

Leseprobe aus Hack, Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen Reformprogrammen, ISBN 978-3-7799-6482-7

© 2021 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel  
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/  
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-6482-7](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-6482-7)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Dank</b>	9
<b>Einleitung</b>	11
<b>1. Kommunen – Strukturen, Aufgaben, politische Erwartungen und Programme</b>	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
<b>2. Forschungen und Evaluationen zu Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen Programmen und Initiativen</b>	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
<b>3. Konzeptionelle Ansätze und forschungstheoretische Rahmungen</b>	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	Gelingensbedingungen und Hemmnisse	133
3.3.5	Zum Management von Kooperation und Vernetzung	135
3.4	Zwischenresümee	144
<b>4.</b>	<b>Zusammenfassende Betrachtung, Erkenntnisinteresse und Ableitung der Fragestellung</b>	<b>146</b>
<b>5.</b>	<b>Der Forschungsgegenstand – Das Modellprojekt „Kein Kind Zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (Kekiz)“ des Landes Nordrhein-Westfalen</b>	<b>150</b>
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

<b>6. Methodischer Ansatz und Durchführung der Studie</b>	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
<b>7. Ergebnisse</b>	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

<b>8. Diskussion der Ergebnisse</b>	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
<b>9. Implikationen für die Politik, Forschung und Praxis</b>	281
9.1 Implikationen für die Politik	281
9.2 Implikationen für die Forschung	283
9.3 Implikationen für die Praxis	284
<b>Literaturverzeichnis</b>	286

# 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 dieser 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 (‚Versäulung‘) 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.<sup>1</sup>

#### *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 gesamtkommunalen 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					
<b>I.</b> Kommunen – Strukturen, Aufgaben, politische Erwartungen und Programme		<b>II.</b> Forschungen & Evaluationen zu Kooperation & Vernetzung		<b>III.</b> Konzeptionelle Ansätze & forschungstheoretische Rahmungen	
Ort kommunaler Daseinsfürsorge	Bildungs- und sozialpolitische Reformen & Initiativen				
<b>IV.</b> Herausforderungen und Forschungsinteresse					
<b>V.</b> Forschungsgegenstand		<b>VI.</b> Methodischer Ansatz & Durchführung der Studie			
<b>VII.</b> Ergebnisse					
Normative Ebene	Strategische Ebene	Operative Ebene	Gesamte Kommune	Der Blick der Kommune – Land	
<b>VIII.</b> Diskussion der Ergebnisse					
Die mehrerebenenbezogene Analyse weist trotz Erkenntnisgewinn auch Erkenntnisgrenzen auf		Die Innovationsgrenze von Steuerungsprozessen zeigt sich in einer strukturkonservativen Vorgehensweise	Projektstrukturen sind nur als Abbild von Gesamtstrukturen in der Kommune identifizierbar und reproduzieren Systemverhältnisse		Die zeitlich-historische Analyseperspektive als zukünftig stärker zu berücksichtigender Aspekt in der Kooperationsforschung
Doing inequality und Differenzbildung	Schiefebene-Logik		Mythos Kooperation	keine Minderung von Hierarchisierungen	
<b>IX.</b> 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. Eismann, 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 Aufgaben<sup>2</sup> 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 Subsidiaritätsprinzip<sup>3</sup> – 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
<b>Kommunale Ebene (Gemeinde, Stadt, Landkreis)</b>	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
<b>Bundesland-Ebene</b>	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
<b>Bund – nationale Ebene</b>	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

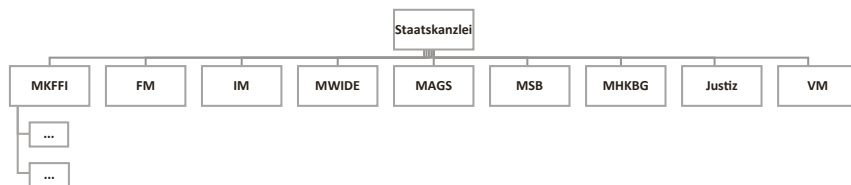


Einteilen lassen sich diese Bereiche in vier sogenannten Politikfelder<sup>4</sup>: Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit, Schule und Soziales/Soziale Sicherung. Folglich kann nicht von dem Handlungsfeld ‚Sozialpolitik‘ ausgegangen werden, da dessen Bereiche u. a. im sozialpolitischen Ordnungssystem entlang 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.

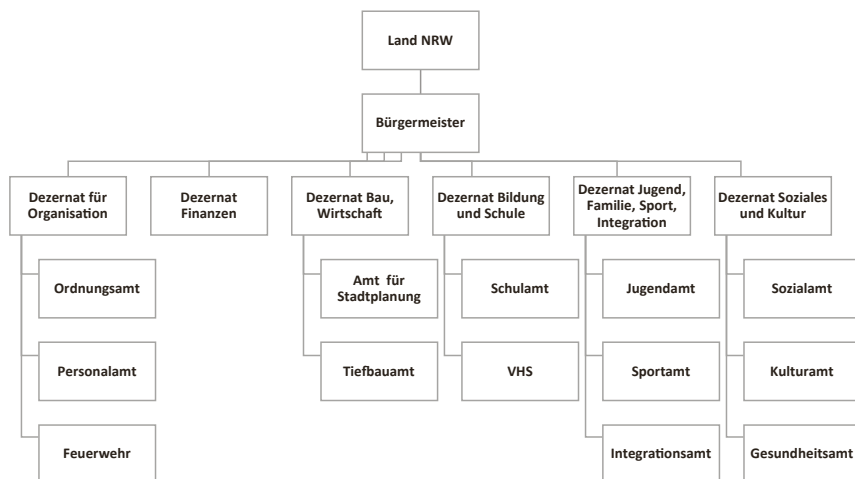
Abbildung 2: Exemplarisches und vereinfachtes Organigramm des Landes Nordrhein-Westfalen



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 statt<sup>5</sup>.

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](https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/201906_orgaplan_neu_0.pdf) [letzter Zugriff: 06.07.2019].

Auf kommunaler Ebene<sup>6</sup> 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, zergliedern<sup>7</sup>.

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. 82ff; 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.).