

Handlungs- und Gestaltungsansätze - Partizipative Governance in der Sozialwirtschaft

Zusammenfassung

Fragen lokaler partizipativer Governance und Steuerung haben in den vergangenen Jahren stetig an Interesse gewonnen. Öffentliche Verwaltungen und lokale Politik möchten aktiv Prozesse auf lokaler Ebene steuern und gemeinwohlorientiert gestalten, Hindernisse für bürgerschaftliches Engagement sollen beseitigt, der Zugang zum Engagement verbessert werden. Möglichkeiten, Engagement zu fördern werden von öffentlichen Verwaltungen zunehmend bewusst aufgegriffen und Initiativen verstärkt.¹ Die Debatte ist gleichzeitig gesellschaftspolitischer und sozialwissenschaftlicher Teil der Diskussion um die Realisierung einer Bürgergesellschaft und des viel beschriebenen Austarierens des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und der jeweiligen Gemeinwohlbezüge. Viele Städte und Gemeinden erarbeiten Konzepte zur Bürgerbeteiligung² und setzen diese gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern und der Privatwirtschaft um.³

Die AWV e.V. befasst sich seit fünf Jahren in einer von Dr. Joey David Ovey, Prognos AG, geleiteten Arbeitsgruppe „Governance“ mit dem Thema lokale partizipative Governance und möchte eine Plattform für einen strukturierten Austausch von Erfahrungen sowie zur Entwicklung neuer Ansätze anbieten. Angesprochen werden im Rahmen der Arbeitsgruppe zivilgesellschaftliche Akteure, bürgerschaftlich Engagierte, Experten des Bundes und der Länder sowie des kommunalen Bereichs. Den derzeitigen Stand der Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe sowie einer am 13.01.2015 im Bundeshaus in Berlin stattgefundenen Fachveranstaltung „Partizipative Governance in der Sozialwirtschaft“⁴ werden nachfolgend vorgestellt.

¹ Vgl. Engagementstrategie Baden-Württemberg – Lebensräume zu „Engagement-Räumen“ entwickeln - Umsetzungsschritte der Landesregierung unter http://www.buergerengagement.de/aktuelles/_Aktuelles.html – (11.02.2015).

² Vgl. die umfangreichen Materialien auf der Homepage des BBE unter <http://www.b-b-e.de/themen/laender-kommunen1/materialien-und-hinweise/> - (11.02.2015).

³ Die AWV-Arbeitsgruppe Governance hat im vergangenen Jahr an der Veröffentlichung eines elektronischen Leitfadens zu partizipativer Governance gearbeitet. Vgl. <http://www.awv-net.de/cms/index-b-258-775.html> - (11.02.2015) und steht Interessierten für eine weitere Beteiligung offen.

⁴ Wir danken an dieser Stelle Herrn Professor Dr. Ulrich Gartzke, Hochschule für angewandte Wissenschaften Würzburg-Schweinfurt, für die Moderation der Veranstaltung und die Leitung der Diskussion sowie den Referentinnen und Referenten für ihr Engagement.

Ein Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführung liegt auf dem Sozialbereich, da hier in besonderer Weise Möglichkeiten bestehen, akzeptierte lokale Lösungen für zentrale Herausforderungen wie Armut, Bildung oder Demographie im lokalen Gemeinwesen zu finden.

Der Beitrag bezieht sich auf einzelne Beiträge der Teilnehmenden an der Arbeitsgruppe, der Referenten der Fachveranstaltung am 13.01.2015 sowie die gemeinsamen Diskussionen.

I Einführung in die Themenstellung- Erfolgsfaktoren⁵

Der Begriff „Governance“ bezieht sich auf unterschiedliche Aspekte. So geht es zum einen um das Handeln der öffentlichen Verwaltung i.S. von Steuern, Koordinieren und Managen von Interdependenzen. Relevant sind darüber hinaus Institutionelle Regelsysteme, z.B. Marktmechanismen oder Verhandlungssysteme sowie Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns. Ein weiterer Blickwinkel schaut auf Prozesse, die Organisationsgrenzen überschreiten und das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.⁶ Inhaltlich ergeben sich Steuerungs- und Governancemodi, die dem Bürger sowohl bei bürgerschaftlichem Engagement als auch bei Partizipation einen Anteil an der Erbringung des Gemeinwohls zusprechen.

Bewegen sich Verwaltungen innerhalb dieses Feldes, sind eine Reihe von Erfolgsfaktoren auszumachen, wenn über eine gelungene Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf lokaler Ebene gesprochen wird. Beteiligung ist mittlerweile kein Experimentierfeld mehr, sie ist ernst zu nehmen und Beteiligungsmöglichkeiten sind den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber sichtbar zu machen. Erforderlich ist eine Transparenz über die Art der Beteiligung, rechtliche Rahmenbedingungen sowie die Zielsetzungen der Beteiligung ebenso wie ein starkes Mandat der Verwaltungsspitze und des Rates.

Klare politische Vorgaben und Kapazitäten innerhalb der Verwaltung für die aktive Gestaltung von Beteiligungsprozessen sind zusammen mit Methodenkompetenz und Offenheit die Voraussetzung hierfür.

Im Positiven kann es gelingen, die Verwaltung als Berater der Bürgerschaft zu etablieren und hierbei auch Klarheit im Umgang mit und über ihre Rolle in Beteiligungsverfahren zu schaffen. Die damit verbundenen kommunikativen Anforderungen sollten vermehrt auch Teil der Verwaltungsausbildung werden.

⁵ Die Ausführungen basieren auf den Ergebnissen der Arbeit der Projektgruppe, die dargestellt sind unter http://www.awv-net.de/cms/front_content.php?idart=828 – (11.02.2015).

⁶ Vgl. Definition Benz, Arthur: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS-Verlag: 2004.

Über die verschiedenen Interessen der beteiligten Akteure muss frühzeitig gesprochen und Transparenz geschaffen werden. Der Gesichtspunkt der Transparenz ist auch zu beachten, wenn es darum geht, die Zielsetzungen des Beteiligungsverfahrens herauszuarbeiten. Dies beinhaltet auch, dass die Bürger die Möglichkeit haben, auf die Themensetzung Einfluss zu nehmen. Die Teilnehmer sollen einen eigenständigen Dialog mit Experten und untereinander führen.

Verfahren, die auf Dialog und Mitgestaltung der Teilnehmenden setzen, sind effektive Methoden, um Sachwissen zu erhöhen und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an den Sachfragen der Kommune zu steigern. Unter methodischen Gesichtspunkten ist es daher erheblich, früh festzulegen, wie einzelne Formate ausgestaltet werden können, um lokale Veranstaltungen erfolgreich durchzuführen und positive Wirkungen zu erzielen.

Zentral ist darüber hinaus der Umgang mit Ergebnissen von Beteiligungsprozessen. Dieser Aspekt beinhaltet einerseits, dass der Nutzen und die Erfolge von Beteiligung und Partizipation sichtbar gemacht werden, jedoch auch, dass deutlich gemacht wird, wie mit den Ergebnissen der Beteiligung umgegangen wird. Gleichzeitig zeigt sich, dass der Umgang mit Ergebnissen von Beteiligungsprozessen auch schwierig werden kann. Schwierig beispielsweise, wenn die beteiligten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaftsakteure oder die Verwaltung selbst falsche oder zu hohe Erwartungen hatten. Wie geht man in der Verwaltung damit um, wenn das Ergebnis sich nicht so darstellt wie erhofft? Wie geht man mit dem Spannungsverhältnis zwischen privaten Interessen und dem Gemeinwohl um?

Wenn Ergebnisse aus Beteiligungen nicht umgesetzt werden entstehen Zweifel und möglicherweise wird der zugrundeliegende demokratische Prozess kritisch hinterfragt.

Um mit diesen Schwierigkeiten umzugehen, braucht die öffentliche Verwaltung zum einen eine Professionalisierung der Kommunikation und Pressearbeit, angepasste Ausbildungsinhalte, die bereits den Umgang mit Beteiligungsprozessen aufgreifen sowie eine (Verwaltungs-) Kultur, die Beteiligung als Chance für legitimere Entscheidungen begreift, indem adäquaten Methoden und Mittel sicherstellen, dass die "Beteiligungsfairness" gewahrt bleibt. Um Fehler beim Aufsetzen von Beteiligungsprozessen zu vermeiden sind ausreichende Ressourcen für die Vorbereitung von Beteiligungsprozessen einzuplanen.

II Handlungsansätze partizipativer Governance am Beispiel der Sozialwirtschaft

Rechtlicher und organisatorischer Rahmen in der öffentlichen Verwaltung

Vertiefend für den Bereich der Sozialwirtschaft soll nachvollzogen werden, welche neuen Entwicklungen und Trends sich im Spannungsfeld von Verwaltung, Wirtschaft und bürgerschaftlich Engagierten wahrnehmen lassen.

Partizipative Governance hat neben den bürgerschaftlichen, gemeinwirtschaftlichen Bezügen und seiner Verankerung in der Thematik des politisch-administrativen Systems einen engen Bezug zu

Wirtschaftsakteuren. Von erheblicher ökonomischer Bedeutung ist der Bereich der Sozialwirtschaft, für den nachfolgend innovative Ansätze angesprochen und aufgezeigt werden.

Dabei umfasst der Bereich der Sozialwirtschaft eine große Bandbreite von professionellen Trägern bis hin zu unbezahlten Produzenten sozialer Hilfe, beispielsweise im Bereich Selbsthilfe oder Freiwilligenarbeit.⁷

Moderne Wohlfahrtsorganisation zeigt sich dabei als geteilte Verantwortung von Staat, Markt, Sozialwirtschaft, Haushaltswirtschaft und Zivilgesellschaft. Es gilt das Sozialstaatsprinzip sowie für den Staat die Erfordernis, einen adäquaten Rahmen zu setzen. Es lassen sich aus öffentlicher Perspektive drei Gestaltungsebenen von partizipativer Governance unterscheiden. Zum einen ist dies die Beteiligungsstruktur, für die auch thematisiert wird, wo die Governance-Struktur - in der Kommune oder als eigener Verein - verankert wird. Zum Zweiten die Service-Struktur und zum Dritten das konkrete Angebots-, Leistungs-, und Projektespektrum.⁸ Der große Nutzen der Kooperationsstrukturen liegt demnach in der „Bündelung“ beispielsweise von Sozialstrukturen insofern, dass beispielsweise Menschen mit Beratungsbedarf auf ihren individuellen, spezifischen Bedarf hin informiert werden. Wichtig ist festzuhalten, dass Kooperationsstrukturen eine bedeutsame „Relaisfunktion“ wahrnehmen können.

Die Gestaltungsansätze partizipativer Governance unterscheiden sich hierbei erheblich in der Praxis: Einen umfangreichen Ansatz zur Förderung des sozialen Zusammenhalts bietet die Stadt Wien mit der Wiener Charta, mit der die Stadt Wien einen Prozess zur Einigung auf gemeinsame Grundregeln für das Zusammenleben angestoßen hat.⁹ Zielsetzung des Prozesses soll sein, den sozialen Zusammenhalt in der Stadt und ein respektvolles Klima zu unterstützen. So ist ein Dialog entstanden zwischen Menschen unterschiedlichen Alters, Lebensanschauungen und ethnischer Hintergründe, die gemeinsam die Charta der Stadt Wien entwickeln und auf ihrer Grundlage auch künftig weiterarbeiten. Die Stadt Wien hatte hierbei lediglich ermöglichende Funktion für den Prozess¹⁰. So sind neben den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses auch der Weg hin zu den Ergebnissen von Bedeutung sowie die Entstehung nachhaltiger Netzwerke.

Konkrete Projektarbeiten und Projektansätze sind häufig jedoch kleinräumig und gehen auf die spezifischen Belange vor Ort ein. Auf Grundlage der Darstellung mehrerer Projekte in Berlin wurde die Rückbindung von kommunalen sozialbezogenen Projekten an Themen der Stadtentwicklung oder

⁷ Vortrag Dr. Anael Labigne „die volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft – ein ZiviZ Beitrag“ im Rahmen der Veranstaltung „partizipative lokale Governance“ am 13.01.2015 in Berlin. Definition nach Brinkmann, Volker: Sozialwirtschaft: Grundlagen- Modelle- Finanzierung, Gabler Verlag: Wiesbaden, 2010.

⁸ Vortrag Prof. Dr. Theresia Wintergerst „Konkrete Handlungsansätze partizipativer Governance in und für die Sozialwirtschaft – Methodik und Organisation in der Verwaltung“ im Rahmen der Veranstaltung „partizipative lokale Governance“ am 13.01.2015 in Berlin. Beispiel Leistungen vgl. <http://www.germeringerinsel.de/beratung.html> - (11.02.2015).

⁹ <https://charta.wien.gv.at/site/> - (11.02.2015)

¹⁰ Inhalte zur Wiener Charta vgl. Vortrag Christian Loibnegger „Handlungsansätze im lokalen Gemeinwesen auf Basis der Wiener Charta“ im Rahmen der Veranstaltung „partizipative lokale Governance“ am 13.01.2015 in Berlin.

Stadtteilentwicklung deutlich und der Beitrag der einzelnen Projekte zu Gewerbe- und Imageförderung in Berlin.¹¹

Die genannten Beispiele zeigen unter dem Gesichtspunkt der Governance die Relevanz von Steuerungsprozessen und Supervision jedoch auch die von Moderation innerhalb von sozialen Netzwerken auf. Darüber hinaus wird die Funktion lokaler Öffentlichkeit deutlich, die Erfordernis von Transparenz sowie der Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit.

Der Wirtschaftsbezug partizipativer Governance in und für die Sozialwirtschaft

Die Wahrnehmung gesellschaftlichen Engagements durch Unternehmen „Corporate Citizenship“ beinhaltet für Unternehmen die Zielsetzung, sich lokal zu integrieren und zu engagieren. Unternehmen beteiligen sich gemeinsam mit Partnern an lokalen Projekten, wobei neben finanzieller Zuwendung das Know-how von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die gemeinsamen, gemeinnützigen Zwecke eingesetzt wird. So entstehen teilweise mehrjährige Kooperationen und aufgrund der Erfahrungen der Unternehmen in sozialen Projekten maßgeschneiderte Angebote für Projekte der Zivilgesellschaft.¹² Die Unternehmen werden hier selbst aktiv und suchen die Anbindung an die Zivilgesellschaft.

Parallel dazu bestehen Ansätze, die Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen in den Verbund mit Akteuren aus Politik und Zivilgesellschaft in einzelnen Politikfeldern aktiv voranzutreiben. Ein Beispiel hierfür sind Initiativen wie die Lokalen Bündnisse für Familie. Die Projektpartner finden sich vor Ort zusammen, und bringen ihr spezifisches Know-how ein. Die konzeptionelle Trennung von Staat, Markt und Gesellschaft wird relativiert, Teilnehmer sind Vertreter von Städten und Gemeinden, Unternehmen, Vereine, Stiftungen, Kirchen, Bildungseinrichtungen, Freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe etc.¹³ Das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend trägt als zentraler Akteur im vorgestellten Fall die Initiative zu den Lokalen Bündnissen für Familie, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanziert wird.¹⁴

Fragen der Finanzierung und der Ausstattung lokaler Initiativen mit Ressourcen sind angesichts der Finanzlage der öffentlichen Hand zentral. Stadtteifonds, Kiezfonds oder auch Initiativfonds sind Synonyme für Gemeinwesenfonds. Diese Fonds bieten finanzielle Unterstützung für soziokulturelle Projekte in Stadtteilen und bieten die Möglichkeit des demokratischen Mitgestaltens außerhalb von

¹¹ Vortrag Brigitte Lüdecke „Handlungsansätze im städtischen Rahmen“ bei der Veranstaltung „partizipative lokale Governance“ am 13.01.2015 in Berlin. Beispiele für Projekte <http://www.netzwerk-kultur-gewerbe.de> – (11.02.2015) <http://www.gewerbepotenziale.de> (11.02.2015).

¹² Vortrag Peter Kusterer „Shared Governance – Towards the transforming stage of citizenship“ im Rahmen der Veranstaltung „partizipative lokale Governance“ am 13.01.2015 in Berlin sowie <http://www.ibm.com/ibm/responsibility/initiatives/> - (11.02.2015).

¹³ Vortrag Dr. David Juncke „Lokale Bündnisse für Familien – Netzwerke von Akteuren aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft“ im Rahmen der Veranstaltung „partizipative lokale Governance“ am 13.01.2015 in Berlin. Mittlerweile bestehen an rund 650 Standorten Lokale Bündnisse für Familie Vgl. <http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/ueber-die-initiative/die-initiative.html> - (11.02.2015).

¹⁴ <http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/ueber-die-initiative/die-initiative.html> - (11.02.2015).

politischen Parteien. Sie führen zur Bildung von netzwerkförmigen Strukturen im Gemeinwesen mit der Fähigkeit zur Selbststeuerung.¹⁵

Als innovativer Ansatz gewinnt Crowdfunding für den öffentlichen Bereich ebenfalls an Bedeutung. Grundsätzlich besteht eine Vielfalt der Plattformen mit erheblichen Unterschieden. Crowdfunding ist weit mehr als eine Finanzierungsstrategie.¹⁶

III Weitergehende Überlegungen

Mit den vorgestellten Inhalten des Online-Leitfadens der AWW (vgl. Ausführungen unter II) wurde versucht, für die Verwaltung gute Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Damit ist die Frage verbunden, was kulturell in der Verwaltung passieren muss, um Governance als Steuerungsinstrument bestmöglich zu nutzen und weg von einer hierarchischen Steuerungsmentalität zu kommen.

Die Diskussion im Rahmen der Fachveranstaltung partizipative lokale Governance hat demgegenüber weitere Aspekte herausgearbeitet. Als Erfolgsfaktoren für gelingende partizipative Governanceprozesse haben sich folgende Gesichtspunkte herauskristallisiert, die gleichzeitig in der Praxis mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind:

- Klärung, ob Partizipation gewünscht ist,
- Sicherstellung der laufenden Unterstützung durch den Initiator,
- Längerfristiger Planungshorizont / Dauerhafte Zusammenarbeit,
- Entwicklung von Kriterien für die Messbarkeit von Erfolg,
- Sicherstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Bedeutender Gesichtspunkt sind Fragen der Verantwortlichkeit, die sich ergeben, wenn entweder eine Devolution öffentlicher Aufgaben in die Gesellschaft hinein bzw. die Leistungstiefe öffentlicher Aufgabenwahrnehmung die Grenzen zu Wirtschaft und Zivilgesellschaft verschwimmen lassen. Konzepte wie „Verantwortungskoooperation“ können mit sich bringen, dass für die Praxis Klärungsbedarf in unterschiedlichen Rechtsbereichen besteht. Dies können umsatzsteuerrechtliche Themen sein, das Zuwendungsrecht oder auch das Gemeinnützigkeitsrecht sein.

Der zweite Gesichtspunkt, der sich wie ein roter Faden durch die Veranstaltung gezogen hat, war Governance in seiner Prozess- und Steuerungsdimension. So wurden die Messbarkeit und Kriterien

¹⁵ Vortrag Martin Nowak „Stadtteil- und Gemeinwesenfonds im Kontext partizipativer Governance am Beispiel der Masterthesis „Der Kiezfonds Berlin Lichtenberg. Ein Instrument für mehr Partizipation der Zivilgesellschaft““ am 13.01.2015 in Berlin.

¹⁶ Zum Thema Crowdfunding Vortrag Karsten Wenzlaff „Finanzierungsansätze für die Sozialwirtschaft mit Bezug zu Partizipation - Crowdsourcing bzw. Crowdfunding“ am 13.01.2015 in Berlin.

Mehrere Beispiele öffentlicher Akteure vgl. http://www.kiel.de/wirtschaft/kreativwirtschaft/CrowdfundingCrowdsourcing_Beispiele.pdf - (11.02.2015).

für den Erfolg von Handlungsansätzen als Teil eines Steuerungskreislaufs thematisiert. Dies umfasst neben der adäquaten Verwendung öffentlicher Gelder auch Aspekte einer Wirksamkeitsprüfung bzw. eine Prüfung der Zielerreichung von Projekten und Initiativen.

Last but not least war ein weiterer Gesichtspunkt die Frage, wie Nachhaltigkeit sichergestellt werden kann. So sind gute Praxis und gute Beispiele dann übertragbar, wenn es den Akteuren vor Ort gelungen ist, gute Ansätze und Impulse in längerfristige Projekte und dauerhafte Zusammenarbeit zu übertragen.

Autorin:

Dr. Petra Pfisterer ist Fachreferentin der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV e.V.) in Eschborn.

Kontakt: pfisterer@awv-net.de

Redaktion:

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

+49 (0) 30 6 29 80-11 5

newsletter(at)b-b-e.de

www.b-b-e.de