



Andrea Walter

Soziale Innovationen als Mittel zur Stärkung sozialen Zusammenhalts in europäischen Kommunen



Von Amsterdam bis Zagreb ergibt sich derzeit ein ähnliches Bild: Es fehlt an Jobs – besonders für Jugendliche; die Mieten steigen vielerorts rasant an. Es mangelt an adäquatem Wohnraum genauso wie an familiären Hilfen und flexiblen Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Die Befunde zeigen, dass es in Europas Kommunen an unterschiedlicher Stelle rumort. Die identifizierten sozialen Schief lagen wirken sich dabei direkt auf den Lebensraum der Bürgerinnen und Bürger aus. Um den sozialen Zusammenhalt auf lokaler Ebene zu stärken, setzen Wissenschaft und Politik auf soziale Innovationen. Ihr zentraler Mechanismus: Sie zielen auf die Mitverantwortung der Bürger. Als Beteiligte sollen sie befähigt werden, selbst kreative Lösungen für soziale Probleme zu entwickeln.

Europäische Kommunen in der Krise?

Die lokale Ebene als sozialer Lebensraum für Europas Bürger steht vor mannigfaltigen Herausforderungen: Beispielsweise liegt die Arbeitslosenquote in Städten wie Barcelona, Pamplona, Berlin, Birmingham und Lille aktuell bei über zehn Prozent (Ranci et al. 2012, S. 4). Besonders gravierend ist die Jugendarbeitslosigkeit, die krisenbedingt vor allem Europas Kommunen im Süden betrifft.¹ Alarmierend sind zudem die steigenden Mieten in den Boomregionen und Metropolen, die zum Teil aus Gentrifizierungsprozessen resultieren und bestimmte soziale Gruppen wie etwa Migranten verdrängen. Eine Herausforderung stellt auch das Feld der Kinderbetreuungspolitik dar: Hier fehlt es in europäischer Perspektive immer noch an ausreichenden Kapazitäten, die eine Vereinbarkeit von Job und Kinderbetreuung ermöglichen. Betroffen sind von diesem Mangel vor allem alleinerziehende Elternteile (traditionell Mütter) für die es darum geht, ihren Unterhalt zu sichern (ebd., S. 5). Für sie ist es besonders schwierig, Job und Kinderbetreuung unter einen Hut zu bekommen, da sie auf zeitlich flexible und bezahlbare Angebote angewiesen sind.

All die genannten Befunde sind Anzeichen für soziale Ungleichheit in Europa – diese lässt sich im Vergleich der europäischen Kommunen untereinander (Alber/Lenarz 2008), als auch innerhalb der Kommunen selbst im Hinblick auf unterschiedliche Politikfelder beobachten. Europäische Kommunen wollen auf nationaler und transnationaler Ebene wettbewerbsfähig bleiben, die Finanzkrise überwinden und für ihre

¹ So waren im April 2013 7,5 Millionen EU-Bürger im Alter zwischen 15 und 24 Jahren weder in Ausbildung noch im Job, dies entspricht etwa einem Viertel dieser Altersgruppe (Cáseres et al. 2013).

Bürger attraktiv sein. Bei ihrem Streben nach wirtschaftlichem Wachstum durch Investitionen laufen sie jedoch Gefahr, den Blick auf die soziale Situation vor Ort – zumindest zeitweise – zu vernachlässigen. Soziale Schief lagen sind deshalb so ernst zu nehmen, da sie sich unmittelbar auf die Lebenswelt der Bürger auswirken. Damit sie sich nicht ausweiten, bedarf es konkreter Handlungsansätze.

Erwartungen der Politik

Die skizzierten Risse in den lokalen Wohlfahrtssystemen Europas – u.a. verursacht durch fehlende oder reduzierte soziale Leistungen – holt die Politik auf den Plan. Es steht die Frage im Mittelpunkt, wie soziale Schief lagen bzw. Anzeichen sozialer Ungleichheit und Exklusion abgebaut und nachhaltig verhindert werden können. Die Europäische Kommission hat vor diesem Hintergrund soziale Innovationen ins Zentrum ihrer Flaggschiff-Strategie für mehr Wachstum „Europe 2020“ gestellt. Die Initiative bekennt sich ausdrücklich zu einer „smart, sustainable and inclusive economy“ (bepa 2010, S. 14). Sozialer Zusammenhalt wird damit zu einem definierten Ziel im Kontext der Wachstumsstrategie. Denn erst durch den Abbau sozialer Schief lagen, so die Argumentation der Europäischen Kommission, können dauerhaft die ökonomischen Strukturen gestärkt und Wachstum erzielt werden (ebd., S. 30).

Die Strategie setzt hier bei der Zielgruppe selbst an: Zivilgesellschaftliche Akteure werden mit in die Verantwortung genommen. Sie sollen befähigt werden, selbst neue Ansätze zu erarbeiten, wie soziale Bedürfnisse jenseits von Markt und Staat bedient werden können (ebd., S. 3). Die Stärke von sozialen Innovationen bei der Bewältigung sozialer Herausforderungen



wird von den EU-Politikern primär darin gesehen, dass die Potenziale der Bürger – bottom-up – aktiviert werden und die sozialen Innovationen somit direkt aus der Gesellschaft kommen (bepa 2010, S. 30). Staatliche Akteure werden in diesem Prozess jedoch nicht aus der Pflicht genommen. Sowohl OECD als auch die EU-Kommission schreiben staatlichen Akteuren in Innovationsprozessen eine unterstützende Funktion zu. Sie sollen Bedingungen schaffen, die Innovationsfähigkeit von Handlungsakteuren und hier speziell die Potenziale von Entrepreneurs stärken (OECD 2010, S. 15) und die Adaptierung sozialer Innovation in andere Kontexte fördern (bepa 2010, S. 117). Eine weitere Stärke sozialer Innovationen – vor allem in Zeiten knapper werdender finanzieller Ressourcen – wird in ihrer punktuellen Wirkung gesehen. Anstatt das gesamte Wohlfahrtssystem zu reformieren und somit langwierige und kostspielige Veränderungsprozesse in Gang zu bringen, sollen sie passgenau am Problem ansetzen und so kurzfristig ihre Wirkung entfalten.

Was sind soziale Innovationen?

Es besteht kein Zweifel, dass die Erwartungen, die mit sozialen Innovationen in der Praxis verbunden werden, hoch sind. Dabei fehlt es jedoch an einer konkreten Definition: Was ist eigentlich eine soziale Innovation? In der medialen Berichterstattung werden als Beispiele für soziale Innovationen Mikrokredite genauso wie Arbeitsmarktkonzepte (zum Beispiel Minijobs) genannt (Rutz 2012). Die beiden Beispiele machen bereits die Spannweite an Typen und damit die Vielschichtigkeit des Begriffs deutlich. Sie werfen die Frage auf, wofür eigentlich „sozial“ steht und was „innovativ“ meint? Um es direkt vorwegzunehmen: Das Wesen sozialer Innovationen unverwechselbar zu skizzieren, gelingt nur schwer. So gibt es keine allgemein anerkannte Definition, obgleich Innovationen kein neuzeitliches Phänomen sind.

Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts hat sich der Begriff der technischen Innovation in Forschung und Wissenschaft etabliert. Mit seiner „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ zur Reproduktion des kapitalistischen Wirtschaftssystems aus dem Jahr 1912 hat Joseph Schumpeter den Begriff geprägt: Technische Innovationen stehen für ihn am Beginn eines jeden Konjunkturzyklus und wurzeln – mit Bezug zu Marx – aus „creative destruction“ (Schumpeter 1947). Technische Innovationen in Form neuer Verfahren und Produkte bilden für ihn die Grundlage für wirtschaftliche Gewinnmaximierung.

Der Begriff der sozialen Innovation ist erheblich jünger. Er erfährt in den 1970er Jahren erstmals Auftrieb – und zwar durch die Erkenntnis, dass wirtschaftliches Wachstum – und damit auch technische Entwicklungen – nicht grenzenlos ist und dass technische Innovationen allein keine gesellschaftlichen Probleme lösen können (Gillwald 2000, S. 1). Für den deutschsprachigen Raum hat der Soziologe Wolfgang Zapf soziale Innovationen erstmals im Jahr 1989 definiert, und zwar als

„neue Wege, Ziele zu erreichen, insbesondere neue Organisationsformen, neue Regulierungen, neue Lebensstile, die die Richtung des sozialen Wandels verändern [Herv. im Original, Anm. der Verf.], Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden“ (Zapf 1989, S. 177).



Abb. 1: Sozialer Zusammenhalt so ... (Foto: Metscher)

Um soziale Innovationen greifbar und damit in der Praxis als Konzept nutzbar zu machen, sollen drei Merkmale besondere Aufmerksamkeit erhalten:

- **Element der Neuartigkeit:** Hier gilt es zu unterscheiden zwischen absoluter Neuartigkeit – in Anlehnung an das Patentrecht – und relativer Neuartigkeit im Sinne einer Neukombination von Altbewährtem (Gillwald 2000, S. 1), wobei die letztgenannte Dimension als Kriterium für eine soziale Innovation dient. Neue Arbeitsmarktkonzepte (wie Minijobs) zeichnen sich als soziale Innovationen etwa dadurch aus, dass sie Lösungen durch eine Nejustierung des Verhältnisses von Arbeitnehmern, Arbeitszeit und Arbeitslohn vollziehen.
- **Spezifischer Entstehungskontext und Zielgerichtetheit:** Soziale Innovationen gelten stets als „Produkt ihrer Zeit“ (Gillwald 2000, S. 24). Sie orientieren sich jeweils an den vorherrschenden Normen, Werten und Einstellungen der Gesellschaft und ihrer Individuen. Indem sie auf gesellschaftliche Umstände reagieren, die als defizitär wahrgenommen werden, kann als Merkmal sozialer Innovationen festgehalten werden, dass sie aus sozialen Schiefen bzw. Krisen entstehen und somit infolge von Bedarfen spezifischer sozialer Gruppen. Dabei können sie von öffentlichen, als auch zivilgesellschaftlichen Akteuren bzw. als Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure und -konstellationen initiiert und implementiert werden, was eine Verlagerung traditioneller Rollenbilder voraussetzt.
- **Wirkung und Reichweite:** Um zu prüfen, ob soziale Innovationen tatsächlich eine Verbesserung des Status quo bewirken, muss ihr Zweck konkret definiert und somit messbar sein. Verbesserung kann im Sinne einer Effizienz- oder



Effektivitätssteigerung eintreten oder durch Nachhaltigkeit erreicht werden (Phills et al. 2008, S. 37). Denn erst wenn Diffusion stattfindet, d.h., wenn eine soziale Innovation praktiziert wird (Kesselring/Leitner 2008, S. 25), kann von einer solchen gesprochen werden. Der Begriff der Diffusion drückt aus, inwiefern eine soziale Innovation in ihrem jeweiligen Kontext Akzeptanz bei der Zielgruppe findet. Diffusion sagt jedoch noch nichts darüber aus, inwiefern die soziale Innovation geeignet ist, ihren Zweck zu erfüllen.

Verknüpft mit der Wirkung ist die Reichweite. Je tiefgreifender die Wirkung auf die Gesellschaft ist, desto stärker ist ihre Reichweite. Ob eine soziale Innovation trägt oder scheitert, hängt u.a. von der Durchsetzungskraft der Akteure ab, dem Verhältnis zwischen erwartetem Nutzen und dem Status quo und dem zu erwartenden Widerstand im Implementationsprozess (Young 2011, S. 21.285). Auch die Sicherstellung der Finanzierung ist für ihre Realisierung von Bedeutung (Mulgan 2006, S. 156).

Das Forschungsprojekt WILCO

Das Projekt „Welfare Innovations in Favour of Cohesion“ (7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Kommission) zielt darauf ab, soziale Innovationen und ihre Mechanismen auf lokaler Ebene zu identifizieren (mit Blick auf ihre Ziele, ihren Entstehungshintergrund und ihren Bedingungsfaktoren). Es wird analysiert, welche Rolle das jeweilige lokale Wohlfahrtssystem für sozialen Zusammenhalt spielt und inwiefern sich soziale Innovationen erfolgreich in andere lokale Kontexte transferieren lassen. Für die lokale Ebene mit dem Fokus auf Europa sind soziale Innovationen noch kaum als solche identifiziert worden. Das Projekt untersucht zwanzig europäische Kommunen in zehn EU-Staaten.² Mit Bezug auf die Operationalisierung sozialer Ungleichheit über die Merkmale Geschlecht, Alter und Ethnizität stehen jeweils drei Politikfelder mit je einer Schwerpunktanalysegruppe im Fokus: Arbeitsmarkt (junge Arbeitslose), Wohnungsmarkt (Migranten) und Kinderbetreuung (Alleinerziehende). Weitere Informationen und Forschungsergebnisse zum WILCO-Projekt unter: www.wilcoproject.eu

Wie wirken soziale Innovationen?

Mit Blick auf die ausgewerteten Innovationen (etwa 80) kommen soziale Innovationen in drei Ausprägungen³ vor. Sie entfalten ihre Wirkung als:

- neue Dienstleistungen
- Methoden und Instrumente
- veränderte Governance-Modi

Die weitaus größte Anzahl der identifizierten sozialen Innovationen sind neue Dienstleistungen, die in Form von Maßnahmen und Projekten flexible und passgenaue Hilfen ermöglichen. Beispiele sind hier die Einrichtung von Servicestellen zum Abbau bürokratischer Barrieren (Deutschland, Großbritannien), von Familienzentren und -büros (Deutschland, Frankreich, Schweiz), die Einrichtung von Nachbarschaftszentren aus Revitalisierungszwecken (Niederlande, Großbritannien) sowie soziale Unternehmungen mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration (Niederlande, Schweden).

Als sozial innovativ lassen sich zudem spezifische Handlungsweisen lokaler Akteure identifizieren, die ihnen – ähnlich wie ein Werkzeug – dazu dienen, Missstände innerhalb des lokalen Wohlfahrtssystems zu „reparieren“. Als Beispiel dafür, wie Betroffene in ihren individuellen Ressourcen gestärkt werden und gleichsam befähigt werden, Probleme selbst zu lösen, kann ein Projekt in Frankreich dienen. „Second Chance School“ zielt darauf ab, Schulabsolventen ohne ausreichende Qualifizierung für den Arbeitsmarkt fit zu machen. In eine ähnliche Richtung zielen Ansätze zum Abbau kultureller, sektorspezifischer Barrieren zwischen Serviceanbietern und Adressaten. Beispielsweise befähigt das Projekt „Nachbarschaftsmütter in Berlin“ gezielt Migrantinnen dazu, als Brückenbauerinnen zu Eltern mit Migrationshintergrund aktiv zu werden und hier Hilfe zur Selbsthilfe zu geben.



Abb. 2. ... oder so. (Foto: Annick Rietz)

² Die untersuchten europäischen Kommunen sind im Einzelnen: in Deutschland: Berlin (Friedrichshain) und Münster; in Frankreich: Lille und Nantes; in Großbritannien: Birmingham und Medway; in Italien: Mailand und Brescia; in Kroatien: Zagreb und Varazdin; in den Niederlanden: Amsterdam und Nijmegen; in Polen: Warschau und Plock; in Schweden: Stockholm und Malmö; in der Schweiz: Genf und Bern; in Spanien: Barcelona und Pamplona.

³ Der Abschnitt bezieht sich auf Ewert/Evers (2012), die in ihrem Paper ausführlich die Auswertung der identifizierten sozialen Innovationen aus dem WILCO-Projekt behandeln.



Die dritte Ausprägung sozialer Innovationen lässt sich dadurch charakterisieren, dass sie traditionelle Formen von Steuerung bzw. Regulierung aufbricht und modifiziert. Dieser Befund macht deutlich, dass es in der Regel nicht Verwaltung und Politik sind, die primär als Innovations-Motoren agieren. Nicht selten sind es zivilgesellschaftliche Organisationen oder einzelne Bürger, die entscheidende Impulse geben. Wie viel Zutun jedoch von Seiten politisch-administrativer Akteure kommt und wie viel aus der Zivilgesellschaft heraus, lässt sich nicht immer klar differenzieren. Die neuen Governanceformen und -arrangements resultieren dabei aus veränderten Strukturen. Sie können traditionelle (Steuerungs-)Routinen innerhalb von Politikfeldern durchbrechen. Hier sei auf die neuen Konzepte öffentlicher Beteiligung (kooperative Verfahren) und Meinungsbildung (Foren etc.) verwiesen, die die Zivilgesellschaft nicht mehr nur als Adressat von Politik, sondern als Mitgestalter vor Ort einbezieht. Verknüpft mit diesem Ansatz können Governanceformen identifiziert werden, die sich speziell der Integration benachteiligter Gruppen in Politikprozesse annehmen. So gelingt es oft nicht im lokalpolitischen Alltag, marginalisierte Gruppen durch herkömmliche Beteiligungsformen anzusprechen und sie in Politikprozesse einzubinden. Um diese Ungleichheit abzubauen, sind in einigen europäischen Staaten Initiativen gestartet worden, die marginalisierte Gruppen gezielt ansprechen und einbinden und ihnen somit als Sprachrohr dienen sollen, um ihre spezifischen Interessen zu artikulieren und öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Themen und Anliegen zu erhalten (Beispiel: Polen).

Soziale Innovationen: wirksame Medizin, aber kein Allheilmittel

Sind soziale Innovationen damit eine Art Allheilmittel, um soziale Ungleichheit in europäischen Kommunen zu bewältigen und sozialen Zusammenhalt nachhaltig zu stärken? Soziale Innovationen sind sicherlich eine wirksame Medizin, aber kein Allheilmittel: Die dargestellten Ergebnisse zeigen, dass soziale Innovationen entscheidende Vorteile zu herkömmlichen Wegen haben: Sie lassen sich – zum Beispiel in Form von Programmen oder Projekten – als passgenaue Lösung für ein Problem entwickeln. Und sofern ihre Finanzierung gesichert ist, können sie – im Gegensatz zu „großen“ Reformen – verhältnismäßig schnell wirken.

Wesentliche Bedingung für ihren Erfolg ist jedoch der Beitrag der Zivilgesellschaft – der Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort. So zeigen die Ergebnisse deutlich, dass sich soziale Innovationen nicht per „Copy-and-Paste-Strategie“ in andere Kontexte übertragen lassen und dass sie im Regelfall nicht im Alleingang von Politik und Verwaltung entwickelt und top-down implementiert werden. Soziale Innovationen funktionieren eher als Wechselspiel. Sie bedürfen des Zutuns derjenigen, die es angeht, wenn diese gleichzeitig durch Politik und Verwaltung dazu befähigt werden. Konkret:

Soziale Innovationen bedürfen der Akzeptanz der Zielgruppe und ihrer kreativen bzw. „innovativen“ Ideen. Anders als bei früheren Reformbestrebungen, die top-down ansetzten, sind heute die Bürger stärker in der Mitverantwortung. An ihnen ist es, die (soziale) Zukunft in Europas Kommunen mitzugestalten und dazu die Unterstützung von Politik und Verwaltung einzufordern.

Andrea Walter, M.A.

Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Quellen:

- Alber, Jens/Lenarz, Philipp (2008): Wachsende soziale Ungleichheit in Europa. Die Lebensqualität unterer Einkommensschichten in der erweiterten Europäischen Union. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren, H. 39, S. 1-5
- bepa (Bureau of European Policy Advisors, European Commission) (2010): Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union. Luxemburg
- Cáceres, Javier/Gammel, Cerstin/Winter, Martin (2013): Europas Süden ruft um Hilfe. In *Süddeutsche.de* <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kampf-gegen-jugendarbeitslosigkeit-europas-sueden-ruft-um-hilfe-1.1706752> (Zugriff: 06.10.2013)
- Ewert, Benjamin/Evers, Adalbert (2012): Social Innovations for Social Cohesion. On concepts and first findings of a cross-country study, paper presented at the 10th Annual ESPAnet conference, Edinburgh, September 6, 2012
- Gillwald, Katrin (2000): Konzepte sozialer Innovation. Hg. v. Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie P00-519 WZB papers. Online verfügbar unter <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2000/p00-519.pdf> (Zugriff: 06.10.2013)
- Howaldt, Jürgen/Schwarz, Michael (2010): Soziale Innovation – Konzepte, Forschungsfelder und -perspektiven. In: Jürgen Howaldt (Hrsg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. 1. Aufl. Wiesbaden: VS-Verl (Dortmunder Beiträge zur Sozialforschung), S. 87–108
- Kesselring, Alexander/Leitner, Michaela (2008): Soziale Innovation in Unternehmen. Studie erstellt im Auftrag der Unruhe Stiftung. Hg. v. Zentrum für soziale Innovation. Wien
- Mulgan, Geoff (2006): The Process of Social Innovation. In: *Innovations*, 1, (2), S. 145–162
- OECD (Hrsg.) (2010): SMEs, Entrepreneurship and Innovation, OECD Publishing. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1787/9789264080355-50-en> (Zugriff: 06.10.2013)
- Phills, James A., JR./Deiglmeier, Kriss/Miller, Dale T. (2008): Rediscovering Social Innovation. In: *Stanford Social Innovation Review* 6 (4), S. 34–43
- Ranci, Constanzo/Costa, Giuliana/Sabatinelli, Stefania/Branden, Taco (2012): Measures of Social Cohesion: Comparative Report. EMES Working Papers no. 12/02. Online verfügbar unter <http://www.emes.net/what-we-do/publications/working-papers/measures-of-social-cohesion-comparative-report/> (Zugriff: 06.10.2013)
- Rutz, Charlie (2012): „Innovationen öffnen sich zur Gesellschaft“ Interview mit Jürgen Howaldt. In: *politik-digital*. Online verfügbar unter <http://politik-digital.de/innovationen-oeffnen-sich-zur-gesellschaft/> (Zugriff: 06.10.2013)
- Schumpeter, Joseph A. (1947): *Capitalism, socialism and democracy*. 2. Aufl. London: Allen & Unwin
- Young, Peyton H. (2011): The dynamics of social innovation. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences USA* vol. 108 (suppl. 4), S. 21.285–21.291
- Zapf, Wolfgang (1989): Über soziale Innovationen. In: *Soziale Welt* 40 (1/2), S. 170–183