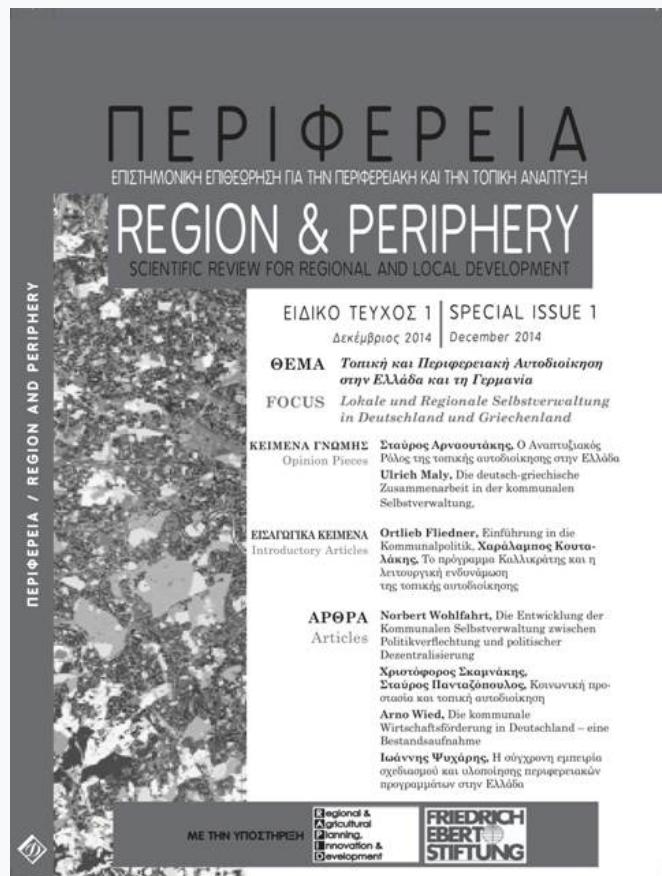


## Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 4, Αρ. 4 (2014)

Περιφέρεια | Region & Periphery - Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και τη Γερμανία



Η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ συναπόφασης των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και πολιτικής αποκέντρωσης

Norbert Wohlfahrt

doi: [10.12681/rp.18507](https://doi.org/10.12681/rp.18507)

Copyright © 2018, Norbert Wohlfahrt



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Wohlfahrt, N. (2014). Η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ συναπόφασης των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και πολιτικής αποκέντρωσης. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 4(4), 43–87. <https://doi.org/10.12681/rp.18507>



## **Die Entwicklung der Kommunalen Selbstverwaltung zwischen Politikverflechtung und politischer Dezentralisierung**

**Norbert Wohlfahrt, Professor, Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe in Bochum**

### **1. Rahmenbedingungen politischen Handelns in der Kommunalen Selbstverwaltung**

**K**ennzeichnend für das föderalistische System in der Bundesrepublik Deutschland ist die geringe Ausprägung einer vertikalen Arbeitsteilung (vgl. Mayntz 1978). Es existieren nur wenige Bundesministerien mit nachgeordneter Verwaltung. Für einige Sachgebiete (z.B. Polizei, Schule) sind daher ausschließlich die Länder verantwortlich. Ansonsten lässt sich die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern am besten als funktionelle Arbeitsteilung beschreiben, wobei die Gesetzgebungskompetenz überwiegend beim Bund, der Gesetzesvollzug überwiegend bei den Ländern liegt. Angesichts dieser Konstellation hatte sich im Bereich der Steuerung der Kommunalverwaltungen bis in die 1990er Jahre eine Verwaltungspolitik herausgebildet, die Formen indirekter Steuerung präferierte und vor allem über das Instrument der finanziellen Anreize steuerte, wie z.B. bei der Städtebauförderung, der Krankenhausfinanzierung oder dem sozialen Wohnungsbau. Die auf die Kommunen ausgerichtet Verwaltungspolitik war lange Zeit inkrementalistisch und partiell, ohne klare Zielvorstellungen und häufig stark kompromissorientiert, was den Kommunalverwaltungen eröffnete, sich in langwierigen diskursiven Verfahren dem Modernisierungsansinnen auch entziehen zu können (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).

Unter dem Stichwort Politikverflechtung ist die wachsende Verzahnung der drei Ebenen der Aufgabenteilung im staatlichen Bereich Gegenstand vielfältiger Analysen gewesen, wobei schon frühzeitig deutlich wurde, dass die finanzielle und institutionelle Verflechtung von Bundes- und Landespolitik sowie der Kommunalpolitik, die vor allem der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik durch Ressourcenverteilung dienen soll, immer kritischer gesehen wurde (vgl. Derlien 1988). Eine institutionalisierte Beteiligung der Kommunen an zentralstaatlichen Entscheidungen existiert nur indirekt. Die kommunalen Handlungsspielräume sind durch Pflichtaufgaben, die der Staat den Kommunen überträgt und für deren Finanzierung sie gewöhnlich auch zuständig sind, stark eingeengt worden und die Pflicht, sich staatlichen Rahmenvorgaben anzupassen zu müssen, wirkt sich restriktiv auf die kommunale Allzuständigkeit und Planungshoheit aus. Es verwundert nicht,



dass das Gewicht der Länder angesichts dieser Situation in den Kommunen stark gewachsen ist und die Länder politisch das Agenda-Setting übernehmen und dominieren. Der Kommunalpolitik wird angesichts dieser Lage immer wieder attestiert, dass die für die kommunale Selbstverwaltung konstitutive autonome Problemlösungsfähigkeit im Schwinden begriffen bzw. schon völlig verschwunden sei.

Die kommunale Selbstverwaltung, welche die Gemeindevertretung und die Verwaltung umfasst, gilt jedoch weiterhin - nicht zuletzt wegen des Auftrages des Grundgesetzes (Art. 28) - als ein hehres und unverzichtbares Gut. Es gibt keine politische Partei, die nicht in ihrem Programm ein Bekenntnis zur Aufrechterhaltung und zum weiteren Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung ablegt. In der aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussion über die Zivilgesellschaft kommt der kommunalen Selbstverwaltung deshalb auch ein zentraler Stellenwert zu. Kommunale Selbstverwaltung gilt - demokratietheoretisch betrachtet - als Inbegriff volksnaher Demokratie, in der sich der politische Gestaltungswille der Bürger unmittelbar äußert. Die kommunale Selbstverwaltung und damit die demokratische Selbstbestimmung und Selbststeuerung der kommunalen Ebene stehen offenbar unter Ewigkeitsgarantie und scheinen demnach für alle Zukunft fraglos anerkannt zu sein.

Die sozialpolitischen Aufgaben der Kommunen erstrecken sich auf zwei Felder: zum einen auf die sog. Pflichtleistungen und zum anderen auf die sog. freiwilligen Leistungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung; des weiteren gehören dazu auch noch Auftragsangelegenheiten, die Bund oder Länder an die Kommunen delegieren (z.B. im Bereich der Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern). Die Finanzierung und Bereitstellung von Sozialen Diensten im Rahmen des Sozialhilferechts (SGB XII) sowie der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gehören zu den Pflichtleistungen der kommunalen Selbstverwaltung. Freiwillige Leistungen sind vorrangig im Bereich der offenen Jugendarbeit wie in Teilen der offenen Altenhilfe angesiedelt; dazu zählen auch eine Reihe von Beratungs- und Koordinationsstellen. Sozialeistungen, die in der Erbringung von sozialen Diensten bestehen, etwa in Form von Beratung, Behandlung oder pflegerischer Unterstützung, werden in der Bundesrepublik in der Regel nicht von den leistungsverpflichteten Trägern, sondern von sog. „Dritten“, z.B. Ärzte, Krankenhäuser, Alten- oder Pflegeheimen und ambulanten Diensten, erbracht. Diese „Dritten“ (im Sozialrecht Leistungserbringer genannt) sind unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten wettbewerblich organisierte Anbieter von sozialen Dienstleistungen, die für ihre Leistungserbringung durch einen öffentlichen Kostenträger finanziert werden. Dadurch ist den



öffentlichen Trägern eine Verantwortung zugewachsen, die sie verpflichtet, das Vorhandensein sozialer Dienste im Sinne der Sozialgesetze zu garantieren. Die Kommunen haben eine gesetzlich festgeschriebene Infrastrukturverantwortung, die in der Regel durch Planungs- und Fördermaßnahmen wahrgenommen wird. Im Bereich der Jugendhilfe obliegt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII), die aber auch in anderen Bereich wahrgenommen wird, obwohl rechtlich nicht direkt normiert. Die Wohlfahrtsverbände und die Kirchen und sonstige Leistungserbringer treten als Träger eigener sozialer Dienste auf, da die Sozialverwaltungen die Durchführung dieser Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip delegieren. Zur kommunalen Sozialverwaltung zählen die klassischen Ämter des Dezernats „Soziales“: Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt und (je nach örtlicher Besonderheit) das Amt für Soziale Dienste. Seit 2005 ist mit den Arbeitsgemeinschaften nach SGB II (ARGE) ein neuer lokaler Akteur im Bereich der Arbeitsvermittlung hinzugekommen.

Seit Ende der 1960er-Jahre wurden Modelle zur Neustrukturierung der Sozialverwaltung in einer Vielzahl von Städten und Kreisen erarbeitet und (teilweise) umgesetzt. Anlass waren zum einen die Gebietsreform, die zum Nachdenken über bisherige Verwaltungsstrukturen, Ämtergrenzen und Zuständigkeiten zwang, also eine verwaltungsintern initiierte Reform, zum anderen ein externer Modernisierungsdruck, der mit der Gesellschafts- und Bürokratiekritik seit Ende der 1960er-Jahre verbunden war (vgl. Grunow 1996). Es gibt bis heute keine einheitliche Organisationsstruktur der Sozialverwaltung; die jeweiligen finanziellen und politischen Besonderheiten der Städte und Kreise sowie ihre Größe spielen bei der Organisation der zu erledigenden Aufgaben eine gewichtige Rolle, da Organisationshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ausgeübt werden kann.

Die traditionellen Gliederungs- und Organisationsprinzipien sind immer wieder Gegenstand heftiger Kritik gewesen. Diese entzündeten sich insbesondere an der administrativen Prägung und Überformung der sozialpädagogischen Hilfen für Kinder und Jugendliche und der damit verbundenen Einschränkung der Bedürfnisse der Klienten. Mit vielfältigen Versuchen der Neuorganisation sozialer Dienste hat man versucht, auf diesen Tatbestand zu reagieren (vgl. Flösser/Otto (Hg.), 1996, Kühn 1994).

Folgende gemeinsame Zielsetzungen lagen der Neuorganisation sozialer Dienste in den 1970er und 1980er-Jahren zu Grunde (vgl. Kühn 1994; Otto u.a. 1991):

- engere Verzahnung von persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe;
- bessere Betreuung verschiedener Klientengruppen;



- Einbindung von Klienten in die administrative Versorgungskette;
- Intensivierung der Kooperation der verschiedenen Personen und Institutionen, die an der Produktion von Verwaltungsleistungen beteiligt sind.

Diese Zielsetzungen machen deutlich, dass primär die bürokratische Aufbauorganisation, Ressortzersplitterung und die Dominanz von Verwaltungsfachkräften, die die spezialisierten Professionen in den Sozialverwaltungen dominieren, im Zentrum der Kritik standen. Neben den oben aufgeführten Organisationsprinzipien der klassischen Sozialverwaltung haben sich im Laufe der Zeit auch einige Handlungsprinzipien herausgebildet, die aber vor allem durch das Allgemeine Verwaltungsrecht oder den Sozialgesetzgeber bedingt sind. In Standortbestimmungen zur Handlungsautonomie der Kommunen wurde immer wieder betont, dass diese im Rahmen der vorhandenen politischen Arbeitsteilung nur wenig Spielraum zur Entfaltung einer eigenständigen, distinkten kommunalen Sozialpolitik haben. Die Kommunen agieren wesentlich als ausführende Instanz von politischen Programmen, die auf Bundes- oder Länderebene vor- und ausformuliert werden.

## 2. Zur Renaissance des Lokalen - einige Erklärungsansätze

„Sstadt“ hat Konjunktur, d.h. dem Lokalen wird in jüngerer Zeit eine verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt. Politik und Wissenschaft beschäftigen sich wieder mit regionalen und lokalen Strukturen und Entwicklungen, fördern und erforschen regionale und lokale wirtschaftliche oder politische Netzwerke und fordern und fördern die Entstehung sog. lokaler Governance-Strukturen (local governance) in den unterschiedlichsten kommunalen Politikfeldern (in der Praxis häufig Partnerschaften oder Pakte für oder gegen etwas genannt). Das Lokale und seine Bedeutung für die Gesellschaft, also für die größere nationale und europäische Politik und Wirtschaft, stehen im Mittelpunkt vieler aktueller Diskurse. Das Lokale wird geradezu als Kontrapunkt der viel diskutierten Globalisierung wie auch der europäischen Entwicklungen gewürdigt, wertgeschätzt und entsprechend beforscht. Der soziale Nahraum und die Lebenswelt gewinnen dadurch wieder an politischer wie an wissenschaftlicher Bedeutung.

Das Lokale bzw. das sog. „Gemeinwesen“ - wie wir im Deutschen sagen, die Community, wie man es international ausdrücken würde - ist nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht von Bedeutung (bspw. als Standort internationaler Unternehmen, als Reservoir billiger oder auch qualifizierter Arbeitskräfte,



als innovative wachstumsstarke Wirtschaftsregion, die ihren Bürgern und Bürgerinnen Arbeit sichert). Auch in der Sozial- und Gesellschaftspolitik erlebt das Lokale eine Renaissance: Zivilgesellschaft, Bürgergesellschaft, bürgerschaftliches Engagement, neue demokratische Beteiligungsverfahren, Bürgertugenden, Gemeinwohlorientierung, soziales Kapital u.ä., das sind nur einige Begriffe, die die gegenwärtige Attraktivität des Gemeinwesens signalisieren. Enquetekommissionen und die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene entwickeln Aktivierungsprogramme, um den Wunsch vom aktiven Gemeinwesen und einer engagierten Bürgergesellschaft Wirklichkeit werden zu lassen. Die Kooperation, die Vernetzung von Verwaltung, Zivilgesellschaft und Bürgern steht auf der Tageordnung und in den unterschiedlichsten Formen materialisiert sich dieses Zusammenspiel: die Einrichtung von Runden Tischen, Präventionsräten, Erziehungspartnerschaften, Sicherheitspartnerschaften, Partnerschaften und Pakte jeglicher Art, das sind die Erscheinungsformen dieser Konjunktur. Politisch ist das Lokale zu einem Hoffnungsträger erster Güte aufgestiegen. Das politische Ziel und die politischen Hoffnungen, die mit dem Lokalen, mit einem aktiven Gemeinwesen, verbunden werden sind jedenfalls hochfliegend: kommunale Bildungslandschaften, gesunde und soziale Städte, kommunale Integrationsprogramme für Migranten/innen, kommunale Pakte für Ausbildung oder Innere Sicherheit u.v.m stehen auf der politischen Agenda. Eine Reihe von Stiftungen haben sich ebenfalls der Beförderung des Lokalen (häufig über den Begriff der Zivilgesellschaft) angenommen und seitdem ist der Diskurs über die Zusammenarbeit von Kommunalpolitik, öffentlicher Verwaltung und Bürgergesellschaft einer breiteren Öffentlichkeit vertraut und erfreut sich einer publizistischen wie aber auch wissenschaftlichen Aufmerksamkeit, die man über die Konjunktur des Begriffs *Governance* beobachten kann.

Der Begriff *Governance* hat sich in der Politik zur Bezeichnung neuer transnationaler Ordnungsstrukturen - trotz aller Unschärfen und einer ausgesprochenen Vieldeutigkeit - durchgesetzt.<sup>1</sup> Auch in der Wirtschaft wird er vielfach benutzt: Corporate Governance bspw. meint neue betriebliche Ordnungsstrukturen, die in Leitbildern generiert werden, in denen sich Konzerne als umweltoffenes System selbst thematisiert, ihre Mission und sonstigen Ziele beschreibt; meist beschreibt sich das Unternehmen als effizient, transparent wie sozial und umweltpolitisch verantwortungsvoll, das einem Unternehmenskodex, den OECD-Guidelines sowie Sozial- und Umweltstandards verpflichtet sei (vgl. Brunnengräber u.a. 2004: 3,8). Die gegenwärtig beobachtbare Propagierung von *Local Governance* zum neuen Leitbild der Kommunalpolitik und -verwaltung ist schon jetzt Ursache dafür, dass das Lokale, das Gemeinwesen, der soziale Nahraum, eine politische Aufwertung erfährt und dadurch auch zu einem neuen



Maßstab der Sozialpolitik wird: Sozialpolitik, die Regulierung des Sozialen der Gesellschaft, das ist das Neue, ist nicht länger exklusive Aufgabe des nationalen Sozialstaats, sondern wird auch zu einer genuinen Aufgabe der substaatlichen Ebenen erklärt.<sup>2</sup>

Diesen Vorgang könnte man als *Dezentralisierung sozialstaatlicher Aufgaben* beschreiben. Die alte sozialstaatliche Arbeitsteilung zwischen staatlicher Politikentwicklung und örtlicher Politikumsetzung wird neu definiert, da von der lokalen Ebene zunehmend erwartet wird, dass sie eigene Ansätze einer eigenverantwortlichen kommunalen Sozialpolitik entwickelt und die lokale Gemeinschaft dementsprechend aktiviert. Durch die Neuordnung und Verschiebung von staatlicher Verantwortung nach unten wird auf diesem Weg die Zuständigkeit für das Soziale neu geordnet. Im internationalen Diskurs wird dieser Vorgang als *Devolution* thematisiert, also als „Tieferzonung“ staatlicher Verantwortung und Richtlinienkompetenz durch Stärkung der Autonomie lokaler Settings (vgl. Grell 2008: 34). Devolution findet statt durch Dezentralisierung (das ist die politisch gewollte Aufgabenübertragung an eigenständige subnationale Selbstverwaltungsebenen - bei uns auch manchmal als Kommunalisierung bezeichnet) wie durch die Dekonzentration von Verwaltungsaufgaben (vgl. Wollmann 2009), das ist die administrative Übertragung von Aufgaben an eine untere Verwaltungsebene (vgl. auch Grunow in diesem Band).



### 3. Die Aufwertung der kommunalen Ebene durch das New Public Management

Die heute feststellbare dichte Aufgaben- und Finanzverflechtung zwischen Staat und Stadt entstand mit dem Kriegswirtschafts- und Wohlfahrtssystem des 1. Weltkriegs (vgl. Petzina 1996). Nach 1945 gibt es kaum einen kommunalen Aufgabenbereich mehr, der nicht durch die Einflussnahme des Staates bestimmt wird. Selbst die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. der Betrieb kultureller Einrichtungen, die Anlage von Grünflächen oder der Bau von Sportplätzen) unterliegen wie die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Schulbau oder Abfallbeseitigung) oder die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (z.B. ordnungsbehördliche Aufgaben) und die Auftragsangelegenheiten (z.B. Durchführung von Bundestagswahlen) dieser Einflussnahme.

Insbesondere durch die Verknüpfung von staatlichen Konjunkturprogrammen und kommunaler Investitionspolitik wird die Ausgabenpolitik der Kommunen auf diesem Felde bestimmt. Petzina spricht „von den schrumpfenden Handlungsspielräumen der Kommunen als Folge zentralistischer Durchdringung und Steuerung der gemeindlichen Finanzpolitik in der Umbruchsperiode der siebziger und frühen Achtzigerjahre“ (Petzina 1996: 247). Immer wieder,



insbesondere in Zeiten aktueller Konjunkturkrisen, in denen der Abbau kommunaler Steuerungsfähigkeit besonders eklatant wird, wird seitens der Kommunen der Ruf nach Überwindung struktureller Einschränkungen im System der Aufgaben- und Finanzverflechtung und nach Rückgewinnung größerer finanzpolitischer Entscheidungsspielräume laut.

Seit einiger Zeit ist jedoch eine Veränderung zu beobachten, die sich mit den Umbauarbeiten am Sozialstaat in Verbindung bringen lässt. Die sog. *Kommunalisierung* ist der Versuch, sozialstaatliche Aufgaben der Länder (bislang meist freiwillige) auf die Kommunen zu delegieren (siehe den Beitrag von Manderscheid in diesem Band) und ihnen die Verteilung der staatlichen Finanzen an die örtlichen Träger und deren Kontrolle zu übertragen. Auch in der Arbeitsmarktpolitik hat der Dezentralisierungsgedanke zu einer starken Betonung der *komunalen Beschäftigungsförderung* geführt. Hier wird besonders gut deutlich, dass Dezentralisierung und der Umbau der Sozialstaatlichkeit eng miteinander verbunden sind. Durch Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik (das gilt für die anderen genannten Fälle auch) soll die Rolle der Kommunen (z.B. in sog. territorialen Beschäftigungspakten) bei der Bearbeitung von Problemen neu gestaltet werden. Das Prinzip der lokalen Verantwortung scheint immer gleich: Die Kommunalverwaltung aktiviert auf den jeweiligen Interventionsbereich bezogen die lokale Stakeholdergesellschaft, die lösen soll, was die Shareholdergesellschaft schon seit längerem nicht mehr schaffen oder nicht angehen will. Nicht zufällig wird diese Entwicklung deshalb auch als fortschreitende De-Parlamentarisierung wahrgenommen.

Die Dezentralisierungstendenzen in der nationalen Politik führen notwendigerweise zum Aufbau kommunaler politischer Steuerungssysteme, denn wenn den Kommunen im Rahmen der Kommunalisierung bzw. Dezentralisierung neue Aufgaben gestellt werden, zu deren Bearbeitung lokales Wissen wie aber auch die Aktivierung lokaler Bündnisse und Netzwerke notwendig sind, dann wächst der Kommune eine (neue) Steuerungsfunktion zu. Neben den Aufgaben der Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie der Neuordnung der Verwaltung zur Wahrnehmung von Gestaltungs- und weniger Verwaltungsaufgaben, umfasst politische Steuerung auch Aufgaben der Netzwerksteuerung, in der es um die Schaffung einer lokalen Governance geht. Durch das mittlerweile weit verbreitete New Public Management (NPM) sind die Kommunen schon seit einiger Zeit mit diesen Aufgaben konfrontiert. Das von der KGSt (2000) entwickelte Konzept des Strategischen Managements impliziert diese neue, auf kommunaler Ebene angesiedelte Steuerungsfunktion. „Steuern statt rudern“, mit dieser Zielvorstellung ist das NPM angetreten.<sup>3</sup> Der Umbau des Sozialstaates stellt neue Anforderungen an die Kommunalverwaltung.



Aktivierende Sozialpolitik, Bürgergesellschaft und Bürgerkommune, Kommunalisierung von Aufgaben, all diese Konzepte und Prozesse konfrontieren die Kommunalverwaltung nicht nur mit ökonomisch-betriebswirtschaftlichen Fragen, sondern fordern sie auch heraus, neue sozial-, gesellschafts- wie gerechtigkeitspolitische Antworten auf die durch globale Entwicklungen verursachten lokalen Veränderungen und Transformationsprozesse zu entwickeln. Dass diese Probleme lokal bearbeitet und deren „Lösung“ nicht mehr zentralstaatlich normiert werden, das ist eine politische Entscheidung, die mit dem sich neu entwickelnden Sozialstaatstypus zu tun hat. Dessen durchgehendes Credo, dass der Markt und die Eigenverantwortung zur Bearbeitung sozial- und gesellschaftspolitischer Probleme Vorrang genießen (sollen), spiegelt sich auch als Herausforderung lokaler politischer Steuerung wider. Eines zeichnet sich deshalb schon deutlich ab: in dem Maße, wie sich ein parteiübergreifender Konsens zum Um- und Abbau des Sozialstaates auf Bundesebene entwickelt<sup>4</sup>, wird es notwendig, auf kommunaler Ebene (auf der Ebene der Lebenswelt des Bürgers) eigene, lokale sozial- und gesellschaftspolitische Leitbilder und Programme zu entwickeln und zu implementieren, was sich u.a. auch an der aktuellen Konjunktur sog. kommunaler Integrationskonzepte ablesen lässt.

#### 4. Local Governance: kooperative Steuerung und Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft

Local Governance bezeichnet die Steuerungsform der kooperativen Kommune, bei der sich die Stadt selbst als Akteur unter Akteuren versteht und eine planende und koordinierende Funktion oder eine bloß moderierende und makelnde Funktion ausübt. Derartige Kooperationen, die durch mehr oder weniger feste Regelungen und Beziehungsmuster strukturiert sind, sollen nicht nur die Kommune entlasten, sondern auch neue Produktivitätspotenziale erschließen. Die sich hier entwickelnde neue Rolle der Stadt wird vom Deutschen Städtetag begrüßt. Insbesondere im Hinblick auf Bereiche wie Kultur, Sport, Beschäftigungsförderung, Ausbildung und Integration bedarf es nach seiner Ansicht neuer Antworten auf die Frage, „wie Städte diese Rolle des Moderators, des Förderers und des Vernetzers gesellschaftlicher Initiativen und Leistungen weiter entwickeln können“ (Deutscher Städtetag 2001: 4).

In den vergangenen Jahren sind auf Länder- und kommunaler Ebene eine Reihe von Reformen initiiert worden, die sich als Versuch der Etablierung einer lokalen Governance interpretieren lassen (vgl. Klenk/Nullmeier 2003). So wurden auf kommunaler und Landesebene direktdemokratische Elemente bei Sachentscheidungen (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide bzw. Volksbegehren und -entscheide) gestärkt. Durch die Einführung der Direktwahl von



Bürgermeistern bzw. Landräten in den Kommunalverfassungen haben sich die kommunalen Entscheidungsstrukturen nachhaltig verändert, da hiermit eine deutliche Stärkung der Verwaltungsführung einhergeht. In einer Reihe von Kommunen sind die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger am kommunalen Haushalt durch den sog. Bürgerhaushalt verbessert worden. Dabei sollen die Bürger in verständlicher Form über den kommunalen Haushalt informiert werden und der Rat ist aufgefordert, seine Haushaltsentscheidungen gegenüber dem Bürger zu begründen.<sup>5</sup>

Lokale Governance lässt sich auch als kommunalpolitischer Steuerungsansatz charakterisieren, in dem es darum geht, die traditionellen korporatistischen Einflussmöglichkeiten aufzubrechen und kontextbezogene Lösungsansätze durchzusetzen (Strünck 1997). Erwartet wird eine Steigerung der Effektivität und Effizienz lokalen Regierens und eine Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen für kommunale Aufgaben. Die Zivilgesellschaft wird als Teil der lokalen Governance verstanden, die eine neue Verantwortungsteilung zum Ziel hat und die Zivilgesellschaft als Koproduzenten öffentlicher Güter betrachtet und den Staat dabei in der Rolle des Leistungsaktivierers sieht, der nur noch Gewährleistungsfunktionen ausübt (vgl. Jann/Wegrich 2004). Die von der Politik und den Politikberatern geäußerte Hoffnung, mittels der neuen Governance weniger Staat und Bürokratie und stattdessen mehr diskursive Politik bei mehr gesellschaftlicher Beteiligung und Eigenverantwortung schaffen zu können, ist die idealistische Verkehrung eines zunehmend totalitären staatlichen Anspruchs an die Funktionalität seiner Bürgerinnen und Bürger und die Organisationen der Zivilgesellschaft, die nur noch als Leistungsproduzenten in den Blick genommen werden. Die neue Governance hat instrumentellen Charakter (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2009a), da sie entgegen ihrer Selbstbeschreibung der Umsetzung und Steuerung strikter politischer Ziele dient.<sup>6</sup>

Das „Projekt Bürgergesellschaft“ (vgl. KGSt 1999) und das „Projekt Ökonomisierung“ sollen in der bürgerschaftlichen Sozialarbeit zusammen finden und der Ort ihrer Zusammenführung ist der Sozialraum, in dem sich effiziente professionelle Leistungsketten mit engagementbereiten Bürgern kombinieren und auf diese Weise für eine „Good Governance“ sorgen, die dem modernisierten Wohlfahrtsstaat zur Herzensangelegenheit geworden ist (vgl. Benz 2004).

## 5. Bürgerkommune: Leitbild und Steuerungskonzept

Dezentralisierte Sozialpolitik ist auch Kernbestandteil des Konzeptes *Bürgerkommune*, das zum einen ein Leitbild für kommunales Entscheiden und Handeln sein will und gleichzeitig auch ein Steuerungskonzept darstellt (Wohlfahrt/Zühlke 2005). „Man hofft, durch den stärkeren Einbezug der Bürger



Politik(er)verdrossenheit abbauen, Engagement fördern und die gravierenden Haushaltsprobleme reduzieren zu können. Im Kern geht es bei der Bürgerkommune darum, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. Damit zielt die Bürgerkommune auf eine Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung“ (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 7).

Das Konzept Bürgerkommune ist nicht nur mit Partizipationsversprechen verbunden, sondern soll auch dazu führen, den Bürger als „öffentliche Ressource“ wahrzunehmen, deren Nutzung vernünftige Kommunalpolitik erst ermöglicht. Das Konzept Bürgerkommune ist anschlussfähig an das Konzept Bürgergesellschaft. In der Leipziger Resolution des Deutschen Städtetages von 2001 heißt es dazu beispielsweise: „Auch der Bürger selbst muss zukünftig zu mehr Eigenleistung und Eigenbeteiligung motiviert und befähigt werden (aktive Bürgerkommune)“ (Deutscher Städtetag 2001: 6). Mit Ehrenämtern, Selbsthilfeaktivitäten, freiwilliger Übernahme gemeinwesenorientierter Aufgaben, Eigenverantwortung und Selbstorganisation, mit Beteiligung an Partizipationszirkeln (Zukunftsworkstätten, Planungszellen, Einwohnerversammlungen, Stadtteilkonferenzen usw.), in Beteiligungsverfahren (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Mitwirkung in Gremien, Beiräten und Ausschüssen), in Stiftungen, Freiwilligenzentren und Vereinen sollen engagierte Bürgerinnen und Bürger Aktiv- und Verantwortungsrollen übernehmen.

Obwohl nach Auffassung der Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ bürgerschaftliches Engagement mehr sein soll als ein Ersatz für ausgebliebene öffentliche Leistungen, stellt sie doch folgendes fest: „Gerade in Zeiten finanzieller Restriktionen der öffentlichen Kassen gewinnt die aktive Mithilfe der Bürger eine neue Qualität. Es zeichnet sich zunehmend ab, dass das Gemeinwesen ohne die Hilfe des Einzelnen keine Zukunft mehr hat. Dies kann mit dem Leitbild der Bürgerkommune beschrieben werden. Für die Kommunen gilt, das freiwillige Engagement zu fördern, zu pflegen und zu honorieren“ (Enquetekommission NRW 2004: 264).

Ziel der Bürgerkommune ist es, einerseits Ressourcen einzusparen, andererseits brachliegende Ressourcen zu aktivieren. Die durch das Managementkonzept in der Verwaltungsreform anvisierte Kontextsteuerung erweitert sich damit programmatisch um ein bürgerschaftliches Co-Management, um „Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht mehr finanzierbare Leistungen zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten“ (KGSt 1999: 16). Private Stiftungen, Freiwilligenzentren, ehrenamtlich tätige Bürger usw. sollen nicht nur ergänzende oder zusätzliche Aufgaben übernehmen, sondern auch Leistungen,



die normalerweise von den Kommunen selbst erbracht werden müssten, z. B. Spielplatzpflege, Grünpflege im Stadtteil, Mithilfe in der städtischen Bibliothek, Betrieb eines Schwimmbades oder einer Sportanlage, Organisation von Theateraufführungen und Konzerten durch Vereine, Mithilfe bei der Altenpflege, in Beschäftigungsgesellschaften usw. Die Aktivierung der Bürger und ihrer Vereinigungen soll zur Aufrechterhaltung von Infrastruktureinrichtungen dienen, die auf Grund der schlechten städtischen Finanzlage gefährdet sind und sonst geschlossen werden müssten.

Ergänzt wird dieses Leitbild nun um das der *bürgerschaftlichen Sozialarbeit*, weil das Gemeinwesen mit neuen Inklusionsaufgaben konfrontiert ist, die aus der Armutsentwicklung in der Gesellschaft und einer grundlegenden Neuorganisation Sozialer Dienste folgt. In allen Programmen, die eine Dezentralisierung der Sozialen Dienste befördern (ambulant vor stationär in der Behindertenhilfe; wohnortnahe Versorgung im Gesundheitswesen; Wohnen im Quartier in der Altenhilfe; Quartiersmanagement in der sozialen Stadtentwicklung usw.), kommt dem Begriff der Inklusion eine herausgehobene Rolle zu. Dahinter verbirgt sich das anspruchsvolle Konzept, dass eine Versorgung mit sozialen Diensten und eine dauerhafte Integration in die Gesellschaft dort stattfinden soll, wo der Hilfebedürftige in seiner Lebenswelt verankert ist: im lokalen Gemeinwesen. In diesen Programmen verbindet sich der Anspruch an eine nicht durch Sondereinrichtungen und Aussonderung gekennzeichnete Versorgung, die an den Leitideen von Partizipation und Empowerment ausgerichtet ist, mit einer Öffnung für sozialraumorientiertes Arbeiten und einer offensiven gemeinwesenorientierten Arbeit (vgl. für die Behindertenhilfe Theunissen 2006).



## 6. Sozialräumliche Inklusion: Kommunale Sozialpolitik als gemeinwesenbezogene Sozialarbeitspolitik?

Die aktuellen Dezentralisierungstendenzen in der Sozial- und Gesellschaftspolitik sind davon bestimmt, die lokalen Institutionen sowie den Bürger und seine lokalen Vereinigungen zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme zu aktivieren. Das geschieht gewöhnlich mit dem Hinweis auf das vor Ort vorhandene Wissen und die sich daraus ergebenden lokalen Problemlösungskompetenzen, die den staatlichen Ebenen auf Grund der räumlichen Entfernung und mangelnder (globaler) Statistiken wie auch Planungs- und Steuerungsinstrumenten fehle. Ein anderes Argument scheint jedoch noch gewichtiger: politische Dezentralisierungsprozesse sind auch immer mit dem Hinweis verbunden, dass die Aktivierung der lokalen Stakeholdergesellschaft dazu beitragen soll, den als „überbordend“ bzw. „überfordert“ deklarierten Wohlfahrtsstaat zu entlasten. Spricht man über Dezentralisierung, sei es in



der Jugendhilfe, Arbeitsmarkt- oder Integrationspolitik, dann schwingt darin auch immer der Verweis auf die Bedeutung der (lokalen) Zivilgesellschaft mit. Dezentralisierung und die Aktivierung der Zivilgesellschaft (in Form von individuellem bürgerschaftlichen Engagement, gering organisierten Netzwerken oder in Form von formal organisierten Vereinigungen) zur Mitarbeit an der Beseitigung oder Linderung sozialer Probleme, die aber gewöhnlich staatlich gesetzten Zielen folgt, das sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

Insbesondere das Konzept der Sozialraumorientierung (das ist vor allem die quartiersbezogene Finanzierung und Vernetzung präventiver und fallbezogener professioneller und ehrenamtlicher sozialer Arbeit) hat im Zuge der Dezentralisierung in den letzten Jahren an Fahrt gewonnen und ist zu einem immer wichtiger werdenden Bereich der kommunalen sozialen Dienstleistungserstellung geworden.<sup>7</sup> Die Kommunalpolitik, die immer Berührungsängste gegenüber der klassischen Gemeinwesenarbeit (GWA) hatte (vgl. Hinte/Lüttringhaus/Oelschlägel 2001), entdeckt die sozialraumbezogene Sozialarbeit für sich (mit unterschiedlicher Begründung): Im Rahmen des großstädtischen *Quartiersmanagements* kann die Sozialraumorientierung auch als ordnungspolitisches Instrument zur Kontrolle sozialer Räume vereinnahmt werden (vgl. Eick 2005); manche Kommunen sehen in der Sozialraumorientierung einen Hebel zur Förderung *bürgerschaftlichen Engagements*, zur Förderung *der lokalen Demokratie*, zur „Vergesellschaftung des Sozialstaates von unten“ (Hummel 2004: 3; Marquard 2004); für andere ist die „Aktivierung von Ressourcen im Sozialraum“ die einzige, letzte Möglichkeit angesichts einer „Reduzierung sozialstaatlicher Leistungen auf ein Mindestmaß“ soziale Hilfen überhaupt noch aufrecht zu erhalten, sei es auch um den Preis, dass Helfen sich reduziert auf die „Befähigung zur eigenverantwortlichen Existenzsicherung in Anerkennung gesellschaftlicher Regeln“ (Hoehn/Lindner/Röder 2004: 216).

Die Attraktivität der neuen Sozialraumkonzepte für Politik und Verwaltung liegt offensichtlich in ihrer Anschlussfähigkeit sowohl an die politischen Dezentralisierungstendenzen, wie an den Effizienz- und Modernisierungsdiskurs und an die in der Sozialpolitik allen Ortes diskutierten Selbstregulierungserwartungen des aktivierenden Staats an den Bürger; die Sozialraumdebatte - im Unterschied zum Lebensweltkonzept (vgl. Thiersch 2009) oder zum Konzept der Integrierten Hilfen (Peters 2000) - kreist also „hauptsächlich um Finanzierungs- und Planungsfragen“ (Wolff 2002) und neuerdings auch um die sozialpolitisch geforderte Verkoppelung professionellen und ehrenamtlichen Handelns, ist sehr instrumentell und fachlich fast schon inhaltsentleert. Die neue „Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung“ erweist sich damit in erster Linie als ein Steuerungsinstrument zur Restrukturierung des Systems



Sozialer Dienste im lokalen Sozialstaat. In dem Maße, wie sozialräumliches Arbeiten zur Effizienzsteuerung sozialer Dienste instrumentalisiert wird, wird Sozialraumorientierung auch entpolitisirt und zeigt sich dadurch überhaupt nicht mehr als anschlussfähig an die hoch politisierte ältere Gemeinwesenarbeit, die den Bürger zum Protest gegen die Verwaltung motivierte um bspw. Unterversorgung zu skandalisieren. Sozialraumorientierte Soziale Arbeit sei wichtiger Bestandteil einer sozialen Kommunalpolitik, heißt es heute vielfach (vgl. Hummel 2004), bei näherem Hinsehen erweist sie sich aber als Bestandteil einer sich auf *Kostenmanagement* reduzierenden Sozialpolitik.

In allen Programmen, die eine Dezentralisierung der Sozialen Dienste befördern geht es auch um Inklusion und deshalb enthalten all diese Programme gemeinwesenorientierte Partizipations- und Empowermentstrategien, für deren Umsetzung die Soziale Arbeit für zuständig erklärt wird (vgl. Theunissen 2006; Clausen 2008)<sup>8</sup>. Bürgerzentrierte Aktionsprogramme stellen die logische Fortsetzung dieser Zielsetzung dar, weil es wesentlich darauf ankommt, Nicht-Betroffene in die Förderung von „community-inclusion“ einzubeziehen und persönliche und soziale Ressourcen zu erschließen, die für eine dauerhafte Integration der Betroffenen in das Gemeinwesen unerlässlich sind. Durch die Dezentralisierungspolitik erhält die Kommune bzw. das Quartier (z.B. in sog. territorialen Beschäftigungspakten oder Sozialraumgremien) bei der Bearbeitung von Problemen eine neue Funktion.

Unerwähnt bleibt in diesem Zusammenhang allerdings häufig, dass das Gelingen der anspruchsvollen Zielsetzung einer ganzheitlichen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben wesentlich von den Mitteln abhängig ist, die dem lokalen Gemeinwesen und seinen Bewohnern für derartige Aktivitäten zur Verfügung stehen. Gelingende Partizipation, die Steigerung von Teilhabechancen und Implementierung eines Unterstützungsmanagement sind abhängig von materiellen Ressourcen: defizitäre Lebenslagen lassen sich nicht nur mit guten Worten bewältigen. An dieser Stelle könnte schon ein Blick auf die reale Situation der Kommunen genügen, um zu zeigen, dass von einer hinreichenden materiellen Ausstattung für die Ausgestaltung solcher komplexer Vernetzungs- und Dienstleistungsaufgaben nicht die Rede sein kann<sup>9</sup>. Die lokale Sozialpolitik, die mit immer weniger Mitteln immer größere „Integrationsaufgaben“ zu bewältigen hat, setzt deshalb konsequent auf das Ideal, dass durch eine stärkere „Vernetzung“, die „Integration und Bündelung“ von Ressourcen, eine stärkere „Aktivierung“ der lokalen Bevölkerung usw. eine kompensatorische Bewältigung der Problemlagen möglich ist. So wird das Bürgerschaftliche Engagement - also das freiwillige Eintreten von Bürgerinnen und Bürgern für soziale Zwecke - zu einem zentralen Hoffnungsträger für den lokalen Sozialstaat.



Bürgerschaftliche Sozialpolitik dieser Art kann man auch als Selbstkritik des Sozialstaates lesen. Das Motto, dass „niemand abgeschrieben“ werden soll, ist das Eingeständnis, dass der Tatbestand der Exklusion (von Erwerbsarbeit) tatsächlich für immer mehr Menschen praktische Gültigkeit hat. Ob die *bürgerschaftliche Sozialpolitik* der Kommunen und die daraus folgende *bürgerschaftliche Sozialarbeit* geeignet ist, diese Situation nachhaltig zu besseren, muss bezweifelt werden, nicht nur, weil (wie oben erwähnt) die Ressourcenausstattung für die Umsetzung dieser Politik gar nicht vorhanden ist. Der Aktivierungs- und Investitionsansatz der aktuellen Sozialpolitik geht von erwerbszentrierten Lebensentwürfen aus und ist von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leitbildern bestimmt, die keinen Mangel an bezahlter Erwerbsarbeit kennen. Die zu Aktivierenden teilen gewöhnlich diese Einschätzung und Sichtweise nicht. Sie fragen sich beständig, wofür sie sich denn aktiv halten sollen und warum die von den ARGEN verordnete Pflicht zur permanenten Arbeitssuche, die „zum biographischen Dauerstress“ (Ullrich 2004: 156) ausartete, notwendig ist: angesichts der Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer werden sie nicht einmal mehr als industrielle Reservearmee benötigt, denn auch die hat man erfolgreich „outgesourcet“; die zu Aktivierenden sind eigentlich die Überflüssigen, und das wissen sie meist.

Die bürgerschaftliche Sozialarbeit auf kommunaler Ebene besteht im Wesentlichen aus Elementen, die man früher mit dem Wort *Armutsverwaltung* gekennzeichnet hat. Soziale Arbeit im Verein mit dem staatlich gewollten Ehrenamt, bürgerschaftliche Sozialarbeit also, ist staatlich veranlasste Intervention auf der Mikro-Ebene zur Beeinflussung sozialer Beziehungen, sozialer Lebensweisen und *Lebensstile* (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2008a). Soziale Integration durch Aktivierung des Sozialraums und durch Lebensstilintervention, so ließe sich das Ziel der bürgerschaftlichen Sozialarbeit beschreiben.

## 7. Fazit: Zentralstaatliche Steuerung des Lokalen - Aktivierung als Chance und Schranke sozialer Inklusion

Seit längerem ist beobachtbar, dass z.B. Grundsätze und Ziele der Stadtentwicklungspolitik, der kommunalen Wirtschafts-, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik von den Landesparlamenten diskutiert und beschlossen werden; dass auf Länderebene konkrete Leistungsziele formuliert, Regeln aufgestellt, Förderinhalte entwickelt und Modellprojekte durchgeführt werden, deren Umsetzung in den Kommunen dann verwaltungsmäßig ablaufen kann. Die Höherzonung von Entscheidungen hat Gründe: Die meisten der von den Kommunen zu bearbeitenden Aufgaben sind mittlerweile nur noch selten auf den



Stadtraum begrenzte Angelegenheiten und auf der Landesebene lässt sich das für die Steuerung erforderliche Wissen besser akkumulieren als in den Kommunen. Die Kommunen sind jedoch weiterhin aufgefordert, die jeweiligen Konzepte vor dem Hintergrund der lokalen Gegebenheiten und Besonderheiten anzupassen und entsprechend zu implementieren. Dieses Implementationsmanagement nimmt konsequenterweise technokratische Züge an, weil die strategische „quodavids“-Frage durch die (scheinbaren) lokalen Modernisierungszwänge einerseits wie ihrer überlokal definierten Rahmenbedingungen andererseits politisch längst entschieden ist. Trotzdem wird vor Ort häufig so gehandelt, als könnten die lokalen Netzwerke noch strategische Entscheidungen treffen: Ziele werden formuliert und vereinbart, gesellschaftliche Gruppen eingebunden, Allianzen geschmiedet, Indikatoren spiegeln die Maßstäbe des Umsetzungsmanagements, Evaluierungen prüfen die Wirksamkeit der verfolgten Maßnahmen und das Ganze wird begleitet durch Konferenzen und sozialräumliche Begegnungsrituale, welche die beteiligten Akteure zuverlässig darüber informieren, dass Probleme noch nicht gelöst sind, aber sich in Bearbeitung befinden.

Die von den Bundesländern neuerdings favorisierte Dezentralisierung der staatlichen Förderpolitik ist ein weiterer Ausdruck dieser Entwicklung: „Zentrales Ziel einer grundlegenden Veränderung der Förderpolitik des Landes sollte die stärkere Dezentralisierung von konkreten Förderentscheidungen auf die kommunale bzw. auf die regionale Ebene sein“ (Enquetekommission des Landes NRW 2004, S. 331). Diese Dezentralisierung der Förderpolitik ist aber eingebettet in einer parallel dazu verlaufenden Zentralisierung von Steuerungsmöglichkeiten auf Länderebene: gesteuert wird über Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommunen auf der Grundlage von integrierten Entwicklungskonzepten der Kommunen, ferner durch Einführung eines Städte- und Regionalmonitorings, d. h. eines landesweiten Monitoring- und Controllingsystems. Steuerung durch das Land setzt voraus, dass auf Landesebene klare politische Leitbilder und konkrete Entwicklungsziele für das Land insgesamt und seine Teilräume entwickelt werden. Diese in den Ländern registrierbare Strategie einer *Gleichzeitigkeit von Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozessen* wird verständlich, wenn man sie als Ausdruck eines politischen, vom Land beanspruchten Strategischen Managements versteht, durch das den Kommunen der operative Part zufällt.

Die gegenwärtig zu beobachtenden Kommunalisierungs- bzw. Dezentralisierungsprozesse haben für die Kommunen und ihre Bürger/innen noch eine andere, weiter gehende Konsequenz. Da diese Reformen nicht eingebunden sind in eine Reform der Gemeindefinanzen, können die von den Kommunen vor Ort zu erarbeitenden Problemlösungen nur so weit gehen, wie es die kommunale Haushaltslage zulässt. Das Machbare bestimmt der



Kämmerer. Da die Kommunen unterschiedlich finanziert bzw. finanzschwach sind, führt die Dezentralisierungspolitik zu einem Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse in den Kommunen. Hier reproduziert sich, was sich auf der Ebene der Bundesländer schon länger abzeichnet (z.B. als Ost-West-Gefälle). Das Grundgesetzziel der „Gleichheit der Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik wurde schon vor längerem (1994) durch das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ersetzt. Der Bundespräsident hatte 2004 mit seiner Infragestellung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) eine Debatte über die Notwendigkeit des Sozialausgleichs eröffnet, in der er und andere auch noch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als übergreifendes politisches Ziel infrage gestellt haben (vgl. dazu: Barlösius 2006, Göschel 2004). Es bedarf keiner großen prognostischen Fähigkeiten, um auch für die kommunale Ebene eine wachsende ungleiche Entwicklung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge wie der Lebensverhältnisse vorauszusehen. Die Tendenzen der Kommunalisierung der Sozialpolitik und ihre sozialräumliche Dezentralisierung verstärken die vorhandene materielle und sonstige Ungleichheitsentwicklung. Eine Debatte über sog. „Mindeststandards“, die in vielen anderen Politikbereichen heftig geführt und zum Teil schon umgesetzt wird (Sozialhilfe, Gesundheitspolitik), würde das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse noch einmal eine Stufe niedriger zonen, ist aber noch nicht einmal im Ansatz erkennbar. Was auf kommunaler Ebene in den Sozialräumen für sozialpolitische, sozialintegrative oder für entwicklungspolitische Maßnahmen aufgewendet werden kann, bestimmen zunehmend die Zufälligkeiten lokaler Budgets und der aktivierbare Anteil an bürgerschaftlichen Ressourcen. Diese Entwicklung lässt sich nur schwerlich als politische Steuerung begreifen, auch nicht, wenn ihre Umsetzung letztlich vom Rat beschlossen wird.

Die Aufwertung von raumbezogenen Interventionsstrategien und die damit einhergehende Stärkung der kommunalen Ebene in der Steuerung und der zielbezogenen Ausrichtung sozialer Infrastruktur und Sozialer Arbeit ist nicht mit einer Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung zu verwechseln. Sie folgt vielmehr dem zentralstaatlichen Willen, sich aus der aktiven Gestaltung der Daseinsvorsorge zurückzuziehen, das damit verbundene Ideal der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ schrittweise aufzugeben und dezentrale und damit heterogene „Lösungen“ sozialer Probleme bei nachhaltig knappen Kassen staatlich zu akzeptieren bzw. durchzusetzen.<sup>10</sup> Vernetzung, Local Governance, Sozialraumorientierung und bürgerschaftliche Aktivierung etc. sind Ansätze einer Rationalisierung und Optimierung der lokalen sozialpolitischen Ressourcen und ihrer Neuausrichtung im Rahmen eines sich aus der direkten „Alimentierung“ von Hilfebedürftigen zunehmend zurückziehenden Sozialstaats<sup>11</sup>. Insofern stellt



die Sozialraumorientierung nicht das Gegenstück zu dem vorherrschenden Modell kommunaler Standortkonkurrenz dar, sondern ist dessen notwendige Ergänzung, weil sie die „Lösung“ sozialer Probleme dorthin zurückverweist, wo sie ihren sichtbaren Ausdruck finden: in den Sozialräumen und letztlich bei den Betroffenen, die neben den immer zahlreicher werdenden Suppenküchen (Tafeln) auf ihre Selbstaktivierung verwiesen werden.

### Endnoten

1. Governance steht für „alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (Benz 2004: 9).
2. Im Mittelpunkt kommunaler Sozialpolitik steht traditionell die Hilfe für Personen und soziale Gruppen, die aus persönlichen, materiellen oder sozialen Gründen mit der Bewältigung ihrer persönlichen Lebensumstände und -anforderungen aus alleiniger Kraft überfordert sind. Kommunale Sozialpolitik ergänzt damit die staatliche Sozialpolitik: sie bearbeitet Restprobleme, die im Rahmen der staatlichen Sozialversicherung nicht abgedeckt sind (vgl. Bieker 2006), unterliegt dabei aber auch häufig staatlicher Regulation, so dass ihr vielfach nur die Funktion eines Implementationsträgers zukommt.
3. Für das NPM wie auch für das Strategische Management trifft zusammenfassend folgende Bewertung zu: „Die neuen Strategien der Verwaltungsmodernisierung koppeln das Verwaltungshandeln sehr viel direkter als bisher an ökonomische Prozesse“ (Felder 2001: 141). Durch das New Public Management wird „die Definitionsmacht über staatliche Aufgabenerfüllung von den Entscheidungsstrukturen parlamentarischer Instanzen hin auf die betriebswirtschaftliche Finanzkontrolle übertragen, womit die finanzpolitischen Entscheide zunehmend an eine scheinbar unpolitische Legitimationsquelle gebunden werden. Diese allgemeine Entpolitisierung des Verwaltungshandelns erfolgt also durch den Übergang von einer primär rechtlichen Steuerung des Verwaltungshandelns zu einer Steuerung durch ökonomische Kennziffern“ (Pelizzari 2001: 67). Pelizzari spricht in seinem gleichnamigen Buch deshalb von einer „Ökonomisierung des Politischen“.
4. Der neue Sozialstaat fordert mehr Eigenverantwortung und kombiniert Strategien des Fördern und Fordern - was paradigmatisch durch das SGB II (Hartz IV) institutionalisiert wurde - und beschreibt sich selbst seitdem mit den Begriffen Aktivierender Sozialstaat und Investiver Sozialstaat (vg. Dahme/Wohlfahrt 2005, Dahme/Wohlfahrt 2008a, Lessenich 2008). Das Neue an der aktivierenden Sozialpolitik ist die rechtliche Verankerung von Kontrol-



le, Sanktion und Strafe in den Sozialgesetzen, mit Blick auf diejenigen, die sich nicht Fördern lassen wollen. Dadurch entkernt die neue Sozialpolitik die staatsbürgerschaftlichen Grundlagen des Sozialleistungssystems und baut so die sozialen Dienstleistungsorganisationen (bspw. Arbeitsverwaltung und AGREn) systematisch zu Kontrollinstitutionen um. Zwang, Kontrolle und Strafe wird dadurch Bestandteil modernen Regierens.

5. Häufig nutzen die Bürgermeister diese Partizipationsverfahren, um mit dem so genannten Bürgerwillen zugleich eigene Präferenzen durchzusetzen und den Rat „auszuspielen“. „Bezogen auf die Neugestaltung des Kräfteverhältnisses zwischen Kommunalvertretung, Verwaltung und Bürgern kann festgehalten werden, dass es in der ausgebauten Bürgerkommune zu einem Machtzuwachs der Bürgermeister und der Bürger und einem Machtverlust der Kommunalvertretung kommt“ (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 93).
6. „Mit Zivilgesellschaft bezeichnet die Politikforschung eine spezifische Form politischer Kultur: Verschiedene Kräfte aus Staat, Markt, bürgerlicher Öffentlichkeit und bürgerlicher Privatheit agieren in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Diese Balance entspricht der idealen Vorstellung einer demokratischen, diskutierenden und partizipierenden Bürgergesellschaft“ (Greiffenhagen 1999: 151). Zivilgesellschaft wäre demnach die Sphäre der Gesellschaft, in welcher der Bürger jenseits seiner wirtschaftlichen Interessen agiert, sich als staatsbildendes Subjekt begreift und an der Konstituierung und Verwirklichung eines Gemeinwohls mitwirkt.
7. Zu unterscheiden ist bei der Sozialraumorientierung zwischen zwei Strategien: Sozialraumorientierung I als Instrument einer neuen Steuerung der Hilfen zur Erziehung mit Hilfe der Sozialraumbudgetierung und die Sozialraumorientierung II als kommunales Instrument der Vernetzung und präventiven Ausrichtung unterschiedlichster lokaler Akteure. Empirisch lässt sich hier eine breite Varianz der Vorgehensweisen identifizieren (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2009b).
8. Die hier skizzierte Inklusionsstrategie ist methodisch mit dem Unterstützungsmanagement eng verknüpft. Gemeint ist damit „die Organisation einer ganzheitlichen sozialen Hilfe durch Mobilisierung, das Arrangement und die Vernetzung von Unterstützungsressourcen“ (Herriger 2002: 88). Inklusion und Teilhabe hängt damit davon ab, in welchem Umfang es gelingt, Dienstleistungsanbieter und freiwillig Engagierte so zu vernetzen, abzustimmen und zu steuern, dass ein passgenauer, dauerhafter und transparenter Unterstützungsprozess realisiert werden kann.
9. Der in der Frühjahrsprognose der Wirtschaftsinstitute vorhergesagte Rückgang der jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate des realen Bruttoinlands-



- produkts von 1,8% auf 1,4% hätte einen Steuerausfall bei Bund, Ländern und Gemeinden von ca. 2 Mrd. Euro zur Folge. Die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Bereich sozialer Leistungen werden - da sind sich die Prognosen einig - auch in Zukunft ungebrochen ansteigen. Auch wenn in der letzten Zeit auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung konjunkturabhängige Sozialausgaben gesunken sind, ist eine Fortsetzung des Anstiegs der konjunkturabhängigen Sozialausgaben festzustellen (vgl. Hammerschmidt 2008). Von 2003 bis 2007 kam es zu einem Anstieg der Gesamtausgaben für soziale Leistungen um über 23%. Bis 2009 prognostiziert der Deutsche Städte- und Gemeindebund einen weiteren Anstieg um etwa 5%. Neben den Mehrausgaben ergeben sich Mindereinnahmen für die Gebietskörperschaften auf Grund von Steuerausfällen und durch die abnehmende Wirtschaftsleistung.
10. Gerechtigkeitstheoretisch wird diese Wende als Abkehr von der nachsorgenden hin zu einer vorsorgenden (präventiven) Gerechtigkeitspolitik diskutiert, als Wende von ex-post- zu ex-ante-Konzepten sozialer Gerechtigkeit (vgl. Strünck 2005: 39). Dabei wird ersteres mit Verteilungsgerechtigkeit und zweiteres mit Chancengerechtigkeit gleichgesetzt. Da sich die Aktivierungspolitik auch als eine Investitionspolitik in das Humankapital versteht (vgl. Becker 2003), soll die Politik der Verteilungsgerechtigkeit gegenüber der Politik der Chancengerechtigkeit Nachrang haben.
11. Vgl. zur Programmatik das von der Bertelsmann-Stiftung initiierte und geförderte Projekt „Netzwerk: Soziales neu gestalten“ ([www.zukunft-quartier.de](http://www.zukunft-quartier.de)). Dort werden am Beispiel der Altenhilfe die Logiken

## Literatur

- Barlösius, E. (2006), Gleichwertigkeit ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 37/2006: 16-22
- Becker, G. S. (2003), Die Bedeutung der Humankapitalvermögensbildung in der Familie für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. In: Leipert, C. (Hg.). *Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*. Opladen: 89-102
- Benz, A. (Hg.) (2004), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden
- Bieker, R. (2006), *Kommunal Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften*. München
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*. Berlin
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, (2008), Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf,



- Frieder (Hg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich.* Wiesbaden, S. 275 – 288
- Brunnengräber, A. / Dietz, K. / Hirschl, B. / Walk, H. (2004), Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. *Diskussionspapier des IÖW* 64/04. Berlin
- Clausen, J. J. (2008), Community Care und Community Living. Kritische Anmerkungen zu einer Diskussion in der Behindertenhilfe, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, H. 6: 230 – 232
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.) 2005: *Aktivierende Soziale Arbeit.* Baltmannsweiler
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2008a), Institutionen. In: A. Hanses / H. G. Homfeldt (Hg.). *Lebensalter und Soziale Arbeit. Eine Einführung.* Baltmannsweiler:78-92
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2008b), Der Effizienzstaat: die Neuausrichtung des Sozialstaats durch Aktivierungs- und soziale Investitionspolitik. In: B. Bülow u.a. (Hg.). *Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen Sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat.* Opladen, S. 43-58
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009), Zivilgesellschaft und „managerieller“ Staat. Bürgerschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance. In: Bode, I. u. a. (Hg.). *Bürgergesellschaft als Projekt.* Wiesbaden: 240 - 264
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009b), Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung: Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung Sozialer Arbeit. In W. Hanesch (Hg.) (im Erscheinen)
- Derlien, Hans-Ulrich, (1988), *Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg*, Baden-Baden
- Deutscher Städtetag (2001), Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft, verabschiedet während der 31. *Hauptversammlung* vom 8. Bis 10.5. 2001
- Eick Volker (2005), „Ordnung wird sein ...“. Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik. In: Dahme, H.-J./ Wohlfahrt, N. (Hg.). *Aktivierende Soziale Arbeit.* Baltmannsweiler: 110 - 122
- Enquetekommission NRW 2004: Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission an den Landtag, Drucksachen 13/5500
- Felder, M. 200: *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft.* Wiesbaden
- Göschel, A. (2004), Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Zur Neuinterpretation einer Norm. In: *difu-Berichte* (Deutsches Institut für Urbanistik), H. 4: 2-3
- Greiffenhagen M. u. S. (1999), Deutschland und die Zivilgesellschaft. In: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, *Heft 3*, 49. Jg.: 48-152
- Grell, B. (2008), *Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik.* Bielefeld



- Hammerschmidt, R. (2008), *Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Sozial- und Gesundheitswirtschaft*. Köln (Bank für Gemeinwirtschaft)
- Herriger, N. (2002), *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*. 2. Auflage. Stuttgart
- Hinte, W. / Lüttringhaus, M. / Oelschläger, D. (2001), *Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit*. Münster
- Hoehn, J. / Lindner, L. / Röder, M. (2004), Konzept zur ressourcenorientierten Steuerung der Erziehungshilfe. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge* H. 4: 216-221
- Hummel, K. (2004), Eine Ära geht zu Ende. Soziale Kommunalpolitik statt kommunaler Sozialpolitik. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* H. 1: 3 - 6
- Jann, W. / Wegrich, K. (2004), Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hg.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: 193-214
- KGSt (1999), *Bürgerengagement – Chance für Kommunen*. Köln (Bericht Nr. 6/1999)
- KGSt (2000), *Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung*. Köln (Bericht Nr. 8/2000)
- Klenk, T. / Nullmeier, F. (2003), *Public Governance als Reformstrategie*. Düsseldorf (Edition der Hans-Böckler-Stiftung)
- Lessenich, St. (2008), *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld
- Marquard, Peter (2004), Sozialraumorientierung und Demokratisierung. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, H. 4, 2004: 117 – 124
- Mayntz, Renate (1978), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller
- Pelizzari, A. (2001), *Die Ökonomisierung des Politischen*. Konstanz
- Peters, F. (2000), Auf der Suche nach reflexiven Institutionen. Integrierte, flexible Erziehungshilfen als strategische Antwort auf die ungeplanten Folgen fortschreitender Differenzierung und Spezialisierung. In: Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (Hg.). *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat*. Berlin: 119-188
- Petzina, D. (1996), Veränderte Staatlichkeit und kommunale Handlungsspielräume - historische Erfahrungen in Deutschland im Bereich der Finanzpolitik. In: Grimm D. (Hg.). *Staatsaufgabe*. Baden-Baden: 233-260
- Strünck, C. (1997), Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung. In: Heinelt, H. / Mayer, M. (Hg.). *Modernisierung der Kommunalpolitik, Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Opladen: 153-170



- Strünck, C. (2005), Ist auch gut, was gerecht ist? Gerechtigkeitspolitik im Vergleich. In: Heil, H. / Seifert, J. (Hg.). *Soziales Deutschland. Für eine neue Gerechtigkeitspolitik*. Wiesbaden: 37-61
- Theunissen, G. (2006), Inklusion. Perspektiven für die Behindertenhilfe unter Berücksichtigung des Wohnens und Lebens in der Gemeinde von Menschen mit Lernschwierigkeiten und mehrfachen Behinderungen ([http://www.bundesinitiative-daheim-statt-heim.de/files/FF\\_Inklusion.pdf](http://www.bundesinitiative-daheim-statt-heim.de/files/FF_Inklusion.pdf))
- Thiersch Hans (2009), *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit* (7.Auflage). Weinheim
- Ullrich, C. G. (2004), Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie. In: *Soziale Welt*, 55. Jg.: 145 - 158
- Wohlfahrt, N. / Zühlke, W. (2005), *Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“*. Hamburg
- Wolff, M. (2002), Integrierte Hilfen vs. versäulte Erziehungshilfen. Sozialraumorientierung jenseits der Verwaltungslogik. In: Merten, R. (Hg.). *Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit*. Weinheim: 41 – 52
- Wollmann, H. (2009), *Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden: zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik* (im Erscheinen)

