

Wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen und im Dritten Sektor

1. Die Zukunftschancen der Menschen in unseren Städten werden zunehmend entlang von sozialen, räumlichen und institutionellen Barrieren verteilt

Nordrhein-Westfalen ist nicht nur das bevölkerungsreichste, sondern auch das am dichtesten besiedelte Bundesland mit fast 40% aller bundesdeutschen Großstädte über 100.000 Einwohner. Der Schwerpunkt aller sozialen Problemlagen in diesem Bundesland konzentriert sich auf diese größeren Städte, insbesondere im Rhein-Ruhr-Verdichtungsraum.

Das zeigt sich zunächst an den oft diskutierten, weit überdurchschnittlichen Sozialgeldquoten: Besonders bei den unter 15 jährigem Kindern fällt auf, dass in vielen Großstädten zwischen 25 und 42% der dort lebenden Kinder Leistungsberechtigte für Sozialgeld sind, weit über dem Bundesdurchschnitt von 15,9 % in 2016. Die Sozialgeldquoten steigen in ganz Deutschland kontinuierlich seit einigen Jahren, in den Großstädten aber überdurchschnittlich.

Starke Konzentration von Armut auf die Großstädte heißt aber auch gleichzeitig immer stärkere soziale Segregation innerhalb dieser Städte. Die räumliche Segregation auf einzelne Quartiere steigt, aber auch die institutionelle Segregation: Die Sozialgeldquoten in städtischen, konfessionellen und privaten Kitas entwickeln sich nicht nur deutlich auseinander, auch der Anteil der Eltern, die ihre Kinder nicht mehr in die Grundschule in „ihrem Quartier“, sondern quer durch die Stadt in andere Bezirke bringen, steigt signifikant¹⁾.

Im Ergebnis heißt das, die Zukunftschancen in unseren Stadtgesellschaften werden zunehmend entlang von sozialen, räumlichen und institutionellen Barrieren verteilt.

2. Wie läßt sich gegensteuern? Mehr Geld allein reicht nicht - nötig ist auch eine bessere Steuerung

Wie läßt sich gegensteuern? Wie lassen sich Partizipation, Inklusion und Interessenausgleich in unseren Städten fördern, der zunehmender Spaltung entgegenzutreten?

Städte mit hoher Armutskonzentration sind gleichzeitig auch oft Städte mit massiven strukturellen Haushaltsproblemen. Hohe Transferausgaben in den städtischen Haushalten erhöhen die Verschuldung und verringern die Investitionsspielräume.

Natürlich brauchen diese Kommunen Lösungen für Ihre Haushaltsprobleme und Ihre Altschulden um wieder in gute Bildung, in gute Kitas und soziale Arbeit investieren zu können.

Mittlerweile hat sich auch die Erkenntnis durchgesetzt, dass in den letzten Jahrzehnten in die öffentliche Daseinsvorsorge und in unsere Alltags-Infrastruktur zu wenig investiert wurde. Es gibt erheblichen Nachholbedarf, den Länder und Kommunen nicht alleine finanzieren können.

Natürlich müssen zur Bekämpfung von Armut Einkommensschwache auch durch höhere Mindestlöhne und mehr Leistungsbezug besser gestellt werden. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, daß die Bundesagentur für Arbeit jährlich Überschüsse in Millionenhöhe erwirtschaftet, dagegen für Langzeitarbeitslose, die sich gerade auf Großstädte konzentrieren, aber zu wenig getan wird.
Die Liste von notwendigen Maßnahmen auf der Makroebene gegen zunehmende Segregation ließe sich fortsetzen.

Das ist alles richtig, reicht aber noch nicht aus, um auseinander fallende Stadtgesellschaften besser zusammenzuhalten. Vieles läßt sich auch und gerade durch konkretes Handeln und bessere Steuerung vor Ort erreichen. Hierzu bedarf es allerdings eines abgestimmtes Konzepts auf der Mikroebene, in den Kommunen und in den Organisationen des Dritten Sektors. Dieses Konzept sollte aus mehreren Bausteinen bestehen:

3. Sozialraum-Monitoring: Statistik als strategische Ressource

Erste Voraussetzung für gemeinsames Handeln auf örtlicher Ebene ist: Genau hinsehen und Transparenz herstellen!

Transparenz zu schaffen über die jeweiligen sozial-räumlichen Lebensbedingungen in den Kommunen ist nicht so leicht wie es klingt. Es gibt teilweise einige Hindernisse und Widerstände, die berücksichtigt werden müssen. Hier einige Beispiele:

Viele Städte haben bei ihren Sparhaushalten der vergangenen Jahre ihre Statistischen Ämter abgeschafft, ihnen fehlen die Ressourcen zum Aufbau von Monitoringsystemen.

Zudem gibt vor Ort erhebliche Unsicherheiten über den Datenschutz.

Da ein sozial-räumliches Monitoring auch aufzeigt, welche Maßnahmen helfen und welche weniger ist in einer „versäulten“ und um knappe Ressourcen konkurrierenden Trägerlandschaft sowie bei konkurrierenden Ämtern in den Kommunalverwaltungen Wirkungsforschung nicht immer beliebt.

Zusätzlich haben viele Kommunen schlechte Erfahrungen mit dem „blaming“ und „shaming“ der zahllosen Städte-Rankings vorwiegend durch private Beratungsgesellschaften gemacht. Örtliche Monitoringsysteme sind aber dazu da, durch gemeinsame Lernprozesse besser zu werden und nicht dazu geschaffen, durch öffentliche Vergleiche einzelne Gruppen oder Akteure abzustrafen.

Trotzdem haben sich mittlerweile viele Kommunen auf den Weg gemacht, ein integriertes Monitoring auf Sozialraumebene auszubauen. Basis ist ein abgestimmtes Indikatorenset zu Demographie, Lebens- und Wohnsituation, Sozialtransfers, Gesundheit, formale und non-formale Bildung etc.

Bund und Länder können dieses Monitoring unterstützen: Eine integrierte Sozialraumanalyse in den Kommunen sollte z.B. zukünftig noch stärker als bisher zur Fördervoraussetzung beim Einsatz von Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder gemacht werden.

Die Kommunen brauchen allerdings auch weitergehende Hilfe beim Aufbau einer Sozialberichterstattung: Unterstützung durch Stiftungen, wie sie z.B. die Bertelsmann-Stiftung mit ihrem „KECK-Atlas“ schon seit einiger Zeit leistet, Unterstützung durch Forschungsinstitute, aber vor allem durch das Land.

Gerade bei den Bundesländern könnte noch mehr als bisher passieren, z.B. durch die Bereitstellung kleinräumiger, quartiersbezogener Datensätze, über die die Länder und ihre statistischen Landesämter verfügen, sowie bei allen Fragen zum Datenschutz.

4. Ungleiches ungleich behandeln

Sozialräumliche Berichterstattung ist kein Selbstzweck. Das Ziel ist nicht, einen „Datenfriedhof“ zu produzieren, sondern verständliche und zeitnahe Informationen für Bürger und Entscheidungsträger, um knappe Ressourcen gezielter einsetzen zu können: In welchen Schulen sollen Fördermittel zur Jugendsozialarbeit eingesetzt werden, in welches Quartier soll ein neuer Jugendtreff hin?

Es geht um die Verteilung knapper Mittel nach dem Grundsatz „Ungleiches ungleich behandeln“. Diesen Grundsatz durchzusetzen ist in der Kommunalpolitik mit seinen alltäglichen Verteilungskämpfen zwischen verschiedenen Interessengruppen und Stadtbezirken nicht leicht, kann aber Mithilfe einer öffentlichen Sozialberichterstattung besser gelingen.

Auch hier kann das Land helfen: Bei allen Infrastrukturen und Initiativen, die das Land (mit-)finanziert, also Kitas, Schulen, soziale Arbeit, Arbeit in Vereinen, Initiativen etc. können Finanzierungen und Förderprogramme einen besonderen Schwerpunkt auf bestimmte Stadträume oder Personengruppen legen. Das passiert teilweise schon bei Kitas und Schulen sowie in Förderprogrammen (Beispiel: Programm „Soziale Stadt“), ist aber noch deutlich ausbaufähig.

5. Überwindung des Silo-Denkens

Für das gesellschaftspolitische Ziel §Mehr sozialer Zusammenhalt“ sind viele Akteure aus den Handlungsfeldern Soziales, Jugend, Wohnen, Arbeit, Bildung, Gesundheit etc. zuständig. Zu den Governance-Aufgaben auf örtlicher Ebene gehört auch, ein gemeinsames Bewusstsein dieser Vielen für das gemeinsame Ziel zu erreichen. Keine leichte Aufgabe bei der Vielzahl der Akteure, Verwaltungseinrichtungen und Träger vor Ort mit teilweise sehr unterschiedlichen Eigeninteressen. Oftmals verfolgen die einzelnen Akteure auch aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags unterschiedliche, teilweise widersprechende Ziele.

Ein Beispiel: Die örtliche Arbeitsagentur muß eine alleinerziehende Arbeitslose möglichst schnell wieder in Arbeit oder Weiterbildung bringen, das örtliche Jugendamt muß sich jedoch um die aktuellen Erziehungsprobleme der Mutter kümmern und verlangt hierzu vorrangige Maßnahmen, die einer schnellen Arbeitsaufnahme vorerst entgegenstehen. Ein gemeinsames Fallmanagement vor Ort ist bisher eher selten, in vielen Kommunen beginnt aber mittlerweile wenigstens eine systematische Netzwerkarbeit aller Akteure und Institutionen, z.B. zugunsten besonders belasteter Quartiere.

Eine konstruktive Zusammenführung dieser institutionellen Eigeninteressen kann nur gelingen, wenn es ein gemeinsames, möglichst konkretes und quantifiziertes Zielsystem gibt.

Ein Beispiel: „Wir wollen im Quartier xy in einem Zeitraum von drei Jahren die Zahl der Schulabbrecher halbieren, hierfür setzen wir Ressourcen ein und arbeiten gemeinsam damit.“ Auch hier hilft ein kommunales Monitoringsystem, das den Grad der Zielerreichung mißt und die wirkungsorientierte Steuerung unterstützt.

Zur Überwindung unseres versäulten Hilfesystems sollte aber mittelfristig mehr passieren: Gemeinsame Aus- und Weiterbildungselemente bei den einzelnen Professionen gehören dazu, die Bildung multiprofessioneller Teams für die Umsetzung eines kommunalen Zielsystems, stärker projektbezogenes Arbeiten in den benachteiligten Quartieren, bessere gesetzliche Vorgaben zur Kooperation etc. Hier sind wiederum der Bund und die Länder gefragt. Die Überwindung der Versäulung wird trotzdem immer eine anspruchsvolle Managementaufgabe bleiben.

6. Nah dran ist früh dran

Die Bekämpfung von Armutssituationen und sozialen Spaltungen darf nicht erst beginnen, „wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist“, wenn es also in unserem gut ausgebauten, aber nur reaktiv agierenden Sozialstaat bereits zu „Anspruchsvoraussetzungen“ gekommen ist.

Präventives Handeln ist eine große Herausforderung für die örtlichen Ebenen. Sie kann nur durch Quartiersarbeit gelingen, also wenn alle Akteure möglichst „nah dran“ sind an den Problemen.

Präventive soziale Quartiersarbeit kann mit Hilfe einer Sozialraumanalyse die Bedarfe der Betroffenen frühzeitig artikulieren und daraufhin die Angebote für den Sozialraum besser aufeinander abstimmen und vernetzen.

Ein Beispiel: In einem Quartier mit hohem Anteil an Einkommens-und/oder bildungsschwachen Haushalten kommt es darauf an, Familien zu stärken und Kindern bessere Bildungschancen zu garantieren.

Elternbegrüßungsbesuche kurz nach der Geburt, gezielte, aufsuchende Elternberatung, die Einrichtung von „Bildungsberatern“ in den Kitas, die erziehungsunsichere Eltern ansprechen, der gezielte Einsatz von Schulsozialarbeitern in den Grundschulen, die bessere Vernetzung von Kitas und Grundschulen zur Gestaltung des Übergangs, das alles können eng vernetzte Maßnahmen zur präventiven Quartiersarbeit sein.

7. Partizipation und Beteiligung als notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklungsprozesse

Viele dieser Bausteine für örtlichen Handlungskonzepte gegen die zunehmende Spaltung und Segregation werden nicht ausreichen, wenn es nicht gleichzeitig viel stärker gelingt, Menschen zu befähigen, sich um sich und ihr Wohn- und Lebensumfeld kümmern zu können (Empowerment“). Das Ziel ist, Menschen zu mehr Autonomie und Selbstbestimmung und zur eigenständigen Interessenvertretung zu befähigen.

Diese Aufgabe ist vor allem in Quartieren mit einem hohen Anteil an einkommens - und bildungsarmen Haushalten herausfordernd. Diese Quartiere sind es ja oftmals, in denen seit Jahren schon deutlich seltener gewählt wird und die Bewohner von „der Politik“ eher nichts mehr erwarten.

„Partizipative Quartiersentwicklung“ ist in vielen Städten mittlerweile zu einem eigenständigen Politikansatz geworden, der auch durch viele Förderansätze des Bundes und der Länder unterstützt wird.

Fast immer ist hierzu ein „Katalysator“ notwendig, ein Quartiersmanagement, dass vor Ort über einen bestimmten Zeitraum arbeitet und verlässlicher Ansprechpartner ist.

Dieses Quartiersmanagement braucht wiederum verlässliche Partner in der Kommunalverwaltung, bei Schulen und Kitas im Quartier, bei den sozialen Trägern vor Ort, bei örtlichen Vereinen oder bei der Wohnungswirtschaft. Wichtig ist eine niedrigschwellige Ansprache über aktivierende Befragungen und sehr konkrete Themen, wie z.B. Quartierstreffpunkte, Verkehrsprobleme, Sicherheit und Sauberkeit vor der Haustür, Sanierungsfragen, städtische Planungen etc.

Es geht fast immer um einen Mix aus

- Einzelhilfen und Einzelberatungen,
- Gruppen- und Netzwerkarbeit,
- institutionelle Arbeit (Beteiligungsformate schaffen wie Quartiers-Konferenzen oder Beiräte), sowie um
- Arbeit mit den Gemeindeverwaltungen und der ehrenamtlichen Kommunalpolitik, die teilweise auch von diesen Teilhabe-Prozessen erst noch überzeugt werden muß.

8. Fazit:

Wirkungsorientierte Steuerung auf örtlicher Ebene zur Überwindung der sozialen Spaltung ist noch ausbaufähig. Viele Städte haben sich bereits auf den Weg gemacht, aber nach Jahrzehnten eines scharfen Sparkurses in den kommunalen Haushalten müssen Kommunen zu dieser Steuerung erst einmal wieder befähigt werden. Es kommt darauf an, die Institutionen vor Ort zu stärken. Dies betrifft sowohl Kommunalverwaltungen als auch zivilgesellschaftliche Institutionen (Kirchen, Vereine, Initiativen etc), die zum sozialen Zusammenhalt beitragen können.

Wirkungsorientierte Steuerung braucht Ressourcen, qualifiziertes Personal und Know-how sowie die Bereitschaft zur Partizipation und Kooperation „auf Augenhöhe“ mit der Vielzahl an lokalen Akteuren und Betroffenen. Hier muß teilweise auch noch ein Lernprozess in den Kommunalverwaltungen erfolgen.