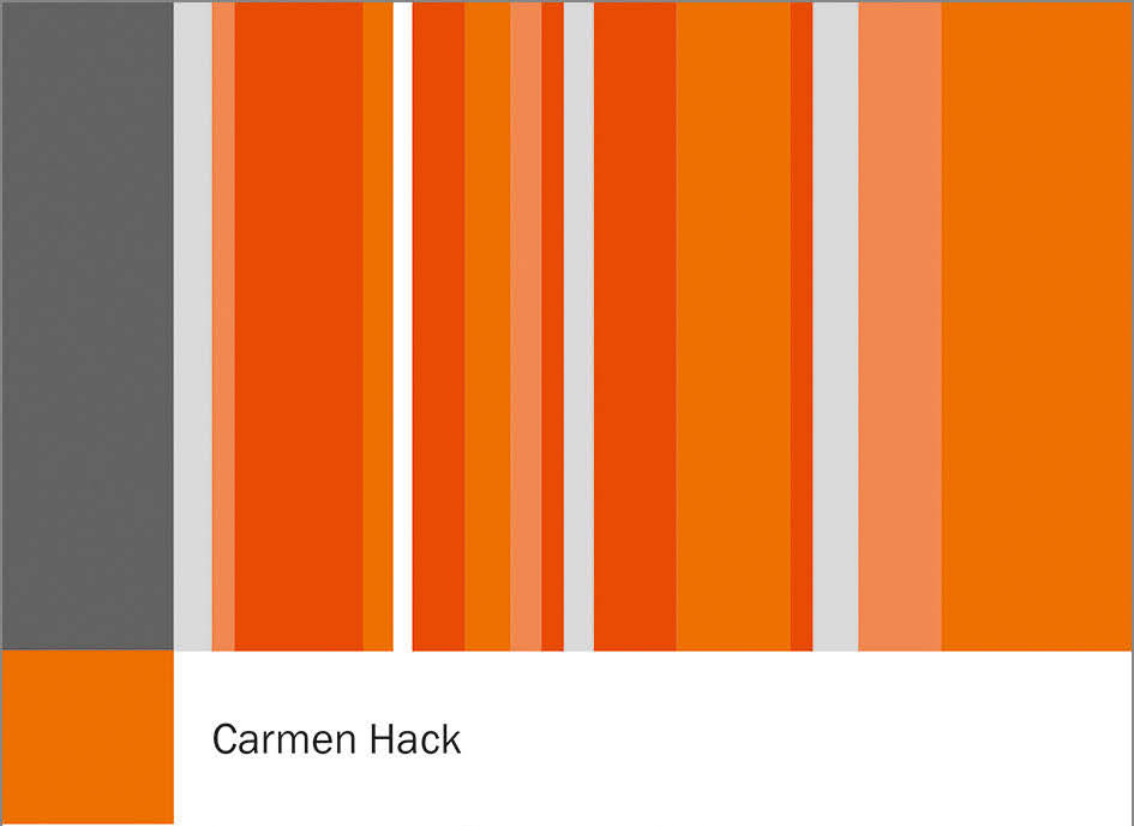




Carmen Hack

**Kooperation und Vernetzung
in bildungs- und
sozialpolitischen
Reformprogrammen**

Kommunale Praxis,
pädagogische Forschung
und Sozialpolitik

BELTZ JUVENTA

Carmen Hack

Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen
Reformprogrammen

Carmen Hack

Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen Reformprogrammen

Kommunale Praxis, pädagogische Forschung
und Sozialpolitik

BELTZ JUVENTA

Die Autorin

Carmen Hack, M. A., Dipl.-Soz.Päd., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Forschungsschwerpunkt „Bildungs- und Sozialpolitik – Lebenschancen und pädagogische Professionalität“.

Die vorliegende Arbeit wurde vom Institut für Erziehungswissenschaft des Fachbereichs 06 (Erziehungswissenschaft und Sozialwissenschaften) der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster unter dem Titel „Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen Reformprogrammen – Eine empirische Analyse am Beispiel kommunaler Präventionsketten“ als Dissertation angenommen.

Dekan: Prof. Dr. Martin Bonsen
Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Böttcher
Zweitgutachter: Prof. Dr. Stephan Maykus
Tag der Disputation: 15.06.2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-6482-7 Print
ISBN 978-3-7799-5800-0 E-Book (PDF)

1. Auflage 2021

© 2021 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Myriam Frericks
Satz: Datagrafix, Berlin
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor_innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhaltsverzeichnis

Dank	9
Einleitung	11
1. Kommunen – Strukturen, Aufgaben, politische Erwartungen und Programme	17
1.1 Kommune als Ort kommunaler Daseinsvorsorge	17
1.1.1 Das bildungs- und sozialpolitische Mehrebenensystem	18
1.1.2 Funktionale Versäulung kommunaler Strukturen	21
1.1.3 Sektoren der Wohlfahrtsproduktion	24
1.2 Kommunen im Zentrum bildungs- und sozialpolitischer Reformen	28
1.2.1 Das Paradigma des aktivierenden Sozialstaates	29
1.2.2 Vorbeugende Sozialpolitik	33
1.2.3 Bildungs- und sozialpolitische Programme und Initiativen	37
1.3 Zwischenresümee	46
2. Forschungen und Evaluationen zu Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen Programmen und Initiativen	48
2.1 Erziehungs- und Bildungslandschaften	48
2.1.1 „Lernen vor Ort“	48
2.1.2 „Bildungsinitiative RuhrFutur“	52
2.2 Ausbau des Ganztages und ganztagsschulischer Angebote – „Individuelle Förderung in der Ganztagschule“	54
2.3 Präventionsketten – Modellprojekt „Mo.Ki I – Monheim für Kinder“	57
2.4 Frühe Hilfen – „Soziale Frühwarnsysteme in Nordrhein-Westfalen“	60
2.5 Übergang Schule-Beruf – Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss (KAoA) – Übergang Schule-Beruf in NRW“	64
2.6 Zwischenresümee	68
3. Konzeptionelle Ansätze und forschungstheoretische Rahmungen	70
3.1 Neue Steuerung und Governance	71
3.1.1 Disziplinäre Sichtweisen auf Governance	71
3.1.2 Analytische Kategorien	76

3.1.3	Methodische Herangehensweisen und Analyseansätze der Educational-Governance-Forschung	79
3.2	Umwelt und Wandel	85
3.2.1	Umgang mit Einflüssen aus der Umwelt	85
3.2.1.1	Grundanliegen des Neo-Institutionalismus	86
3.2.1.2	Legitimitätsbestrebungen und institutionalisierte Mythen	88
3.2.2	Umgang mit Wandlungsimpulsen	92
3.2.2.1	Einordnung, Formen und Ursachen des Wandels	92
3.2.2.2	Phasenmodelle des Wandels	97
3.2.2.3	Erfolgsfaktoren und Hemmnisse des Wandels	100
3.2.2.4	Rahmenbedingungen des Wandels	101
3.3	Kooperation und Vernetzung	104
3.3.1	Bildungs- und sozialpolitische Betonung von Kooperation und Vernetzung	104
3.3.2	Zur Notwendigkeit einer Begriffsklärung	107
3.3.2.1	Kooperation	109
3.3.2.2	Netzwerk/Vernetzung	116
3.3.2.3	Zum Verhältnis von Kooperation und Vernetzung	125
3.3.3	Modelle von Kooperation und Vernetzung	127
3.3.4	Gelingsbedingungen und Hemmnisse	133
3.3.5	Zum Management von Kooperation und Vernetzung	135
3.4	Zwischenresümee	144
4.	Zusammenfassende Betrachtung, Erkenntnisinteresse und Ableitung der Fragestellung	146
5.	Der Forschungsgegenstand – Das Modellprojekt „Kein Kind Zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (Kekiz)“ des Landes Nordrhein-Westfalen	150
5.1	Ausgangslage und Entstehung	150
5.2	„Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ – Modellphase I 2012–2016	152
5.2.1	Berichte und Ergebnisse der Landeskoordinierungsstelle	154
5.2.2	Evaluationsbausteine und -ergebnisse	158
5.3	„Kommunale Präventionsketten“ – Modellphase II: Modellkonzept 2016/2017–2018 und aktuelle Entwicklungen	162

6. Methodischer Ansatz und Durchführung der Studie	167
6.1 Datenerhebung	168
6.1.1 Methoden	168
6.1.1.1 Leitfadengestützte Experteninterviews	168
6.1.1.2 Soziale Netzwerkanalyse	177
6.1.2 Durchführung der Datenerhebung	179
6.2 Datenauswertung	188
6.2.1 Analysemethoden	188
6.2.2 Analyseprozess	190
6.3 Reflexion der Forschungsmethodik	196
7. Ergebnisse	200
7.1 Normative Ebene – kommunale Spitze	200
7.1.1 Selbstverständnis und Fremdzuschreibung der Akteure	200
7.1.2 Gestaltungsspielräume für Kooperation und Vernetzung	201
7.1.3 Hemmnisse für Kooperation und Vernetzung	202
7.1.4 Steuerung des KeKiz-Projektes	202
7.2 Strategische Ebene – Steuerungsnetzwerk	205
7.2.1 Selbstverständnis und Fremdzuschreibung der Akteure	205
7.2.2 Kooperation und Netzwerk – Begriffsverständnisse	211
7.2.3 Interorganisationale und interdisziplinäre Netzwerk- und Kooperationskontexte	213
7.2.4 Gestaltungsspielräume für Kooperation und Vernetzung	216
7.2.5 Hemmnisse für Kooperation und Vernetzung	220
7.2.6 Steuerung des KeKiz-Projektes	221
7.3 Operative Ebene – Akteursnetzwerk	223
7.3.1 Selbstverständnis und Fremdzuschreibung der Akteure	223
7.3.2 Kooperation und Netzwerk – Begriffsverständnisse	227
7.3.3 Interorganisationale und interdisziplinäre Netzwerk- und Kooperationskontexte	228
7.3.4 Gestaltungsspielräume für Kooperation und Vernetzung	232
7.3.5 Hemmnisse für Kooperation und Vernetzung	237
7.3.6 Steuerung des KeKiz-Projektes	238
7.4 Gesamtkommunaler Kontext	241
7.4.1 Zugeordnete Attribute der Netzwerkmitglieder	241
7.4.2 Spezifische Netzwerkkontexte	244
7.5 Der Blick der Kommune auf das Land – Makroebene	251
7.5.1 Normative Ebene	252
7.5.2 Strategische Ebene	253
7.5.3 Operative Ebene	255
7.6 Überblick über die empirisch gewonnenen Ergebnisse	257

8. Diskussion der Ergebnisse	262
8.1 Die mehrerebenenbezogene Analyse weist trotz Erkenntnisgewinn auch Erkenntnisgrenzen auf	262
8.2 Die Innovationsgrenze von Steuerungsprozessen zeigt sich in einer strukturkonservativen Vorgehensweise	267
8.3 Die Projektstrukturen sind nur als Abbild von Gesamtstrukturen in der Kommune identifizierbar und reproduzieren Systemverhältnisse	271
8.4 Die zeitlich-historische Analyseperspektive als zukünftig stärker zu berücksichtigender Aspekt der Kooperationsforschung	275
9. Implikationen für die Politik, Forschung und Praxis	281
9.1 Implikationen für die Politik	281
9.2 Implikationen für die Forschung	283
9.3 Implikationen für die Praxis	284
Literaturverzeichnis	286

Dank

Mein besonderer Dank gilt meinen beiden Doktorvätern Prof. Dr. Wolfgang Böttcher und Prof. Dr. Stephan Maykus für die hervorragende Betreuung und die enorme Unterstützung bei der Durchführung und Umsetzung der gesamten Arbeit.

Außerdem möchte ich mich bei Prof. Dr. Reinhold Schone bedanken, der mich auf meinem akademischen Weg stets mit Rat, Anregungen, produktiven Gesprächen und lieben Worten begleitet hat.

Einleitung

Aktuell sind Kooperation und Vernetzung prägnanter Gegenstand gesellschaftlicher Innovationsdiskurse. Grund hierfür ist, dass die vorhandene gesamtgesellschaftliche Komplexität dazu führt, Teilprozesse und Leistungserbringungen immer mehr von ausdifferenzierten und vereinzelt Systemen und Teilbereichen erbringen zu lassen. Hierbei entstehen sogenannte Schnittstellenproblematiken, die sich durch die jeweiligen Zuständigkeiten und Nicht-Zuständigkeiten bedingen: Jedes Teilsystem bearbeitet für sich die jeweilige Herausforderung und verweist für den Fall der Nicht-Zuständigkeit auf das entsprechend andere System und deren Akteure. Für Bürgerinnen und Bürger hat dies eine gewisse Unübersichtlichkeit, Verzögerungen bei der Problembearbeitung bis hin zu Zugangsbarrieren zur Folge. Kooperation und Vernetzung haben in diesem Kontext eine zentrale Bedeutung zur Bearbeitung diesen Dilemmas: Sie werden in diesem Kontext als gewinnbringende und erfolgversprechende Felder strategischen Handelns zur Bearbeitung der Herausforderungen einer globalen arbeitsteiligen Welt etikettiert (vgl. u. a. Dahme & Wohlfahrt, 2000; Dahme, 2000). Demnach ist die Logik des Netzwerkens und Kooperierens in der Gesellschaft vorherrschend: Zentrale gesellschaftliche Funktionen werden in ihnen und durch sie organisiert. Hierfür hat Castells (2001) eigens den Begriff der ‚Netzwerkgesellschaft‘ geprägt.

Auch in den bildungs- und sozialpolitischen Reformen dieser Zeit zeigt sich das Kooperations- und Netzwerkparadigma, unter anderem:

- in Form von Forderungen nach der Etablierung inklusiver Prozesse und Strukturen z.B. zur Gestaltung bedarfsgerechter Bildung und Erziehung in inklusiven schulischen Settings (Inklusion durch Kooperation) (siehe u. a. UN-Behindertenrechtskonvention)
- in der Forderung nach der Etablierung systemübergreifender professioneller Settings als Antwort auf die Zersplitterung und Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme des sozialen Dienstleistungssektors (u. a. Merten, 2015; Dahme & Wohlfahrt, 2000)
- oder auch in der Verabschiedung von Gesetzen (z. B. Einführung des Bundeskinderschutzgesetzes), in denen der Auf- und Ausbau von flächendeckenden verbindlichen Netzwerkstrukturen, die institutionalisierte Kooperation unterschiedlicher Systeme (in diesem Fall primär das System der Kinder- und Jugendhilfe und das Gesundheitssystem) gewährleisten soll, als Handlungsauftrag formuliert wurde.

Die Bildungs- und Sozialpolitik richtet folglich zurzeit einen starken Fokus auf kommunal koordinierte interdisziplinäre Kooperationen der Bereiche Kinder- und Jugendhilfe, Schulwesen, Gesundheitswesen, soziale Sicherung und Arbeitsmarktförderung in der Absicht, ein kompaktes kommunales Gesamtsystem von Bildung, Betreuung und Erziehung zu entwickeln. Hierzu ist bundesweit eine Vielzahl von bildungs- und sozialpolitischen Reformen, Programmen und Projekten aufgelegt und durchgeführt worden, die in den Fachdebatten zusammengefasst unter dem Begriff der kommunalen Gesamtstrategien diskutiert wird. Diesen Programmen und Projekten ist gemein, dass sie Kooperation und Vernetzung als Bedingung für ihren Erfolg betrachten und ihnen ein hohes Potenzial zur Lösung struktureller Probleme zuschreiben: als wesentliches Prozess- und Strukturelement sollen sie ein systemübergreifendes und aufeinander abgestimmtes Wohlfahrtssystem sichern, um die Bildungs- und Lebenschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Darüber hinaus wird ihnen der Nutzen zugeschrieben, bestehende funktionale Schwächen des Bildungs- und Sozialsystems (Versäulung⁴) abmildern zu können und gleichzeitig die Krise, die bestehende staatliche Steuerungsunfähigkeit im Bereich des sozialen Dienstleistungssektors, durch Kooperations- und Vernetzungsarrangements abzumildern. Das Organ, welches diese Programme und Projekte umsetzt und durchführt, stellt die Kommune dar – sie gilt als Hoffnungsträgerin ersten Ranges zur erfolgreichen Bewältigung der soeben skizzierten gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen (vgl. Brettschneider & Klammer, 2017).

Als Diplom-Sozialpädagogin koordinierte ich im Rahmen meiner beruflichen Tätigkeiten eines dieser Modellprojekte und das Netzwerk Frühe Hilfen. Zu meinen Aufgaben gehörten die konzeptionelle Entwicklung und Implementierung der beiden Programme sowie die Entwicklung und Steuerung kooperativer und netzwerkartiger Zusammenarbeit der zu beteiligenden Akteure unter Beachtung der vielfältigen strukturellen und konzeptionellen kommunalen Ausgangsbedingungen. Diese zeichneten sich durch eine starke Heterogenität und Komplexität aus, da Akteure unterschiedlicher Professionen mit unterschiedlichen Aufgaben- und Arbeitsfeldern sowie unterschiedlicher Ressourcenausstattung aus verschiedenen Herkunftsorganisationen und -systemen mit je eigenen Handlungslogiken, unterschiedlichen Positionen, Rollen und Zuständigkeiten im kommunalen Gefüge des sozialen Dienstleistungssektors aufeinandertreffen. Diese Heterogenität stellte mich als Koordinatorin vor die Frage, ob und wie ich einen Wandel hin zu einer regelhaften und verbindlichen Zusammenarbeit bislang nicht systematisch verbundener Akteure und äußerst differierender Unterstützungssysteme gestalten kann.

Meine sich daran anschließende Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsschwerpunkt „Bildungs- und Sozialpolitik – Lebenschancen und pädagogische Professionalität“ des Instituts für Erziehungswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster ermöglichte es mir, mich im Rahmen meiner Dissertation umfassend mit dieser Frage beschäftigen zu können.

Die vorliegende Forschungsstudie untersucht folglich den empirischen Gegenstand der kommunalen Kooperation und Vernetzung. Exemplarisch wurde dazu eine Kommune ausgewählt, die sich in dem Aufbau und der Realisierung einer kommunalen Gesamtstrategie – des Modellprojektes „Kommunale Präventionskette“ – engagiert. Das Erkenntnisinteresse liegt darin, herauszufinden, ob und wie die Idee von Vernetzung und Kooperation von bis dato eigenständigen und voneinander unabhängigen Akteuren unterschiedlicher Versorgungs- und Unterstützungssysteme (inklusive ihrer konzeptionellen Varianzen und unterschiedlichen Systemlogiken) umgesetzt werden kann.¹

Zum Aufbau der vorliegenden Arbeit

Die Herausforderung, welche sich für die Praxis stellt, gilt in ganz besonderer Weise auch für diese Forschungsstudie und deren Darstellung in Form dieser Dissertationsschrift: die Herausforderung, die diesem Forschungskontext inhärente Komplexität in eine lineare Darstellung und Verschriftlichung zu bringen. Dieser Studie liegt ein Forschungsgegenstand zugrunde, der sich aus drei Bausteinen zusammensetzt und begründet: aus kommunalen Rahmenbedingungen, Strukturen, Aufgaben und bildungs- und sozialpolitischen Reformen und Initiativen, Forschungen und Evaluationen zu Kooperation und Vernetzung und konzeptionellen Ansätzen und forschungstheoretischen Rahmungen.

Demzufolge erfolgt in *Kapitel 1* eine dezidierte Aufbereitung kommunaler Strukturen, Aufgaben, politischer Erwartungen und Programme. Hier werden zunächst die Strukturen und Merkmale des kommunalen Dienstleistungssektors angeführt (Kapitel 1.1). Hieran schließt sich die Diskussion bildungs- und sozialpolitischer Reformen an, die die Grundlage für die systematische Darstellung der daraus resultierenden aufgelegten bildungs- und sozialpolitischen Programme und Projekte bilden (Kapitel 1.2).

1 In der vorliegenden Arbeit wird das generische Maskulinum verwendet. Bei allen Bezeichnungen, die auf Personen und Funktionen bezogen sind, umfasst die gewählte Form Personen aller Genderzuordnungen.

In *Kapitel 2* werden der zweite Baustein, die Forschungen und Evaluationen zu Kooperation und Vernetzung in diesen bildungs- und sozialpolitischen Programmen und Projekten, dargelegt und diskutiert. Am Beispiel der Projekte des Landes Nordrhein-Westfalen werden Studien und Evaluationen vorgestellt, die exemplarisch die thematische Breite bestehender bildungs- und sozialpolitischer Programme und Projekte abzudecken vermögen. Hierfür werden die Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu den Projektkontexten der Erziehungs- und Bildungslandschaften (Kapitel 2.1), des Ganztagsausbaus (Kapitel 2.2), der kommunalen Präventionsketten (Kapitel 2.3), der Frühen Hilfen (Kapitel 2.4) und des Übergangs Schule-Beruf (Kapitel 2.5) vorgestellt.

Die diesem Forschungskontext zugrundeliegenden konzeptionellen Ansätze und forschungstheoretischen Rahmungen werden in *Kapitel 3* ausführlich aufgearbeitet. Hierbei wird deutlich, dass ein theoretischer oder konzeptioneller Kontext allein als Fundament für diese Studie und dem Forschungsgegenstand nicht ausreicht. Vor diesem Hintergrund erscheint ein hybrider Theorie- und Konzept-Ansatz notwendig, um die vier diesem Forschungsgegenstand zugrundeliegenden Ansätze, Modelle, Diskurse und Analyseansätze einordnen zu können. Zunächst werden Ansätze neuer Steuerung und Governance vorgestellt (Kapitel 3.1). Anschließend werden die theoretischen Ansätze des Neo-Institutionalismus vor dem Hintergrund des Umgangs der Kommunen und Organisationen mit Umwelteinflüssen erläutert sowie Ansätze und Modelle des Wandels in Bezug auf die Herausforderungen der Kommunen, einen Wandlungsprozess zu implementieren und zu steuern, dargelegt (Kapitel 3.2). Abschließend erfolgt eine ausführliche Explikation von Kooperation und Vernetzung unter Berücksichtigung der diskutierten Modelle, der Einflussfaktoren und des Managements dieser beiden Prozess- und Strukturelemente (Kapitel 3.3).

Auf Grundlage dieser eben skizzierten drei Bausteine des Forschungsgegenstandes werden in *Kapitel 4* das Erkenntnisinteresse und die leitenden Forschungsfragen dieser Forschungsstudie abgeleitet.

Kapitel 5 stellt den konkreten Forschungsgegenstand – das Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (KeKiz)“ des Landes Nordrhein-Westfalen – vor. Zunächst werden die Ausgangslage und Entstehung des Projekts rekonstruiert (Kapitel 5.1), um hiervon ausgehend die erste Modellphase inklusive der Ergebnisse der kommunalen Begleitung und die Evaluationsergebnisse vorzustellen (Kapitel 5.2). Anschließend werden die zweite Modellphase, aktuelle Entwicklungen und konzeptionelle Veränderungen des Modellprojektes erläutert (Kapitel 5.3).

Das *Kapitel 6* umfasst die Darstellung des methodischen Ansatzes und der Durchführung der Studie. Einleitend erfolgt die Darlegung der Datenerhebung,

indem die verwendeten Methoden – qualitative Experteninterviews in Kombination mit der Generierung von Netzwerkkarten – und folglich die konkrete Durchführung dieser Methoden erläutert wird (Kapitel 6.1). Es folgt die Darlegung der Datenauswertung unter Erläuterung der genutzten Analysemethoden der inhaltlich-strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse und der strukturalen qualitativen Analyse der Netzwerkkarten und der Explikation des Analyseprozesses (Kapitel 6.2). Das Kapitel schließt mit der Reflexion der Forschungsmethodik ab (Kapitel 6.3).

Die Vorstellung der Forschungsergebnisse erfolgt in *Kapitel 7* gegliedert nach der Sicht der Interviewten je nach Zugehörigkeit im Projektkontext. Hierbei werden zunächst die Ergebnisse der kommunalen Spitze – normative Ebene (Kapitel 7.1), dann die Ergebnisse der Akteure des Steuerungsnetzwerkes – strategische Ebene (Kapitel 7.2) und anschließend die Ergebnisse der Akteure des Akteursnetzwerk – operative Ebene (Kapitel 7.3) vorgestellt. Darüber hinaus sind Ergebnisse eruiert worden, die sich keiner spezifischen Ebene zuordnen lassen, sondern sich eher auf den gesamt kommunalen Projektkontext beziehen (Kapitel 7.4). Die Ergebnisdarstellung endet mit Einstellungen zum Landes-Modellprojekt aus den Perspektiven der Akteure der unterschiedlichen Ebenen (Kapitel 7.5).

Eine Diskussion der Ergebnisse wird in Bezug auf das dieser Forschungsstudie zugrundeliegende Erkenntnisinteresse sowie vor dem Hintergrund der konzeptionellen Ansätze und forschungstheoretischen Rahmungen in *Kapitel 8* vorgenommen. Hierfür werden die zentralen Befunde mithilfe vier prägnanter Schlüsselthemen und vier sich andeutenden Schlüsselthemen vorgestellt und diskutiert. Hierfür wird eine Einordnung der Ergebnisse sowohl hinsichtlich des Erkenntnisgewinns als auch der Erkenntnisgrenzen mehrebenenbezogener Analysen vorgenommen (Kapitel 8.1), die Identifizierung von strukturkonservativen Vorgehensweisen in der Steuerung von kommunalen Kooperations- und Vernetzungskontexten diskutiert (Kapitel 8.2), Projektstrukturen als Reproduzenten von bestehenden Systemverhältnissen aufgedeckt (Kapitel 8.3) und letztendlich die zeitlich-historische Analyseperspektive in den Fokus der Forschung gerückt (Kapitel 8.4).

Die abschließenden Implikationen in Kapitel 9 pointieren die Erkenntnisse dieser Arbeit und formulieren sowohl für die Politik (Kapitel 9.1), die Forschung (Kapitel 9.2) als auch für die Praxis (Kapitel 9.3) anknüpfungsfähige Überlegungen.

Die folgende Auflistung visualisiert den beschriebenen Aufbau dieser Forschungsstudie. Gleichzeitig verdeutlicht sie die Komplexität sowohl der bildungs- und sozialpolitischen Reformen und Programme als auch des Forschungskontextes.

Kooperation und Vernetzung in kommunalen Gesamtstrategien					
I. Kommunen – Strukturen, Aufgaben, politische Erwartungen und Programme		II. Forschungen & Evaluationen zu Kooperation & Vernetzung		III. Konzeptionelle Ansätze & forschungs-theoretische Rah-mungen	
Ort kommunaler Daseinsfürsorge	Bildungs- und sozial-politische Reformen & Initiativen				
IV. Herausforderungen und Forschungsinteresse					
V. Forschungsgegenstand		VI. Methodischer Ansatz & Durchführung der Studie			
VII. Ergebnisse					
Normative Ebene	Strategische Ebene	Operative Ebene	Gesamte Kom-mune	Der Blick der Kommune – Land	
VIII. Diskussion der Ergebnisse					
Die mehrerebenen-bezogene Analyse weist trotz Erkenntnisgewinn auch Erkenntnisgren-zen auf		Die Innovationsgrenze von Steuerungsprozes-sen zeigt sich in einer strukturkonservativen Vorgehensweise	Projektstrukturen sind nur als Abbild von Ge-samtstrukturen in der Kommune identifizier-bar und reproduzieren Systemverhältnisse		Die zeitlich-historische Analyseperspektive als zukünftig stärker zu berücksichtigender Aspekt in der Kooperationsforschung
Doing inequa-lity und Differenz-bildung	Schiefe-Ebene-Logik		Mythos Koopera-tion	keine Minde-rung von Hierarchi-sierungen	
IX. Implikationen					
Politik		Forschung		Praxis	

Zu guter Letzt: Es besteht die Hoffnung, dass einige Gedanken dieser Arbeit Eingang in aktuelle und zukünftige bildungs- und sozialpolitische sowie fachliche Diskurse finden. Am meisten würde ich mich aber freuen, wenn die Praxis mir bestätigen würde, eine für sie relevante und nützliche Forschung betrieben zu haben.

1. Kommunen – Strukturen, Aufgaben, politische Erwartungen und Programme

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist die bereits zuvor kurz angedeutete Anforderung an Kommunen, interorganisationale und interdisziplinäre Kooperations- und Vernetzungskontexte im Rahmen kommunaler Gesamtstrategien zu entwickeln, zu implementieren, zu steuern und nachhaltig abzusichern. Die Kommune gilt hierbei als entscheidende Gestalterin der lokalen Daseinsfürsorge und -vorsorge: Ihr wird aktuell eine – wenn nicht die – entscheidende Funktion hinsichtlich der Bewältigung zentraler bundesweiter Reformprozesse zugeschrieben (vgl. u. a. Eissach, 2011, S. 10 ff; Grohs, 2010; Holtkamp, 2013; Kuhlmann & Bogumil, 2010, S. 11 ff; Niedlich, 2016; Speck & Jensen, 2014). Für Kommunen bedeutet dies, bisherige Arbeits- und Organisationsstrukturen sowie -prozesse (Stadtverwaltungen, (soziale) Infrastrukturen, Akteure und Organisationen) demnach einem Umstrukturierungs- und Wandlungsprozess zu unterziehen.

Um diesen Prozess nachvollziehen zu können, werden im Folgenden in einem ersten Schritt die bestehenden kommunalen Strukturen und Elemente des kommunalen sozialen Dienstleistungssektors dargelegt (Kap. 1.1). Vor diesem Hintergrund werden in einem nächsten Schritt die aktuellen bildungs- und sozialpolitischen Reformen und Programme erläutert und die hieraus abzuleitenden Herausforderungen sowie bildungs- und sozialpolitischen Erwartungen abgeleitet (Kap. 1.2).

1.1 Kommune als Ort kommunaler Daseinsvorsorge

Kommunen sind Orte der Daseinsvorsorge. Ihnen obliegt es laut § 8 Gemeindeordnung für das Land NRW (GO NRW), „innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen“ zu schaffen. Mittels der eigens dafür geschaffenen kommunalen Verwaltungsstruktur aus Ämtern und Betrieben nimmt sie ihre Aufgaben² in den Bereichen der ökonomisch-sozialen Grundversorgung, des Aufbaus öffentlicher Infrastruktur und kommunaler Planungen wahr (vgl. Andersen et al., 2003). Gerade im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge und

2 Aufgaben sind in folgenden Bereichen zu verorten: Sozialwesen (Kindertagesstätten, Krankenhäuser, Altenpflege), Bildung (Schulen, Volkshochschulen), Freizeit (Sportanlagen, Bäder), Wirtschaftsförderung und -entsorgung (Gewerbeparks, Technologiezentren, Müllentsorgung) (vgl. Andersen et al., 2003).

Wohlfahrt spielt – geregelt durch das Subsidiaritätsprinzip³ – bei der kommunalen Umsetzung und Ausführung ebendieser sozialen Dienstleistungen eine Vielzahl an Akteuren, Systemen und Organisationen eine wichtige Rolle. Im Folgenden werden daher die Aufgaben, Strukturen und Elemente des kommunalen sozialen Dienstleistungssektors und des Wohlfahrtssystems dargelegt.

1.1.1 Das bildungs- und sozialpolitische Mehrebenensystem

In der Bundesrepublik Deutschland verteilen sich die Zuständigkeiten für die Bildungs- und Sozialpolitik auf den Bund, die Länder und die Kommunen mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen und Rechtsrahmen.

Tabelle 1: Die bildungs- und sozialpolitischen Ebenen nach Benz, Huster, Schütte & Boeckh (2015)

Ebene	Aufgabengebiet	Besonderheiten
Kommunale Ebene (Gemeinde, Stadt, Landkreis)	öffentliche Träger der Jugend- und Sozialhilfe Gewährleistung sog. freiwilliger Leistungen der Daseinsvorsorge (z. B. Kultureinrichtungen)	Zweigliedrigkeit der Jugendämter (Amt und Ausschuss) keine Gesetzgebungskompetenz (allein ausführende Funktion) in der sozialen Sicherung
Bundesland-Ebene	Bildungspolitik (Schulen und Hochschulen) auf der Bundesebene im Bundesrat gemeinsam mit Bundestag: Rechtsetzung für die Fürsorge (Jugendhilfe, Mindestsicherung)	Leistung (Verwaltung, zum Teil auch Erbringung und Finanzierung) über örtliche Sozialverwaltungen (in den Kommunen) Aufgabe, die Interessen der kommunalen Ebene des Bundeslandes im Bundesrat mit zu vertreten
Bund – nationale Ebene	zusammen mit den Bundesländern: Rechtsetzung für die Fürsorge (Jugendhilfe, Mindestsicherung) Rechtsetzung und Rechtsaufsicht über die Träger der Sozialversicherung	Leistung (Verwaltung, zum Teil auch Erbringung und Finanzierung) über örtliche Sozialverwaltungen und -versicherungen als Körperschaften öffentlichen Rechts

Während sich die sozialpolitischen Kompetenzen des Bundes und der Länder primär auf die Gesetzgebung (im Sinne eines einheitlichen Rechtsrahmens) beschränken, nehmen die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge wahr (vgl. Benz et al., 2015). Die

3 Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine (staatliche) Aufgabe möglichst von der kleineren Einheit/unteren Ebene ausgeführt werden und die jeweils größere Einheit nur dann eingreifen, wenn die kleinere Einheit aus eigener Kraft nicht in der Lage ist, diese Aufgabe zu erfüllen (vgl. Griep und Kries, 2017, S. 4). In den zwölf Sozialgesetzbüchern ist der Subsidiaritätsgrundsatz in folgenden Gesetzen verankert: § 17 Abs. 1 (1) SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende/Arbeitsförderungsgesetz), § 4 Abs. 2 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz), § 72 Abs. 3 (2) SGB XI, § 5 Abs. 4 und § 75 Abs. 4 SGB XII (Sozialhilfe).

bildungs- und sozialpolitischen Ebenen unterscheiden sich folglich durch ihre jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeit (Tabelle 1). Hierbei zeichnet sich das Feld der sozialen Daseinsvorsorge und Wohlfahrt durch eine differenzierte Bandbreite sozialpolitischer Handlungsfelder aus. Grundsätzlich sind diese sozialpolitischen Handlungsfelder sehr allgemein durch Bereiche wie Arbeit, Bildung, Versorgung, Gesundheit, Familie, Kinder und Jugend, Pflege und Alter zu beschreiben (Abbildung 1).

Abbildung 1: Allgemeine sozialpolitische Handlungsfelder

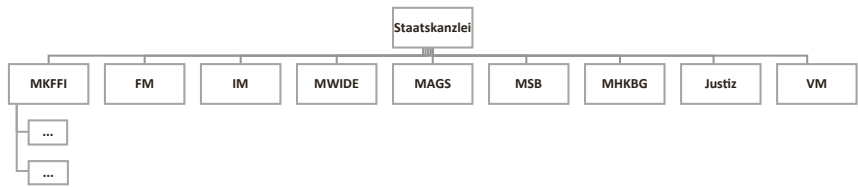


Einteilen lassen sich diese Bereiche in vier sogenannten Politikfelder⁴: Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit, Schule und Soziales/Soziale Sicherung. Folglich kann nicht von dem Handlungsfeld ‚Sozialpolitik‘ ausgegangen werden, da dessen Bereiche u.a. im sozialpolitischen Ordnungssystem entlang der Sozialgesetzbücher sektoralisiert werden. Ein solches System, welches sich durch eine Aufteilung nach Zuständigkeiten, Kompetenzen, Aufgaben und Ressourcen zur Umsetzung verbindlicher Entscheidungen in und durch territorial abgegrenzte Einheiten auszeichnet, wird auch als Mehrebenensystem bezeichnet (vgl. u.a. Benz, 2009, S. 17; Kussau & Brüsemeister, 2007a, S. 32, 2007b).

Im Kontext dieser Studie interessiert primär das bildungs- und sozialpolitische Mehrebenensystem sowohl der Länder als auch der Kommunen. Auf der Landesebene lässt sich die Sektoralisierung aufgrund der Politikfelder primär anhand der bestehenden Ministerialstruktur verdeutlichen.

4 Politikfelder zeichnen sich durch abgrenzbare Aufgaben, eigene Ressourcenströme, eigene Regeln und Handlungslogiken sowie eine größere Kommunikationsdichte der beteiligten Akteure (im Vergleich zu Akteuren anderer Felder) aus (vgl. Grunow, 2017, S. 12 ff). Das Politikfeldkonzept eignet sich sehr zur systematischen Darstellung sozialpolitischer Arrangements und organisationaler Ordnungen.

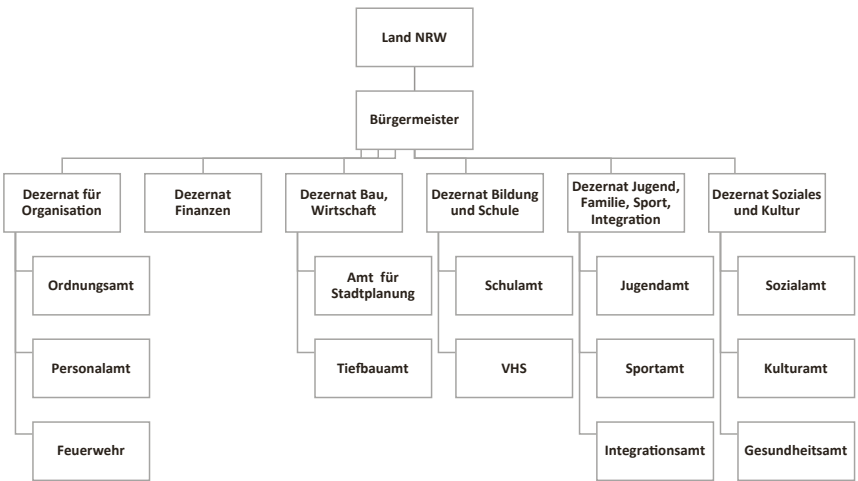
Abbildung 2: Exemplarisches und vereinfachtes Organigramm des Landes Nordrhein-Westfalen



Wie in Abbildung 2 zu sehen ist, lassen sich auf Landesebene unterschiedliche Ministerien finden, die sich je nach Zuschnitt auf bestimmte Handlungsfelder beziehen, wie sie zum Beispiel beim Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) oder dem Ministerium für Schule und Bildung (MSB) schon durch den Ministeriumsnamen deutlich werden. In den jeweiligen Ministerien findet dann eine weitere Ausdifferenzierung hinsichtlich der Aufgaben- und Themengebiete statt⁵.

Eine ähnliche Strukturierung ist in kommunalen Verwaltungsstrukturen wiederzufinden, welche ebenso hinsichtlich einzelner Politikfelder systematisiert sind (Abbildung 3).

Abbildung 3: Fiktives Organigramm einer Kommunalverwaltung



5 Siehe z. B. das Organigramm des MKFFI des Landes Nordrhein-Westfalen, in dem die Ausdifferenzierung hinsichtlich der Themen- und Aufgabengebiete Familie und LSBTI, Kinder und Jugend, Integration sowie Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten vorzufinden ist. https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/201906_orgaplan_neu_0.pdf [letzter Zugriff: 06.07.2019].

Auf kommunaler Ebene⁶ wird i. d. R. die Verwaltung nach Dezernaten oder Abteilungen ausdifferenziert, welche sich dann wiederum in die einzelnen Ämter oder Fachbereiche, wie z. B. Jugendamt, Gesundheitsamt, Schulamt, zergliedern⁷.

Die Sektoralisierung anhand der Politikfelder bei Land und Kommune hat eine Strukturierung auf der Verwaltungsebene zur Folge, auf der dann z. B. das Referat Familienzentren und Prävention als Arbeits- und Verwaltungseinheit der Abteilung Kinder und Jugend des MKFFI des Landes NRW oder das Jugendamt oder Schulamt auf kommunaler Ebene bestehen. Darüber hinaus zeigt sich, dass sich der bildungs- und sozialpolitische Kontext sowohl auf Landes- als auch kommunaler Ebene in einem Mehrebenensystem verorten lässt. Charakteristisch hierfür sei, so Benz et al. (2015), dass „das Handeln verschiedener Ebenen und Akteure de facto verbunden wirkt, dieses Handeln aber nicht immer auch systematisch aufeinander bezogen wird“ (Benz et al., 2015, S. 56).

1.1.2 Funktionale Versäulung kommunaler Strukturen

Das zuvor dargestellte politische und verwaltungstechnische Mehrebenensystem der Kommunen zeichnet sich gerade im sozialen Dienstleistungssektor durch eine Vielzahl an sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Akteuren und Organisationen der jeweiligen Politikfelder Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitswesen, Schule und Soziale Sicherung aus. Es wird aufgrund der Segmentierung von institutionellen Zuständigkeiten, Handlungsoptionen und der an den Sozialgesetzbüchern orientierten Verwaltungs- und Politikstruktur auch als ‚versäult‘ oder ‚fragmentiert‘ bezeichnet (siehe u. a. Bastian, Böttcher & Lenzmann, 2007, S. 31; Böttcher, 2009, S. 82 ff; Grohs & Reiter, 2014, S. 25). Folglich ist es wichtig zu beschreiben, welche grundlegenden Strukturmerkmale die einzelnen beteiligten Politik- und Aufgabenfelder im Mehrebenensystem des sozialen Dienstleistungssektors aufweisen, welche Akteure beteiligt sind und welche Handlungslogiken dem jeweiligen Feld zugrunde liegen.

6 Oder auch auf Ebene der Landkreise. Die Landkreisebene wird im Rahmen dieser Studie nicht weiterverfolgt.

7 An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass keine bundes- oder landesweite einheitliche Organisationsstruktur in den Kommunen oder Landkreisen vorzufinden ist. Daher kann z. B. nicht von einer bundes- oder landesweit einheitlichen Zuordnung der Kinder- und Jugendhilfe zu einem Dezernat ausgegangen werden. Die Dezernatsverteilungspläne der Kommunen und Landkreise weisen erhebliche Unterschiede auf (u. a. abhängig von der historischen Entwicklung der kommunalen Verwaltung, Veränderungen im Zuschnitt von Dezernatsinhalten, der Neustrukturierung der Verwaltungseinheiten nach politischem Wechsel, Zusammenlegung von Dezernaten etc.).

Tabelle 2: Die Politik- und Aufgabenfelder des sozialen Dienstleistungssektors, ihre Strukturen und Logiken. Eigene Darstellung unter Verwendung von Schone (2004); Speck (2014); Stöbe-Blossey (2012)

	Systematik	Aufgabe	Ressourcen	Regeln/ Handlungslogik
Kinder- und Jugendhilfe	SGB VIII als bundesrechtlicher Rahmen	Bildung, Erziehung und Betreuung	4-Augen-Prinzip	breiter Handlungsrahmen
	(sozial-)pädagogische/ sozialwissenschaftliche Professionen	Förderung der Entwicklung		Erziehungspartner-schaften
	starke Positionen der freien Träger/ Wohlfahrtsverbände	Unterstützung der Erziehungs-berechtigten		Kindeswohl – Garantenstellung
	Gestaltung auf kommunaler Ebene durch das Jugendamt	Schaffung positiver Lebensbedin-gungen		starke lokale Einbindung
	1. Strukturverantwor-tung	pädagogischer Ansatz		Ressource-norientierung
	2. Träger von Einrich-tungen			ganzheitlicher Blick
				Kooperationsver-pflichtung (§ 81 SGB VIII)
Gesundheitswesen	Regulierung der Leistun-gen durch Bundesrecht im Rahmen des SGB V	Gesundheits-für-sorge	fallbezogene Abrechnung bei Freiberuflern	individuell
	zentrale Steuerung mit starker Position von Verbänden	Heilbehandlung		kurativ
	medizinische Profes-sionen	Defizitorientie-rung – Fokus auf Störung		Behandlungslogik
	hoher Anteil an Freiberuflern			kein Eigeninteresse an Kooperation mit der Kommune
	Gestaltung auf kommunaler Ebene durch das Gesundheitsamt			
	Kompetenzen nur im öffentlichen Gesund-heitsdienst			
Schulwesen	Kernkompetenz/Schulrecht der Bundesländer	Bildung und Erziehung	Infrastruktur	gesetzlicher Auftrag
	Steuerung durch staatliche Schulaufsicht („innere“ Schulangelegenheiten wie z. B. Inhalte, Personal)	Wissensvermitt-lung	Lehrende im Beamten- und Angestelltenver-hältnis	festgelegte Curricula
	Kommunen als Schulträger („Haus und Kreide“)			Fördern und Fordern
	Lehrer/innen als Profession			Selektion und Allokation
				Leistungskontrolle
				Lehrer-Schüler-Dyade
				Lernen im Klassen-verbund

	Systematik	Aufgabe	Ressourcen	Regeln/ Handlungslogik
Soziales/ Soziale Sicherung	Zwei Systeme: SGB II zur Grundsicherung für Arbeitssuchende; SGB III zur Arbeitsförderung zentrale und verbindliche gesetzliche Vorgaben heterogene Berufsstruktur Bundes- und Kommunalbehörden (Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter) Gestaltung auf kommunaler Ebene durch Jobcenter: 1. Aufgabenwahrnehmung nach SGB II 2. Aufgabenwahrnehmung nach SGB III	Vermittlung von/ Integration in Arbeit	knappe Zeit im Fallmanagement	gesetzlicher Auftrag Fördern und Fordern Sanktionsmöglichkeiten Vermittlungsinteresse

Tabelle 2 verdeutlicht die unterschiedlichen Aufgaben, Regeln und Handlungslogiken der einzelnen Politikfelder des sozialen Dienstleistungssektors. Die differenzierten Systeme Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitswesen, Schulwesen und Soziale Sicherung sind durch eigene Fachlichkeiten, Professionalisierungsgrade und Organisationsformen gekennzeichnet und durch die Ausdifferenzierung von institutionellen Zuständigkeiten segmentiert. Jedem System ist eine eigene Systematik und Handlungslogik immanent. Der Gesamtkontext der unterschiedlichen Politik- und Aufgabenfelder im sozialen Dienstleistungssektor zeichnet sich demnach durch folgende Merkmale aus:

- unterschiedliche Organisationstypen (z.B. Verwaltungen und Ämter, freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Schulen)
- unterschiedliche Akteurstypen (z.B. Verwaltungsangestellte, selbständige Ärzte, Angestellte im Sozial- und Erziehungsdienst, verbeamtete Lehrer)
- unterschiedliche Akteursrollen (z.B. Dezernent, Amtsleitung, Sachbearbeiter, Schulleitung, sozialpädagogischer Mitarbeiter, Geschäftsführer eines freien Trägers, Freiberufler)
- unterschiedliche Handlungslogiken und -prinzipien (z. B. Hilfe zur Selbsthilfe, Prinzip der Freiwilligkeit, Fördern und Fordern, Sanktionierung)

1.1.3 Sektoren der Wohlfahrtsproduktion

Wie zuvor erläutert, ist der soziale Dienstleistungssektor durch eine große Heterogenität geprägt – sowohl in Bezug auf die Art der Dienstleistungserbringung als auch hinsichtlich der Akteure und ihrer Organisationen. Eine genauere Betrachtung dieser Akteure und ihrer Organisationsformen ermöglicht im Weiteren eine Analyse ihrer sektoralen fachlichen Unterschiede und differenzierten Rationalitäten, Logiken und Handlungsprinzipien in der tatsächlichen Ausgestaltung der Wohlfahrt. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht umfasst die soziale Dienstleistungsproduktion nach Evers und Olk vier gesellschaftliche Teilbereiche bzw. Sektoren: Staat, Markt, informeller Sektor und Nonprofit-Sektor. Tabellarisch aufgeführt zeigt sich folgendes Bild ihrer (idealtypischen) Merkmale⁸:

Tabelle 3: Merkmale der Sektoren der Wohlfahrtsproduktion in Anlehnung an Evers & Olk (1996b)

Sektor der Wohlfahrtsproduktion	Markt	Staat	Informeller Sektor	Nonprofit-Sektor
Prinzip der Handlungskoordination	Wettbewerb	Hierarchie	persönliche Verpflichtung	Freiwilligkeit
Zentraler kollektiver Akteur (Angebotsseite)	Unternehmen	öffentliche Verwaltungen	Familien (Nachbarschaft, Betriebskollegien, Freundschaften)	Assoziationen
Komplementärrolle auf der Nachfrageseite	Konsument, Kunde	Sozialbürger	Mitglied der Gemeinschaft	Mitglied der Assoziation/Mitbürger
Zugangsregel	Zahlungsfähigkeit	legal verbürgte Anspruchsrechte	Askription/ Kooptation	Bedürftigkeit
Austauschmedium	Geld	Recht	Wertschätzung/ Achtung	Argumente/Kommunikation
Zentraler Bezugswert	(Wahl-)Freiheit	Gleichheit	Reziprozität/ Altruismus	Solidarität
Gütekriterium	Wohlstand	Sicherheit	persönliche Teilhabe	soziale und politische Aktivierung

8 Der informelle Sektor wird hier vollständigshalber mitaufgeführt, findet im Kontext dieser Arbeit jedoch weniger Berücksichtigung. Sozialpolitische und fachliche Auseinandersetzungen und Diskussionen zu Partizipationskonzepten und Beteiligungsideen der Zivilgesellschaft machen eine Beachtung und Analyse dieses Sektors allerdings unabwendbar.

Sektor der Wohlfahrtsproduktion	Markt	Staat	Informeller Sektor	Nonprofit-Sektor
Zentrales Defizit	Ungleichheit, Negierung nicht monetarisierbarer Folgen	Vernachlässigung von Minderheitenbedürfnissen, Einschränkung von Dispositionsfreiheiten, Entmutigung von Selbsthilfemotivationen	Einschränkung der Wahlfreiheit durch moralische Verpflichtung, Ausschluss von Nichtmitgliedern	ungleiche Verteilung der Leistungen und Güter, Professionalisierungsdefizite, reduzierte Effektivität der Management- und Organisationsstrukturen

Der *Markt* zeichnet sich durch unternehmerisches Handeln mit dem Ziel der Profitmaximierung aus. Das Prinzip von Angebot und Nachfrage bzw. Anbieter und Nachfrager gilt sowohl für die Produktion als auch den Verbrauch. Auf seiner Grundlage werden ökonomische Aspekte des Tausches in Bezug auf Preis, Menge und Kosten vereinbart. Koordiniert wird der Markt durch den Wettbewerb um Kunden.

Der *Staat* oder auch die öffentlichen Träger (öffentliche Verwaltungen) „treten zum einen als Gewährungsträger auf, die sozialplanerisch für die Infrastruktur verantwortlich sind und die Gewährleistung für die Realisierung von Rechtsansprüchen auf soziale Leistungen übernehmen müssen, und zum anderen als Erbringer sozialer Dienstleistungen.“ (Merchel, 2011, S. 245) Öffentliche Verwaltungen, wie z. B. das Jugendamt, das Sozialamt oder das Schulamt, sind arbeitsteilige Organisationen des Staates und agieren als sogenannte Fachämter, die ein ähnliches professionelles Verständnis haben wie das zu regelnde Feld selbst. Dies gilt z. B. für das Verhältnis von Schule und Schulamt (vgl. Richter, 2012, S. 91 ff). Typisch für öffentliche Verwaltungen sind folgende Charakteristika:

- primär hierarchische Ordnung der Interaktion zwischen den einzelnen Verwaltungen
- bürokratische Binnenrationalität und Organisationsformen
- politisch gesetzte Ziel- und Programmstruktur
- Funktion: Stabilisierung von Herrschaft
- Umfeldbeziehungen zur Regulierung, zur Informationsgewinnung, zur Einbindung gesellschaftlicher Akteure zwecks Legitimationsbeschaffung oder Entlastung
- legitimatorische Ausrichtung am Gemeinwohl
- Mitgliedsrolle des öffentlichen Bediensteten (Idealform: Beamtentum)
- omnipräsente und enttäuschungsresistente Zuschreibung von Irrationalität
- omnipräsente Annahme der prinzipiellen Rationalisierbarkeit (vgl. Richter, 2012, S. 95)

Dem *informellen Sektor* liegt das Prinzip der Zugehörigkeit (wie z. B. zu Familie, Freunden oder Nachbarschaften) zugrunde. Koordinierungsmechanismen sind hier Solidarität und persönliche Verpflichtungen. Die bereitgestellten Güter weisen einen eher privaten Charakter auf.

Der *Nonprofit-Sektor* – oder auch die freie Wohlfahrtspflege – unterscheidet sich wesentlich von wirtschaftlichen, gewinnorientierten Organisationen und Unternehmen und auch von öffentlichen Einrichtungen. Bisweilen wird er auch als ‚dritter Sektor‘⁹ neben dem öffentlichen und dem privaten Sektor bezeichnet. Der ‚dritte Sektor‘ gilt als sehr heterogen.¹⁰ Verschiedene Organisationstypen wie z. B. eingetragene Vereine, gemeinnützige Vereine, Stiftungen, Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, gGmbHs und ähnliche Gesellschaftsformen, Verbände und Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen sind vorzufinden (vgl. Anheier, Priller, Seibel & Zimmer, 2007, S. 22 f). Sachße unterscheidet idealtypisch vier Formen von Organisationstypen innerhalb dieses Konglomerats der Anbieter sozialer Dienstleistungen¹¹: Mitgliedsorganisationen (wie z. B. Selbsthilfegruppen), Interessenorganisationen (wie z. B. Verbände, Kinderschutzorganisationen), Dienstleistungsorganisationen (wie z. B. Jugendtreffs, Einrichtungen der Jugendhilfe) und Förderorganisationen (wie z. B. schulische Fördervereine) (vgl. Sachße in Merchel, 2011, S. 248). Allen Akteuren im ‚dritten Sektor‘ sind folgende Merkmale zu eigen, durch die sich dieser sowohl vom Sektor ‚Markt‘ als auch vom Sektor ‚Staat‘ abgrenzt:

- formal rechtlich strukturiert
- organisatorisch unabhängig vom Staat
- eigenständige Verwaltung
- zu einem gewissen Grad von freiwilligen Beiträgen (Spenden, Ehrenamt) getragen
- Gemeinnützigkeit
- Medium der Handlungskoordination von Mitgliedern, Mitarbeitenden und Förderern
- „Solidarität“ wird in Organisationszusammenhängen aktiviert
- Anbieter sozialer Dienste und Anwalt sozial Schwacher

9 Amitai Etzioni prägte den Begriff des „third sector“, um zu verdeutlichen, dass neben privatwirtschaftlich und staatlich geprägten Organisationen auch ein dritter Sektor besteht, der als eine Art Korrektiv zwischen den beiden Bereichen auftritt (siehe Arnold, 2014).

10 Kritisch stellt Arnold (2014) in diesem Zusammenhang die Frage, „ob der Nonprofit-Sektor einen geschlossenen Bereich darstellt oder ob sich dieser nicht wiederum aus mehreren Sektoren zusammensetzt“ (Arnold, 2014, S. 393), und verweist auf Ansätze, die den dritten Sektor in mehrere Bereiche ausdifferenzieren.

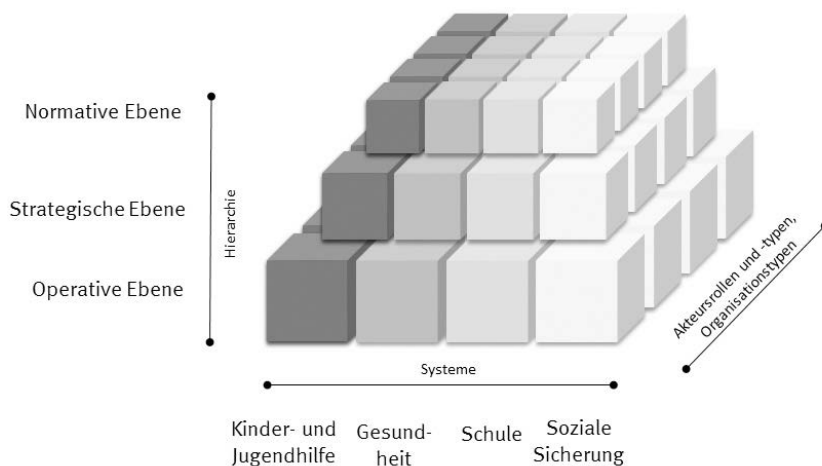
11 Reichard stellt hingegen fünf Typen dar: verselbständigte öffentliche Einrichtungen, staatsergänzende Einrichtungen, konventionelle gemeinnützige Einrichtungen, Eigenorganisationen und Selbsthilfeeinrichtungen (Reichard in Arnold, 2014).

- Aufgaben: Verknüpfung sozialer Dienste, Entlastung staatlicher Organisationen, Durchsetzung sozialer Innovationen, Ermöglichung von Teilhabe, Organisation von Sachkompetenz (vgl. Arnold, 2014, S. 390 u. S. 393; Heinze, 2011, S. 171 f; Merchel, 2011, S. 245 ff)

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass Kommunen als Orte kommunaler Daseinsvorsorge ein äußerst heterogenes Feld bestellen. Der soziale Dienstleistungssektor ist durch seine Politikfelder Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit, Schule und Soziale Sicherung sektoralisiert und gilt ergo als versäult und fragmentiert. Diese verschiedenen Politikfelder weisen hinsichtlich ihrer Systematik, Aufgaben, Ressourcen und Regeln bzw. Handlungslogiken mannigfaltige Eigenarten auf. Darüber hinaus ist der soziale Dienstleistungssektor in Bezug auf die Ausgestaltung und Produktion von Wohlfahrt in die gesellschaftlichen Teilbereiche Markt, Staat, informeller Sektor und Non-Profit-Sektor ausdifferenziert.

Deutlich wird, dass dieses äußerst komplexe Mehrebenensystem ein Konglomerat unterschiedlich funktionierender und ausgestatteter Systeme mit eigenen Ausgangslagen, Logiken, Organisationsformen und Akteuren bzw. Akteurskonstellationen ist. Zur Visualisierung dieser Heterogenität und Komplexität erscheinen die gängigen ein- oder zweidimensionalen Modelle¹² keineswegs ausreichend – allenfalls ein dreidimensionales Modell vermag die zuvor dargestellte Komplexität der unterschiedlichen Systeme und Ebenen inkl. ihrer jeweiligen Akteurstypen und Organisationsformen wiederzugeben.

Abbildung 4: Dreidimensionales kommunales Mehrebenensystem



12 Wie z.B. das viel zitierte Kaskadenmodell von Schubert (2008b, S. 51), welches ideengebend für die Systematisierung hinsichtlich der Hierarchie- und Systemebenen in meinem dreidimensionalen Modell war.

Dieses dreidimensionale Modell¹³ (Abbildung 4) verdeutlicht die vier an Kommunen beteiligten Politikfelder Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit, Schule und Soziales in Relation zu den einzelnen Ebenen des kommunalen Dienstleistungssektors. Hierbei wird die gängige Unterscheidung in Form von normativer, strategischer und operativer Hierarchie-Ebene herangezogen, denen jeweils die kommunalspezifischen Akteure sowie Organisationstypen und -formen zugeordnet werden können¹⁴. Somit ermöglicht diese Art der Visualisierung die Darstellung der Fragmentierung und Versäulung der einzelnen Systeme sowie ihrer Akteure und Organisationen auf den einzelnen Hierarchie-Ebenen und zeigt ergo die fragmentierten „operativen Inseln“ (Schubert, 2018b, S. 12) des kommunalen sozialen Dienstleistungssektors auf.

1.2 Kommunen im Zentrum bildungs- und sozialpolitischer Reformen

Seit jeher werden in der Bundesrepublik Deutschland bildungs- und sozialpolitische Reformen diskutiert und auf den Weg gebracht. Diese Reformdiskurse leiten sich – je nach politischer Ausrichtung – aus „Vorschlägen zum Aus- oder Abbau sozialer Leistungen bzw. zum Nutzen oder den Kosten sozialpolitischer Maßnahmen“ (Dingeldey, 2006a) ab. Ausgehend vom Paradigma des aktivierenden Sozialstaates werden in einem ersten Schritt die aktuellen sozial- und bildungspolitischen Debatten und Reformtendenzen erläutert und diskutiert (Kap. 1.2.1). Hiervon ausgehend wird die Ausrichtung des sozialen Dienstleistungssektors auf eine vorbeugende Sozialpolitik aufgezeigt (Kap. 1.2.2), die die Grundlage für die Entwicklung und Existenz aktueller bildungs- und sozialpolitischer Programme und Initiativen bildet (Kap. 1.2.3).

13 Auch dieses dreidimensionale Modell vermag es nicht zur Gänze, die gesamte Komplexität einzufangen, vernachlässigt es doch sowohl die zivilgesellschaftliche Ebene (Bürger, Kinder, Jugendliche etc.) unterhalb der operativen Ebene sowie die Landes- und Bundesebene oberhalb der normativen Ebene.

14 An dieser Stelle ist anzumerken, dass je nach Forschungskontext unterschiedliche Zuordnungen und Ebenenbezeichnungen vorzufinden sind. Zum Beispiel verortet Brüsemeister im schulischen Mehrebenenmodell auf der Ebene Zentrale die Bildungspolitik, das Monitoring und die Bildungsverwaltung, auf der intermediären Ebene die Schulaufsicht und die Schulinspektion, auf der Schulebene die Lehrkräfte und auf der Ebene der Zivilgesellschaft die Eltern (vgl. Brüsemeister, 2007b, S. 70).

1.2.1 Das Paradigma des aktivierenden Sozialstaates

Die Wurzeln der politischen Debatten¹⁵ um den aktivierenden Sozialstaat liegen in Europa¹⁶ in der sogenannten „Theorie des Dritten Weges“ des britischen Soziologen Anthony Giddens. In seinem Werk „The Third Way – The Renewal of Social Democracy“ aus dem Jahre 1998 argumentiert er, warum die Sozialpolitik und die Regierungen auf die globalen Veränderungen reagieren und sich u. a. den Bedingungen des Marktes anpassen müssen. Grundlage von Giddens' Forderung nach veränderten sozialpolitischen Bedingungen sind fünf Dilemmata, die die Sozialdemokratie herausfordern würden: Globalisierung (globalization), Individualisierung (individualism), Aufhebung des Rechts-Links-Gegensatzes (left and right), Veränderung des politischen Handelns (political agency) und ökologische Notwendigkeiten (ecological issues). Der ‚Dritte Weg‘ biete die Möglichkeit, zwischen den Politikansätzen der Neoliberalen und den traditionellen Ansätzen der Sozialdemokratie neue Rahmenbedingungen zu schaffen und die notwendige Reformierung der Sozialdemokratie und somit des Sozialstaates zu vollziehen. Ein zeitgemäßes Programm (europäischer) Sozialdemokratie müsse folgende Leitbilder umfassen: Gleichheit als zentraler Wert, Schutz der Schwachen und Verletzlichen, Freiheit als selbstbestimmtes Handeln, keine Rechte ohne Verpflichtungen, keine Entscheidungsmacht ohne demokratische Verfahren, kosmopolitischer Pluralismus und philosophischer Konservatismus (vgl. Giddens, 1999, S. 82). Die Ziele des Dritten Weges, so Giddens, sind u.a. eine radikal-demokratische Mitte, eine aktive Zivilgesellschaft, eine positive Wohlfahrt und der Staat als Sozialinvestor und Aktivierer. Ein Fokus liegt also auf dem Staat als „social investment state“ oder als „aktivierender Sozialstaat“, der dem Grundsatz „keine Rechte ohne Verpflichtungen“ folgt (vgl. ebd.). Der Staat versucht somit, seine Bürger zu starken Marktakteuren zu befähigen (vgl. Allmendinger, 2009, S. 3).

-
- 15 Ausgangslage der Debatten war die Kritik an dem in Westeuropa als historischer Vorreiter geltenden „Bismarckian Welfare System“. Laut Palier und Martin (2008) seien die „konservativen“ Wohlfahrtsstaaten für den Umbruch zur postindustriellen Gesellschaft kaum gewappnet (vgl. u. a. Esping-Andersen, 1996; Lessenich, 2012, S. 42 f). Die keynesianische Steuerung wurde grundsätzlich infrage gestellt, da ihr das Versagen im Hinblick auf Massenarbeitslosigkeit, die Internationalisierung der Wirtschaft und die damit einhergehenden steigenden kompensatorischen Sozialausgaben zugeschrieben wurde (vgl. Büschken, 2017, S. 64 ff). Traditionelle Instrumente des Staates wie z. B. Arbeitslosenhilfezahlungen erwiesen sich als „unzureichend, ineffizient und ineffektiv.“ (Büschken, 2017, S. 66)
- 16 In den USA wurde die Reform unter dem damaligen Präsidenten Bill Clinton mit dem richtungsweisenden Slogan „ending welfare as we know it“ (aus der Rede „The New Covenant: Adress to Students at Georgetown University“ vom 23. Oktober 1991) umgesetzt.

Dieses ‚Aktivierungskonzept‘ wurde in der Bundesrepublik vor allem durch das berühmt gewordene Schröder/Blair-Papier¹⁷ aus dem Jahr 1999 in die (sozial-)politische Debatte eingeführt¹⁸. In Anlehnung an Giddens’ Theorie des Dritten Weges wurde hier die Aktivierung im Rahmen der sozialpolitischen Agenda als Überführung des „Sicherheitsnetzes aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung“ (Schröder & Blair, 1999) konnotiert. Der Staat schafft Aktivierungsmöglichkeiten, die die Bürger aktiv und im öffentlichen Interesse annehmen (müssen)¹⁹, und motiviert sie, ihre Eigenverantwortung wahrzunehmen (vgl. ebd.). Dabei agieren der Staat, die Wirtschaft, der sogenannte Dritte Sektor und die Zivilgesellschaft in einem abgestimmten Wechselspiel (vgl. Willenborg, 2011, S. 20). Lamping, Schridde, Pläß und Blanke (2002) fassen die neue Verteilung bzw. die Umverteilung der Verantwortung folgendermaßen zusammen:

„Eine Kernidee des Aktivierenden Staates ist die neue Verantwortungsverteilung. Der negativen Zielbestimmung des ‚Schlanken Staates‘ (Reduzierung öffentlicher Aufgaben) setzt der Aktivierende Staat in mehrfacher Hinsicht eine positive entgegen, die sich in der Kurzformel ‚Verantwortungsteilung statt Staatsentlastung‘ zusammenfassen lässt: Der Aktivierende Staat konzentriert sich auf die Veränderung der öffentlichen Aufgabenerledigung und auf gemeinsame Verantwortlichkeiten, ohne damit die staatliche Verantwortung für zentrale Probleme der Wohlfahrt aufgeben zu wollen. Denn der Kern des Konzeptes Aktivierender Staat besteht in einer neuen Mischung aus staatlicher Gesamtverantwortung und „bürgerschaftlicher“ Selbsttätigkeit. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich prinzipiell um ‚gewandelte Modalitäten der Aufgabenerledigung und gewandelte Steuerungsinstrumente‘. Einer solchen Strategie geht es um die Verbesserung der öffentlichen Aufgabenerledigung. Das Konzept der Verantwortungsteilung beinhaltet eine Neubestimmung der Rollenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürgern.“ (Lamping et al., 2002, S. 22)

Die Politikwissenschaftlerin Irene Dingeldey (2006a) stellt diese Reformdiskussion in den Kontext eines grundsätzlichen Wandels des Sozialstaates und seiner normativen Axiome von einem fürsorgenden zu einem aktivierenden Wohlfahrtsstaat²⁰. Hierbei stellt sie die Veränderung der sozialpolitischen Ziele und Leitbilder kontrastierend gegenüber.

17 Nachzulesen unter: <http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html> [letzter Zugriff: 14.11.2018].

18 Die Agenda 2010 wird in diesen Kontext gesetzt. In der Regierungserklärung des Altkanzlers Schröder vom 14. März 2003 hierzu, werden mehrfach die Stärkung und die besondere Betonung der Eigenverantwortung der Bürger hervorgehoben (siehe Schröder, 2003).

19 Am deutlichsten war dies in den „Hartz-Reformen“ zu spüren, die eine Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland mit sich brachten (Agenda, 2010).

20 Trube charakterisierte in seinem Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag im Jahre 2003 die derzeitigen Umbrüche in der Sozialpolitik als „Anfänge eines epochalen Wandels des