

**Wolfgang Schroeder, Tanja Klenk, Alexander Berzel, Maren Stöber
und Alexander Akel**

Governance vorbeugender Sozialpolitik – Herausforderungen staatlicher Steuerung

Workshop, 21. / 22. Februar 2018, Universität Kassel

Vorstellung zentraler Analysen und Erkenntnisse

Vorbeugende Sozialpolitik im vertikal und horizontal fragmentierten Sozialstaat

Vorbeugende Sozialpolitik gewinnt zunehmend an Relevanz. Insbesondere auf Ebene der Bundesländer lassen sich mehr und mehr Versuche identifizieren, die traditionelle, nachsorgende Sozialpolitik um innovative Modelle der Vorsorge und Prophylaxe zu ergänzen. Trotz aller Unterschiede im Detail verbindet die verschiedenen Arrangements vorbeugender Sozialpolitik die Intention, bestehende Unterstützungs- und Fördersysteme besser miteinander zu verzahnen. Komplexe soziale Probleme sollen durch die gezielte Zusammenarbeit von politischen, administrativen und weiteren professionellen Akteuren aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten und Rechtskreisen besser gelöst werden.

Eine solche Kooperation über institutionelle Schnittstellen hinweg stellt aber gerade für den deutschen Wohlfahrtsstaat eine große Herausforderung dar, zeichnet er sich doch im internationalen Vergleich durch eine sehr stark sektoralisierte Organisation aus. Die Absicherung der verschiedenen sozialen Risiken – Krankheit, Pflege, Arbeitslosigkeit, Alter, Familie etc. – folgt jeweils sehr unterschiedlichen Organisationslogiken, die aus unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen (Fürsorge oder Versicherung?), vor allem aber auch aus den unterschiedlichen Akteurskonstellationen (jeweilige Rolle von Bund, Länder und Kommunen, Entscheidungskompetenzen korporativer Akteure, der jeweilige „welfare mix“ auf Seiten der Leistungserbringer etc.) resultiert. Derartige „Silo-Strukturen“ erlauben zwar die Herausbildung von hochgradig spezialisierten Bürokratien. Sie erschweren jedoch die effektive Koordination von sozialstaatlichen Leistungen für Personen mit multiplen Problemlagen. Sie verhindern darüber hinaus die für die vorbeugende Sozialpolitik so wichtige Betrachtung von soziale Risiken in einer Lebenslaufperspektive.

Steuerung über Schnittstellen hinweg

Fragen der Steuerung des Sozialstaats haben in den letzten Jahren in der vergleichenden Sozialpolitikforschung steigende Aufmerksamkeit gefunden. Ebenso wie die Forschung zu den sozialpolitischen Aktivitäten der Bundesländer ist die Forschung zum Wandel der sozialstaatlichen Steuerung auf einzelne Politikfelder bezogen. Sehr gut erforscht sind Steuerungsfragen in der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik. So werden in letzterer Fragen der Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Teilbereichen des Gesundheitssystems diskutiert. Nur selten wird der Blick jedoch auf das Zusammenspiel von Gesundheitssystem und angrenzenden Politikfeldern wie Arbeit, Alter oder Bildung gerichtet. Kurzgefasst: Bislang reproduziert die Forschung mehr die sektoralisierte Organisation des Wohlfahrtsstaats, als dass sie den Blick für Fragen der sozialstaatlichen Steuerung im Lebensverlauf öffnet.

Das Projekt „Arrangements vorbeugender Sozialpolitik - Konzeption und Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik auf Ebene der Bundesländer – Lern- und Transfermöglichkeiten“ (Leitung: Prof. Dr. Wolfgang Schroeder (Universität Kassel); Prof. Dr. Tanja Klenk (Helmut Schmidt Universität Hamburg)) setzt sich vor diesem Hintergrund unter anderem mit Fragen der Governance vorbeugender Sozialpolitik auseinander. In diesem Kontext wurde am 21. und 22. Februar an der Universität Kassel ein Workshop mit ExpertInnen organisiert, die sich kritisch mit Fragen der Kooperation über institutionelle Schnittstellen hinweg befasst haben. Ziel des Workshops war es, die Erfahrungen aus anderen Politikfeldern bei der Bearbeitung von Silostrukturen und institutionellen Schnittstellen zu reflektieren.

Ziel des Workshops war es, wissenschaftliche Erkenntnisse aus verschiedenen Politikfeldern bei der Bearbeitung von institutionellen Schnittstellen vorzustellen und zu diskutieren.



In sechs Impulsvorträgen wurden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu verschiedenen Politikfeldern vorgestellt und durch Kommentare aus Sicht der Verwaltungswissenschaft von Nadine Fromm (Universität Kassel) und aus Sicht der Sozialpolitikforschung durch Silke Bothfeld (Hochschule Bremen) ergänzt. Im Anschluss wurden die Ergebnisse unter den Teilnehmenden diskutiert. In der vorliegenden Dokumentation werden die Leitfragen der Impulsvorträge und die zentralen Ergebnisse aus Präsentation und Diskussion kurz vorgestellt.

„Soziale und demokratische Innovationen auf kommunaler Ebene“ (Claudia Wiesner, Universität Hamburg)

Leitfragen

- Wie wirken sich durch öffentliche Förderprogramme angestoßene Politikinnovationen, die soziale Ungleichheit verringern und gesellschaftliche Integration stärken sollen, lokal aus?
- Wie verändert sich dadurch lokales Regieren?

Zentrale Ergebnisse

Um diese Fragen zu beantworten, werden von Claudia Wiesner (Universität Hamburg) zwei Projekte näher vorgestellt: das „Interkulturelle Zentrum JobKomm“ in Gießen sowie das Projekt „Türöffner“ in Marburg, beide jeweils gefördert aus Mitteln des ESF-Bundesförderprogramms „Xenos – Integration und Vielfalt“ (Förderperiode 2007-2013). Die übergeordneten Ziele dieser Projekte bestehen in der Aktivierung benachteiligter Gruppen, der Entwicklung von neuen Kooperationsstrukturen, der Stärkung von Netzwerken sowie die lokale Demokratieförderung.

Die Evaluation der Projekte zeigt, dass vor Ort ein hohes Maß an Heterogenität festzustellen ist: Kommunen übersetzen öffentliche Förderprogramme auf ihre je spezifischen Gegebenheiten und passen die Strukturen an. Dies muss zunächst

nicht problematisch sein. Im Gegenteil: der Aufbau eines neuen Projekts auf bestehenden, belastbaren Basisstrukturen ist – neben einer Kultur der Offenheit und Beteiligung sowie einer dialogischen Erarbeitung von Konzepten – ein zentraler Erfolgsfaktor für gelingende Politikinnovationen. Allerdings wird just durch dieses ‚Andocken‘ an etablierten Akteurskonstellationen auch oftmals eine ebenen- und sektorübergreifende Kommunikation erschwert oder gar verhindert. Das Projekt wird entlang der etablierten Pfade bearbeitet und es kommt nur in einem eingeschränkten Maß zu echten Politikinnovationen. In der Diskussion steht daher die Frage im Mittelpunkt, wie die impulsgebende Politikebene (von den Landesregierungen bis zur EU-Kommission) Vernetzung und Querschnittsarbeit auf kommunaler Ebene fördern können.

Querschnittsarbeit und Vernetzung setzen eine Top-Down-Initiative voraus.

„Nexus – Interdependenzen in der Ressourcennutzung. Anreizstrukturen, Governance-Mechanismen und Politikinstrumente“ (Holger Straßheim, Humboldt Universität Berlin)

Leitfragen

- Wie gestalten sich Akteurskonstellationen in interdependenten Politikfeldern (am Beispiel des Nexus Energie, Umwelt, Verkehr und Verbraucherschutz)? Wie findet hier die Produktion von Wissen und Expertise statt?
- Wie kann die Nexus-Forschung zum besseren Verständnis von Arrangements vorbeugender Sozialpolitik beitragen?

Zentrale Ergebnisse

Mit dem Impulsreferat von Holger Straßheim (Humboldt Universität Berlin) wird die Diskussion zur politikfeldübergreifenden Steuerung fortgesetzt. Straßheim befasst sich in seiner Forschung mit Fragen der Koordination und der Wissensproduktion in Policy-Netzwerken an der Schnittstelle der Felder Energie, Umwelt, Verkehr und Verbraucherschutz. Problemfelder wie die Energiewende oder neue Mobilitätskonzepte betreffen alle vier Politikfelder gleichermaßen und verlangen im Prinzip ein politikfeldübergreifendes Handeln. Mit Hilfe von Netzwerkanalysen kann er aufzeigen, welche Organisationen im Zentrum der Policy-Netzwerke stehen und wichtige Knoten bilden und welche eher in der Peripherie operieren. Eines der Ergebnisse: Rein quantitativ betrachtet sind die Kooperationsplattformen der Bundesministerien (z. B. BMBF Foresight oder

BMAS Experimentierräume) mit am besten vernetzt. Allerdings bleiben die Ministerien diskursiv im eigenen Netzwerk hängen und es gelingt ihnen nicht, oder allenfalls bedingt, Querverbindungen zu anderen Policy-Netzwerken zu etablieren. Dies bedeutet, dass auch die Produktion von Wissen und Expertise für die Ministerialbürokratie meist in engen Akteurskonstellationen stattfindet und tradierte Silostrukturen nicht aufgebrochen, sondern eher verstetigt werden.

Für die bessere Verzahnung von institutionellen Schnittstellen, zum Beispiel von verschiedenen Unterstützungs- und Fördersystemen, werden ganz neue Ansätze benötigt.

Für die Diskussion zur Governance vorbeugender Sozialpolitik kann dies bedeuten, dass für die bessere Verzahnung von institutionellen Schnittstellen, zum Beispiel von verschiedenen Unterstützungs- und Fördersystemen, ganz neue Ansätze benötigt werden. Um die stark sektoralisierte Organisation des Wohlfahrtsstaats aufzubrechen und die „Stärke der schwachen Bindung“ auszunutzen, wären Verzahnungen außerhalb der etablierten Netzwerke und Politikzirkel notwendig. Voraussetzung dafür ist ein umfangreiches Wissensmanagement vonseiten der politischen Akteure, das folgende Fragen zum Ausgangspunkt macht: Wer sind meine Stakeholder? Welche Schnittstellen-Plattformen existieren und wo kann man an diese wie andocken? Mit welchen Anreizstrukturen können Verhaltensänderungen erreicht werden?

„Sozialpolitik und Parteiendifferenz – Steuern Parteien unterschiedlich?“ (Volquart Stoy, AOK Rheinland/Hamburg)

Leitfragen

- Welche Unterschiede existieren zwischen den Ländern in der Angebotssteuerung im Bereich der Kindertagesstätten, Krankenhäuser und stationären Pflegeeinrichtungen?
- Warum gibt es so große Unterschiede in der Steuerung der sozialpolitischen Infrastruktur durch die Länder, obwohl sie alle den gleichen bundesgesetzlichen Auftrag verfolgen?

Zentrale Ergebnisse

Volquart Stoy hat sich in seiner Dissertation „Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat“ mit einem zeitgemäßen Steuerungs-begriff am Beispiel der Sozialpolitik der Bundesländer beschäftigt und seine Überlegungen im Rahmen des Work-

shops vorgestellt. Um den klassisch hierarchischen Steuerungs-begriff mit dem Governancebegriff zusammenzuführen, entwickelt Stoy ein neues Klassifikationssystem für Steuerungsinstrumente, indem er zwischen vier Steuerungsformen unterscheidet: Hierarchie, Markt, Netzwerk und Delegation. Dadurch kann er die Vorgaben der Länder in Bezug auf die Angebotssteuerung der sozialpolitischen Infrastruktur vergleichend analysieren.

Stoys Befund: Die Vielfalt der Steuerung durch die Länder hat in den vergangenen zwei Dekaden insbesondere durch eine Zunahme marktbezogener Steuerung eher zu- als abgenommen. Dieser Steuerungswandel stellt sich jedoch hauptsächlich als Reaktion auf externe Herausforderungen dar und ist weniger als aktive Gestaltung zu verstehen. Parteien wirkten dabei als „Resonanzboden des Zumutbaren“. Sie beeinflussen Ministerialverwaltungen weniger initiativ, sondern durch ihre Vetoposition im Parlament eher indirekt bereits im Entstehungsprozess.

Parteien steuern weniger initiativ, sondern eher als „Resonanzboden des Zumutbaren“. Ministerialverwaltungen als Hauptakteure denken parteipolitische Vetopositionen vorausschauend mit.

„Vorbeugende Sozialpolitik und soziale Rechte – Steuerung des Zugangs zu vorbeugender Sozialpolitik“ (Sonja Blum, FernUniversität Hagen)

Leitfragen

- Wie unterscheidet sich der Zugang zu sozialen Rechten im internationalen Vergleich am Beispiel von Elternzeit und -geld?
- Welche Lerneffekte lassen sich aus dem Wandel sozialer Rechte im Zeitverlauf ziehen?

Zentrale Ergebnisse

Den Ausgangspunkt des Vortrages von Sonja Blum (FernUniversität Hagen) bildet die Frage nach der Konzeptualisierung sozialer Rechte auf Elternzeit und -geld. Blum untersucht dafür die entsprechenden Arrangements in 21 europäischen Staaten und anhand von drei Dimensionen: dem Anspruchsprinzip (worauf basiert der Anspruch?), dem Anspruchskriterium (welche Kriterien und Bedingungen sind mit dem Anspruch verbunden?) sowie dem Leistungsumfang. Auf Basis der ersten beiden Dimensionen stellt Blum eine Typologie vor, die es ermöglicht, soziale Rechte auf Elternzeit und Elterngeld zu



konzeptualisieren, vergleichend zu untersuchen und in vier Idealtypen darzustellen: dem segmentierten und universalen Elternschafts-Modell sowie dem segmentierten und universalen Adult-Worker-Modell. Letzteres bietet am ehesten einen beide Geschlechter einbeziehenden Zugang (siehe Abb.).

In der übergreifenden Diskussion des Workshops rückten insbesondere die Entwicklungen im Zeitverlauf in den Fokus. Blum kann eine Konvergenz in Richtung gendersensiblerer und entgenderter Regelungen identifizieren, wonach Faktoren wie die des Policy-Lernens und des Policy-Transfers oder auch eine allgemeine Wissensveränderung einen homogenisierenden Effekt nach sich ziehen.

Feststellbare Konvergenzen durch Policy-Lernen und Policy-Transfers sowie allgemeine Wissensveränderungen.

Untersuchungen: „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik – Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“ und „Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken“.

Aus Sicht von Jugendlichen entstehen beim Übergang Schule-Beruf Schnittstellen-Probleme, weil institutionelle Zuständigkeiten oftmals unklar sind, sich überlappen oder weil aufgrund von Statuspassagen für bestehende Probleme plötzlich neue Institutionen zuständig sind. Auch Stöbe-Blossey weist auf die Bedeutung von politikfeldübergreifenden Arrangements für eine vorbeugende Sozialpolitik hin. Damit institutionelle Übergänge im Lebensverlauf gut bewältigt werden können, ist eine Vernetzung der Akteure aus unterschiedlichen Politikfeldern – hier aus Bildungs- und Sozialpolitik – und ein Zusammendenken der jeweiligen Rechtskreise unabdingbar. Die Zusammenarbeit wird allerdings durch fehlende wechselseitige Akzeptanz der Institutionen, fehlendes Wissen über Zuständigkeiten auch auf Seiten der institutionellen Akteure und den typischen Problemen der Koordination in einem Mehrebenen-System erschwert (liegt die fachliche Zuständigkeit auf kommunaler, regionaler oder auf Landesebene?).

Wichtig: Akteure, die für die Jugendlichen und die institutionellen Akteure eine Lotsenfunktion übernehmen.

Wichtig sind daher Akteure, die eine Lotsenfunktion (für Jugendliche und für die institutionellen Akteure!) übernehmen können. Im Fall des Übergangs Schule-Beruf spielt in diesem Kontext die Schulsozialarbeit eine bedeutsame Rolle. Frau Stöbe-Blossey zeigt außerdem, dass die Kooperationsbereitschaft zwischen Arbeitsmarktakteuren und Jugendhilfe stark vom Problemdruck und vom politischen Willen abhängt, wie die jüngsten Erfahrungen bei der Integration jugendlicher Geflüchteter in den Arbeitsmarkt deutlich machen.

„Gestaltung institutioneller Übergänge – Das Beispiel Schule, Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung“ (Sybille Stöbe-Blossey, IAQ Universität Duisburg-Essen)

Leitfrage

- Welche Lerneffekte bietet der Übergang Schule-Beruf in Bezug auf den Bedarf an Vernetzung und Kooperation zwischen den Institutionen Schule, Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung?

Zentrale Ergebnisse

Der Impulsvortrag von Sybille Stöbe-Blossey (IAQ, Universität Duisburg-Essen) rückt den Übergang Schule-Ausbildung in den Mittelpunkt, der ein typisches Beispiel für ein neues soziales Risiko darstellt. Mit steigenden Qualifikationsanforderungen wächst für viele junge Menschen das Risiko, dass der Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht gelingt und damit kein Zugang zum System sozialer Sicherung besteht. Stöbe-Blosseys Ausführungen basieren auf den empirischen Ergebnissen zweier

„Arrangements vorbeugender Sozialpolitik. Konzeption und Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik auf Ebene der Bundesländer“ (Wolfgang Schroeder, Tanja Klenk, Alexander Berzel, Maren Stöber; Universität Kassel und Helmut-Schmidt-Universität Hamburg)

Leitfragen

- Welche Steuerungs-Arrangements finden sich auf der Implementationsebene mit Blick auf die Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik der Bundesländer?
- Welche Rolle nehmen Landesregierungen zwischen

Bund und Kommunen ein und wie füllen sie diese im Sinne ihrer Gestaltungsfähigkeit aus?

- Mit welchen Mitteln bringt ein Bundesland, das sich entschlossen hat, vorbeugende Politikprojekte zu realisieren, die Kommunen und andere unabhängige Träger dazu, dies zu unterstützen?

Zentrale Ergebnisse

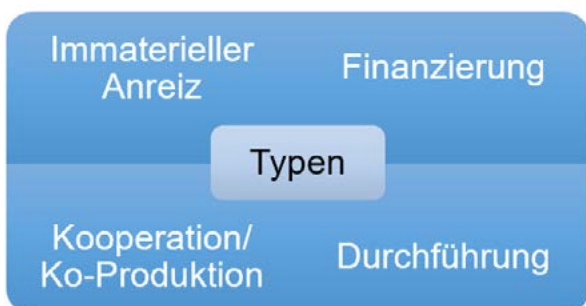
Das Forscher_innenteam befasst sich mit der Rolle der Bundesländer in Arrangements vorbeugender Sozialpolitik. Die Länder haben in den für die vorbeugende Politik relevanten Politikfelder – u.a. Bildung, Jugendhilfe und Familienförderung – große Spielräume und können beispielsweise durch Projekte mit Modellcharakter Innovationslaboratorien schaffen. Im Kontext des Projektes wurden 74 Expert_inneninterviews in den für vorbeugende Sozialpolitik einschlägigen Ministerien (v.a. Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarkressort) in allen Bundesländern durchgeführt. Darüber hinaus wurden die Steuerungsarrangements von 48 politikfeldübergreifenden Projekten eingehend untersucht. Die Analyse zeigt, dass die Landesregierungen ihre Spielräume sehr unterschiedlich nutzen. Die Interventionsarten reichen von bloßer immaterieller Förderung für Vorhaben der vorbeugenden Sozialpolitik (z.B. Labels, Zertifikate), über die finanzielle Förderung bis hin zu Arrangements, bei denen die Landesregierung durch Kooperationen, zum Teil auch durch Ko-Produktion vorbeugende Sozialpolitik inhaltlich mitgestaltet.

Für die Wahl der Implementationsstrategie entscheidend: politischer Wille, Ressourcen und insbesondere die Reife des Politikfelds.

Die Wahl der Implementationsstrategie hängt dabei nicht nur von dem politischen Willen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab. Entscheidend ist zudem insbesondere die Reife des Politikfelds – in welchem Grad gibt es bereits fest

etablierte Akteurskonstellationen und erprobte Institutionen? Wieviel ‚Raum‘ zur Intervention bleibt der Landesregierung? Dies erklärt die deutlich erkennbaren Unterschiede bei den Implementationsstrategien zwischen vorbeugenden Projekten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik mit sehr stabilen und etablierten Akteurskonstellationen (Intervention vornehmlich im Rahmen von Finanzierung) im Vergleich zu den Frühen Hilfen als neuem Interventionsfeld (vornehmlich durch Kooperation und Ko-Produktion).

Insgesamt zeigt der Workshop, dass die Gelingensbedingungen vorbeugender Sozialpolitik auch auf wissenschaftlicher Seite nur durch eine Überwindung des verengten Sichtfeldes – sei es horizontal im Sinne der Integration von Erkenntnissen aus anderen Politikfeldern oder vertikal durch das Zusammendenken mehrerer Ebenen – erreicht werden kann. So wird, um nur ein Ergebnis noch einmal herauszuheben, die Bedeutung des Engagements der Landesregierungen erst dadurch deutlich, dass auf kommunaler Ebene häufig ein Mangel an Top-Down-Engagement konstatiert wird. Eine die Mehrebenen-Konstellation und kooperative Strukturen zwischen diesen Ebenen stärker mitdenkende Projektanlage könnte also ein Lösungsansatz sein.



Impressum

Herausgeber: FGW - Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.), Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080, E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik
 Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied
 Christoph Gille, Wissenschaftlicher Referent

Layout: Olivia Mackowiak, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Juni 2018

ISSN: 2510-4098