

## Handlungsstrategien zur Förderung von Kindern und Jugendlichen in sozialen Brennpunkten – Die Rolle der freien Träger im E&C Prozess

### Zu den Programmen E&C/„Soziale Stadt“

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 „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 Hilfesystemen 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 Adressaten/innen 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 Unterstützungssangebotes.

Kernpunkte dieser Gemeinschaftsanstrengung sind:

- die Verbesserung der sozialen Infrastruktur,
- die Verbesserung der Sozialisationsbedingungen für ein gelingendes Aufwachsen,
- die Teilhabe (materiell, sozial, kulturell und politisch) der Bewohner/innen, der Kinder und Jugendlichen,
- die Neuausformung einer Angebotsstruktur individueller Hilfen, einer modernen Kinder- und Jugendhilfe im Sinne einer Lebenslagenpolitik, die nur als Gemeinschaftswerk gelingen kann.

### Erforderlich ist ein Politikwechsel in der sozialen Arbeit: Soziale Arbeit als Koproduktion<sup>1</sup>

Die Essentials der fachlichen Standards beider Programme „Soziale Stadt“ und E&C orientieren sich auf den Sozialraum, die Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente, die Beteiligung der Bürger/innen; das Ausrichten aller lokalen Akteure auf die Umsetzung gemeinsamer sozialer Ziele.

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. 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, an der Hilfeplanung im weitesten Sinne. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an alle professionellen Akteure im Feld. Hierzu gehört insbesondere die Realisierung von Bedürfnissen und Bedarfen der Nutzer/innen, d. h. Nachfrageorientierung, Ergebnisüberprüfung, Beteiligung der Nutzer/innen, Koproduktion mit Schule, Sozialamt, Arbeitsagentur, Polizei, Stadtplanungsamt, Gesundheitsamt.<sup>2</sup>

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 ab-

1) Brocke 2002

2) „... und raus bist Du?“ 2002

gestimmtes 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/Resorts,
- die Auflistung der bestehenden Fördermöglichkeiten der Städte und Gemeinden, des Landes und des Bundes,
- die Feststellung wie bestehende Fördermöglichkeiten für die Stadtteilentwicklung neu ausgerichtet werden können,
- die Feststellung von zusätzlichen Bedarfen,
- die Klärung, welche Akteure für welche Aufgabe zur Verfügung stehen und wer macht was.

Diese Handlungskonzepte umfassen damit – idealtypisch – die wichtigsten Arbeitsschwerpunkte sozialräumlicher Orientierung:

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

### **Sozialräumlichkeit als Synonym für einen Paradigmen- und Politikwechsel**

Sozialraumorientierung setzt den traditionellen Sozialstaatsprinzipien (wie Recht und Anspruch auf Hilfe, wenn ohne eigenes Verschulden in Not geraten; soziale Kontrolle abweichenden Verhaltens; kurativer Ansatz, d. h. Sozialpolitik wird wirksam, wenn sich die Probleme manifestiert haben; Individualisierung der Probleme zur Prüfung des Leistungsanspruchs; Defizitorientierung sozialstaatlicher Leistungen) eine neue Sichtweise gegenüber. Sozialräumliche Strategien und Handlungskonzepte zeichnen sich dadurch aus, dass sie:

- ressourcenorientiert,
- ressortübergreifend,
- partizipativ,
- synergetisch (nicht additiv),
- integrativ,
- aktiv und offen (kommunikativ),
- intermediär,
- formell, informell, non-formell verknüpfend,

- regel- und fehlerfreundlich,
- (selbst-)reflexiv,
- lösungs- (statt trend-) orientiert sind.

Sozialraumorientierung bedeutet ein Umdenken und einen Paradigmen- und Politikwechsel, der nicht auf ein einzelnes Ressort wie die Jugendhilfe zu beschränken ist. Ausgehend von den (Bildungs-)Bedürfnissen von Kindern, Jugendlichen und Familien und den notwendigen Kompetenzen, die es zu erlangen gilt, sollen Strukturen, Dienstleistungen und Angebote umgestaltet werden. Sozialraumorientierung erfordert neue Formen des Verwaltungsdenkens und Handelns und basiert gleichzeitig auf einer neuen Kultur der Beteiligung: Ohne die tatsächliche Partizipation der Betroffenen ist sie nicht zu verwirklichen. Sie zielt also auf ein Mehr an praktizierter Demokratie, an Teilhabe und auch an Effizienz! Zentrale Kennzeichen von Sozialraumorientierung sind:

- Empowerment (Perspektiven entwickeln, Projekte möglich machen, städtebauliche Investitionen konzentrieren und mit sozialen Infrastrukturpolitiken kombinieren),
- lokale Partnerschaften, lokale Ökonomie,
- Vernetzung und Verflechtung, Soziale Arbeit als Koproduktion,
- Partizipation (Bürgerbeteiligung, Stärkung der Stellung der betroffenen Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern, Selbsthilfe und soziales nachbarschaftliches Engagement),
- Linkage-Politik (soziale Verantwortung der privaten Wirtschaft, Formulierung der Schnittstellen zwischen anderen Politikbereichen).

### **Vom „hoheitlichen“ Handeln über die „Stadt als Unternehmen“ zur Kultur der Beteiligung**

Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, die unterschiedlichen Politikfelder, die Kinder, Jugendliche und Familien betreffen, stärker als bislang in Beziehung zu setzen und integrierte Dienstleistungen zu erbringen. Neue Chancen der Kommunen liegen darin, wenn es gelingt, sozialräumliche Ressourcen - sei es im Stadtteil oder auch in der ländlichen Gemeinde - zu erschließen und zu nutzen und alte Versäulungen zu überwinden. Es gilt zukünftig, durch gemeinsame Problemdefinitionen zu verbesserten Dienstleistungen zu kommen, die auf die Bedürfnisse der Bewohner/innen abzielen. Dazu bedarf es neuer Handlungsinstrumente und integrierter Verfahren der externen und internen Evaluierung.

Wesentliche Voraussetzung neuer Ansätze ist aber, dass der kommunalen Selbstverwaltung die nötigen Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung stehen. Rechte und Zustän-

digkeiten, die diesen bislang entgegenstehen, sind daher dringend zu ändern. Die kommunale Gebietskörperschaft setzt die demokratischen Rahmbedingungen für sozialräumliche Entwicklung: Sie muss Sorge und Verantwortung tragen für die Entwicklung gemeinsamer Ziele und ihre Umsetzung.

- Dies erfordert große Einschnitte bis hin zu einer neuen Verwaltungsstruktur, so etwa der Entwicklung eines Ämternetzwerkes oder auch einer neuen Matrixstruktur, wie etwa mit einem „(Meta-)Amt für soziale Integration und Ressourcenorientierung“, das soziale Infrastruktur als Ganzes in den Blick nimmt.
- Erforderlich sind neue Verfahren der gemeinsamen Planung in der Kommune und der Region (Stadt- und Regionalplanung, Sozial- und Jugendhilfeplanung – „Bildungsplanung“).
- Verfahren, um Beteiligung langfristig und bedarfsgerecht zu organisieren, sind zu implementieren oder zu verbessern.
- Neue Instrumentarien wie „lokale Aktionspläne“, in denen mit festgelegten Verfahren gemeinsame Ziele – in der Zusammenarbeit von Fachleuten und Laien – verfolgt werden, sind zu nutzen.

### **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/innen 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 und Initiativen 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 einer Outputsteuerung.

### **Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente (lokaler Aktionsplan)**

Nach meiner Überzeugung verlangt die Umsetzung einer am Sozialraum orientierten Strategie nicht allein die Berücksichtigung der fachlichen und demokratischen Standards der Sozialraumorientierung, sondern Steuerungs- und Führungskompetenz von der Kommune und den lokalen Akteuren auf allen Ebenen:

- Auf der *strategischen Ebene* gilt es, die Kooperations- und Produktionsebenen zu formulieren, abzustimmen und festzulegen.
- Auf der *administrativen Ebene* muss sichergestellt werden, dass die betroffenen einzelnen Ämter kooperieren, Querschnittskompetenzen aktiviert werden und die Gesamtstruktur der Angebote Transparenz und Bürgernähe schafft.
- Auf der *methodischen Ebene* müssen Leitlinien mit entsprechenden Zeitplänen mit Auftraggebern/innen und Zielgruppe(n) festgelegt und Indikatoren zur Auswahl und zum Vergleich lokaler Angebote gefunden und ein transparentes Instrument der Evaluierung, Bewertung und Prüfung geschaffen werden.
- Auf der *sozialräumlichen Ebene* müssen die sozialen Hilfen und Dienste stärker präventiv und ursachenbezogen definiert sein.
- Auf der *Aktionsebene* gilt es, einer ausgewiesenen Kooperations- und Beteiligungskultur Substanz und Gewicht zu verschaffen: Denn es müssen Akteure und Initiativen zur Beteiligung gewonnen werden, die traditionell nicht erreicht werden.

Nötig ist hierfür eine Netzwerkarbeit auf drei Ebenen:

- als strategisches Ämternetzwerk,
- als operatives lokales Netzwerk und
- die Schaffung von lokalen Zentren (Managementteams von Einrichtungen und Diensten im Sozialraum).

### **Stichworte zu einer professionellen Netzwerkarbeit**

Netzwerke können 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, dass 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 eine Lösung der gemeinsamen Basis ausgerichtet – und kann aufgrund ihrer wenig formellen und horizontalen Struktur Frustrationen bei den Akteuren durch Entscheidungsblockaden herbeiführen, zumal die Netzwerkarbeit nicht die traditionellen parlamentarischen Legitimationsketten von politischer Verantwortung ersetzt. Dennoch sind Konflikte über Macht, Verteilung von Ressourcen, Zugang zu „starken“ Partnern/innen 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 Netzwerkiprozesse 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 „Ex-Post-Legitimierung“ von Netzwerken eine entscheidende Rolle. Diese Ex-Post-Legitimierung kann zum einen durch eine unabhängige Evaluation und einer breiten öffentlichen Debatte der Ergebnisse oder durch die Diskussion der Ergebnisse in den parlamentarischen Gremien erfolgen.

### **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/der 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 zumeist zu Beginn eines neuen Politikansatzes vorherrschend. Darin liegt aber auch der begrenzte Nutzen der Ergebnisse solcher Verhandlungsnetzwerke.

#### *Koordinationsfunktion*

Die Aufgabe/die 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.

### **Rollenwechsel und Politikwechsel der freigemeinnützigen Vereine, Verbände: Vom bundesrepublikanischen Korporatismus zum Dienstleistungsparadigma**

Die westdeutsche Nachkriegszeit war geprägt von der Grundannahme, dass ein ungezügelter Kapitalismus die gesellschaftliche und wirtschaftliche Desintegration befördert und dieser deshalb staatlich reguliert werden müsse. Das Sozialstaatsprinzip und der gesellschaftliche Konsens der sozialen Marktwirtschaft

etablierten den Sozialstaat durch staatliche Eingriffe in den Bereichen Versorgung und sozialer Ausgleich sowie Mitbestimmung. In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip des weltanschaulichen Pluralismus erhielten die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege (nicht zuletzt auch wegen der Einbringung von nicht unerheblichen Eigenmitteln) einen gesetzlich gesicherten Auftrag (Privilegierung), die Grundversorgung der öffentlichen Wohlfahrt zu gewährleisten.

Die Globalisierung der Märkte, der sich durchsetzende Neoliberalismus, die demographische Entwicklung haben einen Prozess der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit in unserer Gesellschaft eingeleitet, der bis heute weit fortgeschritten ist. Davon sind auch die Wohlfahrtsverbände mit ihren traditionellen Bereichen „medizinische und soziale Betreuung“, „soziale Integration und Teilhabe“, „Bildung“, „Kinder- und Jugendhilfe“, „Erholung und Kultur“ betroffen. Dieser Umbau des Sozialstaates führte von „Welfare“ zu „Workfare“, der eine prinzipielle Abkehr von Versorgung und Unterstützung hin zur (Wieder-) Aufnahme von jeglicher Arbeit, verbunden mit Sanktionen und Strafen bedeutet.

Das Prinzip des (alten) Sozialstaates, eine Versorgung der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit herzustellen, wurde tendenziell auf Chancengleichheit reduziert, in dem es dem/der Einzelnen überlassen bleibt, das ihr Mögliche aus seinen/ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten zu machen. Damit steigen die Risiken für die Bewohner/innen, wirtschaftlich und sozial zu scheitern, deutlich an. Die Bundesrepublik Deutschland, aber auch andere europäische Staaten haben den Versuch unternommen, den für ihre Identität zentralen Aspekt der Sozialstaatlichkeit weiter zu erhalten. Hier wird eine Politik des „dritten Weges“ verfolgt, die zu einem zukunftsweisenden Weg für die Gestaltung sozialer Absicherung einer globalisierten Welt mit ihren Konkurrenzverhältnissen werden soll. Dabei soll auch die „Dynamik und Kreativität“ des freien Marktes genutzt, jedoch die „Verwerfungen des Marktes“ weiterhin von der Politik reguliert werden.

Dieser Paradigmenwechsel zur Ökonomisierung und der damit verbundene Umbau zur Marktförmigkeit des Sozialen haben zwangsläufig Auswirkungen auf deren Akteure. Da das öffentliche Verständnis der Freien Wohlfahrtspflege von Partnerschaft, Subsidiarität und Vertrauen geprägt ist, befindet sich diese, bezogen auf die Schaffung des „Marktes der Sozialen Arbeit“, auf dem Weg zu einem in Konkurrenz stehenden Dienstleister. Das heißt, sie müssen sich mit Angeboten profilieren, die durch Qualität und Preis überzeugen und unterliegen mit

ihren Leistungen (Kosten, Wirkung und Erfolge) sowie der Qualität ihres eingesetzten Personals der Rechenschaft und Kontrolle.

Nach ihrem Selbstverständnis<sup>3</sup> definiert sich die Freie Wohlfahrtspflege nicht als bloßer Dienstleister zur Aktivierung (und Diskriminierung, wenn die Aktivierung scheitert) Einzelner, die in soziale und ökonomische Not geraten sind. Ihr Selbstbild, ihre Legitimität ist auf soziale Kohärenz der Gesellschaft, auf Solidarität, auf das Sozialstaatsprinzip, der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut, auf Emanzipation und Partizipation gerichtet. Soziale Gerechtigkeit in einer Gesellschaft ist für sie die „Herstellung von Bedingungen für eine optimale Kultur des Aufwachsens, der Beteiligung und Teilhabe, der Bildung, der Eingliederung in Arbeit“ aller seiner Gesellschaftsmitglieder. Die „aktivierenden Hilfen“ dürfen nicht ohne die Bedürfnisse der Betroffenen (Lebenslagenprinzip) und nicht ohne Kenntnisnahme von gesellschaftlichen Diskrepanzen (Lehr- und Arbeitsstellen, restriktive Ausländergesetze etc.) gestaltet (ausgeschrieben und angeboten) werden.

#### **Zukunftsaufgabe: Stärkung der Zivilgesellschaft**

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“<sup>4</sup> 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 bzw. Situationsbeschreibung, gibt Handlungsempfehlungen und macht Vorschläge zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts über die Verbesserung des Versicherungsschutzes bis zu einer allgemeinen steuerfreien Aufwandspauschale.

Das Interesse der Wohlfahrtsverbände an einer Bürgergesellschaft bezieht sich insbesondere darauf, das Dreieck zwischen staatlichen Institutionen, den Adressaten/Nutzern/Bürgern und den Anbietern/Trägern sozialverantworteter Dienstleistung neu zu bestimmen, Mitverantwortung von Adressaten/Nutzern/Bürgern sowie Organisationen der Bürgergesellschaft in öffentliches und privates Handeln einzupla-

3) BAG FW Memorandum 2004

4) Deutscher Bundestag 2002

nen 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, Dezentralisierung und lokal angepassten Entwicklungen.<sup>5</sup> 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 Bürger/innen 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.

### Hinweise auf eine „neue“ Praxis

Die neuen Handlungsstrategien versuchen einen Wechsel von der bisherigen Inputsteuerung (über sog. Haushaltsansätze) zu 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)
- Wer soll es umsetzen? (öffentliche oder private Dienstleistung, Selbsthilfe/Ehrenamt)
- Wie erkennen wir den Erfolg? (Evaluation, Ergebnisüberprüfung)

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<sup>6</sup> 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 eine 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.

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-gemeinnützige Träger“, dass sie Marktelemente, wie z. B. Ergebnis-/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.<sup>7</sup>

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 Adressaten/innen 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 Lasten), die jede Modernisierungs- oder Reformmaßnahme begleiten, entwickelt werden. Das verweist darauf, dass in Änderung des historisch gewachsenen Korporatismus der Bundesrepublik Deutschland zukünftig ein anderes Bild von Interessens- und Verbandsstruktur gesehen und definiert wird, u. a. auch deshalb weil Verbändeförderung als Infrastrukturförderung zu Leistungsvereinbarung bzw. Projektförderung verändert wird.

5) Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001

6) Brocke 2003

7) Brocke 2002

### **Soziale Integration lässt sich nicht erzwingen: Teilhabechancen und Teilhabegerechtigkeit als Voraussetzungen zur Selbstorganisation und Selbständigkeit**

Aus der Armutsforschung, wie aus der Bildungsforschung, wissen wir, dass der soziale Status der Eltern immer den Bildungserfolg, das zukünftige Einkommen und die Berufsaussichten ihrer Kinder determiniert. In der heutigen Forschung werden zwei kausale Mechanismen herausgestellt: „Geld“ und „Kultur“. Dauerhafte ökonomische Entbehrung und Unsicherheit sind vermutlich fundamentale, aber nicht hinreichende Ursachen geringer Lebenschancen bzw. der Chancen zur Teilhabe. Der „kulturelle“ und „soziale“ Faktor ist entscheidend. Er prägt nicht nur die kognitive und motivationale Entwicklung der nachwachsenden Generation, sondern organisiert generell die Teilhabe und verhindert die soziale Ausgrenzung und Marginalisierung.<sup>8</sup>

Die persönliche Entwicklung und Selbstverwirklichung, die soziale und berufliche Integration, etwaige spätere Lernerfahrungen des einzelnen Menschen hängen weitgehend davon ab, ob er am Ende seiner Schulpflichtzeit über ein Paket von Schlüsselkompetenzen verfügt.

### **Die frei-gemeinnützigen Träger als Initiatoren „sozialer Brückennetze“ und als Anbieter von „Unterstützungsnetzwerken“**

Unter Wahrung der jeweiligen Leitbilder der Vereine, Verbände werden diese zukünftig verstärkt die Aufgabe haben, für ihre Mitglieder, Einrichtungen und Dienste wie für ihr Klientel, soziale Netze zu knüpfen bzw. zur Verfügung zu stellen und unter dem Gesichtspunkt der Hilfe zur Selbsthilfe, dem Gesichtspunkt des Ausgleichs von Teilhabegerechtigkeiten, diese sozialen Netze mit einem professionell gestalteten Netzwerk zur Unterstützung der Menschen anzubieten.

Voraussetzung ist, dass die Vereine, Verbände in ihren organisatorischen Gliederungen von Ortsvereinen und Kreisverbänden im öffentlichen Bewusstsein als Anbieter und Organisator von sozialen Netzen sowie professionellen Unterstützungsnetzwerken von konkretem Nutzen sind. Die Bedingungen des Erfolges von der Knüpfung solcher sozialen Brückennetze ist davon abhängig, ob die tatsächliche Lebenssituation und soziale Lage, die Interessen, Nöte und Hoffnungen von Einzelnen und Gruppen aufgegriffen werden können.

Verbände- und Vereinspolitik erscheint immer dann erstarrt oder aufgesetzt, wenn diese in den jeweiligen heterogenen sozialkulturellen Milieus nicht präsent sind. Zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten, zwischen

den regional sich disparat entwickelten Wirtschaftszentren und strukturschwachen Gebieten, aber insbesondere auch in den Großstädten (Metropolen) selbst, haben sich räumlich lokalisierbar, jeweils spezifische Milieus gebildet (gefunden).

Beispielhafte Hinweise: In bürgerlichen Stadtteilen werden Ausländer/innen eher als Bereicherung erlebt, in Problemquartieren mit hohem Ausländeranteil der Wohnbevölkerung eher als Verschärfung der sozialen Lage. Modernisierungsgewinner leben in großstädtischen Gebieten nur wenige Straßenzüge von den Quartieren der Modernisierungsverlierer getrennt. Die Lösung des Problems „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, insbesondere von Alleinerziehenden, stellt sich im ländlichen Raum ganz anders dar als in der Stadt. Jeder zweite Haushalt in einer Großstadt ist ein Einpersonenhaushalt. Ganze ländliche Räume leiden unter der Abwanderung der jungen und gut ausgebildeten Bevölkerung. Die Bewohner/innen von sozialen Problemquartieren erleben sich nicht als Bürger/innen, sondern als an den Rand gedrängt oder ausgegrenzt. Sie leben notgedrungen in diesen Brennpunkten. Bürgerschaftliches Verhalten, nachbarschaftliches Engagement äußert sich anders als in bürgerlichen Quartieren.

Auf diese räumlichen und sozialen Verschiedenheiten muss jeder Verband politisch und programmatisch reagieren und sich die notwendigen sozialen Kompetenzen, der jeweils konkret vorgefundenen „Nachbarschaftskultur“, aneignen. Sie müssten sich als Dienstleister den neuen, etablierten großstädtischen Milieus und deren Lebensgefühl, genauso wie den Benachteiligten, Arbeitslosen, Vereinsamten, Rentnern/innen und Zuwanderern/innen und deren Lebensgefühl anbieten können.

Verbandsprogrammatisch könnte dies bedeuten: Raus aus dem Ortsverband, rein in die Milieus; raus aus der Kreisgeschäftsstelle, rein in lokale Nachbarschaftszentren. Verbandsarbeit orientiert sich räumlich und an den Lebenswelten der Bewohner/innen. Von der Verbandsgliederung verlangt dies eine Konzentration auf Themen wie z. B. Ganztagschulen, Krippen, Kindergärten, Programme gegen Kinderarmut, Zusammenarbeit mit Bürgerinitiativen, Kulturprojekten und Ausländerorganisationen.

8) Esping-Andersen 2003

E&C Zielgruppenkonferenz: „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Zukunftsfähige Konzepte sozialer Koproduktion in sozialen Brennpunkten“ vom 11. und 12. Mai 2006

## **Das Konzept des Organisators „sozialer und kultureller Netze“ und das des Anbieters von „Unterstützungnetzwerken“ erfordert neue und kontinuierliche Formen der Partizipation in Arbeit und Struktur der frei-gemeinnützigen Vereine, Verbände**

Die aktive Mitwirkung der Menschen im jeweiligen Gebiet/sozialen Raum der Verbandsgliederung gehört zu den Grundsätzen eines an Nachhaltigkeit orientierten Prozesses verbandlicher Netzwerkarbeit. Mitwirkungsbereitschaft und Mitwirkungsfähigkeit sind abhängig von der Dialog- bzw. Kommunikationskompetenz der Akteure, der politischen Legitimation und den institutionell-administrativ abgesicherten Rahmenbedingungen.

Aus den Beteiligungs- und Partizipationsmodellen der Kinder- und Jugendhilfe, aus den Beteiligungsverfahren der „Sozialen Stadt“ wissen wir, dass Motivation und Engagement der Bürger/innen sich erst in einem konkreten Umfeld entfalten. Partizipation, Teilhabe und Mitwirkung, aber insbesondere auch die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung, ist deswegen auf ein konkretes Umfeld, auf Authentizität, Wahrhaftigkeit und konkrete Praxis angewiesen, um Begeisterung, Engagement und Anstoß für einen sozialen Lern- und Kreativvorgang zu geben.

Die Entwicklung neuer und kontinuierlicher Formen der Partizipation darf sich nicht auf wenige oder auf die von öffentlich beauftragten Akteuren definierten Räume und Anlässe beschränken. Partizipation ist aus Sicht der Wohlfahrtsverbände immer auch ein Prozess der Persönlichkeitsentwicklung. Es ist auch eine Lern- und Lebenserfahrung, die im Kern eine attraktive Form der außerschulischen Bildung darstellt.

Als Hilfestellung zur Konkretisierung der Netzwerkidee könnte dienen, dass die sozialen Netze fünf inhaltliche Schwerpunkte bzw. Bezugspunkte aufweisen:

- Erziehung, Bildung und Kultur,
- Leben in der Stadt, Leben auf dem Land,
- Familie und Beruf,
- Interkulturalität,
- Verhältnis der Generationen zueinander.

Der Vorteil der einheitlichen, aber immer ortsbezogenen thematischen Schwerpunktsetzung wäre die Übertragung in Bezirks-, Landes- und Bundeskampagnen, die den „vor Ort“-Prozess begleiten und stärken. Diese sozialen Netze brauchen einen Ort und sie müssen sich auf ein konkret bestimmbares Gebiet (Sozialraum) beziehen.

Die sozialräumliche Orientierung schafft direkte Bezugspunkte zur Lebenssituation der Bevölkerung:

- 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,

Mit Hilfe welcher Konzepte und Strategien und unter welchen Rahmenbedingungen gelingt es, die sozialräumliche Vernetzung in den Stadtteilen zu verbessern?

### **Autor:**

Hartmut Brocke  
Stiftung SPI  
Müllerstraße 74  
13349 Berlin  
Email: info@stiftung-spi.de

### **Literatur:**

- BAG FW Memorandum (2004): Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter Dienste. Brüssel
- Brocke, H. (2003): Was ist eigentlich die offene Methode der Koordinierung? In: E&C Journal (2003), Nr. 11. ([www.eundc.de](http://www.eundc.de))
- Brocke, H. (2002): Soziale Arbeit als Koproduktion. 10 Empfehlungen zur Nachhaltigkeit kommunaler Strategien sozial(räumlich)er Integration. In: E&C Journal (2002), Nr. 7. ([www.eundc.de](http://www.eundc.de))
- Esping-Andersen, G. (2003): Aus reichen Kindern werden reiche Eltern. In: Frankfurter Rundschau vom 20.12.2003
- Deutscher Bundestag (2002): Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Schlussbericht Enquete-Kommission. Drucksache 14/8900
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Weisbuch der Europäischen Kommission. Neuer Schwung für die Jugend Europas. KOM
- „... und raus bist Du?“ (2002): Angebot Stiftung SPI, KuQ – Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen in sozialen Brennpunkten.