

Reiner Prölß, Stadt Nürnberg, Referent für Jugend, Familie und Soziales

Kommunalpolitik besser machen?

Politik durch (Re-)Kommunalisierung besser machen!

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Genossinnen und Genossen,

auf dem Programmplatz zu Ihnen, zu Euch zu sprechen, der für den Parteivorsitzenden reserviert war, stellt eine große Herausforderung dar, hat aber andererseits meiner Eitelkeit zu sehr geschmeichelt, als dass ich hätte ablehnen können. Kommunalpolitiker – besonders sozialdemokratische – lieben ja bekanntermaßen schier unlösbare Aufgaben, und ich stelle mich dieser besonderen Herausforderung deshalb in genau dieser Eigenschaft: Als Verantwortlicher für die kommunale Jugend-, Familien- und Sozialpolitik in Nürnberg.

Nürnberg ist – in vieler Hinsicht – eine typische deutsche Großstadt unserer Tage: Am Arbeitsmarkt jagt, obwohl wir den Strukturwandel einigermaßen bewältigt glaubten, eine Hiobsbotschaft die andere – vorgestern Grundig, gestern AEG, heute Quelle... Das Bildungsniveau ist alles andere als berauschend, Schulabbrecher und niedrige Bildungsabschlüsse sind überrepräsentiert. Es gibt vielfältige soziale Problemlagen und besorgniserregende Entwicklungen, auch wenn wir von brennenden Vorstädten glücklicherweise weit entfernt sind. Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund liegt insgesamt bei einem Drittel, erreicht bei den Kindern und Jugendlichen aber um die 50 Prozent. Im demographischen Rennen halten wir uns ganz gut, wir werden zwar deutlich älter, aber noch nicht erheblich weniger, die Geburtenzahlen sind insgesamt stabil, aber nach Stadtteilen und gesellschaftlichen Gruppen sehr unterschiedlich.

Die Kommune ist finanziell klamm, aber bei allen Einschränkungen noch einigermaßen handlungsfähig. Und unser Bundesligaverein kämpft Jahr für Jahr gegen den Ab- oder für den Aufstieg – mit entsprechender Wirkung auf die kollektive Stimmung in Stadt und Region – eben eine ganz normale Großstadt. Aus deren kommunalpolitischem Alltag heraus erlaube ich mir, einige Überlegungen zum Tagungsthema vorzutragen.

Der DEMO-Kongress ist überschrieben „Kommunalpolitik besser machen: beteiligend – effizient – nachhaltig – sozial – vernetzt“. Ich teile die Einschätzung der Programmacher, dass wir auch in der Kommunalpolitik und –verwaltung immer besser werden müssen und dass es innerhalb des Systems erhebliche Verbesserungsreserven gibt, die wir nutzen müssen. Ich will zugleich aber für mehr kommunalpolitisches Selbstbewusstsein plädieren und für den Mut, über die ordnungspolitischen Schranken hinaus den kommunalen Gestaltungsspielraum einzufordern und zu nutzen. Die vielfach spürbare und von landes- und bundespolitisch Verantwortlichen selbstverständlich vorausgesetzte Bescheidenheit der Kommunen als der „letzten politischen Ebene“ – als letzte gefragt, am Katzentisch platziert, als Erfüllungsgehilfen fremdgesteuert und finanziell am ausgestreckten Arm verhungert – ist meines Erachtens weder sachlich gerechtfertigt noch besonders weitsichtig. Für die Menschen ist die Kommune nämlich die erste, die naheliegendste Adresse, von der sie Hilfe und Unterstützung erwarten. Zuständigkeiten interessieren die Betroffenen meist herzlich wenig – und sie haben recht!

Ich glaube, dass in den Kommunen, in den Städten der Schlüssel für die Lösung der großen Zukunftsaufgaben unserer Gesellschaft liegt. Deshalb schlage ich eine selbstbewusste Abwandlung des Tagungsmottos vor: Politik besser machen – durch (Re-) Kommunalisierung. Damit meine ich nicht ein Abschieben schwer lösbarer Probleme „von oben“ auf die Kommunen, die reflexhaft aufstöhnen „sollen wir das auch noch machen?“, sondern eine grundlegende Neusortierung unserer föderalistischen Verflechtungen nach dem Subsidiaritätsprinzip: Die unterste geeignete Ebene nimmt sich der Probleme an. Dies muss auch einhergehen mit einer von den Aufgaben her gedachten finanziellen Konnexität, also nicht: wer das Geld hat, verteilt nach Gutdünken, sondern: wer die Aufgaben bewältigt, bekommt auch Zugriff auf die dafür erforderlichen Mittel.

Voraussetzung für eine Kommunalisierung ist dreierlei: dass wir es wollen, es (fachlich und finanziell) können, und uns die anderen Ebenen lassen.

Ich will, entlang der im Kongresstitel genannten Schlüsselbegriffe, wenn auch in geänderter Reihenfolge, diese Gedanken etwas ausführen.

sozial

Stichwort sozial: Die soziale Qualität einer Gesellschaft misst sich nicht daran, welche Monetärtransfers es gibt und wie hoch das Kindergeld oder die Regelsätze sind, sondern an dem Grad der „sozialen Inklusion“. Die Frage der Gerechtigkeit wird viel zu sehr auf Geldeinkommen oder Güterausstattung verkürzt, Sozialpolitik reduziert auf die Verwaltung von Not und Elend und die Bereitstellung von Infrastruktur für problematische Zielgruppen. Das ist angesichts der zum Teil skandalösen Verteilungsgerechtigkeits und der weit geöffneten Einkommensschere verständlich, verstellt aber den Blick darauf, wie es um die „instrumentellen Freiheiten“ (früher stand dafür der Begriff „Emanzipation“) bestellt ist: d.h. die Transparenz und der Zugang zu „sozialen Chancen“ (wie Gesundheit, Wohnen und vor allem Bildung), „ökonomischen Chancen“ (insbesondere Zugänge zum Arbeitsmarkt und dessen Qualität, sozialer Schutz und Sicherheit), „ökologischen“ und „politischen Chancen“; das heißt konkret: Teilhabe an Bildung, Arbeit, Lebensqualität und Demokratie. Der Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger Amartya Sen spricht in seinem Capability-Ansatz von „Verwirklichungschancen“, die allen Menschen gleichermaßen offen stehen müssten. Wir in Nürnberg haben dafür das Leitbild der „Solidarischen Stadtgesellschaft“.

Die Verwirklichungschancen sind ungleich verteilt, sie hängen von der sozialen Situation ab, ganz besonders von der Beteiligung an Bildung, Einkommen und Beschäftigung. Anders als oft suggeriert stellt ein Migrationshintergrund an sich keine Benachteiligung dar: Entscheidend ist die soziale Lage. Und doch sind Menschen mit Migrationshintergrund in unserem Land öfter von Arbeitslosigkeit, Bildungs- und Einkommensarmut und einer prekären Lebenssituation betroffen – das ist Ergebnis einer verfehlten oder fehlenden Integrationspolitik auf Bundes- und Landesebene.

Wir sollten auf kommunaler Ebene daher den Migrationshintergrund weder zur alles erklärenden Alibivariablen machen noch ihn gleichmacherisch ausblenden, sondern entlang der Lebenslagen – Kinder, Jugendliche, Familien, Senioren, Arbeitsuchende und so weiter – den spezifischen Unterstützungsbedarf verschiedener Bevölkerungsgruppen anerkennen und zur Überwindung von Benachteiligungen beitragen.

Auch wenn es niemand mehr hören kann: Die Realisierung von Verwirklichungschancen hängt in allererster Linie an der Bildung. Solange sich nichts Wesentliches ändert, müssen wir längst Bekanntes gebetsmühlentartig wiederholen: Frühe Investitionen in Bildung tragen – individuell und nachgewiesenermaßen auch volkswirtschaftlich – am meisten Früchte, von intensiver Förderung profitieren diejenigen Kinder am stärksten, deren Ausgangsniveau am niedrigsten ist, und die allzu frühe Auslese in unserem Schulsystem folgt nur zu einem kleinen Teil dem viel beschworenen Leistungsprinzip, die entscheidenden Variablen sind vielmehr nach wie vor Bildungsstand und sozialer Status der Eltern. Und: Zuständigkeitsgrenzen und –debatten verhindern mehr als sie ermöglichen. Über die Jugendhilfe, in den Einrichtungen der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern fördern Kommunen gemeinsam mit den freien Trägern individuell Bildung von Anfang an. Zu wenig beachtet wird oft die bedeutende Rolle der Familie als Bildungsinstanz gerade bei der nicht formalisierten, aber umso prägenderen „Alltagsbildung“¹. Dabei brauchen viele Eltern Unterstützung. Wir fördern deshalb in Nürnberg die Bildungs- und Erziehungspartnerschaft zwischen Elternhaus, Jugendhilfe und Schule, etwa in den KiTas als Orten für Familien und Familienzentren oder im Projekt „Neue Wege zur Erziehungspartnerschaft: Die familienfreundliche Schule“.

¹ Begriff nach Thomas Rauschenbach, Zukunftschance Bildung, Weinheim und München 2009.

Und trotz dieser und vieler weiterer Ansätze wird uns immer wieder, wenn wir eine echte Partnerschaft auf Augenhöhe einfordern, die Mär von der „Bildungshoheit“ der Länder erzählt –als lägen nicht frühkindliche Bildung, Elternbildung, Jugendarbeit und weitere wichtige Elemente der non-formalen und informellen Bildung schon immer in kommunaler Hand, ganz zu schweigen von der nicht unerheblichen Sachaufwandsträgerschaft für die Schulen, und als wäre es nicht, im Interesse der jungen Menschen, höchste Zeit, lokale Bildungslandschaften gemeinsam zu gestalten. Hier mehr kommunalen Gestaltungsspielraum durchzusetzen und selbstbewusst zu nutzen, könnte einen Quantensprung bei der Bildungsqualität und ein erhebliches Mehr an sozialer Teilhabe bedeuten.

Um Teilhabe geht es auch bei der Beschäftigung. Die Vermittlung hoch qualifizierter, geografisch flexibler Spezialisten durch eine Bundesbehörde zu organisieren, finde ich sinnvoll. Immer mehr Menschen sind und bleiben aber – wegen Qualifizierungsproblemen oder persönlicher Vermittlungshemmnisse, z.B. gesundheitlicher Einschränkungen – vom ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Mit den gemeinsamen Integrationsprogrammen der ARGEen konnten wir als kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende echten Einfluss auf die Gestaltung eines öffentlich organisierten und finanzierten Arbeitsmarkts nehmen und unser Wissen über die lokalen Verhältnisse, die betroffenen Menschen und die Trägerstrukturen einbringen – eine wie ich finde positive Folge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

In Nürnberg beispielsweise haben wir uns im Arbeitsmarktprogramm auf Familien und Jugendliche konzentriert und dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die Integration Alleinerziehender in den Arbeitsmarkt gelegt: Sie sind wegen der Bedürfnisse ihrer Kinder am Arbeitsmarkt benachteiligt, können oft auch nicht ohne weiteres an Standardmaßnahmen teilnehmen, andererseits ist es die beste Bekämpfung und Prävention von Kinder- und Familienarmut, wenn sie eine Beschäftigung ausüben. Wir haben hier Erfolge erzielt, auf die ARGE und Kommune stolz sein können. Die neue Bundesregierung will dennoch die Kommunen wieder hinausdrängen: Wir sollen die Kosten der Unterkunft tragen, aber unsere beschäftigungspolitische Kompetenz wird missachtet. Ich halte das für einen großen Fehler! Wir dürfen hier nicht locker lassen und müssen die verbleibenden Instrumente – welche auch immer das am Ende sein werden – intensiv nutzen!

Soziale Inklusion ist vor allem Bildung und Arbeit, und die Erfolge werden auf der kommunalen Ebene maßgeblich gestaltet. Bleiben wir deshalb selbstbewusst und fordern wir den nötigen Einfluss und Zuständigkeiten, anstatt mit der „Schere im Kopf“ den Status quo zu zementieren!

nachhaltig

Das zweite Schlüsselwort ist nachhaltig. Es verwundert bei einigem Nachdenken sehr, dass „nachhaltig“ in der Politik so gerne als zusätzliches Attribut angepriesen wird. Was, wenn nicht eine möglichst lang anhaltende positive Wirkung, sollte das Ziel jeglichen politischen Handelns sein? Gerade die Sozial- und Bildungspolitik muss das Denken in langfristigen Zusammenhängen, in Lebensläufen und sogar in Generationenfolgen verinnerlichen und zur Entscheidungsgrundlage machen. Reaktive Reflexe und Ad-hoc-Aktionismus sind zwar oft verständlich, zumal sie auch medial gefordert werden, binden aber viel zu viele Ressourcen und haben oft nicht die gewünschten Effekte.

In der Kommune haben wir, durch die besondere Nähe zu den Menschen und ihren Problemen, durch eine relativ hohe Kontinuität in Politik und Verwaltung auch über Wahlperioden hinweg und oft im Konsens der parteipolitischen Gruppierungen, die Möglichkeit nachhaltig zu handeln. Dazu muss man strategische Linien definieren und daran über einen längeren Zeitraum festhalten. Das bedeutet auch, Prioritäten zu setzen und deutlich zu kommunizieren, diese gegenüber Einzelinteressen und über mediale Aufmerksamkeitszyklen hinweg beharrlich zu verfolgen und die Zielerreichung zu messen. Gerade die Politik muss auch einmal Nein sagen und dieses dann auch durchhalten, denn solange jedes Ratsmitglied seine Lieblingsprojekte verfolgt und man diesen dann auf kollegialer Gegenseitigkeit jeweils Mittel bewilligt und Zuschüsse gewährt, fehlt das Geld für die eigentlichen Prioritäten und zerfranst die Gesamtstrategie in Einzelaktionen. Und schließlich gehört zur Nachhaltigkeit vor allem auch Geduld: Wenn hereinregiert und nachgebessert wird, noch bevor eine Wirkung überhaupt möglich war, wird die Idee der Nachhaltigkeit ad absurdum geführt.

Wir versuchen das in Nürnberg mit dem „Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik“², der in zehn Leitlinien Prioritäten setzt, diese auf Handlungsfelder und Einzelziele herunterbricht und die Fortschritte regelmäßig überprüft. Wir stellen nach einigen Jahren immer mehr fest, dass auch in der Politik, den Medien, den Mitarbeitenden und der Öffentlichkeit, gerade auch bei ehrenamtlich Engagierten, bei Spenderinnen und Spendern, Sponsoren, die Bereitschaft vorhanden ist, sich mit längerfristigen Zielen zu identifizieren, wenn diese nachvollziehbar und gut kommuniziert sind. Der Anfangsaufwand für die Setzung des Rahmens lohnt sich hier im Sinne der Konsequenz und Nachhaltigkeit in jedem Fall!

Und doch ist es unendlich schwer, der Drittmittelfalle zu entgehen. Immer neue, gut gemeinte Projektausschreibungen und Aktionsprogramme mit phantasievollen Bezeichnungen zu immer ähnlichen Themen fordern unsere Aufmerksamkeit. Jeweils versehen mit einer Innovationsklausel – bitte nur nie Dagewesenes! –, einer extrem kurzen Bewerbungsfrist, knapper Laufzeit und einem mehr oder weniger hohen kommunalen Kofinanzierungsanteil. Angesichts vieler guter Ideen und Projekte, engagierter Träger und der Versuchung, Drittmittel möglichst „mitzunehmen“, erfordert es echte Standhaftigkeit und gute Argumente, will man das Projektehopping einschränken zugunsten des flächendeckenden Einsatzes derjenigen Instrumente, die man für gut befunden hat. Wir haben in vielen Bereichen kein Erkenntnis- und Erprobungsproblem mehr, sondern Umsetzungsdefizite in der Breite! Bund und Länder sollten deshalb den Kommunen die nötigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geben, anstatt immer neue Projekte zu erfinden und zu evaluieren.

² Abrufbar unter www.soziales.nuernberg.de.

Diese Forderung ist auch deshalb schwierig durchzusetzen, weil Solitärprojekte meist das schönere Pressefoto geben. Aber sie sind in der Steuerung aufwändiger und erzielen in der Breite weniger Wirkung als ein systematischer Ansatz. Wir versuchen das derzeit in Nürnberg mit unserem „Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut“³, das zehn Handlungsbereiche definiert, Aktionen benennt und bestehende Programme integriert. Spenden und Drittmittel werden gepoolt, damit wir wichtige Elemente der Teilhabe – z.B. Jedes Kind darf schwimmen lernen, Kultur für alle Kinder, Hinein in den Sportverein – nach und nach wirklich flächendeckend für alle bedürftigen Kinder in Nürnberg anbieten können. Der Schritt weg von symbolischen Leuchtturmprojekten gelingt immer besser. Ich möchte deshalb unbedingt ermuntern, sich auf der kommunalen Ebene eigenständig Ziele zu setzen und diese auch gegen kurzfristige Anreize „von oben“ und „von außen“ selbstbewusst und mit Nachdruck zu verfolgen, weil wir's eben manchmal einfach besser wissen und besser können.

Noch ein Wort zu Strategie, Wirkung und Geduld: Natürlich kann man sich in der Ziel- oder Mittelwahl irren – nur wer nichts entscheidet, trifft auch keine Fehlentscheidungen. Deshalb muss man die eigenen Ziele und Erfolge regelmäßig überprüfen und nötigenfalls umsteuern. Dass auf unbekanntem Terrain die Gefahr besteht, sich zu verfahren, hindert uns ja bekanntlich auch sonst beim Reisen nicht daran, ein Ziel zu wählen und dieses dann anzusteuern – die Chance, anzukommen ist so jedenfalls sehr viel größer als wenn man garnicht lenkt.

³ Abrufbar unter www.soziales.nuernberg.de.

vernetzt

Das nächste Stichwort vernetzt hat ebenfalls sehr viel mit Steuerung zu tun. Dabei geht es natürlich um soziale Netzwerke der Akteure vor Ort – dazu gleich mehr. Noch grundsätzlicher geht es aber um vernetztes Denken und Handeln. Auf der europäischen Ebene setzt sich, nach dem Weißbuch „Gutes Regieren“ der EU-Kommission, dafür der Begriff Governance durch. Er bezeichnet, im Unterschied zum Zuständigkeits- und Ressortprinzip, ein themenorientierte Steuerung, die die vielfältigen Interdependenzen der politischen Ebenen und Fachressorts im einem mehrdimensionalen Aushandlungs- und Verständigungsprozess moderiert, Politikansätze kohärent aufeinander abstimmt und die Akteure der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindung und Umsetzung einbezieht. Good Governance auf der kommunalen Ebene heißt also: zuhören, nachfragen, aktivieren, Interessen formulieren und abwägen, verhandeln und Ressourcen gerecht und nach nachvollziehbaren Kriterien aufteilen. Das bedeutet aber auch, dass ein zentralistisches „Durchregieren“ nicht nur faktisch unmöglich ist, sondern bereits der Anspruch darauf die Grundlagen moderner Politik verkennt.

Vernetzung im Denken ermöglicht dann auch Vernetzung der Akteure. In den von der Bundesfamilienministerin Renate Schmidt initiierten, bundesweit mittlerweile fast 600 Lokalen Bündnissen für Familie wird dies praktiziert: Erst die Themensetzung, nämlich Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien, um die sich die Akteure versammeln, daraus abgeleitet die jeweils am Ort, in der Kommune dringlichsten Handlungsfelder, und dann die Suche nach weiteren Verbündeten, die Akquise von Mitteln, die konkreten Umsetzungsschritte für und mit Familien.

Das Nürnberger Bündnis für Familie⁴ als bundesweit erstes hat in den neun Jahren seines Bestehens vieles bewegt, woran wir bei seiner Gründung nicht zu glauben wagten. Wo es gelungen ist, diese themenorientierte Vernetzung in die Zusammenarbeit mit den großen operativ tätigen Organisationen wie Jugendamt, Polizei, Arbeitsverwaltung einzubeziehen, waren und sind gegenseitige Lerneffekte und damit echte Verbesserungen für die Familien möglich – ein Beispiel, das Mut macht!

Ein ebenso erfolgreiches Beispiel ist die Zentrale Anlaufstelle Pflege ZAPf⁵ von Stadt, Krankenkassen und Pflegeanbietern, die trägerübergreifend Betroffene und Angehörige über Pflegeformen, Anbieter und Finanzierungen berät. Sie ist in gewisser Weise Vorläufer der neuen Pflegestützpunkte – ein Modell, das nach meiner Einschätzung ebenfalls nur erfolgreich sein kann, wenn die Steuerung in der Hand der Kommunen liegt: Weder eine zentralistische noch eine marktgesteuerte Lösung wird dem Bedarf auf diesem sensiblen Sektor der Daseinsvorsorge gerecht.

Was bei der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik in ihren Auswirkungen auf gegenwärtige und zukünftige Generationen mindestens in der Theorie schon mehrheitsfähig ist – nämlich die Notwendigkeit vernetzter Planung und Umsetzung –, ist in Bezug auf die Stadtentwicklung noch keineswegs Konsens. Die Auswirkungen der gebauten Umwelt auf die Menschen, die ästhetischen und funktionalen Aspekte von Architektur sind unbestritten. Leider schlägt diese Erkenntnis noch viel zu wenig auf stadtplanerische Programme und Prozesse durch. Prominentestes Beispiel ist das Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“.

⁴ www.bff-nbg.de.

⁵ www.zapf-nuernberg.de

Man könnte meinen, bei einem als „sozial“ betitelten Förderansatz wäre die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts fürs Bauliche und den Ressorts für die Menschen Grundvoraussetzung der Förderung. Leider ist die Realität, je nach Bundesland in unterschiedlicher Ausprägung, vielfach eine andere: „Bauleute“ und „Soziale“ meinen nicht dasselbe, wenn sie „nachhaltige Stadtentwicklung“, „integrierte Strategien“ oder „Quartiersmanagement“ sagen. Anstatt diese Sprachbarrieren aber zum Anlass für ein fruchtbares Miteinander zu nehmen und Instrumente und Maßnahmen an den Bedürfnissen der Menschen orientiert partnerschaftlich weiterzuentwickeln, tragen die Bereiche Ressourcenkonkurrenzen aus, spricht man sich gegenseitig Kompetenzen ab und entstehen weiterhin unverbundene Einzelplanungen. Das zu ändern, erfordert innerhalb der Kommunen neue Formen der Zusammenarbeit. Es ist aber auch zwischen den Ministerien für Bau einerseits, für Soziales andererseits, auf Landes- und Bundesebene eine abgestimmte Fördersystematik erforderlich, die integrierte Planungen ernsthaft verlangt und durch entsprechende Fördermittel unterstützt. Wir haben mit einem Diskussionspapier⁶ die Initiative im Bayerischen Städtetag ergriffen und hoffen, dass auch der Deutsche Städtetag die Thematik aufgreift und im Sinne einer kommunalen Gesamtsteuerung weiterträgt.

Vernetzung bezieht sich neben der fachlichen natürlich auch auf die räumliche Ebene. Kommunale Sozialpolitik muss da ansetzen, wo die Menschen sind: Im Stadtteil. Soziale Ungleichheiten und räumliche Segregation führen zur Spaltung der Gesellschaft und bedrohen Teilhabemöglichkeiten vieler. Schon heute ist entscheidend, in welchen Stadtteilen junge Menschen aufwachsen, Menschen leben und alt werden.

⁶ Reiner Pröhl/ Martina Haag: Die „Soziale Stadt“ – nur ein verheißungsvoller Programmtitel oder mehr? Problemanzeigen aus sozialer Sicht, Juni 2009; abrufbar unter www.soziales.nuernberg.de

In Anerkennung der Tatsache, dass manche Stadtteile durch soziale Problemlagen erheblich stärker belastet sind als andere, müssen wir, anstatt vorgeschobene Stigmatisierungsdiskussionen zu führen, endlich auch wirksame Instrumente einer positiven Diskriminierung und einer bedarfsorientierten Ressourcenverteilung anwenden. Kindertagesstätten, Familienzentren, Schulen, Kinder- und Jugendhäuser, Kultur-, Senioren- und Sozialeinrichtungen sind Kristallisationsorte. Deshalb müssen diese Einrichtungen konzeptionell und durch entsprechende Ausstattung in die Lage versetzt werden, den Menschen Unterstützung entsprechend ihrem Bedarf zu geben. Ein paar Beispiele aus der Praxis: Wir schaffen oder revitalisieren nachbarschaftliche Unterstützungssysteme mit mittlerweile sechs Stadtteil-Seniorennetzwerken, in denen die Stadt, Wohlfahrtsverbände, Wohnungsgesellschaften, Kirchengemeinden, Seniorenorganisationen und ehrenamtlich Engagierte zusammenarbeiten, damit ältere Menschen länger selbstbestimmt in ihrer Wohnung bleiben können. Wir fördern Selbsthilfepotentiale, etwa durch Ansätze der Armutsprävention im Nürnberger Netz gegen Armut. Wir initiieren und koordinieren die Kooperation und Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen, Dienste, Vereine, Verbände und Initiativen sowie einzelner Bürgerinnen und Bürger im Stadtteil mit dem erfolgreichen Ansatz der Stadtteilkoordination in Stadtteilen mit besonderem sozialen Entwicklungsbedarf. All dies erfordert „Kümmerer“ und Strukturen, auch das ist kommunale Aufgabe und bedarf der Steuerung vor Ort.

effizient

Beim Schlüsselbegriff effizient geht es darum, die geeigneten Instrumente zur Zielverfolgung zu wählen. In der Verantwortung für die Verwendung von Steuergeldern müssen wir über Kosten und Wirkungen Bescheid wissen, unsere Entscheidungen transparent machen, Prioritäten setzen, kommunizieren und dann auch einhalten. Gerade in der Sozialpolitik, wo die gesellschaftlichen Herausforderungen große, auch steigende Anteile an den Ressourcen erfordern, müssen wir die sinnvolle Verwendung sauber belegen, denn nur so können wir selbstbewusst argumentieren und die nötigen Mittel fordern. Dazu gehört ein Controlling der Ausgaben, die nachvollziehbare Vergabe von Zuschüssen und Transferleistungen ebenso wie ein gut gesteuerter Personaleinsatz und eine zukunftsgerichtete Personalentwicklung.

Leider kennt wohl jeder Politiker, jede Politikerin nur zu gut das Gefühl: „Das kann man doch draußen niemandem mehr erklären!“ In unseren politischen und Verwaltungsapparaten stecken vielfältige Ineffizienzen, manchmal hausgemacht, weil wir die Instrumente moderner Verwaltungssteuerung noch nicht gut genug einsetzen, oft aber auch bedingt durch Zuständigkeiten und Bereichsegoismen der Ebenen und Systeme. Beispiele dafür gibt es in vielen Bereichen – Gesundheit, Verkehr, Energie, Steuern und immer wieder Arbeit und Bildung.

Etwa das Übergangsmanagement Schule – Ausbildung – Beruf: Auch in der Nürnberg, Stadt der Bundesagentur für Arbeit, wo die Wege kurz wären, ist es unendlich schwer, die Rechtskreise SGB II, III und VIII mit den jeweiligen Organisationen und Behörden zusammenzubringen, die Schnittstellen zum von der Kultusbürokratie geprägten Schulsystem zu bearbeiten und darüber hinaus noch mit dem von den Kammern monopolisierten dualen Ausbildungsmarkt abzustimmen. Wir haben in Nürnberg 6 – 8 000 junge Menschen, bei denen ein normalbiographischer Übergang in Ausbildung nicht gelingt, rund 2.300 arbeits- bzw. ausbildungsplatzsuchende junge Menschen ohne Ausbildung im SGB II-Bezug – und wir schaffen es nach jahrelanger Auseinandersetzung noch nicht mal, uns auch nur auf diese Zahl zu verständigen, geschweige denn, ihnen allen ein geeignetes Ausbildungs- oder Förderangebot zu machen. Und das liegt nicht daran, dass nicht genügend Geld im System wäre – allein für die rund 1.000 jungen Menschen pro Jahr, die in Nürnberg mangels Alternative die neunte Hauptschulklasse wiederholen, werden – bei rund 5.000 Euro Kosten je Schüler – 5 Mio. Euro ausgegeben. Und damit ist über die verschwendete Lebenszeit noch kein Wort gesagt. Das ist ein Armutszeugnis sondergleichen für alle Beteiligten! Gleichzeitig habe ich aber oft den Eindruck, dass die Brisanz längst noch nicht von allen erkannt ist, dass es vielfach mehr um Zuständigkeit, Zahlenakrobatik und Gesichtswahrung geht als um die jungen Menschen. Mein Eindruck ist, dass das Verantwortungsbewusstsein für Lebensschicksale bei Kommunalpolitikern, Bürgermeistern und Stadträten vergleichsweise stark ausgeprägt ist, was natürlich auch an der räumlichen Nähe zu den Betroffenen liegt. Ich bin deshalb überzeugt, dass ein regionales Übergangsmanagement nur funktionieren kann, wenn die Kommune die Steuerung übernimmt, die Mittel dafür erhält und Spielräume vor Ort nutzen kann.

Das gilt auch für die integrierte Ganztagsbildung für Schulkinder. An Grundschulen im Stadtteil lässt sich überall dort ein ganztägiges Bildungsangebot – ja, das gibt es mittlerweile vereinzelt so gar in Bayern! – gut organisieren, wo die Schulleitung die Freiheit und den Willen zur Zusammenarbeit mit den Akteuren der Jugendhilfe und den weiteren im Stadtteil Engagierten – Eltern, Vereine, Ehrenamtliche, Unternehmen, Kirchen... – hat und vor Ort entschieden werden kann. Diese Abhängigkeit vom guten Willen der staatlichen Schulverwaltung und der persönlichen Einsicht einer Schulleitung ist meines Erachtens ein Systemfehler, der Ineffizienz fördert und Frustrationen generiert. Wir müssen wegkommen von einer Ganztagschule, die vom bisherigen System Schule aus denkt und dieses nur zeitlich erweitert. Dieses Modell löst, wie die Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG) gezeigt hat, das entscheidende Problem der sozialen Selektivität des Bildungssystems und der unzureichenden individuellen Förderung nicht: Die so konzipierte Ganztagschule scheitert an den in sie gesetzten Erwartungen. Dagegen kommt der kommunalen Ebene eine stärkere Verantwortung für die integrierte Bildung zu, sie muss Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen sein (Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags, November 2007). Dass Kommunen Ganztagsbildung gestalten können, und zwar sehr gut, beweisen sie in den bekannten Vorzeigeländern Skandinaviens, aber auch in den Niederlanden oder Großbritannien. Ich wünsche mir deshalb die Kommunalisierung zumindest der Grundschulbildung, bei gleichzeitiger Definition landes- oder noch besser bundesweiter Bildungsstandards und regelmäßiger Evaluation der Ergebnisse, weil ich der festen Überzeugung bin, dass dadurch mehr Bildungserfolg möglich ist, soziale Selektivität reduziert und der Ressourceneinsatz effizienter wird.

Noch ein Wort zum Effizienzbegriff: Zu kurz gesprungen ist es, Effizienzsteigerung gleichzusetzen mit Kostensenkung um jeden Preis, denn die Kosten stehen immer im Verhältnis zur Qualität der Dienstleistung oder der Infrastrukturmaßnahme. Was nicht zur nachhaltigen Erreichung der Ziele beiträgt, kann noch so billig sein – es ist in jedem Fall zu teuer. Eine auf die Spitze getriebene Wettbewerbslogik führt manchmal zu erschreckenden Ergebnissen. Als Negativbeispiel erleben wir die Ausschreibungspraxis der Bundesagentur für Arbeit, die Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, im letzten Jahr etwa die Berufseinstiegsbegleiter, ausschließlich nach dem Angebotspreis vergibt, ohne dass der Mehrwert lokaler Netzwerke, die konzeptionelle Qualität oder auch nur die Seriosität und Tariftreue des Trägers Berücksichtigung fänden. Die Erfolgsaussichten bei der sozialen und beruflichen Integration junger Menschen fließen in die Vergabeentscheidung nicht ein. Das hat mit einer vernünftigen Effizienzbetrachtung nichts zu tun! Für ein effizientes Vergabewesen sind erstens gute Kenntnisse der konkreten Bedarfe und Ressourcen vor Ort nötig, zweitens eine klare Definition der Ziele und Erfolgskriterien einer Maßnahme, und drittens der Mut, notfalls auch die gerichtliche Überprüfung einer Vergabeentscheidung nicht zu scheuen. Da sind auch wir Kommunen, die wir ja ebenfalls Vergaben tätigen, gefragt: Wie oft ziehen wir, aus Angst vor einer Wettbewerbsklage, das vermeintlich einzig objektive Kriterium des Preises heran, wohl wissend, dass manche vordergründige Einsparung sich später in Verzögerungen, nachträglichen Mehrkosten oder unbefriedigender Zielerreichung niederschlägt. Natürlich weiß ich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen den Spielraum einschränken, aber ich meine doch, dass transparente fachliche Kriterien nicht mit Vergabewillkür gleichzusetzen sind und dass wir die öffentliche, notfalls auch einmal gerichtliche Auseinandersetzung um die Qualität von Leistungen der öffentlichen Hand nicht scheuen sollten.

beteiligtend

Das fünfte Schlüsselwort – beteiligtend – steht für die Bürger- oder Zivilgesellschaft. Hier schließt sich der Kreis, denn auch hier geht es um Teilhabe: an Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Gestaltung des Gemeinwesens. Ein wichtiger Aspekt ist das bürgerschaftliche Engagement: Bürgerzeit, Bürgergeld und Bürgerwissen sind keine Notreserve eines bis zur Abmagerung verschlankten Staates. Sie haben eine ganz andere Qualität, weil sie zwar ermuntert und gefördert werden können, aber letztlich freiwillig und eigen-sinnig sind, sich also der politischen und Verwaltungslogik bisweilen entziehen. Bei allen positiven Impulsen, die durch bundespolitische Initiativen der Engagementförderung, etwa im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, gesetzt werden, bleibt auch hier festzuhalten: Schon immer findet ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement primär auf der kommunalen Ebene statt. Das wird auch so bleiben. Aufgabe der kommunalen Engagementförderung ist es, in der Sozialen Arbeit, der Kultur, im Sport, Naturschutz usw., die Partnerschaft zwischen den Fachleuten und den Ehrenamtlichen für beide Seiten gewinnbringend zu gestalten, Möglichkeitsstrukturen zu schaffen für die große Vielfalt des Engagements und zugleich durch Überzeugungsarbeit auch freiwillig Engagierte dafür zu gewinnen, sich im Sinne gesamtgesellschaftlicher Aufgaben einzubringen.

Das gelingt umso besser, je kohärenter und nachvollziehbarer die Gesamtstrategie ist. Wir stellen das beim schon erwähnten Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut „Armen Kindern Zukunft geben!“ fest: Die Bereitschaft ist groß, Zeit und Engagement in bestehenden oder neuen Projekten einzubringen, etwa als Familien- oder Bildungspatinnen und -paten, oder Spenden, Sponsoringbeiträge oder Stiftungsmittel für die Finanzierung einzelner durch Fachleute zu erbringender Module beizutragen.

Natürlich müssen wir darauf achten, dass bürgerschaftliches Engagement nicht als Ausfallbürgschaft für unzureichende Pflichtleistungen der öffentlichen Hand herhalten muss – Stichwort bedarfsgerechte Ausgestaltung der Regelsätze für Kinder –, aber insgesamt bin ich überzeugt, dass durch das Engagement der Zivilgesellschaft sowohl durch persönliche Kontakte als auch durch finanzielle Hilfen ein echtes Mehr an Teilhabe gerade für arme Kinder erreichbar ist.

Beteiligend zielt aber neben dem Engagement für andere auch auf Formen der demokratischen Partizipation ab, d.h. der Beteiligung an Planungen, der Interessenvertretung und der politischen Repräsentation. Auf keiner politischen Ebene werden Entscheidungen in so unmittelbarer Nähe gefällt und sind ihre Auswirkungen so unmittelbar greifbar wie in der Kommune. Die Probleme, seien sie hausgemacht oder andernorts verursacht, werden vor die Rathaus Tür getragen, und von hier erwarten die Menschen Abhilfe. Das ist zuweilen anstrengend und unangenehm, denn die Verantwortlichen können schlecht davonlaufen. Es birgt aber zugleich die große Chance, dass oft auch die Potenziale zur Lösung nahe liegen – wenn es gelingt, die Betroffenen zu echten Beteiligten zu machen und mit ihnen gemeinsam Verbesserungen zu entwickeln.

Für das friedliche und solidarische Zusammenleben in der Stadt gilt es, viele Interessen zu vereinbaren, die zum Teil sehr vehement vertreten werden, zum Teil fast keine Artikulation finden. Die Milieuviefalt nimmt zu – man denke nur an die heterogenen Lebenslagen von Migrantinnen und Migranten –, und damit differenzieren sich auch die Formen der Kommunikation und Repräsentation zunehmend aus. Deshalb braucht es, nimmt man die Devise des Nürnberger Oberbürgermeisters Ulrich Maly von der „Stadtpolitik im Dialog“ ernst, unterschiedlichste Formen der Beteiligung.

Eher formalisiert sind bei uns in Nürnberg etwa turnusmäßige Bürgerversammlungen mit der Stadtspitze je Stadtteil, die Anhörungen der Stadtteil- und Bürgervereine; lockerer laufen die Mobilien Bürgerversammlungen per Fahrrad ab. Die Anliegen der Kinder sind in den Kinderversammlungen gut aufgehoben. Bei neuen Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Freizeitanlagen und Spielplätzen werden die künftigen Nutzerinnen und Nutzer in die Planungen eingebunden. Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit werden von Jugendlichen mitverwaltet. Stärker repräsentativ organisierte Formen der Beteiligung sind der Stadtseniorenrat, der Rat für Integration (ehemals Aussiedler- und Ausländerbeirat) oder der Behindertenbeirat. Noch zu wenig beteiligt an den städtischen Prozessen bei uns in Nürnberg sind für meinen Geschmack Jugendliche. Sie sollen und wollen Demokratie üben, für viele von ihnen sind aber klassische Beiräte oder „Schülerparlamenten“ mit den entsprechend ritualisierten Formen nicht das richtige Mittel. Wir suchen hier gemeinsam mit den Jugendlichen noch nach Wegen, zum Beispiel virtuell im Netz.

Die Ausdifferenzierung von Lebenslagen und die auch sozialräumliche Segregation in den Städten geht sowohl einher mit einer schwindenden Bindungskraft der gesellschaftlichen Großorganisationen – Gewerkschaften, Kirchen, Parteien – als auch einer sinkenden Beteiligung an der grundlegendsten aller politischen Beteiligungsformen, nämlich den allgemeinen Wahlen. Als Sozialpolitiker und Sozialdemokrat finde ich es besorgniserregend, dass gerade diejenigen, deren Bedürfnisse objektiv gesehen wohl die existenziellsten sind – Armut, Arbeitslosigkeit, fehlende Perspektiven –, am wenigsten in der Lage sind, sich zu organisieren und ihre Interessen zu artikulieren.

Das nach empirischen Untersuchungen wachsende Gefühl des „Abgehängtseins“, das die Studie der Ebert-Stiftung vor drei Jahren mit dem Begriff „Abgehängtes Prekariat“ plakativ in die Öffentlichkeit gebracht hat, lässt alle Alarmglocken schrillen, denn es besagt, dass ganze Gruppen von Menschen sich dauerhaft nicht mehr dem Gemeinwesen zugehörig fühlen. Das demokratietheoretische Problem der schwindenden Legitimation, dass nämlich die gewählten Repräsentanten faktisch längst nicht mehr alle repräsentieren, wird irgendwann auch zum demokratie-praktischen, wenn Wahlergebnisse nur noch den Willen einer kleiner werdenden Elite wiedergeben, während der Rest sich in mehr oder weniger autarken Parallelgesellschaften – keineswegs nur von Migranten – verabschiedet. Im Dreieck Arbeit, Bildung und Demokratie, mit dem der heutige Kongresstag überschrieben ist, werden dann alle drei Ecken gleichermaßen stumpf: Ein niedriges Bildungsniveau vermindert die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitslosigkeit erhöht das Gefühl von Ohnmacht, untergräbt das Selbstwertgefühl und zehrt das soziale Kapital auf. Weniger Kontakte und Beziehungen schwächen das Gefühl der Zugehörigkeit zum Gemeinwesen und erwecken den Eindruck: „Ich zähle nicht, mich braucht niemand, ich bin abgehängt.“ So wird Armut vererbt, so nimmt die soziale Selektivität des Schulsystems weiter zu, so steigt der Vorsprung der Mittelschicht gegenüber den benachteiligten Kindern immer weiter, so werden ganze Gruppen von jungen Menschen trotz drohendem Fachkräftemangel dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, so geht Altersarmut einher mit Vereinsamung, so bleiben Engagement und demokratische Partizipation immer mehr den Reichen und Gebildeten vorbehalten.

Auch diesen gefährlichen Entwicklungen müssen wir meiner Überzeugung nach zuerst auf der lokalen Ebene entgegensteuern, und ich glaube, dass dies auch gelingen kann: durch die Einbindung und die Aktivierung der Menschen, im Stadtteil, in der Kindertageseinrichtung als Ort für Familien, im Selbsthilfezentrum, im Mehrgenerationenhaus, im Kulturverein, im Seniorentreff, im Kinder- und Jugendhaus, im Wohnumfeld mit den Wohnungsgesellschaften, im Verbund mit den Ausbildungsbetrieben. Im fachlichen Diskurs der sozialen Arbeit ist dies längst erkannt: Wirksame Hilfe, Unterstützung und Aktivierung gelingt dort – und nur dort, wo die Betroffenen zu Co-Produzenten werden, wo Menschen als Expertinnen und Experten in eigener Sache ernst genommen werden und sich selbst ernst nehmen können. Das gilt auch für die Demokratie!

(Re-)Kommunalisierung wagen!

Sehr geehrte Damen und Herren,
ich habe vorhin in Bezug auf ein neues Selbstbewusstsein der kommunalen Ebene in drei Modalformen gesprochen: Wollen, Können und (Zu)lassen. Die Feststellung, „man“ lasse uns nicht, ist oft zutreffend. Bei dieser Klage stehenzubleiben und in Passivität zu verharren, führt aber nicht weiter – wo die große Lösung einer gesetzlichen oder gar verfassungsrechtlichen Änderung nicht erreichbar ist, sind manchmal auch „kleine Lösungen“, die so genannten Umgehungslösungen, denkbar. Nur das Stoppschild im Kopf, das uns bei jedem innovativen Ansatz sofort signalisiert: „Hier bloß keine Zuständigkeit reklamieren, das gibt nur Ärger und kostet Geld!“, sollten wir Kommunalpolitiker ab und zu mit gutem Grund überwinden.

Beim fachlichen Können haben wir in vieler Hinsicht Grund zum Selbstbewusstsein: wir sind nah dran an den Menschen und wir können es – das zeigt der Ausbau der Kindertagesbetreuung oder die Zusammenarbeit in den ARGEen. Beim finanziellen Können ist einiges an Nachbesserung erforderlich, allerdings dürfen wir uns angesichts durchaus stattlicher kommunaler Haushaltsvolumina auch nicht der unangenehmen Aufgabe verweigern, Prioritäten zu setzen, Effizienzreserven zu schöpfen und Liebgewonnenes aufzugeben, um handlungsfähig zu sein.

Und damit sind wir beim Wichtigsten, beim Wollen. Sie kennen vielleicht Karl Valentins schönen Satz „Mögen hätt' ich schon wollen, aber dürfen hab' ich mich nicht getraut!“ Anstrengend ist es schon, man braucht langen Atem, gute Ideen, ordnungspolitische Phantasie, hohe Frustrationstoleranz, hervorragende Kommunikationsfähigkeit und viel Gespür für Lebenslagen und Bedürfnisse. Aber wenn's einfach wäre, könnt's ja jeder. Deshalb, liebe Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker: Wir wollen und wir können – wäre doch ein Jammer, wenn wir uns dann nicht auch dürfen trauen würden!