

**Sektion Sozialpolitik der
Deutschen Gesellschaft
für Soziologie**

**U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T**

Dokumentation zur Jahrestagung

**INFRASTRUKTURWANDEL
IM WOHLFAHRTSSTAAT**

Formen, Prozesse, Konsequenzen



Mit Beiträgen zu historischen Grundlagen,
aktuellen Trends und internationalen
Entwicklungen in Handlungsfeldern
der Sozialpolitik

am 06./07.10.2011
an der Universität Kassel

Impressum

Herausgegeben durch das Fachgebiet Sozialpolitik am Institut für Sozialwesen der Universität Kassel

Redaktion: Prof. Dr. Ingo Bode & Felix Wilke unter Mithilfe von Anne Scherbinski

Veröffentlichung: 15. März 2012

Inhaltsverzeichnis

Vorwort: Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat	3
Ingo Bode & Sigrid Leitner	
Der Deutsche Verein und die "duale" Wohlfahrtspflege.	6
Christoph Sachße	
Unternehmen als sozialpolitische Akteure?	21
Holger Backhaus-Maul und Martin Kunze	
Die Bürgergesellschaft als Freiwilligen-Markt?	32
Daniela Neumann	
Wandel der lokalen Kooperationsformen am Beispiel der Jugendhilfe	56
Tim Eyßell	
Standardisierungsprozesse am Beispiel unterschiedlicher Akteure der Kinder- und Jugendhilfe....	81
Lars Alberth und Steffen Eisentraut	
Öffentliche Daseinsvorsorge, privat organisiert	104
Tanja Klenk und Renate Reiter	
Von der Initiative zur Struktur?	137
Prof. Dr. Simon Güntner	
Reform der öffentlichen Berufsberatung	166
Helga Ostendorf	
Sozialraumorientierung und Soziales Kapital	187
Michael Noack	
Textauszug: "The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active' Welfare States."	245
Rik van Berkel	
Textauszug: Paola Mattei - Restructuring Welfare Organizations in Europe (Rezension)	248
Ingo Bode	

Vorwort: Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat Formen, Prozesse, Konsequenzen

Ingo Bode & Sigrid Leitner

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Zuständen und Tendenzen spielt die „Hardware“ entwickelter westlicher Wohlfahrtsstaaten noch immer eine stiefmütterliche Rolle. Ausschüsse, Behörden, Agenturen, Verbände, Träger, Professionen bzw. die im bzw. vom Wohlfahrtsstaat engagierten Berufsgruppen – all diese Instanzen und Akteure gelten landläufig als schlichte Ausführungsorgane der institutionellen, durch Gesetze bzw. Verträge verkörperten „Software“ solcher Wohlfahrtsstaaten – und deshalb eigentlich keines besonderen Aufhebens wert. Bestenfalls werden sie als Mitspieler im Konzert der sozialpolitischen Willensbildung begriffen, welche die wohlfahrtsstaatliche Software mit ihren eigenen Interessen und Idiosynkrasien „infizieren“. Zwar finden sich wichtige Ausnahmen, so etwa die Studien zum (Post-)Korporatismus im Gesundheits- und Sozialwesen oder zur Entwicklung der Wohlfahrtsverbände; diese deuten an, dass eine veränderte Hardware durchaus Einfluss auf sozialpolitische „Anwendungen“ zeitigen kann – etwa in der Weise, dass innerhalb von Infrastruktursektoren neuartige Akteure (etwa betriebswirtschaftlich geschulte Geschäftsführer) neue Prioritäten (Markterfolg und numerische Kontrolle) setzen. Mit dem lange Zeit vorherrschenden Fokus auf Transfersysteme und gesetzliche Programmierungen hat die Sozialpolitikforschung jedoch diesem „Praxiskontext“ des modernen Wohlfahrtsstaats nur selten die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Sozialgeschichte des Wohlfahrtsstaats liefert genügend Anschauungsmaterial für die Bedeutung des infrastrukturellen Faktors: Die heute bestehenden sozialpolitischen Programmkonstellationen hängen nämlich eng mit der Art und Weise zusammen, wie Behörden, Träger, Professionen und Berufsgruppen diesen Praxiskontext konkret ausgestaltet haben (für viele: Sachße/Tennstedt 1980). Spätestens aber seit den massiven Umbauten, die maßgebliche mit wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben befasste Instanzen und Einrichtungen – im weltweiten Sog des „New Public Management“ – seit den 1980er Jahren durchlaufen haben, ist klar, dass man auch den zeitgenössischen Wohlfahrtsstaat nicht durchschauen kann, ohne auch seine „HandwerkerInnen“ – die eben nicht nur seine *Handlanger* sind – in den Blick zu nehmen und zu einem eigenen Forschungsgegenstand zu machen. Denn wenn eine behördenförmige Bundesanstalt zur kundenorientierten Bundesagentur, wenn Krankenkassen zu Versicherungsunternehmen oder Wohlfahrtsverbände zu Sozialkonzernen mutieren, kann dies im Hinblick auf die Operationen und Leistungen des Wohlfahrtsstaats kaum folgenlos bleiben.

Erst in jüngster Zeit gibt es Bemühungen, die wohlfahrtspolitischen Dimensionen öffentlich regulierter Infrastruktur(en) sozialwissenschaftlich eingehender zu reflektieren. Der Begriff als solcher ist eher in anderen Disziplinen zu Hause. In den Wirtschaftswissenschaften steht Infrastruktur für öffentliche Güter und natürliche Monopole, in der Geografie bezieht er sich auf raumplanerische Aspekte des (lokalen) Gemeinwesens (Häußermann 2005). Häufig erscheint Infrastruktur als „scheinbar unpolitisch-technische Kategorie für staatliche Vorleistungen im Wirtschaftlichen und Sozialen“ – bei genauerem Hinsehen bildet sie indes den eigentlichen „stofflichen“ Kern wohlfahrtsstaatlicher Ordnungen¹. Denn solche Vorleistungen sichern oder befördern gesellschaftliche Integration in dem Maße, wie sie ein verlässliches Reservoir an Leistungen gewährleisten, die ein hoch komplexes und sozial ausdifferenziertes Gemeinwesen überhaupt erst funktionstüchtig machen. So, wie der Zustand technisch-stofflicher Infrastruktur etwas über den Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft oder eines Sozialraums aussagt, so entscheidet die Infrastruktur eines *Wohlfahrtsstaats* mit darüber, welches Niveau an Daseinsvorsorge eine Gesellschaft leistet bzw. leisten kann.

In der mit Sozialpolitik befassten „Wissenschafts-Community“ gibt es dafür durchaus eine gewisse Sensibilität, wenngleich die verschiedenen „infrastrukturellen Daseinsvorsorgebereiche“ (Neu 2009, 9) höchst unterschiedlich zur Sprache kommen. Häufig richtet sich der Blick auf kommunale Träger als Instanzen, die eine „Lenkungsaufgabe im Hinblick auf die sozialstaatliche Infrastruktur“ (Bossong 2004, 75) wahrnehmen, das Tagesgeschäft der Daseinsvorsorge aber mitunter an andere delegieren. Darüber hinaus geht es um die Praxis spezifischer sozialer Dienste, z.B. im Kontext der „Pflegeinfrastruktur“ oder der Jugendhilfe als „sozialpädagogische Dienstleistungsinfrastruktur“ (Rätz-Heinisch et al. 2009, 15; Dietz 2002, 159).

Jenseits dieses terminologischen Pragmatismus ist allerdings der Infrastrukturbegriff für die Sozialpolitikforschung bislang meist ein Fremdwort geblieben. Allerdings: Das, was sich als *Infrastruktur sozialer Daseinsvorsorge* fassen lässt, sollte nicht zuletzt dann in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken, wenn es um den *Eigensinn* der in die soziale Daseinsvorsorge involvierten Akteure bzw. Organisationen, die *selbstläufige* Dynamik sozialpolitischer Implementationsprozesse oder die verschlungenen Pfade einer wohlfahrtsstaatlichen *Mehrebenen*-Steuerung geht. Im Dunstkreis solcher Analyseperspektiven kursieren gegenwärtig unterschiedliche Metadiagnosen, die sich – grob resümiert – zwischen der Beobachtung einer sukzessiven (Quasi-)Privatisierung bzw. Pluralisierung sozialer Daseinsvorsorge einerseits und der Behauptung einer (latent bleibenden)

¹Für Vogel (2009, 57-63) ist der Terminus deshalb sogar ein „zentraler Konstitutionsbegriff“ der Wohlfahrtsstaatsforschung.

„neosozialen“ Totalkontrolle nur scheinbar pluralistisch organisierter „Wohlfahrtsproduktionsprozesse“ andererseits bewegen.

Die nachfolgenden Artikel bzw. Ideenskizzen gehen sämtlich auf Vorträge zurück, die auf der Jahrestagung der „Sektion Sozialpolitik“ der Deutschen Gesellschaft für Soziologie Anfang Oktober 2011 in Kassel präsentiert wurden. Die Tagung hatte zum Ziel, die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Infrastruktur(en) zum Gegenstand einer historischen, internationalen und sektorvergleichenden Diskussion zu machen und so die Sensibilität der Fachöffentlichkeit für die oben aufgeworfenen Fragen zu erhöhen. Die Beiträge zeigen, dass eine systematische Befassung mit dem Infrastrukturaspekt des Wohlfahrtsstaats für die wissenschaftliche Sozialpolitik einen großen Gewinn darstellen kann und es in Zukunft darum gehen muss, die dahingehenden Analysen zu vertiefen und einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. All jenen, die zur Organisation und Durchführung der Tagung beigetragen haben, sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

Literaturverzeichnis

Bossong, Horst (2004): *Sozialverwaltung. Ein Grundkurs für soziale Berufe*. Weinheim: Juventa.

Dietz, Bertholt (2002): *Die Pflegeversicherung. Ansprüche, Wirklichkeit und Zukunft einer Sozialreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Häußermann, Hartmut (2005): „Stadtentwicklungsplanung“, in: Kreft, Dieter; Mielenz, Ingrid (Hg.): *Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und der Sozialpädagogik*. 5. Auflage. Weinheim: Juventa, 923-925.

Neu, Claudia (2009): *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Sachße, Christoph; Tennstedt, Florian (1980): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg*. Stuttgart: Kohlhammer.

Rätz-Heinisch, Regina et al. (2009): *Lehrbuch Kinder- und Jugendhilfe. Grundlagen, Handlungsfelder, Strukturen und Perspektiven*. Weinheim: Juventa.

Vogel, Berthold (2009): *Wohlfahrtskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen*. Hamburg: Hamburger Edition 2009.

Der Deutsche Verein und die "duale" Wohlfahrtspflege

Eine Skizze zur Geschichte des deutschen Sozialmodells

Christoph Sachße

Das „duale System“ der Wohlfahrtspflege, das korporatistisch verzahnte Mit- und Nebeneinander von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, ist ein markantes Element der spezifischen Infrastruktur des deutschen Wohlfahrtsstaates. In seiner über 100jährige Geschichte hat der „Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge“ (DV) eine prominente Rolle gespielt. In der historischen Entwicklung des DV reflektieren sich Entstehung und Wandel des dualen Systems in spezifischer Weise.

1. Gründung und Entwicklung des DV bis 1914

Der DV wurde nach einer Vorbereitungsitzung im November 1880 am 11. und 12. November 1881 in Berlin als „Deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit“ begründet. Anfang der 1880er Jahre durchlebte das deutsche Reich – gerade 10 Jahre alt – eine tief greifende Modernisierungskrise. Auf den kurzfristigen Boom der "Gründerjahre" war schon 1873 der "Gründerkrach" gefolgt, der in eine lang anhaltende Depression mündete, die erst in den 1890er Jahren zu Ende ging. Und in dieser Depression vollzog sich der Umbruch Deutschlands von der Agrar- zur Industriegesellschaft. Die Entwicklung der neuen industriellen Zentren führte zu einer Binnenwanderung bislang unbekanntem Ausmaßes. Die Grenzen zwischen Mobilität und Vagabondage waren fließend. Und in den Städten konzentrierte sich das Elend des neu entstehenden Industrieproletariats. Die kommunale Armenfürsorge war für eine angemessene Bearbeitung der geballt auf sie einströmenden Probleme – die umherziehenden Bettlerheere auf dem Lande und das soziale Elend in den Städten - in keiner Weise gerüstet. Ratlosigkeit und Unsicherheit breiteten sich aus. Zugleich aber entstand in den verantwortlichen Kreisen ein neues Bedürfnis nach systematischem Handeln, nach rationaler Diskussion und Organisation; das „Bedürfnis, sich über diese Fragen zu unterrichten, einmal tatsächlichen Grund unter die Füße zu bekommen, die Bestrebungen auf dem Gebiet des Fürsorgewesens zu stützen, zu fördern, sich wechselseitig darüber zu unterrichten“, wie Emil Münsterberg, der führende Kopf der deutschen Fürsorge um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, rückblickend formulierte.¹ Genau auf die Befriedigung dieses Bedürfnisses zielte der neu gegründete Verein.

¹ Stenographischer Bericht 1905: 13.

Die Gründung des DV lag im Trend ihrer Zeit. Sie kann als Ausdruck eines umfassenden Prozesses der Systematisierung und Verwissenschaftlichung bürgerlicher Reformbestrebungen im Deutschland des letzten Drittels des 19. Jahrhunderts verstanden werden. Zentraler Bestandteil dieses Prozesses war die Gründung eines neuen Typus von Reformvereinigungen. Gewählt wurde dabei durchweg die zeittypische Form des bürgerlichen Vereins, die einen Raum staatsfreier, zivilgesellschaftlicher Aktivität zu füllen beanspruchte. Von der Vielfalt der überkommenen lokalen Wohltätigkeitsvereine, der herkömmlichen bürgerlichen Vereinskultur, hoben sich diese neuen Reformkoalitionen aber deutlich ab. Sie waren grundsätzlich reichsweit organisiert. Sie waren säkularisiert und auf umfassende gesellschaftliche Zielsetzungen hin orientiert. Sie veranstalteten jährliche Versammlungen und entfalteten eine rege Publikationstätigkeit. Die traditionelle altruistisch-konfessionelle Motivation wohlthätigen Handelns wurde durch professions- und allgemeinpolitische Ziele überformt und zunehmend ersetzt. Diese Art gemeinnütziger Aktivität gewann damit eine neue Dimension von Öffentlichkeit, die sie von der traditionellen Privatwohlthätigkeit deutlich abgrenzte. An erster Stelle dieser "Deutschen Vereine" ist der 1873 gegründete "Verein für Socialpolitik" zu nennen, der die verschiedenen Richtungen des zeitgenössischen "Kathedersozialismus" organisierte. Aus der Hygienebewegung des 19. Jahrhunderts ging der ebenfalls 1873 gegründete "Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege" hervor, der die wissenschaftliche Kritik der Sozialhygiene an den Lebensbedingungen der Unterschichten in praktische Reformarbeit umzusetzen suchte. Neben diesen, den Leitwissenschaften der Sozialreform - Nationalökonomie und Sozialhygiene – disziplinär zuzuordnenden Reformvereinigungen, standen noch eine Fülle reformerischer Organisationen mit eher partikularen Zielsetzungen.²

An der Spitze des DV stand – so sah seine Satzung es vor - ein Zentralausschuss aus dreißig Mitgliedern, der seinerseits den fünfköpfigen Vorstand wählte, der die laufenden Geschäfte zu führen hatte.³ Die Initiative zur Gründung des Vereins war von Vertretern des kommunalen Armenwesens ausgegangen. Seine Mitgliedschaft war aber von Anfang an durch eine Mischung von korporativen und individuellen, öffentlichen und privaten Mitgliedern gekennzeichnet. Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung, einflussreiche Vereine und Verbände sowie namhafte Wissenschaftler versammelte der Verein unter seinem Dach. Dadurch gelang eine bemerkenswerte Bündelung der verschiedenen Einflussfaktoren auf dem Felde der Armenfürsorge in einer

² U. a. der Bund Deutscher Bodenreformer, die Deutsche Gartenstadtgesellschaft, der Deutsche Verein für Wohnungsreform, der Deutsche Verein für Schulgesundheitspflege, die Deutsche Vereinigung für Säuglingsschutz, der Deutsche Verein für Volksbildung. Zur Verwissenschaftlichung von Sozialreform im 19. Jahrhundert und ihrer Organisation in den "Deutschen Vereinen" vgl. die einführenden Überlegungen bei Sachße/Tennstedt 1988, 18ff.

³ Die Satzung des Vereins ist im Vorspann zu Heft 90 der „Schriften des DV“ abgedruckt.

Organisation. Ein einigendes Band umschloss alle Mitglieder, gleich welchem sozialen Segment der Armenfürsorge im Einzelnen sie entstammten: das Verständnis jenseits und über politischen Richtungstreitigkeiten rein fachliche Arbeit "im Dienste der Sache" zu leisten.

Die Arbeitsweise des DV folgte von der Gründung bis zum Ersten Weltkrieg dem immer gleichen Ablauf. Den Kern bildete die jährliche Versammlung, auf der mehrere der jeweils besonders aktuellen oder besonders gewichtigen Themen plenar diskutiert wurden. Die zweitägige Jahresversammlung fand ab 1883 regelmäßig in der letzten Septemberwoche statt. Vorbereitet wurde die Diskussion durch ausführliche Berichte, die den Vereinsmitgliedern im August zugeschickt wurden. Die Berichte stützten sich ihrerseits häufig auf die Ergebnisse von Umfragen der Berichtersteller bei den deutschen Städten und Gemeinden. Auf der Versammlung selbst führten die Berichtersteller nur noch kurz in ihr Thema ein, so dass der größte Teil der Versammlungszeit für die Aussprache zur Verfügung stand.⁴ In der Regel hatten die Berichtersteller zu ihren Themen Leitsätze aufgestellt, über deren Annahme, Ablehnung oder Modifikation die Versammlung nach der Diskussion abstimmte. In den Jahren bis 1886 wurden die Berichte nur als hektographierte Manuskripte vervielfältigt. Ab 1886 wurden sie dann gedruckt und im renommierten Leipziger Verlag Duncker&Humblot als "Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit"⁵ publiziert. Von den Diskussionen auf der Versammlung wurden stenographische Mitschriften verfertigt, die als „Verhandlungen“ in derselben Reihe veröffentlicht wurden. In den insgesamt 107 erschienen Heften der Reihe spiegelt sich so in einmaliger Weise die Entwicklung der Armenfürsorge im Deutschen Kaiserreich aus der Sicht ihrer Fachleuten.

Im Reformklima des „Neuen Curses“, nach dem Außerkrafttreten des Sozialistengesetzes im Jahre 1890, nach der Demission Bismarck's im selben Jahr und im Rahmen des allmählich einsetzen wirtschaftlichen Aufschwungs begannen vor allem die deutschen Großstädte mit dem Ausbau von Maßnahmen und Leistungen einer neuartigen, nicht diskriminierenden und nicht stigmatisierenden Fürsorge jenseits des Kernbereichs der klassischen Armenfürsorge; mit der „socialen Ausgestaltung der Armenpflege“, wie der damalige Frankfurter Armendezernent Karl Flesch das in seinem grundlegenden Bericht für die Jahresversammlung des DV 1901 genannt hat (Flesch 1901). Diese Reformbestrebungen fanden ihren Niederschlag in einer Fülle neuartiger Fürsorgeeinrichtungen, vor allem auf den Gebieten der Gesundheits-, der Kinder- und Jugendfürsorge, der Wohnungs- und der Arbeitslosenfürsorge, die seit den 1890er Jahren als eigenständige Bereiche aus der traditionellen städtischen Armenfürsorge ausdifferenziert wurden. Im Rahmen dieser Entwicklung erfuhr der DV

⁴ Zur Arbeit des DV von seiner Gründung bis zum Ersten Weltkrieg vgl. ausführlich Sachße/Tennstedt 2005.

⁵ Ab 1902 entfiel das "h" bei der Wohltätigkeit.

einen ersten Funktionswandel. Von einem Honoratiorenngremium, das allererst dem Bedürfnis nach Austausch und Information seiner Mitglieder diene, entwickelte er sich zu einem Forum der Diskussion von Innovationen und Anregung von Reformen der städtischen Armenfürsorge. In den Berichten und auf den Jahresversammlungen vom Ende der 1890er Jahre bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs wurde das gesamte Spektrum der Reformen der kommunalen Wohlfahrtspflege durchgearbeitet (Vgl. dazu Sachße 2003: 52ff; Sachße/Tennstedt 1988: 88ff).

Die für die heutige freie Wohlfahrtspflege typischen Verbände bestanden in der Zeit des deutschen Kaiserreichs entweder noch nicht oder sie spielten nur eine untergeordnete Rolle. Der protestantische „Centralausschuß für die innere Mission“ wurde zwar schon 1848 im Anschluss an den Wittenberger Kirchentag gegründet. Der Aufbau von nachgeordneten Stadt-, Provinzial- und Landesvereinen ging aber nur zögernd voran, so dass der Centralausschuss noch um die Jahrhundertwende Beobachtern als „Turmspitze ohne Basis“⁶ erschien. Und auch der 1897 gegründete „Caritasverband für das katholische Deutschland“ hatte bis in den 1. Weltkrieg hinein nur einen sehr unvollständigen Unterbau und war daher als zentrale Verbandsstruktur nur beschränkt wirksam.⁷ Einstweilen fehlte auch noch der Anreiz zur Spitzenverbandsbildung. Vor 1914 waren Fürsorge und Wohlfahrtspflege ausschließlich Sache der Gemeinden. Länder und Reich waren auf diesem Gebiet nicht aktiv. Es fehlte also noch der zentrale Ansprechpartner auf öffentlicher Seite.

2. Der DV und die Freie Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik

Dies alles begann, sich bereits im 1. Weltkrieg zu ändern.⁸ Und in der Zeit der Weimarer Republik rückte das Reich dann vollends in die Rolle einer Zentralstelle für die Regulierung und Finanzierung von Fürsorge und Wohlfahrtspflege ein. Mit den politischen Umwälzungen und ökonomischen Krisen in der Folge des verlorenen Krieges veränderten sich die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der privaten Wohltätigkeit, die jetzt „freie Wohlfahrtspflege“ genannt wurde, grundlegend. Das Reich wurde zur entscheidenden Instanz auch für die kommunale Sozialpolitik. Und diese wurde zum Bestandteil eines wohlfahrtsstaatlichen Programms, mit dem der Staat eine soziale Gesamtverantwortung übernahm und daher den herkömmlichen Zuständigkeitsrahmen der Gemeinden bei weitem überschritt (Vgl. Böckenförde 1985; Abelshausen 1987; Sachße/Tennstedt 1988: 77 ff).

⁶ J. C. Reimpell, Geschichte der Inneren Mission des 19. Jahrhunderts in der evangelischen Kirche Deutschlands, in: Monatsschrift für die Innere Mission 24/1904: 378 ff, zit. nach Kaiser (1989: 21).

⁷ Zur Entstehung und Entwicklung der Inneren Mission und des Caritasverbandes vgl. die klassischen Darstellungen von Gerhardt (1948) und Liese (1922) sowie Kaiser (1989) und (1993).

⁸ Zur Bedeutung des 1. Weltkriegs für die Entwicklung moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland vgl. Landwehr 1983: 73-92; Sachße 2003: 132-150; Sachße/Tennstedt 1988: 46-67; Kaiser 1993: 39 ff; zur Arbeit des DV im Ersten Weltkrieg vgl. Sachße/Tennstedt 2005.

Die Etablierung des Wohlfahrtsstaates, die Parlamentarisierung des politischen Systems und die Demokratisierung der Gesellschaft führten zu einem Bedeutungsverlust der klassisch-bürgerlichen – lokalen wie nationalen – Organisationen privater Wohlfahrtspflege und Sozialreform. Sie waren alle – samt dem Organisationsmilieu des Kaiserreichs verhaftet und taten sich nun schwer, den Anschluss an die neuartigen Problemstellungen und die neuen Formen ihrer Bearbeitung zu finden.

Jetzt erwiesen sich die von der konfessionellen Wohlfahrtspflege bereits in der Vorkriegszeit entwickelten Ansätze der Spitzenverbandsbildung als zukunftsweisend. Reale oder vermutete Gefährdungen der freien Wohlfahrtspflege durch sozialdemokratische Kommunalisierungsbestrebungen motivierten einen festeren Zusammenschluss. In Gestalt des für die Sozialpolitik zuständigen Reichsarbeitsministeriums bestand jetzt ein zentraler Ansprechpartner für die Wohlfahrtsverbände, der seinerseits zentrale Ansprechpartner suchte. So adaptierte die freie Wohlfahrtspflege unter Führung der bereits bestehenden konfessionellen Verbände Lobbyismus-, Zentralisierungs- und Kartellierungstendenzen, die in der Wirtschaft bereits vor 1914 entwickelt worden waren, und übertrug sie auf das Gebiet der Wohlfahrtspflege (vgl. Sachße/Tennstedt 1988: 159 ff.; Kaiser 1989: 95 ff; Sachße 1995).

Die konfessionellen Spitzenverbände wurden organisatorisch gestrafft und gefestigt. Und neue Wohlfahrtsverbände wurden geschaffen.⁹ Diese Spitzenorganisationen gewannen besondere Bedeutung dadurch, dass sie sich ihrerseits in verschiedenen Dach- und Fachverbänden zusammenschlossen und eigene „Selbsthilfeorganisationen“ gründeten: allen voran die „Hilfskasse gemeinnütziger Wohlfahrtseinrichtungen Deutschlands“, eine eigene Wohlfahrtsbank. Diese erhielt ihr Gewicht vor allem dadurch, dass das Reich öffentliche Subventionen für die freie Wohlfahrtspflege ausschüttete und diese über eine eigene Bank am besten zu verwalten waren. Durch beide – öffentliche Subventionen und eigene Bank – gewannen die Spitzenorganisationen erheblich an Einfluss über ihre Mitgliedsorganisationen. Den Schlussstein des Formierungsprozesses der freien Wohlfahrtspflege bildete die Gründung der „Deutschen Liga der freien Wohlfahrtspflege“, eines Dach-

⁹ Bereits im Laufe des Weltkriegs - am 9. September 1917 - war die Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden in Berlin gegründet worden. Auch die Sozialdemokratie, die der privaten Wohltätigkeit grundsätzlich kritisch gegenüberstand, gründete 1919 - im Widerspruch zur eigenen Ideologie - einen eigenen Wohlfahrtsverband, den Hauptausschuss der Arbeiterwohlfahrt. 1921 wurde - gleichsam als Gegenstück zur sozialistischen Arbeiterwohlfahrt - der Zentralwohlfahrtsausschuss der christlichen Arbeiterschaft ins Leben gerufen. Am 7. April 1924 wurde die Vereinigung der freien gemeinnützigen Wohlfahrtseinrichtungen Deutschlands gegründet, die aus der Vereinigung der freien gemeinnützigen Kranken- und Pflegeanstalten Deutschlands hervorging und seit 1932 den Namen Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband führt. Das Deutsche Rote Kreuz, das die existierenden Vereine vom Roten Kreuz in Deutschland zusammenfasste, konstituierte sich - jenseits seiner traditionellen Aufgaben - im Jahre 1921 als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege. Vgl. zu allem Sachße/Tennstedt 1988: 161 ff; Kaiser 1989: 97 ff.

verbandes der Spitzenverbände, im Dezember 1924 (Sachße/Tennstedt 1988: 152-172; Sachße 1995).

Der DV stand damit zu Beginn der Weimarer Republik vor völlig neuen Herausforderungen (zum Folgenden vgl. Sachße/Tennstedt 2005: 46-61). Während aber die große Mehrzahl der „Deutschen Vereine“, jener für das Deutschland des späten 19. Jahrhunderts typischen Organisationen, sich – wie erwähnt – auflöste oder jedenfalls drastisch an Bedeutung verlor, gelang es dem DV sich durch energische Reformen von Organisation und Arbeitsweise den Erfordernissen der neuen Zeit zu stellen und neuerlich eine Führungsrolle auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege einzunehmen. Zentralfigur dieses Modernisierungsprozesses war Wilhelm Polligkeit.¹⁰ Polligkeit wurde 1876 geboren. Nach dem Schulbesuch absolvierte er zunächst eine Banklehre, arbeitet zwei Jahre für die Deutsche Bank in Berlin und studierte dann von 1898-1902 Jura. Nach dem ersten Staatsexamen wurde er Privatsekretär des Frankfurter Großindustriellen und Großphilantropen Wilhelm Merton, 1903 Geschäftsführer und Mitglied des Vorstandes der von diesem begründeten „Centrale für private Fürsorge“ in Frankfurt/M. Als solcher wurde er 1911 in den Zentralausschuss des DV berufen. 1917 wurde er Schriftführer, 1918 Mitglied des Vorstandes des DV.

Von dieser Position aus leitete Polligkeit 1919 die grundsätzliche Reorganisation des Vereins ein. Auf sein Betreiben beschloss der Vorstand die Verlegung der Geschäftsstelle von Berlin nach Frankfurt und die Einstellung eines hauptamtlichen Geschäftsführers, die aus Mitteln des „Instituts für Gemeinwohl“, einer Art Holding der Mertonschen Sozialunternehmungen, in denen Polligkeit ja führend tätig war, subventioniert wurde. Am 1. Mai 1920 übernahm Polligkeit dieses Amt.¹¹ Kernelement der Neuordnung der fachlichen Arbeit war die Einrichtung von „Fachausschüssen“ für die Hauptarbeitsbereiche des Vereins, die die Arbeit des unbeweglichen Zentralausschusses spezialisierten und effektivierten.¹² Des Weiteren kam es zu mehreren Namensänderungen: Der Verein benannte sich in „Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge“ um, der Zentralausschuss wurde in „Hauptausschuss“ und die Jahresversammlung in „Deutscher Fürsorgetag“ umbenannt. Die Zahl der Vorstandsmitglieder wurde auf 14 erhöht, die der Mitglieder des Hauptausschusses auf maximal 150 festgelegt.¹³ Abgeschlossen wurde die Reorganisation 1921 mit

¹⁰ Zu Polligkeit vgl. Krug v. Nidda 1961; Stein 2009.

¹¹ Nach einem kurzen Zwischenspiel des Ersten Beigeordneten Herrmann Hoog aus Höchst am Main.

¹² Zunächst wurden fünf Fachausschüsse gebildet: einer für städtisches und einer für ländliches Fürsorgewesen, einer für private Fürsorge einer für öffentliche Jugendfürsorge und einer für soziale Ausbildung.

¹³ Nachdem bereits auf der Jahresversammlung 1917 die Zahl der Vorstandsmitglieder von 5 auf 12 und 1919 auf 14 erhöht worden war, wurde 1921 die weitere Erhöhung auf 20 beschlossen und die Zahl der Mitglieder des Hauptausschusses auf mindestens 100, höchstens 150 festgelegt.

einer Neuwahl des Vorstandes. Polligkeit wurde zunächst zum Zweiten Vorsitzenden gewählt.¹⁴ Im März 1922 legte der Erste Vorsitzende sein Amt nieder und Polligkeit avancierte auf diese Position.

Damit hatte der DV zum ersten Mal einen Vorsitzenden aus dem Bereich der Freien Wohlfahrtspflege, und Polligkeit vereinigte die Funktionen des Geschäftsführers und des Ersten Vorsitzenden in einer Hand.

Anfang der 1920er Jahre wurden auch die Publikationsreihen des DV neu geordnet. Die „Schriften des deutschen Vereins“ hatten 1918 mit dem 107. Band das Erscheinen eingestellt, wurden aber bereits 1921 als „neue Folge“ wieder ins Leben gerufen. Seit Februar 1920 gab der Verein daneben den auf aktuelle Informationen aus dem Fürsorgewesen ausgerichteten „Nachrichtendienst des Deutschen Vereins“ heraus.

Nach dem Wortlaut der Satzung lag der Schwerpunkt der Vereinsarbeit – wie in der Vorkriegszeit – auch weiterhin bei den Mitgliedern, den Jahresversammlungen und den Publikationen. Tatsächlich aber hatten sich die Gewichte erheblich verschoben. Hauptausschuss und Vorstand waren gestärkt. In den Fachausschüssen hatte die fachliche Arbeit ein neues Zentrum und im Geschäftsführer ein neues professionelles Management. Die Mitgliederversammlung spielte demgegenüber nurmehr eine nachgeordnete Rolle. Bereits Anfang der 1920er hatte der DV sich also unter dem Einfluss von Wilhelm Polligkeit von einem ehrenamtlichen Honoratiorenngremium zu einem professionell geführten Interessenverband entwickelt.

Er war damit allerdings nicht automatisch einflussreicher geworden. Die Wurzeln des DV lagen in den Kommunen. Dort hatte vor dem Ersten Weltkrieg sein zentrales Aktionsfeld gelegen. In der Weimarer Republik hatte die Bedeutung der Kommunen in der Wohlfahrtspflege in dem Maße abgenommen, in dem die Bedeutung des Reiches zunahm. Zudem hatten die Gemeinden seit der Jahrhundertwende neue, eigene Organisationen gegründet,¹⁵ die die Bedeutung des DV als kommunale Plattform minderten. Die Freie Wohlfahrtspflege auf der anderen Seite war jetzt in schlagkräftigen, reichsweiten Großverbänden organisiert und hatte von daher nur noch begrenztes Interesse an der Kooperation mit dem DV. Der Verein war also zwar organisatorisch modernisiert, in seinem Aktionsrahmen aber eher eingeschränkt. In dieser Situation griff Polligkeit auf ein Konzept zurück, das er seinem früheren Mentor und Arbeitgeber Wilhelm Merton verdankte: Die wissenschaftlich fundierte Expertise, die sich vom politischen Prozess der parlamentarischen Demokratie, der ohnehin von politischen Parteien und Lobbyorganisationen besetzt war, bewusst abgrenzte, sich als

¹⁴ Zum Ersten Vorsitzenden des Vereins wurde der Hamburgische Staatsrat Otto Lohse gewählt.

¹⁵ Deutscher Städtetag 1905; Deutscher Landkreistag 1916.

überparteilich und rein sachbezogen verstand und damit an das Selbstverständnis des DV von vor dem Ersten Weltkrieg anknüpfen konnte.

Die Instrumente der entsprechenden Politik Polligkeits und des DV waren Denkschriften, Eingaben, eigene alternative Gesetzentwürfe und vor allem die wiederholte Bildung von Kommissionen neben den zuständigen Gesetzgebungsorganen, bei deren Zusammensetzung Polligkeit seine – vor allem über den Hauptausschuss und die Fachausschüsse des DV vermittelte – hervorragende Vernetzung (wie man heute sagen würde) zu Gute kam. Adressaten seiner Politik waren vor allem die jeweils zuständigen Ministerien des Reichs, das wie mehrfach erwähnt, ein bis dato unbekanntes Gewicht bei der Ausgestaltung der Fürsorge erhalten hatte. In diesem Zusammenhang wurde Polligkeit allerdings Opfer einer für ihn misslichen Änderung der politischen Rahmenbedingungen. Die Zuständigkeit für die Fürsorgegesetzgebung ging aufgrund eines Reichstagsbeschlusses vom Juli 1922 vom ursprünglich zuständigen Reichsinnenministerium auf das Reichsarbeitsministerium über. Dieses aber war fest in der Hand einer der katholischen Zentrumspartei nahe stehenden, in der Tradition des Sozialkatholizismus geschulten Ministerialbürokratie unter dem Arbeitsminister Heinrich Brauns, die über hinreichend eigene Kompetenzen und Konzepte verfügte, die sie dem DV selbstbewusst entgegen setzte.¹⁶ Die politische Erfolgslanz des DV in der Zeit der ersten Republik ist daher lediglich durchmischt. Auf die Ausgestaltung des zentralen Fürsorgegesetzes, der Reichsfürsorgepflichtverordnung (RFV) von 1924, die das noch von 1871 stammende Gesetz über den Unterstützungswohnsitz ablöste¹⁷ und für die das RAM die Zuständigkeit hatte, konnte er nur beschränkt Einfluss nehmen. Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 dagegen, für das weiter das Innenministerium zuständig war, zeigt deutlich die Handschrift des DV. Hier erreichte Polligkeit u. a. die Aufnahme von Vorrangklauseln zugunsten der Freien Wohlfahrtspflege, die später - bei der Novellierung des Gesetzes im Jahre 1961 - zu den seinerzeit berüchtigten Sperrklauseln verdichtet wurden.¹⁸ Generell suchten die Interventionen des DV die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege zu stärken und deren Interessen zu schützen. Da jedoch das RAM seinerseits eine explizite Politik der Förderung und Aufwertung der Freien, insbesondere der konfessionellen Wohlfahrtspflege zu Lasten der Kommunen betrieb, spielte der DV beim ersten Schub der korporatistischen Formierung von

¹⁶ Zu nennen sind hier vor allem Ministerialdirektor Erwin Ritter, der Leiter der Wohlfahrtsabteilung und Architekt der verbändefreundlichen Politik des Reichsarbeitsministeriums, und Ministerialrätin Julia Dünner, die für die Kontakte zur Freien Wohlfahrtspflege zuständig war. Dazu Sachße/Tennstedt 1988: 166ff.

¹⁷ Zur Reichsfürsorgepflichtverordnung vgl. Sachße/Tennstedt 1988: 142ff; zum Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vgl. Sachße/Tennstedt/Roeder 2000.

¹⁸ Auf den übrigen sozialpolitischen Großbaustellen des Reiches: der Wandererfürsorge, der Fürsorge für die Langzeitarbeitslosen und dem Bewahrungsgesetz schlugen sich die intensiven Fachdiskussionen nicht in entsprechenden Gesetzen nieder. Der Einfluss des DV ist daher kaum abzuschätzen. Vgl. Sachße/Tennstedt 2005: 78-90.

Fürsorge und Wohlfahrtspflege in den Jahren der Weimarer Republik nur eine Nebenrolle. Das sollte sich in der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ändern.

3. Der DV in der Nachkriegszeit

Die Freie Wohlfahrtspflege insgesamt war in der Zeit des Nationalsozialismus erheblich beeinträchtigt und deformiert worden. Die großen konfessionellen Wohlfahrtsverbände jedoch – der „Deutsche Caritasverband“ und die evangelische „Innere Mission“ – hatten als einzige gesellschaftliche Großorganisationen (jenseits der Kirchen selbst) der nationalsozialistischen „Gleichschaltung“ trotz aller Behinderung und Einschränkung widerstanden und ihre Arbeit auch während des Krieges fortgesetzt. Im Mai 1945 konnten sie daher relativ unproblematisch an die Organisationsstrukturen der Weimarer Zeit anknüpfen. Auch der Rekonstruktionsprozess der übrigen Verbände, die – wie die AWO – verboten oder – wie der DPWV – von der NSV aufgesogen worden waren, war bis Ende 1948 abgeschlossen. Der Dachverband der Spitzenverbände – jetzt Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege geheißen – wurde ebenfalls Ende 1948 neu begründet.¹⁹

Der Staatsapparat hingegen war aufgerieben und durch die Nazi-Herrschaft desavouiert. Die Kommunen waren zeitweilig die einzige fortbestehende Ebene öffentlicher Gewalt in Deutschland (zum Folgenden Sachße/Tennstedt 2012: 110ff: 125ff). Den extremen gesellschaftlichen Notlagen stand also ein staatliches Vakuum gegenüber. In dieses Vakuum wuchs in den Nachkriegsjahren die Freie Wohlfahrtspflege hinein. Sie expandierte damit weit über ihre herkömmlichen Tätigkeitsfelder – die Fürsorge für die Armen, Benachteiligten und Behinderten – hinaus und nahm Versorgungsaufgaben für die gesamte Bevölkerung wahr, die traditionellerweise der öffentlichen Gewalt oblagen. Sie rückte gleichsam vom Rand der Gesellschaft in deren Mitte. Die großen Nachkriegswerke der Freien Wohlfahrtspflege: die Unterstützung der hungernden Bevölkerung durch Verteilung ausländischer Spenden (von denen die „Care-Pakete“ bis heute berühmt sind), die Fürsorge für die Flüchtlinge und Vertriebenen, die zu Millionen aus den abgetrennten Ostgebieten und der sowjetischen Besatzungszone kamen und der Suchdienst zur Zusammenführung im Kriege auseinander gerissener Familien belegen dies eindringlich.

Im Zuge der Normalisierung gesellschaftlicher Verhältnisse nach der Gründung der Bundesrepublik im Jahre 1949 nahmen die verschiedenen Organisationsebenen der öffentlichen Wohlfahrtspflege und der öffentlichen Gewalt überhaupt sukzessive wieder ihre angestammten gesellschaftlichen Positionen ein. Die Zentralstellung der Freien Wohlfahrtspflege begann, sich zu wandeln. Vom

¹⁹ Zur Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege nach dem Zweiten Weltkrieg vgl. Hammerschmidt 2005.

„funktionalen Äquivalent wohlfahrtsstaatlichen Handelns“ (Frie 1997: 35) wurde sie zum Partner des Wohlfahrtsstaates; zu einem Partner, der aus einer Position der Stärke heraus agierte und die Instanzen der neuen Republik von Anfang an mit selbstbewussten Verbänden konfrontierte. Damit waren die Fundamente für einen – nach der Weimarer Konstitutionsphase – zweiten Schub der Herausbildung der spezifisch deutschen Form des „dualen Wohlfahrtsstaats“ gelegt. In diesem Prozess sollte der DV eine wichtige Rolle übernehmen.

In der Zeit des NS hatte der DV rapide an fachpolitischer Bedeutung verloren (Sachße/Tennstedt 2005: 99-108). Er war der NSV einverleibt und Polligkeit im August 1935 als Vorsitzender von dem NSV-Amtsleiter Hermann Althaus abgelöst worden. Im Juli 1936 gab Polligkeit auch die Geschäftsführung auf. Die Geschäftsstelle des DV wurde nach Berlin verlegt²⁰. Polligkeit verblieb in Frankfurt/M. und übernahm nach Kriegsende die Initiative für den Wiederaufbau des Vereins (zum Folgenden Willing 2005: 126ff; Krug von Nidda 1961: 249ff). Am 2. März 1946 stellte er einen Antrag auf Wiedenzulassung des DV bei der US-Militärregierung. Die Genehmigung der Militärregierung für die Wiederaufnahme der Tätigkeit – zunächst beschränkt auf „Groß-Hessen“, also das heutige Land Hessen – wurde bereits am 11. April 1946 erteilt.²¹ Schon am 13. Mai 1946 fand in Frankfurt/M. eine erste Mitgliederversammlung statt. Hauptausschuss und Vorstand wurden wegen der räumlichen Tätigkeitsbeschränkung und wegen Unklarheiten über die satzungsmäßige Grundlage der Wahl einstweilen nur provisorisch besetzt.²² Polligkeit wurde zum Vorsitzenden und zugleich zum Ersten Geschäftsführer gewählt.²³ Im unmittelbaren Anschluss an die Mitgliederversammlung – also nur gut einen Monat nach der Wiedenzulassung fand in Frankfurt/M. eine Fachtagung statt – der erste „Fürsorgetag“ nach dem Kriege. Umgehend bemühte sich Polligkeit auch um die Reaktivierung des „Nachrichtendienstes“, der Traditionszeitschrift des Vereins, die seit August 1946 wieder erscheinen konnte. Seit Frühjahr 1947 gab der DV außerdem die Schriftenreihe „Fürsorge und Sozialreform“ heraus, als deren erstes Heft die Referate des Frankfurter Fürsorgetages erschienen.²⁴

Bereits im Mai 1946 war die Wiedenzulassung des DV für Bayern, im Oktober für Württemberg-Baden genehmigt worden. 1947 erfolgte die Genehmigung für die britische Zone. 1948 konnte der DV seine

²⁰ Bei Luftangriffen in den Jahren 1943 und 1944 wurde die Berliner Geschäftsstelle zerstört. Das Archiv des Vereins und seine umfassende Spezialbibliothek wurden entweder ebenfalls zerstört oder gingen in den Nachkriegswirren unter. Vgl. Krug von Nidda 1961: 252.

²¹ Der Wortlaut der Genehmigung ist abgedruckt in der ersten provisorischen Ausgabe des NDV vom August 1946: 1.

²² Eine Liste der Mitglieder findet sich bei Willing 2005: 128.

²³ Zur 2. Geschäftsführerin wurde die Lebensgefährtin und spätere Ehefrau Polligkeits, Hilde Eiserhardt, gewählt.

²⁴ Deutscher Verein 1947.

Tätigkeit auch auf die französische Zone erstrecken. Auf dem zweiten Nachkriegs-Fürsorgetag im Juni 1947 in Rothenburg ob der Tauber fanden auf der Grundlage der nunmehr ausdrücklich wieder in Kraft gesetzten Satzung von 1919 neuerliche Wahlen zum Hauptausschuss, der jetzt 78 Personen umfasste, und zum nunmehr 15köpfigen Vorstand statt.²⁵ Zum Ersten Vorsitzenden und ersten Geschäftsführer wurde wiederum Polligkeit gewählt. Wenig mehr als ein Jahr nach der Wiederzulassung war somit der DV wieder konsolidiert.

Mit der Wiederbegründung des DV hatte Wilhelm Polligkeit eine Plattform für die Gestaltung von Nachkriegsfürsorge und –wohlfahrtspflege im Westen Deutschlands geschaffen. Der Verein hatte bereits 1948 wieder einheitliche Organisationsstrukturen ausgeprägt, die den gesamten Bereich der Westzonen umfassten. Seine Mitgliedschaft repräsentierte alle Bereiche und Ebenen der deutschen Fürsorge und Wohlfahrtspflege. Und sie repräsentierte die geballte fachliche Kompetenz aller fürsorgepolitischen Ebenen und Lager. Die öffentliche Gewalt in Deutschland dagegen stand unter der Kuratel der Besatzungsmächte. Die von den Besatzungsmächten ausgeübte öffentliche Gewalt war parzelliert. Die Einheitlichkeit der Hoheitsausübung war verloren gegangen. Die nach dem Krieg sich schrittweise neu konstituierende Fürsorgebürokratie war auf allen Ebenen – lokal, regional und zentral – konzeptionell und personell durch Verfolgung, Emigration oder nationalsozialistische Belastung geschwächt. Zur Behebung der drängenden Notlagen der Nachkriegszeit war sie daher auf allen Ebenen auf externe fürsorgepolitische Kompetenz angewiesen; eine Kompetenz, die der DV reichlich zu bieten hatte.

Zudem hatten sich in der Nachkriegszeit die politischen Rahmenbedingungen gegenüber Weimar deutlich im Sinne des DV verbessert. Mit dem Untergang des Reiches hatte der DV seinen Widerpart verloren. Mit dem Reichsarbeitsministerium, mit Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns und seiner Ministerialbürokratie war der zentrale Gegenpol untergegangen, der in der Weimarer Zeit der politischen Durchsetzung bestimmter Konzepte des DV noch entgegengestanden hatte. Damit war jetzt die jeweilige Position des DV alternativlos geworden. Mochte diese oder jene Kommune oder Behörde, dieser oder jener Verein oder Verband anderer Meinung sein: eine zentrale Gegenmeinung gab es mangels alternativer zentraler Gewalten nicht. Auch die ab 1949 neu entstehende politische Zentralebene – auf Bundesebene zuständig war jetzt wieder das Bundesinnen- nicht das Bundesarbeitsministerium – verfügte zunächst nur über geringe sozialpolitische Kompetenzen und bediente sich deshalb gerne der Expertise der unbestrittenen Fachautorität. In der politischen Ausnahmesituation der Nachkriegszeit ging deshalb die fürsorgepolitische Initiative zeitweilig von

²⁵ Eine Liste der Mitglieder des Vorstands, der jetzt wieder das gesamte Spektrum der Wohlfahrtspflege abdeckte und in dem mit der früheren Ministerialrätin im preußischen Ministerium für Volkswohlfahrt Helene Weber (1881-1962) auch wenigstens eine Frau vertreten war, findet sich bei Willing 2005: 132.

den zuständigen politischen Instanzen auf den DV über. Und der Vereinsvorsitzende Polligkeit wurde zeitweilig zum allgegenwärtigen sozialpolitischen Stichwortgeber, der der deutschen Nachkriegssozialpolitik die Konzepte vorgeben konnte.

So wurde die Lösung der zentralen fürsorgepolitischen Nachkriegsprobleme maßgeblich vom neu begründete Nachkriegs-DV – und das heißt vor allem auch: von Wilhelm Polligkeit in eigener Person – mit gestaltet: die Integration der Vertriebenen durch ein Gutachten des „Arbeitsstabes Kriegsfolgenhilfe“, dessen Vorsitzender Polligkeit war, das Vorschläge für die Übernahme der Kosten der kriegsbedingten Fürsorgelasten (sog. Kriegsfolgenhilfe) durch den Bund entwickelte, denen die Bundesgesetzgebung weitestgehend folgte; die Nachkriegsreformen des Fürsorgerechts durch eine Kette von Gutachten zur Neugestaltung der Reichsfürsorgepflichtverordnung und des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, deren Kernpunkte bei der Novellierung beider Gesetze im Herbst 1953 übernommen wurden.²⁶ Die Instrumente der Politik des DV waren noch dieselben wie in der Weimarer Zeit: Gutachten, Denkschriften, Gesetzentwürfe. Ihr Erfolg allerdings war erheblich durchschlagender.

Die Einflussmacht des wieder aufgebauten DV in der Besatzungszeit übertraf die in der Weimarer Zeit also deutlich. Der DV bündelte jetzt die fürsorgerische Kompetenz aller wohlfahrtspolitischen Richtungen und Lager in einer Weise, die in dem hoheitlichen Vakuum vor Entstehung der Bundesrepublik die maßgebliche Beeinflussung des Wiederaufbaus von Fürsorge und Wohlfahrtspflege ermöglichte. Das öffentliche Ansehen des DV sollte allerdings erst nach der „Ära Polligkeit“: in den frühen Jahren der neuen Republik, vollends zur Geltung kommen. In der Phase gesellschaftlicher Normalisierung in den frühen 1950er Jahren hat der Nachfolger Polligkeits, Hans Muthesius, seit Oktober 1950 im Amt, es verstanden, die Einfluss- und Gestaltungsmechanismen des Vereins von der Person des Vorsitzenden abzulösen und auf die Organisation zu verlagern. Dem Ausbau der Fachausschüsse zu „dauerhaften Einrichtungen und festen Bestandteilen der Organisationsstruktur des DV“ (Willing 2005: 155), in denen sich die Fachelite aus allen Bereichen der Wohlfahrtspflege sammelte, kam dabei besondere Bedeutung zu. Damit wurden die Potentiale der Politikberatung entpersonalisiert, gesteigert und auf Dauer gestellt. Die plurale Zusammensetzung und die fachliche Reputation der Mitglieder verliehen den Voten der Fachausschüsse politisches

²⁶ Zur Rolle Polligkeits bei der Gestaltung der deutschen Nachkriegsfürsorge vgl. Sachße/Tennstedt 2012: 129ff.

Gewicht. Die Fachausschuss-Voten traten damit in gewisser Weise die Nachfolge der Gutachten und Denkschriften aus der Zeit Polligkeits an.²⁷

Neben den Fachausschüssen bildete der Verein auch temporäre Arbeitsgruppen zu wichtigen aktuellen Fragen und Problemen. Der wohl bekannteste von ihnen war der im Oktober 1954 gebildete „Arbeitskreis Aufbau der Richtsätze“, der das ernährungswissenschaftlich fundierte Konzept des „Warenkorbes“ entwickelte, das die Festsetzung der Fürsorgerichtsätze auf Jahrzehnte bestimmte. Seit Beginn der 1950er Jahre wurden auch die jährlich stattfindenden „Deutschen Fürsorgetage“ aufgewertet. Sie wurden zu bundespolitischen Großereignissen ausgebaut, die bis zu 2000 Teilnehmern und zunehmend auch politische Prominenz anzogen.²⁸ Der Fürsorgetag 1955 in Frankfurt/M. wurde mit einer Ansprache von Bundespräsident Theodor Heuss eröffnet. Das fachliche Ansehen, das der DV Mitte der 1950er Jahre in der politischen Klasse der Bundesrepublik genoss mag schließlich die Tatsache unterstreichen, dass drei der vier Sozialwissenschaftler, die auf Bitten des Bundeskanzlers Konrad Adenauer im Frühjahr 1955 die berühmte „Rothenfelser Denkschrift“ zur „Neuordnung der sozialen Leistungen“ ausarbeiteten, prominente Mitglieder des DV waren.²⁹

Schon in den Hochzeiten seines öffentlichen Ansehens in den 1950er Jahren begann sich jedoch abzuzeichnen, dass der DV auf Dauer nicht in der Lage sein würde, das gesamte, immer komplexer werdende System von Fürsorge und Wohlfahrtspflege zuverlässig politisch einzubinden. Einzelne Mitgliedsorganisationen entwickelten divergierende Partikularinteressen, die innerhalb des organisatorischen Rahmens des DV nicht mehr abzustimmen waren. So gelang es dem Fachausschuss I im Verfahren der neuerlichen Novellierung des Fürsorgerechts, das 1961 zum Erlass von BSHG und JWG führen sollte, nicht, eine einheitliche Position hinsichtlich der Stellung der freien Wohlfahrtspflege in den neuen Gesetzen zu finden. Caritasverband und Katholischer Fürsorgeverein für Frauen und Mädchen betrieben quasi im Alleingang – gegen die verschiedensten Widerstände innerhalb des DV, aber mit Rückendeckung der katholischen Kirche und des Bundeskanzlers – die Verschärfung der bestehenden Bestandsgarantien zu den bereits erwähnten Sperrklauseln und fanden dafür auch eine Mehrheit im Bundestag (Hammerschmidt 2005: 350ff; v. d. Osten 2002: 110ff; ausführlich Föcking 2007). Hatte der DV in der Ära Polligkeit als eigenständiger Akteur geschlossen auftreten und politische Wirksamkeit entfalten können, so begann er sich jetzt, zu einem

²⁷ Als erster wurde der Fachausschuss I „Allgemeine Fragen des Fürsorgewesens“ im November 1950 gebildet. Er brachte die fachliche Substanz der noch aus der Polligkeit-Zeit stammenden Gutachten des Vereins in den Prozess der Novellierung der RFV ein.

²⁸ Ab 1955 fanden die Fürsorgetage nurmehr alle zwei Jahre statt.

²⁹ Achinger u. a. 1955. Neben den Vereinsmitgliedern Hans Achinger, Hans Muthesius und Ludwig Neundörfer arbeitete der Münsteraner Sozialwissenschaftler und spätere Erzbischof von Köln, Joseph Höffner, an der Ausarbeitung der Denkschrift mit.

Forum zu entwickeln, das einzelne seiner Mitglieder legitimationswirksam für ihre Eigeninteressen zu nutzen suchten. In der Ära Polligkeit war die Willensbildung im Verein „von oben“ verlaufen: der Verein bzw. der Vorsitzende konnte die Mitglieder in wesentlichen Fragen auf eine vorgegebene Position verpflichten der Vereinsposition damit die Legitimation der Mitglieder verschaffen. Jetzt suchten einzelne Mitglieder, *im* Verein – gleichsam „von unten“ – die Hegemonie für ihre Position zu erringen und dieser damit die Legitimation des Vereins zu verleihen. Vom bestimmenden Akteur wurde der DV zur „Clearingstelle“. Als solche blieb er gleichwohl von hoher Bedeutung.

Bis zum Ende der ersten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages im September 1953 war das „duale System“ der Wohlfahrtspflege in Deutschland – nach den Verwerfungen des Nationalsozialismus – im Wesentlichen wiederhergestellt. Die Freie Wohlfahrtspflege war gestärkt aus der Besatzungszeit hervorgegangen. Das korporatistische Arrangement von öffentlicher und Freier Wohlfahrtspflege war gefestigt und in der Fürsorge- und Jugendhilfegesetzgebung von 1953 verankert. Wichtigen Anteil an dieser Entwicklung hatte der DV. Er hatte sich seit dem Ersten Weltkrieg mehrfach organisatorisch den Erfordernissen der Zeit angepasst. Unter der zielstrebigen Leitung von Wilhelm Polligkeit war er in der Ausnahmesituation der Besatzungszeit 1945-1949 zum bestimmenden Akteur beim Wiederaufbau der deutschen Wohlfahrtspflege geworden. Bereits in der Hochzeit seines öffentlichen Ansehens in den späten 1950er Jahren unter Polligkeits Nachfolger Hans Muthesius begann allerdings, der faktische Einfluss des Vereins selbst auf die Ausgestaltung der bundesrepublikanischen Fürsorge und Wohlfahrtspflege ab-, der der machtvollen Mitglieder im Verein dagegen zuzunehmen.

Literatur

Abelshäuser, Werner (1987): *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*. Stuttgart.

Achinger, Hans u.a. (1955): *Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers*. Köln.

Böckenförde, Ernst Wolfgang (1985): Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik, in: Jeserich, Kurt U. A. (Hg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte Band IV*.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.) (1947): *Aufgaben der Fürsorge zur Überwindung der deutschen Volksnot. Bericht über den deutschen Fürsorgetag in Frankfurt am Main*. Berlin u. a.

Flesch, Carl (1901): *Soziale Ausgestaltung der Armenpflege*. Leipzig.

Föcking, Friederike (2007): *Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961*. München/Wien.

Frie, Ewald (1997): *Zwischen Katholizismus und Wohlfahrtsstaat. Skizze einer Verbandsgeschichte der Deutschen Caritas*, in: *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften* (Hg.), Bd. 38,21-42.

Gerhardt, Martin (1948): *Ein Jahrhundert Innere Mission*. Gütersloh.

- Hammerschmidt, Peter (2005): *Wohlfahrtsverbände in der Nachkriegszeit*. Weinheim.
- Kaiser, Jochen Christoph (1989): *Sozialer Protestantismus im 20. Jahrhundert*. München/Wien.
- Kaiser, Jochen Christoph (1993): *Freie Wohlfahrtsverbände im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. Ein Überblick*, in: Westfälische Forschungen, Bd. 43, 26-57.
- Krug v. Nidda, Carl Ludwig (1961): *Wilhelm Polligkeit. Wegbereiter einer neuzeitigen Fürsorge*. Köln.
- Landwehr, Rolf 1983: Funktionswandel der Fürsorge vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik, in: Baron, Rüdiger/Landwehr, Rolf (Hg.): *Geschichte der Sozialarbeit*. Weinheim/ Basel, 73-138.
- Liese, Wilhelm (1922): *Geschichte der Caritas*. Freiburg im Breisgau.
- Sachße, Christoph (1995): Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat. Entstehung und Entwicklung der dualen Wohlfahrtspflege, in: Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hg.): *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*, 123-149.
- Sachße, Christoph (2003): *Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871 – 1929*. 3. Auflage. Weinheim.
- Sachße, Christoph; Tennstedt, Florian (1988): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929*. Stuttgart.
- Sachße, Christoph; Tennstedt Florian (2012): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Fürsorge und Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit 1945-1953*. Stuttgart.
- Sachße, Christoph; Tennstedt, Florian (2005): Der Deutsche Verein von seiner Gründung bis 1945, in: Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (Hg.): *Forum für Sozialreformen*, 17-115.
- Sachße, Christoph; Tennstedt Florian; Roeder, Elmar (2000): *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867-1914*. I. Abteilung, 7. Bd., Armengesetzgebung und Freizügigkeit, 2 Halbbände.
- Stein, Anne-Dore (2009): *Die Verwissenschaftlichung des Sozialen. Wilhelm Polligkeit zwischen individueller Fürsorge und Bevölkerungspolitik im Nationalsozialismus*. Wiesbaden.
- Von der Osten, Petra (2002): *Jugend- und Gefährdetenfürsorge im Sozialstaat. Der Katholische Fürsorgeverein für Mädchen, Frauen und Kinder auf dem Weg zum Sozialdienst katholischer Frauen*. Paderborn.
- Willing, Matthias (2005): Der Deutsche Verein 1945-2005, in: Deutscher Verein für Öffentliche und private Fürsorge (Hg.): *Forum für Sozialreformen*, 117-264.

Unternehmen als sozialpolitische Akteure? **Empirische Beobachtungen und wissenschaftliche Fragestellungen**

Holger Backhaus-Maul und Martin Kunze

1. Einleitung

Risiken gesellschaftlicher Exklusion, wie Armut und Überschuldung, gehören für einen wachsenden Teil der Bevölkerung mittlerweile zur Normalbiographie. Auch wenn einzelne gesellschaftliche Gruppen von dieser Entwicklung in besondere Art und Weise betroffen sind, deutet sich darüber hinaus eine Prekarisierung der sozialen Lage weiterer sozialer Schichten an, die auf eine „Renaissance“ der klassischen sozialen Frage hindeuten (vgl. Bäcker et al. 2010; Lohmann 2008). Angesichts dieser armutspolitischen Entwicklung stehen einerseits öffentliche und freigemeinnützige soziale Dienste, wie etwa Sozial- und Schuldnerberatungsstellen, vor der Herausforderung, konzeptionell und organisatorisch neuartige Lösungsstrategien für sozialpolitische Probleme zu entwickeln. Auf der anderen Seite werden Unternehmen in zunehmendem Maß direkt oder vermittelt über ihre Kunden mit sozialpolitischen Fragen konfrontiert. Von besonderer sozialpolitischer Bedeutung sind dabei Unternehmen der öffentlichen Grundversorgung, die unter sozialstaatlichen Bedingungen Menschen mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen versorgen und ihnen damit eine soziale und kulturelle Teilhabe ermöglichen (sollen). So sind in modernen Gesellschaften etwa Zugänge zu Wohnraum, Energie und einem Bankkonto Grundvoraussetzungen, um überhaupt am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Da die gesellschaftlich relevanten Bereiche der öffentlichen Grundversorgung zunehmend über liberalisierte Märkte organisiert werden, werden Unternehmen in der öffentlichen Grundversorgung angesichts steigender und komplexer werdender Armut- und Überschuldungslagen von Teilen ihrer Kundschaft mit sozialpolitischen Herausforderungen konfrontiert.

In Deutschland werden Unternehmen in ihrer sozialpolitischen Bedeutung bisher v.a. als Verursacher von Armut und Exklusion, als Tarifpartner und als Beitragszahler im Sozialsystem thematisiert (vgl. Esping-Andersen 1990; Hall/Soskice 2001). Seit einigen Jahren werden Unternehmen zudem auch in ihrer Bedeutung als privatgewerbliche Erbringer sozialer Dienstleistungen, etwa in den Bereichen Altenpflege, Kinderbetreuung und Gesundheitswesen, erkannt (vgl. Bode 2004; Leibfried 2005; Klenk/Nullmeier 2010).

In vorliegendem Beitrag soll eine weitere, darüber hinausgehende Perspektive aufgezeigt werden: Da insbesondere Unternehmen in der öffentlichen Grundversorgung mit sozial- und armutspolitischen Fragen konfrontiert werden, die zugleich wirtschaftliche und unternehmerische Folgen und Risiken

implizieren, stellt sich die Frage, mit welchen Vorstellung und Maßnahmen diese Unternehmen auf diese Herausforderungen Bezug nehmen.

Die Fragestellung gründet in empirischen Beobachtungen des Forschungsprojektes „Organisationsentwicklung und Professionalisierung in der Schuldnerberatung“, in dem die Kooperationsbeziehung eines europäischen Energieversorgers und einer gemeinnützigen Schuldnerberatungsstelle in Berlin untersucht wurden. Im Folgenden wird zuerst diese Zusammenarbeit kurz dargestellt; anschließend werden erste allgemeine Überlegungen sozialpolitischen Rolle und Bedeutung von Unternehmen diskutiert.

Exemplarische Zusammenarbeit zwischen einem privatgewerblichen Unternehmen und einer Non-Profit-Organisation in der Schuldnerberatung

Im bundesdeutschen Vergleich betrachtet weist Berlin seit Jahren überdurchschnittlich hohe Armuts- und Überschuldungsraten privater Haushalte auf. Mittelfristig ist zudem eine weitere Zunahme von struktureller Armut und Überschuldung zu erwarten (vgl. Creditreform 2011; SCHUFA 2010). Dabei geht die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales in Berlin (2009) davon aus, dass nur ca. 7% der rund 200.000 überschuldeten Haushalte in Berlin überhaupt durch Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen betreut werden.

Vor diesem Hintergrund wurde Anfang 2009 die gemeinnützige Gesellschaft für Verbraucher- und Sozialberatung mbH (GVS) gegründet.¹ Die GVS soll modellhaft – so das Konzept – Mängel des bestehenden Beratungsangebots für Menschen in Armuts- und Überschuldungssituationen in Berlin durch organisatorische Verbesserungen beheben und Richtungweisende Konzepte erarbeiten. Vorrangiges Anliegen des neuen Beratungsangebotes ist es, von Armut und Überschuldung betroffene Privathaushalte früher als bisher zu beraten. Der Fokus liegt auf Primärschulden. Dabei ist zu bedenken, dass Versäumnisse der Schuldenbegleichung im Bereich der Primärschulden unmittelbar tiefgreifende Folgen für die Betroffenen haben, z.B. in Form von Mietvertragskündigungen oder Sperrungen der Stromversorgung (vgl. BMFSFJ 2001: 348). Die Besonderheit in der Arbeit und im Selbstverständnis der GVS besteht darin, privatgewerbliche Unternehmen der öffentlichen Grundversorgung in die fachliche Arbeit der GVS-Beratungsstellen in den Berliner Bezirken Neukölln und Lichtenberg einzubeziehen. Damit betritt die GVS in der Schuldnerberatung Neuland, indem sie Gläubiger direkt in die soziale Arbeit mit einbezieht.

Möglich wurde die Gründung der GVS durch eine zweckgebundene Spende des in Berlin für die Stromgrundversorgung zuständigen Unternehmens Vattenfall an die gemeinnützige Stiftung PARITÄT

¹ Weitere Informationen unter www.gvs-beratung.de; Zugriff am 15.12.2011.

Berlin im Jahr 2009. Diese Spende wurde bis März 2011 für die Gründung und den Aufbau der GVS bereitgestellt. Ziel dieser ersten Phase war es, dass die GVS sich in Berlin als Beratungsstelle im Bereich Primärschulden profiliert und mit anderen relevanten Organisationen, wie Jobcentern, sozialen Beratungsstellen sowie Unternehmen gemeinsam Möglichkeiten zur Bearbeitung von Verschuldungsproblemen entwickelt und erprobt.

Mit Ende der Aufbauphase wurde ab April 2011 zugleich auch die Arbeitsgrundlage der Kooperation verändern: Erstens wurde mit zusätzlich eingeworbenen Stiftungsmitteln die Sozialberatung überschuldeter Haushalte im Bereich der Grundversorgung ausgebaut. Zweitens wurde mit dem Ziel, Menschen mit Stromschulden schneller helfen zu können, die Zusammenarbeit mit dem Stromgrundversorger Vattenfall auf eine vertragliche Basis gestellt und intensiviert. Vattenfall ist als Berliner Grundversorger im Bereich Strom von zentraler Bedeutung für das Ziel der GVS, Berliner Haushalte mit Primärschulden zu beraten und deren Versorgung mit Energie auch in finanziellen Notlagen zu sichern. Die Zusammenarbeit von GVS und Vattenfall beinhaltet konkret, dass der GVS von Seiten des Unternehmens verlängerte Ratenvereinbarungen zur Regulierung von Schulden eingeräumt werden. Auch kann die GVS durch die Vereinbarung mit dem Stromgrundversorger kurzfristig veranlassen, dass eine Sperrung des Stromanschlusses unterbleibt. Im Rahmen der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit weisen u.a. Servicemitarbeiter des Grundversorgers gezielt Kunden auf das kostenlose Beratungsangebot der GVS hin. Die GVS steht damit exemplarisch für eine Veränderung im Selbstverständnis gemeinnütziger Schuldnerberatungsorganisationen von einem reinen anwaltschaftlichen Verständnis hin zu einer intermediären Rolle, die darauf ausgelegt ist, zwischen Gläubigern und Schuldnern zu vermitteln und beide Seiten in den Prozess der Regulierung einzubinden (vgl. Gregor 2007: 169; Schruth 2003: 28).

In unserer Untersuchung wurde die Arbeit der GVS im Hinblick auf drei analytische Dimensionen untersucht:

- Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der GVS sind Gegenstand der Kontextanalyse.
- Die Organisationsanalyse richtet sich auf die organisationalen Prozesse und Ergebnisse der Arbeit der GVS.
- In der Kooperationsanalyse wird die Zusammenarbeit der GVS mit Unternehmen in der öffentlichen Grundversorgung analysiert, wobei der Fokus auf der Kooperation mit Vattenfall lag.

Neben der Auswertung von Dokumenten (z.B. Klientenstatistik der GVS), lag der Schwerpunkt unserer Untersuchung auf qualitativen Erhebungen, d.h. leitfadengestützten Experteninterviews mit

Vertretern relevanter Organisationen. Ausführliche Befunde der Untersuchung werden in einer Publikation Mitte 2012 erscheinen.

Die skizzierte Kooperation ist ein Beispiel für das empirisch häufiger zu beobachtende, wissenschaftlich bislang jedoch kaum untersuchte Phänomen, dass privatgewerbliche Unternehmen und Non-Profit-Organisationen im Bereich sozialer Dienstleistungen Kooperationsbeziehungen eingehen und dabei Unternehmen direkt und in neuer Art und Weise in den Prozess der Dienstleistungserbringung eingebunden werden. Bundesweit wird seit einigen Jahren über vergleichbare Kooperationen lokaler Grundversorgungsunternehmen mit Schuldnerberatungsstellen berichtet, die in der Regel jedoch weder wissenschaftlich dokumentiert, noch untersucht worden sind.² Intersektorale Kooperationen zwischen privatgewerblichen Unternehmen und Non-Profit-Organisationen sind – im beschriebenen Sinne – in Deutschland noch relativ neu und für die beteiligten Akteure ungewohnt (vgl. Backhaus-Maul et al. 2011). Dementsprechend verwundert es nicht, dass die konkrete Zusammenarbeit zwischen diesen Organisationen nicht frei von Konflikten und Missverständnissen verläuft. In wissenschaftlicher Hinsicht besteht somit ein erheblicher Analysebedarf der Kooperationsdynamik sowie der Effekte, die das Unternehmensengagement in der sozialen Arbeit sowohl für die beteiligten Organisation wie auch für die soziale Arbeit hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Zusammenarbeit von Unternehmen und Non-Profit-Organisationen anderen Steuerungsmechanismen – und Logiken unterliegt, als der in der sozialen Arbeit in Deutschland bisher typischen korporatistischen Verflechtung zwischen Non-Profit-Organisationen und Staat.

Vor diesem Hintergrund stellt sich für unsere Untersuchung die Frage, was die konkreten Anlässe und Hintergründe sind, die privatgewerbliche Unternehmen in Bereichen der öffentlichen Grundversorgung dazu veranlassen, sich mit sozialen Phänomenen wie Armut und Überschuldung zu beschäftigen. Besondere Bedeutung kommt dabei der EU-Liberalisierungspolitik zu, die die Logik freier Märkte zum zentralen Steuerungsmechanismus für die Versorgung von Gütern und Dienstleistungen zum Ziel hat (vgl. Czada 2007; Höpner et al. 2011).

Öffentliche Grundversorgung durch Unternehmen im Bereich Strom

Mit der „EU-Binnenmarktrichtlinie Elektrizität“ von 1996 wurde die Liberalisierung eines der letzten Bereiche der öffentlichen Grundversorgung eingeleitet (vgl. Directive 96/92/EC; Bontrup/Marquardt 2010). In Deutschland wurde diese Richtlinie 1998 mit der Novellierung des aus dem Jahr 1935

² Weitere Informationen und Beispiele unter: www.philfak3.uni-halle.de/paedagogik/rvo/forschung/#anchor2204034 Zugriff am 28.12.2011.

stammenden Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) in nationales Recht umgesetzt. Ein wesentliches Element dieser Reform war die Aufhebung der Gebietsmonopole. Erzeugung und Handel von Strom wurden vom Betrieb der Übertragungs- und Verteilernetze getrennt und für andere Unternehmen geöffnet. Demnach sind die regional ernannten lokalen Netzbetreiber dazu verpflichtet, anderen Unternehmen einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten. Die Effekte dieser tiefgreifenden Reform sind umstritten und Gegenstand einer bisweilen intensiv geführten öffentlichen Debatte (vgl. Bleicher 2006; Bontrup/Marquardt 2010; Bundeskartellamt 2011; Growitsch/Müsgens 2005; Harms 2009, 2010).

Von besonderer Bedeutung sind im Zusammenhang dieses Beitrags die nicht-intendierten sozialpolitischen Effekte dieser marktschaffenden Politik, die Unternehmen in der öffentlichen Grundversorgung, speziell im Bereich Energie, in besonderem Maße mit sozialpolitischen Entwicklungen, wie Armut und Überschuldung, konfrontieren.

In Deutschland wird gemäß der Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV) für jedes Versorgungsgebiet vom lokalen Netzbetreiber ein sogenannter Grundversorger bestimmt (vgl. Bleicher 2006; Bontrup/Marquardt 2010; EnWG §36; StromGVV §19). Der Grundversorger ist dazu verpflichtet, jedem Kunden einen Stromanschluss bereitzustellen, während andere Stromanbieter ihren potenziellen Kunden z.B. aufgrund ihres SCHUFA-Status einen Vertrag verweigern können. Ein Energiegrundversorger hingegen darf unter bestimmten Voraussetzungen, z.B. wenn ein Kleinkind in der Wohnung lebt, den Stromanschluss nicht abstellen, auch wenn der betreffende Kunde die Rechnung nicht bezahlt hat (vgl. StromGVV § 19 Abs. 2; Zimmermann 2008). Der unternehmerische Erfolg von Energieversorgungsunternehmen (EVU) wird somit von der sozialen Lage und Entwicklung der Wohnbevölkerung beeinflusst; in Gebieten mit einer hohen Armuts- und Überschuldungsrate, wie Berlin und Bremen, kann sich daraus ein betriebswirtschaftliches Risiko ergeben (vgl. BMAS 2008; DIW 2010; PARITÄTISCHER 2009).

Die Abschaltungen erfolgen dennoch in beträchtlichem Umfang, da Kunden entweder keine rechtlich relevante Begründung angeben können, um nicht von der Stromversorgung getrennt zu werden oder schlicht nicht wissen, dass sie dieses verhindern können. So wurden nach Berechnungen des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen im Jahr 2007 ca. 800.000 Haushalte in Deutschland der Strom abgeschaltet (vgl. Verbraucherzentrale 2008; Vattenfall 2009: 76).³ Dass es sich hierbei nicht um ein nationales deutsches Problem handelt, zeigen etwa Vergleichszahlen aus Großbritannien, wo ca. 12% aller Haushalte unter Energiearmut (fuel poverty) leiden, d.h. mehr als

³ Ein weiteres Beispiel und Beschreibung findet sich bei E.ON unter : www.eon.com/de/responsibility/29279.jsp ; Zugriff 15.12.2011.

zehn Prozent ihres Haushaltseinkommens für Energie aufbringen müssen (vgl. EPEE 2006). In Deutschland können bei nahezu allen Grundversorgern im Bereich Strom Aktivitäten im Bereich Energiearmut beobachtet werden. Interessanterweise lassen sich in den Grundversorgungsbereichen Wohnen und grundlegender Finanzdienstleistungen ähnliche Beobachtungen machen (vgl. Europäische Kommission 2011; Lugger/Amann 2006: 33).

Vor dem Hintergrund der geschilderten empirischen Beobachtungen stellt sich die Frage, wie sich die sozialpolitischen Rolle und Bedeutung von Unternehmen entwickelt hat.

Unternehmen und die „neue“ soziale Frage

Was hier für die öffentliche Grundversorgung mit Strom skizziert wurde, deutet auf zwei Entwicklungen der politischen Steuerung in sozialpolitisch relevanten Bereichen der öffentlichen Grundversorgung hin.

Zum einen werden gesellschaftlich relevante Bereiche der öffentlichen Grundversorgung zunehmend durch privatgewerbliche Unternehmen unter Marktbedingungen umgesetzt und organisiert, d.h. sie unterliegen der Logik marktschaffender Politik (vgl. Höpner et al. 2011). Konnten staatliche und kommunale Verwaltungen in der Vergangenheit mittels öffentlicher Unternehmen auf die öffentliche Grundversorgung einwirken, etwa bei Preisen für Wohnraum und Stromversorgung, so ist dieses bei privatgewerblichen Unternehmen nur noch über die Gestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen möglich. Dabei wird die nationalstaatliche Gesetzgebung zunehmend durch die europäische Gesetzgebung beeinflusst. Innerhalb der wohlfahrtsstaatstheoretischen Debatten wird diese internationale Entwicklung v.a. unter Begriffen wie Ökonomisierung und Vermarktlichung diskutiert (vgl. Bode 2004; Froelich 1999; Leibfried 2005; Lessenich 2008; Priller et al. 2004; Schimank/Volkman 2008).⁴

Zum anderen werden damit Unternehmen selbst zu Adressaten der sozialen Frage und möglicherweise zu sozialpolitischen Akteuren. Dass Liberalisierung nicht gleich Deregulierung ist, verdeutlicht das oben genannte Beispiel: Auf die Strommarktliberalisierung folgt die Verordnung zur Grundversorgung, so dass im hier interessierenden Bereich eine wachsende Regulierungsdichte festzustellen ist (vgl. Höpner et al. 2011: 4).

Von besonderem Interesse ist daher die Frage, wie sich Deregulierungs- und Re-Regulierungspolitik auf die sozialpolitische Rolle von Unternehmen sowie die Leitorientierung und Regelungen der jeweiligen Sozialstaaten auswirken. Angesichts dieser Herausforderungen erscheint eine Renaissance

⁴ Die beschriebenen gesetzlichen Regelungen gelten im gleichen Umfang auch für kommunale Energieversorgungsunternehmen.

der sozialen Frage als „neue“ soziale Frage erwartbar. Die Bezeichnung „soziale Frage“ geht zurück auf die prekäre soziale Lage von Arbeitern während der Industrialisierung (vgl. Castel 2000; Frambach 2006; Hecló 1995; Sachße/Tennstedt 1988; Senn 2006). Mit den prekären Lebenslagen der Arbeiter während der Industrialisierung entwickelten zunehmend auch Unternehmen eigene Sozialprogramme zur Verbesserung der Lebenslagen ihrer Beschäftigten. Beispiele dafür sind etwa die Sozialprogramme der Fima Henkel in Düsseldorf oder etwa die Carl-Zeiß-Stiftung in Jena (vgl. Gehrt/Wimmer 2005). Dieses frühe unternehmerische soziale Engagement markiert die Anfänge betrieblicher Sozialpolitik bzw. der Institutionalisierung der sozialen Frage in Unternehmen.

Im Zuge der Sozialgesetzgebung unter Bismarck wurde die Bearbeitung der sozialen Frage zunehmend Gegenstand nationalstaatlicher Sozialpolitik. Die soziale Frage galt mit der Herausbildung gesetzlicher Sozialversicherungen, insbesondere im Falle von Krankheit und Altersmut als „gelöst“ bzw. beantwortet (vgl. Dobner 2007; Hecló 1995; Sachße/Tennstedt 1980, 1988; Townsend 1962). In diesem Sinne kann mit der Herausbildung von Sozialstaat und sozialer Sicherung zugleich von einer De-Institutionalisierung der sozialen Frage in Unternehmen gesprochen werden. Erst seit einigen Jahren wird der Begriff der sozialen Frage v.a. unter Aspekten sozialer Exklusion wieder vermehrt diskutiert und zugleich neu akzentuiert (vgl. Backhaus 2006; Dobner 2007; Faist 2007; Frambach 2006). Während die „alte“ soziale Frage also auf die prekäre soziale Lage von Arbeitern in der frühen Industriegesellschaft abzielte und mit der Institutionalisierung von Sozialstaat und sozialer Sicherung als „gelöst“ galt (vgl. Castel 2000), kündigt sich seit einigen Jahren eine Wiederkehr der „alten“ sozialen Frage in neuem Gewand an (vgl. Dobner 2007; Frambach 2006). Heute betrifft es nicht mehr nur die Sicherung der physischen Existenz der Arbeiter, sondern v.a. die Gewährung gesellschaftlicher Teilhabechancen breiter Bevölkerungsgruppen, etwa in den Bereichen Bildung und Kultur, Soziales und Gesundheit (vgl. Abelshäuser 2004; Bäcker et al. 2010; Backhaus 2006; Senn 2006). Bemerkenswerterweise erfolgt diese Neuakzentuierung der sozialen Frage in Themenfeldern, in denen die klassischen sozialstaatlichen Arrangements zunehmend an Wirkung und etablierte Akteurskonstellationen, wie etwa der Korporatismus zwischen Staat und Verbänden, an Bedeutung verlieren. Allein mit staatlichem und verbandlichem Handeln erscheint in gesellschaftlichen und insbesondere sozialpolitischen Handlungsfeldern eine umfassende Problembearbeitung nicht mehr möglich zu sein (vgl. Evers 2005). Steigende und sich verstetigende Armutsquoten bei erhöhten Sozialausgaben sind ein Hinweis darauf, dass staatliche Armuts politik allein die erforderlichen gesellschaftlichen Wirkungen nicht erzielt.

Mit dem Verweis auf die Tradition der sozialen Frage wird deutlich, dass diese Wahrnehmung sozial- und armutspolitischer Verantwortung für Unternehmen in Deutschland keine grundsätzlich neue Aufgabe ist. Die deutsche Tradition betrieblicher Sozialpolitik bringt dieses sozialpolitische

Selbstverständnis von Unternehmen anschaulich zum Ausdruck (vgl. Bäcker et al. 2010; exemplarisch Gert/Wimmer 2005). Die Entkopplung von (privat-) wirtschaftlichen Aktivitäten durch Unternehmen einerseits und der Wahrnehmung der sozialpolitischen Rolle durch den Staat andererseits ist vielmehr eine Folge der Ausdifferenzierung und der Expansion des bundesdeutschen Sozialstaates seit den 1960 Jahren.

Da Unternehmen heute ihrerseits weder über professionelle sozialpolitische Kompetenzen und Kenntnisse verfügen, markiert die Wiederkehr der sozialen Frage für Unternehmen zugleich eine „riskante“ Umweltöffnung: Privatgewerbliche Unternehmen sind zur Bearbeitung sozial- und armutspolitischer Herausforderungen auf das Wissen und die Instrumente von Non-Profit-Organisationen angewiesen (vgl. Backhaus-Maul et al. 2011).

Unternehmen als sozialpolitische Akteure?

Das hier angedeuteten Befunde des Forschungsprojektes „Organisationsentwicklung und Professionalisierung in der Schuldnerberatung“ verweisen auf die wachsende sozialpolitische Bedeutung und die neue Rolle von Unternehmen, die mit aktuell diskutierten Konzepten wie etwa Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility (vgl. Backhaus-Maul et al. 2010; Backhaus-Maul/Kunze 2010) sowie dem Wissen über eine traditionsreiche betrieblicher Sozialpolitik (vgl. Hax 1977) weder hinreichend beschrieben noch erklärt werden können.

In der korporatistischen deutschen Tradition standen Interaktionen von Staat und Kommunen einerseits und Verbänden andererseits im Mittelpunkt. In der hier vorgestellten Perspektive rücken sowohl Markt als Steuerungsmodus wie auch Unternehmen als Akteure in der Sozial- und Armutspolitik in den Mittelpunkt. In liberalisierten Bereichen der öffentlichen Grundversorgung werden Unternehmen mit sozial- und armutspolitischen Herausforderungen konfrontiert, für deren professionelle Bearbeitung sie auf die Kooperation mit Non-Profit-Organisationen angewiesen sind. Für privatgewerbliche Unternehmen, wie auch für die beteiligten Non-Profit-Organisationen ist diese Situation sichtlich neu und mit Potenzialen und Risiken verbunden. Für Non-Profit-Organisationen können sich etwa wirtschaftliche Abhängigkeiten und ein gesellschaftlicher Glaubwürdigkeitsverlust ergeben, während Unternehmen in Handlungsbereichen gefordert werden, in denen sie – jenseits ihrer wirtschaftlichen Kernkompetenzen – „ressourcenstarke Laien“ sind.

Vor diesem theoretischen und empirischen Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Vorstellungen und Strategien Unternehmen auf aktuelle sozial- und armutspolitische Herausforderungen Bezug nehmen und welche Auswirkungen sich daraus für Sozialpolitik und soziale Sicherung sowie die öffentliche Grundversorgung ergeben.

Literatur

- Backhaus-Maul, Holger; Kunze, Martin (2010): „Unternehmen als gesellschaftliche Akteure. Soziologische Zugänge“, in: Aßländer, Michael; Löhr, Albert (Hg.): *Corporate Social Responsibility in der Wirtschaftskrise. Reichweiten der Verantwortung*. München/Mehring: Rainer Hampp Verlag, 85-98.
- Backhaus-Maul, Holger; Friedrich, Peter; Kunze, Martin (2011): „Kooperative Unternehmen und verantwortungsvoller Konsum – Herausforderungen der modernen Organisations- und Wissensgesellschaft“, in: Heidbrink, Ludger; Schmidt, Imke; Ahaus, Björn (Hg.): *Die Verantwortung des Konsumenten. Über das Verhältnis von Markt, Moral und Konsum*. Frankfurt/New York: Campus, 203-218.
- Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer (2010): *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1/2*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Czada, Roland (2007): „Markt“, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): *Governance — Ein Handbuch*. Wiesbaden: VS-Verlag, 68-81.
- Faist, Thomas (2007): „The Transnational Social Question: Social Rights and Citizenship in a Global Context“, *International Sociology* 24(1): 7-35.
- Frambach, Hans (2006): „The social question and fundamental principles of modern market economics. There is more agreement than contradiction – the case of Schmöller's labour“, *Journal of economic studies* 33(3): 224-236.
- Froelich, Karen A. (1999): „Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations“, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (3): 246-268.
- Gerth, Kerstin; Wimmer, Wolfgang (2005): Ernst Abbe: *Wissenschaftler, Unternehmer, Sozialreformer*. Jena: Bussert und Stadeler.
- Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG), 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 24. November 2011 (BGBl. I S. 2302)
- Gregor, Brigitte (2007): „Schuldnerberatung“, in: Belardi, Nando; Akgün, Lale; Gregor, Brigitte/Neef, Reinhold; Pütz, Thomas; Sonnen, Fritz R. (Hg.): *Beratung. Eine sozialpädagogische Einführung*. Weinheim: Juventa, 163-178.
- Growitsch, Christian; Müsgens, Felix (2005): „Die Liberalisierung des deutschen Strommarktes – ein Erfolgsmodell?“, *Wirtschaft im Wandel* 12: 383-387.
- Hall, Peter A.; Soskice, David (Hg.) (2001): „An Introduction to the Varieties of Capitalism“, in: dies. (Hg.): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1-68.
- Harms, Gunnar (2009): Geben Gasversorger mögliche Preissenkungen angemessen an die Verbraucher weiter? Kurzgutachten im Auftrag der Fraktionsgeschäftsführung der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. Leverkusen.
- Harms, Gunnar (2010): *Gerechtfertigte Strompreiserhöhungen?* Kurzgutachten im Auftrag der Fraktionsgeschäftsführung der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. Leverkusen.
- Hax, Karl (1977): „Sozialpolitik – betriebliche“, in: Albers, Willi (Hg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HDWW)*. Stuttgart, 76-85.
- Heclo, Hugh (1995): „The Social Question“, in: McFate, Katherine; Lawson, Roger; Wilson; William J. (Hg.): *Poverty, Inequality, and the Future of the Social Policy*. New York: Russell Sage Foundation, 665-691.

- Höpner, Martin; Petring, Alexander; Seikel, Daniel; Werner, Benjamin (2011): „Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63(1): 1-32.
- Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank (2010): „Welfare industries: enterprises as providers of public goods“, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4(1): 29-52.
- Leibfried, Stephan (2005): „Social Policy. Left to the Judges and the Markets“, in: Wallace, Helen; Wallace, William (Hg.): *Policy-Making in the EU*. Oxford: *Oxford University Press*, 243-278.
- Lessenich, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Lohmann, Henning (2008): *Armut von Erwerbstätigen in europäischen Wohlfahrtsstaaten. Niedriglöhne, staatliche Transfers und die Rolle der Familie*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lugger, Klaus; Amann, Wolfgang (Hg.) (2006): *Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild*. Wien, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen.
- Priller, Eckhard; Zimmer, Annette; Anheier, Helmut K.; Toepler, Stefan; Salamon, Lester M. (2004): „Germany: Unification and Change“, in: Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K.; List, Regina; Sokolowski, Wojciech S. (Hg.): *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: University of Baltimore/Center for Civil Society Studies, 99-118.
- Sachße, Cristoph; Tennstedt, Florian (1988): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929*. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Schimank, Uwe; Volkmann, U. (2008): „Ökonomisierung der Gesellschaft“, in: Maurer, Andrea (Hg.): *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*. Wiesbaden: VS-Verlag, 382-393.
- Schruth, Peter (2003): „Schuldnerberatung als Aufgabe der sozialen Arbeit“, in: Schruth, Peter; Kuntz, Roger; Müller, Peter; Stammler, Claudia; Westerath, Jürgen (Hg.): *Schuldnerberatung in der sozialen Arbeit*. Weinheim/Basel/Berlin: Beltz, 19-28.
- Schufa Holding AG (2010): *SCHUFA Kreditkompass 2010 – Empirische Indikatoren der privaten Kreditaufnahme in Deutschland*, Wiesbaden.
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales des Landes Berlin (2009): *Statistischer Überblick der Schuldner- und Insolvenzberatung im Land Berlin*. Berlin.
- Senn, Peter R. (2006): „Economists and the social question. A study of the periodical literature in English“, *Journal of economic studies* 33(4): 240-268.
- Townsend, Peter (1962): „The Meaning of Poverty“, *British Journal of Sociology* XIII (3): 210-227.
- Vattenfall Europe AG (2009): *Bericht der Vattenfall Gruppe zur gesellschaftlichen Verantwortung 2009*, Stockholm.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2008): *Eckpunktepapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Energiearmut einkommensschwacher Haushalte*. Berlin.
- Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz (Stromgrundversorgungsverordnung - StromGKV).
- Zimmermann, Gunter E. (2008): „Armut und Überschuldung“, in: Schufa Kreditholding AG (Hg.): *Schulden-Kompass 2008*. Wiesbaden, 131-160.

Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz – II. WoBauG), 27. Juni 1956 (BGBl. I S. 523) in der Neufassung vom 19. August 1994 (BGBl. I S. 2137).

Die Bürgergesellschaft als *Freiwilligen-Markt*?

Daniela Neumann

1. Einleitung

Bürgerschaftliches Engagement, Gemeinwohl, Solidarität oder *Zivilgesellschaft* sind Begriffe, die um die Jahrtausendwende aus den politischen Diskussionen um den Umbau des Sozialstaates im Sinne der Aktivierung nicht mehr wegzudenken waren. Mittlerweile tauchen sie allerdings nur noch selten im Regierungsvokabular auf. Es scheint, als wären diese Termini Teil eines kurzfristigen politischen Trends gewesen, den sich insbesondere die rot-grüne Bundesregierung – inspiriert durch den „dritten Weg“ (Giddens 1999) in England – für einige Zeit zu Eigen gemacht hat. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (2000a: 202) betrachtete es geradezu als selbstverständlich, dass sowohl der eine neue Verantwortungsteilung anstrebende „aktivierende Staat“ (Blanke 2001b) als auch eine funktionierende Bürgergesellschaft ohne den jeweils anderen nicht existenzfähig seien. Eine selbstbewusste Zivilgesellschaft, so war man sich fraktionsübergreifend einig, beruhe zudem auf dem Engagement der Bürger, das von nun an eine stärkere staatliche Förderung erfahren sollte. Die Förderung der Selbststeuerungspotenziale der Bürgergesellschaft war und ist auch heute noch mit der Hoffnung verbunden, dass hiervon neben einer zielgruppenadäquateren Problembewältigung wichtige Synergie- und Entlastungseffekte für die Staatsmodernisierung ausgehen. Der Staat zieht sich jedoch nicht vollständig aus seiner Verantwortung zurück, sondern schafft im Sinne eines *enabling State* weiterhin die infrastrukturellen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Der hiermit einhergehende Wandel der Steuerungs- und Regulierungsstrategien folgt in Anlehnung an Lessenich (2008: 84-85) somit einer „neozozialen“ Logik.

An diese Überlegungen anknüpfend beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit der Frage, wie sich die Bedeutungsaufwertung zivilgesellschaftlicher Themen um die Jahrtausendwende im Zuge des neozozialen Staatsumbaus und der Etablierung einer neuen „governance of welfare“ (Bode 2006) auf den staatlichen Umgang mit dem weiten Feld des bürgerschaftlichen Engagements ausgewirkt hat. Diese Fragestellung ist von besonderer Relevanz, da in der wissenschaftlichen Debatte bislang lediglich konstatiert wurde, dass die Herausbildung bundespolitischer Engagementziele seit 1998 erheblich an Dynamik gewonnen habe (Hartnuß u.a. 2010b: 12). Hierbei wird einerseits übersehen, dass es sich bei der politischen Neuerschließung des Engagementfeldes nicht lediglich um eine einfache Themenverschiebung, sondern um einen vielschichtigen, begründungswürdigen Vorgang handelt, der andererseits auch für die Struktur des Sozialstaates „als ein komplexes System von Institutionen, Organisationen und Akteuren“ (Blanke 2001a: 147) nicht folgenlos bleibt.

Um diesen Versäumnissen zu begegnen, wird im Folgenden die staatliche Vereinnahmung bürgerschaftlichen Engagements als ein mehrstufiger Steuerungs- bzw. Governanceprozess verstanden und in fünf Schritten vorgestellt: (1) Für die bundespolitische Ebene werden zunächst mit Hilfe einer Diskursanalyse zentraler, um das Jahr 2000 veröffentlichter Regierungsdokumente die Hintergründe für die Bedeutungsaufwertung bürgerschaftlicher Themen ermittelt. Hierbei steht die These im Mittelpunkt, dass durch die diskursive Konstruktion engagementspezifischer Angebots- und Nachfragestrukturen in politischen Kreisen eine spezifische Deutung der Bürgergesellschaft erzeugt wird, die eine effektivere staatliche Regulierung derselben erlaubt, und die im vorliegenden Beitrag als *Freiwilligen-Markt* bezeichnet wird. Daran anschließend werden einerseits die auf das Deutungsschema eines *Freiwilligen-Marktes* Bezug nehmenden (2) direkten Steuerungsformen, wie Gesetzestexte und Programmvorschläge, sowie andererseits (3) netzwerkförmige Kooperationsformen wie das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) thematisiert. (4) Daran anknüpfend gilt es, die Folgen dieser Entwicklung am Beispiel von Freiwilligenagenturen als engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen zu spezifizieren, da diese in den diskursanalytisch untersuchten Dokumenten geradezu zum Organisationszentrum des *Freiwilligen-Marktes* stilisiert werden. (5) Aus diesen Ausführungen lassen sich abschließend wichtige Rückschlüsse auf das nach wie vor diffuse Verhältnis zwischen aktivierendem Staat und der Bürgergesellschaft ableiten.

2. Die politische Bedeutungsaufwertung der Bürgergesellschaft um die Jahrtausendwende

2.1 Methodisches Vorgehen und Diskursverständnis

Die verbale Hochkonjunktur des Bürgergesellschaftsdiskurses in der bundesdeutschen Politik um die Jahrtausendwende wird in der Forschung bislang einerseits mit der Vorbildwirkung einer Politik des „dritten Weges“ (Giddens 1999) im angelsächsischen Raum begründet und andererseits auf die schon während der 1990er Jahre lauter werdenden Klagen gemeinnütziger Organisationen und Verbände über das Fehlen freiwilliger Helfer zurückgeführt (Merchel 2003). Für den deutschen Raum legen die Ergebnisse der durchgeführten explorativ angelegten Diskursanalyse zentraler, zwischen 1998 und 2002 veröffentlichter Regierungsdokumente der rot-grünen Koalition die zusätzliche These nahe, dass die staatliche Neuerschließung des Engagementfeldes um die Jahrtausendwende nicht nur von einer diskursiven Bedeutungsaufwertung der Bürgergesellschaft im politischen Alltag begleitet, sondern durch diese erst ermöglicht und legitimiert wurde. Dieses Diskursverständnis folgt den Annahmen Michael Schwab-Trapps (2001), wonach in öffentlichen Diskursen legitime Deutungen produziert werden, die wiederum als Anleitung und Legitimation für soziales und politisches Handeln fungieren.

Bevor die Ergebnisse der Diskursanalyse im Einzelnen vorgestellt werden, gilt es zunächst, die Stichprobe kurz zu skizzieren: Ziel der Diskursanalyse war es, die bürgerschaftliche Vision der rot-grünen Bundesregierung darzustellen, d.h. die typischen und affirmativen Aussagen verschiedener Regierungsvertreter herauszuarbeiten. Vor diesem Hintergrund umfasst die Stichprobe diverse, in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung zwischen 1998 und 2002 veröffentlichte Dokumente. Der Untersuchungszeitraum umfasst diese vier Jahre, da in dieser Zeit die Grundlagen für eine umfassende bundesdeutsche Engagementpolitik gelegt wurden, während bis zum Jahr 1998 die Themen Bürgergesellschaft und bürgerschaftliches Engagement nur Randthemen im politischen Alltagsgeschehen waren. Die diskursanalytisch erfasste Stichprobe besteht aus 11 Reden, die von prominenten politischen Vertretern der rot-grünen Regierungskoalition zwischen 1999 und 2002 zum Thema bürgerschaftliches Engagement gehalten wurden. Viele der untersuchten öffentlichen Stellungnahmen zum bürgerschaftlichem Engagement gehen auf Veranstaltungen im Rahmen des „Internationalen Jahres der Freiwilligen“ 2001 zurück. Andere wurden auf engagementspezifischen Preisverleihungen, Feierlichkeiten oder Symposien gehalten. Zu den Rednern zählen der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder, die damalige Bundesfamilienministerin Christiane Bergmann sowie der Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Peter Haupt. Außerdem beinhaltet die Stichprobe auch eine Rede des damaligen Bundespräsidenten Johannes Rau.

Der programmatische Artikel Gerhard Schröders zur „zivilen Bürgergesellschaft“ aus dem Jahr 2000 ist ebenfalls Teil der Stichprobe, da Schröder hier bürgerschaftliches Engagement erstmals zum Ausgangspunkt einer neuen Gesellschaftsordnung unter der Prämisse eines aktivierenden Staatsverständnisses erhebt. Entscheidender Weichensteller auf diesem Weg war einerseits der von der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1999 etablierte Freiwilligensurvey, der den Umfang und die Beschaffenheit des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland auf Grundlage einer Befragung von 15.000 Bundesbürgern ermittelte. Hierzu zählt andererseits auch die Gründung einer Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ im Jahr 1999, die den Auftrag hatte, eine Bestandsaufnahme der Wirklichkeit bürgerschaftlichen Engagements vorzunehmen und der Politik Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zu liefern. Da sich die Regierungsvertreter von diesen Initiativen verschiedene Anregungen für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements erhofft haben, werden sowohl der 2002 vorlegte Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Deutscher Bundestag 2002) als auch der erste Bericht des Freiwilligensurveys (Rosenblatt 2000) – zumindest auszugsweise – in die diskursanalytische Betrachtung einbezogen. Des Weiteren enthält die Stichprobe eine 28-seitige, vom Presse- und Informationsamt der rot-grünen Bundesregierung herausgegebene Broschüre mit dem Titel

„Bürgerschaftliches Engagement ist unverzichtbar“ aus dem Jahr 2001, in der u.a. auf die wichtigsten rechtlichen Neuregelungen der Bundesregierung im Engagementbereich aufmerksam gemacht wird.¹

2.2 Die Krise als gesellschaftlicher Generaldiskurs

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der soeben beschriebenen Diskursanalyse bezüglich der Frage vorgestellt, mit welchen Argumenten das Thema bürgerschaftliches Engagement² um die Jahrtausendwende auf die politische Agenda gelangte. Besonders auffällig ist hierbei, dass nahezu alle untersuchten Veröffentlichungen auf die Krisenhaftigkeit verschiedener sozialer Phänomene hinweisen, die eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Form von bürgerschaftlichem Engagement unumgänglich erscheinen lassen: die Krise des Sozialstaates, die Krise der Arbeitsgesellschaft und die Krise der Demokratie.

2.2.1 Die Krise des Sozialstaates

Wenn in den untersuchten Dokumenten von einer Krise des Sozialstaates die Rede ist, dann wird diese zumeist als Finanzkrise oder als Überbeanspruchung des Staates verstanden, wodurch dieser nicht nur an seine quantitativen, sondern auch an seine qualitativen Grenzen einer „professionellen, nicht selten anonymen Versorgung mit personenbezogenen Dienstleistungen“ (Deutscher Bundestag 2002: 47) stoße. Einerseits steht die Verrechtlichung, Professionalisierung und Bürokratisierung sozialer Dienste im Zentrum der Kritik und andererseits wird der Verlust eines ausbalancierten Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft als Ursache der Krise begriffen.

Gerhard Schröder (2000a: 204) kommt angesichts dieser Krisenerscheinungen zu dem Schluss, dass die Verantwortung für das Wohlergehen der Gesellschaft nicht mehr allein einem omnipräsenten Staat überlassen werden könne und spricht sich deutlich für das Modell des aktivierenden Staates aus. Die Rücknahme staatlicher Verantwortung erfährt aus der Perspektive des bürgerschaftlichen Engagements jedoch einen grundlegenden Richtungswechsel:

¹ Die systematische Aufarbeitung der Ergebnisse erfolgte mit Hilfe der Software Maxqda.

² Freiwillige Tätigkeiten, die in der Freizeit ohne Bezahlung zumindest partiell für Personen außerhalb des eigenen Haushaltes erbracht werden, werden im Rahmen des Beitrags aus pragmatischen Gründen unter den Begriff des *bürgerschaftlichen Engagements* subsumiert, da die diskursanalytisch untersuchten politischen Dokumente ausnahmslos auf diesen Terminus Bezug nehmen. Aus ebendiesen Gründen folgt der Beitrag zudem der verkürzten Gleichsetzung von Bürgerengagement und Bürger- bzw. Zivilgesellschaft. Dies ist allerdings nicht unproblematisch, weshalb außerhalb dieses Kontextes eine erhöhte Sensibilität gefragt ist sowohl bei der inhaltlichen Differenzierung des Gegenstandes als auch bei der begrifflichen Einordnung, die auf eine geradezu reflexartige Verknüpfung jeder freiwilligen Tätigkeit mit dem Attribut *bürgerschaftlich* verzichten sollte (Evers 2009).

Bürgerinnen und Bürger erscheinen als kooperative Mitgestalterinnen und Mitgestalter sozialstaatlicher Leistungen. In dieser Konzeption ist der Sozialstaat nicht mehr umfassender Versorgungsstaat, sondern kooperativer Partner im Rahmen eines ‚Wohlfahrtspluralismus‘ (Deutscher Bundestag 2002: 47).

In diesem Sinne entspricht die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements dem neuen aktivierenden Staatsverständnis, denn was „die Gesellschaft besser lösen kann, das muss, das soll der Staat nicht selbst machen“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2001: 1). Des Weiteren wird in nahezu allen untersuchten Dokumenten betont, dass bürgerschaftliches Engagement keinesfalls zu einem kostengünstigen Lückenfüller sozialstaatlicher Ausfallerscheinungen degradiert werden dürfe (u.a. Rau 2000; Schröder 2000a: 206), sondern der unschätzbare Wert gerade in seiner spezifischen Produktivität und Kreativität läge. Diese könne wiederum im Rahmen einer neuen Verantwortungsteilung nutzbar gemacht werden, wobei die Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und dem einzelnen Bürger grundlegend auf bürgerschaftlichen Engagement fuße, sei es in Form der Beteiligung an politischen Entscheidungen oder der Erbringung sozialer Leistungen.

2.2.2 Die Krise der Arbeitsgesellschaft

Die untersuchten Dokumente gehen übereinstimmend davon aus, dass „die Erwerbsarbeit ein zentrales Moment nicht nur der gesellschaftlichen Anerkennung ist, sondern auch der Selbsteinschätzung, ja, der menschlichen Würde überhaupt“ (Schröder 2000a: 202). Erwerbsarbeit ist somit nach wie vor maßgeblich für den Status, die gesellschaftliche Integration und die soziale Sicherheit eines Menschen verantwortlich. Gerade diese gesellschaftliche Integrationsfunktion steht jedoch verstärkt zur Disposition, wenn die Digitalisierung der Produktion, die kürzeren Innovationszyklen, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und hohe Arbeitslosenzahlen die Chancen auf eine Normalerwerbsbiografie reduzieren. In Anbetracht dieser Wandlungsprozesse in der Arbeitswelt ist mit Rekurs auf Hannah Arendts (1998) historischer Diagnose eines Ausgehens der Arbeit seit dem Soziologentag 1982 von der Krise der Arbeitsgesellschaft bzw. vom Erwachen aus dem „kurzen Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) die Rede. Mittlerweile steht allerdings fest, dass den westlichen Gesellschaften keinesfalls die Arbeit vollständig ausgeht, sondern vielmehr ein Mangel an existenzsichernden Arbeitsverhältnissen vorliegt (Trube 2005).

Nichtsdestotrotz kommt auch Gerhard Schröder (2000a: 201-202) in seiner Publikation zur „zivilen Bürgergesellschaft“ verschiedentlich auf die Probleme am Arbeitsmarkt zu sprechen: Hierbei konzentriert er sich allerdings auf die Folgen dieser Entwicklung für den einzelnen Bürger und zeichnet ein einseitiges, geradezu düsteres Bild von der Zukunft der Arbeitsgesellschaft. Wiederholt

weist er außerdem auf die zunehmende Verunsicherung der Menschen hin, die auch vor der einst so abgesicherten Mittelschicht nicht mehr Halt zu machen scheint:

Die Veränderungen der Arbeitswelt zwingen mehr und mehr Menschen in ‚gebrochene Erwerbsbiografien‘. (...) Die Marx'sche Utopie: ‚Morgens Jäger, mittags Fischer, abends kritischer Kritiker‘ hat sich bei manchen schon als böse Farce verwirklicht: Morgens Zeitungsausträger, tagsüber Fachgehilfe, nachts kritischer Taxifahrer... Gesicherte Erwerbsverhältnisse sind längst keine Selbstverständlichkeit mehr, und das führt ganz natürlich zu Unsicherheiten. (Schröder 2000a: 201-202)

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements wird demgegenüber geradezu zum Königsweg aus dieser Krise stilisiert. Trotz einiger skeptischer Anmerkungen bezüglich der Verschränkung von Erwerbsarbeit und Bürgerengagement sprechen die analysierten Dokumente gerade der Brückenfunktion des bürgerschaftlichen Engagements eine erhebliche Bedeutung zu: Beim Übergang von der Erwerbslosigkeit zurück in den ersten Arbeitsmarkt oder in anderen Lebensphasen könne Freiwilligenarbeit dazu beitragen, bestehende Kompetenzen zu bewahren, zu erweitern sowie neue Kenntnisse zu erwerben (vgl. Deutscher Bundestag 2002: 54). Diese Vorteile gälten auch für die häufig erwähnten neuen Formen des unternehmensbezogenen Engagements, denn „unternehmerischer sozialer Einsatz lohnt sich nicht zuletzt auch ökonomisch: Er schafft Vertrauen, verbessert das Firmenimage und erhöht die Akzeptanz des Unternehmens und seiner Produkte“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2001: 5).

2.2.3 Die Krise der Demokratie

Die diskursanalytischen Befunde stimmen mit der allgemeinen Feststellung überein, dass die demokratietheoretische Dimension freiwilliger Tätigkeiten in der Diskussion über bürgerschaftliches Engagement zumeist eine untergeordnete Position einnimmt. Der Bericht der Enquete-Kommission weist zu Recht darauf hin, dass die lange Zeit bestehende obrigkeitsstaatliche Tradition in Deutschland, d.h. die „Trennung zwischen eher unpolitischen Bürgerinnen und Bürgern und einem starken, paternalistischen Staat“ (Deutscher Bundestag 2002: 44-45), hierfür maßgeblich verantwortlich sei. Nichtsdestotrotz lassen sich hinsichtlich der Krisen-Argumentation unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in den untersuchten Veröffentlichungen identifizieren: In den Publikationen Gerhard Schröders (2000a: 200-201, 2001) werden demokratische Krisen zumeist unter dem Blickwinkel einer mangelnden demokratischen Beteiligungsbereitschaft vieler Bürger betrachtet. Dies zeigt sich einerseits in der expliziten Kritik an der Politikverdrossenheit großer Bevölkerungsteile und andererseits an der wiederholten Forderung, die politischen Mitwirkungs- und Mitentscheidungsfähigkeiten der Bürger zu stärken. Wie schon bei der Krise der Arbeitsgesellschaft tritt auch hier die Subjektivierung der Krisenhaftigkeit sozialer Phänomene deutlich zu Tage. Während Schröder (2000a: 201) die institutionellen Gegebenheiten von Demokratie und Rechtsstaat

in Deutschland von jeglicher Krisenhaftigkeit freispricht, betrachtet die Enquete-Kommission gerade diese Bedingungen als Hindernisse der Herausbildung einer lebendigen Beteiligungskultur:

Sozialstaatliche Institutionen fühlen sich in ihrer Funktionsweise durch bürgerschaftliches Engagement häufig eher gestört als gestärkt. Die sozialstaatlichen Institutionen müssen sich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern öffnen und deren Beteiligung möglich machen, aber auch einfordern. (Deutscher Bundestag 2002: 47)

Einigkeit besteht allerdings darin, dass bürgerschaftliches Engagement ein Stück „gelebte Demokratie“ darstelle, denn

alle Formen demokratischer Selbstregierung sind ohne das bürgerschaftliche Engagement nicht denkbar. Eine freiheitlich verfasste politische Ordnung ist aus dieser Perspektive nur möglich, wenn sie auf der selbst organisierten Teilhabe vieler Bürgerinnen und Bürger beruht. (Deutscher Bundestag 2002: 44)

Dieser Befund bestätigt sich auch im Freiwilligensurvey 1999 (Rosenblatt 2000: 20), wo dargelegt wird, dass nicht nur die Vertretung von Bürgerinteressen sondern auch die Organisation von Gemeinschaftsaktivitäten bürgerschaftliches Engagement zu einem unschätzbaren Bestandteil der demokratischen Kultur in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen mache.

2.3 Der wachsende Bedarf an bürgerschaftlichem Engagement

Die politische Diagnose vermeintlicher sozialer Krisen ist jedoch kein neuer, sondern altbekannter Begleiter sozialstaatlicher Entwicklung. Nach Dirk Baecker (2011) charakterisiert der Krisen-Begriff aktuell sogar den gesellschaftlichen Normalzustand und wirkt als Movens sozialen Wandels, da er der Begründung von Handlungsentscheidungen und Reformen diene. Demnach ist es wenig verwunderlich, dass die Krisensemantik auch für die Politik keine unbekante Größe ist. Die entscheidende Erkenntnis der vorliegenden Diskursanalyse ist demnach nicht, dass bestimmte soziale Phänomene durch politische Vertreter als krisenhaft wahrgenommen und beschrieben werden. Bemerkenswert ist vielmehr, dass der Staat in diesen vermeintlichen Krisendiskursen sein eigenes Steuerungsversagen im Rahmen einer „Sozialpolitik zweiter Ordnung“ (Kaufmann 2009: 141) explizit thematisiert. So fragt Gerhard Schröder (2000a: 201) angesichts „von Globalisierung, shareholder value und der steigenden Bedeutung internationaler Verflechtungen – was soll, was kann da noch Politik?“

Die Krisenrhetorik ist demnach in mehrfacher Hinsicht funktional: Einerseits erzeugt die anhaltende Thematisierung vermeintlicher sozialer Krisen politischen Handlungsdruck; andererseits verstärkt die Rede von einer mangelnden – ja geradezu krisenhaften – staatlichen Kompetenz bei der Bewältigung

sozialer Herausforderungen die Suche nach alternativen Handlungsstrategien und -akteuren. Diese Semantik – so die Annahme – ebnete mithin den Weg für das Eindringen politischer Interventionen und Regelungen in den Engagementbereich um die Jahrtausendwende, der bis zu diesem Zeitpunkt eher stiefmütterlich in politischen Diskussionen behandelt wurde.

Die Betonung der Krisenhaftigkeit bestimmter sozialer Phänomene, deren Lösung im bürgerschaftlichen Engagement zu liegen scheint, erzeugt zudem den Eindruck, dass es sich beim bürgerschaftlichen Engagement um eine knappe, voraussetzungsvolle Ressource handle. Gerade die deutsche Wohlfahrtspflege klagt seit den 1990ern über den Rückgang ehrenamtlicher Helfer, über schwindende Mitgliederzahlen und die abnehmende Verweildauer im klassischen Ehrenamt (Merchel 2003). Auch politische Organisationen müssen sich mit Problemen der ansteigenden Mobilisierungs-, Organisations- und Integrationsschwäche auseinandersetzen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind vor allem strukturelle Probleme der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft, die in Anbetracht von Professionalisierungs- und Bürokratisierungsprozessen immer mehr ihre gesellschaftliche Milieuanbindung zu verlieren drohen (Olk u.a. 1995). Dass seitdem die tatsächliche Nachfrage nach freiwilligen Helfern deutlich angestiegen ist, erscheint somit wenig erklärungsbedürftig.

An dieser Stelle soll jedoch darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Tendenz, freiwillige Beteiligung als knappes Gut zu betrachten durch die Thematisierung der Krise der politischen Bewältigung vermeintlicher sozialer Krisenerscheinungen diskursiv verstärkt wird. Dies geschieht einerseits durch die bereits angesprochene rhetorische Hervorhebung der integrativen Fähigkeiten bürgerschaftlichen Engagements. Ohne die „dunklen Seiten“ des Engagements (Roth 2004), d.h. seine unzivilen und antidemokratischen Implikationen, auch nur zu erwähnen, wird in den untersuchten Dokumenten die besondere Qualität freiwillig erbrachter Leistungen – besonders im Bereich personenbezogener Dienstleistungen – diskursiv in den Mittelpunkt gestellt und der große Bedarf an zivilgesellschaftlichem Engagement in der modernen Gesellschaft betont. Bürgerschaftliches Engagement avanciert somit aufgrund seines erhofften und zugeschriebenen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Ertrags zu einer begehrten, aber knappen Ressource. Die bereits konstatierte Subjektivierung krisenhafter Phänomene verstärkt diese Tendenz und erleichtert im Umkehrschluss die politische Forderung und Idealisierung eines engagierten Bürgers, der noch nicht in ausreichendem Maße zu existieren scheint:

Am meisten aber bleibt eine lebendige Demokratie angewiesen auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zur Übernahme von Mitverantwortung, auf Bürger und Bürgerinnen, deren Kompetenz, deren Zeit und deren Energie unbezahlbar und unverzichtbar sind, auf Bürgerinnen und Bürger, die sich freiwillig engagieren: für sich – für uns – für andere. (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2001: 25)

Zusammenfassend sei nochmals hervorgehoben, dass durch die rhetorische Betonung sozialer Krisenerscheinungen und des immer wieder thematisierten staatlichen Steuerungsversagens in politischen Veröffentlichungen der Jahrtausendwende eine erhöhte Nachfrage nach bürgerschaftlichem Engagement und die Notwendigkeit der Ausweitung des Engagementvolumens diskursiv konstruiert wird.

2.4 Die hohe Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement

Analog zu der diskursiven Konstruktion einer erhöhten Engagementnachfrage betonen die analysierten politischen Veröffentlichungen, dass es gleichzeitig ein ungenutztes Potenzial an engagementbereiten Freiwilligen gebe, das bei entsprechender Aktivierung den angesprochenen (Mehr-)Bedarf befriedigen könne. In diesem Sinne konstatiert der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder:

Die Zahl der Menschen in Deutschland, die sich bürgerschaftlich engagieren, (...) hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Inzwischen sind es mehr als ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger, die regelmäßig auf freiwilliger Basis für das Gemeinwohl aktiv sind. Gut ebenso viele wären zu solch einem Engagement bereit, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten, beziehungsweise über die existierenden Möglichkeiten besser informiert wären. (Schröder 2000b)

Schröder bezieht sich hier auf die Ergebnisse verschiedener, Ende der 1990er Jahre veröffentlichter Umfrageergebnisse, die einerseits angesichts des Mangels an quantitativen Studien zum Engagementumfang in Deutschland und andererseits durch die öffentliche Empörung nach dem schlechten Abschneiden der BRD im Rahmen der European-Volunteering-Study (Eurovol) aus dem Jahr 1994 ins Leben gerufen wurden. In letztgenannter Studie belegte Deutschland mit einer Engagementquote von 18% gerade mal den vorletzten Platz (Gaskin u.a. 1996), weshalb zunehmend von einer mangelnden Solidarbereitschaft der Deutschen oder sogar von einer „Krise des Ehrenamtes“ (Hacket/Mutz 2002: 39) die Rede war. Die Ergebnisse des 1998 vom Bundesfamilienministerium ins Leben gerufenen Freiwilligensurveys zeichnen demgegenüber ein geradezu optimistisches Bild von der deutschen Freiwilligenlandschaft: Die ermittelte Engagementquote von 34% wurde sogar durch ein noch höheres Engagementpotenzial von 37% in den Schatten gestellt (Rosenblatt 2000). Unter „Engagementpotenzial“ subsumiert der

Freiwilligensurvey (Rosenblatt 2000: 24) all diejenigen „Personen, die nach eigener Angabe heute oder künftig bereit und interessiert wären, Aufgaben und Arbeiten im Bereich des freiwilligen, bürgerschaftlichen Engagements zu übernehmen.“ Darüber hinaus konstatiert der Speyer Wertesurvey aus dem Jahr 1997 (Klages/Gensicke 1998: 180), dass in Deutschland 38% der Bundesbürger freiwillig engagiert und weitere 32% zur Aufnahme eines Engagements bereit seien.

Die beeindruckenden Engagementzahlen widersprechen somit den Mitte der 1990er geäußerten Sorgen um eine Krise des Ehrenamtes und bereiten den Weg für die These eines Motivations- und Strukturwandels bürgerschaftlichen Engagements: Hiernach bevorzugten Freiwillige die sporadische Mitarbeit in zeitlich begrenzten Projekten, wobei die Ausübung eines Engagements weniger auf altruistischen denn auf selbstverwirklichenden Motiven beruhe (Beher u.a. 2000). Diese Transformationsprozesse, die auch in den untersuchten Dokumenten verschiedentlich aufgegriffen werden (u.a. Schröder 2000b), geben gleichzeitig Anlass zur Hoffnung, dass durch die Abkopplung des Engagements von der sozialen Milieuzugehörigkeit und den damit einhergehenden Bedeutungsgewinn der „biographischen Passung“ (Olk/Jacob 1991: 501) die Zahl der potenziell aktivierbaren Freiwilligen ansteige. Angesichts dieser vermeintlich unerschöpflichen, „schlafenden Humanressource“ (Klages 2000: 42), die zugespitzt formuliert wie ein „Topf voll potentiell aktiver Menschen“ erscheint, für den es noch den passenden Henkel zu finden gelte (Notz 1999: 25-26), gelangt Gerhard Schröder zu folgender optimistischen Prognose:

38 Prozent der Deutschen sind, im weiteren Sinne, regelmäßig ‚ehrenamtlich‘ tätig. Mehr als die Hälfte der Befragten kann sich ein solches Engagement für die Zukunft ‚vorstellen‘. Weit mehr als 80 Prozent, die überwältigende Mehrheit, wären demzufolge für bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen. (Schröder 2000a: 202)

Diese mutige Hochrechnung lässt allerdings die mit derartigen Umfrageergebnissen einhergehenden methodischen Probleme völlig außer Acht: Die seit 1990 durchgeführten Engagementstudien schwanken in der Reichweite ihrer ermittelten Engagementquoten zwischen 20% und 50% (Priller 2011: 24-25). Die Gründe für diese Divergenzen liegen in den unterschiedlichen Ausgangsdefinitionen für bürgerschaftliches Engagement und in den voneinander abweichenden Befragungskonzepten sowie Messinstrumenten. Die steigenden Engagementzahlen in den Untersuchungen Ende der 1990er Jahre können deshalb u.a. auf eine Spektrumserweiterung der als bürgerschaftliches Engagement geltenden Tätigkeiten zurückgeführt werden. Auch die vielversprechende Annahme eines ehrenamtlichen Struktur- und Motivationswandels ist keineswegs so eindeutig, wie es auf den ersten Blick scheint, denn ein derart tiefgreifender Transformationsprozess ist aufgrund des Mangels an Vergleichsdaten empirisch kaum nachweisbar

(Hackett/Mutz 2002).³ Braun (2001: 99) kommt angesichts dieser methodischen Unzulänglichkeiten zu der provokanten Einsicht, dass man sich „mit Hilfe modifizierter Messinstrumente (...), zumeist im staatlich-politischen Auftrag, „hochgeforscht““ habe und es für fast jedes Argumentationsziel entsprechende empirische Belege gebe. Vor diesem Hintergrund ist es in der Tat auffällig, dass der ehemalige Bundeskanzler Schröder (2000a) die geringeren Engagementzahlen unerwähnt lässt und auf den deutlich höheren Ergebnissen sein Konzept der „zivilen Bürgergesellschaft“ aufbaut.

Die in den analysierten Dokumenten unverkennbare Freude über den beeindruckenden Umfang des brachliegenden Engagementpotenzials wird jedoch häufig von kritischen Stimmen begleitet, welche die bisherige Inaktivität dieser Ressource problematisieren, gleichzeitig aber von ihrer grundsätzlichen Aktivierbarkeit ausgehen, wenn denn verschiedene – überwiegend im einzelnen Subjekt verortete – Hindernisse erst abgebaut sind (Rosenblatt 2000: 201-205). Diese Aufgabe wird jedoch nicht der gesellschaftlichen Selbstregulation oder dem bisher hierfür verantwortlichen Vereins- und Verbändewesen allein überlassen, sondern zur politischen Aufgabe erklärt und mit sozialpolitischen Zielen kombiniert, wie folgender Auszug aus einer Broschüre der rot-grünen Bundesregierung zeigt:

Umfragen belegen, dass über die 22 Millionen Menschen hinaus, die in Deutschland bisher bürgerschaftlich aktiv sind, mehrere Millionen in Deutschland bereit wären, sich ebenfalls zu engagieren. Die Politik ist daher aufgefordert, die Rahmenbedingungen für gemeinnützige Tätigkeiten sowohl in Staat und Gesellschaft als auch in Verbänden und Organisationen weiter zu entwickeln, um Interessierten leichter den Zugang zum Mitmachen und Mithelfen zu öffnen. (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2001: 5)

Ungeachtet der Frage, „inwiefern Selbsteinschätzungen einer latenten Engagementbereitschaft auch abrufbar, realitätstauglich und belastbar sind“ (Backhaus-Maul u.a. 2009: 5), erweist sich die diskursive Betonung des ungenutzten Engagementpotenzials im politischen Sinne als höchst funktional, liefert sie doch ein weiteres Argument für die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Engagementbereich. Die Initiierung politischer Reformen um die Jahrtausendwende kann jedoch erneut nur vor dem Hintergrund einer spezifischen Krisen-Semantik nachvollzogen werden: die Rede von der Krise des Ehrenamtes. Diese Diagnose hat zwar mittlerweile eine gewisse Abschwächung durch die These eines Struktur- und Motivationswandels des bürgerschaftlichen Engagements erfahren, die das Fernbleiben der freiwilligen Helfer überwiegend auf einen Wandel bei den

³ Diese Einschränkungen sollen nicht der Feststellung widersprechen, dass spaß- und ereignisbezogene Motive derzeit eine entscheidende Rolle im Engagement spielen (Kühnlein/Böhle 2002), sondern lediglich darauf hinweisen, dass es sich hierbei nicht zwangsläufig um eine neue Erscheinung handeln muss.

Engagierten selbst zurückführt, doch ist sie deshalb nicht weniger anschlussfähig an politische Reformüberlegungen.

2.5 Die Bürgergesellschaft als Freiwilligen-Markt

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass, obwohl die Zivilgesellschaft in den analysierten Publikationen bereits zu einem Veränderungen einleitenden Subjekt stilisiert wird, sie aber in ihrer realen Ausgestaltung die an sie gerichteten politischen Erwartungen bislang nur unzureichend zu erfüllen und deshalb einer entsprechenden Aktivierung zu bedürfen scheint. Hierfür spricht der appellative Ton, den besonders Gerhard Schröder (2000a) bei der Konstruktion einer neuen Gesellschaftsordnung auf den Schultern einer starken „zivilen Bürgergesellschaft“ anschlägt. Dies bestätigt die zu Beginn geäußerte These, dass es bei der um die Jahrtausendwende einsetzenden Hochkonjunktur des Bürgergesellschaftsdiskurses in politischen Kreisen keineswegs nur um die Reaktivierung einer bürgerschaftlichen Sphäre geht. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Etablierung einer bestimmten Deutung von Zivilgesellschaft auf bundespolitischer Ebene, die eine effektivere staatliche Regulierung derselben erlaubt. Die ausführlich beschriebene diskursive Konstruktion spezifischer Angebots- und Nachfragebedingungen nach bürgerschaftlichem Engagement belegt die hier vertretene Annahme, dass es sich bei dieser dominanten politischen Deutung der zivilgesellschaftlichen Sphäre um einen sog. *Freiwilligen-Markt* handelt.

Dieser kann als ein diskursiv erzeugter Ort verstanden werden, in dessen Rahmen gerade bürgerschaftliches Engagement zum Inbegriff gemeinnützigen Handelns stilisiert wird. Das Besondere am Konstrukt des *Freiwilligen-Marktes* als diskursive Form der Zivilgesellschaft auf bundespolitischer Ebene ist zudem, dass er der Wertidee des Gemeinwohls verhaftet zu sein scheint: Denn um „die Teilhabe zu stärken und die Potenziale der Gesellschaft zu entfalten, braucht es beides: den aktivierenden Staat und die für das Gemeinwohl aktiven Bürgerinnen und Bürger“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2001: 1). Die Gemeinwohl-idee tritt in den analysierten Dokumenten als zentraler Bezugspunkt der neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft hervor und rückt somit ins Zentrum der zeitgenössischen politischen Semantik. Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund der vermeintlichen Krisenhaftigkeit des sozialen, rechtlichen und ökonomischen Ordnungsgefüges moderner Gesellschaften auch nicht weiter verwunderlich. Die semantische Überhöhung der Gemeinwohl-idee entspricht zudem der grundlegenden Einsicht Böckenfördes (1976), dass der Staat auf gewisse vopolitische Grundlagen, wie die bürgerliche Gemeinwohlorientierung, angewiesen sei, ohne diese aber selbst im ausreichenden Maße herstellen zu können. Gleichzeitig zeigt das Beispiel des diskursiv erzeugten *Freiwilligen-Marktes*, dass sich nicht-ökonomische Wertideen und utilitaristische Effizienzlogiken bei der Bildung von Märkten

keineswegs ausschließen: Die dargestellte diskursive Konstruktion spezifischer Angebots- und Nachfragebedingungen weist eindrücklich auf die Anwendung einer marktförmigen Handlungslogik hin, die wiederum unterstellt, dass der (Mehr-)Bedarf und das erhöhte Potenzial an bürgerschaftlich Engagierten durch einen Marktmechanismus in Übereinstimmung gebracht werden können.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die diskursanalytische Durchsicht der zwischen 1998 und 2002 erschienenen Regierungsdokumente zum Thema bürgerschaftliches Engagement zwei zentrale Erkenntnisse hervorgebracht hat: Erstens wird durch die Thematisierung der krisenhaften politischen Bewältigung vermeintlicher sozialer Krisenerscheinungen eine erhöhte Nachfrage nach freiwilligen Leistungen und andererseits durch die Bezugnahme auf ein ebenfalls als krisenhaft deklariertes ungenutztes Engagementpotenzial ein (Mehr-)Angebot an potenziell Engagierten diskursiv konstruiert. Zweitens können diese Erkenntnisse auf die These zugespitzt werden, dass die Bürgergesellschaft im politischen Diskurs mit einer bestimmten Deutung belegt wird, die grundlegend auf dieser diskursiven Konstruktion engagementspezifischer Angebots- und Nachfragestrukturen beruht und die als *Freiwilligen-Markt* bezeichnet wird. Diese Ergebnisse lassen bislang allerdings offen, welche Funktion bzw. Rolle das Konstrukt eines *Freiwilligen-Marktes* im Rahmen politischer Entscheidungen einnimmt. Diesbezüglich wird die Annahme vertreten, dass der *Freiwilligen-Markt* als eine Art Folie bzw. Legitimationsgrundlage für die Verabschiedung rechtlicher und institutioneller Vorgaben im Engagementbereich seit der Jahrtausendwende fungiert. Der *Freiwilligen-Markt* in der hier beobachtbaren diskursiven Form ist somit ein Mittel der politischen Machtausdehnung, denn erst durch die politische Neudefinition der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements und der Erhebung sozialer Verantwortungsübernahme zur moralischen Pflicht des Bürgers ist es dem Staat gelungen, die Implementierung engagementspezifischer Reformen um die Jahrtausendwende zu legitimieren. Durch die diskursive Konstruktion einer bürgerschaftlichen Sphäre in Form eines *Freiwilligen-Marktes* schafft sich der Staat demnach sowohl den Anlass als auch die Legitimation seines Eingreifens in den Engagementbereich gewissermaßen selbst. Nach Bröckling (2004: 64, Herv. im Org.) tritt dem „neoliberalen *governing by market* (...) als Korrektiv und Kompensation ein *governing by community*, der utilitaristischen Moral des unternehmerischen Selbst eine mutualistische Gemeinschaftsethik zur Seite.“

Im Folgenden soll anhand einzelner Beispiele aus der engagementpolitischen Entwicklung Deutschlands im Zeitraum von 2002 bis 2011 (vgl. ausführlich Hartnuß u.a. 2010a) die besondere Rolle des diskursiven Konstrukts eines *Freiwilligen-Marktes* illustriert werden.

3. Der *Freiwilligen-Markt* als Legitimation der bundesdeutschen Engagementpolitik

3.1 Die deutsche *Engagementpolitik* zwischen *Government* und *Governance*

Die seit dem Regierungsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998 einsetzende Engagementförderung hat sich dem Ziel verschrieben, eine Neuorganisation der engagementspezifischen Eintritts-, Austritts- und Wiedereintrittsprozesse vorzunehmen (Rosenblatt 2000: 206). Hiermit wird demnach explizit auf die brachliegenden Engagementpotenziale Bezug genommen und versucht, die in den Subjekten vermuteten Aktivierungshindernisse durch die Verabschiedung neuer politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement zu beseitigen. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die mehrfache Novellierung der Übungsleiterpauschale (§ 3 Nr. 26 EStG), die Verbesserung des Versicherungsschutzes Freiwilliger, die haftungs- oder steuerrechtliche Privilegierung engagierter Bürger oder die Überarbeitung des Spenden- und Stiftungsrechts verwiesen. Hinzu kommen zahlreiche vom Bundesfamilienministerium initiierte Einzelinitiativen und -projekte mit unsteten Finanzierungsgrundlagen, wie etwa der „Freiwilligendienst aller Generationen“.

Der Einfluss der Politik auf den Engagementbereich erschöpft sich allerdings nicht in derartigen direkten staatlichen Steuerungsformen, sondern wird durch verschiedene andere Governance-Praktiken⁴ ergänzt. Hierbei wird oftmals die besondere Bedeutung von Politiknetzwerken hervorgehoben, wobei jedoch bei der Einschätzung ihrer Rolle prinzipiell darauf hingewiesen werden muss, dass gerade das deutsche Regierungssystem auf eine lange Tradition korporatistischer Organisationsformen zurückblicken kann. Die aktuelle Hochkonjunktur spezifischer Governance-Strukturen knüpft zwar an diese korporatistische Tradition an, geht allerdings über diese hinaus, da sie meist auf „die Gestaltung von gesellschaftlich offeneren, organisatorisch flexibleren und substantiell innovativeren Interaktionsformen“ (Haus 2010: 213) ausgerichtet ist.

Ein Beispiel für eine netzwerkartige Zusammenarbeit im Engagementbereich ist das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), das im Jahr 2002 auf Grundlage der Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ gegründet wurde. Beim BBE handelt es sich um ein trisektorales Engagementnetzwerk, da neben Akteuren aus Bürgergesellschaft und Wirtschaft auch politische Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen beteiligt sind. Hauptzuwendungsgeber des BBE ist das Bundesfamilienministerium, das hierdurch

⁴ Idealtypisch bezeichnet der Governance-Begriff nach Benz (2004: 19) „Strukturen und Verfahren der Steuerung und der Koordination mittels einer komplexen Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen, Netzwerken (...), Anreizmechanismen und Vereinbarungen im Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure“.

gewichtigen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung, die Themenschwerpunkte, Zeithorizonte und Entscheidungsmodalitäten dieses Netzwerkes hat. Wie groß dieser Einfluss ist, zeigt sich aktuell an der Kürzung der jährlichen Zuwendungen des Bundesfamilienministeriums, wodurch die Finanzierung und Koordinierung der Projekte des BBE nach Angaben von Olk (2011) mit erheblichen Problemen konfrontiert werden. Zudem fanden die Vorschläge des 2009 vom BBE eigens für die Beratung der Bundesregierung bei der Erarbeitung einer „Nationalen Engagementstrategie“ gegründeten „Nationalen Forums für Engagement und Partizipation“ hierbei kaum Berücksichtigung. Speth (2011) kommt hinsichtlich der „Nationalen Engagementstrategie“ u.a. deshalb zu dem Ergebnis, dass das „Papier (...) den Eindruck einer staatlich erzeugten und administrativ verwalteten Zivilgesellschaft [vermittelt]. Von den Selbststeuerungs- und Selbstkoordinationspotenzialen der Zivilgesellschaft ist nicht die Rede.“ Die Engagementstrategie der Bundesregierung entferne sich, so das Bündnis für Gemeinnützigkeit (2010: 14), demnach von ihrem eigentlichen Ziel, eine Engagementpolitik zu etablieren, bei der sich Staat und Bürgergesellschaft auf gleicher Augenhöhe begegnen.

Die Einschätzung Olks (2001: 52-53) hat demnach nicht an Aktualität verloren, dass im Gegensatz zum Problem der Rekrutierung neuer Freiwilliger die – reformerisch anspruchsvolleren und einschneidenden – ordnungspolitischen Fragen nach einer Neugewichtung des Stellenwertes der Bürgergesellschaft gegenüber Markt und Staat bislang weitgehend unberücksichtigt geblieben sind. Die Bilanzierung der bundesdeutschen Engagementförderung der letzten zehn Jahre zeigt in Anlehnung an Backhaus-Maul u.a. deutlich, dass

die einzelnen Bundesministerien bestrebt sind, entsprechend ihren eigenen macht- und fachpolitischen Setzungen bürgergesellschaftliches Engagement in ausgewählte Aufgabenfelder zu lenken und durch den Einsatz finanzieller Mittel die Grundstrukturen der Engagementlandschaft ‚top down‘ zu setzen. (Backhaus-Maul u.a. 2009: 8)

Zivilgesellschaftliche Akteure und Handlungsformen scheinen somit weiterhin Nischenphänomene zu sein, die an die „Ränder eines gesellschaftlichen Institutionensystems verwiesen [werden], bei dem Markt und Staat den Ton angeben und die Bürgergesellschaft willkommen ist, wo diese nicht hinreichen“ (Hartnuß u.a. 2010b: 11).

3.2 Freiwilligenagenturen als Organisationszentrum des Freiwilligen-Marktes

Ein Wandel von Government zu Governance findet auch auf lokaler Ebene statt und zeigt sich in der öffentlichen Unterstützung von Infrastruktureinrichtungen, die sich wie z.B. Freiwilligenagenturen dem Abbau von Engagementhindernissen widmen. Gerade diese werden in den diskursanalytisch untersuchten politischen Dokumenten als ideale Antwort auf die engagementspezifischen Angebots-

und Nachfragestrukturen benannt und sogar zu einer Art Organisationszentrum des diskursiv konstruierten *Freiwilligen-Marktes* stilisiert. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Vermutung aufstellen, dass staatliche Akteure über die Finanzierung und Förderung derartiger Agenturen ihren Einfluss bis auf das Engagement der einzelnen Bürger ausweiten können.

Nach Angaben einer jüngst erschienen Evaluationsstudie zu Freiwilligenagenturen existieren derzeit ca. 360 Agenturen bundesweit (Backhaus-Maul/Speck 2011). Ungeachtet dieser hohen Verbreitungsdichte haben nur wenige Bürger Kenntnis von ihrer Existenz und auch in wissenschaftlichen Arbeiten tauchen sie nur am Rande auf. Im politischen Diskurs der letzten Jahre wird diese neuartige zivilgesellschaftliche Infrastruktureinrichtung hingegen zunehmend als eine ideale Strategie zur Aktivierung des vermeintlichen Engagementpotenzials betrachtet. Hierfür spricht u.a. folgendes Zitat des ehemaligen Bundespräsidenten Rau:

Viele, vor allem junge Menschen, bevorzugen heutzutage ein stärker punktuell, auf einzelne Projekte gerichtetes Engagement. Hier kommt den ‚Freiwilligenagenturen‘ wachsende Bedeutung zu. Mit großem Einsatz und Ideenreichtum stellen sie Verbindungen her und bahnen Projekte an. Sie schaffen einen Marktplatz bürgerschaftlichen Engagements, auf dem Angebot und Nachfrage zueinander finden. Mit Hilfe von Freiwilligenagenturen lassen sich vielleicht auch viele jener Bürgerinnen und Bürger mobilisieren, die grundsätzlich bereit wären, ehrenamtlich etwas zu tun, aber nicht so recht wissen, wie und wo sie das am besten tun können. (Rau 2000)

Das Besondere an Freiwilligenagenturen ist, dass sie an der Schnittstelle zwischen engagementbereiten Freiwilligen und den Trägern von Freiwilligenarbeit tätig sind. Im Zentrum ihrer Arbeit steht sowohl die passgenaue Beratung und Vermittlung potenzieller Freiwilliger als auch die Unterstützung der möglichen Einsatzstellen. Diese stehen nämlich durch die gewandelten Bedürfnisse der Engagierten nach einer ihren Fähigkeiten entsprechenden, vorzugsweise zeitlich befristeten Betätigung vor neuen Herausforderungen im Bereich der Freiwilligenintegration (vgl. Jakob/Janning 2000). Allein schon die Verwendung des *Agentur*-Begriffs bei der Organisation bürgerschaftlichen Engagements suggeriert, dass es sich hierbei nicht um eine schwerfällige, bürokratisch organisierte Behörde handelt. Und in der Tat vermitteln Freiwilligenagenturen durch ihre verschiedenen innovativen Organisationsprinzipien, die von *Matching*-Prozessen über Qualifikationsangebote für Freiwillige bis hin zu ausgefeilten Freiwilligenmanagement-Konzepten reichen, den Eindruck der Kundenorientierung, Flexibilität und Effizienz.

Die Arbeit der Freiwilligenagenturen konzentriert sich folglich einerseits im Sinne einer Marktlogik auf die Ausschöpfung des vermeintlich hohen Engagementpotenzials, wodurch der scheinbare (Mehr-)Bedarf nach bürgerschaftlich Engagierten befriedigt werden kann. Andererseits sehen sie sich selbst als *Agenturen des Gemeinwohls*, die durch ihre Vermittlungsarbeit einen entscheidenden

Beitrag zur Ausbreitung von Solidarität und sozialen Teilhabechancen leisten. Freiwilligenagenturen harmonisieren demnach mit den Merkmalen des diskursiv erzeugten *Freiwilligen-Marktes* und scheinen zugespitzt formuliert, als „Arbeitsagenturen für das Ehrenamt“ (Gensicke u.a. 2009: 149) zu wirken. Auf diese Parallele greift sogar der Freiwilligensurvey aus dem Jahr 1999 (Rosenblatt 2000: 206-207) bei seiner Begründung für den Ausbau dieser Engagementförderstellen zurück: Darin wird dargelegt, dass für die Koordination des knappen und ungleich verteilten Engagementaufkommens bislang ein mit der Organisation des Arbeitsmarktes vergleichbarer Verwaltungsapparat fehle, der dem Mangel an Beratung und Information über Engagementmöglichkeiten entgegenwirken könne. Freiwilligenagenturen seien für diese Aufgabe besonders gut geeignet, da sie das vermeintlich hohe Potenzial an bürgerschaftlich Engagierten mit den nachfragenden Organisationen des Dritten Sektors in Kontakt bringen würden und die individuelle Eignung für die gestellten Aufgaben sowie die organisationalen Voraussetzungen der Freiwilligenarbeit vor Ort überprüften. Auf diese Weise verringerten sie das beklagte Informationsungleichgewicht, gewährleisteten eine gewisse Qualität an freiwillig erbrachten Leistungen und achteten auf bestimmte Mindeststandards in den mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen. Zudem vergrößert die geäußerte Bereitschaft vieler Interviewpartner des Freiwilligensurveys, eine derartige Informationsstelle zu nutzen (Rosenblatt 2000: 25), die in politischen Kreisen gehegten Hoffnungen, durch Freiwilligenagenturen ein Teil des brachliegenden Engagementpotenzials zu heben.

Eine genauere Betrachtung der Beziehung zwischen staatlichen Akteuren und Freiwilligenagenturen bestätigt die Annahme, dass der Staat mit Hilfe dieser Infrastruktureinrichtung seinen Einfluss bis auf die Ebene des Bürgerengagements ausweiten kann. Ausschlaggebend hierfür ist die prekäre Finanzierungslage vieler Agenturen, die auf öffentliche Zuwendungen angewiesen sind, deren Ausschüttung wiederum eng an managerielle Konzepte wie Controlling, Qualitätsmanagement, Effizienzsteigerung oder Wettbewerb gekoppelt ist. Ähnlich der Umstellung der Kernaufgaben der Bundesarbeitsagentur auf den Bereich der Arbeitsvermittlung infolge der Hartz-Gesetzgebung (Rüb 2003: 278-281) avanciert auch bei Freiwilligenagenturen, die überwiegend auf öffentliche Mittel zurückgreifen, die Quote der vermittelten Freiwilligen⁵ zum entscheidenden Bewertungskriterium der Kostenträger. Das Akquirieren öffentlicher Projektmittel lässt Freiwilligenagenturen jedoch nicht nur in Konkurrenz mit ähnlich angelegten Engagementförderstellen treten, sondern führt auch zu

⁵ Die Betonung der Vermittlungsquote von Freiwilligenagenturen ist jedoch aufgrund der mittlerweile empirisch unterlegten Feststellung (Gensicke u.a. 2006: 65; Ehrhardt 2008) problematisch, dass die meisten Freiwilligen nach wie vor ohne die Hilfe einer Agentur eine ehrenamtliche Betätigung finden. Aus diesem Grund versuchen viele Freiwilligenagenturen, ihr Aufgabenspektrum über die reine Vermittlungsfunktion hinaus zu erweitern und sich als Entwicklungsagenturen für Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene zu etablieren.

einer inhaltlichen Lenkung der Agenturarbeit auf bestimmte, als politisch relevant betrachtete Themenfelder oder Personengruppen. Dies schränkt grundlegend die sozialanwaltliche Funktion der Agenturen ein und lässt ihnen weniger Gestaltungsfreiräume. Dem Staat gelingt es folglich durch die Implementierung verschiedener New Public Management-Formen (NPM) einerseits die Arbeit der Freiwilligenagenturen bestimmten Effizienzkriterien zu unterwerfen und hierdurch andererseits deutlich mehr Einfluss auf die verschiedenen Formen des Bürgerengagements zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Freiwilligenagenturen hierdurch unter Preisgabe ihrer sozialintegrativen Funktion zu Erfüllungshilfen einer neosozialen Steuerungsstrategie im Engagementbereich avancieren? Ganz so düster scheint die Prognose nicht zu sein: Gerade etablierte Freiwilligenagenturen schaffen es zunehmend, über selbstinitiierte Partnerschaften sowohl ihr Aufgabenspektrum zu erweitern als auch eine von öffentlichen Mitteln weitgehend unabhängige Finanzierung zu etablieren. Andere Freiwilligenagenturen lösen sich demgegenüber bereits nach kurzer Zeit wieder auf oder kämpfen kontinuierlich um öffentliche Fördermittel, die oftmals entgegen den verbalen Bekundungen ausbleiben (Jakob 2010: 235). Ohne eine zumindest zeitweise garantierte Finanzierungssicherheit sind die meisten Agenturen nach wie vor also nicht in der Lage, alternative Finanzierungsquellen zu verstetigen.

Fest steht somit, dass der aktivierende Staat intermediäre Organisationen wie Freiwilligenagenturen als Verantwortungsträger mobilisiert und ihnen mehr Bedeutung und größere Handlungsspielräume zuschreibt. Gleichzeitig sind die meisten Agenturen dauerhaft auf öffentliche Zuschüsse angewiesen und werden über die Implementierung managerieller Strategien in erheblichem Maße vom Staat reguliert. Dies führt zu dem eigentümlichen Spannungsverhältnis von *Mobilisierung* und *Disziplinierung*, das für den neosozialen Sozialstaatsumbau geradezu charakteristisch erscheint (vgl. Maaser 2006; Dahme/Wohlfahrt 2009).

4. Ausblick: Die Bürgergesellschaft zwischen Fremd- und Selbstregierung

Der Beitrag ermöglicht eine neue Perspektive auf die Beziehung zwischen Staat und Markt, die schon seit der Entstehung des Wohlfahrtsstaates als wechselhaft und spannungsreich charakterisiert werden kann. Lag die Hauptaufgabe des Sozialstaates im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert auf der Eindämmung des Marktes, welche durch die Einführung der Sozialversicherung (Ewald 1989) institutionalisiert wurde, avancierte der Wohlfahrtsstaat in den 1970er Jahren in Anlehnung an die keynesianische Wirtschaftsordnung zur „Komplementärinstitution“ (Rüb 2003: 259) des Marktes. Als zentrale Steuerungsinstrumente der Wohlfahrtsproduktion fungierten in dieser Zeit hierarchische Bürokratie und Professionalismus. Diese staatlichen Instrumente schienen aber spätestens seit Mitte der 1990er Jahre an ihre Belastbarkeitsgrenzen zu stoßen. Die Wohlfahrtsproduktion wurde

infolgedessen auf NPM-Konzepte umgestellt und greift seitdem auch auf marktliche Regulationsmechanismen und die Implementierung von Wohlfahrtsmärkten zurück (Naschold/Bogumil 2000; Nullmeier 2002).

Bemerkenswert an der hier vorgestellten diskursiven Konstruktion eines „Freiwilligen-Marktes“ ist nun, dass der Staat mit Hilfe rhetorischer Mittel einen Markt für bürgerschaftliches Engagement konstruiert, mit dem er die Verabschiedung engagementspezifischer Neuerungen legitimieren kann. Somit gelingt es ihm, ein zentrales Element zivilgesellschaftlicher Gemeinwohlerzeugung zu steuern. Paradox erscheint hierbei nicht nur, dass der Staat auf die anspruchsvolle diskursive Konstruktion eines Marktes zurückgreift, sondern, dass dies zu einem Zeitpunkt passiert, an dem sich der Staat nach eigenen Aussagen an den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit befindet.

Aus der Analyse der sozialpolitischen Erschließung des Engagementfeldes lassen sich noch weitere Schlussfolgerungen ableiten, die für die zukünftige Erforschung des sozialstaatlichen Wandels und seiner Regierungstechniken von zentraler Bedeutung sind:

- Die der Aktivierungsstrategie zugrunde liegende Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft ist grundsätzlich mit der Etablierung neuer Formen des Regierens, oder anders formuliert mit dem Übergang von Government zu Governance, verbunden. Dieser Wandel beinhaltet immer auch eine diskursive Seite, denn Governance-Semantiken eröffnen als „neue Sprache des Regierens“ (Haus 2008: 95) zumindest diskursiv erweiterte Gestaltungschancen für nicht-staatliche Akteure.
- Hierbei kommt es allerdings zu einer Erweiterung des Governance-Spektrums über den gemeinhin darunter verstandenen Rückgriff staatlicher Politik auf informelle, voluntaristische und netzwerkförmige Verhandlungs- und Regelungssysteme hinaus: Die kognitiven und moralischen Kräfte der Bürger werden nun auch als Ressource politischer Steuerung in Anspruch genommen, wodurch der Bürger gerade im Bereich der Engagementpolitik gewissermaßen zu einem „letztinstanzlichen Vollzugsorgan – oder auch Misserfolgsmoment – staatlicher Politik“ avanciert (Offe 2008: 73).
- Der widersprüchliche Charakter der neosozialen Aktivierungsstrategie, die sich durch eine spezifische Dialektik von Mobilisierung und Disziplinierung auszeichnet, findet seine Entsprechung sowohl in der verwendeten Semantik als auch in den – überwiegend inkonsistenten – Steuerungsmaßnahmen:
- Den Befund der semantischen Überhöhung der Zivilgesellschaft spitzt Maaser (2006: 70, Herv. im Org.) auf die Erkenntnis zu, dass sich im „Konzept neosozialer Verantwortungsteilung (...) [die] Marktutopie zu einer Gesellschaftsutopie“ erweitere, die die neue gesellschaftliche Aufgabenteilung legitimiere. Andererseits ist diese Debatte gleichzeitig von einer erheblichen diskursiven Aufwertung der ökonomischen Handlungslogik geprägt, die in der diskursiven Konstruktion der Zivilgesellschaft als

Freiwilligen-Markt deutlich zu Tage tritt. Prozesse zivilgesellschaftlicher Regulation koexistieren folglich mit fortbestehenden manageriellen Ansätzen (Clarke/Newman 1997; Rüb 2003), die für die Bewältigung der vermeintlichen gesellschaftlichen Krisen unausweichlich erscheinen.

- Die Etablierung von Governancemechanismen vermittelt zwar den Eindruck vergrößerter zivilgesellschaftlicher Handlungspotenziale, doch bedeutet dies nicht zwangsläufig eine Einschränkung der staatlichen Steuerungsreichweite, da die Verantwortungsübertragung oftmals mit verschiedenen Regulierungsmöglichkeiten gekoppelt ist: Wie am Beispiel von Freiwilligenagenturen gezeigt, kann der Staat durch die Mobilisierung nicht-staatlicher Akteure mitunter stärker als zuvor in genuin nicht-staatliche Bereiche eindringen und seine neosozialen Steuerungsambitionen bis in die Zivilgesellschaft hinein ausweiten. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangen auch Clarke und Newman (1997: 29): „Dispersal has meant the simultaneous shrinking of the state and the enlargement of its reach into civil society (through its engagement of non-state agents).“
- Wenn die Aufwertung zivilgesellschaftlicher Leitbilder jedoch lediglich als Begründung des Führungsanspruchs einer Politik des dritten Weges herangezogen wird, dann widerspricht dies sowohl der komplexen Eigenlogik gesellschaftlicher Identitäten als auch den Hoffnungen bürgergesellschaftlicher Akteure, die sich von der Aufwertung nicht-materieller Wertideen eine Kooperation auf Augenhöhe versprechen. Je mehr politische Akteure folglich versuchen, Bürgerengagement zu steuern, desto größer wird die Abhängigkeit bürgerschaftlichen Engagements von staatlichen Instanzen und desto schwächer die bürgergesellschaftlichen Gestaltungskräfte. Auf diese Weise gefährdet die gegenwärtige Politik die Etablierung einer Zivilgesellschaft, deren Förderung sie sich eigentlich verschrieben hat.

Eine Bürgergesellschaft kann sich demnach nur dann als eigenständige Kraft neben Markt und Staat etablieren, wenn sie von den wechselnden parteipolitischen Einflussversuchen unabhängig ist. Ein Verzicht darauf würde die Idee der Zivilgesellschaft zur politisch instrumentalisierbaren Floskel degradieren und die Weiterentwicklung dieser zentralen gesellschaftlichen Sphäre für ungewisse Zeit ausbremsen. Auf folgende Fragen gilt es demnach schnellstmöglich Antworten zu finden:

Inwieweit sind Politik und Verwaltung bereit, von bestehenden Regelungen abzuweichen, um individuelle Spielräume zu ermöglichen, zu experimentieren, vor allem im kommunalen Bereich? Inwieweit sind sie bereit, einen gewissen Kontroll- und Steuerungsverlust hinzunehmen, um das Ziel zu erreichen, die Betroffenen selbst in die Lösung ihrer Probleme einzubinden? Sind sie bereit, auf Augenhöhe zu agieren? Oder geht es letztlich doch nur darum, gewissermaßen ‚von oben‘ das gewünschte Engagement ‚von unten‘ herbeizufördern? (Köhler 2010)

Literaturverzeichnis

- Arendt, Hannah (1998): *Vita Activa oder: Vom tätigen Leben*. München: Piper.
- Backhaus-Maul, Holger; Speck, Karsten (2011): „Freiwilligenagenturen in Deutschland. Potenziale auf kommunaler Ebene“, *Nachrichtendienst NDV*: 302-308.
- Backhaus-Maul, Holger; Nährlich, Stefan; Speth, Rudolf (2009): In eigener Regie! Plädoyer für eine bessere (Selbst-)Steuerungs- und Leistungsfähigkeit der Bürgergesellschaft. Download unter: http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Denkschrift_Buergerschaft_2009.pdf (Zugriff am 04.09.2011).
- Baecker, Dirk (2011): Zukunft der Krisengesellschaft. Interview mit Dirk Baecker am 03.07.2011. Deutschlandfunk Kulturfragen. Download unter: http://www.podcast.de/episode/2366339/Zukunft_der_Krisengesellschaft_-_Dirk_Baecker_im_Gespr%C3%A4ch (Zugriff am 05.07.2011).
- Behr, Karin; Liebig, Reinhard; Rauschenbach, Thomas (2000): *Strukturwandel des Ehrenamtes. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozeß*. Weinheim u.a.: Juventa-Verlag.
- Benz, Arthur (2004): „Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?“, in: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 11-28.
- Blanke, Bernhard (2001a): „Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung“, in: Peter Burth; Axel Görlitz (Hg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos, 147-166.
- Blanke, Bernhard (2001b): *Aktivierender Staat – aktive Bürgergesellschaft. Eine Analyse für das Bundeskanzleramt*. Hannover. Download unter: <http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/index.php?id=3131> (Zugriff am 10.03.2011).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976): *Staat, Gesellschaft, Freiheit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bode, Ingo (2006): „Eine neue ‚governance of welfare‘? Transkultureller Systemwandel am Beispiel der Seniorenversorgung in Deutschland, England und Québec“, *Zeitschrift für Sozialreform* 52: 181-200.
- Braun, Sebastian (2001): „Bürgerschaftliches Engagement – Konjunktur und Ambivalenz einer gesellschaftspolitischen Debatte“, *Leviathan* 29: 83-109.
- Bröckling, Ulrich (2004): „Balance of Power. Zivilgesellschaft und die Gouvernementalität der Gegenwart“, in: Dieter Gosewinkel; Sven Reichardt (Hg.): *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft*. Berlin: WZB, 60-68.
- Bündnis für Gemeinnützigkeit (2010): Stellungnahme zur Nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung. Download unter: http://www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org/_pdf/Nationale_Engagementstrategie_Stellungnahme_10122010.pdf (Zugriff am 05.09.2011).
- Clarke, John; Newman, Janet (1997): *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London u.a.: Sage.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2009): „Zivilgesellschaft und ‚managerieller‘ Staat. Bürgerschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance“, in: Ingo Bode; Adalbert Evers; Ansgar Klein (Hg.): *Bürgergesellschaft als Projekt*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 240-264.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Drucksache 14/8900

- vom 03. 06. 2002. Download unter: dip.bundestag.de/btd/14/089/1408900.pdf (Zugriff am 12.07.2011).
- Ehrhardt, Jens (2008): Zur Engagementaufnahme in den Zeiträumen 1994-1998 und 2003-2007: Längsschnittdatenanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). Expertise im Rahmen des „Berichts zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“. Berlin: BMFSFJ. Download unter: http://www.wzb.eu/zkd/zcm/zeng/pdf/expertise_ehrhardt.pdf (Zugriff am 14.12.2010).
- Evers, Adalbert (2009): „Bürgerschaftliches Engagement. Versuch einem Allerweltsbegriff wieder Bedeutung zu geben“, in: Bode, Ingo; Evers, Adalbert; Klein, Ansgar (Hg.): *Bürgergesellschaft als Projekt*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 66-79.
- Ewald, François (1989): „Die Versicherungs-Gesellschaft“, *Kritische Justiz* 22: 385-393.
- Gaskin, Katherine; Smith, Justin D.; Paulwitz, Irmtraut (1996): *Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern*. Freiburg im Brsg.: Lambertus.
- Gensicke, Thomas; Picot, Sibylle; Geiss, Sabine (2006): *Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004: Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gensicke, Thomas; Olk, Thomas; Reim, Daphne; Schmithals, Jenny (2009): „Handlungsempfehlungen für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland“, in: Dies.; Hans-Liudger Dienel (Hg.): *Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 147-154.
- Giddens, Anthony (1999): *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hackett, Anne; Mutz, Gerd (2002): „Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*: 39-46.
- Hartnuß, Birger; Klein, Ansgar; Olk, Thomas (Hg.) (2010a): *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hartnuß, Birger; Klein, Ansgar; Olk, Thomas (2010b): „Einleitung“, in: Dies. (Hg.) (2010), 11-23.
- Haus, Michael (2008): „Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitization in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens“, in: Gunnar Folke Schuppert; Michael Zürn (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 95-117.
- Haus, Michael (2010): „Von government zu governance? Bürgergesellschaft und Engagementpolitik im Kontext neuer Formen des Regierens“, in: Hartnuß; Klein; Olk; (Hg.), 210-232.
- Jakob, Gisela (2010): „Infrastrukturen und Anlaufstellen zur Engagementförderung in den Kommunen“, in: Hartnuß; Klein; Olk (Hg.), 233-259.
- Jakob, Gisela; Janning, Heinz (2000): „Freiwilligenagenturen – Eine erste Bilanz“, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 13: 64-76.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009): *Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klages, Helmut (2000): „Die Deutschen – ein Volk von ‚Ehrenämtlern‘. Ergebnisse einer bundesweiten Studie“, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 13: 33-47.

- Klages, Helmut; Gensicke, Thomas (1998): „Bürgerschaftliches Engagement 1997“, in: Heiner Meulemann (Hg.): *Werte und nationale Identität im vereinten Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich, 177-198.
- Köhler, Horst (2010): „Die Devise muss lauten: Die Demokratie – das sind wir!“ Grußwort zum Thema „Wandel durch Bürgerengagement“ beim ost-west-forum e.V. am 11. Mai 2010 auf Gut Gödelitz. Download unter: http://www.bundespraesident.de/Shared_Docs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2010/05/20100511_Rede_Anlage.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 16.06.2011).
- Kühnlein, Irene; Böhle, Fritz (2002): „Motive und Motivationswandel des bürgerschaftlichen Engagements“, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): *Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit*. Opladen: Leske und Budrich, 267-297.
- Lessenich, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript.
- Lutz, Burkart (1984): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Maaser, Wolfgang (2006): „Aktivierung der Verantwortung: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft“, in: Ludger Heidbrink; Alfred Hirsch (Hg.): *Verantwortung in der Zivilgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus, 61-84.
- Merchel, Joachim (2003): *Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit*. Weinheim u.a.: Juventa.
- Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg (2000): *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. Opladen: Leske und Budrich.
- Notz, Gisela (1999): *Die neuen Freiwilligen. Das Ehrenamt – eine Antwort auf die Krise?* Neu-Ulm: AG SPAK Bücher.
- Nullmeier, Frank (2002): „Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?“, in: Werner Süß (Hg.): *Deutschland in den 90er Jahren*. Opladen: Leske und Budrich, 267-281.
- Olk, Thomas (2001): „Sozialstaat und Bürgergesellschaft“, in: Rolf G. Heinze; Ders. (Hg.): *Bürgerengagement in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich, 29-68.
- Olk, Thomas (2011): Information des Koordinierungsausschusses über die Arbeitsbilanz des BBE für das Jahr 2010 und die Förderpolitik des BMFSFJ gegenüber der Geschäftsstelle des BBE. Download unter: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/04/nl4_arbeitsbilanz_koa.pdf (Zugriff am 05.09.2011).
- Olk, Thomas; Jacob, Gisela (1991): „Sozialkulturelle Varianten ehrenamtlichen Engagements innerhalb des Caritasverbandes“, *Neue Praxis* 21: 500-503.
- Olk, Thomas; Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph (Hg.) (1995): *Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2001): Bürgerschaftliches Engagement ist unverzichtbar. Berlin. Download unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-18403-Broschue-Mitmachen--mithelfen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff am 01.04.2011).
- Priller, Eckhard (2011): „Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen“, in: Ders.; Mareike Alscher; Dietmar Dathe; Rudolf Speth (Hg.): *Zivilengagement*. Berlin u.a.: Lit., 11-40.

- Rau, Johannes (2000): Rede anlässlich der Auftaktveranstaltung zum Internationalen Jahr der Freiwilligen in Deutschland am 05.12.2000 in Bonn. Download unter: <http://www.b-b-e.de/index.php?id=1129&L=%2F%3F%3D> (Zugriff am 01.09.2011).
- Rosenblatt, Bernhard von (2000): *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999: Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligkeit und bürgerschaftlichem Engagement. Bd.1: Gesamtbericht*. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Roth, Roland (2004): „Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie“, in: Ansgar Klein; Kristine Kern; Brigitte Geißel; Maria Berger (Hg.): *Zivilgesellschaft und Sozialkapital*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 41-64.
- Rüb, Friedbert W. (2003): „Vom Wohlfahrtsstaat zum ‚manageriellen Staat‘? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik“, in: Roland Czada; Reinhard Zintl (Hg.): *Politik und Markt*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 256-299.
- Schröder, Gerhard (2000a): „Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft“, *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 47: 200-207.
- Schröder, Gerhard (2001): Rede anlässlich des Festes der Freiwilligen am 5.12.2001 in Berlin. Download unter: <http://www.b-b-e.de/index.php?id=1129&L=%2F%3F%3D> (Zugriff am 01.09.2011).
- Schröder, Gerhard (2000b): Rede anlässlich des Kongresses „Unternehmen und bürgerschaftliches Engagement: Aufbruch zu neuer Verantwortung“ am 23.11.2000 in Berlin. Download unter: <http://www.b-b-e.de/index.php?id=1129&L=%2F%3F%3D> (Zugriff am 12.07.2011).
- Schwab-Trapp, Michael (2001): „Diskurs als soziologisches Konzept. Bausteine für eine soziologisch orientierte Diskursanalyse“, in: Reiner Keller; Andreas Hirsland; Werner Schneider; Willy Viehöver (Hg.): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Bd. 1: Theorien und Methoden*. Opladen: Leske und Budrich, 261-283.
- Speth, Rudolf (2011): Reaktionen auf die Nationale Engagementstrategie. Nachrichtendienst „Aktive Bürgerschaft“. Download unter: http://www.aktive-buergerschaft.de/buergergesellschaft/nachrichtendienst/politik_und_staat/engagementstrategie (Zugriff am 05.09.2011).
- Trube, Achim (2005): „Bürger ohne Arbeit, aber mit gesellschaftlichem Engagement? Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigungspolitik und Gemeinwohlarbeit“, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 36: 44-59.

Wandel der lokalen Kooperationsformen am Beispiel der Jugendhilfe Vom „Kungelkorporatismus“ zu europaweiten Ausschreibungen?

Tim Eyßell

1. Einleitung

Seit mehr als zwanzig Jahren finden bei der Organisation sozialer Dienste Reformen statt, die eine Entwicklung zu einer stärkeren Ökonomisierung und Vermarktlichung einleiten (vgl. Bußmann u. a. 2003: 9-12; Buestrich u. a. 2008: 40; Grohs 2010: 247). Die Organisationsformen werden teilweise neu ausgerichtet, um Anreizstrukturen zu einem effektiveren und effizienteren Mitteleinsatz zu schaffen. Darüber hinaus werden die Arrangements zwischen den beteiligten Akteuren, dem Staat als Auftraggeber, den frei-gemeinnützigen Trägern und in wachsendem Maße auch den gewerblichen Trägern, zunehmend marktlich ausgerichtet (Riedel 2009: 21; Buestrich u. a. 2008: 41). So lösen tatsächliche Konkurrenzsituationen bisherige korporatistische, statische Marktaufteilungen sukzessive ab. Diese Veränderungen sind zum Teil auf ein reformiertes deutsches Sozialrecht zurückzuführen, zum anderen Teil auf Fachdiskurse unter Professionellen in den Jugendämtern (Grohs 2007: 258-260) und auf Debatten über den Einfluss der Politiken der Europäischen Union (Maucher 2010) aber ebenso auf lokale Motivationen.

Die Ökonomisierung sozialer Dienste in Form veränderter Vertragsstrukturen, die den Erbringern sozialer Dienste weniger inhaltlichen und finanziellen Gestaltungsspielraum innerhalb der Vorgaben des staatlichen Auftraggebers lassen, wurde in detaillierten, die verschiedenen Bereiche sozialer Dienste abdeckenden Untersuchungen analysiert und beschrieben (z. B. Bußmann u. a. 2003; Bode 2004; Zimmer/Priller 2004; Fischer 2005, Krone u. a. 2009; Grohs 2010). Diese Veränderungen wurden unter dem Schlagwort der Neuen Steuerungsmodelle (NSM oder New Public Management) diskutiert. Weniger Aufmerksamkeit hat bislang die Schaffung marktlicher Strukturen erfahren. Dabei ist zwischen zwei Wettbewerbsformen zu unterscheiden: dem „Wettbewerb auf dem Markt“ und dem „Wettbewerb um den Markt“. Wettbewerb auf dem Markt findet in den Bereichen Pflege, Arbeitsmarkt und ansatzweise bei den Hilfen zur Erziehung in der Jugendhilfe statt, in denen der Nutzer ein Angebot mit gewisser Freiheit wählen kann und ihm Kosten (teilweise) durch den Sozialstaat erstattet werden, beziehungsweise wo Rechte zur Nutzung bei Kostenübernahme durch den Sozialstaat bestehen. Beides wurde schon weitgehend wissenschaftlich analysiert (z. B. Ewert 2009; Krone u. a. 2009; Blank 2011). Anders gestaltet es sich in den Bereichen sozialer Dienste, bei denen der Staat eine (Vor-) Auswahl zwischen den Leistungserbringern zu treffen hat, dem Wettbewerb um den Markt. In diesen Segmenten besteht ein auch kritisch zu sehendes staatliches

„Nachfragemonopol“ (Krone u. a. 2009: 182). Betroffen sind beispielsweise Kindertagesbetreuung und Jugendarbeit in der Jugendhilfe, aber auch Wohnungslosenhilfe und Schuldnerberatung in der Sozialhilfe. In diesen Bereichen gibt es nur wenige Untersuchungen, die wichtige Erkenntnisse über hier teilweise entstehende marktähnliche Strukturen liefern, aber relevante Fragen offen lassen (Bogumil u. a. 2003; Staatsinstitut 2003; Evers/Riedel 2007; Riedel 2009).

Dieser Aufsatz thematisiert, inwieweit neue kommunale Trägerauswahlverfahren in der Jugendhilfe den Prozess der Vermarktlichung im Sinne eines Wettbewerbs um den Markt stärken und damit korporatistische Vergabemuster schwächen oder sogar ablösen. Er liefert einen Beitrag zur Vertiefung der Perspektive auf den Staat bei der Auswahl von Dienstleistungsanbietern. Es wird dargestellt und analysiert, wie sich Arrangements zwischen den öffentlichen und den freien Trägern darstellen und entwickeln. Auf empirischer Grundlage werden verschiedene Modelle von Trägerauswahlverfahren aufgezeigt. Das Modellspektrum reicht von eher traditionellen korporatistisch geprägten über partizipative Verfahren bis zu stark marktlich geprägten Auswahlverfahren wie formalen Ausschreibungen. Der Analysefokus liegt auf den kommunalen sozialen Diensten in der Jugendhilfe, insbesondere der Kindertagesbetreuung. Hier läuft ein umfangreiches Ausbauprogramm, um den ab dem 1. August 2013 auch für Ein- bis Dreijährige geltenden Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung gewährleisten zu können (Riedel 2009: 13, Kinderförderungsgesetz Art. 7; 8 und 10). Andere Bereiche kommunaler sozialer Dienste unterliegen aktuell nur relativ geringen Veränderungen und sind daher für eine Untersuchung von Trägerauswahlverfahren weniger geeignet.

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist besonders interessant, da weder spezifische Trägerauswahlverfahren noch Formen der Vertragsgestaltung gesetzlich vorgeschrieben sind. Es sind lediglich verschiedene Prinzipien dafür definiert. So hat die Trägerauswahl unter Beachtung des „Wunsch- und Wahlrechts“ der Nutzer (SGB VIII, § 5) sowie des Respektierens der Trägerautonomie (SGB VIII, § 4, Abs. 1) zu erfolgen. Diese Grundsätze werden jedoch bisweilen relativ frei interpretiert.

Seit einiger Zeit wird durch eine Debatte über die Anwendbarkeit des Vergabe- und Beihilferechts auf soziale Dienste der Handlungsspielraum der Kommunen eher reduziert. Angestoßen wurde diese Debatte auch durch die Rechtsetzung der Europäischen Union (Maucher 2010: 516, 519-521). Die Umstrittenheit der Anwendbarkeit verhindert bislang eine flächendeckende Umsetzung europäischer Vorgaben.

Eingangs wird zunächst der Forschungsstand zu Ökonomisierung, aber insbesondere Vermarktlichung kommunaler sozialer Dienste mit „Wettbewerb um den Markt“ dargelegt. Anschließend wird die Empirie der Untersuchung, die hauptsächlich auf Experteninterviews mit Jugendamtsleiterinnen und

Jugendamtsleitern fußt, erläutert. Zentral werden dann die verschiedenen empirisch vorhandenen Trägerauswahlverfahren der Kommunen bei der Organisation sozialer Dienste in der Jugendhilfe, primär der Kindertagesbetreuung beschrieben. Abschließend wird dargelegt, welche Motive die lokalen Akteure bei ihren strategischen Gestaltungen der Trägerauswahlverfahren leiten.

2. Forschungsstand

Anzuknüpfen ist an zwei Forschungsströmungen. Die erste Strömung behandelt die Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle zwischen Verwaltung und freien Trägern mit Fokus auf Formen der Vertragsgestaltung und die Zulassung neuer Anbietertypen. Die politische Dimension wird hierbei eher „vernachlässigt“ (Krone u. a. 2009: 7). Die zweite Strömung thematisiert anhand von Fallstudien Trägerauswahlverfahren und zumindest kursorisch auch die Rolle von Politik und Demokratie bei der Reformierung sozialer Dienste.

Die Untersuchung der verschiedenen Reformelemente hat zu einer Diskussion über das Fortbestehen des Korporatismus geführt. Kernelemente des Korporatismus der lokalen Sozialpolitik sind die formale Beteiligung der Vertreter der Wohlfahrtsorganisationen an der Sozialplanung innerhalb der politischen Gremien, die aus gemeinsamen Verhandlungen abgeleitete Finanzierung der Dienstleistungserbringung und die Abhängigkeit der Wohlfahrtsorganisationen von öffentlichen Geldern (Strünck 2010: 58).

Insgesamt wird in dieser Diskussion mit unterschiedlichen Nuancen zumeist von einem veränderten Korporatismus gesprochen. So stellen Heinze, Schmidt und Strünck keine Auflösung, aber eine Modifizierung des Korporatismus durch Ökonomisierung und Vermarktlichung fest (Heinze u. a. 1997: 263-264). Dagegen erkennt Grohs in „den seltensten Fällen“ einen „Wandel der Trägerstrukturen und eine tatsächliche Ökonomisierung der Vertragsverhältnisse“ (Grohs 2010: 193). Laut Bode besteht der deutsche Sozialsektor als Korporatismus „vielerorts fort, jedoch unter anderen (fiskalischen) Vorzeichen“ und wird zum „Sozial- und ‚Zivilmarkt‘“ (Bode 2004: 260). Bode stellt aber auch eine Auflösung der engen Bindung der Wohlfahrtsorganisationen an den Wohlfahrtsstaat fest (Bode 2004: 251). Dem gegenüber bemerkt Fischer nicht nur eine Gefährdung der Position, sondern auch der Existenz bisheriger Anbieter sozialer Dienste (Fischer 2005: 11). Krone u. a. sprechen sogar von einer „Überwindung des Korporatismus“ (Krone u. a. 2009: 178).

2.1 Ökonomisierung: Neue Steuerungsmodelle und Ausweitung des Trägerspektrums

Die erste Strömung umfasst eine Reihe von Untersuchungen, die die Einführung der Neuen Steuerungsmodelle (NSM)¹ im Bereich sozialer Dienste, insbesondere das Kontraktmanagement untersuchen. Die Jugendhilfe wurde dabei als „Modellprojekt der Verwaltungsmodernisierung im Sinne der NSM“ ausgewählt (Krone u. a. 2009: 22). Wichtige Aspekte der Neuen Steuerungsmodelle im Bereich der Jugendhilfe sind die Forcierung von Dezentralisierung, Ergebnissteuerung, Wettbewerb und Kontraktmanagement (Grohs 2007: 247). Insgesamt werden durch die Reformen der NSM Angebote der Jugendhilfe ausgelagert und privatisiert (Fischer 2005: 163). Dieser Purchaser-Provider-Split wird mit dem Aktivierungsleitbild begründet (Fischer 2005: 111).

Ziele sind verstärkte Effizienz, Effektivität und Kundenorientierung (Grohs 2007: 251). Impuls für die NSM-Reformen ist die Annahme von „massiven Modernisierungs-, Steuerungs- und Kontrolldefiziten“ bei den freien Trägern (Fischer 2005: 172). Die Verwaltung hat das Anliegen, bei geringerem finanziellen Aufwand eine Ausweitung des Leistungsvolumens zu erreichen (Fischer 2005: 172). Ein weiterer Hintergrund dieser Politik ist der deutliche Rückgang der traditionell in die Dienstleistungserbringung eingebrachten Eigenmittel der Wohlfahrtsorganisationen (Strünck 2010: 60). Bei den konfessionellen Trägern ist das unter anderem durch das Sinken der Kirchensteuereinnahmen begründet (Bode 2004: 145). Insgesamt werden auch Einwände gegen den bisherigen „Kungelkorporatismus“ vorgebracht (Bode 2004: 19), die auf die Intransparenz und Geschlossenheit des Systems gegenüber neuen Anbietern abzielen.

Die Umsetzung der NSM wird laut Grohs primär von „zentralen Steuerungspolitikern“ wie Bürgermeister, Landräten und Kämmerern forciert (Grohs 2007: 251; Krone u. a. 2009: 41). Häufig ist eine prekäre kommunale Haushaltslage Hintergrund für die Einführung der NSM (Grohs 2007: 257). Andere Mitarbeiter sind im Zuge des Personalabbaus durch die NSM-Umsetzung eher an einer „Desavouierung der Reformkonzepte“ orientiert (Grohs 2007: 265). „In der fachlichen Diskussion“ der Jugendhilfe haben die NSM „für erhebliche Unruhe“ gesorgt, da Widersprüche zwischen Zielen des Kontraktmanagements und „professionellen Handlungsstandards“ gesehen werden (Grohs 2007: 262; Krone u. a. 2009: 8). Somit hängt die Umsetzung auch vom „fachpolitischen Widerstandspotential“ und Möglichkeiten zur Implementation der Reformmaßnahmen ab (Grohs 2010: 168).

Kontraktmanagement als ein Element der NSM meint die Vereinbarung von Zielen, verbindlich zu erbringenden Leistungen, des Finanzrahmens und des Modus der Kontrolle der Leistungserbringung zwischen Kommunen und freien Trägern (Fischer 2005: 165-166). Der klare Bezug von Einnahmen

1 Neue Steuerungsmodelle sind die deutsche Adaption des New Public Management (Fischer 2005: 165).

und zu erbringender Leistung zwingt die freien Träger wirtschaftlich, ihre Angebotskapazität möglichst auszulasten (Bode 2004: 150). Kontraktmanagement führt so nicht nur zu Transparenz und Planungssicherheit auf beiden Seiten, sondern darüber hinaus zur „Kostendisziplinierung der Wohlfahrtsverbände“ (Heinze u. a. 1997: 259-260). Backhaus-Maul und Olk sehen in der Delegation von zunehmend präzise definierten „Leistungspaketen“ gegen „Festbeträge“ unter primärer Beachtung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Qualitätsstandards durch die öffentlichen Träger an freie Träger eine Reduktion der „Sonderrechte“ der freigemeinnützigen Träger (Backhaus-Maul/Olk 1994: 117). Heinze und Strünck stufen die Zunahme von Kontrolle und Delegation beim Kontraktmanagement wegen des weiter bestehenden Bedarfs an „Abstimmungen und Verhandlungen zwischen Verbänden und Verwaltung“ lediglich als „Modernisierung des Wohlfahrtskorporatismus“ ein (Heinze/Strünck 1996: 317).

Das Kontraktmanagement modifiziert zwei fortwährend getrennt bestehende Finanzierungsformen: Leistungen, auf die in sozialen Notlagen ein individueller Rechtsanspruch besteht, die teilstationär oder stationär erbracht werden, wie Teile der Hilfen zur Erziehung, wurden bislang über das Selbstkostendeckungsprinzip finanziert. Das Selbstkostendeckungsprinzip ermöglichte die Erstattung sämtlicher dem freien Träger entstandener Kosten, die nicht durch Eigenmittel des freien Trägers zu decken waren (Fischer 2005: 177). Leistungen, die ambulant erbracht werden, wie zum Beispiel Kinderbetreuung und Jugendarbeit, wurden traditionell über Zuwendungen finanziert. Solche Zuwendungen finanzierten eine Einrichtung unabhängig von ihrer Auslastung entsprechend der politisch gewollten Kapazität (Bäcker u. a. 2008: 550).

Durch Leistungsvereinbarungen wird eine Ablösung des Selbstkostendeckungsprinzips betrieben, durch Leistungsverträge die Ablösung von Zuwendungen (Heinze u. a. 1997: 257; Krone u. a. 2009: 22). Leistungsvereinbarungen legen prospektiv Entgelte für genau spezifizierte Teilleistungen fest. Der freie Träger erhält jedoch nur Entgelte für tatsächlich in Anspruch genommene Dienstleistungen. Das wirtschaftliche Geschick der freien Träger entscheidet darüber, ob sie Gewinne oder Verluste schreiben (Grohs 2010: 70-71).

Im Gegensatz zu Leistungsvereinbarungen sichern Leistungsverträge die Finanzierung unabhängig von der konkreten Auslastung. Sie reduzieren jedoch die Handlungsfreiheit der freien Träger, indem sie für die Einrichtungen, wenn auch im Vergleich zu Leistungsvereinbarungen recht allgemein, Leistungsqualitäten und Leistungsquantitäten beschreiben, etwas, das bei ihren Vorgängern, den Zuwendungen, nicht üblich war (Fischer 2005: 175). Das „partnerschaftliche“ Verhältnis der Kommunen zu den Wohlfahrtsverbänden wird so gelockert (Fischer 2005: 198).

Bislang findet in der Jugendhilfe nur eine Steuerung über Inputs statt, Erfolg oder Misserfolg der Maßnahme bleiben ebenso nebensächlich (Flösser/Schmidt 1996: 288) wie Qualitätsaspekte bei Leistungsvereinbarungen und der Vergabe von Kontrakten (Grohs 2010: 195). Der Jugendhilfeausschuss beschließt dabei nur noch „strategische Größen“, die „operative Umsetzung“ obliegt nun verstärkt der Verwaltung und weniger dem freien Träger (Fischer 2005: 187).

Laut Grohs haben 31% der Jugendämter Kontraktmanagement mit den freien Trägern eingeführt (Grohs 2007: 258). Die Umsetzung zeichnet sich jedoch durch Heterogenität und Zurückhaltung aus (Grohs 2010: 91). Große Städte und Landkreise sind hier eindeutig Vorreiter, die Haushaltslage ist nicht ausschlaggebend (Grohs 2010: 183-184). Entscheidend sind vielmehr „lokale Akteurskonstellationen“ (Grohs 2007: 263).

Die mit der Umstellung von Zuwendungen auf Leistungsverträge laut Heinze und Strünck verbundene Ausschreibungspflicht wird jedoch wegen Ausnahmeregelungen kaum umgesetzt (Heinze/Strünck 1996: 312). Das Kontraktmanagement setzt die freien Träger unter Ökonomisierungsdruck, begründet aber nicht notwendigerweise ökonomisierungsbedingten Wettbewerb, da durch Kontrakte eher „Closed Shops“ entstehen, die neue Anbieter ausschließen (Heinze/Strünck 1996: 317-318).

Die „Closed-Shop-Situation“ gegenüber neuen Anbietern wurde bereits in den 1990er Jahren durch die Einführung von Sozialmärkten und die Zulassung kommerzieller Dienstleistungserbringer gelockert, auch mit der Absicht, den Korporatismus einzuschränken (Strünck 2010: 58). Durch die Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) 1991 wurde zunächst das Trägerspektrum der weiterhin exklusiv gemeinnützigen Träger um Initiativen und Selbsthilfegruppen erweitert (Backhaus-Maul/Olk 1994: 123-124). Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre öffnete sich das KJHG auch für gewerbliche Träger, die zunehmend aktiv werden (Fischer 2005: 252). Absicht war die Schaffung von Trägerkonkurrenz (Buestrich u. a. 2008: 41).

In zunehmendem Maße werden des Weiteren freigemeinnützige Träger in der Jugendhilfe überregional aktiv und suchen nach „interessanten Angeboten“ (Fischer 2005: 246). Kleine Träger sind in einer solchen Wettbewerbssituation von Verdrängung bedroht, da ehrenamtliche Leistungsstrukturen so bisweilen überfordert werden (Fischer 2005: 247, 250). Insgesamt sind jedoch nur in 14% der Kommunen privatgewerbliche Anbieter oder bürgerschaftliche Initiativen und Vereine bei der Erbringung sozialer Dienste aktiv (Grohs 2010: 153). Die Position der traditionellen Träger blieb also „erstaunlich stabil“ (Krone u. a. 2009: 17). Heinze und Strünck sprachen dennoch schon 1996 von einem „multipolaren Korporatismus“ mit erweitertem Anbieterspektrum (Heinze/Strünck 1996: 309). Dagegen sieht Grohs zwar „auf breiter Front neue Spielregeln etabliert“, aber keine

neuen Spieler (Grohs 2010: 193). Er stuft die neokorporatistischen Strukturen als „schwer wandelbar“ ein (Grohs 2010: 244).

Im Jugendhilfeausschuss sind neben den Kommunalpolitikern auch Vertreter der freien Träger stimmberechtigt. Die beteiligten Träger entscheiden über Planung und Verteilung, somit über die „eigenen Handlungsoptionen“, wodurch ausgeschlossenen Trägern Nachteile entstehen können (Fischer 2005: 155, 254). Seit 1991 ermöglicht das KJHG die stimmberechtigte Teilnahme auch sonstiger freigemeinnütziger Träger außerhalb der Wohlfahrtsverbände (Backhaus-Maul/Olk 1994: 124). Von der Mitwirkung im Jugendhilfeausschuss sind gewerbliche Träger ausgeschlossen, auch bleiben ihnen bestimmte Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe versperrt (Fischer 2005: 134), da sie nicht als Träger der Jugendhilfe anerkannt werden können (Grohs 2010: 60).

Tatsächlich haben 87% der Jugendämter Reformen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt (Grohs 2010: 158), circa 70% aller Jugendämter sind dabei nach Eigenauskunft Einsparungen geglückt (Grohs 2007: 265). An anderer Stelle wird gegenteilig von höheren Kosten beim Agieren im Rahmen der NSM berichtet, die aus steigender Bürokratie resultieren (Fischer 2005: 181).

2.2 Vermarktlichung: Wettbewerb um den Markt durch Trägersauswahlverfahren?

Die zweite Strömung von Untersuchungen behandelt vertieft Veränderungen der lokalen politischen Steuerung sozialer Dienste. Es wird deutlich, dass der Markt nicht den Staat ablöst. Stattdessen kommt es zu neuen Verschränkungsformen beider Elemente.

Evers und Riedel betonen in Bezug auf Trägersauswahlverfahren die Wichtigkeit der „lokalen Kultur des Regierens und politischen Entscheidens“ für das Funktionieren der verschiedenen Kooperationsformen (Evers/Riedel 2007: 66). Vorgaben aus der Landesgesetzgebung spielen häufig nur eine geringe Rolle und lassen der kommunalen Politik und Verwaltung relativ große Gestaltungsfreiheit (Müller/Preßmar 2003: 48). Eine Ausnahme stellt wohl die Vorschrift zu stadtweiten Ausschreibungen in der freien Jugendarbeit in Mecklenburg-Vorpommern dar (Grohs 2010: 218).

Obwohl kommunale Steuerungsformen starke Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Träger haben (Staatsinstitut 2003: 7), gibt es zu den Verfahren der Trägersauswahl bislang nur wenige Untersuchungen. Einige Studien skizzieren eher idealtypische Verfahren der Trägersauswahl im Bereich sozialer Dienste:

Bei einem *traditionell korporatistischen Verfahren* wird (z. B. in Arnsberg) von den freien Trägern nach „intensiven Gesprächen mit der Verwaltung“ ein Antrag auf Projektmittelbewilligung an den Stadtrat gestellt und durch intensive Lobbyarbeit unterstützt (Bogumil u. a. 2002: 28-31). Eine Kontrolle der Umsetzung wird aufgrund bestehenden Vertrauens für unnötig befunden (Bogumil u. a. 2002: 30). Dieses unter anderem auch in Heidelberg praktizierte korporatistische Verfahren wird als in der Praxis dominant gesehen (Evers/Riedel 2007: 67; Riedel 2009: 48-51).

Bogumil u. a. bezeichnen dieses Verfahren als „Inkrementalismus“, da ohne Gesamtkonzept einzelne Aufgaben nach „politischen Beziehungen“ oder „Modetrends“ intransparent vergeben werden (Bogumil u. a. 2002: 54). Evers beschreibt diese Aushandlung der lokalen Angebotsgestaltung von Verwaltung und Politik mit einer „begrenzten und damit auch privilegierten Zahl von Verbands- und Anbietervertretern“ als klassisch korporatistisches Auswahlverfahren (Evers 2008: 55). In diesem „exklusiven Korporatismus“ wird nach „Proporzsystem“ und „Machterwägungen“ gehandelt (Evers/Riedel 2007: 67). Diese Markt-Schließung ist auf „starke Interessenverflechtungen“ und Personalverflechtungen zwischen Kommunen und freien Trägern zurückzuführen (Krone u. a. 2009: 183). Die Wohlfahrtsverbände erwarten, bei anderen, offeneren Verfahren Marktanteile zu verlieren (Bogumil u. a. 2002: 62). Vorteil dieser Beschränkung auf bekannte Träger sind geringere „Suchkosten“ des Jugendamtes bei der Trägerfindung (Krone u. a. 2009: 133).

Alternativ werden (z. B. in Freiburg) Trägerschaften von Kindertagesstätten ausgeschrieben. Die Auswahl wird anhand von finanziellen und qualitativen Kriterien getroffen (Bogumil u. a. 2002: 31-32). Leistungen werden vorab von der Verwaltung präzise beschrieben, ohne den freien Trägern große Umsetzungsspielräume zu lassen (Bogumil u. a. 2002: 32). Ähnliche *Ausschreibungsverfahren* praktizieren München und Hamburg (Bogumil 2002: 41; Riedel 2009: 95-97). Wenn jedoch ein freier Träger in Hamburg neue innovative Ideen einbringt, wird die Umsetzung dieser Maßnahmen nicht im Ausschreibungsverfahren vergeben, sondern im „sogenannten Urheberrecht“ dem Ideengeber zugesprochen (Bogumil u. a. 2002: 41). Die Dienstleistungsaufträge werden in Hamburg nur mit zeitlicher Befristung vergeben (Bogumil u. a. 2002: 45). Ebenso werden in Münster Leistungsverträge sowohl bei Kindertagesstätten als auch in der Erziehungshilfe ausgeschrieben (Zimmer/Priller 2004: 185). Die Verwaltung versucht so, ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den gemeinnützigen Trägern zu steigern und nicht-konfessionellen Trägern besseren Zugang zu Aufträgen zu ermöglichen (Zimmer/Priller 2004: 186). Sie strebt ein Aufbrechen oligopolistischer Anbieterstrukturen und eine Förderung des Wettbewerbs an (Fischer 2005: 234). Insgesamt haben Ausschreibungen das Ziel, höhere Effektivität und niedrigere Kosten herbeizuführen (Fischer 2005: 175). Sie werden jedoch als insgesamt wenig verbreitet angesehen (Bußmann u. a. 2003: 92; Riedel 2009: 149).

„Fachlich fundierte“ Ausschreibungen, deren Kriterien von den beteiligten Akteuren akzeptiert werden und deren Vertragslaufzeiten nicht zu knapp befristet sind, bewerten Krone u. a. positiv. Eine Befristung auf unter fünf Jahre wird jedoch als unzureichend eingestuft, um Kooperationsbeziehungen aufbauen zu können (Krone u. a. 2009: 183). Bußmann erkennt die Chance, dass Ausschreibungen Auswahlverfahren transparent gestalten, aber auch die Gefahr, dass dabei Qualitätskriterien gegenüber ökonomischen Kriterien zu kurz kommen (Bußmann u. a. 2003: 70, 94, 99). Zudem stellt die Ausweitung des Wettbewerbs um öffentliche Finanzierungen nach Strünck eine Bedrohung für die Identität der Wohlfahrtsorganisationen dar (Strünck 2010: 65-66). Sie befinden sich in zunehmend instabilen Umwelten in einem „ständigen Kampf um quasi-institutionelle Anerkennung“ (Bode 2004: 252, 265). Die Auswahl eines Anbieters über Ausschreibungen würde auch das Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer reduzieren (Fischer 2005: 175).

Ein drittes Verfahren stellt eine „*partizipative Vergabe*“ dar, bei der die Mittelvergabe an runden Tischen geplant wird und bestehende Anbieterkartelle gelöst werden (Bogumil u. a. 2002: 55). So delegieren zum Beispiel Münster und Jena die Aufteilung von Fördertöpfen, Jena an den Jugendring, der die Gelder verwaltet, Münster an Stadtteile (Zimmer/Priller 2004: 187). Bisweilen werden Arbeitsfelder auch an Trägerverbände übergeben, die dann intern ihre Arbeitsteilung verhandeln (Fischer 2005: 248; Krone u. a. 2009: 41).

Andere Untersuchungen behandeln Trägersauswahlverfahren nicht anhand idealtypischer Beispiele. Sie untersuchen stattdessen primär Kommunen, deren Trägersauswahlverfahren *Mischungen hierarchischer, marktlicher und partizipativer Governancetypen* darstellen:

Bußmann berichtet von einer von der formalen Ausschreibung abweichenden „*weichen Form der Ausschreibung*“, bei der die Kommune die gewünschte Leistung definiert und alternative Anbieter sucht (Bußmann u. a. 2003: 93). Nur bei dieser weichen Form der Ausschreibung kann sich der Ausschuss entgegen dem Ausschreibungsergebnis später für politisch der Mehrheitsfraktion nahestehende Anbieter o. ä. entscheiden (Bußmann 2003: 93). Ein anderes Element dieser „weichen Ausschreibungen“ kann die Beschränkung auf eine „stadtöffentliche“ Durchführung „unter örtlichen Trägern“ sein (Grohs 2010: 218). Krone u. a. bewerten solche „geschlossenen Sozialmärkte“ als optimale Lösung nach „überwundenem“ Korporatismus und „Entzauberung des Mythos“ der Wettbewerbsmärkte (Krone u. a. 2009: 178).

Eine mit Ausschreibungen verbundene weitgehende Beteiligung lokaler Träger beim Planungs- und Vergabesystem wird beispielsweise in Frankfurt am Main von der Verwaltung praktiziert. Für die Kita-Planung wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Verwaltung und Vertretern „aller Trägerbereiche“ inklusive der Elterninitiativen, aber auch Elternvertretern der Gesamtstadt

eingerrichtet, die auf Konsens ausgerichtet dem Jugendhilfeausschuss zuarbeitet (Müller/Preßmar 2003: 51; Evers/Riedel 2007: 79; Riedel 2009: 56, 77). Hier wird der Ausbau geplant. Zusätzlich werden Struktur-, Kosten- und Leistungsvergleiche sowie sonstige notwendige Kommunikation und Abstimmung zwischen kommunalen und freien Trägern vorgenommen (Müller/Preßmar 2003: 58). Diese dialogische Herangehensweise findet in Verbindung mit Marktelementen statt. Seit 1996 werden in Frankfurt alle neu eingerichteten Kindertagesbetreuungseinrichtungen in einem spezifischen Vergabeverfahren an freie Träger vergeben (Müller/Preßmar 2003: 55). Bei diesem Verfahren werden Einrichtungen „formal“ ausgeschrieben und nach „Preis- und Qualitätsgesichtspunkten“ ausgewählt, „ohne Rücksicht auf Proporz zwischen Konfessionen und Dachverbänden“ (Evers/Riedel 2007: 81). Träger außerhalb des frei-gemeinnützigen Bereichs treten hier nicht in Erscheinung, da ihnen gegenüber Skepsis besteht, primär Zweifel an ihrer Kooperationsbereitschaft (Riedel 2009: 60, 69).

Eine *Verbindung einer marktorientierten Ausschreibung mit einem partizipativen Bedarfsformulierungs- und Auswahlverfahren* besteht zum Beispiel in Dresden. Erzieherinnen und Eltern sind hier in das Auswahlverfahren direkt eingebunden und nicht nur durch Vertreter repräsentiert. In der Stadt findet zunächst eine partizipative Jugendhilfeplanung statt, die Wünsche der Eltern, eine Analyse des sozialen Umfelds und Vorstellungen der Erzieherinnen aufnimmt (Bibas u. a. 2003: 19). Die zuständige Planungsgruppe besteht aus Vertretern der Verwaltung, der Träger, der Eltern und der Beschäftigten des Trägers (Bibas u. a. 2003: 20). Für die konkrete Trägersauswahl in einem Stadtteil formuliert eine Gruppe aus dem jeweiligen Stadtteil mit Vertretern der Verwaltung, der Eltern, der Politik, der Träger und der Einrichtungsleiter eine Bedarfsanalyse und ein Anforderungsprofil (Bibas u. a. 2003: 28). Auf Grundlage dieses Anforderungsprofils wird eine Ausschreibung im Amtsblatt der Stadt vorgenommen. Die Bewerber um die Trägerschaft werden dann einem Auswahlverfahren in der jeweiligen Kita durch deren Mitarbeiter, die betroffenen Eltern und Vertreter der Verwaltung unterzogen (Bibas u. a. 2003: 29-30).

Betont wird die Schwierigkeit des Zugangs zur kommunalen Finanzierung für neue Anbieter (Bogumil u. a. 2002: 4). Alte Verfahren verbauen den Marktzutritt eher durch rechtliche Regularien, neue marktliche Verfahren bringen einen erheblichen bürokratischen beziehungsweise politischen Aufwand für die Bewerber mit sich (Bogumil u. a. 2002: 23). Es wird erwartet, dass sich alte Träger, insbesondere bisherige Monopolisten, gegen marktöffnende neue Auswahlverfahren wie Ausschreibungen sperren werden (Bogumil u. a. 2002: 51; Bußmann u. a. 2003: 94).

Bogumil u. a. plädieren für Mischverfahren, die „Ziele der Effektivität, der Effizienz und der demokratischen Teilhabe“ verfolgen (Bogumil u. a. 2002: 64). Für eine Stärkung partizipativer

Elemente sprechen sich gleichfalls Evers und Riedel aus, da sie rein staatliche, korporatistische oder marktliche Verfahren ablehnen (Evers/Riedel 2007: 62-63, 89-91). Sie betonen die Stärken der verschiedenen Elemente. Marktliche Elemente können am ehesten Effizienz und Effektivität gewähren, staatliche Elemente garantieren die Umsetzung sozialpolitischer Zielsetzungen wie einer Qualitätssicherung und Nutzungsmöglichkeiten unabhängig von der individuellen Zahlungsfähigkeit. Partizipative Elemente sichern die Einbindung und damit auch Zustimmung und Unterstützung aller betroffenen Interessen. Eine Verbindung dieser Elemente in einem „Wohlfahrtsmix“ ist eine gute Grundlage für eine erfolgreiche lokale Sozialpolitik (Evers/Riedel 2007: 65, 89-91).

Bedauerlicherweise haben die hier zitierten Untersuchungen, die auch die Rolle der Politik bei der Umstrukturierung der Governance sozialer Dienste thematisieren, bislang keine (Bogumil u. a. 2002; Riedel 2009) oder kaum Rezeption (Staatsinstitut 2003; Zimmer/Priller 2004; Evers/Riedel 2007) in der Literatur erfahren. Zwar stellen die verfügbaren Untersuchungen eine Reihe von Trägerauswahlverfahren dar, es zeichnet sich jedoch ab, dass es weitere praktizierte Verfahren gibt. Die Analyse von bis zu vier Fallbeispielen je Untersuchung ist nicht geeignet gewesen, die Typenvielfalt angemessen abzubilden. Eine ausschöpfend präzise Beschreibung der Verfahrenstypen steht noch aus. Zum Beispiel ist es für den Charakter von Trägerauswahlverfahren offensichtlich entscheidend, wer die Ausschreibung formuliert, auf welchem (räumlichen) Forum ausgeschrieben wird (beispielsweise lokal oder europaweit), welche Trägertypen zugelassen werden, wer nach welchen Verfahren und nach welchen Kriterien den Träger auswählt, in welcher Weise die verschiedenen Akteure wie Verwaltung und Jugendhilfeausschuss an diesen Verfahren teilhaben und welche Strategien und Motive hinter diesen unterschiedlichen Verfahrenstypen stehen. Eine angemessene Darstellung verschiedener relevanter Trägerauswahlverfahren mit vergleichbarem Fokus lag bislang nicht vor. Diese Lücke wird hier geschlossen.

3. Empirische Grundlage

Im Folgenden werden Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung vorgestellt, in deren Rahmen eine Sekundärliteraturanalyse, eine Dokumentenanalyse (Wolff 2009) und Experteninterviews (Gläser/Laudel 2009) durchgeführt wurden. Befragt wurden acht Expertinnen und Experten von Dachverbänden der Kommunen und der Wohlfahrtsverbände. Achtzehn Interviews wurden mit Leiterinnen und Leitern lokaler Sozial-, primär aber Jugendämter geführt. Die Daten wurden im Rahmen des Promotionsprojektes „Einfluss der EU- Binnenmarktregelung auf die Organisation sozialer Dienste in Deutschland“ erhoben. Für diesen Aufsatz wurden die Namen der Interviewpartner durch anonymisierende Kürzel ersetzt. Die Befragungen zielten auf „subjektive Deutungsmuster der Interviewpartner/innen über die uns interessierende Wirklichkeit“ (Krone u. a.

2009: 32), hier: die übliche Vorgehensweise bei der Trägersauswahl von Kinderbetreuungseinrichtungen. Eine quantitative Repräsentativität der Ergebnisse wurde nicht angestrebt.

Um eine „kontrastreiche Vielfalt von kommunalen Reformansätzen“ zu erhalten, wurden Kommunen mit hervorstechenden Merkmalskonstellationen bei den Trägersauswahlverfahren ausgewählt (Krone u. a. 2009: 30; Gläser/Laudel 2009: 100). Diese Kommunen haben Erfahrungen mit Ausschreibungen beziehungsweise mit den entsprechenden Fach- und EU-Diskursen. Die Auswahl der Kommunen bildet verschiedene kommunalpolitische Mehrheitsverhältnisse, verschiedene Größen von Kommunen, unterschiedliche Haushaltslagen und unterschiedliche geographische Lagen ab, um den Einfluss dieser Faktoren prüfen zu können. Da Trägersauswahl nur größere Relevanz in Ausbausituationen hat, konnten Regionen ausgeblendet werden, bei denen die demografische Entwicklung einem Ausbau entgegensteht.

4. Trägersauswahlverfahren – Vom „Kugellkorporatismus“ zur Ausschreibung

In der Praxis koexistieren sechs Haupttypen von Trägersauswahlverfahren. Die Verfahren unterscheiden sich in verschiedenen Dimensionen. Die erste Dimension stellt Unterschiede im Stellenwert der verschiedenen Akteure im Verfahren dar. Auf der einen Seite ist die unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung zu betrachten, auf der anderen Seite die unterschiedlichen Machtgefüge zwischen freien Trägern und Kommune. In einer zweiten Dimension ist zwischen Verfahren, die auf Verhandlungen basieren und anderen, die wettbewerbliche Elemente in unterschiedlichem Maße aufgreifen zu differenzieren. Letztere gehen zumeist auch mit einem höheren Formalisierungsgrad des Verfahrens einher.

Tabelle 1: Idealtypen von Trägersauswahlverfahren

	Korporatistisches Verfahren mit bilateralen Verhandlungen	Korporatistisches Auswahlverfahren mit multilateralen Verhandlungen	Korporatistisches Verfahren unter Beteiligung aller lokal aktiven Träger an der Dienstleistungserbringung	Interessenbekundungsverfahren	Freestyle-Ausschreibung	Vergaberechtliche Ausschreibung
Initiativschritt	Verwaltung spricht bevorzugten Träger an oder umgekehrt	Verwaltung informiert alle lokal aktiven Träger	Verwaltung informiert alle lokal aktiven Träger	Verwaltung informiert alle lokal aktiven Träger	Veröffentlichung der Verwaltung im Internet, lokalen Amtsblatt, in lokaler Zeitung	Veröffentlichung der Verwaltung in Amtsblättern (regional bzw. europaweit)
Formulierung der Anforderungen	Primär Verwaltung und betroffener Träger	Verwaltung und Ausschuss	Verwaltung und Ausschuss, teilweise Nutzervertreter	Verwaltung und Ausschuss, teilweise Nutzervertreter	Verwaltung, selten Ausschuss, teilweise Nutzervertreter	Verwaltung, selten Ausschuss

Zugelassene Trägertypen	Lokal begrenzt	Lokal begrenzt	Lokal begrenzt	Lokal begrenzt	Offen	Offen
Auswahlgrremium	Verwaltung	Ausschuss, teilweise durch Verwaltung dominiert	Keine Auswahl, alle Träger übernehmen Teile der Erbringung der Dienste	Ausschuss, teilweise durch Verwaltung dominiert	Verwaltung, selten Ausschuss oder Gremium mit Stakeholdern	Verwaltung
Auswahlkriterien	Nicht transparent	Eingeschränkt transparent	Keine Auswahl	Politisch / fachlich / finanziell	Finanziell / fachlich, selten politisch	Finanziell / fachlich
Strategien und Motive	Kontinuität: Vertrauen und Vernetzung bei lokalen Anbietern, Eigenmittel besonders der kirchlichen Träger	Siehe links	Siehe links und Trägervielfalt	Siehe links und Wettbewerb	Trägervielfalt Wettbewerb	Trägervielfalt Wettbewerb Kostensparen

Es stellt sich heraus, dass es relevante Unterschiede innerhalb der bisher in der Literatur häufig als homogen beschriebenen Typen der Trägersauswahlverfahren, insbesondere beim Korporatismus / Inkrementalismus und bei der Ausschreibung gibt.

Das traditionelle *korporatistische Verfahren mit bilateralen Verhandlungen* zwischen Verwaltung und einzelnen Trägern stellt eine stark hierarchisch geprägte Variante des „Inkrementalismus“ genannten Verfahrens dar. Die Initiative kann bei diesem Verfahren sowohl vom freien Träger als auch von der Verwaltung ausgehen. Ein befragter Jugendamtsleiter vergleicht das Handeln des Amtsleiters dabei mit der Rolle „eines Paschas, eines Herrschers“ (I18: 163). Nur ein geschicktes „Ausbalancieren“ zwischen den verschiedenen Interessen bei der Vergabe von Trägerschaften kann dabei Protest vermeiden (I18: 163). Dieser Interviewpartner erzählt von einer solchen Konstellation unter einem Amtsvorgänger und stuft dieses Verhalten als heute nicht mehr akzeptabel ein (I18: 163). Dennoch wird ein vergleichbares Verfahren von einigen Städten noch in der Sondersituation angewandt, wenn es Spezialisierungen zwischen verschiedenen Trägern gibt, welche die Konkurrenz um einen Aufgabenbereich gering halten (I3: 156). Fast alle befragten Städte praktizieren solch ein Verfahren, wenn zur Schaffung neuer Kapazitäten an bestehende Einrichtungen nur Erweiterungen angegliedert werden oder Träger eigene Gebäude zur Verfügung stellen (z. B. I21: 35; I19: 69). Der Jugendhilfeausschuss kann bei diesem Verfahren nur schon vorab getroffene Entscheidungen formal beschließen oder möglicherweise mit großem Aufwand revidieren.

Eine weitere traditionelle Variante des „Inkrementalismus“ sind *korporatistische Auswahlverfahren mit multilateralen Verhandlungen* zwischen Verwaltung, Politik und freien Trägern. Der Zuschlag für ein Angebot hängt im Wesentlichen vom Wohlwollen der lokalen Politik im Jugendhilfeausschuss ab. Eine Amtsleitung berichtete, „...es wird Lobbyarbeit gemacht und es wird Klientelpolitik gemacht“ (I1: 74). Sie selber sei mit diesem Verfahren nicht zufrieden und möchte ein anderes, transparentes,

sach- und fachorientiertes Verfahren etablieren (I1: 70, 76). Sie betrachtet das bestehende, stark von der Politik dominierte Verfahren kritisch.

Eine dritte Variante des korporatistischen Verfahrens, die sich jedoch vom „Inkrementalismus“ klar abgrenzt, ist die *Beteiligung aller lokal aktiven Träger an der Dienstleistungserbringung* eines Feldes. In diesem korporatistischen Verfahren ist eine sehr partizipative Orientierung verankert. Das Verfahren wird auch zum grundlegenden Umbau bestehender Strukturen verwandt (I2: 40). Unter den Trägern werden die Standortaufteilungen verhandelt, unter Hinzuziehung der Verwaltung, des Ausschusses und von Nutzervertretern werden Details und Standards für die Angebote verhandelt und festgelegt (I2: 66, 90). Somit liegt eine sehr partizipationsorientierte Variante des Korporatismus vor. Eine Amtsleitung argumentiert, mit diesem Verfahren lasse sich die Ausschreibungspflicht der EU umgehen, da keine neuen Angebote geschaffen werden (I2: 143). „Neue Angebote“ werden von ihr einschränkend als grundsätzlich neue Angebotstypen gesehen, nicht als weitere zusätzliche Einrichtungen von bestehenden Angebotstypen (I2: 161, 169).

Alle drei korporatistischen Verfahren zeichnen sich durch eine Beschränkung auf den Kreis der lokal aktiven Träger aus und verschließen sich gegenüber externen Anbietern. Der Umgang zwischen den Trägern wird über verschiedene Verhandlungsformen gestaltet.

Neben diesen korporatistischen Verfahren setzen sich zunehmend formalisierte und wettbewerbliche Trägerauswahlverfahren durch. Das in der Literatur zumeist als Ausschreibung bezeichnete Verfahren lässt sich in drei deutlich unterschiedliche Varianten differenzieren. Wahrscheinlich stellt das von Praktikern als „*Interessenbekundungsverfahren*“ bezeichnete Verfahren mittlerweile in größeren deutschen Städten den dominanten Typus dar.² Dieses Verfahren lässt weiterhin eine starke Rolle des Jugendhilfeausschusses und damit der freien Träger zu, obwohl eine gewisse Konkurrenzsituation inszeniert wird. Der Kreis der freien Träger bleibt auf lokale und freigemeinnützige Träger beschränkt. Dieses „Interessenbekundungsverfahren“ ist nicht zu verwechseln mit dem Interessenbekundungsverfahren nach dem Vergaberecht. Das hier behandelte Verfahren stellt ein lokal beschränktes, nicht vergaberechtsorientiertes Trägerauswahlverfahren dar. Nur der Kreis der lokal aktiven Träger wird zum Abgeben von Angeboten aufgefordert (I1: 14; I17: 9; I20: 26; I18: 104; I4: 6; I10: 21; I7: 63). Die freien Träger können sich dieser inszenierten Konkurrenzsituation jedoch entziehen, wenn sie (korporatistisch) nur einen unter ihnen abgestimmten Vorschlag an die Verwaltung leiten (I17: 20; I2: 167). Ansonsten können die verschiedenen eingereichten Angebote

² Neben den 18 kommunalen Experteninterviews wurden zahlreiche kürzere Telefoninterviews mit Vertretern von kommunalen Sozialverwaltungen geführt, die diese Hypothese nahe legen. Von den 18 befragten Kommunen haben sieben dieses Verfahren praktiziert, was kein Auswahlkriterium bei der Fallwahl darstellte. Eine Überprüfung dieser Hypothese wäre eine Aufgabe für weitere Forschung auf diesem Themenfeld.

transparent in den Gremien auswahlorientiert beraten werden. Einige Verwaltungen geben ein eigenes Ranking der eingereichten Angebote in den Ausschuss (I1: 24-27; I18: 96), in anderen Städten diskutiert der Ausschuss ohne diese Vorgabe der Verwaltung (I17: 9, 20; I4: 29). Betroffene Träger werden bei allen Varianten des „Interessenbekundungsverfahrens“ jeweils nicht in die Entscheidung des Ausschusses eingebunden (I18: 96).

In manchen Städten gelten Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit als Auswahlkriterien (I10: 219; I14: 4). Unterschiedliche finanzielle Dimensionen der konkurrierenden Angebote erklären sich primär über unterschiedliche Tarifverträge der verschiedenen Verbände (I1: 65-67). In anderen Städten wird betont, dass primär die Fachlichkeit die Entscheidung determiniert (I18: 119). Wenn innerhalb eines von der Verwaltung vorher festgelegten Budgets operiert werden muss, können bei der Auswahl ökonomische Kriterien ausgeblendet werden, wodurch fachliche und politische Aspekte dominieren (I17: 10, 22). Ein mögliches fachliches Auswahlkriterium sind Kooperationsbeziehungen der Bewerber (I10: 29) oder einschlägige praktische Erfahrungen des freien Trägers (I7: 23). Weitere Städte entscheiden in ihrem Ausschuss sogar auf der Grundlage transparent vorliegender Angebote politisch (I7: 31, 97-98). Insgesamt erschwert dieses Verfahren jedoch „Willkür auf der Seite der Entscheider“, wie ein Amtsleiter bemerkt (I7: 31). Die Wohlfahrtsverbände akzeptieren dieses Verfahren grundsätzlich, da hier eher qualitäts- als preisdeterminiert entschieden wird (I9: 24) und weil nur lokale Anbieter angesprochen werden.

Stärker wettbewerbsorientiert ist eine „*Freestyle Ausschreibung*“, die eine Zwischenform von Interessenbekundungsverfahren und offener vergaberechtlicher Ausschreibung darstellt. Mit diesem Verfahren wird das traditionelle lokale Trägerspektrum erweitert. Die Auswahl erfolgt in einer Konkurrenzsituation, wobei die Verwaltung im Auswahlverfahren zumeist sehr dominant ist. Eine klare Abgrenzung zum Vergaberecht besteht nicht und es ist offen, ob und welche juristischen Probleme daraus entstehen können. Dieser Verfahrenstyp wurde in den befragten Kommunen zumeist im letzten Jahrzehnt eingeführt (I21: 20; I22: 43; Dok zu I5). Die Veröffentlichung der Ausschreibung geht hier nicht wie beim „Interessenbekundungsverfahren“ an einen geschlossenen Trägerkreis. Stattdessen erfolgt eine wirkliche Veröffentlichung im lokalen Amtsblatt (I12: 24; I22: 15), auf der kommunalen Internetseite (I22: 14-15; I5: 77) oder in der lokalen Zeitung (I21: 18). Somit hat jeder Träger Zugang zum Wettbewerb um den Auftrag - theoretisch auch aus dem Ausland. Eine befragte Kommune wurde sogar von einem nicht lokalen, aber regionalen Träger dazu aufgefordert, zukünftig immer so über die Trägersuche zu informieren (I22: 15).

Die Leistungsbeschreibung wird als Teil der Ausschreibungsunterlagen häufig in der Verwaltung entworfen (I12: 26; I21: 50; Dok zu I5), teilweise in Kooperation mit dem Ausschuss (I22: 16, 81) oder

wie in Dresden in Gruppen der Stakeholder im Stadtteil. Formale Vergabeverfahren würden eine solche Beteiligung des Ausschusses oder der Stakeholder rechtlich problematisch erscheinen lassen, da hier potentielle Anbieter ihre Aufgaben mitformulieren können, wovon Konkurrenten von Außerhalb ausgeschlossen sind.

Die Auswahl wird in einigen Fällen von der Verwaltung vorgegeben (I21: 39; Dok zu I5), sie kann jedoch auch wie beim Interessenbekundungsverfahren im Ausschuss stattfinden (I12: 24) oder wie im Dresdner Modell durch Stakeholder im Stadtteil erfolgen. Auch bei der „Freestyle Ausschreibung“ können unterschiedliche Prioritäten bei der Auswahl gesetzt werden. Bisweilen wird fachlich, zum Beispiel aufgrund des pädagogischen Konzepts oder der Erfahrung des Trägers ausgewählt (I22: 6), bisweilen unter Ausblendung der ökonomischen Dimension, wenn wiederum ein Budget durch die Verwaltung vorgegeben war (Dok zu I5). In einer befragten Kommune wurde offensichtlich politisch entschieden, was den Amtsleiter in die unangenehme Situation brachte, fachliche Argumente für eine von ihm fachlich nicht geteilte Entscheidung finden zu müssen (I22: 50). Eine solche Verfahrensweise wäre im Vergaberecht nicht zulässig.

In manchen Städten wurde diese „Freestyle Ausschreibung“ von den Wohlfahrtsverbänden akzeptiert (I5: 94), in anderen Städten gab es heftige Kontroversen, die Trägerlandschaft war in „heller Aufregung“ (I21: 65, 72).

Als Variante mit stärkstem Wettbewerb und größter Marktöffnung kann die *Auswahl nach Vergaberecht* bezeichnet werden. Die vergaberechtlichen Ausschreibungen brechen den Kreis der frei-gemeinnützigen lokalen Träger auf und ersetzen Verhandlungen zur Trägersauswahl durch Wettbewerb. Die Verfahren wurden in den befragten Kommunen im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends eingeführt (I11: 7; I19: 60). Eine Kommune beruft sich auf die Sonderregelung im Vergaberecht für soziale Dienste und führt reduzierte Ausschreibungen durch, bei denen nicht alle Vorschriften des Vergaberechts gelten (I11: 9). Die Entscheidung, die Trägersauswahl nach Vergaberecht durchzuführen, haben alle befragten Kommunen unter starkem Einfluss externer und verwaltungseigener Juristen getroffen (I19: 19; I11: 187; I3: 16). Zwei der Kommunalverwaltungen haben sich auch die Zustimmung des zuständigen Ausschusses für das Verfahren eingeholt (I11: 6; I19: 35). Die traditionellen Träger haben in allen drei Fällen gegen die Entscheidung für ein Ausschreibungsverfahren protestiert (I3: 149; I11: 81; I19: 43).

In einer Kommune wurde die Leistungsbeschreibung unter Einbezug des Jugendhilfeausschusses formuliert (I11: 30), in zwei weiteren Kommunen von der Verwaltung (I3: 44-45; I19: 19). Die Leistungsbeschreibung soll bei einer vergaberechtlichen Ausschreibung präzise sein, sodass den Erbringern Gestaltungsspielraum genommen wird (I6: 57). Die Bekanntmachung beinhaltet neben

der Leistungsbeschreibung auch eine Benennung von (gewichteten) Auswahlkriterien, die für die Verwaltung bei der Auswahl bindend sind.

Alle befragten Städte befristen ihre Aufträge (drei bis fünf Jahre), sodass entsprechend des Vergaberechts nach einem bestimmten Zeitraum der Auftrag neu ausgeschrieben werden muss (I19: 23; I11: 6). Diese Vertragsbefristung findet nur bei diesem Verfahren, der vergaberechtlichen Ausschreibung statt, sämtliche anderen Trägersauswahlverfahren suchen nur für Neuangebote Träger. Kündigungen von Altverträgen werden nur sehr selten vorgenommen (I21: 76; I18: 12; I19: 63-64).

In einer Kommune erfolgte die Auswahl in der allgemeinen Vergabestelle der Verwaltung nach dem Kriterium Preis (I11: 35), in den anderen Kommunen in der Sozialverwaltung nach verschiedenen vorab festgelegten Kriterien (I3: 46-47; I19: 46). Obwohl zwei Kommunen europaweite Ausschreibungen durchführten (I19: 87; I3: 127), hat sich das Bewerberspektrum in allen befragten Kommunen über lokale Träger hinaus nur um regionale Träger erweitert (I19: 87; I11:174; I3: 127).

5. Strategien, Motive und Konsequenzen

Zum einen unterliegen die Kommunen in zwei Dimensionen *externen Einflüssen bei der Wahl des Trägersauswahlverfahrens*. Einige Kommunen wurden schon direkt von potentiellen *externen Trägern* aufgefordert, ein Verfahren zu wählen, das außerhalb des klassischen Trägerspektrums stehenden Akteuren eine Beteiligung ermöglicht (I20: 119; I22: 15). Offensichtlich besteht bei einigen freien Trägern ein zunehmender Expansionsdrang (I1: 29; I9: 30; I18: 51-59; I17: 22). Diese Träger suchen Kontakt zu Kommunen außerhalb ihres bisherigen Tätigkeitsraumes (I9: 30; I18: 51-54). Sogar freigeinnützige Träger sind bisweilen überregional aktiv und treten dann manchmal in Konkurrenz zu lokalen Einrichtungen des gleichen Dachverbandes (I9: 34).

Bei Nicht-Berücksichtigung haben sich freie Träger auch schon auf das Vergaberecht berufen (I3 35; I19: 79). Beispielsweise hat ein freigeinnütziger Träger in der Gemeinde Stelle (Nordniedersachsen) eine europaweite Ausschreibung angemahnt, nachdem er bei einem bilateralen korporatistischen Verfahren nicht zum Zuge kam (I19: 79). Die meisten Träger vermeiden jedoch solche Beschwerden aus Sorge um ihren Ruf (I20: 159).

Es ist festzustellen, dass in *Fachforen* wie den kommunalen Spitzenverbänden oder dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge aktive Kommunen Auswahlverfahren nach Vergaberecht aber auch „Freestyle Ausschreibungen“ eher ablehnen (I20: 83; I4: 68-69; I18: 63; I10: 49; I7: 71). In den Fachforen bestehen somit nur wenige Vorbilder für ausschreibungswillige Kommunen (I21: 33).

Zum anderen verfolgen Kommunen mit ihren Entscheidungen für bestimmte Trägerauswahlverfahren intern gezielt Strategien mit dahinter stehenden politischen Zielsetzungen in sieben Dimensionen.

Die zentrale Frage bei der Entscheidung für ein Auswahlverfahren ist, ob die Beibehaltung des bisherigen Trägerspektrums gewollt ist. Der Wunsch nach Kontinuität führt zumeist zur Entscheidung für korporatistische Verfahren (I6: 7; I3: 13; I2: 211). Wohlfahrtsverbände bringen als traditionelle Träger den Vorteil mit, dass sie aufgrund ihrer Eigenmittel und eingesetzter Ehrenamtlicher kostengünstiger anbieten können (I16: 28-32; I13: 136; I21: 40). Insbesondere kirchliche Träger können relevante Eigenmittel einbringen, wenn auch mit deutlich rückläufiger Tendenz (I18: 12, 142; I22: 13, 28). Die Ablehnung gegenüber gewerblichen Trägern resultiert zum Beispiel aus der Befürchtung, dass diese zulasten ihrer Angestellten wirtschaften könnten (I22: 54-57; I17: 55). An anderer Stelle wird von gewerblichen Trägern berichtet, die besonders auf ihre Qualität bedacht sind (I12: 91; I21: 112; I4: 93; I7: 39), da sie sich der kritischen Beobachtung bewusst sind (I7: 44). Kommunen mit Offenheit für gewerbliche Träger führen zumeist keine korporatistischen Trägerauswahlverfahren durch (I5: 70; I17: 22; I4: 86; I21: 185-187; I22: 63).

Viele Anhänger der korporatistischen Verfahren als auch des Interessenbekundungsverfahrens betonen die Vorzüge lokal vernetzter Anbieter (I1: 77, I18: 45; I10: 29; I20: 12; I7: 11; I12: 38; I22: 9, 11). Das Vergaberecht wird als im Widerspruch zu lokaler Vernetzung dargestellt (I6: 123). Zu bekannten Anbietern besteht zumeist auch ein Vertrauensverhältnis (I12: 38; I13: 43; I20: 7). Insgesamt werden regionale Träger auch aufgrund ihrer Sozialraumkompetenz bevorzugt (I21: 182; I22: 7; I12: 38). Diese Argumentation für eine Pflege der lokalen Vernetzung und gegen eine Öffnung des Trägerspektrums fand bisher keinen angemessenen Niederschlag in der Forschung.

Die ausschreibenden Kommunen streben eine größere Trägervielfalt an (I11: 4-5; I19: 25). So bestanden vor der Ausschreibung bei den drei vergaberechtlich ausschreibenden Kommunen kartellähnliche Arrangements der bisherigen Träger (I19: 30; I11: 4; I3: 156). Gleichfalls betonen Vertreter der „Freestyle-Ausschreibung“ den Wunsch nach Öffnung des Trägerspektrums (I21: 106; I5: 125; I22: 87). Auch Vertreter des Interessenbekundungsverfahrens bemühen sich teilweise um eine Öffnung der Märkte und mehr Trägerpluralität (I4: 28; I10: 28).

Einige Kommunen wählen Trägerauswahlverfahren, da sie sich von ihrem eigenen Angebot prinzipiell trennen (I6 27; I12: 23), andere Kommunen sind durch die Haushaltssicherung gezwungen, neue Angebote an Dritte zu vergeben (I20: 32; I13: 22; I3 62), weitere Kommunen beauftragen bei neuen Angeboten nur noch Dritte (I21: 16; I22: 27). Manche Verwaltung möchte jedoch gezielt eigene

Einrichtungen betreiben, um über den fachlichen Hintergrund für Verhandlungen mit anderen Trägern zu verfügen (I12: 32; I20: 35, 50).

Relevant ist des Weiteren der Grad, zu dem Kommunen Wettbewerb inszenieren möchten. Interessenbekundungsverfahren werden eingerichtet, um gezielt Vergleiche konkurrierender Angebote vornehmen zu können (I7: 30-31; I4: 5; I14: 22). Auf diese Weise soll ein Reflexionsdruck auf die Träger aufgebaut werden (I7: 4, 9). Auch wird mit ihnen die „Willkür“ politischer Entscheidungen reduziert (I7: 31). Vertreter der „Freestyle Ausschreibung“ bevorzugen ebenso eine „qualitätvolle Trägergewinnung“ (I12: 75), bei der fachliche Konzepte im Vordergrund stehen (I21: 37; I5: 84). Andere Kommunen wählen gezielt das Vergaberecht, um das Kostenbewusstsein der Träger zu schärfen (I19: 7-8; I3: 169).

Die Machtverteilung innerhalb der kommunalen Politik entscheidet gleichfalls stark über die Art des Auswahlverfahrens. Vergaberechtliche Ausschreibungen oder „Freestyle Ausschreibungen“ finden eher auf Wunsch der Verwaltung statt, andere Verfahren, die der Politik mehr Einfluss sichern, werden von starken Kommunalparlamenten eingefordert (I1: 9; I22: 50). Unter den befragten Kommunen sind einige mit dominanter Verwaltung (I13: 112; I22: 16; I6: 7; I19: 19; I3: 163), in anderen Kommunen ist die Politik in einer deutlich stärkeren Rolle (I17: 17; I2: 44; I23: 26; I1: 70). Die Verwaltung bezieht ihre Stärke aus der Komplexität der Materie, die bisweilen Kommunalpolitiker überfordert (I1: 128; I17: 82). Insgesamt besteht jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen Vergaberecht und der Gestaltungskompetenz der politischen Gremien, zwischen fachlichen und wirtschaftlichen Auswahlentscheidungen auf der einen und politischen Entscheidungen auf der anderen Seite. Der Entscheidungsspielraum des kommunalen Parlaments wird durch Ausschreibungsverfahren erheblich reduziert.

Die Bewertung der Rechtslage ist für Kommunen ein wichtiges Entscheidungskriterium bei der Verfahrenswahl. Einige Städte halten die Anwendung des EU-Vergaberechts für verpflichtend. Eine Gruppe von Städten setzt es auch um (I11: 137; I3: 145; I19: 68). Andere teilen diese rechtliche Einschätzung, verfahren aber anders (I18: 67; I4: 97). Ein Amtsleiter sieht Kommunen, die das Interessenbekundungsverfahren praktizieren, verstärkt in der „Gefahr“, auf das vergaberechtliche Verfahren umstellen zu müssen (I4: 3). Vor Gericht wurde bereits eine Closed-Shop-Situation als rechtswidrig eingestuft (I15: 31). Häufig argumentieren Kommunen jedoch mit dem Vergaberecht, um ihre eigenen politischen Zielsetzungen zu legitimieren (Dok zu I5; I11: 137; I19: 5-9; I8: 55; I15: 12). Aber auch Rechtssicherheit als solche ist ein Entscheidungskriterium der Kommunen (I19: 87; I3: 94, 145).

Andere Städte lehnen die Anwendbarkeit des Vergaberechts ab und betonen, dass es sich um nur regional relevante Dienste handelt (I12: 36; I1: 23) und unterstreichen die Nicht-Wirtschaftlichkeit der Leistungen (I2: 119-120, 128, 226; Dok zu I20; I6: 51; I21: 18). Sie nehmen damit Bezug auf Kriterien, die von der EU für die Anwendbarkeit des Vergaberechts festgelegt wurden. Insgesamt ist die Anwendbarkeit des Vergaberechts auf soziale Dienste jedoch umstritten. So führt eine andere Argumentationslinie an, dass das Vergaberecht nicht in das Sozialrecht eingreifen kann, da dieses Lex Speziales sei (I7: 57). Zweifel an einer Pflicht zur Anwendung des Vergaberechts in der Jugendhilfe werden auch von den lokalen Wohlfahrtsverbände geteilt (I3: 149).

Die Entscheidungen der Kommunen hängen gleichfalls von wahrgenommenen Vor- und Nachteilen der Verfahren ab.

Einige Kommunen lehnen die Ausschreibung nach Vergaberecht ab (I17: 29, 53; I12: 79; I22: 77, 79), weil sie den bürokratischen Aufwand für nicht akzeptabel halten (I3: 12).

Viele Abneigungen gegen Ausschreibungsverfahren resultieren aus negativen Erfahrungen mit vergaberechtlichen Ausschreibungen in der Arbeitsmarktpolitik (I4: 88; I1: 88, 110; I22: 91; I7: 21). Insbesondere wird darauf verwiesen, dass die bei Ausschreibungen zwangsläufigen kurzen Ausschreibungszyklen (Anbieter-) Strukturen zerstören (I13: 41; I22: 91; I6: 55; I20: 7; I4: 98; I7: 21) und Billigangebote hervorrufen (I6: 92; I20: 7; I18: 155; I10: 69; I7: 21), bei denen Mitarbeiter schlecht bezahlt werden (I22: 91; I8: 74). Manchmal werden die Kosten von den Anbietern so niedrig angesetzt, dass die geplante Leistungsstruktur nicht mehr finanzierbar ist (I6: 92; I7: 21). In der Arbeitsmarktpolitik wird von zuvor nicht ortsansässigen Trägern berichtet, die wenig engagiert oder sogar überfordert waren (I1: 88, 110; I22: 91, I4: 81; I7: 21). Ein Amtsleiter findet, dass die Anwendungspraxis des Vergaberechts der Bundesagentur für Arbeit „verbrannte Erde“ für die Anwendung des Vergaberechts in der Jugendhilfe hinterlässt (I6: 92).

Einige Kommunen sehen Schwierigkeiten, die Qualität der Dienstleistung bei Ausschreibungsverfahren angemessen zu berücksichtigen, da Ausschreibungen Preise in den Vordergrund stellen würden (I20: 5; I4: 5; I7: 61). Vielfach wurde darauf verwiesen, dass durch die kurzen Intervalle von Ausschreibungen eine kontinuierliche pädagogische Betreuung komplexer Fälle erschwert wird (I10: 69; I6: 55; I11: 77-79; I23: 58). Eine ausschreibende Kommune wird deshalb die Ausschreibungsintervalle verlängern (I11: 77-79).

Die Kommunen werden also in ihren strategischen Entscheidungen für Trägersauswahlverfahren von verschiedenen politischen, juristischen, fachlichen und wirtschaftlichen Überlegungen geleitet. Keine Relevanz haben eigentlich zu vermutende Einflussfaktoren wie die Größe und Haushaltslage der Stadt und die politische Situation. Ein Einfluss scheint jedoch von der geographischen Lage der

Kommunen auszugehen. Kommunen in und um Nordrhein-Westfalen vermeiden Ausschreibungen, da sie hier einzelfallbezogen gerichtlich untersagt wurden. Kommunen in den neuen Bundesländern wählen eher marktliche Trägerauswahlverfahren, weil hier keine gefestigte Trägerlandschaft dagegen vorgeht.

6. Fazit

Reformen der kommunalen Sozialpolitik beziehen sich keineswegs, wie im Mainstream der Literatur zu lesen ist, primär auf Veränderungen der Vertragsbeziehungen zwischen Kommune und freien Trägern und die Ausweitung des Trägerspektrums. Auch die Trägerauswahl wird zunehmend außerhalb traditionell korporatistischer Bahnen durchgeführt. Das Trägerauswahlverfahren ist zentraler Indikator für das Maß an Wettbewerb in der kommunalen Sozialpolitik, während Veränderungen der Vertragsbeziehungen und des Trägerspektrums eher für eine Ökonomisierung sprechen. Des Weiteren gibt das Trägerauswahlverfahren Auskunft über die Spannweite des Sozialmarktes, den einige Kommunen lokal begrenzen, andere regional, teilweise sogar europaweit öffnen. Darüber hinaus gibt die Betrachtung des Auswahlverfahrens einen tiefen Einblick in die gewandelten Akteurskonstellationen, die der Kommunalverwaltung, der Kommunalpolitik, den freien Trägern und Nutzern jeweils einen anderen Stellenwert zuweisen.

Kommunen wenden heute ein breites Spektrum von Trägerauswahlverfahren an. Weiterhin haben klassisch korporatistische Verfahren Bestand, bei denen die Träger aus dem geschlossenen Kreis der lokal traditionell aktiven Verbände ausgewählt werden, mit unterschiedlicher Beteiligung von Verwaltung und Ausschuss. Diese Verfahren unterscheiden sich jedoch erheblich in dem Stellenwert von hierarchischer Steuerung mit dominanter Verwaltung oder partizipativer Steuerung, die freie Träger und sonstige Stakeholder wie Nutzer in das Auswahlverfahren einbezieht. Die korporatistischen Verfahren beruhen auf einer Verhandlung der Auswahl mit unterschiedlichem Stellenwert der verschiedenen Akteure.

Einige Kommunen haben sich von der korporatistischen Trägerauswahl losgesagt. Sie führen Trägerauswahlverfahren durch, die in unterschiedlichem Maße Nähe zu vergaberechtlichen Ausschreibungen haben, wie sie traditionell aus dem Baubereich bekannt sind. Sie sprengen durch diese Verfahrenswahl die Beschränkung auf lokal etablierte Träger und setzen auf Wettbewerb statt auf Verhandlungen.

Wenige Kommunen führen eine offene vergaberechtliche Ausschreibung durch, bei der eine Veröffentlichung auf europäischer oder regionaler Ebene vorgenommen wird. Die Trägerauswahl wird unter starker Berücksichtigung der Kostenseite von der Verwaltung ohne relevante Beteiligung

des zuständigen Ausschusses getroffen. Die Leistungsbeschreibung gibt dabei einen engen Rahmen vor, in dem die freien Träger ihr Angebot kalkulieren und eine inhaltliche Ausgestaltung vornehmen können. Häufig werden solche Ausschreibungen mit einer Ausschreibungspflicht begründet, die aus dem EU-Vergaberecht abzuleiten sei.

Andere Kommunen nehmen eine nicht vergaberechtsorientierte Ausschreibung vor, indem sie ihren Auftrag ebenfalls so veröffentlichen, dass ein überregionaler Anbieterkreis Kenntnis darüber erlangen kann. Innerhalb dieser „Freestyle Ausschreibungen“ kann die Vergabeentscheidung etwas freier vorgenommen werden. Sie ist bisweilen weniger finanziell, sondern stärker fachlich, partizipativ oder politisch geprägt.

Einen Mittelweg zwischen korporatistischer Trägerauswahl und Ausschreibungen stellt das so genannte „Interessenbekundungsverfahren“ dar. Dieses Verfahren scheint heute das dominante Trägerauswahlverfahren zu sein. Es beschränkt sich wie korporatistische Verfahren auf den Kreis lokal aktiver freier Träger, inszeniert aber unter diesen einen Wettbewerb der Angebote. Dieser Wettbewerb wird in unterschiedlichem Maße nach ökonomischen, fachlichen, politischen oder partizipativen Kriterien durchgeführt. Zumeist ist bei diesen Verfahren der Ausschuss dominant gegenüber der Verwaltung.

Somit kann bei Kommunen, die ein Interessenbekundungsverfahren durchführen von einer deutlichen Lockerung, bei Kommunen, die Ausschreibungen vornehmen, von einer weitgehenden Auflösung des Korporatismus gesprochen werden, während andere Kommunen traditionell korporatistische Kooperationsformen beibehalten.

Ausschlaggebend für die Entscheidung der Kommunen für ein Trägerauswahlverfahren ist primär die Präferenz für eine Öffnung beziehungsweise Schließung des Trägerspektrums. Fachliches Argument für ein geschlossenes Trägerspektrum ist die Erwartung, dass dieser Kreis besser vernetzt ist und daher eher ein vernetztes Dienstleistungsangebot gestalten kann. Daneben wird ein größeres Vertrauen gegenüber lokalen Anbietern herausgestellt. Eine Öffnung des Trägerspektrums verspricht eine größere Pluralität der Angebote, die unterschiedlichen Bedürfnissen der Nutzer eher gerecht werden kann.

Weitgehend unbeachtet blieb in der Forschung bisher, dass unterschiedliche Trägerauswahlverfahren aus unterschiedlichen kommunalen Machtgefügen resultieren. So können die Kräfteverhältnisse zwischen Verwaltung, Politik, freien Trägern und Stakeholdern sehr unterschiedlich ausgeprägt sein. Korporatistische Verfahren dominieren in Städten mit einem starken Ausschuss, stärker formalisierte, wettbewerbsorientierte Verfahren gehen zumeist einher mit einer dominanten Verwaltung. Partizipative Verfahren resultieren jedoch eher aus politischen

Entscheidungen von Kommunalverwaltung und Politik als aus Forderungen der lokalen Zivilgesellschaft nach Partizipation.

Wettbewerbliche Verfahren versprechen eine Steigerung der Qualität und eine Senkung der Preise durch in den verschiedenen Verfahren unterschiedlich stark ausgeprägten Wettbewerb. Widerstand gegen Ausschreibungen resultiert aus häufig negativen Erfahrungen im Arbeitsmarktbereich. Viele Amtsleitungen berichten von niedriger Dienstleistungsqualität, schlecht bezahlten Mitarbeitern und zerstörten Anbieterstrukturen als Folge von Ausschreibungen. Qualität gilt bei sozialen Diensten als schwer festschreib- und kontrollierbar.

Ein weiteres fachliches Argument gegen Ausschreibungen ist die Zwangsläufigkeit von kurzen Vergabeintervallen, die eine Vernetzung der Dienstleistungsangebote, eine kontinuierliche Betreuung komplexer Fälle und die Festigung eines Mitarbeiterstammes erheblich erschweren. Häufig jedoch sind Kommunen durch begrenzte Jugendhilfebudgets zu Kompromissen zwischen qualitativen und stärker gesetzlich geregelten quantitativen Bedarfen gezwungen.

Bislang gibt es eine breite Vielfalt der auf kommunaler Ebene praktizierten Verfahren zur Auswahl von Trägern in der Jugendhilfe, hier der Kindertagesbetreuung. Die Kommunen nutzen ihren Spielraum um Verfahren zu gestalten, die lokale Gegebenheiten genauso berücksichtigen wie die politischen Prioritäten der jeweils dominanten Akteure. Es bleibt abzuwarten, ob eine mögliche weitere rechtlich auf europäischer oder auch bundesstaatlicher Ebene angestoßene Vermarktlichung der sozialen Dienste diese Vielfalt von lokalen Verfahren zu Gunsten eines einheitlichen wettbewerblichen Verfahrens auflösen wird.

Die weitere Entwicklung der Trägersauswahlverfahren innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens wird erheblich davon abhängen, ob ein stärker partizipatives oder wettbewerbliches Modell als das korporatistische starke Fürsprecher und Werber findet, zum Beispiel in den kommunalen Spitzenverbänden. Nur eine solche Präsentation klarer Vorbilder, die rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und partizipativen Ansprüchen entsprechen, kann einen schleichenden, heterogenen Wandel vermeiden, der kaum politischer Diskussion unterliegt. Ansonsten kann durchaus auch von Seiten gewerblicher und überregional aktiver Anbieter (juristisch oder politisch) starker Druck zu Verfahren aufgebaut werden, die den lokalen Korporatismus beenden.

Literaturverzeichnis

Backhaus-Maul, Holger; Olk, Thomas (1994): Von Subsidiarität zu Outcontracting? Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Streeck, Wolfgang (Hg.): *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 100-135.

- Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer (2008): Soziale Dienste. Soziale Dienste und die Ökonomisierung des Sozialen, in: Dies.: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Band 2. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 561-572.
- Bibas, Sabine; Grohmann, Sabine; Schenker, Ina (2003): Der Eigenbetrieb Kindertageseinrichtungen in Dresden – Ein Träger profiliert sich, in: Staatsinstitut für Frühpädagogik (Hg.): *Qualitätsentwicklung im Kontext einer Großstadt. Berichte der Städte Dresden, Frankfurt am Main, München und Nürnberg*. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik, 11-44.
- Blank, Florian (2011): Wohlfahrtsmärkte in Deutschland – Eine voraussetzungsvolle Form der Sozialpolitik, *WSI-Mitteilungen* 64:1, 11-18.
- Bode, Ingo (2004): *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg; Klie, Thomas; Holtkamp, Lars; Roß, Paul-Stefan (2002): *Öffentliche Förderung von Organisationen des dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich*. Gutachten für die Enquete Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Hagen/Freiburg.
- Buestrich, Michael; Burmester, Monika; Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2008): *Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Entwicklung – Theoretische Grundlagen – Wirkungen*. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Bußmann, Ulrike; Esch, Karin; Stöbe-Blossey, Sybille (2003): *Neue Steuerungsmodelle – frischer Wind im Jugendhilfeausschuss? Die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle: Tendenzen und Potentiale am Beispiel der Jugendhilfe*. Opladen: Leske und Budrich.
- Evers, Adalbert (2008): Wohlfahrtsmix und Governance im Bereich der Kindertagesbetreuung, in: Angelika Diller; Martina Heitkötter; Thomas Rauschenbach (Hg.): *Familie im Zentrum. Kinderfördernde und elternunterstützende Einrichtungen – aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen*. München: Deutsches Jugendinstitut, 41-67.
- Evers, Adalbert; Riedel, Birgit (2007): Kultivierung eines Feldes: Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten, in: Deutsches Jugendinstitut e. V. (Hg.): *Governance-Strategien und lokale Sozialpolitik*. München: Deutsches Jugendinstitut, 62-93.
- Ewert, Benjamin (2009): Economization and Marketization in the German Healthcare System: How Do Users Respond? *German Policy Studies* 5:1, 21–44.
- Fischer, Jörg (2005): *Modernisierung der Jugendhilfe im Wandel des Sozialstaats*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Flösser, Gaby; Schmidt, Mathias (1996): Von der Subsidiaritätspolitik zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit – Chancen für neue Kooperationsstrategien im Feld der Jugendhilfe, in: Adalbert Evers; Thomas Olk (Hg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 274-293.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2009): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grohs, Stephan (2010): *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grohs, Stephan (2007): Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung. Eine Bilanz nach 15 Jahren Modernisierungsdiskurs, *Management professioneller Leistung – Professionalität durch Management? Schwerpunktheft der Zeitschrift für Sozialreform* 53:3, 247-274.

- Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph (1997): Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungen. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 49:2, 242-271.
- Heinze, Rolf G.; Strünck, Christoph (1996): Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände, in: Adalbert Evers; Thomas Olk (Hg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 295-322.
- Krone, Sirikit; Langer, Andreas; Mill, Ulrich; Stöbe-Blossey, Sybille (2009): *Jugendhilfe und Verwaltungsreform. Zur Entwicklung der Rahmenbedingungen sozialer Dienstleistungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maucher, Mathias (2010): EU und soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, in: Adalbert Evers; Rolf G. Heinze; Thomas Olk (Hg.): *Handbuch soziale Dienste*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 515-535.
- Müller, Georg; Preßmar, Willi (2003): Kooperative Weiterentwicklung von Kita-Trägerqualität im Zusammenwirken von öffentlicher Gesamtverantwortung und pluraler Trägerlandschaft – Das Beispiel Frankfurt am Main, in: Staatsinstitut für Frühpädagogik (Hg.): *Qualitätsentwicklung im Kontext einer Großstadt. Berichte der Städte Dresden, Frankfurt am Main, München und Nürnberg*. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik, 45-67.
- Riedel, Birgit (2009): *Local Governance. Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Explorative Studie in drei Kommunen und einem Landkreis*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Staatsinstitut für Frühpädagogik (Hg.) (2003): *Qualitätsentwicklung im Kontext einer Großstadt. Berichte der Städte Dresden, Frankfurt am Main, München und Nürnberg*. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik.
- Strünck, Christoph (2010): Contested Solidarity? Emerging Markets for Social Services in Germany and the Changing Role of Third Sector Organizations, in: Adalbert Evers; Annette Zimmer (Hg.): *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*. Baden-Baden: Nomos, 55-69.
- Wolff, Stephan (2009): Dokumenten- und Aktenanalyse, in: Uwe Flick; Ernst von Kardoff; Ines Steinke (Hg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag, 502-513.
- Zimmer, Annette; Priller, Eckhard (2004): Modernisierungstendenzen auf lokaler Ebene: Public-Private Partnership in Münster und Jena, in: Dies.: *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 157-205.

Standardisierungsprozesse am Beispiel unterschiedlicher Akteure der Kinder- und Jugendhilfe

Lars Alberth und Steffen Eisentraut

1. Einleitung und Fragestellung

Kindeswohlgefährdung als gesellschaftliches Problem- und Handlungsfeld ist in der jüngeren Vergangenheit wieder vermehrt in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Dies liegt nicht zuletzt an einigen Aufsehen erregenden Fällen von Kindesmisshandlung und -vernachlässigung (zum Teil mit Todesfolge), in deren Nachfolge häufig die fallverantwortlichen Akteure oder auch generell die wohlfahrtstaatlich organisierte Kinder- und Jugendhilfe mit Schuldzuweisungen konfrontiert wurden. Die Komplexität und Heterogenität von professionellen¹ Interventionen bei vermuteter oder wahrgenommener Kindeswohlgefährdung wird dabei indessen selten angemessen differenziert beschrieben. So sind Fallverläufe, hier konzipiert als Triageprozesse, charakterisiert durch Kontingenzen (vgl. Alberth et al. 2010) und von mehreren Faktoren abhängig: zum einen von strukturellen Bedingungen (gesetzlich-institutionellen und organisationalen), zum anderen von der interaktionalen Ausgestaltung der beteiligten Akteure. Berücksichtigt werden muss zudem die Heterogenität der Akteurslandschaft, die im Handlungsfeld resp. 'Interventionsfeld' Kindeswohlgefährdung (mehr oder weniger freiwillig) involviert ist. Neben den Jugendämtern als hauptverantwortlichen Instanzen ist zunächst an die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe (freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände sowie privat-gewerbliche Anbieter) zu denken, die als 'Leistungserbringer' z.B. in Form Sozialpädagogischer Familienhilfen mit Familien arbeiten. Daneben sind allerdings noch weitere Berufsgruppen (direkt oder indirekt) an Interventionen im Sinne des Kinderschutzes beteiligt: Dazu zählen Akteure des Gesundheitswesens wie MitarbeiterInnen des Gesundheitsamts, (Kinder-)ÄrztInnen und (Familien-)Hebammen, des Weiteren PsychologInnen, FamilienrichterInnen, GutachterInnen, PolizistInnen, RechtsmedizinerInnen oder ErzieherInnen. Im Folgenden sollen drei der genannten Professionen – Jugendamt-Mitarbeiter, Sozialpädagogen bei freien Trägern sowie (Familien-)Hebammen – näher betrachtet werden.

Gerade die Bedingungen von Interventionen, unter denen die (verschiedenen) Professionen handeln (müssen), haben sich durch Gesetzesnovellen und Wandlungen innerhalb des Organisationsfeldes der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren spürbar geändert. Was nachfolgend als

¹Wir sind uns bewusst, dass es sich nicht bei allen der von uns untersuchten Akteure um „Professionen“ im Sinne von Abbott (1988) handelt: Trotz der fehlenden Lizenzierung insbesondere von Hebammen, Sozialpädagogen/Sozialarbeitern und Erzieherinnen sollen deren Interventionen als 'professionell' gelten, als sie sich vom Laien und damit den Klienten unterscheiden.

'Standardisierungsprozess' beschrieben wird, findet hier seinen Ausgangspunkt. Standardisierung wird hier als Bemühen begriffen, eine dem Feld zugeschriebene Komplexität und Heterogenität zu bändigen, indem (gesetzlich oder organisational institutionalisierte) Regeln aufgestellt werden, die das professionelle Handeln anleiten und letztlich auch neues Wissen hervorbringen oder professionelles Wissen modifizieren. Umgekehrt werden Standardisierungen in den Interaktionen der Akteure immer auch 'eigensinnig' interpretiert und umgesetzt und zeitigen ihrerseits bestimmte Konsequenzen. Der folgende Beitrag verfolgt das Ziel, *Standardisierungsprozesse innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe* aus einer *interaktionistischen Perspektive* zu beleuchten. Es soll der Frage nachgegangen werden, welche Standardisierungsprozesse bei unterschiedlichen Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe – ausgehend von spezifischen gesetzlich-institutionellen oder organisationalen Veränderungen – zu beobachten sind und welche Rolle die Standardisierungsprozesse für professionelle Interventionen bei Kindeswohlgefährdung spielen. Dabei lässt sich die Fragestellung in drei Unterdimensionen aufgliedern: (1.) *Was wird standardisiert?* (2.) *Wie wird standardisiert?* (3.) *Welche Effekte zeitigt die Standardisierung?* Es geht uns mithin um eine Analyse von *Standardisierungsobjekten*, *Standardisierungsmodi* und *Standardisierungseffekten*² im Hinblick auf die Handlungsprogramme unterschiedliche Berufsgruppen, die zentral oder peripher in die Bearbeitung von Kindeswohlgefährdung involviert ist.

Dazu sollen zunächst unterschiedliche Wandlungsprozesse in der Kinder- und Jugendhilfe skizziert werden, die als Basis und gleichsam als 'Motor' für Standardisierungsprozesse verstanden werden. Anschließend wird kurz auf ein laufendes Forschungsprojekt rekurriert, das die Grundlage für diese Überlegungen geliefert hat und aus dem das hier verwendete empirische Material resultiert. Im darauf folgenden Kapitel soll der Standardisierungsbegriff mit seinen unterschiedlichen Dimensionen operationalisiert und daraus eine Heuristik entworfen werden. Im Analyseteil werden am Beispiel der genannten Berufsgruppen Standardisierungsprozesse professionelle Interventionen untersucht und schlussendlich die Ergebnisse vergleichend diskutiert.

2. Wandlungsprozesse in der Kinder- und Jugendhilfe

Gesetzlich-institutionelle Änderungen und öffentliche Aufmerksamkeit

Die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe ist seit ihren Anfängen einem stetigen Wandel unterzogen, der von (wechselnden) gesellschaftlichen Erwartungen und politischen Zielvorgaben auf der einen Seite sowie professionellen Selbstverständnissen, organisationalen Kodierungen und Handlungsprogrammen auf der anderen Seite begleitet wurde. Eine bedeutsame Veränderung

² Zur Operationalisierung siehe Abschnitt 4.

erfolgte am 01.01.1991 mit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), welches das alte Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG, 1961-1990) ablöste. Das für die Soziale Arbeit im Allgemeinen und die Jugendämter im Speziellen charakteristische und in der Fachöffentlichkeit viel diskutierte Doppel-Mandat zwischen Hilfe und Kontrolle (siehe z.B. Becker-Lenz 2005; Urban 2004), welches einem ständig vorzunehmendem 'Balanceakt' gleicht, verlagerte sich mit dem KJHG in Richtung des Hilfeaspekts, d.h. einer stärkeren Berücksichtigung des Klientenwillens³. Der „Wandel von der Eingriffsverwaltung hin zu einer modernen Leistungsverwaltung“ (Grohs 2007: 247) wurde begleitet von einer bis heute andauernden Debatte über die Professionalisierung resp. der Professionalität Sozialer Arbeit (für einen Überblick vgl. Dewe/Otto 2011), in der Begriffe wie 'Fallverstehen', 'Reflexivität', 'Lebensweltorientierung' und 'Partizipation' als zentrale Elemente sozialarbeiterischer Praxis beschrieben werden und die Tendenz zu einer Stärkung der Klientenrolle widerspiegelt (vgl. Becker-Lenz et al. 2011; Becker-Lenz et al. 2009; Bohler 2006; Dewe et al. 2001).

Gleichzeitig zu den fachlichen Debatten um die Professionalisierung Sozialer Arbeit hat sich die öffentliche Aufmerksamkeit in den letzten Jahren für das Problem der Kindeswohlgefährdung im familialen Kontext und in der Folge für die Angemessenheit und Ausgestaltung wohlfahrtstaatlich organisierter Interventionen in den privaten Raum zum Schutz von Kindern sensibilisiert. Vor dem Hintergrund einiger in der Medienöffentlichkeit breit diskutierter Fälle von Kindesmisshandlung und -vernachlässigung ist der Druck auf die verantwortlichen Akteure (nochmals) gewachsen. Als prominentes Beispiel wäre hier der Bremer Fall 'Kevin' aus dem Jahre 2006 zu nennen, bei dem ein damals Zweijähriger trotz vergleichsweise engmaschiger Betreuung durch das Jugendamt und der Einsetzung einer Amtsvormundschaft zu Tode kam. Der dramatische Ausgang des Falls mündete in Gerichtsverfahren nicht nur gegen den Ziehvater, d.h. den Täter, sondern auch gegen den zuständigen Fallmanager des Jugendamts sowie den Amtsvormund, denen eine Mitschuld vorgeworfen wurde. Auch wenn die Prozesse letztlich eingestellt wurden⁴, hinterließ die Strafverfolgung gegen die Fallverantwortlichen tiefe Spuren im 'kollektiven Gedächtnis' der Jugendämter. Dieser und ähnliche Vorfälle⁵ und die damit einhergehende „mediale Skandalisierung“ (Fegert 2010) initiierten erneute Auseinandersetzungen über den (Kinderschutz-)Auftrag der Kinder-

³ Für die Kinder- und Jugendhilfe könnte man das Spannungsverhältnis 'Hilfe versus Kontrolle' auch als Dilemma zwischen „Förderung der Elternverantwortung zum einen und der Bewahrung kindlicher Entfaltungschancen zum anderen“ (Alberth et al. 2010: 482) übersetzen. „Klientenwille“ meint hier demnach vor allem Elternwille.

⁴ Während der verantwortliche Jugendamt-Mitarbeiter krankheitsbedingt nicht verhandlungsfähig war, wurde der Prozess gegen den Amtsvormund 2010 gegen die Zahlung einer Geldbuße von 5.000 € beendet.

⁵ Als Beispiele lassen sich die medial ebenfalls viel beachteten Fälle 'Jessica' aus Hamburg (2005), 'Lea-Sophie' aus Schwerin (2007) oder 'Talea' aus Wuppertal (2008) nennen.

und Jugendhilfe und fanden ihren Niederschlag sowohl in organisationalen Normverdichtungen (z.B. in Form neuer Dienstanweisungen für Verfahrensabläufe), die – systemtheoretisch gewendet – auch als 'Unsicherheitsabsorption' von Organisationen verstanden werden können, als auch auf legislativer Ebene in neuen Initiativen, wie sie mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK, 2005) sowie mit dem jüngst verabschiedeten und am 01.01.2012 in Kraft tretenden Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG)⁶ auf den Weg gebracht wurden.

Die gesetzlich-institutionellen Änderungen zielten auf eine Explikation von in der sozialarbeiterischen Praxis zum Teil bereits angewendeter fachlicher Standards und eine klare Zurechnung von Verantwortlichkeiten wie im Fall des KICK, welches den Schutzauftrag der Jugendämter bei Bekanntwerden von Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII) konkretisierte sowie die (Mit-)Verantwortung der freien Träger der Jugendhilfe bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos und der Sicherstellung des Kindeswohls festschrieb. Insbesondere der Stellenwert der Gefährdungs- oder Risikoeinschätzung, die „im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte“ (§ 8a SGB VIII) zu leisten sei, und die Einhaltung des 'Mehraugenprinzips' wurden als fachliches 'Qualitätsmerkmal' Sozialer Arbeit zunehmend wichtiger. In den Augen nicht weniger Praktiker bedeuteten derlei Normverdichtungen indessen nichts anderes als einen Pendelschlag zurück in Richtung Kontrolle. Dass die Vorsicht bei Verdachtsfällen im Feld der Kinder- und Jugendhilfe größer geworden und damit die Tendenz zu schnellerem Eingreifen empirisch messbar gestiegen ist, belegen die Inobhutnahmezahlen der letzten Jahre: Wurden 2006 noch 25.998 vorläufige Schutzmaßnahmen verzeichnet, waren es 2008 bereits 32.235 und 2010 schließlich 36.343 (Statistisches Bundesamt 2011) – der bisher höchste gemessene Wert und ein Zuwachs um fast 40% innerhalb von fünf Jahren.

Die Veränderung der gesetzlich-institutionellen Rahmenbedingungen im Sinne des Kinderschutzes zeitigt indessen nicht nur Folgen für die öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe, sondern auch für Professionen, die aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes ebenfalls in Kontakt mit Kindeswohlgefährdung kommen können. Solche peripheren Akteure wären u.a. (Kinder-)Ärzte, (Familien-)Hebammen oder ErzieherInnen in Kinderkrippen und Kindertagesstätten. Letztere sind bereits seit 2005 'in der Pflicht', da Kindertageseinrichtungen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch erbringen (§§ 22, 22a SGB VIII) und damit ebenfalls dem oben beschriebenen Schutzauftrag nach § 8a nachzukommen haben. Das bedeutet konkret, dass ErzieherInnen bei Verdacht auf eine Kindeswohlgefährdung „bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos eine insoweit erfahrene Fachkraft hinzuziehen“ (§ 8a SGB VIII) müssen. Damit verbunden sind in aller Regel vorherige

⁶ Eine frühere Initiative für ein neues Kinderschutzgesetz unter der damaligen Familienministerin Ursula von der Leyen scheiterte 2009.

Dokumentationen etwaiger Verdachtsmomente und Rücksprachen mit der Kita-Leitung. Auch für die Akteure des Gesundheitswesens sind spätestens mit dem aktuellen Bundeskinderschutzgesetz Neuerungen eingetreten⁷. So setzt man neben dem verstärkten Ausbau von Netzwerken und interprofessionellen Kooperationen auf den verbreiteten Einsatz von (Familien-)Hebammen im Rahmen 'Früher Hilfen' und eine Lockerung der ärztlichen Schweigepflichten in Fällen von (vermuteter) Kindeswohlgefährdung (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2011). Es verdichten sich also die Anzeichen, dass der Sozialstaat erstens Bemühungen anstrengt, Aufgaben des Kinderschutzes auf Berufsgruppen auszuweiten, die der Kinder- und Jugendhilfe formal nicht angehörig sind und damit zweitens eine „Standardisierung der Arbeitsabläufe und ein verstärkter Dokumentationsdruck“ (Bode et al. 2011) einhergehen.

Professionalisierung und Ökonomisierung

Parallel zu den oben skizzierten Entwicklungen ist seit den 1990ern eine weitere Reformbestrebung auszumachen, die als Modernisierungsprozesse innerhalb kommunaler Verwaltungen auch bei den Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe Einzug halten und in der wissenschaftlichen Literatur vermehrt diskutiert wird⁸: die Rede ist vom Neuen Steuerungsmodell bzw. New Public Management⁹. Damit ist zunächst die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungs- und Kontrollinstrumente (Budgetierung, dezentrale Ressourcenverwaltung, Produktbeschreibungen, Kontraktmanagement, Controlling) in öffentlichen Behörden wie Jugendämtern gemeint, die auf eine kostenbewusstere, transparentere und effizientere Verwaltung abzielen. Hinzu kommt der „Einsatz von Wettbewerbsmechanismen (...) sowie eine Orientierung am 'Kunden', ergo dem Bürger in der Rolle als 'Nachfrager' öffentlicher Dienstleistungen.“ (Grohs 2007: 251).

Diese als Ökonomisierung oder Managerialisierung Sozialer Arbeit bezeichneten Veränderungen sind in der fachpolitischen Diskussion, von Vertretern der sozialpädagogischen Disziplin und dort vor allem aus professionstheoretischer Perspektive scharf kritisiert worden. In der mannigfaltigen Literatur lässt sich als weit verbreitete Argumentationsfigur identifizieren, dass die fachlich-professionellen Ansprüche sozialarbeiterischen Handelns von ökonomischen Rationalitäts- und

⁷ Kooperation zwischen der Jugendhilfe und dem Gesundheitswesen ist grundsätzlich kein neues Phänomen (für einen Überblick vgl. Meysen et al. 2009; zur Bedeutung medizinischer Diagnostik bei Kindesmisshandlung siehe Krieger et al. 2007: 142ff.)

⁸ Aktuelle Auseinandersetzung mit Wandlungsprozessen des Wohlfahrtsstaates finden sich hinsichtlich kommunaler Anpassungsstrategien bei Grohs (2010), in international vergleichender Perspektive bei Bode (2004) und mit direktem Bezug auf die Träger der Jugendhilfe bei Hensen (2006), Krone et al. (2009) und Messmer et al. (2007).

⁹ Neue Steuerung basiert im Wesentlichen auf Konzepten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt; bis 2005: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung).

Wettbewerbslogiken konterkariert werden. Ökonomisierung wird in diesem Begründungszusammenhang zum Problem für Professionalisierungsbestrebungen. So führt Bohler (2006) an, dass Soziale Arbeit in erster Linie mit der Krisenhaftigkeit der Lebenspraxis ihrer Klienten befasst sei und formale Rationalitätsanstrengungen und bürokratische Standardisierungen daher stets an ihre Grenzen stießen. Eine ähnliche Diagnose findet sich bei Albert (2006), der den „Eigensinn der KlientInnen“ in der Logik des Neuen Steuerungsmodells „kaum berücksichtigt“ sieht. Diese reagierten „nicht auf vorgegebene Hilfspläne und festgelegte Ziele, sondern folgen ihren eigenen Lebensentwürfen“ (S. 76). Dewe et al. (2001) erklären die Schwierigkeit, die Qualität Sozialer Arbeit durch Produktbeschreibungen in Marktlogiken zu übersetzen und vergleichbar zu machen, damit, dass eben diese Qualität sich erst situativ in Interaktionsprozessen bestimmen lassen könne (S. 9). Letztlich positionieren sie ihren professionstheoretischen Entwurf als „deutlichen Gegenpol zur Tendenz einer ökonomistischen Reduktion der erreichten Standards professionellen Handelns sowie zu primär an Wirtschaftlichkeitskriterien orientierten Konzepten“ (S. 15). Dahme (2008) konstatiert im Zuge eines Paradigmenwechsels „vom korporatistischen zum wettbewerblichen Ordnungsrahmen“ weitreichende Folgen nicht nur innerhalb der Kommunalverwaltungen, sondern auch für die externen Leistungserbringer (d.h. den freien Trägern der Jugendhilfe), welche durch das von den Jugendämtern verfolgte „Kontraktmanagement (bestehend aus Leistungsverträgen, Qualitätsvereinbarungen, prospektiven Finanzierungsregeln, Wirkungsweisen von Maßnahmen u. ä.)“ gleichsam einen „Professionswandel“ durchschreiten würden (S. 10).¹⁰ Anpassungsstrategien der sozialen Dienstleister, dem von behördlicher Seite rigide geführten Kontraktmanagement und der 'Verbetriebswirtschaftlichung' zu begegnen, werden von Möhring-Hesse (2008) beschrieben: Indem Wohlfahrtsverbände in ihren (vom Sozialstaat abverlangten) Leistungsnachweisen und Berichten gleichsam eine virtuelle „Scheinwelt der Kennzahlen“ konstituierten, bliebe die Realität Sozialer Arbeit im Verborgenen und könne auf diesem Wege (wie gewohnt) weiter existieren. Die angestrebte Transparenz verkehre sich mit dieser „Virtualisierung“ sozialer Dienstleistungen – da sie mit einem Wissensverlust für die staatlichen Leistungsträger einhergehe – somit zu Intransparenz (S. 158).

Dem hier kurz skizzierten, von vielen Autoren ins Feld geführten (unüberbrückbaren) Spannungsverhältnis zwischen fachlich-professioneller Autonomie (bzw. Professionalisierung Sozialer Arbeit) und (neuen) Steuerungslogiken (bzw. Ökonomisierung Sozialer Arbeit) stehen durchaus

¹⁰ Vom Strukturwandel des Sozialstaates resp. der Sozialpolitik sind freilich nicht nur die frei-gemeinnützigen Träger der Kinder- und Jugendhilfe, sondern sämtliche Wohlfahrtsverbände im Sozial- und Gesundheitssektor betroffen (für eine ausführliche Analyse des „Ökonomisierungsdilemmas“ von Wohlfahrtsverbänden siehe Liebig 2005).

Studien gegenüber, die mögliche Verknüpfungen und gegenseitige Befruchtungen der beiden Modernisierungsstränge untersuchen und diese auch nachweisen (z.B. Grohs 2007, 2010). Vor dem Hintergrund der in diesem Beitrag verfolgten Fragestellung nach *Standardisierungsprozessen* ließe sich die Frage nach der Konkurrenz resp. der Vereinbarkeit von Professionalisierung und Ökonomisierung in der Kinder- und Jugendhilfe auch umformulieren: inwieweit nämlich *fachliche Standards* mit *steuerungsbedingten Standards* in den Interaktionen fallverantwortlicher Akteure handlungsleitend und miteinander kompatibel sind. Krone et al. (2009: 183ff.) liefern dazu in ihren kommunalen Fallstudien erste Hinweise und diagnostizieren ein ambivalentes Verhältnis der Sozialarbeiter zur Standardisierung von Handlungsabläufen und Zielvorgaben. Einerseits gerieten viele Sozialarbeiter in Loyalitäts- und Rollenkonflikte zwischen dem konkreten Hilfebedarf ihrer Klienten und den Einsparungszielen des Jugendamts. Andererseits diene die regelmäßige Überprüfung der Zielvorgaben und der Dokumentation des Fallverlaufs der Selbstkontrolle, der Objektivierung von (Teil-)Erfolgen, der Beschreibung von Problemen und der Rückgabe von Fallverantwortung in die Gremien. Trotz der wahrgenommenen hohen zeitlichen Belastungen und der Einschränkung von Autonomie erfüllten Dokumentationen daher für Sozialarbeiter die Funktion der Orientierung, Absicherung und Entlastung (S. 185).

3. Design des Forschungsprojekts

Die Fragestellung soll im Rückgriff auf empirisches Material aus dem derzeit laufenden DFG-Forschungsprojekt „Sozialsystem, Kindeswohlgefährdung und Prozesse professioneller Interventionen“ (SKIPPI)¹¹ untersucht werden. Das Projekt erforscht in fünf lokalen Settings (d.h. Städten und Landkreisen), wie verschiedene professionelle Akteure (Jugendamt, freie Träger, Mediziner, Familiengericht, Polizei usw.) Phänomene wie elterliche Gewaltanwendung und langfristige Vernachlässigung bearbeiten, wie kooperiert wird und welche typischen Verlaufsformen der *Triage* – d.h. eine Zuteilung des fraglichen Falles zu bestimmten Problemkategorien, die je unterschiedliche Interventionen (bzw. Nichtinterventionen) nach sich ziehen – identifiziert werden können. *Triageprozesse* als Verfahren mit je spezifischen Entscheidungsabfolgen, die ein bestimmtes Outcome für das Kind ergeben, werden zum einen hinsichtlich ihrer Strukturen erforscht, d.h. es werden Organisationsfeldregulierungen (institutionelle Normierungen, professionell-organisationale Kodierungen, interorganisationale Vernetzungen) betrachtet. Zum anderen werden aus einer handlungstheoretischen Perspektive Interventionsdynamiken (professionelle Ansprüche und

¹¹ SKIPPI wird bis 2013 in Kooperation der Universitäten Kassel (Prof. Dr. Ingo Bode, Hannu Turba) und Wuppertal (Prof. Dr. Doris Bühler-Niederberger, Lars Alberth, Steffen Eisentraut) durchgeführt. Für eine Kurzbeschreibung siehe www.projekt-skippi.info.

Zugeständnisse an den privaten Raum, Interaktionsprozesse bei der Fallbehandlung, Kindesorientierung der Intervention) fokussiert.

Zur Datenerhebung werden in jedem lokalen Setting leitfadengestützte Interviews mit Vertretern unterschiedlicher, mit dem Problemfeld Kindeswohlgefährdung befassten, Berufsgruppen geführt¹², um gleichsam die professionsspezifischen 'Blicke' aufzudecken. Ergänzend werden durch die Analyse von Jugendamtakten sowie durch teilnehmende Beobachtungen bei Fallbesprechungen des Jugendamts und freien Trägern Fallverläufe resp. Triageprozesse rekonstruiert.

4. Eine interaktionistische Perspektive auf professionelle Interventionen

Uns an der Theorie von Anselm Strauss (1993) orientierend, fokussieren wir die Trajekte solcher professioneller Kinderschutzinterventionen in Familien (i.d.R. Eltern, Kinder und weitere Aufsichtspersonen wie z.B. Großeltern), begriffen als zeitlicher Verlauf der Interaktionen, in denen die unterschiedlichen Akteure – vor allem Professionelle und ihre Klienten oder Patienten – ihre Handlungen aufeinander abstimmen, d.h. Veränderungen in den „projizierten Zielen“ oder in den angewendeten Mitteln vornehmen. Unter 'professionelle Interventionen' im Kinderschutz verstehen wir zunächst die *Triage*: Interaktionen, in denen die Diagnose 'Kindeswohlgefährdung' und eine entsprechende Behandlungsentscheidung getroffen wird. Darüber hinaus umfassen professionelle Interventionen auch Interaktionen der Behandlung selbst, wenn sie etwa im Anschluss an eine Triage durch das Jugendamt oder den Arzt von anderen Professionen durchgeführt wird: etwa eine Therapie oder die Installation und Betreuung durch eine Familienhilfe. Gerade für sozialpädagogische Maßnahmen mittelfristiger Dauer ist zu erwarten, dass es nach dem Ablauf eines vereinbarten Zeitraums oder im Fall einer Krise zu einer erneuten Triage und damit zu einer Modulation des Trajekts kommt.

Strauss betont, dass Trajekte nicht im luftleeren Raum stattfinden. Durch sie werden die Situationen definiert, in denen weitere Interaktionen stattfinden. Obwohl nicht alle Bedingungen der Situation von den Akteuren kontrolliert werden können, versuchen die Akteure doch auch stets, auf die Bedingungen von Interaktionen einzuwirken oder zumindest, sich an diese Bedingungen anzupassen und in Handlungsabläufe zu übersetzen. Strauss spricht daher von der Aufgabe für den Soziologen, die „conditional paths“ (1993: 61 ff.) der Interaktionen zu identifizieren.

Solche externen Bedingungen, seien sie gesetzlich institutionalisiert, organisationaler Art, oder durch die Interaktionsgeschichte selbst erzeugt, schlagen sich nicht selten in Routinen nieder oder – falls sie sich ändern – in Routinebrüchen und kreativen Lösungen. Damit verändern sich aber nicht nur die

¹² Auszüge aus ausgewählten Interviews finden sich im Analyseteil des vorliegenden Beitrags wieder.

Mittel oder Ziele der Interaktionen (etwa wenn eine akute Krise zu Änderungen im Hilfeplan des Sozialarbeiters führt), sondern sie kann darüber hinaus auch weitere Konsequenzen nach sich ziehen, die über das Interaktionsgeschehen selbst hinausgehen, wenn z.B. die Verfahren auf organisationaler Ebene standardisiert werden.

Für eine Analyse von Standardisierungen professioneller Interventionen in Fällen von (vermuteter) Kindeswohlgefährdung sollen hier drei Dimensionen für Trajekte (nach Strauss/Corbin 1996) unterschieden werden:

1. *Bedingungen (ursächlich und intervenierend)*: Wir beschränken uns hier auf die gesetzlichen und organisationalen Bedingungen, die sich den professionellen Akteuren als normative Vorgaben präsentieren, wie in der Regel zu verfahren sei.
2. *Interaktionen*: Gemeint ist hier die zeitliche Abfolge von Interaktionen, die Anpassungen an und das 'working out' von Vorgaben durch die Akteure im eigentlichen Interaktionsgeschehen.
3. *Konsequenzen*: Da die Adaptionsprozesse in den Interaktionen auch zu von den normativen Vorgaben abweichenden Lösungen führen können, oder neu eingeführte Vorgaben das Risiko einer Kollision mit traditionellen beruflichen Routinen mit sich führen, sind die Konsequenzen gerade für eine interaktionistische Perspektive bedeutsam. Hier sind vor allem jene Phänomene von Interesse, die sich aus einer geänderten Interventionspraxis ergeben. Diese Konsequenzen können sowohl als intendierte als auch als nicht intendierte begriffen werden und gerade Letztere erfordern vermutlich weitere Anpassungsstrategien auf Seiten der Beteiligten.

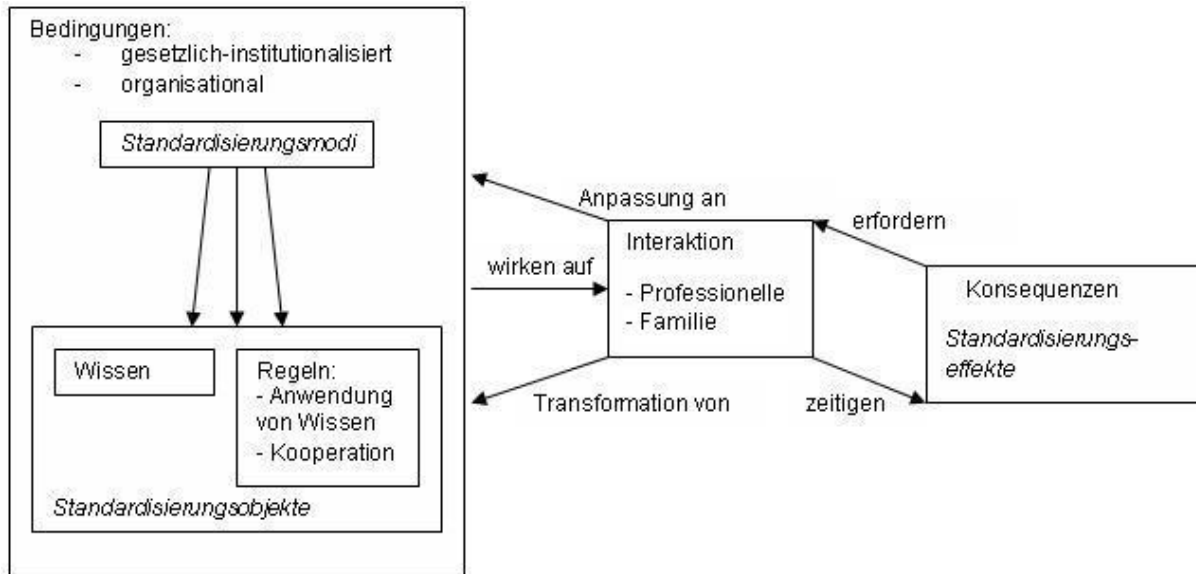
Zu klären bleibt nun, inwieweit Standardisierungsprozesse in eine interaktionistisch gefasste Konzeption von professioneller Intervention Eingang finden kann. Standardisierung soll hier nicht einfach als Normierung oder gar als Normalisierung im Sinne von Michel Foucault (1999) oder als „Normalismus“ (Link 2006) verstanden werden. Arbeiten, die in dieser tendenziell als professionskritisch zu beschreibenden Perspektive zu verorten sind, interessieren sich zumeist für die Normierung und Standardisierung der Adressaten professioneller Interventionen, seien diese medizinischer (Foucault 1988; Kelle 2010), psychologischer (Rose 1998) resp. psychiatrischer (Castel 1979) oder pädagogischer Natur (Turmel 2008; von Stechow 2004). Obwohl durchaus 'normalisierende' Konsequenzen von professionellen Interventionen auftreten können resp. Normalisierung als übergeordnetes bevölkerungspolitisches Ziel professionelle Interventionen erst ermöglichte (für das 'Soziale': Donzelot 1979), soll hier Standardisierung als Bemühen begriffen werden, eine dem Feld zugeschriebene Heterogenität zu bändigen, indem Regeln aufgestellt werden, die das professionelle Handeln anleiten. Ist professionell gehandelt worden, so wurden „sozial

approbierte Lösungen adäquat angewendet“ (Pfadenhauer 2005: 11). Jedes professionelles Handeln ist also schon insofern als standardisiert zu betrachten, als es an ein formal zertifiziertes und kodifiziertes Wissen gebunden ist, mit dem gleichzeitig auf situationale Veränderungen reagiert werden kann (Larson 1977). Interaktionistisch gewendet muss man also betonen, dass selbst ein zertifiziertes Wissen in seiner situationsspezifischen Anwendung zu unterschiedlichsten Trajekten führen kann und somit notwendigerweise zu Heterogenität führt: Für unser empirisches Untersuchungsfeld wird etwa von „problematischen Kinderschutzverläufen“ (Fegert et al. 2010) gesprochen und damit ein professionelles Versagen diagnostiziert, das als eine kontingente Heterogenität weitere professionelle Lösungsbemühungen (für Fegert et al. z.B. die Etablierung einer „neuen Fehlerkultur“) evoziert.

Aus dieser kurzen Charakteristik (siehe auch Abb. 1) lässt sich ersehen

4. dass sich Standardisierung vor allem auf eine normative Dimension professionellen Handelns bezieht, indem gemäß dem interaktionistischen Modell auf die Bedingungen der Interaktionen als *Standardisierungsobjekte* eingewirkt wird. Zwei dieser Objekte erscheinen uns hier von besonderer Bedeutung: professionelles *Wissen* und die *Regeln*, nach denen die Professionen entweder dieses Wissen in den Interaktionen anwenden oder solche Regeln, nach denen die Kooperationen mit anderen Akteuren im Feld gestaltet werden.
5. Davon sind die *Standardisierungsmodi* zu unterscheiden, d.h. die Varianten, mit denen auf die Bedingungen der Interventionen eingewirkt wird. Hier fragen wir danach, wie das Wissen verändert oder die Regeln seiner Anwendung innerhalb der Interaktionen neu gefasst werden und inwieweit die Professionellen (veränderte) Kooperationen mit anderen Berufsgruppen eingehen (müssen).
6. Schließlich sind auch die *Standardisierungseffekte* zu beschreiben, die sich aus den in Interaktionen gestalteten Anpassungen an die veränderten Bedingungen ergeben, und zwar unabhängig davon, ob diese Effekte intendiert waren oder nicht. Auch diese Effekte wirken zurück auf die Interaktionen zwischen Professionellen und Klienten.

Abbildung 1: Standardisierung professioneller Interventionen



5. Standardisierungsprozesse unterschiedlicher professioneller Interventionen

In Tabelle 1 sind die von uns in den Daten erfassten Variationen der Standardisierungsprozesse über die verschiedenen Berufsgruppen hinweg zusammengestellt. Für die ausführlichere Darstellung konzentrieren wir uns auf die Fachkräfte im Jugendamt und bei den freien Trägern sowie auf die (Familien-)Hebammen.

Tabelle 1: Variationen der Standardisierungsprozesse über Berufsgruppen

	Standardisierungsobjekte	Standardisierungsmodi	Standardisierungseffekte
Sozialpädagogen im Jugendamt	<ul style="list-style-type: none"> Gefährdungs-, Einschätzungs- und Triageprozesse Organisationale Bedingungen der Interaktion mit Klienten <i>Anwendungsregeln</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzliche Kodifizierung und Explikation Erhöhung von Berichts- und Dokumentations-pflichten 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzliche Anerkennung einer etablierten Praxis Anstieg von Inobhutnahmen (höhere Meldezahlen) Priorität von 8a-Fällen in der fachlichen und kollegialen Beratung Veränderungen im Verhältnis Klientenarbeit und Verwaltungsarbeit (zu Gunsten Fallverwaltung)
Sozialpädagogen in freien Trägern	<ul style="list-style-type: none"> Finanzierungs- und Vertragsmodalitäten <i>Kooperationsregel</i> Organisationale Bedingungen der Interaktion mit Klienten <i>Anwendungsregel</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Angleichung von Modalitäten; genauere 'Produktbeschreibungen' Erhöhung von Berichts- und Dokumentations-pflichten 	<ul style="list-style-type: none"> Erhöhung des Konkurrenzdrucks zwischen freien Trägern Vermarktlichung Sozialer Arbeit Veränderungen im Verhältnis Klientenarbeit und Verwaltungsarbeit (zu Gunsten Fallverwaltung)
Kinderärzte	Meldeflicht im Rahmen der Vorsorgeuntersuchungen <i>Kooperationsregel</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ausweitung eines etablierten Instruments als Screening Einbindung in Kooperationsnetze mit Landesbehörden, Jugend- und Gesundheitsämtern 	<ul style="list-style-type: none"> Geringe Aufdeckungszahlen trotz Screening Verdacht durch professionsfremde Kriterien Verstärkung des Dilemmas 'Schweigepflicht vs. Meldepflicht' Erhöhte Dokumentations-tätigkeiten
(Familien-) Hebammen	(Familien-)Hebammen werden im Rahmen 'Früher Hilfen' stärker in Kinderschutzaufgaben integriert (BKisSchG) Anwendungsregel & Kooperationsregel	<ul style="list-style-type: none"> Nutzung einer etablierten Profession zur Gefährdungserkennung und -vorbeugung Verpflichtung zur Aneignung professionsfremder Wissensgebiete und Regeln Einbindung in Kooperationsnetze mit Jugend- und Gesundheitsämtern sowie freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 	<ul style="list-style-type: none"> 'Sozialpädagogisierung' der Hebamme Verstärkung des Dilemmas 'Schweigepflicht vs. Meldepflicht' Erhöhte Dokumentations-tätigkeiten
ErzieherInnen*	Verpflichtung zur Risikoeinschätzung zusammen mit 'insofern erfahrener Fachkraft' (§8a SGB VIII) Anwendungsregel & Kooperationsregel	<ul style="list-style-type: none"> Nutzung einer weiteren Berufsgruppe zur Gefährdungserkennung und -vorbeugung Verpflichtung zur Aneignung professionsfremder Wissensgebiete und Regeln Verpflichtung zur Kooperation mit dem Jugendamt und Fachberatungsstellen 	<ul style="list-style-type: none"> 'Sozialpädagogisierung' der ErzieherInnen Neues Verhältnis zu den Eltern Erhöhte Meldezahlen beim Jugendamt Erhöhte Dokumentations-tätigkeiten

* In unserer Studie sind ErzieherInnen in Betreuungseinrichtungen nicht systematisch als Berufsgruppe erfasst. Die hier zusammen- getragenen Informationen ergaben sich z. T. aus Gelegenheitsinterviews im Vorfeld des Projekts sowie aus Aussagen, die vor allem von Mitarbeitern des Jugendamt und der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe getätigt wurden. Ein Teil der Sozialarbeiter und Sozialpädagoginnen haben zunächst eine Berufsausbildung zur Erzieherin abgeschlossen, bevor sie das Studium aufnahmen. Einzelne Befragte verfügten über mehrere Ausbildungen, darunter eben auch die zur Erzieherin, u.a. eine Hebamme und der Leiter eines Kinderheimes.

5.1. Öffentliche Kinder- und Jugendhilfe (Jugendamt und seine Sozialdienste)

Die Einführung des §8a in das Kinder- und Jugendhilfegesetz durch das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) zum 1. Oktober 2005, verpflichtete nun die Jugendämter zum „Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte“ (§ 8a SGB VIII) in der Einschätzung des Gefährdungsrisikos: Meldungen, die beim Jugendamt eingehen, müssen seitdem durch mindestens zwei Fachkräfte begutachtet und eingeschätzt werden, bevor eine Entscheidung über das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung getroffen wird. Schon vor dieser Gesetzesnovelle galt in den Ämtern ein Standardverfahren, das aber nicht die Diagnose betraf, sondern die daran anschließende Maßnahme: Kommt es zu einer solchen Diagnose, so muss das Kind nach § 1666 BGB in Obhut genommen und erst einmal temporär stationär (in einem Heim oder eine Pflegefamilie) untergebracht werden. Dabei muss entweder die Zustimmung der Eltern oder ein familiengerichtlich angeordneter Entzug des Sorgerechts erwirkt werden. Insofern verfährt das Jugendamt hier zunächst nach dem klassischen Muster einer standardisierten Triage: Nach einer Diagnose (liegt Kindeswohlgefährdung vor oder nicht) folgt eine festgesetzte Maßnahme (Inobhutnahme) und bei einer Opposition zum Elternwillen muss diese Maßnahme durch das Familiengericht ratifiziert werden. Mit der Etablierung des 'Mehraugenprinzips' wurde nun durch den Gesetzgeber eine Regel des Verfahrens standardisiert: Die Entscheidung über Inobhutnahme darf nun nicht mehr von einem Sozialarbeiter allein getroffen werden (*Standardisierungsobjekt*). In unserem Leitfaden fragten wir gezielt nach den Auswirkungen neuer gesetzlicher Regelungen für die eigene Tätigkeit. In den Antworten der im Jugendamt beschäftigten Fachkräfte zeigte sich jedoch deutlich, dass diese vermeintlich neue Regel viel eher als eine juristische Kodifizierung und Explikation (*Standardisierungsmodus*) bereits vorher angewandter fachlicher Standards zu lesen sei: Die Fachkräfte des Jugendamts seien auch vorher schon nach dieser Regel verfahren. So urteilt ein Leiter eines Jugendamtes:

„Ja, aber ehrlich gesagt, muss man doch sagen, das Gesetz selber war ja so sensationell nicht, also, das ist ja mehr eine rituelle Handlung gewesen, denn das was in 8a drin steht, ist gewissermaßen ja nur eine Verdeutlichung gewesen, bei vernünftiger Betrachtungsweise war der Inhalt des Gesetzes auch vorher schon so, es ist nur nicht vernünftig beachtet worden. Insofern kann man sagen, der Gesetzgeber hat noch deutlich gesagt, wie es eigentlich gemeint ist. Es ist aber insofern hilfreich gewesen, weil man dann auch den letzten Widerspenstigen noch in Bewegung setzen konnte.“

Und der Leiter eines Allgemeinen Sozialdienstes formuliert es ähnlich, indem er auf die Funktion des staatlichen Wächteramts zur Sprache kommt:

„Kindeswohlgefährdung hat es immer gegeben, hat es vorher auch gegeben, ne, auch das staatliche Wächteramt ist nichts Neues, hat es vorher auch gegeben. So, das sind, waren ja zum Teil nur Präzisierungen schon bestehender Gesetzesgebungen.“

Als *Standardisierungseffekte einer gesetzlichen Regulierung* lassen sich (1) eine Klärung der Zuständigkeit sowie eine gesetzliche Anerkennung eines bereits bestehenden Verfahrens konstatieren, die auf einer bereits vorhandenen Praxis basiert;¹³ (2) Aus den Statistiken lässt sich zudem seit 2005 ein kontinuierlicher Anstieg der Inobhutnahmen feststellen, wobei sich spekulieren lässt, ob diese Zunahme tatsächlich auf die gestiegene juristischen Anerkennung des Jugendamts als staatlicher Wächter zurückzuführen ist; (3) Schließlich werden auch neue Kommunikationsformen der gegenseitigen fachlichen Beratung etabliert: in mehreren der von uns besuchten Jugendämter finden wöchentlich so genannte 'Teambesprechungen' der Sozialdienste statt, in denen aktuelle Fälle vorgestellt und das weitere Vorgehen abgestimmt werden. Bei unseren Beobachtungen wurden zu allererst die sogenannten '8a-Fälle' der vergangenen Woche diskutiert, erst dann folgten Berichte zu internen Vorgängen der Verwaltung und im Anschluss daran dann die laufenden Fälle der Fachkräfte.¹⁴

Während also der Einfluss des § 8a eher gering eingeschätzt wird, betonen die Fachkräfte eine andere Form der Standardisierung: Auf unsere Frage hin, ob und wie sich organisatorische Abläufe geändert hatten, berichteten die Mitarbeiter des Jugendamts über die verschiedenen untersuchten Kommunen hinweg von einer erhöhten Dokumentationspflicht.

Der bereits oben zitierte Leiter des Sozialdienstes beschreibt die Folgen, die zum einen aus einer erhöhten Meldepraxis anderer Organisation und Privatpersonen resultieren, zum anderen aber durch die Einführung neuer Verwaltungspraktiken resultieren, die wiederum zu einer Reduktion von Klientenarbeit führen:

¹³ Der Paragraph 8a ist insofern wichtig, als er nicht nur die Tätigkeit des Jugendamtes betrifft, sondern die Einrichtungen der Kinderbetreuung wie Kindertagesstätten und Kindergärten (siehe Abschnitt 4.4).

¹⁴ Gemeint sind Fälle, bei denen zwar keine 'akute Kindeswohlgefährdung' vorlag, das Jugendamt aber dennoch einen Hilfebedarf beschied und entsprechend andere Hilfen zur Erziehung (z.B. Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehungsbeistandschaft, Therapien usw.) installierte.

„Das meine ich auch mit Verwaltungsaufwand, ja es sind, ne, es gibt ja dann für alles Mögliche dann neue Formulare, ne, und, und dann reicht nicht mehr ein Berichtsbogen, sondern dann müssen es fünf sein, und ne, die werden dann auch nicht kürzer, sondern eher länger. Das sind die Sachen, die, die letztendlich dann immer auch Arbeitszeit binden, so. Arbeitszeit, die leider Gottes in, in, immer wieder auch zu, zu, sage ich mal, Abbau von direkter Beratung im ASD führt. Ne so, wo man zwar ein Stück weit auch wieder versucht gegenzusteuern, aber ich sage mal, jede, jeder, immer wenn das Thema in den Medien präsenter ist, dann merkt man, dass sich da wieder was verändert. So, das hat immer auch was damit zu tun, wie präsent das Thema in den Medien ist.“

Eine andere Sozialdienstleitung verknüpft diese Tendenz zu mehr Verwaltung auch mit einer anderen Rolle, die die Sozialarbeiter des Jugendamts nun spielen müssten: Statt langfristig begleitende Helfer seien sie nun kurzfristige Koordinatoren von Hilfe – eine Haltung, der mancher Mitarbeiter durchaus etwas abgewinnen könne:

„Das heißt, die Kollegen hier müssen in Ihrer Sozialarbeit anders sein, als dieses: Ich helfe jemandem, ich gehe mit dem mit, ich unterstütze ihn direkt. Sondern: Ich höre zu, nehme auf und bin relativ schnell in der Lage, rauszubekommen: Was braucht die Familie und wer kann das leisten und für wie lange und mit welcher Intensität? Und deshalb, glaube ich, ist das Bild des Sozialarbeiters im Jugendamt sehr verändert in den letzten 6,7 Jahren. Damit kommen nicht viele Kollegen klar, also weil die immer noch in dem sind, in der Rolle des Helfenden sich sehen, aber es gibt auch einige, die sagen: Wunderbar, das ist ein interessanter Job und die Verwaltung mit dazu, weil ich denke, wir haben inzwischen 60% Verwaltung, wenn nicht sogar 70%. [...] Verwaltung heißt, also eine ganz klare Aktenführung, Umgang mit PC, der ist nicht mal nur da, um mal irgendetwas reinzutippen, sondern hauptsächlich läuft die Arbeit darüber, Statistiken darüber, also die gesamte Organisation ist im PC, hier hat kaum noch einer kleine Ordner oder so, weil es ist alles darüber. Man muss mit den Trägern im Prinzip aushandeln: Welche Bereiche können sie übernehmen, wie teuer ist das auch, was denken wir darüber? Man muss hier mit Beschwerden umgehen, also man koordiniert das wirklich nur noch, und das ist eben auch eine Art von Verwaltung. Und nicht unbedingt, dass man mit den Bürgern ganz viel selbst erledigt.“

Grundlage dieses zweiten Standardisierungsvektors ist also ein Eingreifen in die organisationalen Bedingungen der Interaktion mit den Klienten (Regeln der Anwendung professionellen Wissens als *Standardisierungsobjekt*) durch den Ausbau managerieller Techniken der Steuerung und Kontrolle in Form von Begründungen und Berichten (*Standardisierungsmodus*). Als *Standardisierungseffekt* lässt sich daraus ein geändertes Interaktionsgefüge zwischen Professionellen und Klienten in Form eines Ausbaus der Verwaltungsarbeit gegenüber der Klientenarbeit beobachten.

5.2. Träger der Kinder- und Jugendhilfe (Sozialpädagogische Familienhilfen)

Durch das Erscheinen neuer vor allem privater und relativ kleiner Träger auf dem Trägermarkt – der bislang von den großen kirchlichen Trägern und Wohlfahrtsverbänden dominiert war – kam es in den

letzten Jahren vermehrt (1) zu einer Standardisierung der Kooperationen mit dem Jugendamt in der Form von Vertrags- und Finanzierungsmodalitäten. Insbesondere ist ein Wechsel in der Finanzierung von pauschalen Stellen zu Fachleistungsstunden zu beobachten (*Standardisierungsobjekt*). So schilderte es uns ein Leiter der flexiblen Hilfen eines großen kirchlichen Trägers:

Respondent: „Wir hatten 2,5 feste Stellen sozialpädagogische Familienhilfe vereinbart mit dem Kreis. Und im Rahmen der 2,5 Stellen wurden dann so und so viele Familien betreut. Das reichte aber bei Weitem nicht aus. Die anderen Träger haben keine festen Stellen, die arbeiten alle auf Fachleistungsstunden-Basis. Das heißt, das Jugendamt fragt an: ‚Haben Sie eine Mitarbeiterin, die in der Woche 5 Stunden frei hätte für Familie XY?‘ Dann wird die Hilfe installiert. Die Mitarbeiterinnen haben dann ganz variable Kontingente. Wenn die 5 Stunden haben, dann kommen die oben drauf, und wenn die wieder wegbrechen, haben die Mitarbeiter weniger Stunden zu arbeiten und weniger Gehalt.“

Interviewer: „Fachleistungsstunden-Stellen. Und das sind jetzt immer noch 2,5 Stellen?“

Respondent: „Nein, die sind gekündigt worden im Sommer. Und wir arbeiten jetzt alle ab Jahresbeginn auf Fachleistungsstunden-Basis. Das ist sehr unerfreulich. Das können Sie sich vorstellen.“

Mit dem Jugendamt werden je eigene Leistungsvereinbarungen getroffen, in den das Leistungsangebot des Trägers in Form detaillierter 'Produktbeschreibungen' expliziert wird und deren Anwendung (Dauer und Umfang) im Einzelfall begründet werden muss (*Standardisierungsmodus*). Dass das Jugendamt diese Beschreibungen auch aus Kostengründen einfordert, schilderte uns ein Leiter der Jugendhilfeplanung:

„Und wenn wir irgendwo Präventionsarbeit, Feldarbeit etc. wollen, dann bezahlen wir das ganz bewusst und ganz explizit. Was nicht heißen soll, wir machen das nicht. Aber dann bezahlen wir das ganz bewusst. Wir haben sogar auch gesagt: ‚Von mir aus kann der freie Träger das auch in seinem Konzept in die Fachleistungsstunden einarbeiten.‘ Der kann sagen: ‚Ich bin teurer mit der Fachleistungsstunde, weil ich außer der Fallarbeit auch noch Feldarbeit mache.‘ Und dann kann sich unser ASD entscheiden, braucht er hier denjenigen, der auch Feldarbeit macht oder braucht er denjenigen, der nur Fachleistungsstunden-Arbeit macht? Wir haben auch gesagt, es kann ja auch noch ganz andere Konzepte der SPFH geben. Dass die, zum Beispiel, sagen: ‚Wir machen so eine Mischung. Wir machen 4 Stunden Sozialpädagoge, 2 Stunden Hauswirtschaftskraft, weil es sehr stark um eine Aufarbeitung der Hygiene im Haushalt geht.‘ Dann muss, meiner Meinung nach, aber unterschiedlich teuer sein, ob da ein Sozialpädagoge hingeht oder eine Hauswirtschaftskraft. Alles das hätte man uns begründen und in Konzepten auch in einer Leistungsbeschreibung hinterlegen können.“

Als *Standardisierungseffekte* sind ein erhöhter Konkurrenzdruck auf dem Markt, und eine Vermarktlichung Sozialer Arbeit zu beobachten. Eine Leiterin eines Kinderschutzteams bestätigte die Frage nach einem Markt folgendermaßen:

„Das ist noch milde ausgedrückt, das ist ein Haifischbecken, ist das [...] Der öffentliche Bereich ist ja auch da - also Sie kennen das Konzept von der Jugendhilfe, dass die freien und gemeinnützigen Träger ja sehr, haben ja auch einen Rechtsstatus auch da, der sehr ausgeprägt ist - und also, deshalb kann man auch nicht richtig von Outsourcen sprechen, aber die öffentliche Jugendhilfe hat ja viele Aufgaben auch abgegeben an freie Träger, und damit auch aus der Hand gegeben. Die Frage ist: Wie schaffen sie das auch zu steuern? Also die Ressourcen sind da in der öffentlichen Jugendhilfe auch in einem Steuerungsapparat, sind, da sind die Ressourcen sehr gekappt worden, dadurch haben die freien Träger zum Teil sich auch sehr professionell aufgestellt mit, dass die da sich gut auf den Markt geschmissen haben, sag ich mal so, und dann, wenn dann diese Familien mit Problemdruck irgendwie versorgt werden sollen, dann die freien Träger damit, mit der Aufgabe bedacht werden, dass jetzt diese Einzelfälle abzuarbeiten.“

Eine solche Marktsituation erzeugt auch einen Regelungsbedarf auf Seiten des Jugendamts, das nun in der Vergabe von Aufträgen die Preise mit den Qualifizierungsgraden der Fachkräfte abzuwägen hat. In einem Memo zu einer teilnehmenden Beobachtung bei einer Fallkonferenz in einem Jugendamt hielten wir etwa Folgendes fest:

„Ein neuer Träger, dessen Mitarbeiter unterschiedliche Ausbildungsniveaus haben, stellt das Jugendamt vor die Frage, wann jemand dazu befähigt ist, ambulante Hilfen zu leisten. Das Jugendamt vertritt die Position, dass ambulante Hilfen nur von Erziehern oder Besser Qualifizierten geleistet werden sollen.“ (Memo vom 19.07.11).

Analog zu den Veränderungen im Jugendamt sehen sich die freien Träger (2) in der Interaktion von Fachkräften und Klienten (*Standardisierungsobjekt*) mit einer erhöhten Dokumentationspflicht in der Fallarbeit und einer erhöhten Begründungspflicht von Maßnahmen konfrontiert. Das wird durchaus ambivalent gesehen. Ein Leiter mehrerer Kinderheime, der sogar eigens einen eigenen Intra-Server installierte, um auf die Dokumentationen sämtlicher Häuser zugreifen zu können, sprach zugleich die damit verbundenen Kosten an:

„Aber das sind einfach so Dinge, wo man merkt, dass man viel besser arbeiten muss. Überhaupt, was Dokumentation angeht, das ist viel umfangreicher geworden. Man ist immer wieder bemüht Systeme zu finden und zu schaffen, die die Dokumentation vereinfachen, was auch ein hoher Kostenfaktor in dem Moment ist. Um auch genügend Zeit für die Pädagogen zu haben, dass die überhaupt am Kind arbeiten. Weil ich bezahle die dafür nicht, dass die am PC sitzen.“

Die Mitarbeiter müssen nun häufiger Berichte zu den Fällen abfassen und die Laufzeiten von Maßnahmen werden nun explizit begrenzt (*Standardisierungsmodus*). Aus der Sicht der Fachkräfte kommt es auch bei den freien Trägern zu einem Anwachsen von Fallverwaltung gegenüber Klientenkontakt (*Standardisierungseffekte*). Abschließend dazu eine Sozialpädagogin:

„Also ich weiß nicht, wann ich noch meine Klienten sehen soll, wenn ich diese ganzen Dokumentationen und die ganze Austauschgeschichten machen soll. Ich finde es toll, dass man aufmerksam gemacht wird, ich finde ganz wichtig, dass so was besprochen wird, offen gehalten wird, also auch, ich finde auch ganz sinnvoll, wenn wir mit Klienten zusammen arbeiten, dass wir auch erwähnen, dass wir einen Fokus auf die Kinder haben, auf das Kindeswohl haben, ich finde, es muss transparent gehalten werden.“

5.3. (Familien-)Hebammen

Hebammen respektive deren neuere Berufsvariante Familienhebamme finden im jüngst verabschiedeten Bundeskinderschutzgesetz prominente Erwähnung (*Standardisierungsobjekt*). Im Rahmen 'Früher Hilfen', also präventiv orientierter Programme, werden sie bereits seit geraumer Zeit verstärkt in Netzwerke des Kinderschutzes integriert und zur Kooperation mit öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe angehalten. In einer Selbstbeschreibung auf der Internet-Seite *familienhebamme.de* heißt es:

„Die Tätigkeiten der Familienhebamme gehen über den in der Hebammen-Vergütungsvereinbarung festgelegten Rahmen hinaus und unterscheiden sich signifikant im Hinblick auf Auftrag, Frequenz, Setting, Betreuungszeitraum und -dauer sowie Inhalte der Arbeit. Die Arbeit der Familienhebamme kann somit als ein zeitlich und fachlich erweitertes Tätigkeitsspektrum der originären Hebammentätigkeit betrachtet werden, für die es eine zusätzliche Qualifizierung bedarf.“

Was hier als „zeitlich und fachlich erweitertes Tätigkeitsspektrum“ beschrieben wird, meint eine tatsächliche Ausweitung von Professionswissen unter der Prämisse einer veränderten Zielvorgabe. Neben dem in der originären Hebammentätigkeit in Anschlag gebrachten Pflege- und Entwicklungswissen bedeutet die „zusätzliche Qualifizierung“ im Grunde eine psychosoziale Zusatzausbildung, deren qualitative und quantitative Ausgestaltung allerdings (noch) nicht bundeseinheitlich geregelt ist.¹⁵ Im Gegensatz zur 'traditionellen' nachgeburtlichen Betreuung, die sich als Regelleistung der Krankenkassen (bis zu acht Wochen nach Geburt) an alle Familien richtet, arbeiten Familienhebammen vorrangig mit so genannten 'Multiproblemfamilien' oder 'Risikofamilien' (z.B. allein erziehende junge Mütter oder Familien mit Suchtproblematik), also Familien, die als besonders 'belastet' bzw. 'vulnerabel' erscheinen. Auch der der Betreuungs-

¹⁵ Die Fortbildungen zur Familienhebamme werden in den einzelnen Bundesländern mit je unterschiedlichen Akzentuierungen organisiert; sie sind institutionell jeweils an unterschiedliche Anbieter gekoppelt und in unterschiedliche Programme eingebettet, weshalb sich auf gesamtdeutscher Ebene ein (noch) recht heterogenes Bild ergibt. Da es sich beim Begriff der 'Familienhebamme' bis dato um eine nicht geschützte Berufsbezeichnung handelt, gibt es in einigen Bundesländern formal nur Hebammen mit Zusatzqualifikation. Ein Beispiel hierfür wäre das vom rheinland-pfälzischen Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familien und Frauen sowie dem Hebammen-Landesverband Rheinland-Pfalz initiierten Modellprojekt „Hebammen beraten Familien“, in dessen Rahmen Hebammen fortgebildet werden.

Zeitraum von bis zu einem Jahr nach Geburt differiert erheblich von der originären Hebammenarbeit. Die Zuführung der Klienten geschieht ebenso auf dem Wege niederschwelliger Beratungs-Angebote (des Jugendamts, freier Träger oder anderer sozialer Einrichtungen) wie durch direkte Aufträge des Jugendamts. Während Finanzierungsformen und Art der Beschäftigungsverhältnisse äußerst divers ausfallen (einige Familienhebammen arbeiten freiberuflich auf Honorarbasis, andere sind beim Gesundheitsamt oder einem freien Träger der Jugendhilfe angestellt), stellen Leistungsvereinbarungen mit dem Jugendamt eine gängige Arbeitsgrundlage und Kooperationsform dar, die vor allem bei 'direkt' erteilten Aufträgen bedeutsam wird. Die im Rahmen 'Früher Hilfen' formulierte medizinische und psychosoziale Beratung und Unterstützung von 'Risikofamilien' im ersten Lebensjahres des Kindes stellt hierbei nur eine Seite der Medaille dar, da Familienhebammen durch die Leistungsvereinbarungen mit dem Jugendamt immer auch einem Schutzauftrag verpflichtet sind, d.h. bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung Meldung erstatten müssen.

Der vermehrte Einsatz von (Familien-)Hebammen in Kinderschutzaufgaben und die Einbindung in Kooperationsnetzwerke mit Jugendämtern geschieht unter der Zielvorgabe der (besseren) Erkennung und Vermeidung von Kindeswohlgefährdung. Einer Erweiterung des Professionswissens der Hebammen um die *professionsfremden* Gefährdungskataloge der Sozialen Arbeit (*Standardisierungsmodus*) folgt auch die Etablierung neuer Zuständigkeiten für diesem Wissen entsprechende Klientengruppen.

In unseren Interviews mit (Familien-)Hebammen fragten wir danach, was sich nun durch die Verbreiterung des Tätigkeitsfeld verändert habe, worauf eine Interviewpartnerin antwortete:

„Man ist halt hellhöriger geworden und fragt mal: 'Wie klappt es denn mit Deinem Mann? Kümmert der sich denn auch schon mal?' oder 'Spielt der denn auch schon mal mit dem Kind und gibt Anregungen?' oder bei Migranten, dass man sagt: 'Wie klappt es denn hier so mit Euch mit der Sprache und Integration in der Straße und im Haus usw.?' Also, man fragt schon so ein bisschen mehr, nicht nur das rein Medizinische ab.“

Als *Standardisierungseffekte* lassen sich neben der erhöhten Dokumentationspflicht (durch zusätzliches Wissen) eine 'Sozialpädagogisierung' des Hebammenberufs und damit auch eine Neumodellierung der traditionellen (Vertrauens-)Beziehung zwischen Hebamme und Mutter im Sinne der Sozialprofessionen beobachten. Das Dilemma zwischen Schweige- und Meldepflicht verstärkt sich, wie die Aussage einer ausgebildeten Familienhebamme verdeutlicht:

„Schweigepflicht, das ist ja ein großes Thema für uns. Wie gehen wir mit unserer Schweigepflicht um, was erwarten Jugendämter von uns, was können wir eigentlich leisten? Wollen wir immer gleich eine Schweigepflichtsentbindung einfordern, und in dem Zusammenhang wurde dieses Verfahren nach § 8a nochmal vorgestellt, und es wurde quasi dafür geworben, und ich denke, es gibt auch so was wie ein Einverständnis, so zu verfahren. Ich glaube nicht, dass es in allen Projekten schon so richtig angekommen ist. Ich glaube, es gibt leider häufiger mal die Situation, dass recht unorthodox plötzlich Jugendämter eingeschaltet werden und die Familien nicht vorher angesprochen werden, das finde ich sehr bedauerlich, ich glaube, da gibt es noch einiges zu tun. Weil die Hebammen verspielen damit einfach ihre Vertrauensposition, die sie in den Familien haben.“

6. Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Veränderungen in den Berufsgruppen lassen sich unseres Erachtens folgende Schlüsse ziehen:

1. Nicht jede gesetzliche Bemühung um Standardisierung führt automatisch zur Etablierung neuer Praktiken. Die Etablierung des § 8a zeigt deutlich, dass zwar nun die Fachkräfte in den Kindertagesstätten und Kindergärten mit neuen Verfahren der Elternbeobachtung und -beurteilung ausgestattet werden (siehe Tabelle 1), wohingegen das Jugendamt eine juristische Anerkennung bereits vorher etablierter Praktiken erfährt.
2. Eine Standardisierung muss nicht nur aus gesetzlich-institutionellen Regulierungen erfolgen, sondern kann auch das Ergebnis erhöhter Konkurrenz unter den Anbietern von Hilfe zur Erziehung sein. Standardisiert werden dabei zugleich die Finanzierungs- und Verwaltungsvorgaben wie auch die Beziehungen zu den Klienten.
3. Wie das Beispiel der Ärzte (siehe Tabelle 1) zeigt, führt eine Ausweitung einer standardisierten professionellen Praxis aber nicht notwendigerweise zu erhöhten Melde- oder gar Aufdeckungsraten bei Kindeswohlgefährdung. Dies scheint nur der Fall zu sein, wenn das professionelle Wissen mit seinen Kriterien auf andere Berufsgruppen übertragen wird, also eine 'Standardisierung des professionellen Blicks' gelingt.
4. Als weiterer bedeutender Standardisierungseffekt lassen sich Hybridisierungstendenzen in Form einer 'Sozialpädagogisierung' von Professionen konstatieren, die insbesondere (Familien-)Hebammen betreffen, welche nun zunehmend für Kinderschutzaufgaben eingesetzt werden. Damit gehen Veränderungen in der Beziehung zwischen Professioneller und Klientin einher.
5. Insgesamt ist als wichtiger – wahrscheinlich aber nicht intendierter – Standardisierungseffekt die erhöhte Dokumentationspflicht für fast alle Berufsgruppen sichtbar geworden: Bei den

Jugendämtern und den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe verschiebt sich das Verhältnis von Fallarbeit und Verwaltungsarbeit deutlich in Richtung Verwaltung; bei den (Familien-)Hebammen wie auch bei ErzieherInnen müssen Verdachtsmomente in neuen Beobachtungs- und Dokumentationsformularen festgehalten werden.

Literatur

- Abbott, Andrew (1988): *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, *American Journal of Society* 86: 819-835.
- Albert, Martin (2006): *Soziale Arbeit im Wandel. Professionelle Identität zwischen Ökonomisierung und ethischer Verantwortung*. Hamburg.
- Alberth, Lars; Bode, Ingo; Bühler-Niederberger, Doris (2010): „Kontingenzprobleme sozialer Interventionen. Kindeswohlgefährdung und der organisierte Eingriff in den privaten Raum“, *Berliner Journal für Soziologie*, 20. Jg. Heft 4, 475–497.
- Becker-Lenz, Roland (2005): „Das Arbeitsbündnis als Fundament professionellen Handelns. Aspekte des Strukturdilemmas von Hilfe und Kontrolle in der Sozialen Arbeit“, in: Pfadenhauer, Michaela (Hg.): *Professionelles Handeln*. Wiesbaden: VS Verlag, 87-103.
- Becker-Lenz, Roland ; Busse, Stefan ; Ehlert, Gudrun ; Müller, Silke (Hg.) (2009): „Einleitung: Was bedeutet Professionalität in der Sozialen Arbeit?“ ,in: Dies. (Hg.): *Professionalität in der Sozialen Arbeit. Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven*. Wiesbaden.
- Becker-Lenz, Roland ; Busse, Stefan ; Ehlert, Gudrun ; Müller, Silke (Hg.) (2011): *Professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit. Materialanalysen und kritische Kommentare*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bode, Ingo (2004): *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bode, Ingo (2005): „Desorganisation mit System. Die Neuordnung der „governance of welfare“ in Westeuropa“, *Berliner Journal für Soziologie* 15: 121–142.
- Bode, Ingo ; Eisentraut, Steffen ; Turba, Hannu (2011): „Kindeswohlgefährdung als Systemfrage“, in: Thole, Werner ; Retkowski, Alexandra ; Schäuble, Barbara (Hg.): *Sorgende Arrangements. Kinderschutz zwischen Organisation und Familie*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bohler, Karl-Friedrich (2006): „Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit als Projekt. Untersucht am Beispiel ostdeutscher Jugendämter“, *Sozialer Sinn* 7(1), 3-33.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Das Bundeskinderschutzgesetz. Download unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=119832.html> Zugriff fehlt
- Castel, Robert (1979): *Die psychiatrische Ordnung. Das goldene Zeitalter des Irrenwesens*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Dahme, Heinz-Jürgen (2008): „Organisations- und Professionswandel im sozialen Dienstleistungssektor. Folgen der staatlichen Effizienzpolitik für die sozialarbeitsbasierten Dienste“, *Sozialer Fortschritt* 57, 9–14.
- Dewe, Bernd ; Ferchhoff, Wilfried; Scherr, Albert ; Stüwe, Gerd (2001): *Professionelles soziales Handeln*. Weinheim/München: Juventa.

- Dewe Bernd;Otto, Hans-Uwe (2011): „Professionalität“, in: Otto, Hans-Uwe ;Thiersch, Hans (Hg.) : *Handbuch Soziale Arbeit*. Reinhardt: München.
- Donzelot. Jacques (1979): *Die Ordnung der Familie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Fegert, Jörg M. ; Ziegenhain, Ute ; Fangerau, Heiner (2010): *Problematische Kinderschutzverläufe. Mediale Skandalisierung, fachliche Fehleranalyse und Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes*. Weinheim/München: Juventa.
- Foucault, Michel (1988): *Die Geburt der Klinik. Eine Archäologie des ärztlichen Blicks*. Frankfurt/M.: S. Fischer.
- Foucault, Michel (1999): *In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France (1975-76)*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kelle, Helga (2010): *Kinder unter Beobachtung. Kulturanalytische Studien zur pädiatrischen Entwicklungsdiagnostik*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Grohs, Stephan (2007): „Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung. Eine Bilanz nach 15 Jahren Modernisierungskurs“, *Zeitschrift für Sozialreform* 53(3), 247-274.
- Grohs, Stephan (2010): *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hensen, Gregor (2006): „Markt und Wettbewerb als neue Ordnungsprinzipien. Jugendhilfe zwischen Angebots- und Nachfragesteuerung“ in: Ders. (Hg.): *Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit*. Weinheim/München: Juventa, 25-41.
- Krieger, Wolfgang ; Lang, Anita; Meßmer, Simone; Osthoff, Ralf (2007): *Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und sexueller Missbrauch im Aufgabenbereich der öffentlichen Träger der Jugendhilfe*. Stuttgart: ibidem.
- Krone, Sirikit ; Langer, Andreas; Mill, Ulrich; Stöbe-Blossey, Sybille (2009): *Jugendhilfe und Verwaltungsreform: zur Entwicklung der Rahmenbedingungen sozialer Dienstleistungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Larson, Magali S. (1977): *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Liebig, Reinhard (2005): *Wohlfahrtsverbände im Ökonomisierungsdilemma. Analysen zu Strukturveränderungen am Beispiel des Produktionsfaktors Arbeit im Licht der Korporatismus- und der Dritte-Sektor-Theorie*. Freiburg: Lambertus.
- Link, Jürgen (2006): *Versuch über den Normalismus*. Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht.
- Messmer, Heinz (2007): *Jugendhilfe zwischen Qualität und Kosteneffizienz*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meysen, Thomas; Schönecker, Lydia; Kindler, Heinz (2009): *Frühe Hilfen im Kinderschutz. Rechtliche Rahmenbedingungen und Risikodiagnostik in der Kooperation von Gesundheits- und Jugendhilfe*. Weinheim/München: Juventa.
- Möhring-Hesse, Matthias (2008): „Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege“, *Zeitschrift für Sozialreform* 54, 141–160.
- Pfadenhauer, Michaela (2005): „Die Definition des Problems aus der Verwaltung der Lösung. Professionelles Handeln revisited“, in: Dies. (Hg.): *Professionelles Handeln*. Wiesbaden: VS Verlag, 9-21.

Rose, Nikolas (1998): *Inventing Our Selves. Psychology, Power and Personhood*. Cambridge: *Cambridge University Press*.

Statistisches Bundesamt (2011): Vorläufige Schutzmaßnahmen – Zeitreihe. Download unter: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Content50/Schutzmassnahmen,templateld=renderPrint.psml
(Zeit fehlt)

Strauss, Anselm (1993): *Continual Permutations of Action*. New York: de Gruyter.

Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (1996): *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz, Psychologie Verlags Union.

Turmel, Andre (2008): *A Historical Sociology of Childhood. Developmental Thinking, Categorization and Graphic Visualization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Urban, Ulrike (2004): *Professionelles Handeln zwischen Hilfe und Kontrolle*. Weinheim/München: Juventa.

von Stechow, Elisabeth (2004): *Erziehung zur Normalität. Eine Geschichte der Ordnung und Normalisierung der Kindheit*. Wiesbaden: VS Verlag.

Öffentliche Daseinsvorsorge, privat organisiert

Ein deutsch-französischer Vergleich der Bereitstellung der Krankenhausinfrastruktur

Tanja Klenk und Renate Reiter

1. Einleitung

Die medizinische Versorgung der Bevölkerung im Krankenhaus gehört in Frankreich und Deutschland wie in allen Wohlfahrtsstaaten der OECD-Welt zum Kern der (sozialen) Daseinsvorsorgeaufgaben des Staates.¹ Sie rechnet also zu den Dienstleistungen, an deren Angebot nicht nur ein öffentliches Interesse besteht, sondern deren Gewährleistung in den modernen, funktional differenzierten Gesellschaften zugleich als notwendig erachtet wird. Dabei ist die Bereitstellung und Pflege eines bedarfsorientiert flächendeckenden Netzes an Krankenhäusern oder entsprechenden Einrichtungen eine notwendige Voraussetzung für die Erfüllung der Daseinsvorsorgeaufgabe der stationären medizinischen Versorgung der Bevölkerung. Nur dort, wo eine solche Infrastruktur existiert, kann der Staat seiner sozialen Daseinsvorsorgefunktion in dieser Hinsicht gerecht werden.

In Deutschland und Frankreich teilt sich der Staat die öffentliche Aufgabe der Krankenhausversorgung und der Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur traditionell mit ‚dritten Akteuren‘. Für beide Länder sind in der Daseinsvorsorge mit Krankenhausleistungen seit langem jene Arrangements von „third party-government“ (Salamon 2002: 2, 6) charakteristisch.

Galten diese Arrangements mit ihren zahlreichen Veto-Punkten in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung lange Zeit als ein Grund für die ‚Unreformierbarkeit‘ dieser beiden Wohlfahrtsregime, wird heute davon ausgegangen, dass auch sich auch der deutsche und französische Wohlfahrtsstaat in Neuordnung befinden. Als dominanter Reformtrend gilt dabei – in Deutschland und Frankreich ebenso wie im internationalen Vergleich – die Privatisierung und Vermarktlichung der sozialen Daseinsvorsorge. Diese Beobachtung bildet den Ausgangspunkt unseres Beitrags: Die Ausgangsthese lautet, dass sich der Trend der Vermarktlichung auch in der Krankenhausinfrastrukturpolitik manifestiert. Unser Forschungsinteresse richtet sich auf die Frage, ob und inwieweit dies auch mit einem veränderten Verständnis von *Staatlichkeit* einhergeht. In analytischer Hinsicht verknüpfen wir hierzu die Governance-Forschung mit dem Instrumentenansatz (Salamon 2002; Lascoumes/Le Galès 2004; Howelett et al. 2009): der Wandel des staatlichen

¹ Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde maßgeblich von Ernst Forsthoff (1938) geprägt, der alle Aufgaben zur Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse des Einzelnen, die im modernen Staat des Industriezeitalters aufgrund der neuen Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft notwendigerweise kollektiv erbracht werden müssen, zur Daseinsvorsorge zählte (vgl. auch Hösch 2000: 25-27; Neu 2009) und diese als eine Aufgabe der öffentlichen Leistungsverwaltung betrachtete: „Alle öffentliche Daseinsvorsorge [...] ist öffentliche Verwaltung, gleichgültig in welchen Formen sie ausgeübt wird“ (Forsthoff 1973: 370).

Instrumenteneinsatzes lässt demnach Rückschlüsse auf die Gestalt von Staatlichkeit zu (siehe auch Salamon 2002: 11; Lascoumes/Le Galès 2004: 23; Leibfried/Zürn 2006: 19-20).

Unser Beitrag gliedert sich in insgesamt sechs Teile. Im anschließenden Teil 2 erläutern wir die verschiedenen Dimensionen von Krankenhausinfrastrukturpolitik und schlagen, ausgehend von einer systematischen Betrachtung von Politikinstrumenten wie sie u.a. von Salamon (2002) und Lascoumes/Le Galès (2004) angeboten wird, ein Konzept zur Ableitung von Staatlichkeitswandel aus dem Wandel von Instrumenten vor; wir unterscheiden auf dieser Grundlage idealtypisch zwischen vier Mustern von Staatlichkeit im Bereich der Versorgung mit Krankenhausinfrastrukturen. In Teil 3 werden die institutionellen Rahmenbedingungen der Krankenhausinfrastrukturpolitiken in Deutschland und Frankreich einander gegenübergestellt. In den Teilen 4 und 5 betrachten wir jeweils für den deutschen und den französischen Fall den Wandel der Instrumentierung von Krankenhausinfrastrukturpolitik im Hinblick auf die Teilaufgaben der Leistungserbringung, Betriebskostenfinanzierung, Investitionsfinanzierung und Krankenhausplanung. In Teil 6 fassen wir die Ergebnisse unseres Vergleichs zusammen, diskutieren denkbare Erklärungen für den Wandel der Krankenhausinfrastrukturpolitiken in beiden Ländern und formulieren anhand der vergleichenden Betrachtung Schlussfolgerungen über die Entwicklung der Staatlichkeit im Bereich der Krankenhausversorgung in Deutschland und Frankreich.

2. Instrumente und Staatlichkeitsmuster in der Krankenhausinfrastrukturpolitik

Die Eigenschaft von Krankenhäusern als „Infrastruktur“ im Sinne eines „allgemeine[n], grundlegende[n] und langlebig angelegte[n] materielle[n] (und immaterielle[n]) Unterstützungssystem[s]“ (Schneider/Tenbücken 2004: 17) für die funktional differenzierten Gesellschaften bringt für die nationalen Krankenhausinfrastrukturpolitiken eine Ausdifferenzierung in wenigstens vier unterschiedliche politische Ziel- und Regelungsdimensionen mit sich. Erstens geht es um das Ziel, die Erbringung aller notwendigen medizinisch-pflegerischen, technisch-administrativen und sonstigen Leistungen der stationären Krankenversorgung zu gewährleisten und damit um Regelungen über die Funktionen und Funktionsmodalitäten und die Erbringung der medizinisch-pflegerischen, technisch-administrativen oder sonstigen Leistungen in den Krankenhäusern. Zweitens stellt die Finanzierung des laufenden Versorgungsbetriebs eine wichtige Ziel- und Regelungsdimension der Krankenhausinfrastrukturpolitik dar; in ihrem Mittelpunkt stehen einerseits Regelungen zur Finanzierung der Versorgung der Patienten mit medizinisch-pflegerischen Leistungen und andererseits Regelungen zur Finanzierung der Versorgung mit bestimmten nicht-medizinischen Dienstleistungen, die während des Krankenhausaufenthalts notwendig werden (Verpflegung, Unterbringung, Wäsche etc.). Drittens ist es ein wichtiges Ziel, den Bau und/oder die bauliche

Modernisierung von Krankenhäusern sicherzustellen. Und schließlich besteht viertens ein weiteres Ziel der Krankenhausinfrastrukturpolitik darin, eine bedarfsgerechte Allokation von Versorgungskapazitäten (Betten, Plätze) zu gewährleisten, was wiederum Planungen der Standorte von Krankenhäusern und ihrer medizinisch-technischen Ausstattung verlangt.

In der (vergleichenden) Staatstätigkeits- und Governance-Forschung sind Instrumente zur Regelung öffentlicher Aufgaben sowie ihre Auswahl seit den 1990er Jahren sowohl als Anzeiger der in einzelnen öffentlichen Handlungsfeldern ‚typischen‘ Staatlichkeitsmuster als auch als Indikatoren für Staatlichkeitswandel ins Blickfeld gerückt (Salamon 1981 u. 2002; Lascoumes/Le Galès 2004; Halpern/Le Galès 2011). Mehrere Autoren haben hier ein spezifisches Interesse an den Instrumenten der Staatstätigkeit und der „Instrumentierung“ (Lascoumes/Le Galès 2004: 16) öffentlicher Handlungsfelder entwickelt. Dabei haben sie – Bezug nehmend auf klassischen Basisinstrumenten des Staates, Recht und Geld (Leibfried/Zürn 2006: 20) – im Zuge der Beschreibung und Analyse der Staatstätigkeit jeweils eigene Kataloge zur Systematisierung von Instrumenten vorgeschlagen; diese schließen trotz mancher Unterschiede einen Kernbestand an vier Instrumententypen ein: erstens legislative oder regulative Instrumente (Gesetze, Verordnungen etc.), die auf Basis von Zwang ‚funktionieren‘ und die Tätigkeit des Staates selbst oder quasi-staatlicher Akteure ebenso betreffen können, wie die Tätigkeit privater Akteure, zweitens ökonomische oder fiskalische Instrumente, die mit finanzieller Gratifikation oder Strafe arbeiten und damit neben Zwang auch Anreiz beinhalten (Subventionen, Steuern etc.), vertragliche Instrumente, die auf der Basis von Verhandlung und Überzeugung ‚funktionieren‘ und den Staat und private (gesellschaftliche, privatwirtschaftliche) Akteure als ‚gleichberechtigte Partner‘ verstehen (Vertrag, Vereinbarung, Absprache etc.), und viertens Informations- und/oder Kommunikationsinstrumente, deren Basis das Überzeugung und ‚Lernen‘ ist (vgl. Salamon 2002: 21; Lascoumes/Le Galès 2004: 361; Eising/Lenschow 2007: 332; Halpern/Le Galès 2011: 57).

Die Instrumenten-Forscher teilen ein gemeinsames Grundverständnis, wonach die aufgelisteten Instrumente für den Staat eine Doppelfunktion als Medien sozialer Regulierung und öffentlicher Funktionserfüllung haben. Salamon stellt z.B. fest: „...we should concentrate on the generic tools of government action, on the “techniques” of social intervention“ (Salamon 1981: 256). Und Howlett et al. beschreiben Instrumente als “actual means or devices that governments make use of in implementing policies“ (Howlett et al. 2009: 114). Lascoumes/Le Galès warnen jedoch vor einem *rein* funktionalistischen Instrumentenverständnis, wonach der Staat, ausgestattet mit einer umfassenden Kenntnis aller denkbaren Instrumenten-Variationen sowie der Möglichkeit und Fähigkeit, tatsächlich alle denkbaren Instrumente einsetzen zu können, im Angesichts eines bestimmten Policy-Problems pragmatisch das jeweils am besten zur Problemlösung geeignete Instrument auswählte

(Lascoumes/Le Galès 2004: 30 f.). Staatstätigkeit und damit auch der Auswahl von Instrumenten ist vielmehr von einer bestimmten Grundidee, einem „Paradigma“, geleitet, das sich je nach dem ererbten Vorverständnis der staatlichen und/oder administrativen Akteure, den sozioökonomischen Bedingungen und Rahmenentwicklungen, der politischen Machtverteilung und Interessenlage der Parteien der öffentlichen Ressourcenausstattung, dem öffentlichem Diskurs wandeln kann (Hall 1993: 283-287). Instrumente sind *nicht* politisch neutral; die Auswahl von Instrumenten stellt vielmehr eine „politische Geste“ dar (Lascoumes/Le Galès 2004: 358), über die eine bestimmte Form der Autoritäts- oder Machtausübung und ein bestimmtes Herrschaftsverständnis zum Ausdruck kommt. Macht- und Interessendifferenzen zwischen Staat, Marktakteuren und gesellschaftlichen Interessengruppen bestehen fort, auch wenn Instrumente heute weniger hierarchisch und zwangsbewährt sind, sondern – unter gewandelten exogenen Handlungsvorzeichen (z.B. einem gewandelten sozioökonomischen Druck und erhöhter Staatsverschuldung) – einen eher kooperativen, integrierenden oder marktliche Handlungslogiken aufnehmenden Charakter annehmen mögen.

Die Instrumentierung öffentlicher Aufgaben gibt daher Auskunft über die Gestalt von Staatlichkeit i.S.d. Präsenz des Staates in der Staat-Gesellschaft-Beziehung in einem bestimmten öffentlichen Aufgabenfeld (Lascoumes/Le Galès 2004: 29). Und der Austausch von Policy-spezifischen Instrumenten lässt wiederum Rückschlüsse auf den Wandel von Staatlichkeit zu (Hall 1993).

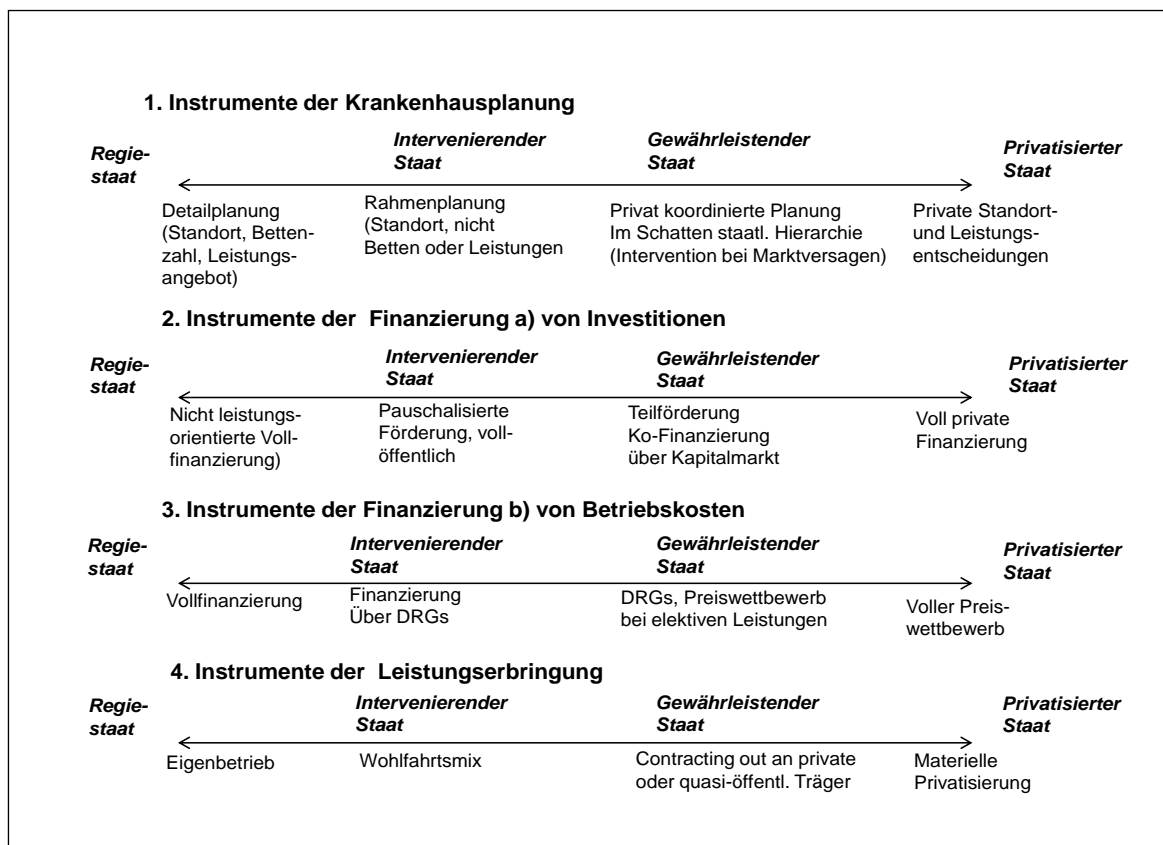
Wie manifestiert sich dieser Staatlichkeitswandel durch Instrumentenwandel nun empirisch? In der Literatur festgestellt wurden zwei Grundvarianten: Zum einen die Redimensionierung von Staatlichkeit durch Aufgabenauslagerung und gezieltem Einsatz ‚dritter‘, nicht-staatlicher Akteure, d.h. der Übergang zu einem ‚third-party-government‘ (Salamon 2002; vgl. auch Schneider/Tenbücken; Schimank 2006: 32 f.; Mayntz 2005). Zum anderen der Wandel staatlichen Handelns in den Bereichen, in denen er noch selbst Leistungen erbringt. Hier gilt die These einer „Ökonomisierung“ staatlichen Handelns im Sinne eines stufenweisen „Übergreifens ökonomischer Handlungslogiken auf die spezifischen Leitkriterien der jeweiligen [...] Felder („Intrusion““ (Gerlinger/Mosebach 2009: 11). Mosebach stellt fest:

„Gleichzeitig zur Zunahme privatwirtschaftlicher Leistungsanbieter im öffentlichen Krankenhaussystem werden die öffentlichen Krankenhäuser entlang den institutionellen und organisationalen Logiken privatwirtschaftlicher Krankenhäuser rekonstruiert (Corporatisation of Public Hospitals; Hervorhebung durch den Autor). Solche formalen Privatisierungsprozesse sind daher nicht nur eine (logische und historische) Voraussetzung für materielle Privatisierungsprozesse, sondern auch für Ökonomisierungsprozesse öffentlicher Krankenhäuser, die in der Folge auf die

betriebswirtschaftliche[n] Strategie[n] des Outsourcing und der Profit- und Kostenzentren zurückgreifen“ (2009: 60).

Überträgt man den Instrumentenansatz zur Rekonstruktion von Staatlichkeitswandel auf den Bereich der Krankenhausinfrastrukturpolitik, so ist für alle vier oben unterschiedenen Ziel- und Regelungsdimensionen dieser Politik (Leistungserbringung, Betriebskostenfinanzierung, Investitionsfinanzierung, Planung) eine direktere, vollständig an eigene Ressourcen des Staates gebundene, oder eine hierarchisch in gesellschaftliches Handeln eingreifende (regulierende oder direkte Finanztransfers beinhaltende), oder eine Rahmen-regulierende, teilweise auf gesellschaftliche Ressourcen zurückgreifende, kooperationsorientierte, vertragsbasierte, oder aber eine indirekte, marktschaffende, wettbewerbsorientierte „Instrumentierung“ denkbar, wobei jede Instrumentierungsvariante ihrerseits für ein bestimmtes Muster von Staatlichkeit steht (vgl. Lascoumes/Le Galès 2004: 361; vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1



Anmerkungen: Eigene Darstellung.

So kann der Staat:

- erstens die infrage stehenden Aufgaben in Eigenregie mit eigenen Verwaltungseinrichtungen, staatlichen Unternehmen etc. wahrnehmen (Regiestaat);
- zweitens kann er sich die Aufgabenerbringung mit privaten, zivilgesellschaftlichen, freigemeinnützigen Akteuren teilen, deren öffentliches Tätigwerden weitgehend aus öffentlichen Mitteln subventionieren und mehr oder weniger detaillierter staatlicher Regulierung unterwerfen (intervenierender Staat);
- drittens kann er die Erbringung der öffentlichen Aufgaben weitgehend an private – sowohl freigemeinnützige als auch gewinnorientierte – Akteure übertragen, die dann als Auftragnehmer des Staates handeln; der Staat setzt die Rahmenregelungen hierfür und stellt Zuschussförderung zur Finanzierung zur Verfügung (gewährleistender Staat); und
- viertens schließlich kann der Staat die Erbringung der öffentlichen Aufgaben privatisieren, sie also an gewinnorientiert wirtschaftenden, untereinander im Wettbewerb stehende Akteure übertragen, und hierzu die notwendigen minimalen Rahmenregelungen setzen sowie sich eine Direktintervention für den Fall von Marktversagen vorbehalten (privatisierter Staat).

Bevor wir in den Teilen 4 und 5 die Staatlichkeitsentwicklung in den einzelnen Dimensionen der Krankenhausinfrastrukturpolitik in Frankreich und Deutschland für den Zeitraum ab 1990 bis 2011 anhand dieser Schemata genauer betrachten, wollen wir im nachfolgenden Teil 3 zunächst die allgemeinen institutionellen und sozio-strukturellen Rahmenbedingungen dieser Politik in beiden Ländern vorstellen.

3. Institutionelle und sozio-strukturelle Rahmenbedingungen der Krankenhausinfrastrukturpolitik in Deutschland und Frankreich

Die medizinische Versorgung der Bevölkerung im Krankenhaus und damit auch die Krankenhausinfrastrukturpolitik sind sowohl in Deutschland als auch in Frankreich gesetzlich festgelegte Aufgaben des Staates. In Deutschland findet diese Politik ihre formalen Grundlagen im Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG), in der grundgesetzlichen Festlegung der Aufgabe „wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG) sowie in § 1 KHG und § 2 SGB V. In Frankreich ist die staatliche Aufgabe Krankenhausinfrastrukturversorgung formal in Satz 11 der nach wie vor gültigen Präambel der Verfassung von 1946 (*Constitution Française-Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*) verankert, demzufolge die französische Nation allen Menschen, die sich auf französisches Staatsgebiet befinden, den „Schutz der Gesundheit“ „garantiert“; und weiterhin findet diese Aufgabe ihre rechtliche Grundlage in Art. L6112-8 von Teil 6, Buch 1 des *Code de la Santé Publique* (CSP), wo es u.a. heißt, „Der Staat übernimmt die Ausgaben,

die die Einrichtungen der Gesundheitsversorgung aufgrund der Erbringung von öffentlichen Aufgaben (...) offen legen“ (Übersetzung durch die Verfasserinnen).

Insgesamt sowie mit Blick auf jede einzelne der vier oben genannten Dimensionen der Krankenhausinfrastrukturpolitik zeichnen sich Deutschland und Frankreich im Vergleich durch einige grundsätzliche Unterschiede bezüglich der institutionellen und Ausgangsbedingungen der Politik bei der Regelung der Bereitstellung von Krankenhausinfrastrukturen aus.

Die Steuerung und Finanzierung der Krankenhausinfrastruktur in Deutschland ist geprägt vom föderalen Staatsaufbau und den Mehrebenenspielen zwischen Bund und Ländern. Zentrale Akteure der Krankenhauspolitik sind neben dem Bundesministerium für Gesundheit die Bundesländer und hier insbesondere die Gesundheitsministerkonferenz; sie stellen wichtige Vetospieler in Krankenhausinfrastrukturfragen dar. In Frankreich zeichnet sich die Steuerung und Finanzierung der Krankenhausinfrastruktur demgegenüber durch ein hohes Maß an Zentralisierung und einer dominanten Rolle der staatlichen Exekutive aus. Wesentliche Entscheidungen zu Politikzielen und zur Strukturierung der Krankenhausinfrastrukturpolitik werden im zuständigen Arbeits- und Gesundheitsministeriums (*Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé*) bzw. in der für Fragen der Finanzierung, Implementation und Steuerung zuständigen Generaldirektion für das Pflegeangebot (*Direction générale de l'offre de soins; DGOS*) entweder präjudiziert oder aber per exekutiver Rechtssetzung auf dem Verordnungsweg getroffen. Die erste Kammer des Parlaments, die *Assemblée nationale*, ist in die Gesundheits- und hier auch der Krankenhausinfrastrukturpolitik seit 1996 über ihr Recht zur Festlegung einer nationalen Ausgabenobergrenze für die gesetzliche Krankenversicherung (*Objectif national de dépenses d'assurance maladie, ONDAM*) eingebunden. Auf den regionalen und lokalen Ebenen liegt die Steuerung der Krankenhausinfrastrukturpolitik traditionell in den Händen der dezentrierten Behörden des Zentralstaates. Seit Inkrafttreten der Gesundheitsreformgesetze der Regierung unter Premierminister *Alain Juppé* im Jahr 1996 existieren auf regionaler Ebene eigene Krankenhausagenturen (*Agences régionales de l'hospitalisation, ARH*), die im Zuge der Gesundheitsreform 2003, ausgestattet mit erweiterten Kompetenzen und einem erweiterten Auftrag, in Regionale Gesundheitsagenturen (*Agences régionales de santé, ARS*) umbenannt wurden. Weitere wichtige Akteure der französischen Krankenhausinfrastrukturpolitik sind daneben :erstens die Krankenhausverbände, darunter insbesondere der größte, die *Fédération hospitalière de France (FHF)*, zweitens die Städte und Gemeinden als Träger öffentlicher Krankenhäuser bzw. die Vereinigungen der Bürgermeister Frankreichs², drittens die diversen

² Bis zur Krankenhausreform im Jahr 2009 („Loi HPST“) standen die Bürgermeister traditionell dem Verwaltungsrat des jeweiligen lokalen Krankenhauses vor; heute sind sie hier nach wie vor vertreten, sind an den Entscheidungen über Finanzierung und Investitionsprojekte daher weiterhin maßgeblich beteiligt und sind

Berufsvertretungen der Krankenhausärzte, und viertens die nationale Dachorganisation der gesetzlichen Krankenversicherung (*Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés*, CNAMTS), die die Krankenhausfinanzierung trägt und über ihre lokalen Untergliederungen die Vergütung der einzelnen Krankenhäuser abwickelt. Im Gegensatz zu den gesetzlichen Krankenkassen in Deutschland stellt die französische CNAMTS ungeachtet ihrer Finanzierungsfunktion nur einen schwachen Vetospieler der Krankenhausinfrastrukturpolitik dar, denn sie ist sowohl in ihrer inneren Organisation und Leitungsstruktur als auch hinsichtlich der Entscheidung über wesentliche Funktionen direkt vom Gesundheitsministerium und der DGOS abhängig. Ganz anders ist die Situation in Deutschland, wo das Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherungsträger und Leistungserbringer eine zentrale ordnungspolitische Idee ist. Der Spitzenverband Bund der gesetzlichen Krankenkassen sowie die Interessenvertretungen der Krankenhäuser, insbesondere die Deutsche Krankenhausgesellschaft, die unabhängig von Trägertypus die Interessen der Krankenhäuser vertritt, sind wichtige Mitentscheider in der Krankenhauspolitik.

Während in Deutschland die Gesundheitspolitik hoch politisiert ist und vor allem die Frage der Finanzierung Gegenstand parteipolitischer Kontroversen ist, sind in Frankreich die Finanzierung von Gesundheit und Fragen der Versorgung zwar durchaus wichtige Themen des öffentlichen und auch des parteipolitischen Diskurses, insgesamt handelt es sich um eine Politik, die wesentlich von der zentralstaatlichen Fachverwaltung und wissenschaftlichen Experten, welche der Staat in unterschiedlichen Fragen als Gutachter heranzieht, dominiert ist.

Wichtige Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich bestehen auch bei den Grundprinzipen der Krankenhausfinanzierung, die die Finanzierung von Bauinvestitionen und die Finanzierung des laufenden Betriebs, d.h. der im Krankenhaus erbrachten Leistungen, umfasst. In Deutschland gilt hier seit 1972 das Prinzip der dualen Finanzierung, d.h., die Betriebskosten einerseits und die baulichen und technischen Investitionen andererseits werden als getrennte Kostenarten behandelt und aus unterschiedlichen Quellen finanziert. Die Betriebskosten tragen dabei die Kranken- und Pflegekassen, die die Krankenhäuser für die Behandlung der Patienten vergüten, und die Aufwendungen für bauliche und technische Investitionen werden aus Steuermitteln aus den Landeshaushalten finanziert. In Frankreich folgt die Krankenhausfinanzierung demgegenüber seit der Einführung der allgemeinen Sozialversicherung (*Sécurité sociale*) im Jahr 1945 traditionell einer monistischen Logik – Investitionen und laufende Betriebskosten werden grundsätzlich aus dem Haushalt der gesetzlichen Krankenversicherung, die ein integraler Bestandteil der allgemeinen *Sécurité sociale* ist, finanziert. Im

auch aufgrund ihrer Zuständigkeiten im Bereich der kommunalen Bauleitplanung nach wie vor wichtige Akteure der Krankenhausinfrastrukturpolitik (Bras 2009).

Bereich des Krankenhausbaus und der baulichen Erneuerung hat der Zentralstaat außerdem seit den späten 1950er und 1960er Jahren immer wieder Programme zur direkten Subventionierung von Bauvorhaben aus Steuermitteln aufgelegt.

Neben diesen Unterschieden gibt es auch einige Gemeinsamkeiten. Gemeinsam ist Deutschland und Frankreich, dass sie als konservative Wohlfahrtsregime und Sozialstaaten Bismarck'scher Prägung dritte Akteure intensiv an der Erbringung von Leistungen im Rahmen der öffentlichen Krankenhausversorgung beteiligen. Das in der Einleitung erwähnte Modell des „third party-government“ nach Salamon ist für die Sozialpolitik und insbesondere die Krankenhauspolitik beider Länder also keine prinzipiell neue Entwicklung. Gemeinsam ist beiden Ländern auch, dass die Entscheidungsträger im Bereich der Gesundheits- und hier speziell der Krankenhausinfrastrukturpolitik vor ähnlichen Herausforderungen stehen, nämlich: erstens, die nationale Krankenhausversorgung beständig an die neuen Anforderungen im Zuge des medizinisch-technischen Fortschritts anzupassen, zweitens auf sich wandelnde demographische Rahmenbedingungen und einen entsprechenden Wandel der Versorgungsbedarfe in der Bevölkerung zu reagieren, und drittens angesichts chronisch knapper öffentlicher Haushalte das Gebot der Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns im Sinne kostengünstiger Problemlösungen in der Krankenhausversorgung zu achten.

Stellt man einen rein quantitativen Vergleich der Entwicklung der Krankenhausversorgungslandschaft in Deutschland und Frankreich seit Beginn der 1990er Jahre an, so zeigt sich, dass vor allem Deutschland auf diese Herausforderungen mit einem Rückbau der öffentlichen Versorgungskapazitäten (Häuser und Betten) reagiert hat (vgl. Tab. 1).

Über diese Politik des Rückbaus hinaus ist es in beiden Fällen allerdings auch zu einem grundlegenden Wandel der Instrumente der Krankenhausinfrastrukturpolitik gekommen, der mit Grenzverschiebungen in der Verantwortungsteilung zwischen dem Staat bzw. quasi-staatlichen Akteuren und privaten Akteuren einhergeht. In den nachfolgenden Teilen 4 und 5 wenden wir uns nun den spezifischen, durch diverse Reformen bedingten Wandlungsprozessen in den einzelnen Dimensionen der Krankenhausinfrastrukturpolitiken in Deutschland und Frankreich zu.

Tabelle 1: Krankenhauslandschaft in Deutschland und Frankreich seit 1991

	Deutschland			Frankreich		
	1991	2009	Veränderungen in %	1992	2008	Veränderungen in %
Krankenhäuser*	2.411	2.084	-13,6	3.522	2.784	-20,9
darunter:						
öffentlich	1.110	648	-41,6	1.062	983	-7,3
privat:				2.460		-36,4
frei-gemeinnützig ³	943	769	-18,5		700	
privat	358	667	+86,3		1.101	
Betten	598.073	503.341	-24,4	481.525	431.720	-21,0
Betten je 10.000 EW	83,2	61,5	-26,1	96,0	67,5	-29,8
Betten auslastung (%)	84,1	77,5	-7,9	k.A.	k.A.	k.A.

Quellen: Schulten/Böhlke 2009; Statistisches Bundesamt (2011); Acker/Denis (1995); INSEE 1993 und 2011; IRDES (2011); Eco-Santé France Download unter: <http://www.ecosante.fr/index2.php?base=FRAN&langh=FRA&langs=FRA&sessionid=> (Zugriff am: 23.02.2011); IRDES (2011): Eco-Santé Régions & Départements Download unter: <http://www.ecosante.fr/index2.php?base=DEPA&langh=FRA&langs=FRA&sessionid=> (Zugriff am: 23.02.2011); eigene Berechnungen.

4. Entwicklungstrends in Deutschland

In Deutschland gehörte die Krankenhausinfrastruktur keineswegs immer zum Kernbestandteil der öffentlichen Daseinsfürsorge. Bis 1972 war die Steuerung des stationären Sektors vor allem von den Ideen der Subsidiarität und Selbstverwaltung bestimmt: Krankenhäuser und Krankenkassen verhandelten eigenständig die Vergütung der stationären Leistungen. Krankenhäuser konnten dabei die Kosten für Grundstücke, Gebäude und eine angemessene technische Ausstattung bei der Vergütung der stationären Leistungen nicht geltend machen. Investitionen mussten von den Trägern eigenverantwortlich finanziert werden – mit der Folge, dass sie in der Regel unterblieben (Wiemeyer 1984; Simon 2000).

Zu Beginn der 1970er Jahre machte erstmals der Begriff des ‚Investitionsstaus‘ die Runde: sowohl quantitativ, was die Zahl der Betten betraf, als auch qualitativ entsprach die Struktur des stationären Sektors nicht mehr den Anforderungen an die moderne Medizin. Das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) von 1972, das maßgeblich auf Druck der kommunalen und frei-gemeinnützigen Träger zustande kam, sollte das Problem der Investitionsfinanzierung klären. Verabschiedet noch im

³ Als „frei-gemeinnützig“ werden Krankenhäuser von nicht-staatlichen Trägern, die mit dem Krankheitsbetrieb *keine* erwerbswirtschaftlichen, sondern gemeinschaftsbezogene („religiöse, humanitäre oder soziale“) Ziele verfolgen, bezeichnet, als „privat“ werden dagegen Krankenhäuser „von Trägern, die erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgen“ (Simon 2008: 248) bezeichnet.

„goldenen Zeitalter“ staatlicher Wohlfahrtspolitik, vor dem Ölpreisschock 1973, mit dem die Phase der Kostendämpfungspolitik im Gesundheitswesen begann, erklärt das KHG die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser zur öffentlichen Aufgabe (§ 1 KHG): Sparsam wirtschaftenden, leistungsfähigen Krankenhäusern wurde nach dem Selbstkostenerstattungsprinzip eine retrospektive Erstattung ihrer Kosten zugestanden. Mit dem KHG wurde das duale System der Krankenhausfinanzierung eingeführt, das zwischen der Betriebskostenfinanzierung über die Sozialversicherungsträger und der Investitionsfinanzierung unterscheidet. Bund und Länder teilten sich bei der Finanzierung der Investitionsförderung zunächst die Kosten im Verhältnis 1: 2. Nicht nur öffentliche, auch frei-gemeinnützige und gewinnorientiert arbeitende Krankenhäuser hatten dabei ein Anrecht auf öffentliche Investitionsfinanzierung (Tuschen/Trefz 2004).

Mit der Verabschiedung des KHG 1972 trat der Staat mit umfassender Regelungsmacht in den gesellschaftlichen Freiraum Krankenhausversorgung ein (Leisner 1972). Spätestens seit Beginn der 1990er Jahre – in Teilbereichen auch schon früher – lässt sich aber ein Rückgang des staatlichen Regelungsanspruches in allen vier hier analysierten Dimensionen beobachten. In der medialen Öffentlichkeit erhalten dabei vor allem die Verschiebungen in der Eigentümerstruktur des Krankensektors Aufmerksamkeit. Der Rückzug des Staates erfolgt jedoch nicht nur aus der Leistungserbringung, auch die Planung und Finanzierung von Krankenhausinvestitionen basiert heute auf der systematischen Einbeziehung von privaten Akteuren.

4.1 Privatisierung der Leistungserbringung

Dass Deutschland bei der Bewältigung von Steuerungs- und Finanzierungsproblemen im Krankensektor für marktliche Lösungen offen ist, zeigt ein Blick auf die Eigentümerstrukturen im Krankensektor: in keinem anderen westlichen Land wurden in den vergangenen 15 Jahren so viele Krankenhäuser privatisiert wie in Deutschland (Böhlke et al. 2009). Dabei wurde sowohl auf das Instrument der formellen Privatisierung zurückgegriffen, bei dem Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft bleiben, aber nach Grundsätzen der Privatwirtschaft geführt werden, wie auch auf materielle Privatisierung, d.h. der tatsächliche Verkauf von Krankenhäusern an private, gewinnorientiert arbeitende Eigentümer.

Dabei sind private gewinnorientierte Krankenhäuser – wie oben beschrieben – keine grundsätzliche Neuerung für den deutschen Krankensektor. Bis zu den 1990er Jahre spielten sie allerdings nur eine sehr untergeordnete Rolle: Nur ungefähr 15 Prozent aller Kliniken waren in privater Eigentümerschaft; diese besetzten zudem nur bestimmte Nischen und boten sehr spezialisierte oder zusätzlichen Leistungen an. In der Allgemeinversorgung dominierten öffentliche (ca. 45 Prozent) und gemeinnützige Krankenhäuser (ca. 40 Prozent). Die marginale Rolle, die private Krankenhäuser für

die Allgemeinversorgung spielten, wird noch deutlicher, wenn man als Vergleich die Zahl der zur Verfügung gestellten Betten heranzieht: Lediglich vier Prozent der Krankenhausbetten waren im Jahr 1991 in der Verantwortung von privaten Betreibern. Heute sind die privaten Krankenhausbetreiber jedoch in einem entscheidenden Maße an der Allgemeinversorgung der Patienten beteiligt.

4.2 Leistungsorientierte Betriebskostenfinanzierung

Die Finanzierung der Betriebskosten der Krankenhäuser wurde mit dem GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000 grundlegend reformiert. Die seit der Einführung des KHG 1972 übliche Finanzierung nach dem Selbstkostendeckungsprinzip auf der Basis von tagesgleichen Pflegesätzen wurde abgeschafft und Schritt für Schritt und durch ein fall- und aufwandbezogenes Finanzierungssystem ersetzt (Simon 2010: 298 ff.)

Ziel der Reform war es, die Leistungserbringung und Kostenerstattung im Krankenhaus transparenter zu gestalten und vor allem Wirtschaftlichkeitsreserven zu erschließen. Das alte Entgeltsystem mit seinen tagesgleichen Pflegesätzen schaffte Anreize, die Verweildauer der Patienten im Krankenhaus auf Kosten der Krankenkassen zu verlängern. Mit dem neuen leistungsbezogenen Entgeltsystem auf der Basis von Diagnosis Related Groups (DRGs) sollte die „Verweildauer-Effizienz“ (Breyer et al. 2003) gesteigert werden. Darüber hinaus sollte mit dem DRG-System der Einstieg in eine wettbewerbliche Steuerung des Krankenhaussystems erfolgen. Bis dato hing die Höhe der Budgets vor allem vom Verhandlungsgeschick der Krankenhausleitung oder einfach von den jährlichen Fortschreibungen durch die öffentliche Verwaltung ab. Die Umstellung auf leistungsorientierte Vergütung sollte den Wettbewerb zwischen Krankenhäusern und innerhalb eines Krankenhauses zwischen den verschiedenen Abteilungen in Gang setzen.

Schaffte das alte Entgeltsystem Fehlanreize vor allem zu Lasten der Krankenkassen, so beinhaltet das neue System Fehlanreize sowohl zu Lasten der Krankenkassen wie auch der Patienten. Um unter DRG-Bedingungen wirtschaftlich zu arbeiten, können Krankenhäuser (bzw. die behandelnden Ärzte) geneigt sein, Patienten in höher dotierte Fallpauschalen zu gruppieren, die Indikationen auszuweiten oder Patienten zu früh – ‚blutig‘ – zu entlassen. Die Ergebnisse 10 Jahre nach der Einführung des DRG-Systems sind in der Tat ambivalent. Zwar gab es deutliche Verbesserungen in Bezug auf die Transparenz des Behandlungsaufwands und der hierfür anfallenden Kosten (Philippi 2006). Auch bei der Verweildauer ist ein Rückgang festzustellen und es gibt die Tendenz, leichtere Fälle nicht mehr im stationären sondern ambulanten Sektor zu behandeln. Die Kehrseite der Medaille ist jedoch ein deutlich gesteigener administrativer Aufwand, der durch die Dokumentations- und Kodiererfordernisse des DRG-Systems entsteht, und der die ohnehin knapp bemessene Zeit von Ärzten und Pflegekräften für die eigentliche Patientenbehandlung weiter schmälert. Darüber hinaus

zeigt die Begleitforschung zur Einführung des DRG-Systems, dass es durchaus die Tendenz gibt, rückläufige Behandlungszahlen oder Verweildauern durch die Kodierung von Patienten in höherwertige Fallpauschalen auszugleichen (Braun et al. 2010). Problematisch ist schließlich auch, dass die Krankenhausträger einen nicht unerheblichen Teil der durch das DRG-System eingesparten Ressourcen für Marketing-Maßnahmen nutzen, um durch Markenbildung oder den Aufbau eines „Einweisermanagements“ – d.h. enge Bindungen zu Ärzten aus dem ambulanten Sektor, die ihre Patienten bevorzugt in das entsprechende Krankenhaus überweisen (Behar/Wichels 2009) – die Position im privatisierten und zunehmend kompetitiven Krankenhausmarkt zu verbessern.

4.3 Privatisierung der Investitionsfinanzierung

Bei der Finanzierung der baulichen und technischen Infrastruktur hat das 1972 eingeführte System der dualen Krankenhausfinanzierung immer noch Gültigkeit. Durch einen Rückzug sowohl des Bundes als auch der Länder aus der Investitionsförderung ist es aber in den vergangenen Dekaden zu einer Aushöhlung des dualen Systems gekommen, so dass seine Funktionsfähigkeit heute grundlegend in Frage gestellt wird (Rürup 2008; Bruckenberger et al. 2006).

Der Rückzug der zentralen und der föderalen Ebene aus der Investitionsfinanzierung erfolgte dabei in unterschiedlichen Etappen. Die Bundesregierung konstatierte bereits 1975, dass das KHG zu einer „gesamtwirtschaftlich nicht mehr zu vertretenden maximalen Krankenhausversorgung“ (Bundestagsdrucksache 7/4530: 9) geführt habe. 1977 wird daraufhin das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz verabschiedet, 1982 folgt das Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz, 1985 schließlich zieht sich der Bund ganz aus der finanziellen Förderung der Krankenhausinfrastruktur zurück und überlässt diese den Ländern. Vor dem Hintergrund sich zunehmend verfestigender Arbeitsmarktprobleme wechselt der Aufmerksamkeitsfokus der Bundesregierung von Investitionen in die Infrastruktur hin zur Kontrolle der Sozialabgaben. Sozialpolitik auf Ebene des Bundes ist seitdem – parteiunabhängig – darauf ausgerichtet, die für die Arbeitsmarktpolitik psychologisch wichtige Marke der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge zu kontrollieren. Auf der Instrumentenebene manifestiert sich dieser policy-Wandel in dem Ziel, die Krankenkassen organisatorisch zu stärken, die als Finanzier der Gesundheitspolitik den Gesundheitsmarkt maßgeblich steuern sollen. Im Bereich der Krankenhausfinanzierung soll dies vor allem mit dem Instrument der Monistik, der alleinigen Finanzierung der Krankenhäuser über die Krankenkassen, erreicht werden.

Im Unterschied zum Bund halten die Länder an ihren durch das KHG 1972 neu erworbenen Regulierungskompetenzen fest, reduzieren aber in den Folgejahren sukzessive ihre Aufwendungen für die Krankenhausinfrastruktur bzw. halten sie auf gleichbleibend niedrigem Niveau. Die

rückläufigen Investitionsmittel der Länder haben zur Folge, dass sich das duale System schleichend zu einem quasi-monistischen System entwickelte und die Vergütungen durch die Sozialversicherungsträger zur Haupteinnahmequelle der Krankenhäuser wurden (Rürup 2008: 8). Das Versprechen auf umfassende wirtschaftliche Sicherung, das im Zentrum des KHG 1972 stand, wird heute nicht mehr eingelöst, und bei allen Beteiligten besteht Einigkeit darüber, dass es heute – wie zu Beginn der 1970er Jahre – einen Investitionsstau im stationären Sektor gibt (Bruckenberg et al. 2006). Allein über die Höhe wird politisch gerungen.

Während im Bereich der Betriebskostenfinanzierung strukturelle Reformen mit dem Einstieg ins DRG-System gelungen sind, stehen solche bei der Investitionsfinanzierung jedoch noch aus. Zwar versucht der Bund spätestens seit dem Gesundheitsstruktur-Reformgesetz (GSG) 1993 den Einstieg in die Monistik auch gesetzlich zu verankern. Alle Versuche der Umstellung der Investitionsförderung von Dualistik auf Monistik scheiterten bislang jedoch am Widerstand der Länder – zuletzt zu beobachten beim KHRG 2009 (Böhm 2009).

Die Eigeninteressen der Länder sind ein Erklärungsfaktor für den Reformstillstand, die Tatsache, dass die Krankenhäuser im privatisierten Krankenhausmarkt in Anbetracht der föderalen Reformblockaden längst autonom alternative Lösungsmöglichkeiten entwickelt haben, ein anderer. Erhebungen zu den Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur zeigen, dass trotz rückläufiger öffentlicher Mittel das Investitionsvolumen insgesamt deutlich angestiegen ist.

Investitionen werden vor allem von privaten Krankenhausträgern getätigt. Im Vergleich zu öffentlichen Häusern haben sie leichteren Zugang zu privaten Finanzmitteln und können die Pflegepauschalen und Mittel der Länder um Kapital von Anteilseignern bzw. Gesellschaftern oder privaten Investoren ergänzen (Augurzyk et al. 2007; Malzahn/Wehner 2009: 113). Die privaten Mittel haben sich mittlerweile zu einer ‚dritten Säule‘ der Krankenhausfinanzierung entwickelt (Bruckenberg et al. 2006). Die schleichende Monistik verschafft privat geführten Krankenhäusern einen Vorteil: private Krankenhäuser entlasten die staatlichen Akteure nicht nur bei der Leistungserbringung, sondern auch bei der Investitionsfinanzierung. Die privatwirtschaftlich geführten Häuser können zudem mit ihrer modernisierten baulichen und technischen Infrastruktur effizienter wirtschaften und sind zugleich attraktiver für Patienten. Die unzureichenden Instrumente der Investitionsfinanzierung wirken somit implizit als Privatisierungstreiber.

Die jüngsten Veränderungen bei der Investitionsfinanzierung verschärfen diese Tendenz noch weiter. Am 17. März 2009 trat das Gesetz zur Krankenhausfinanzierungsreform (KHRG 2009) in Kraft. Es beinhaltet keine strukturelle Neuausrichtung der Investitionsfinanzierung und Krankenhausplanung, sondern lediglich inkrementelle Veränderungen, wie z.B. die Einführung von leistungsorientierten

Investitionspauschalen. Nach § 9 KHG wurde bei der Investitionsförderung bislang zwischen dem Instrument der Pauschalförderung, das vor allem der Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern dient, und der Einzelförderung für größere Investitionsvorhaben oder Neubauten unterschieden, für die die Krankenhäuser Anträge auf Investitionsförderung bei den jeweiligen Landesministerien stellen können. Durch KHG-Reform haben die Länder nun die Möglichkeit, die beiden Instrumente der Pauschal- und der antragsbasierten Einzelförderung durch leistungsorientierte Investitionspauschalen zu ersetzen. Die Entscheidung über die Höhe der Investitionsmittel bleibt in der Verantwortung der Länder; eine verbindliche Vorgabe zur Höhe der Investitionsfinanzierung, wie sie vor allem vom Spitzenverband Bund der Krankenkassen forderte, wurde nicht vereinbart.

Die Verteilung der Investitionsfördermittel soll darüber hinaus zukünftig leistungsorientiert erfolgen. Hierzu wird das Instrument der Fallpauschalen von den Betriebskosten auf die Investitionskosten übertragen: Zahl und Schwere der behandelten Fälle werden dann zum entscheidenden Kriterium der Mittelverteilung. Grundsätze und Kriterien für die Ermittlung eines solchen Investitionsfallwertes werden gegenwärtig vom Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus (InEK) entwickelt (§ 10 KHRG).

Zu erwarten ist, wie in den Experteninterviews deutlich wurde, dass die Investitionspauschalen zukünftig grundsätzlich nicht als Vollfinanzierung kalkuliert sind, sondern private Mittel systematisch mit einzuplanen sind: „Für größere Investitionen müssen Krankenhäuser regelhaft Darlehen aufnehmen“ (Interview I). Die Fördermittel der öffentlichen Hand sind weniger für die Finanzierung der technischen oder baulichen Investition selbst, sondern vielmehr für den Schuldendienst gedacht. Der Krankenhausträger nimmt die vom Land bewilligten Investitionszuschüsse als Darlehen auf, Zinsen und Tilgung tragen die Länder. Die Nutzung öffentlicher Mittel zur Finanzierung privater Kredite, bislang vom KHG als eine Möglichkeit unter vielen gedacht (KHG § 9, 2), wird somit zum Regelfall. Banken werden damit zu einem zentralen Akteur der Krankenhauspolitik, die die Struktur der Krankenhauslandschaft entscheidend mitbestimmen.

Zudem stärkt das Instrument der pauschalen Investitionszuschüsse die Position der privaten Krankenhausträger. Da die jährlichen Investitionspauschalen vom Haushalt der Länder abhängen und Schwankungen daher zu erwarten sind, zeichnet es sich ab, dass Banken (die ihrerseits ihre Kreditpolitik vor dem Hintergrund von Basel II und III anpassen müssen) die Zusage öffentlicher Förderpauschalen als verlässliche Finanzierung eines Darlehens nicht anerkennen

„Wirtschaftlich starke Krankenhäuser haben gegenüber finanzschwachen Krankenhäusern entscheidende Vorteile bei den Verhandlungen mit den Banken und der Höhe der Darlehenszinsen. Die neuen Verfahren der Investitionsfinanzierung bevorteilen darüber hinaus große Krankenhausketten - sowohl was die Verhandlungsposition bei den Banken betrifft als auch durch die Möglichkeit, Investitionen durch Zusammenziehen der Pauschalen mehrerer Krankenhäuser nicht kreditär finanzieren zu müssen“ (Interview I).

Der Trend hin zu einem privatisierten Krankenhausmarkt mit einer Dominanz großer Ketten wird durch die staatliche Investitionsförderung weiter gestärkt. Investitionsentscheidungen hängen mehr und mehr von privaten Akteuren ab.

4.4 Krankenhausplanung: unternehmerische Freiheit für Krankenhausträger

Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung sind in Deutschland eng miteinander verknüpft: Neben der Investitionsfinanzierung liegt auch die Krankenhausplanung in der Verantwortung der Länder, die seit 1972 verpflichtet sind, einen entsprechenden Krankenhausplan aufzustellen (§ 6 KHG). Für die Krankenhäuser ist die Aufnahme in den Krankenhausplan die Voraussetzung für den Zugang zu den Investitionsmitteln der Länder. Die administrativen Verfahren der Planung sind dabei sehr verschieden. Zumeist wird jedoch der Bedarf an Krankenhäusern und Krankbetten mittels der (z.T. angepassten und adaptierten) Hill-Burton-Formel berechnet. Die Krankenhauspläne bestimmen in der Regel sowohl die Gesamtzahl der Krankenhäuser je Bundesland, deren Standorte, die medizinischen Fachrichtungen je Standort sowie die Bettenzahl je Fachrichtung (DKG 2008).

Durch den gestiegenen Anteil privatwirtschaftlich geführter Krankenhäuser, die auf unternehmerische Planungsfreiheit und eigenverantwortliche Entscheidungen pochen, aber auch durch das DRG-System, das die Betriebskosten leistungsorientiert finanziert, ist es zu einer zunehmenden Diskrepanz zwischen der wettbewerblichen und leistungsorientierten Krankenhaussteuerung und tradierten Planungsverfahren gekommen, die auf der Logik der administrativen Detailsteuerung basieren. Beim Gesetzgebungsprozess zum KHRG 2009 war auch die Krankenhausplanung Gegenstand der Debatte (Halbe et al. 2010). Von den Interessenvertretungen der Krankenhäuser, insbesondere vom Bundesverband der Privatkliniken e.V. (BDPK), wurde eine Reduktion der staatlichen Planungsaktivitäten gefordert; eine Rahmenplanung – idealiter ohne Bettenzahl- und Leistungsmengenbeschränkungen – wurde demnach als hinreichend betrachtet (BDPK 2007).

Die Neufassung des Krankenhausgesetzes überlässt den Detailgrad der Krankenhausplanung wie zuvor der Verantwortung der Länder. In der Tendenz ist hier jedoch in der Tat ein Verzicht auf Detailplanung zugunsten größerer Planungsautonomie der Träger festzustellen. Die oben

beschriebene Möglichkeit der Umstellung auf leistungsorientierte Investitionspauschalen befördert diese Entwicklung: die Krankenhäuser entscheiden (weitgehend) eigenverantwortlich, in welche Bereiche investiert wird, welche medizinischen Schwerpunkte ausgebaut, wo ggf. Betten abgebaut werden. Am weitesten ist hier Nordrhein-Westfalen gegangen, das sein Konzept der Baupauschale bereits 2007 – also deutlich vor der Verabschiedung des KHRG – eingeführt hat (Winterer 2009).

So geschlossen die Haltung der Länder bei der Ablehnung der Monistik und der Zentralisierung der Krankenhaussteuerung ist, so variiert sie bei der Bewertung der Rahmenplanung und der pauschalisierten Investitionsförderung. Vor allem kleinere Länder und Länder mit einer sehr prekären Haushaltssituation begrüßen die Umstellung auf Investitionspauschalen: Durch die Möglichkeit, die Investitionsentscheidungen der Gesundheitsbehörden an das Fallpauschalensystem zu koppeln, kann die Verteilung der Investitionsmittel entpolitisiert und zu einem quasi-technischen Vorgang gemacht werden. Konfliktäre Diskussionen in den politischen Gremien über den Umfang staatlicher Infrastrukturförderung und medizinischer Schwerpunktsetzung können so vermieden werden, Entscheidungen über die Reduktion der Förderzuschüsse geraten weniger schnell in die öffentliche Debatte. Die Gesundheitsbehörden der finanzschwachen Bundesländer stehen zudem vor der Herausforderung, nicht nur die Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur zurückfahren zu müssen, sondern auch die eigene Verwaltung zu verschlanken. Sparbeschlüsse zwingen zum Abbau von Personal – eine detaillierte Krankenhausplanung und Steuerung der Investitionsmittel ist schon allein aufgrund des reduzierten Personalschlüssels nicht mehr möglich (Interview II). Die Gesundheitsbehörden der finanzstarken Länder hingegen vermissen just diese politischen Gestaltungsmöglichkeiten und stehen leistungsorientierten Investitionspauschalen ablehnend gegenüber:

„Die Einzelförderung als entscheidendes politisches Steuerungsinstrument, um krankenhauserplanerische Ziele durchsetzen und strukturelle Veränderungen in den Krankenhäusern umsetzen zu können (z.B. Etablierung neuer Versorgungsangebote, Fusion von Krankenhäusern), geht so verloren“ (Interview I).

4.5 Zwischenfazit: privatisierte Krankenhausinfrastrukturpolitik in Deutschland

Gewinnorientierte private Krankenhausbetreiber, Finanzierung durch DRGs und elektiver Preiswettbewerb, eigenverantwortliche, unternehmerische Planung der technischen und baulichen Infrastruktur finanziert mit privaten Mitteln – fasst man die Entwicklung in Deutschland zusammen, so deutet sich in der Krankenhausinfrastrukturpolitik ein Übergang zu einem privatisierten Staat an. Am auffälligsten in der Leistungserbringung, eher schleichend und inkrementell vollzieht sich ein Wandel des Instrumenteneinsatzes in der Krankenhausinfrastrukturpolitik zugunsten von Instrumenten mit einer geringeren staatlichen Intensität.

5. Entwicklungstrends in Frankreich

Anders als im deutschen Fall wurde die Krankenhausinfrastruktur in Frankreich noch während des Zweiten Weltkrieges bzw. kurz nach seinem Ende zu einem Gegenstand der öffentlichen Daseinsvorsorgeaufgaben des Staates erklärt. Mit dem Krankenhausgesetz von 1941 und der Einrichtung der allgemeinen Sozialversicherung (*Sécurité Sociale*) im Jahr 1945 wurden dabei die Voraussetzungen für die Einlösung des umfassenden staatlichen Daseinsvorsorgeversprechens im Krankenhausbereich geschaffen. Unmittelbar nach Gründung der Fünften Republik im Jahr 1958 etablierte die erste Regierung unter Premierminister Michel Debré und Staatspräsident Charles de Gaulle mit dem Erlass der so genannten Debré-Verordnungen im Dezember 1958⁴ das Feld Krankenhausinfrastrukturpolitik. In den nachfolgenden Jahren und Jahrzehnten kam es insbesondere mit der Einführung der staatlichen Krankenhausplanung durch das Krankenhausreformgesetzes von 1970 sowie mit den umfassenden Krankenhausreformen des im Jahr 2003 verabschiedeten „Plan Hôpital 2007“ und des im Juni 2009 verabschiedeten HPST“-Gesetzes⁵ zu grundlegenden Veränderungen der Instrumentierung der Krankenhausinfrastrukturpolitik.

5.1 Leistungserbringung: Öffentlicher Krankendienst, starker Privatsektor

Anders als im deutschen Fall war und ist den Trägern öffentlicher Krankenhäuser in Frankreich, insbesondere den Kommunen, der Weg der materiellen Privatisierung stets verschlossen. Denn im Unterschied zu Deutschland ist die Veräußerung von öffentlichen Krankenhäusern im laufenden Betrieb und mit der Option einer Weiterführung des laufenden Betriebs nach dem Eigentümerwechsel in Frankreich aufgrund des Art. L 6148-1 Code de la Santé Publique (CSP) gesetzlich untersagt. In dem Artikel heißt es wörtlich:

„In Übereinstimmung mit den Vorschriften des Artikel L3111-1 des Allgemeinen Gesetzbuchs über öffentliches Eigentum sind öffentliche Krankeneinrichtungen und Strukturen der medizinischen Versorgung, die eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, unveräußerlich und als Einrichtungen unverjährbar. (...)“ (Übersetzung durch d. Verf.)

Anstelle der materiellen Privatisierung kam und kommt es hingegen zu funktionalen Privatisierungen von einzelnen nicht-medizinischen Versorgungsleistungen (z.B. Wäscherei) zum Einsatz. Der genaue Umfang, in dem öffentliche Krankenhäuser durch den Abschluss öffentlich-privater Leistungskontrakte vom Instrument der Auslagerung nicht-medizinischer Leistungen auf private Träger Gebrauch machen, kann mangels verlässlicher Daten nicht beziffert werden.

⁴ Die Verordnungen sind benannt nach dem Arzt Robert Debré und Vater des ersten Premierministers der Fünften Republik unter der Präsidentschaft von Charles de Gaulle, Michel Debré.

⁵ Loi „Hôpital, Patients, Santé et Territoires“ (HPST) vom 23. Juni 2009.

Das Verbot der materiellen Privatisierung öffentlicher Krankenhäuser besagt noch nichts über die Beteiligung privater Kliniken, seien es freigemeinnützige oder gewinnorientierte Kliniken,⁶ an der stationären Krankenversorgung. In der Tat hat die umfangreiche Beteiligung privater und hier insbesondere gewinnorientierter Häuser in Frankreich historisch weit zurückreichende Wurzeln. Bereits kurz vor dem Zweiten Weltkrieg stellten diese Kliniken mit einer Gesamtkapazität von 85.000 Betten (öffentlich getragene Einrichtungen: 250.000) einen wesentlichen Anteil an der stationären Krankenversorgung (Bouinot/Péricard 2010: 32). In der heutigen Krankenhaus- und Kliniklandschaft Frankreichs stehen sich öffentlich getragene (kommunale, regionale, Universitäts-) Krankenhäuser und private, gewinnorientierte Kliniken in etwa gleichgewichtig gegenüber, während die freigemeinnützigen Klinken Träger, gemessen an der Zahl der Häuser, den geringsten Anteil an der Aufgabe der stationären Krankenversorgung der Bevölkerung haben. Genau genommen stellten private Kliniken in 2008 mit 1.101 Häusern beinahe die Hälfte aller insgesamt 2.784 französischen Krankenhaus- und Klinikeinrichtungen (vgl. Tab. 1); daneben wurden im Jahr 2008 983 öffentliche, überwiegend regionale und kommunale, sowie ca. 700 freigemeinnützige (kirchliche, von freigemeinnützigen Hilfskassen – Mutualités – getragene) Häuser gezählt (INSEE 2011; IRDES 2011: Eco-Santé France; vgl. auch: Hope/Dexia 2008: 79).

Insgesamt gesehen prägt die zwischen öffentlichen sowie freigemeinnützigen Krankenhäusern und Kliniken einerseits und privat gewinnorientierten Kliniken andererseits formal getrennte, jedoch faktisch geteilte Erbringung von Krankenhausversorgungsleistungen nach wie vor die stationäre Krankenversorgung in Frankreich. Dabei hat seit 1991 bis heute im Zuge der Implementation des „Plan Hôpital 2007“ und des HPST-Gesetzes eine umfassende innere Umstrukturierung von Häusern des öffentlichen Sektors stattgefunden. Im Unterschied zu Deutschland kam es im Krankenhaussektor in Frankreich aufgrund des zitierten Privatisierungsverbots also nicht zur Veränderung der Eigentümerstrukturen. Prägend waren und sind hingegen Ansätze zur staatlich verordneten Binnenmodernisierung öffentlicher Krankenhäuser nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Unternehmen. Der private Kliniksektor, das soll an dieser Stelle ergänzend erwähnt werden, war im Gegensatz zum öffentlichen Krankenhauswesen im gleichen Zeitraum von grundlegenden Strukturveränderungen betroffen. Dabei kam es seit Beginn der 1990er Jahre u.a. zur Schließung zahlreicher kleiner, von einzelnen Ärzten oder Arztgruppen getragenen Häusern (Tanti-Hardouin 1996), zur verstärkten Übernahme privater Kliniken durch international operierende

⁶ Zwischen öffentlich getragenen stationären Krankenversorgungseinrichtungen und privat getragenen Einrichtungen (freigemeinnützig oder gewinnorientiert) wird in Frankreich sowohl im Fachdiskurs als auch im Alltag auch begrifflich getrennt; nur erstere werden als *Krankenhaus (hôpital)* bezeichnet, während im Hinblick auf letztere stets von *Klinik (clinique)* die Rede ist.

Klinikkonzerne wie die Générale de Santé oder die Krankenhausgruppe Clininvest-Capio (Mosebach 2009: 56) sowie zur verstärkten Konzentration der privaten Kliniken in ‚potentiell risikoarmen‘ lukrativen Behandlungssegmenten z.B. im Bereich der Chirurgie (Hüftgelenke etc.) (Dexia 2009: 2 f. und 7 f.).

Das Veräußerungsverbot für öffentliche Häuser und die geschilderten Entwicklungen im privaten Segment der stationären Krankenversorgung erklären die auf den ersten Blick bemerkenswert erscheinende Tatsache, dass es in Frankreich im Zeitraum zwischen 1990 und 2008 kaum zu einer Reduzierung der Zahl der öffentlichen Krankenhäuser (1993: 1.062; 2008: 983), jedoch zu einer erheblichen Reduzierung der Zahl der privaten Kliniken (1993: 2.460; 2008: 1.101; vgl. Tab. 1) gekommen ist (Acker/Denis 1995; INSEE 1993 und 2011; IRDES 2011: Eco-Santé France).

5.2 Finanzierung der Betriebskosten: Übergang zur Leistungsorientierung

Wie Deutschland folgte auch Frankreich bei der Finanzierung der laufenden Betriebskosten der Krankenhäuser dem internationalen Trend zur Umstellung auf eine leistungsorientierte Finanzierung („Tarification à l’activité“, kurz: „T2A“).

Der auch in Frankreich ursprünglich zugrunde gelegte Modus der Betriebskostenfinanzierung über pauschalisierte tagesgleiche Pflegesätze wurde angesichts steigender Ausgaben bereits 1983 mit der Reform der allgemeinen Sozialversicherung aufgegeben und zunächst durch ein System der jährlichen Globalbudgetierung der Krankenhäuser („Dotation globale“) ersetzt. Da die „Dotation globale“, die vom ursprünglichen System der Vollfinanzierung abrückte, allerdings nur kurzfristig eine disziplinierende Wirkung auf die Krankenhausausgaben hatte (Palier 2004: 100), wurde sie im Jahr 2005 im Rahmen der 2003 verabschiedeten Krankenhausreform „Plan Hôpital 2007“ durch ein System der fall- und leistungsbezogenen Finanzierung abgelöst. Die hierzu gebildeten ‚einheitlichen Kranken- oder Fallgruppen‘ (*Groupes homogènes de malades*, GHM) (Kervasdoué 1999; Palier 2004: 100) stellen heute das französische Pendant zu den deutschen DRGs dar. Im privaten Segment der stationären Versorgung galten sie unmittelbar nach ihrer Einführung 2005 zu 100 Prozent, in den öffentlichen Krankenhäusern wurde die Betriebskostenfinanzierung in der Akutversorgung bis 2008 schrittweise auf die GHM umgestellt (Or/Renaud 2009: 2).

Wie in Deutschland waren auch in Frankreich Effizienzsteigerung und Transparenz sowie auch der politische Wille, die Vergleichbarkeit von Behandlungskosten zwischen unterschiedlichen Leistungsanbietern zu erreichen, zentrale Motive für die leistungsbezogene Umstellung der Betriebskostenfinanzierung (Or/Renaud 2009: 5). Gegenüber dem deutschen Modell zeichnet sich die französische „T2A“ allerdings durch ein Element aus, das den Charakter dieses Instruments als

Mittel zur Objektivierung der Kalkulation von Krankenhauskosten entscheidend abschwächt und zugleich den weiterhin starken Einfluss der staatlichen Gesundheitspolitik auf Krankenhausaufgaben unterstreicht. So sollte nach dem Willen des Gesundheitsministeriums die Einführung der GHM vor allem Einspareffekte zeitigen. Daher werden die Gesamtausgaben aller Krankenhäuser an das nationale maximale Ausgabenziel für die gesetzliche Krankenversicherung (*Objectif national des dépenses d'assurance maladie, ONDAM*), das die *Assemblée nationale* seit 1996 jährlich von neuem festlegt, gekoppelt. Übersteigen die Gesamtausgaben aller Krankenhäuser dieses Ziel, so sieht die Regelung zu den französischen GHM vor, dass die (scheinbar objektiven) Einzelleistungstarife für das jeweilige Ausgabenjahr automatisch gesenkt werden, wobei dies in Abhängigkeit der Ausgabenentwicklung der einzelnen Krankenhäuser geschieht, was im Ergebnis wirtschaftlich schwache Häuser noch weiter schwächt (Or/Renaud 2009: 5). In Interviews zur Reform der Betriebskostenfinanzierung äußerten die befragten Experten in diesem Zusammenhang eine ausgeprägte Skepsis gegenüber der Idee der Objektivierung der Betriebskostenfinanzierung ergeben. So beschrieb ein Interviewpartner das französische System der GHM als „inkonsequent“: *„Es ging dem Gesundheitsministerium mit den GHM doch vor allem um Kosteneinsparung; daher handelt es sich beim System der GHM um ein inkonsequentes und mit zahlreichen Fehlern behaftetes Berechnungssystem“* (Interview 2). Und ein weiterer Interviewpartner wies darauf hin, dass aufgrund der Praxis der staatlich vorgegebenen Tarifdeckelung vor allem kleine, wirtschaftlich schwache und wenig rentable Einrichtungen, die sich nicht selten in abgehangenen Regionen befänden, benachteiligt würden: *„Diese Krankenhäuser können eine Reduzierung ihrer Tarife wirtschaftlich doch am wenigsten verkraften; das gesamte System verstärkt also zu Ungleichgewichten in der Krankenhausstruktur“* (Interview 5).

Neben Zweifeln in Bezug auf die Wirtschaftlichkeitseffekte der „T2A“-Reform äußern Beobachter des französischen Krankenhauswesens auch Bedenken hinsichtlich der mit den GHM geänderten Anreizstrukturen für die Krankenhäuser und Kliniken. Zwar liegen für Frankreich noch keine systematisch erhobenen Daten zu den Effekten der Reform der Betriebskostenfinanzierung auf die Versorgungsqualität vor, jedoch warnen Experten vor drei Arten von „perversen Effekten“: Erstens wird auf das auch aus Deutschland bekannte Problem der Verkürzung der Verweildauer im Krankenhaus mit der möglichen Folge von zu frühzeitig, medizinisch bedenklichen Entlassungen hingewiesen (Or/Renaud 2009: 6). Zweitens wird das neue Finanzierungssystem als anfällig für die Strategie einer Fallselektion betrachtet; insbesondere private, gewinnorientierte Kliniken außerhalb des gesetzlich definierten öffentlichen Krankenhausdiensts bekämen mit dem T2A-Finanzierungssystem einen Anreiz, sich zum Nachteil bzw. auf Kosten der öffentlichen Krankenhäuser auf die Behandlung der finanziell „rentablen“ Fallgruppen zu konzentrieren und die Behandlung von

Patienten mit langwieriger Diagnostik und komplizierten Leiden den öffentlichen Häusern zu ‚überlassen‘ (Or/Renaud 2009: 7). Und schließlich wird drittens, wie im deutschen Fall, auch für Frankreich die Gefahr gesehen, dass Krankenhäuser und Kliniken die Reduzierung von Verweildauern der Patienten als eine Folge der Finanzierungsumstellung durch das „Hochkodieren“ von Behandlungsfällen in höherwertige Fallgruppen zu kompensieren suchen (Or/Renaud 2009: 7).

5.3 Finanzierung der Bauinvestitionen: Regulierte Privatisierung?

Grundsätzlich beruht die Krankenhausfinanzierung in Frankreich auf dem Prinzip der Monistik. Nicht nur die laufenden Betriebskosten, sondern auch alle Bau- und Sachinvestitionen bestreiten die einzelnen Krankenhäuser und Kliniken im Prinzip aus den betragsfinanzierten Mitteln, die sie von der gesetzlichen Krankenversicherung (*Assurance maladie*) erhalten. Die monistische Finanzierung wurde allerdings seit Bestehen der Fünften Republik stets durch eine staatliche Direktförderung für Krankenhaus- und Klinikinvestitionen ergänzt. Die direkte Zusatzförderung von Krankenhausinvestitionen durch den Staat war dabei vor allem während der ersten beiden Jahrzehnten der Fünften Republik besonders intensiv; sie kam in dieser Zeit *de facto* einer Vollfinanzierung von Investitionen zumindest der öffentlichen Krankenhäuser gleich.

Da sich aufgrund dieses Fördersystems bereits Mitte der 1970er Jahre der Aufbau riesiger Überkapazitäten an Betten und Häusern abzeichnete, zog sich der Staat bis Mitte 1980er *de facto* aus der direkten Investitionsförderung zurück (Bouinot/Péricard 2010: 38). Dies jedoch bedingte zusammen mit der Reform der Betriebskostenfinanzierung und der Einführung der Globalbudgetierung im Jahr 1983, dass es bis Ende der 1990er Jahre vor allem im öffentlichen Segment des Krankensektors zu einem massiven Investitionsstau kam.

Als eine erste Reaktion richtete die Regierung unter Premierminister *Lionel Jospin* 1998 einen Investitionsfonds zur Krankenhausmodernisierung (*Fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux*, FIMHO) ein. Hierauf folgte sodann im Jahr 2003 die Verabschiedung des „Plan Hôpital 2007“ durch die Regierung unter Premierminister *Jean-Pierre Raffarin*; ihr erklärtes Ziel bestand darin, die festgestellte Investitionslücke so schnell wie möglich zu schließen. Hierzu legte der Gesetzgeber im Gesetz zur Finanzierung der Sozialversicherung für 2003 (*Loi sur le Financement de la Sécurité Sociale 2003*) fest, dass Krankenhäusern und Kliniken zwischen 2003 und 2007 aus den Geldern der gesetzlichen Krankenkasse insgesamt 6 Milliarden Euro zusätzliche Mittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung gestellt werden sollten. Öffentliche Krankenhäuser sollten bei dieser Förderoffensive bevorzugt behandelt werden; es war geplant, dass ca. 80 Prozent der Fördersumme auf öffentliche Häuser und ca. 20 Prozent auf private Kliniken entfallen sollten (Bouinot/Péricard 2010: 41).

Was die Modalitäten der Förderung betraf, sah das Gesetz von 2003 vor, dass die Gesamtfördersumme von 6 Milliarden Euro sich aus zwei getrennten Förderinstrumenten zusammensetzen sollte: erstens aus einer direkten Kapitalsubvention des Staates an die gesetzliche Krankenkasse in Höhe von 1,5 Milliarden Euro zur Weitergabe an die einzelnen Krankenhäuser und Kliniken; und zweitens aus zusätzlichen Betriebskostenzuschüssen der gesetzlichen Krankenversicherung an die Krankenhäuser und Kliniken im Verlauf der nachfolgenden 5 Jahre. Hierzu stockte das Parlament im Sozialversicherungsfinanzierungsgesetz 2003 das nationale Ausgabenziel ONDAM für die gesetzliche Krankenkasse eigens um den Betrag von 430 Millionen Euro auf, denn das Gesundheitsministerium hatte im „Plan Hôpital 2007“ unterstellt, dass dieser Betrag die Krankenhäuser und Kliniken zur Aufnahme von Bauinvestitionskrediten am Kapitalmarkt in Höhe von insgesamt 4,5 Milliarden Euro befähigen würde. Hintergrund für diese Rechnung waren Absprachen zwischen dem Gesundheitsministerium und den drei Investitionsförderbanken *Dexia*, *Crédit Local*, *Société Générale* und *Crédit Agricole*, die im Rahmen der Investitionsoffensive des „Plan Hôpital 2007“ letztlich auch als Kreditgeber für die Krankenhäuser und Kliniken auftraten (Interview 4).⁷

Beide Förderinstrumente, die staatliche Kapitalspritze und die zusätzlichen Betriebskostenzuschüsse der Krankenversicherung, waren als neuartige Instrumente angelegt. Es handelte sich nicht mehr um staatliche Direktsubventionen zugunsten von Krankenhäusern und Kliniken. Vielmehr sollte mit den neuen Instrumenten die Rückzahlung der den einzelnen Einrichtungen entstehenden Zinslasten aufgrund der bei Banken am Kapitalmarkt aufgenommenen Investitionsanleihen erleichtert werden (Zinsübernahme); flankiert wurde das Ganze durch die gesetzlich vorgesehene zeitliche Streckung der Rückzahlung dieser Lasten über einen Zeitraum von 20 Jahren.

Das soeben geschilderte Investitionsfördermodell enthielt zahlreiche unsichere Größen. So existierte zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung weder ein zuverlässiges Instrument, um den zu erwartenden Investitionsmehrwert zu kalkulieren, noch existierte ein Instrument, das es den regionalen Gesundheitsagenturen ARS, die die Anträge auf Investitionsförderung entgegennahmen und gemeinsam mit den örtlichen Untergliederungen der gesetzlichen Krankenkasse prüften, erlaubte, die Eigenkapitalausstattung und Autofinanzierungsfähigkeit der einzelnen Krankenhäuser und Kliniken zuverlässig zu ermitteln. Das Risiko der Verschuldung oder gar Überschuldung insbesondere kleiner, meist kommunaler Krankenhäuser oder, allgemein, wirtschaftlich schwacher Häuser war

⁷ Das französische Gesundheitsministerium unterstellte im Rahmen des „Plan Hôpital 2007“, dass jedes zusätzliche Ausgabenzugeständnis des ONDAM an ein einzelnes Krankenhaus in Höhe von 100 Euro diesem Haus die Aufnahme von 1205,4 Euro am Kapitalmarkt erlaube und zwar bei einer auf 20 gestreckten Rückzahlung zu einem Zinssatz von 5,5 Prozent (Cour des Comptes 2008).

somit hoch. Hinzu kam, dass die Nachfrage nach den Investitionshilfen enorm war. Insgesamt wurden Hilfen für Investitionskapital in Höhe von knapp 15 Milliarden Euro (und nicht wie ursprünglich anvisiert 6 Milliarden Euro) nachgefragt. Als Reaktion hierauf passte das Gesundheitsministerium den durchschnittlichen Hilfesatz für die einzelnen Einrichtungen nach unten an, wodurch sich das von den Krankenhäusern und Kliniken selbst getragene Rückzahlungsrisiko bei der Kreditaufnahme stark erhöhte. Aus der ursprünglichen 100-prozentigen Zinsbürgschaft wurde damit Schritt für Schritt eine nur noch 43-prozentige Zinsbürgschaft.

Das Risiko der Überlastung der staatlichen Investitionsoffensive war bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des „Plan Hôpital 2007“ erkennbar. Das Gesundheitsministerium rief daher bereits 2004 eine eigene staatliche Agentur, die MAINH (*Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier*), ins Leben. Vertreter der MAINH nahmen ab 2006 in den einzelnen ARS die Projektberatung der Krankenhäuser und Kliniken und Projektbegutachtung vor. Eine Folge dieses Schritts zur Institutionalisierung der staatlichen Kontrolle über die Investitionstätigkeit der einzelnen Krankenhäuser und Kliniken war allerdings, dass die Entscheidungsspielräume der Häuser über den Inhalt und die Ziele ihrer Investitionsvorhaben erheblich eingeschränkt wurden. In jüngerer Zeit hat sich diese weitreichende Kontrolle der Investitionstätigkeit der formal selbstverwalteten Krankenhäuser sogar noch verstärkt. So hat das Gesundheitsministerium das Investitionsförderungsprogramm des „Plan Hôpital 2007“ im Jahr 2009 um drei Jahre verlängert („Plan Hôpital 2012“) und dabei zugleich konkrete inhaltliche Vorgaben für die einzelnen Antragsteller (Krankenhäuser; Kliniken) bezüglich der Gestaltung ihrer Investitionsprojekte formuliert (Bouinot/Péricard 2010: 78-80).

Im Ergebnis liefert der Instrumentenwandel im Bereich der Bauinvestitionsfinanzierung damit ein Beispiel für die scheinbar paradoxe Gleichzeitigkeit einer Entwicklung in Richtung Privatisierung und Verstärkung des Einzelrisikos der Krankenhäuser bei Bauinvestitionen (weniger Staat i.S. eines Rollenwechsels vom Direktförderer zum Ausfallbürger) und einer synchronen Entwicklung in Richtung verstärkter staatlicher Regulierung und Kontrolle (und insofern: ‚mehr Staat‘) hinsichtlich der Einzelprojektplanung und -umsetzung. Bestehen im Bereich der Instrumentierung der Bauinvestitionsfinanzierung also durchaus Parallelen zwischen Frankreich und Deutschland, die auf eine Vermarktlichung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge hindeuten, so besteht der Unterschied zwischen beiden Fällen darin, dass die Privatisierung der Investitionsförderung in Frankreich im Unterschied zu Deutschland nicht mit einer Liberalisierung der, sondern mit einer Re-Regulierung der Fördermodalitäten im Einzelfall verbunden ist. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich schließlich auch im Bereich der Krankenhausplanung ab.

5.4 Krankenhausplanung: Vom traditionellen zum modernen Jakobinismus

Mit den bereits erwähnten Debré-Verordnungen rief schon die erste Regierung der Fünften Republik im Jahr 1958 eine Art von staatlicher Krankenhausplanung ins Leben. Genau genommen handelte es sich dabei um die Planung des Ausbaus der nationalen Krankenhausinfrastrukturen. Da die hierbei ergriffenen Maßnahmen bis Mitte der 1970er Jahre zum Aufbau von Versorgungsüberkapazitäten geführt hatte, reagierte der Staat ab Mitte der 1980er Jahre nicht nur mit dem bereits erwähnten Rückzug aus der Investitionsförderung (Bouinot/Péricard 2010: 37 f.), sondern auch mit der Einführung der Krankenhausbedarfsplanung. Das Krankenhausreformgesetz vom Dezember 1970 schuf hierzu das Instrument der *Carte sanitaire*. Sie stellte ein Instrument zur regionalisierten Bedarfsrechnung und Detailplanung des Versorgungsbedarfs der einzelnen Regionen mit Krankenhausbetten auf Grundlage der auch in Deutschland angewandten Hill-Burton-Formel dar (zentrale Ausgangsgröße der Bedarfsrechnung war die Einwohnerzahl einer Region).

Die *Carte sanitaire* erwies sich jedoch schon bald nach ihrer Einführung als wenig effektiv. Dies lag zum einen daran, dass der Zentralstaat auf den subnationalen Ebenen nicht über die Strukturen zur effektiven Implementation der Planungsvorgaben verfügte und zum anderen lag es daran, dass gleichzeitig mit der Einführung der Krankenhausplanung nicht auch die Krankenhausfinanzierung reformiert wurde. Bis Mitte der 1980er Jahre erfolgte die Finanzierung weiterhin auf Basis der pauschalierten tagesgleichen Pflegesätze sowie der großzügigen staatlichen Zuschüsse zu den Bauinvestitionen der Krankenhäuser und Kliniken nicht verändert wurde. Insbesondere die mehrheitlich kommunalen öffentlichen Krankenhäuser, deren Verwaltungsräte von lokalen Politikern dominiert waren, hatten daher – angesichts der garantierten Vollfinanzierung ihrer Betriebs- und Investitionskosten – keinerlei Anreiz, sich an den einschränkenden Vorgaben der staatlichen Krankenhausplanung zu orientieren.

Die Reform der Betriebskostenfinanzierung (Einführung der Globalbudgetierung) im Jahr 1983 und der gleichzeitige Rückzug des Staates aus der Investitionsförderung bewirkten ab Mitte der 1980er Jahre zwar den Abbau der immensen Überkapazitäten an Krankenhausbetten (zwischen 1982 und 1992 ging die Bettenzahl an französischen Krankenhäusern um 45.000 zurück; Bouinot/Péricard 2010: 37), allerdings bedingten diese Schritte auch die Entstehung des oben beschriebenen Investitionsstaus bis Ende der 1990er Jahre. Auf diese Situation reagierte die Regierung unter Premierminister *Jean-Pierre Raffarin* im Jahr 2003 mit der bereits mehrfach zitierten großen Krankenhausreform, dem „Plan Hôpital 2007“. Ein zentraler Teil dieser Reform, die von Gesundheitsminister *Jean-François Mattei* vorgelegt wurde, bestand in der Änderung der Krankenhausplanung. Die *Carte sanitaire* wurde dabei mit der Umsetzungsverordnung 2003-850 durch ein neues, auch am medizinischen Versorgungsbedarf in den einzelnen Regionen orientiertes

Instrument, das *Schéma régional d'organisation sanitaire* („SROS“) ersetzt (seit Inkrafttreten des HPST-Gesetzes im Jahr 2009 steht die Abkürzung SROS für *Schéma régional d'organisation des soins*).

Das SROS stellt ein herausragendes Beispiel für die Stärkung der regulativen Funktion des französischen Staates in der Krankenhausinfrastrukturpolitik dar. Zunächst handelt es sich beim SROS – im Unterschied zur *Carte sanitaire* – um ein Instrument der nicht nur mengenmäßig, sondern auch medizinisch-fachlich begründeten Detailplanung. Schlüsselinstitutionen der Anwendung des neuen Planungsinstruments sind die schon erwähnten regionalen Gesundheitsagenturen, die ARS. Sie agieren als ‚verlängerte Arme‘ der zentralstaatlichen Gesundheitsbürokratie, also des Gesundheitsministeriums und der DGOS, vor Ort, und haben aufgrund der Regelungen des „Plan Hôpital 2007“ zur Krankenhausplanung drei Funktionen im Hinblick auf die Implementation des SROS-Planungssystems (Bras 2009):

1. Erstens haben die ARS die Aufgabe, die mehrjährige gesamtstaatliche Krankenhausplanung für den regionalen Raum anwendbar zu machen. Hierzu sollen sie, ausgehend vom nationalen SROS, in Abstimmung mit den einzelnen Krankenhäusern, den örtlichen Untergliederungen der Krankenkassen, den im Gesundheitssektor tätigen Akteuren in einer Region und den Gebietskörperschaften regionale Pläne (PSRS) erarbeiten, die dann vom Gesundheitsministerium und der DGOS genehmigt werden müssen;
2. Zweitens sollen die ARS auf dieser Basis der regionalen Pläne mit den einzelnen Krankenhäusern in der betroffenen Region jährliche Ziel-Mittel-Verträge abschließen; mit diesen Verträgen erlangen die jährlichen Tätigkeits- und Ausgabenprojekte, die die einzelnen Krankenhäuser den ARS zu Beginn eines jeden Haushaltsjahrs vorlegen müssen, Verbindlichkeit für das investive und betriebliche Handeln der Krankenhäuser;
3. Schließlich sollen die ARS, mithilfe der Ziel-Mittel-Verträge die Versorgungs- und Investitionstätigkeit der einzelnen Krankenhäuser kontrollieren. Diese Funktion der ARS ist im Gesetz „Krankenhaus, Patient, Gesundheit und Gebiete (*Loi Hôpital, Patient, Santé et Territoires*, HPST) aus dem Jahr 2009 niedergelegt und hat zum Zweck, den ARS ein effektives Instrument zur Kontrolle der regionalen Verteilung von bestimmten medizinischen Versorgungsinfrastrukturen an die Hand zu geben.

Die Kernidee der neuen Krankenhausplanung und des Instruments der SROS, nämlich die nationale Struktur der Krankenhaus- und Klinikinfrastrukturen neu auszurichten und am medizinischen Versorgungsbedarf in den Regionen zu orientieren, ist kein Projekt für kurze Dauer. Sie lässt sich nur

über einen langen Zeitraum hinweg umsetzen und auch ihr Erfolg oder Misserfolg kann daher erst auf mittlere bis längere Sicht ermessen werden. Heute, da mittlerweile die ‚dritte Generation‘ der SROS in Kraft ist, zeichnen sich allerdings bereits erste Effekte, wie z.B. die verstärkte regionale Konzentration von bestimmten spezialisierten Versorgungseinrichtungen (z.B. Geburtshilfekliniken), ab (Dexia 2009). Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass der Staat über die ARS eine weitgehende Kontrolle über die Investitionsplanung der einzelnen Krankenhäuser und privaten Kliniken ausüben kann. Die soeben beschriebene vertikale administrative Kontrollkette, die vom Gesundheitsministerium bis zum einzelnen Krankenhaus und seinem staatlich ernannten Krankenhausdirektor reicht, ermöglicht dem Zentralstaat eine wirkungsvolle Steuerung der individuellen Investitionsentscheidungen der Krankenhäuser und damit – auf lange Sicht – der Strukturierung der nationalen Krankenhausinfrastruktur. Manche Beobachter haben das neue Krankenhausplanungssystem daher bereits als Rückkehr zur „jakobinisch[e]“-zentralistischen Kontrollregime des Zentralstaats über die öffentliche Aufgabenerbringung vor Ort bezeichnet (Bouinot/Péricard 2010: 79). In der Tat wurden in jüngerer Zeit bereits Ausbau-, Umbau- oder Erweiterungsvorhaben einzelner Krankenhäuser, die von der SROS-Planung abwichen, von einzelnen regionalen ARS abgelehnt (Bouinot/Péricard 2010: 75); auch sind Zwangsfusionen oder die Veranlassung von zwangsweisen öffentlich-öffentliche Leistungspartnerschaften zwischen Krankenhäusern innerhalb einer Region sind auf dieser Basis möglich geworden (Dexia 2009).

5.5 Zwischenfazit: Krankenhausinfrastrukturpolitik zur regulierten Privatisierung sozialer Daseinsvorsorge in Frankreich

Die Aufrechterhaltung der traditionellen Aufteilung des Krankenhausmarktes zwischen öffentlichen sowie freigemeinnützigen Trägern und privaten gewinnorientierten Klinikbetreibern, die Finanzierung durch leistungsbezogene Fallpauschalen (GHM), deren tatsächliche Höhe jedoch im Einzelfall an die Einhaltung staatlicher kostendämpfungsziele gekoppelt wird, die Finanzierung von Bau- und Sachinvestitionen mit privaten Mitteln, jedoch unter Bedingungen verstärkter staatlicher Regulierung der Inhalte von Investitionsprojekten und, und schließlich die intensiviertere Detailplanung der Krankenhausinfrastruktur – wirft man einen zusammenfassenden Blick auf die Entwicklung der Krankenhausinfrastrukturpolitik in Frankreich, so ergibt sich hier ein unklares Bild. Teils deutet sich die Bestätigung des intervenierenden Staates an, und teils der Übergang zum gewährleistenden Staat. Der Instrumentenwandel in der französischen Krankenhausinfrastrukturpolitik ist insgesamt weniger mit einer nachlassenden Regulierungsintensität des Staates als vielmehr mit einem Wandel der Regulierungsziele verbunden. Dabei tritt die Schaffung marktähnlicher Handlungsbedingungen vorrangig für die öffentlichen Krankenhäuser, die somit ihrerseits auf die Konkurrenz mit privaten

Kliniken eingestellt werden sollen, gegenüber dem früheren Ziel einer umfassenden staatlichen Förderung des öffentlichen Krankenhauswesens in den Vordergrund.

6. Entwicklung der Krankenhausinfrastrukturpolitik – Deutschland und Frankreich im Vergleich

In der Gesamtbetrachtung und dem Vergleich der beiden Fälle wird deutlich, dass sowohl in Deutschland als auch in Frankreich im Untersuchungszeitraum 1990-2011 ein Wandel der Instrumentierung der Krankenhausinfrastrukturpolitik stattgefunden hat. Dieser betraf in beiden Fällen alle vier hier unterschiedenen Dimensionen dieser Politik (Krankenhausplanung; (Bau-) Investitionsfinanzierung; Finanzierung der laufenden Betriebskosten; Leistungserbringung) und schloss dabei alle Instrumentenarten ein, die in diesem Politikfeld bereits zuvor zum Einsatz gekommen waren. In Frankreich ist es dabei wie in Deutschland zu einer Veränderung der staatlichen Rolle bzw. des Staatlichkeitsmusters gekommen, wobei der Staat hier im Unterschied zu Deutschland in seiner Rolle kaum beschnitten und z.T. eher gestärkt worden ist. In Deutschland hingegen gehörte die Krankenhausinfrastruktur, scharf formuliert, nur für einen Zeitraum von ca. 20 Jahren zum Kernbereich der staatlichen Daseinsvorsorge. Vor 1972 und in einem zunehmenden Maße wieder seit Beginn der 1990er Jahre liegt die Planung und Finanzierung von Krankenhausinfrastruktur im Verantwortungsbereich der Träger.

Geht man die einzelnen Instrumentenarten in diesem Kontext durch, so zeigt sich für den französischen Fall, dass der Staat z.B. im Bereich der Krankenhausplanung oder auch bei der Finanzierung der laufenden Betriebskosten, verstärkt *regulierend und kontrollierend* eingreift. Hierzu bedient er sich u.a. einer regional ausdifferenzierten Verwaltungsstruktur, der ARS, die – ungeachtet ihres umfassenden Koordinationsauftrags mit regionalen und lokalen Akteuren – zur hierarchischen Intervention befähigt sind. Für den Bereich der Prozess- und Planungsinstrumente zeigt sich im französischen Fall im Übergang von einer bis 1991 lediglich groben Rahmenplanung mit der *Carte sanitaire* hin zur staatlichen Detailplanung mit dem SROS eine klare Stärkung der Rolle des Staates und eine Entwicklung in Richtung ‚Regiestaats‘-Typus. In Deutschland sind hingegen insbesondere auf Ebene der Länder ein Rückzug der öffentlichen Verwaltung und ein Übergang von administrativer Detailplanung zu einer Rahmenplanung mit einer größeren unternehmerischen Eigenverantwortung der (öffentlichen, freigemeinnützigen und privaten) Krankenhausträger festzustellen. Im Bereich der *Finanzierungsinstrumente* zeigen sich in Frankreich bei der Bauinvestitionsfinanzierung zwar ein nachlassendes direktes finanzielles Engagement des Staates und ein Übergang zu einer indirekten Finanzierungsform durch Zinsbürgschaften. Allerdings muss in der Gesamtbetrachtung des Untersuchungszeitraums hervorgehoben werden, dass der Staat sich nach einer Phase des Rückzugs

aus der Bauinvestitionsförderung seit Ende der 1990 wieder in diesem Bereich engagiert und öffentliches sowie privates Handeln (der Krankenhaus- und Klinikträger) durch seine Gewährleistungsfunktion gegenüber privaten Kapitalgebern (Banken) nicht nur ‚stützt‘, sondern die unternehmerische Planung detaillierteren regulativen Vorgaben und einer verstärkten bürokratischen Kontrolle auf regionaler Ebene (ARS und MAINH) unterwirft. Auch im Bereich der Finanzierung der laufenden Betriebskosten ist es mit dem Übergang vom Instrumentarium der Vollfinanzierung zur leistungsorientierten Finanzierung („T2A“) scheinbar zu einer Entwicklung in Richtung ‚Entstaatlichung‘ gekommen; auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings, dass durch die Kopplung der leistungsorientierten Finanzierung an das jährliche staatliche Einsparziel für die gesetzliche Krankenversicherung (ONDAM) dennoch ein starker Staatseinfluss auf die vermeintlich objektiv errechnete Finanzierung der Leistungsvergütung besteht. In Deutschland zieht sich der Staat insbesondere aus der Investitionsfinanzierung zurück. Privates Kapital wird bei der Planung von Investitionen systematisch einberechnet. Über welche Wege Krankenhäuser jedoch das private Kapital gewinnen, ist aus der Perspektive der Gesundheitsbehörden zweitrangig. Es gibt weder Vorgaben noch Kontrollinstanzen, die die Risiken der Kapitalaufnahme prüfen. Was schließlich die koordinativen und/oder informativen Instrumente angeht, so ist der Staat bzw. sind öffentlich-rechtliche Organisationen wie die Gebietskörperschaften in Frankreich weiterhin zentrale Träger der Leistungserbringung in der Krankenhausdaseinsvorsorge; eine Privatisierung der Leistungserbringung ist hier gesetzlich ausgeschlossen. Zugleich ist die zentralstaatliche Koordinationsverantwortung in unterschiedlichen Dimensionen der Krankenhausinfrastrukturpolitik nicht zuletzt aufgrund der Errichtung einer neuen spezialisierten und regionalisierten staatlichen Bürokratie (die ARS) gewachsen, wohingegen traditionelle gesellschaftliche ‚Koordinationspartner‘ des Staates in dieser Politik (etwa die Krankenkassen oder auch die Kommunen) zurückgedrängt wurden. In Deutschland hingegen haben private gewinnorientierte Krankenhäuser heute eine zentrale Stellung im Krankenhausmarkt und nehmen auch in der Allgemeinversorgung eine zentrale Rolle ein. Die Privatisierungspolitik wird individuell von den jeweiligen Trägern der noch öffentlichen Krankenhäuser gestaltet; es gibt keine übergeordnete Privatisierungsstrategie.

Zusammenfassend lässt sich im Vergleich von Frankreich und Deutschland festhalten, dass der Wandel von Staatlichkeit in Deutschland tiefgreifender verläuft als in Frankreich. Zwar vollzieht sich in beiden Ländern ein Wandel der Instrumente in allen vier Dimensionen der Krankenhausinfrastrukturpolitik. In Frankreich geht der Wandel der Instrumentierung einher mit einem Wandel des Staatlichkeitsleitbild vom Regie- zum Interventionsstaat – am Leitgedanken, dass der investierende Staat für die Errichtung und Modernisierung von Krankenhäusern zuständig ist, wird jedoch unbedingt festgehalten. Ganz anders in Deutschland: hier ist eine eindeutige Tendenz hin zu

einem privatisierten Staat festzustellen, der die Krankenhausinfrastruktur nur noch bedingt zu seinem Verantwortungsbereich zählt.

Wie lassen sich diese Entwicklungen erklären? Ökonomischer Problemdruck ist sicherlich ein zentraler Erklärungsfaktor, der hilft zu verstehen, warum Reformen in Gang gesetzt werden. Er reicht indes nicht aus, um die Unterschiede im Instrumentenwandel zwischen Frankreich und Deutschland zu erklären. Hier müssen vielmehr weitere Faktoren berücksichtigt werden, allen voran das jeweilige Institutionensystem sowie die spezifischen Staats- und Verwaltungskulturen. Zu nennen sind hier ein ausgeprägter Etatismus, Dirigismus und Zentralismus auf Seiten Frankreichs, der auch bei der Lösung von ökonomischem Problemdruck auf staatliche Intervention setzt, versus eine föderale Unübersichtlichkeit in Deutschland, in der Entscheidungen durch Konsultation, systematischen Einbezug von Interessengruppen und staatliche Moderation getroffen werden, und die einen sukzessiven Rückzug staatlicher Akteure erleichtert. Die spezifischen Institutionensysteme und Staats- und Verwaltungskulturen wirken als subtile Filter, die die Wahrnehmung und Präferenzen der jeweils handelnden Akteure beeinflussen, und die im Ergebnis bei der politischen Verarbeitung des ökonomischen Problemdrucks zu unterschiedlichen Reformstrategien führen.

Ein empirischer Nachweis für das hier formulierte Erklärungsangebot muss freilich noch erbracht werden. Dies ist Gegenstand der zukünftigen Forschung der Autorinnen.

Literaturverzeichnis

- Augurzky, Boris; Engel, Dirk; Krolop, Sebastian; Schmidt, Christoph M.; Schmitz, Hendrik; Schwierz, Christoph; Terkatz, Stefan (2007): *Krankenhaus Rating Report 2007 – Die Spreu trennt sich vom Weizen*, RWI Materialien 32. Essen: RWI.
- Behar, Benjamin; Wichels, Reinhard (2009): „Einweisermanagement in Gesundheitsnetzwerken - Ein schmaler Grad zwischen Kooperation und Wettbewerb“, in: Volker E. Amelung; Jörg Sydow; Arnold Windeler (Hg.): *Vernetzung im Gesundheitswesen - Wettbewerb und Kooperation*, Stuttgart, 349-358.
- Böhm, Katharina (2009): „Federalism and the New Politics of Hospital Financing“, *German Policy Studies* 5 (1): 99-118.
- Bouinot, Claire; Péricard, Benoît (2010): *Les hôpitaux et l'investissement*, Paris: L.G.D.J.
- Bras, Pierre-Louis (2009): „La création des agences régionales de santé: notre système de santé sera-t-il encore mieux gouverné?“, *Droit social* 11 (Novembre 2009) : 1126-1135.
- Braun, Bernard; Buhr, Petra; Klink, Sebastian; Müller, Rolf; Rosenbrock, Rolf (2010): *Pauschalpatienten, Kurzlieger und Draufzahler - Auswirkungen der DRGs auf Versorgungsqualität und Arbeitsbedingungen im Krankenhaus*, Bern: Hans Huber.
- Breyer, Friedrich; Zweifel, Peter; Kifmann, Mathias (2003): *Gesundheitsökonomie*, Berlin: Springer.

- Bruckenberg, Ernst; Klaue, Sigfried; Schwitowski, Hans-Peter (Hg.) (2006): *Krankenhausmärkte zwischen Regulierung und Wettbewerb*, Berlin: Springer-Verlag.
- Bundesverband Deutscher Privatkliniken E.V. (BDPK) (2008): Stellungnahme des BDPK zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum ordnungspolitischen Rahmen der Krankenhausfinanzierung ab dem Jahr 2009 (Krankenhausfinanzierungsreformgesetz- KHRG) vom 07.11.2008. Download unter: http://www.bdpk.de/media/file/421.Stellungnahme_BDPK_17-11-08.pdf, (Zugriff am 3.10.2011).
- Code de la santé publique (Version en vigueur au 5 octobre 2011). Download unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665&dateTexte=20111220>(Zugriff am 20.12.2011).
- Constitution du 4 octobre 1958. Version consolidée au 01 décembre 2009. Download unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194> (Zugriff am 20.12.2011).
- Cour des Comptes (2008): Rapport du Cours des Comptes sur la Loi sur le Financement de la Sécurité Sociale 2008. Chapitre VI : Plan hôpital 2007 : la relance des investissements immobiliers, Paris: Cours des Comptes.
- Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG) (2008): *Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern* (Stand: Juni 2008), Berlin: DKG.
- Dexia (2009): 10 ans de recomposition hospitalière en France, Paris: Dexia Crédit Local.
- Eising, Rainer; Lenschow, Andrea (2007): „Europäische Union“, in: Arthur Benz; Susanne Lütz; Uwe Schimank; Georg Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder.*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 325-338.
- Gerlinger, Thomas; Mosebach, Kai (2009): „Die Ökonomisierung des deutschen Gesundheitswesens: Ursachen, Ziele und Wirkungen wettbewerbsbasierter Kostendämpfungspolitik“, in: Nils Böhlke; Thomas Gerlinger; Kai Mosebach; Rolf Schmucker; Torsten Schulten (Hg.): *Privatisierung von Krankenhäusern. Erfahrungen und Perspektiven aus Sicht der Beschäftigten*, Hamburg: VSA, 10-40.
- Halbe, Bernd; Münzel, Hartmut; Preusker, Uwe Karl; Rau, Ferdinand (2010): *Krankenhausfinanzierungsreformgesetz (KHRG): Auswirkungen für Krankenhäuser*, Heidelberg: medhochzwei.
- Hall, Peter A. (1993): “Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics* 26 (2): 275-296.
- Halpern, Charlotte ; Le Galès, Patrick (2011): „Pas d’action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l’Union“, *Revue française de science politique* 61 (1): 51-78.
- Hösch, Ulrich (2000): Die kommunale Wirtschaftstätigkeit. Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hope ,Dexia (2008): Les Hôpitaux dans les 27 pays de l’Union européenne, La Défense: Dexia Éditions.
- Howlett, Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony (2009): *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*, 3. ed., Ontario, Don Mills: Oxford Press.
- Kervasdoué, Jean de (1999): *L’hôpital*, Paris: puf.

- Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2004): „Conclusion. De l’Innovation instrumentale à la recomposition de l’État“, in: Dies. (Hg.): *Gouverner par les instruments*, Paris: Sciences Po Les Presses, 357-369.
- Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2004): „Introduction. L’Action publique saisie par ses instruments“, in: Dies. (Hg.): *Gouverner par les instruments*. Paris: Sciences Po Les Presses, 11-44.
- Le Monde (2011): *Le partenariat public-privé de l’hôpital sud-francilien tourne au gouffre financier* (14.05.2011). Download unter:<http://siteinfosecusante.free.fr/spip.php?article1909>(Zugriff am 21.05.2011).
- Leibfried, Stephan; Zürn, Michael (2006): „Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation“, in: Dies. (Hg.): *Transformation des Staates?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 19-65.
- Leisner, Walter (1983): „Das kirchliche Krankenhaus im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland“, in: Heiner Marré; Johannes Stütting (Hg.): *Das Krankenhaus in kirchlicher Trägerschaft: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*. Münster: Aschendorff, 9-29.
- Mayntz, Renate (2005): „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, 11-20.
- Mosebach, Kai (2009): „Zwischen Konvergenz und Divergenz: Privatisierungs- und Ökonomisierungsprozesse in europäischen Krankenhaussystemen“, in: Nils Böhlke; Thomas Gerlinger; Kai Mosebach; Rolf Schmucker; Torsten Schulten (Hg.): *Privatisierung von Krankenhäusern. Erfahrungen und Perspektiven aus Sicht der Beschäftigten*. Hamburg: VSA, 43-65.
- Or, Zeynep; Renaud, Thomas (2009): *Principes et enjeux de la tarification à l’activité à l’hôpital (T2A). Enseignements de la théorie économique et des expériences étrangères*. Documentation de travail de l’IRDES No 2, Mars 2009, Paris: IRDES.
- Palier, Bruno (2004): *La réforme des systèmes de santé*, Paris: puf.
- Philippi, M. (2006): „DRGs in Deutschland – werden die Erwartungen erfüllt?“, in: Herbert Rebscher (Hg.): *Gesundheitsökonomie und Gesundheitspolitik – Festschrift für Günter Neubauer*. Heidelberg: Economica, 643–658.
- Rürup, Bert; Albrecht, Martin; Igel, Christian; Häussler, Bertram (2008): *Umstellung auf eine monistische Finanzierung von Krankenhäusern. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit*, Berlin: IGES.
- Salamon, Lester M. (1981): „Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action“, *Public Policy* 29: 255-275.
- Salamon, Lester M. (2002): „The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction“, in: Ders. (Hg.): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1-47.
- Schimank, Uwe (2006): „Elementare Mechanismen“, in: Arthur Benz; Susanne Lütz; Uwe Schimank; Georg Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag, 29-45.
- Schneider, Volker; Tenbücken, Marc (Hg.) (2004): *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt/New York: Campus.

- Simon, Michael (2000): *Krankenhauspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: historische Entwicklung und Probleme der politischen Steuerung stationärer Krankenversorgung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Simon, Michael (2010): *Das Gesundheitssystem in Deutschland: eine Einführung in Struktur und Funktionsweise*, 3., überarb. und aktualisierte Aufl., Bern: Hans Huber.
- Stingre, Didier (2010): *Le service public hospitalier*, Paris: puf.
- Tanti-Hardouin, Nicolas (1996): *L'hospitalisation privée. Crise identitaire et mutation sectorielle*, Paris: La documentation française.
- Tuschen, Karl Heinz; Trefz, Ulrich (2010): *Krankenhausentgeltgesetz: Kommentar; mit einer umfassenden Einführung in die Vergütung stationärer Krankenhausleistungen*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Wiemeyer, Joachim (1984): *Krankenhausfinanzierung und Krankenhausplanung in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Winterer, Arndt (2009): „Neue Wege der Krankenhausfinanzierung: leistungsbezogene Investitionsförderung in NRW“, in: Jürgen Klauber; Bernt-Peter Robra; Henner Schellschmidt (Hg.): *Krankenhausreport 2008: Schwerpunkt: Versorgungszentren Stuttgart*, 143-154.

Von der Initiative zur Struktur?

Die Philosophie der „Verstetigung“ in der sozialen Stadtpolitik und ihre Umsetzung in fünf Kommunen

Prof. Dr. Simon Güntner

1. Einleitung

In den 1990er Jahren ging eine Welle stadtpolitischer Initiativen durch Europa, der sich - nach verschiedenen Landesprogrammen – im Jahr 1999 auch die Bundesregierung mit dem Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ anschloss.

Das Programm ist als Unterstützungsstruktur zur Initiierung von Prozessen der Quartiersentwicklung angelegt, die sich möglichst bald selbst tragen sollten. Allerdings ist die Zahl der geförderten Gebiete stetig gestiegen (2010 waren es 603 Fördergebiete in 375 Kommunen), und trotz der gesetzlich verankerten zeitlich befristeten Gewährung von Finanzhilfen durch Bund und Länder wurden bisher nur wenige aus der Förderung entlassen. Die im Herbst 2010 beschlossene radikale Reduzierung der Bundesmittel um 70% (von 95 Mio in 2010 auf 28,5 Mio in 2011) bedeutete für viele Kommunen ein Ende der Förderung, zumal die nicht-investiven Fördermöglichkeiten im Rahmen der Modellvorhaben gestrichen wurden. Für das Jahr 2012 wurde der Mittelumfang des Bundesanteils wieder auf 40 Mio angehoben. Angesichts der institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen stehen die beteiligten Akteure vor der Frage, welche Vorhaben wie weitergeführt (im Jargon: „verstetigt“) werden können und sollen.

Im folgenden Beitrag wird gezeigt, wie sich vor diesem Hintergrund das Politikziel der Schaffung nachhaltiger Strukturen zur weiteren Quartiersentwicklung in der Praxis äußert. Dazu wird zunächst der bisherige Weg der sozialen Stadtentwicklungspolitik nachgezeichnet und der Steuerungsansatz mit seiner handlungsleitenden Philosophie der „Verstetigung“ vorgestellt. Daraufhin werden dann am Beispiel von fünf Kommunen, die sich in verschiedenen Phasen der „Verstetigung“ befinden, die bisherigen Entwicklungspfade untersucht. Zwei Aspekte sind dabei von besonderem Interesse: Zum Einen sind dies die jeweiligen Prozesse, Planungen, Strategien und Bilanzierungen, die zu Entscheidungen über den weiteren Umgang mit den angestoßenen Projekten und Initiativen führen. Zum Anderen werden verschiedene „Ankerpunkte“ präsentiert, an die Aktivitäten nach Förderende gebunden werden. Dies sind Gebäude, die neu gebaut oder umgebaut wurden und als Kultur- oder Stadtteilzentren genutzt werden, sowie im Laufe der Verfahren motivierte Menschen, die sich

engagieren und zu stadtteilbezogenen Initiativen und Vereinen zusammenschließen, und schließlich sozialräumlich organisierte Verwaltungsstrukturen.¹

Aus den empirischen Befunden lässt sich ableiten, dass das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ einen Nährboden für den Auf- und Umbau von sozialer Infrastruktur und die Gestaltung öffentlicher Räume in den Quartieren bildet, deren Erhalt und Pflege jedoch bei Ende der Förderung oftmals noch nicht dauerhaft gesichert ist. Ihre Weiterführung ist ebenso abhängig von der Kapazität der jeweiligen Kommune, finanzielle Spielräume zu schaffen und zu nutzen, wie von dem Willen politischer Entscheidungsträger, diesen Maßnahmen im kommunalen Haushalt Priorität einzuräumen. Damit ist das Schaffen von politischer Unterstützung durch überzeugende Argumente eine Kernaufgabe der beteiligten Akteure. Es zeigt sich auch, dass mit der fördertechnischen Zäsur 2011 eine Repolitisierung der zwischenzeitlich auf ihre verwaltungstechnische Dimension reduzierten sozialen Stadtentwicklung einhergeht sowie eine Wiederbelebung des fachöffentlichen Diskurses um den Kern der „sozialen Stadt“.

2. Der Appellcharakter des Städtebauförderprogramms „Die Soziale Stadt“

Die in den 1970er Jahren einsetzenden Krisenerscheinungen des industriebasierten Wohlfahrtsmodells in Westeuropa fanden ihren räumlichen Ausdruck in der Entstehung von Armutsgebieten: Massenarbeitslosigkeit und neue Armut waren zuvorderst in den industriellen Ballungsräumen zu spüren, und dort in den ehemaligen Arbeiterquartieren, in Altbau-, Schlicht- und Großwohnsiedlungen. In diesen „Stadtvierteln in der Krise“ (Froessler 1994) kamen neben den sozialen und ökonomischen Problemen noch weitere Faktoren der Benachteiligung zum Tragen: Mängel in der Bausubstanz, geringe Aufenthaltsqualität des Wohnumfelds oder unzureichende Ausstattung mit sozialer Infrastruktur. Der deutsche Städtetag sprach schon 1979 von „sozialen Brennpunkten“ (vgl. Deutscher Städtetag 1979). Sukzessive bemühten sich zunächst die betroffenen Kommunen und Länder um Programme, mit denen diese Quartiere stabilisiert und vor dem weiteren Niedergang bewahrt werden sollten. Die Situation wurde sowohl sozialpolitisch wie auch stadtentwicklungspolitisch thematisiert und bearbeitet, jeweils verbunden mit der Forderung nach einem integrierten Ansatz, um die zahlreichen Dimensionen der Benachteiligung zu bearbeiten (vgl. Blanke et al. 1986; Breckner et al. 1989).

¹ Dieser Beitrag greift Ergebnisse des Forschungsprojekts „Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt“ auf, das von einer Arbeitsgemeinschaft aus HAW Hamburg, HCU Hamburg und steg Hamburg im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung erstellt wurde, Laufzeit 9/2010 – 11/2011. Ich danke den Projektpartner/innen, insbesondere Prof. Dr. Thomas Krüger, sowie den Auftraggeber/innen für die Möglichkeit, die Erkenntnisse für die vorliegende Veröffentlichung zu nutzen.

Nach ersten Modellprojekten in den 1980er Jahren legten verschiedene Landesministerien Mitte der 1990er Jahre entsprechende Programme auf und starteten eine Initiative, das Instrumentarium der Städtebauförderung an die neuen Herausforderungen anzupassen. Sie bezogen sich dabei auf stadtsoziologische, politische und stadtplanerische Diskurse und führten diese in einem neuen Handlungsansatz zusammen (Güntner 2007). Damit antworteten sie auf die „Krise der ‚sozialen Stadt‘“ (Häußermann 2000; Mirbach 1999, Heitmeyer et al. 1998; Hanesch 1997) und die zunehmende sozialräumliche Spaltung der Städte. Zugleich stehen diese Programme im engen Zusammenhang mit der Debatte über die Reformbedürftigkeit des Sozialstaats – und damit auch des kommunalen Sozialstaats –, die in den Leitbildern des „aktivierenden Staates“ und des „kooperativen Staates“ mündete (Deutscher Bundestag 2004: 101; vgl. auch Mezger/West 2000; Becker/Löhr 2000, Franke et al. 2000; Mirbach 1999; Hanesch 1997). Und schließlich griffen sie auch den Ansatz der „lokalen Partnerschaften“ auf, der in der stadtplanungsbezogenen Fachöffentlichkeit diskutiert wurde (Froessler et al. 1994; Staubach 1995; Alisch 1998).

Diese Maßnahmen zielten nicht auf die Bekämpfung der strukturellen Ursachen von Armut und Ausgrenzung, sondern beschränkten sich auf die Bearbeitung der sog. Kontexteffekte. Es ging ihnen somit gerade nicht um eine Stärkung der kommunalen Sozialpolitik, wie sie von verschiedenen Seiten gefordert worden war (vgl. Hanesch 1997; Alisch 2002). Eine Ursache für diese Fokussierung ist in dem spezifischen institutionellen Kontext der Politikgestaltung zu sehen: Die Entwicklung der sozialen Stadtpolitik vollzog sich zunehmend im Umfeld der Bauminister in ihren jeweiligen Politiknetzwerken. Gutachen und Stellungnahmen, die zur Formulierung der Programme herangezogen wurden, kamen in erster Linie aus den Reihen stadt- und wohnungspolitischer Verbände und Organisationen (vgl. Güntner 2007). Eine zentrale Problemdeutung lieferte etwa der Verband der Wohnungswirtschaft GdW mit einer Studie zu „überforderten Nachbarschaften“, in der die Aufmerksamkeit auf die Wohnquartiere und bewusst nicht auf die individuellen Problemlagen der dort lebenden Menschen gerichtet wurde (GdW 1998).

Der Politikprozess führte schließlich zu der 1999 von Bund, Ländern und Kommunen ins Leben gerufenen Gemeinschaftsinitiative „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“. Sie ist seither ein Teilprogramm der Städtebauförderung, das über die jährlich zwischen Bund und Ländern ausgehandelte Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung umgesetzt wird. Seit 2004 hat das Programm eine Verankerung im BauGB. In § 171e heißt es:

Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Ein besonderer Entwicklungsbedarf liegt insbesondere vor, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf (§ 171 e Abs. 2 BauGB).

Die Umsetzung des Programms erfolgt durch die Festlegung von Quartieren, in denen ein sog. „Quartiersmanagement“ installiert werden kann, um quartiersbezogene Projekte anzustoßen und die Vernetzung zwischen den Akteuren im Gebiet zu stärken (vgl. Alisch 2002; Krummacher et al. 2003; Güntner 2007). Grundlage ist zumeist ein integriertes Handlungskonzept, in dem die verschiedenen Maßnahmen festgehalten und fortgeschrieben werden. Ein wesentliches Prinzip des Quartiersmanagement ist sein partizipativer Ansatz, der sich in einer Vielzahl an Beteiligungsverfahren und Beiratsstrukturen äußert, wie etwa einem inzwischen in vielen Verfahren eingeführten Verfügungsfonds, über dessen Verwendung Bewohner/innen auf unterschiedliche Weise direkt entscheiden können (vgl. DIFU 2011).

Dieser Ansatz ist von einer Reihe von Merkmalen charakterisiert, die sich neben der politikbegründenden Theorie vor allem aus seiner spezifischen institutionellen Ausgestaltung ergeben. Aus der Einbindung in die Städtebauförderung folgen gemäß § 104b GG eine investive Zweckbindung und eine zeitliche Befristung, ein jährlich neu zu verhandelnder Finanzrahmen und eine mehrebigige Steuerungsstruktur sowie die Ressortzuständigkeit des Bundesbauministeriums und die Federführung in städtebaulich orientierten Fachressorts mit entsprechenden planungsrechtlichen Bindungen. So stehen den Programmzielen in verschiedener Hinsicht fördertechnische Hindernisse gegenüber mit der Folge von Spannungen, die in der Umsetzung aufgefangen werden müssen (vgl. Güntner/Walther 2011). Die investive Zweckbindung impliziert, dass „Stabilisierung und Aufwertung“ mit einer temporären Intervention erreichbar wären im Unterschied zu einer langfristigen finanziellen Absicherung sozialer Infrastruktur. Das Aufwertungsziel kann durchaus Nebenwirkungen für einzelne Bewohner/innengruppen bedeuten, insb. Verdrängung durch etwaige Mietsteigerungen, ein Problem v.a. in innenstadtnahen Altbauquartieren. . Der Anspruch, Vertrauen zu entwickeln, lokale Akteure zu mobilisieren und Netzwerke zu initiieren, schwer einzulösen, wenn die Unterstützungsstrukturen nicht auf Dauer angelegt sind und nicht zuletzt die Quartiersmanager/innen, die meist im Zentrum der Umsetzung stehen, selbst nur über unsichere, zeitlich befristete Projektverträge eingebunden sind. Und schließlich werden relevante

Verwaltungsteile - Schulverwaltung und Beschäftigungsförderung – oftmals kaum erreicht, da ihre subjektorientierten Handlungslogiken dem gebietsbezogenen und dem projektbasierten Ansatz des Förderprogramms entgegenstehen.

Ein Spezifikum der Politik, das sich aus diesem widerspruchsvollen Arrangement ergibt und die Überwindung der resultierenden Spannungen zum Programm erhebt, ist ihr Appellcharakter. Die „Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung“ (Franke et al. 2000) zielt auf die Mobilisierung von Akteuren und ihren Ressourcen mittels Anreiz und Überzeugung. Eine Verpflichtung zur Beteiligung besteht bislang jedoch nicht:

Der Erfolg dieses Programms ist (...) nicht nur davon abhängig, dass mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort Projekte organisiert und Problemlösungen gefunden werden, sondern auch davon, dass auf lokaler Ebene dieses neue Politikverständnis etabliert wird (Franke et al. 2000: 266).

Angesichts dieser weichen Form der Steuerung sind große regionale Varianzen zu erwarten hinsichtlich der Ansätze, mit denen Akteure zur Beteiligung motiviert werden, und mit Blick auf Formen und Umfang ihres Engagements. Diese Frage wird in der Programmsteuerung unter dem Begriff der „Verstetigung“ verhandelt. Der Begriff wurde populär im Zusammenhang mit dem Stadterneuerungsprozess in Gelsenkirchen Bismarck/Schalke Nord, einem Stadtteil, in dem schon relativ frühzeitig Ansätze zur Sicherung der Aktivitäten nach Auslaufen der Förderung diskutiert wurden. Nachdem das Gebiet seit 1994 durch das NRW Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ gefördert worden war, wurden dort 2001/2002 diverse Veranstaltungen durchgeführt und dokumentiert, die zu einer sog. „Verstetigungsstrategie“ führten, um „die erreichten Erfolge und Qualitäten auch nach dem Ausscheiden aus dem NRW-Handlungsprogramm Ende 2004 dauerhaft zu sichern“ (vgl. Austermann et al. 2002: 11).

Die Frage der Sicherung von Strukturen und Projekten stellte sich auch andernorts angesichts der zeitlichen Begrenzung der Fördermittel und wurde zu einem wichtigen Bezugspunkt der wissenschaftlichen Programmbegleitung. Dabei wurden zwei Ebenen der „Verstetigung“ unterschieden: die Weiterführung des gebietsbezogenen integrierten Steuerungsansatzes sowie die Verankerung einzelner Projekte in von der Programmförderung losgelösten Trägerstrukturen (vgl. Güntner et al. 2005; Becker et al. 2006; Ruiz/Sauter 2007). In den vergangenen Jahren fanden zahlreiche Fachveranstaltungen zu diesem Thema statt, auf denen Praxisbeispiele präsentiert und besprochen wurden (vgl. ILS NRW 2006; LAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit Baden-Württemberg 2007; HEGISS 2006 und 2007; DIFU 2007a). Von der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS) wurde zur Orientierung der Praxis 2006 eine „Charta zur Verstetigung der Sozialen Stadt“ formuliert, die vier Handlungsbereiche benennt:

- „Aktive Bürgerschaft: Weiterhin unterstützen, was zu gemeinsamem Handeln befähigt!
- Einen neuen, kooperativen Handlungsstil von Politik und Verwaltung lebendig erhalten!
- Lokale Investitionen und Bündelung von öffentlichen und privaten Ressourcen verstetigen!
- Wege finden, um Infrastrukturen zu sichern!“ (Evers/Wiesner 2006, o.S.)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit versteht unter „Verstetigung“ die „Organisation des Übergangs von der Sonderförderung hin zur Einbeziehung und Weiterentwicklung von Regelstrukturen“ und spricht damit die „Sozialraumorientierung im Handeln von allen relevanten Akteuren“ an (BAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit 2010). Eine Studie des DIFU zeigt anhand verschiedener Kommunen in Nordrhein-Westfalen Praxisbeispiele für unterschiedliche Wege in die Verstetigung. Sie nennt u.a. die Formulierung expliziter „Verstetigungskonzepte“, Kooperationsvereinbarungen zwischen Kommune und lokaler Hochschule, die Übernahme von Projekten in die kommunale Regelfinanzierung, zivilgesellschaftliche Selbstorganisation in Stadtteilvereinen, die Schaffung von Begegnungsstätten oder wohnungswirtschaftlich getragenes Quartiersmanagement. Als zentraler Akteur gilt bei allen Varianten jedoch die Kommune selbst. Sie müsse „die geeigneten – politisch abgesicherten – konzeptionellen und organisatorischen Grundlagen“ schaffen (MWEBWV NRW 2011: 14). Dazu zählen die Unterstützung der „Funktionsfähigkeit der im Stadtteil aufgebauten Akteursnetzwerke“ sowie der Selbstorganisation von Bewohner/innen, die finanzielle Absicherung strukturell notwendiger Projekte, die Aufrechterhaltung der „in den Verwaltungen für eine integrierte Quartiersentwicklung aufgebauten Strukturen“ auf gesamtstädtischer Ebene sowie im Quartier (Quartiersmanagement) und schließlich die Bereitstellung von Anreizen zur weitergehenden Beteiligung durch „dezentrale Budgets“ (MWEBWV NRW 2011: 14).

Angesichts dieser Befunde und Ziele, die aus den Reihen der Steuerung und Umsetzung des Förderprogramms formuliert werden, lässt sich dieses als „Versuch einer lokalen Institutionenpolitik“ lesen, das „dem Muster des Ermöglichens oder Anstoßens lokaler Lernprozesse durch Förderinitiativen des Bundes und der Länder“ folgt (Zimmermann 2005: 172). Die tatsächliche Anstoßwirkung ist jedoch angesichts der rein auf Appell setzenden Instrumentierung, der Beharrungskraft institutioneller Routinen und unabgestimmter parallel verlaufender Reformprozesse in anderen Politikbereichen nicht zu überschätzen. So kommentiert etwa Zimmermann:

Hinsichtlich des Beitrags des Programms ‚Soziale Stadt‘ zu veränderten Governance-Strukturen ist zu bedenken, dass es sich um ein anreizorientiertes Förderprogramm mit Angebotscharakter handelt. Insofern konnten kaum tief greifende Veränderungen im lokalen wohlfahrtsstaatlichen Arrangement erwartet werden, zumal im Zuge der Programmumsetzung in anderen Handlungsfeldern entscheidende Weichenstellungen erfolgten (etwa in der Arbeitsmarktpolitik), die dem Programmgedanken nicht unbedingt zuträglich waren (Zimmermann 2011: 195).

Veränderungen, so seine Beobachtung, seien vor allem in denjenigen Kommunen und Ländern zu sehen, die schon seit den frühen 1990er Jahren mit quartiersorientierten Verfahren experimentieren. Andernorts seien die neu etablierten Verfahren der Zusammenarbeit noch fragil, relativ unverbindlich und „jederzeit revidierbar“ (Zimmermann 2011: 192), politische Beschlüsse fehlen nicht selten, und oft zeichnet sich die Abstimmung eher durch ein Nebeneinander sektoraler Maßnahmen aus als durch eine gemeinsame Strategie. Ohne „komplementäre Reformen in den Partnerprogrammen und den lokalen Institutionen der Politik“, so seine Sicht, werden sich die Kooperationsansätze nicht festigen (Zimmermann 2005: 175). Damit greift er eine Einschätzung auf, die auch vom Deutschen Institut für Urbanistik schon frühzeitig formuliert wurde:

Das (...) notwendige Vertrauen wächst nur langsam und bedarf beständiger Pflege. Wenn das Programm nachhaltig Erfolg haben soll, wird es daher, wie die Städtebauförderung auch, über lange Zeiträume, das heißt mindestens zehn bis 15 Jahre, laufen müssen (Franke et al. 2000: 266).

Mit Ausnahme einzelner Ansätze in wenigen Gebieten und Kommunen ist derzeit keine strukturelle Verankerung der durch die Förderprogramme zur sozialen Stadtentwicklung angeschobenen Initiativen dokumentiert. Dieser Befund trifft auch auf andere Programme der sozialen Stadtentwicklung zu, wie etwa die EU Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und II (vgl. ECOTEC 2010). Auch aus Großbritannien wird berichtet, dass die sog. „Mainstreaming-Effekte“ der „Neighbourhood Regeneration Strategy“ insgesamt recht gering und auf wenige Handlungsfelder (Umweltverbesserungen, Gewaltprävention) begrenzt waren. Vor allem in den Bereichen Beschäftigungsförderung und Wohnungspolitik habe die Strategie kaum zu neuen Handlungsansätzen geführt (vgl. CLG 2010). Die Situation beim Übergang von der temporären Programmförderung zu einer Weiterführung durch die beteiligten Organisationen mit eigenen Mitteln kann als „prekäre Institutionalisierung“ bezeichnet werden (vgl. Güntner 2007): die Zielsetzung und Sinnhaftigkeit sozialer Stadtpolitik hat sich im Zuge der Umsetzung der Programme zwar mehr und mehr etabliert, wird allerdings nur von Teilen von Politik und Verwaltung aufgegriffen und weitergeführt, die so wiederum den umfassenden Anspruch einer integrierten Politik kaum einlösen können. In Deutschland ist das Leitbild der „sozialen Stadt“ zudem nach wie vor mit dem Städtebauförderprogramm verbunden. Ob und in welcher Form eine Verstetigung von Maßnahmen

und Strukturen nach Ende der Förderung stattfindet, ist offen und wird vor Ort von den beteiligten Akteuren, vor dem Hintergrund der verfügbaren Ressourcen, des sozioökonomischen und städtebaulichen Kontexts und der sich stellenden Aufgaben entschieden.

Im Folgenden werden diese Prozesse anhand von fünf Kommunen rekonstruiert, in denen die Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.² Die Fallstudien geben Aufschluss darüber, wie jeweils auf den Appell zur „Politikerneuerung“ reagiert wurde. Sie zeigen die Kontextgebundenheit dieser Prozesse aber auch eine zunehmende, kontextunabhängige Etablierung sozialräumlichen Verwaltungshandelns, die durch die Beteiligung an dem Förderprogramm „Soziale Stadt“ und die damit einhergehenden temporären Umstellungen von tradierten Handlungsweisen befördert wurde.

3. Entwicklungspfade: Wege in die „Verstetigung“

Das Förderprogramm „Soziale Stadt“ ist auf eine zeitlich begrenzte Intervention angelegt. Aus dem Instrumentarium der Städtebauförderung ergeben sich jedoch, im Unterschied zu anderen Ansätzen wie etwa den Programmen „New Deal for Communities“ in Großbritannien (zehn Jahre Laufzeit) oder Kvarterløft in Dänemark (sieben Jahre Laufzeit), keine klare zeitlichen Vorgaben, so dass die Kommunen nicht von Beginn an einen transparenten, klar abgesteckten mehrjährigen Umsetzungszeitraum festlegten, sondern erst im laufenden Prozess begannen, ein Ausstiegsszenario zu entwerfen. Zur Vorbereitung des Ausstiegs liegt auch bislang neben den oben genannten Zusammenstellungen von Erfahrungsberichten keine Orientierung vor, so dass die jeweiligen Ansätze nach Ermessenslage vor Ort formuliert wurden.

3.1 Chemnitz: Stadtweite Diskussion über programmübergreifende Förderkulisse

In Chemnitz wurden bislang vier Gebiete aus dem Programm „Soziale Stadt“ gefördert: Drei innerstädtische und innenstadtnahe, von gründerzeitlichem Wohnungsbau geprägte Gebiete (Stadteingang Chemnitz, Reitbahnviertel und Sonnenberg) sowie Teile der Plattenbausiedlung „Fritz Heckert“ am Stadtrand. Sie sind Teil einer umfassenden stadtweiten Anstrengung städtebaulicher Umstrukturierung, zu der seit der Wiedervereinigung verschiedene Bundes- und EU-Programme eingesetzt wurden. Damit sollen v.a. die Begleiterscheinungen des massiven Bevölkerungsrückgangs aufgefangen werden, wie etwa die technisch aufwendige und kostenintensive Aufrechterhaltung der Versorgungsfunktionen in den Stadtrandgebieten oder die Sanierung der verfallenen Bausubstanz in den leer stehenden Altbauten.

² Die Auswahl erfolgte in einem zweistufigen Verfahren in Abstimmung mit BBSR und BMVBS. Eine kurze Darstellung dieses Verfahrens wird bei Veröffentlichung in einer Fußnote gegeben.

Koordiniert werden diese Programme im Amt für Baukoordination (seit 4/2011 eingegliedert in das Stadtplanungsamt). Die Zuständigkeit zur Förderung sozialer Projekte liegt im Sozialdezernat, welches nach eigenen Kriterien stadtweit soziale Projektträger fördert und Gemeinwesenkoordinatoren finanziert.

Zu Beginn der Förderung gab es verschiedene Abstimmungsschwierigkeiten zwischen diesen beiden Ressorts, z.B. hinsichtlich der Kofinanzierung einzelner Projekte sowie bei der Definition und Abgrenzung der Aufgabenbereiche und Kompetenzen von Gemeinwesenkoordinatoren (Sozialdezernat) und Quartiersmanagement (Baudezernat), die sich über die Jahre jedoch lösten. Die Umsetzung des Quartiersmanagements vor Ort wurde von externen Trägern übernommen, die meist schon zuvor in dem jeweiligen Gebiet tätig waren und auf Ortskenntnis und bestehende Kooperationen aufbauen konnten. Das kommunale Wohnungsunternehmen GGG (Grundstücks- und Gebäudewirtschafts-Gesellschaft m.b.H. Chemnitz) mit einem Bestand von rund 30.000 Wohnungen, der sich über das gesamte Stadtgebiet und unterschiedlichste Wohngebiete und Wohnungstypen gleichmäßig verteilt, beteiligte sich bislang nur punktuell über einzelne Projekte und Maßnahmen oder auch durch das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten.

Grundlage der Quartiersentwicklung waren zu Beginn der Förderung entweder durch die Stadtverwaltung selbst oder durch extern beauftragte Dienstleister erstellte integrierte Handlungskonzepte, die teilweise auf bestehende Konzepte oder Erfahrung aus Sanierungsverfahren zurückgriffen. Zur Erstellung der Integrierten Handlungskonzepte wurden in allen Gebieten Beteiligungsprozesse mit Bewohnern, Bildungs- und Sozialeinrichtungen, Wirtschaftakteuren, Kultureinrichtungen, Vereinen, etc. organisiert. Diese Konzepte wurden fortgeschrieben und die Zielsetzungen mit den Ergebnissen von Sozialraumanalysen zusammengeführt.

Im Jahr 2009 wurde von der Stadtverwaltung das Städtebauliche Entwicklungskonzept „Chemnitz 2020“ (SEKo) beschlossen, das den Auftakt für eine gebietsübergreifende Strategieentwicklung markierte. Es legt den zukünftigen strategischen Einsatz von Städtebaufördermitteln in Chemnitz fest, definiert zentrale Zielsetzungen in den Fördergebieten als räumliche Handlungsschwerpunkte und verankert so die einzelnen Fördergebieten in der gesamtstädtischen Stadtentwicklungsstrategie. Für insgesamt acht Gebiete wurden unter Einbeziehung des Quartiersmanagements vor Ort, sozialer Träger und weiterer Akteure aus lokalen Vereinen und Initiativen in Form von „Akteurskonferenzen“ sogenannte „Gebietsspässe“ erstellt. Verwaltung und Politik wollen damit gezielt die Beteiligung lokaler Akteure und Initiativen stärken und diese in den Prozess einbinden, was aus Sicht mancher Akteure in der Vergangenheit zu kurz gekommen war. In den Gebietsspässen soll auf diese Weise der

„top-down-Prozess“ der Strategischen Planung mit einem „bottom-up-Prozess“ der Ausarbeitung konkreter Bedarfe und Maßnahmen durch die Akteure vor Ort zusammengeführt werden.

Parallel zu diesen Planungen wurde vom Amt für Baukoordination gemeinsam mit den Quartiersmanager/innen ein erster Entwurf für ein gesamtstädtisches Verstetigungskonzept erarbeitet. Nach Abstimmung mit weiteren Fachämtern und der Verwaltungsspitze wird dies in eine gesamtstädtische Strategie der sozialen Stadtentwicklung münden, zur weiteren Ausarbeitung wurden ressortübergreifende Arbeitsgruppen gebildet, weitere Abstimmungsrunden mit Wohnungsunternehmen und Verbänden sind vorgesehen (vgl. Amt für Baukoordination der Stadt Chemnitz 2011). In Chemnitz wird zwischen „Verstetigung im engeren Sinne“ - Sicherung der Erfolge in den jeweiligen Programmgebieten - und „Verstetigung im weiteren Sinne“ – gesamtstädtische Steuerung der sozialen Stadtentwicklung als Daueraufgabe – unterschieden. Bei der Auswahl zukünftiger Fördergebiete wird auf die Ergebnisse des SEKo-Prozesses, insbesondere die Gebietspässe, zurückgegriffen. Das Konzept sieht vor, in jedem bislang geförderten Gebiet zu bilanzieren, welche Einrichtungen, Angebote und Strukturen bei auslaufender Förderung in ihrem Fortbestand gefährdet sind, bzw. was sich bereits ohne zusätzliche Förderung verstetigen lässt (Amt für Baukoordination der Stadt Chemnitz 2011: 26-27).

Im Zusammenspiel der verschiedenen Förderprogramme wurden die Maßnahmen aus dem Teilprogramm „Soziale Stadt“ bei den Akteuren in den Chemnitzer Gebieten bisher vielfach, auch im Rahmen der sog. Modellvorhaben der Sozialen Stadt, als sozial- und engagementpolitische Beiträge interpretiert, als Katalysator zur Initiierung und Stärkung von Begegnung und Beteiligung – beispielsweise mittels eines Verfügungsfonds - und für kleinteilige Verbesserungen im Wohnumfeld.

Auf Landesebene wird allerdings der investive Ansatz auch des Programms „Soziale Stadt“ klar in den Vordergrund gestellt. Diese Friktion bringt die oben genannten programmimmanenten Ambivalenzen zwischen Förderziel und Instrumentierung zum Ausdruck. In der Verstetigungsplanung der Stadt Chemnitz sind künftige Bedarfe an nicht-investiven bzw. investitionsbegleitenden Fördermöglichkeiten zur Weiterführung von Maßnahmen der Bewohner/innen-Beteiligung deutlich erkennbar. Verstetigung bedeutet hier nicht, dass sich die Kommune in der Lage sieht, dies künftig aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren.

3.2 Gelsenkirchen: Etablierung einer ressortübergreifenden Stadterneuerungspolitik

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord ist bundesweit eines der wenigen Programmgebiete, in denen bereits vor einigen Jahren die Städtebauförderung von Land und Bund eingestellt wurde. Seit 2006 befindet sich dieses Gebiet somit in der „Verstetigung“ und kann entsprechend Hinweise darauf

geben, wie eine Kommune mit diesem Erbe umgegangen ist. Die Maßnahmen der „Verstetigung“ umfassten u.a. die Öffnung der Kindertagesstätten als Nachbarschaftszentren, die weitere Vernetzung der im Stadtteil aktiven Organisationen, Vereine und Initiativen im „Forum 2000“ sowie auf gesamtstädtischer Ebene die Einführung von Stadt(-teil-)entwicklung als kommunale Regelaufgabe.

Im Rückblick zeigen sich verschiedene Schwierigkeiten beim Übergang. So war etwa eine „überaus starke [...] Position des Stadtplanungsreferats bei der Konzipierung und Steuerung der bisherigen Stadtteilprogramme“ auf ein „fehlende[s] Bewusstsein bei großen Teilen der Verwaltung“ getroffen. Erst eine neue Organisationsstruktur, gestützt durch „großen Rückhalt (...) der Stadtspitze und der Politik“, aber auch die Erfolge in den Gebieten selbst haben nach Einschätzung maßgeblich beteiligter Akteure inzwischen zu einer ressortübergreifenden Kooperation geführt (vgl. Rommelfanger/Sauter 2010: 27-28).

Diese seit 2010 eingeführte Organisationsstruktur ist ein Spezifikum der Stadt Gelsenkirchen, mit der die Stadterneuerungspolitik erstmals gesamtstädtisch und ressortübergreifend verankert wurde (vgl. Abb.). Die verwaltungsinterne Abstimmung wird über einen Lenkungskreis Stadterneuerung organisiert, an dem Vorstände und Leitungsebenen der relevanten Abteilungen und Dienste teilnehmen. Die Koordinierungsstelle Stadterneuerung ist operativ für die Programmsteuerung und Umsetzung zuständig. In den Fördergebieten werden sog. Gebietsteams eingesetzt, die sich aus zuständigen Mitarbeiter/Innen der Fachreferate, Leiter/innen der Stadtteilbüros und Gebietskoordinatoren der Koordinierungsstelle zusammensetzen. Schließlich wurden in den Stadtteilen Beteiligungsgremien eingerichtet, die u.a. über die Vergabe der Mittel aus einem „Verfügungsfonds“ entscheiden können (vgl. Rommelfanger/Sauter 2010). Aus dem Kreis der beteiligten Akteure wird durchaus mit Stolz berichtet, dass nach langem Ringen eine sozialräumlich orientierte Form von Verwaltungshandeln durchgesetzt wurde, die in den beteiligten Fachressorts auch schon zu Neuerungen und Veränderungen geführt habe (Rommelfanger/Sauter 2010: 28).

Auf dem jahrelangen Weg hin zu dieser Struktur wurden die Akteure in Gelsenkirchen von einer Programmbegleitung unterstützt, die einen intensiven Dialog mit dem Landesministerium und einen interkommunalen Erfahrungsaustausch über das Städtenetzwerk Soziale Stadt NRW umfasste sowie begleitende Forschung, Beratung und Evaluation, auf deren Ergebnisse in der Entscheidungsfindung über die Umstrukturierung zurückgegriffen wurde.³

³ Seit 2002 wird in Gelsenkirchen das Gebiet „Südost“ durch das Bund-Länder-Programm „soziale Stadt“ gefördert. Konzeptionell und organisatorisch setzte die Gebietsentwicklung auf den Erfahrungen in

3.3 Hamburg: Gebietsentwicklung im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) am Beispiel Barmbek-Süd / Parkquartier Friedrichsberg

Das Quartier Barmbek-Süd in Hamburg blickt auf eine lange Förderkarriere zurück. 1999 wurde es in das Hamburger Förderprogramm der sozialen Stadtentwicklung aufgenommen, ab 2005 wurde die Förderung im neuen Senatsprogramm „Aktive Stadtteilentwicklung“ weitergeführt. Vorläufiges Programm- und somit auch Förderende war zunächst das Jahr 2006. Von 2007 bis 2009 wurde das Gebiet, erweitert um die inzwischen frei gewordenen Flächen des ehemaligen Allgemeinen Krankenhauses Eilbek (Parkquartier Friedrichsberg), im Rahmen der neuen Förderinitiative „Lebenswerte Stadt Hamburg (LSH)“ unterstützt. Im Anschluss wurde das Gebiet in die Förderung durch das zwischenzeitlich aufgelegte Hamburger Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) überführt. Dort ist es als „Nachsorgegebiet“ klassifiziert, d.h. in einem Übergang bis 2012 werden Mittel der Stadterneuerung zur Abwicklung von Maßnahmen und zum Aufbau weiterführender, sich später selbst tragender Strukturen bereitgestellt und entsprechende Planungen betrieben. Ab 2013 soll dann die „Verstetigung“ beginnen, was durchaus auch eine Dauerfinanzierung der bisher entwickelten Infrastruktur aus regulären Haushaltsmitteln des Landes oder des Bezirks einschließen kann (Freie und Hansestadt Hamburg 2009: 86).

Als das Gebiet 1999 in die Förderung aufgenommen wurde, lagen die aus Sicht der Verwaltung gravierenden Probleme in einer vergleichsweise prekären sozialen Lage der Bewohner/innen und im Fehlen öffentlicher Grün- und Freiflächen. Die schlechte Qualität der Wohnungsausstattung und des Wohnumfeldes wurde angeführt, die persönlichen Schwierigkeiten vieler Familien, die mangelnde Bereitschaft zu ehrenamtlicher Tätigkeit, die geringe Identifikation mit dem Quartier sowie die ungünstigen Strukturen im Handwerk und im Einzelhandel (Bezirksamt Hamburg-Nord 2007: 9).

Durch zahlreiche Maßnahmen hat sich das Gebiet seither sowohl baulich-räumlich als auch sozio-ökonomisch deutlich verändert. Die durchaus umstrittene Sanierung ehemaliger Schlichtwohnungen führte zu einem Bevölkerungsaustausch, in dessen Folge Nachbarschaftskonflikte deutlich zurückgingen, und mit der Bebauung des ehemaligen Krankenhausesgeländes v.a. über frei finanzierten Wohnungsbau und Baugruppen wurden neue, wohlhabende, Bewohnergruppen angezogen.

Ein wichtiger Meilenstein im bisherigen Entwicklungsprozess war die Errichtung des Community-Centers Barmbek^oBasch. Unter der Trägerschaft einer Kirchengemeinde kommen dort sechs Einrichtungen aus Jugend- und Familienhilfe, Seniorenarbeit, Kultur sowie eine öffentliche Bücherhalle und ein Restaurantbetrieb zusammen. Zur Koordination der Zusammenarbeit innerhalb

Bismarck/Schalke-Nord auf. Die Förderung wird noch bis 2014 laufen, seit 2010 ist auch dort mit der Vorbereitung der „Verstetigung“ begonnen worden.

des Centers und zur Vernetzung des Barmbek°Basch im Quartier wurde ein Center-Management eingerichtet, jedoch nur zeitlich befristet auf Grundlage einer Beschäftigungsförderungsmaßnahme. Die Weiterführung dieser Maßnahme erweist sich als Lackmustest für die Verstetigung: Die Bedeutung dieser Stelle für den Betrieb des Centers und davon ausgehend für die gebietsweite Vernetzung von Organisationen und Initiativen wird von allen Beteiligten unterstrichen. Aber eine gesicherte Finanzierung konnte bislang nicht gefunden werden; die ursprünglich geplante Form der Finanzierung über Einnahmen, die durch Fundraising und die Vermietung der Räume generiert werden sollten, hatte sich aus verschiedenen Gründen als nicht tragfähig erwiesen.

Ein zweiter Ankerpunkt für die weitere Quartiersentwicklung, der jedoch ebenfalls noch ungesichert ist, ist der über die verschiedenen Beteiligungswellen entstandene Stadtteilverein. Der Verein agiert inzwischen als Geschäftsstelle des Stadtteilrats, der wiederum u.a. über die Mittel des örtlichen Verfügungsfonds entscheidet. Auch diese Arbeit wurde durch eine Beschäftigungsmaßnahme unterstützt, die Weiterfinanzierung ist jedoch nicht gesichert.

Verwaltungsseitig wird die Quartiersentwicklung in Hamburg seit 2009 über das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) organisiert, das die gesamtstädtische Planung und Einbindung der relevanten Landesbehörden gewährleisten soll, sowie über die mit einer Verwaltungsreform 2007 eingeführten bezirklichen Fachämter Sozialraummanagement, die u.a. für Aufbau lokaler Akteursnetzwerke zur Koordinierung von gebietsbezogenen Aktivitäten zuständig sind. Dort sind sog. Gebietsbetreuer beschäftigt sowie sog. RISE-Koordinatoren als Ansprechpartner der Landesbehörden für die Umsetzung dieses Programms.

Im Jahr 2010 wurde für alle RISE-Gebiete eine „bilanzierende Überleitungsevaluation“ durchgeführt, die Zielerreichung und verbleibende Handlungsbedarfe ermittelte. In der Bilanz für Barmbek-Süd/Friedrichsberg werden der „Abschluss der Stadterneuerungsaufgaben“ (v.a. Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit von Barmbek°Basch, Umnutzung des ehemaligen Pathologiegebäudes und temporäre Unterstützung des Stadtteilvereins) empfohlen sowie die „Fortsetzung der Stadtentwicklungsaufgaben“ (u.a. Etablierung eines Musikerzentrums). Als Schlüsselprojekt gilt insbesondere Barmbek°Basch: „Richtschnur der Nachsorge sollte sein, dass Barmbek°Basch als dauerhafte Struktur für Quartiersentwicklungsaufgaben etabliert wird“ (Forum 2010: 14). Auf Basis der Übergangsbilanzierung wurde eine Reihe von Workshops im Stadtteil durchgeführt, in denen es vor allem um die offenen Finanzierungsfragen für das Community Center und den Stadtteilverein ging.

So lässt sich für Hamburg Barmbek-Süd/Parkquartier Friedrichsberg festhalten, dass das Thema „Verstetigung“ zwar in den Strategien und Konzepten behandelt wird; ob die noch fragilen neuen

Strukturen in Zukunft auch ohne ein passendes Förderprogramm erhalten werden, ist jedoch noch nicht geklärt.

3.4 Rosenheim: Verstetigung über zivilgesellschaftlich getragene und von der sozialräumlich organisierten Sozialverwaltung unterstützte Strukturprojekte

Die Stadt Rosenheim meldete 1999 drei Gebiete für das Programm „Soziale Stadt“ an: Isarstraße/Traberhofstraße, Finsterwalderstraße/Endorfer Au und Lessingstraße/Pfaffenhofener Straße. Diese Gebiete weisen vergleichbare Strukturen und Problemlagen auf: einen hohen Anteil an dichter Bebauung und einfachem Mietwohnungsbau aus der Nachkriegszeit, unkommunikative Wohnumfeld- und Freiflächengestaltung, periphere Lage im Stadtgebiet, überdurchschnittlich viele sozial bzw. ökonomisch benachteiligte Familien und Langzeitarbeitslose, ein hoher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund und eine wachsende Gruppe an älteren Menschen (Soziale Stadt Rosenheim 2000: 16, 22, 27).

Die für die Programmsteuerung zentralen kommunalen Fachämter sind das Sozialdezernat und das Baudezernat. Für die erste Phase der Umsetzung des Programms wurde eine Koordinierungsgruppe innerhalb der Stadtverwaltung eingesetzt, deren Federführung im Sozialdezernat lag. Die Geschäftsführung und Projektleitung wurde der kommunalen Wohnungs- und Sanierungsgesellschaft der Stadt Rosenheim (GRWS) übertragen, die ebenfalls als Sanierungsträger in den Gebieten aktiv ist und bislang auch alle wesentlichen investiven Maßnahmen umgesetzt hat (Soziale Stadt Rosenheim 2000: 7). Die beiden Dezernate und die GRWS planen gemeinsam die Weiterentwicklung der sozialen Stadtpolitik in Rosenheim, weitere Ämter (v.a. die Wirtschaftsförderung) sind nicht beteiligt.

Anfang 2001 wurden in jedem Gebiet ein Bürgertreff und ein Quartiersmanagement in Trägerschaft der GRWS eingerichtet. Als Quartiersmanager/-innen wurden Angestellte der Stadtverwaltung ausgewählt, die für die Dauer der Programmlaufzeit für diese Aufgabe freigestellt und an die GRWS entsandt wurden. Die Förderung war zunächst nur bis 2003 vorgesehen, wurde dann jedoch nach einem Ratsbeschluss bis 2008 fortgesetzt. Dabei wurde von Beginn an Wert darauf gelegt, dass die Intervention zeitlich befristet ist und die Quartiersmanager/-innen nach dieser Phase die Stadtteile wieder verlassen. In allen drei Quartieren wurden jeweils eine Stadtteilversammlung und ein Begleitausschuss eingerichtet. Die Stadtteilversammlungen entscheiden über einen Bürgerfonds von jährlich 25.000 Euro pro Programmgebiet. Diese Mittel werden ausschließlich für kleinteilige Maßnahmen vergeben, die von Bewohner/-innen beantragt und umgesetzt werden. Die Begleitausschüsse sind das Entscheidungsgremium für alle Förderprojekte in den Programmgebieten, die aus „Soziale Stadt“ und begleitenden Programmen (das vom BMFSFJ aus ESF-Mitteln geförderte Programm „Stärken vor Ort“ und das vom Kulturamt und der Sozialen Stadt Rosenheim aufgelegte

Programm „Kulturelle Bildung für Familien“) finanziert werden. Dort sind Stadtverwaltung, soziale Einrichtungen, Vereine, Moscheen und Bürger/-innen vertreten. In allen Programmgebieten wurden Stadtteilvereine gegründet, die inzwischen unterschiedlich aktiv und erfolgreich sind, gerade was die Mitwirkung von jüngeren Menschen und Migrant/-innen angeht (IPP 2009: 46).

Nach Abzug der Quartiersmanager/-innen im Jahr 2008 übernahmen die Jugendhilfeträger einen Teil der Aufgaben, insbesondere die Moderation der Stadtteilversammlungen, die Organisation der Stadtteilzeitungen sowie den Aufbau und die Betreuung der Ehrenamtsarbeit (strukturell bedeutet dies die Leitung der Freiwilligenagenturen, die nach dem Auslaufen der Förderung kommunal weiter finanziert werden sollen; vgl. Soziale Stadt Rosenheim 2010: 23).

Aktive Partner in der Rosenheimer Quartiersentwicklung waren neben Bürger/-innen in der Vergangenheit vor allem Sportvereine und -initiativen, insbesondere der ESV Rosenheim und der Sportbund Rosenheim. Sie engagieren sich durch offene Angebote (Basketballtraining, Bewegungstraining „Familien in Bewegung“ u.a.) und familienorientierte Sportstättenanierung (neues Funktionsgebäude an der Sportanlage des ESV). Inzwischen sind die aktivsten Partner die Schulen und die Elternvertreter/-innen der Schulen.

Eine Besonderheit in Rosenheim ist die enge Einbindung der Sozialverwaltung. Ende der 1990er Jahre hatten dort Überlegungen zur Sozialraumorientierung der Jugendhilfeplanung begonnen, die von dem Ansatz der „sozialen Stadt“ bestärkt wurden. Heute, und insbesondere seit der Abwicklung des Quartiersmanagements, spielen die in den betreffenden Sozialräumen tätigen Jugendhilfeträger eine zentrale Rolle in der Umsetzung. Eine weitere Besonderheit ist die strukturierte und konzeptionelle Herangehensweise. Hier ist die klare Positionierung zu einem nur temporären Quartiersmanagement zu nennen und der von Beginn an eingeschlagene Weg, nachhaltige Strukturen für die Phase nach der Förderung aufzubauen. Die zeitliche Befristung des Quartiersmanagements wurde entsprechend im Gebiet kommuniziert, und im Vorfeld des Ausstiegs wurden Verstetigungskonzepte formuliert und sogenannte „Strukturprojekte“ identifiziert, die vor allem zur Netzwerkarbeit erhalten bleiben sollten. Das sind jeweils die Bürgerhäuser, die die Funktion niedrigschwelliger Treffpunkte haben, Sitz der Freiwilligenagenturen sind, von Vereinen und Ehrenamtlichen für deren Aktivitäten und von den Bürgerinnen und Bürgern unter anderem für Feiern genutzt werden. Die weiteren zentralen Strukturprojekte sind der Bürgerfonds und die Stadtteilversammlung. In den Verstetigungskonzepten wurde die Übernahme der Aufgaben geregelt, wobei den bei den Jugendhilfeträgern angesiedelten Freiwilligenagenturen und der GRWS eine bedeutende Rolle zukam. Insofern ist auch nach Ende des Quartiersmanagements eine Begleitung der Aktivitäten gewährleistet, eine rein ehrenamtliche Quartiersentwicklung kann sich jedoch keiner der Akteure vorstellen.

Zu diesem Zeitpunkt wurde auch eine detaillierte Netzwerkanalyse durchgeführt, die für die Bereiche Bildungsunterstützung, Sprache, Sport, Kinderbetreuung und bürgerschaftliches Engagement Vorschläge zur weiteren Unterstützung und Strukturierung erbrachte. Diese Netzwerke wurden und werden als wichtige Träger der Quartiersentwicklung angesehen (IPP 2009).

In Rosenheim zeigt sich, dass eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft durchaus eine vermittelnde Rolle zwischen den beteiligten Verwaltungen und externen Partnern einnehmen kann. Sie ist politik- und verwaltungsnah und ein Vertrauensträger, zugleich ist sie flexibel genug, Innovationen und neue Ideen fachübergreifend vorzubringen und durchzusetzen. In Rosenheim ist es bislang noch eine kleinere Gruppe engagierter Einzelpersonen, die sich für die Etablierung des integrierten quartiersbezogenen Handelns einsetzen, sowohl in den Quartieren (v.a. Vorstände der Stadtteilvereine) als auch in der gesamtstädtischen Steuerung (v.a. Geschäftsstelle bei der GRWS). Die kurzen Wege zu Politik und Verwaltung helfen ihnen, ihre Anliegen voranzubringen.

3.5 Schwäbisch Gmünd: Sicherung eines Quartiersmanagements in der Oststadt

Das Gebiet Schwäbisch-Gmünd Oststadt ist in seiner baulich-räumlichen und sozialen Struktur äußerst heterogen und von einer komplexen Gemengelage an Problemen gekennzeichnet. Es wurde 2002 in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen und wird seither unter schwierigen Rahmenbedingungen umgesetzt: die äußerst angespannte Haushaltslage der Stadt verlangte Prioritätensetzungen, bei denen andere Gebiete und Stadtentwicklungsmaßnahmen bevorzugt wurden. Personelle Veränderungen in der lokalen Politik und Verwaltung haben andererseits in den vergangenen Jahren zu Reformansätzen geführt, die nicht nur der Verstetigung im laufenden Fördergebiet, sondern stadtweit einer sozialräumliche Orientierung des Verwaltungshandelns förderlich sein können.

Die Siedlungsstruktur der Oststadt zergliedert sich in Teilgebiete mit unterschiedlichem Charakter (Ein-/Zweifamilienhäuser, Zeilenbauten der Nachkriegszeit, gründerzeitlicher Mietwohnungsbau, Gewerbe und Industrienutzung). An zentraler Stelle liegt die ehemalige Bismarck-Kaserne, die bis 1991 das Pershing-Kommando der US-Armee beherbergte. Im weiter stadtauswärtigen Teil findet sich schlichter Geschosswohnungsbau, dessen Belegung in der Vergangenheit (u.a. Obdachlosenunterkünfte, Übergangwohnheim für Aussiedler) zu Anzeichen von Desintegration und erheblichen Spannungen unter den verschiedenen Bewohnergruppen sowie prekären, beengten Wohnverhältnissen geführt hatte (WHS 2003: 1-2).

Zu den ersten Fördermaßnahmen gehörten die Modernisierung von Wohnanlagen und der Neubau von Spielplätzen, der zentrale Entwicklungsschwerpunkt lag auf dem Kasernengelände. Nach dem

Abzug der US-Armee 1991 war das Areal in einen internationalen Universitätscampus der University of Maryland umgewandelt worden, die jedoch 2002 den Betrieb wieder einstellte. Die Ansiedlung des Landesgymnasiums für Hochbegabte, das 2004 den Schulbetrieb aufnahm, sollte der zentrale Baustein für ein Bildungszentrum werden und dem Stadtteil einen neuen Entwicklungsimpuls für Aufwertung und Anbindung an die Gesamtstadt geben (WHS 2003: 83). Einzelne Gebäude stehen allerdings noch leer und das Vorhaben „Bildungszentrum“ ist noch nicht in Gänze umgesetzt. Die Öffnung der im Rahmen der investiven Maßnahmen aufgewerteten Parkanlage für die Bewohner soll nach Ansicht des Stadtplanungsamtes unbedingt erhalten bleiben, da es sich hier um die einzige größere öffentliche Freifläche im Gebiet handelt.

Das Programm Soziale Stadt wurde zunächst federführend von der Bauverwaltung, später von der Sozialverwaltung gesteuert. Die operative Leitung lag über einen Betreuungsvertrag bei der Wüstenrot Haus- und Städtebau GmbH (WHS), die wiederum von 2004 bis 2010 einen Quartiersmanager im Gebiet beschäftigte. Als 2010 sichtbar wurde, dass für die folgenden Jahre die Fördermittel deutlich reduziert würden, wurde eine neue Konstruktion für die Trägerschaft des Quartiersmanagements gesucht. Seit dem 1.1.2011 ist der Quartiersmanager beim Verein JuFuN e.V. beschäftigt und für die Umsetzung des Modellvorhabens „Nachhaltigkeitsmanagement Oststadt“ zuständig. Ein wichtiger Akteur im Gebiet ist auch die Vereinigte Gmünder Wohnungsbaugesellschaft (VGW). Die städtische Tochtergesellschaft unterstützt die Stadt und soziale Träger durch die Bereitstellung von Räumen und Infrastruktur, so etwa beim Jugendzentrum Ost und in dem Stadtteilzentrum Ost. Die VGW hat in beiden Fällen das Gebäude erworben, umgebaut und den Trägern auf Basis einer Beteiligung an den Betriebskosten überlassen. Punktuell trat sie inzwischen auch als Trägerin und Förderin von sozialen Projekten auf.

Als mit der Förderung begonnen wurde, wurde eine Reihe von Beteiligungsverfahren durchgeführt, so etwa vier Stadtteilspaziergänge, an denen etwa 220 Bewohner/-innen teilnahmen, ein „Runder Tisch“ und Bürgerversammlungen. Später wurde ein Stadtteilforum eingerichtet, es sollte als Bürgerforum die Schnittstelle aller Entwicklungsaktivitäten im Stadtteil sein. Da dem Gremium keinerlei steuernde und mitentscheidende Rolle im Planungs- und Umsetzungsprozess zukam und das Zusammenspiel mit der Stadtverwaltung nur bedingt funktionierte, verlor sich jedoch das Interesse an diesem Beteiligungsgremium. Ein eigenständiges bewohnergetragenes Gremium zur Vergabe des Verfügungsfonds, wie es in anderen Kommunen durchaus üblich ist, wurde nicht eingerichtet. Auch einen Bürgerverein oder eine etablierte gebietsbezogene Initiative gibt es im Stadtteil nicht. Ansätze zur Selbstorganisation finden sich in thematischen Arbeitskreisen, deren Aktivität nach anfänglicher Aufbruchsstimmung jedoch mangels Einflussmöglichkeiten deutlich nachgelassen hat.

Während die Beteiligung zunächst hoch war, ist es der Stadtverwaltung nicht gelungen, die spätere Setzung von Prioritäten partizipativ und transparent zu gestalten. Rückblickend kommentieren Verwaltungsmitarbeiter selbstkritisch, man habe bei den Bewohnerinnen und Bewohnern zu hohe Erwartungen geweckt, die nicht erfüllt wurden. Dabei spielte auch die Entscheidung, Fördermittel für ein anderes Stadtentwicklungsprojekt, die geplante Landesgartenschau im Westen der Stadt, umzuschichten, eine Rolle. Auch wurde ein Stadtteilzentrum nicht an einem zentralen Ort im Quartier, wie etwa auf dem Kasernengelände, eingerichtet, sondern in einer recht versteckten Lage an der vielbefahrenen Ausfallstraße. Von diesem peripheren Standort aus wird es den dort ansässigen Organisationen und dem Quartiersmanager schwer fallen, in alle Teilgebiete auszustrahlen

2011 wurde die Förderung des Gebiets weitgehend zurückgefahren, das Modellvorhaben „Nachhaltigkeitsmanagement Oststadt“ wird noch weitergeführt und ausfinanziert, das sich auf die Etablierung des „Stadtteilzentrums Ost“ und dort stattfindender Aktivitäten konzentriert. Die Sozialverwaltung hat beschlossen, dass der Quartiersmanager auch nach dem Ende dieser Förderung im Quartier verbleiben soll und seine Finanzierung im kommunalen Haushalt abgesichert wird.

3.6 Entwicklungspfade im Vergleich

Die fünf Entwicklungspfade zeigen eine Varianz an unterschiedlichen Wegen in die Verstetigung: In Chemnitz, Gelsenkirchen und Hamburg haben stadtweite Diskussionsprozesse zu gesamtstädtischen Planungen (SEKo Chemnitz, RISE Hamburg) und Organisationsmodellen (Gelsenkirchen, Hamburg) geführt. In Gelsenkirchen und Rosenheim wurde in zeitlich klar strukturierten Horizonten agiert, in Schwäbisch-Gmünd hingegen erfolgte der Ausstieg aus dem Programm kurzfristig und vergleichsweise unvorbereitet.

In Hamburg Barmbek-Süd hat sich die sozioökonomische Lage über die Jahre so entwickelt, dass die Verantwortlichen die Aufgaben der Quartiersentwicklung als weitgehend erledigt einschätzen, wohingegen in allen anderen hier betrachteten Gebieten der Ausstieg aus der Förderung vorgenommen wird, ohne dass ähnlich markante Veränderungen der Situation zu verzeichnen wären. Vielmehr wird die Quartiersentwicklung dort als eine zumindest mittelfristig noch nötige Aufgabe angesehen, die künftig in den neu geschaffenen Strukturen bearbeitet wird, was durchaus auch den Einsatz neuer Fördermittel beinhalten kann.

Eine Ableitung eines speziellen Verstetigungsansatzes aus der jeweiligen lokalen Konfiguration von Kontextfaktoren kann auf Grundlage dieser Beispiele nicht vorgenommen werden. Jedoch ist ein Aspekt in allen Kommunen entscheidend für die Verstetigung: die Unterstützung durch den Rat. Das

Schaffen von Argumenten für politische Unterstützung und das Werben für diese Unterstützung ist eine zentrale Aufgabe für die Träger von Projekten und Maßnahmen. Das kann den Nachweis von Bedarfen einschließen, z.B. über gebietsbezogene (Sozialraumberichte) und gruppenbezogene (Sozialberichte) Problemanzeigen. Es kann aber auch die Aussicht auf Effizienz- und Effektivitätsgewinn durch die Bündelung von Ressourcen sein, z.B. über die Einführung von Sozialraumbudgets, wenn durch die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit Parallelangebote abgebaut werden können, oder schließlich durch die Übertragung von Aufgaben auf die selbstorganisierte Bewohnerschaft (vgl. hierzu kritisch Dahme/Wohlfahrt 2011).

An den Bemühungen um Aufmerksamkeit für die soziale Stadtentwicklungspolitik sind die beteiligten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadtverwaltungen ebenso beteiligt wie die Träger der Verfahren vor Ort, die sog. Quartiersmanagerinnen und Quartiersmanager. Sie sind überzeugt von der Notwendigkeit des ressortübergreifenden kooperativen und partizipativen Handelns und tragen diese Haltung in die lokalen Politiknetzwerke. In allen Kommunen finden sich diese Schlüsselpersonen, die sich als „institutional entrepreneurs“ (DiMaggio 1988: 14) für neue Formen der Zusammenarbeit im Quartier stark machen. Die Thematisierung und schließlich die Entscheidung über die etwaige Unterstützung wird von der Struktur der Netzwerke geprägt, in denen die neuen Ansätze aufgegriffen werden, und den Ressourcen und Instrumenten, die dort zur Verfügung stehen.

Bei aller Unterschiedlichkeit dieser Prozesse laufen die Diskussionen über Verstetigung in allen Kommunen auf ein Bündel an ähnlichen Maßnahmen hinaus. Zusammengenommen ergeben sie ein Gerüst, das modellhaft für Quartiersentwicklung auch nach der Programmförderung gelten kann.

4. Ankerpunkte: Perspektiven der „Verstetigung“

Um die Umsetzung des Verstetigungsgedankens einschätzen zu können, stellt sich neben dem Blick auf den Prozess auch die Frage, was schlussendlich in den Quartieren aufgebaut und verstetigt wurde. Zunächst ist festzuhalten, dass das Programm trotz institutionenpolitischer Zielsetzung zuvorderst ein Investitionsprogramm ist. Bauliche Investitionen haben in allen Gebieten den Mitteleinsatz dominiert, dazu zählen Aufwertungen im Wohnumfeld, Spielplätze und die Umgestaltung öffentlicher Freiflächen. Einer bundesweiten Umfrage des DIFU von 2005 / 2006 in den Programmgebieten zufolge wurden etwa zwei Drittel der Mittel für diesen Handlungsbereich verwendet, gefolgt von Maßnahmen im Bereich soziale Infrastruktur sowie Öffentlichkeitsarbeit; für weitere Bereiche wie Beschäftigung und Qualifizierung oder Bildung wurden Mittel in deutlich geringerem Umfang eingesetzt (vgl. DIFU 2007b: 14; nach 2006 wurde keine weitere bundesweite Umfrage mehr durchgeführt, daher liegen keine aktuellere Daten vor). Diese Maßnahmen bleiben nach Fertigstellung sichtbar und nutzbar im Quartier. Für die Verstetigung sind jedoch neben

baulichen Verbesserungen vor allem Projekte und Strukturen bedeutsam, die weiteres quartiersbezogenes Handeln ermöglichen und mobilisieren. Wie eine Studie von Franke (2011b) jüngst gezeigt hat, haben nach der anfänglichen Dominanz baulich-investiver Handlungsfelder die sozial-integrativen Bereiche an Bedeutung gewonnen, jedoch in unterschiedlichem Maße: während in den Themen Bildung und Integration von Zuwander/innen Erfolge zu verzeichnen seien, seien bei Gesundheitsförderung und lokaler Ökonomie kaum Fortschritte erzielt worden (Franke 2011b:18).

In den fünf Fallstudiengebieten zeigt sich trotz der sehr unterschiedlichen Prozessverläufe ein ähnliches Muster. Alle Verfahren liefen neben den baulichen Maßnahmen auf die Installierung einer quartiersbezogenen sozialen Infrastruktur hinaus, die über das Ende der Förderung hinaus erhalten bleiben und zukünftige Aktivitäten im Stadtteil tragen soll. Die sog. Strukturprojekte in Rosenheim können hier als exemplarisch gelten, dazu zählen: Bürgerhäuser, die die Funktion niedrigschwelliger Treffpunkte haben, ein „Bürgerfonds“ zur Finanzierung kleinteiliger bewohnergetragener Maßnahmen sowie eine Stadtteilversammlung, bei der regelmäßig Entwicklungen im Stadtteil besprochen werden (vgl. Soziale Stadt Rosenheim o.J.). Diese drei Elemente finden sich in ähnlicher Form auch in den anderen Quartieren. Allerdings ist ihre Finanzierung nicht in allen Fällen gesichert.

Für die Community-, Bürger- und Stadtteilzentren in Hamburg Barmbek-Süd, in den drei Rosenheimer Gebieten und in der Schwäbisch-Gmünder Oststadt gilt, dass die baulich-technische Unterhaltung weitgehend abgesichert ist über Mieteinnahmen oder Zugeständnisse der Besitzer, jedoch die Verwaltung und inhaltliche Arbeit in diesen Zentren nicht. Personen, die sich um die Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit kümmern, wurden bislang aus Sondermitteln finanziert, und die Sicherung dieser Stellen gestaltet sich als problematisch. Hier zeigen sich Unterschiede im Detail: In Rosenheim und in Schwäbisch-Gmünd wurde von der Sozialverwaltung nach Lösungen gesucht und (zumindest mittelfristig) auch ein Ansatz gefunden. In Hamburg ist noch keine Lösung erreicht, eine Einbindung der Sozialverwaltung zeichnet sich hier auch nicht ab. Bemühungen, eine Finanzierung außerhalb der kommunalen Verwaltung zu finden, z.B. über Fundraising, haben bislang nicht gefruchtet.

Auch die Quartiersfonds gelten in den meisten Kommunen als ein wichtiges weiterzuführendes Element. In den meisten Bundesländern sind sie förderfähig, Ausnahmen sind Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (DIFU 2011). In vier der fünf betrachteten Fallstudien wurde ein solcher Fonds eingeführt, dort spielt er auch in der Planung für die zukünftige Struktur eine wichtige Rolle. Sie gelten als ein niedrigschwelliges Instrument der Beteiligung, das mit geringer finanzieller Unterstützung zivilgesellschaftliches Engagement für das Quartier mobilisiert und darüber hinaus eine Diskussionskultur etabliert und ein Zusammenkommen von Bewohner/innen befördert, aus

dem weitere Aktivitäten hervorgehen können. Diese Fonds sind mit Mitteln zwischen 5,000 (Hamburg) und 25,000 Euro (Rosenheim) pro Jahr ausgestattet, die bislang anteilig von Bund, Land und Kommune finanziert wurden. Die Weiterführung dieser Fonds aus rein kommunalen Mitteln ist in einzelnen Fällen geplant aber noch nicht umgesetzt.

In allen Gebieten nahm die Unterstützung der Selbstorganisation der Bewohnerschaft und der zivilgesellschaftlichen Akteure in den Entwicklungsstrategien eine zentrale Rolle ein. In einigen Gebieten wurden über die Jahre stabile Strukturen geschaffen, die auch langfristig tragen. So etwa das Forum 2000 in Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord, ein beständig wachsender Zusammenschluss an Vereinen mit dem Ziel, Aktivitäten im Stadtteil zu koordinieren und zu bündeln. In Rosenheim wurde die Gründung von Stadtteilvereinen unterstützt. Quartiersmanager sprachen aktive Bürgerinnen und Bürger an und überzeugten sie, sich entsprechend zu engagieren. Nach einigen Jahren sind diese Vereine heute unterschiedlich stark, die Mitgliederzahl liegt in einem Verein bei derzeit 17, in einem anderen bei 124; bislang sind sie von Seniorinnen und Senioren ohne Migrationshintergrund dominiert, die sich mit Veranstaltungen und persönlicher Ansprache mühen, auch andere Kreise zu erreichen. Auch in Hamburg Barmbek-Süd wurde ein Stadtteilverein gegründet, der Sekretariatsfunktionen für den Stadtteilrat übernommen hat. Die Ressourcenausstattung der Vereine ist jedoch so gering, dass sie nicht eigenständig Projekte und Maßnahmen tragen können, sondern sich dazu um Fördermittel bewerben, neben dem Programm „Soziale Stadt“ selbst vor allem aus dem Programm „Stärken vor Ort“ (gefördert durch das BMFSFJ mit Mitteln des ESF).

Eine weitreichende Form der Verstetigung ist die sozialräumliche Ausrichtung des Verwaltungshandelns. In allen Fallstudien wurden entsprechende Umstrukturierungsprozesse beobachtet, die sich im Detail jedoch deutlich unterscheiden. In Hamburg wurden im Zuge einer Verwaltungsreform Fachämter Sozialraummanagement auf bezirklicher Ebene eingeführt mit dem Auftrag, fachübergreifend Grundlagen für die sozialräumliche Planung zur Verfügung zu stellen. In Gelsenkirchen wurde ein ressortübergreifendes Organisationsmodell zur Stadterneuerung mit sog. Gebietsteams als Scharnier zwischen Quartier und übergreifenden Planungen eingeführt. Auch in Chemnitz zeichnet sich eine verstärkte Zusammenarbeit der relevanten Ressorts ab. In Rosenheim wurden Aufgaben auf die Jugendhilfeträger übertragen, zudem bleibt dort die kommunale Wohnungsbaugesellschaft koordinierend tätig, und in Schwäbisch-Gmünd hat das Sozialamt begonnen, Strukturen für eine quartiersbezogene Engagementpolitik in verschiedenen Stadtteilen aufzubauen.

Die Ansätze zum Aufbau und Erhalt einer neuen, erneuerten oder gestärkten sozialen Infrastruktur in den Quartieren sind vielfältig. Viele Elemente sind jedoch noch nicht dauerhaft abgesichert. Es zeigt sich zwar, dass Kommunen Anstrengungen unternehmen, diese weiter zu tragen; diese Anstrengungen werden jedoch maßgeblich von ihrer Haushaltslage beeinflusst. Gerade wenn keine ergänzenden Bundes- oder Landesmittel zur Verfügung stehen, schlägt dies zu Buche. Der Druck, die Maßnahmen gegen andere im kommunalen Haushalt durchsetzen zu müssen, erweist sich als Test für die Verankerung der sozialen Stadtentwicklungspolitik im lokalen Regierungshandeln.

Um diese Maßnahmen künftig nicht in den kommunalen Haushaltsverhandlungen gegen andere ausspielen zu müssen, sondern die Möglichkeit einer anteiligen Finanzierung von Bund und Ländern zu erhalten, kämpfen die Kommunen und ihre Verbände gemeinsam mit Wohlfahrtsverbänden und anderen Organisationen für den Erhalt des Förderprogramms „Soziale Stadt“. Im Januar 2011 wurde ein bundesweites „Bündnis für eine soziale Stadt“ ins Leben gerufen, dem verschiedene Bündnisse auf Landesebene und weitere Kampagnen folgten, wie etwa die Berliner Initiative „Soziale Stadt retten“.

5. Die begrenzte Reichweite der appellativen Politik

Das Förderprogramm „Soziale Stadt“ hat den Anspruch, zur „Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets“ beizutragen (§ 171e BauGB). Zudem ist es mit der Erwartung verbunden, ausgehend von zeitlich befristeten Interventionen dauerhafte Strukturen zu schaffen, die auch nach der Förderung im Quartier bleiben. Dieser Prozess äußert sich vor Ort auf unterschiedliche Weise. Anhand von fünf Fallstudien können diesbezüglich keine verallgemeinerbaren Aussagen getroffen werden, jedoch zeigen sich verschiedene Tendenzen.

In den hier betrachteten Kommunen finden Prozesse der Verwaltungsmodernisierung hin zu einem sozialräumlichen Verwaltungshandeln statt. Die Beteiligung von Verwaltungsakteuren an der Umsetzung des Förderprogramms kann eine katalysatorische Wirkung haben und diese Form des Handelns bestärken (vgl. auch Franke 2011a). In allen Kommunen haben auch Prozesse zu einer stärkeren Beteiligung der Bewohner/innen an der Stadtgestaltung eingesetzt. Diese sind jedoch an die Umsetzung der Fördermittel gebunden und haben oft kaum auf weitere Bereiche ausgestrahlt. Auch sind die neuen Elemente direkter und deliberativer Demokratie, wie sie in Quartiersfonds und Stadtteilversammlungen experimentiert werden, kaum an die etablierten Verfahren der repräsentativen Demokratie gekoppelt.

Mit der Bindung an die Städtebauförderung einher geht die Fokussierung auf die Umsetzung investiver Maßnahmen, die auch im Mittelpunkt der Beteiligungsverfahren steht. Wenn dauerhafte Strukturen für die Quartiersentwicklung gefordert werden, geht es damit neben der Aufmerksamkeit für bestimmte Stadtgebiete nicht nur um die Etablierung einer Sozialraumorientierung, sondern auch um die Einschreibung der projektorientierten Steuerungslogik in die Handlungsmuster der adressierten Akteure, in erster Linie der Fachverwaltungen. Projekte sind eine organisatorische Konsequenz der Politikziele Aktivierung und Beteiligung, jedoch geht eine Projektifizierung von Verwaltungshandeln auch mit Risiken und Nebenwirkungen einher. Mayer und Ibert weisen etwa auf die Selektivität der Beteiligungsprozesse und ein Demokratiedefizit in der Entscheidungsfindung hin (vgl. Ibert 2003; Mayer 2004). Die räumliche und projektorientierte Handlungslogik liegt traditionell investiven Fachpolitiken näher als subjektorientierten Politiken, etwa im Bereich von Bildung und Beschäftigungsförderung, auch wenn es dort über experimentelle Programme erste Anknüpfungspunkte gibt. Reformen dieser Fachpolitiken sind Voraussetzung für eine ressortübergreifende Verstetigung der sozialen Stadtpolitik (vgl. Güntner/Walther 2011; Häußermann 2011; Zimmermann 2011). Die bislang ablehnende Haltung der subjektorientierten Fachpolitiken lässt sich exemplarisch am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit schildern. Sie stellte 2005 in einer Stellungnahme zur Zwischenevaluierung des Programms klar, dass sie als Partnerin nicht zur Verfügung steht: „Die (...) Prüfung der für den Einzelfall am besten geeigneten Lösung“ - nach § 7 SGB II (Leistungsberechtigung) und §3 SGB II (Leistungsgrundsätze) – so wurde mitgeteilt, „schließt eine Projektförderung wie das Programm ‚Soziale Stadt‘ grundsätzlich aus“ (BA 2005: o.S.).

Eine Ankündigung der Bundesregierung im Koalitionsvertrag von 2009, das Programm „Soziale Stadt“ solle „stärker ressortübergreifend umgesetzt werden“ (CDU/CSU/FDP 2009: 41) blieb bislang weitgehend folgenlos, stattdessen wurden die Programmmittel bis auf ihren Rumpf zusammengestrichen.

Bislang ist die Reichweite des Appells, so lässt sich der gegenwärtige Stand der Verstetigung zusammenfassen, doch deutlich begrenzt. Einzelne Verwaltungsbereiche haben ihn aufgegriffen und sich um ressortübergreifende Zusammenarbeit bemüht, um den integrierten Ansatz der „Sozialen Stadt“ quer zu den Fachpolitiken zu verankern - mit unterschiedlichem Erfolg. Der Appell wird auch von verwaltungsnahen Akteuren gehört und von einigen aktiven Bewohner/innen. Ihr Engagement, und damit die Verstetigung der angestoßenen Maßnahmen, ist jedoch abhängig von den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen, Handlungsspielräumen und Prioritäten. Damit wird „Verstetigung“ in erster Linie zur Überzeugungsarbeit. Mit ihrer Entscheidung, die Fördermittel zu kürzen und ihr eigenes Engagement zurückzufahren, hat die Bundesregierung dieser Arbeit allerdings einen Bärendienst erwiesen.

Literaturverzeichnis

- Alisch, Monika (2002): *Soziale Stadtentwicklung – Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Amt für Baukoordination der Stadt Chemnitz (2011): Verstetigungskonzept – Gebiets- und Handlungsübersicht der 5 Chemnitzer Fördergebiete. Unveröffentlichte Entwurfsfassung vom 15.02.2011.
- Austermann, Klaus; Ruiz, Marcelo; Sauter, Matthias (2002): *Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung*. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Abschlussbericht der Programmbegleitung vor Ort PvO im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt" im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), ILS-Schriften Bd. 186, Dortmund: ILS.
- BA, Bundesagentur für Arbeit (2005): Faxantwort zur Einladung zur Anhörung vor dem Ausschuß für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages zum Programm „Soziale Stadt“ am 13.4.2005, Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Ausschussdrucksache 15(14)1625, Berlin.
- BAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit (2010): Empfehlungen zur nachhaltigen Weiterentwicklung der „sozialen Stadt“. Download unter: <http://www.bagsozialestadtentwicklung.de/index.php?id=11> (Zugriff am 29.9.2011).
- Becker, Heidede; Franke, Thomas; Strauss, Wolf-Christian (2006): *Verstetigungsansätze zum Programm Soziale Stadt*. Berlin: DIFU.
- Becker, Heidede; Löhr, Rolf-Peter (2000): „Soziale Stadt“ - ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B10-11/2000: 22-29.
- Bezirksamt Hamburg-Nord (Hg.) (2007): *Quartiersentwicklung in Barmbek-Süd*. Bericht über die Ergebnisse der sozialen Stadtteilentwicklung im Quartier Dehnhaiide. Hamburg
- Blanke, Bernhard; Evers, Adalbert; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1986): *Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Leviathan Sonderheft 7*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Breckner, Ingrid; Heinelt, Hubert; Krummacher, Michael; Oelschlägel, Dieter; Rommelspacher, Thomas; Schmals, Klaus M. (1989): *Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten in der Bundesrepublik*. Bochum: Germinal.
- CDU; CSU; FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode. Berlin.
- CLG, Communities and Local Government (2010): *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal - Final report*. London.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2011): Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung – Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung sozialer Arbeit, in: Hanesch, Walter (Hg.): *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*. Wiesbaden: VS Verlag, 203-218.
- Deutscher Bundestag (2004): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Nachhaltige Stadtentwicklung - ein Gemeinschaftswerk (DS 15/4610), Berlin.
- Deutscher Städtetag (1979): Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten, *DST-Beiträge zur Sozialpolitik Heft 10*. Köln.
- DIFU, Deutsches Institut für Urbanistik (2007a): Soziale Stadt info 21, Berlin.
- DIFU, Deutsches Institut für Urbanistik (2007b): Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ – Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen, Arbeitspapiere zum Programm „Soziale Stadt“ 12, Berlin.

- DIFU (2011): Kurzexpertise Verfügungsfonds - Ergebnisse einer Befragung der Ansprechpartner „Soziale Stadt“ in den Bundesländern, Berlin.
- DiMaggio, Paul (1988): *Interest and agency in institutional theory*, in: Zucker, Lynne G. (Hg.): *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* (1988). Cambridge, Mass.: Ballinger, 3-21.
- ECOTEC (2010): *Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006, Final Report prepared for the European Commission*. Brüssel.
- Evers, Adalbert; Wiesner, Claudia (2006): Charta zur Verstetigung der Sozialen Stadt (Langfassung), in: HEGISS (Hg.): *Verstetigungsstrategien in der Sozialen Stadt: Charta für Nachhaltigkeit und lokale Beispiele*, HEGISS Materialien Veranstaltungen 7. Frankfurt a.M.
- Forum (Hg.) (2010): *Bilanzierende Überleitungsevaluation - Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung*, Fördergebiet Barmbek-Süd/Parkquartier Friedrichsberg. Oldenburg.
- Franke, Thomas (2011a): *Raumorientiertes Verwaltungshandeln und integrierte Quartiersentwicklung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Franke, Thomas (2011b): *Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Sander, Robert (2000): *Soziale Stadt - Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung*, Archiv für Kommunalwissenschaften, 39. Jahrgang, Band II, 243-268.
- Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2009): *Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)*. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg - Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, *Drucksache 19/3652*, 19. Wahlperiode. Hamburg.
- Froessler, Rolf; Lang, Markus; Selle, Klaus; Staubach, Reiner (Hg.) (1994): *Lokale Partnerschaften - Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag.
- Froessler, Rolf (1994): *Stadtviertel in der Krise*. Dortmund: ILS.
- GdW, Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (1998): *Überforderte Nachbarschaften - zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern*, *GdW Schriften* 48. Köln/Berlin.
- Güntner, Simon (2006): Die Etablierung einer „zweitbesten Wahl“ – ein Rückblick auf die Programmwerdung der sozialen Stadtpolitik, in: Altröck, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.): *Sparsamer Staat – schwache Stadt?*: Berlin: Altröck, 185-198
- Güntner, Simon (2007): *Soziale Stadtpolitik – Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung*. Bielefeld: transcript.
- Güntner, Simon; Helfen, Thomas; Henkel, Knut; Kast, Alexandra; Schammer, Brigitte; Schümer-Strucksberg, Monica; Walther, Uwe-Jens (2005): Sozialorientierte Stadterneuerungspolitiken in Europa - Beispiele aus dem Forschungsverbund ENTRUST, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): *Die soziale Stadt - ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung* 2-3/2005. Bonn, 159-173.
- Güntner, Simon; Walther, Uwe-Jens (2011): Zurück auf Los? das Programm Soziale Stadt in seinem zweiten Jahrzehnt. *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 1/2011: 15-19.
- Hanesch, Walter (Hg.) (1997): *Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit*. Opladen: Leske und Budrich.

- Häußermann, Hartmut (2011): „Die Zeit von Bibliotheken für Mädchen mit Migrationshintergrund ist vorbei“ – zu den Folgen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 1/2011: 19-23.
- Häußermann, Hartmut (2000): Die Krise der „sozialen Stadt“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10-11: 13-21.
- HEGISS (Hg.) (2006): *Verstetigungsstrategien in der Sozialen Stadt: Charta für Nachhaltigkeit und lokale Beispiele*, HEGISS Materialien Veranstaltungen 7. Frankfurt a.M.
- HEGISS (Hg.) (2007): *Verstetigungsstrategien zur Sicherung von Arbeits- und Kooperationsformen wie Infrastrukturen*, HEGISS Materialien Veranstaltungen 10. Frankfurt a.M.
- Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.) (1998a): *Die Krise der Städte - Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ibert, Oliver (2003): Projekte und Innovation - Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation. *Raumforschung und Raumordnung* 61(1-2/2003): 3-12.
- ILS NRW (Hg.) (2006): *Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektive hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung?* Tagungsdokumentation 2006. Aachen.
- IPP, Institut für Praxisforschung und Projektberatung (2009): *Netzwerkanalyse Soziale Stadt Rosenheim*. München.
- Krummacher, Michael, Kulbach, Roderich; Waltz, Viktoria; Wohlfahrt, Norbert (2003): *Soziale Stadt - Sozialraumentwicklung - Quartiersmanagement - Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit*. Opladen: Leske und Budrich.
- Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit Baden-Württemberg (Hg.) (2007): *Strategien der Verstetigung sozialer Stadtteilentwicklung in Baden-Württemberg*. Stuttgart.
- Mayer, Hans-Norbert (2004): Projekte in der Stadtentwicklung - Chancen und Risiken einer projektorientierten Planung, in: Gestring, Norbert; Glasauer, Herbert; Hannemann, Christine; Petrowsky, Werner; Pohlan, Jürgen (Hg.): *Jahrbuch StadtRegion 2003*. Opladen: Leske + Budrich, 133-143.
- Mezger, Erika; West, Klaus-W. (Hg.) (2000): *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*. Marburg: Schüren-Verlag.
- MWEBWV NRW, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2011): *Verstetigung integrierter Quartiersentwicklung in benachteiligten Stadtteilen in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Mirbach, Thomas (Hg.) (1999): *Entwürfe für eine soziale Stadt*. Amsterdam: Fakultas Verlag.
- Rommelfanger, Stefan; Sauter, Matthias (2010): Integrierte Stadt(-teil-)entwicklungspolitik – vom Sonderprojekt zur Regelaufgabe – das Beispiel Gelsenkirchen, *Sozial Extra* 7-8/2010: 25-29.
- Ruiz, Marcelo; Sauter, Matthias (2007): *Die Verstetigung der Sozialen Stadt*, *Soziale Stadt - info* 21, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Berlin: 2-5.
- Soziale Stadt Rosenheim (2010): *Jahresbericht 2009*. Rosenheim.
- Soziale Stadt Rosenheim (2000): *Unser Weg zu einer intakten Nachbarschaft*. Rosenheim.

- Soziale Stadt Rosenheim (o.J.): *Schrittweiser Ausstieg aus dem Programm Soziale Stadt. Nachhaltigkeit der Wirkung Soziale Stadt im Stadtteil Finsterwalderstraße/Endorfer Au, Rosenheim.*
- Walther, Uwe-Jens; Güntner, Simon (2007): Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): *Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe, Informationen zur Raumentwicklung* 6/2007: 349-362.
- WHS, Wüstenrot Haus- und Städtebau GmbH (WHS) (2003): *Sanierungsgebiet „Oststadt“ – Programm „Soziale Stadt“*, Bericht über die vorbereitenden Untersuchungen.
- Zimmermann, Karsten (2005): Das Programm Soziale Stadt als Versuch einer lokalen Institutionenpolitik?, in: Haus, Michael (Hg.): *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland – zwischen Innovation und Beharrung*. Wiesbaden: VS Verlag, 156-177.
- Zimmermann, Karsten (2011): Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung, in: Hanesch, Walter (Hg.): *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*, Wiesbaden: VS Verlag, 181-201.

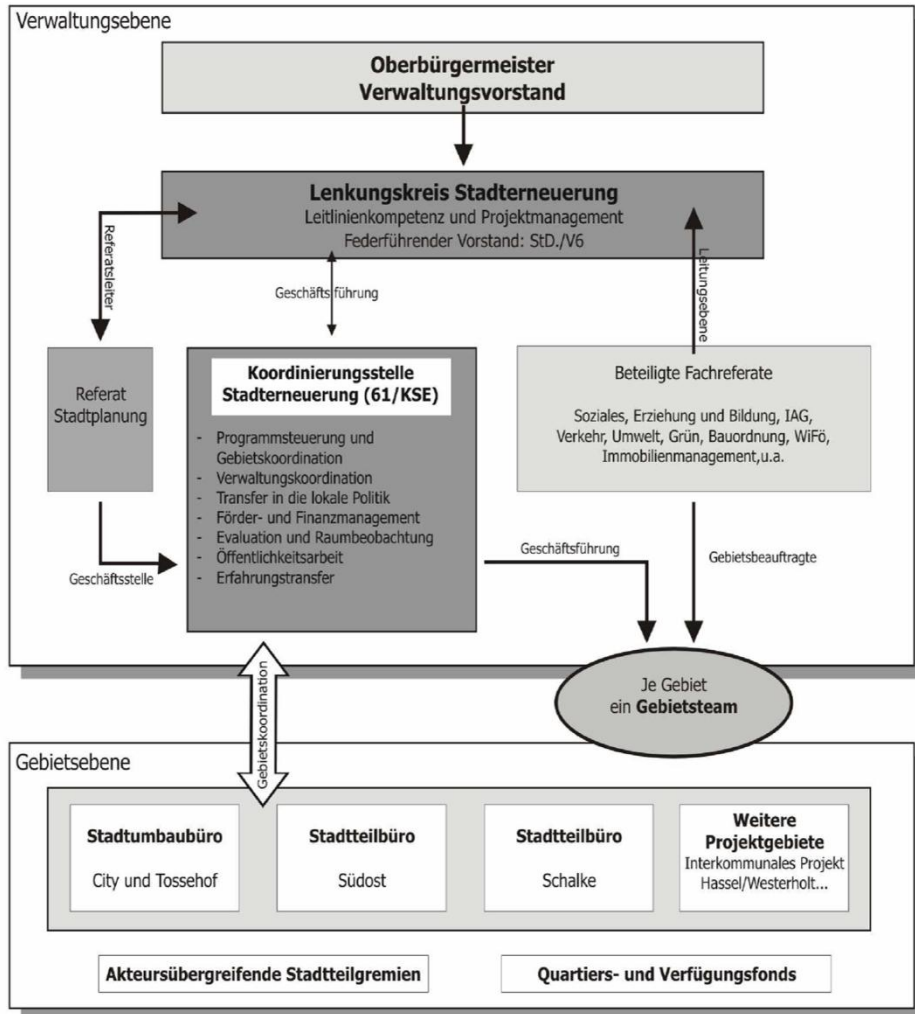
Anhang*Bundesanteil Programm Soziale Stadt (in Mio. Euro)*

Jahr	Bundesanteil Programm Soziale Stadt (in Mio. Euro)⁴
1999	51,1
2000	51,1
2001	76,7
2002	76,7
2003	80,0
2004	72,5
2005	71,4
2006	110,4
2007	105,0
2008	90,0
2009	105,0
2010	94,9
2011	28,5
2012	40

Quelle: Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung der Jahre 1999 bis 2011 (für 2012: Entwurfsstadium), Franke 2011b

⁴ Der Bundesanteil entspricht grundsätzlich 1/3 der förderfähigen Kosten, vgl. VV 2011 Art.2 (1). Die signifikante Erhöhung der Mittel ab 2006 geht auf die Einführung sog. Modellvorhaben zurück, mit denen sozial-integrative Projekte u.a. in den Bereichen Bildung, Freizeitgestaltung von Jugendlichen, lokale Ökonomie und Gesundheit gefördert wurden. Dieser Programmteil, der in Reaktion auf die Zwischenevaluierung des Programms eingeführt worden war, wurde mit der VV 2011 wieder gestrichen.

Abbildung: Ressortübergreifende Organisation der Stadterneuerung in Gelsenkirchen



Quelle: Koordinierungsstelle Stadterneuerung der Stadt Gelsenkirchen

Reform der öffentlichen Berufsberatung

Die organisierte Verantwortungslosigkeit des Gewährleistungsstaates

Helga Ostendorf

1. Einleitung

Die Reformen der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Anschluss an den 2002 in der Abteilung „Arbeitsvermittlung“ aufgedeckten Skandal einer „kreativen“ Führung von Statistiken ließ auch deren Schwesterabteilung „Berufsberatung“ nicht unberührt. Manche sprechen gar von einer Erosion (Lohmann 2006: 15; Votum 2007: 30). Zu den Auswirkungen der Reformen auf die Arbeitsvermittlung liegen zahlreiche Evaluationen vor (u. a.: Jann/Schmid Hg. 2004, Hielscher 2007, Hielscher/Ochs 2009a, IAQ/FIA/GendA 2009, Ochs/ISO 2006, Schütz 2008 u. 2009), nicht jedoch zu den Auswirkungen auf die Berufsberatung. Dabei sind die gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen in diesem Politikfeld besonders weitreichend, denn der Erstberuf strukturiert nicht selten den Erwerbsverlauf. So korrespondieren die Erwerbsverläufe von Frauen ausschließlich mit dem jeweils erlernten Erstberuf und nicht mit familiären Konstellationen, wie vielfach angenommen wird (Krüger 1998: 146). Für Männer dürfte dieses ähnlich gelten, führen doch manche Berufsausbildungen geradewegs in Anlern Tätigkeiten, wie z. B. die Häufung von gelernten Bäckern in der Automobilindustrie zeigt. Günther Schmid (2006: 504) schreibt, dass die BA schon vor der Reform wesentliche Elemente des Konzepts eines Gewährleistungsstaates enthielt und insofern sogar Anschauungsmaterial für dessen Grenzen böte. Ziel dieses Aufsatzes ist es aufzuzeigen, wie betriebswirtschaftlich inspirierte Reformen öffentlicher Dienstleistungen Gefahr laufen, in einer „organisierten Verantwortungslosigkeit“ zu münden.

Die Aufgabe beruflicher Beratung einschließlich der Vermittlung in Ausbildung liegt in Deutschland seit jeher bei der BA bzw. ihren Vorgängerinstitutionen. Berufliche Beratung hat sicherzustellen,

„dass Einzelpersonen ihre Bildungs- und Laufbahnentscheidungen auf einer fundierten Grundlage treffen können und dass sie bei der Entwicklung der Fähigkeit, ihren Bildungs- und Berufswegdegang effizient selbst in die Hand zu nehmen, unterstützt werden“ (Europäischer Rat 2004).

Zwar kommt bei der BA die Beratung von Erwachsenen zu kurz,¹ jährlich aber fragen allein ca. zwei Mio. Jugendliche dort um Berufsberatung nach. Abgesichert durch ein Rahmenabkommen mit der Kultusministerkonferenz (KMK) arbeitet die Berufsberatung der BA intensiv mit den Schulen

¹ Erwachsene Ratsuchende werden i.d.R. von Arbeits- und nicht von Berufsberater/innen beraten. Arbeitsberater/innen aber verfügen lediglich über berufskundliche Kenntnisse in einem eingegrenzten Berufsfeld und sind daher die falschen Ansprechpartner/innen, wenn es um eine berufliche Umorientierung geht.

zusammen und erreicht dadurch *alle* Jugendlichen. Auch stellt sie eine Fülle von Informationsmaterialien zur Verfügung, mit denen vielfach auch schulische Lehrkräfte und Jugendprojekte arbeiten. Bei der Neuformulierung des Arbeitsförderungsgesetzes 1998 (Übergang vom AFG zum SGB III) und nachfolgenden Gesetzesänderungen blieben die Passagen zur Berufsberatung im Wesentlichen unverändert (SGB III, §§ 29-33). Die Forderungen des Europäischen Rates waren für die BA nicht neu. Vielmehr entsprachen ihre gesetzlich fixierten Aufgaben schon seit langem diesen Vorgaben. Entstanden ist die Berufsberatung um die vorletzte Jahrhundertwende im Zuge der ersten Frauenbewegung. Da die Frauenbewegung auf Dauer nicht in der Lage war, das Beratungsangebot zu finanzieren, ging die Aufgabe auf die Arbeitsverwaltung über. Allein dies deutet schon darauf hin, dass die BA mit ihrer Konzentration auf Arbeitsvermittlung nicht unbedingt der ideale Ort für eine interessenunabhängige und ergebnisoffene berufliche Beratung ist.

Neben der Befähigung von Individuen, selbstständig einen Beruf zu wählen, ist es ebenfalls Aufgabe der Berufsberatung der BA dazu beizutragen „dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert“ sowie unterwertiger Beschäftigung entgegengewirkt wird (SGB III, § 1, Abs. 1 u. 3). Die BA erfüllte diese Aufgaben schon vor der Reform nur unzureichend und seither immer weniger. Es fehlt an einer demokratisch legitimierten Kontrolle der BA, wobei die jüngste Reform deren Verselbstständigung noch verstärkt hat. Die Reformmaßnahmen geben, wie Günther Schmid (2006: 488) schon früh im Hinblick auf andere Bereiche der BA meinte, „den schlimmsten Befürchtungen organisierter Verantwortungslosigkeit Nahrung“.

Im Folgenden werde ich zunächst die Ziele der Reformmaßnahmen aufzeigen (Abschnitt 2) und dabei den Zusammenhang von Verwaltungsreform und gewährleistendem Staat erläutern. Wie bei anderen Sozialversicherungsträgern auch, kommt bei der BA als spezifische Bedingung ihre Rechtsform als bundesunmittelbare Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung hinzu. Dies verstärkt ihre Eigenmächtigkeit (Abschnitt 3). Anschließend erläutere ich die Veränderungen, die sich bei der Berufsberatung ergeben haben (Abschnitt 4) und fasse zusammen, was Sozialpolitik und sozialpolitische Forschung m. E. aus dem Umbau der Berufsberatung lernen können (Abschnitt 5). Im Fazit (Abschnitt 6) plädiere ich dafür, dass die Wohlfahrtsstaatsforschung sich stärker den „Produktionsbedingungen von Wohlfahrt“, insbesondere den Organisationen des Wohlfahrtsstaates zuwenden und dabei das Erkenntnispotential politikwissenschaftlich-institutionalistischer Ansätze nutzen sollte.

2. Ziele der Reform der BA

Die Anfang 2002 von der Bundesregierung einberufene „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“) hatte den Auftrag, Konzepte für den künftigen

Aufgabenzuschnitt und für eine neue Organisationsstruktur der BA vorzulegen und dafür ein Durchführungskonzept zu entwickeln. Der Aufgabenzuschnitt der BA sollte sich dabei „auf die Kernbereiche Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik konzentrieren“ (Kommission 2002: 15). Die Vorschläge, die die Kommission unterbreitete, orientierten sich an den Ideen des Gewährleistungsstaates und des New Public Management (NPM). NPM bzw. dessen deutsche Variante – das Neue Steuerungsmodell (NSM)² – hatten sich seit 1992 „wie ein Buschfeuer“ (Reichard, zit. nach Jann 2005: 81) unter den deutschen Kommunen ausgebreitet und galten vielfach als Königsweg, um bürokratischer Verantwortungslosigkeit zu begegnen. NPM/NSM besteht im Kern aus drei Elementen:

- „dem Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur,
- der Outputsteuerung, d.h. Instrumenten zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her, sowie
- die Aktivierung dieser neuen Struktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung“ (Jann 2005: 77).

Gleichzeitig war der Wohlfahrtsstaat schon seit geraumer Zeit in der Kritik, wobei das Modell eines Gewährleistungsstaates sich aufs Beste mit der neuen Managementlehre verbinden ließ. Den „Gewährleistungsstaat“ definiert Günther Schmid wie folgt:

„Der gewährleistende Staat verspricht das Gemeinwohl zu liefern, aber er produziert es nicht selbst; er befähigt (enables) private Dritte zur Gemeinwohlproduktion; er kontrolliert durch Regulierung deren Erfüllung und Qualität; er ergänzt schließlich diese Leistungen wo nötig. Der gewährleistende Staat versteht sich – in systemtheoretischer Begrifflichkeit – als Institutionalisierung regulierter Selbstregulierung, in politisch-ökonomischer Sprache übersetzt als regulierte Privatisierung oder Dezentralisierung“ (Schmid 2006: 490).

Günther Schmid, ein Mitglied der Hartz-Kommission, beschreibt die grundsätzlichen Intentionen des Umbaus der BA wie folgt:

² NSM unterscheidet sich von NPM dadurch, dass keine Privatisierung intendiert ist.

„Die klassisch bürokratische Steuerung soll durch ein so genanntes ‚Agenturmodell‘ ersetzt werden. An die Stelle von Konditionalprogrammierung soll – idealtypisch – Zweckprogrammierung treten, die den ‚Agenten‘ Umsetzungsfreiheiten gewährt. Zielvereinbarungen und Ergebniskontrolle sollen hierarchische Detailregulierungen und Prozesskontrolle ablösen, d.h. an die Stelle von Inputkontrolle tritt Outputkontrolle. Jede Geschäftsführerin einer Agentur und jeder Arbeitsvermittler – so die Philosophie – soll letztlich an den Ergebnissen und nicht an der (als selbstverständlich vorausgesetzten) korrekten Anwendung von Vorschriften gemessen werden. (...) Aus Beamten, Angestellten und Sachbearbeitern sollen Unternehmer/innen werden, die für die Ergebnisse auch ‚haftbar‘ (,accountable‘) gemacht werden können“ (Schmid 2006: 495).

Zu Beginn der Reform waren in der BA zwar Anleihen am NPM zu entdecken, sie scheiterten meist allerdings schon in den Anfängen. Im Ergebnis wurde die Idee ergebnisorientierter Handlungsautonomie nie umgesetzt. Das primäre Ziel des Vorstands – unterstützt von den Unternehmensberatungen McKinsey und Roland Berger – war die Steigerung der Effizienz des „Betriebes BA“ und nicht dessen Effektivität. Erste Erfolgsmeldungen des Vorstandsvorsitzenden waren dann auch Haushaltseinsparungen. Verschwiegen wurde dabei, dass diese zu einem erheblichen Teil auf Kürzungen bei der Weiterbildung von Arbeitslosen zurückgingen. Letztlich ist die Organisationsreform „auf eine *betriebswirtschaftliche Wirkungsreform* hinausgelaufen“ (Hielscher/Ochs 2009a: 19), wobei die BA noch strikter als vordem von oben nach unten durchorganisiert wurde. Waren in den 1990er Jahren zumindest im Aufgabengebiet der Berufsberatung noch Ansätze einer Reform „von unten“ auszumachen, versteht sich die Nürnberger Hauptstelle nunmehr als „strategische Steuerungsinstanz“ mit den Regionaldirektionen als „erfolgsverantwortliche Regionalunternehmen“ und den einzelnen Agenturen als „unternehmerische Filialen“ (Ochs/ISO 2006: 58). Controlling geriet dabei zur „Ausrichtung der lokalen Leistungs- und Führungskräfte am ‚Zahlen bringen‘“ (Schütz 2009: 172). Die übermäßigen Berichtspflichten werden von den Betroffenen heftig kritisiert (Einsiedler 2009, Schultz 2009). Die Ursache dessen, dass sich eine solche „Verbetriebswirtschaftlichung“ dennoch durchsetzen konnte, ist nicht zuletzt die spezifische Rechtskonstruktion der BA.

3. Rolle der Selbstverwaltung

Die BA ist sie eine bundesunmittelbare selbstverwaltete Körperschaft öffentlichen Rechts, ein Verwaltungskonzept mit „’überschießendem‘ politischen Gehalt, das Ideen der demokratischen Teilhabe, Autonomie und Selbstverantwortung impliziert“ (Nullmeier/Klenk 2006: 300). Sie finanziert sich aus Beiträgen von Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen. Dennoch haben öffentliche Körperschaften ein Drittel der Stimmen in den Aufsichtsgremien: Bund, Länder und kommunale

Spitzenverbände beim Nürnberger Verwaltungsrat und Gemeinden, deren Verbände und Aufsichtsgremien in den Verwaltungsausschüssen der lokalen Arbeitsagenturen.

Ob der Staat mitwirken solle, war bei der Neugestaltung der BA nach dem zweiten Weltkrieg heftig umstritten (Klenk 2009: 212; Trampusch 2002). Diese Auseinandersetzung hat mit der Reform und der Umbenennung von Bundesanstalt in Bundesagentur erneut an Schärfe gewonnen. Die BA sieht sich seither als selbstständiges Unternehmen. 2007 verklagte der Verwaltungsrat gar das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), weil er die gesetzliche Regelung des Aussteuerungsbeitrages³ nicht akzeptierte. Das Gericht allerdings befand, dass die BA trotz ihrer Umbenennung in „Agentur“ weiterhin Teil der Bundesverwaltung ist, und ihr daher „keine Normverwerfungskompetenz hinsichtlich förmlicher Gesetze“ zukomme (Sozialgericht Nürnberg 2007). Die Selbstverwaltungskompetenz beschränke sich auf die Aufgaben der BA nach dem SGB III, d.h., auf das „Wie“ der Durchführung des im Gesetz vorgesehenen „Was“. Entsprechend hat das BMAS lediglich die Rechts- und nicht die Fachaufsicht. Letztere liegt beim Verwaltungsrat und bei den Verwaltungsausschüssen. Rechts- und Fachaufsicht jedoch lassen sich kaum trennen, schließlich ist die Berufsberatung ein pädagogisches Arbeitsfeld, in dem es um die verantwortliche Vermittlung von Kompetenzen geht, was sich nicht allein durch eine „korrekte Anwendung von Vorschriften“ erreichen lässt.

Von „demokratischer Teilhabe“ qua Selbstverwaltung kann bei der BA kaum die Rede sein. Ist die Teilhabe bei den anderen Sozialversicherungen wegen der Undurchsichtigkeit der Wahlen schon fragwürdig, so haben die „Verwalteten“ bei der BA erst gar kein Wahlrecht. Die Mitglieder des Nürnberger Verwaltungsrats werden auf Vorschlag der beteiligten Gruppen vom BMAS und die Mitglieder der örtlichen Verwaltungsausschüsse vom Verwaltungsrat berufen. Mitwirken dürfen neben öffentlichen Körperschaften ausschließlich Vertreter/innen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die Tarifverträge mit wesentlicher Bedeutung abgeschlossen haben (§ 379 SGB III). Angesichts des Mitgliederrückgangs sowohl bei Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbänden ist sogar in Frage zu stellen, ob diese die Mitglieder der Arbeitslosenversicherung noch repräsentieren. Eine Repräsentation von Jugendlichen im Berufswahlalter, sei es durch Jugend- oder Elternverbände oder durch Verbände von Arbeitslehre-Lehrkräften, ist in den Gremien von vornherein nicht vorgesehen.

³ Das BMAS hatte dem Verwaltungsrat untersagt, ein Gutachten einzuholen, mit dem die Unrechtmäßigkeit des Aussteuerungsbeitrages belegt werden sollte. Diesen Aussteuerungsbeitrag (heute: Eingliederungsbeitrag) hat die BA an den Bund zu zahlen, wenn es ihr nicht gelingt, Arbeitslose während des Bezugs von Arbeitslosengeld I in Arbeit zu vermitteln und deren Lebensunterhalt dann durch Arbeitslosengeld II finanziert werden muss, für das neben den Kommunen der Bund aufkommt.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum die Berufsberatung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, wendet sie sich doch nicht nur an die Beitragszahlenden bzw. deren Kinder, sondern steht allen offen. Ein vom Deutschen Verband für Bildungs- und Berufsberatung (dvb) in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kommt zu dem Schluss, dass dieses Verfahren finanzverfassungsrechtlich bedenklich ist. Nach der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfe der Gesetzgeber sich nicht seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung bedienen, „um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben aufzubringen“ (Durner/Fassbender 2007: 41).

Im Folgenden werde ich die Reformmaßnahmen erläutern. Dabei gehe ich zunächst auf die Verhältnisse „vor der Reform“ ein, um zum einen aufzuzeigen, dass die Berufsberatung auch vorher schon eigenmächtig fernab demokratischer Kontrolle handelte und ihren gesetzlichen Aufgaben nur eingeschränkt nachkam. Zum anderen geht es mir darum darzulegen, dass die Abteilung in manchen Dimensionen dem nahe kam, was die Hartz-Kommission mit ihren Reformvorschlägen in der Arbeitsvermittlung erreichen wollte. Dabei stütze ich mich auf eine empirische Untersuchung, die ich Ende der 1990er Jahre in den Berufsberatungsabteilungen von zwölf Arbeitsämtern zur Frage der „Steuerung des Geschlechterverhältnisses“ durchgeführt habe (Ostendorf 2005).⁴

4. Berufsberatung im Reformprozess der BA

4.1 Berufsberatung vor der Reform

Die Aufgabe der Berufsberatung ist es nach § 1, Abs. 2(4) des SGB III auch, „auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hin[zu]wirken“. Das Gegenteil jedoch war der Fall. Meine Untersuchung bestätigte die These von James J. March und Johan P. Olsen, dass politische Institutionen als „actors in their own right“ zu betrachten sind (1984: 742). Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995: 49) wenden gegen diese These ein, dass Regelsysteme Akteure zwar konstituierten und in wichtigen Merkmalen prägten, nicht aber handeln könnten. Meine Untersuchung ergab demgegenüber, dass die einzelnen Akteure/innen – die Berufsberater/innen – zwar große Handlungsspielräume hatten, da die Organisation „BA“ aber wichtige Parameter bestimmte, blieben die Handlungsmöglichkeiten der Berater/innen begrenzt. Ihr *outcome* bleibt im Rahmen der z. T. überholten, von früheren geschlechterpolitischen Leitideen geprägten Organisationsstrukturen. Nach außen betonte die BA immer wieder, sie betriebe keine Berufslenkung, und legitimierte damit, dass sie kaum etwas zur „Überwindung“ des

⁴ Weitere Veröffentlichungen zu dieser Untersuchung sind zu finden unter: <http://helgaostendorf.homepage.t-online.de/veroeffentlichungen.html>. Angeknüpft habe ich an Theorien und Forschungsheuristiken des politikwissenschaftlichen Neuen Institutionalismus.

geschlechtsspezifischen Ausbildungsmarktes unternahm. Die in den Verfahrensabläufen und Informationsmaterialien vorhandenen Vergeschlechtlichungen blieben derweil unentdeckt. Dazu trug auch bei, dass es seit Jahrzehnten keine externe Evaluation der Arbeit der Berufsberatung gegeben hatte. Die Devise der BA war, dass, wenn ein Mädchen „von Anfang an“ einen gewerblich-technischen Berufswunsch äußere, werde es „ermutigt diesen Weg auch zu gehen“ (Leve 1992: 3092). Dass aber Mädchen solche Berufswünsche entwickelten, wurde von der BA hintertrieben.

Im Vergleich lernten anteilig mehr Mädchen Jungenberufe, als die BA von ihren Bewerberinnen hierfür vorgesehen hatte. Nicht die Betriebe erwiesen sich als Bremse, sondern die Berufsberatung. Im Laufe der 1990er Jahre versuchte die BA sogar, immer mehr Mädchen in mädchentypischen Ausbildungen unterzubringen. Selbst für Ausbildungsplätze in Berufen, in denen beide Geschlechter traditionell etwa gleichstark vertreten sind, sah die BA anteilig immer weniger Mädchen vor. Die Ursachen der Geschlechtersegregation fand ich in organisationalen Regeln, Routinen, geschlechtsspezifisch aufgeladenen Berufsbeschreibungen und im – von der BA monopolisierten – Wissen der Berufsberater/innen. Dabei bestätigten meine Untersuchungen zum Einen die These von Frank Nullmeier (1993: 188), dass der Handlungsspielraum politischer Institutionen steigt, wenn Wissen in Eigenregie, z.B. in einem eigenen Forschungsinstitut, generiert wird. Zum Zweiten zeigte sich die Relevanz einer Steuerung mithilfe von Symbolen, indem diese bei den Adressaten/innen bestimmte Resonanzböden aktivieren (vgl. Göhler 1997, 2007).

Die große Mehrheit der Berater/innen befürwortete zwar geschlechtsuntypische Berufentscheidungen von Mädchen; es sprach aus ihrer Sicht dennoch wenig *für* eine Ausbildung von Mädchen in solchen Berufen. Der Hintergrund sind erhebliche Wissensdefizite und auch falsche Informationen. *Alle* Berufsberater/innen der BA erhielten (und erhalten noch heute) ihre Ausbildung an *einer* Fachhochschule (heute: Hochschule der BA). Auch die Fortbildung fand (findet) ausschließlich hausintern statt, und die Berater/innen lasen nahezu ausschließlich hausintern, von der Zentrale oder dem hauseigenen Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), erstellte Literatur. Grundlegende Studien zur Berufswahlmotivation von Mädchen, zum Berufsverlauf von Facharbeiterinnen und Gesellinnen mit einem Männerberuf und arbeitswissenschaftliche Untersuchungen zur Frage, welcher Männerberuf sich für Frauen eignet und welcher nicht, waren außerhalb der BA erstellt worden und den Berater/innen daher unbekannt. Durchbrochen wurde das von der Nürnberger Zentrale generierte Wissen durch Erfahrungswissen, das die Berater/innen bei Betriebsbesuchen gewannen: Überdurchschnittlich viele Mädchen wurden von den Ämtern in

Jungenberufe vermittelt, wo überdurchschnittlich viele Betriebe besucht wurden *und* das individuell erworbene Wissen regelmäßig an die Kolleg/innen weitergegeben wurde.⁵

Die Arbeitsmaterialien, mit denen die Berufsberater/innen die Jugendlichen informierten, wurden (und werden) fast ausnahmslos von der Zentrale erstellt. Sie trugen⁶ ebenfalls zur Geschlechtersegmentation bei. Mädchen sind im Berufswahlalter meist in der Adoleszenz, eine durch Unsicherheiten geprägte Lebensphase. Die Entscheidung für einen Frauenberuf reduziert Unsicherheiten, weil sie sich „von vornherein für die Konstruktion und Darstellung einer weiblichen Identität“ (Hagemann-White 1992: 73) eignet. Die BA bedient diesen Resonanzboden, indem sie in ihren Informationsmaterialien bei Frauenberufen feminin und bei Männerberufen maskulin konnotierte Aspekte betont. Zu anderen Merkmalen, die den Mädchen Befragungen zufolge gleichermaßen wichtig sind wie Arbeitsplatzsicherheit, Einkommen, Karriere- und Wiedereinstiegsmöglichkeiten – und die ein Gegenpol bilden könnten – hält die Berufsberatung dagegen keine Informationen bereit.

Darüber hinaus tragen auch Routinen zum (geschlechtersegmentierenden) *output* bei. So verhindert etwa der späte Zeitpunkt der ausführlichen Beratungsgespräche eine berufliche Umorientierung. Üblicherweise besuchen die Berufsberater/innen im vorletzten Schuljahr ein- oder mehrmals die Schulklassen. Zu Beginn des letzten Schuljahres kommt die Schulklasse dann in das Berufsinformationszentrum (BIZ). Häufig melden sich die Schüler/innen bei dieser Gelegenheit zu Einzelgesprächen an, und wegen des großen Andrangs kommt es zu Wartezeiten. Bei vielen nachgefragten größeren Betrieben aber ist der Bewerbungsschluss schon im Oktober, so dass die Zeit für ein erneutes Überlegen und ggf. einem zusätzlichen Praktikum in einem bis dato nicht in Bedacht gezogenen Berufsfeld zu knapp wird.

Möglich wurde der BA eine solche, den Absichten der Bundesregierung zeitweilig diametral entgegenstehende Politik⁷ dadurch, dass die Arbeit der Berufsberatung von Niemandem kontrolliert wurde, weder von den Verwaltungsausschüssen der Ämter, noch vom Nürnberger Verwaltungsrat.

⁵ Die Beratungsfachkräfte betreuten jeweils räumlich begrenzte Gebiete. Da sich die Wirtschaftsstruktur bspw. der Innenstadt von denen des Stadtrandes unterscheidet, hatten sie jeweils nur Einblicke in bestimmte Branchen und Berufe, mussten aber über sämtliche Ausbildungsmöglichkeiten informieren. In allen Ämtern waren daher spezifische Termine zum Informationsaustausch vorgesehen.

⁶ Viele Arbeitsmaterialien, insbesondere die Berufsbeschreibungen, wurden mittlerweile überarbeitet. Inwieweit sie immer noch vergeschlechtlichen, kann hier nicht überprüft werden.

⁷ Während z.B. die Bundesregierung Ende der 1970er Jahre ein breit angelegtes Modellversuchsprogramm zur „Erschließung gewerblich-technischer Ausbildungsberufe für Mädchen“ auflegte, verlangte die BA von den Betrieben, dass sie sich im Vorfeld entscheiden sollten, ob sie im jeweiligen Beruf ausschließlich Mädchen oder Jungen ausbilden wollten: An den Modellversuchen hat die BA sich kaum beteiligt und zeigte auch wenig Interesse an den Ergebnissen.

Die Verwaltungsausschüsse der von mir untersuchten Ämter diskutierten in der Regel zweimal im Jahr die aktuelle Ausbildungsmarktsituation, sprachen aber kaum jemals über die Kernaufgabe der Berufsberatung, die Befähigung Jugendlicher und Erwachsener zu einer selbstständigen Entscheidung. In der Regel bestanden die Ausschüsse aus Arbeitsmarktexperten/innen. Das vorrangige Ziel der entsendenden Organisationen war, Mittel der aktiven Arbeitsförderung in die Region zu holen, sei es um die lokale Arbeitslosigkeit zu senken oder eigene Weiterbildungsträger mit Aufträgen zu versorgen.⁸ An dieser Situation haben die jüngsten Organisationsreformen der BA nichts verändert, vielmehr leistete die „Verbetriebswirtschaftlichung“ der BA einer Erosion der Berufsberatung Vorschub.

4.2 Veränderungen durch die BA-Reform

Die BA machte sich die Aufforderung der Bundesregierung zu einer Konzentration auf Kernbereiche zu Eigen, reformierte zunächst die Arbeitsvermittlung und übertrug die dort eingeführten Veränderungen ab 2005 auf die Berufsberatung. Angelegt ist damit die Zentralität der Ausbildungsvermittlung, die vordem im Rahmen eines umfassenderen Verständnisses beruflicher Beratung nur einen Ausschnitt darstellte. Die erste, wichtigste Veränderung war, dass die Abteilung als selbstständige Organisationseinheit aufgelöst und in unterschiedliche „Teams“ der Arbeitsvermittlung integriert wurde (U 25⁹, Reha, Akademische Berufe). Diese Maßnahme widersprach den Vorschlägen der Hartz-Kommission, die die bisherige Abteilung Berufsberatung gemeinsam mit dem Psychologischen und Ärztlichen Dienst und der Reha-Beratung zu einem „internen Dienst“ zusammenfassen wollte, wobei die Berufsberatung einen „hohen Stellenwert“ behalten sollte (Kommission 2002: 193 u. 107). Da die Berufsberatung nicht Teil des Auftrags der Kommission war, hat sie sich auch kaum damit befasst.¹⁰ Folgeschwer ist neben der Auflösung der Abteilung auch die Einrichtung zentraler „Arbeitgeberbeauftragter“, die sowohl Arbeits- als auch Ausbildungsplätze akquirieren sollen. Die Berufsberater/innen haben seitdem keinen persönlichen

⁸ Regionale Weiterbildungsträger und öffentliche Auftraggeber hatten im Laufe der Zeit eine „Liaison nach dem Prinzip der ‚corporatistic capture‘ (...) gebildet“; ein „typisches Netzwerkversagen“ (Schmid 2006: 504).

⁹ Gemeint sind damit Unter-25-Jährige, eine Bezeichnung, die dem Rechtsanspruch Erwachsener jedweden Alters auf berufliche Beratung entgegensteht.

¹⁰ Absurderweise umfasste der Auftrag auch die Ausbildungsvermittlung, wofür die Hartz-Kommission jedoch keine Reform-Vorschläge unterbreitete. Da die Ausbildungsvermittlung meist am Schluss eines ausführlichen Berufsberatungsgesprächs erfolgt, wäre eine – wie auch immer geartete – Reform der Ausbildungsvermittlung nicht ohne Eingriffe in das Verfahren der Beratung möglich gewesen. Die Einbeziehung der Ausbildungsvermittlung in den Auftrag der Hartz-Kommission interpretiere ich als Hinweis, dass Bundesregierung und Arbeitsministerium wenig über die Funktionsweise von Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung wussten.

Kontakt mehr zu Ausbildungsbetrieben. Nicht nur dürfte darunter die Qualität der Beratung von Jugendlichen leiden, sondern dem von der Zentrale verordneten Wissen fehlt jetzt das Korrektiv.

Darüber hinaus wurde die Tätigkeit des Beratungspersonals „rationalisiert“, indem die in der Arbeitsvermittlung neu eingeführten „Handlungsprogramme“ auf die Berufsberatung übertragen wurden. Ratsuchende Jugendliche mussten alternativ als Markt-, Beratungs- oder Betreuungs“kunden“ klassifiziert werden,¹¹ und je nach „Kunden“segment waren spezifische „Programme“ einzusetzen. Dabei sollten sowohl Diejenigen mit unzureichenden schulischen Vorkenntnissen als auch Diejenigen, die selbstständig einen Ausbildungsplatz finden könnten, weitgehend von der Beratung ausgeschlossen werden. Dieses System wurde Anfang 2010 abgelöst durch ein „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ bestehend aus (1) Profiling, (2) Zielfestlegung, (3) Strategie/Strategiebündel festlegen und (4) Umsetzen und Nachhalten. Unterschieden wird zwischen sechs „Profilen“ (BA 2010a: 11 f.). Wer welchem Profil zugeordnet wird, entscheidet sich nach Qualifikation, Leistungsfähigkeit, Motivation, Umfeld und der Integrationsprognose. Wenngleich die Berater/innen jetzt tendenziell wieder mehr Spielraum haben, orientiert sich auch diese Vorgehensweise an der Leitidee des Systemgeschäfts, das „seine standardisierten Dienstleistungen an standardisierte Marktsegmente“ adressiert (Ochs/ISO 2006: 179). An die Stelle von Beratung tritt eine möglichst zügige und kostengünstige Fallabwicklung:

„Erst wird der Kunde konstruiert, dann wird er nach diesem Konstrukt ‚erzogen‘. (...) Beratung reduziert sich in diesem Kontext auf eine direkte Interaktion zur Annahme der in den Handlungsprogrammen angelegten Handlungsschritte seitens des Kunden“ (Ochs/ISO 2006: 181).

Die Verdichtung von Problemlagen in computerverarbeitbare Items ist nicht zuletzt auch auf ein verkürztes Verständnis von Controlling zurückzuführen.

Controlling meint „mittels systematisch generierter Informationen und Instrumente, partielle oder umfassende (Organisations-, Politik-) Ziele zu planen, umzusetzen und den relativen Grad der sachgerechten Umsetzung zu prüfen und zu bewerten“ (Schütz 2009: 172). In der BA aber wird nicht etwa regelmäßig evaluiert, inwieweit das Ziel der Befähigung zur eigenständigen Berufsentscheidung erreicht wird, sondern es werden lediglich die im Geschäftsprozess erfassten Zahlen bewertet, wobei

¹¹ Der Begriff „Kunde“ wirkt seltsam angesichts dessen, dass Arbeitslose keine Exit-Option haben und existentiell von der Leistungsgewährung abhängig sind. Berufswähler/innen und Ausbildungsplatzsuchende können sich zwar von der BA abwenden, da die BA aber quasi ein Beratungsmonopol hat und viele auf deren Vermittlungsangebote angewiesen sind, ist auch die Exit-Option von Jugendlichen begrenzt. Der Kundenbegriff der BA beinhaltet aber nicht nur ein Dienstleistungsversprechen, sondern im Vordergrund steht „die nach innen gerichtete Steuerungs- und Normalisierungsfunktion von Kundenmanagement-Strategien“ (Hielscher/Ochs 2009b: 184). Insoweit entspricht der Kundenbegriff dem der Privatwirtschaft. Der Vergleich „hinkt“ dennoch, weil ein Mehr an Kund/innen die Profite der BA nicht erhöht. Sie ist also nicht gehalten, ihren Nutzer/innen entgegen zu kommen.

den Vermittlungen in Ausbildung eine zentrale Rolle zukommt. Entsprechend der Regel, dass Zielvorgaben generell „zu strategischem Verhalten der Akteure verleiten“ (Schmid 2006: 502), reduzieren die Berufsberater/innen die Zahl der unversorgten Bewerber/innen zu den Stichtagen (Wedemeyer 2009).¹² Die Qualität der Beratung bleibt derweil außen vor.

Hierin zeigt sich nicht nur die Perversion von „Unterstützung der Entscheidungsfindung“ in „Generierung von Vermittlungszahlen“, sondern auch die Verschränkung der Zielsetzungen des Vorstands mit den Interessen der Selbstverwaltungsmitglieder. Für einen Mangel an Ausbildungsplätzen ist die Wirtschaft verantwortlich (BVerfGE 1980, Abs. 3bb), für eine unzureichende Vorbildung sind es die Länder (Stichwort: PISA): Die Mitglieder der Selbstverwaltung verschieben von ihnen zu verantwortende Probleme an das Beratungspersonal. Gleichzeitig kommt es den Einsparungszielen des Vorstands entgegen, wenn das Personal seine Zeit nicht mehr mit Beratungen „verschwendet“. Mittlerweile wird einzelnen Agenturen und mancherorts sogar einzelnen Berufsberater/innen vorgegeben, wie viele Ausbildungsbewerber/innen sie gewinnen müssen. Angesichts des beginnenden demographisch bedingten Auszubildendenmangels läuft dies auf Berufslenkung hinaus, auf die Gewährung oder Verhinderung von Erwerbschancen.

Sowohl bei Jugendlichen als auch Betrieben hat die Berufsberatung der BA inzwischen an Attraktivität eingebüßt: Die Strategie des Vorstands, die Kosten beruflicher Beratung einzusparen, scheint aufzugehen. Schon 2004 äußerte ein Mitarbeiter des Vorstands, Berufsberatung werde zum „Luxus“, den die BA sich „nicht mehr leisten könne(n)“ (Regionalinfo Nord 2004: 2). Der Vorstandsvorsitzende Frank J. Weise brachte die neue Philosophie auf den Punkt, indem er sagte: „Die Agentur hat keinen sozialpolitischen Auftrag“.¹³ 2004 suchten 68,5% aller Schulabgänger/innen bei der Berufsberatung um Ausbildungsvermittlung nach, 2008 waren es nur noch 51,8% (BMBF 2010: 26). Zwar ist die Quote 2010 auf 56,5% gestiegen, sie liegt aber immer noch deutlich unter der „vor der Reform“. Zudem könnte die Ursache des Anstiegs – wie das Bundesministerium für Bildung und Forschung anmerkt – eine aufgrund der Wirtschaftskrise gestiegene Sorge sein, keinen Ausbildungsplatz zu finden (BMBF 2011: 48). Berufsberater/innen berichten, dass sie wegen Personalmangels seltener als früher die Schulen aufsuchen können. Wenn Schulabgänger/innen

¹² Z.B. wurden Jugendliche bewusst kurzfristig zu Informationsveranstaltungen eingeladen. Wer nicht erschien, bspw. weil er/sie irgendwo jobbte, notgedrungen einstweilen eine Berufsfachschule besuchte oder schlicht richtigerweise einschätzte, dass die Teilnahme nicht weiterbringen würde, wurde aus der Statistik gelöscht. Wer protestierte wurde – nach dem Stichtag – wieder aufgenommen. Die BA reagierte auf diesen Artikel mit einer abwehrenden Pressemitteilung. Erst wenige Monate vorher aber hatte sie Richtlinien erlassen, um derartigen Handlungsweisen zu begegnen (HEGA 05/09-02).

¹³ Dokumentiert in der Fernsehreportage von Thomas Leif: „Baustelle Arbeitsagentur – Die Mammutbehörde von innen“, SWR, Erstsendung 8.11.2006. Sequenzen des Films sind bei Youtube abrufbar.

„ihre/n“ Berufsberater/in aber kaum kennen, werden sie sich seltener an die Berufsberatung wenden. Bezeichnend ist auch der Umgang mit Jugendlichen aus dem Rechtskreis des SGB II (Hartz IV). Anfänglich verwehrte die BA ihnen jegliche Beratung. Mittlerweile dürfen sie sich beraten lassen, erhalten aber keine Vermittlungsvorschläge. In die Kartei der Ausbildungsplatzsuchenden werden sie nur aufgenommen, wenn die Grundsicherungsstellen hierfür eine monatliche Pauschale von 77 Euro zahlen.¹⁴ Nur 58% der aus BA und Kommunen zusammengesetzten Arbeitsgemeinschaften (Argen) machen davon Gebrauch (BA 2010b). Viele sind „mit den Ergebnissen der Vermittlung der Jugendlichen (...) extrem unzufrieden, weil die Qualität der Dienstleistungen der Arbeitsagenturen als unzureichend (...) und im Verhältnis hierzu die Kosten als zu hoch eingeschätzt werden“ (Förster 2008: 89). In den Argen ist die BA gemeinsam mit den Kommunen für die Versorgung der Jugendlichen verantwortlich. Dennoch verwehrt sie diesen Jugendlichen den Zugang zu freien Ausbildungsplätzen, von denen sie Kenntnis hat: Die von den Jobcentern betreuten Jugendliche könnten verstärkt in Konkurrenz zu den von den Agenturen betreuten treten und dadurch in den Agenturen erhöhten Betreuungsbedarf verursachen. Nicht die Versorgung der Jugendlichen steht im Vordergrund, sondern die (betriebswirtschaftliche) Frage, wer die Kosten trägt.

Auch die Betriebe sind unzufrieden. Einer 2008 durchgeführten repräsentativen Befragung zufolge sehen sie die Leistungen der Berufsberatung „besonders kritisch“. „Kaum 10% (...) sind hiermit (sehr) zufrieden, knapp 30% hingegen (sehr) unzufrieden“ (Ebbinghaus/Rothe 2009: 50). Unzufrieden sind insbesondere Kleinstbetriebe und der Öffentliche Dienst. Da die Berufsberater/innen die Betriebe nicht mehr aufsuchen (dürfen), verwundert dieses Ergebnis nicht. Kleinstbetriebe und Öffentlicher Dienst haben nur selten freie Arbeitsplätze, und der Arbeitgeberbeauftragte hat daher wenig Interesse an Kontakten zu diesen Betrieben. Ausbildung aber findet mehrheitlich in Kleinbetrieben statt. Zudem haben die Berufsberater/innen keine Anhaltspunkte mehr dafür, welche/r Betrieb zu welcher/m Jugendlichen/r passen könnte. Berufsberatung ist in einer BA nicht gut aufgehoben, die allein auf Umschlagszahlen und Kosteneinsparungen setzt.

5. Folgerungen aus der Reform

Bei der Reform der BA wiederholten sich – wenngleich durch das Element der Selbstverwaltung modifiziert und letztlich verschärft – Erfahrungen, die aus den Kommunen spätestens seit Ende der 1990er Jahre bekannt sind (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006). Dies betrifft nicht nur die unklare Rollentrennung zwischen Politik und Verwaltung, wobei auf die Berufsberatung immer wieder neue

¹⁴ Umso länger die Jugendlichen nicht vermittelt werden, desto profitabler ist das Verfahren für die BA. Eine derartige Vertragsgestaltung erinnert an die unseriöser Partnervermittlungen, die von Gerichten regelmäßig als sittenwidrig eingestuft wurden.

politische Forderungen zukamen. Diese richteten sich in aller Regel auf die Versorgung mit Ausbildungsplätzen. Die Politik ignorierte hierbei den elementaren Grundsatz des NSM, wonach für einen bestimmten Zeitraum vereinbarte Ziele zwischenzeitlich nicht verändert werden dürfen. Meist überschritten die Forderungen zudem sowohl die Aufgaben als auch die Möglichkeiten der Berufsberatung. Vor allem aber wurden – wie Werner Jann für andere öffentliche Verwaltungen feststellt – auch bei der BA „zentrifugale Tendenzen der Verwaltung eher noch verstärkt“ (Jann 2005: 81). Im Folgenden werde ich zusammenfassen, welche Schlussfolgerungen sich aus den Erfahrungen der Reform der Berufsberatung für andere Felder der Sozialpolitik ziehen lassen.

Lehre 1: NSM unterstellt nicht existente Probleme

Bei der Berufsberatung fand eine Reform mit umgekehrtem Vorzeichen statt. Vor der Reform ähnelten manche Berufsberatungen dem idealtypischen Modell des NSM und nach der Reform eher dem Modell einer Behörde, in der die „korrekte Anwendung von Vorschriften“ einen höheren Stellenwert hat als das Ergebnis der Arbeit. Mir erscheint es als äußerst fraglich, ob sich pädagogische Arbeit durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Messgrößen effektiver lässt.

In der Hälfte der von mir untersuchten zwölf Ämter koordinierte der/die Vorgesetzte/r die jeweiligen Interessen der Mitarbeiter/innen „positiv“ zum Nutzen des Arbeitsergebnisses der Dienststelle (zum Begriff vgl. Mayntz 1993, Scharpf 1993), oder die Schwerpunkte wurden in gemeinsamen Gesprächen festgelegt. In zehn der zwölf Ämter existierten Arbeitsgruppen, die nach Lösungen für spezifische Probleme suchten, und in allen Ämtern gab es regelmäßige, meist wöchentliche Teambesprechungen. Derartige Aktivitäten sind heute kaum noch möglich, weil die Berufsberater/innen auf drei unterschiedliche Organisationseinheiten („Teams“) verteilt wurden, wo zumeist – allein von der Anzahl der Kollegen/innen her – das Thema „Arbeitsvermittlung“ dominiert. Auch die Arbeitsauffassung glich vielfach – wie von Günther Schmid gefordert – der von Unternehmer/innen. Etwa die Hälfte der befragten Berufsberater/innen (n=90) wies eine professionelle, nicht-instrumentalistische Berufseinstellung auf. So stimmten 57% der Aussage zu: „Zur effektiven Aufgabendurchführung muss man sich auch schon mal über Vorschriften hinwegsetzen“¹⁵: Sie beurteilten ihre Arbeit und die ihrer Kollegen/innen von der Outputseite her, und setzten personellen und/oder finanziellen Input eben nicht – wie es NPM/NSM-Befürworter/innen unterstellen – mit Erfolg gleich. „Kundenorientierung“ war für Berufsberater/innen nicht nur eine Selbstverständlichkeit, sondern 56% beantworteten die Frage

¹⁵ In einer früheren Befragung (Schröder 1989: 180) hatten wesentlich mehr (97%) diesem Statement zugestimmt. Der Unterschied kann durchaus dadurch zu erklären sein, dass zwischenzeitlich dysfunktionale Vorgaben abgeschafft wurden.

danach, ob es etwas gebe, was ihnen bei der Arbeit „immer wieder Freude“ bereite, mit Antworten wie: „Rückmeldungen von erfolgreich vermittelten Bewerber/innen“, „Gute Ideen für den einzelnen Jugendlichen“ oder „Dankschreiben“. Ein Wettbewerb – die „Triebfeder der Leistungsqualität“ (Wollmann 2005: 67) – war zum Zeitpunkt meiner Befragung erst in Ansätzen vorhanden, da das Beratungsmonopol der BA erst kurz vorher gefallen war. Erste Banken und Versicherungen jedoch „enterten“ die Schulen mit Berufsberatungsangeboten und brachten Gastgeschenke wie Computer mit. Die Strategie war durchsichtig, sie wollten die (zukünftigen) Auszubildenden als Kunden/innen gewinnen. Dies forderte die Berufsberater/innen insofern heraus, als sie dieser Konkurrenz nur durch Qualität begegnen konnten und verstärkte den – erbitterten – Widerstand gegen die Reformen. Der „Gegenwind“ erreiche „Orkanstärke“, titelte eine Mitgliederzeitschrift des dvb (Regionalinfo Nord 2004: 2). In der Evaluationsstudie von Ochs/ISO (2006: 215) zum organisatorischen Umbau waren die Berufsberater/innen die Mitarbeiter/innengruppe mit der höchsten Unzufriedenheit. An die Stelle von „Unternehmertum“ trat tendenziell Frustration und „strategisches Verhalten“. Ob die Statistiken der Arbeitsvermittlung heute weniger „kreativ“ geführt werden als ehemals, ist fraglich. In der Berufsberatung jedenfalls haben die Reformen ein derartiges Verhalten erst herbeigeführt.

Lehre 2: Zielvereinbarungen: Sachfremde Überlegungen verfremden Organisationsziele

Obwohl Zielvereinbarungen *das* zentrale Steuerungsmedium des NPM-/NSM-Konzepts sind, schlossen Bundesregierung und BA erst 2011 – acht Jahre nach dem Beginn der Reformen – eine solche ab (Rahmenzielvereinbarung 2011).¹⁶ Sowohl das lange Fehlen als auch der Inhalt verdeutlichen, dass beiden Parteien nicht sehr daran gelegen war. Generell basieren Zielformulierungen und Zielindikatoren auf einer Gemengelage unterschiedlicher Interessen (Vorstand der BA, Mitglieder des Verwaltungsausschusses, Mitglieder der Bundesregierung und des federführenden Ministeriums) und folgen daher einer Kompromisslogik, die (wie hier gezeigt) zu Ergebnissen führen kann, die kaum noch etwas mit dem eigentlichen Organisationsziel zu tun haben und ihm manchmal sogar entgegenstehen.

Die zwischen BA und BMAS getroffenen Vereinbarungen machen den Eindruck, dass es der BA darum ging, die Qualität beruflicher Beratung außen vor zu halten und es der Bundesregierung an Durchsetzungskraft und möglicherweise auch an Sachkunde gefehlt hat. Auch belegt diese Vereinbarung einmal mehr, dass beim Verwaltungsrat, der dieser Zielvereinbarung zugestimmt hat, das Wissen um die Aufgaben und Ziele beruflicher Beratung nicht sehr ausgeprägt ist.

¹⁶ Zum SGB II, d.h. zwischen Argon und dem BMAS gab es derartige Zielvereinbarungen bereits wesentlich früher.

Unter der Überschrift: „Strukturwandel begleiten“, wird speziell auf die Ziele des § 1 des SGB III abgestellt, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern sowie unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken. Eine „wesentliche Voraussetzung hierfür“ sei „eine adäquate Qualifikation aller Erwerbspersonen entsprechend den aktuellen und zukünftigen Bedarfen am Arbeitsmarkt“. Hierzu gehöre „eine zukunftsorientierte Berufsberatung“. Als Indikatoren werden genannt: „Einmündungsquote in Ausbildung“ und die „Anzahl erfolgreich besetzter Ausbildungsstellen“. Die „Einmündungsquote in Ausbildung“ wird jedoch nicht nach Berufen spezifiziert. D.h., die Einmündung in jedwede Ausbildung, auch in solche, wo die Absolventen/innen traditionell in großer Zahl in unterwertige Anlerntätigkeiten einmünden, werden als „zukunftsfähig“ und somit als Erfolg der BA gewertet.

Die „Anzahl erfolgreich besetzter Ausbildungsstellen“ ist ebenfalls kein brauchbarer Indikator. Die Ursache einer größeren Zahl nicht-besetzter Ausbildungsplätze kann auch eine vergleichsweise geringe Nachfrage, z.B. aufgrund geburtenschwacher Jahrgänge sein – eine Situation, die in einigen Regionen Ostdeutschlands schon heute zu verzeichnen ist. Zudem können Jugendliche mithilfe der Berufsberatung „ihren“ Beruf gefunden haben, die Ausbildung aber in einem Betrieb aufnehmen, der ihnen nicht von der Berufsberatung benannt worden war und/oder der seine Ausbildungsplätze nicht der BA gemeldet hatte. Die gesetzlich fixierten Ziele der Berufsberatung wurden verfremdet. Das zentrale Ziel – die Befähigung zur eigenständigen Berufsentscheidung auf fundierter Grundlage – ging verloren, und die Aufgabe des *Angebots* von Ausbildungsvermittlung wurde verkehrt in Teilhabe der BA am Zustandekommen von Ausbildungsverträgen.

Lehre 3: Die Ausgliederung an selbstverwaltete Körperschaften führt zur Steuerungsunfähigkeit

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Selbstverwaltungsgremien der BA für das Aufgabengebiet der beruflichen Beratung falsch zusammengesetzt sind. Eine wesentliche Ursache der Handlungsunfähigkeit der Bundesregierung ist jedoch auch die bei selbstverwalteten Körperschaften übliche Trennung zwischen Fach- und Rechtsaufsicht. Wenn es bspw. im SGB III, § 1, Abs. 1 heißt: „Die Agentur für Arbeit hat Jugendlichen und Erwachsenen (...) Berufsberatung (...) anzubieten“, stellt sich die Frage, welche Quantität und Qualität gefordert ist. 1994 betrug die Zahl der Berufsberater/innen 3.660 (Meyer-Haupt 1995: 52), im Beratungsjahr 2002/03 waren es nur noch 2.800 (BA 2004: 5) und 2006 2.700 (Auskunft der BA-Pressestelle). Berufsberater/innen werden heute also weniger Zeit als früher haben, Jugendliche zur Berufswahlreife zu führen. Im Extrem heißt eine solche Personalreduzierung, dass die BA zwar weiterhin ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt Berufsberatung „anzubieten“, die Beratung sich aber fernab von Kompetenzvermittlung auf eine Abwicklung von Fallzahlen reduziert.

Bezeichnend für die Handlungsunfähigkeit und wohl auch -unwilligkeit der Bundesregierung ist ihre Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion nach der Bewertung der neuen Organisation beruflicher Beratung. Die Bundesregierung antwortete lapidar, die Frage sei „ausschließlich“ von der BA „zu beurteilen, da sie (...) eigenständig über ihre Organisation zu befinden“ habe (Antwort 2007: 5), als ob Organisationsstrukturen keine Handlungsmöglichkeiten prägten, und als ob die Auflösung der Abteilung „Berufsberatung“ und die Überleitung der Beschäftigten in drei unterschiedliche Abteilungen der Arbeitsvermittlung keine inhaltlichen Konsequenzen hätte.

Hinzu kommt – wie Nullmeier und Klenk (2006: 308) zutreffend bemerken – dass ehrenamtliche Selbstverwaltungsgremien „de facto durch die hauptamtliche Geschäftsführung gesteuert [werden, H.O.], die über Informations- und Qualifikationsvorsprünge verfügt“. Aufgrund der Vorentscheidungsposition sei „die Bedeutung der Selbstverwaltungsgremien (...) relativ gering. (...) Kontrollaufgaben werden faktisch von der Exekutive selbst wahrgenommen“. Diese These stimmt „nach der Reform“ umso mehr. Allein der Umfang der jährlichen Berichte über die Arbeit der Berufsberatung ist deutlich geschrumpft. Eine Darstellung der Methoden der Beratung fehlt gänzlich, auch neu eingeführte Unterrichtsmedien werden nicht vorgestellt, geschweige denn begründet, und selbst die Zahl der präsentierten Statistiken wurde stark vermindert. Der Vorstand definierte das Ziel öffentlicher Berufsberatung von „Befähigung zur eigenständigen Entscheidung“ um in „Ausbildungsvermittlung“. In den aktuellen Berichten werden vornehmlich Zahlen zu den „Bewerbern“ (die gibt es nur in männlicher Schreibweise) vorgestellt. Verschwiegen wird auch, zu welchen Berufen Mädchen und Jungen (mit Ausnahme der zehn häufigsten von ca. 500) jeweils geraten wurde. Es lässt somit nicht überprüfen, ob die Berufsberatung sich bemüht, vorrangig in (potenziell) zukunftsfähige Berufe zu vermitteln. Darüber hinaus fehlen weitere Informationen, die für die Beurteilung der Arbeit unabdingbar wären. In den „alten“ Berichten fanden sich regelmäßig Angaben zur Zahl der Erst-, Zweit- usw. -beratungen, den ersten und weiteren Schulbesuchen, Teilnahmen an schulischen Elternabenden und an Veranstaltungen Dritter wie Messen und Ausbildungsbörsen der Kammern. Nicht zuletzt wurde auch über die Entwicklung der Zahl der Berufsberater/innen berichtet. All diese Daten sind heute nicht mehr in Erfahrung zu bringen. Ihr Fehlen fällt den Aufsicht führenden Selbstverwaltungsgremien wahrscheinlich nicht einmal auf, und das zuständige BMAS scheint sich in Selbstbescheidung zu üben. Selbst wenn die Bundesregierung sich stärker engagieren wollte, könnte sie dies nur über den Verwaltungsrat tun. Dort aber hat sie nur drei von 21 Stimmen.

6. Fazit

Das Desinteresse der Aufsicht führenden Selbstverwaltungsgremien, u. a. weil die Betroffenen eben *nicht* in diesen Gremien vertreten sind, gepaart mit einer Mischung aus Desinteresse und Konfliktvermeidungsstrategie seitens des BMAS sowie einer Finanzierung aus Mitteln, die dafür nicht gedacht sind, eröffnen Möglichkeiten des „allmählichen Vergessens“ der öffentlichen Aufgabe „Berufsberatung“. Organisationale Regelungen, die nicht für die Berufsberatung, sondern für die Arbeitsvermittlung entwickelt wurden, erschweren die Arbeit offenbar in einem Ausmaß, dass Diejenigen, die sie beraten soll, sich zurückziehen.

Fritz W. Scharpf stellte vor dem Hintergrund seiner Studien zur damaligen Verwaltungsreform schon 1977 die (rhetorische) Frage: „Does organization matter?“ Die Erfahrungen mit den jüngsten Verwaltungsreformen – nicht nur der BA – könnten und sollten Anlass sein, dem Organisationalen wieder mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Werner Jann, der Mitglied in der Hartz-Kommission war, weist mit Nachdruck auf die von ihm als „Skandinavische Schule“ benannte Richtung der Verwaltungsforschung hin. Diese ist durch eine „enge(n) Verbindung zwischen Politikwissenschaft und moderner Organisationstheorie, in der öffentliche Organisationen als Institutionen betrachtet und analysiert werden“ gekennzeichnet (Jann 2006: 143). Es reiche nicht aus, „sich auf Anreize, Verhalten und Einstellungen in öffentlichen Verwaltungen zu konzentrieren“. Vielmehr seien die Verbindung zu organisatorischen Strukturen (...) der Kern der Verwaltungswissenschaft“ (Jann 2006: 142). Dem kann ich vor dem Hintergrund der Ergebnisse meiner Studie zur Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch die Berufsberatung nur zustimmen: Nicht die Berufsberater/innen verhindern, dass mehr Mädchen gewerblich-technische Berufe lernen, sondern die Organisationsstruktur der BA sorgt dafür, dass Mädchen diese erst gar nicht in Betracht ziehen. Werden politische Institutionen begriffen als „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft“ (Göhler 1997: 26), dann ist die BA zweifelsohne eine politische Institution. Die Bundesregierung überlässt mit ihrem Verzicht auf die fachliche Aufsicht und entsprechenden Qualitätskontrollen gesamtgesellschaftlich relevante Entscheidungen einer Organisation, die dazu nicht demokratisch legitimiert ist und die – wie die Äußerung des Vorstandsvorsitzenden, die BA habe keinen sozialpolitischen Auftrag, zeigt – das betriebswirtschaftliche Kalkül des „Betriebes BA“ über das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes stellt. Günther Schmid konstatierte in seiner frühen Betrachtung der Reformauswirkungen in einigen Bereichen eine „organisierte Verantwortungslosigkeit“. Mittlerweile scheint mir, dass die BA als solche eine vom Bund organisierte Verantwortungslosigkeit ist. Notwendig wäre eine Rückbesinnung auf die sozialpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Ziele, wozu auch eine zukunftsorientierte

Berufsberatung gehört. Das Organisationsmodell einer nach privatwirtschaftlichem Muster gestalteten Agentur, die sich an betriebswirtschaftlichen (Profit)-Kalkülen orientiert, ist für die Umsetzung dieser Ziele nicht geeignet.

Literaturverzeichnis

- Antwort der Bundesregierung: *Zukunft der Bildungs- und Berufsberatung*. Bundestagsdrucksache 16/4462, 1.3.2007.
- Bogumil, Jörg.; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine (2006): „Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen, in: Bogumil, J.; Jann, Werner; Nullmeier, F. (Hg.): *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift*. Sonderheft 37. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 151-184.
- Born, Claudia (2000): „Erstausbildung und weiblicher Lebenslauf. Was (nicht nur) junge Frauen bezüglich der Berufswahl wissen sollten“, in: Heinz, Walter R. (Hg.): *Übergänge. Individualisierung, Flexibilisierung und Institutionalisierung des Lebensverlaufs. Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 3. Beiheft, 50-65.
- Bundesagentur für Arbeit (2010a): *Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit* (SGB II und SGB III). 22.02.2010, Version 5.0. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2010b): Übertragung der Ausbildungsvermittlung gem. § 1b SGB II an die Agentur für Arbeit (AA). SGB II – Monitoring der Bundesagentur für Arbeit. Stand 11.06.2010. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): *Berufsberatung. Aktivitäten, Ausbildungsstellenmarkt. Schulabgänger 2002/2003*. Nürnberg.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): *Berufsbildungsbericht*. Fortlaufende Nummern.
- BVerfGE 55/274 – Berufsausbildungsabgabe (10.12.1980).
- Durner, Wolfgang; Fassbender, Kurt (2007): Rechtliche Stellungnahme zur gegenwärtigen und zur künftig möglichen Stellung der öffentlichen Berufsberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Download unter: http://www.dvb-fachverband.de/fileadmin/downloads/Gutachten_zur_Berufsberatung_Langfassung.pdf (Zugriff: 4. März 2011).
- Ebbinghaus, Margit; Rothe, Chistin (2009): Ideal und Realität betrieblicher Ausbildungsqualität. Sichtweisen ausbildender Betriebe. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn: *Wissenschaftliche Diskussionspapiere* Heft 209.
- Einsiedler, Eberhard. (2009): Ist die BA noch steuerungsfähig? – wenn ja, wie lange? Schreiben des Vorsitzenden des Hauptpersonalrats der BA an den Vorsitzenden des Vorstands. Download unter: <http://www.axel-troost.de/article/3685.ba-hauptpersonalratsvorsitzender-an-ba-chefweise-ist-die-ba-noch-steuerungsfahig.html> (Zugriff am 30. September 2011).
- Europäischer Rat (2004): Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa. Download unter: <http://www.bildungserver.de/db/fachlist.html?fach=5013¤t=2&second=1> (Zugriff: 27. September 2011).
- Förster, Heike (2008): Ausbildungschancen junger Menschen im SGB II. München (DJI). Download unter: www.dji.de/bibs/564_9284_Foerster_AusbildungschancenSGBII.pdf (Zugriff 25.3.2011).

- Göhler, Gerhard (1997): „Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation“, in: Göhler, Gerhard u.a. (Hg.): *Institution – Macht – Repräsentation*. Baden-Baden: Nomos, 11-62.
- Göhler, Gerhard. (2007): „Weiche Steuerung. Regieren ohne Staat aus machttheoretischer Perspektive“, in: Risse, Thomas.; Lehmkuhl, Ute (Hg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Baden Baden: Nomos.
- Hagemann-White, Carol. (1992): „Berufsfindung und Lebensperspektive in der weiblichen Adoleszenz“, in: Flaake, K.; King, V. (Hg.): *Weibliche Adoleszenz. Zur Sozialisation junger Frauen*. Frankfurt u.a.: Campus, 64-83.
- HEGA 05/09 – 02 – Qualitätsstandards in der Fallarbeit mit Bewerbern um eine Ausbildungsstelle. Download unter: www.arbeitsagentur.de/nn_164884/Navigation/zentral/Veroeffentlichungen/Weisungen/Internes/Internes-Nav.html#d1 (Zugriff 20. April 2011).
- Hielscher, Volker (2007): „Die Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern? Zum betriebswirtschaftlichen Umbau einer Sozialbehörde“, *Prokla* 148: 351-368.
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009a): *Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog*. Berlin: Sigma.
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009b): „Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung“, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS, 180-190.
- IAQ/FIA/GendA (2009): *Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht, Abschlussbericht, Duisburg-Essen/Berlin/Marburg*.
- Jann, Werner (2005): „Neues Steuerungsmodell“, in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: VS, 74-84.
- Jann, Werner (2006): „Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie“, in: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 37*. VS-Verlag, 121-148.
- Jann, Werner; Schmid, Günther (Hg.) (2004): *Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin: Sigma.
- Klenk, Tanja (2009): „Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Pfadwechsel in der korporatistischen Arbeitsverwaltung?“, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden, 205-219.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): *Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin.
- Krüger, Helga (1998): „Geschlechtersensible Chancenforschung“. *WSI Mitteilungen* 2/1998, 143-152.
- Leve, Manfred (1992): „Mädchen in gewerblich-technischen Berufen – auch eine Aufgabe der Berufsberatung?“, *ibv* 51: 3091-3093.
- Lohmann, Birgit (2006): *Berufsberatung – steigender Bedarf und Gefährdung des Angebots. Rede zur Anhörung des Deutschen Verbandes für Bildungs- und Berufsberatung e.V.*, in: iBB. Informationen für die Bildungs- und Berufsberatung, Sonderausgabe 3, 8-31. Download unter: <http://www.kohnpage.de/iBB/S-03.pdf> (Zugriff am 1. Oktober 2011).

- March, James G.; Olsen, Johan P. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review* 3: 734-749.
- Mayntz, Renate (1993): „Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen“, in: Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 24. Wiesbaden: Westdeuter Verlag, 39-56.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“, in: Mayntz, Renate; Scharpf Fritz W. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M. u.a.: Campus, 39-72.
- Meyer-Haupt, Klaus (1995): *Berufsberatung*. 2. neubearbeitete Auflage. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Nullmeier, Frank (1993): „Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell“, in: Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 24. Wiesbaden: Westdeuter Verlag, 175-196.
- Nullmeier, Frank; Klenk, Tanja (2006): „Das Ende der Selbstverwaltung?“, in: Bogumil, Jörg, Jann, Werner, Nullmeier, Frank (Hg.): *Politik und Verwaltung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderband 37. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 299-324.
- Ochs, Peter; ISO (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Saarbrücken. Download unter: www.bmas.de/portal/10412/evaluation_der_massnahmen_hartz_arbeitspaket_2g.html (Zugriff am 20. Juni 2011).
- Ostendorf, Helga (2005): *Steuerung der Geschlechterpolitik durch eine politische Institution. Die Mädchenpolitik der Berufsberatung*. Opladen: Budrich.
- Rahmenzielvereinbarung zwischen der Bundesregierung vertreten durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (RZV SGB III). Endfassung, 17. Februar 2011: Download unter: www.bmas.de/portal/51522/2011_04_19_rzv_sgb3.html (Zugriff am 20. Mai 2011).
- Regionalinfo Nord dvb (2004): *Der Gegenwind erreicht Orkanstärke*. Nr. 3, 2004.
- Scharpf, Fritz W. (1993): „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, A. (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 24. Wiesbaden: Westdeuter Verlag, 57-83.
- Scharpf, Fritz W. (1977): „Does Organization Matter? Task Structure and Interaktion in the Ministerial Bureaucracy“, in: Burack, Elmer H.; Neghandi, Anand R. (Hg.): *Organization Design. Theoretical Perspectives and Empirical Findings*. Ohio/Kent, 149-167.
- Schmid, Günther (2006): „Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Zur Wirksamkeit neuer Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik“, *Leviathan* 34(4) 2006, 487-513.
- Schröder, Helmut (1989): *Die Funktion und Rolle des Berufsberaters. Eine Mehrebenenanalyse seiner Aufgaben bei der Berufsallokation*. Nürnberg (BeitrAB 132).
- Schulz, Stefan (2009): Arbeitsvermittler rebellieren gegen Bürokratie-Schub. Spiegel Online 22. Juni 2009. Download unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,631367,00.html> (Zugriff am 30. September 2011).
- Schütz, Holger (2008): *Reform der Arbeitsvermittlung*. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit. Opladen: Budrich.

- Schütz, Holger (2009): „Neue und alte Regelsteuerung in der deutschen Arbeitsverwaltung“, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS, 163-177.
- Sozialgericht Nürnberg, 2007: Urteil vom 9.5.2007, Aktenzeichen: S 19AS 1101/06.
- Trampusch, Christine, 2002: *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik*. MPiFG Working Paper 02/5, Mai 2002.
- Votum der Gruppe der Beauftragten der Arbeitnehmer zum Entwurf des Berufsbildungsberichts 2007. In: BMBF: *Berufsbildungsbericht 2007*. Berlin/Bonn, S. 22-30.
- Wedemeyer, Georg (2009): „Alle Zahlen werden frisiert“, *Stern* 3: 106-107.
- Wissenschaftsrat (2007): *Stellungnahme zum Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg*. Drucksache 8175-07. Köln.
- Wollmann, Helmut (2005): „Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung.“, in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. völlig neu bearbeitete Auflage. Wiesbaden: VS, 502-510.

Sozialraumorientierung und Soziales Kapital

Formen, Prozesse und Konsequenzen des sozialraumorientierten Umbaus des Kinder- und Jugendhilfesystems

Michael Noack

Einleitung

Der Sozialraum ist in der Kinder- und Jugendhilfe in aller Munde. Doch was ändert sich an der Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe – und noch viel wichtiger in den Handlungs- und Verhaltensweisen der Mitarbeiter als Hardware der Kinder- und Jugendhilfe – wirklich, wenn sozialräumlich orientiert umgebaut wird? Können durch eine raumbezogene Steuerung erzieherischer Hilfen in Sozialraumteams überhaupt die verinselten Lebenswelten junger Menschen und ihrer Familien berücksichtigt werden und wenn ja, führt diese Berücksichtigung nicht zu hohen Transaktionskosten¹ bzw. einem zu hohen Besprechungs- und Koordinationsaufwand zwischen den an der Hilfeerbringung beteiligten öffentlichen und freien Trägern? Und schließlich: Wie lässt sich die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität von erzieherischen Hilfen die in Sozialraumteams erbracht werden, beurteilen? Diese Fragen werden im folgenden Beitrag bearbeitet.

Dafür ist es einleitend notwendig, die Funktion Sozialer Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe zu skizzieren. Um zu beleuchten, wieso sich Land auf und Land ab Städte und Landkreise dazu entschließen ihr Kinder- und Jugendhilfesystem sozialraumorientiert umzubauen, ist zunächst die Ausformung klassischer Kinder- und Jugendhilfesysteme in den Blick zu nehmen. Auf dieser Grundlage wird der Raumbegriff erläutert, der diesem Fachkonzept zugrunde liegt. Anschließend wird die Relevanz des Fachkonzepts für die Kinder- und Jugendhilfe bzw. für sozialräumliche Umbauprozesse auf verschiedenen Ebenen dieses Hilfesystems begründet. Kein Konzept ist perfekt, weshalb schließlich auf die Meta-Diagnose zu einer Konsequenz des sozialräumlichen Umbaus eingegangen wird. Sie besagt, dass eine über Sozialräume gesteuerte Kinder- und Jugendhilfe nicht

¹ Eine Transaktion umfasst den Prozess der Anbahnung, Vereinbarung, Kontrolle, und u. U. Anpassung eines Leistungsaustausches, der dem eigentlichen physischen Gütertausch logisch, meist auch zeitlich voraus geht (vgl. Picot 1982: 269). In der Produktionstheorie bleiben diese Kosten des Produktionsfaktors Organisation zumeist unberücksichtigt; „gleichwohl sind sie aber real erfahrbar und von erheblicher ökonomischer Bedeutung“ (ebd.: 271). Die Kosten von Leistungsaustauschprozessen werden in vier Kategorien unterteilt, die den Phasen einer Transaktion entsprechen: „1. Anbahnungskosten, z. B. Informationssuche und -beschaffung über potenzielle Transaktionspartner und deren Konditionen; 2. Vereinbarungskosten, z. B. Intensität und zeitliche Ausdehnung von Verhandlungen, Vertragsformulierungen und Einigung; Kontrollkosten, z. B. Sicherstellung der Einhaltung von Termin-, Qualitäts-, Mengen-, Preis- und evtl. Geimhaltungsvereinbarungen; 4. Anpassungskosten, z. B. Durchsetzung von Termin-, Qualitäts-, Mengen und Preisänderungen aufgrund veränderter Bedingungen während der Laufzeit der Vereinbarung“ (ebd.: 270).

den verinselten Lebenswelten² junger Menschen gerecht werden kann (vgl. Lang et al. 2005: 9; Wehrlen 2005: 16; Schefold 2005: 158; Mayer 2004: 270 f.). Es wird der Forschungsstand zu dieser Frage dargestellt und begründet, welche weiteren Forschungsanstrengungen notwendig sind, um Möglichkeiten und Grenzen der lebensweltraumsensiblen und transaktionskostengünstigen, strukturell sowie prozessual hochwertigen und ergebnisorientierten Erbringung sozialräumlicher erzieherischer Hilfen empirisch aufzudecken.

Die Funktion der Sozialen Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe ist eines der wichtigsten Handlungsfelder der Sozialen Arbeit. Der Unterstützungsbedarf bei der Bearbeitung individueller und familiärer Notlagen ist in den letzten 20 Jahren kontinuierlich angestiegen.³ Für entsprechende Maßnahmen stehen Beratungs-, Betreuungs- und Hilfe-Arrangements – sogenannte Hilfen zur Erziehung (HzE) – für junge Menschen und ihre Familien auf öffentliche Veranlassung zur Verfügung, wie sie in den §§ 27-35, SGB VIII kodifiziert wurden (vgl. Krause/ Peters 2002: 11). Dieser wohlfahrtsstaatliche Leistungskatalog hat jedoch erhebliche Nebenwirkungen:

„Eines der Hauptprobleme der Jugendhilfe liegt ironischerweise in ihrer eigenen Erfolgsgeschichte, in ihrer sich immer weiter ausdifferenzierenden Angebotsstruktur. Deren Vorteile (Handlungssicherheit bei vermeintlich klarem Problembezug) sind zugleich auch Nachteile, denn je spezialisierter eine Angebotsstruktur ist, desto größer ist auch ihre Selektivität mit der unerwünschten Folge, dass vermehrt Kinder und Jugendliche, die nicht exakt in das (jeweilig institutionell) gewünschte oder vorhandene Profil (...) einpassen, durch die Maschen fallen.“ (Peters/ Hamberger 2004: 28)

Um ein solches Durch-die-Maschen-Fallen zu vermeiden, werden praxistaugliche Alternativen zur funktionalen Differenzierung des Kinder- und Jugendhilfesystems – mit ihren Auswirkungen auf die Interaktionspraxen zwischen den Fachkräften der Kostenträger und Leistungserbringer sowie

² Die Rede von verinselten Lebenswelten geht auf Zeiher und Zeiher (vgl. 1998) zurück. Im Rahmen ihrer empirischen Untersuchung des Alltagslebens von Großstadtkindern kommen sie zu dem Ergebnis, dass „der verinselte Lebensraum aus einzelnen separaten Stücken [besteht, M.N.], die wie Inseln in einem größer gewordenen Gesamttraum verstreut sind, der Raum als ganzer bedeutungslos und weitgehend unbekannt bleibt“ (ebd.: 27).

³ Junge Menschen, d. h. Personen, die das 27. Lebensjahr noch nicht überschritten haben, sind die AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Zielgruppe umfasste im Jahr 2006 23,2 Millionen Personen, was einen Anteil von 28 % an der bundesdeutschen Bevölkerung ausmachte. 651.361 junge Menschen erhielten im Jahr 2006 eine erzieherische Hilfe nach §§ 27 ff., SGB VIII (beendete und am Jahresende bestehende Hilfen). Gegenüber 2001 nahm damit die Inanspruchnahme um 11 % zu; im Vergleich zum Jahr 1991 belief sich die Zunahme auf 79 % (vgl. Kolvenbach 2008: 5). Mit der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung steigen die Kosten, die eine Kommune für ihr Kinder- und Jugendhilfesystem zu tragen hat. So lag laut amtlicher Kinder- und Jugendhilfestatistik das Ausgabevolumen der öffentlichen Gebietskörperschaften für Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff., SGB VIII (KJHG) bei 6,6 Mrd. Euro. Mit diesen Mitteln sind 2009 835.000 HzE-Leistungen durchgeführt worden (vgl. Fendrich, Pothmann 2011).

zwischen den Professionellen und ihren Adressaten – gebraucht. Diese Auswirkungen werden in einer „schubladenmäßige[n] Institutionalisierung“ (Peters 1997: 313) der Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff., SGB VIII (KJHG) in der Aufbau- und Ablauforganisation von Kostenträgern und Leistungserbringern sichtbar. Auf der Ebene der Koproduktion einer erzieherischen Hilfe als soziale Dienstleistung⁴ wirkt sich die funktionale Differenzierung auf die Interaktionspraxis der Fachkräfte insofern aus, als dass versucht wird, die lebensweltlichen Besonderheiten – ausgehend von einer bürgerlich-professionellen Vorstellung über eine geeignete Lebensführung – der jeweiligen Hilfeform nach §§ 27 ff., SGB VIII anzupassen (vgl. Budde/ Früchtel 2006a: 201).

Soziale Arbeit ist aber eine Profession, die an der Schnittstelle von Individuum und sozialem System *vermittelnd* tätig wird (vgl. Aufrata 2011: 3; Noack 2010: 6; Hamburger 2003: 16; Sünker 1995: 73; Heiner 2004). Soziale Dienstleistungen zielen auf die *ganzheitliche* Bearbeitung sozialer Probleme ab und werden institutionell verwirklicht (vgl. Otto, Ziegler 2006: 95), weil in Institutionen die sozialrechtlichen Bestimmungen, die zur Finanzierung sozialer Arbeit führen, angewendet werden (vgl. Schaarschuch 2006: 86).

Daher empfiehlt es sich, Alternativen zu (unter)suchen, die sowohl die Mikroebene (operative Gestaltungsebene: die konkrete Art und Weise der fachlichen Planung und Erbringung von Hilfen zur Erziehung in den Lebenswelten der Betroffenen) als auch die Makroebene (politisch-konzeptionelle Ebene: sozialpolitische, juristische, finanzielle, institutionelle und organisatorische Charakteristika) des Jugendhilfesystems berücksichtigen. Zur Analyse bietet sich die Umsetzung des Fachkonzepts „Sozialraumorientierung“ in der Kinder- und Jugendhilfe an⁵, weil sich mit ihm auf beiden Ebenen die ungeplanten „Nebenwirkungen“ der spezialisierten Angebotsstruktur des Kinder- und Jugendhilfesystems bearbeiten lassen (vgl. Budde/ Früchtel 2009: 243).

⁴ Schellberg (2008: 45) definiert Soziale Arbeit als Dienstleistung, die gekennzeichnet ist durch „(...) ihre fehlende Gegenständlichkeit, ihr Entstehen aus dem Zusammenwirken des Dienstleisters und Dienstleistungsempfängers (Einbezug des Kunden in die Produktion der Dienstleistung, den Zusammenfall von Produktion und Konsum, d.h. während die Dienstleistung erbracht wird, wird sie konsumiert) sowie die Zustandsveränderung beim Dienstleistungsempfänger als Ergebnis der Dienstleistung“. Soziale Dienstleistungen sind gemäß § 11, SGB I neben Geld- und Sachleistungen die „dritte Leistungsart“ des Sozialleistungsrechts. Zu den personenbezogenen sozialen Dienstleistungen im „sozialrechtlichen Sinn“ gehören alle persönlichen und erzieherischen Hilfen, d. h. alle Formen der Beratung von Hilfeempfängern oder Hilfesuchenden, die Weitervermittlung, das Herstellen von Verbindungen zu Personen oder Einrichtungen / Institutionen sowie allgemein die persönliche Betreuung“ (Wohlfahrt 2002: 7).

⁵ Empirische Untersuchungen zur bundesdeutschen Verwaltungsmodernisierung von Bogumil et al. (2007: 80) haben ergeben, „dass eine Orientierung an Sozialräumen von 42,1 % der Befragten praktiziert“ wird.

„Im sozialräumlichen Konzept gibt – scheinbar im Widerspruch zu seiner Bezeichnung – das Individuum mit seinen Interessen und Ressourcen ‚den Ton an‘. Wir haben es also hier einerseits mit einem hochgradig personenbezogenen Ansatz und andererseits mit einem sozialökologischen, auf die Veränderung von Verhältnissen zielenden Ansatz zu tun, und zwar mit einer integrierenden Zusammensicht dieser beiden in der Geschichte der Sozialen Arbeit immer wieder auftauchenden Stränge (...).“ (Hinte 2006: 11)

Um zu begründen, welche Theorien zur Interpretation der Jugendhilfe-Praxis herangezogen und welche Konzeptbestandteile der Sozialraumorientierung diskutiert werden, um (Um-)Gestaltungsmöglichkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe zu explizieren, ist es notwendig, die Ausgangssituation in diesem Handlungsfeld zu beschreiben und vor dem thematischen Hintergrund dieser Arbeit zu interpretieren. Nur so ist es möglich, Veränderungsmöglichkeiten der sozialarbeiterischen Praxis in der Kinder- und Jugendhilfe– vor dem Hintergrund ihrer gegenwärtigen Situation – zu beschreiben und zu untersuchen.

Die Ausgangssituation

Um die Situation der Kinder- und Jugendhilfe ganzheitlich zu beschreiben, werden verschiedene Dimensionen auf der Mikro- und der Makroebene dieses Hilfesystems in den Blick genommen. Auf der Makroebene werden die Entwicklung und die aktuellen Gegebenheiten:

- (i) administrativer,
- (ii) professionspolitischer und
- (iii) finanzieller

Aspekte des Kinder- und Jugendhilfesystems dargelegt. Auf (iv) der Mikroebene geht es um die Methodik der Planung erzieherischer Hilfen.

Administrative Lage

Durch die Spezialisierung der Sozialleistungen und der damit einhergehenden Bürokratisierung ihrer Verwaltung vergrößert sich nicht nur die Kluft zwischen Lebenswelt und Hilfesystem, sondern es entstehen zudem nach Frevel, Dietz (vgl. 2008: 52) vier kostenintensive Effekte, die auch das Kinder- und Jugendhilfesystem betreffen:

„1. Bedarfsselbsterzeugung: Sozialsysteme, die definitionsautonom sind, (...), neigen zur Verselbstständigung, indem sie Probleme suchen, die sie auch finden, um sie anschließend lösen zu müssen (...).“

2. *Institutioneller Eigensinn: Leistungen werden nicht unter fiskalischen Vorzeichen (...) gesehen, sondern innerhalb der Sichtgrenze eigener (...) Interessen.*

3. *Beharrungsvermögen: Jegliche Korrektur wird vermutlich mit allen Mitteln aus dem System selbst heraus blockiert. (...) Es wächst und wird immer schwieriger selbstverwaltbar, bis es schließlich in Größe erstarrt.*

4. *Kooperationsunfähigkeit: Am effizientesten wäre ein Sozialstaat, wenn es ihm gelänge, die für ihn ausführenden Sicherungssysteme zu vernetzen, sie auf- und untereinander abzustimmen und klar zu stellen, wer in welchem Fall verantwortlich ist (...).“*

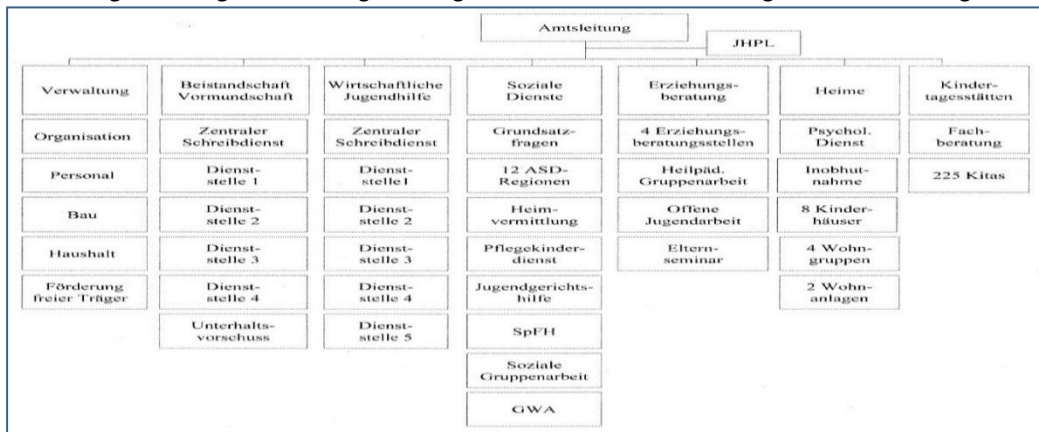
Eine solche Vernetzung muss die spezielle Aufbau- und Ablauforganisation der jeweiligen kommunalen Sozialverwaltung berücksichtigen.

„Es gibt bis heute keine einheitliche Organisationsstruktur der Sozialverwaltung; die jeweiligen finanziellen und politischen Besonderheiten der Städte und Kreise spielen bei der Organisation der zu erledigenden Aufgaben eine wichtige Rolle, da Organisationshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ausgeübt werden kann“ (Wohlfahrt 2002: 8).

Im Rahmen dieser Organisationshoheit haben sich in den Städten und Kreisen folgende übergreifende Organisationsprinzipien in konventionellen Kinder- und Jugendhilfesystemen herausgebildet:

- Gliederung des Jugendamtes in Innen- und Außendienst
- Die Binnendifferenzierung des Jugendamtes und der Leistungserbringer folgt der Gesetzessystematik

Abbildung 1: Fachgebietsbezogene Organisationsstruktur des Jugendamtes Stuttgart



Produktorientierung können Kosten- und Leistungserbringer nicht flexibel reagieren (vgl. Hinte 2000a: 23 - 28). Insofern erzeugt die funktionale Differenzierung im Kinder- und Jugendhilfesystem „fundamentale Folgeprobleme, die ihrerseits nicht durch funktionale Differenzierung aufgelöst werden können“ (Beck 1996: 46).

Zudem sind die Leistungssäulen des Kinder- und Jugendhilfesystems auf Einzelfälle orientiert. Der Fall ist also die zentrale Bezugsgröße der Sozialverwaltung. Diese Logik „enthält immer das Signal an die Fachkräfte, solange abzuwarten, bis der Mensch anhand bestimmter Kriterien zu einem Fall geworden ist“ (Hinte et al. 1999: 66). Diese Defizite haben seit den 70er Jahren in zahlreichen Gebietskörperschaften zu Versuchen der Neuorganisation sozialer Dienste (NOSD) geführt, die auch Auswirkungen auf das Jugendhilfesystem hatten (vgl. Flösser 1996; vgl. Kühn 1994; vgl. Brülle, Marschall 1981). Wohlfahrt (2002: 9) hat die Zielsetzungen der NOSD-Reformwelle zusammengefasst:

- a. „engere Verzahnung von persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe,
- b. *bessere Betreuung verschiedener Klientengruppen,*
- c. *Einbindung von Klienten in die administrative Versorgungskette,*
- d. Intensivierung der Kooperation der verschiedenen Personen und Institutionen, die an der Produktion von Verwaltungsleistungen beteiligt sind.“

Durch die unterschiedlichen NOSD-Versuche fanden die organisatorischen Prinzipien der Dezentralisierung und Regionalisierung in der Fachwelt zwar Akzeptanz. Sie wurden in der Praxis aber nicht konsequent bzw. dauerhaft umgesetzt (vgl. Hinte 2002: 99). So existierte das Problem eines immer teurer werdenden Kinder- und Jugendhilfesystems, das nicht in der Lage ist, seine Leistungen den (wechselnden) Bedarfen der Menschen flexibel anzupassen, weiter. Zusätzlich verengten sich die finanziellen Spielräume der Gebietskörperschaften zu Beginn der 90er Jahre dramatisch (vgl. Merten 2002: 10). Um öffentliche Aufgaben wirkungsvoll (effektiv) und kostengünstig (effizient) wahrzunehmen, suchte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)⁷ nach Wegen zur Verwaltungsmodernisierung. International gab es bereits zu Beginn der 1980er Jahre eine Vielzahl von Verwaltungsreformvorhaben, die als „New Public Management“⁸ bezeichnet wurden (vgl. Hofeman 2005: 33). In Deutschland begann die KGSt

⁷ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) wurde 1949 in Köln gegründet. Sie „ist das von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragene Entwicklungszentrum des kommunalen Managements“ (KGSt 2001).

⁸ Die internationale Debatte um eine Verwaltungsmodernisierung im Rahmen des New Public Managements ist nach Dahme/Wohlfahrt (2002: 10) von zwei Diskurslinien geprägt, die sich allerdings im politischen Diskurs

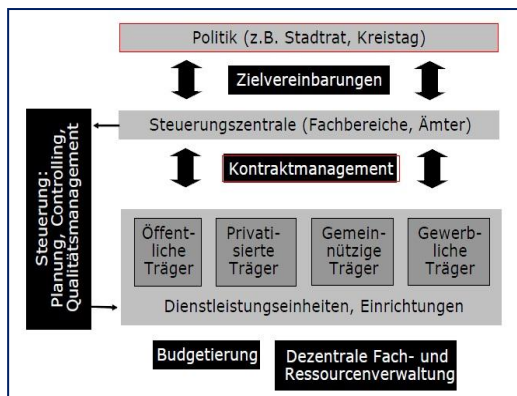
zu Beginn der 90er Jahre mit der Entwicklung des sogenannten „Neuen Steuerungsmodells“. Der Kern dieses Konzeptes „war die Orientierung darauf, dass die Kommunalverwaltung Leistungen für ihre Bürger“ als deren Kunden produziert und „die erbrachten Leistungen genau kennen (Output)“ (Hofeman 2005: 33) muss, um sie effektiv und effizient zu erbringen. Diese Produktorientierung soll durch folgende Strategien mit Leben gefüllt werden:

Formulierung von Zielsetzungen im politischen System

Der Rat einer Stadt oder der Kreistag eines Landkreises soll Ziele für das Verwaltungsgeschehen formulieren. Im Sinne der Outputorientierung sind Planung, Durchführung und Kontrolle aller Dienstleistungsaktivitäten auf die zu erbringende Dienstleistung als Produkt der Verwaltung auszurichten.

Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung

Abbildung 1: Das neue Steuerungsmodell



Im Rahmen dieser strategischen Zielsetzung sollen „dezentrale und weitgehend autonome operative Einheiten (Fachbereiche) auf der Basis von Fach- und Finanzzielsetzungen entstehen, die im Rahmen strategischer Zielvorgaben weitgehend eigenständig agieren können (Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung)“ (Wohlfahrt 2002: 8). Ressourcenverantwortung i. S. einer flexiblen und wirtschaftlichen Mittelverwendung soll durch die Budgetierung der dezentral organisierten Fachbereiche erreicht werden (vgl. KGSt 3/1996).

vermischen: Sowohl neoliberale als auch konservative DenkerInnen kritisierten die traditionelle Sozialpolitik und ihre bürokratische Ausführung in einer zu schwerfälligen Sozialverwaltung. Die konservativen Kräfte problematisieren die zunehmende rechtliche Absicherung von subjektiven Leistungsansprüchen. Neoliberale Akteure kritisieren explizit den fürsorgenden Keynesianischen Wohlfahrtsstaat, der auf staatlich organisierten Ausgleich marktwirtschaftlich produzierter Risiken, durch öffentlich erbrachte und fiskalisch finanzierte Sozialleistungen setzte. Stattdessen soll ein aktivierender Sozialstaat mit dem Konzept des „welfare mix“ einerseits zivilgesellschaftliche Potenziale für die Wohlfahrtsproduktion nutzbar machen und andererseits die Leistungsfähigkeit der Wohlfahrtsproduzenten durch die Einführung von Markt- und Wettbewerbsprinzipien bei der Vergabe von Leistungserbringungsaufträgen erhöhen (vgl. Dingeldey 2011).

„Das Budget kann definiert werden als das im Haushaltsplan festgelegte Geldvolumen, das einer Organisationseinheit für eine Periode von den Entscheidungsträgern (Rat und Verwaltungsführung) zugeteilt und durch Zielvereinbarungen abgesichert wird.“ (Kühn 1999: 29)

Die Budgetmittel sollen auf die Produktgruppen der dezentralen Fachbereiche verteilt werden. Im Rahmen des Kontraktmanagements können die Fachbereiche des öffentlichen Kostenträgers die Dienstleistungsproduktion „von internen Dienstleistungseinheiten oder externen Einrichtungen, gemeinnützigen oder privat-erwerbswirtschaftlichen Anbietern auslagern“ (Hofemann 2005: 35). Für die Kinder- und Jugendhilfe hat der Gesetzgeber den Modus der Auftragsvergabe an freigeinnützige oder privat-erwerbswirtschaftliche Leistungserbringer zur Einzelfallarbeit sehr detailliert in den §§ 78 a bis 78 f geregelt.

Kontraktmanagement und dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung

Steuerungs- und Kontrollmedium der Dienstleistungsaktivitäten ist das Kontraktmanagement: Auf der Grundlage von „Produktbeschreibungen“ werden Vereinbarungen getroffen, die der öffentliche Kostenträger mit dem Leistungserbringer abschließt. Produktbeschreibungen sollen für die Bürger und die Verwaltung (i) das quantitative Volumen (Output), (ii) die Wirkungsziele (Outcome) und (iii) die zu veranschlagenden Kosten der Dienstleistung nennen. Es sollen Kennziffern als Maßzahlen entwickelt werden, um im Rahmen eines Controllingverfahrens in diesen drei Dimensionen zu messen, ob (i) die Anzahl der beschriebenen Dienstleistungen erreicht wurde (Output), (ii) die sozialen Dienstleistungsprodukte auch die in der Produktbeschreibung angegebenen Wirkungen bei den Betroffenen erzielten (Outcome) und (iii) ob die dafür veranschlagten Kosten über- oder unterschritten wurden (vgl. Hofeman 2005: 35). Vor dem Hintergrund der für dieses Thema als notwendig erachteten Leistungsentsäulung des Kinder- und Jugendhilfesystems, um erzieherische Hilfen ressourcen- und stärkenorientiert sowie flexibel zu erbringen und dabei die lebensweltlichen Bezüge der Betroffenen an unterschiedlichen Orten einer Stadt oder eines Landkreises zu berücksichtigen, lässt sich am Neuen Steuerungsmodell folgende Kritik üben:

1. Keine Ablösung tradierter Steuerungsmedien

Obwohl bereits mit den NOSD-Projekten die Notwendigkeit regionalisierter und dezentralisierter sozialer Dienste für lebensweltorientierte Soziale Arbeit erkannt wurde spielt das soziale Umfeld der Menschen in ihrer Binnenorganisation nach dem NSM keine Rolle. Soziale Dienstleistungen – auch erzieherische Hilfen – sollen noch immer über Fachbereiche und Ämter gesteuert werden, was die Orientierung an verinselten Lebenswelten der Betroffenen erschwert.

2. Abnehmererwartung entspricht nicht der sozialarbeiterischen Realität

In der Kinder- und Jugendhilfe nicht durchgängig von „Kunden“ ausgegangen werden, die sich ihrer Probleme bewusst sind und entsprechende Hilfeprodukte auswählen. Zudem kommt es in der Sozialen Arbeit auf die Situation an: Produkte können nicht standardisiert auf – von Fall zu Fall und im Fallverlauf variierende– Hilfebedarfe angewendet werden, deswegen müssen erzieherische Hilfen situativ immer wieder neu entwickelt werden.

3. Wirkungsmessung entspricht nicht der sozialarbeiterischen Realität

In der Sozialen Arbeit besteht das Problem, dass die Wirkungen sozialer Dienstleistungen kaum messbar sind (vgl. Peters 2000: 127). Bedenkt man bspw., dass die Produktion der sozialen Dienstleistung ihr Konsum ist (vgl. Siegler 1997: 37), so wird klar, dass sich dieses Produkt nur schwer in quantifizierbare Indikatoren operationalisieren lässt, um es einer Messung zugänglich zu machen. Das Produkt „soziale Dienstleistung“ erhält seine Form aus der Interaktion der Betroffenen und der Fachkräfte:

„Was immer Sozialpädagogen im Blick auf die Dimension ‚Fall mit‘ tun, es bleibt bloßer Versuch, bloßes Angebot, ja bloße Geste, solange es nicht vom Gegenüber aufgegriffen und durch dessen Mithandeln zu einem Ganzen wird.“ (Müller 1997: 49)

Deshalb können Produktfehler auch Verhaltensfehler der Betroffenen und / oder der Fachkräfte sein (vgl. Kuhnert 2002: 45). Luhmann nennt diese für helfende Berufe nicht vorhandene Kausalitätskette⁹ „strukturelles Technologiedefizit“ (Luhmann 1988: 129) und empfiehlt, auf Gelegenheiten zu warten:

„(...) wann ergibt sich ein Moment, der sofort wieder verschwindet, in dem man etwas sagen kann, was man niemals vorher und niemals hinterher mit der Überzeugungskraft, die sich aus diesem Moment ergibt, sagen kann. Man müsste eine Art Systemplanung haben, die nicht vorher die Mittel ausdenkt, mit denen man etwas bewirken will – das System in dem Zustand t1, ich will es zu t2 haben. Stattdessen sollte man [sich, M.N.] eine Technik der Beobachtung von Gelegenheiten, die sich ergeben oder nicht ergeben, aneignen und diese Gelegenheiten ausnutzen“ (ebd.).

4. Organisationsentwicklung geht nicht mit Personalentwicklung einher

Damit neue Konzepte als Handlungsmodelle alle Poren einer Organisation durchdringen – vom Leitbild über das Berichtswesen bis zur Haltung der Mitarbeiter, die es umsetzen sollen – dürfen die HandwerkerInnen in der Kinder- und Jugendhilfe nicht vergessen werden. Qualitätsentwicklung in

⁹ Auf situativ jeweils unterschiedlich auftretende soziale Probleme können nicht standardisierte Lösungsmuster auf der Grundlage von Produktbeschreibungen angewendet werden.

der Sozialen Arbeit – durch die Umsetzung neuer Konzepte und Handlungsmodelle – lässt sich „aufgrund des wiederholt genannten Technologiedefizits der Praxis nicht von Personal- und Organisationsentwicklung“ (Peters 2000: 135) trennen.

5. Keine Überwindung der selbstreferenziellen Dynamik einzelner Verwaltungsbereiche

Die Definition von Produktkatalogen wurde von den Fachkräften der Verwaltungseinheiten dazu genutzt, ihren „Aufgabenbestand administrativ zu definieren und wenn möglich dauerhaft festzuschreiben“ (Wohlfahrt 2002: 12). Daher wurden vielfach einfach bestehende Aufgabenbestände zu Produktkatalogen umformuliert. Insofern trat „an die Stelle der traditionellen bürokratischen Aufbauorganisation lediglich eine vertikalisierte Produktsäulenstruktur“ (ebd.). In der Kinder- und Jugendhilfe ist die Produktorientierung des NSM besonders problematisch, denn ihre „Produkte“ entstehen nicht nur an der zentralen „Schnittstelle zwischen Jugendamt, den Kindern, Jugendlichen und Personensorgeberechtigten, sondern auch zwischen freien und öffentlichen Trägern“, so dass davon auszugehen ist, „dass nur durch gemeinsame Produktbeschreibungen von öffentlichen und freien Trägern Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt werden können“ (ebd.).

6. Erschwerte Kooperation

Für die Entwicklung und Verwirklichung eines solchen Qualitätskonzeptes müssten die öffentlichen Kostenträger und die Leistungserbringer *auf gleicher Augenhöhe* und *dauerhaft* kooperieren können, wozu sie auch durch § 4, SGB VIII verpflichtet sind. Diese Notwendigkeit wird aber durch die einzelfallorientierte Finanzierungssystematik verhindert.

Finanzierungstechnik in der Kinder- und Jugendhilfe

In klassischen Kinder- und Jugendhilfesystemen kommen Kosten- und Leistungserbringer in der Regel erst dann in Kontakt, wenn der Fall schon beim Kostenträger vor der Tür steht, seinen individuellen Rechtsanspruch auf eine erzieherische Hilfe geltend macht und das Jugendamt den Bedarf bereits definiert hat. Dieser Kontakt ist geprägt von gegenseitigen Befürchtungen.

So befürchten die Kostenträger u. a. einen unwirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern seitens der Leistungsträger und eine Kartellbildung zwischen den freien Trägern, um überhöhte Preise einfordern zu können. Andererseits befürchten die Leistungsträger u. a., dass durch die Einzelfallfinanzierung die Unterhaltung eines festen Personalstamms erheblich mehr Mittel einfordert, als erstattet werden (KGSt 12/1998: 9). Die letzte Befürchtung führt zum größten

fachlichen und wirtschaftlichen Dilemma der Einzelfallfinanzierung durch Leistungsentgelte und Stundensätze auf Seiten der Leistungsträger:

„Im Rahmen der Einzelfallfinanzierung wird in der Jugendhilfe derzeit genau das bezahlt, was verhindert werden soll: Fälle. Träger benötigen Fälle, um zu überleben, und sie werden sie sich besorgen. Betriebswirtschaftlich ist das gut nachvollziehbar, aber volkswirtschaftlich ziemlich daneben.“ (Hinte 2006: 15)

So sind die Leistungserbringer nicht unbedingt daran interessiert, Hilfen zu verkürzen, indem sie nachhaltige Lösungen für die Betroffenen – unter Einbezug ihrer persönlichen Stärken und der räumlichen Ressourcen ihres sozialen Umfeldes an unterschiedlichen Orten – maßschneidern, oder erzieherische Hilfen gar zu verhindern, indem sie mit Regelinstitutionen kooperieren, um von Schwierigkeiten zu erfahren, bevor „das Kind in den Brunnen gefallen ist“. Schließlich werden sie für die Arbeit am Fall und nicht zur Verhinderung eines Falles bezahlt und sind an der Auslastung ihrer speziellen Angebote interessiert. Die Einzelfallfinanzierung führt zu einer Abwälzung des unternehmerischen Risikos bei der Erbringung erzieherischer Hilfen auf die Leistungserbringer, was ihre „Fallsucht“ fördern kann. Sie müssen nämlich ihre organisatorischen Kapazitäten aufrechterhalten (Finanzierung von Immobilien, Personal und Sachmitteln), wissen aber nicht, ob dauerhaft Geld fließt, vielleicht weil morgen kein Fall mehr akquiriert werden kann, oder die Konkurrenz vom Kostenträger bevorzugt wird.

„Da die konkrete Leistungserbringung jedoch im privatrechtlichen Vertrag mit den Leistungsberechtigten geregelt ist, erwachsen aus dem Vertragsverhältnis zwischen Jugendamt und Einrichtung keine gegenseitigen Ansprüche. So haben Einrichtungen gegenüber dem öffentlichen Träger weder Anspruch auf Belegung noch auf Leistung des Entgeltes, denn die Leistungsberechtigten wählen ja im Rahmen ihres Wunsch- und Wahlrechts das Leistungsangebot aus.“ (Allbus et al. 2010: 66)

So verhindert das einfallorientierte Finanzierungsmodell die Ausgestaltung zahlreicher Schnittstellen der Leistungserbringer zu anderen Handlungsfeldern, wie Schulen, Kitas, Jugend- und Familienzentren, die ebenfalls einen Einfluss auf das Aufwachsen bzw. die Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen haben um Kooperationen einzugehen, die verhindern, dass ein Fall zum Fall wird, indem Schwierigkeiten junger Menschen und ihrer Familien frühzeitig und – gestützt mit Ressourcen der Jugendhilfe – in den Regelinstitutionen bearbeitet werden. Wenn Leistungserbringer aber finanziell nichts davon haben, einen Fall zu verhindern, werden sie bei der nicht einfallbezogenen Präventionsarbeit immer fragen: „Wer zahlt mir das eigentlich?“ (Hinte 2004: 67). Daher wird die Kinder- und Jugendhilfe immer erst dann reagieren, wenn sie finanziert wird, wenn also ein soziales Problem eine Hilfe zur Erziehung notwendig macht. „Beackert“ werden

die Probleme von „Spezialisten mit eigenen (Spezial-)Kompetenzen, eigenem Overhead und spezifischen Erfolgskennziffern (...), während die Mittel für eine rechtzeitige und flächendeckende ‚Bewässerung der Landschaft‘ weiter zurückgefahren werden“ (Hinte 2008: 60). Insofern werden komplexe lebensweltliche Hilfebedarfe für die konventionellen Steuerungsparameter Fachabteilung und Leistungsfeld nach administrativen Gesichtspunkten zergliedert und finanziert. Gleichzeitig bleibt die ganzheitliche Förderung einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt – wie sie in § 1, Abs. 3, Nr. 4, SGB VIII (KJHG) als allgemeine Vorschrift formuliert wurde – auf der Strecke.

Damit die Kosten- und Leistungserbringer Kenntnisse über das soziale Umfeld der Menschen an verschiedenen Orten aufbauen und nutzen können, sind Tätigkeiten im Vorfeld der konkreten Fallarbeit notwendig, um bspw. Informationen über Schwierigkeiten junger Menschen und ihrer Familien – vor deren Hilfebedürftigkeit – durch Kontakte zu Regelinstitutionen, wie der Schule, zu erfahren. Gegenwärtig erfolgt die Förderung nicht einzelfallbezogener Tätigkeiten auf der Grundlage der Regelungen des § 74, SGB VIII (KJHG).

„Diese soll die freiwillige Tätigkeit des freien Trägers auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen und erfolgt hoheitlich durch einen Zuwendungsbescheid (als Verwaltungsakt), d.h. der öffentliche Jugendhilfeträger handelt hier nicht als grundsätzlich gleichberechtigter Vertrags- oder Vereinbarungspartner, sondern als hoheitliche Behörde gegenüber Dritten, hier einem Träger der freien Jugendhilfe.“ (Baltz 2002: 207)

Grundsätzlich besteht auf diese Förderung kein Rechtsanspruch. Über die Art und die Höhe der Zuwendungsfinanzierung entscheidet der öffentliche Kostenträger nach pflichtgemäßem Ermessen. Doch der öffentliche Kostenträger zu Zwecken der Konsolidierung des öffentlichen Haushaltes diese „Soll-Vorschrift“ zugunsten der „Muss-Vorschrift“ Einzelfallfinanzierung vernachlässigen (vgl. Hinte et al. 2003: 27). Zudem wird er zur Reduzierung der Einzelfallkosten auf der Grundlage von §§ 78 a bis f, SGB VIII (KJHG) nach dem günstigsten Leistungserbringer Ausschau halten. Der öffentliche Kostenträger kann bei der Auftragsvergabe die Preise der in Frage kommenden Leistungserbringer vergleichen und jenem Angebot den Zuschlag erteilen, für das er die geringsten Entgelte zu vereinbaren hat. Insofern spielt nicht die Fachlichkeit der Leistungserbringer oder deren Verankerung im Lebensumfeld der Menschen bei der Auftragsvergabe die ausschlaggebende Rolle, sondern das günstigste Angebot.

„Die Nachfolgeregelungen des § 77 des KJHGs fördern die Tendenz, einen Anbietermarkt zu schaffen und gewerbliche Träger gleichberechtigt neben Trägern der freien Jugendhilfe zuzulassen. Hierdurch wird die Gefahr verstärkt, dass nicht die notwendige und kostengünstige Leistung gewählt wird, sondern das Billigangebot dominieren könnte.“ (Werthmanns-Reppekus 2000: 82)

Das kann zur Gefahr einer reduzierten Fachlichkeit führen. Messmer hat mit dem „Treppenprinzip“ (vgl. 2007) aufgezeigt, welchen Einfluss wirtschaftliche Handlungsanforderungen an die Hilfestellung haben: Anfangs werden die Möglichkeiten der kostengünstigsten ambulanten Hilfen ausgeschöpft. Erst dann lassen sich die teureren (teil-)stationären Hilfen rechtfertigen. So wird der Wille der Anspruchsberechtigten durch eine Verordnung versäulter Hilfeformen überformt.

Die Möglichkeit unterschiedliche Hilfeformen – ausgehend vom Willen¹⁰ der anspruchsberechtigten Menschen – miteinander zu kombinieren und mit ihren Stärken sowie Ressourcen zu verknüpfen, wird kaum ausgeschöpft. Denn die erzieherischen Hilfen werden – ausgehend von diagnostizierten menschlichen Defiziten – separiert verordnet und finanziert. So wird der Blick der Fachkräfte weg von den Stärken der Menschen auf ihre vermeintlichen Schwächen gelenkt, wie die Evaluation des Bundesmodellprojekts „Wirkungsorientierung“¹¹ jüngst bestätigt hat:

„Insbesondere in Zeiten knapper Haushaltsmittel verlange die innere Logik der (wirtschaftlichen) Jugendhilfe, den Klienten schlechter zu reden, als er ist, um die Maßnahme durchzusetzen.“ (Allbus et al 2010: 73)

Hinzu kommt, dass es sich finanziell nicht lohnt, ein Angebot ohne hohe gesellschaftliche Nachfrage vorzuhalten, weshalb es in manchen Regionen zu Angebotsdefiziten kommen kann (vgl. Bossong 2007: 64). Daher sind neoliberale Marktlogiken – wie die einzelfallorientierte Entgeltfinanzierung in

¹⁰ Denn dem Willen eines Menschen liegt die Energie zugrunde, die Menschen dazu veranlasst diese oder jene Verhaltensweise an den Tag zu legen (vgl. Budde, Früchtel 2007a: 67). Daher sollten Fachkräfte bei der Planung und Durchführung erzieherischer Hilfen nicht den Willen der Betroffenen übergehen, denn er bahnt sich wie Wasser immer seinen Weg. Deswegen ist es notwendig den Willen der Menschen als Brennstoffzelle ihres Erlebens und Verhaltens für die Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen zu berücksichtigen.

¹¹ Im Evaluationsbericht wird das Bundesmodellprojekt „Wirkungsorientierung“ folgendermaßen beschrieben (für eine ausführliche Beschreibung (vgl. Nüsken 2011: 2 – 4): „Vom 01.01.2006 bis zum 30.04.2009 wurde das Bundesmodellprogramm zur ‚Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a, ff. SGB VIII‘ im Auftrag des BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) durchgeführt. An dem Modellprogramm mit dem Kurztitel ‚Wirkungsorientierte Jugendhilfe‘ waren bundesweit 11 Modellstandorte und sechs lokale Beratungsinstitutionen beteiligt. Mit der Regiestelle des Modellprogramms war die ISA Planung und Entwicklung GmbH in Münster beauftragt. Aufgabe der Partner an den 11 Modellstandorten war es, beispielhafte Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu entwickeln und zu erproben. Sie sollten sich – so die Anlage durch das Bundesministerium – ‚konsequent auf die Realisierung der intendierten Wirkung der Hilfe konzentrieren‘. Die wissenschaftliche Begleitung des Modellprogramms erfolgte durch die AG 8 (Soziale Arbeit) der Fakultät für Erziehungswissenschaft der Universität Bielefeld“ (Allbus et al. 2010:10). Der Evaluationsauftrag bestand darin, „zu prüfen, ob es gelingt, durch die wirkungsorientierte Qualifizierung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff., SGB VIII Wirkungen der Hilfen zur Erziehung zu steigern. Um die Relevanz der entsprechenden Vereinbarungen nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit der bestehenden Jugendhilfepraxis beurteilen zu können, rückten im Rahmen der Evaluation die Analyse und die Bewertung der Veränderungen, die durch das Bundesmodellprogramm initiiert wurden, ebenso in den Mittelpunkt des Evaluationsinteresses wie die Erfassung von Wirkungen und die Bedingungen wirkungsvoller Hilfen“ (ebd.: 9).

Verbindung mit dem Konkurrenzprinzip–innerhalb des Kinder- und Jugendhilfesystems eine heikle Angelegenheit.

Die Lage der Profession

Die Profession der Sozialen Arbeit droht innerhalb der Kinder und Jugendhilfe wegen:

- (i) des hierarchischen Verhältnisses zwischen Kosten- und Leistungserbringern,
- (ii) der Konkurrenz zwischen den Leistungserbringern und
- (iii) der versäulten Organisation der Leistungen des Kinder- und Jugendhilfesystems zu zersplittern. Die Erbringung ganzheitlicher sozialer Dienstleistungen wird dadurch erschwert.

Abbildung 2: Sozialleistungsdreieck



(i) Jeder Mensch mit einem sozialleistungsrechtlichen Anspruch auf eine erzieherische Hilfe muss sich an das Jugendamt als öffentlichen Kostenträger wenden. Nur durch eine demokratisch legitimierte Institution ist eine unabhängige Prüfung des Leistungsanspruches und ggf. die Gewährung einer angemessenen erzieherischen Hilfe garantiert (vgl. Hinte 2005a: 881). Daher richtet sich die Verfahrensverantwortung des öffentlichen Trägers „aus an gesetzlichen Vorgaben und bürokratischen sowie Verfahrensregeln, während sich die Falldurchführungsverantwortung an den Regeln der sozialpädagogischen Praxis orientiert“ (Hinte 2004: 67).

Da bei jedem neuen Fall die Verfahrens- und Durchführungsverantwortung neu gestaltet werden muss, können sich Kosten- und Leistungserbringer nicht auf eine dauerhafte, vertrauliche Kooperation einlassen, weil sie mit diesem Aushandlungsprozess beschäftigt sind, der – wegen der beschriebenen Befürchtungen auf beiden Seiten (vgl. Punkt 2.3) – zu hohen Transaktionskosten führen kann:

„Vor allem wird in der klassischen Jugendhilfe reichlich Zeit und Energie dafür verwendet, die jeweils andere ‚Fraktion‘ zu überzeugen.“ (Schätzel 2009: 17)

(ii) Durch die mit den §§ 78 a-g, SGB VIII (KJHG) eingeführten Markt- und Wettbewerbsprinzipien werden die öffentlichen Kostenträger zur Steuerungszentrale dieses Marktgeschehens. Es wird implizit davon ausgegangen, dass deren Fachkräfte die Bedarfe i. S. der Betroffenen am besten

formulieren können (vgl. Hinte 2000a: 25), und die Leistungserbringer werden zu Bittstellern, die um Aufträge bemüht sind.

*„In der kommunalen Praxis befinden sich die Träger der freien Jugendhilfe häufig in der Rolle eines abhängigen Leistungserbringers. Dies beschränkt die Eigenständigkeit und die eigenverantwortliche Tätigkeit freier Träger und greift in das Wunsch- und Wahlrecht der Anspruchsberechtigten ein.“
(Rothenburger Thesen der AGJ 1999)*

Die Sozialarbeiter auf Seiten der Leistungserbringer werden dadurch zu Erfüllungsgehilfen, obwohl die Professionellen in beiden Organisationsformen denselben Beruf erlernt haben. Das erschwert die partnerschaftliche berufliche Identifikation als Sozialarbeiter und somit die kollegiale, ganzheitliche Sicht auf die lebensweltlich verinselte Komplexität sozialer Probleme, die erzieherische Hilfen notwendig machen. Auch gegenseitige kollegiale Beratungen über geeignete Hilfeformen, wie sie in § 36, SGB VIII (KJHG) vorgesehen sind, werden so behindert.

„In der klassischen Jugendhilfe existieren durchaus Wahrnehmungsunterschiede zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe. Sozialpädagogen vom Jugendamt erteilen die Aufträge, weil sie die Hilfe bezahlen und federführend zu steuern haben. Sozialpädagogen vom freien Träger ärgern sich manchmal, weil sie sich übergangen fühlen.“ (Schäfer 2009: 17)

(iii) In der Binnenorganisation der Kosten- und Leistungserbringer sind die erzieherischen Hilfen versäult strukturiert. Nun ist es so, dass berufliches Handeln von der organisatorischen Struktur beeinflusst wird, in die die handelnden Akteure eingebettet sind (vgl. Jansen 1999: 17 – 26; Wald 2003: 23 – 25). Daher produzieren versäulte Organisationsstrukturen eine spezifische, fachliche Identifikation der Professionellen mit ihren jeweiligen „Leistungssäulen“. So entsteht eine hohe Spezialkompetenz für diese Säulen, aber nicht für eine ganzheitliche Soziale Arbeit (vgl. Hinte 2000a: 23 f.), die den Willen, die Stärken sowie das soziale Umfeld junger Menschen und ihrer Familien bei der Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen berücksichtigt.

Die methodische Lage

Bei der Erbringung erzieherischer Hilfen können infrage kommende Methoden nicht standardisiert eingesetzt werden. Mit denselben Methoden lassen sich bei unterschiedlichen Betroffenen auch nicht die gleichen Wirkungen erzielen. Erzieherische Hilfen müssen deswegen miteinander kombiniert werden, um sie an die immer wieder einzigartigen Situationen der Betroffenen anzupassen. Sie müssen offen sein, um die Stärken der Menschen sowie die Ressourcen ihres sozialen Umfelds an unterschiedlichen Orten integrieren zu können, und sie müssen an Situationsveränderungen angepasst werden können.

Ob dadurch der Hilfebedarf junger Menschen und ihrer Familien adäquat gedeckt wird, lässt sich nicht messen. Denn „eine kausale Wirkungserhebung, wie sie in technischen Bereichen oder klinischen Settings möglich zu sein scheint, wird so in der Jugendhilfe nicht möglich sein“ (Spier 2010: 24). Aber die strukturellen Rahmenbedingungen für erzieherische Hilfen lassen sich qualitativ arrangieren und die Maßnahmen sind wirkungsorientiert plan- und durchführbar. Das Hilfeplanverfahren (§ 36, SGB VIII) ist das zentrale Steuerungsinstrument in den erzieherischen Hilfen in Deutschland.

Daher kann eine wirkungsorientierte Steuerung der Leistungssysteme und der Leistungserbringer genau dort ansetzen. Im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte des Kostenträgers und des Leistungserbringers sowie der Personensorgeberechtigten mit dem Kind bzw. dem Jugendlichen wird dabei die Ausgangssituation beschrieben, werden Ziele vereinbart und notwendige Leistungen verabredet. In der Hilfeplanüberprüfung werden die vereinbarten Ziele evaluiert und die Leistungen ggf. modifiziert, auch während der laufenden Hilfeerbringung. Mit der Hilfeplanung haben die Professionellen also ein Instrument für die dezentrale Qualitätssicherung in der Hand (Hinte 2005a: 882).

Aktuelle Untersuchungen unterstreichen die grundsätzliche Akzeptanz der Hilfeplanung als Qualitätssicherungsinstrument in der Praxis, weisen aber zugleich auf unstrukturierte Verfahrensabläufe und nicht klar definierte Rollen und Verantwortungsbereiche hin, die eine effektive, auf intersubjektive Verständigung abzielende Hilfeplanung, zwischen Kostenträger, Leistungserbringer und Anspruchsberechtigten erschweren (vgl. Allbus et al. 2010: 62).

Doch solide strukturelle Rahmenbedingungen (finanzielle, personelle, räumliche und konzeptionelle), verbindliche Rollendefinitionen und klar geregelte Prozess- sowie Verfahrensabläufe sind die Bedingungen für eine wirkungsvolle Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen. Denn im Rahmen des Bundesmodellprojekts Wirkungsorientierung konnte empirisch ermittelt werden, „dass sich eine wirksame Jugendhilfe in erster Linie durch professionsorientierte Wirkfaktoren auszeichnet, die unterschiedlichen Dimensionen des sozialarbeiterischen Hilfesettings zuzuordnen sind:

Abbildung 3: Wirkfaktoren

Zehn empirisch nachgewiesene Wirkfaktoren:	
1. Mitbestimmung der Fachkräfte in ihren Organisationen, 2. Qualität des Teamklimas, 3. Verbindliche Verfahrensregelungen, 4. Wirkungsdialoge 5. Ausgewogene Aufgaben- und Ressourcen-Planung, 6. Nicht-materielle Anreizstrukturen, 7. Partizipationsrechte der Kinder und Jugendlichen im pädagogischen Alltag.	Institutionelle Rahmenbedingungen
8. Beteiligungsfördernde Gestaltung von Hilfeplangesprächen, 9. Qualität der Arbeitsbeziehung.	Professionelle Interaktionskompetenz
10. Fachlich-reflexive Ziel- und Handlungskonzeption.	Professionelle Motive und fachliche Einstellungen

- „Professionsorientierte Wirkfaktoren als institutionelle Rahmenbedingungen,
- Professionsorientierte Wirkfaktoren als Interaktionskompetenzen und
- Professionsorientierte Wirkfaktoren als fachliche Motive und Einstellungen.“ (vgl. ISA 2010: 55)

Die Betroffenen sind in den Hilfeplanungsprozess einzubeziehen, weil soziale Dienstleistungen in Koproduktion entstehen, was auch in § 36, Abs. 2, Satz 1, SGB VIII bedacht wurde:

„Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie (die Fachkräfte, M.N.) zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.“

Allerdings steckt die Betroffenenbeteiligung am Hilfeplanverfahren noch in den Kinderschuhen.

„Angesichts der komplexen Beziehungskonstellation im Hilfeplangespräch, den vielfältigen, teils widersprüchlichen Anforderungen, die insbesondere die Fachkraft des Jugendamtes zu bewältigen hat, und dem im Vergleich mit den Eltern schwachen Rechtsstatus der jungen Menschen stellt sich die Frage, welche Spielräume für Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Hilfeplangespräch bleiben. Während über den normativen Anspruch fraglose Übereinstimmung herrscht, fehlt weitgehend eine Auseinandersetzung darüber, was Beteiligung sein kann, worauf sie sich bezieht, welche Formen und Grade von Beteiligung für welche subjektiven und einzelfallspezifischen Voraussetzungen angemessen sind und wann Beteiligung gerade nicht oder nur eingeschränkt möglich ist.“ (Allbus et al. 2010: 73)

Gegenwärtig dominiert die Expertokratie bei der Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen: Professionelle versuchen, Betroffene an ihrer Sicht auf eine als problematisch eingestufte Situationen zu beteiligen. So weist die Mehrzahl der Hilfepläne nach § 36, SGB VIII folgendes Muster auf:

„Die Ziele orientieren sich am Ideal des guten Bürgers, der seine Kinder eifrig erzieht, arbeits- und ordnungswillig ist, Schule wichtig findet, Genussmittel nur in Maßen genießt, Konflikte verbal austrägt, sein Leben plant und an die Zukunft, vor allem die der Kinder denkt.“ (Budde et al. 2007b: 18)

Budde et al. (vgl. 2007b: 18) sprechen in diesem Zusammenhang von einem psychosozialen Diagnoseverfahren. Wie bei der medizinischen Handlungslogik – bei der auf eine in der Fachwelt einheitlich definierbare Diagnose eine im Vorfeld festgelegte Therapieform folgt – wird in der Regel von Fachkräften des öffentlichen Kostenträgers eine vorgefertigte Hilfeform ausgewählt bzw. gewährt, die aus der professionell-bürgerlichen Perspektive einer gesunden Entwicklung der Betroffenen dienlich ist. Die Dominanz des defizitorientierten psychosozialen Diagnoseverfahrens bei der Hilfeplanung und -erbringung hat strukturelle Ursachen:

„Da die Gewährung von HzE an die Nichtgewährleistung bzw. Gefährdung des Wohls eines bestimmten Kindes gebunden ist, müssen Entwicklungsdefizite oder Gefährdungspotentiale am jungen Menschen festgestellt werden, durch die sich die Hilfgewährung legitimiert und die folglich den Dreh- und Angelpunkt für die gesamte Hilfeplanung bilden. (...) Die Verfahrenslogik legt also bereits nahe, dass der junge Mensch im Zentrum der Hilfeplanung steht; sie erfordert demgegenüber nicht, dass die familiäre Gesamtsituation in Augenschein genommen oder Erziehungskompetenzen der Eltern thematisiert werden.“ (Allbus et al. 2010: 67)

Insofern reduzieren Professionelle, die in ein selbstreferenzielles, funktional differenziertes Jugendhilfesystem eingebettet sind, die komplexen Lebenswelten der Betroffenen solange, bis sie in ihr eigenes Handlungsrepertoire passen (vgl. Budde, Früchtel 2004: 93). Die Planung und die Erbringung von erzieherischen Hilfen entsprechen nur dann dem Stand der Kunst sozialarbeiterischer Praxis, wenn die Fachkräfte ihre professionelle „Mittelschichtperspektive“ bei der Beurteilung von Lebenslagen und -entwürfen der Betroffenen verlassen (vgl. Krause, Peters 2002: 32). Andernfalls besteht die Gefahr, „dass das Verhalten des Einzelnen am Bevölkerungsdurchschnitt gemessen wird“, und wer davon abweicht, „muss zur Verhaltensänderung“ (Kessl, Reutlinger 2007: 110) erzogen werden.

Wenn im Rahmen der Fallbesprechung für die Hilfeplanung mehrere Fachkräfte an der Definition des Hilfebedarfs und der Erarbeitung eines Vorschlags zur Ausgestaltung der Hilfeform für die Betroffenen beteiligt sind, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass diese Aspekte berücksichtigt werden. Kollegiale Beratung bzw. eine frühere Beteiligung der Leistungserbringer an der Entwicklung von Hilfsmöglichkeiten könnten bewirken, dass „in der den subjektiven Selbsteinschätzungen der zum Teil hochindividualisierten und den Pädagogen/Pädagoginnen fremd scheinenden Szenen Jugendlichen Relevanz eingeräumt würde“ (Peters 2000: 119). Mehrere Augen sehen immer mehr als nur zwei, sodass die für die Kinder- und Jugendhilfe unzweckmäßigen, standardisierten Hilfeformen

durch einen kollegialen Austausch mehrerer Fachkräfte zugunsten flexibler, integrativer, sozialräumlicher Hilfen vermieden werden können.

„Werden also statt Entwicklungsdefiziten und Fehlverhalten des jungen Menschen die Hilfsangebote und erbrachten Leistungen der Fachkräfte zum Gegenstand des Hilfeplangesprächs, ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass die Kinder und Jugendlichen ein Hilfeplangespräch als peinlich oder gar als soziale Disziplinierung erleben.“ (Allbus et al. 2010: 72 f.)

Doch im konventionellen Kinder- und Jugendhilfesystem sind „die Hilfeplangespräche nach § 36 KJHG, (SGB VIII, M.N.) vielerorts überlagert vom „Geschacher um Geld und Stunden“ (Hinte et al. 2003: 14). Gegenwärtig besteht die einzige Möglichkeit für Fachkräfte, erzieherische Hilfen stärken- und ressourcenorientiert zu erbringen, darin, ein Doppelleben zu führen. Um Geld für die (Weiter-)Finanzierung einer erzieherischen Hilfe zu bekommen, muss der Fall so beschrieben werden, dass er den Defiziten entspricht, die als Voraussetzungen für eine erzieherische Hilfe in den §§ 28 ff.; SGB VIII (KJHG) formuliert sind. Ist die Hilfe einmal bewilligt, können die Fachkräfte natürlich trotzdem die Defizitbrille absetzen und ressourcenorientiert mit den Betroffenen zusammenarbeiten. Fraglich ist aber, ob dieser ständige Perspektivenwechsel dauerhaft gelingen kann. „Der Defizitblickwinkel ist die Normalvorstellung unseres Alltagsverständes, (...) wenn in unserem lebensgeschichtlich erworbenen Wissensvorrat eine Problemlösung auf Lager liegt, wenden wir sie routinemäßig an“ (Budde et al. 2007a: 51), ohne dass uns diese Routinen bewusst sein müssen. Deren Überwindung ist auch eine Frage der beruflichen Haltung jeder einzelnen Fachkraft. Deswegen genügt es nicht, dem versäulten und routinierten Kinder- und Jugendhilfesystem allein durch Maßnahmen der Organisationsentwicklung zu begegnen (vgl. Punkt 2.1). Solche Verfahren zielen nur auf die Veränderung der institutionellen Strukturen des Kinder- und Jugendhilfesystems ab. Da diese Strukturen aber von den Fachkräften gelebt werden, ist jede Organisationsentwicklung nur so gut wie die Personalentwicklung, mit der sie einhergeht.

Ein Blick in den Raum

Bevor die Formen, Prozesse und Konsequenzen sozialraumorientierter Umbauprozesse in der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben werden können, ist der Raumbegriff, der dem Fachkonzept der Sozialraumorientierung zugrunde liegt, ausführlich zu erläutern. Denn mit der Raumsemantik des Fachkonzepts gehen Verwirrungen einher (vgl. Fehren 2009: 288). Dabei wird insbesondere die Kritik am Fachkonzept der Sozialraumorientierung, die besagt, die administrativ geschnittenen Sozialräume entsprächen nicht den subjektiv konstruierten Lebenswelten der Menschen (vgl. Reutlinger 2011: 12; vgl. Reutlinger 2006: 23; vgl. Deinet, Krisch 2002a: 32; vgl. Merchel 2001: 373 f.; vgl. Herriger 2006: 46), aufgegriffen und diskutiert.

Der Begriff „Sozialraum“ wird in verschiedenen Disziplinen von verschiedenen Autoren mit unterschiedlichen Bedeutungen verwendet (vgl. Grimm 2005: 58). Die Skizzierung des folgenden Sozialraumbegriffes erfolgt für die Kinder- und Jugendhilfe. Dabei wird die Diskussion über die Orientierung am Sozialen in Räumen – die auf dem Diskurs um eine Containerraum-Orientierung und eine prozessuale Sicht auf die interaktive bzw. individuelle Konstruktion von Räumen basiert – aufgegriffen. Das Verständnis eines Raums als Behältnis geht davon aus, dass Räume „architektonische Hülsen“ sind, die den menschlichen Handlungen vorgelagert sind bzw. mit Gesellschaft befüllt werden (Deinet, Krisch 2002b: 133). Demgegenüber entwickelte Martina Löw (2001) eine dynamische Sichtweise auf den Raum. Löw prägte den Begriff der „prozessualen“ Raumentstehung (ebd.: 264). Unter diesen Begriff subsumiert sie zwei analytisch voneinander zu unterscheidende Prozesse: das „Spacing“ und die „Synthese“ (ebd.): „Raum ist eine relationale (An)Ordnung sozialer Güter und Menschen (Lebewesen) an Orten. (...). Raum wird konstituiert durch zwei zu trennende Prozesse, die Syntheseleistung und das Spacing. Die Syntheseleistung ermöglicht es, Ensembles sozialer Güter und Menschen wie ein Element zusammenzufassen“ (ebd. 224 f.). Dieser Diskurs um den Raum findet Eingang in die kritische Raumdiskussion über das Fachkonzept der Sozialraumorientierung, weil postuliert wird, dass die von den kommunalen Sozialverwaltungen mittels empirischer Daten sozialplanerisch geschnittenen Räume (Verständnis von Sozialräumen als gegenständlicher Container) nicht den Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen entsprechen können, weil diese pluralisiert sind (vgl. Werlen 2005: 16). Das heißt, dass Menschen lebensweltliche Bezüge an unterschiedlichen Orten haben (prozessuales Verständnis von Sozialräumen als Ergebnis individueller bzw. interaktiver Spacing- und Syntheseleistungen) (vgl. Lang et al. 2005: 9). Um die notwendige Brücke zwischen den Lebenswelten junger Menschen sowie ihren Familien und dem Jugendhilfesystem bauen zu können, wird ein Raumbegriff benötigt, der sowohl im institutionellen System als auch in den verinselten Lebenswelten anschlussfähig ist (vgl. Fehren 2008: 154). Daher wurde dem Fachkonzept der Sozialraumorientierung ein Raumbegriff zugrunde gelegt, der einen Mittelweg zwischen beiden Sphären beschreitet, um sie als Einheit zu denken:

„Je nach subjektiver Definition, Ausstattung und Gruppenzugehörigkeit werden also höchst individuell Sozialräume definiert. Gleichzeitig gibt es Überlappungen, an denen sich verschiedene höchst individuelle Sozialräume überschneiden; (...) die dann von einem Teil der Bevölkerung als unser Sozialraum bezeichnet werden. (...) Dort bilden sich Problemlagen und Ausdrucksformen von Alltagskultur ab. (...) Zum anderen wird der Sozialraum als Steuerungsgröße genutzt, definiert von Institutionen, die bezogen auf ein Wohngebiet Personal und Geldströme konzentrieren. Diese großen räumlichen Einheiten erfassen nie präzise die zahlreichen und individuellen Definitionen von Sozialräumen, sie werden jedoch sinnvollerweise geschnitten anhand möglichst plausibler und nachvollziehbarer Gebietsdefinitionen und sind somit Bindeglied zwischen der verwaltungsseits notwendigen Ordnungskategorie einerseits und den lebensweltlichen vorgenommenen Raumdefinitionen andererseits. Jede Bezirksschneidung ist ein Kompromiss (...).“ (Hinte, Treß 2007: 32)

Abbildung 4: Lebenswelträume und Sozialraum



Theoretischen Rückenwind erhält diese Kompromissformel von Schütz und Luckmann (2003) – den Pionieren bei der Ausarbeitung des Konzepts der Lebensweltorientierung. Auch sie weisen auf die Überlappung individuell definierter Lebenswelten zu Gemeinschafts- bzw. Sozialräumen hin: „So ist meine Lebenswelt nicht von Anfang an meine Privatwelt, sondern intersubjektiv; die Grundstruktur ihrer Wirklichkeit ist uns gemeinsam“ (2003: 30). Diese intersubjektiv geteilte Wirklichkeit ist die Basis der alltäglichen Lebensführung von Menschen in einem Sozialraum (vgl. Grimm 2005: 71). An dieser gemeinsamen Wirklichkeit will das Fachkonzept der Sozialraumorientierung ansetzen, um Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe lebensweltorientierter über den Wohnort der von ihr betroffenen Menschen zu steuern. Dadurch lassen sich erzieherische Hilfen m. E. näher an das Alltagsleben junger Menschen und ihrer Familien heranrücken, als durch eine Steuerung über Innen- und Außendienste mit Buchstaben und Straßenzuständigkeiten. Um Begriffsverwirrungen zu vermeiden, die zum Glauben führen, es gäbe so viele Sozialräume wie Individuen (vgl. Hinte 2010: 540), unterscheide ich zwischen Lebenswelträumen und Sozialräumen, eine Differenz, die auf Lewin (1963: 99) zurückgeht, der vom „Lebensraum“ in Abgrenzung zur „Sozialen Welt“ spricht. Im Fachdiskurs wird Martina Löws relationale Raumkonzeption oft als Begründung dafür herangezogen, Raum hauptsächlich vom Subjekt aus zu denken, um das Container- bzw. sozialplanerische Raumverständnis zu überwinden (vgl. Reutlinger 2006: 29). Doch Löw versucht gerade mit der Handlungsorientierung einen integrierten Raumbegriff zu entwickeln, der die Gegensätzlichkeit von materiellem bzw. objektivem Raum und subjektivem Lebensweltraum überwinden soll. Sie wendet

sich gegen „die in der Soziologie übliche Trennung von sozialem und materiellem Raum, welche unterstellt, es können Räume jenseits der materiellen Welt entstehen (sozialer Raum), oder aber es könne ein Raum von Menschen betrachtet werden, ohne dass diese Betrachtung gesellschaftlich vorkonstruiert wäre (materieller Raum)“. (Löw 2001). Daher schlägt sie vor, „die Giddenssche Dualität von Handlung und Struktur in dem Sinne ernst zu nehmen, dass Raum als Anordnung von Potenzial und Zwang gleichzeitig strukturierend wirkt, diese Strukturen jedoch im Akt der Platzierung und Synthese individuell und kollektiv hergestellt werden müssen.“ (Löw 2006: 20)

Nach Giddens sind die Konstitutionen von räumlichen Strukturen durch Handlungen und die Beeinflussung von Handlungen durch räumliche Strukturen nicht getrennt voneinander, sondern als duale Aspekte zu begreifen:

„Gemäß dem Begriff der Dualität von Struktur sind die Strukturmomente sozialer Systeme sowohl Medium wie Ergebnis der Praktiken, die sie (Anm. d. Verf.: die Individuen) rekursiv organisieren.“ (Giddens 1988: 77)

Somit kann auf der Grundlage der Giddensschen Überlegungen zu den rekursiv organisierten Praktiken die vermeintliche Gegensätzlichkeit objektiv-materieller und (inter-)subjektiv konstruierter Räume überwunden werden:

„Mit der Theorie der Strukturierung möchte ich den Gegensatz von Objektivismus und Subjektivismus überwinden.“ (Giddens 1988: 46 f.)

Abbildung 5: Raum(re-)produktion



Der handlungsorientierte Fokus des relationalen Raumbegriffes ermöglicht es, die Raumentstehung über die Wahrnehmung und damit über leiblich-körperliche Prozesse zu begreifen. Gleichzeitig werden Handlungen durch räumliche (An)Ordnungen beeinflusst (vgl. Löw 2007: 81), die durch Handlungen aber auch wieder verändert werden können. Genau hier findet sich die Begründung für den relationalen Raumbegriff, als Grundlage für das Fachkonzept der Sozialraumorientierung. Denn „Sozialraumorientierung reduziert sich nicht auf geometrische Beziehungen, die wir festsetzen als

wenn wir selbst, auf die Rolle des Zuschauers beschränkt, uns außerhalb des Raums befänden“, sondern

„begrift Raum als das Ergebnis sozialen und organisatorischen Handelns, das den Handelnden als Verräumlichung (...) in Form der folgenden Aspekte wieder gegenübertritt:

- *Interaktions- und Machtstrukturen, in denen Individuen und Gruppen Räume herstellen und nutzen, in dem sie sich positionieren und andere ausschließen (...),*
- *Institutionalisierte normative Regulationssysteme, die durch Verrechtlichung regeln wie und durch wen Raum hergestellt und genutzt werden darf,*
- *Symbolsysteme, d. h. Bedeutungen, die räumliche Identifikation und Identifizierung schaffen“ (Budde, Früchtel 2005: 238).*

Mit dieser Bezugnahme auf Lämples (vgl. 1991) Ebenen des gesellschaftlichen Raumes¹² und mit dem Verständnis der Verräumlichung auf diesen Ebenen als Medium sowie Ergebnis individueller und organisatorischer Praktiken wird die Bearbeitung der Wechselbeziehungen zwischen physischem Ort und Sozialstruktur als Ansatzpunkt des Fachkonzepts der Sozialraumorientierung verdeutlicht.

Fachkräfte, die innerhalb eines sozialplanerisch definierten Raums bzw. am Wohnort der Menschen erzieherische Hilfen erbringen, handeln sozialräumlich, wenn sie zwischen objektiv-materiellen Raumaspekten – als Ergebnis vorangegangener Platzierungen sozialer Güter sowie Menschen (vgl. Löw 2007: 89) – und den Folgen dieser Strukturen in den individuell synthetisierten und sich überschneidenden Lebenswelträumen vermitteln. Dass diese Vermittlung „nur“ in sozialplanerisch definierten Räumen, stattfindet und nicht für jeden individuellen Lebensweltraum, hat pragmatische Gründe. Die Vielzahl der subjektiv synthetisierten Lebenswelträume, die noch dazu verinselt sind, verhindert dieses Unterfangen. Denn in letzter Konsequenz würde dies für die Fachkräfte der öffentlichen Kostenträger und der Leistungsträger bedeuten, die Lebensweltbezüge eines jeden leistungsberechtigten Menschen an unterschiedlichen Orten zu erkunden und eine dementsprechende soziale Infrastruktur zu konzipieren. Die Unmöglichkeit eines solchen Vorhabens liegt auf der Hand, weswegen es für die kommunalen Sozialverwaltungen kaum einen anderen Weg geben kann, als Planungsräume zu schneiden. Ich spreche von Planungsräumen, weil diese „geographische Regionen (...) als Steuerungsgrößen“ der Kinder- und Jugendhilfe keine Sozialräume sind, „auch wenn sie oft so genannt werden“ (Budde et al. 2007b: 256). „Während die historisch

¹² Lämple (vgl. 1991: 196 f) unterscheidet zwischen (1) den materiellen Erscheinungsformen des Raumes in physischer Form, (2) den Interaktions- und Handlungsstrukturen der (Re-)Produktion, Nutzung und Aneignung des Raumes und (3) den intersubjektiv identitätsstiftenden räumlichen Zeichen- und Symbolsystemen.

gewachsenen Gebiete mit kultureller Eigenart und Identität zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern variieren, umfassen die großstädtischen Bezirke zwischen 50.000 bis zu 80.000 Einwohner“ (Fehren 2008: 155). Somit entsteht das Dilemma der Inkongruenz zwischen einer gewissen Mindestgröße von Verwaltungsraumeinheiten für politische Entscheidungsprozesse – die auf städtischer Ebene der Stadtbezirk (vgl. Litges 2007: 215) und auf ländlicher Ebene die Gemeinde ist (vgl. Jursitzky 2011) – und den natürlich gewachsenen Sozialräumen als Ergebnis sich dauerhaft überlappender Lebenswelten.

Es lässt sich konstruktiv bearbeiten, in dem sich Soziale Arbeit (...) „in ihrer Raumorientierung an die größeren Stadtbezirke (und im ländlichen Raum an die größeren Gemeinden, MN) als Bezugsgröße“ anlehnt und „dann die meist kleineren bzw. kleinräumigeren Communities innerhalb dieses größeren Bezugsrahmens“ (Fehren 2008: 156) bearbeitet. Voraussetzung dafür ist eine Zuschneidung von Planungsräumen, die die Lebensweltraumüberlappungen nicht durchtrennt, so dass ein von der Bürokratie definierter Raum „mehrere solcher Überlappungen enthält, auf die sich die Fachkräfte dann jeweils nach Bedarf in ihren Schwerpunktsetzungen beziehen können“ (Hinte 2005a: 549).

Theoretische Grundlagen und handlungsleitende Prinzipien des Fachkonzepts der Sozialraumorientierung

Das Fachkonzept der Sozialraumorientierung ist „kein mit anderen Schulen konkurrierender Ansatz“, sondern eine Perspektive, die als „konzeptioneller Hintergrund (Fachkonzept) für das Handeln in zahlreichen Feldern Sozialer Arbeit dient“ (Hinte 2006: 9).

„Grundsätzlich zielt Sozialraumorientierte Soziale Arbeit auf die Veränderung bzw. Gestaltung sozialer Räume und nicht auf die wie auch immer geartete gezielte Beeinflussung psychischer Strukturen von Menschen.“ (Hinte, Treeß 2007: 30)

Das Feld bzw. der Raum der Menschen soll gestaltet werden, weil individuelle Probleme in ihrer situationsspezifischen sozialökologischen Einbettung betrachtet werden (vgl. Hinte et al. 1999: 45). Unter erziehungskritischer Perspektive geht es dabei aber nicht darum, Menschen zur Raumgestaltung zu erziehen oder das Feld bzw. den Raum für die Menschen zu gestalten, sondern mit ihnen gestaltend tätig zu werden. Gemäß dieser Dramaturgie basiert das Fachkonzept auf folgenden Theorien: der Feldtheorie (Lewin 1963), der Sozialökologie (Bronfenbrenner 1981) und der non-direktiven Pädagogik (vgl. Hinte 1990). Um den Kern des Fachkonzepts herum werden ständig Anpassungsleistungen vorgenommen. Dabei bleiben die für das Fachkonzept der Sozialraumorientierung charakteristischen Prinzipien erhalten:

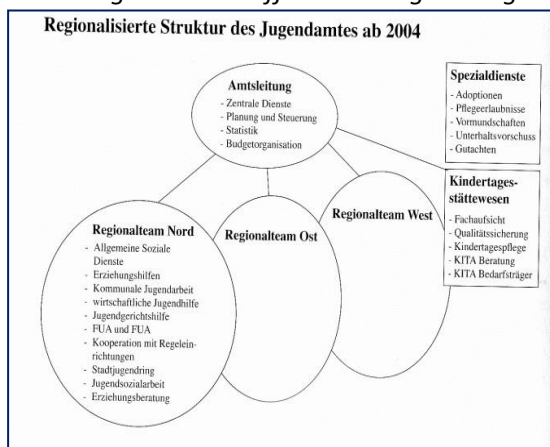
- „Ausgangspunkt jeglicher Arbeit sind der Wille / die Interessen der leistungsberechtigten Menschen (in Abgrenzung zu Wünschen oder naiv definierten Bedarfen).
- Aktivierende Arbeit hat grundsätzlich Vorrang vor betreuender Tätigkeit.
- Bei der Gestaltung der Hilfe spielen personale und sozialräumliche Ressourcen eine wesentliche Rolle.
- Aktivitäten sind immer zielgruppen- und bereichsübergreifend angelegt.
- Vernetzung und Integration der verschiedenen sozialen Dienste sind Grundlage für funktionierende Einzelfallhilfe.“ (Hinte 2006: 9).

Sozialräumliche Umbauprozesse des Kinder- und Jugendhilfesystems

Nachdem der Raumbegriff, die theoretischen Grundlagen und handlungsleitenden Prinzipien des Fachkonzepts der Sozialraumorientierung beschrieben wurden, geht es nun darum, Prozesse und Formen des sozialraumorientierten Umbaus zu beschreiben. Auf dieser Grundlage kann schließlich der Forschungsbedarf zur Aufdeckung von Möglichkeiten und Grenzen der lebensweltraumsensiblen einer strukturell und prozessual hochwertigen Erbringung sozialräumlicher erzieherischer Hilfen.

Umbauprozesse auf der administrativen Ebene

Abbildung 6: Binnendifferenzierung des Jugendamtes Rosenheim

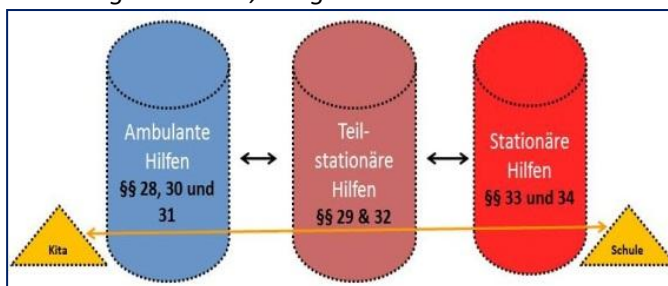


Durch eine verwaltungsraumbezogene organisatorische Binnendifferenzierung der Kostenträger wird versucht, die vier kostenintensiven und eine ganzheitliche Soziale Arbeit erschwerenden Effekte des Kinder- und Jugendhilfesystems – die Bedarfsselbsterzeugung, den institutionellen Eigensinn, das Beharrungsvermögen und die Kooperationsunfähigkeit – abzubauen. Denn „wenn die Jugendhilfe den Anspruch ernst nimmt, sich an der Lebenswelt ihrer AdressatInnen auszurichten, benötigt sie

eine Binnenorganisation, die zumindest einen Kompromiss darstellt zwischen bürokratischer Logik und der Dynamik der Lebenswelt der Betroffenen“ (Hinte 2000b: 152).

Deswegen werden im Rahmen sozialräumlicher Umbauprozesse die versäulten und selbstreferentiellen Leistungssegmente als Organe in der Organisationsstruktur von Kosten- und Leistungserbringern zugunsten einer Aufbau- und Ablauforganisation ersetzt, die die Sozialräume der jeweiligen Gebietskörperschaft abbilden. Am Beispiel des Organigrammes des Jugendamtes Rosenheim (vgl. Abbildung 8), nach dessen sozialräumlicher Organisationsentwicklung (vgl. Pichelmeier, Rose 2010), lässt sich diese neue Binnendifferenzierung veranschaulichen. Durch eine raumbezogene Organisation wird die Kombination der Hilfeformen nach §§ 27 ff, SGB VIII ebenso erleichtert wie die Kooperation mit Schulen oder Kitas. Denn durch fallunspezifische Arbeit wird es möglich Kontakte zu diesen Regeleinrichtungen aufzubauen, um von Schwierigkeiten zu erfahren bevor eine erzieherische Hilfe nötig wird und die dortige Arbeit mit Ressourcen der Jugendhilfe (wie z. B. Personal) zu unterstützen, um die Schwierigkeiten ohne Aussonderung in HzE-Angebote zu bearbeiten.

Abbildung 7: Flexible, integrierte sozialräumliche erzieherische Hilfen



Erzieherische Hilfen werden beim Kostenträger nicht mehr wie in der klassischen Kinder- und Jugendhilfeadministration (vgl. Punkt 2.1) von spezialisierten Fachkräften in speziellen Leistungssegmenten – ausgehend von ihrem selbstreferentiellen Blickwinkel auf die Betroffenen – verordnet. Stattdessen recherchiert die falleinbringende Fachkraft – der Mitarbeiter des Kostenträgers bzw. Jugendamtes, der die Gewährungsverantwortung innehat, – Informationen über die als problematisch definierte Situation, die Stärken, die Beziehungen des Betroffenen und seiner Familie sowie Ressourcen in ihren Lebenswelträumen. Diese Informationen bespricht er gemeinsam mit den Fachkräften des Leistungserbringers und der wirtschaftlichen Jugendhilfe, um mit ihnen Ideen für ein maßgeschneidertes Hilfearrangement zu eruiieren, dass den Betroffenen als Lösungsvorschlag unterbreitet wird. Die dafür notwendige dauerhafte Kooperation zwischen Kosten- und Leistungserbringern wird ermöglicht, wenn nicht mehr jeder Fall einzeln finanziert werden muss, sondern durch ein Sozialraumbudget Planungssicherheit für die Kooperation zwischen Kosten- und Leistungserbringern entsteht.

Finanzierungstechnische Umbauprozesse

Aufgrund der unter Punkt 2.3 beschriebenen Befürchtungen bei der Aushandlung der Höhe des Leistungsentgelts bzw. der Fachleistungsstunden für die Erbringung einer erzieherischen Hilfe, die zu hohen Transaktionskosten bei der Kooperation zwischen Kosten- und Leistungserbringer während der Fallarbeit, zur Fallsucht der Leistungserbringer und zu einer reduzierten Fachlichkeit aufgrund des Konkurrenzdrucks zwischen den Leistungserbringern führen können, und um eine dauerhafte Bewässerung der HzE-Landschaft zu ermöglichen, hat die KGsT in ihrem Bericht 12/1998 die Arbeit mit Sozialraumbudgets empfohlen.

Unter Punkt 3 wurde der von dem Fachkonzept der Sozialraumorientierung angestrebte Raumkompromiss ausführlich beschrieben und begründet. Die administrativ geschnittenen geographischen Räume sind

„Voraussetzungen für die Berechnung von Sozialraumbudgets. Diese Regionen (...) legen lediglich fest, die Kosten welcher Fälle für das Budget berechnet werden. So kann beispielsweise eine Mittelstadt ihr Stadtgebiet in drei Verwaltungsräume aufteilen und berechnet dann für jede dieser Regionen ein Budget. Dazu werden die im Basisjahr entstandenen Kosten aller Erziehungshilfen, deren Leistungsberechtigte in der jeweiligen Region wohnen, zusammengerechnet. Im darauf folgenden Budgetjahr müssen danach alle bisherigen und neuen Erziehungshilfen, deren Leistungsberechtigte in dem jeweiligen Verwaltungsraum wohnen, aus diesem Budget finanziert werden“ (Budde et al. 2007b: 256).

Trotzdem sind diese Budgets immer nur psychologisch – im Sinne einer Schärfung des Kostenbewusstseins der Fachkräfte – gedeckelt (vgl. Hinte 2005c: 360) und nicht rechtlich, weil Budgetbemessungen auf keinen Fall die „Rechtsansprüche der Bürger beschränken“ dürfen (KGsT 12/1998: 38).

So finden sich in den Budget- bzw. Leistungsverträgen¹³ der Kommunen, die ein Sozialraumbudget eingeführt haben, Nachverhandlungsklauseln für eine Budgetüberschreitung, wie bspw. in Rosenheim (vgl. Sarsky 2007: 143) oder in Celle (vgl. Hekele 2007: 57). Bei der Bemessung eines Sozialraumbudgets wird die Einrichtung eines Sockelbetrages bzw. Teilbudgets für fallunspezifische Arbeit empfohlen (vgl. KGst 12/1998: 40), um Kenntnisse über den Sozialraum zu erlangen und entdeckte Ressourcen zu pflegen oder Ressourcen aufzubauen. Da im Fachkonzept der

¹³ „Ein Leistungsvertrag erhält als Ergebnis des Kontraktmanagements eine verbindliche Vereinbarung zwischen der Kommune als Gewährleistungserbringer und einem freien Träger als Leistungserbringer. In ihr werden Zahlungen der Kommune an einen freien Träger an Aussagen darüber gebunden, welche Ziele mit den Aktivitäten verfolgt, welche Standards eingehalten und welche Indikatoren dazu herangezogen werden sowie welche Leistungen dazu zu erbringen sind.“ (KgSt 12 /1998: 11) „Notwendige Grundlage von Leistungsverträgen ist eine systematische Jugendhilfe- und Sozialplanung, wie sie das KJHG (SGB VIII, MN) vorschreibt.“ (ebd.: 13).

Sozialraumorientierung fallunspezifische Arbeit als integraler Bestandteil der Fallarbeit betrachtet wird, ist zu beachten, „dass diese beiden Bestandteile des Budgets (...) lediglich rein rechnerische und zum Teil recht zufällig gegriffene Größen“ sind, „die zusammen gesehen werden müssen und nur als Ganzes ihre steuernde Wirkung erhalten“ (Hinte 2001: 141). Insofern besteht auch nicht die Gefahr einer Verwendung von HzE-Mitteln für Entwicklungsaufgaben im Sozialraum, für die anderen Bereiche der Kommunalverwaltung zuständig sind. Denn der Begriff fallunspezifische Arbeit „richtet sich nur an diejenigen, die Fallarbeit machen, und alles, was in anderen Bereichen passiert, dockt dort an“ (Hinte 2007: 155).

Des Weiteren ist das Sozialraumbudget nicht mit dem Fachkonzept der Sozialraumorientierung selbst zu verwechseln; es handelt sich hier lediglich um ein Finanzierungsinstrument zur Unterstützung der Umsetzung des Fachkonzepts der Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe. Es kann auch ohne ein Budget sozialraumorientiert gearbeitet werden, bspw. durch das unter Punkt 1.5 beschriebene Doppelleben an der operativen Basis. Und auch eine Kommune kann ihr gesamtes Kinder- und Jugendhilfesystem entsäulen, ohne dafür ein Sozialraumbudget einführen zu müssen. Zum Beispiel hat die Bundesstadt Bonn ein sozialräumliches Finanzierungsmodell entwickelt, das fallunspezifische Arbeit ohne die Einrichtung eines Sozialraumbudgets ermöglicht. Durch das „Bonner Fachleistungsstundenmodell“ erhalten die Fachkräfte der Leistungserbringer die Möglichkeit, 10 % der für 60 Minuten Fallarbeit gezahlten Mittel für fallunspezifische Arbeit zu nutzen.

Wenn ein Sozialraumbudget eingeführt wird, ist die Entwicklung des oben erwähnten Sozialraumindikatorenkonzeptes und dessen Fixierung in einem Leistungs- bzw. Budgetvertrag eine notwendige Entwicklungsaufgabe. Denn „der Träger, gleichsam gezwungen, die Leistung zu erbringen, könnte zur Aufwandsreduzierung neigen, weil er eben befürchtet, in seinem Budget zu wenig Geld zur Verfügung zu haben. Damit dies nicht geschieht, bedarf es fallunabhängiger Controllingverfahren“ (Hinte 2001: 142). Der Controlling-Begriff stammt aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich und ist wegen seiner dortigen konzeptionellen Vielfalt schwer einheitlich zu definieren. Schubert (2005: 212) definiert den Controlling-Begriff für den Bereich des Sozialmanagements in der Sozialen Arbeit als „gegenspiegelnde Assistenzfunktion des Managements, um die Verantwortlichen mit entscheidungs- und koordinations-relevanten Informationen zu versorgen.“ Im Handlungsfeld des sozialraumorientierten Kinder- und Jugendhilfesystems geht es darum, für die budget- bzw. leistungsvertraglich vereinbarten Ziele Indikatoren zu suchen, die sich in Kennzahlen übersetzen lassen, „mit deren Hilfe sich darstellen läßt, in welchem Ausmaß die Ziele erreicht wurden und inwieweit dies unter Einhaltung der vereinbarten Standards geschah“ (KgSt 12/1998: 17).

„Bei Kennzahlen des Controllings handelt es sich meistens um zeitbezogene, statistische Größen, die über eine Zeitreihe bzw. in einem Zeitvergleich als Ist-Werte mit einer Soll-Referenz verglichen werden können.“ (Schubert 2005: 215)

Dieser Vergleich findet in sozialraumorientierten Kinder- und Jugendhilfesystemen auf der fachlichen und der finanziellen Ebene statt; er wird als Fach- und Finanzcontrolling bezeichnet. Beide Dimensionen werden zu einem Verantwortungsbereich zusammengefasst, der von den Fachkräften der Kosten- und Leistungserbringer gemeinsam wahrgenommen wird. Denn „der betriebswirtschaftliche Einblick, den die Fachkräfte durch das Finanzcontrolling erhalten, macht natürlich nur Sinn, wenn sie über Spielräume verfügen. (...) Wirtschaftlichkeit ist also auf fachliche Freiheitsgrade angewiesen“ (et al. 2007b: 147). Das Finanzcontrolling misst für diesen Vergleich, „wann, wo, durch wen, aufgrund welcher fachlichen Zuordnung“ Kosten entstehen und was die Alternativen wären (Budde et al. 2007b: 146a). Da es in der Sozialen Arbeit nicht nur um wirtschaftliche Mittelverwendung, sondern v. A. um eine effektive Ressourcenverwendung für das Erreichen fachlicher Ziele geht, werden Indikatoren benötigt, welche „die finanziellen Effekte fachlichen Handelns transparent machen“ (ebd.). Damit die Definition dessen, was fachliches Handeln beinhaltet, nicht von Fachkraft zu Fachkraft unterschiedlich ausfällt, „ist das sog. Fachcontrolling wichtig, also Leistungsnachweise auf der Basis von fachlichen Standards und Zielen“ (ebd.), die in Indikatoren übersetzt werden, denen Soll-Kennziffern zugeordnet werden.

Konsequenzen der Umbauprozesse für die Profession Soziale Arbeit

Diese Zuordnung verläuft nicht top-down i. S. von Vorgaben durch den Kostenträger. Regelmäßig stattfindende Controlling-Workshops, die der (Weiter-)Entwicklung vertraglich fixierbarer Definitionen von Indikatoren und Kennziffern dienen, sind das Ergebnis eines diskursiven Verständigungsprozesses zwischen Kosten- und Leistungserbringern (vgl. KgSt 12/1998: 16). Das Kontraktmanagement innerhalb eines sozialraumorientierten Kinder- und Jugendhilfesystems bewirkt also eine Enthierarchisierung zwischen Kosten- und Leistungserbringern. So wird die kollegiale Weiterentwicklung fachlicher Arbeit ermöglicht, die zur Steigerung der Arbeitsmotivation auf beiden Seiten führen kann. Denn die teamorientierte Zusammenarbeit auf der Grundlage eines indikatorengestützten Sozialraumbudgets ermöglicht auch die Entwicklung lokalspezifischer finanzieller Anreize, um fachliche Ziele zu erreichen. Neben finanziellen Anreizen ist vor allem die Arbeit in Sozialraum- bzw. Regionalteams, auf der Grundlage eines Sozialraumbudgets, ein motivationsgenerierender Faktor. Motivation entsteht in diesen Teams, weil die Fachkräfte des Kostenträger und Leistungserbringers von der Funktion einer „sozialen Feuerwehr“ in den Staus von „Brandschutzbeauftragten“ in ihrem Verwaltungsraum wechseln (siehe dazu Stephan 2007: 73,

Stehle et al. 2010: 43). Bei den Fachkräften der leistungserbringenden Schwerpunktträger „ist Kompetenz- und Methodenvielfalt statt Spezialistentum gefragt.

Dies bedeutet, dass die Angebote der Hilfen sowie die Durchführung der Arbeit sich flexibel an den jeweiligen aktuellen Bedarfen der Betroffenen orientieren. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialraumteams müssen über ein breites Spektrum an Kompetenzen verfügen, um die Familie bei veränderten Anforderungen weiterhin im Hilfeverlauf begleiten zu können (...); die Unterscheidung zwischen ambulanten und stationären Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist weitgehend aufgehoben¹⁴ (Stephan 2011: 15). Auch von den Mitarbeitern des Kostenträgers verlangt ein sozialräumlicher Umbau eine neue Arbeitshaltung.

„Im Rahmen der Einführung der Sozialraumorientierung (in Rosenheim, M.N.) kam es zu grundlegenden Veränderungen. Aus dem ASD wurde der RSD, der Regionale Dienst. (...) Die Zuordnung einzelner Mitarbeiter auf bestimmte Straßenzüge oder Gebiete entfiel.“ (Schauer-Vetters, Jellesen 2010: 37 ff.)

Umbauprozesse auf der methodischen Ebene

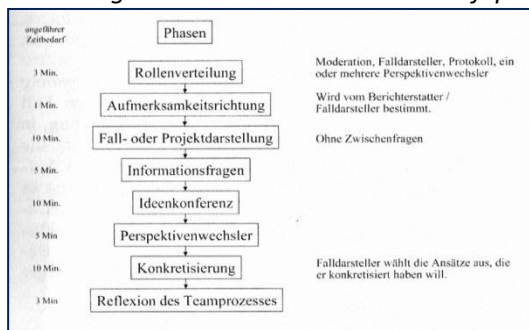
Integrierte, flexible und sozialraumorientierte erzieherische Hilfen sind notwendig, weil soziale Probleme, die sich bei den Betroffenen individualisieren, nicht ausreichend durch das funktional differenzierte Kinder- und Jugendhilfesystem (vgl. Punkt 2.1) bearbeitet werden können (vgl. Budde, Früchtel 2005: 287 ff.).

Um die Einzelfallorientierung bei der Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen zu überwinden, sucht das Fachkonzept der Sozialraumorientierung „einen pragmatischen Kompromiss zwischen den Ergebnissen der theoretischen und praktischen Suchbewegungen der Gemeinwesenarbeit einerseits und den im SGB VIII festgeschriebenen Leistungsansprüchen andererseits“ (Hinte 2006: 11). Konkret wird dieser Kompromiss im Rahmen des Hilfeplanverfahrens nach § 36, SGB VIII (vgl. Punkt 2.4). Für die sozialräumliche Gestaltung einer erzieherischen Hilfe werden Fachkräfte benötigt, die sich als Generalisten mit speziellen Fähigkeiten im sozialarbeiterischen Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe verstehen (vgl. Freigang 1998: 338). Solche Generalisten werden gebraucht, damit sie sich im Rahmen der kollegialen Beratung bei einer sozialraumorientierten Hilfeplanung „im

¹⁴ Dadurch werden junge Menschen, für die eine stationäre Unterbringung notwendig wird, von denselben Fachkräften begleitet, die sie und ihre Familie zuvor ambulant betreuten. So kann die Entwicklung eines jungen Menschen gefördert werden, weil die begleitende Fachkraft eine soziale Verbindung zwischen den Lebensbereichen Familie und stationäre Unterbringung darstellt, welche die Kommunikation zwischen diesen Lebensbereichen und das Ausmaß an gegenseitigen Informationen positiv beeinflussen kann. Manfred Jahn und Ute Kolb (vgl. 2010: 20 ff.) veranschaulichen die entwicklungsfördernden Aspekte der sozialarbeiterischen Verbindung zwischen der Familie und der stationären Unterbringung an einem Fallbeispiel aus der Rosenheimer Kinder- und Jugendhilfe-Praxis.

Austausch (...) für die eigene wie gemeinsame Arbeit irritieren und anregen lassen“ (Budde et al. 2007b: 213). Dadurch soll erreicht werden, dass sich erzieherische Hilfen am Hilfebedarf und nicht an (gesetzlich vordefinierten) Standards orientieren (vgl. Budde, Früchtel 2009: 243).

Abbildung 10: Sozialraumorientierte Hilfeplanung



Dafür ist im Fachkonzept der Sozialraumorientierung ein Hilfeplanungsverfahren vorgesehen, dessen Phasen¹⁵ und Formulare standardisiert werden. Einheitliche Verfahren der kollegialen Beratung bei der Hilfeplanung und ein standardisiertes Berichts- und Dokumentationswesen für die Hilfeerbringung sind notwendig, weil in den Sozialraumteams Fachkräfte der Kosten- und Leistungserbringer als Vertreter verschiedener Organisationen kooperieren.

So lassen sich die Beiträge verschiedener Personen der Kosten- und Leistungserbringer an der kollegialen Beratung und der Hilfeerbringung besser planen und koordinieren.

Für Deutschland ist ein sozialraumorientiertes Hilfeplanverfahren relevant, weil „der systematische Einsatz standardisierter Instrumente für Professionelle der Sozialen Arbeit noch unüblich“ (Casseé 2007: 6) ist. Durch die kollegiale Beratung soll der Einfluss von organisatorischer Routinen und funktionaler Spezialisierung in der Hilfeplanung und –erbringung gemeinsam reflektiert werden.

Ziel ist es, negative Effekte, die zu einer Orientierung der erzieherischen Hilfen an den organisatorischen Routinen und funktionalen Spezialisierungen der Kosten- und Leistungserbringer führen gemeinsam aufzudecken und abzubauen. So soll das Organisationsprinzip „form follows function“ umgesetzt werden oder mit anderen Worten: „Jede individuelle Hilfeplanung führt über eine Organisationsentwicklung zu individuellen Arrangements, sog. Maßanzügen“ (Budde, Früchtel 2010: 58).

¹⁵ Eine ausführliche Beschreibung der Phasen und Verfahrensabläufe sozialraumorientierter Hilfeplangespräche findet sich bei Budde et al (2007b: 215 – 230). Bei den standardisierten Verfahrensabläufen handelt es sich um Routinen die einer Ent-Routinsierung der Hilfeplanung und –erbringung dienen, damit das ständige erfinden neuer Lösungen zum Alltagsgeschäft bzw. zu einer handlungsleitenden Regelstruktur wird.

Sozialraumorientierung und Soziales Kapital

Ob bei der Entwicklung flexibler, integrierter und sozialräumlicher Hilfearrangements die Lebenswelträume der Betroffenen transaktionskostengünstig berücksichtigt werden (können) ist die Hauptforschungsfragestellung, mit der ich mich im Rahmen meiner von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Dissertation „Sozialraumorientierung und Soziales Kapital – Initiierung und Nutzung von Netzwerken für ein ressourcenorientierte Jugendhilfe“ beschäftige. Ressourcenorientierung meint dabei einerseits die Orientierung an den Stärken Betroffener und den Ressourcen in ihren Lebenswelträumen. Andererseits geht es um die Nutzung sozialwirtschaftlich relevanter Ausprägungen des Sozialen Kapitals in Leistungsaustauschbeziehungen der Fachkräfte.

Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf den Kooperationen zwischen den Fachkräften verschiedener Sozialraumteams. Denn konkrete Berücksichtigung können verinselte Lebenswelten – so meine These – durch eine stadt- bzw. landkreisweite Kooperation von Sozialraumteams finden, weil es so möglich wird, fallunspezifische Ressourcen aus unterschiedlichen Verwaltungsräumen für die Fallarbeit nutzbar zu machen. Somit können unterschiedliche Lebenswelträume bei der Fallarbeit in einem Verwaltungsraum durch die gebietskörperschaftsweite, gekoppelte Nutzung von Sozialraumteams als fallspezifische Netzwerke¹⁶ und den sozialräumlichen Netzwerken¹⁷ der Sozialraumteammitglieder berücksichtigt werden.

Soziales Kapital als zivilgesellschaftliche Ressource

Fuchs¹⁸ (ebd.: 105) definiert Soziales Kapital als:

¹⁶ Ich verstehe Sozialraum- bzw. Regionalteams als ein interorganisatorisches Netzwerk. Denn „ein Unternehmensnetzwerk stellt eine auf die Realisierung von Wettbewerbsvorteilen ausgerichtete Organisationsform ökonomischer Aktivitäten dar, die sich durch komplex reziproke, eher kooperativ denn kompetitive und relativ stabile Beziehungen zwischen rechtlich selbstständigen, wirtschaftlich jedoch meist abhängigen Unternehmungen auszeichnet“ (Sydow 2002: 79). Zwar geht es in Sozialraum- bzw. Regionalteams nicht um ökonomische Wettbewerbsvorteile, sondern um eine effektive und effiziente Planung und Erbringung erzieherischer Hilfe. Doch es arbeiten Vertreter von Kosten- und Leistungserbringern, die rechtlich selbstständig aber wirtschaftlich voneinander abhängig sind auf der Grundlage eines budgetgestützten Kooperationsvertrages zusammen und bauen dadurch eine stabile Beziehung zu einander auf.

¹⁷ Sozialräumliche Netzwerke sind die fallunspezifischen Kontakte die die Professionellen innerhalb eines Verwaltungsraumes zu den Bewohnern, Vereinsvertretern, Verwaltungsangehörigen, Vertretern der lokalen Ökonomie und Vertretern von Regelinstitutionen aufgebaut haben.

¹⁸ Diese Arbeitsdefinition von Sozialem Kapital liegt der vorliegenden Arbeit zugrunde, weil sie sich sowohl auf Formen des Sozialen Kapitals in zivilgesellschaftlichen Beziehungen als auch auf Ausprägungen von Sozialem Kapital in professionellen Leistungsaustauschbeziehungen anwenden lässt. Die Entstehung und Wirkung von Sozialem Kapital in professionellen Leistungsaustauschbeziehungen wird unter Punkt 5.2 erläutert.

„eine Ressource, die in die soziale Struktur von Beziehungen eingebettet ist und Mitgliedern der begrenzten Menge von Kontakten in dem Netzwerk für ihre Handlungsinteressen zur Verfügung steht. Der Wert besteht darin, dass einzelne Mitglieder mit Sozialkapital Interessen realisieren können, die sie ohne Zugriff und Nutzung auf die bereitgestellten Ressourcen im Netz von sozialen Beziehungen nicht umsetzen konnten.

Eine solche Sichtweise hat drei Vorteile: (1) Nimmt sie Rücksicht darauf, dass Ressourcen in einem Netzwerk von Beziehungen wesentliche Bestandteile von Sozialkapital sind. (2) Wird dadurch unterstrichen, dass die jeweiligen Ressourcen in die Struktur der Beziehungen eingebettet sind. (3) Wird hervorgehoben, dass die Struktur und Position einzelner Akteure über den Wert von Sozialkapital entscheiden.“

Soziales Kapital in zivilgesellschaftlichen Beziehungen entsteht durch die Investition einzelner Individuen in ihre sozialen Beziehungen (vgl. Burt 1997, vgl. Nahapiet, Ghoshal 1998) und durch die Erzeugung und Nutzung symbolischen Kapitals durch diese Beziehungen (Bourdieu 1997a).

Um die Verteilungsmuster und die Verfügbarkeit von räumlichen Ressourcen für hilfeempfangende Menschen zu systematisieren, eignet sich Bourdieus Konzept (1991a) der Verteilung von Macht und Besitz als Denkraum. Für Bourdieu sind gesellschaftliche Teilhabechancen das Ergebnis von Kapitalbesitz in den Ausprägungen ökonomisch, sozial, kulturell und symbolisch (vgl. 1983: 183). Die Verfügbarkeit dieser Kapitalsorten entscheidet über die Position des Individuums in den gesellschaftlichen Schichten bzw. über den Erwerb und das Ausüben von Kompetenzen, die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, wie bspw. den Abschluss eines Studiums, um einen gut bezahlten Job zu bekommen (vgl. Bourdieu 1991: 29). Nach Bourdieu ist das ökonomische Kapital (Einkommen, Geld, Produktionsmittel Kapitalerträge, Besitz an beweglichen Werten oder Grundbesitz) eine sehr wesentliche Kapitalsorte, da er es tendenziell als dominant gegenüber anderen Kapitalsorten ansieht. Die Zuordnung des Individuums zu einer sozialen Schicht funktioniert in der modernen Gesellschaft aber nicht nur über die Verteilung des ökonomischen Kapitals (materieller Besitz), sondern auch:

- über das soziale (Verwandtschaft, Beziehungen),
- kulturelle (Bildung, Titel)
- und symbolische Kapital (Kleidung, Körpersprache, Benehmen) (vgl. Bourdieu 1983: 184 - 198).

Das Individuum kämpft darum, diese Kapitalien zu erwerben und zu akkumulieren. Die unterschiedliche Verfügung über kulturelles Kapital bedingt unterschiedliche Aneignungsformen (und Interessen) an kulturellen Angeboten, so dass sich gesellschaftliche Differenzen weiter verstärken

(vgl. Bourdieu 1991b: 32). Da die Verteilung der Kapitalsorten und somit die soziale Positionierung der Menschen Ergebnisse gesamtgesellschaftlicher Machtprozesse sind, lassen sich Verteilungsmechanismen auch nur durch die Beeinflussung dieser gesellschaftlichen Machtprozesse modifizieren (Bourdieu 1997b: 160 – 166). Dennoch verdichten sich die sozialen Positionen der Individuen territorial, weil sie zur Konstruktion von ähnlichen Lebenswelträumen führen (vgl. Punkt 3), bspw. weil Menschen mit geringem ökonomischen Kapital häufig auf Wohngebiete mit günstigen Mietpreisen angewiesen sind. So entstehen Ungleichheitsräume, die zur sozialen Schließung tendieren: „Man kommt dort, wo man nicht hingehört, schwer rein und dort wo man ist, einfach nicht weg“ (Budde et al. 2007a: 20).

Um die gesellschaftlichen Teilhabechancen der Bewohner benachteiligter Gebiete bzw. Verwaltungsräume zu verbessern, geht es bei der Orientierung an räumlichen Ressourcen auch darum, von Ressourcenmangel zu erfahren, „um Ressourcen aus vermögendere Gebieten hin in benachteiligte Stadtteile umzulenken sowie quartierinterne Ressourcen zu entwickeln, um sie nachhaltig im Verteilungskampf innerhalb einer Gebietskörperschaft zu positionieren“ (Hinte 2005b: 12). Hinsichtlich der Entwicklung quartiersinterner Ressourcen sind u. a. drei Arten zivilgesellschaftlicher Beziehungen relevant, über die unterschiedliche Unterstützungsformen transportiert werden können: die „brückenschlagende“ (bridging), die „bindende“ (bonding) und die „verbindende“ (linking) Ausprägung des Sozialkapitals (vgl. Woolcock 2000). In benachteiligten Wohnquartieren bzw. Verwaltungsräumen kann nicht von einem gemeinsamen sozialen Zusammenhang zwischen allen Bewohnern ausgegangen werden (vgl. Kessler, Reutlinger 2007: 123 f.). Denn es können innerhalb eines Verwaltungsraumes verschiedene soziale Zusammenhänge bzw. unterschiedliche Formen von Lebensweltraumüberschneidungen bestehen, die sich zu Sozialräumen verdichten. Innerhalb dieser benachteiligten Sozialräume sind „starke Bindungen als Netzwerke der Unterstützung oft die einzigen Beziehungsformen“ (Kessler et al. 2002: 186). Auf der anderen Seite mangelt es den Bewohnern in benachteiligten Verwaltungsräumen oft an Brücken- und Verbindungskapital (vgl. Abeling, Ziegler 2005: 280).

Die Brückenbeziehungen zu anderen gesellschaftlichen Schichten in der Gebietskörperschaft – wie sie zum Beispiel am Arbeitsplatz entstehen – sind gering und Verbindungen zur sozialen Infrastruktur in anderen Verwaltungsräumen existieren praktisch kaum (vgl. Karstedt 2004: 17).

Zur Herstellung von Brücken zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Milieus in unterschiedlichen Verwaltungsräumen und zur Verbindung von Bewohnern eines Verwaltungsraumes mit der sozialen

Infrastruktur in einem anderen Verwaltungsraum¹⁹ können – so die These die ich im Forschungsteil meiner Dissertation prüfe – interinstitutionelle Netzwerke genutzt werden, da sie Fachkräfte von Kosten- und Leistungserbringern in unterschiedlichen Verwaltungsräumen verbinden können. Bewohner in benachteiligten Verwaltungsräumen der Kinder- und Jugendhilfe können durch die gebietskörperschaftsweite, gekoppelte Nutzung von interinstitutionellen und sozialräumlichen Netzwerken mehr Teilhabechancen erhalten. Denn durch eine gebietskörperschaftsweite Kooperation von Fachkräften der Kosten- und Leistungserbringer besteht die Möglichkeit, Ressourcen (wie Kontakte zu anderen Verwaltungsbereichen, zu zivilgesellschaftlichen Vereinen, zu der lokalen Ökonomie oder engagierten Bürgern) für die Fallarbeit in benachteiligten Verwaltungsräumen zu nutzen.

Soziales Kapital als professionelle Ressource

Soziales Kapital in Ressourcen- und Leistungsaustauschbeziehungen der Fachkräfte definiere ich wie jenes in den zwischenmenschlichen Beziehungen der Betroffenen (vgl. Punkt 6.1).

Die Beleuchtung von Aufbau- und Nutzungsmöglichkeiten immaterieller Vernetzungseffekte als Ausprägungen des Sozialen Kapitals in Leistungsaustauschbeziehungen basiert auf folgender Grundannahme: Durch die Einbettung von Interaktionen und Transaktionen in fallspezifische sowie sozialräumliche Netzwerke im Rahmen der Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen entstehen sozialwirtschaftlich relevante Formen des Sozialen Kapitals, die sich auf der Mesoebene zu einer Netzwerkstruktur verdichten können. Diese Netzwerkstruktur wirkt wiederum auf die Verhaltensweisen und Handlungen der Netzwerkakteure zurück. Insofern wende ich den Giddenschen Dualismus (vgl. Punkt 3) auch auf die Entstehung und Wirkung von immateriellen Vernetzungseffekten als Ausprägungen des Sozialen Kapitals in den Leistungsaustauschbeziehungen der Fachkräfte von Kosten- und Leistungserbringern in fallspezifischen und sozialräumlichen Netzwerken an. Um welche Effekte handelt es sich dabei genau? Um die Steuerung von Leistungsaustauschbeziehungen in und durch Netzwerke sowie die Effekte dieser Koordination zu

¹⁹ Dass diese Verbindungen notwendig sind, haben Ziegler und Landhäußer (2011) jüngst empirisch bestätigt. In ihrer Studie „Zur Empirie sozialräumlich orientierter Sozialer Arbeit“ beschäftigten sich die Autoren mit der Verteilung von „kollektivem Sozialkapital auf der lokalen Ebene im Putnam’schen Sinne und jenem individuellem Sozialkapital, das auf die Ressourcen verweist, welche die Befragten über Netzwerke – gleich ob lokaler oder überlokaler Natur – mobilisieren können“ (ebd.: 69). Mittels einer Clusteranalyse wurden die „Befragten in fünf Gruppen typisiert“ (ebd.: 70). Die Personen des ersten Clusters welches so ermittelt wurde, „sind sehr stark in den Stadtteil eingebunden“, (...) und besitzen dort „ein Netzwerk an Personen, die Hilfestellungen im Alltag geben können. Sehr deutlich unterdurchschnittlich ausgestattet ist diese Gruppe hingegen mit Kontakten zu statushohen Personen, d. h. solchen, die über ein hohes ökonomisches und kulturelles Kapital verfügen“ (ebd.: 71). Daher empfehlen die Autoren, „Kontakte zu Personen herzustellen, die bestimmte Ressourcen darstellen können. Diese Ressourcen könne alternativ zur lebensweltlichen Vernetzung auch Professionelle der Sozialen Arbeit im Sinne von ‘linking social capital’ sein“ (ebd.: 75).

verstehen, ist die Kenntnis der Ursachen und Wirkungen von immateriellen Vernetzungseffekten²⁰ notwendig:

„Diese lassen sich analytisch in einen relationalen und strukturellen Effekt zerlegen, die sowohl getrennt als auch kombiniert Auswirkungen auf das Handeln der Akteure haben. Der relationale Effekt resultiert aus der strukturellen Einbettung zwischen zwei Akteuren. Eine Tauschbeziehung ist eingebettet, sobald die Tauschpartner neben den Preis- und Mengeninformationen, welche die Tauschleistung im engeren Sinn betreffen, weitere Informationen über den Gegenüber erlangen. Diese verdichten sich im Zuge wiederholter Transaktionen und führen dazu, dass Verhaltenserwartungen und Vertrauen zwischen den Tauschpartnern entstehen (...). Der relationale Effekt der Einbettung trägt zur Lösung des Motivationsproblems bei, indem opportunistisches Verhalten verhindert wird. Der strukturelle Effekt der Einbettung ergibt sich aus der Gesamtheit der Beziehungen und hat einen indirekten Einfluss auf das Handeln. Neben Kontroll- und Überwachungskosten werden auch Informations- und Koordinationskosten gesenkt. Da nicht nur isolierte dyadische Beziehungen eines Egos zu verschiedenen Alteri vorliegen, sondern die Alteri untereinander ebenfalls verbunden sind, weisen Netzwerke eine hohe Informationseffizienz auf. Das bedeutet, dass Informationen schnell kommuniziert werden, was auch Informationen über nichtkooperatives Verhalten beinhaltet. (...) Die Einbettung in Netzwerke führt zu einer effizienten Informationsverarbeitung, da qualitativ hochwertige Informationen schnell fließen können. In Verbindung mit der Möglichkeit kollektiver Bestrafung können so auch indirekte Beziehungen Erwartungssicherheit schaffen und somit Transaktionskosten senken. (...) Netzwerkeffekte können daher sowohl das Koordinations- und Informationsproblem als auch das Motivationsproblem verringern.“ (vgl. Wald, Jansen 2006: 101 ff).

²⁰ Dafür wird durch ein zweistufiges Forschungsprogramm zum einen überprüft, ob und wie die Entstehung des Sozialen Kapitals auf der Mikroebene interinstitutioneller und sozialräumlicher Netzwerke vonstattengeht. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit Ausprägungen dieses Mediums Bestandteil einer Netzwerkstruktur geworden sind und wenn ja, ob und inwieweit sie auf die Interaktionen und Transaktionen auf der Mikroebene beider Netzwerktypen zurückwirken.

Die Beleuchtung der Entstehungs- und Wirkungszusammenhänge des Sozialen Kapitals in professionellen Ressourcen- und Leistungsaustauschbeziehungen erfolgt, weil „Ansatzpunkte für einen theoretischen Diskurs nur dann zu finden sind, wenn (...) Thesen zu Entstehungs- und Wirkungszusammenhängen formuliert werden. Erst auf dieser Plattform lassen sich (...) Ergebnisse der empirischen Netzwerkforschung kumulieren“ (Grunow 2000: 332). Eine analytische Trennung beider Dimensionen ist zudem notwendig, um Zirkelschlüsse zu vermeiden, die sich aus der Vermengung von Ursachen und Wirkungen des Sozialen Kapitals ergeben können (vgl. Landolt 2004: 25). Die Betrachtung der Entstehungs- und Wirkungszusammenhänge verschiedener Ausprägungen des Sozialen Kapitals erfolgt sowohl für interinstitutionelle als auch sozialräumliche Netzwerke, um aus dem Vergleich der erhobenen Daten Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich der Genese und der steuerbaren Wirkung dieser immateriellen Vernetzungseffekte abzuleiten. Um die abgeleiteten Gemeinsamkeiten und Unterschiede räumlich zu vergleichen, wird dieses Erhebungsverfahren in der Stadt Rosenheim und dem Landkreis Nordfriesland durchgeführt.

Dies ist sinnvoll, weil die Beschäftigung mit Sozialer Arbeit im ländlichen Kontext unterentwickelt ist (Debiel, Wagner: 2011: 6) und speziell in sozialräumlichen Konzepten bisher zu wenige Vergleiche zwischen Stadt und Land erfolgt sind (vgl. Kluschatzka, Wieland 2009: 10).

Aus dieser Aussage sind folgende immaterielle Vernetzungseffekte ableitbar, deren Entstehung im Rahmen von interinstitutionellen und sozialräumlichen Leistungsaustauschprozessen ebenso wie die Auswirkungen dieser Effekte auf die Steuerung (Governance) der Leistungsaustauschprozesse theoretisch beschrieben und empirisch untersucht wird:

Vertrauensverhältnisse zwischen den Akteuren

Das Fachkonzept der Sozialraumorientierung zielt auf einen Abbau der Misstrauenskultur zwischen den öffentlichen Kostenträgern und den Leistungserbringern ab (vgl. Hinte 2005b: 881). Diese Misstrauenskultur führt zu hohen Transaktionskosten im Leistungsaustauschprozess zwischen beiden Organisationen. Zudem ist diese Art der Koordination und Durchführung des Leistungsaustauschprozesses ist von einer Vormachtstellung des Kostenträgers bei der Diagnosestellung und Aushandlung der Leistungsvereinbarungen (vgl. Punkt 2.3) gekennzeichnet.

Mit der Etablierung interinstitutioneller Netzwerke in Form von Sozialraumteams entsteht die Möglichkeit einer dauerhaften Kooperation zwischen den Organisationsvertretern. Fachkräfte der Kosten- und Leistungserbringer können auf Augenhöhe fachliche Standards – wie z. B. ein Sozialraumindikatoren-konzept (vgl. Punkt 4.2) – entwickeln und dadurch Vertrauen untereinander in ihre gegenseitige Verlässlichkeit und in das Funktionieren des Netzwerks Sozialraumteam generieren. Dadurch entsteht Erwartungssicherheit zwischen den Organisationsvertretern beim Leistungsaustausch.

„Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen können keine positiven Erwartungen entwickelt werden, und die Kooperationsbereitschaft sinkt. Dabei stellt sich die Frage, ob nicht Vertrauen eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Kooperationen ist. Die positiven Effekte von Vertrauen wirken komplexitätsreduzierend, kommunikations- und lernfördernd sowie effizienzsteigernd.“ (Wojda et al. 2006: 12)

Doch Vertrauen ist nicht per se gut: Eine Schattenseite zu ausgeprägter Vertrauensverhältnisse zwischen den Fachkräften in Sozialraumteams besteht in der Entstehung einer zu dominanten professionellen Selbstreferenz, die den klaren Blick auf die Lebenswelt der Adressaten verstellt:

„Vernetzung kann das gelegentlich vorhandene professionelle Syndrom, sich vom Mief der Lebenswelt entfernen zu wollen, zusätzlich fördern. (...) Sich mit seinesgleichen auszutauschen, dazu kann man auf das vorhandene Kommunikationsrepertoire zurückgreifen, da gelten dieselben Gesprächsregeln, die man im Studium gelernt hat, da wird man nicht angeschrien, man muß sich nicht (zumindest nicht während der Sitzung) mit Betrunknen auseinandersetzen, ist nicht mit Verwahrlosung oder Gewalt konfrontiert und braucht auf keinen Fall zu befürchten, ob des guten Willens auch noch angeschrien zu werden.“ (Hinte 2000b: 156)

Aufbau und Erfüllung gegenseitiger Erwartungen und Verpflichtungen (Reziprozitätsnorm)

Hinsichtlich der Entstehung der Reziprozitätsnorm unter der Voraussetzung von Vertrauensverhältnissen liefert Coleman (vgl. 1990: 396) ein einfaches Beispiel: Person A tut etwas für Person B und hofft, dass B etwas für A tut. Für diesen direkten Leistungsaustausch ist die Vertrauenswürdigkeit des sozialen Umfeldes vonnöten. Damit ist gemeint, dass Verpflichtungen die B gegenüber A hat auch eingelöst werden müssen. Werden in vielen solchen direkten, dyadischen Leistungsaustauschbeziehungen Erwartungen nicht enttäuscht, steigt die Vertrauenswürdigkeit der Kooperation insgesamt, so dass auch indirekte Leistungsaustauschbeziehungen gefördert werden. Führt ein Akteur eine Handlung aus, die ihm nur Kosten verursacht und für andere einen Gewinn erzeugt, profitiert er indirekt über die dadurch entstehende Sozialstruktur, der Mesoebene des Netzwerks (vgl. Coleman 1990: 359).

Denn dadurch werden die anderen Netzwerkpartner indirekt verpflichtet, auch ohne die direkte Aussicht auf einen Ertrag zu handeln. Der dadurch entstehende neue Handlungskontext beeinflusst den Handlungsgewinn für jeden einzelnen Akteur. Denn die angenommene Wahrscheinlichkeit, das eigene (organisationale) Ziel zu erreichen steigt, wenn man sich wie die anderen Netzwerkakteure für die Erreichung der kollektiven Ziele des Netzwerks engagiert. So entsteht für die Fachkräfte in Sozialraumteams, die nicht an einem Fall beteiligt sind der dort beraten wird, kein direkter Nutzen aus der kollegialen Fallbesprechung. Dennoch werden sie sich an den Fallberatungen beteiligen, weil sie sich für ihre Fälle ebenfalls den Ertrag einer kollegialen Beratung für die Hilfeplanung und –erbringung sichern wollen. Auch für die Leistungsaustauschbeziehungen zwischen Organisationen und Schlüsselpersonen in fallunspezifischen, sozialräumlichen Netzwerken kann die Herstellung von Win-win-Situationen zum Aufbau und zur Erfüllung gegenseitiger Erwartungen führen.

Reziproker Austausch von Wissen und Informationen

Wie aus dem Zitat von Jansen und Wald oben hervorgeht, ermöglichen Netzwerke eine effiziente Informationsverarbeitung durch die Kooperation durch die dauerhafte Verbindung von Menschen. Bezogen auf ein Sozialraumteam innerhalb eines Verwaltungsraumes meint effiziente Informationsverarbeitung die Möglichkeit der Dokumentation fallunspezifischer Kontakte bzw. Ressourcen aus den sozialräumlichen Netzwerken der Fachkräfte in einer Ressourcenkartei²¹, auf die jede andere

²¹ Nur mit einer Ressourcenkartei wird es möglich, dass die aufgebauten und / oder geborgenen fallunspezifischen Ressourcen aus dem sozialräumlichen Netzwerk einer Fachkraft für die andern KollegInnen innerhalb eines oder zwischen verschiedenen Sozialraumteams genutzt werden können: „Wenn dagegen das fallunspezifische Wissen der Fachkräfte in den Köpfen der Fachkräfte bleibt, ist das besser als nichts, bleibt aber weit unter den Möglichkeiten des fallunspezifischen Arbeitens. Mit Ressourcenkartei ist deswegen zweierlei gemeint, nämlich einmal eine technisch ausgefuchste Speicherung und andererseits eine methodisch trainierte Art und Weise, wie ein Team Informationen aufbereitet, ablegt, abrufen, pflegt und im Team präsent hält“ (Budde, Früchtel 2006: 216).

Fachkraft für ihre Fallarbeit zurückgreifen kann. Für die hier angestellten Überlegungen zu einer gebietskörperschaftsweiten Kooperation zwischen den Sozialraumteams wird auf Erstellungs- und Nutzungsmöglichkeiten einer kommunalen Ressourcenkartei fokussiert, auf die die Fachkräfte zurückgreifen können, um die fallunspezifischen Ressourcen ihrer Kollegen aus anderen Verwaltungsräumen für ihre Fallarbeit nutzen zu können.

Der Reputationseffekt

Die Reputations einzelner Netzwerkpartner können als Ressource von anderen Akteuren genutzt werden (vgl. Kriesi 2007: 40). Das ist für das vorliegende Thema in zweifacher Hinsicht relevant:

- I. Wie oben beschrieben profitieren alle Mitglieder in einem Sozialraumteam von den fallunspezifischen Ressourcen einer Fachkraft, die sie aufgrund ihres guten Rufes im Verwaltungsraum aufgebaut und / oder geborgen hat.
- II. Hinsichtlich der gebietskörperschaftsweiten Kooperation von Sozialraumteams kann die Reputation als zuverlässiger Tauschpartner der anfragenden Fachkraft entscheidend für die gebende Fachkraft sein, fallunspezifische Ressourcen bereitzustellen. Denn es handelt sich hier um einen Tausch auf freiwilliger Basis.

„Informationen über die Kooperationspartner beeinflussen ebenfalls die Einstellung und somit die Kooperationsbereitschaft. Sind die Informationen über den oder die Partner positiv und berichten z.B. ehemalige Kooperationspartner von positiven Erfahrungen, (...), gibt es positive emotionale Wahrnehmungen, so wird die eigene Einstellung dem potenziellen Partner gegenüber positiv beeinflusst.“ (Wojda et al. 2006: 12)

Forschungsstand zur lebensweltraumsensiblen Erbringung erzieherischer Hilfen

Hinsichtlich der Berücksichtigung von lebenswelträumlichen Bezügen bzw. der Ermöglichung derselben außerhalb eines Planungsraumes, über den erzieherische Hilfen gesteuert werden, haben Zeller und Munsch (2005) narrativ-rekonstruktive qualitative Befragungen mit jungen Menschen durchgeführt, die in einer Modellregion des Bundesmodellprojektes „INTEGRA“²² Empfänger erzieherischer Hilfen waren. Ziel der Befragungen war es, das Verstehen und die Interpretation des

²² Ziel des Bundesmodells INTEGRA (Laufzeit 10/1998 – 9/2003) war es das Kinder- und Jugendhilfesystem in Richtung integrierter, flexibler und sozialräumlicher Hilfen zu reformieren. Dafür wurde auf der interorganisatorischen Ebene eine dauerhafte Kooperation zwischen den Fachkräften des Kostenträgers und den Fachkräften eines Leistungserbringers implementiert. Das Ziel dieser Kooperation bestand in einer systematischen Verantwortungsübernahme für einen Planungsraum, um vorhandene räumliche Ressourcen zu bergen und notwendige aufzubauen, um bei der Erbringung erzieherischer Hilfen, Maßanzüge kreieren zu können, für die unterschiedliche Hilfeformen nach §§ 27, ff.; SGB VIII (KJHG) kombiniert und mit den personalen Ressourcen der Hilfeempfänger sowie den räumlichen Ressourcen an ihrem Wohnort verknüpft werden. Als Ansatzpunkt wurde die Jugendhilfe-Angebotsstruktur von ursprünglich fünf, später vier Modellregionen ausgewählt. Im Rahmen des Projekts wurde evaluiert, wie sich die Reformen des gesamten Erziehungshilfeangebots in Celle, Dresden, Frankfurt an der Oder, Erfurt und im Landkreis Tübingen auf andere Regionen übertragen lassen (siehe dazu: Koch u. a. 2002: 11).

Stadtteils, über den die erzieherischen Hilfen für die jungen Bewohner gesteuert wurden, zu beleuchten. Folgende Befragungsergebnisse sind für diese Ausarbeitung relevant:

(i) Anhand des Fallbeispiels „Hannah“ (17 Jahre), die in einer ostdeutschen Plattensiedlung lebt, zeigen sie auf, dass junge Menschen aus ihrem verkommenen Stadtteil heraus möchten, um sich von der Herkunftsfamilie zu emanzipieren. Die Einrichtung kann zwar nicht Hannahs Wunsch nach einem neuen Wohnort nachkommen, aber durch ihr Kooperationsnetz erhält sie die Möglichkeit, als Betreuerin eine Ferienfreizeit zu begleiten (vgl. Zeller, Munsch 2005: 280). Es zeigt sich also, dass es durch den Aufbau fallunspezifischer Kontakte durch die Fachkräfte in einem Sozialraumteam möglich ist, indirekt dem Willen junger Menschen zu entsprechen, sich von ihrem Herkunftsmilieu zu emanzipieren. Zwar konnte Hannah nicht der *Wunsch* nach einem anderen Wohnort erfüllt werden. Sie hat aber neue berufliche Perspektiven erhalten, die dazu führen können, dass sie sich im Laufe der Zeit aus *eigenen Kräften* von ihrem Lebensweltraum „Wohnort“ lösen kann. Leider ging aus dem Fallbeispiel nicht hervor, ob die Einrichtung, die die Ferienfreizeit organisierte, am Wohnort Hannahs oder außerhalb liegt. Daher besteht hinsichtlich der Frage, ob und wie die Fachkräfte bei der Hilfeplanung und –erbringung von (dem Willen nach) einer Ausdehnung des Lebensweltraumes Betroffener über den Wohnort hinaus erfahren und ggf. durch ein gebietskörperschaftsweites Kooperationsnetz berücksichtigen.

(ii) Das Fallbeispiel eines Siebzehnjährigen (vgl. Zeller, Munsch 2005: 283), der in seiner eigenen Wohnung betreut wird, zeigt, dass man nicht pauschal davon ausgehen kann, Jugendliche in heruntergekommenen Stadtteilen würden diese immer verlassen wollen: „Ich habe hier einen Haufen Freunde und daher möchte ich hier auch gar nicht weg, wenn man so will“ (ebd.). Anhand weiterer Fallbeispiele arbeiten die Autorinnen die zentrale Bedeutung der Peer-Group für die Freizeitgestaltung und die Problembewältigung im Stadtteil heraus. Kritisch wäre einzuwenden, dass es sich hier um bindendes Sozialkapital handelt, welches eine Emanzipation vom benachteiligten Herkunftsmilieu erschwert.

Doch diese Emanzipation kann nur gelingen, wenn sie von den jungen Menschen gewollt wird. Daher erforsche ich, ob und wie die Fachkräfte den von diesem Willen erfahren und ihn im Hilfeplanungs- und erbringungsprozess beachten.

Fazit: Forschungsbedarf zu den Konsequenzen sozialraumorientierter Umbauprozesse

Ich befrage die Fachkräfte in den Sozialraum- bzw. Regionalteams einer mittelgroßen Stadt und eines Landkreises ob und wie sie bei den Hilfeplangesprächen auf der Grundlage des erkundeten Willens der Menschen:

- ihre persönlichen Stärken,
- das Soziale Kapital aus ihren zwischenmenschlichen Beziehungen und
- die Ressourcen an ihrem Wohnort und in den Lebenswelträumen innerhalb anderer Verwaltungsräume

bei der Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen berücksichtigen. Es wird nach der subjektiven Einschätzung gefragt, inwiefern Hilfeplanziele, die sich aus diesen drei Punkten ergeben, bei der Hilfeerbringung erreicht wurden. Damit gehe ich einen Umweg über den durch die Professionellen eingeschätzten Grad der Zielerreichung, um Hinweise auf die organisationsstrukturellen Bedingungen und die motivationalen Voraussetzungen auf Seiten der Fachkräfte für eine lebensweltraumsensible Qualität erzieherischer Hilfen zu erhalten. Denn ich gehe davon aus, dass sich Wirkungen – im Sinne einer Verhaltens- und Zustandsänderung bei den Betroffenen, die ausschließlich auf eine erbrachte erzieherische Hilfe zurückgeführt werden können,²³ – nicht messen lassen (vgl. Punkt 2.1).

Im Sinne der unter Punkt 2.4 beschriebenen empirisch nachgewiesenen Wirkfaktoren, fokussiere ich auf die institutionellen Rahmenbedingungen, die Motivation sowie Arbeitshaltung der Fachkräfte und ihrer Interaktionskompetenz als Voraussetzung für eine qualitative Planung und Erbringung lebensweltraumsensibler erzieherischer Hilfen.

„Die Hilfeplanung ist ein wesentlicher Bestandteil der gesamten Hilfe, und ohne die dort zu vereinbarenden Ziele ist eine Wirkungsanalyse nicht möglich.“ (Siegard, Weigel 2007: 316)

Dabei beziehe ich mich auf den Capability Approach Ansatz von Sen (2002). Sen analysierte verschieden Lebensqualitätsmessungsoptionen und erkannte, dass diese sich entweder mit Ausgangsbedingungen oder mit Endzuständen befassen, aber nicht mit der Transformation – also der Art und Weise wie Lebensqualität entsteht – beschäftigen; oder anders ausgedrückt: Sen beanstandet, dass in der Regel nur der Input für den Nutzen der aus Gütern und Dienstleistungen entsteht oder der aus Gütern und Dienstleistungen entstandene Nutzen betrachtet und andere Umstände, die zu Nutzen führen vernachlässigt werden (vgl. Sen 1992: 36 f.).

Insbesondere an der Messung bereits bestehenden Nutzens kritisiert Sen die Unterschlagung von Wahlmöglichkeiten, weil der entstandene Nutzen für die Realisierung der optimalsten Wahlmöglichkeit gehalten wird (vgl. Sen 1992: 51). Sen geht von Unterschieden bei der Auswahl von Transfermöglichkeiten aus, die zu großen Lebensqualitätsunterschieden führen. Er operationalisiert

²³ Zu diesem Ergebnis kommen auch Holger Ziegler und Mark Schrödter (vgl. 2007: 43 f.) nach ihrer Metastudie, in der sie mehrere Untersuchungen zu Wirkungszusammenhängen näher betrachten und auf die Schwierigkeit hinweisen Wirkungen einer bestimmten Intervention zuzuordnen.

Transformation mit dem Begriff „functions“ (Funktionen), worunter Tätigkeiten (doings) und Zustände (well-being) zu verstehen sind, die für die Erzeugung individuellen Wohlergehens relevant sind (vgl. Knecht 2010: 48).

Insofern beschreiben functions die Funktion der Transformation eines Inputs in einen Output. Die Verwendung von Ressourcen durch eine Person bei dieser Transformation hängt von den Funktionen ab, die ihr zur Verfügung stehen. Aus der Summe aller wählbaren Funktionen ergeben sich die Capabilities (vgl. Knecht 2010: 50). Der Begriff Capability kann insofern als Befähigung oder Handlungsspielraum übersetzt werden, die gewollte Eigenschaft oder Fähigkeit auszubilden:

„A functioning is an achievement, whereas a capability is the ability to achieve. Functionings are, in a sense, more directly related to living conditions, since they are different aspects of living conditions. Capabilities, in contrast, are notions of freedom, in the positive sense: what real opportunities you have regarding the life you may lead.“ (Sen 1987: 36)

Achievement lässt sich mit Zielerreichung übersetzen. Hinsichtlich der Frage, wie die ausgebildeten Eigenschaften oder Fähigkeiten bewertet werden, unterscheidet Sen zwischen der Möglichkeit achievements anhand subjektiver Kriterien zu bewerten oder anhand extern vorgegebener objektiver Wohlfahrtskriterien (vgl. Knecht 2010: 48).

An dieser Frage entzündet sich die Paternalismus Debatte²⁴, weil ein Mensch Handlungsmöglichkeiten nicht unbedingt im Hinblick auf von außen wünschenswerte Kriterien wahrnimmt. Sen spricht sich dafür aus solche wünschenswerten Kriterien bzw. Befähigungen nicht aufzulisten, sondern in lokalen demokratischen Prozessen festzulegen (vgl. Sen 2004: 79). Bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe lässt sich die Hilfeplanung als demokratischer Prozess beschreiben. Demokratie bedeutet die Entwicklung von Hilfeplanziele auf der Grundlage des Willens der Betroffenen und im Konsens mit den Fachkräften. Diese Zielentwicklungsarbeit muss in den (inter-) institutionellen Kooperationsstrukturen der Kostenträger und Leistungserbringer in Sozialraumteams sowie in den Interaktionspraktiken der Fachkräfte verankert sein.

²⁴ Gegenstand dieser Debatte ist die Frage ob und inwieweit die Ausbildung bestimmter Eigenschaften und Fähigkeiten auch gegen den Willen von Betroffenen durchzusetzen sind (siehe dazu ausführlich: Steckmann 2011). Diese Frage ist für eine sozialräumlich, also am Willen der Menschen orientierte, Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen bei Fällen mit Kindeswohlgefährdung relevant. Hier unterscheidet Lüttringhaus (2008: 41) zwischen dem „Leistungsbereich“ sowie dem „Bereich Kinderschutz“ unterteilt in den Graubereich und Gefährdungsbereich“. Willensorientierung ist im Leistungsbereich immer die Grundlage funktionierender Fallarbeit, im Graubereich nur dann, wenn die Personenberechtigten mit den Professionellen kooperieren und im Gefährdungsbereich ist nicht der Wille des jungen Menschen und seiner Familie Grundlage des professionellen Handelns, sondern das von extern vorgegebene objektive Kriterium Kinderschutz (vgl. Lüttringhaus 2008 42 ff).

„Mit dem Capabilities-Ansatz geht es also um das reale Vermögen von Menschen für ihre eigene Konzeption eines guten Lebens, wertvolle „Funktionen“, d. h. Tätigkeiten und Seinsweisen, praktisch realisieren zu können. Nicht die bloße subjektive Zufriedenheit und Wunscherfüllung, sondern die Qualität und Menge der objektiven Möglichkeiten, solche Funktionen realisieren zu können, ist der zentrale Bestimmungs- und Evaluationsmaßstab für die Bewertung menschlichen Wohlergehens und damit für auch für die Leistungsfähigkeit von Bildungs- und Wohlfahrtsarrangements.“ (Oelkers et al. 2010: 87 f.)

Konkreter Maßstab für diese Bewertung ist die Hilfeplanung und –erbringung mit den Betroffenen durch das Wohlfahrtsarrangement Sozialraumteam. Dort geht es darum, zu erkunden, welche (veränderten) Verhaltensweisen und Eigenschaften Betroffene ausbilden wollen. Von diesem Willen kann abgeleitet werden, welche personalen und räumlichen Ressourcen der Betroffenen mit welchen professionellen Potenzialen kombiniert werden müssen, um sie bei ihrer Befähigung für die Ausbildung ihrer gewollten Fähigkeiten und Eigenschaften zu unterstützen.

„Diese realen Entfaltungsmöglichkeiten sind nicht alleine durch die Bereitstellung eines breiten Optionsfeld von Lebenschancen zu garantieren. Entscheidend ist immer auch, welche potenziellen Lebenschancen ein Individuum überhaupt praktisch verwirklichen kann: Capabilities verweisen also auf strukturelle und personale Bedingungen und Möglichkeiten.“ (ebd.: 88)

Die Möglichkeiten Ressourcen zu transformieren sind also nicht nur von Mensch zu Mensch verschieden, sondern sind auch von sozialen Institutionen – wie dem interinstitutionellen Wohlfahrtsarrangement Sozialraumteam – abhängig. Deswegen wird das sozialräumliche Hilfeplanverfahren mit standardisierten Verfahren flankiert (vgl. Punkt 5.4), um die Zielrichtung „willensorientierte Befähigung der Betroffenen“ dauerhaft in den Mittelpunkt des Hilfeplanungs- und Erbringungsprozess zu stellen. In der Praxis könnte sich eine solche Befähigungsorientierung in Hilfeplanzielen folgender Art konkretisieren:

„Julia kann in einem halben Jahr ihre eigenen schulischen Ziele formulieren. Zudem kennt sie drei Möglichkeiten sich Unterstützung für ihre Verbesserung ihrer schulischen Leistungen zu besorgen.“²⁵

Hinsichtlich der Bewertung des Wohlfahrtsarrangements Sozialraumteam eine solche Befähigungsorientierung wirkungsvoll zu planen und umzusetzen - indem den Betroffenen die Möglichkeit gegeben wird eigen Entwicklungsoptionen selbst zu erarbeiten und entsprechende Veränderungsprozesse autonom zu gestalten differenziere ich nach dem gängigen Qualitätsbegriff

²⁵ Hierbei handelt es sich um ein grobes Richtungsziel. Um die autonome Erweiterung von Handlungsoptionen und somit die Veränderung der Selbstwirksamkeitserfahrung im Hilfeprozess zu erfassen oder bei gegenläufigen Entwicklungen eine Modifikation der Hilfestaltung vorzunehmen, sind Richtungsziele in kleinschrittige Teilziele herunter zu brechen, die spezifischer formuliert, überprüfbar, und zu einem realistisch definierten Zeitpunkt erreichbar sind.

für soziale Dienstleistungen, mit dem zu analytischen Zwecken zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterschieden wird²⁶ (vgl. Olk et al. 2003: XVII). Denn das Wirksamkeitsthema geht im Qualitätsthema auf (vgl. Frey 2010: 37).

Strukturqualität lässt sich durch die Bereitstellung des Dienstleistungspotenzials herstellen. In dieser Phase des Dienstleistungsprozesses, die auch als Faktor Vorkombination bezeichnet wird, gilt es zu klären, „welche finanziellen, räumlichen, personellen, konzeptionellen, technischen usw. Rahmenbedingungen für die Produktion gewährleistet werden sollen, um eine optimale Erbringung der fraglichen Dienstleistung zu ermöglichen“ (Olk et al. ebd.: XVII). Prozessqualität lässt sich in der Phase des Dienstleistungsprozesses erzeugen, indem die Interaktionskompetenz sowie „die Leistungsbereitschaft“ der Fachkräfte „mit weiteren Produktionsfaktoren“ kombiniert und der „externe Faktor (Konsument) integriert“ werden (ebd.). Ergebnisqualität ergibt sich aus dem Dienstleistungsergebnis. Diese Dimension der Dienstleistungserstellung wird auch „Nachkombinationsphase“ genannt, weil „sie dazu dient, die Outcomes der Dienstleistung im Hinblick auf die intendierten Ziele zu überprüfen“ (ebd.: XVIII f).

Tabelle 1 veranschaulicht die Möglichkeiten, empirisch Hinweise auf die Möglichkeiten und Grenzen der lebensweltraumsensiblen Planung und Erbringung erzieherischer Hilfen zu ermitteln. Dabei verstehe ich die beschriebenen drei Qualitätsdimensionen kreisförmig interdependent:

Erst aus den vom Willen der Menschen abgeleiteten Hilfeplanziele (Voraussetzung für die Ergebnisqualität) lässt sich die Struktur der erzieherischen Hilfe konzipieren, weil nun klar ist, welche professionellen Ressourcen (finanzielle, räumliche, personelle, konzeptionelle, technische usw. Rahmenbedingungen) mit welchen lebensweltlichen Potenzialen (Mitwirkungsbereitschaft und Stärken der Betroffenen, zwischenmenschliche Beziehungen der Betroffenen sowie die Ressourcen in ihren unterschiedlichen Lebenswelträumen) kombiniert werden (Strukturqualität). Darauf aufbauend lässt sich bestimmen, wie Fachkräfte den Betroffenen die Möglichkeit geben können, sich mit ihren Stärken, zwischenmenschlichen Ressourcen und den Ressourcen innerhalb ihrer Lebenswelträume als Co-Produzenten an der erzieherischen Hilfe zu beteiligen (Prozessqualität).

²⁶ Diese Differenzierung des Qualitätsbegriffes geht auf Donabedian (vgl. 1982: 68 ff.) zurück.

„Die Kinder- und Jugendhilfe beschäftigt sich ausgiebig mit Strukturqualität, weniger gerne mit Prozessqualität und möglichst gar nicht mit Ergebnisqualität. Für den Hilfeempfänger und im Hinblick auf den gesellschaftlichen und gesetzlichen Auftrag ist diese Fokussierung fatal und muss dringend vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Dazu muss klar unterschieden werden zwischen dem Zweck der Hilfe und den Mitteln, die zur Zweckerfüllung gebraucht werden.(...) Wenn der Fokus insofern auf die intendierte Wirkung gerichtet ist, können Ressourcen und Aktivitäten zielorientiert eingesetzt und ausgerichtet werden, um die Wirkung tatsächlich konsequent zu erreichen.“ (Struzyna 2010: 6)

Diese Vorgehensweise ist indirekt im SGB VII (KJHG) angelegt, wenn in § 36, Absatz 2 von „geeigneten Hilfen“ gesprochen wird. In Verbindung mit § 5, Absatz 1, SGB VIII (KJHG), in dem die Berücksichtigung von Hilfestaltungswünschen der Betroffenen geregelt wird, ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die Gestaltung der Hilfe, ausgehend vom Willen der Menschen, eine Wirkungsvoraussetzung ist. Da erzieherische Hilfen nur in Koproduktion mit den Betroffenen eine Wirkung entfalten können, indem die Betroffenen bei der Erreichung der aus ihrem Willen abgeleiteten Ziele unterstützt werden, sollte eine Wirkungsorientierung nicht mit dem Blick auf strukturellen Faktoren beginnen.

Da es der Wille der Menschen ist, der ihr Verhalten und Erleben leitet, ist die Struktur- und Prozessqualität an dem angestrebten Ergebnis – den aus dem Willen der Menschen abgeleiteten Hilfeplanziele – auszurichten. Hinweise auf die Ergebnisqualität und ihre Wirkungen lassen sich aus der Reflexion der Hilfeplanzieleerreichung mit allen an der jeweiligen erzieherischen Hilfe Beteiligten ableiten²⁷ und bewerten.

²⁷ Verhaltens- bzw. Persönlichkeitsstrukturelle Veränderungen bei den Betroffenen können dabei nicht ausschließlich auf ggf. erreichte Hilfeplanziele zurückgeführt werden. In der Kinder- und Jugendhilfe können keine klinischen Settings hergestellt werden, wie bspw. in der medizinischen Wirkungsforschung mit Kontrollgruppen. Ein von einer erzieherischen Hilfe betroffener junger Mensch bewegt sich nicht nur in dem sozialarbeiterischen Kontext der Hilfeerbringung, sondern ist in weitere Situationen eingebettet, von deren Variablen sein Erleben und Verhalten beeinflusst wird (vgl. Spier 2010: 24).

„Wirkungen müssen in einem komplexen gemeinsamen Prozess zwischen allen Beteiligten entwickelt werden. Wirkungen sind von vielen Faktoren abhängig und Aussagen zu Wirkungen, sofern sie überhaupt getroffen werden können, sind immer auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogen. In Anlehnung an den Begriff Qualitätsentwicklung sollte man also auch von Wirkungsentwicklung sprechen. (...) Die Qualität von Hilfen wird in der Regel von Experten eingeschätzt und die Beteiligung an der Qualitätsentwicklung erfolgt meist nur rudimentär. Hier müssen im Zuge der Wirkungsorientierung neue Akzente gesetzt werden. Aussagen zu Wirkungen von Hilfen zur Erziehung müssen unbedingt die Perspektive der Klienten mit einbeziehen, da nur sie letztendlich einschätzen können, welchen Nutzen sie hatten und das Recht auf individuelle Hilfe (vgl. §1 SGB VIII) neben dem gesellschaftlichen Interesse den Hauptgrund für eine Hilfe darstellt. Die Erstellung des Hilfeplans, in dem gewünschte Wirkungen vereinbart werden, kann nicht ohne Klient und Personensorgeberechtigte erfolgen. Dazu gehört auch, dass gemeinsame Indikatoren für die Bewertung festgelegt werden.“ (Frey 2010: 38 ff.)

Diese Indikatoren müssen eine Operationalisierung der aus dem Willen der Menschen abgeleiteten Hilfeplanzielen darstellen, damit nicht „Leistungsträger und Leistungserbringer Aussagen zu möglichen oder gewünschten Wirkungen machen“, um die „Transparenz dem Klienten gegenüber“ zu fördern (ebd.).

Den Willen eines Menschen zum Ausgangspunkt der Planung, Erbringung und wirkungsorientierten Bewertung einer erzieherischen Hilfe zu machen, stellt insofern Transparenz her, als dass keine expertokratisch aufoktroierten Hilfestaltungen gerechtfertigt werden müssen.

Tabelle 1: Qualitätsdimensionen lebensweltraumsensibler Hilfen

Qualitätsdimension	Maßstab	Operationalisierung
<p>Voraussetzung für Ergebnisqualität</p> <p>Fokus:</p> <ul style="list-style-type: none"> Interaktionskompetenzen und fachliche Haltung der Fachkräfte 	<p>Willensorientierte Zieldefinition für den Zweck der erzieherischen Hilfe</p>	<ul style="list-style-type: none"> Willen erkunden, ob die Hilfe nur am Wohnort stattfinden soll oder andere Lebenswelträume zu berücksichtigen sind. Wille und Ressourcen der Betroffenen mit den Betroffenen erkunden, und Hilfeplanziele draus ableiten.
<p>Strukturqualität</p>	<p>Kombination professioneller Ressourcen mit lebensweltlichen Potenzialen</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ressourcenaustauschprozesse mit Fachkräften anderer Sozialraumteams planen, die den Betroffenen Zugänge zu Lebensbereichen außerhalb des Wohnortes eröffnen, in die sie eintreten wollen. Absprachen treffen zur Absicherung dieser Austauschprozesse.

Qualitätsdimension	Maßstab	Operationalisierung
<p><u>Fokus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Institutionelle Rahmenbedingungen 		<ul style="list-style-type: none"> Stärken und zwischenmenschlichen Beziehungen der Betroffenen sowie die fallunspezifischen Ressourcen ihres Wohnortes und der anderen Lebenswelträume in den Hilfe integrieren.
<p>Prozessqualität</p> <p><u>Fokus:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Institutionelle Rahmenbedingungen Fachliche Haltung und Interaktionskompetenz der Fachkräfte 	<p>Art und Weise, wie Betroffenen die Möglichkeit gegeben wird, sich mit ihren Stärken, zwischenmenschlichen Ressourcen und den Ressourcen innerhalb ihrer Lebenswelträume als Co-Produzenten an der erzieherischen Hilfe zu beteiligen, sowie die Absicherung der Elastizität eines solchen maßgeschneiderten Hilfe-Arrangements.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Stärken und zwischenmenschliche Beziehungen der Betroffenen sowie die fallunspezifischen Ressourcen ihres Wohnortes und der Orte anderer Lebenswelträume in der Fallarbeit berücksichtigen Anpassung des Maßanzuges an veränderte Willensäußerungen und / oder Situationsänderungen der Betroffenen ermöglichen
<p>Intersubjektive Bewertung der Prozess- und Ergebnisqualität</p> <p><u>Fokus:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Fachliche Haltung und Interaktionskompetenzen der Fachkräfte Institutionelle Rahmenbedingungen 	<p>Kollegiale Reflexion von Verfahren zur Erkundung und Umsetzung des Willens externe Lebenswelträume in der Hilfestaltung zur berücksichtigen und gemeinsame Reflexion mit den Betroffenen, ob die aus ihrem Willen abgeleiteten Ziele mit ihnen erreicht wurden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Prozessreflexion: Erfolg von Fragetechniken für die Erkundung des Willens, externe Lebenswelträume in der Hilfestaltung zu berücksichtigen, kollegial reflektieren. Ergebnisreflexion: Verfahren zur Beteiligung der Betroffenen an der Reflexion der Zielerreichung einführen

Literatur

- Abeling, Melanie; Ziegler, Holger (2005): „Governance des sozialen Raums“, in: Projekt „Netzwerke im Stadtteil“ (2005): *Grenzen des Sozialraums. Kritik eines Konzepts – Perspektiven für Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 269 – 291.
- AGJ (Arbeitsgemeinschaft der Jugendhilfe) (Hg.) (1999): *Rothenburger Thesen der AGJ zur gegenwärtigen Diskussion über Organisation und Struktur der Jugendhilfe*. Bonn.
- Albus, Stefanie; Greschke, Heike; Klingler, Birte; Messmer, Heinz; Micheel, Heinz-Günter; Otto; Hans-Uwe, Polutta; Andreas (2010): *Wirkungsorientierte Jugendhilfe Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“*. Download unter: http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/seiten/material/wojh_schriften_heft_10.pdf (Zugriff am: 20.09.2011)
- Autrata; Otger (2011): „Das Soziale gestalten. Erweiterte Kompetenzen für die Soziale Arbeit“, *Sozial Extra* 3/4 09:6- 9.
- Baltz, Jochem(2002): „Sozialraumbudgetierung. Wohlfahrtspolitische und jugendhilferechtliche Würdigung der Modelle sozialräumlicher Budgetierung, insbesondere am Beispiel der Modelle in Stuttgart und Celle“, in: Merten, Roland (Hg.): *Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher und rechtlicher Machbarkeit*. Weinheim, Basel und München: Juventa, 203 – 219.
- Beck, Ulrich(1996): „Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne“, in: Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott (Hg.) : *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp,23.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, K.Anna (2007): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.
- Bossong, Horst(2007): „Soziale Arbeit im deutschen Sozialstaat“, in: Haller, Dieter; Hinte, Wolfgang; Kummer, Bernhard (Hg.): *Jenseits von Tradition und Postmoderne. Sozialraumorientierung in der Schweiz, Österreich und Deutschland*. Weinheim, Basel und München: Juventa, 50 – 68.
- Bourdieu, Pierre(1997a): *Sozialer Sinn*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre(1997b): „Ortseffekte“, in: Ders. *Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft*. Konstanz, orig.: Paris, 159 – 167.
- Bourdieu, Pierre. (1991a): *Der feine Unterschied*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Bourdieu, Pierre (1991b): „Physischer, sozialer und angeeigneter Raum“, in: Wentz, Martin (Hg.) (1991): *Die Zukunft des städtischen. Frankfurter Beiträge*. Frankfurt, 25 - 34.
- Bourdieu, Pierre. (1983): „Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital“, in: Kreckel, Reinhard (Hg.) :*Soziale Ungleichheiten. Sonderband Soziale Welt*. Göttingen: Schwartz, 183 – 198.
- Bronfenbrenner, Urie (1981): *Die Ökologie der menschlichen Entwicklung. Natürliche und geplante Experimente*. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Brülle, Heiner; Marschall, Adalbert. (1981): „Sozialarbeit im Stadtteil - der soziale Raum als Strukturprinzip kommunaler Sozialarbeit“, in: Müller, Siegfried; Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe (Hrsg.) (1981): *Soziale Arbeit als soziale Kommunalpolitik. Neu PraxisSonderheft* 6, 82 – 92.
- Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank (2009): „Sozialraumorientierung - Ein Fachkonzept zur Überwindung kontraproduktiver Arbeitsteilung“, in: *Jugendhilfe* 47. Jahrg. 08/2009, 238-247.

- Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank; Cyprian, Gudrun (2007a): *Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Textbook: Theoretische Grundlagen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank; Cyprian, Gudrun (2007b): *Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Fieldbook: Methoden und Techniken*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank (2006): „Die Felder der Sozialraumorientierung – ein Überblick“, in: Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank; Hinte, Wolfgang (Hg.): *Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag, 27 – 51.
- Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank (2005): „Sozialraumorientierte Soziale Arbeit – ein Modell zwischen Lebenswelt und Steuerung“ in: *NDV* 7/2005, S.: 238 – 242 und 8/2005: 287 – 292.
- Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank (2004): „Flexibilisierung geht! Ein Plädoyer für maßgeschneiderte Arrangements“, *Blätter der Wohlfahrtspflege* 3/2004, Baden-Baden: 92 – 96.
- Burt, Ronald S. (1997): „The Contingent value of social capital“, *Administrative Science Quarterly* 42, 2: 339 -365.
- Casseé, Kitty (2007): *Kompetenzorientierung. Eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe; ein Praxisbuch mit Grundlagen, Instrumenten und Anwendungen*. Bern: Haupt.
- Coleman, James S. (1990): *Grundlagen der Sozialtheorie*. München: Oldenbourg.
- Debiel, Stefanie; Wagner, Leonie (2011): „Landlust und Landfrust. Soziale Arbeit in ländlichen Räumen“, *Sozial Extra*3/4: 18 – 24.
- Deinet, Ulrich; Krisch, Richard (2002a): *Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit: Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Deinet, Ulrich; Krisch, Richard (2002b): „Konzepte und Methoden zum Verständnis der Lebensräume von Kindern und Jugendlichen“, in: Riege, Mario; Schubert, Herbert (Hg.) (2002): *Sozialraumanalyse. Grundlagen - Methoden – Praxis*. Opladen: Leske und Budrich.
- Dingeldey, Irene (2006): „Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung“, in: *APuZ* Heft 8-9: 3-6.
- Donabedian, Avedis (1982): „An Exploration of Structure, Process and Outcome as Approaches to Quality Assessment“, in: Selbmann, Hans-Konrad; Überla, Karl K. (Hg.): *Quality Assessment of Medical Care*. Gerlingen, 69-92.
- Flösser, Gaby (1996): „Von der Neuorganisation der Sozialen Dienste der 70er-Jahre zum Kontraktmanagement in den 90er-Jahren – Lehren aus vergangenen Verwaltungsreformen“, in: Merchel, Joachim; Schrappner, Christian (Hg.): *Neue Steuerung: Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung*, Münster: Votum Verlag, 18 ff.
- Fehren, Oliver (2009) „Was ist ein Sozialraum? Annäherungen an ein Kunstwerk“, *Soziale Arbeit* 8/2009: 286 – 292.
- Fehren, Oliver (2008): *Wer organisiert das Gemeinwesen? Zivilgesellschaftliche Perspektiven Sozialer Arbeit als intermediärer Instanz*. Berlin: Sigma.
- Fendrich, Sandra; Pothmann, Jens (2005): „Hilfen zur Erziehung – über quantitative Ausweitungen und qualitative Strukturveränderungen“, in: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias (Hg.) (2006): *Kinder- und Jugendhilfereport 2. Analysen, Befunde und Perspektiven*. Weinheim: Juventa, 85 – 107.
- Freigang, Wolfgang (1998): „Was verhindert die Verbreitung von integrierten Erziehungshilfen?“, in: Peters, Friedhelm; Trede, Wolfgang; Winkler, Michael (Hg.) :*Integrierte Erziehungshilfen*.

- Qualifizierung der Jugendhilfe durch Flexibilisierung und Integration?* Frankfurt a. M.: IGFH Eigenverlag, 338 – 351.
- Frevel, Bernhard; Dietz, B. (2004): *Sozialpolitik kompakt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Frey, Franz (2007): *Chancen und Grenzen von Wirkungsorientierung in den Hilfen zur Erziehung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Fuchs, Manfred (2006): *Sozialkapital, Vertrauen und Wissenstransfer in Unternehmen*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Giddens, Anthony (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Grimm, Gaby (2005): *Stadtentwicklung und Quartiermanagement. Entwicklung und Aufbau lokalspezifischer Organisations- und Steuerungsstrukturen*. Essen: Klartext.
- Grunow, Dieter (2000): „Netzwerkanalyse: theoretische und empirische Implikationen“, in: Dahme, Heinz-Jürgen (2000): *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat: Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor*. Berlin: Sigma.
- Heiner, Maja (2004): *Professionalität in der Sozialen Arbeit*. Stuttgart.
- Hekele, Kurt (2007): „Lokale Einheit: Forteschreibung des Sozialraumgedankens“, in: Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hg.): *Sozialraumorientiert Umbau der Hilfen zur Erziehung: Positive Effekte, Risiken und Nebenwirkungen*. Band 2, 57 – 64.
- Herriger, Norbert (2006): *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hinte, Wolfgang (2010): „Von der Gemeinwesenarbeit zum sozialräumlichen Handeln“ in: Kreft, Dieter; Müller, C. Wolfgang. (Hg.): *Methodenlehre in der Sozialen Arbeit*. Weinheim, Basel und München: Juventa, 77-87.
- Hinte, Wolfgang (2008): „Sozialraumorientierung und die Finanzierung der Leistungen“, in: *RdJB* 1/2008 56: 52 – 63.
- Hinte, Wolfgang; Treeß, Helga (2007): *Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik*. Weinheim, Basel und München: Juventa.
- Hinte, Wolfgang (2007): „Erfahrungen, Effekte, Entwicklungsaufgaben „anderswo“ in Deutschland“, in: Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hg.): *Sozialraumorientiert Umbau der Hilfen zur Erziehung: Positive Effekte, Risiken und Nebenwirkungen*. Band 2, 149 – 157.
- Hinte, Wolfgang (2006): „Geschichte, Quellen und Prinzipien des Fachkonzepts „Sozialraumorientierung“ – ein Überblick“, in: Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank; Hinte, Wolfgang. (Hg.): *Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag, 7 – 27.
- Hinte, Wolfgang (2005a): „Sozialraumorientierte Steuerung Sozialer Arbeit - zwischen Illusion und Innovation - eine polemische Auseinandersetzung“, in: *Der Sozialraum als Steuerungsgröße – Strategien stadtteilbasierter kommunaler Steuerung in Soziale Stadt/E&C Gebieten*. Dokumentation der Zielgruppenkonferenz der Vertreter/innen der Städte und Gemeinden aus E&C Gebieten am 26. und 27. April 2005 in Stuttgart. Im Download unter: <http://www.eundc.de/pdf/39000.pdf> (Zugriff am:15.05.2011)
- Hinte, Wolfgang (2005b): „Sozialraumorientierung“, in: Kreft, Dieter; Mielenz, Ingrid (Hg.) (2005): *Wörterbuch Soziale Arbeit*. Weinheim, Basel und München: Juventa, 879 – 882.

- Hinte, Wolfgang (2005c): „Sozialraumorientierung: Bemerkungen zu einer missglückten Rezeption“, *NDV* Oktober 2005, 359 – 361.
- Hinte, Wolfgang (2004): „Sozialraumorientierung, Budgets und die Praxis integrierter Erziehungshilfen“, in: Peters, Friedhelm; Koch, Josef: *Integrierte erzieherische Hilfen. Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in der Jugendhilfe*, 57 – 75.
- Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard; Groppe, Johannes (2003): *Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Finanzierungsmodelle auch in Zeiten knapper Kassen*. Berlin: Sigma.
- Hinte, Wolfgang (2002): „Fälle, Felder und Budgets. Zur Rezeption sozialraumorientierter Ansatz in der Jugendhilfe“, in: Merten, Roland (Hg.): *Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher und rechtlicher Machbarkeit*. Weinheim, Basel und München: Juventa, 91 – 127.
- Hinte, Wolfgang (2001): „Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus sozialpädagogischer Sicht“, in: SPI (Hg.): *Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe*, 125 – 157.
- Hinte, Wolfgang (2000a): „Das Jugendamt als Steuerungsinstrument im Sozialen Raum“, in: Thole, Werner (Hg.): *Zukunft des Jugendamtes*. Neuwied: Luchterhand, 21 – 36.
- Hinte, Wolfgang (2000b): „Kontraktmanagement und Sozialraumbezug. Zur Finanzierung von vernetzten Diensten“, in: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2000): *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat: Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor*. Berlin: Sigma, 151 – 169.
- Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard; Springer, Werner (1999): *Soziale Dienste. Vom Fall zum Feld: soziale Räume statt Verwaltungsbezirke*. Berlin: Edition Sigma.
- Hinte, Wolfgang (1990): *Non-direktive Pädagogik. Eine Einführung in Grundlagen und Praxis des selbstbestimmten Lernens*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Hofeman, Klaus (2005): „Handlungsspielräume des Neuen Steuerungsmodells“, in: Schubert, Herbert (Hg.): *Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 27 – 49.
- ISA (2010): Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 09 Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Download unter: http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/seiten/material/wojh_schriften_heft_9.pdf (Zugriff am: 29.09.2011)
- Jahn, M.; Kolb, U. (2010): „Der Fall H“, in: Pichelmeier, Werner; Rose, Gerd (Hg.): *Sozialraumorientierte Jugendhilfe in der Praxis. Handreichung für kommunale Entscheidungsträger am Beispiel der Stadt Rosenheim*. Rosenheim: Kommunal-Verlag, 20 – 27.
- Jansen, Dorothea (1999): *Einführung in die Netzwerkanalyse*. 3. überarbeitete Auflage. Opladen: Leske und Budrich.
- Jursitzky (2011): Landkreise und Bezirke. Download unter: http://www.jursitzky.net/Genealogie_Landkreise.htm (Zugriff am: 22.06.2011)
- Karstedt, Susanne (2004): „Linking Capital. Institutionelle Dimensionen Sozialen Kapitals“, in: Otto, Hans-Uwe; Kessl, Fabian (Hg.): *Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 45 – 63.
- Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian (2007): *Sozialraum. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kessl, Fabian; Otto, Hans-Uwe; Ziegler, Holger (2002): „Einschließen oder aufmachen? Der Raum, sein Kapital und deren Nutzer“, in: Riege, Marlo; Schubert, Herbert (Hg.): *Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis*. Opladen: Leske und Budrich, 177-190

- Kluschatzka, Eric Ralf; Wieland, Sigrid (2009): „Sozialraumorientierung im ländlichen Kontext. Eine kurze Einführung“, in: Kluschatzka, Eric Ralf, Wieland, Sigrid (Hg.): *Sozialraumorientierung im ländlichen Kontext*. Wiesbaden: VS Verlag, 9 – 15.
- Knecht, Alban (2010): *Lebensqualität produzieren. Ressourcentheorie und Machtanalyse des Wohlfahrtsstaats*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Koch, Josef u. a. (2002): *Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen. Zwischenergebnisse aus dem Bundesmodellprojekt INTEGRA*. Frankfurt a. M.: IGFH Eigenverlag.
- Kolvenbach, Franz- Josef (2008): 16 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz in Deutschland Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfestatistiken Erzieherische Hilfen 1991 bis 2006 „Von der Erziehungsberatung bis zur Heimerziehung“. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. Download unter: <http://www.bpb.de/files/IFINYP.pdf> (Zugriff am: 15.05.2011)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 3/1996 Leitbild „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 12/1998 Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe. Köln.
- Krause, Hans-Ullrich; Peters, Friedhelm (2002): *Grundwissen erzieherische Hilfen. Ausgangsfragen, Schlüsselthemen, Herausforderungen*. Münster: Votum-Verlag.
- Kriesi, Hanspeter (2007): „Sozialkapital. Eine Einführung“, in: Franzen, Axel; Freitag, Markus (Hg.): *Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47, 23 – 47.
- Kühn, Dietrich (1999): *Reform der öffentlichen Verwaltung, Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Sozialverwaltung*. Köln.
- Kühn, Dietrich (1994): *Jugendamt – Sozialamt – Gesundheitsamt: Entwicklungslinien der Sozialverwaltung in Deutschland*. Neuwied/Kriftel/Berlin.
- Kuhnert, Birgit (2003): „Produktion von Dienstleistungen“, in: Pepels, Werner (Hg.): *Betriebswirtschaft der Dienstleistung. Handbuch für Studium und Praxis*. Herne/Berlin: Verlag neue Wirtschaftsbriefe: 44 – 62.
- Läpple, Dieter (1991): „Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept“, in: Häußermann, Hartmut u. a. (Hg.): *Stadt und Raum. Soziologische Analysen*. Pfaffenweiler.
- Landolt, Patricia (2004): „Eine Abwägung der Grenzen sozialen Kapitals. Lehren aus den transnationalen Gemeindeinitiativen El Salvadors“, in: Otto, Hans-Uwe; Kessler, Fabian (Hg.): *Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit*, 21 – 45.
- Landhäußer, Sandra; Ziegler, Holger (2011): „Zur Empirie sozialräumlich orientierter Sozialer Arbeit – Soziales Kapital messen“, in: Oelrich, Gertrud; Otto, Hans-Uwe (Hg.): *Empirische Forschung in der Sozialen Arbeit. Ein Studienbuch*, 65 – 77.
- Lang, Susanne; Mack, Wolfgang; Reutlinger, Christian; Wächter, Franziska (2005): „Einleitung“, in: *Projekt „Netzwerke im Stadtteil“ : Grenzen des Sozialraums. Kritik eines Konzepts – Perspektiven für Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 7 – 15.
- Lewin, Kurt (1963): *Feldtheorie in den Sozialwissenschaften. Ausgewählte theoretische Schriften*. Herausgegeben von Dorwin Cartwright. Berlin und Stuttgart: Verlag Hans Huber.
- Litges, Gerhard (2007): *Jugendhilfe in Deutschland: Vorurteile und Wirklichkeit*. Hamburg: Rowohlt.

- Löw, Martina (2007): „Zwischen Handeln und Struktur“, in: Kessler, Fabian; Otto, Hans-Uwe (Hg.): *Territorialisierung des Sozialen. Regieren über lokale Nahräume*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 81 – 100.
- Löw, Martina (2006): „Einstein, Techno und der Raum. Überlegungen zu einem neuen Raumverständnis in den Sozialwissenschaften“, in: Deinet, Ulrich; Gilles, Christoph; Knopp, Reinhold (Hg.): *Neue Perspektiven in der Sozialraumorientierung*. Berlin: Frank & Timme, 9 – 23.
- Löw, Martina (2001): *Raumsoziologie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1988): „Therapeutische Systeme. Fragen an Niklas Luhmann“, in: Simon, Fritz (Hg.) (1988): *Lebende Systeme. Wirklichkeitskonstruktion in der systemischen Therapie*. Frankfurt, a.M.: Suhrkamp, 124 – 138.
- Luhmann, Niklas (1987): *Soziale Systeme*. Frankfurt, a.M.: Suhrkamp.
- Lüttringhaus, Maria; Streich, Angelika (2008): „Risikoeinschätzung im Team: Keine Zeit? Höchste Zeit! Das Modell der kollegialen Kurzberatung zur Risikoeinschätzung und Planung des weiteren Vorgehens“, in: Der Schutzauftrag nach Paragraph 8a SGB VIII und Konzepte früherer Hilfen, Evangelischer Erziehungsverband e. V. (EREV) Hannover, 03/2008: 39 – 59.
- Merchel, Joachim (2003): „ ‚Diagnose‘ in der Hilfeplanung: Anforderungen und Problemstellungen“, *Neue Praxis* 6/2003: 527 – 542.
- Merchel, Joachim (2001): „ ‚Beratung im Sozialraum‘. Eine neue Akzentuierung für die Verortung von Beratungsstellen in der Erziehungshilfe?“, *Neue Praxis* 4: 369 – 387.
- Merten, Roland (2002): „Sozialraumorientierung im Widerstreit zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit“, in: Merten, Roland (Hg.): *Sozialraumorientierung. Zwischenfachlicher und rechtlicher Machbarkeit*. Weinheim, Basel und München: Juventa, 9 – 19.
- Messmer, Heinz (2007): *Jugendhilfe zwischen Qualität und Kosteneffizienz*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Munsch, Chantal; Zeller, Maren (2005): „Die Bedeutung des Stadtteils für Jugendliche. Ein rekonstruktiver Zugang zur Belebung des Diskurses um sozialraumorientierte Erziehungshilfen“, in: Projekt „Netzwerke im Stadtteil“ (Hg.): *Grenzen des Sozialraums. Kritik eines Konzepts – Perspektiven für Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 277 – 289.
- Müller, Carl Wolfgang (1997): *Wie helfen zum Beruf wurde. Eine Methodengeschichte der Sozialarbeit*. Bd.: 2, 3. Auflage. Weinheim und Basel: Juventa.
- Nahapiet, Janine; Ghoshal, Sumantra (1998): „Social Capital, Intellectual Capital and the organizational Advantage“, *Academy of Management Review* 23: 242 – 269.
- Neuberger, Christa (2004): *Fallarbeit im Kontext flexibler Hilfen zur Erziehung. Sozialpädagogische Analysen und Perspektiven*. Wiesbaden.
- Noack, Michael (2010): *Sozialarbeit, Sozialpädagogik oder Soziale Arbeit? Überlegungen zur Funktion einer (Wissenschaft der) Sozialen Arbeit*. Norderstedt: Grin Verlag.
- Nüsken, Dirk (2007): „Vorwort“, in: ISA (Hg.): *Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 01. Beiträge zur Wirkungsorientierung von erzieherischen Hilfen*. Download unter: http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/seiten/material/wojh_schriften_heft_1.pdf (Zugriff am: 29.09.2011)
- Oechler, Melanie (2009): *Dienstleistungsqualität in der Sozialen Arbeit. Eine rhetorische Modernisierung*. Wiesbaden.
- Oevermann, Ulrich (2009): „Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses und der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis von

- Sozialarbeit“, in: Becker-Lenz-Roland; Busse, Stefan; Ehlert, Gudrun; Müller, Silke (Hg.): *Professionalität in der Sozialen Arbeit*. Wiesbaden, 89-112.
- Oelkers, Nina; Otto, Hans-Uwe ; Ziegler, Holger (2010): „Handlungsbefähigung und Wohlergehen: Der Capabilities-Ansatz als alternatives Fundament der Bildungs- und Wohlfahrtsforschung“, in: Ziegler, Holger; Otto, Hans-Uwe (Hg.): *Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft* 2. Auflage, 85 – 89.
- Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe.; Backhaus-Maul, Holger (2003): „Soziale Arbeit als Dienstleistung – Zur analytischen und empirischen Leistungsfähigkeit eines theoretischen Konzepts“, in: Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe: *Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle*. München: Luchterhand, IX – LXX.
- Otto, Hans-Uwe; Ziegler, Holger (2006): „Managerielle Wirkungsorientierung und der demokratische Nutzwert professioneller Sozialer Arbeit“, in: Badawia, Tarek; Luckas, Helga; Müller, Heinz (Hg.): *Das Soziale gestalten. Über Mögliches und Unmögliches der Sozialpädagogik*, 95 – 113.
- Peters, Friedhelm; Hamberger, Matthias (2004): „Integrierte flexible, sozialräumliche Hilfen (INTEGRA) und der aktuelle Erziehungshilfediskurs“, in: Peters, Friedhelm; Koch, Josef (Hg.): *Integrierte erzieherische Hilfen. Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in der Jugendhilfe*, 27 – 57.
- Peters, Friedhelm (2000): „Auf der Suche nach reflexiven Institutionen. Integrierte, flexible Erziehungshilfen als strategische Antwort auf die ungeplanten Folgen fortschreitender Differenzierung und Spezialisierung“, in: Dahme, Hans-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hg.): *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat: Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor*. Berlin: Sigma, 119 – 139.
- Peters, Friedhelm (1997): „Probleme von und mit flexiblen, integrierten Erziehungshilfen: eine Zwischenbilanz“, *Neue Praxis Heft 4*: 313 – 327.
- Picot, Arnold (1982): „Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert“, *DBW42 (2)*:267 – 284.
- Pichelmeier, Werner; Rose, Gerd (Hg.) (2010): *Sozialraumorientierte Jugendhilfe in der Praxis. Handreichung für kommunale Entscheidungsträger am Beispiel der Stadt Rosenheim*. Rosenheim: Kommunal-Verlag, 27 – 33.
- Pluto, Liane (2007): *Partizipation in den Hilfen zur Erziehung: Eine empirische Analyse*. Verlag Deutsches Jugendinstitut: München.
- Ramme, Iris (2003): „Darstellung und Bedeutung von Dienstleistungen“, in: Pepels, Werner (Hg.): *Betriebswirtschaft der Dienstleistung. Handbuch für Studium und Praxis*. Herne, Berlin: Verlag neue Wirtschaftsbriefe, 3 – 21.
- Rätz-Heinisch, Regina; Schröer, Wolfgang; Wolff, Mechthild (2009): *Lehrbuch Kinder- und Jugendhilfe. Grundlagen, Handlungsfelder, Strukturen und Perspektiven*. Weinheim, München: Juventa-Verlag.
- Reutlinger, Christian (2011): Vom Sozialraum als Ding zu den subjektiven Raumdeutungen. Download unter: <http://www.sozialraum.de/reutlinger-vom-sozialraum-als-ding.php> (Zugriff am: 09.06.2011)
- Reutlinger, Christian (2006): „Sozialpädagogische Räume – sozialräumliche Pädagogik. Chancen und Grenzen der Sozialraumorientierung“, in: Deinet, Ulrich; Gilles, Christoph; Knopp, Reinhold (Hg.): *Neue Perspektiven in der Sozialraumorientierung*. Berlin: Frank & Timme, 23 – 44.
- Roth, Theodor (2009): „Sozialraumorientierung konkret – wie geht das?“, *Rundbrief INTEGRIERTE ERZIEHUNGSHILFEN 3/2009*: 21 – 26.

- Sarsky, Thomas (2007): „Der Umbauprozess in Rosenheim“, in: Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hg.): *Sozialraumorientierter Umbau der Hilfen zur Erziehung: Positive Effekte, Risiken und Nebenwirkungen*. Band 2, 135 – 149.
- Schäfer, Georg (2001): „Das Sozialraumbudget in Celle“, *Rundbrief INTEGRA* 3/2001: 25 – 31.
- Schauer-Vetters, Susann; Jellesen, B. (2010): „Veränderung“, in: Pichelmeier, Werner; Rose, Gerd (Hg.): *Sozialraumorientierte Jugendhilfe in der Praxis. Handreichung für kommunale Entscheidungsträger am Beispiel der Stadt Rosenheim*. Rosenheim: Kommunal-Verlag, 37 – 40.
- Schätzel, Heinz (2009): „Sozialraumorientierte Jugendhilfe – eine Zwischenbilanz aus Trägersicht“, in: *Rundbrief INTEGRIERTE ERZIEHUNGSHILFEN*3/2009: 15 – 20.
- Schaarschuch, Andreas (2006): „Der Nutzer Sozialer Dienstleistungen als Produzent des Sozialen“, in: Badawia, Tarek; Luckas, Helga; Müller, Heinz (Hg.): *Das Soziale gestalten. Über Mögliches und Unmögliches der Sozialpädagogik*. Wiesbaden: VS Verlag, 81 – 95.
- Schefold, Werner (2005): „Sozialräumlichkeit und Hilfeverfahren“, in: Projekt „Netzwerke im Stadtteil“ (Hg.): *Grenzen des Sozialraums. Kritik eines Konzepts – Perspektiven für Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 145 – 165.
- Schellberg, Klaus (2008): *Betriebswirtschaftslehre für Sozialunternehmen*. Augsburg: ZIEL Verlag.
- Schrödter, Mark; Ziegler, Holger (2007): *Was wirkt in der Kinder- und Jugendhilfe? Internationaler Überblick und Entwurf eines Indikatorensystems von Verwirklichungschancen*. Münster.
- Schubert, Herbert (2008): „Netzwerkkooperation – Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen“, in: Schubert, Herbert (Hg.): *Netzwerkmanagement*. Opladen: Leske und Budrich, 7 – 106.
- Schubert, Herbert (2005): „Controlling“, in: Schubert, Herbert (Hg.): *Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 211 – 237.
- Schütz, Alfred; Luckmann, Thomas 2003 (1979): *Strukturen der Lebenswelt*. Konstanz: UVK.
- Sen, Amartya (2004): „Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation“ in: *Feminist Economics* 10, 3:77-80.
- Sen, Amartya (2002): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. 2. Auflage. München: DTV.
- Sen, Amartya (1992): *Inequality reexamined*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1987): *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sierwald, Wolfgang ; Weigel, Hans-Georg (2007): „Wirksamkeit stationärer Hilfen überprüfen“, in: SPI (Hg.): *Wohin steuert die stationäre Jugendhilfe?* München: Eigenverlag, 293 – 322.
- Siegler, Beate Finis(1997): *Ökonomik Sozialer Arbeit*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Spier, Sven (2010): „Wirkungsorientierte Steuerung braucht Planung und Beteiligung“, *Sozialwirtschaft* 2/2010: 23 – 26.
- Stehle, U.; Hobod, W.; Schätzel, H. (2010): „Voraussetzung und Selbstverständnis der freien Träger“, in: Pichelmeier, Wolfgang; Rose, Gerd (Hg.): *Sozialraumorientierte Jugendhilfe in der Praxis. Handreichung für kommunale Entscheidungsträger am Beispiel der Stadt Rosenheim*. Rosenheim: Kommunal-Verlag, 43 – 48.
- Steckmann, Ulrich (2010): „Autonomie, Adaptivität und das Paternalismusproblem – Perspektiven des Capability Approach“, in: Ziegler, Holger; Otto, Hans-Uwe (Hg.): *Capabilities –*

- Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft* 2. Auflage, 90 – 115.
- Stephan, Birgit(2006): „Das Sozialraumprojekt in der Jugendhilfe des Kreises Nordfriesland“ ,in: Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank; Hinte, Wolfgang (Hg.): *Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag, 147 – 169.
- Struzyna, Karl-Heinz (2007): „Wirkungsorientierte Jugendhilfe – Hintergründe, Intentionen und Ziele des Bundesmodellprogramms“, in: ISA (Hg.): *Wirkungsorientierte Jugendhilfe* Band 01. Beiträge zur Wirkungsorientierung von erzieherischen Hilfen. Download unter: http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/seiten/material/wojh_schriften_heft_1.pdf (Zugriff am: 29.09.2011)
- Sünker, Heinz (1995): „Theoretische Ansätze, gesellschaftliche Kontexte und professionelle Perspektiven Sozialer Arbeit“, in: ders. (Hg.): *Theorie, Politik und Praxis Sozialer Arbeit*. Bielefeld, 72 – 99.
- Sydow, Jörg (2002): *Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation*. Wiesbaden: Gabler.
- Thiersch, Hans; Grunewald, Klaus (2003): „Lebenswelt und Dienstleistung“, in: Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe (Hg.)(2003): *Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle*. München: Luchterhand, 67 – 90.
- Wald, Andreas (2003): *Netzwerkstrukturen und -effekte in Organisationen. Eine Netzwerkanalyse in internationalen Unternehmen*. Wiesbaden: Gabler.
- Wald, Andreas; Jansen, Dorothea (2006): „Netzwerke“, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg(Hg.):*Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag: 93 – 106.
- Werten, Benno (2005): „Raus aus dem Container“,in: Projekt „Netzwerke im Stadtteil“ (Hg.): *Grenzen des Sozialraums. Kritik eines Konzepts – Perspektiven für Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 15 – 37.
- Werthmanns-Reppekus, Ulrike (2000): „Das Jugendamt und die freien Träger“, in: Thole, Werner (2000): *Zukunft des Jugendamtes*. Neuwied: Luchterhand, 75 – 91.
- Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 09 (2010): Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Download unter: http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/seiten/material/wojh_schriften_heft_9.pdf (Zugriff am: 20.09.2011)
- Wohlfahrt, Norbert (2002): Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Eine verwaltungswissenschaftliche Bewertung. Download unter: <http://www.e fh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/> (Zugriff am:20.05.2011)
- Wojda, Franz; Herfort, Inge; Barth, Alfred (2006): „Ansatz zur Gestaltung von Kooperationen und Kooperationsnetzwerken und die Bedeutung sozialer und personeller Einflüsse“, in: Wojda, Franz; Barth, Alfred (Hg.): *Innovative Kooperationsnetzwerke*. Wiesbaden: DUV / GWV, 1- 27.
- Woolcock, Michael (2000): *The place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*. Washington: World Bank.
- Zeiber, Hartmut; Zeiber, Helga (1998): *Orte und Zeiten der Kinder. Soziales Leben im Alltag von Großstadtkindern*. Weinheim, Basel und München: Juventa.

Abbildungsnachweis

Abbildung 1: *Fachgebietsbezogene Organisationsstruktur des Jugendamt Stuttgart*. Quelle: Budde, W.; Früchtel, F. (2007b): Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Textbook: Theoretische Grundlagen. Wiesbaden: VS Verlag. S.: 129

Abbildung 2: *Fachgebietsbezogene Organisationsstruktur eines Leistungserbringers*. Quelle: Budde, W.; Früchtel, F. (2007b): Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Textbook: Theoretische Grundlagen. Wiesbaden: VS Verlag. S.: 130

Abbildung 3: *Das neue Steuerungsmodell*. In Anlehnung an: Niklas, B., Szlapka, M. (1998): Jugendhilfeplanung - Theorie, Organisation, Methodik. Münster

Abbildung 4: *Sozialleistungsdreieck*. Eigene Darstellung

Abbildung 5: *Wirkfaktoren*. Quelle: Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 09 (2010): Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. S.: 55

Abbildung 8: *Planungs-, Sozial- und Lebensweltraum*. Eigene Darstellung in Anlehnung an Stadt Graz (2011): Sozialraumorientierung in Graz. Im Internet: <http://www.graz.at/cms/ziel/2123962/DE> (19.09.2011)

Abbildung 9: Netzwerkbeziehungen und Sozialkapital. Verändert nach: Schubert (2007): Netzwerkkooperation – Qualitätsmerkmale und Methoden der Organisation von Netzwerken. Im Internet: <http://www.deutscher-verein.de/03-events/Kongresse%20des%20Deutschen%20Vereins/2007/pdf/Netzwerkkooperation.pdf> (07.07.2011)

Abbildung 10: *Flexible, integrierte, sozialräumliche Hilfen*. Eigene Darstellung

Abbildung 11: *Binnendifferenzierung des Jugendamtes Rosenheim*. Quelle: Rose, G.(2010): Projektarchitektur in Rosenheim: Erste Schritte – Meilensteine – Stolpersteine. In: Pichelmeier, W.; Rose, G. (Hrsg.) (2010): Sozialraumorientierte Jugendhilfe in der Praxis. Handreichung für kommunale Entscheidungsträger am Beispiel der Stadt Rosenheim. Rosenheim: Kommunal-Verlag. S.: 28

Textauszug: "The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active' Welfare States."

Aus: Journal of Social Policy 39:17-19.

Rik van Berkel

In studying reforms aimed at making welfare states more 'active', it is useful to distinguish two types of reforms (Carmel and Papadopoulos, 2003; VanBerkel and Borghi, 2008): firstly, reforms that are focused on the content of social policy programmes (formal policy reforms); and, secondly, reform processes that aim at restructuring service provision models, that is the design of the organisational arena through which policy programmes are administered and delivered (operational policy reforms). During the last decade, formal policy reforms aimed at activating welfare states have been studied extensively (for example, Lødemel and Trickey, 2001; Goul Andersen et al., 2002; Gilbert, 2002; Serrano Pascual and Magnusson, 2007). These studies showed, among others, how income protection schemes were made less generous in order to introduce stronger work incentives; how activation programmes were introduced and subsequently often transformed into Work First or labour attachment programmes that were gradually targeted at more and more groups of unemployed people; how eligibility for income protection increasingly became subjected to an individual 'responsibility test' concerning unemployed people's efforts to promote their labour-market integration and employability; and how the behaviour of the unemployed was subjected to stricter monitoring practices and the use of sanctions and incentives.

This article will focus on the second type of reforms, and in particular on the ways in which income protection and activation programmes for unemployed people are provided. These reforms are receiving increasing attention from social policy and public administration scholars (for a literature review, see Van Berkel and Borghi, 2008). As is the case with formal policy reforms, operational policy reforms have had considerable consequences for the 'old' public agencies involved in providing income protection and employment services for the unemployed: benefit agencies, the Public Employment Service and the local agencies administering social assistance. Whereas formal policy reforms affect the core tasks and services of these agencies, operational policy reforms influence the agents involved in service provision and the structure of their relationships, as well as the ways in which the 'old' agencies are governed and managed. In a study of the public management of welfare to work policies, Mark Considine (2001) distinguished four types of governance, which can be used to classify operational policy reforms: procedural governance, a concept that refers to the traditional hierarchical public management; corporate governance, which

points at attempts to manage public agencies as if they were private organisations by, for example, separating service delivery agencies from Ministries and introducing instruments such as management by objectives, contractualism, performance indicators and performance monitoring; market governance, which involves the introduction of competition and quasi-markets in the provision of publicly funded social services; and network governance. Concerning the latter, Considine distinguished two sub- models, which, as we shall see, are both relevant for the operational policy reforms we will discuss in this article. The first sub-model refers to social partnership: organised interests (trade unions and employers' organisations) are involved in policy-making and policy implementation processes. The second sub-model refers to processes of networking, co-production, cooperation and co-financing in service provision that involve a variety of public and private actors, as well as citizens and clients.

Both types of welfare state reforms are linked in complex ways. It has been argued that operational policy reforms are not without consequences for the content of social services. Bredgaard and Larsen (2008), for example, discussed this issue in the context of the marketisation of the provision of activation services, which, in their view, contributes to a shift in the content of activation by making it increasingly focused on quick labour-market reintegration rather than on investing in human capital and promoting sustainable labour-market participation. In this article, we will argue that formal policy reforms may trigger operational policy reforms, in the sense that the former create a need for the latter: formal policy reforms have created a pressure to reform operational policies. This does not mean that the specific reforms we will discuss in this article are the unavoidable consequence of formal policy reforms; such a determinist account of operational policy reforms would be untenable. For example, the introduction of new service provision models in the policy areas of social security and activation cannot be seen in isolation from broader debates about the functioning of the public sector and the presumed inefficiency and ineffectiveness of public service provision, or from the increasing popularity and dominance of new governance and new public management thinking (Clarke and Newman, 1997; Pollitt and Bouckaert, 2000; McLaughlin et al., 2002). We do argue, however, that we cannot adequately understand operational policy reforms without reference to some of the core substantial characteristics of active welfare states.

References

- Bredgaard, Thomas; Flemming, Larsen, (2008): "Quasi-markets in employment policy: do they deliver on promises?", *Journal of Social Policy and Society* 7: 3: 341–52.
- Carmel, Emma; Papadopoulos, Theodoros (2003): "The new governance of social security in Britain", in: Jane Millar (Hg.), *Understanding Social Security: Issues for Social Policy and Practice*, Bristol: Policy Press.

- Gilbert, Neil (2002): *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Clarke, John; Newman, Janet (1997): *The Managerial State*, London: Sage.
- Considine, Mark (2001): *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-work*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goul Andersen, Jørgen; Clasen, Jochen; Van Oorschot, Wim; Halvorsen, Knut (2002): *Europe's New State of Welfare: Unemployment, Employment Policies and Citizenship*, Bristol: Policy Press.
- Lødemel, Ivar; Trickey, Heather (Hg.) (2001): *An Offer You Can't Refuse': Workfare in International Perspective*, Bristol: Policy Press.
- McLaughlin, Kate; Osborne, Stephen P.; Ferlie, Ewanferlie (Hg.) (2002): *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert(2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Serrano Pascual, Amparo; Magnusson, Lars (Hg.) (2007): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Brussels: Peter Lang.
- Van Berkel, Rik; Borghi, Vando (2008): "Review article: the governance of activation", *Social Policy and Society* 7/3: 393–402.

Textauszug: Paola Mattei - Restructuring Welfare Organizations in Europe (Rezension)

Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ingo Bode

Zuvor erschienen im: Public Management Review 6/2010, 912-915.

Bridging scientific communities is a valuable undertaking but all too rarely in academic landscape. In her latest book, Paola Mattei makes a difference here as she assembles strands of academic enquiry which used to be widely separated throughout the social sciences: social policy and welfare state theory, on the one hand, and public administration and organization studies, on the other; and, within these two strands: health care, on one side, and public education, on the other. The chief argument of the book is that the western welfare state settlement is undergoing paradigmatic change but that this has occurred less at the level of public programmes than via the transformation of the infrastructure through which these programmes are rolled out. Rather than being subject to (wide-reaching) retrenchment or privatization, the welfare state is hollowed out *from within*, in the sense of its organizational underpinnings – more precisely, the prevailing rules of accountability imposed on welfare-providing agencies – being subject to what the author terms a ‘silent revolution’ in public administration.

Inspecting regulatory and organizational frameworks introduced in two sectors (secondary schooling; hospital care) and four Western European countries (Italy, France, Germany and the UK), the book illuminates the new administrative settlement through which human services have become provided following the advent of New Public Management (NPM). Key to this new settlement is the supremacy of managerial accountability (based on benchmarks, outputs, surplus generation, etc.) over both political and professional accountability as the ‘old’ cornerstones of traditional welfare- bureaucratic frameworks. Indeed, while some novel patterns of political accountability (e.g. direct user representation) are discernable and more traditional ways of injecting political concerns into welfare organizations persist (in continental Europe), both the ‘enterprise formula’ and the private-business-style top-manager, taking centre stage in the new settlement, tend to undermine these ‘old’ frameworks in the fields investigated by the author.

Mattei’s argument is developed by delving into the evolving regulatory frameworks relevant to schooling and hospital care throughout the four countries. Drawing on national literatures but also a number of expert interviews and some case-study evidence (mainly on German hospitals), the book compiles numerous facts and nuanced observations, including with regard to differences between

the four countries and the two sectors under study. These differences pertain, for instance, to the UK as an outlier concerning the replacement of representative political accountability by (alleged) direct user involvement and to France as a country where managerial power is permanently challenged by politicians and professions.

Overall, one cannot but admire the arduous effort undertaken for making such a thorny journey through two complex sectors and four different cultural 'worlds of welfare' lead to a theory-led assessment on the current restructuring of western welfare regimes. The author is perfectly right when she posits that the organizational settlements of these regimes, in spite of their considerable impact on outcomes, are under-researched when compared to the plethora of policy-based comparative welfare state analysis. In this respect, her book was overdue. Furthermore, accountability schemes are a key (albeit not the only) organizational underpinning of modern social welfare provision, and there are good reasons to endorse the author's general observation of these underpinnings being nowadays subject to far-reaching re-engineering based on what she refers to as 'entrepreneurial managerialism' across the boundaries of national welfare regimes, with the Anglo-Saxon model becoming the norm internationally. Finally, with the choice of schooling and hospital care as fields of enquiry – irritating as it may appear when considering the title of the monograph – the book widens the horizon of both public administration and social policy scholarship in that it focuses on the important (but often neglected) service-dimension of contemporary welfare states.