sozialsektor: Ein neokorporatistisches Syndrom? . . . . .   | 42        |
| 5.1.        | Zur Funktion und Relevanz der Freien Träger im Bereich kommunaler Jugendpolitik . . . . .                       | 45        |
| 5.1.1.      | Ehrenamtlichkeit und Initiativfunktion oder Professionalisierung und Bürokratisierung? . . . . .                | 46        |
| 5.1.2.      | Pluralistisches Leistungsangebot oder Angebotskartell? . . . . .  | 50        |
| 5.1.2.1.    | Zur Repräsentativität der Interessenvermittlung durch Freie Träger . . . . .                                    | 51        |
| 5.1.2.2.    | Zum normativen Pluralismus der Freien Träger . . . . .  | 52        |
| 5.1.2.3.    | Zur Binnenstruktur des kommunalen Korporatismus . . . . .   | 53        |
| 5.2.        | Zum Leistungsvermögen und zur Zukunft des korporatistischen Politikmodells im kommunalen Sozialsektor . . . . . | 55        |
| 6.          | Traditionelle vs. innovative lokale Jugendpolitik. Zur Diskussion von Unterscheidungskriterien . . . . .        | 59        |
| <b>III.</b> | <b>Empirische Befunde . . . . .</b>   | <b>74</b> |
| 1.          | Erster Untersuchungsschritt: Lokaler Problemdruck Jugendarbeitslosigkeit . . . . .                              | 74        |
| 2.          | Zweiter Untersuchungsschritt: Kommunale Haushalte und Jugendarbeitslosigkeit . . . . .                          | 78        |
| 2.1.        | Forschungsstrategische und methodische Vorbemerkungen . . . . .   | 78        |
| 2.2.        | Gesamthaushalte und Einzelhaushalte 4 („Soziale Sicherung“) . . . . .   | 84        |
| 2.3.        | Kommunale Jugendpolitik im Einzelhaushalt 4 („Soziale Sicherung“) . . . . .                                     | 86        |
| 2.3.1.      | Haushaltsunterabschnitt 407 („Verwaltung der Jugendhilfe“) . . . . .  | 87        |
| 2.3.2.      | Haushaltsunterabschnitt 456 („Jugendpflege“) . . . . .  | 88        |
| 2.3.3.      | Haushaltsunterabschnitt 475 („Förderung der Jugendhilfe“) . . . . .   | 90        |
| 2.4.        | Kommunale Ausgaben gegen Jugendarbeitslosigkeit: Zusammenfassung . . . . .                                      | 91        |

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| 3.       | Dritter Untersuchungsschritt: Kommune und Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel der Lokal- und Verbandspresse . . . . .                                    | 101 |
| 3.1.     | (Lokale) Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel der Lokalpresse . . .   | 104 |
| 3.1.1.   | Zur Themenkarriere „Jugendarbeitslosigkeit“ in Krefeld:<br>Zusammenfassung . . . . .   | 105 |
| 3.1.2.   | Zur Themenkarriere „Jugendarbeitslosigkeit“ in Duisburg:<br>Zusammenfassung . . . . .  | 109 |
| 3.2.     | Jugendarbeitslosigkeit im Spiegel ausgewählter kommunaler<br>Verbandspublikationen . . . . .   | 111 |
| 4.       | Vierter Untersuchungsschritt: Kommunaler Jugendwohlfahrts-<br>ausschuß und Jugendarbeitslosigkeit . . . . .  | 116 |
| 4.1.     | Theoretische Perspektiven . . . . .  | 116 |
| 4.2.     | Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume durch<br>Verfügung über die Ressource Organisation? . . . . .   | 120 |
| 4.3.     | Methodische Aspekte . . . . .  | 121 |
| 4.4.     | Zusammenfassung Vierter Untersuchungsschritt.<br>Interkommunaler Vergleich: Jugendwohlfahrtsausschüsse und<br>Jugendarbeitslosigkeit . . . . .         | 125 |
| 4.4.1.   | Thematisierungszeitpunkte und Thematisierungsintensitäten . .  | 126 |
| 4.4.2.   | Akteurssystem und Aktivitätsformen . . . . .   | 131 |
| 4.4.2.1. | Aktivitätsformen: „Antrag“, „Anfrage“, „Anregung“,<br>„Beratung“ . . . . .   | 132 |
| 4.4.2.2. | Aktivitätsform „Beschuß“ und Konsequenzen für<br>jugendpolitische Steuerungsressourcen . . . . .   | 134 |
| 4.4.2.3. | Aktivitätsform „Berichte“ . . . . .  | 136 |
| 4.4.2.4. | Aktivitätsinhalte und politische Zielrichtungen . . . . .  | 139 |
| 5.       | Fünfter Untersuchungsschritt: Lokale Programme gegenüber<br>der Jugendarbeitslosigkeit . . . . .   | 143 |
| 5.1.     | Methodische Vorbemerkungen . . . . .   | 143 |
| 5.1.1.   | Fragebogen-Rücklaufquote(n) . . . . .  | 146 |
| 5.1.2.   | Untersuchungsziel und Auswertungsschritte . . . . .  | 148 |
| 5.1.3.   | Programmspektrum . . . . .   | 151 |
| 5.2.     | Zusammenfassender interkommunaler Vergleich:<br>Lokale Programme gegenüber der Jugendarbeitslosigkeit . . . .  | 153 |
| 5.2.1.   | Reaktionsgeschwindigkeit und Aktivitätsniveau . . . . .  | 153 |
| 5.2.2.   | Akteurssystem . . . . .  | 155 |
| 5.2.3.   | Aktivitäts-Typen und Aktivitäts-Zielrichtungen . . . . .   | 159 |
| 5.2.4.   | Maßnahmeneffekte/Wirkungen . . . . .   | 164 |
| 5.2.5.   | Finanzierungsmodi und Personaleinsatz . . . . .  | 166 |
| 6.       | Sechster Untersuchungsschritt. „Subjektive“ Erhebungs-<br>dimension (High-Position-Approach): Kommunale Eliten<br>und Jugendarbeitslosigkeit . . . . . | 170 |
| 6.1.     | Das Erkenntnisinteresse . . . . .  | 170 |
| 6.2.     | „Kommunale Eliten“; Zum Sozialprofil der Befragten . . . . .   | 172 |
| 6.3.     | Interview-Auswertung . . . . .   | 174 |
| 6.3.1.   | Generelle Einschätzungen Kommunaler Handlungsspielräume<br>im Sozialsektor . . . . .   | 174 |
| 6.3.1.1. | Einschätzungen „Kommunaler Handlungsspielraum und<br>Jugendarbeitslosigkeit . . . . .  | 177 |

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| 6.3.1.1.1. | Einschätzungsmuster A: „Kommunale Jugendhilfepolitik nicht zuständig und ohne Spielräume“         | 178 |
| 6.3.1.1.2. | Einschätzungsmuster B: „Kommunale Jugendhilfepolitik zuständig, aber ohne Spielräume“             | 179 |
| 6.3.1.1.3. | Einschätzungsmuster C: „Kommunale Jugendhilfepolitik zuständig und mit Spielräumen“               | 181 |
| 6.3.1.2.   | Einschätzungen „Einflußchancen gegenüber überlokalen Politikebenen“                               | 183 |
| 6.3.1.3.   | Einschätzungen „Änderungsbedarf vertikaler Politikverflechtung“                                   | 187 |
| 6.3.2.     | Einschätzungen „Relevanz des lokalen Sozialpolitiksektors“  | 191 |
| 6.3.3.     | Einschätzungen „Jugendarbeitslosigkeit und lokaler Legitimationsdruck“                            | 194 |
| 6.3.4.     | Einschätzungen zum Problemfeld „Jugendarbeitslosigkeit und Jugendfreizeitheime“                   | 195 |
| 6.3.5.     | Einschätzungen „Lokale Organisationsstrukturen und Jugendarbeitslosigkeit“                        | 201 |
| 6.3.5.1.   | Zum Status und zur Funktion von Jugendamt und Jugendwohlfahrtsausschuß                            | 201 |
| 6.3.5.2.   | Zur Problemlösungskapazität neugeschaffener Gremien (= Verfügung über die Ressource Organisation) | 206 |
| 6.3.5.3.   | Zur Verhältnis: „Politik und Verwaltung“  | 214 |
| 6.3.5.4.   | Zum Verhältnis: „Öffentliche und Freie Träger“  | 215 |
| 6.3.5.5.   | „Ehrenamtlichkeit und Freie Träger“   | 218 |
| 6.3.5.6.   | Zu den Konfliktlinien „Jugendhilfesektor und Jugendarbeitslosigkeit“                              | 219 |
| 6.3.6.     | Einschätzungen „Selbsthilfe/Unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen“                           | 220 |
| 6.3.7.     | Einschätzungen „Sozialpolitischer Änderungsbedarf“  | 222 |
| 6.3.7.1.   | Veränderungsbedarf auf lokaler Ebene  | 224 |

**IV. Untersuchungsergebnis: Die wohlfahrtsstaatliche Dezentralisierungsdebatte im Lichte der empirischen Daten** . . . . . 227

**Literaturverzeichnis** . . . . . 237

**Anhang** . . . . . 249