

VOM AUFTAUEN: DIE VORBEREITUNG KOMMUNALER STRATEGIEN

Zusammenfassung:

Jeder Prozess der Zusammenarbeit und des gemeinsamen Gestaltens braucht eine gute Vorbereitung. Leicht wird unterschätzt, wie viel Aufwand und Zeit diese Vorbereitungen benötigen. Der Sozialforscher Kurt Lewin hat hierfür den Begriff der „Auftau-Phase“ geprägt. In dieser werden wichtige Akteure sensibilisiert, neue Themen auf die Agenda gehoben und vertrauensvolle Kontakte aufgebaut, um anschließend gemeinsam zu entscheiden, an welchen Stellen und in welchem Umfang Veränderungsbedarf besteht.

Auf der Grundlage von Gesprächen mit sechs kommunalen Akteuren erläutert das Arbeitspapier zunächst den Begriff „Auftauen“, beschreibt vorbereitende Aktivitäten sowie erste Schritte im Prozess und fragt nach, ob und wann das „Auftauen“ abgeschlossen ist.

Inhalt

- Was ist mit „Auftauen“ gemeint?
- Der Einstieg ins „Auftauen“
- Was macht das „Auftauen“ aus? Erste Schritte
- Wann ist der Auftauprozess abgeschlossen?
- Kontakt
- Weiterführende Materialien



VOM AUFTAUEN: DIE VORBEREITUNG KOMMUNALER STRATEGIEN

Was ist mit Auftauen gemeint?

Die Entwicklung und Umsetzung einer integrierten kommunalen (Gesundheits-) Strategie ist ein komplexer und anspruchsvoller Veränderungsprozess, der:

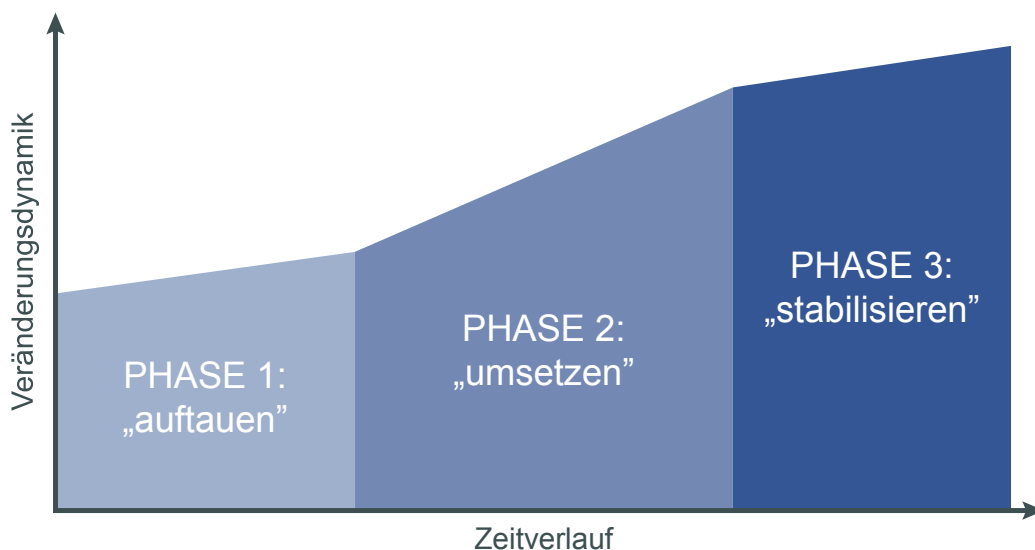
- Strukturen (z.B. Aufgaben und Zuständigkeiten, Personalausstattung, Koordinierungsstrukturen),
- Prozesse (z.B. Abstimmungsregeln, Qualifizierungsbedarfe) sowie
- das Selbstverständnis und die Kultur der Zusammenarbeit in der Kommunalverwaltung und darüber hinaus neu formt und gestaltet.

Um größere Veränderungen einleiten zu können, müssen die bestehenden Strukturen, Routinen und Handlungsabläufe hinterfragt und Bereitschaft zur Veränderung geschaffen werden. Dabei ist nicht nur mit Zustimmung zu rechnen, da Veränderungen meist mit einem erhöhten Arbeitsaufwand und Unsicherheiten einher gehen: Neue Strukturen und Routinen müssen entwickelt und erprobt werden, neue Kompetenzen sind gefragt und vermeintlich bewährte, stabilisierende, sinnstiftende Abläufe und Gewissheiten müssen über Bord geworfen und „verlernt“ werden.

Der Sozialforscher Kurt Lewin hat ein einfaches Phasenmodell für geplante Veränderungsprozesse entwickelt. Er unterscheidet eine Auftau-, eine Umsetzungs- und eine Stabilisierungsphase. In der einleitenden Auftauphase werden die „eingefrorenen“ Strukturen und Perspektiven der Akteure und künftigen Partnerinnen und Partner durchlässiger und flexibler gemacht und wird die Bereitschaft gefördert, sich auf (gemeinsame) Veränderungsprozesse einzulassen.

Vorbereiten
eines komplexen
Prozesses

Das
3-Phasen-Modell
von Kurt Lewin



Die Bedeutung des „Auftauens“ für einen gelingenden Veränderungsprozess wird oft unterschätzt. Dies ist verständlich, da alle Blicke auf große Veränderungen gerichtet sind und das Auftauen oft mit mehreren Anläufen verbunden ist, die nicht sofort Ergebnisse zeigen. Das vorliegende Arbeitspapier möchte einen ersten Einblick in die „Auftau“-Phase als wichtige Voraussetzung für die Entwicklung, Umsetzung und Stabilisierung integrierter kommunaler Strategien („Präventionsketten“) geben.

Materialgrundlage

In dieses Arbeitspapier gingen die Ergebnisse aus sechs, 2013 geführten Interviews mit Kommunalvertreterinnen und -vertretern ein, die sich im Partnerprozess engagieren und Auskunft über ihre Erfahrungen mit dem „Auftauen“ gaben. Damit sind keine wissenschaftlich belastbaren und erschöpfenden Aussagen über kommunale Auftauprozesse möglich, es kann aber ein erster empirisch fundierter Eindruck vermittelt werden.



„Für uns (...) war der Auftauprozess - jetzt ganz praktisch - das nähere Zusammenkommen des Gesundheitsamtes, des Jugendamtes und des Bildungsbereiches.“

Auftauen heißt „darauf [zu]achten, was passiert, bevor der Vorhang aufgeht!“

„Auftauen ist auch immer so ein Stück Neubeginn, aber wie im Frühling muss natürlich auch ein bisschen was im Boden sein, dass (...) man zum Wachsen und Sprießen bringen lassen kann.“

„Es sind ja in vielen Bereichen viele Ressourcen vorhanden, aber jeweils nur in den Bereichen und oft ist es heute so, dass die Probleme so komplex sind, dass man sie eigentlich nur gemeinsam bearbeiten kann. Und dann ist die Bearbeitung der Schnittstellen, um die Ressourcen gemeinsam zu erschließen, eigentlich der Job des Auftauens.“

Der Einstieg ins „Auftauen“

Die Interviews zeigen, dass für den Einstieg in einen „Auftau“-Prozess sowohl die Rahmenbedingungen auf Bundes- oder Landesebene als auch die kommunalen Ausgangsbedingungen wichtig sind.

Auftauen braucht Zeit

Förderliche Bedingungen für die Entwicklung integrierter Strategien müssen oft über einen längeren Zeitraum hergestellt werden – indem die Bedingungen für ein gesundes Aufwachsen immer wieder thematisiert werden. Wichtige Unterstützung kann aus der kontinuierlich entwickelten Gesundheits- und Sozialberichterstattung kommen, die kommunale Probleme benennt und die Diskussion von Lösungsansätzen herausfordert.



„Bei uns ist ein Teilauslöser auf jeden Fall gewesen: Wir machen eine regelmäßige Gesundheitsberichterstattung und wir hatten 2004 (...) unseren ersten Kindergesundheitsbericht veröffentlicht, der dann auch zu einigen Konsequenzen führte.“

Das „gesellschaftliche Klima“ und die politischen Rahmenbedingungen in Land und Kommune sind wichtige Einflussfaktoren, die die Bereitschaft von Entscheidungstragenden in Politik und Verwaltung fördern oder auch behindern können, sich für kommunale Entwicklungsprozesse zu engagieren.

Für den Einstieg in einen Auftau-Prozess können die Energien aus Initiativen und Entwicklungen aufgegriffen und genutzt werden, die sich auf der Bundes- und Landesebene oder auch in anderen Kommunen bereits entwickelt haben. Programme auf Landesebene können dazu beitragen, kommunale Entwicklungsprozesse anzustoßen oder mit Ressourcen zu untersetzen, wenn beispielsweise Mittel für Modellprojekte oder Modellregionen zur Verfügung stehen.

Beispiele für unterstützende Programme auf Landesebene sind „Kein Kind zurücklassen!“ in NRW oder „Aktionsräume^{plus}“ in Berlin. Anlässe auf der Bundesebene, die kommunal aufgegriffen werden, sind beispielsweise die Diskussion um die Folgen von Kinderarmut, um Bildungsbenachteiligung oder Kindesvernachlässigung. Hier können die an anderer Stelle erstellten Materialien (z.B. Gesundheitsberichte, Reportagen) genutzt oder auch Expertinnen und Experten angefragt und in die Kommune eingeladen werden, um auf das Thema aufmerksam zu machen.

Der Einstieg in einen Auftau-Prozess kann auch einen konkreten Auslöser haben, wenn ein kritisches Ereignis („Skandal“) die Kommune erschüttert und in der Öffentlichkeit, bei Entscheidungstragenden und in den Ämtern gleichermaßen das Bewusstsein schafft, dass sich „etwas ändern muss“. Dies kann ein vernachlässigtes Kind sein („Fall Kevin“) oder auch – wie in Braunschweig – eine öffentlichkeitswirksame Mediendarstellung, dass sich Kinder aus armen Familien das Schulesse nicht leisten können.

Solche Impulse verpuffen allerdings schnell, wenn sie nicht aufgenommen und konstruktiv fortgeführt werden. Es ist günstig, wenn schon an erste Erfolge des Auftauprozesses angeknüpft werden kann, das Thema z.B. in eine gemeinsame Planungsrunde eingebracht werden kann.

Die Sensibilisierung für einen Veränderungsbedarf kann auch auf Handlungsdruck zurückgehen, der unterschiedliche Ursachen haben kann. In den Interviews werden die bundesweite Diskussion um Kinderschutz genannt, finanzielle Schwierigkeiten der Kommune, sozialer Problemdruck durch eine wachsende Anzahl junger Familien in schwieriger sozialer Situation (z.B. viele Alleinerziehende) oder auch ganz pragmatisch die Notwendigkeit, die Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen („U-Untersuchungen“) zu kontrollieren, wodurch Gesundheits- und Jugendbereich in einen Austausch gebracht wurden:

„Da ging es bei uns anfangs um die Zuständigkeit – wer ist für die Einführung und Kontrolle verantwortlich seitens der Verwaltung? Macht das eher das Gesundheitsamt oder macht das eher der Jugendbereich? Da fingen die ersten Diskussionen an. Das führte zu einer hervorragenden neuen Zusammenarbeit.“



**Energien aus
überregionalen
Prozessen nutzen**

**kritische
Ereignisse**

Handlungsdruck



Fazit: „Einstieg“

Der Einstieg in „Auftau“-Prozesse ist auf vielen Wegen möglich. Allgemeiner Handlungsdruck oder konkrete kommunale oder überregionale „Skandale“ können dazu beitragen, dass sich bei den kommunalen Akteuren Sensibilität und Bereitschaft für Veränderungsprozesse entwickeln. Um diese Prozesse zu unterstützen, kann es hilfreich sein, auf Unterstützung jenseits der kommunalen Grenzen zurück zu greifen, z.B. durch die Einbindung von Expertinnen und Experten oder durch die Akquise von Mitteln, die durch Landes- oder Bundesprogramme bereitgestellt werden.

Was macht das „Auftauen“ aus? Erste Schritte

Zentraler Bestandteil des Auftauprozesses ist, dass Akteure aus unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung und darüber hinaus sich kennen lernen und miteinander problembezogen und handlungsmotivierend ins Gespräch kommen – am besten auf einer regelmäßigen Basis und ein gemeinsames Problemverständnis entwickeln. Für den Start in diesen Prozess gibt es verschiedene Wege.

Kommunale Strategien gründen darauf, dass Politik, Verwaltung und weitere Akteure eine gemeinsame Zielsetzung verfolgen. Deshalb ist es wichtig, mit möglichst vielen Akteuren (Personen und Institutionen) ins Gespräch zu kommen, deren Perspektiven kennen zu lernen und ein gemeinsames Verständnis der drängenden Probleme zu entwickeln. Dabei sollte immer angestrebt werden, an die vorhandenen Erfahrungen aller Beteiligten anzuknüpfen und diese für die weitere Zusammenarbeit zu nutzen und weiter zu entwickeln.

Dieser Prozess sollte offen für anfangs „vergessene“ Akteure bleiben und kann auch dann wieder aufgenommen werden, wenn beispielsweise die Ansprechpersonen in den Institutionen wechseln.

So wichtig es ist, die richtigen Institutionen mit „ins Boot“ zu holen – dabei darf nicht vergessen werden, dass die gemeinsamen Anliegen durch Personen vertreten werden, die Ideen für die weitere Zusammenarbeit entwickeln und in ihren Institutionen vertreten.

„Insofern sind Personen ganz wichtig, aber natürlich müssen auch die richtigen Institutionen zusammengebracht werden. Wenn Sie sagen: Nur die Institutionen, egal wer – das funktioniert nicht.“

Sehr wichtig ist es, auch bei den Entscheidungstragenden in Politik und Verwaltung (Dezernats- und Amtsleitende) die Sensibilität und Bereitschaft zu erzeugen, einen gemeinsamen Entwicklungsprozess auf die politische Agenda zu heben. Auch hier sind Erfolge meist nicht kurzfristig sichtbar, sondern erst nach längeren, beharrlichen Bemühungen.

„Da musste man sicherlich das eine oder andere Brett bohren.“

Ist es gelungen, Entscheidungstragende zu sensibilisieren, so können diese ihre Wertschätzung für den angestoßenen Prozess beispielsweise dadurch de-

Personen und
Institutionen
ansprechen



Politische
Entscheidungs-
tragenden ein-
binden





monstrieren, dass sie zu den gemeinsamen Treffen einladen und/oder diese auch moderieren.

Förderlich ist die Einrichtung einer ämterübergreifenden Planungsgruppe, in der beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter aus dem Jugend-, Gesundheits- und Bildungsbereich gemeinsam überlegen, wie die Aktivitäten ihrer Bereiche besser aufeinander abgestimmt werden können. Gerade in der Anfangsphase der Zusammenarbeit muss hier ein gemeinsames fachliches Verständnis geschaffen werden, das den engen Blick nur auf die Themen des eigenen Ressorts überwindet und den Blick auf übergeordnete Zusammenhänge weitet.

Ressortübergreifende Planungsgruppe einrichten

„Es war sicherlich auch ein gewisser Lernprozess. Also wenn jemand vom Gesundheitsamt kommt mit dem Thema Gesundheitsförderung, hat das im Verständnis eines Jugendhelfers einen anderen Stellenwert, der vielleicht in seiner Arbeit einen anderen Ansatz hat. Da mussten wir uns schon ein bisschen beschnuppern, aber sind dann recht schnell auf eine gemeinsame Linie gekommen.“



Im Rahmen von Auftaktveranstaltungen, Hearings oder Workshops kann der Bedarf an sektorenübergreifender Zusammenarbeit thematisiert und inhaltlich vertieft werden. Im Rahmen der Veranstaltungen werden Kontakte geknüpft, die im Anschluss weiter entwickelt werden können. Hier müssen eventuell mehrere Anläufe genommen werden – nicht immer zündet schon der erste Versuch, die Bedeutung eines Themas erfolgreich zu vermitteln.

Gelegenheiten für Information und Austausch schaffen

„Und man muss immer wieder für das Thema Gesundheit werben. (...) Man muss sich immer wieder mit seinen Themen, sag ich mal despektierlich, wichtig machen, damit das auch gesehen und umgesetzt wird.“



Besonders gut lässt sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit einleiten, wenn die künftigen Partnerinnen und Partner bereits von Anfang an erste kleinere, konkrete Projekte durchführen. Sie können beispielsweise gemeinsam eine Fachveranstaltung vorbereiten oder über gemeinsame Leitlinien für die künftige Arbeit nachdenken.

Erste konkrete Projekte durchführen

„Kurzfristig erreichbare Ziele und Aufgaben machen Flügel.“

„Und, wenn es um strukturelle Veränderungen geht, ist das immer schwerer zu vermitteln, als wenn ich mit einer konkreten Maßnahme komme.“



Die Vereinbarung von Entwicklungsphasen hin zu einer kommunalen Strategie kann dazu beitragen, den kommunalen Entwicklungsprozess am Laufen zu halten, ohne dass gleich verbindliche Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Diese Entwicklungsphasen können beispielsweise 1. die Verständigung auf die zentralen kommunalen Entwicklungsbedarfe und -potenziale sein (Bestandsaufnahme), 2. die Entwicklung von Leitlinien für die künftige gemeinsame Arbeit (gemeinsame Arbeitsgrundlage) und 3. die Entwicklung von Handlungsempfehlungen, die dann gemeinsam mit Verwaltung und Politik zur Umsetzung der integrierten Strategie führen können.

Entwicklungsphasen festlegen

Wie oben beschrieben, sind Kontakte und Diskussionen wichtige vorbereitende Schritte zur Entwicklung einer integrierten kommunalen Strategie. Damit diese

Strukturen der Zusammenarbeit vorbereiten



Kontakte kontinuierlich weiter entwickelt werden können, sollen sie im Rahmen von Arbeits- oder Planungsgruppen verstetigt werden, die sich regelmäßig treffen und den Themen einen – ersten – Rahmen geben, der über punktuelle persönliche Kontakte hinaus geht.

„Das Ganze lief über Arbeitskreise. Das war ein Auslöser, dass also eine neue Art der Zusammenarbeit entstand. Und das dehnte sich dann auch weiter aus in den Sozialarbeiterbereich, die dann auch neue und verbesserte Formen der Zusammenarbeit fanden.“

Fazit:
„Erste Schritte“

Ein nachhaltiger „Auftau“-Prozess kann nur gelingen, wenn Personen und Institutionen angesprochen und – oft über einen längeren Zeitraum – für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit motiviert und gewonnen werden. Durch erste gemeinsam vorbereitete und/oder erlebte „Highlights“, beispielsweise Veranstaltungen und Hearings oder gemeinsam entwickelte Materialien wird Austausch gefördert, können Erfahrungen in der Zusammenarbeit gesammelt und Vertrauen geschaffen werden. Strukturen der Zusammenarbeit wie Arbeitsgruppen und Planungsrunden sind eine gute Ausgangsbasis für die nachfolgende Umsetzungs-Phase. Hierfür ist die politische Unterstützung eine entscheidende Voraussetzung.

Wann ist der Auftauprozess abgeschlossen?

**Auftauen als
kontinuierliche
Aufgabe**

Alle Interviewten sind sich einig, dass das „Auftauen“ eine kontinuierliche Aufgabe ist. Insbesondere wenn neue Partnerinnen und Partner eingebunden oder weitere Handlungsfelder erschlossen werden sollen, ist es immer wieder notwendig, Vertrauen und ein geteiltes Verständnis für gemeinsam verfolgte Strategien herzustellen. Auch kann es nach Wahlen oder Umbesetzungen an der Spitze beteiligter Ämter notwendig werden, die neuen Entscheidungstragenden über den bisherigen Stand der Zusammenarbeit zu informieren und deutlich zu machen, wie wichtig eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist.



„Vor diesem Hintergrund [die Beteiligung der Kommune am Partnerprozess wurde in verschiedenen Gremien vermittelt] würde ich sagen, ist die Auftauphase sicher abgeschlossen. Sie kommt wieder, wenn man mit neuen Partnern, neuen Projekten und neuen Ideen etwas Neues entwickeln will.“

„Abgeschlossen? Um Himmelswillen, nein! Ich glaube, das sind Prozesse, die sich immer weiter entwickeln und man dreist sagen könnte, man hätte eine Präventionskette initialisiert, muss sie sich ja immer wieder anpassen an die Bedingungen vor Ort.“

Fazit: „Abschluss“

Der Prozess des „Auftauens“ ist nie wirklich abgeschlossen und wird bei der Einbindung neuer Partnerinnen und Partner und der Erschließung neuer Themen immer wieder aktuell. Allerdings ist davon auszugehen, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit und konkrete, sichtbare Ergebnisse aus der Umsetzungsphase bereits einen wichtigen Beitrag leisten, die Bereitschaft möglicher Partnerinnen und Partner zur Zusammenarbeit zu fördern.



Danksagungen

Wir danken allen kommunalen Vertreterinnen und Vertretern, die ihre Erfahrungen in den Partnerprozess „Gesundheit für alle“ eingebracht haben. Für ihre ausführlichen Auskünfte im Rahmen der 2013 geführten Interviews danken wir außerdem insbesondere Dr. Michael Hamschmidt (Lübeck), Anne Janz (Kassel), Kerstin Moncorps (Bezirk Marzahn-Hellersdorf von Berlin), Rainer Schubert (Braunschweig), Dr. Claus Weth (Münster) und Dr. Ulrich Storr (Augsburg).