

Ressortübergreifende Planung und Ein-
bindung des Lokalen Aktionsplans in
regionale Entwicklungskonzepte

Arbeitspapier zur Fortbildung am 20.02.2009

Birgit Albrecht
Cornelius Bechtler
Katja Stephan

Berlin 2009

Impressum

Camino – Werkstatt für Fortbildung, Praxisbegleitung und Forschung
im sozialen Bereich gGmbH
Scharnhorststraße 5
10115 Berlin
Telefon (030) 786 29 84
Fax (030) 785 00 91
mail@camino-werkstatt.de
www.camino-werkstatt.de

Inhalt

Vorwort	5
Einführung zum Bundesprogramm	7
Einbindung des Lokalen Aktionsplans in regionale Entwicklungskonzepte	9
Vorbemerkung	9
Verankerung des Lokalen Aktionsplans in regionale Entwicklungskonzepte	9
Handlungsfelder des Lokalen Aktionsplans und Kommunale Entwicklungsplanung	10
Lokaler Aktionsplan – Instrument zur Steuerung von Entwicklungsprozessen zur Demokratieentwicklung	12
Handlungskonzept zur Erreichung der Zielsetzungen	15
Theoretische Grundlagen zur Umsetzung des Lokalen Aktionsplans	17
Sozialraumorientierung	17
Was ist ein Sozialraum?	17
Prinzipien von Sozialraumorientierung	18
Sozialraumorientierung und Jugendhilfe	20
Sozialraum statt Abteilung oder Hilfeart	21
Ansprechpartner/innen und Bündnispartner für die Sozialraumorientierung	23
Gemeinwesenansätze	23
Definition von Gemeinwesen und Gemeinwesenarbeit	23
Funktion der Gemeinwesenarbeit	24
Methoden in der Gemeinwesenarbeit	24
Leitstandards der Gemeinwesenarbeit	24
Bündnispartner im Gemeinwesenansatz	25
Akzentverschiebung kommunaler Leitbilder	25
Stärkung der lokalen Demokratie	26
Beteiligung früh und breit beginnen	27
Dreistufiges Beteiligungsverfahren für Planungen und Vorhaben	28
Die Rahmenplanung der Kommune – Instrument für Beteiligung und bereichsübergreifende Planung	30
Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen, Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen	31
Schlussfolgerungen	32

Governance Modell	33
Begriffsdefinition	33
Fragestellungen zur Verortung der eigenen Kommune	34
Strategiemöglichkeiten zur Einbindung des Lokalen Aktionsplans in andere Entwicklungskonzepte (Mustertabelle)	35
Welche Arbeitsgremien, Arbeitsfelder und Arbeitsformen sollen nach dem Ende der Laufzeit des Lokalen Aktionsplans beibehalten werden und in welcher Zuständigkeit? (Mustertabelle)	35
Einbindung in lokale Entwicklungskonzepte	37
Beispiel 1: Raster Voraussetzungen für Kooperationen auf der Projektebene zwischen den Strukturen des Lokalen Aktionsplans und anderen Arbeitsfeldern	37
Beispiel 2: Raster Hemmnisse von Kooperationsprojekten	38
Beispiel 3: Erfolgreiche Einbindung von Schulen	38
Beispiel 4: Arbeitspapier zur Einbindung in andere Entwicklungskonzepte	39
Kooperationspartner	39
Vor- und Nachteile von Kooperationen	40
Formen der Zusammenarbeit	40
Beispiel 5: Netzwerkertest nach Fisher/Villas	40
Organisations- und Steuerungsstrukturen des Lokalen Aktionsplans: Checkliste	42
Gesetze	44
Ressortübergreifende Planung/Kooperative Planung	44
Anhang	45
Protokoll der Fortbildung „Ressortübergreifende Planung Einbindung des Lokalen Aktionsplans in regionale Entwicklungskonzepte“	45

Vorwort

Die Entwicklung und Umsetzung Lokaler Aktionspläne für Demokratie und Toleranz in Kommunen bedürfen einer Verankerung in regionale kommunale Entwicklungskonzepte um die Nachhaltigkeit der entwickelten Strategien sowie die Verstetigung von neuen Formen, Methoden und Inhalten von Demokratie und Toleranz fördernden Projekten und Maßnahmen zu sichern.

Dies kann einerseits durch eine konsequente Ressourcenorientierung in den Projekten, Maßnahmen und Strategien gelingen, andererseits ist die Einbettung dieser in Planungsstrategien und Entscheidungsstrukturen der Kommunen die entscheidende Voraussetzung für die nachhaltige Sicherung dieser Aktivitäten.

Die Auseinandersetzung um Demokratie und die Aktivitäten von deren Widersachern fußen auch zu einem großen Anteil auf dem rasanten Wandel der Gesellschaft, der auch die Anforderungen an die Verwaltungen, ihr Planungsverständnis und ihre Planungsinstrumente und deren methodische Grundlagen umfasst.

Eine gelingende Integration der erfolgreichen Strategien und der Ergebnisse der Lokalen Aktionspläne muss sich in diese neuen Entwicklungen einbetten und diese Wandlungsprozesse im Bereich der kommunalen Planungen für sich nutzen. Eine immer größere Bedeutung erlangt in diesem Prozess, der auch durch die europäische Strategie des „Europa der Regionen“ forciert wird, die Stärkung der bürgerschaftlichen Verantwortung der örtlichen Gemeinschaften.

Aufgrund des wachsenden ökonomischen Drucks, dem die Kommunen ausgeliefert sind, ist eine bessere strategische Absicherung des Gemeinwohls erforderlich. Erforderlich ist, dass die knappen Mittel der öffentlichen Hand mit komplexer Planung zielorientiert eingesetzt werden. Die Sozialraumorientierung ist innerhalb der Jugendhilfe ein solcher komplexer zeitgemäßer Planungsansatz. Die Interessen und Bedarfe in den Regionen sowie bestehende Konflikte müssen aufgezeigt, integriert und bearbeitet werden sowie gerecht miteinander und gegeneinander abgewogen. Private und öffentliche Interessen müssen konsensorientiert ausgehandelt werden. Eine sektorale Bearbeitung im Rahmen von Ressorts kommunaler Verwaltungen wird der Komplexität von Problemlagen und Interessenkonstellationen nicht gerecht. Die Stärkung bürgerschaftlicher Verantwortung bedeutet in diesem Zusammenhang transparente Planungen und regelmäßige Beteiligung von Bürger/innen – selbstverständlich auch Jugendlicher – an Planungsentscheidungen. Die Verantwortung für die Planungs- und Steuerungsstrukturen liegt in den Händen der Verwaltungen.

Wie können die Strategien und Ergebnisse der Lokale Aktionspläne in kommunale Planungs- und Entscheidungsstrukturen eingebettet werden? Diesem Thema stellte sich die Fortbildung „Ressortübergreifende Planung und Einbindung des Lokalen Aktionsplans in regionale Entwicklungskonzepte“ am 20. Februar 2009.

Das hier vorliegende Arbeitspapier fasst das Ergebnis dieser Fortbildung zusammen. Die zentralen Fragen der Fortbildung waren:

- Wie sollen die Ergebnisse der lokalen Aktionspläne in die Entwicklungsplanungen anderer Bereiche unter diesen schwierigen Bedingungen eingebunden und damit verstetigt werden?
- Welche Planungsansätze haben eine ähnliche Zielausrichtung?
- Wer könnte Unterstützer für die Verstetigung und Einbindung der Lokalen Aktionspläne sein?

Folgende Themenschwerpunkte werden behandelt:

- Die Sozialraumorientierung als Grundausrichtung der Lokalen Aktionspläne
- Die Gemeinwesenansätze
- Stärkung der lokalen Demokratie – Beteiligungsansätze
- Der Governance-Ansatz als Steuerungsmöglichkeit der Kommune
- Beispiele Einbindung in lokale Entwicklungsprozesse

Was verbindet alle Ansätze mit dem Lokalen Aktionsplan? Es werden Modelle, Methoden, Planungsansätze und Handlungskonzepte vorgestellt, die die Menschen unter förderlichen Bedingungen und Planungsstrukturen befähigen, sich selbst zu organisieren und eigene demokratische Aktivitäten umzusetzen. Voraussetzung dafür ist einerseits eine verbindliche und umfassende Partizipation und andererseits ist es erforderlich, dass Bündnispartner wie Jugendhilfeplaner/innen, Stadt- und Regionalplaner/innen, Quartiersmanager/innen, Sozialplaner/innen, Kommunalpolitiker/innen und weitere Akteure gewonnen werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind immens und es gibt doch mehr Bündnispartner als mancher vermutet.

Einführung zum Bundesprogramm

Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sind in Deutschland nach wie vor ernst zu nehmende Probleme. Dies belegen die Verfassungsschutzberichte, die Wahlergebnisse rechtsextremer Parteien sowie neuere Studien und Berichte aus der pädagogischen Praxis. Es zeigt sich, dass vor allem im Bereich der öffentlichkeitswirksamen Gewalttaten junge Menschen als Täter in Erscheinung treten. Einstellungsuntersuchungen zeigen hingegen, dass besonders bei Erwachsenen, vor allem Älteren, entsprechende Orientierungen ausgeprägt sind.

Zur wirksamen Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus bedarf es neben repressiven Maßnahmen vor allem zielgerichteter Präventionsstrategien. Dabei muss es vor allem um die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Vermittlung von Werten wie Toleranz und Demokratie im Rahmen der bildungspolitischen Arbeit gehen. Aber auch die bereits rechtsextremistisch gefährdeten Jugendlichen dürfen nicht aufgegeben werden. Die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung setzt daher auf Fortsetzung und Verstärkung des Einsatzes der Jugendpolitik für Demokratie und Toleranz. Ziel ist, Verständnis für die gemeinsamen Grundwerte und kulturelle Vielfalt zu entwickeln, die Achtung der Menschenwürde zu fördern und jede Form von Extremismus, insbesondere den Rechtsextremismus, zu bekämpfen. Mit dem Programm „Jugend für Vielfalt, Demokratie und Toleranz – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ sollen diese Ziele umgesetzt werden.

Das Programm ist im präventiv-pädagogischen Bereich angesiedelt, dient der Bewusstseinsbildung und ist auf langfristige Wirkungseffekte ausgerichtet.

Einbindung des Lokalen Aktionsplans in regionale Entwicklungskonzepte

Zielgerichtete präventive Strategien und Nachhaltigkeit aus Sicht der Kommunalpolitik

Vorbemerkung

Bundes-, Landes- oder EU-Programme haben für kommunalpolitische Akteure stets Projektcharakter. Die finanziellen Mittel und die hierdurch geschaffenen Strukturen sind abhängig von der Programmdauer, die eingesetzten Mittel werden außerhalb der Haushaltspläne der Kommunen bereitgestellt. Die Fortführung dieser Projekte über die Programmdauer hinaus ist abhängig von der Situation der Kommunalfinanzen, der Personalentwicklung sowie der Fortschreibung der kommunalen Aufgaben.

Langfristige Ziele und die Wirkung des Programms über die Programmdauer hinaus müssen deshalb so angelegt sein, dass sie in den unterschiedlichen kommunalen Aufgabenbereichen verankert werden können.

Das Programm „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ ist auf langfristige Ziele angelegt. So wird in den Leitlinien zum Programmbereich „Entwicklung integrierter lokaler Strategien“ (Lokale Aktionspläne) folgendes Programmziel formuliert:

„Zur wirksamen Begegnung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus bedarf es neben repressiven Maßnahmen vor allem zielgerichteter Präventionsstrategien. Dabei muss es vor allem um die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Vermittlung von Werten wie Toleranz und Demokratie im Rahmen der bildungspolitischen Arbeit gehen.“

Hiermit wird der Anspruch formuliert, über Maßnahmen zur Intervention hinaus Strukturen in den Kommunen bzw. im Gemeinwesen einer Gemeinde nachhaltig zu verändern.

Verankerung des Lokalen Aktionsplans in regionale Entwicklungskonzepte

Kommunale Entwicklungskonzepte oder Planungen haben für die demokratische Kultur einer Kommune einen hohen Stellenwert. Sie bieten die Chance, spezifische Zielgruppen in die Verständigung über wichtige Entscheidungen eines Gemeinwesens einzubeziehen. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Freizeitstättenentwicklungsplanung einer Gemeinde sollte zum „Good Practice“ in der Kommunalpolitik gehören.

So gibt das Sozialgesetzbuch VIII für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vor: „Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffen-

den Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen.“¹ Sie bietet zudem die Chance, Ziele der Lokalen Aktionsplans im Rahmen der politischen Bildungsarbeit zu verknüpfen.

Kommunale Entwicklungsplanung hat also einerseits die Aufgabe, die Entwicklungsziele für die Gemeinde festzulegen und sie mit Maßnahmen und dem Einsatz von Ressourcen (z. B. finanzielle, personelle Mittel) zu untersetzen. Hierzu wird das verfügbare fachliche Wissen einer Verwaltung bereichsübergreifend zusammengetragen und aufbereitet. Andererseits muss in einem demokratischen Gemeinwesen der Anspruch bestehen, diese Auseinandersetzung und Verständigung für alle transparent zu führen und von Beginn an die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde einzubeziehen. Hierzu gehören selbstverständlich auch Kinder und Jugendliche (s. o.).

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten:

- Für eine präventive Ausrichtung der Lokalen Aktionsplans müssen langfristige Ziele und Strategien formuliert werden.
- Die Entwicklungsplanung der Kommune bietet die Chance, diese Ziele und Strategien im Verwaltungshandeln der Gemeinde zu verankern und mit weiteren Zielen zu verknüpfen.
- Das Erstellen von Entwicklungskonzepten und Planungen sind Teil einer Verständigung darüber, wie und mit welchen Zielen Zukunftsfragen einer Gemeinde gelöst werden sollen. Sie sind somit ein wichtiges Handlungsfeld für die Entwicklung einer lebendigen und demokratischen Bürgergesellschaft.

Handlungsfelder des Lokalen Aktionsplans und Kommunale Entwicklungsplanung

Die Handlungsfelder und die inhaltliche Ausrichtung des Lokalen Aktionsplans richten sich nach den örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen in der Gemeinde. In den Leitlinien zum Programm sind sieben unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte benannt.

Kommunale Entwicklungsplanung dient der Daseinsvorsorge und ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Bei Pflichtaufgaben leiten sich Entwicklungsplanungen von gesetzlichen Vorgaben ab.

Z. B. sind die Aufgaben, Grundsätze und Ziele im Bereich der Jugendhilfe im SGB VIII, Paragraph 80 formuliert. Die Schulentwicklungsplanung wird in den Schulgesetzen der Länder den Kommunen übertragen. Sie sind die Grundlage für Entscheidungen über die Gründung, Zusammenlegung, Umwandlung und Aufhebung der Schulen bzw. für die Festlegung von Einschulungsbereichen der Grundschulen. Für die Ziele und Strategien des Lokalen Akti-

¹ Vgl. SGB VIII, § 8, Absatz 1, Satz 1.

onsplans sind jedoch nicht Schulentwicklungsplanungen interessant, sondern die Schulprogramme der jeweiligen Schulen. Die Kommunen sind nur für die äußeren Angelegenheiten der Schulen verantwortlich. In den letzten Jahren ist in den Ländern zudem ein Trend zu beobachten, der zu einer Stärkung der Eigenverantwortung und der Autonomie der einzelnen Schulen führt. In den Schulprogrammen jedoch sind Leit- und Entwicklungsziele bzw. die Leitbilder der Schulen dargestellt und entwickelt. Hier bieten sich Anknüpfungspunkte für die Lokalen Aktionspläne.

Kommunale Entwicklungsplanungen sind also in der Regel informelle Planungsinstrumente. Sie werden für Bereiche erstellt, für die ein Planungserfordernis besteht, d. h., für die Abstimmungen zwischen unterschiedlichen Fachplanungen notwendig sind (z. B. für die Bereiche Jugend und Schule zur Einrichtung von Schulstationen) und in dessen Zusammenhang die Gremien (und die Öffentlichkeit) der Gemeinde beteiligt werden sollen.

Die Aufgaben von Kommunen sind vielfältig und durch eine hohe fachliche Spezialisierung geprägt. Der Einsatz von informellen Planungsinstrumenten hängt zudem stark von den spezifischen Anforderungen in den Kommunen ab. Nicht selten entsteht der Anstoß für eine Entwicklungsplanung von außen. So kann z. B. die Notwendigkeit, Veränderungen bei den städtischen Immobilien vornehmen zu müssen, zu einem Nachdenken über kommunale Kultur- und Bildungseinrichtungen führen. In diesem Zusammenhang werden dann nicht nur über kooperative Bildungs- und Kulturstandorte diskutiert, sondern auch über die Potentiale, die Kooperationen für diese Angebote bedeuten könnten. An diesem Punkt wird die Auseinandersetzung für die Einbindung der Lokalen Aktionsplans interessant. Ziele, die in den Lokalen Aktionsplänen formuliert sind, können in die inhaltliche Ausrichtung der jeweiligen Einrichtungen und Angebote eingehen (z. B. die Integration zielgruppenspezifischer politischer Bildungsangebote, die Strategie einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung).

In den vergangenen Jahrzehnten hat es zudem einen Wandel gegeben, der zu einem veränderten Planungsbegriff geführt hat. In den 60er und 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts war die kommunale Entwicklungsplanung geprägt durch ein Planungsverständnis, das stark von einer Planungseuphorie und der Überzeugung einer technischen Machbarkeit geprägt war. Heute sind Planungen kleinteiliger und auf Projekte orientiert. Die Bedeutung als Basis der Kommunikation, der Kooperation und die Orientierung auf die Umsetzung von Projekten prägen die heutige Planungskultur.²

Wichtig für die Einbindung der Lokalen Aktionsplans sind jedoch auch Instrumente, die nur in einem mittelbaren Zusammenhang zur Entwicklungsplanung stehen. Mit Hilfe von Zielvereinbarungen zwischen dem Jugendamt und Einrichtungen der offenen Jugendarbeit lassen sich z. B. präventive Ansätze gegen rechtsextreme Einstellungen bei Jugendlichen im Bereich der Jugendhilfeplanung konkretisieren und auf die Handlungsebene vor Ort herunter-

² Wiechmann, Thorsten/Hutter, Gerard: Die Planung des Unplanbaren, in: Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Hg. v. Alexander Hamedinger et al., Wiesbaden 2007, S. 102 ff.

brechen. Die Verständigung über Kriterien bei der Qualitätssicherung in diesem Bereich kann eine umfassende Strategie gegen rechtsextreme Einstellungen bei Jugendlichen unterstützen.

Von außen – z. B. aus Sicht der Koordinierungsstelle – sind die Anknüpfungspunkte für die Einbindung der Lokalen Aktionsplans in die kommunale Entwicklungsplanung nicht leicht zu erkennen.

Es ist deutlich geworden,

- dass der Einsatz des Instruments der kommunalen Entwicklungsplanung sich zwischen unterschiedlichen Kommunen aber auch unterschiedlichen Aufgabenbereichen erheblich unterscheiden kann,
- die Entwicklungsplanung heute stärker auf aktuelle Projekte ausgerichtet ist,
- die Anknüpfungspunkte für die Ziele und Strategien des Lokalen Aktionsplan sinnvoll nur im Austausch mit der Verwaltung und der Kommunalpolitik zu identifizieren sind, da die Entwicklungsplanungen von ihnen angestoßen werden und
- dass der Entwicklungsplanung zunehmend eine kommunikative Aufgabe zukommt. Es geht nun vermehrt darum, die zu entwickelnden Ziele für das Gemeinwesen den Gremien der Gemeinde, den Bürgerinnen und Bürgern transparent zu machen und sie bei der Entwicklung von Zielen und Leitbildern zu beteiligen.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, die Lokalen Koordinierungsstellen intensiv bei der Implementierung von Zielen und Strategien in die Kommunale Entwicklungsplanung zu unterstützen. Ein intensiver Austausch mit einzelnen Akteuren aus der Verwaltung, die für Entwicklungsplanung zuständig sind (Jugendhilfeplanung, Stadtplanung, Sozialplanung usw.), und den Räten bzw. Verordneten erleichtern die Aufgabe der Einbindung des Lokalen Aktionsplans.

Lokaler Aktionsplan – Instrument zur Steuerung von Entwicklungsprozessen zur Demokratieentwicklung

In den Leitlinien zum Programm wird der Lokale Aktionsplan als das zentrale Instrument benannt. Ziele des Instruments sind die Entwicklung der lokalen Demokratie und die Stärkung der Zivilgesellschaft:

„Ein lokaler Aktionsplan ist ein geeignetes Instrument zur Steuerung von Entwicklungsprozessen zur Demokratieentwicklung und für die nachhaltige Entwicklung lokaler Bündnisse gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.“

Aus kommunalpolitischer Sicht sind deshalb die Entwicklung einer Beteiligungskultur in der Gemeinde und die Einbindung wichtiger gesellschaftlicher Akteure und Multiplikatoren in die

Verantwortung für das Gemeinwesen wichtige Programmziele. Hierin kann für die Kommune ein wesentlicher Gewinn liegen – neben der Unterstützung bei akuten Problemen.

Handlungskonzept zur Erreichung der Zielsetzungen

Die Sozialraumorientierung beinhaltet ein Umdenken, einen Paradigmen- und Politikwechsel, der nicht auf ein einzelnes Ressort (z. B. Jugendpolitik) beschränkt sein darf. Von den Problemen der Kommune, den (Bildungs-)Bedürfnissen und dem angestrebten Kompetenzzuwachs von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen ausgehend, besteht die Notwendigkeit, Angebote, Strukturen und Dienstleistungen weiterzuentwickeln. Dazu erforderlich sind neue Formen des Denkens und Handelns der Verwaltung und die Nutzung neuer Beteiligungschancen, nicht nur seitens der lokalen Akteurinnen und Akteure.

Sozialräumliche Strategien und Handlungskonzepte sind:

- ressourcenorientiert
- ressortübergreifend
- partizipativ
- synergetisch (nicht additiv)
- integrativ
- kommunikativ (aktiv und offen)
- intermediär
- verknüpfend bezüglich der formellen, informellen und non-formellen Ebene
- regel- und fehlerfreundlich
- (selbst-)reflexiv
- lösungsorientiert

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Entwicklungsziele, vorhandenen Netzwerke und Strukturen wird das Handlungskonzept des Lokalen Aktionsplans erstellt, die im Stamblatt angegebenen Förderschwerpunkte finden sich in den Handlungsfeldern wieder. Durch die beteiligten Akteurinnen und Akteure werden diese zu konkreten Projektideen verarbeitet, die von Einzelprojektträgern mit konkreten Projekten untersetzt und umgesetzt werden sollen.³

³ Vgl.: Regiestelle Jugend für Vielfalt: Arbeitshilfe zur Entwicklung und Implementierung Lokaler Aktionspläne, 2007.

Theoretische Grundlagen zur Umsetzung des Lokalen Aktionsplans

Sozialraumorientierung

Zur Definition von Sozialraum und Bedeutung des Sozialraums für die Jugendhilfe vgl. den folgenden Ausschnitt aus „Sozialraumorientierte Arbeit: Methodische Grundlagen und organisatorische Konsequenzen“ von Wolfgang Hinte⁴:

Was ist ein Sozialraum?

Grundsätzlich zielt sozialraumorientierte Arbeit auf die Veränderung sozialer Räume und nicht auf psychische Strukturen von Menschen. Der soziale Raum ist zentraler Fokus für soziale Arbeit. Dabei wird der Begriff Sozialraum im doppelten Sinne verstanden. Zum einen wird der Sozialraum definiert durch die Individuen selbst. Im Grunde gibt es so viele Sozialräume wie Individuen. Für eine allein stehende Rentnerin ohne verwandtschaftliche Bezugspersonen, die relativ isoliert lebt und wegen ihrer Gehbeschwerden von einem Einkaufsdienst versorgt wird, ist der Sozialraum vielleicht das Haus, in dem sie wohnt; für manche libanesischen oder türkischen Familien, die über einen größeren Stadtbezirk verteilt wohnen, ist dieser Bezirk der Sozialraum; der Jugendliche, der im gleichen Haus wohnt wie die alte Frau, aber hochgradig mobil und eher auf die Events in der Innenstadt ausgerichtet ist, verfügt über einen eher weiten und flexiblen Sozialraum. Je nach Alter, Lebensphase, Interessen usw. werden höchst individuell Sozialräume definiert. Dennoch gibt es Überlappungen, an denen sich zahlreiche individuelle Sozialräume überschneiden; es gibt, auch beeinflusst von Straßenführung, Bebauung, Infrastruktur usw., Verdichtungen von Einzeldefinitionen, die dann von einem Teil der Bevölkerung als „ihr“ Sozialraum bezeichnet werden: Stadtteile, Straßen, Dörfer, Bezirke. Dort bilden sich sozialräumlich identifizierbare Interessen, Problemlagen und Ausdrucksformen von Alltagskultur ab. Zum anderen wird der Sozialraum als Steuerungsgröße verstanden, definiert von Institutionen, die dort Personal und Geldströme konzentrieren. Steuerungstechnisch gesehen ergänzt bzw. löst der Sozialraum insbesondere in der kommunalen Bürokratie als Steuerungsgröße das Amt, die Abteilung, die Immobilie oder den Einzelfall ab. Er kann integrierendes räumliches Element für eine Vielzahl kommunalpolitischer Sektoren sein und als Kristallisationspunkt gegen übermäßige Zentralisierung und Lebensweltferne dienen.

⁴ Hinte, Wolfgang: Sozialraumorientierte Arbeit: Methodische Grundlagen und organisatorische Konsequenzen, in: Senatsverwaltung für Jugend, Familie und Sport (Hg): Sozialraumorientierung in der Berliner Jugendhilfe, Berlin 2003, S. 8-13.

Prinzipien von Sozialraumorientierung

Sozialraumorientierte Arbeit bezieht sich im Rahmen einer steuerungstechnisch vorgenommenen Konzentration auf einen institutionell definierten Sozialraum, auf die Verdichtungen der einzelnen, von den Menschen definierten Sozialräume, die sich als Knoten von zahlreichen Einzelnetzen zeigen. Neben dieser geographischen Ausrichtung beinhaltet ein sozialraumbezogener Ansatz folgende methodische Blickrichtungen und Prinzipien:

1. Orientierung an den geäußerten Interessen der Wohnbevölkerung:

Die Fachkräfte denken nicht darüber nach, was die Menschen in einem Wohnquartier interessieren könnte, sondern fragen sie direkt: „Was interessiert Euch?“ Sie überlegen also nicht, was ihrer Meinung nach gut ist „für“ die Leute, sondern erkundigen sich bei den Menschen danach, wo ihre Interessen und Bedürfnisse liegen. Ansatz der Arbeit ist immer der Wille bzw. die Betroffenheit einzelner Menschen oder Gruppierungen. Betroffene als handelnde Subjekte sind der Jugendhilfe immer noch suspekt. Unstrittig ist mittlerweile, dass die Beteiligung der Betroffenen beim Hilfeplangespräch noch erheblich verbesserbar ist. Dafür gibt es zahlreiche Gründe, u. a. die Tatsache, dass der Beteiligungsbegriff in der deutschen Diskussion auf unangenehme Art und Weise „erzieherisch“ okkupiert wurde. Interessant ist ja, dass da „jemand beteiligt wird“, ihm geschieht also etwas, es wird etwas mit ihm gemacht. Beteiligung wird „gewährt“, der Beteiligte wird erst in einem passiven Akt zu einem solchen. Dies illustriert, wie sehr in der Diskussion um die Betroffenenbeteiligung der Wille der Menschen ausgeklammert wird. Denn letztlich sind die Betroffenen ja immer beteiligt, auch wenn ihnen keine Beteiligung gewährt wird. Sie beteiligen sich z. B. durch Passivität, durch Widerstand, durch Tricks, durch Kooperation oder durch gelangweiltes Herumlümmeln. Zahlreiche Fallgeschichten, die aus der Sicht der Autor/innen insbesondere schiefgegangene Jugendhilfe-Karrieren illustrieren sollen, zeugen von der Nachhaltigkeit der Beteiligung der Betroffenen. Sie boykottieren die Kooperation, wenn ihr Wille nicht geachtet wird; sie entziehen sich der vermeintlich helfenden Beziehung, wenn ihre originären Bedürfnisse keinen Raum einnehmen; sie zeigen es den professionellen Fachkräften, wenn ihre Interessen missachtet werden. Somit geht es nicht darum, die Menschen irgendwie zu beteiligen, sondern darum, dass ihr Wille wirkungsvoll Eingang findet bei dem Prozess, an dem sie ohnehin beteiligt sind. Die Jugendhilfe tut sich mit dem Wort „Willen“ enorm schwer. Man spricht von Wünschen, von Bedürfnissen oder Perspektiven der Betroffenen – aber ganz selten von dem Willen oder den Interessen der Menschen. In der GWA-Tradition indes waren genau diese Begriffe – mit allen damit verbundenen Unwägbarkeiten – handlungsleitend. Denn der Wille der Menschen ist unberechenbar, er ist nicht pädagogisch zuzurichten, er ist nicht erzieherisch verformbar, er ist potenziell subversiv und so ziemlich allen Prozessvorgaben abträglich. Aber genau um diese Kategorie geht es, und eben darum drückt sich die Jugendhilfe. Mittlerweile will man programmatisch die Betroffenen beteiligen, aber selbst dieser Akt ist letztlich eine Subjekt-Objekt-Intervention, bei der die Fachkräfte die Gewährenden und die Betroffenen die Empfangenden sind. Das klassische Erzieher-Zögling-

Verhältnis wird somit allenfalls durch einen modernistischen Begriff verschleiert, jedoch nicht substantiell infrage gestellt, geschweige denn verändert.

2. Unterstützung von Selbsthilfekräften und Eigeninitiative:

Die Fachkräfte tun möglichst nichts ohne und vermeiden Aktionen für die Leute. Vielmehr denken sie mit ihnen darüber nach, was diese selbst zur Verbesserung ihrer Situation tun können und wenden sich erst in späteren Stadien mit betreuenden und programmorientierten Angeboten an die Wohnbevölkerung.

3. Nutzung der Ressourcen

a) der Menschen: Soziale Arbeit ist häufig konfrontiert mit und oft auch fixiert auf vermeintlichen Defizite von Menschen. Sozialraumorientierte Ansätze indes richten ihr Augenmerk immer auf deren Stärken, die sich oft sogar in den vermeintlichen Defiziten abbilden. Ein wegen Diebstahl verurteilter Jugendlicher ist oft genau der Richtige, um auf die Gruppenkasse aufzupassen; die von ihrem Mann und ihren Kindern genervte Frau blüht oft auf als Sprecherin der Mieterinitiative; und der zurückgezogene, eigenbrötlerische ältere Herr ist gelegentlich als Zauberkünstler die Attraktion auf dem Stadtteilfest.

b) des Sozialraums: Räume, Nachbarschaften, Plätze, Natur, Straßen, aber auch die vorhandene Unternehmens- und Dienstleistungsstruktur sind bedeutsame Ressourcen, die man nutzen und durch kluge Vernetzung effektivieren kann. So verführt etwa eine kalte Betonwand nicht nur zum Stöhnen („Schade, dass Beton nicht brennt!“), sondern lädt etwa dazu ein, eine solche Wand zu bemalen, sie als Leinwand zur Projektion eines Films zu nutzen oder sie mit Informationen über den Stadtteil zuzuleben.

4. Zielgruppenübergreifender Ansatz:

Man sucht nach Kristallisationspunkten für Aktivitäten, an denen sich möglichst alle Bürger/innen beteiligen können. In einem Programm zur Wohnumfeldverbesserung finden sich etwa in der Regel vielfältige Vorhaben, die verschiedene Gruppierungen im Stadtteil anregen, sich zu beteiligen. Dabei sind zielgruppenspezifische Aktionen nicht ausgeschlossen, aber die geschehen dann im Kontext anderer Aktivitäten, die nicht eine bestimmte Zielgruppe stigmatisierend vorab definieren.

5. Bereichsübergreifender Ansatz:

Stadtteilarbeit nutzt die Kompetenzen anderer Sektoren und ergänzt sie. So haben etwa im Wohnsektor sozialer Wohnungsbau, Wohngeld, Notunterkünfte oder Bebauungspläne eine hohe Bedeutung. Soziale Arbeit trägt davon lediglich die Folgen und beschäftigt sich dann mit Schuldnerberatung, Verhinderung von Obdachlosigkeit, Arbeit mit Nichtsesshaften usw., praktiziert also einen klassischen Ansatz im Stadium des sozialen Zusammenbruchs. Dagegen könnten auf der Grundlage der Kenntnisse von Sozialarbeiter/innen über den Zusammenhang zwischen bebauter Umwelt und sozialer Auffälligkeit wichtige Anregungen bei der Planung von Wohnsiedlungen gegeben werden. Soziale Arbeit muss also aus der Mentalität

der nachgeordneten Instanz herauskommen und ihre Fachkompetenz für andere Disziplinen verdeutlichen (etwa in ämterübergreifenden Arbeitskreisen oder Projekten).

6. Kooperation und Koordination der sozialen Dienste:

Über vielfältige Foren („Vernetzung“) werden im Wohnquartier tätige (professionelle und ehrenamtliche) Akteure aus verschiedenen Bereichen angeregt, Absprachen zu treffen und Kooperationen – bezogen auf Einzelfälle, Gruppierungen und Aktionen – abzusprechen und gemeinsame Projekte zu entwickeln und durchzuführen.

Sozialraumorientierung und Jugendhilfe

Sozialraumorientierte Arbeit sieht die Bewohner/innen eines Quartiers als tätige Subjekte, die (zum Teil unter schwierigen Lebensbedingungen) versuchen, das Beste für sich daraus zu machen. Es geht nicht darum, diese Menschen in irgendeiner Form zu „bessern“, sondern darum, ihre Lebensbedingungen zu verändern und neue Ressourcen zu schaffen. Stadtteilarbeiter/innen lassen sich auf das Leben der Menschen ein, auf ihre Empfindungen, ihre Lebensdefinitionen, ihre Ängste und Handlungsmotive in ihrer ganzen Vielfalt, Brüchigkeit und Widersprüchlichkeit. Das Wohnquartier wird als Lebens- und Lernort der Menschen gesehen und damit zum primären Handlungsfeld der Professionellen: Straßen, Märkte, Treffpunkte und alle möglichen Orte, wo Menschen sich aufhalten, sind Foren für eine Kontaktaufnahme, die von dem Interesse geleitet ist, mit den Bewohner/innen Schritte zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil zu tun. Im Vergleich zur traditionellen sozialen Arbeit, etwa im Rahmen der Jugendhilfe, verliert der Einzelfall seine zentrale Bedeutung zugunsten des ihn prägenden sozialen Raums. Dabei ist dieser Arbeitsansatz kein Gegensatz zu rechtlich abgesicherten Pflichtaufgaben etwa der Jugendhilfe. Er ermöglicht aber die Erledigung von Aufgaben im Rahmen der Einzelhilfe in einem anderen Kontext, etwa durch die Nutzung von Ressourcen des Wohnquartiers. Weniger Sonderzuständigkeiten, keine abteilungsorientierte Zergliederung von ganzheitlichen Problemlagen und die zunehmende Delegation begrenzter Entscheidungsbefugnisse auf lokale Ausführungsebenen sind seit den 90er Jahren engagiert diskutierte Konsequenzen für die Träger sozialer Arbeit, speziell in der Jugendhilfe. Doch sozialraumorientierte Ansätze waren dem Mainstream der sozialen Arbeit, insbesondere aber der Jugendhilfe, immer schon lästig. Die Jugendhilfe behandelte die GWA jahrelang wie ein entferntes, ungeliebtes und verhaltensauffälliges Familienmitglied, das man am liebsten verschwiegen oder dauerhaft stationär untergebracht hätte. Entsprechend dürftig fallen Rezeptionen der Geschichte sozialraumorientierter Ansätze in Deutschland seitens der Jugendhilfe aus: Sie werden allenfalls widerwillig vorgenommen und wirken eher oberflächlich und gequält. Verschwiegen wird konsequent, dass insbesondere in der GWA der 70er Jahre Haltungen und Methoden diskutiert und erprobt wurden, die heute im Tupper-Party-Slang unter stehenden Ovationen in der Jugendhilfe Einzug halten: Empowerment, Ressourcenorientierung, systemische Sichtweisen oder Networking.

Mit ziemlicher Verspätung und nach einigen Verrenkungen – aber immerhin: Sozialraumorientierte Arbeit prägt die deutsche Jugendhilfe verstärkt sowohl in der Struktur wie auch in ihren Methoden. Dem Sozialraumbezug erging es lange Jahre etwa so wie der Moral: Alle reden davon und sind grundsätzlich dafür, aber nur wenige halten sich daran. Auch andere programmatische Orientierungen, wie sie aus diversen Jugendberichten oder auch dem KJHG abgeleitet werden können, teilen dieses Schicksal: Lebensweltorientierung, Prävention, Ganzheitlichkeit oder Betroffenenbeteiligung. Auf Jugendhilfetagen beklatscht, in Fachpublikationen gelegentlich bis zur Ermüdung breitgetreten und für jedes Jugendamts-Leitbild geradezu eine Fundgrube fristeten diese Orientierungen in der Praxis bundesdeutscher Jugendämter sowie freier Träger jahrelang ein eher karges Dasein. Irgendwie waren alle dafür, aber man hatte gerade kein Geld, zu viele Fälle, karrierebesessene Vorgesetzte, renitentes Personal, auf die eigenen Pfründe bedachte freie Träger oder einen konsolidierungswütigen Jugendhilfeausschuss. Doch für die notorischen Blockierer, Innovationsverhinderer und Klageglied-Komponistinnen scheint die Zeit der Ausreden nun vorbei. Nachdem die KGSt in ihrem Bericht über „Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe“ (3/1996) erstmals vorsichtig über die Tischkante des Niveaus der aktuellen Fachdiskussion geblickt hatte – ein Lichtblick, der schon damals einen Durchbruch erhoffen ließ –, erweist sich der KGSt-Bericht 12/1998 als zumindest die derzeitige kommunale Praxis transzendierender Fingerzeig. Denn die KGSt ist für kommunale Träger eine beachtete und durchaus einflussreiche Instanz. So wurde ja die Reform in Jugend- und Sozialämtern auf operativer Ebene weniger vorangetrieben durch Fachdiskussionen, Publikationen, Kongresse oder engagierte Fachleute innerhalb oder außerhalb der Jugend und Sozialverwaltung. Vielmehr wurde sie in Gang gesetzt durch Verwaltungsspitzen und Hauptämter, KGSt-Berichte oder Konsolidierer. Wenn diese „Reformer“ nun – ob aus ehrenwerten oder fachlich verwerflichen Motiven – endlich auf längst ausformulierte und seit Jahren entwickelte Konzepte der Jugendhilfe zurückgreifen, so stellt dies durchaus eine günstige Gelegenheit für die Jugendhilfe dar.

Sozialraum statt Abteilung oder Hilfeart

Wenn die Jugendhilfe den Anspruch ernst nimmt, sich an der Lebenswelt ihrer Adressaten auszurichten, benötigt sie eine Binnenorganisation, die zumindest einen Kompromiss darstellt zwischen bürokratischer Logik und der Dynamik der Lebenswelt der Betroffenen. Derzeit dominiert vielerorts die bürokratische Logik: Jugendhilfe ist sortiert nach Produkten, Buchstaben, Abteilungen oder Hilfearten. Derzeit ruhen in der Jugendhilfe – grob vereinfacht gesagt – mindestens folgende vier Säulen wie Grabplatten auf jeglicher bedeutsamen Innovation:

- Der große Bereich der Einrichtungen für Kinder, in der Regel orientiert auf ein Gebäude oder eine definierte Kinder-Problemgruppe,

- die offene Jugendarbeit und Jugendförderung, sortiert nach Zielgruppen oder konzentriert auf Immobilien,
- der Allgemeine Sozialdienst, zuständig als Erstkontakt-Schneise für Anfragen jedweder Art, die sich entweder als kleines Elend (zuständig: ASD) oder als größeres Elend (zuständig: spezielle Hilfen zur Erziehung) entpuppen,
- die Hilfen zur Erziehung, je nach Kommune hochgradig differenziert in ein gelegentlich unüberschaubares Hilfeformsammelsurium (für Eingeweihte: EB, SBFH, ISE, TG, FAM, VHT, AIB; dass RTL, Fix und Foxi, Ariel und Edeka ebenfalls dazuzählen, ist nur ein Gerücht).

Es gibt also Zuständigkeiten für Zielgruppen, spezifische Problemlagen, Immobilien oder KJHG Paragraphen, jedoch nur selten für den sozialen Raum, und selbst wenn Sozialraumorientierung programmatisch vorgesehen ist, bricht sie sich an der Fixierung der jeweiligen Säulen auf die ihnen gestellte Aufgabe. Daran hat auch die von der KGSt voreilig favorisierte Produktorientierung nichts geändert: Eher noch hat sie die Orientierung auf einzelne Jugendhilfe-Sektoren verschärft. Die „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ (KGSt 1994) hat die ohnehin vorhandenen Säulen nämlich noch kleinteiliger organisiert und allenfalls die interne Ordnung dieser Bereiche sowie die Kostentransparenz verbessert. Doch im Grunde stören die Produkte bei einem sozialraumbezogenen Ansatz nicht sonderlich, wenn man nicht gerade ein militanter Produktfetischist ist und allen Ernstes glaubt, sein eigenes Produkt sei der Kern der Jugendhilfe. Unterstützt und zementiert wird das Bereichsdenken durch gezielte einrichtungs- oder fallbezogene Finanzierungsstränge. Für die Gestaltung von Lebenswelten erhält kein Träger eine dauerhafte Finanzierung, es sei denn, er tarnt sie als Einzelfall oder zielgruppenbezogene Dauerleistung, die er einem derjenigen KJHG-Paragraphen zuordnet, die nach naiver Lesart als „Pflichtleistung“ gelten. Wenn nun – u. a. im Zuge der Neufassung der §§ 77 und 78 SGB VIII sowie des KGSt-Berichts 12/98 – ein leistungsbezogenes Kontraktmanagement kommunale und freie Jugendhilfe mehr auf die Qualität von Leistungen orientieren soll, muss man sich sowohl über fachliche Standards als auch über innovative Finanzierungsformen verständigen. Doch dazu gibt es gerade im Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern eine nur schwach ausgebildete Tradition. Seit Beginn der 50er Jahre hatten die freien Träger jahrzehntelang darüber Finanzierungen erhalten, dass sie – mit fachlichen oder gelegentlich auch windigen Argumenten – Bedarfe feststellten, entsprechende Angebote entwickelten und dafür eine entsprechende Bezuschussung erhielten. „Wir sind bereit, diese schwierige Aufgabe zu übernehmen, wenn wir dafür eine entsprechende Finanzierung erhalten.“ Anfang der 80er Jahre wurde dieses System abgelöst durch zahlreiche Programme auf Bundes- und Landesebene, die sich in der Regel auf Zielgruppen, seltener auf einzelne Arbeitsbereiche bezogen. Zu den geldträchtigen Rennern aus den letzten Jahren zählen Ausländer, gewalttätige Jugendliche, Mädchen, geschlagene Frauen, Drogensüchtige, Wohnungslose, Straßenkinder sowie die Zusammenarbeit Jugendhilfe/Schule. Der öffentliche Träger winkte mit einem Geldbeutel, und die freien

Träger investierten Anträge und Arbeitsessen, um ein Stück vom Kuchen abzukriegen. „Für die Zielgruppe xy gibt's jetzt Geld – mit denen haben wir eigentlich doch immer schon gearbeitet.“

Ansprechpartner/innen und Bündnispartner für die Sozialraumorientierung

Sozialraumorientierung	Jugendamt	Soziales	Soziale Stadt	Regionalmanagement
Bündnispartner	Jugendhilfeplaner/innen	Kreisjugendpflege, Plan und Leitstellen, Sozialplanung	Quartiersmanager/innen	Regionalplaner/innen

Gemeinwesenansätze

Definition von Gemeinwesen und Gemeinwesenarbeit

Ein Gemeinwesen setzt sich aus einer Vielzahl von Menschen zusammen, die durch gemeinsame Interessen verbunden sind. Damit ist die Gemeinwesenarbeit (GWA) keine Methode, sondern ein Arbeitsansatz, der viele Methoden anwendet und integriert.

Die GWA definiert soziale Probleme immer im gesellschaftlichen Kontext. Sie nimmt Sozialräume (Nachbarschaften, Stadtteile und Gemeinden) zum Gegenstand sozialer Intervention und ist – im Gegensatz z. B. zu Bürgerinitiativen – eine Tätigkeit von professionellen, dafür bezahlten Fachkräften.

Das Problem des Einzelnen hat damit immer einen Zusammenhang mit gesellschaftlichen Strukturen und Rahmenbedingungen. Deshalb zielt GWA auf die Veränderung ungerechter Strukturen ab. Gemeinwesenarbeit zielt nicht nur auf die Verhaltensänderung Einzelner, sondern versucht, in Zusammenarbeit mit möglichst vielen Betroffenen die Lebensqualität vor Ort zu steigern, die das Gemeinwesen beeinträchtigenden Probleme konstruktiv und lösungsorientiert aufzugreifen und „basisdemokratische“ Willensbildungsprozesse zu ermöglichen. Ziele sind:

- Gemeinwesenarbeit will die Menschen eines Gemeinwesens, z. B. eines Stadtteils dabei unterstützen, dass sie ihre Anliegen selbst besser vertreten können.
- Sie geht von den Bedürfnissen der Menschen im Gemeinwesen aus und es geht ihr um die Steigerung der Lebensqualität.
- Zentraler Bestandteil der GWA ist dabei die Aktivierung der Menschen im Gemeinwesen.

Funktion der Gemeinwesenarbeit

Intermediäre Funktion:

Die Gemeinwesenarbeit nimmt eine vermittelnde – d. h. intermediäre Rolle – ein. Sie entwickelt Strukturen, damit die unterschiedlichen Akteur/innen eines Stadtteils gemeinsam Themen bearbeiten und so die Lebensqualität steigern können. Dabei werden Bewohner/innen, Kommunalpolitiker/innen, Verwaltungsbeamte/innen, Vertreter/innen unterschiedlicher Institutionen im Stadtteil und Journalist/innen miteinander vernetzt.

Methoden in der Gemeinwesenarbeit

- Ressourcen-Orientierung: Gemeinwesenarbeit ist immer auch ressourcenorientiert und ein Teil des Empowerments. Im Fokus liegt die Sichtbarmachung und Förderung der Stärken und Potentiale vorhandener Ressourcen.
- Stadtteilarbeit: Das Konzept der Stadtteilarbeit ist von Hintes Modell stadtteilbezogener Sozialarbeit abgeleitet⁵
- Community Organizing: Das Konzept des Community Organizings wurde in den USA vor allem von Saul Alinsky entwickelt.⁶
- Gemeinwesen-Ökonomie: Die Gemeinwesen-Ökonomie ist ein Zweig der Gemeinwesenarbeit, der sich mit der Förderung der regionalen und lokalen Ökonomie beschäftigt, u. a. auch mit der Initiierung alternativer Ökonomie, wie z. B. von Tauschsystemen.

Leitstandards der Gemeinwesenarbeit

- zielgruppenübergreifendes Handeln
- Orientierung an den Bedürfnissen und Themen der Menschen
- Förderung der Selbstorganisation und der Selbsthilfekräfte
- Nutzung der vorhandenen Ressourcen
- ressortübergreifendes Handeln
- Vernetzung und Kooperation

⁵ Vgl.: Informationsdienst für Soziale Stadtentwicklung, www.Stadtteilarbeit.de, 10.04.2009.

⁶Vgl.: Ebd.

Bündnispartner im Gemeinwesenansatz

Gemeinwesenarbeit	Jugendamt	Soziales	Soziale Stadt	Regionalmanagement
	Mobile Jugendarbeit, Jugendarbeit	Nachbarschafts-Einrichtungen, Verband für Soziokulturelle Arbeit, andere Gemeinwesen-einrichtungen	Quartier-Manager/innen	Regionalplaner/innen Leitziel 3 EU-Programm „ELER“, wo es vorhanden ist

Akzentverschiebung kommunaler Leitbilder

In den letzten 30 Jahren haben sich die kommunalen Leitbilder von der Ordnungskommune zur Dienstleistungskommune gewandelt. Auf Perspektive werden die Kommunen sich, um die Vielfalt der Probleme lösen zu können, zur Bürgerkommune wandeln.

Das Ziel der Ordnungskommune war die Rechtsstaatlichkeit, mit der Ausrichtung auf den Staat und einer sehr juristischen Argumentation. In den 90er Jahren wandelte sich die Blickrichtung zur Dienstleistungskommune, die die Wettbewerbsfähigkeit, den Markt/die Kunden und die ökonomische Ausrichtung im Blick hat. Die Bürgerkommune hat wiederum ihre generelle Ausrichtung im sozialen Zusammenhalt und in der Beteiligung. Der Fokus liegt auf der Bürgerschaft und örtlichen Gemeinschaft und basiert auf einer politischen Ausrichtung. Sowohl der Lokale Aktionsplan als auch das Organisationsprinzip Sozialraumorientierung begründen sich auf der Grundlage einer Bürgergesellschaft. Alle diese Ansätze werden aber in vielen Kommunen mit den alten kommunalen Leitbildern in der konkreten Umsetzung konfrontiert.

Der kommunalen Ebene kommt hinsichtlich der Einstellung von Menschen zur Demokratie eine wichtige Rolle zu. Dort können positive und negative Erfahrungen mit den Institutionen von Demokratie gemacht werden, die prägend sein können. Dies gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche. Diese Erlebnisse sind sehr persönlich, da sie nicht abstrakt über Medien nachvollzogen werden müssen, sondern mit real handelnden Personen verknüpft sind. Oft geht es in der Kommune um Fragen, die die eigenen Lebensbereiche berühren und beeinflussen.

Stärkung der lokalen Demokratie

„Demokratie heißt, sich in die eigenen Angelegenheiten einmischen.“ (Max Frisch)

Leider ist es nicht selbstverständlich, dass Bürgerinnen und Bürger in wichtige Vorhaben und Planungen der Gemeinde so einbezogen sind, dass sie sich gefragt und in ihren Interessen ernst genommen fühlen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bildungsstand und die Erfahrungen mit Partizipation für die geeignete Beteiligungsform wesentlich sind. Bürgerinnen und Bürger, die der Demokratie gegenüber distanziert sind, müssen anders angesprochen und einbezogen werden als die „Profi-Bürger/innen“, die wirkungsvoll die Klaviatur der Interessenvertretung und der Selbstorganisation beherrschen. Noch immer ist die Frontalveranstaltung als Veranstaltungsformat die Regel und weniger die Ausnahme.

Rechtsextreme Einstellungen entstehen und entwickeln sich oft vor dem Hintergrund von Ohnmachtsgefühlen. Selbstbewusste Bürgerinnen und Bürger, die sich um ihre Angelegenheiten kümmern und sich für ihre Interessen einsetzen können, sind generell weniger anfällig für extreme Einstellungen.

Die Leitlinien zum Programmbereich „Entwicklung integrierter lokaler Strategien“ (Lokale Aktionspläne) verweisen in diesem Zusammenhang auf eine mögliche inhaltliche Ausrichtung der Lokalen Aktionspläne:

- Demokratie- und Toleranzerziehung von jungen Menschen und zwar insbesondere als Lebens- und Gesellschaftsform.
- Die Nutzung von Gestaltungs- und Beteiligungsspielräumen durch die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, die hiermit rechtsextremen Organisationen und Parteien entzogen werden.
- Die Schaffung einer demokratischen, zivilgesellschaftlichen Infrastruktur, die in der Lage ist, situations- und bedarfsorientierte Formen von Beteiligungskultur zu erproben und damit die Integrationseffekte zu verbessern.
- Der Bedarf wirksamer Modelle und Methoden, die besonders auch jene Bürgerinnen und Bürger in gesellschaftliche Entwicklungsprozesse einbindet, die über bisherige Beteiligungsangebote nicht erreichbar waren.

Hiermit erhält der Lokale Aktionsplan einen präventiven Ansatz, der über die Programmperiode hinausreicht. Nachhaltig wirken können integrierte lokale Strategien jedoch nur, wenn sie mit den lokalen Akteuren entwickelt und ausgehandelt werden. Gerne möchten wir in der Folge Anregungen geben für die Entwicklung der Kommune zu einer integrierenden demokratischen Bürgergesellschaft.

Im vorherigen Teil wurde darauf verwiesen, dass sich Entwicklungsplanungen der Gemeinde für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Regel gut eignen. Stellen Entwicklungsplanungen doch oft Weichenstellungen für die künftige Entwicklung der Kommune oder eines Teilbereichs dar.

Beteiligung früh und breit beginnen

Generell sollte gelten, dass bei wichtigen Vorhaben und Planungen (neues Wohngebiet, Sanierung des Ortskerns, Neubau einer Straße oder Sporthalle) eine frühzeitige und umfassende Beteiligung eingeplant wird. Dies kostet auch Geld, da die Bürgerinnen und Bürger umfassend informiert werden müssen (z. B. durch geeignetes Material, Flyer, Postwurfsendungen) und ihnen die Gelegenheit für Hinweise, Anregungen und Vorschläge gegeben werden muss. Um so transparenter der Prozess gestaltet ist, um so „ehrlicher“ wird die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern erlebt.

Die Handlungsspielräume und der Handlungsrahmen muss verständlich und klar erläutert werden. Bürgerinnen und Bürger, die sich für Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung oder Schulwegsicherung einsetzen, muss verdeutlicht werden, wo der Gestaltungsspielraum der Kommune beginnt und wo er endet. Auch zeitliche Abläufe sind wichtig, da sonst Enttäuschungen vorprogrammiert sind. Lange Planungsvorläufe haben jedoch auch ihre Gründe, die erläutert werden können.

Im Bereich der Bürgerbeteiligung wird oft von dem Prinzip der „Tragkraft“ gesprochen. Gerade zu Beginn eines Prozesses müssen möglichst alle relevanten Personen und Gruppen angesprochen werden. Bei Vorhaben, die die gesamte Gemeinde betreffen, ist dies dann die gesamte Einwohnerschaft. Bei der weiteren Entwicklung des Angebots an Jugendfreizeitstätten möglichst alle Kinder und Jugendliche.

Das Prinzip der Tragkraft bedeutet, dass ein Beteiligungsprozess möglichst breit beginnen sollte. Wichtig ist, dass mit unterschiedlichen Instrumenten gearbeitet, umfassend informiert wird, Multiplikatoren auch als solche angesprochen und alle relevanten Institutionen einbezogen werden (Vereine, Kirchen, Schulen, Verbände, Parteien, ggf. auch größere Unternehmen). Das Prinzip der Tragkraft bei Beteiligungsprozessen sei durch das Bild beim Starten eines Flugzeugs erläutert:

Damit ein Flugzeug erfolgreich starten kann, benötigt es ein Mindestmaß an Tragfläche, um an Höhe zu gewinnen. Für den anschließenden Flug und das Landen wird die Größe der Tragfläche gar nicht mehr benötigt. Übertragen auf die Bürgerbeteiligung bedeutet dies, dass für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess zu Beginn alle Bürgerinnen und Bürger die Chance erhalten müssen, sich in den Prozess einzumischen, ihre Meinung kund zu tun oder Wünsche und Forderung zu äußern.

Die Praxis der Bürgerbeteiligung sieht oft anders aus. In der verbindlichen Bauleitplanung wird oft nur „ortsüblich“ über die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit informiert. Dies kann durch einen Aushang am Rathaus geschehen oder durch eine kleine Anzeige in der regionalen Tageszeitung. „Wach“ werden die Bürgerinnen und Bürger erst, wenn ein Plan auf dem Tisch liegt, die unterschiedlichen Behörden umfangreiche Stellungnahmen verfasst, das kommunale Stadtplanungsamt einen Plan angefertigt und über textliche Festsetzungen nachgedacht hat. Zu diesem Zeitpunkt sind schon viele Ressourcen der Gemeinde einge-

flossen. Jedoch oft nicht die Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern. Ein solch geschilderter Prozessverlauf ist nicht geeignet, die Bürgerinnen und Bürger von der Offenheit des Verfahrens zu überzeugen. Im günstigen Fall kämpfen die „Nicht-Beteiligten“ für ihre Forderungen, im ungünstigen Fall resignieren sie einfach.

Dreistufiges Beteiligungsverfahren für Planungen und Vorhaben

Die Vergabe von Fördermitteln, die im Finanzierungsmix für kommunale Investitionen nicht mehr wegzudenken sind, sind oft an zeitliche Restriktionen gebunden. Ohne Zweifel erschweren sie die zeitliche Planung eines umfassenden Beteiligungsprozesses. Jedoch wo ein Wille ist, ist auch ein Weg.

Leitfaden für eine umfassende Beteiligung

I. Frühzeitige Beteiligung

- Vor der Entwurfsplanung sollte umfassend über die Ziele des Vorhabens und die Rahmenbedingungen (Finanzierung, zeitlicher Ablauf, Beteiligung der Gremien, geplante Beteiligungsangebote und Formen) informiert werden.
- Unterschiedliche Informations- und Gesprächsangebote (z. B. Infostand bei örtlichen Festen, an Markttagen) sollten den Informationsprozess begleiten. Zielführend können auch Angebote sein, bestimmte Gruppen auf Einladung für Diskussion und Gespräch zu Verfügung zu stehen (Bürgermeister/in informiert Sportverein über Neubau einer Sporthalle, stellt Ziele der Planung vor und diskutiert mit den Mitgliedern).
- Über die verfügbaren Medien (Internet-Seite der Gemeinde, Gemeindeanzeiger) wird umfangreich über die Ziele des Vorhabens informiert. In heutigen Zeiten sollte ein kurzes Exposé von der Internetseite zum Herunterladen bereitgestellt werden und im Rathaus, im Bürgeramt zum Abholen zur Verfügung stehen.
- Bürgerversammlungen sollten nicht nur aus einem Informationsblock bestehen, in dem frontal das Vorhaben oder die Ziele vorgestellt werden. Bei komplexen Planungen mit unterschiedlicher Interessenslage können in Workshops, der gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung durchgeführt wird, einzelne Vorschläge, Lösungen, Zielvorstellungen erarbeitet und in den Planungsprozess eingespeist werden.

Nach der ersten Planungsphase kann den Bürgerinnen und Bürgern die Entwurfsplanung vorgelegt werden. Sie ist auf Grundlage der Planungsziele entwickelt, über die sich im bisherigen Verfahren verständigt worden ist. Darin sollten Vorschläge, die sinnvoll sind, aufge-

nommen und verarbeitet werden. Wird Vorschlägen nicht gefolgt, sollte dies begründet werden. Gegebenenfalls kann auch mit unterschiedlichen Varianten gearbeitet werden.

II. Beteiligungsphase

- Den Bürgerinnen und Bürgern sollte die Entwurfsplanung umfassend erläutert und mit Ihnen darüber diskutiert werden. Der Prozess muss offen sein für Hinweise, Anregungen und Fragen.
- Dissense können festgehalten werden für den weiteren Entscheidungsprozess im Rat, Interessensgegensätze sollten klar benannt und wenn möglich nach Kompromissen gesucht werden. Dies ist der Anspruch einer Verwaltung einer demokratisch verfassten Gemeinde. Am Ende steht die Entscheidung des Rates.
- Wichtig ist wieder eine offene Informationspolitik der Verwaltung. Heute können Pläne als PDF an interessierte Bürgerinnen und Bürger versandt oder gleich zum Herunterladen auf die Website gestellt werden.

Nach der zweiten Beteiligungsphase entsteht die Ausführungsplanung. Hier wird Hinweisen nachgegangen und Abwägungen getroffen.

III. Abschließende Vorstellung und Beschluss in den Gremien

- Die Entscheidungen der Verwaltung müssen transparent gemacht werden.
- Der Beteiligungsprozess sollte dokumentiert werden.



Die Beteiligungsangebote sollten zielgruppenspezifisch gestaltet sein. Jugendliche haben zumindest teilweise eigene Interessen und Zielvorstellungen. Seniorinnen und Senioren sollten wiederum anders angesprochen und mit ihren spezifischen Bedürfnissen wahrgenommen werden. Die Art und Weise, wie dies passend sein kann, kann die Kommune im Austausch mit den jeweiligen Gruppen erfahren und sich mit ihnen auf die geeignete Form verständigen. Generell eignen sich unterschiedliche Großgruppenverfahren, um die Kommunikation untereinander in Gang zu bringen.

In abgewandelter Form kann der Leitfaden auch für die Beteiligung an Entwicklungsplanungen als Orientierung dienen. Als „Best-Practice-Beispiel“ sei die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Aufstellung des Stadtentwicklungsplans von Heidelberg genannt. In einem umfangreichen Verfahren mit zahlreichen Beteiligungsangeboten hat die Bürgerschaft gemeinsam mit der Stadtverwaltung und der Politik ein Planwerk geschaffen, das als Leitfaden für die künftige Entwicklung der Stadt angesehen wird. Innerhalb von zwei Jahren wurde der Prozess zu einem Ergebnis geführt. Viele Bürgerinnen und Bürger waren auf vielfältige Weise einbezogen. Seit 1997 wird regelmäßig offen und selbstkritisch über den erreichten Stand berichtet. Der Plan ist nun Grundlage der Entwicklungsplanung und wird seitdem fortgeschrieben.

Die Rahmenplanung der Kommune – Instrument für Beteiligung und bereichsübergreifende Planung

Die Rahmenplanung ist eine informelle Planung und rechtlich nicht verbindlich. An ihre Ziele ist nur die Verwaltung gebunden. Die Rahmenplanung kann u. a. Aussagen treffen über Nutzungen, bauliche Gestaltungen, die Entwicklung und die Angebote kommunaler Infrastruktur oder die Grünflächengestaltung. Oft dient die Rahmenplanung als Mittler zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung.

- Für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern hat die Rahmenplanung eine sehr geeignete Maßstäblichkeit. Die Aussagen sind ausreichend konkret, ohne jedoch die Komplexität und Konkretion von Festsetzungen eines Bebauungsplans zu erreichen. Oft wird eine Rahmenplanung für ein Teilgebiet der Gemeinde angestoßen, für die Veränderungen anstehen. Mit anschaulichen Modellen, visualisierten Zielplanungen können die Aussagen verdeutlicht werden. Die Sanierung eines Ortskerns, die Lösung von Verkehrsproblemen, die Entwicklung städtischer Infrastruktur in einem Wohngebiet sind Themen, die die Bürgerinnen und Bürger betreffen und interessieren. Auch hier bieten sich wieder unterschiedliche Methoden an (z. B. Planning for real).
- Die fachliche Spezialisierung der Verwaltung kann zu einer so genannten „Versäulung“ der Verwaltung führen. Dies kann die bereichsübergreifende Zusammenarbeit erschweren, z. B. zwischen dem Gesundheits- und Jugendamt beim Kinderschutz

oder dem Jugendamt und dem Grünflächenamt bei der Gestaltung von Spielplätzen. In der Rahmenplanung werden die unterschiedlichen Fachplanungen eingebracht und aufeinander abgestimmt. Der Infrastrukturbedarf wird mit den entsprechenden Haushaltsmitteln untersetzt und ggf. in die Investitionsplanung aufgenommen. Planerische Ziele müssen im Flächennutzungsplan Berücksichtigung finden, um langfristig gesichert zu werden.

Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen, Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen

Wichtige Entscheidungen für das Gemeinwesen werden in erster Linie im Rat diskutiert und beschlossen. Die Gemeindeordnungen sehen deshalb jeweils unterschiedliche Instrumente vor, um zu informieren und die Bürgerinnen und Bürgern an den Beratungen der Gremien zu beteiligen.

- Die Gemeindeordnung für das Land Brandenburg sieht vor, dass „über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde“ unterrichtet und „die Mitwirkung der Einwohner an der Lösung der kommunalen Aufgaben“ gefördert wird.
- Es besteht die Verpflichtung, über wichtige Planungen und Vorhaben der Gemeinde „möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen zu unterrichten.“
- In allen Gemeindeordnungen der Länder sind Einwohnerversammlungen vorgesehen. Ggf. können sie auch auf Antrag von einem bestimmten Teil der Einwohnerschaft beantragt werden. Im Land Brandenburg ist ein Quorum von 5% der Einwohnerschaft vorgesehen.

In seiner Geschäftsordnung bzw. Hauptsatzung kann der Gemeinderat beteiligungsfreundliche Regelungen treffen:

- Bewährt hat sich bundesweit die Durchführung einer so genannten Bürgerfragestunde. Sie gibt Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit, der Verwaltung vor der Öffentlichkeit und dem versammelten Rat Fragen zu stellen bzw. eine Stellungnahme zu einer kommunalen Frage oder zu einem Problem abzugeben. Dies bietet Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit auf ein Problem hinzuweisen und eine Lösung einzufordern. Die Gemeinderäte können nun das Problem aufgreifen und die Bürgerinnen und Bürger bei der Lösung des Problems unterstützen. Die Bürgerfragestunde kann vor Beginn der Ratssitzung durchgeführt werden.
- Oft werden in den Ausschüssen für Bürgerinnen und Bürger relevante Themen behandelt. Hier sei die Gelegenheit genutzt und für eine sehr offene Form der Beteiligung geworben. Im größten Bezirk Berlins, im Bezirk Pankow können Bürgerinnen und Bürger im Ausschuss mitdiskutieren, ohne dass Rederecht beantragt werden

muss. In der sachlichen Atmosphäre des Ausschusses können die Anliegen diskutiert und gemeinsam Vorschläge erarbeitet werden. Die guten Erfahrungen mit dieser offenen Regelung führen dazu, dass Bürgerinnen und Bürger gezielt in die Ausschüsse eingeladen werden, um dort die anstehenden Fragen zu besprechen. Diese Regelung wurde in der Geschäftsordnung durch folgende, kurze Formulierung getroffen: „Gäste können sich an der Diskussion beteiligen.“

- Üblich ist es außerdem, Bürgerinnen und Bürger in der Debatte der Ratssitzung zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt das Rederecht zu erteilen. Dies geschieht in aller Regel auf Antrag.
- In einigen Gemeindeordnungen ist vorgesehen, dass Bürgerinnen und Bürger so genannte Bürgeranträge stellen können, die dem Rat zur Behandlung vorgelegt werden. Mit diesen Bürgeranträgen wird genauso verfahren wie mit Anträgen einer Fraktion oder eines Ratsmitglieds. In der Regel müssen diese Anträge von einer Mindestanzahl von Räten unterstützt werden (z. B. drei Räte). Im Berliner Bezirk Pankow reicht hierzu ein Verordneter. Dies ist eigentlich auch schlüssig, da nach der Geschäftsordnung auch ein Einzelverordneter das Recht hat Anträge zu stellen. Es hat sich mittlerweile die politische Kultur eingebürgert, dass dieser Verordnete nicht das Anliegen der Bürger/innen teilen muss oder die vorgeschlagenen Lösungsvorschläge. Der Verordnete fungiert hier eher als Lotse und berät die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte und wie sie ihr Anliegen möglichst zielgerichtet in den politischen Prozess einbringen können.
- In der Königisdisziplin – bei der Aushandlung des kommunalen Haushaltes – wurde in den letzten Jahren als Beteiligungsinstrument der Bürgerhaushalt entwickelt und in einigen Kommunen eingeführt. Eine Form sieht die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als Konsultationsverfahren vor. In einem mehrstufigen Verfahren und auf regionalen Konferenzen erarbeiten Bürgerinnen und Bürger Vorschläge für alternative Schwerpunktsetzungen bei den kommunalen Ausgaben. Die Vorschläge sind auf den Bereich der kommunalen Investitionen und die freiwilligen Aufgaben beschränkt. Es können auch Vorschläge für Einsparungen erarbeitet werden.

Die Verwaltung, der Staat ist nicht für sich, sondern nur für die Bürgerinnen und Bürger da. Diese einfache Botschaft sollte im Kontakt zwischen Verwaltung bzw. Politik und dem Souverän gelebt werden. Alle formalen Bedenken sind hier nicht angebracht.

Schlussfolgerungen

Auf allen Ebenen der Planung und bei allen wichtigen Entscheidungen der Gemeinde besteht die Chance, Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen. Dieser Wille muss erlebbar sein. Gemeinsam wird nach Lösungen und einem Ausgleich gesucht, um unterschiedliche Inte-

ressen zu berücksichtigen. Abwägungen und Entscheidungen müssen transparent sein und öffentlich getroffen werden.

In der Bürgerkommune werden alle gebraucht. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, mitzuentcheiden, mitzugestalten und für das Gemeinwesen Verantwortung zu übernehmen. Die Bürgerkommune lebt von Respekt, Toleranz und Vielfalt.

Die Lokalen Aktionspläne sind ein Instrument, um die lokale Demokratie und die sie tragende Zivilgesellschaft zu stärken. Das Entstehen einer Beteiligungskultur in einer Gemeinde ist ein Prozess, der Zeit braucht. Zahlreiche Bedenken in der Verwaltung, in der Politik selbst und in der Bürgerschaft müssen diskutiert und ausgeräumt werden. Auch das braucht Zeit.

Governance Modell

Vor dem Hintergrund von Globalisierung und Europäisierung gewinnt die lokale Ebene als sozialer und politischer Gestaltungsraum zunehmend an Bedeutung. Lokale Akteure – Parteien, Vereine, Verbände, Initiativen, Kommunalverwaltung sowie Unternehmen – sind mit neuen Herausforderungen konfrontiert.

Begriffsdefinition

Governance ist begrifflich den Sozialwissenschaften, insbesondere der Politikwissenschaft, entlehnt, und entzieht sich als Konzept einer knappen Definition. Die Governance-Forschung beobachtet Handlungen wie Regieren, Steuern und Koordinieren innerhalb staatlicher, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure in netzwerkartigen Strukturen. Das bislang dominierende Konzept „Steuerung“ wird mit diesem Begriff in einer umfassenderen Perspektive verortet. Diese umgreift das Konstellationsgefüge, in dem sich die beteiligten Akteure bewegen, ihre intentionalen (Steuerungs-)Aktivitäten mitsamt ihren Potentialen und Beschränkungen sowie die institutionellen Regelungsstrukturen und die mit ihnen verknüpften Veränderungsprozesse und Wirkungen. Die zentrale Fragestellung richtet sich nicht mehr (ausschließlich) auf singuläre Steuerungsaktivitäten, die sich ihrerseits bereits von direkter zu indirekter Steuerung wandeln, sondern auf das unter den beteiligten Akteuren abgestimmte Zusammenwirken einer Vielzahl von Steuerungsversuchen und dabei zu entdeckende Koordinationsmuster. Die Governance-Perspektive ist damit auch als eine Reaktion auf weniger komplexe lineare Steuerungsmodelle zu verstehen und in einem positiven, durchaus auch praxisrelevanten Sinn als analytischer Versuch, die komplexen Bedingungen von Veränderungen Stück für Stück aufzuklären.⁷

⁷ Vgl.: <http://www.school-governance.com>, 13.2.2009.

Der Local-Governance-Ansatz verbindet Ansätze von Bürgerbeteiligung mit Governance-Ansätzen unter räumlicher Zuordnung. Durch die Schaffung von Organisationsstrukturen, die eine ressort- bzw. politikübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung ermöglichen. Dazu zählen die Entwicklung eines Partizipationsmanagement, die Delegation der Verantwortung auf Stadtteilebene/ Regionalebene und schließlich die Einführung eines umfassenden Wandels, der als Lernprozess dazu führen soll, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen.⁸

Fragestellungen zur Verortung der eigenen Kommune

Kommunaler Steuerungsmodus im Sinne von Governance ist gekennzeichnet durch:⁹

- weniger Hierarchie und dezentralisierte Entscheidungen,
- ressortübergreifende Ämterkooperation,
- Kooperation von staatlichen, gesellschaftlichen und privaten Akteuren in netzwerkartigen Strukturen,
- verhandlungsförmige Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele,
- Berücksichtigung beteiligter Interessen bei der Umsetzung verbindlicher Entscheidungen.

Wie kann man feststellen, ob eine Kommune eine beteiligungsorientierte Steuerung hat?

- Es gibt in der Kommune ein gemeinsames Leitbild, eine Vision und für alle Verwaltungen gemeinsame Ziele.
- Die Kommune sichert Demokratie und Lebensqualität durch nachhaltige Partizipationskonzepte in allen Verwaltungsbereichen.
- Der Landkreis hat seine lokalen Regionen aufgeteilt und seine Verwaltungsstruktur darauf ausgerichtet.
- Alle Akteure arbeiten zielgerichtet für Gemeinwesen zusammen.

⁸ Vgl.: Schwab, Lilian/Walk, Heike: Local Governance – mehr Transparenz mehr Bürgernähe, Wiesbaden 2007.

⁹ Burchardt, Susann: Lebenslagen junger Menschen in strukturschwachen Regionen – die Wirksamkeit lokaler Netzwerke und kommunalpolitischer Steuerungsformen, Halle 2006, www.fes.de/integration/pdf/7_2_23_burchardt.pdf.

- Es gibt legitimierte Regeln der Konsensbildung und Konfliktbewältigung, insbesondere abgestimmte Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren zwischen Politik und Verwaltung.
- In der Kommune wird Lernen und Innovation durch die strukturelle Absicherung von ressortübergreifenden Netzwerken oder ähnlichen Kooperationsformen gefördert.

Strategiemöglichkeiten zur Einbindung des Lokalen Aktionsplans in andere Entwicklungskonzepte (Mustertabelle)

Ableich des Lokalen Aktionsplans mit kommunalen Steuerungsstrukturen

Handlungsrichtlinien des Lokalen Aktionsplans	Ziele des Lokalen Aktionsplans	Handlungslinien der Kommune	Gremien des Lokalen Aktionsplans	Vorhandene Gremien in den Arbeitsfeldern des Lokalen Aktionsplans

Welche Arbeitsgremien, Arbeitsfelder und Arbeitsformen sollen nach dem Ende der Laufzeit des Lokalen Aktionsplans beibehalten werden und in welcher Zuständigkeit? (Mustertabelle)¹⁰

Akteursebenen des Lokaler Aktionsplans	beibehalten	überweisen an folgende Zuständigkeit	Transfer der Ergebnisse an	Ergebnisse werden durch folgende Entscheidungsträger abgesichert
Begleitausschuss				
Ämternetzwerk				
Koordinierungsstelle				
Projektformen				
Beteiligungsformen				

¹⁰ Weitere Methoden und Anleitungen siehe: Naturschutzakademie Hessen (Hg.): Werkzeuge und Methoden kooperativer Planung. Mit Wirkung! Neue Wege in der Bürgerbeteiligung bei Vorhaben und Planung, Wetzlar 30.8.08.

Einbindung in lokale Entwicklungskonzepte

Die Entwicklung und Umsetzung themenbezogener modellhafter Maßnahmen freier Träger

1. WER – Identifizierung von Gruppen und Ansprechpartnern
2. Stärken/Schwächenanalyse
3. was sagen die Planungsgesetze?
4. kooperative Planung, ressortübergreifende Planung

Beispiel 1: Raster Voraussetzungen für Kooperationen auf der Projektebene zwischen den Strukturen des Lokalen Aktionsplans und anderen Arbeitsfeldern

Themenbereich des Lokalen Aktionsplans	Schule	Soziales	Jugend	Vereine	
gemeinsame Interessen					
Beziehungsarbeit, Kontakte vorhanden					
Engagement der Akteure des BGA					
Vertrauen durch bisherige Zusammenarbeit					
günstige politische Rahmenbedingungen					
erkennbare bisherige Erfolge					
klare Regeln in der Zusammenarbeit					
Spielräume					
effektive Ergebnisse					
Externe					

Beispiel 2: Raster Hemmnisse von Kooperationsprojekten

	Verwaltung	Stadtteilebene/ Regionalebene	Schule	Vereine	
fehlende Organisations- und Steuerungsstruktur					
Nutzen nicht erkennbar					
Misstrauen					
Intransparenz					
fehlende Verbindlichkeiten					
fehlende Steuerungsebenen auf Stadtteilebene/ Regionalebene					
fehlende fachpolitische Vorgaben					

Beispiel 3: Erfolgreiche Einbindung von Schulen

Ranking:

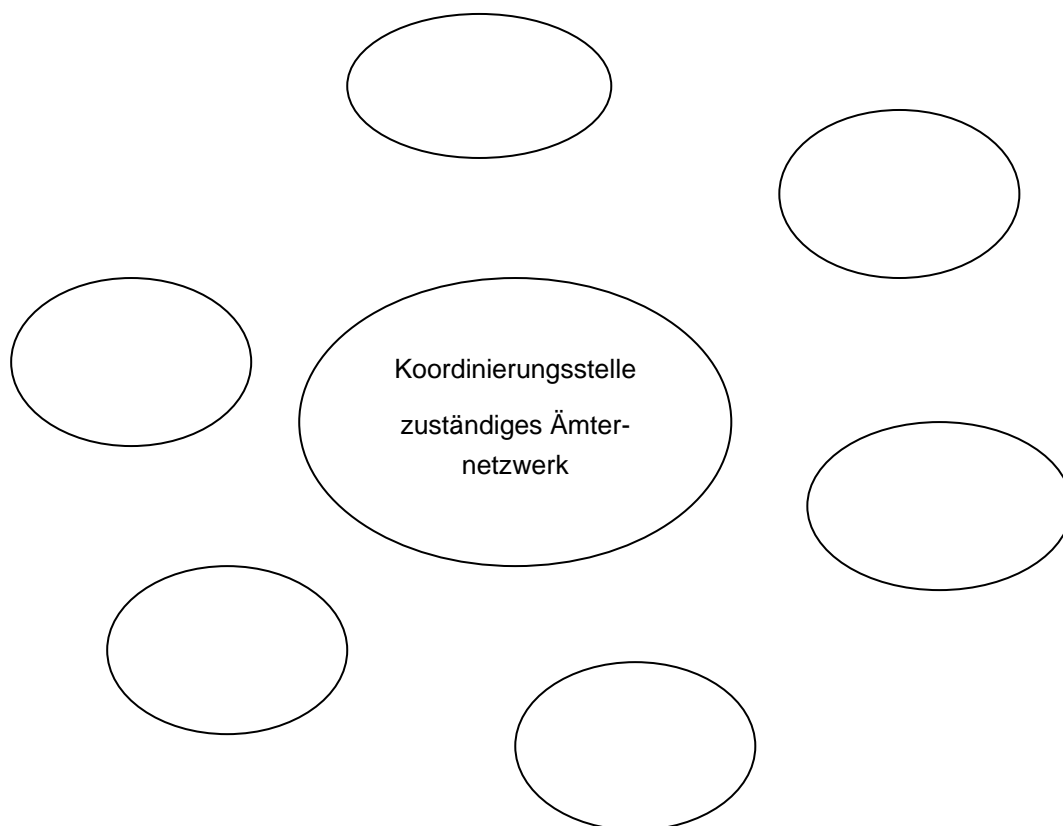
- Stadtteiffest
- Projekte
- Netzwerke/Gremien
- Stadtteilkonferenzen
- Aktionswochen
- Workshops
- Schulentwicklungsplanung
- Kinder-/Jugendpartizipation
- Stadtentwicklungsplanung
- Schulische Netzwerke
- Schuleinzugsgrenzen

- Bereiche kommunaler Einbindung von Schulen¹¹

Beispiel 4: Arbeitspapier zur Einbindung in andere Entwicklungskonzepte

Kooperationspartner

Mit wem kooperieren Sie außerhalb der Jugendhilfe?



¹¹ Burchardt, Susann: Lebenslagen junger Menschen in strukturschwachen Regionen, Halle 2006, www.fes.de/integration/pdf/7_2_23_burchardt.pdf.

Vor- und Nachteile von Kooperationen

	Welche Vorteile hat eine Kooperation mit	Welche Nachteile gibt es?	Was passiert ohne Kooperation?	Welche Anreize geben Kooperationen?
Wirtschaft				
Schule				
Stadt- und Regionalplanung				
Arbeitsamt				
sozialen Bereichen				

Formen der Zusammenarbeit

Mit wem wird zusammen gearbeitet?	Welche Form hat die Zusammenarbeit?	Wie viel Entscheidungsmacht ist für jeden Akteur möglich?	Gemeinsame Ziele/ Gemeinsame Interessen?

Beispiel 5: Netzwerkertest nach Fisher/Vilas¹²

Beantworten Sie jede dieser Fragen, indem Sie eine Zahl dahinter schreiben:

1 = nie, 2 = manchmal, 3 = häufig, 4 = immer

1. Ich habe ein fachliches Profil und weiß, wo ich für andere eine Ressource sein kann.
2. Ich finde in Gesprächen mit Leuten, die ich nicht kenne, leicht ein Thema.

¹² Fisher, Donna/Vilas, Sandy: The Self Assessment, in: Misner/Morgan 2000, S. 277-281. Zitiert nach: Früchtel, Frank, Budde, Wolfgang, Cyprian, Gudrun: Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Fieldbook: Methoden und Techniken, Wiesbaden 2007, S. 178-179.

3. Ich habe eine Netzwerkkarte, die Reichweite und Vielschichtigkeit meines Netzwerkes zeigt.
4. Ich stelle mich anderen Menschen so vor, dass deren Interesse geweckt wird.
5. Ich fühle mich in Gruppen wohl und verstehe es, Gesprächsthemen in Runden zu geben.
6. Ich stelle mich Leuten lieber zweimal vor als darauf zu warten, dass sie sich an mich erinnern.
7. Mir fällt es sehr leicht, wildfremde Leute anzusprechen.
8. Mich interessiert eigentlich jeder Mensch.
9. Wenn sich mir jemand vorstellt, konzentriere ich mich, um dessen Namen unbedingt „abzuspeichern“.
10. Ich bin gern Gastgeber.
11. Ich tue etwas dafür, dass ich anderen auffalle, als Person und Sozialarbeiter.
12. Meine Visitenkarte ist attraktiv gestaltet, gibt über meine Arbeit Aufschluss und ich verwende sie häufig.
13. Wenn ich von anderen Menschen Visitenkarten erhalte, mache ich auf der Rückseite einen Vermerk und schreibe später eine E-Mail, um in Kontakt zu bleiben.
14. Wenn ich jemand Neues treffe, lege ich eine kleine Karteikarte an: Adresse, Telefonnummer, E-Mail usw.
15. Ich gebe und erhalte täglich Anerkennung.
- 15.16. Ich pflege alle meine Netzwerkkontakte durch E-Mails, Anrufe, Briefe, kleine Aufmerksamkeiten... .
16. Ich habe personalisierte Kurzbriefe und verwende sie.
17. Ich erwidere Anrufe innerhalb von 24 Stunden.
18. Ich frage andere Leute oft um Unterstützung und gebe anderen Leuten oft Unterstützung.
19. Ich finde sehr oft Gelegenheiten, Leute zu fragen: „Wen kennen Sie, der...?“
20. Ich mache aus so gut wie jedem Kontakt Gewinn.
21. Ich übe ein Amt in einem Beirat oder Vorstand aus.
22. Ich vermittele regelmäßig Leute an andere Leute.
23. Ich bin bekannt für meine Hilfsbereitschaft.
24. Ich bin ein guter Zuhörer, mit dem sich Leute gern unterhalten.

25. Wenn ich eine Sache angehe, spielt mein Netzwerk in meinem Denken immer eine große Rolle.

Nun zählen Sie die Summe Ihrer Punkte zusammen:

104 - 88: exzellent

87 - 75: effektiv

74 - 62: Menschen mit Ressourcen

61 - 46: Gelegenheitsnetzwerker

45 - 26: Einzelkämpfer

Organisations- und Steuerungsstrukturen des Lokalen Aktionsplans: Checkliste

- Es existiert eine Organisations- und Steuerungsstruktur mit klar definierten Aufgaben und Spielregeln für die Kooperation von Politik, Verwaltung, mitwirkenden Trägern der Wohlfahrtspflege und anderen Institutionen sowie bürgerschaftlichen Akteuren für Projekte.
- Die Einbindung der besonderen Steuerungsstrukturen und der Ergebnisse des Lokalen Aktionsplans in die gegebenen politischen Strukturen und fachlichen Gremien ist gegeben.
- In den Steuerungsstrukturen des Lokalen Aktionsplans ist für die Projektumsetzung eine Kompetenzbündelung von Planungs-, Jugend-, und Bildungsarbeit sowie Schulplanung und Gemeinwesenarbeit gegeben.
- Die Abstimmung und Kooperation zwischen den Verantwortlichen für Projekte und Maßnahmen auf Stadtteilebene oder Regionalebene funktioniert.
- Die Abstimmung und Kooperation zwischen der Stadtteilebene, Regionalebene/der Koordinierungsstelle und der Verwaltung funktioniert.
- Die Organisations- und Steuerungsstruktur ermöglicht die konstruktive Einbeziehung informeller Kontakte.
- Planen Sie Änderungen bei der Organisations- und Steuerungsstruktur noch während der Programmdurchführung des Lokalen Aktionsplans?
- Welche Änderungen bei der Organisations- und Steuerungsstruktur würden Sie bei einem „Neustart“ des Lokalen Aktionsplans vornehmen?

Welche Kenntnisse brauchen die Koordinierungsstellen?

- Klare Ziele und Standpunkte zu fachrelevanten Themen.
- Klarheit über die eigenen Grenzen in Verhandlungsgesprächen (Welche Kompromisse können wir als Einrichtung eingehen, welche nicht?).
- Kenntnisse über erfolgreiche, vergleichbare Projekte in anderen Kommunen.
- Die Fähigkeit, über die eigene Arbeit nachvollziehbar zu kommunizieren, auch über die spezifische Bedeutung der Arbeit für alle Beteiligten (mit entsprechender Dokumentation, Fallbeispielen etc.).
- Die Fähigkeit, die Belange der Zielgruppe (mit-) zu vertreten.
- Die Fähigkeit, sich an die Sprache der Politik und von anderen Entscheidungsträgerinnen und -trägern ebenso wie an die der Zielgruppe anzupassen.
- Die Fähigkeit, Lobbyarbeit zu leisten.
- Erfahrung mit Gruppenprozessen und Leitungsfunktionen.
- Erfahrung mit (kommunal-)politischen Strukturen und Prozessen.
- Die Fähigkeit, Arbeitstreffen zu organisieren und zu moderieren.
- Die Fähigkeit, eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung zu den verschiedenen Akteuren aufzubauen.
- Flexibilität.
- Zugang zu Entscheidungsträgern und Medien auf lokaler Ebene.

Gesetze

Kooperationspartner	Gesetze Beteiligung	Organisationsprinzip	Leitlinien	Zielorientierung
Jugend	SGB VIII § 8 und 80	Sozialraumorientierung	Strukturmaximen	Ganzheitlich
Soziales	Beiräte			
Arge				
Arbeit	Gewerkschaften			
Schule	Schülervertretung Elternvertretung			
Stadtplanung	Bauleitverfahren (B- und F-Pläne) § 3 BauGB, Beteiligung der Öffentlichkeit <u>Sanierungsrecht</u> (Sanierungsgebiete) § 137 BauGB, Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen	Formalisierte Beteiligungsverfahren (Rechtsanspruch)	Umfassende, frühzeitige Beteiligung s.o.	Integrierte Planung
	<u>Informelle Rahmenplanung</u> Berlin: Bereichsentwicklungsplanung BEP § 4, Abs. 2 Berliner AGBauGB <u>Kommunalverfassungen/GemeindeO</u> GemO BaWü, §§ 20, 20a GemO Brandenb., §§ 16 f. BezVG Berlin, §§ 41 ff.	In der Regel mit Planungsverfahren (informell) Zielbestimmung mit offenen Rechtsbegriffen	s.o. insb. Beteiligung bei wichtigen Planungen und Vorhaben	Integrierte Planung Offene Beteiligung
Verkehr	<u>Planfeststellung: Verwaltungsverfahrensg</u> § 73 Anhörungsverfahren VwVerfG <u>Straßenausbaubeitragsgesetze d. Länder:</u> § 3 (3) Berl. StrABG, Bauprogramm, Bürgerbeteiligung	Formalisierte Beteiligungsverfahren (Rechtsanspruch)	Umfassende, frühzeitige Beteiligung	Offene Beteiligung, z.T. auch formale Beteiligungsrechte Fachplanung
				Fachplanung
Raumplanung	<u>Raumordnungsverfahren (ROG)</u> § 10 ROG (1), Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen siehe auch Landes- Regionalplanung	Formalisierte Beteiligungsverfahren (Rechtsanspruch)	Umfassende, frühzeitige Beteiligung	Integrierte Planung
Gesundheit	Ombuds			

Ressortübergreifende Planung/Kooperative Planung

Leitlinien

- informieren
- beteiligen
- kooperieren

Kenntnisse

- Gesprächsführung
- Moderation
- Mediation
- Kenntnisse der Ressorts
- Beteiligungsmethoden
- Kenntnisse über die Struktur von Verwaltung
- Kenntnisse über Sichtweisen der Kommunalpolitiker
- Kenntnisse zur Gemeinwesenarbeit

Anhang

Protokoll der Fortbildung „Ressortübergreifende Planung Einbindung des Lokalen Aktionsplans in regionale Entwicklungskonzepte“

1. Erwartungen der Teilnehmer/innen

- Austausch zu den Fragen „Wie ticken Verwaltungen“, welche Schnittstellen gibt es zu anderen Fachbereichen, wie kann die Rolle des Coachs innerhalb der Einbindung in andere Entwicklungskonzepte aussehen?,
- Schaffung einer gemeinsamen Vereinbarung zur lokalen Einbindung in den Lokalen Aktionsplan,
- Diskussion über Realisierbarkeit und Möglichkeiten nachhaltiger Einbindung.

2. Ergebnisse der Arbeitsgruppen

a) Arbeitskooperationen und Partner ihrer Koordinierungsstellen

Arbeitsgruppe 1	Arbeitsgruppe 2
Ordnungsamt	Quartiersmanagement
Leiterin eines Jugendclubs	Sport
Einzelne Abgeordnete	Jugendpflege
Regionalzentrum/Mobile Beratungsteams	Elternvertreter/innen
Kreisjugendring(e)	Kirchen
Mittelständische Unternehmen	Gleichstellungsbüro
Integrationsbeauftragte	Medien
Schutzbereich der Polizei	Kultureinrichtungen
Präventionsrat	Wohlfahrtsverbände
Jugendamt	Arbeitsgemeinschaften
	Wirtschaftsvertreter
	Schulen
	Jugendhilfeausschuss
	Amternetzwerke, -vertreter/innen
	Integrationsbeauftragte
	Jugendliche
	Bildungseinrichtungen
	Kulturamt
	Jugendamt
	Coach
	Migrantvertreter/innen
	Vereine und Projektträger
	Netzwerke und Bündnisse

b) Gibt es strukturelle Unterschiede/Gemeinsamkeiten in den Begleitausschüssen des Lokalen Aktionsplans und wie sind die Begleitausschüsse zusammengesetzt?

Arbeitsgruppe 1 (Gemeinsamkeiten/Unterschiede)	Arbeitsgruppe 2 (Zusammensetzung)
Gemeinsamkeiten:	Träger der Jugendarbeit
Geschäftsordnung	Regionalmanagement
Unterschiede:	Stadtvertreter (Fraktionen)
Umgang mit „Befangenheit“	Zielgruppenvertreter
ländlich/städtisch	Jugendhilfeausschussvorsitzende
Berücksichtigung der Ämterbereiche im Landkreis	Jugendstadtrat
Zivilgesellschaft: ehrenamtlich/hauptamtlich	Integrationsbeauftragte
	Polizei/Ordnungsamt

c) Transferziele und Formen der Einbettung der Ergebnisse des Lokalen Aktionsplans in andere Entwicklungskonzepte

Arbeitsgruppe 1	Arbeitsgruppe 2
Leitbild der Verwaltung (bürgernahe Verwaltung)	aus zeitlichen Gründen zu keinen Ergebnissen gekommen
Präventionskonzepte	
Integrationskonzept	
Jugendhilfeplanung (Qualitätsstandards)	
Haushaltssicherungskonzept – Priorität des Lokalen Aktionsplans	

3. Diskussionsschwerpunkte

Allgemein:

- Wer sind die Motoren der Planung?
- Wer sind die fachlich strukturellen Partner/innen?
- Leitziel des Lokalen Aktionsplans: Einbindung
- Teilziele des Lokalen Aktionsplans in die anderen Bereiche übertragen
- exemplarisch modellhafte Strukturen in andere Bereiche einbinden
- Motoren suchen bei der Einbindung von anderen Ressorts

- Zielorientierung ist bei den Kommunen hinsichtlich der „Bürgergesellschaft“ sehr unterschiedlich

Was sind die Aufgaben des Coachs dabei?

- auf Projektebene: Einbindung in andere Ressorts,
- im Ämternetzwerk: Einbindung der Projektergebnisse,
- im Begleitausschuss: Einbindung des Coachings in andere Entwicklungskonzepte und
- beim Coaching der Koordinierungsstelle: Welche Funktion hat die Lokale Koordinierungsstelle bei der Einbindung anderer Entwicklungskonzepte?.

Wie erhalte ich Unterstützung von Kommunalpolitikern?

- Person des Vertrauens ansprechen,
- Transfer aller Ergebnisse in die politischen Gremien sichern,
- Entscheidungsträger auf politischer Ebene finden.

Zugänge und Wege zur Kommunalpolitik

- Hinweise auf europäische Modelle
- informelle Ebenen
- in Beratungen ist Empathie wichtig
- Bewusstsein entwickeln: Wer ist für uns zuständig?

4. Fortbildungswünsche:

- Wiederholung der Fortbildung „Einbindung des Lokalen Aktionsplans in lokale Entwicklungskonzepte“ als gemeinsame Veranstaltung der Coaches mit den Lokalen Koordinierungsstellen (regional nach Bundesländern)
- Evaluationsprozesse
- Öffentlichkeitsarbeit
- Nachhaltigkeit
- dialogische Verfahren (Regionalbezug)
- Umsetzung von Genderansätzen