



Verwaltung und Zivilgesellschaft zwischen Kooperation und Koexistenz

Qualitative Studie der Geschäftsstelle ZiviZ im Stifterverband

Verwaltung und Zivilgesellschaft zwischen Kooperation und Koexistenz

Qualitative Studie der Geschäftsstelle ZiviZ im Stifterverband

Magdalena Skurnog, Svenja Brink und Holger Krimmer

Berlin, April 2017

Kontakt

Dr. Andrea Walter
Project Manager
Zukunft der Zivilgesellschaft
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81294
Mobil 0160 913 40662
Fax 05241 81-681294
andrea.walter@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Holger Krimmer / Magdalena Skurnog

Geschäftsstelle ZiviZ im Stifterverband
Telefon 030 322 982 513 / -529
Fax 030 322982-569
Holger.Krimmer@stifterband.de
Magdalena.Skurnog@stifterverband.de
www.stifterverband.de

Inhalt

Inhalt	3
Vorwort	4
Zusammenfassung	5
1 Einleitung	6
2 Gemeinsam wirken im Wandel: gemeinnützige und öffentliche Träger in der kommunalen Jugend- und Altenhilfe	7
3 Rahmenbedingungen	9
3.1 Rahmenbedingungen (offener) Kinder- und Jugendarbeit	9
3.2 Rahmenbedingungen (offener) Altenhilfe	11
4 Forschungsdesign	12
5 Falldarstellung	13
5.1 (Offene) Kinder- und Jugendarbeit	13
5.2 (Offene) Altenhilfe	21
5.3 Zwischenfazit	30
6 Zentrale Dimensionen der Zusammenarbeit	34
7 Normativ, fachlich und ökonomisch: Ein Drei-Ebenen-Modell der Kooperation	35
Exkurs: Geld ist Macht	37
8 Typen der Zusammenarbeit	38
8.1 (Offene) Kinder- und Jugendarbeit: Von Partnerschaftlichkeit bis Zweckgemeinschaft	38
8.2 (Offene) Altenhilfe: Von Kollegialität bis Koexistenz	39
9 Praktische Konsequenzen/ Handlungsempfehlungen	40
Literatur	41

Vorwort

Kinder und Senioren gehören zu jenen Gruppen unserer Gesellschaft, die besonderer Unterstützung in ihrer (lokalen) Lebenswelt bedürfen: Die einen, um Selbstständigkeit zu erreichen; die anderen, um diese möglichst lange zu erhalten. Die dafür notwendigen Leistungen kann eine Kommunalverwaltung in der Regel nicht allein bereitstellen. Um vielfältige Angebote realisieren zu können – von der Erziehungsberatung bis zum Pflegestützpunkt – bedarf es der organisierten Zivilgesellschaft.

In der kommunalen Kinder- und Jugendarbeit sowie der Altenhilfe sind es vor allem frei-gemeinnützige Träger, die – dem gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzip gemäß – neben den öffentlichen Trägern Angebote bereitstellen. Hinzu kommt ein, wenn auch vergleichsweise geringer, Anteil an privat-gewerblichen Trägern und zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich mehr oder weniger komplett durch Spenden finanzieren. Dieser „Wohlfahrtsmix“ ist in beiden Bereichen zu finden. Ein deutlicher Unterschied besteht hingegen darin, dass die Kinder- und Jugendarbeit zu den Pflichtaufgaben gehört, während die Altenhilfe eine freiwillige Aufgabe der Kommune ist.

Beide Felder erleben seit geraumer Zeit turbulente Entwicklungen: Einmal ist es der demographische Wandel, der Kommunen zunehmend dazu drängt, ihre Angebotslandschaft zu überdenken. Hinzu kommt für viele Kommunen eine angespannte Haushaltslage, die freiwillige Aufgaben, wie die offene Altenhilfe, oft hintenanstellt. Die Kinder- und Jugendarbeit gehört ferner zu jenen Feldern, in denen sich der vollzogene Paradigmenwechsel innerhalb der Sozialpolitik widerspiegelt: Mit der Lockerung ihrer privilegierten Stellung und dem Eintritt privat-gewerblicher Akteure sind die freien Träger angehalten, wettbewerbsorientiert(er) zu denken.

Die skizzierten Entwicklungen haben uns zu der Frage geführt, wie es aktuell um die Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltung und freien Trägern auf lokaler Ebene bestellt ist. Arbeiten die Akteure in den unterschiedlichen Formaten (vom Jugendhilfeausschuss bis zum Runden Tisch) partnerschaftlich zusammen oder gibt es eher ein Nebeneinander als ein gemeinsames Wirken?

Die vorliegende, von der Bertelsmann Stiftung finanzierte und durch die Geschäftsstelle ZiviZ im Stifterverband erstellte Studie bietet einen Einblick in die *Blackbox* der lokalen Governance zwischen Verwaltung und organisierter Zivilgesellschaft. Sie fragt – basierend auf sechs Fallkommunen – nach den jeweiligen Rollenverständnissen von Verwaltung und freien Trägern und der Bewertung ihrer Beziehungen. Damit bietet sie eine Innenperspektive auf die Ausgestaltung von Kooperationsbeziehungen. Die Studie identifiziert dabei drei Ebenen der Kooperation: die normative Ebene (beiderseitiges Verständnis von Steuerung/Zusammenarbeit), die fachliche Ebene (beiderseitiges Verständnis von Fachlichkeit) und die ökonomische Ebene (beiderseitiges Verständnis über die Vergabepaxis von Aufträgen/Geldern). Die Ausgestaltung der Ebenen entscheidet laut den Autoren darüber, ob Kooperationsbeziehungen partnerschaftlich, zweckgebunden, kollegial oder koexistent verlaufen.

Zentrales Ergebnis der ZiviZ-Studie: Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft funktioniert dann gut, wenn diese drei Ebenen – jede für sich – ausreichend bearbeitet werden und funktional aufeinander bezogen sind. Denn nur wenn Konsens über fachliche Fragen besteht, nehmen beide Seiten Entscheidungen auf der ökonomischen Ebene als legitim wahr. Und nur dann, wenn Governance-Modi geklärt sind (wer hat welche Rechte und Pflichten?), können fachliche Leitbilder und -diskurse abgestimmt werden.

Wir hoffen, dass die vorliegende Studie den Verantwortlichen in den Verwaltungen und bei freien Trägern praktische Impulse für ihren Alltag liefert und dass speziell das Ebenen-Modell als Arbeitshilfe genutzt wird, um die eigene Rolle und das eigene Handeln in Formaten der Zusammenarbeit zu reflektieren. Bestenfalls können die Ergebnisse dazu beitragen, dass die Zusammenarbeit selbst einmal in den gemeinsamen Fokus der handelnden Akteure in den Feldern der (offenen) Kinder- und Jugendhilfe und der (offenen) Altenhilfe gelangt.

Eines ist klar: Jede Kommune ist anders – und damit auch jede Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft. Damit Zusammenarbeit gut funktioniert und alle Generationen in ihren Bedürfnissen optimal unterstützt werden können, muss der jeweilige kommunale Kontext mitbedacht werden. Patentrezepte sind hier fehl am Platz. Es kommt auf die Akteure aus Kommunalverwaltung und organisierter Zivilgesellschaft selbst an!

Dr. Andrea Walter
Project Manager
Programm Zukunft der Zivilgesellschaft

Alexander Koop
Senior Project Manager
Programm Zukunft der Zivilgesellschaft

Zusammenfassung

Wie kann kooperatives Zusammenwirken in Kontexten des kommunalen Sozialstaates gelingen? Und welche Faktoren können das Zusammenwirken erschweren? Diese Fragen stehen im Vordergrund dieser Untersuchung.

Dazu wurden in sechs ausgewählten Kommunen und zwei Handlungsfeldern, der (offenen) Kinder- und Jugendarbeit und der (offenen) Altenhilfe, öffentliche und gemeinnützige Träger qualitativ befragt. Untersucht wurde die Zufriedenheit mit und die Bewertung von Kooperationsbeziehungen aus Sicht der Akteure¹. Welchen Beitrag formelle und informelle Abstimmungsstrukturen, also etwa ein Jugendhilfeausschuss einerseits oder offene Netzwerke andererseits, für ein synergetisches Zusammenwirken leisten und ob den Kooperationen gemeinsam geteilte Rollen- und Governance-Verständnisse zu Grunde liegen. Aber auch, wie sich ökonomische Aspekte und Praxen der Vergabe von Aufträgen und Zuwendungen in eher machtförmigen oder als egalitär wahrgenommenen Kooperationsmustern niederschlagen. Die Frage der Macht spielt gerade vor dem Hintergrund des Umbaus des Sozialstaates von einem korporatistischen zu einem stärker wettbewerblich geprägten System eine besondere Rolle.

Die Fallstudien kommen zu sehr unterschiedlichen Befunden. Einerseits ergeben sich zwischen den beiden ausgewählten Politikfeldern klare Unterschiede. Der Bereich der Jugendhilfe ist durch eine stärkere rechtliche Regulierung des Kooperierens, insbesondere den Jugendhilfeausschuss und die damit verbürgte Einbindung freier Träger in Verwaltungsentscheidungen, sowie durch die Tatsache, dass sie kommunale Pflichtaufgabe ist, charakterisiert. Die Dichte von Abstimmung und Vernetzung zwischen öffentlichen und freien Trägern, aber auch unter den freien Trägern selbst, ist daher deutlich höher als im Bereich der Altenhilfe.

Letztgenannter Bereich kennt solche regulierten Arrangements kooperativen Handelns nicht und ist, was die Ressourcen angeht, signifikant schlechter aufgestellt. In einer Kommune fanden im vorausgegangenen Zeitraum der Befragung erhebliche Mittelkürzungen statt, in einem Fall wurden die Zuwendungen gar eingestellt. Daher entstand ein Nebeneinander von öffentlichen und freien Trägern, das kaum mehr als Kooperation denn nur noch als Koexistenz bezeichnet werden kann. Aber auch innerhalb der Politikfelder zeichneten sich erhebliche Unterschiede ab.

Im Ergebnis weist die Studie vier Typen von Kooperationsmustern aus, zwei je Politikfeld, und verdichtet die Erkenntnisse in einem Modell, das die Logik kooperativen Handelns anhand dreier Ebenen pointiert. Danach bestehen komplexe Kooperationsarrangements auf einer normativen, einer fachlichen und einer ökonomischen Ebene. Die normative Ebene beschreibt, inwieweit auf Seiten des öffentlichen und der freien Träger ein gemeinsames Verständnis von zielführender Governance, also von arbeitsteiliger und fairer Steuerung und Leistungserbringung in einem Handlungsfeld als Arbeitsgrundlage besteht. Unter fachlicher Ebene sollen die konkreten Aushandlungsprozesse und Vernetzungszusammenhänge verstanden werden, in denen im Alltag neue Projekte entwickelt, Situationsdiagnosen formuliert, Aufträge vergeben oder auch abgeschlossene Verträge evaluiert werden. Die ökonomische Ebene beschreibt die vertraglichen, finanziell bedeutsamen Beziehungen zwischen den Akteuren, also die Auftrags- und Zuwendungsbeziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Kooperationen gelingen, das ist die These der Untersuchung, wenn diese drei Ebenen für sich genommen ausreichend entwickelt und funktional aufeinander abgestimmt sind. So setzen als legitim wahrgenommene Entscheidungen auf der ökonomischen Ebene dichte Abstimmungsprozesse auf der fachlichen Ebene voraus. Andernfalls entsteht trägerseitig die Wahrnehmung von Machtasymmetrien. Wenn hingegen keine geteilte normative Vorstellung einer guten Governance existiert, also zum Beispiel keine arbeitsteiligen Rollenmuster für beide Trägerseiten geklärt sind, können fachliche Abstimmungen kaum zielführend geleistet werden. Die Untersuchung schließt mit Empfehlungen, die an konkrete, in den Fallstudien vorgefundene Problemlagen anschlussfähig sind.

¹ Zur besseren Lesbarkeit der Studie wird vorwiegend die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist dabei jeweils mit eingeschlossen.

1 Einleitung

Beziehungen können bereichern oder scheitern. In den meisten Fällen dürfte etwas in der Mitte davon der Fall sein. Das ist bei Beziehungen zwischen Menschen nicht viel anders als zwischen Organisationen oder anderen komplexen Akteuren. Zwar ist bei Letzteren die Wahrscheinlichkeit höher, dass kooperatives Verhalten von Strategien, rationalen Motiven und einer reflektierten Bilanzierung und Evaluation geprägt ist. Bei aller Differenz gibt es jedoch auch Gemeinsamkeiten. Vertrauen und Transparenz, dichte Kommunikation, die Fähigkeit zur Rollenübernahme und damit das Verständnis für die Sichtweisen und Bedürfnisse des jeweiligen Alter Ego, ein klares Verständnis über den Bereich gemeinsam geteilter Handlungsziele und Wertvorstellungen: Um diese und verwandte Gelingensbedingungen für gemeinsames Handeln in einem kooperativen, auf Dauer gestellten gemeinsamen Handlungsrahmen geht es im Folgenden.

Das Zusammenwirken freier und öffentlicher Träger im kollaborativen Steuerungsarrangement des kommunalen Sozialstaates, um das es im Folgenden geht, ist ein komplexes System. Nur wenn die verschiedenen Akteure gut aufeinander abgestimmt und arbeitsteilig agieren und ihr Handeln an gemeinsam abgestimmten Zielvorstellungen ausrichten, kann die Bewältigung sozialer Herausforderungen gelingen. Dazu braucht es „Kooperationswissen“ und Know-how, wie gute Zusammenarbeit funktioniert, wie Hindernisse angegangen und bewältigt werden können. Die vorliegende Studie, von der Geschäftsstelle ZiviZ im Stifterverband erarbeitet und von der Bertelsmann Stiftung im Rahmen des Projektes Synergien vor Ort finanziert, will dazu einen Beitrag leisten.

Im Fokus stehen Beziehungen zwischen Kommunalverwaltungen und gemeinnützigen Akteuren in zwei ausgewählten Handlungsfeldern des kommunalen Sozialstaates: der (offenen) Kinder- und Jugendarbeit und der (offenen) Altenhilfe. Untersucht werden sollen die Pluralität der Formen sowie typische Muster von Kooperationen zwischen Kommunalverwaltung und organisierter Zivilgesellschaft. Besonderes Gewicht wird dabei auf zwei Gesichtspunkte gelegt: einerseits auf die von Kommunen in ihrer steuernden Rolle geschaffenen Kooperationsplattformen und Arrangements, andererseits auf die Beziehungsausgestaltung und die Rolle von Macht.

Die Kooperation zwischen Kommunen und ansässigen gemeinnützigen Trägern ist keine unter Gleichen. Die Rollenzuschreibungen und Verantwortlichkeiten divergieren und werden durch sozialgesetzliche Normierungen eingerahmt (siehe dazu Abschnitt 3). Das Handeln der Kommunalverwaltung findet im Korridor ihrer grundgesetzlich verankerten Allzuständigkeit sowie im Rahmen freier Selbstverwaltung, landesspezifischer Gemeindeordnungen, der jeweiligen Haushaltslage und orientiert an kommunalpolitischen Beschlusslagen statt. Maßgeblich ist, ob bestimmte Aufgaben in den Bereich der kommunalen Pflicht- oder der freiwilligen Leistungen fallen.

Insbesondere bei angespannteren Haushaltslagen, die für immer mehr Kommunen in den letzten Jahren zutreffen, sind die Handlungsmöglichkeiten in Feldern freiwilliger Aufgaben stark limitiert. Das gilt insbesondere dann, wenn es Kommunen nicht gelingt, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Oder wenn sie ein Haushaltssicherungskonzept entwickeln und seitens der Kommunalaufsicht genehmigen lassen müssen. Sind Kommunen finanziell nachhaltig in Schieflage geraten und befinden sie sich in der Haushaltssicherung, verlieren sie die kommunale Finanzhoheit und damit auch das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Praktisch bedeutet das, dass sie nur noch befugt sind, kommunale Pflichtleistungen auszuführen. Mittel für freiwillige Leistungen sind dann nicht mehr verfügbar.

Offene Jugendarbeit und Altenhilfe sind vor diesem Hintergrund in vergleichender Perspektive interessante Handlungsfelder, da erstere eine kommunale Pflichtaufgabe ist, letztere in den Bereich freiwilliger Leistungen fällt. Auch die sozialgesetzliche Ausgestaltung führt zu einer stark konträren Aufstellung. Während in der Jugendhilfe zahlreiche Formen der Abstimmung und Einbindung freier Träger in den Verwaltungsprozess und in Entscheidungsfindungen rechtlich verankert sind, gibt es in der Altenhilfe traditionell eine enge Abstimmung zwischen öffentlichem und freiem Träger, jedoch kaum eine geregelte Grundlage.

Die vorliegende Untersuchung möchte einen Beitrag zur Erkenntnis leisten, welche Faktoren die Kooperationsqualitäten von Kommunalverwaltung und zivilgesellschaftlichen Trägern fördern und hindern, Ebenso wird geprüft, wie

sich diese Faktoren teils aus den unterschiedlichen Handlungsarenen der Jugend- und der Altenhilfe ableiten lassen und teils mit davon unabhängigen Faktoren in Verbindung stehen. Dazu gehen wir in den folgenden Abschnitten 2 und 3 zunächst differenzierter auf die (rechtlichen) Rahmenbedingungen ein. Abschnitt 4 legt Anschlüsse an die Forschungslage und das zur Anwendung kommende Forschungsdesign dar. In Abschnitt 5 folgen je drei Fallstudien zur (offenen) Jugendarbeit und (offenen) Altenhilfe, aus denen in Abschnitt 6 zentrale Dimensionen der Zusammenarbeit abgeleitet werden, die im Abschnitt 7 auf ein Drei-Ebenen-Modell übertragen werden. Auf dieser Grundlage wird in Abschnitt 8 eine Typologie der Zusammenarbeit entwickelt. Abschnitt 9 widmet sich abschließend Gelingensbedingungen für Kooperationsbeziehungen.

2 Gemeinsam wirken im Wandel: gemeinnützige und öffentliche Träger in der kommunalen Jugend- und Altenhilfe

Öffentlich-gemeinnützige Leistungsarrangements sind prägend für den deutschen Sozialstaat. Denn Wohlfahrtspflege hat eine ihrer wichtigsten Wurzeln in der privaten Fürsorge vorwiegend bürgerlicher Kreise für Arme, die mit der Phase der Industrialisierung aufkam. Diese Fürsorge war nicht nur von christlich motivierter Anteilnahme, sondern ebenso von der Sorge um die Aufrechterhaltung der bestehenden sozialen und politischen Ordnung durchdrungen. Denn mit der Landflucht und der Entwicklung städtischer Industriezentren entstand auch die neue Klasse des zu großen Teilen von existenzbedrohender Armut geprägten städtischen Proletariats. Die damit im Raum stehende „soziale Frage“ und die aufkommenden Emanzipationsansprüche der neuen Arbeiterklasse nährten eine Geisteshaltung einer auf Konservierung abzielenden „negativen Modernisierung“ (Wehler 2008), die auch Grundlage der frühen sozialpolitischen Gesetzgebung im 19. Jahrhundert war.

Seit der Weimarer Republik gibt es im Feld der Wohlfahrtspflege Gesetzgebung auf nationaler Ebene. Damit fand auch eine rechtliche Verankerung des koordinierten Zusammenwirkens föderal-staatlicher und gesellschaftlicher Akteure statt. Voraussetzung dafür war, dass sich die gesellschaftlich getragene Armenfürsorge im Kräftefeld der kulturellen Milieus der Gesellschaft des deutschen Kaiserreichs (Lepsius 1993) sukzessive in verbandlichen Strukturen einen organisationalen Überbau gegeben hat. Damit war die Wohlfahrtspflege ein handlungsfähiger Kooperationspartner für den Staat.

Die im dualen System der Wohlfahrtspflege – dem koordinierten Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger – gesetzlich verankerte Subsidiarität wurde bis in die 1990er Jahre des 20. Jahrhunderts ausgebaut. Mit der Jahrtausendwende kam es in der Sozialpolitik jedoch in mehrfacher Hinsicht zu einem Paradigmenwechsel (Boeßenecker und Vilain 2013). Erstens wurde die Vorrangstellung freier Träger in mehreren Teilen gelockert. Zweitens wurde der Kreis zulässiger Akteure für die Leistungserbringung in sozialpolitischen Handlungsfeldern um privat-gewerbliche Akteure erweitert, um mehr Wettbewerb in die Wohlfahrtspflege zu bringen. Drittens kam es zu einer zunehmenden Kommunalisierung und sozialräumlichen Orientierung (Dahme und Wohlfahrt 2011a) sozialpolitischen Handelns in unterschiedlichen Feldern, so auch in der Jugend- (Kessl und Reutlinger 2011) und Altenhilfe (Backes und Amrhein 2011).

„Sozialpolitik, die Regulierung des Sozialen, ist nicht länger exklusives Vorrecht des nationalen Sozialstaates, sondern wird zu einer genuinen Aufgabe der subnationalen, substaatlichen Ebenen (im Fall der Bundesrepublik: der Kommunen) erklärt. Die alte sozialstaatliche Arbeitsteilung zwischen staatlicher Politikentwicklung und örtlicher Politikumsetzung ist brüchig geworden, da von der lokalen Ebene zunehmend erwartet wird, dass sie eigene Ansätze einer eigenverantwortlichen kommunalen Sozialpolitik entwickelt.“ (Dahme und Wohlfahrt 2011b: 16).

Mit den hier nur angedeuteten Entwicklungen kam es folglich zu einem Wandel auf unterschiedlichen Ebenen: Mit den Polen von „Subsidiarität zu Outcontracting“ zu einem Wandel der Kooperationsmuster öffentlicher und gemeinnütziger Akteure; mit den Polen von „Wertegemeinschaften zu Dienstleistungsunternehmen“ zu einem Wandel der Organisationsprofile gemeinnütziger Akteure und den gesellschaftlichen Einbettungsmustern frei-gemeinnütziger Wohlfahrtsproduktion. Und mit den Polen „von nationalstaatlicher Fürsorgepolitik zu bürgernaher, partizipativer kommunaler Sozialpolitik“ zu einer Bedeutungsverschiebung in der arbeitsteiligen Funktionsweise der föderalen Ebenen.

Nebeneinander wirken, gemeinsam wirken, zusammen wirken?

In der Local Governance kommunaler Sozialpolitik spielen sich damit eingeschliffene Muster der Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure und der Kommunalverwaltung neu ein (Evers 2016). Doch was bedeutet das nun für die Qualität der Kooperationen von Kommunalverwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den hier im Fokus stehenden Handlungsfeldern der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der Altenhilfe?

Der Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Handlungsfelder (Abschnitt 3) verdeutlicht, dass die Regulatorik und damit die Grundlagen für kooperatives Verhalten stark voneinander abweichen und dass an dieser Stelle daher keine pauschalen Antworten für die kommunale Sozialpolitik gegeben werden können. Eine aktuelle Studie zum Verhältnis von Kommunalverwaltung und freien Trägern mit besonderer Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen hat Eyßell (2014) vorgelegt. Die Studie untersucht die verschiedenen kommunalen Strategien zur Governance sozialer Dienste, insbesondere die Entwicklung des Verhältnisses von Kommunen und freien Trägern im Bereich der traditionell über Zuwendungen finanzierten Dienste.

Auch für Eyßell ist die aktuelle Situation der Wohlfahrtspflege durch einen Umbruch von einem korporatistischen hin zu einem stärker wettbewerblich orientierten System geprägt; er untersucht dabei gezielt auch den Einfluss der europarechtlichen Ebenen für die Neugestaltung kommunaler Strategien zur Vergabe von Leistungen und zur Einbindung freier Träger. So unterscheiden sich die Strategien der verschiedenen Kommunen darin, ob die Märkte lokal oder europaweit geöffnet werden. Der Grad der Marktöffnung hängt unter anderem davon ab, ob eher ein partnerschaftliches oder ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen Kommune und freien Trägern angestrebt wird.

Den Kommunen bleiben bei der Gestaltung der kommunalen Governance sozialer Dienste erhebliche Gestaltungsspielräume. Das nationale Sozialrecht gibt im Bereich der traditionell über Zuwendungen finanzierten Dienste kaum Vorgaben für die Form der Trägersauswahl oder der Vertragsgestaltung. Da zudem keine EU-induzierten Reformen der nationalen Sozialgesetze stattfanden, bleibt es dem Ermessen der Akteure der kommunalen Ebene überlassen, über die Art der Umsetzung der Vorgaben des EU-Rechts zu entscheiden.

Eyßell zufolge findet eine Lockerung des bisherigen korporatistischen Verhältnisses zwischen Kommunen und freigemeinnützigen Trägern der Dienste in Form einer Aufwertung von Marktelementen statt. Die Studie belegt jedoch auch einen nur begrenzten Einfluss europapolitischer Rahmenbedingungen auf die Gestaltung lokaler Kooperationsarrangements. Im Ergebnis bestünden zwar vielerorts wettbewerbliche Verfahren, jedoch kaum in der Extremform der europaweiten Ausschreibung. Häufiger werden Vorgehensweisen gewählt, die einen Wettbewerb auf lokaler Ebene inszenieren, etwa durch sogenannte Interessenbekundungsverfahren. In einem überlokal wettbewerblichen Rahmen löse sich tendenziell die Einbettung der Governance sozialer Dienste in ihrer korporatistischen Form auf, zudem verlören die freien Träger und die lokale Politik Steuerungskompetenz zu Gunsten der Kommunalverwaltung.

Legitimiere sich das ältere korporatistische Governance-Modell durch die institutionalisierte Einlösung konkreter Partizipationsansprüche, gewinne mit dem marktorientierten Modell eine Legitimation durch Verfahren an Bedeutung. Zunehmend entwickle und vertiefe sich ein dem Konzept des Gewährleistungsstaates entsprechendes marktorientiertes Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Parallel praktizierten andere Kommunen weiterhin verschiedene korporatistische Auswahlprozeduren, bei denen in partnerschaftlichen Verhandlungen zwischen Kommune und freien Trägern eine Abstimmung über die Trägerschaft erfolge.

Die Studie liefert damit wichtige Impulse für das Forschungsdesign der vorliegenden Forschungsarbeit. Mit dem starken Fokus auf Regulatorik und der Operationalisierung der Beziehung freier und öffentlicher Träger durch Instrumente der Vergabepraxis sind die Befunde andererseits nur bedingt anschlussfähig.

Anders verhält es sich bei der qualitativen Studie von Epkenhans-Behr (2016), die die Beziehungsmuster zwischen Jugendämtern und freien Trägern untersucht. Konkret versucht sie aus der Sicht der unterschiedlichen Akteure deren Beziehungs- und Rollenverständnis zu rekonstruieren. Die Studie unterscheidet zwischen unterschiedlichen

Ebenen von Beziehungsverständnissen. Das Systemverständnis bezeichnet die Haltung der Akteure mit Blick auf das Jugendhilfesystem. Das Spektrum möglicher Wahrnehmungen oszilliert zwischen den Sichtweisen auf die Jugendhilfe als offenen Markt mit Wettbewerb einerseits oder als eine nach außen geschlossene Trägerlandschaft mit komplementären Angeboten andererseits. Das Beziehungsverständnis umfasst die Haltungen der Akteure auf Seiten der Jugendämter und der freien Träger und ihre Beziehung zueinander.

Zentrale Unterscheidungsdimension ist dabei, ob sie das Verhältnis als eine hierarchische Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung oder als eine egalitäre Partner-Beziehung betrachten. Mit dem Zielverständnis unterscheidet Epkenhans-Behr vor allem die vorgefundenen Pole der fachlichen oder der finanziellen Zielsteuerung, die in Fremdzuschreibungen („Kostensparer“) oder Selbstzuschreibungen („Experte“) in der Praxis immer wieder eine Rolle spielten.

Beide Studien, sowohl jene von Eyßell als auch die von Epkenhans-Behr, geben wichtige Anregungen für die nachfolgende Untersuchung. Durch die Einengung der Forschungsperspektive auf vergaberechtliche Verfahren und ihre Anwendung einerseits, auf die kollektiv-subjektiven Sichtweisen auf das mehrdimensionale Beziehungsverständnis von Jugendamt und freien Trägern andererseits, können sie aber auch nur bedingt zu Rate gezogen werden.

Dass es sich bei den bislang diskutierten Studien um solche aus dem Bereich Jugendhilfe handelt, hat an dieser Stelle keine systematische Bedeutung und ist nicht Resultat einer bewussten Selektion. Vielmehr zeigt sich der Forschungsstand zur offenen Altenhilfe.

Dass an dieser Stelle ausschließlich Studien zum kooperativen Vorgehen von Verwaltung und freien Trägern im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe diskutiert werden, hängt allein damit zusammen, dass entsprechende Studien im Bereich Altenhilfe noch ausstehen. Zwar hat die Forschung zur Altenhilfe im kommunalen Rahmen in den letzten Jahren mehrere wichtige Beiträge geliefert (BMFSFJ 2016; Fretschner 2011; Naegele 2010; Pohlmann 2016; Rothen 2010). Der gezielte Fokus auf Muster der Kooperation von Trägern und Kommunen liegt jedoch in der Altenhilfe freilich weniger deutlich nahe, da es sich bei der Altenhilfe weder um kommunale Pflichtaufgaben handelt, noch eine vergleichbare regulatorische Unterfütterung von Koproduktion anzutreffen ist wie in der Jugendhilfe. Für die Entwicklung von Thesen für die Befragung muss dieses einseitige Forschungsanliegen aber nicht unbedingt ein Nachteil sein.

Vor der weiteren Entwicklung des Forschungsdesigns soll aber zunächst noch ein Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der beiden Handlungsfelder Jugend- und Altenhilfe geworfen werden.

3 Rahmenbedingungen

3.1 Rahmenbedingungen (offener) Kinder- und Jugendarbeit

Kinder- und Jugendarbeit ist ein zentrales und facettenreiches Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Thematisch breit aufgestellt, umfasst es sowohl verbandliche als auch offene Angebote. Jugendzentren, Jugendfreizeitstätten, Jugendtreffs, Häuser der Offenen Tür, aber auch aufsuchende mobile Arbeit und Abenteuerspielplätze sind beispielhaft für Leistungsangebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit (nachfolgend auch OKJA) (vgl. BMFSFJ 2013: 321). Durch diese Angebote sollen junge Menschen an soziales Engagement herangeführt werden und die Möglichkeit bekommen, Gestalter ihrer eigenen Umwelt zu werden, an gesellschaftlichen Prozessen zu partizipieren und Eigenverantwortlichkeit zu erlernen.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtliche Grundlage zur Bestimmung des Rahmens, in dem sich die Beziehung von Verwaltung und Zivilgesellschaft in Form von freien Trägern der Jugendhilfe bewegt, ist primär eine bundesrechtliche, wenngleich Landes- und Kommunalrecht Berührungspunkte zur Kinder- und Jugendhilfe aufweisen. Weiterhin berühren auch das Familienrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches oder das Jugendarbeitsschutzgesetz Sachverhalte der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. BMFSFJ 2014: 7), diese sind jedoch für die hier zu untersuchenden Beziehungen öffentlicher und freier Träger nicht von zentraler Bedeutung.

Als Grundlage der Kinder- und Jugendhilfe dient das Sozialgesetzbuch (SGB) VIII, das die Vorschriften, Leistungen und Zuständigkeiten der Kinder- und Jugendhilfe regelt. Für Fragen nach Machtstrukturen und Kooperationsverhalten liegt besonderes Augenmerk auf den rechtlichen Vorschriften zum Beziehungsverständnis und den Regelungen zur Leistungsplanung, -erbringung und -förderung öffentlicher und freier Träger. Wesentliche Elemente werden im Folgenden erörtert.

Subsidiarität und Partnerschaftlichkeit als zentrales Strukturprinzip

Das Verhältnis von öffentlichen zu freien Trägern der Jugendhilfe basiert auf Leistungen, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit – sowohl von öffentlichen als auch von freien Trägern – erbracht werden, wobei das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen kommt und der freien Jugendhilfe eine privilegierte Stellung in der Durchführung von Maßnahmen einräumt (§ 4 (2) SGB VIII). Die partnerschaftliche Zusammenarbeit wird als zentrales Strukturprinzip der Kinder- und Jugendhilfe betrachtet, sie gilt als Voraussetzung für ein plurales Angebot und somit für die Wahlfreiheit der Leistungsberechtigten, wenngleich in der Praxis der Zusammenhang von Pluralität und dem Wunsch- und Wahlrecht oftmals in Frage gestellt wird (vgl. Werthmanns-Reppekus 2013: 658).

Arbeitsgemeinschaften als Instrument der Planungsbeteiligung

Anerkannte Träger der freien Jugendhilfe müssen frühzeitig in alle Phasen der Planung einbezogen werden. Dazu gehören sowohl die Ermittlung des Bestands und Bedarfs unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der Leistungsberechtigten als auch die rechtzeitige und ausreichende Planung der Vorhaben (§ 80 SGB VIII). Diese Planungsbeteiligung kann mitunter durch Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Vertretern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe gefördert werden, in denen geplante Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden können (§ 78 SGB VIII). Der Paragraph dient in vielen Kommunen als Namensgeber der auf seiner Grundlage errichteten „AG 78“.

Zweigliedriger Verwaltungsaufbau als Ausdruck partnerschaftlicher Zusammenarbeit

Für die Umsetzung der im SGB VIII genannten Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe muss nach § 69 (3) jeder örtliche Träger ein Jugendamt einrichten, dessen Aufgaben jedoch der Jugendhilfeausschuss (JHA) und die Verwaltung des Jugendamtes wahrnehmen (§ 70 (1) SGB VIII). Diese Zweigliedrigkeit ist eine Besonderheit im deutschen Verwaltungsaufbau dar. Die Verwaltung des Jugendamtes ist zuständig für das laufende Geschäft, jedoch gleichwohl verpflichtet, die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zu beachten.

Der JHA befasst sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, wie der Erörterung von Problemlagen von Familien und jungen Menschen, der Förderung der freien Jugendhilfe, der Jugendhilfeplanung und der Unterbreitung von Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe (§ 71 (2) SGB VIII). Er besteht zu zwei Fünfteln aus Mitgliedern freier Träger und zu drei Fünfteln aus Vertretern der öffentlichen Jugendhilfe. Dieses verordnete Verhältnis der stimmberechtigten Mitglieder des JHA betont zum wiederholten Mal die Relevanz der freien Träger in der Kinder- und Jugendhilfeplanung (vgl. Münder und Tenczarek 2011: 179). Die Zugehörigkeit beratender Mitglieder regelt das Landesrecht.

Trotz Leistungsverpflichtung: begrenzte Einflussnahme öffentlicher Träger

Die Begrenzung der Einflussnahme der öffentlichen Träger sowie die autonome Stellung der freien Jugendhilfe als Kooperationspartner wird durch die Pflicht der Achtung der Selbstständigkeit der freien Träger in der Zielsetzung, Durchführung und Gestaltung der Organisationsstruktur betont (§4 (2) SGB VIII).

Trotz dieser Limitierung der Einwirkung auf die Arbeit der freien Träger liegt die Planungs- und Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben, die sich aus dem SGB VIII ergeben, bei den öffentlichen Trägern. Folglich richtet sich auch die Leistungsverpflichtung an sie (§ 3 (2) SGB VIII). Sie sind dafür zuständig, für ein fachliches Angebot an Diensten, Einrichtungen und Veranstaltungen zu sorgen und eine stetige Qualitätsentwicklung sicherzustellen (§ 79, 79a SGB VIII).

3.2 Rahmenbedingungen (offener) Altenhilfe

Unter Altenhilfe wird ein spezieller Bereich der sozialen Dienste verstanden, der die Arbeit mit älteren Menschen sowie Angebote für diese beschreibt, die primär nicht auf pflegerische Leistungen ausgelegt sind. Das führt dazu, dass in einschlägiger Literatur auch von offener Altenhilfe bzw. zunehmend synonym von (offener) Altenarbeit die Rede ist (vgl. Pohlmann 2011: 16; Zeman 2005: 86). Es handelt sich um ein heterogenes Feld, das unterschiedliche niedrigschwellige Dienstleistungsangebote umfasst. Diese reichen von Altenclubarbeit über Bildungs- und Freizeitangebote bis hin zu Expertendiensten und Erzählcafés (vgl. Schewpe 2002: 333). Gesellschaftliche Teilhabe, Schaffung sozialer Kontakte, die Stärkung selbstbestimmten Handelns und die Abmilderung von Risiken sind nur einige Inhaltsschwerpunkte der offenen Altenhilfe (vgl. Pohlmann 2016: 15).

Rechtliche Rahmenbedingungen

Anders als bei der Kinder- und Jugendhilfe gibt es kein Recht, das sich ausschließlich an die Zielgruppe der Älteren richtet, wenngleich in der täglichen Rechtspraxis viele Rechtsfragen das Alter betreffen (vgl. Igl und Klie 2007: 17). Vielmehr finden sich Bezüge auf ältere Menschen und ihre Rechte in unterschiedlichen Rechtsgebieten wieder. Namentlich findet Altenhilfe Erwähnung im SGB XII, in dem Fragen der Sozialhilfe Beachtung finden.

Kooperation ohne (Leistungs-)Anspruch

Für die Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und freien Trägern im Handlungsfeld der Altenhilfe greifen primär zwei Paragraphen aus dem allgemeinen Teil des SGB XII, die zum einen auf die Verpflichtung einer Zusammenarbeit der unterschiedlichen Träger der sozialen Dienste hinweisen und zum anderen die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zur Beratung und Sicherung der Erbringung von Leistungen fordern (§ 4 SGB XII). Weiterhin sollen sich öffentliche und freie Träger bei ihrer Zusammenarbeit „wirksam ergänzen“, sodass freie Träger bei ihrer Arbeit angemessen unterstützt werden und ihre Autonomie gewahrt wird (§ 5 SGB XII).

Im Rahmen freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben kommunaler Sozialpolitik besteht die Möglichkeit der Sozialplanung. Diese kann durch einen Beschluss in einer Gemeinde als Aufgabe definiert und realisiert werden und dient als planerische Grundlage für die sozialen Dienste in der Kommune. In einigen Bundesländern wurde die örtliche Sozialplanung in spezielle Landesvorschriften mit aufgenommen, eine gesetzliche Verankerung, analog zur Jugendhilfeplanung in § 80 SGB VIII, ist bisher jedoch nicht erfolgt (vgl. Schubert 2013: 9). Letzten Endes stellen Angebote der Altenhilfe freiwillige Leistungen der Kommunen dar, die wesentlich weniger stark reglementierte Vorgaben zur Zusammenarbeit aufweisen, als es im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe der Fall ist (vgl. Igl 2016).

Subsumierend lässt sich festhalten, dass die Ausgestaltung der Zusammenarbeit in der (offenen) Kinder- und Jugendarbeit wie auch in der Altenhilfe in der Verantwortung der Kommunen liegt. Das Sozialgesetzbuch gibt den Trägern einen Rahmen vor, es bleiben ihnen jedoch Freiräume in der Gestaltung ihrer Beziehung (vgl. Epkenhans-Behr 2016: 84). Es liegt im Ermessen der öffentlichen Träger, ob sie alle Aufgaben an freie Träger übertragen und

wie sehr sie diese über Arbeitsgemeinschaften, Jugendhilfe-/Sozialplanung und – im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe – über den Jugendhilfeausschuss mit einbeziehen.

4 Forschungsdesign

Die vorliegende Studie erforscht Kooperationsmuster zwischen Kommunalverwaltung und freien Trägern typologisch mit Instrumenten der qualitativen Sozialforschung. Als grundlegende Bausteine des Forschungsdesigns werden daher folgend (a) die der Feldphase vorausgegangenen Überlegungen zur Entwicklung einer Typologie und (b) das methodische Vorgehen diskutiert.

(a) Auf der Grundlage der Auswertung der vorangehend dargestellten Forschungsliteratur wurden drei Dimensionen für die Entwicklung einer erhebungsleitenden Typologie identifiziert. Dabei haben wir uns insbesondere auf die Arbeiten von Eyßell und Epkenhans-Behr gestützt, die trotz ihres gegenüber dem vorliegenden Unterfangen andersgelagerten Fokus die größten Überschneidungsbereiche mit der hier aufgeworfenen Fragestellung aufweisen.

Die erste der drei Dimensionen ist die Unterscheidung, ob die Kooperationsbeziehungen idealtypisch einem korporatistischen oder einem Marktmodell folgen. Korporatistische Beziehungen meint hier: Die Trägerlandschaft ist stark verbandlich organisiert. Die Auftragsvergaben erfolgen subsidiär, das heißt vollständig an frei-gemeinnützige Träger. Die Kommune verfügt hingegen über keine öffentlichen Träger. Die Aushandlungsprozesse der Leistungsvergaben erfolgen nicht über wettbewerbliche und transparente Verfahren, sondern unter Beteiligung auch der Kommunalpolitik in einem geschlossenen Rahmen. Wettbewerblich würde hingegen bedeuten, dass die Vergabe stärker über Ausschreibungen und Leistungsverträge erfolgt, die Trägerlandschaft pluraler aufgestellt ist, insbesondere auch über nicht-verbandlich organisierte Anbieter, und dass sie ggf. auch über gewerbliche Anbieter verfügt.

Die zweite Dimension unterscheidet, in welchem Maß die Kooperationsbeziehungen als partnerschaftlich-egalitär oder als hierarchisch wahrgenommen und gelebt werden. Partnerschaftlich-egalitäre Beziehungen sollen von einem Vorrang des fachlichen Austauschs geprägt sein. Hierarchische Beziehungen zu Ungunsten der freien Träger könnten unter anderem das Resultat einer stark wettbewerblichen Ausschreibungspolitik sein, die freien Trägern nur die Rolle des Dienstleisters erlaubt, aber kaum die des Themenanwalts oder des Partners auf Augenhöhe.

Als dritte Dimension wurde die Ausprägung der Dichte der Kooperation bestimmt. Kooperationsbeziehungen können, ungeachtet ihrer Aufstellung in oben genannten Fragen, von einer hohen oder geringen Kooperations- und Interaktionsdichte bestimmt sein. Neben der Dichte in quantitativen Begriffen können insbesondere Kommunen die Kooperationsdichte auch qualitativ durch die Initiierung unterschiedlicher Austauschplattformen mitgestalten. Neben dem gesetzlich geregelten Jugendhilfeausschuss können Qualitätszirkel angestoßen, Evaluationsrunden initiiert, eine Sozialplanung in der Altenhilfe aufgelegt oder sogenannte AGs 78 ins Werk gesetzt werden. Je nach Vorhandensein dieser unterschiedlichen formellen und informellen Austauschformate kann der Dialog zwischen Kommunen und freien Träger gänzlich andere Züge annehmen.

Damit wurden drei Dimensionen mit je zwei Merkmalsausprägungen bestimmt, aus denen sich acht Typen unterschiedlicher Merkmalskombinationen ableiten lassen. Eine Einschätzung oder Vorabbestimmung, welche der Typen in der Feldphase identifiziert werden können oder nicht, wurde nicht vorgenommen.

(b) Für die Feldphase und die empirische Operationalisierung wurde der Kreis möglicher Kommunen, über den Aussagen getroffen werden sollten, eingegrenzt. So wurden nur Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 in das Sample aufgenommen. Weiter war Voraussetzung, dass für die Fallstudien zur offenen Kinder- und Jugendhilfe nur Städte mit eigenem Stadtjugendamt herangezogen werden. In mehreren Bundesländern sind Jugendämter häufig auch auf Ebene der Landkreise organisiert, was deren Kooperationsbeziehungen zu freien

Träger regional unspezifischer werden lässt. Im Feld der (offenen) Altenhilfe existiert keine zum Jugendamt vergleichbare Institution. Deshalb wurde in dem Handlungsfeld darauf geachtet, dass Kommunen mit und ohne Altenhilfeplanung bzw. Sozialplanung im Sampling Beachtung finden.

Für die Jugendhilfe und die Altenhilfe wurden je drei kommunale Fallstudien durchgeführt. In jeder Fallstudie wurden ein Vertreter der Kommunalverwaltung und zwei Vertreter je unterschiedlichem freiem Träger mit leitfadengestützten Interviews befragt. Bei den Kommunen wurde auf eine regionale Streuung über das gesamte Bundesgebiet geachtet. Außerdem wurden bewusst sowohl Kommunen mit entspannter Haushaltslage in das Sample aufgenommen als auch solche, die sich zum Zeitpunkt der Befragung in der Haushaltssicherung befanden.

Die Interviews wurden vollständig transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Zur Charakterisierung des Kontextes wurden ergänzende Informationen herangezogen, zum Beispiel über die demographische Struktur der jeweiligen Stadtbevölkerung und die haushalterische Aufstellung.

5 Falldarstellung

Die Falldarstellung der untersuchten Kommunen wird im Folgenden für die einzelnen Handlungsfelder separat vorgenommen. Zunächst werden die Erkenntnisse für drei Kommunen im Feld der (offenen) Kinder- und Jugendarbeit (Kommune K1, Kommune K2, Kommune K3) und anschließend für das Feld der (offenen) Altenhilfe (Kommune K4, Kommune K5, Kommune K6) dargestellt.

5.1 (Offene) Kinder- und Jugendarbeit

5.1.1 Die Kommune K1 in der OKJA

Die Stadt liegt im Osten Deutschlands und hat knapp über 90.000 Einwohner. Der Anteil der unter 18-Jährigen liegt bei rund 14 Prozent und somit gleichauf mit dem Anteil der unter 18-Jährigen der Kommune K3. Die Pro-Kopf-Gesamtverschuldung der Kommune liegt bei rund 6.600 Euro, was innerhalb des Samplings den zweithöchsten Wert darstellt. Die Kinderarmut beläuft sich auf ca. 29 Prozent und die Jugendarmut auf ca. 25 Prozent. Für die Belange der Jugendlichen wurden innerhalb der Jugendhilfe 450 Euro pro Einwohner ausgegeben, was einen ca. fünfmal so hohen Wert darstellt wie in der Kommune K3 und mehr als doppelt so hoch ist wie die Jugendhilfe-Ausgaben der Kommune K2. Seit 2008 befindet sich die Stadt in der Haushaltssicherung.

Die Stadt verfügt in der OKJA über keine eigenen kommunalen Einrichtungen und arbeitet ausschließlich mit freien Trägern zusammen. Dies bezieht sich auch auf alle ambulanten und stationären Einrichtungen.

Bezogen auf die Trägerlandschaft lässt sich konstatieren, dass diese plural aufgestellt ist, obwohl zwei der maßgeblich in der Kommune aktiven Träger der Freien Wohlfahrtspflege angehören. Es finden sich in dem Feld jedoch auch weitere, regional tätige Träger.

Die Interviewpartner auf Trägerseite waren die Geschäftsführer eines verbandlichen Trägers (FT1 K1) sowie eines kleineren freien Trägers (FT2 K1). Auf Seiten der Verwaltung wurde das Gespräch mit der Jugendamtsleitung (V1 K1) geführt.

Die Verwaltung der Kommune K1

Rollenverständnis und Beziehung

Die Verwaltung der Stadt versteht ihre Aufgabe primär in der Bedarfsermittlung, -planung und Finanzierung von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe. Wenngleich fachliche Ziele auf der Agenda stehen, hat die Kommune nur geringe finanzielle Mittel zur Verfügung, die dazu führen, dass die Verwaltung sich selbst „ein Stück weit als Bremser“ (V1 K1) wahrnimmt.

Der Verwaltungsmitarbeiter beschreibt die Beziehung als „offen“, sie gleiche einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen den Akteuren. Freie Träger würden als Experten im Handlungsfeld wahrgenommen:

„Und man muss auch ganz deutlich sagen, wir sind auch ein Stück weit auf unsere Träger angewiesen. Dadurch, dass es keine eigenen kommunalen Einrichtungen gibt, ist das Know-how bei den Trägern, die in der Fläche präsent sind, deutlich ausgeprägter als bei uns. Das heißt, sie bekommen Entwicklungen in der Jugendbevölkerung deutlich vor uns mit“ (V1 K1).

Kooperationsstrukturen

Die Zusammenarbeit mit Trägern erfolgt im Jugendhilfeausschuss (JHA), in einer AG Evaluation, in der Bedarfe erörtert werden, der Arbeitsgemeinschaft nach Paragraf 78 (AG 78) und weiteren thematischen Arbeitsgemeinschaften. Alles, was es an Treffen gibt, „läuft über die Großen“ (V1 K1). Kleinere regionale Träger, die in der Kommune existieren, erhalten somit keinen Zugang zu den geschaffenen Strukturen. Dies ist dem Verwaltungsmitarbeiter bewusst, wird jedoch in Kauf genommen:

„Bisschen problematisch ist allerdings, nicht nur in der OKJA: Es gibt eher gewachsene Strukturen, einen festen Kreis von Trägern, in dem das Ganze sich abspielt. Neue Träger können relativ schwer Fuß fassen, das ist der Nachteil einer gelingenden Partnerschaft. Da ist dann auch die Gefahr, dass neue Ideen auf der Strecke bleiben“ (V1 K1).

Durch diesen bewussten Ausschluss vom Markt entsteht ein starkes Machtgefälle zwischen nicht-verbandlichen Trägern und der Verwaltung.

Finanzierung und Bedarfsermittlung

Die Finanzierung von Angeboten der OKJA verläuft in der Kommune in der Regel über Zuwendungen. Sofern Bedarf erkannt wird, „holen wir uns die Träger an Bord und besprechen mit denen, wer könnte was machen, wie könnte es konkret aussehen.“ Es bestätigt sich, dass Träger, die nicht an die etablierten Wohlfahrtsverbände angegliedert sind, von diesem Prozedere ausgeschlossen bleiben. Die Bedarfsermittlung erfolgt in einer eigens dafür geschaffenen Arbeitsgemeinschaft, bei der freie Träger und Fraktionsvertreter mit der Verwaltung gemeinsam agieren.

Freier Träger 1 der Kommune K1 (FT1 K1)

Rollenverständnis

Der freie Träger versteht sich sowohl als Dienstleister gegenüber der Verwaltung wie auch als Anwalt für seine Kunden. Dabei sieht er in dem Gedanken, als Dienstleister wahrgenommen zu werden, keinen Widerspruch dazu, partnerschaftlich zu agieren, schließlich habe man eine „gemeinsame Verantwortung“ (FT1 K1).

Kooperationsstrukturen

Der Träger ist im Rahmen der OKJA in Kooperationsstrukturen wie den Jugendhilfeausschuss und die AG 78 eingebunden. Die Zusammenarbeit in der AG 78 wird als offen und konstruktiv erlebt, sodass sich der Träger auf Augenhöhe mit der Verwaltung fühlt. Dies sei jedoch stark abhängig von den einzelnen Akteuren, die in den geschaffenen Strukturen agieren. Im Jugendhilfeausschuss sieht der Träger seine Rolle darin, Fachlichkeit zu gewährleisten, was sich jedoch mitunter aufgrund unterschiedlicher Interessen von Politik, Verwaltung und Trägern problematisch gestaltet:

„...der JHA hat eine nicht gerade sehr heterogene Struktur und entsprechend muss man davon ausgehen, dass die Ergebnisse – wenn man sie überhaupt durchbekommt – wie zum Beispiel verlässliche Rahmenbedingungen in der OKJA, können Sie davon ausgehen, dass die freien Träger eine massive Lobbyarbeit machen müssen, um politische Vertreter überhaupt einigermaßen auf eine angemessene Sachebene zu bekommen.“ (FT1 K1)

Beziehung

Die Beziehung zur und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung sei „abhängig davon, welches Bild die Kommune oder die Person in der Kommune davon hat, wie Wohlfahrtspflege zu funktionieren hat. Ist sie Erfüllungsgehilfe oder ist sie tatsächlich Partner, der ein pluralistisches Angebot aufrechterhält, was ja der Staat gar nicht kann“ (FT1 K1). Die Kooperation mit der Amtsleitung nimmt der freie Träger als „partnerschaftlich, transparent und partizipativ“ (FT1 K1) wahr, in anderen Bereichen, bspw. in der AG zu ambulanten Hilfen zur Erziehung sei „der Gedanke der Partnerschaftlichkeit nicht allzu sonderlich ausgeprägt“ (FT1 K1), sodass der Träger sich eher als Bittsteller fühle und Machtstrukturen erkenne. Verwaltungsmitarbeiter hielten Absprachen und Abstimmungen in diesem Bereich nicht ein und nähmen Dienste nicht in Anspruch, sodass Angebote vom Markt genommen werden mussten.

Bedarfsermittlung

Der JHA diskutiert ermittelte Bedarfe von Seiten der Kommune, gleicht sie ab und führt eine politische Beschlusslage herbei. Da die OKJA in der Kommune in der Regel über Zuschüsse finanziert wird, berät und entscheidet auch der JHA über das beste Angebot für die Kommune und darüber, wer somit den Zuschuss erhält.

Träger 2 der Kommune K1 (FT2 K1)

Rollenverständnis

Der Träger versteht sich als Freizeiteinrichtung mit Schwerpunkt kulturelle Bildung. Er ist nicht an einen etablierten Wohlfahrtsverband angegliedert und beurteilt seine Position im Feld der OKJA als schwierig. Er bekomme zwar eine kleine finanzielle Förderung vom Jugendamt, eine Beziehung zur Verwaltung sei aber nicht existent.

Er erhalte mit seinem Arbeitsschwerpunkt und seinen Angeboten schwer Zugang zu bestehenden Strukturen und Kooperationsmöglichkeiten, da seine Leistungen von Seiten der Verwaltung nicht als offene Jugendarbeit wahrgenommen würden, sondern vornehmlich Kulturarbeit seien. Durch dieses Zuordnungsproblem seien seine Organisation und deren Angebote „weder Fisch noch Fleisch“ (FT2 K1). Insgesamt mahnt der Träger an, dass es kaum eigenständige Kinder- und Jugendeinrichtungen in der Stadt gebe, da alles stillgelegt oder von den großen Wohlfahrtsverbänden übernommen worden sei.

Kooperationsstrukturen

Der Träger ist in einer Arbeitsgemeinschaft zur Jugendarbeit eingebunden; die Arbeit dort empfinde er als ein „gepflegtes Für-sich bzw. Gegeneinander“ (FT2 K1). Er beschreibt eine starke hierarchische Struktur in dieser Arbeitsgemeinschaft, da nur ein Träger das Sagen hätte und somit den Themen, die er als relevant erachte, kein Platz eingeräumt werde bzw. diese nicht ernstgenommen würden. Zugang zum Jugendhilfeausschuss habe der Träger nicht, „da haben wir keine Chance“ (FT2 K1) Vielmehr agiere der Träger stark auf Landes- und Bundesebene, bringe sich in die politische Diskussion ein und entwickle in Netzwerken Konzepte, Techniken sowie Programme in Zusammenarbeit mit thematisch an kultureller Bildung interessierten Akteuren.

Beziehung

Eine Beziehung zur Verwaltung nimmt der Träger nicht wahr, die Arbeit der Verwaltung sei für ihn intransparent, er wisse nicht, „was die da machen“ (FT2 K1). Auch Ansprechpartner seien für ihn schwer bis gar nicht erreichbar, denn diese seien „vornehmlich krank“ (FT2 K1). Man wünsche sich insgesamt mehr fachliche Begleitung und Austausch von Seiten der Verwaltung.

Kurzdarstellung Kommune K1

Die Kommune hat Subsidiarität als Ordnungsprinzip, ist jedoch korporatistisch geprägt. Dadurch wird die Trägerlandschaft geschlossen und nicht-verbandlichen Trägern bleibt der Zugang zum Markt verwehrt. Hieraus ergibt sich einerseits ein starkes Machtgefälle zwischen kleinen freien Trägern und der Verwaltung; andererseits werden Strukturen auf Landes- und Bundesebene für diese Träger als Austausch- und Vernetzungsmöglichkeit relevanter als kommunale Strukturen.

5.1.2 Die Kommune K2 in der OKJA

Die Stadt im Osten Deutschlands verfügt über fast 60.000 Einwohner. Der Anteil der unter 18-Jährigen liegt hier bei rund 13 Prozent, was den niedrigsten Wert des Samplings ausmacht. Die Gesamtverschuldung innerhalb der Kommune liegt bei ca. 5.500 Euro je Einwohner, der dritthöchste Wert des Samplings. In Bezug auf die Kinder- und Jugendarmut liegt ein vergleichsweise hoher Anteil von rund 32 Prozent bzw. 23 Prozent vor. Für die Jugendhilfe gibt diese Stadt durchschnittlich 220 Euro pro Einwohner aus, was innerhalb des Sampling einen Mittelwert darstellt.

Seit dem Jahr 2013 befindet sich die Stadt in einem Haushaltssicherungskonzept. Die Stadt verfügt über keine eigenen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, sie wird ausschließlich durch die Tätigkeit der freien Träger bedient. Zwar sind momentan noch vereinzelt städtische Schulsozialarbeiter im Dienst, es ist jedoch von Seiten der Stadt nicht geplant, nach deren Verrichtung die Stellen mit eigenen Mitarbeitern neu zu besetzen.

Die Trägerlandschaft ist als heterogen zu bezeichnen, die großen Wohlfahrtsverbände spielen, anders als in vielen anderen Kommunen, im Bereich der Jugendarbeit keine tragende Rolle. Jugendarbeit wird eher von vielen kleineren Trägern wahrgenommen. Insgesamt befinden sich im Feld der Kinder- und Jugendhilfe zwischen zehn und 15 freie Träger. Privatgewerbliche Träger sind in der OKJA nicht vorhanden.

Gesprächspartner für diese Studie waren die Geschäftsführer zweier größerer Träger (FT1 K2 und FT2 K2), auf Seiten der Verwaltung (V1 K2) die Abteilungsleitung für Jugendförderung des Amts für Jugend und Soziales.

Die Verwaltung der Kommune K2 (V1 K2)

Rollenverständnis und Beziehung

Die Verwaltung pflegt „eine Philosophie der Augenhöhe“ (V1 K2) mit den Trägern, wenngleich die Rollen klar verteilt sind. Sie selbst spricht sich dabei eine Finanzierungs- und Planungsverantwortung zu, während sie die Träger als Partner in der Sache versteht. Die Beziehung sei mit der gemeinsamen Überwindung von Krisen und schwierigen Situationen gewachsen. Es herrsche Klarheit darüber, dass Verwaltung und freie Träger gegenseitig auf sich angewiesen seien.

Transparenz spielt für den öffentlichen Träger eine zentrale Rolle bei der Beziehungsgestaltung. So würden Entscheidungen, besonders bei Finanzierungsfragen und Rahmenplanungen, gemeinsam ausgehandelt, dokumentiert und breit kommuniziert:

„Also immer klar zu haben und immer die großen AGs nochmal rückzumelden, wie ist der Stand, warum machen wir das jetzt so. Auch wenn klar ist, dass es nicht immer allen alles recht zu machen ist, aber es ist immer klar und transparent und deshalb kann man [sich] auch [bei] schwierigen Situationen wirklich, kann man sich immer noch, in die Augen gucken“ (V1 K2).

Kooperationsstrukturen

Kooperationsstrukturen sind vielfältig vorhanden und ausgebaut. So gibt es neben Stadtteilkonferenzen und dem Jugendhilfeausschuss mit gelegentlichen Unterausschüssen zu bestimmten Problemstellungen Arbeitsgemeinschaften für jedes Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe (Jugend/78, Kita, Erziehungshilfen, Schulsozialarbeit, Familienförderung, Kinderschutz, Frühe Hilfen). Die Verwaltung hat sich entschieden, „das sehr ernst zu nehmen mit der Subsidiarität“, sodass diese Aufgaben primär freie Träger übernehmen. Die Trägerlandschaft sei geprägt von Vielfalt, was zu einer pluralen Angebotslandschaft führe.

Finanzierung und Bedarfsermittlung

Die Finanzierung von Angeboten der OKJA verläuft in der Regel über Zuwendungen, wenngleich die Kommune einige Möglichkeiten der freien Förderung hat, „also wirklich nur Projekte zu fördern“, was die Vielfalt an Angeboten begünstigt. Dies sei ein Vorteil kleiner Träger, da die im Feld etablierten und überwiegend durch die Verwaltung geförderten Organisationen weniger Spielraum in der Ausgestaltung ihrer Angebote hätten und sehr darauf fokussiert seien, welche Bedarfe die Kommune habe.

Letztes Jahr hat die Kommune erstmals das Instrument der Sozialraumanalyse zur Bedarfsermittlung eingeführt und mithilfe von Befragungen der Beteiligten vor Ort Bedarfe aufgedeckt. Dies wurde in einer Stadtteilkonferenz gemeinsam mit allen Trägern und im Feld tätigen Akteuren geplant und durchgeführt. Auch gab es eine starke Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Einsparungsdruck solle nicht dazu führen, die Fachlichkeit aus den Augen zu lassen, sodass man sich für diese Herangehensweise entschied.

Freier Träger 1 der Kommune K2 (FT1 K2)

Rollenverständnis

Die Einrichtung der Kinder- und Jugendarbeit befindet sich in Trägerschaft einer Stiftung und hält eine Vielzahl an offenen Angeboten vor. Sie selbst versteht die Einrichtung sowohl als Partner in der Zusammenarbeit wie auch als Leistungserbringer im Auftrag der Stadt.

Die Verwaltung werde als verlässlicher Partner wahrgenommen, von dem man sich jedoch mehr innovative Vorgehensweisen wünsche, um der sich neu entwickelnden Arbeit im Feld offensiv zu begegnen und die Angebote anzupassen. Dabei herrsche gleichzeitig Verständnis dafür, dass diese zwischen zwei Stühlen sitze, indem sie Haushalt und Bedarfe gleichermaßen im Blick behalten müsse.

Kooperationsstrukturen

Nach den Kooperationsstrukturen und deren Qualität befragt, wird deutlich, dass der Interviewpartner stark fachlich orientiert ist und sich für den Bereich der OKJA mehr Beratung und Austausch von Seiten der Verwaltung wünscht.

An Jugendhilfeausschuss-Sitzungen nehme der Träger je nach Themenlage als Gast teil und sei somit kein beratendes oder stimmberechtigtes Mitglied. Der JHA sei von Trägerseite plural aufgestellt, außerdem seien kompetente Bürger vertreten, die sich inhaltlich stark einbrächten. Eine Zusammenarbeit wird im JHA jedoch nicht wahrgenommen: „...da werden ganz viele fachpolitische Themen diskutiert, sodass Politik von Verwaltung eine Erwartung hat. Die freien Träger spielen da eine untergeordnete Rolle“ (FT1 K2). Es sei lediglich eine Informationsveranstaltung.

Ähnlich wird die Situation in der AG 78 bewertet. Die Organisation wünsche sich mehr Fachthemen und mehr Wahrnehmung der Träger als „Fachleute“ (FT1 K2). In anderen Arbeitsgemeinschaften im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, wie zum Beispiel der AG Familienförderung würden „positive Erfahrungen gemacht“, da fachlich mehr diskutiert werde, finanzielle Sachen besprochen würden und es möglich sei, Ideen zu entwickeln und für ein bestimmtes Zielpublikum aufzuarbeiten.

Beziehung

Insgesamt beschreibt der Träger die Beziehung zur Verwaltung als vertrauensvoll und verlässlich. Der Träger fühle sich ernstgenommen und es herrsche ein offenes Miteinander. Es gebe viele bilaterale Aushandlungen und die Erwartungen von Seiten der Verwaltung würden klar kommuniziert, „ohne dass sie sich hierarchisch bewegen“ (FT1 K2).

Träger 2 der Kommune K2 (FT2 K2)

Rollenverständnis

Träger 2 ist mit über 100 Angestellten ein großer Akteur im Feld der Kinder- und Jugendhilfe in der Kommune. Im Bereich der OKJA unterhält er eine internationale Freizeit- und Begegnungsstätte sowie bis Jahresende 2016 einen Jugendclub. Dieser wurde zuerst aus haushalterischen Gründen geschlossen, jedoch ergab eine Prüfung von Seiten der Verwaltung noch Bedarf, sodass der Betrieb der Einrichtung ausgeschrieben wurde. Der Träger hat sich erneut beworben, argumentiert aber stark fachlich, indem er sagt: „Wenn es ein anderer Träger macht, haben wir unser Ziel trotzdem erreicht, da er [der Jugendclub] nicht geschlossen wird“ (FT2 K2). Sich selbst nimmt der Träger als Dienstleister wahr, der gleichzeitig für die Interessen seiner Zielgruppe einsteht.

Kooperationsstrukturen

Da der Träger in keinem Verband Mitglied ist, versucht er, sich aktiv in die Kooperationsstrukturen vor Ort einzubringen. Dazu nutzt er die von der Verwaltung eingerichteten Arbeitsgemeinschaften. Anders als Träger 1 sieht Träger 2 diese als einen geeigneten Ort für Austausch und Netzwerkarbeit.

Diese Netzwerkarbeit führte bereits zu Kooperationsprojekten mit anderen Trägern. Im JHA habe der Träger keinen festen Platz, könne sich jedoch mit Bedenken und Fragen einbringen, da dieser „recht offen“ (FT2 K2) gestaltet sei. Der Ausschussvorsitzende sei „so kulant, dass jeder dort Rederecht hat“ (FT2 K2). Insgesamt finde viel individuelle Zusammenarbeit statt.

Beziehung

Träger 2 empfindet die Beziehung als fruchtbar, da man gemeinsam an Zielen im Sinne der Kinder und Jugendlichen arbeite und die Verwaltung sich neue Ideen und Ratschläge „mit offenen Ohren“ (FT2 K2) anhöre und auch umsetze. Dies wertet der Träger als sehr positiv. Auf der inhaltlichen Seite begegne man sich auf Augenhöhe, Unterschiede gebe es primär auf der finanziellen Seite und diese könne man ausdiskutieren.

Kurzdarstellung der Kommune K2

Die Kommune zeichnet sich durch hohe Fachlichkeit als korrespondierendes Element zwischen freien und öffentlichen Trägern aus. Transparenz, Austausch und Aushandlungen auf Augenhöhe sind besonders präsent. Die Trägerlandschaft ist heterogen, geschaffene Kooperationsstrukturen sind offen gestaltet, vielfältig vorhanden und größtenteils allen Interessierten im Feld zugänglich.

5.1.3 Die Kommune K3 in der OKJA

Die Stadt im Süden Deutschlands verfügt über etwas mehr als 70.000 Einwohner. Der Anteil der unter 18-Jährigen liegt, wie auch in Kommune K1, bei knapp 14 Prozent.

Die Pro-Kopf-Gesamtverschuldung der Stadt beläuft sich auf einen Betrag von rund 3.800 Euro, was die Stadt im Vergleich zu den anderen Kommunen des Samplings als am wenigsten stark verschuldet kennzeichnet. Die Kinderarmut liegt bei ca. elf Prozent und die Jugendarmut bei rund acht Prozent, was nur rund ein Drittel der Quote der Kommunen K1 und K2 ausmacht. In der Jugendhilfe kommen auf jeden Einwohner knapp 90 Euro, was verglichen mit den beiden anderen Kommunen im Sampling als relativ gering anzusehen ist.

Die Stadt verfügt über keine eigenen Einrichtungen mehr in der OKJA, lediglich eine Hausaufgabenbetreuungsstelle ist noch bei der Stadt angesiedelt. Alle weiteren Einrichtungen und auch Angebote im Bereich der OKJA sind bewusst im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die offene Jugendarbeit von freien Trägern übernommen worden. Die Jugendhilfelandchaft wird des Weiteren ergänzt durch kirchlich organisierte Träger, durch Vereine, aber auch durch Elterninitiativen. Privat-gewerbliche Einrichtungen im Bereich der OKJA sind in der Stadt nicht angesiedelt.

Die Interviewpartner auf Trägerseite waren die Geschäftsführer eines großen (FT1 K3) und eines kleineren Trägers (FT2 K3). Auf Seiten der Verwaltung wurde das Gespräch mit der stellvertretenden Jugendamtsleitung (V1 K3) geführt.

Die Verwaltung der Kommune K3 (V1 K3)

Rollenverständnis und Beziehung

Die Verwaltung bezieht sich bei der Zusammenarbeit mit freien Trägern auf das Subsidiaritätsprinzip und sieht sich selbst in der Angebotssteuerung sowie Finanzierung. Die Trägerlandschaft ist insgesamt in ihrer Vielfalt bewusst gestaltet durch das Jugendamt, das eine möglichst breite Aufstellung sowohl organisatorisch als auch pädagogisch für eine wünschenswerte Ausrichtung hält. Die Träger werden als „verlässliche Partner“ (V1 K3) der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen, ohne die Jugendhilfe nicht funktionieren würde.

Im Rahmen eines Konzepts zur offenen Jugendarbeit wurden alle offenen Einrichtungen der Stadt in die Obhut eines freien Trägers gegeben. Mit diesem Träger stehe man im „ständigen Austausch“ (V1 K3). Die Beziehung zu den freien Trägern wird allgemein als sehr vertrauensvolle und verlässliche Partnerschaft eingeschätzt, es wird jedoch auch deutlich, dass der Steuerungsaspekt einen zentralen Platz in der Rolle der Verwaltung einnimmt:

„Also wir erwarten dann schon auch in der Zusammenarbeit, dass gewisse Spielregeln eingehalten werden, dass gewisse Anforderungen, die wir dann auch stellen und auch stellen müssen, dass die dann auch eingehalten und erledigt werden. ... Also das ist dann schon unsere Aufgabe, die es dann sicherlich manchmal auch kritisch macht in der Zusammenarbeit“ (V1 K3).

Kooperationsstrukturen

In der Kommune gibt es eine Vielzahl an geschaffenen Kooperationsstrukturen: Jugendhilfeausschuss, Arbeitskreise zu Kindertagesbetreuung, Hilfen zur Erziehung und zur offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie Runde Tische und Austauschtreffen bezogen auf einzelne Aufgaben der Jugendhilfe. Die Verwaltung misst diesen Austauschmöglichkeiten eine hohe Bedeutung zu:

„Wenn man nicht miteinander spricht, dann ist es oft so, dass es etwas holprig geht, und immer da, wo man dann auch jetzt strukturierte Zusammenarbeit hat, wo man sich regelmäßig trifft, da gelingt in der Regel, dass man die Zusammenarbeit optimiert“ (V1 K3).

Finanzierung und Bedarfsermittlung

Für die Finanzierung offener Angebote gebe es in Kommune K3 keine gängige Art, sondern man variiere von Pauschalzuschüssen bzw. Zuwendungen bis hin zu verschiedenen Leistungsverträgen, da diese für freie Träger verlässlicher und sicherer seien. Bedarfe würden von Trägern, aber auch von der Bevölkerung an die Kommune herangetragen. In den jeweiligen Arbeitskreisen würden diese dann gemeinsam erörtert und ggf. die Umsetzung geplant.

Freier Träger 1 der Kommune K3 (FT1 K3)

Rollenverständnis

Der freie Träger stellt mit über 30 Jugendtreffs, Jugendzentren und aufsuchender Arbeit einen großen Akteur im der kommunalen Jugendarbeit dar. Vom Selbstverständnis her sieht sich der Träger als Dienstleister der Kommune, der jedoch als Sozialunternehmen schnell auf Bedarfe reagieren muss und deshalb im operativen Bereich Autonomie, aber auch eine gewisse strategische Steuerung von Seiten der Verwaltung einfordert.

Kooperationsstrukturen

Der Träger ist vielseitig in Kooperationsstrukturen der Verwaltung eingebunden. Er ist mit einem festen Sitz im Jugendhilfeausschuss vertreten, Sprecher der AG Jugendarbeit, eingebunden im Rahmen der Jugendhilfeplanung und wird „immer kontaktiert, wenn es um Themen der Jugendarbeit geht“ (FT1 K3). Demnach wird der Träger von Verwaltungsseite als Experte im Feld akzeptiert und konsultiert.

Im Jugendhilfeausschuss empfinde er eine hohe Wertschätzung und Interesse an seiner Arbeit sowohl von Seiten der politischen Vertreter als auch von den anderen Trägern. Mit diesen bestünden informelle und projektabhängige Kooperationsstrukturen bezüglich spezifischer Themen. Allerdings würden in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung verschiedene Kulturen aufeinander prallen. Die Verwaltungsprozesse seien langatmig und bedürften vieler Absprachen und Abklärungen. Die Verwaltung kommuniziere bei gelegentlichen Unstimmigkeiten recht deutlich, der Auftraggeber zu sein. Wichtig sei es darum, sich nicht komplett abhängig zu machen:

„Es kann durchaus sein, dass die Verwaltung sagt: Mensch, denk dran, ihr habt einen Vertrag, der läuft dann und dann aus. Und ich dann sage: Ja, wenn ihr nicht zufrieden seid, dann sucht euch doch jemand anderes. Wir wissen, was wir können“ (FT1 K3).

Die Verwaltung unternimmt hier einen Versuch der Machtausübung, legitimiert durch ihre natürliche Vormachtstellung als Mittelgeber. Diese Einflussnahme fruchtet als Druckmittel nicht, da der Träger sich seine Eigenständigkeit bewahrt und ein Machtgefüge nicht zulässt.

Beziehung

Insgesamt wird die Beziehungsqualität zur Verwaltung als sehr positiv bewertet. Es herrsche ein enges Verhältnis mit viel Austausch und der Träger spüre viel Vertrauen und Freiheiten im Sinne von: „Macht aus den begrenzten Ressourcen das Beste. Zum Wohle unserer Stadt“ (FT1 K3). Sowohl mit der Amtsleitung wie auch auf niedrigeren Ebenen erfolge ein sehr reger und produktiver Austausch.

Träger 2 der Kommune K3 (FT2 K3)

Rollenverständnis

Bei Träger 2 handelt es sich um einen kleinen Träger, der bereits seit mehreren Jahrzehnten im Feld aktiv ist. Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung „beläuft sich auf ein Minimum“ (FT2 K3), da der Träger relativ unabhängig von der Verwaltung arbeitet. Er versteht sich als Auftragsempfänger, der niedrigschwellige Angebote für Kinder entwickelt und durchführt.

Kooperationsstrukturen

Einmal jährlich würden Leistungsverträge geschlossen und in diesem Rahmen gemeinsam ausgehandelt, in welchem Umfang und an welchen Orten die Leistungen angeboten werden.

Weitere fachliche Berührungspunkte gebe es nicht. Der Träger sei weder in eine Arbeitsgemeinschaft noch in den Jugendhilfeausschuss eingebunden. Einmal im Jahr, wenn es um finanzielle Fragen gehe, nehme er an einer

Sitzung des JHA teil, ansonsten sei dafür zu wenig Zeit. Er wünsche sich mehr Einbindung und fachlichen Austausch, besonders mit der Leitungsebene im Jugendamt. In der Vergangenheit habe es von Seiten der Verwaltung eine Anfrage gegeben, ob Interesse bestehe, am JHA mitzuwirken. Die Entscheidung sei jedoch nicht auf ihn gefallen: „Und es waren dann doch die Etablierten, da weiß man, mit wem man es zu tun hat“ (FT2 K3).

Ausschreibungsmodalitäten und Vergabepaxis sind dem Träger nicht bekannt, „das wird dann doch mehr so intern vergeben, da kommt wenig bei uns an.“

Beziehung

Trotzdem beschreibt er seine Beziehung zur Verwaltung als gut, wenngleich er betont, dass es „dauert, bis man als professioneller Partner wahrgenommen wird“ (FT2 K3). Der Träger scheint sich mit der gegebenen Situation abgefunden zu haben und setzt auf alternative Kooperationspartner in seiner Arbeit. Projektspezifisch erfolgt die Zusammenarbeit mit anderen Vereinen und Initiativen, mit Selbsthilfeorganisationen oder auch der städtischen Polizei.

Kurzdarstellung der Kommune K3

Die Trägerlandschaft ist im Allgemeinen heterogen, in der Zusammenarbeit mit der Kommune dominieren jedoch verbandliche Träger. Es herrschen eine hohe Kooperationsdichte und vielfältige Strukturen der Zusammenarbeit vor, in denen große Träger partnerschaftlich mit der Kommune agieren. Kleinere Träger kommen mit der Verwaltung weniger aufgrund fachlichen Austauschs, sondern eher wegen Finanzierungsfragen in Berührung. Durch die Dominanz eines Trägers im Bereich der OKJA erfolgt eine Verdrängung kleinerer Träger an den Rand des Handlungsfeldes, wodurch Synergieeffekte nicht optimal genutzt werden.

5.2 (Offene) Altenhilfe

5.2.1 Die Kommune K4 in der (offenen) Altenhilfe

Die Stadt im Osten Deutschlands verfügt über fast 60.000 Einwohner, von denen jeder vierte 65 Jahre oder älter ist. Davon stellen drei Viertel die 65- bis 79-Jährigen, ein Viertel hat das 80. Lebensjahr bereits vollendet. Der Anteil der Hochaltrigen ist gleichauf mit dem der Kommune K6 und liegt somit innerhalb des Samplings an zweiter Stelle. Von Altersarmut betroffen, demzufolge eine Grundsicherung nach SGB XII beziehend, ist jedoch ein relativ geringer Anteil von 2,5 Prozent der Bevölkerung ab 65 Jahren. Im Jahr 2013 lag die Leistungsempfängerquote nach SGB XII bei über 65-Jährigen in Deutschland im Durchschnitt bei drei Prozent (vgl. Schräpler et al. 2015: 2).

In der Kommune K4 liegt die Gesamtverschuldung pro Einwohner bei rund 5.500 Euro, was den dritthöchsten Wert des Samplings ausmacht. Die Stadt befindet sich in einem Haushaltssicherungskonzept.

Im Bereich der offenen Altenhilfe sind im Wesentlichen drei große Träger aktiv. Sie betreiben eine Begegnungsstätte für Senioren bzw. Seniorenortsvereine. Die Kommune unterhält einen Senioren- und Pflegestützpunkt, der als Beratungsstelle über die Angebote in der Stadt informiert und in der Verantwortlichkeit eines der Träger liegt. Eine Sozialplanung bzw. Altenhilfeplanung ist nicht vorhanden. In der Kommune gibt es eine Arbeitsgemeinschaft für soziale Dienste, zudem kooperieren freie Träger mit der Verwaltung im Rahmen einer städtischen Veranstaltung für Senioren. Die Tatsache, dass sich die Stadt in einem Haushaltssicherungskonzept befindet, setzt die Politik unter Einsparungsdruck und führt dazu, dass bestimmte freiwillige Leistungen durch die Kommune nicht weiter (mit-)finanziert werden können. Darunter fallen, mit Ausnahme des Senioren- und Pflegestützpunktes, die gesamten Angebote der offenen Altenhilfe. Diese werden von den freien Trägern nun gänzlich selbst getragen.

Für das Interview standen die Geschäftsführer zweier großer Träger (FT1 K4 und FT2 K4) zur Verfügung. Auf Seiten der Verwaltung (V1 K4) wurde die zuständige Person für öffentliche Zuwendungen und Veranstaltungen des Amtes für Jugend und Soziales interviewt.

Die Verwaltung der Kommune K4 (V1 K4)

Rollenverständnis und Beziehung

Der Verwaltungsmitarbeiter beschreibt die Beziehung zu den Trägern als ein „gewachsenes Vertrauensverhältnis“ (V1 K4), das auf Augenhöhe verlaufe und durch gute menschliche und fachliche Zusammenarbeit geprägt sei. Als Bestätigung dieses guten Verhältnisses sehe er die Haltung der Träger, die trotz gestrichener kommunaler Mittel im Bereich der offenen Altenhilfe weiterhin Angebote für die Senioren der Stadt vorhielten und sich im Rahmen einer städtischen Veranstaltung weiterhin engagierten. Bereits vor der Streichung der Mittel seien die Zuschüsse eher marginal gewesen, ein „good will“ (V1 K4) und ein Zeichen der Wahrnehmung und Wertschätzung der Arbeit der freien Träger.

Wenngleich sich die Verwaltung partnerschaftlicher Semantik bedient, wird die eigene Rolle darin gesehen, „koordinierend einzugreifen im Rahmen unserer Möglichkeiten“ (V1 K4). Deutlich wird diese Einflussnahme am Beispiel des Pflegestützpunktes. Die Verwaltung trägt neben den Pflegekassen einen erheblichen finanziellen Anteil an der Einrichtung, die jedoch in der Verantwortung eines freien Trägers der Stadt liegt. Dieser Träger unterhält außerdem eine eigene Seniorenbegegnungsstätte, die trotz der Mittelstreichung durch Quersubventionierungen erhalten bleibt:

„Wir haben schon eine ganz gute Möglichkeit, über diesen Pflegestützpunkt trotzdem auch Einfluss zu nehmen auf den Träger als offener Altentreff. Denn natürlich hat die Organisation auch kein Interesse daran, ihre offenen Angebote sterben zu lassen, und weiß aber, dieses eine Projekt, diesen Pflegestützpunkt finanzieren wir aber und wenn sie das weiter finanziert haben wollen, ich sage es jetzt mal so platt, dann haben sie natürlich ein Interesse daran, mit uns auch weiterhin als Stadt zusammenzuarbeiten, auch auf dem Gebiet der offenen Altenarbeit“ (V1 K4).

Hier werden deutliche Machtstrukturen sichtbar, indem die Verwaltung durch die Besetzung des Pflegestützpunktes durch einen Träger indirekt Einfluss auf dessen Angebotsgestaltung nimmt.

Kooperationsstrukturen

Eine analog zur Jugendhilfe von der Verwaltung eingerichtete Arbeitsgemeinschaft für den Bereich der sozialen Dienste wird als ein „gutes Netzwerk“ (V1 K4), das von den Akteuren vor Ort „sehr gerne in Anspruch genommen wird“ (V1 K4), beschrieben. Die Arbeitsgemeinschaft erlaube den Trägern, „über den Tellerrand zu schauen und im Interesse der jeweiligen Gruppen auch zu agieren“ (V1 K4).

Weniger fachlich – eher praktisch – kommt es weiterhin zur Zusammenarbeit im Rahmen einer jährlichen Veranstaltung für Senioren, die die Stadt organisiert. Die Träger engagieren sich im Kontext dieser Veranstaltung und wirken unterstützend in der Planung und Durchführung. Diese Tatsache wird exemplarisch für das gute Verhältnis zwischen den freien Trägern und der Verwaltung angeführt:

„Also wenn ich den Bedarf habe und Träger nachfrage, habe ich noch nie gehört: Nein, wir bekommen vom Amt kein Geld, machen wir nicht mit. Es läuft so nicht – es läuft im Gegenteil sehr gut. Das ist auch ein Pfund, mit dem man wuchern kann, aber ich glaube auch einfach, es ist die jahrelange vertrauensvolle Zusammenarbeit. Irgendwann trägt man deren Früchte. Und ich denke, im Moment ernten wir diese Früchte gerade trotz der etwas unschönen Situation“ (V1 K4).

Bedarfsermittlung

Bedarfe im Handlungsfeld der Altenhilfe ermittelt die Verwaltung nicht. Die Stelle für Sozialplanung wurde bereits vor einigen Jahren aus finanziellen Gründen eingespart.

Freier Träger 1 der Kommune K4 (FT1 K4)

Rollenverständnis

Träger 1 versteht sich primär als Dienstleister, der von der Verwaltung erwarte, dass die Kostenübernahme erfolge und die „Einnahmen fließen“ (FT1 K4). Die Kommune übernehme zu wenig Verantwortung für „ihre Bürger“ (FT1 K4) und solle „nicht alles auf Vereinsarbeit abschieben“ (FT1 K4).

Bei Verhandlungen dürfe es „eigentlich gar keine Diskussionen geben“ (FT1 K4), da lediglich Aufgaben für die Stadt übernommen würden, sie sich jedoch „immer erklären müssen“ (FT1 K4), warum Mittel verausgabt wurden. Dies führt zu einer starken Wahrnehmung von Machtstrukturen:

„In dem Moment, wo wir uns immer erklären müssen, sind wir nicht auf einer Augenhöhe. Klar, wenn man mit den einzelnen Personen spricht, dann haben die natürlich auch Verständnis für uns usw. Aber es kommt dann gleich: Naja, wir würden ja gerne, aber wir können ja nicht, weil es ist leer. Also grundsätzlich, wenn man wirklich Sachen verändern will, dann sind wir nicht auf Augenhöhe“ (FT1 K4).

Kooperationsstrukturen

Die Zusammenarbeit wird für die Arbeitsgemeinschaft und die Kooperation im Rahmen des Pflegestützpunktes unterschiedlich gewertet. Beim Pflegestützpunkt „funktioniert es gut“ (FT1 K4), da es eine klare Aufgabenverteilung zwischen Träger und Verwaltung gibt, „da alles eindeutig geklärt wurde und die Kosten abgerechnet werden“ (FT1 K4). Der Arbeitskreis wird hingegen mehr als eine „Infoveranstaltung“ (FT1 K4) wahrgenommen, in der lediglich über den Bestand gesprochen wird, „aber nichts konkret über die Zukunft“ (FT1 K4). Fachlicher Austausch in Bezug auf (offene) Altenhilfe oder Planung finde nicht statt.

Beziehung

Die Beziehung zur Verwaltung ist durch Misstrauen geprägt. Die Mittelstreichung ist für den Träger nicht nachvollziehbar; er stellt die Aussagen zur haushalterischen Lage in Frage:

„Es geht immer ums Geld. Das wird auch bei allem, was wir tun, als Begründung genutzt: Wir haben doch kein Geld. Ob das letztendlich so ist, weiß ich nicht“ (FT1 K4).

Hinzu kommt eine wahrgenommene Intransparenz der Arbeit der Verwaltung, die als „riesiger Kasten, wo ich nicht durchsehe“ (FT1 K4) beschrieben wird. Somit verwundert es nicht, dass der Träger die Vermutung äußert, dass bei den Mittelstreichungen auch darauf geachtet wurde, „wer sich das weiterhin leisten kann“ (FT1 K4), und somit bewusst ihre Seniorenbegegnungsstätte von den Streichungen betroffen war. Letzten Endes definierte sich die Beziehung zur Verwaltung primär über Finanzen. Nach ausschlaggebenden Faktoren für eine funktionierende Kooperation befragt, wird als Basis dafür „genug Geld“ (FT1 K4) angesehen.

Freier Träger 2 der Kommune K4 (FT2 K4)

Rollenverständnis

Der Geschäftsführer des Trägers 2 ist in seiner Arbeit stark fachlich orientiert. Er versucht dafür „einzustehen, dass sich was ändert“ (FT2 K4) und konnte aufgrund einer Tätigkeit als Stadtverordneter ein besseres Verständnis für die Arbeit der Kommune entwickeln. Einen Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände (kleine Liga) sieht der Träger in der Verpflichtung, Impulse in die Stadt zu tragen, „um eine Linie reinzukriegen“ (FT2 K4). Die Arbeit der Verwaltung wird positiv bewertet und es herrsche Verständnis dafür, dass die Mitarbeiter „im Hamsterrad gefangen“ (FT2 K4) und zu Einsparungen gezwungen seien.

Kooperationsstrukturen

Informeller Austausch „auch außerhalb des Protokolls“ (FT2 K4) sei möglich, was der Träger sehr schätzt. Trotzdem mahnt er an, dass die Qualität auf der Strecke bleibe, da primär auf eine möglichst günstige Leistungserbringung geachtet werde.

Zudem sollten bessere Möglichkeiten des Austausches von Seiten der Verwaltung geschaffen werden, denn „es kann nicht im Sinne der Kommune, der Verwaltung und des Bürgers sein, dass alle vor sich hin wurschteln, weil wir keine Möglichkeit mehr haben, uns auf kommunaler Ebene auszutauschen“ (FT2 K4). Die geschaffene Arbeitsgemeinschaft könne es „nicht noch mitleisten“ (FT2 K4), dass inhaltlicher Austausch erfolge. Dazu fehle es an Personal, das fachliche Arbeitskreise vorbereiten könne, sich mit dem Feld der Altenhilfe auskenne und wisse, wo die Entwicklung hingehe. Dies setze auch eine Sozialplanung voraus, die jedoch vor zehn Jahren eingespart worden sei. Der Träger nimmt das Handlungsfeld der Altenhilfe als umfassende Aufgabe wahr, die die Kommune mit den vorhandenen Strukturen nicht leisten kann. Infolgedessen sei die Arbeitsgemeinschaft „eine sehr einseitige Geschichte, eine Einbahnstraße“ (FT2 K4), die dazu diene, der Frage nachzugehen, wie Träger die Kommune weiter unterstützen könnten.

Beziehung

Es wird deutlich, dass Träger 2 sich als Partner in der Sache versteht und zudem als Unterstützer der Verwaltung fungiert. Dies wird auch in der Zusammenarbeit im Rahmen der Seniorenveranstaltung der Stadt sichtbar. Die Träger mobilisieren zeitliche und materielle Ressourcen, ohne dass Stellen im Bereich der Altenhilfe von der Stadt mitfinanziert werden.

Die fehlenden finanziellen Ressourcen tragen dazu bei, dass die Organisation zunehmend auf alternative Kooperationspartner – Wirtschaftsunternehmen und Genossenschaften – bei Projekten der Altenhilfe setzt:

„Das hört sich jetzt nicht so interessant und sexy an, aber die Kommune ist nicht so unser Maßstab, dass wir unsere Arbeit gut leisten können. Sondern da sind wir auf Kostenträger angewiesen, auf Netzwerkpartner, auf Kooperationspartner“ (FT2 K4).

Kurzdarstellung der Kommune K4

Die Kommune zeichnet sich im Handlungsfeld der offenen Altenhilfe durch eine sehr geringe Kooperationsdichte aus. Die Trägerlandschaft ist homogen und besteht aus etablierten Wohlfahrtsverbänden, die ihre offenen Angebote durch Quersubventionierung oder alternative Kostenträger finanzieren, da kommunale Mittel gänzlich eingespart werden. Fehlende Abstimmungselemente und Sozialplanung führen zudem zu geringem fachlichen Austausch und begünstigen stellenweise ein Misstrauen gegenüber der Arbeit und den Entscheidungen der Verwaltung. Verwaltung und freie Träger koexistieren im Handlungsfeld der offenen Altenhilfe.

5.2.2 Die Kommune K5 in der (offenen) Altenhilfe

Die Stadt im Westen Deutschlands hat ca. 65.000 Einwohner. Rund 21 Prozent sind 65 Jahre oder älter, wobei der Anteil der 65- bis 79-Jährigen bei zwei Dritteln liegt und der Anteil der Hochaltrigen ab 80 Jahren bei einem Drittel. Damit hat die Kommune innerhalb des Samplings mit Abstand den höchsten Anteil hochaltriger Bürger. Die Gesamtverschuldung der Stadt liegt bei rund 8.000 Euro pro Einwohner, was innerhalb des Samplings den höchsten Wert darstellt. Von Altersarmut betroffen sind 4,3 Prozent der Bevölkerung; dies sind 1,3 Prozentpunkte mehr als im deutschen Durchschnitt 2013 (vgl. Schräpler et al. 2015: 2).

Die Kommune ist, wie viele weitere, von Einsparungswellen betroffen. 2012 drohte sie in die Haushaltssicherung zu gehen, was eine Überprüfung der freiwilligen Leistungen samt Einsparungen nach sich zog.

Die Trägerlandschaft im Bereich der Altenhilfe besteht aus den Trägern der freien Wohlfahrtspflege, die insgesamt ein breites Spektrum an Angeboten für Senioren vorhalten. Kleinere freie Träger sind nicht vorhanden. Seit 1992 gibt es eine Altenhilfeplanung in der Kommune. In diesem Kontext wurde die Stadt in mehrere Quartiere eingeteilt, es wurden Stadtteilzentren mit Angeboten für ältere Menschen eingerichtet und diese unter den freien Trägern aufgeteilt, die bis heute in den Quartieren exklusiv in der Daseinsvorsorge aktiv sind. Um flächendeckend Anlaufstellen für Senioren vorzuhalten, schloss die Kommune zudem Kooperationen mit stationären Einrichtungen, die kleinere offene Angebote vorhalten.

Die Stadt selbst verfügt über ein Bürgerzentrum in eigener Trägerschaft, das prinzipiell allen Altersklassen zur Verfügung steht, vorwiegend jedoch von älteren Mitbürgern genutzt wird. Die Träger erhalten kleinere Zuschüsse für ihre Stadtteilzentren, der Großteil der Finanzierung läuft über Eigenmittel und/oder Kirchensteuern.

Als Interviewpartner auf Trägerseite standen die Geschäftsführer zweier Träger zur Verfügung (FT1 K5 und FT2 K5). Auf Seiten der Verwaltung (V1 K5) wurde das Gespräch mit der Teamleitung im Bereich Seniorenfragen des Dezernats für Jugend und Soziales geführt.

Die Verwaltung der Kommune K5 (V1 K5)

Rollenverständnis und Beziehung

Das Feld der Altenhilfe wird von Seiten der Kommune als sehr relevant erachtet, was der Interviewpartner durch die Vielfalt an Einrichtungen und Angeboten untermauert. Der Verwaltungsmitarbeiter selbst versteht sich als Bindeglied zwischen verbandlicher Seniorenarbeit, der Bevölkerung sowie der Politik und nimmt sich zur Aufgabe, „verschiedene Menschen zusammenzubringen“ (V1 K5). Weiterhin liege bei der Verwaltung das „steuernde Element“ (V1 K5), was bedeute, dass es ihre Aufgabe sei, Bedarfe zu ermitteln und zu schauen, wie man diese bedienen könne.

Nach der Arbeitsteilung und den Aufgaben der freien Träger befragt, wird im Gespräch mehrfach deutlich auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen: „Subsidiarität geht sozusagen vor allem“ (V1 K5). Erstaunlich ist, dass in der Praxis jedoch stark an der eigenen, kommunalen Einrichtung festgehalten wird:

„Ja, es ist, dass die Bürger eine Möglichkeit haben, für ihre Anliegen ein Haus zu nutzen, und ich denke mal, so lange wir in irgendeiner Form die finanziellen Möglichkeiten haben, sollten wir das auch beibehalten, weil das ist sozusagen das Haus der Bürger hier in dieser Stadt und so viele räumliche Möglichkeiten haben wir jetzt auch nicht. Von daher hoffe ich, dass die Stadt [...] das so lange wie möglich, und die Politik das auch so lange wie möglich stützt, weil das einfach ein Pfund ist für die Menschen hier vor Ort“ (V1 K5).

Die Einrichtung wird mit einer Wertschätzung des Handlungsfeldes durch die Stadt legitimiert: „Und da macht sich auch wieder deutlich, dass die offene Altenhilfe hier durchaus auch einen Wert hat und eine Stimme, weil es kein günstiges Haus ist“ (V1 K5). Dass dies zu einem starken Konkurrenzempfinden auf Seiten der freien Träger führt, ist dem Verwaltungsmitarbeiter bewusst: „Wenn man es so sehen würde, glaube ich, gibt es die Trägerlandschaft auf der einen Seite und die Stadt auf der anderen“ (V1 K5).

Kooperationsstrukturen

Austausch finde in einem Arbeitskreis statt, der für alle in der Altenhilfe und Pflege tätigen Personen sowie für freiwillig Engagierte in diesem Feld offen sei. Diese Öffnung für alle Interessierten biete auch den Ehrenamtlichen einen Ort, um sich für ihre Belange einzusetzen. Als es um Einsparungen freiwilliger Leistungen ging, sei der Arbeitskreis aktiv geworden und habe versucht, über inhaltliche Argumentation dagegenzuwirken. Dies habe aufgrund des großen Engagements der Träger und Engagierten funktioniert und das Einsparungsvolumen sei geringer ausgefallen:

„Da auf der anderen Seite dann das Ehrenamt da war, die deutlich gemacht haben, was sie brauchen, und weil auch die Menschen gesagt haben, was sie brauchen. Das hat dann gut funktioniert, weil die Vernetzung auch so gut war. Man hat dann mobil gemacht,

das ganz klassisch. Sich auf den Markt gestellt, Unterschriftenlisten gemacht, im Arbeitskreis geguckt, was können wir der Politik an die Hand geben an inhaltlichen Dingen, damit sie die Wertigkeit erkennen“ (V1 K5).

Die Stadt setze primär auf Quartiersarbeit, wenn es um ein flächendeckendes Angebot an Leistungen der Altenhilfe gehe. In den geschaffenen Quartieren seien die freien Träger in Stadtteilzentren aktiv, in einigen Fällen in Kooperation mit einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft, die ihre Räumlichkeiten den Trägern kostenfrei zur Verfügung stelle.

Bedarfsermittlung

Bedarfe würden mithilfe von Daten und Befragungen „der Menschen, der Träger und der Aktiven“ (V1 K5) in verschiedenen Kontexten im Rahmen der Sozialplanung ermittelt.

Freier Träger 1 der Kommune K5 (FT1 K5)

Rollenverständnis

Der freie Träger 1 versteht sich selbst als Gestalter und eigenständiger Akteur. Von der Kommune erhalte er einen Zuschuss im kleinen fünfstelligen Bereich für ein Projekt, darüber hinaus finanziere er seine Projekte aus Spenden sowie Landes-, Bundes- und Eigenmitteln. Die geringe finanzielle Beteiligung der Stadt sieht er als natürlich an, wodurch es nötig sei, innovativ und vernetzt zu agieren. Dieser Umstand mache den Träger in seinem Handeln unabhängig von der Verwaltung, was er als positiv wahrnehme; alles andere sei „grausam“ (FT1 K5) und man sei dann „nichts anderes als irgend so ein Erfüllungsgehilfe“ (FT1 K5). Das Selbstbild des proaktiven und selbstbestimmten Trägers bestätige sich auch in folgender Aussage:

„Wir sind nie hingegangen und haben gesagt, ich will das jetzt machen. Entweder wir haben es gemacht und haben nachher gesagt, ihr habt die Möglichkeit, euch finanziell dran zu beteiligen, aber wir haben nie die Hand aufgehoben. Das ist der Unterschied. Auch mal in Vorleistung gehen, um zu zeigen, dass es geht. Und wenn es funktioniert, dann bist du, Kommune, in der Pflicht, da eine Regelfinanzierung draus zu machen. Das ist ein anderes Herangehen als zu sagen, bevor ich überhaupt anfangen, gebt mir erstmal Knete, damit ich mich in Bewegung setze“ (FT1 K5).

Der Träger agiert als gleichberechtigter Partner, der gemeinsam mit der Verwaltung im Feld operativ tätig ist. Mehrfach wird deutlich, dass er sich als Experte auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge definiert und auch die Verwaltung in kommunalen Prozessen unterstützt:

„Manchmal braucht eine Verwaltung auch die Unterstützung in Ausschüssen, wo man drin sitzt und die Argumentation der Verwaltung stützt als Träger. Auch gegenüber von Politik“ (FT1 K5).

Kooperationsstrukturen und Beziehung

Die Beziehung zur Verwaltung beschreibt der freie Träger 1 als intensiv und produktiv. Man begegne sich auf Augenhöhe und lege auf die Meinung und Ratschläge der Verwaltung großen Wert. Sowohl in formellen Arbeitskreisen oder Runden Tischen als auch bei informellen Treffen werde der gegenseitige Austausch als Bereicherung und als Notwendigkeit für erfolgreiche Arbeit betrachtet:

„Mit dem Kollegen aus der Verwaltung pflege ich einen sehr intensiven Austausch, wo wir gemeinsam überlegen, aus verschiedenen Blickwinkeln uns Sachen angucken und sagen: Aus meiner Sicht braucht der Stadtteil das, und dann überlegen wir, wie bekommen wir genau dafür maßgeschneiderte Projekte hin. Und wenn wir diese Projekte zusammen entwickeln oder auch umsetzen, dann sind wir Chef im Ring, aber sie hat eben einen Außenblick da drauf und berät uns auch mit diesem Außenblick. Also das sind so verschiedene Ebenen und das macht es so wertvoll“ (FT1 K5).

Die Verwaltung agiere als Ratgeber und strategischer Partner, ungeachtet der Tatsache, dass die kommunalen Zuschüsse eher marginal seien. Kooperation ist für den Träger keine Frage des Geldes, vielmehr auch Mittel zum Zweck, um eigene gesetzte Ziele zu erreichen. Man könne kein Projekt realisieren, wenn man die Verwaltung nicht „im Boot“ habe, denn „viele Prozesse im kommunalen Bereich laufen nicht nur über Geld“ (FT1 K5).

Überdies fungiert die Verwaltung als Vernetzer und Plattformgeber, der die unterschiedlichen Akteure an einen Tisch bringt und gegenseitigen Austausch fördert:

„...es gibt eine Vernetzung, es gibt Synergien und wenn ich clever bin, nutze ich diese Synergien, also wenn ich weiß, da macht jemand das Gleiche wie ich, dann frag ich mich: Muss ich das auch machen oder muss ich auf ein anderes Feld gehen? Und diese Vernetzung kann Kommune leisten bzw. leistet sie auch“ (FT1 K5).

Dies geschehe im Rahmen des von der Verwaltung initiierten Arbeitskreises. Weiterhin komme es zur Zusammenarbeit im Bereich der Sozialplanung sowie bei projektbezogenen Workshops zum Thema Alter. Die Kooperation mit der Kommune wird als „sehr eng“ (FT1 K5) beschrieben, die Kooperationsdichte ist folglich hoch.

Das Konkurrenzempfinden zwischen den freien Trägern sei begrenzt. Es gebe eine AG der Wohlfahrtsverbände, primär um „Doppelstrukturen zu vermeiden“ (FT1 K5). Hier erfolge effektiver Austausch über geplante Bewerbungen für Projekte und Vorhaben, aber auch Abstimmungen im Verhalten gegenüber der Kommune, „gerade wenn es ums Geld geht, also im Pflegebereich zum Beispiel“ (FT1 K5). Durch die Einteilung der Stadt in Quartiere, in dem jeder Träger „ein kleines Stück vom Kuchen“ (FT1 K5) bekomme, entwickle sich eine starke Stellung der Träger gegenüber der Kommune:

„Durch die Einteilung der Stadt hat jeder so sein Quartier und kann darin arbeiten und man ist nicht so leicht von Politik erpressbar. Dass die dann sagt: Wenn ihr es nicht macht, macht es ein anderer Träger. Dann sagen die aber: Machen wir nicht! Osten ist Träger 1, da gehen wir nicht rein“ (FT1 K5).

Die kommunale Einrichtung wiederum nimmt Träger 1 als Konkurrenz wahr. Hier zeigt sich erneut, dass der Träger sich als Experte sieht und davon überzeugt ist, mit dem Geld, das das Haus an städtischem Budget „verschlingt“ (FT1 K5), mehr erreichen zu können.

Freier Träger 2 der Kommune K5 (FT2 K5)

Kooperationsstrukturen

Die Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft und bei Qualitätsgesprächen, bei denen die Leistungsverträge geschlossen werden, bewertet der freie Träger 2 als positiv, da man sich als Partner wahrgenommen fühle. Dies ist auch der Maßstab, den Träger 2 an eine gelungene Zusammenarbeit mit Verwaltung stellt:

„Wir möchten keine Zusammenarbeit im Sinne von, wir sind jetzt hier die Verwaltung und wir geben euch den Auftrag, den ihr so und so zu erfüllen habt, sondern dass wir das auf Augenhöhe miteinander aushandeln. Was sind unsere Leistungen, was bringen wir und was bringt ihr uns? Wie können wir da miteinander arbeiten“ (FT2 K5).

Ausschreibungen bzw. Leistungsvergabeverfahren spielen in der Kommune im Bereich der Altenhilfe keine bedeutende Rolle. Es komme zu internen Absprachen und Bietergemeinschaften, in denen bekannt sei, welcher Träger sich wie weit einbringen wird:

„Gut, es wird jetzt nochmal eine Ausschreibung geben zur Quartierarbeit, wo aber auch schon klar ist, das wurde auch offen kommuniziert, wir werden uns beteiligen und das und das werden wir in der Form machen, das ist aber schon ziemlich offen kommuniziert. Aber das sind dann so Sonderprojekte. Das wird dann als Interessenbekundungsverfahren laufen. Da gab es einen großen Arbeitskreis und da gab es die Überlegung, dass drei Träger sich zusammen tun und dann sich gemeinsam beteiligen werden“ (FT2 K5).

Beziehung

Träger 2 betreibt zwei Stadtteilzentren in der Kommune. Die gute Zusammenarbeit sieht er als Entwicklung, da „die Mitarbeiter fachlich und lange gut unterwegs sind und sich untereinander schätzen“ (FT2 K5). Dadurch begegne man sich auf Augenhöhe, jedoch wisse er nicht, was wäre, wenn neue Mitarbeiter hinzukämen. Es zeigt sich, dass in der Kommune das Verhältnis von Träger und Verwaltung über das persönliche Verhältnis der Mitarbeiter geprägt ist:

„Es läuft ganz gut, da ist viel auf dem kurzen Dienstweg. Viel ist hier personenabhängig, da trifft man sich an allen Ecken und Enden und dann macht man auch mal Dinge wie: Können wir mal kurz reden. Und da geht es dann auch mal schneller“ (FT2 K5).

Kurzdarstellung der Kommune K5

Öffentliche und freie Träger verfügen über eine geteilte fachliche Zielvorstellung. Dies bestätigt sich in einer aktiven Sozialplanung von Seiten der Verwaltung sowie durch einen Arbeitskreis, der allen im Handlungsfeld Interessierten zum gegenseitigen Austausch und Vernetzen offen steht. Die Kommune ist korporatistisch geprägt, was sich in den Trägerauswahlverfahren widerspiegelt. Synergien entstehen durch eine enge Kooperationsdichte und beidseitige Beratung und Unterstützung, trotz einer kommunalen Einrichtung, die als Konkurrenz wahrgenommen wird. Öffentliche und freie Träger haben den Mehrwert einer Kooperation auf Augenhöhe für sich erkannt und agieren als strategische Partner im Feld.

5.2.3 Die Kommune K6 in der (offenen) Altenhilfe

In der Stadt im Norden Deutschlands wohnen knapp über 70.000 Menschen, davon sind ca. 19 Prozent 65 Jahre oder älter. Drei Viertel davon fallen in die Altersklasse der 65- bis 79-Jährigen, ein Viertel ist über 80 Jahre alt und damit hochaltrig. Die Gesamtschulden der Kommune belaufen sich durchschnittlich auf rund 4.400 Euro pro Einwohner, was innerhalb der Kommunen des Samplings den zweitniedrigsten Wert darstellt. Die Altersarmut ist mit 4,8 Prozent bei einem Durchschnittswert von drei Prozent innerhalb Deutschlands als relativ hoch anzusehen. (vgl. Schräpler et al. 2015: 2).

Die Stadt befindet sich nicht in der Haushaltssicherung, ist jedoch in einem Entschuldungsfonds, sodass freiwillige Leistungen nur einen geringen Prozentsatz des Haushalts ausmachen können. Die Stadt selbst ist Träger eines Senioren- und Pflegestützpunktes, innerhalb dessen die Kommune den Senioren der Stadt als neutrale Beratungsinstanz zur Verfügung steht. Zudem qualifiziert die Stadt Ehrenamtliche im Bereich der Altenhilfe. Altenhilfeplanung gibt es in der Kommune nicht.

Die Stadt hält Stadtteilhäuser in den verschiedenen Quartieren bereit, in denen niedrigschwellig Veranstaltungen auch für Senioren angeboten werden. In Quartieren ohne Stadtteilhäuser finden sich dafür Anlaufstellen eines Trägers der freien Wohlfahrtspflege. Ein weiterer Träger betreibt ein Mehrgenerationenhaus, das in enger Kooperation mit der Kommune steht.

Die Interviewpartner auf Organisationsseite waren die Geschäftsführer eines großen Trägers (FT1 K6) sowie ein Projektleiter im Bereich offene Altenhilfe (FT2 K6). Für die Seite der Verwaltung (V1 K6) wurde das Interview mit der Bereichsleitung der sozialen Dienste geführt.

Die Verwaltung der Kommune K6 (V1 K6)

Rollenverständnis und Beziehung

Die Verwaltung versteht Altenhilfe als Querschnittsaufgabe und sieht es in ihrer Verantwortung, Begegnungsräume für ältere Menschen zu schaffen. Sie hält mehrere Stadtteilhäuser sowie einen Senioren- und Pflegestützpunkt vor. Letzterer wurde „bewusst bei der Kommune belassen“ (V1 K6), um neutrale Beratung und Unterstützung gewährleisten zu können. Der Kommunalvertreter führte aus, dass die freien Träger diesen Umstand als Konkurrenz wahrnehmen und er dies als „Rückschlag“ (V1 K6) in der Zusammenarbeit sehe.

Freie Träger gehörten grundsätzlich „zum Netzwerk“ (V1 K6), ihre Aufgabe sei es, Angebote vorzuhalten und das zu ergänzen, was die Verwaltung „nur anreißen kann“ (V1 K6). Es wird jedoch deutlich, dass die freien Träger nicht

als prioritäre Kooperationspartner gesehen werden, denn sowohl Kirchen, Sportvereine und den Seniorenbeirat der Kommune bezeichnet der Interviewpartner als wichtige Akteure im Feld.

Kooperationsstrukturen

Dies bestätigt sich auch in der Frage nach Kooperationsstrukturen, die mit dem Hinweis auf einen engen Austausch mit dem Seniorenbeirat beantwortet wird. Erst dann findet ein „Austauschgremium“ (V1 K6) von Wohlfahrtsverbänden, Pflegeanbietern, Kommune und Seniorenbeirat Erwähnung. Die Arbeit in diesem Gremium sei respektvoll.

Bedarfsermittlung

Bedarfe identifiziert die Kommune nicht selbst, „wohl wissend, dass wir es dann auch finanzieren müssen“ (V1 K6). Hier entsteht ein Widerspruch, da als Begründung für die öffentliche Trägerschaft des Pflegestützpunktes das schnelle Erkennen von Bedarfen genannt wurde:

„Wir sind eben ganz schnell dran, wir erfahren es gut und neutral eben. Und wir sehen, was die Menschen brauchen. So eben auch die Ausweitung des Stadtteilkonzeptes, was wir so haben. Also das ist schon bewusst so aufgestellt“ (V1 K6).

Es entsteht der Eindruck, dass die Verwaltung weniger im Sinne des Subsidiaritätsprinzips agiert, als vielmehr selbst als Anbieter niedrighwelliger Dienste für ältere Menschen in Erscheinung zu treten.

Freier Träger 1 der Kommune K6 (FT1 K6)

Beziehung

Der Träger 1 erlebt die Zusammenarbeit mit der Verwaltung als „wirklich schwierig“ (FT1 K6). Er nehme ein Misstrauen gegenüber den freien Trägern wahr und habe den Eindruck, dass die Verwaltung versuche, die „Dinge unter ihrer Kontrolle zu halten“ (FT1 K6), also das zu unterstützen, was ihr genehm sei, und anderes auszubremsen:

„Das erlebe ich an vielen Stellen zunehmend, dass Verwaltung mit einem permanenten Vorwurf an die freie Wohlfahrtspflege insgesamt herantritt: Ihr zieht uns ständig über den Tisch, verdient unendlich Kohle mit euren Diensten, wir vertrauen euch nicht und versuchen, immer mehr Angebote ausschließlich in kommunale Trägerschaft zu ziehen, damit wir da die Kontrolle darüber haben“ (FT1 K6).

Der Träger unterhält eine Begegnungsstätte für Senioren im Zentrum der Stadt und beziehe dafür keine kommunale Unterstützung, da die Verwaltung seine Einrichtung nicht als Ergänzung zu den städtischen Stadtteilhäusern sehe, sondern als Konkurrenz wahrnehme. Mittlerweile sei der Träger froh, als unabhängiger Akteur im Feld wirken zu können.

Kooperationsstrukturen

Ähnlich schwierig nimmt der Träger die Kooperation im Austauschgremium wahr. Bereits zu Beginn hätten beide Partner eine Geschäftsordnung ausgearbeitet, die vorsah, dass der Vorsitz zwischen Verwaltung und freien Trägern rotieren sollte. Einen Tag bevor die Geschäftsordnung dem Sozialausschuss vorgelegt wurde, habe die Verwaltung diese insofern abgeändert, als dass nur Verwaltungsvertreter den Vorsitz übernahmen. Das Gremium sei „mittlerweile eingeschlafen“ (FT1 K6), da Ergebnisse der Arbeit keine Resonanz auf Seiten politischer Gremien erfahren hätten und ihre Vorhaben nicht genehmigt worden seien. Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung empfindet der Träger als „unendlich ineffizient“ (FT1 K6). Er habe das Gefühl, sie scheitere „dann immer, [...] an so Kontrollzwängen der Verwaltung, dass Dinge sich plötzlich anders entwickeln könnten wie die sich das vorstellen“ (FT1 K6). Insgesamt werde das Gefühl vermittelt, dass Zusammenarbeit an vielen Stellen nicht gewünscht sei.

Mit den anderen freien Trägern im Feld agiere man als Partner in der Sache. In einer AG der freien Wohlfahrtspflege schauten die Träger gemeinschaftlich nach Themen, bei denen sie gemeinsam handeln könnten, um von der Stadt nicht gegeneinander ausgespielt zu werden, zum Beispiel bei Kostenverhandlungen.

Bedarfsermittlung

In die Bedarfsplanung sei der Träger nicht eingebunden bzw. werde sie in der Kommune seines Erachtens nach „aus dem Bauch heraus“ (FT1 K6) gemacht.

Träger 2 der Kommune K6 (FT2 K6)

Träger 2 hält zwei Stadtteilzentren in der Kommune vor, diese werden jedoch eher für Angebote der Jugendhilfe genutzt. Das Angebot der Altenhilfe, in dem der Interviewpartner aktiv ist, hat zur Aufgabe, älteren Menschen einen längeren Verbleib in ihren eigenen Räumlichkeiten zu ermöglichen.

Rollenverständnis

Obwohl der Interviewpartner selbst nicht in Arbeitskreise bzw. das Austauschgremium eingebunden ist, heißt sein Fazit: „Die Schlüsse, die aus Arbeitskreisen gezogen werden, sind ja nicht direkt so, dass Fortschritt passiert“ (FT2 K6). Insgesamt wünsche man sich, dass die Verwaltung nicht erst handle, wenn „das Kind in den Brunnen gefallen ist“ (FT2 K6), vielmehr sei es die Aufgabe, frühzeitig Bedarfe zu ermitteln und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Kooperationsstrukturen

Die Zusammenarbeit des Interviewpartners mit der Verwaltung beschränke sich auf den Senioren- und Pflegestützpunkt sowie auf administrative Abstimmungen. Die Zusammenarbeit im Senioren- und Pflegestützpunkt nimmt der Interviewpartner als positiv wahr, da eine enge fachliche Zusammenarbeit stattfindet. Die Mitarbeiter unterstützen sich gegenseitig in ihrer Arbeit, dies auch auf dem kurzen Dienstweg und informell.

Beziehung

Insgesamt empfindet Träger 2 die Verwaltung als schwerfällig, zeigt dafür jedoch Verständnis, da der Interviewpartner selbst früher in der Verwaltung tätig gewesen sei und wisse, dass man „viel Geduld haben muss“ (FT2 K6). Eine persönliche Beziehung zum Ansprechpartner in der Verwaltung aufzubauen, beschreibt er als schwierig, da die Fluktuation in diesem Handlungsfeld recht groß sei:

„Kontinuität ist recht wenig gegeben, sodass man sagen kann, es entwickelt sich eine richtig gute Zusammenarbeit; dann bekommt man ein neues Schreiben und dann ist der Sachbearbeiter schon wieder weg“ (FT2 K6).

Kurzdarstellung der Kommune K6

Für den Bereich der Altenhilfe kann man festhalten, dass die Kommune keine subsidiäre Arbeitsteilung aufweist. Die Trägerlandschaft ist geprägt von Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft, freie Träger ergänzen das kommunale Angebot. Folglich ist die Verwaltung stark operativ tätig und verkennt freie Träger als synergetische Kooperationspartner. Koexistenz mit konkurrierenden Elementen zwischen freien und öffentlichen Trägern ist die Folge.

5.3 Zwischenfazit

5.3.1 (Offene) Kinder- und Jugendarbeit

Für das Politikfeld offene Kinder- und Jugendarbeit zeigt sich in den Kommunen ein starker Rückbezug auf das Subsidiaritätsprinzip. Es herrschen klare Feldstrukturen: Die Kommunen halten keine eigenen offenen Angebote

oder Einrichtungen vor und nehmen die organisierte Zivilgesellschaft als ausführenden Akteur und Experten im Feld wahr. Als zentrale Kooperationspartner der Verwaltung agieren in der OKJA die Wohlfahrtsverbände, wenngleich sich auch Vereine oder kleinere Initiativen im Feld bewegen. Die Kooperationsstrukturen sind vielfältig ausgebaut und gehen stellenweise über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus. Sofern diese zudem für alle Interessierten offen zugänglich sind, bieten die kommunalen Strukturen eine Plattform zum Vernetzen und fördern Synergien im Handlungsfeld. Einzig bei korporatistischen Governance-Strukturen werden Chancen auf synergetische Zusammenarbeit nicht genutzt, da kleinen Trägern der Zugang zu den Strukturen verwehrt bleibt.

Abbildung 1: Die Kommunen in der OKJA

	Kommune		
	K1	K2	K3
Einwohneranzahl	90.000	60.000	70.000
Anteil unter 18-Jähriger	14 %	13 %	14 %
Kinderarmut	29 %	32 %	11 %
Jugendarmut	25 %	23 %	8 %
Pro-Kopf-Ausgaben KJH	450 €	220 €	90 €
Pro-Kopf-Verschuldung Kommune	6.000 €	5.500 €	3.800 €
Haushaltssicherung	Ja	ja	nein
Kommunale Einrichtungen	Nein	nein	nein
Ordnungsprinzip	Subsidiarität, Korporatistische Prägung	Subsidiarität	Subsidiarität
Bedarfsermittlung	AG Evaluation	Sozialraumanalyse	Herantragen von Trägern und Bevölkerung an die Verwaltung
Ausschreibungen im Bereich der OKJA	Nein	ja	Gesamtkonzept zur OKJA wurde ausgeschrieben, seitdem erfolgt Zusammenarbeit primär mit diesem Träger.
Leistungsvergabe	über JHA	über Vergabestelle	
Finanzierungsarten	Zuwendungen	Zuwendungen	Zuwendungen bis Leistungsverträge

Verwaltung: Selbstbild	Finanzierung, Bedarfsermittlung und -planung	Finanzierung, Planung	Finanzierung, Steuerung
Verwaltung: Fremdbild Träger	Experten	Partner in der Sache	Experten
Träger: Selbstbild	Dienstleister / Themenanwalt	Dienstleister / Partner	Dienstleister / Experte / Auftragsempfänger
Austauschformate	JHA AG Evaluation AG 78 AG Jugendsozialarbeit AG Schulsozialarbeit	JHA JHA Unterausschüsse für besondere Anliegen AG 78 AG Kita AG Erziehungshilfen AG Schulsozialarbeit AG Familien AG Kinderschutz AG frühe Hilfen	JHA Arbeitskreis OKJA Arbeitskreis Kindertagesbetreuung Arbeitskreis Hilfen zur Erziehung Runde Tische bezogen auf einzelne Aufgaben

Quelle: eigene Darstellung

5.3.2 (Offene) Altenhilfe

In den aufgesuchten Kommunen ist im Bereich der offenen Altenhilfe keine einheitliche Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu beobachten. Die Trägerlandschaft ist sowohl durch freie als auch durch öffentliche Träger geprägt. Bürgerschaftliches Engagement spielt hierbei eine große Rolle, organisiert sich jedoch in den vorherrschenden Strukturen. Netzwerke und Initiativen sind in den drei Fallbeispielen als eigenständige Akteure und Kooperationspartner im Feld nicht relevant, sondern handeln im Rahmen verbandlicher Organisationen. Kommunen agieren häufig operativ und gestalten das Politikfeld aktiv mit. Dies zeigt sich in einer Vielzahl öffentlicher Einrichtungen der Leistungserbringung. Freie Träger halten offene Angebote durch Eigenleistungen und Querfinanzierungen vor, da kommunale Zuschüsse marginal bis nicht vorhanden sind. Darüber hinaus existieren wesentlich weniger Abstimmungsformate zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft als im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Dies scheint eine Folge der losen rechtlichen Reglementierungen zu sein.

Abbildung 2: Die Kommunen in der (offenen) Altenhilfe

Kommune	K4	K5	K6
Einwohneranzahl	60.000	65.000	70.000
Anteil über 65-Jähriger	25 %	21 %	19 %
Altersarmut	2,5 %	4,3 %	4,8 %
Ausgaben Altenhilfe	Keine	im kleinen fünfstelligen Bereich an Träger	k. A., da Pauschalförderung
Pro-Kopf-Verschuldung	5.500 €	8.000 €	4.400 €
Haushaltssicherung	Ja	nein	nein, aber Entschuldungsfonds
Kommunale Einrichtung	Senioren- und Pflegestützpunkt	Bürgerzentrum	Senioren- und Pflegestützpunkt (Stadtteilhäuser)
Sozialplanung	Nein	ja	nein
Bedarfsermittlung	Nein	ja: Sozialplanung	nein
Ausschreibungen im Bereich der AH	Nein	nein	nein
Leistungsvergabe	Nein	interne Absprachen zw. Verwaltung und Trägern	nein
Finanzierungsarten	Keine (in der Vergangenheit Zuwendungen)	Zuwendungen bis Leistungsverträge	pauschale Förderung der Träger
Verwaltung: Selbstbild	Koordinierung	Steuerung, Bedarfsermittlung, Vernetzung	Leistungsanbieter
Verwaltung: Fremdbild Träger	Partner	Partner	ergänzender Dienstleister
Träger: Selbstbild	Dienstleister	Experte, Partner, Dienstleister	Themenanwalt
Austauschformate	AG Soziale Dienste	Arbeitskreis, Sozialplanung, projektbezogene Workshops und Arbeitstreffen	Austauschgremium von Wohlfahrtsverbänden, Pflegeanbietern, Kommune und Seniorenbeirat

Quelle: eigene Darstellung

6 Zentrale Dimensionen der Zusammenarbeit

Bereits zu diesem Zeitpunkt wird deutlich, dass sich die Ergebnisse der Befragung einem einfachen typologischen Zugriff entziehen. Hinsichtlich aller aufgeworfenen Dimensionen – korporatistischer vs. marktlicher Typ, hierarchische vs. egalitäre Beziehung usw. – finden sich Mischtypen und das Aufklärungspotenzial einer so verfahrenen Typologie wäre gering.

Hingegen lässt sich aus den Fallstudien eine Reihe von Dimensionen ableiten, die je nach Ausprägung Faktoren für das Gelingen oder Scheitern synergetischer Beziehungen sein können. Anhand der folgenden sieben Dimensionen wird daher ein Modell der Kooperationsbeziehungen von Kommunalverwaltung und freien Trägern entwickelt, das anschließend einen alternativen typologisierenden Zugang ermöglichen soll.

a) Feldaufstellung

Das Zusammenspiel von Verwaltung und Zivilgesellschaft kann unterschiedlich ausgeprägt sein. Die Feldaufstellung erwies sich in den unterschiedlichen Kommunen als Ergebnis gezielter politischer Gestaltung. Zwar fand in korporatistisch geprägten Kommunen eher eine enge Abstimmung der beiden Akteure und ein als partnerschaftlich wahrgenommenes Agieren statt. Gleichzeitig jedoch zeigte sich bei solchen Kommunen auch eine stärkere Schließung des Feldes gemeinnütziger Anbieter und damit ein tendenzieller Ausschluss nicht-verbandlich organisierter Akteure und kleinerer zivilgesellschaftlicher Initiativen.

b) Arbeitsteilung

Die Vorstellung darüber, welche Aufgaben öffentliche und welche freie Träger übernehmen sollten, haben maßgeblich Einfluss auf die Zusammenarbeit. In den besuchten Kommunen variieren die Rollenzuschreibungen an die freien Träger zwischen Partner und Experten im Feld bis hin zu Akteuren, die die Kommunen bei der Leistungserbringung ergänzen und unterstützen. Freie Träger sehen sich sowohl als Dienstleister der Kommune wie auch als Advokat bzw. Interessenvertreter ihrer Angebotsnutzer oder als gleichberechtigte Partner der Verwaltung. Diese wiederum hat primär die Rolle des Bedarfsermittlers, Koordinators und Steuerungsverantwortlichen, seltener die des Vernetzers und Plattformgebers. Es herrscht demnach eine große Diversität in der Rollenzuschreibung von Zivilgesellschaft.

c) Enger Dialog

Einen weiteren wesentlichen Faktor stellt die Bewertung der persönlichen Beziehung auf der Arbeitsebene dar. In den Fallbeispielen wird deutlich, dass sowohl ein enger Austausch – auch in weniger formellen Rahmen – als auch eine gute persönliche Beziehung der Akteure auf fachlicher Ebene Auswirkungen auf die Qualität der Zusammenarbeit haben. Eine hohe Kooperationsdichte zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung ist auch ohne starke finanzielle Verflechtungen möglich, sofern die Akteure sich fachlich schätzen und eine partnerschaftliche Beziehung zueinander pflegen.

d) Innovationsoffenheit

Die Bereitschaft für eine Vernetzung bzw. Zusammenarbeit mit alternativen Kooperationspartnern und für innovative Projektideen scheint bezeichnend für die Beziehung der Akteure im Feld. Die Fallstudien haben einerseits gezeigt, dass einige Träger die Kommune in der Pflicht sehen, aktiv als Kostenträger in Erscheinung zu treten, es aber andererseits Organisationen gibt, die zunehmend auf neue Kostenträger bei der Leistungserbringung setzen und kreative Lösungen für aktuelle Problemlagen suchen. Dabei agiert die Verwaltung, je nach Governance-Arrangement, als Netzwerkpartner oder als koexistenter Akteur im Feld.

e) Vernetzungsplattform

Von der Verwaltung ins Werk gesetzte Strukturen der Vernetzung wie Ausschüsse, Arbeitskreise oder Qualitätszirkel sind nicht nur Orte für den Dialog zwischen der Kommune auf der einen und freien Trägern auf der anderen Seite. Vielmehr nutzen die freien Träger diese Strukturen auch als Möglichkeit einer horizontalen Vernetzung.

Synergien entstanden in den Kommunen, in denen Träger Arbeitsgemeinschaften oder Ausschüsse zum Netzwerken und zur fachlichen Beratung nutzen konnten. Neue Kooperationsformate kamen zustande und kreative Ideen konnten gemeinsam verwirklicht werden. In Kommunen ohne diese geschaffenen Gelegenheiten bleiben Synergiepotenziale ungenutzt oder entwickeln sich ohne Mitwirkung der öffentlichen Hand.

f) Geld und Macht

Zur Verfügung stehende öffentliche Mittel sind in den unterschiedlichen Kommunen und Handlungsfeldern eine teils stark limitierte Größe. Finanzielle Ressourcen sind letzten Endes auch das Medium, über das hierarchische Beziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern zum Ausdruck kommen. Dabei zeigt sich für das Handlungsfeld Altenhilfe, dass dieser Zusammenhang bei extrem schrumpfenden finanziellen Mitteln auch umschlagen kann. Denn wenn Haushaltsmittel so limitiert sind, dass Träger kaum eine realistische Chance darin sehen, ihre Leistungen und Angebote überwiegend über öffentliche Mittel zu finanzieren, beginnen sich diese auch zunehmend von der Kommune als zentralem Kooperationspartner unabhängig zu machen. Andere Kostenträger und Netzwerkpartner wie Unternehmen oder Verbände rücken dann in den Vordergrund. Die Kommune wird wieder zu einem Ansprechpartner auf Augenhöhe.

Insgesamt haben Organisationen im Feld der Altenhilfe ihre Angebote größtenteils quersubventioniert, während in der OKJA die Kommunen einen Großteil der entstehenden Kosten mittragen.

g) Transparenz

Die Interviews haben gezeigt, dass ein Misstrauen gegenüber der Arbeit der Verwaltung oftmals mit einer unterstellten Intransparenz beim Einsatz kommunaler Mittel begründet wird. Inwiefern die Kommunen hier wirklich intransparent agierten oder das Problem eher darin lag, dass Interviewpartner der freien Träger es versäumten, sich mit öffentlich zugänglichen Informationen vertraut zu machen, ist an dieser Stelle schwer zu bewerten. Klar hat sich jedoch gezeigt, dass Interviewpartner der freien Träger, die mit Verwaltungsprozessen vertraut waren, verständnisvoller reagierten und mehr Vertrauen in den öffentlichen Träger hatten.

Belastend auf die Kooperation hat sich wahrgenommene Intransparenz insbesondere dadurch ausgewirkt, dass hinter ökonomisch relevanten Vorgängen und Entscheidungen auch ökonomische Interessen und eben nicht fachlich zielführende Überlegungen standen. Die Sicherstellung eines adäquaten Informationsniveaus auf Trägerseite und einer transparenten Aufklärung über Verwaltungshandeln ist daher ein erfolgskritischer Gesichtspunkt der Kooperationsbeziehung.

7 Normativ, fachlich und ökonomisch: Ein Drei-Ebenen-Modell der Kooperation

Diese sieben hermeneutisch abgeleiteten Dimensionen stellen zentrale Stellschrauben für die Gestaltung einer Kooperationsbeziehung zwischen Zivilgesellschaft und kommunaler Verwaltung dar. Aus ihnen lässt sich ableiten, dass Zusammenarbeit im Wesentlichen auf drei Ebenen gestaltet und vollzogen wird: einer normativen (Feldaufstellung und Arbeitsteilung), einer fachlichen (enger Dialog, Innovationsoffenheit und Vernetzungsplattform) und einer ökonomischen (Geld, Macht und Transparenz).

Die normative Ebene: Damit die Zusammenarbeit von Kommunalverwaltung und freien Trägern dauerhaft erfolgreich verlaufen kann, braucht es eine beiderseits geteilte Vorstellung dessen, was gute Verantwortungs-

partnerschaft oder auch gute Governance der sozialen Dienste im jeweiligen Politikfeld heißt. Die Interviews zeigen, dass es in manchen Kommunen ein klar geteiltes Verständnis, in manchen ein teils widersprüchliches

und in wieder anderen überhaupt keine konsentrierte Vorstellung guten Zusammenwirkens als Geschäftsgrundlage gibt. Die normative Ebene umfasst damit sowohl eine ordnungspolitische Vorstellung als auch daraus abgeleitet ein arbeitsteiliges Rollenverständnis der beiden Akteure.

Wie bereits dargestellt, verlaufen die selbst- oder fremdattribuierten Rollenzuschreibungen der Zivilgesellschaft vom Dienstleister über den Advokaten hin zu Experten oder Partnern auf Augenhöhe. Erfolgreiche Kooperationen zeigten sich weniger dort, wo eine dieser Rollenzuschreibungen vorherrschend war, sondern wo Fremd- und Selbstzuschreibung korrespondierten und damit auch die Chance bestand, dass beide Akteure vom jeweiligen Alter Ego auch in der Rolle respektiert wurden, in der sie ihr eigenes Wirken beschreiben.

Auf einer **fachlichen Ebene** vereinbaren die Partner im Alltag ihre Arbeitsteilung, die Agenden zukünftigen Handelns, die Evaluation zurückliegender Arbeit usw. Die Dichte der Kommunikation auf dieser fachlichen Ebene divergierte erheblich. Auf der einen Seite fanden sich Kommunen, die umfangreiche formelle und informelle Plattformen für den Dialog installierten, in denen beidseitig auch auf Ebene persönlicher Beziehungen ein vertrauensvoller Dialog gepflegt wurde, in denen die Kommunen auch als Plattform für den Dialog und die Vernetzung der Träger untereinander fungierten und in denen offener Diskurs zu einer Kultur der Innovationsoffenheit führte.

Auf der anderen Seite fanden sich Kommunen, in denen kaum etwas davon gegeben war. Da der alltägliche fachliche Austausch auch das Medium ist, in dem sich gemeinsame ordnungspolitische Vorstellungen kristallisieren und erneuern können, kann die Vernachlässigung einer solchen dichten Kommunikation auch zur Schwächung der normativen Fundamente der Zusammenarbeit führen. Auf der anderen Seite hat der Dialog auf der fachlichen Ebene auch die wichtige Funktion, ökonomisch relevante Entscheidungen zu legitimieren.

Die ökonomische Ebene ist in Handlungsfeldern, die zu kommunalen Pflichtaufgaben zählen, wie etwa die Jugendarbeit, eine zwangsläufig bestehende Kooperationsebene. Und das selbst dann, wenn keine ordnungspolitischen Vorstellungen geteilt werden und der fachliche Austausch vernachlässigt wird. Das rächt sich jedoch – wie die Fallstudien zeigen, da in der Wahrnehmung der freien Träger fachlich nicht rückgebundene ökonomische Entscheidungen zu Einschätzungen mangelnder Transparenz, Machtförmigkeit (siehe dazu nächster Abschnitt) und folglich zu Vertrauensverlust führen.

In der Altenhilfe liegt die Finanzierungsverantwortung nicht bei der Kommune, was in einem Fall dazu führt, dass öffentliche und freie Träger hier auf keiner der drei Ebenen mehr miteinander interagieren. Nur in der Altenhilfe ist damit die Konstellation einer von Dialog entkernten Beziehung, also einer Koexistenz von Verwaltung und gemeinnützigen Trägern, überhaupt möglich.

Dieses Drei-Ebenen-Modell veranschaulicht die komplexe Interaktion unterschiedlicher Aspekte der Zusammenarbeit. In der Praxis sind die drei Ebenen stark miteinander verwoben und entfalten gegenseitige Wirkung. Anhand der Beispielkommunen und mithilfe des Drei-Ebenen-Modells lassen sich für die Handlungsfelder je zwei Spektren von Kooperationen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft ableiten.

Abbildung 3: Übersicht: Drei-Ebenen-Modell und Dimensionen

Ebene	Normativ	Fachlich	Ökonomisch
Dimensionen	Feldaufstellung	Enger Dialog	Geld und Macht
	Arbeitsteilung	Innovationsoffenheit	Transparenz
	Vernetzungsplattform		

Quelle: eigene Darstellung

Exkurs: Geld ist Macht

Die Frage, welche Rolle Macht in der Wahrnehmung der befragten Akteure im Rahmen der Kooperationsbeziehungen spielt, ob es sich zum Beispiel stärker um eine Partnerschaft oder eine Abhängigkeit der freien Träger von den Kommunen handelt, ist ein zentrales Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie.

Die Macht kommt mit dem Geld, so könnte verkürzt einer der Befunde der vorliegenden Arbeit pointiert werden. Das lässt sich etwa durch den bereits dargestellten Fall einer Kommune veranschaulichen, die im Bereich der Altenhilfe – obwohl von der Verwaltung keine Mittel für diese Angebote fließen – dadurch auf einen Träger steuernden Einfluss ausüben kann, weil der gleiche Träger den kommunalen Pflegestützpunkt organisiert und die Einnahmen für diesen von hoher Bedeutung sind. Ein Träger einer anderen Kommune – im Bereich der OKJA – moniert, dass die finanzielle Abhängigkeit von der Kommune dazu führe, dass Träger zu Bittstellern werden. Das sind zwei von mehreren Beispielen, die dokumentieren, wie mit knapper werdenden öffentlichen Mitteln und der finanziellen Abhängigkeit von Trägern Macht erst zu einer wahrgenommenen Kategorie wird.

In der Sprache des vorangestellten Modells ließe sich eine zweite Erkenntnis so formulieren: Wenn in Kommunen ein gemeinsam geteiltes normatives Governance-Verständnis fehlt und auch die Ebene der Abstimmung als wenig eng, von Fachlichkeit geprägt und vertrauensvoll wahrgenommen wird, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ökonomische Entscheidungen als machtförmige und fachlich nicht legitimierte Entscheidungen wahrgenommen werden.

Beide Befunde widersprechen sich nicht, sondern ergänzen sich. Denn die zweite These lässt den Schluss zu, dass knapper werdende Ressourcen nicht zwangsläufig zu machtförmigen Kooperationsarrangements führen müssen. Ein gemeinsames Verständnis arbeitsteiliger Koproduktion und enge fachliche Abstimmung bieten die Möglichkeit, auch unter ökonomisch erschwerten Bedingungen Entscheidungen zu treffen, die beide Seiten als legitim wahrnehmen.

Ein interessanter Fall, auf den weiter oben bereits hingewiesen wurde, soll hier nochmals ergänzend, und die vorangehenden Thesen unterstützend – aufgegriffen werden. In einer Kommune im Bereich der Altenhilfe berichtete ein Träger, dass er sich von kommunalen Mitteln vollständig unabhängig gemacht hatte. Damit rückten andere Kostenträger in den Vordergrund. Mit dem Wegfall der ökonomischen Beziehung zur Kommune verblie-

ben nur noch der fachliche Austausch und das Ziel einer koproduktiven Lösung identischer Problemstellungen. In dieser Konstellation wurde die Kommune aus Sicht des Trägers eher zu einem losen Partner, dem der Träger häufig als gebender Part zur Seite stand.

Abschließend: Einen einfachen Zusammenhang zwischen korporatistischen Arrangements, die als weniger machtförmig und partnerschaftlicher wahrgenommen würden und mehr wettbewerblichen Arrangements, die verstärkt über Ausschreibungen und nicht mehr über Zuwendung operierten und so auch in der Wahrnehmung der freien Träger stärker von Macht geprägt wären, konnten wir nicht feststellen. Das hat mehrere Gründe. Zum einen waren im Bereich der Jugendhilfe Ausschreibungen von Beratungen im Jugendhilfeausschuss begleitet, sodass zuschlagsentscheidend nicht das beste Angebot im Unterbietungswettbewerb der Träger war, sondern weiterhin fachliche Kriterien Einfluss hatten.

Zum anderen wurden Leistungsverträge auch trägerseitig als teilweise vorteilhaft wahrgenommen. Positiv wurde ihnen zugeschrieben, dass sie längere Laufzeiten hätten als Zuwendungen und ihr Inhalt und Auftrag nicht weniger Resultat vorausgehender partnerschaftlicher Aushandlungen öffentlicher und freier Träger sei als bei Zuwendungen. Schließlich kam es in den untersuchten Kommunen und den Handlungsfeldern der (offenen) Altenhilfe und der (offenen) Kinder- und Jugendarbeit auch nicht zur Etablierung einer signifikanten Gruppe gewerblich operierender Träger, die die gemeinnützigen durch wettbewerbliche Beziehungen unter Druck gesetzt hätten.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass die Beziehungen von Verwaltung und freien Trägern hinsichtlich ihrer rechtlichen Entscheidungskompetenzen freilich asymmetrische Beziehungen sind, das Kooperationsarrangement seitens der freien Träger aber in nur wenigen Fällen als machtförmig beschrieben wurde.

8 Typen der Zusammenarbeit

Wie im Zwischenfazit bereits dargelegt, unterscheiden sich die Kooperationsmodi im Handlungsfeld der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Altenhilfe voneinander. Konstituierend dafür sind die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Dies macht es nötig, die Handlungsfelder und ihre Kooperationsformen getrennt voneinander zu diskutieren, da die Problemlagen und die Ausgestaltung auf den einzelnen Ebenen zu unterschiedlichen Kooperationsstypen führen. Diese ergeben sich aus der Analyse des Samplings und stellen keine abschließende Typologie dar. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in der Praxis große Heterogenität und Mischtypen von Kooperationsformaten vorherrschen.

8.1 (Offene) Kinder- und Jugendarbeit: Von Partnerschaftlichkeit bis Zweckgemeinschaft

8.1.1 Partnerschaftlichkeit: Ebenen größtenteils im Einklang

Die Auswertungen der Interviews haben für die OKJA gezeigt, dass für eine gelingende und als partnerschaftlich bewertete Zusammenarbeit ein größtenteils geteiltes Grundverständnis auf allen drei Ebenen besteht, wenngleich dieses nicht in allen Dimensionen gleich stark ausgeprägt sein muss.

Wie in Kommune K2 zu beobachten ist, herrscht eine geteilte normative Vorstellung dessen, wie Zusammenarbeit ausgestaltet werden sollte; trotz der natürlich gegebenen Steuerhoheit der Kommune verstehen sich die Akteure als Partner in der Sache.

Die Relevanz des gegenseitigen Austausches ist öffentlichen und freien Trägern bewusst und auf fachlicher Ebene werden Diskussionen und Aushandlungsprozesse nicht gescheut. Durch offen gestaltete Kooperationsstrukturen werden von der Verwaltung initiierte Arbeitskreise als Vernetzungsplattform genutzt und Synergieeffekte erzeugt. Komplette Harmonie durch alle Ebenen hinweg ist nicht zwingend notwendig für eine kooperative Zusammenarbeit auf Augenhöhe. So wünscht sich Träger 1 der Kommune K2 von der Verwaltung zwar mehr Innovationsoffenheit gegenüber neuen Konzepten in der OKJA, jedoch sorgen weitere Dimensionen auf fachlicher Ebene, wie beispielsweise ein enger Dialog, Transparenz der Arbeit der Verwaltung oder Vertrauen auf ökonomischer Ebene dafür, dass die Zusammenarbeit als partnerschaftlich und auf Augenhöhe wahrgenommen wird.

Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass Transparenz für das Verhältnis zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft eine relevante Rolle spielt. Die Akteure, die sich auf Augenhöhe mit der Verwaltung verortet haben, beschreiben kommunale Vorgänge als für sie nachvollziehbar und agieren mit einem (größeren) Verständnis für die Knappheit der finanziellen Ressourcen im jeweiligen Handlungsfeld.

Dass ein geteiltes normatives Verständnis zwar konstituierend, aber nicht hinreichend für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit ist, zeigt sich in Kommune K3. Kleine wie auch große Träger teilen das Governance-Verständnis der Kommune im Hinblick auf die Verantwortungspartnerschaft in der OKJA. Jedoch ist das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern ein hoch individuelles. So verläuft die Zusammenarbeit mit Träger 1 der Kommune K3 egalitär, da auf fachlicher Ebene enger Dialog und reger Austausch stattfinden und die Verwaltung dem Träger vertrauensvoll Innovationsfreiheiten einräumt.

Träger 2 wiederum spielt in dem Arrangement der OKJA eine untergeordnete Rolle; auf fachlicher Ebene gibt es kaum eine Einbindung in Kooperationsstrukturen und folglich auch geringen Austausch, sodass als letzter Bezugsrahmen die ökonomische Ebene verbleibt.

8.1.2 Zweckgemeinschaft: Defizitäre ökonomische Ebene als letztes Bindeglied

Sofern keine Übereinstimmung auf normativer Ebene vorliegt, wie das ordnungspolitische Zusammenspiel freier Träger und zivilgesellschaftlicher Akteure ausgestaltet werden sollte, ist ein egalitäres Verhältnis der Akteure nicht möglich. Aus den Interviews hat sich herauskristallisiert, dass auch eine geteilte Vorstellung über die normative Ebene nicht hinreichend für gelingende Zusammenarbeit ist, wenn Dissens auf der fachlichen Ebene vorherrscht. In beiden Fällen verbindet öffentliche und freie Träger lediglich die ökonomische Ebene.

In Kommune K5 zeigt sich, dass zwischen Träger 2 und Verwaltung grundsätzlich ein Konsens auf normativer Ebene vorherrscht. Die Vorrangstellung eines großen Trägers in der OKJA macht jedoch deutlich, dass es auf fachlicher Ebene zu großen Defiziten kommt: Denn der Träger ist nicht in vorhandene Kooperationsstrukturen eingebunden und Dialog bzw. Austausch auch auf persönlicher Ebene spielen eine untergeordnete Rolle. Durch Leistungsverträge sind Verwaltung und Träger miteinander verbunden, wenngleich keine Transparenz gegeben ist, sodass selbst diese in der Praxis gelebte Ebene Defizite aufweist.

Das ökonomische als letztes Bindeglied wird auch in Kommune K1 deutlich, in der bereits durch ein bestehendes korporatistisches Governance-Arrangement ein Zwiespalt auf normativer Ebene entsteht. Nicht verbandlichen Trägern wird bewusst der Zugang zu Kooperationsstrukturen und somit letzten Endes zum Markt verwehrt. Auf fachlicher Ebene ergeben sich dadurch deutliche Differenzen, da Strukturen für diesen Akteur nicht als Plattform für Vernetzung innerhalb der Kommune genutzt werden können und auch außerhalb dieser kein enger Dialog mit der Verwaltung existiert. Lediglich die ökonomische Ebene verbindet die Träger mit der Verwaltung, wobei auch hier erneut Dissonanz herrscht. Viele Prozesse sind für den Akteur nicht transparent und führen infolgedessen stellenweise zu großem Misstrauen gegenüber der Verwaltung.

8.2 (Offene) Altenhilfe: Von Kollegialität bis Koexistenz

8.2.1 Kollegialität: Starke fachliche Ebene

Für das Handlungsfeld der (offenen) Altenhilfe zeigt sich, dass ein geteiltes Verständnis sowohl auf normativer als auch auf fachlicher Ebene von besonderer Relevanz ist. Ist dies gegeben, zahlen ein enger Dialog und offene gestaltete Kooperationsstrukturen auf die ökonomische Dimension von Transparenz und Vertrauen ein.

Kommune K5 veranschaulicht, wie sich öffentliche und freie Träger kollegial begegnen und in der Projektplanung und -durchführung beraten und begleiten. Auf fachlicher Ebene erhalten freie Träger Unterstützung bei innovativen Vorgehensweisen, stehen aber auch der Verwaltung in bestimmten Situationen stützend zur Seite. Es herrscht Einigkeit darüber, dass es eines Austausches bedarf, um Wirkung im Feld zu erzielen.

Selbst marginale Dissonanzen auf fachlicher Ebene, erzeugt durch geringe finanzielle Mittel für freie Träger und durch eine kommunalen Einrichtung, die stellenweise als Konkurrenz wahrgenommen wird, hat keinen Einfluss auf die positive Wahrnehmung der Zusammenarbeit, da diese von den Akteuren fachlich und nicht ökonomisch begründet wird. Dies bestätigt die besondere Rolle der normativen und fachlichen Ebene in der Altenhilfe.

8.2.2 Koexistenz: Keine Ebene als gemeinsamer Bezugsrahmen

Koexistenz zeichnet sich durch einen Mangel an geteiltem Verständnis primär auf fachlicher und ökonomischer Ebene aus.

Aus Kommune K4 wird ersichtlich, dass auf normativer Ebene ein geteiltes Bewusstsein über das Governance-Arrangement im Handlungsfeld herrscht und freie Träger als Experten in einem Handlungsfeld wahrgenommen werden können; jedoch dominiert das Defizit auf fachlicher und ökonomischer Ebene die Beziehung.

Sowohl die Kommune K3 als auch K4 verdeutlichen, dass kaum fachlicher Austausch erfolgt und die Kooperationsdichte niedrig ist. Geschaffene Strukturen erfüllen nicht die Funktion von Vernetzung im Feld, sondern sind als Informationsveranstaltung der Verwaltung ausgelegt. Weist zudem die normative Ebene Dissonanzen auf und tritt der öffentliche Träger verstärkt als operativer Akteur auf, befördert dies Parallelstrukturen und Konkurrenz im Feld.

Freie Träger greifen auf alternative Akteure als Kostenträger und Projektpartner zurück und vernetzen sich außerhalb der von der Kommune initiierten Strukturen.

Schlussendlich gibt es auch auf ökonomischer Ebene kaum Berührungspunkte, da wenig oder gar keine Mittel in das Handlungsfeld fließen. Intransparenz fördert zudem großes Misstrauen gegenüber der Arbeit der Kommune und folglich auch der Mittelaufteilung.

9 Praktische Konsequenzen/ Handlungsempfehlungen

In Anlehnung an die drei Ebenen des Kooperationsmodells und die zuvor identifizierten Dimensionen sollen abschließend die Befunde praktisch gewendet werden.

Verantwortungspartnerschaft ordnungspolitisch klären

Zusammenarbeit läuft leichter, wenn ein gemeinsames Verständnis von Arbeitsteilung, Zielen und Instrumenten vorliegt. Das ist für so komplexe Kooperationsarrangements wie die einer partnerschaftlichen Governance der offenen Kinder- und Jugendhilfe oder der Altenhilfe keine triviale Herausforderung. Die Ausformulierung auf einer Leitbildebene mag das eine sein. Doch muss dieses geteilte Verständnis auch zu habituelisiertem Wissen in der alltäglichen Verständigung werden. Es kann daher von besonderem Wert sein, die ordnungspolitischen Kernpunkte der jeweils praktizierten Verantwortungspartnerschaft von Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft zu explizieren und in regelmäßigem Turnus selbst zum Thema zu machen.

Belastbare Beziehungen durch dichte Abstimmung

Die enge Abstimmung der Akteure beider Seiten auf unterschiedlichen Ebenen, an Runden Tischen und in Ausschussstrukturen, aber eben auch auf persönlicher Ebene, fördert Vertrauen und Kompromissbereitschaft in Situationen, in denen widersprüchliche Vorstellungen aufeinanderstoßen. Beides sind Eigenschaften, die sozialen Beziehungen die notwendige Elastizität geben, wenn Spannungen entstehen. Umgekehrt hat sich gezeigt,

dass in Kommunen mit nur sporadischer Diskussion und Vernetzung die Akteure eher zu wechselseitigem Misstrauen neigten und sich nicht als Teil einer Partnerschaft fühlten.

Dynamik durch offene Trägerlandschaften

Offene Trägerlandschaften, die auch kleineren Initiativen und Akteuren mit alternativen Angeboten Raum geben, führen nach Einschätzung der Interviewpartner zu mehr Innovation und begünstigen die Entwicklung neuer Ansätze, Konzepte und Initiativen. Hingegen kann die Versäulung von Trägerlandschaften durch verbandlich organisierte Akteure zu Ausschluss und Stillstand führen.

Vertrauen durch Transparenz

Misstrauen kann auf beiden Seiten aufkeimen und nur durch Transparenz zwischen den Partnern verhindert werden. Sowohl die Vermutung, Träger würden sich ungerechtfertigt an kommunalen Mitteln bereichern als auch die Annahme, die Kommunen würden vorgeschobene Mittelknappheit dazu nutzen, Träger in eine hierarchische Beziehung zwingen, bauen auf als intransparent erlebten Informationslagen auf. Transparenz ist damit auch die Voraussetzung dafür, dass ökonomisch relevante Entscheidungen als fachlich gedeckt gelten können.

Und noch einen Hinweis zum Thema Transparenz: Diese sollte nicht nur als Pflichtschuld gelebt werden und als Holschuld für die Informationen beim jeweils anderen gesehen werden. Transparenzmaßnahmen können auch eine proaktive Informationspolitik involvieren, gerade dann, wenn es um so sensible Bereiche wie haushalterische Fragestellungen oder Ähnliches geht.

Literatur

Backes, G. M., und M. Amrhein (2011). „Kommunale Alten- und Seniorenpolitik“. H.-J. Dahme und N. Wohlfahrt (Hrsg.). *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden 2011. 243–253.

BMFSFJ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013). *14. Kinder- und Jugendbericht*. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/14-Kinder-und-Jugendbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Download 13.3.2017).

BMFSFJ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014). *Kinder- und Jugendhilfe*. Achstes Buch Sozialgesetzbuch. www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/kinder--und-jugendhilfe/90470 (Download 16.3.2017).

BMFSFJ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016). *Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Erkenntnisse und Empfehlungen des Siebten Altenberichts*. www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/sorge-und-mitverantwortung-in-der-kommune/112210 (Download 16.03.2017).

Boeßenecker, K.-H., und Vilain, M. (2013). *Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege*. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder sozialwirtschaftlicher Akteure in Deutschland. 2. überarbeitete Auflage 2013. Weinheim und Basel.

Dahme, H.-J., und N. Wohlfahrt (2011a). „Bürgerschaftliche Sozialpolitik“. *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Hrsg. H.-J. Dahme und N. Wohlfahrt. Wiesbaden 2011. 395–408.

Dahme, H.-J., und N. Wohlfahrt (2011b). „Einleitung. Kommunale Sozialpolitik – neue Herausforderungen, neue Konzepte, neue Verfahren“. *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Hrsg. H.-J. Dahme und N. Wohlfahrt. Wiesbaden 2011. 9–18.

Epkenhans-Behr, I. (2016). *Beziehungsmuster zwischen Jugendämtern und freien Trägern. Empirische Befunde und ein Erklärungsmodell*. Wiesbaden.

- Evers, A. (2016). „Lokale Governance, Engagement und die Rolle der Wohlfahrtsverbände“. *Fortsetzung folgt – Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Rolf Heinze*. Hrsg. F. Hoose, F. Beckmann und A.-L. Schönauer. Wiesbaden 2011. 231–250.
- Eyßell, T. (2015). *Vom lokalen Korporatismus zum europaweiten Wohlfahrtsmarkt. Der Wandel der Governance sozialer Dienste und zugrundeliegende Strategien*. Wiesbaden.
- Fretschner, R. (2011). „Auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis – Kommunale Seniorenpolitik und Altenhilfe“. *Jahrbuch Seniorenwirtschaft 2011*. Hrsg. Rainer Fretschner, Josef Hilbert und Bernd Maelicke. 2011. 55–66.
- Igl, G. (2016). *Rechtliche Rahmenbedingungen für sektorübergreifende Kooperationen. Eine Expertise für die offene Kinder- und Jugendarbeit sowie offenen Altenhilfe*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Igl, G., und T. Klie (2007). „Recht der älteren Menschen“. *Das Recht der älteren Menschen*. Hrsg. G. Igl und T. Klie. Baden-Baden 2007. 17–44.
- Kessl, F., und C. Reutlinger, C. (2011). „Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe“. *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Hrsg. H.-J. Dahme und N. Wohlfahrt. Wiesbaden 2011. 280–293.
- Lepsius, M. R. (1993). *Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen. Ausgewählte Aufsätze*. Göttingen.
- Münder, J., und T. Tenczarek (2011). *Kinder- und Jugendhilferecht. Eine sozialwissenschaftlich orientierte Darstellung*. 7. Auflage. Köln.
- Naegele, Gerhard (2010). „Kommunen im demographischen Wandel. Thesen zu neuen An- und Herausforderungen für die lokale Alten- und Seniorenpolitik“. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 43 (2) 2010. 98–102.
- Pohlmann, S. (2011). *Sozialgerontologie*. München.
- Pohlmann, S. (2016). *Altershilfe. Handlungsfelder und Handlungsempfehlungen*. Band 2, 1. Auflage. Neu-Ulm.
- Rothen, H.-J. (2010). „Weiterentwicklung kommunaler Seniorenpolitik – Alter neu denken“. *Initiieren – Planen – Umsetzen. Handbuch kommunale Seniorenpolitik*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. 2. Auflage. Gütersloh.
- Schräpler, J.-P.; W. Seifert, H. Mann und A. Langness (2015). „Altersarmut in Deutschland – regionale Verteilung und Erklärungsansätze“. *Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Ausgabe 4. Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/altersarmut-in-deutschland-regionale-verteilung-und-erklarungsansaezte/> (Download 13.3.2017).
- Schubert, H. (2013). *Kooperative Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege*. Dokumentation der Fachtagung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 16.11.2012. www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/Veranstaltungen/Dokumentation_Fachtagung_Kooperative_Sozialplanung.pdf (Download 13.3.2017).
- Schwepe, C. (2002). „Soziale Altenarbeit“. *Grundriss Soziale Arbeit: ein einführendes Handbuch*. Hrsg. W. Thole. Wiesbaden 2002. 331–348.
- Wehler, H.-U. (2008). *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära 1700–1815*. Band 1, München.
- Werthmanns-Reppekus, U. (2013). „Freie Träger“. *Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit*. Hrsg. U. Deinet und B. Sturzenhecker. 4., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden 2013. 655–661.

Zeman, P. (2005): Selbstorganisation in der Altenarbeit. In: Braun, J.; Kubisch, S; Zeman, P. (2005): Erfahrungswissen und Verantwortung – zur Rolle von seniorTrainerinnen in ausgewählten Engagementbereichen. ISAB-Schriftenreihe: Berichte aus Forschung und Praxis Nr. 89. S. 76-115. http://efi-bayern.de/cms/wp-content/uploads/2015/02/ISAB-Bericht_089.pdf (Download 16.03.2017).

Impressum

1. Auflage 2017

Herausgeber

Bertelsmann Stiftung

Verantwortlich

Dr. Andrea Walter, Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete Bertelsmann Stiftung setzt sich für das Gemeinwohl ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Förderung der Zivilgesellschaft, Bildung, Wirtschaft, Soziales, Gesundheit sowie internationale Verständigung. Durch ihr gesellschaftliches Engagement will sie alle Bürger ermutigen, sich ebenfalls für das Gemeinwohl einzusetzen.

Projekt „Synergien vor Ort“

Das Projekt „Synergien vor Ort“ setzt sich mit neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Zivilgesellschaft und Betroffenen in den Bereichen Jugend, Senioren und Geflüchteten auseinander, um drängende Herausforderungen in unseren Städten und Gemeinden zu bewältigen.

Geschäftsstelle ZiviZ im Stifterverband

Die Geschäftsstelle ZiviZ ist der Datenspezialist der Zivilgesellschaftsforschung in Deutschland. Die 2008 aufgelegte Gemeinschaftsinitiative „Zivilgesellschaft in Zahlen“ von Stifterverband, Bertelsmann Stiftung und Fritz Thyssen Stiftung wurden 2014 in eine Geschäftsstelle des Stifterverbandes überführt und auf Dauer gestellt. Ziel ist eine nachhaltige Verbesserung der Datenlage zu den Themen Engagement und Zivilgesellschaft. Mit ihrer Arbeit liefert ZiviZ Orientierungs- und Trendwissen und adressiert die Zivilgesellschaft selbst, Akteure der Förderlandschaft sowie Politik und Wirtschaft.

Lektorat

Sibylle Reiter

April 2017

Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Alexander Koop
Senior Project Manager
Telefon +49 5241 81-81377
Fax +49 5241 81-681377
alexander.koop@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Andrea Walter
Project Manager
Telefon +49 5241 81-81294
Fax +49 5241 81-681294
andrea.walter@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de