

Ordnungsdienst und Sozialarbeit.

Wirkungsanalyse eines Gemeinwesenprojektes im öffentlichen Raum

Der öffentliche Raum ist ein wesentlicher Kern der räumlichen und sozialen Struktur in einer Stadt. Er ist der Ort, an dem sich soziales Leben abspielt, wo Begegnungen stattfinden, Bedürfnisse befriedigt werden. Er ist aber auch ein Ausdruck aktueller gesellschaftlicher Dynamiken und Herausforderungen. Konflikte, die aufgrund unterschiedlicher Nutzungen von Räumen entstehen, werden darin genauso ausgetragen und verhandelt, wie Konflikte, die aufgrund gesellschaftlicher Umstände und Rahmenbedingungen entstehen.¹

Fest steht, im öffentlichen Raum zeigt sich Diversität und Vielfalt mit all ihren Facetten. Schließlich ist dieser für alle da, frei und uneingeschränkt zugänglich, gleiche Rechte und Pflichten für alle.² Begleitet ist der aktuelle gesellschaftliche Diskurs rund um den öffentlichen Raum vor allem von Forderungen nach mehr Sicherheit.³ Es kommt zu Ausschlusstendenzen, Verunsicherungen und Wegweisungen⁴.

In einer oberösterreichischen Stadt hat in jüngster Vergangenheit der Gemeinderat die Implementierung von Sozialarbeit bei der städtischen Ordnungsdienst GmbH beschlossen. Politische Verantwortungsträger*innen kommen so dem Anspruch nach, konflikt- und gewaltbeladenen Situationen im öffentlichen Raum, zusätzlich zu vorhandenen ordnungspolitischen Ausführungen, auch mit sozialarbeiterischen Ansätzen zu begegnen. Ordnungsdienst und Sozialarbeit (in der Folge als OSA bezeichnet) kooperieren⁵. Es wurde ein Leistungsvertrag an eine externe, professionelle Organisation vergeben, um sozialarbeiterische Kompetenzen auf diesem Weg zuzukaufen. Der Auftrag erging an eine oberösterreichische NPO aus dem Sektor der Sozialwirtschaft, welches mit ihrem eigens entwickelten interdisziplinären Gemeinwesenprojekt den Zuschlag der Ausschreibung erhalten hat.

Der Forschungsbeitrag beschäftigt sich mit der Erstellung einer Wirkungsanalyse und bereitet eine weiterführende sozialökonomische Wirkungsevaluation⁶ vor. Im Zentrum steht die Frage wie ein solches Wirkungsmodell für OSA aussehen kann und welche Indikatoren und Kennzahlen für die Wirkungsmessung von Bedeutung sind. Es geht darum, Erfolg, Nutzen und Wirkungen der Zusammenarbeit strukturiert und nachvollziehbar darzustellen. Dabei handelt

¹ vgl. vgl. Kemper/Reutlinger (2015) & vgl. Fritsche/Reutlinger (2015).

² vgl. Brendgens (2005).

³ vgl. Hemerdinger et. al. (2010).

⁴ mehr zu Wegweisungen als Norm und Praxis siehe Litscher (2011).

⁵ mehr dazu siehe Möller (2010).

⁶ mehr dazu siehe vgl. Kränzl-Nagl et. al. (2019), 17ff.

es sich klar um eine soziale Dienstleistung, deren Ziel nicht ökonomischer Natur ist. Vielmehr geht es um Vernetzung, Konfliktmanagement und gemeinwesenorientierte Sozialarbeit im öffentlichen Raum, mit dem Ziel diesen verantwortungsvoll mitzugestalten und der Forderung nach mehr Sicherheit in der Stadt nachzukommen. Die Herausforderung des Forschungsprojektes besteht darin, die Veränderungen, die diese Zusammenarbeit von Ordnungsdienst und Sozialarbeit hervorruft, sichtbar zu machen, denn schließlich geht es um nichts Geringeres als subjektive Empfindungen sowie Handlungen und deren Auswirkungen zu operationalisieren.

Um das Forschungsziel und die damit verbundenen Forschungsfragen angemessen beantworten zu können, wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Auch deshalb, da der Fokus auf der Durchführung einer Wirkungsanalyse liegt und dazu zunächst eine umfassende Exploration dieses vielschichtigen und komplexen Forschungsgegenstandes notwendig ist. Es ging darum, den untersuchten Gegenstand „*von innen heraus zu verstehen*“⁷, die auf ihn „*zutreffenden kulturellen bzw. sozialen Regeln*“⁸ zu ergründen, die „*Deutungs- und Handlungsmuster sowie Prozesslogiken*“⁹ im Kontext der Zusammenarbeit OSA und der Wirkungsorientierung darzustellen.

Zunächst wurde mit Hilfe eines ausführlichen Desk Research der notwendige Theoriebezug erarbeitet. Ergänzend dazu wurden durch den Einsatz einer Dokumentenanalyse die Identifikation und Analyse der Zielgruppen- und Stakeholder durchgeführt sowie das vorhandene Zielsystem dieser Zusammenarbeit, auf Outcome und Impact-Ebene, herausgearbeitet. In einem nächsten Schritt wurden explorative Interviews geführt. Durch diese leitfadengestützten, persönlichen Interviews wurde versucht, die bis dahin betriebene Analyse auszubauen und neue Informationen zu gewinnen. Anschließend kam die erste Fokusgruppe zum Einsatz, mit dem Ziel, die bis dahin formulierten Impact- und Outcome-Ziele an die Praxis rückzukoppeln. Als Ergebnis wurden die erarbeiteten Elemente im Rahmen eines Wirkungsmodells zusammengeführt und strukturiert nachvollziehbar dargestellt, wobei auch erste Hinweise zur Wirkungsmessung erarbeitet wurden. Das Projektergebnis ist ein Modell, welches die Wirkungen (impact, outcome, effect) je Einsatzgebiet darstellt.

Wichtig anzumerken ist an dieser Stelle, dass öffentliche Räume auch „*von den jeweils spezifischen Herrschaftsstrukturen gekennzeichnet*“¹⁰ sind. Das heißt, sie bedürfen einer bewussten und verantwortungsvollen Gestaltung, möchte man für die Zukunft die

⁷ Flick (2005), 49.

⁸ Flick (2005), 49.

⁹ Lamnek (2010), 243.

¹⁰ Wehrheim (2006), 231.

Teilhabechancen aller erhalten und unfreiwillige Exklusionsmechanismen in der Stadt unterbinden. Die durchgeführte Dokumentenanalyse hat verdeutlicht wie viele unterschiedliche Interessen und Ansprüche im öffentlichen Raum aufeinandertreffen und wie vielfältig und komplex dieser ist. Es stellte sich auch heraus, dass es sich bei OSA in seiner Idee und Ausgestaltung um ein einzigartiges Projekt im deutschsprachigen Raum handelt, nicht zuletzt durch die Ansiedelung der sozialarbeiterischen Aufgaben durch die Vergabe eines Leistungsvertrages direkt in der städtischen GmbH. Ein aus dieser Struktur resultierender Vorteil ist die kurze Reaktionszeit, mit der Konflikte im öffentlichen Raum bearbeitet werden können. Die Stadt verfügt derzeit über kein Konzept, welches Ziele oder Vorstellungen für den öffentlichen Raum festhält. Diese Tatsache zeigt von einer fehlenden Sensibilität des Regelsystems, denn dieser benötigt eine bewusste Gestaltung, um Konflikten und Gewalt angemessen begegnen zu können.

Aus dem erarbeiteten Wirkungsmodell lassen sich bereits erste Veränderungen, die OSA hervorruft, ablesen. Die Hauptschwerpunkte lagen bisher auf der Erstellung von IST- und Sozialraumanalysen definierter Einsatzgebiete innerhalb der Innenstadt, der Netzwerkarbeit zu diversen Sozialeinrichtungen, die für/mit marginalisierten Gruppen arbeiten und auf der Unterstützung der Ordnungsdienst-Mitarbeiter*innen. Damit konnten Einsatzgebiete und Nutzer*innen vor Ort gut kennengelernt, Ressourcen durch Vernetzung gebündelt, Zuständigkeiten geklärt und durch Aufklärungsarbeit bei Stakeholdergruppen das Image des Ordnungsdienstes verbessert werden.

Abbildung 1 zeigt eine Beispiel-Wirkungskette aus dem entwickelten Modell. Die Basis bildet eine einfache Wirkungskette (von Input bis Impact)¹¹. Inputs, wie zum Beispiel qualifizierte Mitarbeiter*innen, Strukturwissen, Infrastruktur und finanzielle Ressourcen, werden in Form einer Aktivität oder eines Prozesses verarbeitet. Als Ergebnis davon können Leistungen, wie zum Beispiel Konfliktmanagement angeboten und genutzt werden. Nimmt die Zielgruppe das Angebot an, dann können sich Bewusstsein, Fähigkeiten und das Handeln der Akteur*innen auf Zielgruppen-Ebene verändern (Outcome) Durch diese Veränderungen kommt es in weiterer Folge auch zu Veränderungen auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene (Impact). Erweitert wurde diese einfache, lineare Wirkungskette um das von Halfar geprägte Element des Effects, als „*unmittelbare, objektiv ersichtliche und nachweisbare Wirkung*“¹². Bei der Klassifizierung als Output wurde auf die quantitative Zähl- und Messbarkeit, als wesentlichstes Kriterium einer Leistung in der Abgrenzung zu einer Wirkung, geachtet. Im gelben Viereck finden sich je eine Kennzahl und ein Indikator exemplarisch aufgelistet.

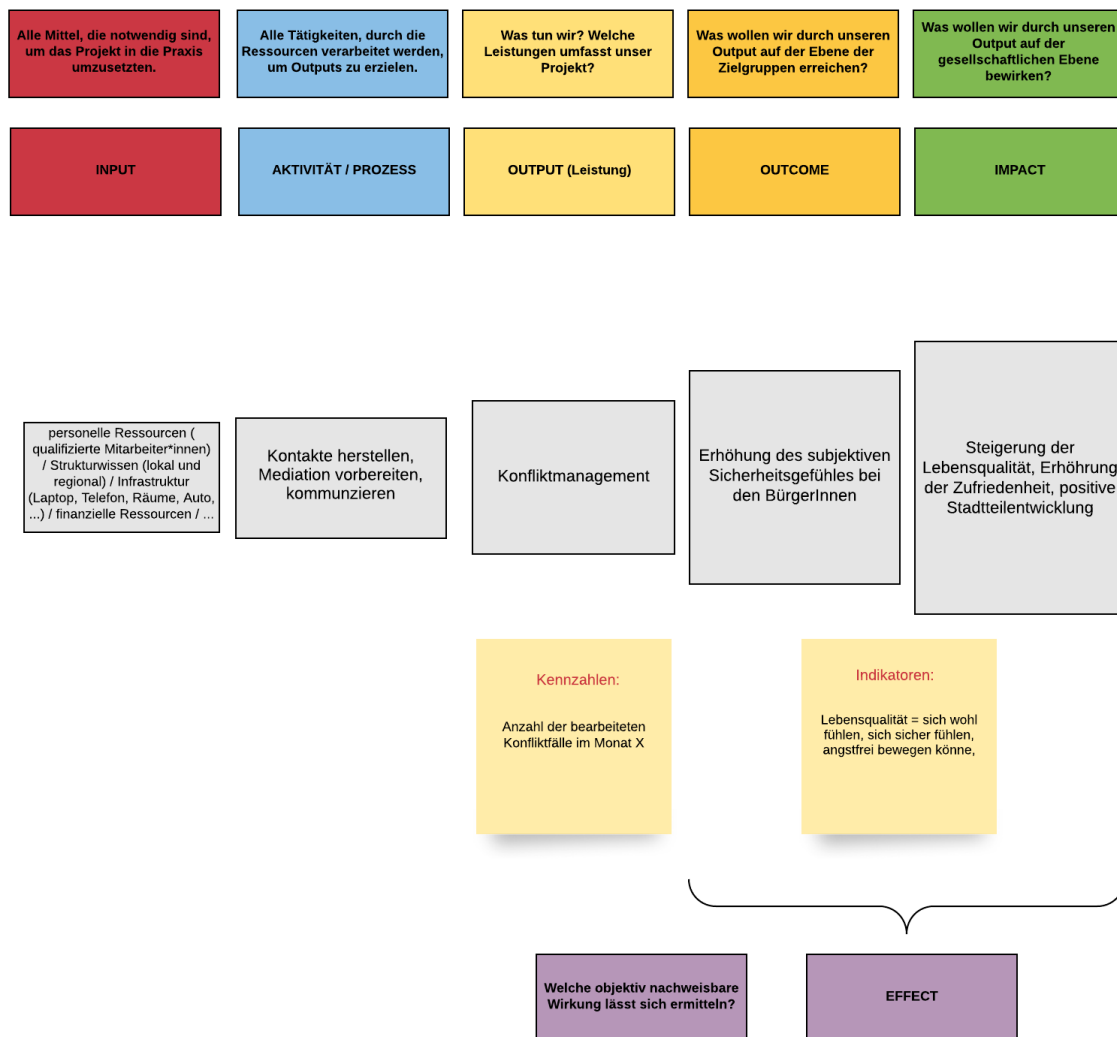


Abbildung 1: Beispiel Wirkungskette (eigene Darstellung)

¹¹ Zu den verwendeten Begriffen siehe Kurz/Kubek (2015), 36.

¹² Halfar (2010), 48f.

Die Frage, wie viel sich die Stadt durch die Installierung dieser Kooperation konkret an Folgekosten (Ordnungsdienst-Einsatz oder Polizeieinsatz, Kosten durch Beschwerden die an diversen Stellen eingehen, Kosten durch fehlende Attraktivität bestimmter Plätze) erspart ist eine schwierige. Auch jene, welchen konkreten Nutzen (in €) das Projekt liefert. Fest steht, der Grundstein für eine weitere Analyse ist mit dem Ansatz der Wirkungsorientierung gelegt und dieser eignet sich gut, um die Wirkungen des Projektes darzustellen. Trotz der vorhandenen Einschränkungen, die mit der Erfassung und Messung von Wirkungen verbunden sind und trotz des sensiblen Bereiches, Sozialarbeit im öffentlichen Raum, kann wirkungsorientiertes Arbeiten einen wichtigen Beitrag zu einer verantwortungsvollen Gestaltung des öffentlichen Raumes in der Stadt beitragen und dabei helfen Konflikte und Gewalt zu reduzieren.

Die Kooperationsbeziehung zwischen Ordnungsdienst und Sozialarbeit profitiert bereits jetzt von den erarbeiteten Wirkungsketten, da das Dokumentations- und Berichtssystem sich nun an diesen orientiert und umgestaltet wurde. Damit wird es möglich, bereits während des laufenden Arbeitsalltags Hinweise auf den effect zu erhalten. Dass die ersten Ergebnisse der Forschungsarbeit unmittelbar genutzt werden zeigt, dass Wirkungsorientierung für die Außendarstellung und Legitimation eines Projektes Vorteile bringt, da ein Nachweis über die erbrachten Outputs aber auch Outcomes vorgelegt werden kann. Wirkungsorientierung hat aber auch eine Bedeutung im Sinne der kontinuierlichen Verbesserung der eigenen Arbeit. Um ein Projekt oder eine Organisation weiterzuentwickeln, ist es unabdingbar, seine Stärken und Schwächen zu kennen. Transparenz und Kommunikation spielen in diesem Zusammenhang eine ebenso große Rolle wie Selbstreflexion.¹³ Auch werden Hinweise für nötige Anpassungen des bestehenden Leistungsangebots zeitnah geliefert.

Die letzten Schritte der Forschungstätigkeit sind die Überarbeitung des erarbeiteten Gesamt-Modells, die abschließende Vorbereitung der weiteren Durchführung der Wirkungsanalyse (durch eine LVA an der FH OÖ, Start März 2020, für die Dauer von 3 Semester), die Ableitung von Handlungsempfehlungen sowie die Ergebnissicherung in Form eines Abschlussberichtes.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Brendgens, Guido: Vom Verlust des öffentlichen Raums. Simulierte Öffentlichkeit in Zeiten des Neoliberalismus, in: UTOPIE kreativ, H. 182, Dezember 2005, 1088-1097.

Emmenegger, Barbara: Nutzungsmanagement im öffentlichen Raum – oder das Verhältnis von Sozial- und Raumpolitik, in: Emmenegger, Barbara/Litscher, Monika (Hrsg.): Perspektiven zu öffentlichen Räumen. Theoretische und praxisbezogenen Beiträge aus der Stadtforschung,

¹³ vgl. Kurz/Kubek (2015), 7.

Luzern 2011, 15-34.

Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, 3. Auflage, Hamburg 2005.

Fritsche, Caroline/Reutlinger, Christian: Der öffentliche Raum ist (k)ein Problem, in: Kemper, Reinhard/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Umkämpfter öffentlicher Raum. Herausforderungen für die Planung und Jugendarbeit, Wiesbaden 2015, 193-206.

Halfar, Bernd: Wirkungsorientiertes NPO-Controlling. Leitlinien zur Zielfindung, Planung und Steuerung in gemeinnützigen Organisationen, Freiburg/Berlin/München 2010.

Hemerdinger, Timo/Langreiter, Nikola/Meyer, Silke/Schneider, Ingo: SOS Sauberkeit Ordnung Sicherheit in der Stadt, Bricolage 6, Innsrucker Zeitschrift für Europäische Ethnologie, Innsbruck 2010.

Kurz, Bettina/ Kubek Doreen: Kursbuch Wirkung. Das Praxisbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen, 3. Auflage, Berlin 2015.

Kemper, Reinhard/Reutlinger, Christian: Konstruktionszusammenhänge und Wirkungen des umkämpften öffentlichen Raums – eine Einführung, in: Kemper, Reinhard/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Umkämpfter öffentlicher Raum. Herausforderungen für die Planung und Jugendarbeit, Wiesbaden 2015, 13-46.

Kränzl-Nagl, Renate/Lehner, Markus/Prinz, Thomas: Sozialökonomische Wirkungsevaluation in der Sozialwirtschaft, Regensburg 2019.

Lamnek, Siegfried: Qualitative Sozialforschung, 5. Auflage, Basel 2010.

Litscher, Monika: Starter-Kit: Kompetenzen für öffentliche Räume oder das Ertragen von Diversität in der Stadt, in: Emmenegger, Barbara/Litscher, Monika (Hrsg.): Perspektiven zu öffentlichen Räumen. Theoretische und praxisbezogenen Beiträge aus der Stadtforschung, Luzern 2011, 35-52.

Möller, Kurt (Hrsg.): Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhältnis von Polizei und Sozialer Arbeit, Weinheim und München 2010.

Wehrheim, Jan: Die überwachte Stadt – Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen 2006.