

Soziale Arbeit als Koproduktion

Die Intention und Zielsetzung der Programmplattform E & C verweist auf die besondere Notwendigkeit einer Koproduktion in der Sozialen Arbeit, die an die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe besondere Anforderungen stellt: Zum einen die Orientierung auf soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse für die Erlangung von Zukunftskompetenzen für die Zielgruppe der Kinder- und Jugendhilfe und einer grundsätzlichen Ausrichtung auf Modernisierungsgrundsätze öffentlichen Handelns sowie auf die dazu notwendige – aber revisionsbedürftige – Netzwerk- und Programmarbeit im nationalen, lokalen und europäischen Zusammenhang.

1. Einführung und Zuordnung Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C)

Das Partnerprogramm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)¹ ist im Sinne einer ressortübergreifenden Bündelung der Ressourcen und Aktivitäten in jenen Stadtteilen angesiedelt, die im Rahmen des Bund-/ Länderprogramms „Die Soziale Stadt“ - Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ des BMVBW² von den Ländern in Abstimmung mit den Gebietskörperschaften ermittelt wurden. Im Gegensatz und in Abgrenzung zu den städtebaulichen Investitionsprogrammen ist das Programm „E & C“ als nationale Programmplattform kein Förderprogramm im klassischen Sinne, sondern der Versuch, den Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen Bund, Land, Kommunen und Stadtteil die Möglichkeiten eines Erfahrungsaustausches und fachlichen Diskurses anzubieten.

Im Zentrum der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiierten Programmplattform „E & C“ stehen benachteiligte Kinder und Jugendliche in sozialen Brennpunkten und strukturschwachen ländlichen Regionen. E & C fügt deshalb den städtischen Quartieren des Programms „Die Soziale Stadt“ als einen besonderen Programmschwerpunkt „strukturschwache ländliche Gebiete“ hinzu.

Ziel des Programms „E & C“ ist es zum einen, über die im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes geförderte Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe, Ressourcen und Maßnahmen für diese Sozialräume zu mobilisieren, die Arbeit im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in diesen Sozialräumen qualifizieren und weiterentwickeln zu helfen sowie den Blick in der Kinder- und Jugendhilfe stärker als bisher auf die Probleme und Schwierigkeiten junger Menschen in diesen Sozialräumen zu richten. Zum anderen sollen neue Maßnahmen entwickelt und erprobt werden, die zur Förderung der sozialen, beruflichen und gesellschaftlichen Integration junger Menschen aus diesen Sozialräumen beitragen.

Die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung, der Erwerb von Zukunftskompetenzen für Kinder und Jugendliche, die Stärkung von Eigenverantwortung und sozialem Engagement sind, so die Überzeugung des Programms, nicht in den einzelnen Hilfesys-

¹ BMFSFJ „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C), Programmpapiere 1999, 2001, 2002, www.bmfsfj.de, www.eundc.de

² Krautzberger/Richter, Die Soziale Stadt - Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 1/2002



temen allein zu realisieren, sondern nur durch die Mobilisierung von Querschnittskompetenzen der Ämter und Träger wie des demokratischen Gemeinwesens sowie durch die Stärkung der Handlungskompetenzen aller Akteure vor Ort im Stadtteil.

Vor diesem Hintergrund betont das „E & C“-Programm das Prinzip der sozialräumlichen Vernetzung. So strebt die Programmplattform „E & C“ weniger die schlichte Übertragung bewährter Arbeitsformen in soziale Brennpunkte an, sondern zielt auf die Berücksichtigung der sozialräumlichen Rahmenbedingungen der Adressatinnen und Adressaten und ihren Umgang damit, die Einbeziehung und die Kooperation mit den vorhandenen bzw. in der Entwicklung befindlichen Institutionen und Einrichtungen und die Entwicklung eines auf die jeweiligen Probleme und Bedarfslagen bezogenen Unterstützungsangebotes.

Die Sozialraumorientierung wird dabei übersetzt als die Gestaltung von Strukturen und Beziehungen in der Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern, der Aktivierung von materiellen und sozialen Ressourcen, dem Aufbau von Netzwerken, der Quartiersarbeit und der Gemeinwesenarbeit. Daraus resultierende Arbeitsschwerpunkte sind:

- soziale und ethnische Integration;
- öffentlicher Raum und Sicherheit;
- Wohnen und Wohnumfeld;
- soziale Infrastruktur, Schule, Kinder, Jugendliche und Familienförderung;
- Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung;
- besondere soziale Lebenslagen, Gesundheitsförderung;
- neue Steuerungsinstrumente und Ressourceneinsatz.

Die Beteiligung als Teil einer Demokratisierung meint die Gestaltung der materiellen und sozialen Teilhabe der Adressaten/innen durch Teilhabe in der Quartierspolitik, in der Gestaltung sozialer Angebote, in der Umsetzung von individuellen Rechtsansprüchen, Hilfeplanung im weitesten Sinne.

Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die „Dienstleistungsarbeit“ der professionellen Akteure im Feld. Hierzu gehört insbesondere die Realisierung von Bedürfnissen und Bedarfen der Nutzer/innen, d. h. Nachfrageorientierung, Ergebnisüberprüfung, Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer, Koproduktion mit Schule, Sozialamt, Arbeitsamt, Polizei, Stadtplanungsamt, Gesundheitsamt.³

Um in diesem Spannungsfeld handlungsfähig zu bleiben, schlagen beide Programme integrierte Handlungskonzepte im Sinne von lokalen Aktions- und Sozialplänen vor. Sie haben deshalb eine herausgehobene strategische und qualitätssichernde Bedeutung und setzen eine intensive Auseinandersetzung, wie ein abgestimmtes methodisches Vorgehen voraus. Sie verlangen insbesondere

- eine differenzierte Problembeschreibung (Wer hat welche Probleme mit dem Gebiet?);
- die Entwicklung von strategischen Entwicklungszielen (Leitzielen);
- die Umsetzung dieser strategischen Ziele in operative;
- die Ermittlung der betroffenen Ämter/Ressorts;
- die Auflistung der bestehenden Fördermöglichkeiten der Städte und Gemeinden des Landes und des Bundes;

³ „... und raus bist Du?“, Angebot Stiftung SPI, KuQ - Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen in sozialen Brennpunkten, 2002, www.kundq.de



- die Feststellung, wie bestehende Fördermöglichkeiten für die Stadtteilentwicklung neu ausgerichtet werden können;
- die Feststellung von zusätzlichen Bedarfen;
- Welche Akteure stehen für welche Aufgabe zur Verfügung? Wer macht was?

2. Zum Begriff der Koproduktion in der Sozialen Arbeit und der Programmplattform E & C

Die Stiftung SPI hat im Jahre 2000 ihr Angebot⁴ zur Übernahme der Regiestelle der Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) unter die Überschrift „Soziale Arbeit als Koproduktion“ gestellt. Die Kinder- und Jugendhilfe wurde dort als Akteur einer Gemeinschaftsanstrengung sozialer und wirtschaftlicher Infrastrukturpolitik und das zweigliedrige Jugendamt zum Akteur für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse in einem definierten Sozialraum der Gebietskörperschaft gekennzeichnet. Der Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe wurde so beschrieben, dass sie die Bedingungen des Aufwachsens für Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und deren Eltern, ihre Zukunftsperspektiven, Handlungs- und Gestaltungsoptionen im Sinne von Zukunftskompetenzen in diese Bund-Land-Gemeinschaftsinitiative offensiv einbringt, damit sie im sozialen Erneuerungsprozess Berücksichtigung finden.

Dabei sollen keine zusätzlichen neuen Strukturen auf kommunaler Ebene implementiert werden, sondern mit den bestehenden öffentlichen und privaten Trägern sowie den gesellschaftlichen Gruppen zu einer neuen koproduktiven Praxis kommen. Die lokalen Akteure gehen ein Bündnis ein und setzen dieses Bündnis unter gemeinsam entwickelten Leit- bzw. Oberziele ein. Die unterschiedlich materiell-rechtlichen Regelungsinhalte der jeweiligen Leistungsgesetze (SGB III, SGB VIII, BSHG, Schulgesetze), ihre Vorrangigkeits- bzw. Nachrangigkeitsregelungen und die Vielzahl der Leistungsträger komplizieren eine integrierte Entwicklungsstrategie erheblich. Alle Gesetzeswerke haben unterschiedliche Regelungsdichten und Kontrollmechanismen zu ihren Fördermaßnahmen/Angeboten. Zum Teil sind diese Angebote zentral geregelt, detailliert in Maßnahmetypen gegliedert, die nur für bestimmte Zielgruppen durchgeführt werden dürfen und sich nicht immer an dem lokalen Bedarf orientieren.

Diese Vielfalt und unterschiedliche Ausrichtung der Zuständigkeitsbereiche erschwert eine mittel- und langfristige strategische Planung auf kommunaler Ebene und erfordert einen „Paradigmenwechsel“ bei den jeweiligen Ämtern und Institutionen. Auf kommunaler Ebene vereinbaren die politischen Vertreter und die Vertreter der Ämter (Sozialamt, Jugendamt, Stadtplanungsamt, Gesundheitsamt, Arbeitsamt, Schulamt) ein gemeinsames strategisches Vorgehen und die Beteiligung und Bildung eines lokalen Beschäftigungs- und Ausbildungsbündnisses. Zur ämterübergreifenden Zusammenarbeit wird eine kommunale Steuerungsrunde eingesetzt. Auf der lokalen Ebene wird mit den lokalen Akteuren unter Einbeziehung der Ämtervertreter auf Stadtteilebene ein lokales Bündnis initiiert.

Der reklamierte Paradigmenwechsel kann deswegen wie folgt beschrieben werden:

„Da im Dienstleistungsparadigma die Interaktion zwischen Produzent und Konsument im Mittelpunkt steht und folglich die Dienstleistung als ein Koproduktionsprozess zu begreifen ist, in den nicht nur der Klient/Konsument aktiviert werden muss, sondern in gleichem Maße formelle und informelle Netzwerkstrukturen im Wohnumfeld, Stadt-

⁴ Stiftung SPI, Programmplattform E & C, BMFSFJ, Angebot Stiftung SPI „Soziale Arbeit als Koproduktion“, 2000, www.eundc.de



teil oder Quartier ist soziale Arbeit als Dienstleistung keineswegs ausschließlich einzelfallorientiert; die Sozialraumorientierung ist wesentlicher Bestandteil der Dienstleistung. Damit sind im Kern drei Einzelfallorientierung sprengende Zielsetzungen verbunden:

- soziale Hilfen und soziale Dienste müssen noch stärker präventiv und ursachenbezogen sein;
- das Bedürfnisgefüge sozialer Problemlagen hat neben individuellen Aspekten immer auch die spezifischen Lebensbedingungen als Grundlage, die kommunal gesehen als Faktor des sozialen Raums beschrieben werden können und
- soziale Hilfen sind als flexible, möglichst lebensweltnahe Angebote zu organisieren.⁵

2.1 Bedeutung des Sozialraums

Städte und Gemeinden sind Teil der gesellschaftlichen Transformationsprozesse. Der Ökonomisierungsdruck auf staatliches und kommunales Gemeinwohlhandeln hat Auswirkungen auf die soziale Schichtung der Städte, der Stadtteile und der Landkreise.

Der Prozess der räumlichen Segregation versinnbildlicht die gesellschaftlichen Desintegrationsprozesse. Diese sozialen Konflikte einer Gesellschaft, die in erfolgreiche Mitglieder und chancenlose Absteiger differenziert, konzentriert spezifische Benachteiligungslagen, die die Bewohner von Gebieten mit besonderem Erneuerungsbedarf/sozialen Brennpunkten in besonderer Weise treffen und ihre Lebenssituation/Lebenslage, wie ihr Alltagshandeln prägen. Die Probleme erscheinen lokalisiert, ihre Problemlösungen ebenfalls.

Die Fixierung auf das lokale Milieu gibt insbesondere den Kindern und Jugendlichen Orientierung und soziale Identität. Die Segregationsfolgen in der Bevölkerungsschichtung dieser Quartiere verdichten diese Erfahrungen durch die relative Homogenität der versammelten Lebenslagen und der kulturellen Milieus ihrer Bewohner. Negative Integration, die Entwicklung von abweichenden Techniken, die Einbindung in illegale lokale Ökonomien, der Anschluss an Cliques, Banden (die sich Respekt zu verschaffen wissen), die Gewöhnung an Gewalt zur Lösung von Konflikten können unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeitsentwicklung besser der Persönlichkeitsbildung auch als Bildungskatastrophe verstanden werden.

Diese lokalen gebietsspezifischen Benachteiligungs- und soziale Ausgrenzungslagen, wirken sich auf die ökonomischen Strukturen der jeweiligen Gebiete nachhaltig aus. Dies trifft insbesondere den Erwerbsektor. Es erfolgt zusehends eine Verschiebung des Arbeitsplatzangebots zu Gunsten des Dienstleistungssektors und Niedriglohnbereichs und geht zu Lasten des produzierenden und verarbeitenden Gewerbes.

Kinder, Jugendliche und ihre Eltern erleben in diesen Gebieten, dass Misserfolge ihr „Schicksal“ sind. Sie orientieren sich an dem, was im Nahumfeld an sozialen Kontakten zur Verfügung steht. Misserfolg in Bildung und Beruf geht mit der Aufwertung des Nahraums einher, weil der Lebensbezug sich mehr und mehr auf diesen beschränkt. So geraten die Strukturen dieser Nahräume zur symbolischen Ordnung der Welt.

⁵ Holtkamp/Bogumil, Die Bürgerkommune und die Interessenslagen der kommunalen Entscheidungsstruktur, Expertise der Regiestelle E & C, 2001, www.eundc.de



2.2 Den Zukunftsanforderungen gerecht werden

Aus der Zeitdiagnose der sich verändernden Gesellschaft werden Zukunftsanforderungen definiert, die in eine spezifische Form des Kompetenzerwerbs einmünden. So unterscheidet das Bundesjugendkuratorium in seiner Streitschrift in der Zukunftsdiagnose einer zukünftigen Gesellschaft in

- eine Wissensgesellschaft
- eine Risikogesellschaft
- eine Arbeitsgesellschaft
- eine demokratische Gesellschaft
- eine Zivilgesellschaft
- eine Einwanderungsgesellschaft.

Je nach Lebenslage erscheint in einer Zeitdiagnose die zukünftige Gesellschaft als Risiko- oder als Multioptionengesellschaft. Um den Kompetenzanforderungsbegriff (Zukunftskompetenzen) handlungs- und entscheidungsfähig werden zu lassen, wird vorgeschlagen, die Veränderungsprozesse auf fünf Kernbereiche zu verdichten, die den Akteuren zur Orientierung bei der jeweiligen Beurteilung von Lebenslagenpotentialen und – bedarfen dienen können.

- Wissensgesellschaft - Lernfähigkeit
- Risikogesellschaft - Identitätsfähigkeit
- Arbeitsgesellschaft - Produktionsfähigkeit
- Zivilgesellschaft - Beteiligungsfähigkeit
- Einwanderungsgesellschaft – interkulturelle Fähigkeit.

Zur Operationalisierung von Reform- bzw. Veränderungsbedarf⁶ kann so auf drei Ebenen analysiert und untersucht werden, welche Aktionen, Maßnahmen und Projekte etc. den Erwerb dieser fünf Fähigkeiten/Fertigkeiten eher fördern bzw. eher einschränken. Die Akteure erhalten so Hinweise zur Gestaltung von wünschbaren Angeboten auf den Ebenen

- Subjekt - Biographieentwicklung
- professionelles Handeln - neue professionelle Settings
- Institutionen sozialer Arbeit - Veränderung der Institutionen.

Die Programmatik „Soziale Arbeit als Koproduktion“ empfiehlt den beteiligten Akteuren eine sozialräumliche Vernetzung. Sie empfiehlt die Netzwerkarbeit auf zwei Ebenen als:

- strategisches Netzwerk der Ämter
- operatives lokales Netzwerk der lokalen Akteure.

Inhaltliche Hilfen werden mit der Teilhabe/Partizipation der Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe verbunden. Im Mittelpunkt steht die Entwicklung und der Ausbau örtlicher Netzwerke bei gleichzeitiger Herausbildung von demokratischem Engagement, die Verknüpfung von ressortspezifischen Förderprogrammen und die Entwicklung von Gemeinschaftsprojekten.

⁶ Stiftung SPI, Arbeitshilfen für Antragsteller KuQ, 2002, www.kundq.de und: Brocke, Bildung und soziale Ausgrenzung in: Stiftung SPI, Jahresbericht 2001/2002, www.stiftung-spi.de



Die Programmatik der Programmplattform E & C betont das Konzept des sozialen Kapitals, verknüpft lokale Beteiligungsformen mit erfolgreichen Projekten/Aktionen, mit demokratischer Intensität und wirtschaftlichem Wachstum.⁷ Die Verfügbarkeit von sozialem Kapital ermöglicht stärkere Konkurrenzfähigkeit der Gebiete untereinander sowie intensivere soziale Kohäsion. Das Fehlen von sozialem Kapital wird mit mangelndem wirtschaftlichen Erfolg und mit sozialer Ausgrenzung und Armut verbunden. Der von der nationalen Programmplattform E & C eingeleitete Paradigmenwechsel schließt die Berücksichtigung folgender gesellschaftlicher Dimensionen in sein Vorgehen ein:

- die ökonomische Dimension,
- die ökologische Dimension,
- die soziale Dimension,
- die interkulturelle Dimension,
- die gender Dimension,
- die ethische Dimension,
- die räumliche Dimension.

3. Koproduktion setzt auf einen Paradigmenwechsel des „öffentlichen Handelns“ und auf die Teilhabekompetenz von Bürgerinnen und Bürgern, Initiativen und Organisationen.

Anfang der 90er Jahre stand die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente in Kommunen, Ländern und Bund wie Wissenschaft und Praxis im Vordergrund. Die Schlagworte von damals: „Dienstleistungsunternehmen Stadt“, „neue Steuerungsmodelle“ und „New Public Management“. Was heute wie eine Selbstverständlichkeit anmutet, war damals radikal und fremd. Auch heute ist es ein mühevoller und langer Weg von der alten hoheitlichen Bürokratie zum neuen Selbstverständnis als „Dienstleistungsunternehmen“. Die unternehmerisch geprägten Begriffe wie Wirtschaftlichkeit, Auftragserfüllung, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit wurden auf das öffentliche Handeln durch neue Steuerungsmodelle übertragen, das Instrument des interkommunalen Leistungsvergleichs auf freiwilliger Ebene eingeführt. Auf internationaler, insbesondere europäischer Ebene wird diese Strategie der Modernisierung des öffentlichen Handelns als Strategie „Good Governance“ bezeichnet. Diese Modernisierung des öffentlichen Handelns beruht auf 5 Grundsätzen:⁸

- Offenheit

Den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber ist eine aktive Informations- und Kommunikationsstrategie zu verfolgen, die deren Sprache verwendet, um ihnen verständlich zu machen wie die politischen Entscheidungen in ihrem Gemeinwesen getroffen werden, die sie betreffen.

- Partizipation

Es ist dafür zu sorgen, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger konsultiert und verstärkt in die sie betreffenden Entscheidungen sowie ganz allgemein in das Leben ihrer Gemeinschaft einbezogen werden.

⁷ Brocke, „Soziale Arbeit als Koproduktion“, 10 Empfehlungen zur Nachhaltigkeit kommunaler Strategien sozial(räumlicher) Integration, E & C-Journal Nr. 7, 2002, www.eundc.de

⁸ Europäische Kommission, Europäisches Regieren, Ein Weisbuch, KOM 2001



- *Verantwortlichkeit*

Es muss eine neue strukturierte Form der Zusammenarbeit zwischen den gesetzlich zuständigen Ämtern, Institutionen entwickelt werden, um auf den entsprechenden Entscheidungsebenen konkrete Lösungen zu finden, die den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen.

- *Effektivität*

Die Ressource, die die Gemeinde an den Bürgerinnen und Bürgern hat, ist besser zur Geltung zu bringen, damit diese zur Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderung zum Erfolg der verschiedenen sie betreffenden Maßnahmen und zum Funktionieren des Gemeinwesens von morgen beitragen können.

- *Kohärenz*

Es ist eine umfassende Strategie zu entwickeln, in der die verschiedenen Politiken und die jeweiligen Entscheidungsebenen entsprechend koordiniert sind.

Das Wesen dieses Paradigmenwechsels liegt in seiner grundlegenden Neuakzentuierung im Verhältnis von Staat (Bund, Land, Kommunen), Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Dabei geht es nicht darum, Verantwortung von einem auf den nächsten Akteur zu verschieben. Eine veränderte Aufgabenteilung ist nur der erste Schritt zur Lösung. Wichtiger ist eine neue Form der gezielten und produktiven Zusammenarbeit dieser drei gesellschaftlichen Sektoren.

Für dieses angestrebte zusätzliche Steuerungsinstrument, die sektorenübergreifende Kooperation, muss die Politik und die Verwaltung ihre Rolle neu definieren. Sie muss sich darauf konzentrieren, Beteiligung und Selbstverantwortung zu stärken, aber nicht mehr alles selbst initiieren und umsetzen wollen. Damit ändert sich auch der traditionelle Aufgabenkatalog der Verwaltung. Die neuen Gestaltungsfreiräume müssen durch hinzutretende Akteure gefüllt werden, die damit mehr gesellschaftliche Verantwortung übernehmen.

Zentrale Voraussetzung für die Übernahme von Verantwortung und Mitgestaltung sind transparente Strukturen unter den Gesichtspunkten von Kommunikation, Partizipation und Legitimation. Die Strategien von „Good Governance“ setzen auf:

- die Gewinnung tatkräftiger Kooperationspartner durch Klarheit der Ziele
- den Respekt und das wechselseitige Vertrauen der Partner
- die Enttabuisierung wichtiger Themen durch Öffentlichkeitsarbeit
- die Offenheit der weiteren Teilnehmer
- die externe Kontrolle durch Offenlegung zentraler Informationen
- die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Kooperationen durch Legitimität
- die Veränderung im jeweiligen Rollenverständnis als Teil der Gesamtgesellschaft.⁹

Die „Good Governance“-Strategien erweisen sich neben dem Politikwechsel einer Kultur des „hoheitlichen“ zu einer Kultur der Beteiligung und Selbstverantwortung in der (Er-)Findung von neuen Steuerungsinstrumenten. Der Kulturwechsel verlangt ein gesellschaftspolitisches Leitbild und seine Umsetzung in ein neues methodisches Repertoire.

Die politische Vision von Leitzielen bedarf der Weiterentwicklung und das heißt vor allem der Übersetzung in strategische Ziele, die nicht von der Politik oder Verwaltung

⁹ Pröhl, Good Governance für Lebensqualität vor Ort, Bertelsmann Stiftung 2002



allein, sondern als Gemeinschaftsaufgabe auf alle Koproduktionsebenen zu formulieren, abzustimmen und festzulegen sind. Die Verwaltung bündelt durchaus im Sinne von Vorleistung auf der administrativen Ebene die einzelnen Fachkompetenzen der Ämter, um Querschnittskompetenz zu entwickeln und Transparenz und Bürgernähe bezogen auf die Integrationshilfen und die Sozialraumorientierung zu schaffen. Die Verwaltung entwickelt Methoden der Kooperation, um Leitlinien, operative Ziele und Zeitpläne für deren Verwirklichung festzulegen. Sie entwickelt quantitative und qualitative Indikatoren zur Auswahl und zum Vergleich lokaler Angebote als Instrument der Evaluierung, Bewertung und Prüfung. Auf der sozialräumlichen Ebene können soziale Hilfen, Maßnahmen, Projekte als flexible und lebensweltnahe Angebote organisiert werden. Es müssen neue Akteure und Initiativen zur Beteiligung gewonnen werden, die sonst nicht erreicht wurden bzw. die sich in der Vergangenheit nicht als Akteur zur Verbesserung der sozialen Situation verstanden haben.

Eine derart gestaltete Politikstrategie zur Zusammenarbeit bietet Vorteile für alle Beteiligten. Dies zum Beispiel durch

- die Erweiterung der Perspektive für Alternativlösungen,
- die Möglichkeit zu kostengünstigeren und bedürfnisgerechteren Problemlösungen durch die direkt Betroffenen,
- die Unterstützung für die eigenverantwortliche Lebensweise und die individuelle Entfaltung im Sinne des Gemeinwohls,
- die Erweiterung der Mitgestaltungsmöglichkeiten für betroffene Gruppen, die bislang ihre Erfahrungen im Entscheidungsprozess nicht einbringen konnten,
- die Förderung eines Konfliktlösungsmanagements durch die Kommunikationsfähigkeit der Beteiligten in ihrer Region,
- die Förderung der sozialen Kompetenz der Beteiligten,
- die Bewältigung von Problemen, die ansonsten wirtschaftliche Aktivitäten beeinträchtigen würden,
- die Ermöglichung von Wissenstransfer zum gegenseitigen Vorteil.

Koproduktionsprozesse sind deswegen keine Prozesse, bei denen die Unterschiede zwischen den Akteuren (öffentlichen, freien und privaten) nivelliert/aufgehoben werden. Die Begrifflichkeit sozialer Arbeit als Koproduktion meint einen Lern- und Entscheidungsprozess, bei dem unterschiedliche Akteure gemeinsam an der Lösung eines Ziels arbeiten. Dies setzt allerdings nicht nur auf der inhaltlichen, sondern auch auf der organisatorisch-strukturellen Ebene eine spezifische Art der Kooperation voraus: Netzwerkarbeit.

4. Netzwerkarbeit als Methode sozialer Arbeit

Die „Großzügigkeit“, mit der der Begriff des „Netzwerks“ oder der „Netzwerkarbeit“ im öffentlichen Diskurs zur „Sozialen Stadt“ und „E & C“ verwandt wird, hat zu einer Unschärfe oder vielleicht sogar Beliebigkeit dieses Begriffes geführt. Nicht jede Form der Zusammenarbeit, nicht jede Form der Beteiligung im Sinne von formalisierten Entscheidungsabläufen ist schon dadurch Netzwerkarbeit, weil die Akteure dies für sich reklamieren.

Netzwerkarbeit unterscheidet sich von der bundesrepublikanischen Tradition des Korporatismus, der durch seine festen institutionellen Arrangements der Kooptationen der verschiedenen Interessen und der Herausbildung einer formalisierten und reglementiert wirkenden Bürokratie gekennzeichnet ist. Netzwerke sollen hier so verstanden werden, dass sie zeitlich befristet, wenig formalisierte Strukturen aufweisen und in



denen eine Vielzahl von Akteuren in flexibler, dynamischer Art und Weise kooperieren. Allerdings durchaus in klaren, gemeinsam verbindlichen und abgestimmten Formen.¹⁰

Netzwerke bringen Akteure aus dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zu einem bestimmten Problemfeld zusammen. Netzwerke bestehen aus Gruppen, die bislang häufig gegeneinander und aneinander vorbeigearbeitet haben. Netzwerkarbeit als Methode hat die Aufgabe, Wissen und andere Ressourcen der verschiedenen Akteure zusammenzutragen, in einen neuen übergreifenden Kontext unterschiedlicher Problemwahrnehmungen und Interessen einzubringen, ggf. zu überbrücken und über Sektorengrenzen hinweg neue Lösungsansätze zu entwickeln. Nur wenn alle Beteiligten an einem solchen Netzwerk dieser Rolle antizipiert und zugestimmt haben, kann überhaupt von „Netzwerkarbeit“ gesprochen werden.

Eine so definierte Netzwerkarbeit lässt sich mit vier Eigenschaften beschreiben:

- *Interdependenz*

Die Zusammenarbeit im Netzwerk beruht auf der Prämisse, dass aufgrund wechselseitiger Abhängigkeit keiner der beteiligten Akteure allein in der Lage ist, tragfähige und nachhaltige Lösungen zu entwickeln.

- *Interaktion*

Kennzeichnend für die Beziehungen in einem Netzwerk ist die grundlegende Norm, dass sozialer Austausch zu einem sofortigen oder späteren Gegen Austausch führt. Dies bedingt ein hohes Maß an Vertrauen in das Netzwerk und in seine Akteure.

- *Flexibilität und Ergebnisoffenheit*

Netzwerke umfassen ein weites Spektrum organisatorischer Formen und Strukturen, die sich im Verlauf des Kooperationsprozesses anpassen. Sie funktionieren im Rahmen eines integrierten Lern- und Adaptionsmechanismus.

- *Komplementarität statt Kooptation*

Netzwerke bewahren und leben von der Unterschiedlichkeit der Teilnehmer und den daraus resultierenden produktiven Spannungen.

Netzwerke können damit neue politische Beteiligungsmöglichkeiten an Politikprozessen schaffen und angesichts des Fehlens direkter demokratischer Strukturen Partizipation und Transparenz verbessern. Netzwerke können aber nur so transparent und verantwortlich sein, wie es die Beteiligten selbst sind. Die Bemühungen um Transparenz und Legitimität müssen daher durchaus im Sinne einer Zukunftsinvestition von den jeweiligen Akteuren betrieben und praktiziert werden. Die Vereinbarung eines verbindlichen Verhaltenskodexes kann hier eine hilfreiche Rolle spielen.

Netzwerke zeichnen sich notwendigerweise durch Machtasymmetrien aus, das heißt, sie spiegeln die bestehenden Unterschiede der Akteure und ihre unterschiedliche Ressourcenausstattung wider. So kann es sein, dass einzelne Akteure aufgrund fehlender Ressourcen erst gar nicht in die Lage kommen, ihre Stimme in den Netzwerken geltend zu machen. Netzwerkarbeit ist kein „Konsensbetrieb“ – allerdings auf einer Lösung der gemeinsamen Basis ausgerichtet - und kann aufgrund ihrer wenig formellen und horizontalen Struktur Frustrationen bei den Akteuren durch Entscheidungsblockaden herbeizuführen, zumal die Netzwerkarbeit nicht die traditionellen parlamentarischen Legitimationsketten von politischer Verantwortung ersetzt. Dennoch sind Kon-

¹⁰ Bertelsmann Stiftung, Transparenz-Grundlage für Verantwortung und Mitwirkung, Bertelsmann Stiftung 2002



flikte über Macht, Verteilung von Ressourcen, Zugang zu „starken“ Partnern u. ä. durchaus normale Prozesse. Im Netzwerk erscheint es wichtig, Konflikte durch gemeinsame Kommunikation und Reflexion zu thematisieren und aktives Konfliktmanagement zu betreiben.

Netzwerkarbeit funktioniert nicht ohne den Kulturwechsel zu „Good Governance“ und bedarf der Ausstattung mit Ressourcen. Sie bedürfen angemessener Investitionen in die Prozessstandards. Bis hier gibt es allerdings wenig allgemein verbindliche Normen, die Netzwerkprozesse im Allgemeinen auszeichnen. Die Rolle von Quartiersmanagement oder Jugendhilfemanagement gibt in diesem Zusammenhang erste Hinweise auf Mindeststandards, die als Entscheidungshilfen für eine Beteiligung an Netzwerken dienen könnten. Die Erfahrungen aus „E & C“ und „Soziale Stadt“ zeigen, dass Evaluierung und Rückbindung der Ergebnisse zentral für die Qualität der Arbeitsergebnisse von Netzwerken sind. Zur politischen Legitimation spielt dabei die „Expostlegitimierung“ von Netzwerken eine entscheidende Rolle. Diese Expostlegitimierung kann zum einen durch eine unabhängige Evaluation und einer breiten öffentlichen Debatte der Ergebnisse oder die Diskussion der Ergebnisse in den parlamentarischen Gremien erfolgen.

4.1 Netzwerkarbeit als Lernprozess

Netzwerkarbeit steht unter der Spannung, dass alle Beteiligten ihre Interessen und Erkenntnisse in diesen Prozess einbringen und gleichzeitig in überschaubarer Zeit greifbare Ergebnisse erzielen. Um Netzwerke in Zukunft als Methode besser nutzen und ihr Potential auch ausschöpfen zu können, sollten öffentliche und private Institutionen ihren Beitrag zur Netzwerkarbeit als einen eigenen Lernprozess begreifen, organisieren und einbringen. Dieser Wandel der Organisationskultur ist zentrales Element von Netzwerkarbeit. Es sind Schnittstellenkompetenzen gefragt. Akteure in Netzwerken müssen zwischen verschiedenen Sektoren und Akteursgruppen auf verschiedenen Ebenen vermitteln und Koalitionen bilden, ferner Fähigkeiten besitzen, eigene Kompetenzen und Ressourcen realistisch einschätzen und kontinuierliche „Netzwerkpflege“ betreiben können. Netzwerkarbeit als kooperatives Lernmodell verlangt deswegen die Begleitung gezielter Kennenlern-, Fortbildungs- und Qualifizierungsprozesse, z. B. durch

- Hospitationen zwischen verschiedenen Organisationen und den Handlungs- und Politikfeldern der jeweiligen Akteure
- Aus- und Weiterbildungsprogramme
- flachere Hierarchien
- größere Transparenz
- ressortübergreifende Strategien der Programmplanung und Budgetierung verbunden mit einer besseren Koordination zwischen den einzelnen Organisationen, um unnötige Duplizierung von Aufgaben zu vermeiden.

Netzwerkarbeit hat so das Potential für eine verbesserte Politikgestaltung. Sie kann neue Sichtweisen von Problemen auf die Agenda setzen, sie bietet die Chance ein neues Bewusstsein für komplexe Zusammenhänge zu entwickeln und politisches Kapital zu mobilisieren.



4.2 Unterschiedliche Aufgaben und Funktionen von Netzwerkarbeit

Netzwerke haben je nach Phase oder Aufgabenstellung eine unterschiedliche Charakteristik und einen dementsprechenden „Reifegrad“. Sie erfüllen, entweder in spezifischen Netzwerkaufträgen voneinander unterschiedlich oder mit einer zeitlichen Aufgabenstellung ausgestattet, folgende Funktionen:

- *Verhandlungsfunktion*

Hier lautet die Aufgabe/Auftrag, in systematischer Weise alle relevanten Akteure in die Politikprozesse einzubinden, um neue Standards und Normen (Leitziele) zu formulieren, um einen unbefriedigenden Status Quo zu überwinden. Sie dienen der Auflösung gegenseitiger Blockaden durch Einbeziehung (nicht nur repräsentative Besetzung) der relevanten Akteure. Diese Funktion eines Verhandlungsnetzwerkes ist zu meist zu Beginn eines neuen Politikansatzes vorherrschend. Darin liegt aber auch der begrenzte Nutzen der Ergebnisse solcher Verhandlungsnetzwerke.

- *Koordinationsfunktion*

Die Aufgabe/Auftrag zur Koordination setzt das Sammeln und Verbreiten von Wissen, die Identifizierung gemeinsamer Handlungspotentiale sowie die bessere Koordination und Abstimmung von Verhandlungsstrategien in den Mittelpunkt dieser Netzwerkarbeit. Ihr Auftrag liegt in der Ressourcenbündelung und in der Schaffung von Synergien zwischen den beteiligten Sektoren. Die Koordinationsleistung ist das Ergebnis eines vorher stattgefundenen Lernprozesses. Diese Netze können dazu beitragen, Strukturen und Angebote zu überprüfen, die Fehlleitung von Ressourcen zu erkennen und eine bedarfsgerechtere Angebotsstruktur herbeizuführen.

- *Implementierungsfunktion*

Hier hat die Netzwerkarbeit die Funktion, innovative Mechanismen zur Umsetzung bereits entwickelter Politikstrategien voranzutreiben bzw. formulierten Politikzielen eine handlungspraktische Umsetzung durch Projektimplementierung zu bieten. Den zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt hierbei auf der lokalen Ebene eine zentrale Rolle zu. Sie helfen, Projekte an die örtlichen Bedürfnisse anzupassen und übernehmen damit eine wichtige Brückenfunktion.

4.3 Methodische Defizite, ungeklärte Standards

Der Versuch der Begriffsbestimmung einer neuen „Politikmethode – Netzwerkarbeit“ steht unter der Schwierigkeit, dass Netzwerkarbeit sich in ihrem Kern der Standardisierung als technokratisches Steuerungsinstrument zu entziehen scheint und überdies die Frage nach der Legitimität von Netzwerken von der Bedeutung und Wirkung her zentral, aber in der Praxis nicht immer eine entsprechende Beachtung findet. Gesichert scheint, dass die Voraussetzungen von Netzwerkarbeit als neue Methode einer zivilgesellschaftlichen Politikstrategie von Seiten der „öffentlichen Hände“, Politik und Verwaltung, geschaffen werden müssen. Diese Voraussetzungen haben den Charakter einer „Investition“ in neue Formen von Bürgergesellschaft, Eigenverantwortung, Selbsthilfe und sozialem Engagement. Ihre zentrale Aufgabe/Funktion ist die Herstellung von Offenheit und Transparenz und die Bereitschaft, Entscheidungsfindung und den Einsatz von öffentlichen Ressourcen in solche Netzwerke zumindest zeitweise zu delegieren. Netzwerke haben dann Aussicht auf Erfolg, wenn wichtige Managementfunktionen (Vertrauen schaffen, Verantwortung übernehmen, Führung leisten, Schnittstellen bilden, Koordination ermöglichen, Akteure einbinden, Prozess- und Kundenorientierung vorantreiben, Erhöhung der Innovations- und Lernfähigkeit der Akteure ermöglichen, hohe und rasche Anpassungsfähigkeit an veränderte Umfeldanforderun-



gen, Kooperationen wagen, Legitimität sichern, Evaluierung der Ergebnisse sichern) aktiv wahrgenommen werden.

5. Anregungen zur Fortführung der politischen Debatte zur Bürger-/Zivilgesellschaft und des fachlichen Diskurses zur Sozialräumlichkeit

5.1 Stärkung der Zivilgesellschaft; die europäische Dimension der nationalen Debatte

Die politische Debatte zur Stärkung der Bürger bzw. Zivilgesellschaft wird auf nationaler, aber zunehmend auch auf europäischer, transnationaler Ebene geführt. Die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“¹¹ hat im Juni 2002 ihre Arbeit abgeschlossen und den Bericht an den Bundestagspräsidenten übergeben. Der Bericht setzt sich mit dem Leitbild einer Bürgergesellschaft auseinander, die geprägt ist durch Selbstorganisation, Mitgestaltungsmöglichkeiten und Gemeinwohlverantwortung.

In den Bereichen Sport, Kultur, Soziales, Gesundheit, Schule, Vereine, Unternehmen, Gewerkschaften bietet der Bericht der Enquete-Kommission eine Art Bestandsaufnahme/Situationsbeschreibung, gibt Handlungsempfehlungen und macht Vorschläge zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts über die Verbesserung des Versicherungsschutzes bis zu einer allgemeinen steuerfreien Aufwandspauschale.

Durch den demografischen Wandel wird der Bevölkerungsaufbau so grundlegend verändert, dass neben den quantitativen Veränderungen eine Reihe qualitativer Umstrukturierungen des gesellschaftlichen Gefüges erforderlich sein werden. Die Arbeitsstrukturen werden sich ändern, ebenso die Familienstrukturen. Der demografische Wandel wird in viele Bereiche des menschlichen Lebens ausstrahlen, wobei die Konsequenzen noch nicht im Einzelnen absehbar sind, denn dieser demografische Wandel vollzieht sich in einer Zeit des wirtschaftlichen Wandels. In Verbindung mit dem rapiden technologischen Veränderungen führt dies zu grundlegenden sozialen Veränderungen für die Familie, für die Gesellschaft, für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, für die sozialen Sicherungssysteme wie für die Politik insgesamt.¹² Sie verweist uns insbesondere auch auf die europäische Dimension.

Der Sachverhalt einer zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit in der Sozial- und Beschäftigungspolitik spiegelt sich im Vertrag von Amsterdam (1997) durch die Eingliederung des Sozialprotokolls (Artikel 136-145) und dem Titel zur Beschäftigung (Artikel 125-130), gemäß dem die Mitgliedstaaten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse betrachten, wider.

Der Europäische Rat von Lissabon hat im März 2000 der Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Union eine gleichrangige Bedeutung neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zugemessen. In den Schlussfolgerungen von Lissabon heißt es: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so dass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“

¹¹ Deutscher Bundestag, Schlussbericht Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, Drucksache 14/8900, 2002

¹² Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drucksache 14/8800, 2002



Die neue „offene Methode der Koordinierung“, die bereits im Bereich der Beschäftigung verbindlich eingeführt wurde, soll so der Kommission und den Mitgliedstaaten helfen, auch ihre Sozialpolitik auf der Basis des Austauschs bewährter Praktiken zu verbessern. Rat und Kommission vereinbarten gemeinsame Leitlinien und Ziele sowie Zeitpläne zur Erreichung der Ziele. Ausgehend von diesen Zielen erarbeitet jeder Mitgliedstaat einen nationalen Aktionsplan. Die Beobachtung der Fortschritte anhand von gemeinsamen Indikatoren erlaubt einen Vergleich der nationalen Strategien.¹³ Das Weisbuch der Europäischen Kommission zum Thema „Good Governance“ der EU liefert folgende Beschreibung: Die „Methode der offenen Koordinierung“ wird fallweise angewandt. Sie fördert die Zusammenarbeit, den Austausch, bewährte Verfahren sowie Vereinbarungen gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten, die manchmal wie im Falle der Beschäftigung und der sozialen Ausgrenzung solcher Aktionspläne von Mitgliedstaaten unterstützt werden. Diese Methode beruht auf einer regelmäßigen Überwachung der bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte und bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen.

Die „offene Methode der Koordinierung“ setzt auf die freiwillige Kooperation der EU-Mitgliedstaaten. Sie ist rechtlich unverbindlich, aber öffentlichkeitswirksam, da der Grad der Zielerreichung durch den Vergleich sichtbar und damit begründungspflichtig wird. Entsprechend sensibel hat der Deutsche Bundesrat im Jahr 2001¹⁴ gegen die Ausdehnung der „Methode der offenen Koordinierung“ auf EU-Ebene seine Bedenken formuliert. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat im Juni 2002 in seiner Schrift „Anforderungen des Deutschen Vereins an die künftige Durchführung der offenen Methode der Koordinierung“¹⁵ diese Bedenken aufgenommen und Forderungen an die Bundesregierung für die Durchführung künftiger Verfahren erhoben.

Sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene scheint es dennoch einen breiten Konsens zu geben, dass die Vision von einer zukünftigen Bürgergesellschaft oder europäischen Zivilgesellschaft keineswegs die Privatisierung aller Lebensrisiken bedeutet. Auf europäischer Ebene wird das Prinzip der Subsidiarität, der nationalen Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bestätigt und auf nationaler Ebene wird die Verantwortung staatlicher Institutionen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sich nicht aus ihrer öffentlichen Verantwortung für einen Kernbereich gleicher Qualitätsstandards und einer möglichst breiten Zugänglichkeit für die Mitglieder der Gesellschaft betont.

Das Interesse der Kommission um eine Bürgergesellschaft bezieht sich insbesondere darauf, das Dreieck zwischen staatlichen Institutionen, den Adressatinnen und Adressaten/Nutzerinnen und Nutzern/Bürgerinnen und Bürgern und den Anbietern/Trägern sozialverantworteter Dienstleistung neu zu bestimmen, Mitantwortung von Adressatinnen und Adressaten/Nutzerinnen und Nutzern/Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen der Bürgergesellschaft in öffentliches und privates Handeln einzuplanen und zu stärken (Mobilisierung und Pflege des sozialen Kapitals). Zivilgesellschaft zeichnet sich durch Teilhabe und Partizipation aus, d. h. sie verlangt die Beteiligung an Entscheidungsprozessen mit ausgewiesener Entscheidungskompetenz, Dezentrali-

¹³ Diamantopoulou, Europäisches Sozialmodell: Vorteil für alle, in: Das Parlament, Nr. 8, 2002

¹⁴ Bundesrat, Bundesrat gegen Ausdehnung der Methode der „offenen Koordinierung“ auf EU-Ebene, Pressemitteilung 43/2001

¹⁵ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Anforderungen des Deutschen Vereins an die künftige Durchführung der offenen Methode der Koordinierung, Stellungnahme Juni 2002/1



sierung und lokal angepassten Entwicklungen.¹⁶ Sie zielt auf die Durchsetzung allgemein verbindlicher Standards, die Entwicklung von Vertrauensbeziehungen und die Berücksichtigung von Gemeinschaftsbindungen, die Akzeptanz und Nähe zu spezifischen Teilkulturen und Communities und eine Entscheidung nach Abstimmung mit dem lokalen Umfeld.

Das Ziel der Solidarität und eine Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn Politik, Institutionen, Organisationen und Netze sie unterstützt und fördert. Solche Netze sind vor allem Vereine, soziale Initiativen, Projekte und Stiftungen. Die Wertschöpfung des Engagements kommt durch den Dialog, Kommunikation und soziales Verhalten zustande. Sozialkapital wird zwischen Personen lokalisiert, nicht an ihnen. Es kommt sozialräumlich vor und kann lokal gemessen werden. Erwerbsarbeit, Eigenarbeit und Bürgerarbeit müssen durchlässiger werden. Der Wechsel zwischen den Tätigkeitsfeldern soll durch die Flexibilisierung des Zeitansatzes und einer Aufwertung der Tätigkeit außerhalb der Erwerbsarbeit erreicht werden.

Die zivilgesellschaftliche Debatte geht von der Prämisse aus, dass die ökonomische Leistung jedes Einzelnen andere Leistungen voraussetzt (Bildung, soziale Leistung, neben- und nachberufliche Leistungen). Auch für Zuwanderer und Ausländer bietet die Form der sozialen Bürgerschaft bessere Möglichkeiten der Integration an, weil sie die Teilnahme an öffentlichen Aufgaben mit sich bringt. Die Intention sozialer Politik lautet: Ergebnisorientierung. Diese Ergebnisorientierung setzt darauf, die Probleme zu lösen und nicht zu institutionalisieren; d. h. Städte und Systeme zu zivilgesellschaftlich zu stärken und nicht zu subventionieren. Hier ist auch die Verbindung zu E & C zu finden.

5.2 Übersetzung der Politikziele in politikgesteuertes Verwaltungshandeln, Förderprogramme und Finanzierungsrichtlinien

Die allgemeinen Politikziele wie Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung, Erwerb von Zukunftskompetenzen, Stärkung von Eigenverantwortung und sozialem Engagement bedürfen der Übersetzung auf die kommunale, lokale Ebene. Deren neue Politikziele lauten:

- höhere Bürgerzufriedenheit mit lokalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
- Stärkung der Hilfsbereitschaft der Bürger untereinander (Solidarität)
- Entlastung der kommunalen Haushalte durch Bürgerbeteiligung (Effizienz)
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Ergebnis- und Lösungsorientierung)
- Vernetzungs- und Planungskompetenz (Teamorientierung, Gemeinsinn).

Politik und Verwaltung haben diese Politikziele als neue Leitbilder vorzugeben, Initiative zu ergreifen, die zu einer Neufestlegung eines abgestimmten kooperativen Mixes von Verantwortlichkeiten zwischen den Beteiligten führen. Politik und Verwaltung haben einen Kernbereich von Standards und Qualitätsmerkmalen festzulegen, die bei öffentlicher Förderung unverzichtbar sind. Die neuen Handlungsstrategien versuchen einen Wechsel von der bisherigen Inputsteuerung (über sog. Haushaltsansätze) zu

¹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weisbuch der Europäischen Kommission „Neuer Schwung für die Jugend Europas, KOM 2001



einer Outputsteuerung, d. h. es kommt zunächst auf die richtige Reihenfolge der zu bearbeitenden Fragestellungen an.

- Was wollen wir erreichen? (Ergebnisse und Wirkungen)
- Was müssen wir tun? (Programme und Produkte)
- Wie müssen wir es tun? (Prozesse und Strukturen)
- Was müssen wir einsetzen? (Ressourcen)

Diese outputgesteuerte Reihenfolge der zu bearbeitenden Fragen beziehen die aus den „Good Governance“-Strategien zentralen Dynamisierungselemente mit ein, nämlich Wettbewerb, Kooperation, Bürgerbeteiligung, Evaluation.

Der Formulierung von Schlüsselindikatoren zur Kontrolle und Überprüfung der erzielten Ergebnisse und Wirkungen kommt dabei eine Hauptrolle zu. Wie kommt man zu Indikatoren? Indikatoren sind Hinweise, Erscheinungsformen, die beobachtet bzw. gemessen werden können. Die ausgewählten Indikatoren müssen die Qualität aufweisen, die Erreichung der formulierten Ziele zu dokumentieren, zu beschreiben und abzugrenzen, so dass sie in anderen Handlungsfeldern, anderen Regionen, anderen sozialen Brennpunkten ebenfalls beobachtet, beschrieben und gemessen werden können.

Politik und Verwaltung kommt deswegen die wichtige Aufgabe zu, Förderprogramme und Finanzierungsrichtlinien zu entwickeln, die dort wo eines der konstituierenden Elemente (Erfolgskontrolle durch Vergleich/unternehmerische Orientierung, sozialstaatliche Zielsetzung sowie bürgerschaftliche Beteiligung) als unterentwickelt gelten kann, Anreize zu deren Stärkung bieten.

Förderprogramme und Finanzierungsrichtlinien sollten weiter die Kraft zur Innovation stärken, indem sie es z. B. durch Fonds ermöglichen, mit neuen experimentellen Praktiken Erfahrungen zu sammeln.

Dabei sollten die „neuen Steuerungsmodelle“ aus den letzten Jahren so weiterentwickelt werden, dass sie nicht länger als zur Bürgerbeteiligung konkurrierende, sondern vielmehr als dazu komplementäre Elemente fungieren können. So kann die Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten, der Nutzerinnen und Nutzer, der Bürgerinnen und Bürger nicht nur als Recht, sondern als Verpflichtung der sozialen Angebote formuliert werden.¹⁷

5.3 Den Reform-/Modernisierungsprozess durch „Win-Win-Lösungen“ sichern.

Der 11. Kinder- und Jugendbericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland hat in beeindruckender Weise die Bedingungen des Aufwachsens in dieser Gesellschaft beschrieben und verlangt ein verändertes Ineinandergreifen von privater und öffentlicher Verantwortung. Er begründet seine Forderung nach einem neuen Verständnis von öffentlicher Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen wie folgt:

„Staat und Gesellschaft müssen Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen so gestalten, dass die Eltern und die jungen Menschen für sich selbst und füreinander Verantwortung tragen können. Im Hinblick auf die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen verlangt die Modernisierung des Sozialstaats einen Perspektiven-

¹⁷ Evers/Rauch/Stitz (Herausgeber), Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen, Böckler Stiftung, edition Sigma 2002



wechsel von den Bemühungen um die Reform der Sozialversicherungssysteme hin zu einer politischen Gestaltung und Sicherung der sozialen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche, ohne die Aufgabe der direkten Personen und einzelfallbezogenen Arbeit zu vernachlässigen.“

Der Bericht endet mit den Empfehlungen, die für den hier dargelegten Zusammenhang von besonderer fachlicher Bedeutung ist.

Unter den Überschriften: „Teilhabe und Zugang“, „Anerkennung des Anderen“, „Neuer Generationenvertrag“, „Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantie“, „Ganztagsangebote der Bildung und Betreuung für alle Kinder“, „Die Ausgaben folgen den Aufgaben“, „KJHG: Umsetzungsdefizite abbauen und Weiterentwicklung vorantreiben“, „Fachlich regulierter Wettbewerb“, „Leistungen bürgerfreundlich gestalten“, „Fachlichkeit und Fachkräfteangebot“ stellt die Kommission ihre Empfehlungen in den Zusammenhang einer Jugendpolitik, die sich als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche versteht. Sie leitet aus den Ergebnissen, insbesondere aber auch aus den Empfehlungen einen Reform- und Modernisierungsanspruch ab, der auf die Traditionen und die Stellung der frei-gemeinnützigen Träger, die Stellung des kommunalen Jugendamtes und der Jugendhilfeausschüsse Bezug nimmt.

Die 8. Empfehlung „Fachlich regulierter Wettbewerb“ trifft ein Kernproblem: „Die Aufgaben des Jugendamtes sollten auf Planung, Entscheidung, Evaluation und Controlling konzentriert werden. Das Jugendamt hat im Kontext seiner Gesamtverantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe die Rahmenbedingungen für den „fachlich regulierten Qualitätswettbewerb“ der freien Träger zu gewährleisten und durch geeignete Steuerungsinstrumente sowie subsidiär durch eigene Leistungen die Standards der Leistungserbringung zu sichern.“

Die frei-gemeinnützigen Träger sind soziale Träger von öffentlich verantworteter Dienstleistung und einer Mehrzahl von Zielsetzungen verpflichtet. Ihr übergreifendes Merkmal ist ihr ausgewiesener Gemeinwohlbezug.

Die Forderung nach einer modernen Leistungsorganisation, die sich am tatsächlichen Bedarf und am Ergebnis orientiert, bedeutet für die Anbieter „frei-gemeinnützigen Träger“, dass sie Marktelemente, wie z. B. Ergebnisorientierung/Produktorientierung, Kosten-Nutzen-Darstellung, Evaluation und Qualitätskontrolle als Leistungsstandards einbringen, d. h. sie werden zukünftig einen unternehmerischen Organisations- und Handlungsstil entwickeln müssen, der auf ein beträchtliches Maß an personal- und produktbezogener finanzieller Entscheidungsfreiheit angewiesen ist.¹⁸

Die frei-gemeinnützigen Träger müssen im Rahmen der Beteiligungsverfahren bewusst die Nutzung und die Kultivierung von sozialem Kapital in ihr Handlungskonzept, in ihre Angebote integrieren.

Sie haben ihre Kompetenz zu den regionalspezifischen Teilkulturen und Communities nachzuweisen und die Akteure des lokalen Umfelds, die Adressatinnen und Adressaten in ihre Arbeits- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen (Netzwerkstruktur).

Diese Umsteuerung von der traditionell versäulten oder zielgruppenbezogenen Angebotsstruktur der frei-gemeinnützigen Trägerschaft in eine neue Form von öffentlich verantworteter Dienstleistung ist nur möglich, wenn parallel zu den neuen Politik- und Steuerungsinstrumenten faire Regeln für die Umverteilungsprozesse (Vorteile und

¹⁸ Brocke, Soziale Arbeit als Koproduktion, 10 Empfehlungen zur Nachhaltigkeit kommunaler Strategien sozial(räumlicher) Integration, 2002, E & C-Journal Nr. 7, www.eundc.de



Lasten), die jede Modernisierungs- oder Reformmaßnahme begleiten, entwickelt werden.

Es geht um die Entwicklung sog. „Win-Win-Lösungen“, die sich in den Förderprogrammen und Finanzierungsrichtlinien niederschlagen müssen. „Win-Win“ deshalb, weil der Nutzen für die Beteiligten Akteure (öffentliche Hand, Adressatinnen und Adressaten, Träger sozialer Dienstleistungsangebote) benannt und miteinander abgewogen werden müssen. Die Anpassung bzw. Reform oder Modernisierung der eigenen verbandlichen oder Trägerstrukturen muss deshalb begleitet werden durch mehr Budgetautonomie, die Bereitstellung von Experimentierfonds, die Anerkennung der tatsächlichen Kosten mit Dienstleistung (Verwaltung, Qualitätsmanagement, Personalentwicklung) die Bereitschaft, diese Kosten als förder- bzw. finanzierungsfähig anzuerkennen und nicht zuletzt die politische Klarheit, dass Einsparungen durch die neuen Dienstleistungsformen in den sozialen Zweck reinvestiert werden dürfen und nicht automatisch, als „Bestrafung für die Zukunft“, eingespart werden.

