



**Gezielt planen –
gemeinsam handeln.**
Integrierte Sozialplanung
in Nordrhein-Westfalen –
ein Sammelband

Gezielt planen – gemeinsam handeln.

Integrierte Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen – ein Sammelband

Die Inhalte der einzelnen Beiträge liegen im Verantwortungsbereich der jeweils genannten Autorinnen und Autoren und spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der Herausgeber (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)) oder der Redaktion wider.

Integrierte kommunale Sozialplanung – eine Einführung aus Sicht der Landesebene



In einem reichen Land wie Nordrhein-Westfalen sollen Menschen nicht in Armut leben. Deshalb hat es sich die nordrhein-westfälische Landesregierung zur Aufgabe gemacht, Armutsfolgen zielgerichtet zu bekämpfen und Voraussetzungen dafür zu schaffen, Armut und Ausgrenzung von vornherein möglichst zu vermeiden.

Eine solche zielgerichtete Politik der Armutsbekämpfung und -vermeidung setzt jedoch voraus, die Ursachen und Bedingungen, Polarisierungen und sich abzeichnenden Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen, um darauf aufbauend punktgenau Strategien zu entwickeln. Deshalb erstellt das Sozialministerium bereits seit dem Jahr 2004 einmal je Legislaturperiode einen Sozialbericht für das Land.

Maßnahmen zur Armutsbekämpfung müssen vielfach auf der kommunalen Ebene greifen. Denn die Gemeinden

sind es, die in vorderster Front bei der Bekämpfung von Armutsfolgen stehen. Sie sind es, die die steigenden Soziallasten zu tragen haben, und das unter häufig schwierigen Rahmenbedingungen.

Vor diesem Hintergrund habe ich mich 2007 entschieden, die Kommunen als einen wichtigen Akteur in unsere Sozialberichterstattung einzubeziehen. Seitdem nutzen verschiedene Modellkommunen diese Möglichkeit, um ihre Sicht auf die aktuellen Probleme darzustellen und auf die ungleichen Lebensverhältnisse in ihren Kommunen hinzuweisen

Diese Öffnung für die Belange und Sichtweisen der Kommunen war die Initialzündung für viele weitere Entwicklungen, die danach folgten. So wurde in den Gesprächen im Kontext des Landesberichtes deutlich, dass ein interkommunaler Austausch fehlte, vor allem hinsichtlich kleinräumiger Berichterstattung, Datenproblemen, ämterübergreifender Strategien, Verwaltungszusammenarbeit etc. Es ging vor allem immer wieder um die Frage: Wie kommen wir von guten Daten über integrierte Handlungskonzepte zu notwendigen Infrastrukturmaßnahmen?

Daraus entwickelte sich ab 2008 unsere Veranstaltungsreihe „Innovative Ansätze in der kommunalen Sozialberichterstattung“. Jährlich bietet das Sozialministerium Kommunen und Kreisen Informations-, Diskussions- und Austauschmöglichkeiten zu Themen rund um die kommunale Sozialplanung an.

Diese Angebote wurden von den Kommunen gerne angenommen und mündeten fast zwangsläufig in ein weiteres Projekt: das Handbuch für Kommunen „Moderne Sozialplanung“, das 2011 vom Sozialministerium veröffentlicht wurde.

Erstellt von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) unter Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitsgemeinschaft

der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen, der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW, dem Verein für Sozialplanung e.V., verschiedenen Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten sowie Sozialplanerinnen und Sozialplanern, war es bundesweit das erste Handbuch seiner Art.

Und auch hier führte das eine zum anderen. Das Handbuch wie auch die Veranstaltungsreihe führten häufig zu Rückmeldungen der Kommunen bezüglich eines Unterstützungsbedarfs bei der Umsetzung der Sozialplanung in ihren Gemeinden.

Um uns einen belastbaren Überblick über die konkrete Situation der kommunalen Sozialberichterstattung und Sozialplanung zu verschaffen, wurden im Jahr 2013 alle Gemeinden in unserem Lande zu diesen Themen befragt. Ergebnisse: Rund drei Viertel der kreisfreien Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die sich an der Befragung beteiligt hatten, gaben an, dass sie eine Sozialplanung hätten; unter den teilnehmenden Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden traf das allerdings nur auf ein Zehntel zu. Etwa die Hälfte der Befragten wünschte sich damals Beratung und Unterstützung durch das Land. Das thematische Spektrum reichte von Planungsorganisation, Planungsmethoden und Datenmanagement bis hin zu Qualifizierungsangeboten.

Diese Rückmeldungen bestärkten das Sozialministerium in der Idee, eine Beratungsstelle zur Unterstützung der Kommunen und Kreise bei der Implementierung von Sozialplanungsprozessen aufzubauen. Im Mai 2015 wurde die „Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung“ (FSA) eingerichtet; seit Anfang 2019 bietet jetzt das Team „Armutsbekämpfung und Sozialplanung“ in der G.I.B. Beratung rund um die strategische Sozialplanung an. Hierzu zählen insbesondere unterstützende Angebote beim Aufbau einer kleinräumigen Sozialberichterstattung, bei der Datenanalyse und beim Aufbau eines Sozialmonitorings, bei der fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit, bei der Leitbild- und Bedarfsentwicklung sowie beim Aufbau von Netzwerken in der Kommune. Des Weiteren bietet das Team noch zahlreiche Qualifizierungsangebote und Veranstaltungen an.

Parallel zum Aufbau und zur Arbeit dieser Beratungsstelle wurden in verschiedenen Programmen des Landes die Erstellung kleinräumiger, integrierter kommunaler Analysen und Handlungskonzepte gefördert, ebenso wie Beteiligungsverfahren in den jeweiligen Quartieren. So unterstützen wir zum Beispiel mit dem aktuellen

Programm „Zusammen im Quartier – Kinder stärken – Zukunft sichern“ die Einstellung von Sozialplanerinnen und -planern und die Entwicklung integrierter kommunaler Maßnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung von Armut im Land.

Wie Sie sehen, ist die strategische Sozialplanung ein wichtiger Teil der kommunalen Sozialpolitik. Sie hat das Ziel, die Lebensverhältnisse vor Ort zu verbessern und die Teilhabechancen zu erhöhen. Sie ist Steuerungsunterstützung für Politik und Verwaltung bei der bedarfsgerechten sozialräumlichen Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur. Sozialplanung erfordert eine fachbereichsübergreifende, beteiligungsorientierte, transparente und kommunikative Vorgehensweise. Dabei geht es um den Austausch innerhalb der Kommunal- oder Kreisverwaltung sowie außerhalb der Verwaltung mit freien und privaten Trägern sozialer Angebote und mit den Menschen im Quartier.

Der Mehrwert einer strategischen Sozialplanung liegt letztendlich darin, Bedarfe zu identifizieren, politische Diskussionen durch eine gesicherte Datenbasis zu versachlichen sowie Personal- und Finanzressourcen zielgerichteter einzusetzen. Letzteres gilt im Übrigen auch für das Land. Aufgrund der uns vorgelegten integrierten kleinräumigen Analysen und Bedarfe haben wir eine belastbarere Daten- und Informationsbasis, auf der wir unsere Förderentscheidungen zielgerichteter treffen können. So können wir quartierssscharfe Entscheidungen treffen, verfügen über verbesserte Steuerungsmöglichkeiten und können unsere Ressourcen zielgerichteter bündeln. Das alles sind Gründe, warum wir auch in Zukunft strategische kommunale Sozialplanungsprozesse unterstützen und fördern werden.

Dazu soll auch der hier vorliegende Sammelband beitragen, der den Leserinnen und Lesern die Bandbreite des Themas verdeutlichen, innovative Handlungsansätze aufzeigen und gute Beispiele vorstellen will. Ich wünsche Ihnen eine anregungsreiche Lektüre und bedanke mich bei den Autorinnen und Autoren für ihre engagierte Arbeit.



Ihr Karl-Josef Laumann
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

Integrierte kommunale Sozialplanung – eine Einführung aus Sicht der Landesebene	4
Zentrale Themen kommunaler Sozialplanung	10
Teil I Überblick	13
1. Kommunale Sozialpolitik im wohlfahrtsstaatlichen System Deutschlands.	14
1.1 Einleitung.	14
1.2 Institutionelle Rahmenbedingungen der kommunalen Sozialpolitik.	16
1.2.1 Die Stellung der Kommunen im föderalen System	16
1.2.2 Aufgabenstruktur der Kommunen	16
1.2.3 Kommunale Sozialausgaben	19
1.2.4 Kommunen unter Konsolidierungsdruck	22
1.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen der kommunalen Sozialpolitik.	23
1.3.1 Ausdifferenzierung und Fragmentierung der sozialen Sicherungssysteme	23
1.3.2 Kooperation und Vernetzung in der kommunalen Sozialpolitik	25
1.3.3 Herausforderungen und Grenzen kommunaler Vernetzungsstrategien	27
1.4 Ausblick: Kommunale Sozialpolitik zwischen Knappheitsverwaltung und Zukunftsgestaltung.	28
Literatur	29
2. Entwicklungspfade und Ziele der (integrierten) Sozialplanung.	30
2.1 Anfänge der kommunalen Sozialplanung.	30
2.2 Sozialplanung als Element in der neuen kommunalen Steuerung.	32
2.3 Die integrierte Sozialplanung als aktueller Entwicklungsstand.	34
2.4 Synthese: Reframing der Sozialplanung.	37
Literatur	38
3. Rechtliche Anknüpfungspunkte für Sozialplanung.	40
3.1 Sozialstaatsgebot und kommunale Daseinsvorsorge.	40
3.2 Raumordnung und Bauleitplanung.	42
3.3 Einschlägige Vorschriften des Sozialgesetzbuches.	45
3.3.1 Rahmenvorschriften des SGB I und X	45
3.3.2 Jugendhilfeplanung (SGB VIII)	45
3.3.3 Pflege(sozial/bedarfs)planung (SGB XI)	48
3.3.4 Sozialplanung und Sozialhilfe (SGB XII)	49
3.3.5 Gesundheitshilfeplanung/Gesundheitsberichterstattung (ÖGD)	50
3.3.6 Kommunale Bildungsplanung/Bildungslandschaften	50
3.4 Fazit.	52
Literatur	54
Teil II Baukasten	57
4. Bausteine für die integrierte und strategische Sozialplanung in der Kommune.*	58
4.1 Integrierte und strategische Sozialplanung als Instrument der Armutsbekämpfung.	59
4.2 Fundament der integrierten und strategischen Sozialplanung.	61
4.3 Bausteine für die integrierte und strategische Sozialplanung.	63
4.3.1 Entschluss zum integrierten und strategischen Handeln	64
4.3.2 Entwicklung und Implementierung von Strukturen	64
4.3.3 Kleinräumige Analyse	66

4.3.4	Entwicklungsziele definieren und vereinbaren	67
4.3.5	Elemente und Schritte zur Zielerreichung planen und durchführen	68
4.3.6	Laufende Prozessreflexion	70
4.4	Chancen und Herausforderungen.	71
4.5	Sozialplanung in Kreisen.	72
4.6	Fazit.	73
	Literatur	78
5.	Sozialraum – eine kleinräumige Planungseinheit.	80
5.1	Einleitung.	80
5.2	Segregation – Die räumliche Trennung der sozialen Lage.	81
5.3	Sozialraum – Eine Begriffsklärung.	82
5.4	Die Konstruktion eines Sozialraums.	83
5.4.1	Drei Perspektiven in der Konstruktion von Sozialräumen	84
5.4.2	Die Konstruktion von Sozialräumen in der Sozialplanung	86
5.4.3	Rahmenbedingungen in der Konstruktion von Sozialräumen	88
5.4.4	Statistische Besonderheiten bei der Konstruktion von Sozialräumen im Sozialplanungsprozess	89
5.5	Fazit.	90
5.6	Ausblick.	90
5.7	Beispiele aus der kommunalen Praxis.	92
	Literatur	98
6.	Kommunale Sozialberichterstattung.	100
6.1	Einleitung.	100
6.1.1	Kommunale Berichterstattungen	101
6.1.2	Sozialraummonitoring	102
6.2	Funktionen der Sozialberichterstattung.	102
6.3	Organisation der Erstellung eines Sozialberichtes.	103
6.4	Aufbau und Darstellung eines Sozialberichtes	104
6.4.1	Aufbau	107
6.4.2	Indexbildung	108
6.5	Zusammenfassung.	110
	Literatur	111
7.	Leitbildentwicklung für Kommunen.	112
7.1	Was ist ein Leitbild?	112
7.1.1	Zweck und Ziel eines Leitbildes	115
7.1.2	Vorteile eines Leitbildes und des dazugehörigen Prozesses	115
7.2	Der Entstehungsprozess.	116
7.3	Format.	118
7.3.1	Themen	118
7.3.2	Bestandteile	119
7.4	Herausforderungen.	122
7.5	Fazit.	123
	Literatur	124

8.	Bürgerbeteiligung im Sozialplanungsprozess.	126
8.1	Einleitung.	126
8.1.1	Was ist Bürgerbeteiligung?	128
8.1.2	Die verschiedenen Stufen der Bürgerbeteiligung	128
8.1.3	Methoden zur Bürgerbeteiligung	130
8.2	Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Sozialplanungsprozessen.	131
8.3	Wie lässt sich Bürgerbeteiligung in kommunalen Sozialplanungsprozessen gut organisieren?	132
8.3.1	Kommunales Beispiel Wuppertal	132
8.3.2	Kommunales Beispiel Moers	132
8.3.3	Kommunales Beispiel Stolberg	133
8.3.4	Faktoren für eine gelingende Bürgerbeteiligung	134
8.3.5	Wie erreiche ich die „Unerreichbaren“?	134
8.3.6	Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)	135
8.4	Fazit.	136
	Literatur	138
9.	Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege bei der strategischen Sozialplanung.	140
9.1	Einleitung.	141
9.2	Selbstverständnis und Struktur der Freien Wohlfahrtspflege NRW.	141
9.2.1	Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege	141
9.2.2	Struktur der Freien Wohlfahrtspflege in NRW	142
9.3	Die Einbeziehung der Freien Wohlfahrtspflege in die strategische Sozialplanung.	145
9.4	Chancen und Nutzen für die Freie Wohlfahrtspflege bei der Beteiligung an der strategischen Sozialplanung.	149
9.5	Chancen und Nutzen für Kommunen bei der Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege an der strategischen Sozialplanung.	150
9.6	Fazit.	151
	Literatur	153
Teil III	Themenvertiefungen	155
10.	Integrierte Sozialplanung in Kreisen.	156
10.1	Einleitung.	156
10.2	Vernetzung als Basis einer integrierten Arbeitsweise.	157
10.3	Regionale Kooperation der Städte und Gemeinden untereinander sowie mit dem koordinierenden Kreis.	159
10.4	Intrakommunale und intraregionale Vernetzung zwischen Fachbereichen.	160
10.5	Vernetzung zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteuren.	161
10.6	Forcierung einer dreidimensionalen Kooperationsstruktur.	162
10.7	Modell der integrierten Sozialplanung in Kreisen.	163
10.7.1	Aufbauphase	164
10.8	Zyklus der Sozialplanung in Kreisen.	166
10.9	Fazit.	167
	Literatur	169

11.	Georeferenzierte Daten und Geoinformationssysteme (GIS) in der Sozialplanung.	170
11.1	Einleitung.	170
11.2	Mehrwert von Geodaten: Analysemöglichkeiten und Anwendungsbeispiele.	172
11.2.1	Analyseraster	175
11.3	Technische Umsetzung und Software.	177
11.3.1	Datenformate	177
11.3.2	Software-Pakete	178
11.4	Anbieter von Geodaten.	178
11.5	Fazit.	179
	Literatur	180
12.	Kompetenzen und Haltungen erfolgreicher Sozialplanung.	182
12.1	Verständnis und Funktion der Sozialplanungspraxis.	182
12.2	Das klassische Kompetenzmodell.	183
12.3	Kompetenzprofil auf Basis der Fachliteratur zu Sozialplanung.	184
12.4	Kompetenzprofil aus der Sicht der befragten Sozialplaner/innen.	185
12.5	Kompetenzprofil in ausgewählten Stellenausschreibungen.	188
12.6	Kompetenzen und Haltungen von Fachpersonal in der Sozialplanung aus Sicht der Führungsforschung.	189
12.7	Fazit.	192
	Literatur	194
	Sozialplanung: Chancen und Herausforderungen.	196
	Autorenverzeichnis	198
	Impressum	199

Zentrale Themen kommunaler Sozialplanung

Ann-Kristin Reher, Denise Anton, Lisa Bartling

Im vorliegenden Sammelband stellen Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis unterschiedliche Sichtweisen auf Sozialplanung und damit verbundene Fragestellungen und Anknüpfungspunkte dar, bieten Praxisanleitungen und geben Einblicke in vertiefende Themen. Die Ausführungen richten sich damit an Politiker/innen, Führungskräfte und Angestellte öffentlicher Verwaltungen ebenso wie an Akteure aus Wissenschaft und Sozialplanungspraxis und an die interessierte Öffentlichkeit.

Mit dem Thema „Moderne Sozialplanung“ befasst sich bereits das vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) herausgegebene „Handbuch für Kommunen“, das 2011 erschien. Dort wird im Vorwort der Anspruch formuliert, Sozialplanung müsse Public Management sein, um zur Verbesserung sozialer Daseinsvorsorge und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Stadt- und Gemeindeentwicklung beizutragen und die sozialpolitische Steuerung vor Ort zu unterstützen (MAGS 2011: 11). Die vergangenen acht Jahre haben gezeigt, dass die Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen nicht nur stetig an Bedeutung gewonnen hat, sondern den 2011 erhobenen Anspruch bereits vielerorts erfüllt. In Form des Public Managements gestaltet sie kommunale Arbeitsabläufe zielorientiert und integriert, um unter anderem die Situation der Bürger/innen vor Ort zu verbessern.

Sozialplanung ist ein zentrales Instrument innerhalb der Sozialpolitik. Sie agiert nicht eigenständig, sondern bewegt sich in unterschiedlichen Politikfeldern. Vor dem Hintergrund vielfältiger Phänomene gesellschaftlichen Wandels, steigender Segregationstendenzen vor allem in großen Städten und belasteten kommunalen Haushalten ist eine integrierte und strategische Vorgehensweise unabdingbar. Mithilfe einer strategischen und integrierten Sozialplanung werden eingesetzte Ressourcen effizienter genutzt, Arbeitsabläufe vereinfacht, Kommunikationswege strukturiert und Mittel gezielt eingesetzt. Ihre zent-

ralen Zielstellungen, die unterschiedlichen Lebensverhältnisse vor Ort kleinräumig sichtbar zu machen und darauf aufbauend Strategien zur Herstellung gleichwertiger Lebenschancen sowie zur Armutsbekämpfung mit zu entwickeln, sind sowohl inhaltlich als auch systemisch auf die Kooperation unterschiedlicher Akteure angewiesen. Während einige Großstädte in Nordrhein-Westfalen bereits auf eine etablierte Sozialplanung blicken können, machen sich in den letzten Jahren auch immer mehr kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Kreise auf den Weg.

Eine strategische, integrierte Sozialplanung hat sozialpolitische Verantwortung. Dabei agiert sie nicht losgelöst, sondern ist gebunden an kommunale Haushalte und Verwaltungsstrukturen. Um das Wirkungsfeld ausschöpfen zu können, gilt es, im Rahmen dieses Spannungsfeldes Handlungspotenziale zu eröffnen. Darauf nehmen die in dem vorliegenden Sammelband vorgestellten Beiträge Bezug und greifen Chancen und Herausforderungen auf. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis bieten Interessierten praktische Hinweise auf und Beispiele für die konkrete Umsetzung in ihrer Kommune. Darüber hinaus geben Beiträge zu Vertiefungsthemen, die das zukünftige Entwicklungspotenzial der Sozialplanung aufzeigen, auch erfahrenen Sozialplanerinnen und Sozialplanern Anregungen.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen (MAGS) entwickelt die Landessozialberichterstattung kontinuierlich weiter und berücksichtigt hierbei seit über zehn Jahren auch die kleinräumige Verteilung sozialer Lebenslagen.

Zudem hat das Sozialministerium NRW zur Unterstützung der Kommunen bei der konkreten Armutsbekämpfung vor Ort seit 2014 mit „NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“ und zuletzt mit „Zusammen im Quartier – Kinder stärken – Zukunft sichern“ mehrere Förderprogramme aufgelegt, die konkrete Maß-

nahmen und Projekte mit sozialräumlichem Bezug finanzieren. Um die Bedeutung von strategischer Sozialplanung zu stärken und Worten auch Taten folgen zu lassen, wurde dabei immer auch ein Förderbaustein eigens für die Finanzierung personeller Ressourcen in der strategischen Planung für Kommunen und Träger eingerichtet. Der vorliegende Sammelband zeigt, wie vielfältig Sozialplanung ist, welche rechtlichen und inhaltlichen Aspekte es in der Praxis zu berücksichtigen gilt und welche Gestaltungsmöglichkeiten sich in der alltäglichen kommunalen Wirklichkeit ergeben, denn: Sozialplanung – ob in Kommune oder bei freien Trägern – ist kein einheitliches Gerüst, das jederzeit und auf ein und dieselbe Weise umgesetzt werden kann. Das zeigt sich an den zahlreichen Lösungen und Wegen der Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen, die ein Spiegelbild der vielfältigen kommunalen Landschaft mit sehr unterschiedlichen Gegebenheiten sind. Es gilt, in jeder Kommune die gegebenen Rahmenbedingungen zu analysieren und kommunalspezifische Wege und kreative Lösungen zu finden. Kapitel 1 bis 3 bieten einen Überblick über die historische und rechtliche Einordnung der Sozialplanung im politi-

schen und kommunalen Rahmen in Nordrhein-Westfalen. Kapitel 4 bis 9 liefern theoretische Herleitungen sowie Arbeitshilfen zur Einführung und Umsetzung der Sozialplanung mit zahlreichen Praxisbeispielen sowie eine vertiefende Auseinandersetzung mit den wichtigsten Aspekten und Voraussetzungen der integrierten, strategischen Sozialplanung. Hervorzuheben ist dabei Kapitel 4, das ein vollständig überarbeitetes modulares System der Sozialplanung in Kommunen vorstellt. Es zeichnet Erfahrungen aus der kommunalen Praxis nach und berücksichtigt aktuelle Erkenntnisse zu umfangreichen statistischen Erhebungen sowie zu einer integrierten Vorgehensweise über alle hierarchischen Ebenen in Kommunalverwaltungen hinweg bis hin zur Einbindung bürgerschaftlichen Engagements vor Ort.

Kapitel 10 bis 12 wenden sich vertiefend vor allem an kommunale Führungskräfte und Sozialplanungsfachkräfte mit langjährigen Erfahrungen auf dem Gebiet der Sozialplanung und laden dazu ein, die eigene Praxis zu erweitern und Liebgewonnenes an der ein oder anderen Stelle neu zu denken.



Teil I

Überblick

1. Kommunale Sozialpolitik im wohlfahrtsstaatlichen System Deutschlands.

Prof. Dr. Antonio Brettschneider

Die kommunale Sozialpolitik ist im Modell des deutschen Wohlfahrtsstaates traditionell eher als Vollzugsinstanz bundes- und landespolitischer Vorgaben denn als eigenständiger politischer Akteur thematisiert worden. Entsprechend sehen sich die Kommunen aufgrund kontinuierlich anwachsender Sozialausgaben, denen sie als schwächstes Glied im föderalen Aufbau gleichsam hilflos ausgeliefert sind, einer zunehmenden Fremdbestimmung und der schrittweisen Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung ausgesetzt. Neuerdings wird den Kommunen jedoch im Kontext vorbeugender, präventiv-investiver Politikansätze zunehmend eine Schlüsselrolle bei der Weiterentwicklung und Modernisierung des deutschen Sozialstaates zugesprochen. Der vorliegende Beitrag beschreibt vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes die institutionellen Rahmenbedingungen der kommunalen Sozialpolitik im deutschen Föderalismus und gibt am Beispiel lokaler Netzwerkstrategien einen Einblick in aktuelle Herausforderungen und Entwicklungslinien der kommunalen Sozialpolitik.

1.1 Einleitung.

Der deutsche Sozialstaat wird in der Literatur oftmals als „Sozialversicherungsstaat“ bezeichnet (Riedmüller/Olk 1994); er ist traditionell durch eine starke Betonung von Einkommensersatz- und anderen Transferzahlungen und einem im Vergleich dazu eher schwach ausgeprägtem Gewicht sozialer Dienstleistungen geprägt. Die überra-

gende Bedeutung der Sozialversicherungen im deutschen Sozialstaat lässt sich unter anderem an der Verteilung des Sozialbudgets ablesen: So kamen im Jahr 2017 die beiden größten Sozialversicherungssysteme, die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und die gesetzliche Krankenversicherung (GKV), zusammen auf rund 55 % der gesamten

Sozialausgaben. Die überwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelten Leistungen der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe machten hingegen zusammen gerade einmal einen Anteil von 8,4 % aus (BMAS 2018). Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung ordnet Deutschland daher als Prototyp des konservativ-christdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells ein, das in Abgrenzung von liberalen und sozialdemokratischen Modellen durch eine hohe Erwerbsarbeitszentrierung, die Betonung des Sozialversicherungsprinzips und eine starke Orientierung am „männlichen Ernährermodell“ gekennzeichnet ist (Esping-Andersen 1990).

Im Mehrebenensystem des deutschen Sozialstaates ist die kommunale Ebene lange Zeit eher als Vollzugsinstanz bundes- und landespolitischer Vorgaben denn als eigenständiger politischer Akteur thematisiert worden. Obwohl der Lebensraum und die alltäglichen Lebensumstände der Bürger/innen von der Kommunalpolitik maßgeblich mitgestaltet werden, steht die kommunale Sozialpolitik in den langjährigen und intensiv geführten Debatten um die Zukunft der großen Sozialversicherungssysteme meist eher im Hintergrund der politischen, medialen und auch wissenschaftlichen Aufmerksamkeit.

In den letzten Jahren wird kommunale Sozialpolitik verstärkt im Kontext der chronisch angespannten Finanzsituation vieler Kommunen diskutiert. Unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten werden kommunale Sozialleistungen in erster Linie als finanzielle Belastung der Kommunen problematisiert. Die kommunalen Spitzenverbände klagen seit Jahren über ungebremst wachsende „Soziallasten“, neue Aufgabenübertragungen und eine unzureichende Gegenfinanzierung durch Bund und Länder (Deutscher Städtetag 2010). Die Klage über das kontinuierliche Anwachsen der Sozialausgaben, auf das die Kommunalpolitik praktisch keinen Einfluss hat und dem die Kommunen als schwächstes Glied im föderalen Aufbau gleichsam hilflos ausgeliefert sind, ist in einen übergreifenden kommunalen Opfer- und Defizitdiskurs eingebettet, dessen Kerndiagnose eine zunehmende Fremdbestimmung der Kommunen und die schrittweise Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung ist.

Konträr zu dieser eher pessimistisch geprägten Perspektive hat sich in jüngster Zeit ein zweiter Diskussionsstrang herausgebildet, der die Rolle und das Gestaltungspotenzial der Kommunen in der Sozialpolitik weitaus positiver und optimistischer einschätzt. Insbesondere im Kontext vorbeugender, präventiv-investiver Politik-

ansätze wird den Kommunen eine Schlüsselrolle bei der Weiterentwicklung und Modernisierung des deutschen Sozialstaates zugesprochen (Schroeder 2012, 2014; Brettschneider/Klammer 2017). Der in vielen Facetten und zum Teil durchaus kontrovers diskutierte „Sozialinvestitionsstaat“ (Busemeyer 2014) setzt einen verstärkten Akzent auf den Ausbau befähigender und „aktivierender“ sozialer Dienstleistungen und Infrastrukturen, die in der Regel auf der kommunalen Ebene angesiedelt sind. Der lokale Sozialstaat wird in dieser Perspektive nicht mehr in erster Linie als sozialpolitischer Ausfallbürg und „Elendsverwalter“, sondern als wichtige Gestaltungsebene und sogar als potenzieller Innovationstreiber gesehen. Darüber hinaus ist in den letzten Jahren auch in vielen Kommunen ein wachsender politischer Wille auszumachen, die eigenen Belange trotz knapper Kassen stärker selbst in die Hand zu nehmen und nach dem Leitmotto „Gestalten statt Verwalten“ (Bogumil/Seuberlich 2015) eine eigenständige sozialpolitische Agenda zu entwickeln und umzusetzen.

Stark zugespitzt und grob vereinfacht lassen sich somit zwei einander diametral entgegengesetzte Perspektiven auf die kommunale Sozialpolitik identifizieren: eine Defizitperspektive, welche die weitgehende Fremdbestimmung und die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Sozialpolitik problematisiert, und eine Chancenperspektive, welche die strategische Schlüsselrolle der kommunalen Ebene für die Modernisierung des Sozialstaates und die damit verbundenen Gestaltungs- und Innovationspotenziale der kommunalen Sozialpolitik betont. Beide Perspektiven beleuchten verschiedene Aspekte eines zunehmend komplexer werdenden Politikfeldes und markieren damit auch das Spannungsfeld, innerhalb dessen sich die kommunale Sozialpolitik bewegt. Der vorliegende Beitrag beschreibt vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes die institutionellen Rahmenbedingungen der kommunalen Sozialpolitik im deutschen Föderalismus und gibt am Beispiel lokaler Netzwerkstrategien einen Einblick in aktuelle Herausforderungen und Entwicklungslinien der kommunalen Sozialpolitik.

1.2 Institutionelle Rahmenbedingungen der kommunalen Sozialpolitik.

1.2.1 Die Stellung der Kommunen im föderalen System

Die Kommunen¹ stehen nach dem Bund und den Ländern auf der untersten Ebene des dreistufigen Verwaltungsaufbaus; als rechtlich selbstständige Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrecht verfügen sie über die formelle Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs- und Satzungshoheit in ihrem Gemeindegebiet. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung ist in Art. 28 des Grundgesetzes (GG) verankert, dessen für die Kommunen zentraler Satz lautet: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Die Kommunen haben somit ein eigenes Aufgabenfindungsrecht; sie dürfen grundsätzlich alle ihnen zweckmäßig erscheinenden öffentlichen Aufgaben, die einen Ortsbezug aufweisen und die nicht bereits durch ein übergeordnetes Bundes- oder Landesgesetz geregelt sind, eigenverantwortlich übernehmen. Man spricht daher auch von einer „subsidiären Allzuständigkeit“ der Kommunen.

Obwohl sie über eine eigene, frei gewählte Volksvertretung verfügen, gelten die Kommunen verfassungsrechtlich betrachtet allerdings nicht als eigenständige Staatsebene (wie Bund und Länder), sondern vielmehr als Organisationseinheiten der Länder.² Die Bundesländer bestimmen die Kommunalverfassungen, entscheiden über Gemeindegrenzen, weisen den Kommunen Aufgaben und Finanzmittel zu und üben die Aufsicht über die Gemeindeverwaltungen aus.³ Die Kommunen haben im Rahmen der grundgesetzlichen Verfassungsordnung somit eine eigentümliche Doppelnatur und Doppelfunktion: Einerseits verfügen sie als selbstverwaltete Körperschaft über einen verfassungsrechtlich garantierten Bereich originärer, eigenverantwortlich zu erfüllender Aufgaben und Zuständigkeiten („eigener Wirkungskreis“); andererseits fungieren sie aber auch als weisungsgebundene untere Verwaltungsinstanz für Bund und Länder, die eine Vielzahl von öffentlichen Aufgaben auf die Kommunen übertragen haben („übertragener Wirkungskreis“).

1.2.2 Aufgabenstruktur der Kommunen

Die Doppelnatur der Kommunen als Selbstverwaltungskörperschaft und als untere staatliche Verwaltungsebene zeigt sich auch in der Struktur der kommunalen Aufgaben. Gängige staatsrechtliche Systematisierungen der kommunalen Aufgabenarten unterscheiden hier einerseits zwischen „freiwilligen“ und „pflichtigen“ Aufgaben und andererseits zwischen einem „eigenen“ und einem „übertragenen“ Wirkungskreis der Kommunen. Stark vereinfacht lassen sich somit vier kommunale Aufgabenarten unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen vorsehen: Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben

zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten (siehe Tab. 1.1).

Die verschiedenen Aufgabenarten unterscheiden sich hinsichtlich der inhaltlichen Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen sowie der Art und Reichweite der staatlichen Aufsicht über die kommunale Aufgabenerledigung:

- Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind nicht durch Bundes- oder Landesgesetz vorgeschrieben; die Kommunen entscheiden hier nach eigenem Ermessen, ob, in welchem Umfang und in welcher

¹ Unter den Überbegriff Kommune werden hier die kreisfreien Städte und Landkreise sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden subsumiert.

² Die kommunalen Volksvertretungen (Kreistag bzw. Stadt-/Gemeinderat) gelten demnach auch nicht als Teil der Legislative, sondern vielmehr als Teil der Exekutive.

³ Seit der Föderalismusreform von 2006 ist es dem Bund nicht mehr gestattet, eine unmittelbare Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen vorzunehmen; die Auflegung neuer Pflichtaufgaben kann formal nur noch durch Landesgesetz erfolgen.

Art und Weise sie diese Aufgaben realisieren wollen. Typische Beispiele für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben im Sozialbereich sind soziale Einrichtungen wie Jugendzentren und Senioreneinrichtungen, Sucht- und Schuldenberatung oder Leistungen zur Unterstützung lokaler Selbsthilfegruppen. Auch die Sozialplanung gehört zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Die Kommunen unterliegen hier keiner inhaltlichen Weisung, sondern lediglich einer allgemeinen Rechtsaufsicht. Für ihre freiwilligen

Selbstverwaltungsaufgaben trägt die Kommune allerdings auch die alleinige finanzielle Verantwortung; sie kann freiwillige Aufgaben somit nur dann übernehmen, wenn sie die dafür notwendigen finanziellen Mittel aufbringen kann.

- Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben beruhen auf Bundes- oder Landesgesetzen und sind für die Kommunen verpflichtend; zentrale Aufgabenbereiche der kommunalen Sozialpolitik wie die Kinder- und

Tabelle 1.1: Kommunale Aufgabenarten

Wirkungskreis	Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis
	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	
Beispiele (alle Bereiche)	<ul style="list-style-type: none"> - kulturelle Einrichtungen (Museen, Theater, Stadtbüchereien) - Freizeiteinrichtungen Grünanlagen, Schwimmbäder, Sportanlagen, Spielplätze, Bürgerhäuser) - ÖPNV - Wirtschaftsförderung - Städtepartnerschaften - Stadtfeste 	<ul style="list-style-type: none"> - Bauleitplanung - Feuerwehr - Abfall- und Abwasserbeseitigung - Ortsbeleuchtung - Straßenunterhaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Pass- und Meldewesen, Standesamt - Zivilschutz/Katastrophenschutz - Rettungswesen - Gefahrenabwehr - Ordnungsrecht - Bauaufsicht - Gewerbeaufsicht - Durchführung von Bundes- und Landtagswahlen
Beispiele (Bereich Soziales)	<ul style="list-style-type: none"> - Alten- und Pflegeheime - Suchtberatung - Jugendzentren - Seniorenzentren - Integrationsarbeit - Sozialplanung - Unterstützung lokaler Selbsthilfegruppen - Kommunaler Sozialwohnungsbau - Sondervergünstigungen für Transferempfänger-Wirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Schulträgerschaft - Kinder- und Jugendhilfe - Sozialhilfe (ohne 4. Kap. SGB XII) - Grundsicherung für Arbeitssuchende 	<ul style="list-style-type: none"> - Wohngeld - Elterngeld - BAföG - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - Kriegsopferfürsorge

Jugendhilfe (SGB VIII) und der Großteil der Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) lassen sich hier verorten. Während das „Ob“ der Aufgabenerfüllung gesetzlich vorgegeben ist, haben die Kommunen jedoch Ermessensspielräume beim „Wie“, also bei der Art und Weise der Durchführung dieser Aufgaben. Auch hier gibt es seitens des Landes lediglich eine allgemeine Rechtsaufsicht; man spricht insofern auch von „weisungsfreien“ Pflichtaufgaben. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben werden primär aus Haushaltsmitteln der Kommune finanziert, wobei es je nach Regelungsbereich komplexe Kostenbeteiligungs- und Kostenerstattungsregelungen der übergeordneten Ebenen gibt.

- Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten gehören nicht zum Aufgabenbereich der kommunalen Selbstverwaltung, sondern zum übertragenen Wirkungskreis der Kommunen. Im Sozialbereich gehören hierzu unter anderem Geldleistungen wie das Wohngeld, das Elterngeld, BAföG-Leistungen, Unterhaltsvorschuss, Leistungen der Kriegsopferfürsorge und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.⁴ Die Kommune hat bei der Aufgabenwahrnehmung praktisch keine eigene inhaltliche Entscheidungs- oder Gestaltungskompetenz, sondern fungiert hier lediglich als staatliche Unterbehörde. Die übergeordnete Aufsichtsbehörde überwacht nicht nur die allgemeine Einhaltung geltenden Rechts, sondern je nach konkreter Aufgabe auch die Zweckmäßigkeit und die fachliche Angemessenheit der Ausführung. Während das damit verbundene Weisungsrecht bei den Pflichtaufgaben nach Weisung noch inhaltlich begrenzt ist, besteht bei den Auftragsangelegenheiten ein unbeschränktes fachliches Weisungsrecht (Fachaufsicht). Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sollen dem Grundsatz nach vollumfänglich aus Bundes- bzw. Landesmitteln finanziert werden.

Der eigenständige sozialpolitische Gestaltungsspielraum der kommunalen Vertretungskörperschaften, also der von der lokalen Bevölkerung demokratisch gewählten Stadt- und Gemeinderäte bzw. Landkreistage, ist im Wesentlichen auf die Selbstverwaltungsaufgaben (und hier insbesondere auf die freiwilligen Leistungen)

beschränkt. Sozialpolitische Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wie beispielsweise die Auszahlung von Wohn- und Elterngeld, die bundesgesetzlich einheitlich geregelt sind und von kommunalen Ämtern lediglich im Auftrag des Bundes bzw. des Landes abgewickelt werden, werden in der Literatur daher üblicherweise nicht zur kommunalen Sozialpolitik gezählt.

Eben diese übertragenen Aufgaben binden im Zeitverlauf allerdings immer größere Anteile der kommunalen Ausgaben und der kommunalen Verwaltungstätigkeit. Die Kommunen klagen daher seit Jahren (und nicht vollkommen zu Unrecht), dass ihr tägliches Geschäft immer stärker durch die Erfüllung fremdbestimmter Pflichtaufgaben und immer weniger durch eigenverantwortete und eigenständig ausgestaltete Aufgaben geprägt ist. Der Bereich der Sozialpolitik ist zudem durch eine hohe föderale Verflechtung gekennzeichnet. Der Bund hat mit dem Sozialgesetzbuch die Sozialleistungen kodifiziert; die Durchführung der Leistungen obliegt aber neben den Sozialversicherungsträgern in großen Teilen den Kommunalverwaltungen. Die meisten Sozialleistungen, die von den Kommunen administriert werden, sind bundesgesetzlich geregelt; ihre Ausführung unterliegt jedoch in der Regel Landesrecht. Es gibt somit 16 verschiedene Landesausführungsgesetze zur Grundsicherung für Erwerbssuchende nach SGB II, zu verschiedenen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII und zur Sozialhilfe nach SGB XII. Auch die Ausführung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes, des Unterhaltsvorschussgesetzes und des Bundesausbildungsförderungsgesetzes sind landesrechtlich gerahmt. Die tatsächlichen sozialpolitischen Handlungsspielräume der Kommunen hängen somit nicht allein von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung, sondern auch von den landesgesetzlichen und landespolitischen Rahmenbedingungen ab.

⁴ Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist innerhalb der verschiedenen Leistungsarten der Sozialhilfe ein Sonderfall: Seit 2014 werden die Kosten zu 100 % vom Bund getragen, sodass es sich hier rechtlich um eine sogenannte Bundesauftragsverwaltung handelt.

⁵ Der rechtliche Status der verschiedenen sozialpolitischen Aufgaben ist von Bundesland zu Bundesland allerdings nicht immer einheitlich geregelt. So gilt beispielsweise die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II in der Mehrzahl der Bundesländer sowie in den sogenannten Optionskommunen, die die alleinige Trägerschaft der SGB-II-Leistungen übernommen haben, als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe; in einigen Bundesländern (u. a. in Nordrhein-Westfalen) wird sie hingegen als Pflichtaufgabe nach Weisung eingeordnet.

1.2.3 Kommunale Sozialausgaben

Die Aufwendungen für soziale Leistungen bilden (nach den Personalkosten) den zweitgrößten Bereich kommunaler Ausgaben; die Kommunen wenden hierfür gemäß der vierteljährlichen Kassenstatistik ein gutes Viertel ihrer Mittel auf (Deutscher Städtetag 2018). Es ist methodisch allerdings sehr schwierig, die Gesamtheit der kommunalen Sozialausgaben und ihren entsprechenden Anteil am Kommunalhaushalt exakt zu erfassen. Die Aussagekraft der (u. a. in den jährlich erscheinenden Gemeindefinanzberichten des Deutschen Städtetags) üblicherweise verwendeten vierteljährlichen Kassenstatistik ist begrenzt, da hier nur die sozialen Transferausgaben erfasst werden; weder die Aufwendungen für Personal- und Sachmittel im Bereich der Sozialverwaltung und der sozialen Dienste noch die Zuweisungen an Dritte (insbesondere an Kita-Träger) oder Investitionskosten (z. B. für Schulgebäude oder den Neubau von Kitas) werden berücksichtigt. Alternative Schätzungen auf Grundlage der erweiterten Rechnungsstatistik gehen davon aus, dass im Bundesdurchschnitt mittlerweile rund 40 % der kommunalen Haushaltsmittel durch soziale Aufgaben gebunden werden (Bertelsmann Stiftung 2015).

Innerhalb der kommunalen Sozialausgaben lassen sich drei zentrale Ausgabenblöcke identifizieren, die zusam-

men fast 90 % des Ausgabenvolumens ausmachen (siehe Tab.1.2): erstens die (anteilig finanzierten) Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), zweitens die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sowie drittens die verschiedenen Leistungsbereiche der Sozialhilfe (SGB XII). Hinzu kommen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie sonstige soziale Leistungen (u. a. Bildungs- und Teilhabeleistungen⁶, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie Leistungen an Kriegsoffer nach dem Bundesversorgungsgesetz).

Die **Grundsicherung für Arbeitssuchende** nach dem SGB II wird von den Kommunen sowie von der Bundesagentur für Arbeit (BA) getragen. Als Regelorganisation sind gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter) vorgesehen, in denen jede Seite für bestimmte Leistungen zuständig ist. Die BA ist zuständig für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Mehrbedarfe, Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Die Kommunen tragen demgegenüber die Kosten der Unterkunft (KdU) der Bedarfsgemeinschaften, wobei der Bund diese Aufgabe mit einem im Zeitverlauf mehrfach erhöhten (und zwischen den Bundesländern variierenden)

⁶Die 2011 eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT-Leistungen) sind in mehreren Rechtsbereichen kodifiziert (SGB II, SGB XII, Bundeskindergeldgesetz) und werden daher in gängigen Überblicksdarstellungen meist separat aufgeführt.

Tabelle 1.2: Zentrale Bereiche der kommunalen Sozialausgaben

SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende	SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe	SGB XII Sozialhilfe	Asylbewerberleistungsgesetz
<ul style="list-style-type: none"> - Kosten der Unterkunft - Kommunale Eingliederungsleistungen - Erstausstattungen, orthopädische und therapeutische Hilfsmittel 	<ul style="list-style-type: none"> - Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherischer Schutz - Förderung der Erziehung in der Familie - Kindertagesbetreuung - Hilfen zur Erziehung - Andere Aufgaben der Jugendhilfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Hilfe zum Lebensunterhalt - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - Hilfe zur Gesundheit - Eingliederungshilfe für behinderte Menschen - Hilfe zur Pflege - Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Grundleistungen - Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Geburt - Arbeitsgelegenheiten
			Sonstige Leistungen <ul style="list-style-type: none"> - Bildung und Teilhabe - Unterhaltsvorschuss - Kriegsofferfürsorge

Ausgabenanteil unterstützt. Sie tragen darüber hinaus die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II (Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder, häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung) sowie die (nicht vom Regelbedarf umfassten) Bedarfe für Wohnungserstausstattungen, Erstausstattungen für Bekleidung und bei Schwangerschaft und Geburt sowie für orthopädische Schuhe und therapeutische Geräte (§ 24 SGB II).

Innerhalb der Ausgaben für die **Kinder- und Jugendhilfe** nach dem SGB VIII ist die Kindertagesbetreuung mit einem Anteil von 63 % (2016) der mit Abstand größte Ausgabenposten (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2018). Mit der Verabschiedung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) Ende 2008, das den seit August 2013 geltenden (und gegen die Kommunen gerichteten) Rechtsanspruch auf einen öffentlich geförderten Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege eingeführt hat, ist es in den Kommunen zu einem forcierten Ausbau der Kindertagesbetreuung und zu einem entsprechend massiven Anstieg der damit verbundenen Ausgaben gekommen; die Ausgaben für Kindertagesbetreuung sind mittlerweile die größte Einzelleistung der Kommunen im Sozialbereich. Die Hilfen zur Erziehung (einschließlich der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und der Hilfen für junge Volljährige) sind nach der Kindertagesbetreuung das zweitgrößte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe; ihr Anteil am Etat der Kinder- und Jugendhilfe beträgt etwa 22 %. Die finanziellen Aufwendungen und die Fallzahlen im Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Kostenträchtig sind dabei insbesondere stationäre Wohnformen (Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen). Andere Arbeitsfelder und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wie die Kinder- und Jugendsozialarbeit, die Förderung der Jugendverbände, der erzieherische Kinder- und Jugendschutz und die Förderung der Erziehung in der Familie fallen gegenüber der Kindertagesbetreuung und der Hilfen zur Erziehung finanziell deutlich weniger ins Gewicht. Hinzu kommen schließlich die Kosten für die sogenannten „anderen Aufgaben“ der Jugendhilfe (u. a. Inobhutnahme, Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren, Beistandschaft, Vormundschaft und Pflegschaft).

Die **Sozialhilfe** nach SGB XII umfasst eine Vielzahl von Leistungsarten, die eine Reihe verschiedener Risiken und „Zielgruppen“ (u. a. Alte, Blinde, Obdachlose, Erwerbsgeminderte, Pflegebedürftige, Menschen mit Behinderung) adressieren. Der in finanzieller Sicht mit Abstand größte Einzelposten in der Sozialhilfe (und nach der Kindertagesbetreuung der zweigrößte Einzelposten im kommunalen Sozialetat) ist die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem 6. Kapitel SGB XII. Zum umfangreichen Leistungsspektrum gehören unter anderem Leistungen zur beruflichen oder medizinischen Rehabilitation, Hilfen zur Beschäftigung in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung sowie die Versorgung in einer vollstationären Einrichtung der Behindertenhilfe. Die Empfängerzahlen der Eingliederungshilfe haben sich innerhalb der letzten 20 Jahre mehr als verdoppelt; dementsprechend zeigen auch die Ausgaben der Eingliederungshilfe eine kontinuierlich steigende Tendenz. Die Aufteilung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Eingliederungshilfe ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt (vgl. Hennecke 2014: 29; Bertelsmann Stiftung 2015: 46 f.): So wird die Eingliederungshilfe in einigen Bundesländern komplett durch das Land finanziert, in anderen hingegen komplett durch die Kommunen. In einigen Ländern teilen sich Land und Kommunen die Ausgaben nach festgelegten Quoten, andere Bundesländer wiederum haben höhere Kommunalverbände mit der Trägerschaft beauftragt. In Nordrhein-Westfalen sind beispielsweise die beiden Landschaftsverbände (LVR und LWL) als überörtlicher Träger für die Eingliederungshilfe zuständig; diese werden überwiegend von ihren Mitgliedkommunen finanziert, wobei das Land einen finanziellen Zuschuss leistet.⁷ Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII als zweitgrößter Ausgabenposten der Sozialhilfe wird mittlerweile zu 100 % vom Bund finanziert. Der vor dem Hintergrund der Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung mittelfristig zu erwartende deutliche Anstieg der Leistungsempfänger/innen der Grundsicherung wirkt sich somit nicht unmittelbar auf die kommunalen Sozialausgaben aus. Die Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII) übernimmt subsidiär zur Pflegeversicherung verschiedene Leistungsarten; von besonderer Bedeutung ist hier die Übernahme der von der Pflegeversicherung nicht abgedeckten Kosten für die stationäre Unterbringung im Falle fehlender finanzieller

⁷ Anm. d. Hrsg.: Auf die durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) zum 1. Januar 2020 in Kraft tretende Überführung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung von SGB XII in SGB IX wird ausdrücklich hingewiesen (vgl. Boetticher 2018: 255 ff.).

Mittel der pflegebedürftigen Person. Die Hilfe zur Pflege ist so wie die Eingliederungshilfe dem Grundsatz nach beim überörtlichen Träger angesiedelt; auch hier gibt es zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede bei der konkreten Ausgestaltung der Verantwortungsteilung. Die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII, die Hilfe zur Gesundheit (5. Kapitel) und die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (8. Kapitel) sowie die Hilfe in anderen Lebenslagen (9. Kapitel) machen zusammengenommen nur einen vergleichsweise kleinen Anteil der Sozialhilfeausgaben aus. Zu den beiden letztgenannten Leistungsarten gehören unter anderem die Wohnungslosenhilfe, die Blindenhilfe und die Altenhilfe.

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz umfassen neben den finanziellen Grundleistungen zur Sicherstellung des „notwendigen Bedarfs“ auch medizinische Leistungen sowie die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten. In den letzten Jahren haben sich aufgrund des massiven Flüchtlingszuzugs die (lange Zeit eher überschaubaren) Kosten für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz deutlich erhöht.

Zu den **Sonstigen Leistungen** gehören neben den Bildungs- und Teilhabeleistungen, die schwerpunktmäßig im SGB II angesiedelt sind, insbesondere die (finanziell eher unbedeutenden) Leistungen der Kriegsopferfürsorge sowie Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Aufgrund der kürzlich vorgenommenen Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes wird sich der Kreis der Anspruchsberechtigten (und zum Teil auch die Höhe der ausgezahlten Leistungen) dauerhaft deutlich erhöhen, sodass hier auch für die Kommunen Mehrausgaben zu erwarten sind.

Die Sozialausgaben der Kommunen steigen bereits seit Jahrzehnten kontinuierlich und (im Vergleich zu anderen kommunalen Ausgabenfeldern) überdurchschnittlich stark an; sie nehmen einen immer größer werdenden Teil des kommunalen Etats ein. Die beiden zentralen „Kostentreiber“ der letzten Jahre waren der Ausbau der Kindertagesbetreuung seit 2009 und der erhöhte Zuzug von Geflüchteten seit 2015, der sich nicht nur in den Asylbewerberleistungen, sondern unter anderem auch in der Kinder- und Jugendhilfe, der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende niederschlägt. Aber auch die Hilfen zur Erziehung, die Eingliederungs-

hilfe für Menschen mit Behinderung und viele andere sozialpolitische Ausgabenbereiche weisen eine hohe und weitgehend konjunkturunabhängige Kostendynamik auf. Die kommunalen Spitzenverbände kritisieren vor diesem Hintergrund seit Jahren, dass die Entwicklung der Sozialaufwendungen auf der kommunalen Ebene so gut wie nicht mehr steuerbar sei.

Die Höhe, die Zusammensetzung und das relative Gewicht der Sozialausgaben variieren dabei zwischen den Kommunen zum Teil erheblich. Hier kommen sozialökonomische und sozialstrukturelle Faktoren wie die allgemeine Wirtschaftskraft der Kommune, die Arbeitsmarktlage, die Geburtenentwicklung und die Migrationsstruktur zum Tragen. Insbesondere das Gewicht der Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II hängt eng mit der sozialen Lage in der jeweiligen Kommune zusammen: Wirtschaftsschwache Kommunen mit hoher (Langzeit-)Arbeitslosigkeit werden durch die KdU proportional deutlich stärker belastet als wirtschaftsstarke Kommunen mit niedriger Arbeitslosigkeit. Im Hinblick auf die Haushaltsslage der Kommunen erweist sich die höchst unterschiedliche finanzielle Belastung der Kommunen durch Sozialaufwendungen somit als „ein bedeutsamer Treiber zunehmender Disparitäten“ (Bertelsmann Stiftung 2017: 3).

⁸Im Jahr 2016 befanden sich 43,2 % der nordrhein-westfälischen Gemeinden (einschließlich der sogenannten Stärkungspaktgemeinden) in der Haushaltssicherung (Rappen 2017: 50).

1.2.4 Kommunen unter Konsolidierungsdruck

Die chronische Krise der kommunalen Haushalte und die drohende finanzielle Überforderung vieler Kommunen bilden eine zentrale Rahmenbedingung der kommunalen (Sozial-)Politik. In einzelnen Bundesländern, so unter anderem in Nordrhein-Westfalen, gehören die Pflicht zur Ausweisung von Haushaltssicherungskonzepten und der jährliche Kampf um die Vorlage eines genehmigungsfähigen Haushaltes für viele Kommunen seit vielen Jahren zum politischen Alltag.⁸ Die Schere zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen in Deutschland geht dabei zunehmend auseinander: Auf der einen Seite stehen strukturstarke, wirtschaftlich prosperierende Städte und Regionen mit vergleichsweise niedrigen Sozialaufwendungen und entsprechend verfügbaren Mitteln für die Investitions- und Wirtschaftsförderung; auf der anderen Seite stehen strukturschwache Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit, geringen Steuereinnahmen und hoher Verschuldung, bei denen die sozialen und fiskalischen Problemlagen kumulieren.

Die teils katastrophale Haushaltslage führt in vielen Kommunen zu einer deutlichen Einschränkung ihrer freiwilligen Leistungen. Im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten haben die Kommunen alle nicht auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruhenden oder über den vorgeschriebenen Mindeststandard hinausgehenden Leistungen und Aktivitäten im Rahmen einer „Aufgabenkritik“ auf den Prüfstand zu stellen und hier den sprichwörtlichen Rotstift anzusetzen. Aufgrund seines hohen finanziellen Gewichts gehört das sozialpolitische Aufgabenfeld zu den vorrangigen Gegenständen kommunaler Konsolidierungsbemühungen.

Dies betrifft in erster Linie die freiwilligen Sozialleistungen und die pflichtigen Sozialleistungen, auf die kein individueller Rechtsanspruch besteht. Typische Konsolidierungsmaßnahmen beinhalten unter anderem die Schließung oder Zusammenlegung von Jugendzentren und Seniorenbegegnungsstätten, die Reduzierung der Ausgaben für die offene Kinder- und Jugendarbeit und die Altenarbeit sowie die Kürzung oder Streichung von Zuschüssen für die psychosoziale Beratung von SGB II-Beziehenden, Schwangerenkonfliktberatung, Suchtberatungsstellen, Selbsthilfegruppen, Migrationsdiensten oder Verbänden der Jugendarbeit. Hinzu kommen oftmals Erhöhungen der Entgelte (beispielsweise der Elternbeiträge zur offenen Ganztagschule) und Einsparungen bei den Personalkosten, etwa durch die Deckelung der Honorare von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbei-

tern sowie die Reduzierung von Fachleistungsstunden. Betroffen sind jedoch häufig nicht nur die freiwilligen bzw. „quasi-freiwilligen“, sondern auch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen die Kommunen über gewisse Handlungsspielräume verfügen. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen beispielsweise, dass sich eine prekäre Haushaltslage oftmals auch negativ auf die personelle Ausstattung und die Arbeitsbedingungen des allgemeinen Sozialdienstes (ASD) in den kommunalen Jugendämtern auswirkt (Beckmann et al. 2018).

Trotz der vielfältigen institutionellen und fiskalischen Restriktionen, denen die kommunale Sozialpolitik unterworfen ist, ist die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Sozialpolitik in den verschiedenen Handlungsfeldern der einzelnen Kommune keinesfalls allein durch die jeweilige Haushaltslage und den vorherrschenden sozialen Problemdruck determiniert, sondern wird darüber hinaus auch von einer Reihe lokalspezifischer akteurs- und ideenbezogener Faktoren beeinflusst. Die in den vorangegangenen Abschnitten entwickelte, in erster Linie staatsrechtlich und fiskalisch geprägte Perspektive auf die kommunale Sozialpolitik soll im folgenden Kapitel daher durch eine dezidiert sozialpolitische Perspektive ergänzt und erweitert werden, die stärker auf die konkreten policies und die vorhandenen Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Ebene fokussiert.

1.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen der kommunalen Sozialpolitik.

1.3.1 Ausdifferenzierung und Fragmentierung der sozialen Sicherungssysteme

Die deutschen Kommunen sind heute (über die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Kernbereiche hinaus) Träger einer Vielzahl von Aufgaben, Leistungen und Programme, die im Rahmen eines erweiterten Verständnisses der Sozialpolitik zugerechnet werden können. Sozialpolitik an sich ist ein breites Feld, welches sich nicht eindeutig abgrenzen lässt; so ist es beispielsweise international üblich, Bereiche wie die Familien- und Bildungspolitik oder (mit Abstrichen) auch die Integrationspolitik der Sozialpolitik zuzurechnen, während diese in Deutschland traditionell eher als eigenständige Politikbereiche gesehen wurden. Mittlerweile ist es aber auch in der deutschen Diskussion weitgehend Konsens, dass ein breiter, umfassender Begriff und ein weites Verständnis von Sozialpolitik analytisch zielführender und wirklichkeitsangemessener sind.

Kernbereich des deutschen Sozialstaates sind die im Sozialgesetzbuch kodifizierten Dienst-, Sach- und Geldleistungen. Neben dem Sozialgesetzbuch, welches

aus zwölf Büchern besteht (SGB I–XII), sind einige weitere Regelungsbereiche unmittelbar der Sozialpolitik zuzurechnen; diese gelten nach § 68 SGB I bis zu ihrer noch vorzunehmenden Einordnung in das SGB als „besondere Teile“ des Sozialgesetzbuches: Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, Bundeskindergeldgesetz, Wohngeldgesetz, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Bundesversorgungsgesetz, Unterhaltsvorschussgesetz, Altersteilzeitgesetz sowie die Alterssicherung und die Krankenversicherung der Landwirte. Insgesamt lässt sich festhalten, dass der deutsche Sozialstaat sich über die Jahrzehnte hinweg immer feinteiliger ausdifferenziert hat; die verschiedenen Rechtskreise und Leistungsbereiche weisen dabei zum Teil sehr unterschiedliche Traditionen, Organisationslogiken, Akteurskonstellationen und Finanzierungsstrukturen auf.

Spiegelbildlich zur Bundesebene haben sich auch die Aufgabenfelder der kommunalen Sozialpolitik im Zeitverlauf stark ausdifferenziert (siehe Tab. 1.3): Im 2011

Tabelle 1.3: Handlungsfelder der kommunalen Sozialpolitik

Familie	Arbeit/Beschäftigung	Armut und Fürsorge	Alter
Kinder	Kommunale Sozialpolitik		Behinderung/Inklusion
Jugend			Pflege
Bildung	Wohnraumversorgung	Integration	Gesundheit

Quelle: eigene Darstellung

erschienenen „Handbuch Kommunale Sozialpolitik“ (Dahme/Wohlfahrt 2011a) werden insgesamt neun verschiedene Handlungsfelder aufgeführt (und mit jeweils einem Beitrag abgedeckt), darunter die Arbeitsmarkt-, Armuts- und Fürsorge-, Bildungs-, Wohnungs-, Alten- und Senioren-, Behinderten- und Gesundheitsförderungspolitik. Vor dem Hintergrund des Ausbaus der Kindertagesbetreuung durch das Kinderförderungsgesetz sowie des Auf- und Ausbaus der „Frühen Hilfen“ im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes (Fischer/Geene 2017) wird im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in jüngster Zeit stärker differenziert zwischen einer übergreifenden Familienpolitik (Wunderlich 2014), einer spezifisch auf Kindeswohl und Kinderschutz fokussierten Politik und einer eigenständigen kommunalen Jugendpolitik (Lindner/Pletzer 2017).

Einige Aufgabenfelder wie die Kinder- und Jugendhilfe und die Armutsbekämpfung im Rahmen der Sozialhilfe lassen sich dem traditionellen Kernbestand der kommunalen Sozialpolitik zurechnen; andere Felder wie beispielsweise die Bildungs- und die Gesundheitspolitik sind als Handlungs- und Gestaltungsfelder kommunaler Politik eher noch jüngeren Datums. Durch den erhöhten Zuzug geflüchteter Personen hat insbesondere das Feld der kommunalen Integrationspolitik in den letzten Jahren wieder erheblich an Bedeutung gewonnen (Gesemann/Roth 2018). Der jeweilige Kommunalisierungsgrad der aufgeführten Felder und der Grad ihrer Institutionalisierung in der Kommunalpolitik unterscheiden sich stark; in der Gesamtschau lässt sich jedoch festhalten, dass es mittlerweile kaum ein sozialpolitisches Feld gibt, das nicht auch auf kommunaler Ebene bearbeitet wird und in dem der kommunalen Ebene nicht eine eigenständige (wenn auch oftmals eher ergänzende) Rolle und Funktion zukommt.

Die Kehrseite der auf Bundes- wie auch auf kommunaler Ebene gewachsenen Ausdifferenzierung der Sozialpolitik ist die horizontale und vertikale Fragmentierung der sozialen Sicherungssysteme. Durch die fachlichen Zuständigkeitsabgrenzungen und die föderale Verflechtung der verschiedenen sozialstaatlichen Leistungsbereiche entstehen vielfältige institutionelle Blockaden, die ganzheitliche Problemlösungen oftmals erschweren. Gerade an den Schnittstellen zwischen den verschiedenen sozialstaatlichen Handlungsfeldern, Rechtskreisen und Institutionen entstehen oftmals Abstimmungsprobleme und Reibungsverluste, die zu Sicherungs- und Förderlücken, Unter- und Fehlversorgungen und Brüchen

in der Versorgungskontinuität führen. Insbesondere für sozial benachteiligte Personen sowie für Menschen mit komplexen Bedarfs- und Problemlagen kann es auf diese Weise zu institutionellen Zugangsbarrieren und zu erhöhten Exklusionsrisiken kommen. Die leistungsrechtliche Versäulung des deutschen Sozialstaates erschwert darüber hinaus auch die für eine vorbeugende Sozialpolitik wichtige Betrachtung und Bearbeitung von sozialen Risiken in einer Lebenslaufperspektive; institutionelle Schnittstellenprobleme zeigen sich gerade bei riskanten biografischen Übergängen und Statuspassagen.

Zur Überwindung dieser Schnittstellenprobleme werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert, die bei allen Unterschieden im Detail letztlich auf ein höheres Maß an Integration und Koordination der verschiedenen Hilfesysteme und ihrer Leistungen abzielen. Komplexe Problemlagen, so der Konsens, können nicht durch eine segmentierte Betrachtungsweise gelöst werden, sondern erfordern integrierte Handlungs- und Versorgungskonzepte und ganzheitliche Hilfeleistungen. Da eine stärkere sozialrechtliche Zusammenführung von Leistungen durch den Bundesgesetzgeber mit erheblichen Schwierigkeiten und Widerständen verbunden ist, richten sich derzeit viele Hoffnungen auf lokale und regionale Vernetzungsinitiativen, in denen die rechtskreisübergreifende Kooperation von Ämtern, Institutionen und Professionen erprobt und vorangetrieben wird.

1.3.2 Kooperation und Vernetzung in der kommunalen Sozialpolitik

Kommunale Sozialpolitik ist ein komplexes und weitverzweigtes Feld, in dem sich vielfältige und teilweise gegensätzliche Entwicklungen zeigen. Eine zentrale, bereichsübergreifende Entwicklungstendenz der letzten Jahre liegt zweifellos in dem Auf- und Ausbau und der zunehmenden Bedeutung von lokalen Netzwerken (vgl. Schubert 2018; Schubert im vorliegenden Band (Kap.2)). Von den Frühen Hilfen über Präventionsketten, Bildungs- und Gesundheitslandschaften bis hin zur Schaffung von integrierten Versorgungsinfrastrukturen für Seniorinnen und Senioren steht in immer mehr sozialpolitischen Handlungsfeldern (und oftmals auch handlungsfeldübergreifend) die Schaffung und Stärkung von Kooperations- und Vernetzungsstrukturen zwischen unterschiedlichen Institutionen, Professionen, Ressorts und (staatlichen wie nichtstaatlichen) Akteuren weit oben auf der politischen Agenda:

- Frühe Hilfen sind im Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) verankert, welches als zentraler Bestandteil des Bundeskinderschutzgesetzes Anfang 2012 in Kraft getreten ist. Kern der Frühen Hilfen ist nach § 1 (4) KKG „die Vorhaltung eines möglichst frühzeitigen, koordinierten und multiprofessionellen Angebots im Hinblick auf die Entwicklung von Kindern vor allem in den ersten Lebensjahren für Mütter und Väter sowie schwangere Frauen und werdende Väter“. Neben Fachkräften aus dem Gesundheitswesen, der Kinder- und Jugendhilfe, der Schwangerschaftsberatung und Frühförderung sind auch Gesundheitsfachkräfte wie Familienhebammen sowie Ehrenamtliche in kommunale Netzwerke Frühe Hilfen integriert. Die verbindliche Zusammenarbeit im Kinderschutz als Netzwerk wird in der Regel durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe organisiert; fachlich unterstützt und begleitet werden die Netzwerkakteure durch das 2007 vom Familienministerium eingerichtete Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH).
- Kommunale Präventionsketten zielen auf die Implementation einer integrierten, institutions- und ressortübergreifend organisierten kommunalen

Präventionspolitik ab, die darauf ausgerichtet ist, für alle Kinder und Jugendlichen von der Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben ein möglichst lückenloses Netz von Unterstützung, Beratung und Betreuung zu entwickeln. Indem die bestehenden Unterstützungsangebote, Leistungen und Aktivitäten verschiedener Professionen (u. a. Ärztinnen und Ärzte, Hebammen, Lehrer/innen, Sozialpädagoginnen und -pädagogen) aus unterschiedlichen Handlungsfeldern und Ressorts (u. a. Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Gesundheitswesen, Jobcenter) stärker aufeinander abgestimmt und über die Lebensphasen hinweg enger miteinander verzahnt werden, sollen bedarfsgerechte und passgenaue Hilfen gewährleistet und gelingende biografische Übergänge unterstützt werden. In einzelnen Bundesländern werden die kommunalen Akteure dabei durch Programme und Modellvorhaben unterstützt; in Nordrhein-Westfalen existiert seit 2011 das Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten“ (ehem. „Kein Kind zurücklassen!“), das mittlerweile 40 Kommunen beim Auf- und Ausbau kommunaler Präventionsketten begleitet und berät.

- „Bildungslandschaften“ und regionale Bildungsnetzwerke (Weiß 2011) zielen auf die Entwicklung eines abgestimmten und vernetzten Systems von Bildung, Betreuung und Erziehung in der Kommune ab (Deutscher Städtetag 2007). Die verschiedenen Akteure, Institutionen und Organisationen, die in einer Kommune vertreten sind, sollen im Rahmen eines kommunalen Gesamtkonzepts ganzheitlicher Bildung gemeinschaftlich zusammenwirken, um Kinder und Jugendliche entlang ihrer Bildungsbiografie bestmöglich zu fördern, Übergänge in der Bildungsbiografie erfolgreich zu gestalten und herkunftsbedingte Chancenungleichheiten zu reduzieren. Der Aufbau eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements wird unter anderem durch die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierte „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ (seit 2015) unterstützt, die auf dem Vorgängerprogramm „Lernen vor Ort“ (2009–2014) aufbaut.⁹

⁹ Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt auf Landesebene beispielsweise das Programm „Regionale Bildungsnetzwerke“ in Nordrhein-Westfalen (seit 2009).

- Kommunale „Gesundheitslandschaften“ (Luthe 2013) stehen für die Entwicklung integrierter kommunaler Gesundheitsstrategien, die über Professions- und Akteursgrenzen hinweg Unterstützungsangebote für Kinder, Jugendliche und deren Eltern in einer Lebenslaufperspektive koordinieren. Ziel der Kooperation aller ortsansässigen Gesundheitsakteure ist es, ein gesundes und chancengerechtes Aufwachsen und Leben aller Bewohner/innen in der Kommune zu fördern. Zu den Kernelementen einer integrierten kommunalen Präventions- und Gesundheitsförderungspolitik gehören eine detaillierte Gesundheitsberichterstattung, ein kommunales Gesundheits- und Präventionskonzept, die Integration von einzelnen Kommunalverwaltungseinheiten, die Koordination aller ortsansässigen Akteure im Politikfeld und die Partizipation der Betroffenen (Böhm 2017). Fachlich begleitet wird der Ausbau kommunaler Netzwerkstrukturen unter anderem im Rahmen des „Gesunde Städte-Netzwerks“ und des kommunalen Partnerprozesses „Gesundheit für alle“ (bis 2015: „Gesund aufwachsen für alle“), der vom Kooperationsverbund Gesundheitliche Chancengleichheit unter Federführung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) getragen wird.

Auch in anderen Bereichen wie im Bereich der Senioren- und Pflegepolitik existieren ähnliche Vernetzungsaktivitäten, die auf die Gewährleistung selbstbestimmter Teilhabe im Alter durch die Schaffung integrierter, wohnortnaher Versorgungsstrukturen und altengerechter Quartiere abzielen (Brüker et al. 2017; Bleck et al. 2018). Der Bedeutungszuwachs des Netzwerkgedankens entspricht einer zunehmend ganzheitlichen Sicht auf die in der Kommune bestehenden sozialen (und sozialpolitisch zu bearbeitenden) Problemlagen. So wie im Bereich der Gesundheitsförderung, wo bereits seit Jahrzehnten die Forderung nach einer integrierten Querschnittspolitik im Sinne von „health in all policies“ erhoben wird, wächst auch in vielen anderen Feldern die Einsicht, dass die identifizierten Problemlagen grenzüberschreitend miteinander verflochten und interdependent sind und daher häufig nur in sektorenübergreifender Abstimmung und Kooperation bearbeitet und gelöst werden können. Die bereichsübergreifende Grunderkenntnis lautet daher, „dass die zentrale kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge zunehmend weniger in der Verwaltungslogik einzelner Zuständigkeiten bearbeitet werden kann, sondern intersektionaler Zusammenarbeit von Institutionen und Gesellschaftsgruppen bedarf“ (Geene/Fischer 2017: 342). Ein zentraler Gedanke der Netzwerkorientierung ist, dass es für das jeweilige geteilte Ziel (gute

Bildung, gelingendes Aufwachsen, Armutsbekämpfung, Chancengerechtigkeit, Familienfreundlichkeit etc.) trotz getrennter Rollen und Zuständigkeiten der Akteure vor Ort eine gemeinsame Verantwortung gibt; in diesem Zusammenhang wird daher auch oft von „lokalen Verantwortungsgemeinschaften“ gesprochen. Das Denken „in Verantwortlichkeiten statt Zuständigkeiten“, die Überwindung von „Versäulungen“, der Wechsel von der Zuständigkeitsabgrenzung zur „Kooperationskultur“ werden daher allenthalben gefordert.

Ein besonderes Augenmerk der Kooperations- und Vernetzungsbemühungen liegt darin, die Zugänge zu den Leistungen und Angeboten gerade auch für benachteiligte Personengruppen zu verbessern und möglichst niedrigschwellig auszugestalten. Ein weiterer wichtiger Gestaltungsfokus besteht in der sozialräumlichen Dimension, mithin in der Tiefenstaffelung von Netzwerken. Dem Sozialraum (dem Quartier bzw. der Nachbarschaft) wird eine hohe Relevanz als Setting, als Bedingungskonstellation und somit als Ermöglichungs- oder Verhinderungsraum für gelingendes Aufwachsen, Bildung, Gesundheit oder Teilhabe im Alter zugeschrieben. Damit gilt der Sozialraum auch als wichtige Bezugsebene der Intervention und der Vernetzungsbemühungen. In den meisten Feldern stellt zudem nicht nur die Einbindung einer breiten Palette zivilgesellschaftlicher Akteure, sondern auch die verstärkte Beteiligung der Bürger/innen (als Betroffene, Anwohner/innen, Eltern etc.) einen ganz wesentlichen Aspekt dar. Die Förderung von privatem und zivilgesellschaftlichem Engagement und die Ermöglichung von Partizipation gehen dabei oftmals Hand in Hand.

Integrierte Strategien erfordern schließlich auch die Entwicklung und Implementierung geeigneter Steuerungsinstrumente, die ein datenbasiertes Planen und ein koordiniertes Handeln ermöglichen und erleichtern. Eine regelmäßig aktualisierte, detaillierte und möglichst kleinräumige Datengrundlage, eingebunden in einen kontinuierlichen Monitoringprozess, bildet idealerweise die Grundlage für Qualitätsmanagement und Wirkungsorientierung in sozialpolitischen Netzwerken. Genau hier liegt der Ansatzpunkt für eine moderne, integrierte kommunale Sozialplanung.

1.3.3 Herausforderungen und Grenzen kommunaler Vernetzungsstrategien

Die Umsetzung kommunaler Netzwerkpolitik ist eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe; sie ist durch die Kommunen innerhalb der gegebenen institutionellen und finanziellen Restriktionen grundsätzlich frei gestaltbar. Kommunale Kooperations- und Vernetzungsstrategien sind in der kommunalen Praxis jedoch mit einer Reihe typischer Hindernisse und Schwierigkeiten konfrontiert, die an dieser Stelle nur kurz angerissen werden können:

- **Freiwilligkeit:** Lokale Netzwerke haben (mit Ausnahme der Frühen Hilfen) in der Regel keinen rechtlich verbindlichen Rahmen, sondern beruhen auf Freiwilligkeit und Vertrauen. Gelingende Netzwerkarbeit ist daher abhängig von der Bereitschaft der relevanten Akteure in dem jeweiligen Feld, sich koordinieren zu lassen und damit auch einen Teil der eigenen Handlungssouveränität abzugeben. Kommunen verfügen über keine direkte Steuerungsmacht, sie müssen daher auf weiche Steuerungsmechanismen zurückgreifen, um die relevanten Akteure zur freiwilligen Zusammenarbeit zu bewegen. Nur wenn es gelingt, Vertrauen aufzubauen, die gemeinsame Intention explizit auszuformulieren und Kooperationsgewinne für die teilnehmenden Akteure auch deutlich zu machen, können Netzwerke dauerhaft erfolgreich sein.
- **Zusätzlichkeit:** Netzwerkarbeit ist oftmals eine zusätzliche Aufgabe, die weder in Stellenbeschreibungen noch Organigrammen abgebildet ist, die sich außerhalb der jeweiligen Kernzuständigkeiten befindet und für die daher auch keine kontinuierlichen Mittel in den Regelstrukturen zur Verfügung stehen. Es kann daher nicht in jedem Fall vorausgesetzt werden, dass die personelle Ausstattung der Kommunen wie auch der freien Träger und anderer Kooperationspartner/innen es zulässt, neben dem „Tagesgeschäft“ auch eine intensive Vernetzungsarbeit zu leisten.
- **Personenabhängigkeit:** Lokale Netzwerke sind oftmals stark personenabhängig. Häufig sind es einzelne engagierte Personen oder Personengruppen, die die Netzwerkarbeit vorantreiben. Dies kann zum Problem werden, wenn die Netzwerke nicht ausreichend institutionalisiert und verstetigt werden, denn dann besteht die Gefahr, dass mit dem Ausscheiden der betreffenden Person(en) aus ihren jeweiligen Positionen auch die Aktivitäten zum Erliegen kommen.

- **Zeithorizont:** Netzwerke entfalten ihre Wirkung in der Regel eher mittel- und langfristig; kurzfristige Problemkonjunkturen und diesbezügliche „Feuerwehreinsätze“ (beispielsweise im Kontext der Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung) binden Ressourcen und Aufmerksamkeiten und drohen immer wieder, langfristig angelegte gemeinsame Problemlösungsprozesse zu überlagern.

Die verschiedenen kommunalen Initiativen und Projekte zur Prävention und Vernetzung haben bislang oftmals den Charakter von (zeitlich befristeten und von externer Förderung abhängigen) Modellprojekten. Um eine Verstetigung und wirkungsorientierte Intensivierung der Netzwerkarbeit zu erreichen, müssen diesbezügliche Strukturen und Prozesse in der Kommune dauerhaft institutionalisiert und eine nachhaltige Kooperationskultur geschaffen werden, die im Zweifelsfall auch personenunabhängig funktioniert. Kooperation und Vernetzung müssen den Charakter der Zusätzlichkeit und Projektförmigkeit ablegen und integraler Bestandteil der institutionellen Regelstrukturen werden. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist zweifelsohne auch die Verstetigung der finanziellen bzw. personellen Ressourcen für die Netzwerkarbeit.

Eine grundsätzliche, kaum zu überwindende Grenze kommunaler Netzwerkstrategien liegt allerdings darin, dass die Gestaltungsmacht der lokalen Ebene auch bei einer intensiven und qualitätsbasierten Zusammenarbeit der örtlichen Akteure notwendigerweise begrenzt bleibt. In der föderalen Arbeitsteilung des deutschen Sozialstaates kommt den Leistungen der Kommunen in vielen Feldern nur eine ergänzende und begleitende Funktion zu, während der Kernbereich des jeweiligen Feldes nicht in ihrer Hand liegt. Die dominierende Stellung der Schulen im Bildungssystem, der Krankenkassen im Gesundheitssystem, der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik oder der Renten- und Pflegeversicherung in der Senioren- und Pflegepolitik kann durch lokale Vernetzungsstrategien nicht aufgehoben werden. Die tatsächliche Durchschlagskraft lokaler Netzwerkstrategien hängt daher nicht zuletzt von der Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft überörtlich verfasster Institutionen und Akteure ab, die ihrerseits an ihren jeweiligen gesetzlichen Handlungsauftrag gebunden sind. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang insbesondere eine stärkere Öffnung der Sozialversicherungen für lokal angepasste Problemlösungsstrategien (Schroeder et al. 2014).

1.4 Ausblick: Kommunale Sozialpolitik zwischen Knappheitsverwaltung und Zukunftsgestaltung.

Das zu Beginn des vorliegenden Beitrags skizzierte Spannungsfeld zwischen einer in vielen Bereichen fremdbestimmten und zudem chronisch unterfinanzierten Auftrags- und Mangelverwaltung und einer eigenverantwortlichen, innovativen und zukunftsorientierten Gesellschaftsgestaltung wird die kommunale Sozialpolitik aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahren prägen. Trotz (oder gerade wegen) der chronisch klammen Kommunalhaushalte lassen sich in den letzten Jahren vielfältige Bemühungen und Initiativen seitens der Kommunen feststellen, eine stärker proaktive und gestaltende Rolle in der Sozialpolitik einzunehmen und auch Felder verstärkt zu bearbeiten, die traditionellerweise nicht zum Kernbestand der kommunalen Sozialpolitik gehören. Kommunen vernetzen Schulen und andere Bildungsangebote, bauen lokale Präventionsketten und Gesundheitslandschaften auf, arbeiten intensiv an der Integration Geflüchteter und anderer Neuzugewanderter und bemühen sich darum, integrierte Versorgungsstrukturen für Seniorinnen und Senioren zu schaffen. Prävention, Vernetzung und Sozialraumorientierung sind dabei übergreifende handlungsleitende Konzepte.

Der Paradigmenwechsel zum Netzwerkgedanken und zur Netzwerkarbeit ist in einigen Kommunen und in einzelnen Handlungsfeldern bereits auf dem Weg; so hat sich unter anderem im Bereich der Frühen Hilfen, in dem eine gesetzliche Kooperationsverpflichtung besteht, mittlerweile vielerorts „eine neue Selbstverständlichkeit intersektionaler Zusammenarbeit herausgebildet“ (Geene/Fischer 2017: 341). In einigen anderen Bereichen handelt es sich bei dem Netzwerkgedanken hingegen noch eher um konzeptionelles Wunschdenken als um gelebte Praxis.

Ob die Kommunen die ihnen von verschiedenen Seiten zugedachte Rolle als sozialpolitische Modernisierungstreiber tatsächlich im Ansatz ausfüllen können, hängt jedoch nicht nur vom sozialpolitischen Gestaltungswillen und der Intensität und Qualität der lokalen Bemühungen, sondern auch von den bundes- und landesgesetzlich bestimmten Rahmenbedingungen ab. Für die Zukunft der kommunalen Sozialpolitik ist von entscheidender Bedeutung, ob es in den nächsten Jahren zu einer strukturellen,

kommunalfreundlichen Veränderung der Aufgaben- und Finanzbeziehungen im deutschen Föderalismus kommt oder nicht. Die im Sommer 2018 unter Federführung des Bundesinnenministeriums eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ soll hierzu bis Herbst 2020 konkrete Vorschläge erarbeiten.

Das grundgesetzlich verankerte Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist hierbei wohlgerne kein abstrakter Wunsch, sondern ein zentraler Bestandteil und eine wesentliche Voraussetzung von Chancengleichheit. Denn Chancengleichheit bedeutet nicht nur, dass die Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen so weit wie möglich unabhängig vom Elternhaus sein sollen; sie sollten in jedem Falle auch so unabhängig wie möglich vom Wohnort sein. Die Reduzierung der zunehmenden Ungleichheit und der sozialen Segregation innerhalb der Kommunen (Helbig/Jähnen 2018) erfordert daher zwangsläufig auch eine Reduzierung der zunehmenden sozialen und fiskalischen Polarisierung zwischen den Kommunen. Es bleibt abzuwarten, ob sich angesichts der manifesten Interessengegensätze zwischen Bund, Ländern und Kommunen hier nachhaltige Lösungen (u. a. für das drängende Altschuldenproblem der Kommunen) finden lassen, die den Kommunen neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume eröffnen.

In der Zwischenzeit steht die kommunale Sozialpolitik vor der täglichen Herausforderung, aus den bestehenden Möglichkeiten das Beste herauszuholen und die eigenen Gestaltungsräume durch integrierte, strategische Vorgehensweisen Schritt für Schritt auszubauen. Die bereits vor einigen Jahren von Dahme und Wohlfahrt formulierte Diagnose ist daher weiterhin hoch aktuell: „Die Weiterentwicklung der umsetzungszentrierten kommunalen Sozialpolitik zu einer eigenständigen kommunalen Gesellschaftspolitik oder sozialen Kommunalpolitik steht gegenwärtig weit oben auf der Modernisierungsagenda für den Sozialstaat“ (Dahme/Wohlfahrt 2011: 16). Der kommunalen Sozialplanung, die ihrerseits nach wie vor eine freiwillige (und daher unter Finanzierungsvorbehalt stehende) Aufgabe der Kommunen ist, kommt in diesem Zusammenhang eine überragende strategische Bedeutung zu.

Literatur

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (2018): Monitor Hilfen zur Erziehung 2018. Dortmund.

Beckmann, Kathinka/Ehling, Thora/Klaes, Sophie (2018): Berufliche Realität im Jugendamt: der ASD in strukturellen Zwängen. Freiburg.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2015): Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2017): Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen. Gütersloh.

Bleck, Christian/van Rießen, Anne/Knopp, Reinhold (Hg.) (2018): Alter und Pflege im Sozialraum. Theoretische Erwartungen und empirische Bewertungen. Wiesbaden.

BMAS/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Sozialbudget 2017. Berlin.

Böhm, Katharina (2017): Kommunale Gesundheitsförderung und Prävention. Elemente, Potentiale und Hemmnisse einer präventiven und gesundheitsförderlichen kommunalen Gesundheitspolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform 63 (2), S. 275–299.

Boetticher, Arne von (2018): Das neue Teilhaberecht. Baden-Baden.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2015): Gestalten statt Verwalten. Ressortübergreifende Präventionspolitik. Arbeitspapiere Wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Gütersloh.

Brettschneider, Antonio/Klammer, Ute (2017): Editorial: Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte? In: Zeitschrift für Sozialreform 63 (2), S. 141–156.

Brüker, Daniela/Kaiser, Petra/Leiber, Simone/Leitner, Sigrid (2017): Die Rolle der Kommunen in der Pflegepolitik. Chancen und Grenzen einer vorbeugenden Perspektive. In: Zeitschrift für Sozialreform 63 (2), S. 301–332.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2011a): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2011b): Einleitung: Kommunale Sozialpolitik – neue Herausforderungen, neue Konzepte, neue Verfahren. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 9–18.

Deutscher Städtetag (2010): Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik. Band 93, Köln/Berlin.

Deutscher Städtetag (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau. Gemeindefinanzbericht 2017, Köln/Berlin.

Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.

Geene, Raimund/Fischer, Jörg (2017): Netzwerke in Frühen Hilfen und Gesundheitsförderung als kommunale Modernisierung. In: Fischer, Jörg/Geene, Raimund (Hg.), Netzwerke in Frühen Hilfen und Gesundheitsförderung – Neue Perspektiven kommunaler Modernisierung, Weinheim, S. 341–348.

Gesemann, Frank/Roth, Roland (2018): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden.

Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2014): Kommunale Sozialpolitik. Handlungsoptionen bei engen Spielräumen. WISO Diskurs. Bonn.

Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB Discussion Paper P 2018–001. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.

Henneke, Hans-Günter (2014): Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020 – Kommunale Erwartungen. Schriften des deutschen Landkreistages. Band 125, Berlin.

Lindner, Werner/Pletzer, Winfried (Hg.) (2017): Kommunale Jugendpolitik. Weinheim.

Rappen, Hermann (2017): Stärkungspakt Stadtfinanzen – Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit? RWI Materialien Heft 120. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Essen.

Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hg.) (1994): Grenzen des Sozialversicherungsstaates. Opladen.

Schroeder, Wolfgang (2012): Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? Berlin.

Schroeder, Wolfgang (2014): Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln. Diskussionspapier des Landesbüros NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Schroeder, Wolfgang/Neufeind, Max/Jantz, Bastian (2014): Erwachen die schlafenden Riesen? Warum die deutschen Sozialversicherungen als aktive Gestalter vorsorgender Sozialpolitik gebraucht werden. DPZ policy brief 1. Berlin.

Weiß, Wolfgang (2011): Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven. Weinheim/München.

Wunderlich, Holger (2014): Familienpolitik vor Ort. Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler Ebene. Wiesbaden.

2. Entwicklungspfade und Ziele der (integrierten) Sozialplanung.

Prof. Dr. Herbert Schubert

Der Beitrag stellt die Entwicklung der kommunalen Sozialplanung in Deutschland dar und skizziert den aktuellen Entwicklungsstand. Als Eckpunkte werden die Anfänge der Sozialplanung als eine flächen-deckende Bereitstellung von sozialen Leistungen, das Reframing der Sozialplanung sowohl durch das Neue Steuerungsmodell als auch durch das Neue Kommunale Finanzmanagement und schließlich die Weiterentwicklung zur integrierten Sozialplanung mit dem Fokus auf einem sozialräumlich differenzierten Angebot sozialer Leistungen und auf einer stärkeren Beteiligung der Stakeholder referiert. Die dargestellten Entwicklungsstufen schließen sich nicht gegenseitig aus; denn im kommunalen Planungsalltag existieren die drei Formen gegenwärtig teilweise nebeneinander, je nachdem, welches Steuerungsideal in einer Kommune Vorrang genießt und wie Sozialplanung in diesem Kontext verstanden wird.

2.1 Anfänge der kommunalen Sozialplanung.

In der jungen Bundesrepublik wurde die Sozialplanung aus dem Sozialstaatsgebot heraus entwickelt. Folgende Ziele bilden den roten Faden: Erstens sollen Bevölkerungsgruppen in einer Not- oder Gefahrenlage wohlfahrtsstaatlich geschützt werden; zweitens soll im Rahmen gezielter Interventionen soziale Gerechtigkeit gewährleistet werden und drittens soll sozialgestaltend die Demokratisierung der Gesellschaft gefördert werden (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1986: 6). Explizit wurde der Begriff der „Sozialplanung“ zum ersten Mal im Rahmen des Deutschen Fürsorgetages im Jahr 1969 in Essen verwendet, um die „Rationali-

tät“ eines präventiven sozialen Planens symbolhaft als Marke eines neuen Handlungskonzeptes der Sozialverwaltung zu etablieren (vgl. Jordan und Schone 1998: 67). Denn die Sozialplanung im Allgemeinen und die sozialen Fachsozialplanungen im Besonderen verfolgen das Ziel, soziale Krisen vorbeugend zu vermeiden und die vorhandenen Kapazitäten dafür rationell einzusetzen.

In den beiden Dekaden von 1970 bis zum Ende der 1980er Jahre wurden vermehrt Stellen für Sozialplanung in der kommunalen Sozialverwaltung eingerichtet. Vier Handlungsbereiche kennzeichnen die Grundstruktur ihrer

Aufgaben: (1) die „soziale Infrastrukturplanung“, damit unter einer fachplanerischen Perspektive notwendige Dienste und Einrichtungen (flächendeckend) in den Teilräumen der Kommune zur Verfügung stehen; (2) eine „vorbeugend ansetzende kommunale Sozialpolitik“, um soziale Benachteiligungen von Bevölkerungsgruppen im Rahmen von Fachsozialplänen zu beseitigen bzw. zu vermeiden; (3) die „vorbeugende soziale Kommunalpolitik“, um die sozialen Belange der gesamten Bevölkerung in allen Fragen der Daseinsvorsorge (auch gegenüber anderen Ressorts der Kommunalverwaltung) zu vertreten; und (4) die „aktive Gesellschaftspolitik“, indem Vorgaben der Bundes- und der Landesebene zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes und des Lebensraumes umgesetzt werden (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1986: 35 ff.).

Erst um 1990 wurde die Jugendhilfeplanung als erste Fachsozialplanung gesetzlich im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankert. Die anderen Felder der Sozialplanung – beispielsweise von der Altenhilfeplanung und Psychiatrieplanung über die Behindertenhilfeplanung und die Suchthilfeplanung bis zur Integrations- und Inklusionsplanung – stellen (bis heute) im Gegensatz zur Pflichtaufgabe der Jugendhilfeplanung nur eine freiwillige Leistung dar. Blaumeiser et al. wiesen auf die Folgen hin; denn im Zeitraum bis 1990 hatten beispielsweise nur rund ein Viertel der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern qualifizierte Altenhilfepläne ausgearbeitet, wobei drei Viertel dieser Pläne aus Großstädten stammten (vgl. 2002: 16). In einer Strukturanalyse in Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2013 festgestellt, dass nur ein Fünftel der Städte, Gemeinden und Kreise (21,8 %) die freiwillige Leistung der kommunalen Sozialplanung erbringt – mit einem Schwerpunkt in den verstädterten Regionen des Landes und nur wenigen sozialplanerischen Aktivitäten im ländlichen Raum sowie in den kleineren kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Schubert 2014: 11).

Im Kinder- und Jugendhilfegesetz werden für die Jugendhilfeplanung drei Planungskomponenten vorgeschrieben: (I) der Prozess der Bestandserhebung, Bedarfserhebung und der daraus abgeleiteten Maßnahmenplanung, (II) die Beteiligung der Träger und Bedarfsgruppen an dem Prozess sowie (III) die Abstimmung der Maßnahmenplanung mit anderen Fachplanungen in der Kommune (vgl. § 80 SGB VIII). Dieses Planungsverständnis, soziale Entwicklungen sowie sich abzeichnende Problemlagen frühzeitig zu erkennen, sie im Abgleich mit dem Bestand zu bewerten und darauf mit der Planung angemessener

Maßnahmen zu reagieren, wurde zwar nur für die Kinder- und Jugendhilfe gesetzlich vorgeschrieben, verbreitete sich aber parallel auch in den anderen Fachplanungen der Sozialplanung als Standard.

Das „Handbuch der örtlichen Sozialplanung“, welches im Jahr 1986 vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge publiziert wurde, repräsentiert mit einer ausführlichen Darstellung des Repertoires der Methoden und Instrumente den Kern dieses Grundtyps von Sozialplanung, der sich nach den Anfängen in den 1960er Jahren bis in die Mitte der 1980er Jahre als neue administrative Kompetenz herausgebildet hatte – darin werden als weitere Standards beschrieben, wie „Fachsozialpläne“ in der Kommunalverwaltung zu gestalten sind (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1986: 112 ff.), welche Kompetenzen das von der Kommune beschäftigte „Planungspersonal“ benötigt (vgl. ebd.: 190 ff.) und wie die Sozialplanung organisatorisch in der Kommunalverwaltung institutionell verankert werden kann (vgl. ebd.: 235 ff.). Zum Gelingen der Sozialplanung als Fachsozialplanung werden folgende Bausteine referiert (vgl. ebd.: 112 ff.):

- die Organisation der Planungsaufgabe,
- die Formulierung der Planungsziele,
- die Erhebung und Bewertung des Bestandes sowohl auf der Seite der Bevölkerungsstruktur als auch auf der Seite der bestehenden sozialen Dienste und Einrichtungen,
- die Ableitung des Bedarfes nach dem schematischen Modus der Richtwerte,
- die Umsetzung der formulierten Ziele in einem Maßnahmenprogramm,
- die Bestimmung bzw. Schätzung der Kosten und der notwendigen Finanzierung, der geeigneten Standorte und Infrastrukturflächen sowie des einzusetzenden Personals,
- das Einbringen in den Entscheidungsprozess der Führungskräfte in der Kommunalverwaltung und des Kommunalparlaments sowie seiner Fachausschüsse, und
- die Fortschreibung sowie Folgenkontrolle nach der Umsetzung.

Bei der Bedarfsermittlung orientiert sich das Grundmodell der Sozialplanung in den Anfängen an normativen Festlegungen von Versorgungsquoten (vgl. ebd.: 710). Dazu werden Richtwerte verwendet, die auf allgemeinen Bezugsgrößen beruhen. Sie haben einen „quasi-objektiven“ Charakter (im Sinn von „zu Normen geronnenen

politischen Wertentscheidungen“). Exemplarisch lässt sich ein solcher „Orientierungswert“ für die Bestimmung des Gemeinbedarfs im Bereich der Altenpflege zeigen: „Altenpflegeheim“ (Betreuung pflegebedürftiger alter Menschen) = Bedarf für ca. 1,5 Prozent der über 64jährigen; Flächenbedarf: 0,2–0,35 qm/Person; Mindesteinzugsbereich: ca. 35.000 Einwohner; maximale Entfernung 300–400 m zu zentralen Einrichtungen und zur Haltestelle des öffentlichen Personennahverkehrs (vgl. Borchard 1983: 182). Ein analoger Richtwert aus dieser Zeit ist im Handbuch der örtlichen Sozialplanung zu finden (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1986: 446): „Bedarf an Altenpflegeheimen: 2,37 Plätze pro 100 alte Menschen – 0,17 qm Geschossfläche pro Einwohner – 3,1 Plätze pro 1.000 Einwohner [...]“. Solche Richtwerte verringern die Komplexität im Planungsprozess, weil sie sich ohne aufwändige Vorun-

tersuchungen schnell anwenden lassen, verlieren aber über ihre flächendeckende Anwendung eine sozialräumlich differenzierende Tiefenschärfe. Relativ schematisch konnten sie ohne eine partizipative Zieldiskussion in der Gemeinde vom Schreibtisch der planenden Fachkraft aus in der administrativen Routine an die Bauleitplanung weitergegeben werden, ohne dass die Differenzen der verschiedenen Sozialräume einer Kommune vertieft untersucht worden wären und ohne dass mit den Trägern der Daseinsvorsorge und Bedarfsgruppen abgestimmt worden wäre, ob der jeweilige Richtwert den Zielrahmen in der Gemeinde bilden soll. Kritisch wurde vor allem das Fehlen empirischer Begründungen von Richtwerten angemerkt; wegen der offensichtlichen Differenz zwischen verschiedenen Bundesländern erwecken sie den Anschein, willkürlich gesetzt worden zu sein (vgl. Blaumeiser et al. 2002: 27).

2.2 Sozialplanung als Element in der neuen kommunalen Steuerung.

Im Rahmen eines neuen Steuerungsverständnisses, das aus der Marktlogik abgeleitet wurde, erhielt die Sozialplanung in den 1990er Jahren einen anderen Stellenwert in der Kommunalverwaltung. An der Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ in den Städten und Gemeinden waren in Deutschland sowohl die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (vgl. KGSt 1993a) als auch die Kommunalen Spitzenverbände beteiligt. Mit dem neuen Steuerungsideal des Public Management wurden die Richtlinien der öffentlichen Verwaltung nicht außer Kraft gesetzt, aber mit ökonomischen Prinzipien überformt. Von der Kommune und den Trägern der Dienstleistungen wurde eine Übernahme der unternehmerischen Perspektive verlangt (vgl. Blaumeiser et al. 2002: 80 ff.). Mit der Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Techniken des Managements aus dem privatwirtschaftlichen Sektor sowohl in das kommunale Handeln im Allgemeinen als auch in das sozialwirtschaftliche Handeln der Träger im Besonderen entstand ein Rationalisierungs- und Reorganisationsdruck. Es lag die Erwartung zugrunde, dass das Leistungsvermögen der sozialen Dienste und Einrichtungen dadurch sowohl effizienter als auch effektiver wird (vgl. Crouch 2011: 34 ff.).

Ein wichtiger Teilschritt der Neuen Steuerung war die

Reform der öffentlichen Haushaltsführung mit einer schrittweisen Einführung der so genannten Doppik („Doppelte Buchführung in Konten“) im Lauf der 1990er Jahre. Die traditionelle kamerale Haushaltsführung wird in der Kommune durch betriebswirtschaftliche Instrumente ersetzt:

„Die kaufmännische doppelte Buchführung bildet im Vergleich zur Kameralistik, insbesondere durch die Gegenüberstellung von Ertrag und Aufwand nicht nur den Geld-, sondern auch den Ressourcenverbrauch ab und orientiert sich damit am Output. Durch den Ansatz der Dreikomponentenrechnung aus Ergebnisrechnung (Ausweisung der Gewinne und Verluste), Finanzrechnung (Überblick über Ein- und Auszahlungen) und Vermögensrechnung (Aufstellung einer Bilanz), ermöglicht die doppelte Buchführung eine umfassende Abbildung sämtlicher „Geschäftsvorfälle“ in der Form, wie dies auch in wirtschaftlichen Betrieben vorgenommen wird“ (Biewers 2005: 299).

Weil der kommunale Haushalt auf diese Weise gegenüber der Logik der Kameralistik transparenter wird, beschloss die Innenministerkonferenz im Jahr 2003, das Gemeindehaushaltsrecht in ein „Neues Kommunales Rechnungswesen“ zu überführen. Im Jahr 2004 verabschiedete der

nordrhein-westfälische Landtag das „Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen – Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW“ – das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) wurde in den Kommunen und Städten in Nordrhein-Westfalen flächendeckend bis zum Jahr 2009 eingeführt. Damit ersetzte die Ergebnisorientierung (Output) die Orientierung am Mitteleinsatz (Input). Die sozialen Infrastrukturen und Dienstleistungen werden nun sowohl von der Kostenseite her gesteuert als auch von der Ergebnisseite her evaluiert.

Die Sozialplanung gerät dabei ins Fahrwasser einer strategischen Unternehmensplanung, nach der jährlich festgelegt wird, welche Ziele die Kommune im Haushaltsjahr gesetzt hat und welche Maßnahmen zur Zielerreichung durchzuführen sind. Auf dieser Basis wird ein detailliertes Finanzbudget ermittelt und dezentral in einer Fach- und Ressourcenplanung gegliedert, weil das Neue Steuerungsmodell eine „unternehmensähnliche dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur“ verlangt (vgl. KGSt 1993b: 15). Unter dem Stichwort der „dezentralen Ressourcenverantwortung“ wurde die Finanzverantwortung kommunal in die Fachämter und sozialwirtschaftlich in die Trägerorganisationen hinein verlagert. Und mit der Zielvorgabe der „Kundenorientierung“ beginnt ein Prozess, die Bürgerinnen und Bürger zunehmend stärker in die Mitgestaltung des Gemeinwesens einzubeziehen. Allerdings war die Konzentration auf die Effizienz und die Ergebnisse bei der Leistungserbringung nur eingeschränkt kompatibel mit dem partizipatorischen Anspruch, lokale Akteurinnen und Akteure einzubeziehen, weil der Verdacht im Raum stand, ehrenamtliches Engagement solle zur ökonomischen Entlastung des kommunalen Budgets „meritorische Güter“ der Sozialpolitik ersetzen (vgl. Crouch 2011: 63 f.).

Die Sozialplanung verlässt das – im Grundmodell der Anfangszeit angelegte – Primat der Fachplanung und erhält als strategische Sozialplanung neue Steuerungsfunktionen: Denn die Sozialplanung trägt nun die Verantwortung für die Erarbeitung und Zusammenstellung der Informationen, auf deren Grundlage die sozialen Ziele im Prozess der Steuerung formuliert werden können (vgl. Böhmer 2015: 34 f.). Dies hat zu einem enormen Bedeutungsgewinn der Sozialberichterstattung – als Begründungskontext für die Zielformulierung und als Rahmen für die Evaluation kommunaler Sozialpolitik – geführt. Dadurch wird auch das Bedarfskonzept reformiert: Statt der schematischen Anwendung von Richtwerten werden

nun im politisch-normativen System – d.h. im Rat einer Stadt oder im Kreistag – auf der Basis von Beobachtungen der Sozialberichterstattung strategische Ziele formuliert, auf deren Grundlage die sozialen Dienstleistungen – differenziert nach den Bedarfslagen in den Sozialräumen – geplant werden können. Das Kernstück bleibt zwar die Planung der Dienste und Hilfen für Bevölkerungsgruppen mit einem Unterstützungsbedarf, aber es werden verstärkt – wenngleich noch unerfüllte – Forderungen erhoben, dass ein ganzheitlicher Blick auf die Sozialräume einzunehmen ist und dass die Sozialverwaltung über die Sozialplanung stärker mit dem Bildungs- und Gesundheitswesen aber auch mit der Stadtentwicklung verknüpft werden sollte (vgl. Blaumeiser et al. 2002: 18 ff.).

Die Sozialplanung wird im Neuen Steuerungsmodell zu einem eigenständigen Bestandteil im Steuerungskreislauf auf den Ebenen der Sozialverwaltung (vgl. Feldmann und Kühn 2005): Sie soll das Leistungsangebot und die Ergebnisse transparent machen, damit bedarfsgerecht, wirksam sowie wirtschaftlich gesteuert werden kann. Die Sozialplanung übernimmt steuerungsunterstützende Funktionen des Controllings, weil sie – im Sinne einer Assistenz – im Rahmen der Sozialberichterstattung kontinuierlich Messungen durchführt und damit Informationen über die bestehenden Versorgungsstrukturen und die Bedarfsentwicklung bereitstellt, die eine verbesserte Koordination durch die Entscheidungsträger ermöglicht (vgl. Franz 2004: 277). Während die Praxis der Sozialplanung in der Anfangszeit der 1970er und 1980er Jahren in Fachsozialplanungen zergliedert war, die im jeweiligen Funktionsbereich – wie z.B. Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe – die flächendeckende Planung und Versorgung mit einschlägiger sozialer Infrastruktur in der Kommune adressierten, setzt die Sozialplanung im Rahmen der Neuen Steuerung auf die Integration der unterschiedlichen Fachplanungen im Kontext eines übergeordneten strategischen Steuerungsprozesses.

Die steuerungsunterstützenden Funktionen der Sozialplanung wurden pointiert im „Handbuch Moderne Sozialplanung“ herausgestellt, welches im Jahr 2011 vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen publiziert wurde (vgl. MAIS 2011). Die Schritte der strategischen Vorgehensweise sind auf die Steuerung fokussiert (vgl. ebd.: 42–50). Der erweiterte Planungszyklus umfasst danach sechs Schritte: (1) Auftragsklärung, (2) Bestandsaufnahme, (3) Entwicklung einer Vision und/oder eines Leitbildes, (4) Formulierung von Zielen, (5) Maßnahmenplanung

und Umsetzung, (6) Evaluation und Controlling. Das methodische Repertoire, das die Sozialplanung in den Anfangsjahren prägte, wird modifiziert: Im ersten Schritt sollen im Rahmen der Sozialberichterstattung aus einer strategischen Perspektive heraus die soziale Lage der Bevölkerung und die Entwicklungen in den Sozialräumen analysiert werden (vgl. z.B. Neu et al. 2011). Im zweiten Schritt sollen die Bedarfe festgestellt und auf die erwarteten Wirkungen zugeschnittene soziale Angebote und Dienstleistungen abgeleitet werden. Indem die Sozialplanung sowohl die normative als auch die strategische Ebene der Kommune mit Informationen und Vorschlägen versorgt, wie den Bedarfslagen in der Bevölkerung begegnet werden kann, bereitet sie vermehrt Entscheidungen der sozialen Kommunalpolitik (Ausweitung des Dienstleistungsangebots auf alle Bevölkerungsgruppen) und weniger einer enggeführten kommunalen Sozialpolitik (fokussiert auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen) vor. Die Methoden und Instrumente der Sozialplanung,

die weit über das Inventar des Handbuches, das der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge im Jahr 1986 publiziert hatte, hinausreichen, sind unter anderem (vgl. MAIS 2011: 131–165): Kontraktmanagement, Projektmanagement, CAF-Modell des Common Assessment Framework, die Einteilung von Sozialräumen, ein über die punktuelle Sozialberichterstattung hinausreichendes kontinuierliches Sozialmonitoring, Portfolioanalyse, SWOT-Analyse, Leitbildentwicklung und die Szenariotechnik. Für die Maßnahmenplanung und die Umsetzung werden die Kompetenzen, mit Ausschreibungen, Service-Level-Agreements (SLA), ABC-Analyse und Wirkungsbeitragsanalyse umgehen zu können, für erforderlich gehalten. Und mit Blick auf eine Evaluation der Maßnahmen werden die Instrumente Controlling, Führungsinformationssysteme (FIS) und Social Return on Investment (SROI) ins Pflichtenheft der Sozialplanung geschrieben.

2.3 Die integrierte Sozialplanung als aktueller Entwicklungsstand.

An der einseitigen ökonomischen Herangehensweise und der besonderen Betonung des Steuerungskreislaufes in der Sozialverwaltung gab es immer wieder Kritik. In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts gewinnen in der Kommunalverwaltung deshalb partizipative Elemente der Public Governance an Bedeutung, weil sie den engen ökonomischen Fokus kompensieren (vgl. Blaumeiser et al. 2002: 20 f.). Es entstehen lokale Arenen der Partizipation, in denen ein dialogischer Austausch zwischen den öffentlichen und den zivilgesellschaftlichen Stakeholdern stattfinden kann. Torfing und Triantafyllou bezeichnen diesen kooperativen Verbund als ‚Multi-Actor Collaboration‘ (2013: 17 f.), mittels deren die lokalen Akteure zur partizipativen Mitgestaltung bedarfsgerechter lokaler Lösungen befähigt werden. Aus den Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell hatte sich die Erkenntnis herausgeschält, dass Effizienz und Effektivität nicht über die alleinige Steuerung durch die Kommune erzielt werden können, sondern nur über die Mitwirkung der lokalen Stakeholder im Steuerungsprozess.

Im Rahmen dieses erweiterten Steuerungsideales der Public Governance bildete sich der Ansatz einer integrierten Sozialplanung heraus (vgl. Schubert 2018). Mit der

Orientierung an der Governancelogik der Bürgerkommune verfolgt die integrierte Sozialplanung fünf Ziele: (1) die Erhöhung der Zufriedenheit mit den kommunalen Dienstleistungen und Planungsmaßnahmen (Akzeptanz), (2) eine stärkere Mitwirkung der Bevölkerung und der Stakeholder an der Willensbildung in der Kommune (Demokratisierung), (3) die Ausweitung des Blicks von der formalen Infrastruktur auf die informellen Unterstützungsstrukturen innerhalb der Bevölkerung (Solidarität), (4) eine Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz) und (5) eine bessere Erreichung der politischen Zielsetzungen (Effektivität) (vgl. Holzkamp und Bogumil, zit. nach Böhmer 2015: 44).

In der Governancelogik wird der kommunale Steuerungsprozess nicht mehr streng hierarchisch aufgefasst, sondern er berücksichtigt die Interdependenzen zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren. Die Steuerung erfolgt quasi im Prozess der Interaktion zwischen der Kommune und freigemeinnützigen, privatwirtschaftlichen sowie zivilgesellschaftlichen lokalen Akteuren sowie Organisationen, indem sie sich kontinuierlich über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele verständigen (vgl. Benz 2004). Die Planung und Steue-

nung von sozialen Belangen bleiben nicht mehr monozen-
tral auf die kommunale Verwaltung beschränkt, sondern
es bildet sich ein Netz der Verantwortung für die sozialen
Dienstleistungen in der Kommune heraus. Indem die
Kommune nicht mehr das zentrale Steuerungszentrum
darstellt, sondern die Rolle des koordinierenden Ko-
Akteures in einem sowohl informellen als auch formalen
Verhandlungsnetz von kommunalen und zivilgesellschaft-
lichen Akteuren übernimmt, befördert das Steuerungs-
ideal der Public Governance eine Netzwerkorientierung
(vgl. Schubert 2018); denn netzwerkförmige Organisa-
tionsmuster ermöglichen einen horizontalen Austausch
unter den verschiedenen Stakeholdern in der Kommune.
Im Vergleich der skizzierten Entwicklungsstufen ist zu
erkennen, wie sich die Gewichte von den politischen
Vorgaben in der Logik der öffentlichen Verwaltung über
die Marktorientierung im Managementfokus hin zur
Betonung der Dienstleistungs-Koproduktion in der Public
Governance verschieben (vgl. Schubert 2015).

Die Fragen der sozialen Planung werden in partizipativen
institutionellen Arrangements verhandelt, die sowohl die
vertikale Verwaltungshierarchie als auch die horizontale
Versäulung der Fachressorts überwinden (vgl. Schubert
2017). Unter der integrierten Perspektive verbindet die
Sozialplanung die unterschiedlichen Fachbereiche –
von Soziales, Integration, Inklusion, Jugend, Pflege und
Gesundheit und über Bildung, Sport, Kultur sowie über
Wirtschaft und Arbeitsmarkt bis hin zur Stadtpla-
nung, Wohnungsversorgung und Mobilität –, damit die
bestehenden Unterstützungsstrukturen der sozialen
Daseinsvorsorge koordiniert und ressortübergreifend
bedarfs- sowie nachfragegerechte Versorgungsketten
etabliert werden können. Unter einer ergänzenden koope-
rativen Perspektive sollen neben der Bevölkerung weitere
Interessen- und Anspruchsgruppen der Zivilgesellschaft
– insbesondere die freien Träger (vgl. Beck 2012, Schu-
bert 2016, ders. 2018) – am Planungsprozess beteiligt
werden. Lösungen für die komplexen sozialen Entwick-
lungsaufgaben, die auf Grund des sozioökonomischen
und demografischen Wandels in der Kommune und ihren
Sozialräumen entstehen, gelingen eher auf der Ebene
der Aushandlung unter den beteiligten Akteuren aus den
unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren – bei-
spielsweise lässt sich das Ziel, Seniorinnen und Senioren
die Möglichkeit zu erhalten, selbstbestimmt am Leben in
der Gemeinschaft teilzunehmen, und ihre Fähigkeit zur
Selbsthilfe zu stärken, laut § 71 Absatz 1 Zwölftes Sozi-
algesetzbuch (SGB XII) nur realisieren, wenn die Sozial-
planung nicht nur soziale Dienste und die Altenpflege in

den Planungsprozess einbezieht, sondern auch die lokale
Wohnungs- und Mobilitätswirtschaft sowie Bildung, Sport
und Kultur. Im Mittelpunkt stehen dabei zum einen der
Nutzen für die Adressatinnen und Adressaten, zum ande-
ren der Nutzen für die Stakeholder und zum dritten der
Nutzen für die gesamte Gebietskörperschaft.

Die Zusammenarbeit vor Ort über Ressort- und Einrich-
tungsgrenzen hinweg und die Vernetzung von Akteuren
mit unterschiedlichen Erfahrungshintergründen und
Perspektiven lockt die Fachkraft für Sozialplanung vom
Schreibtisch im Verwaltungsgebäude in die Hand-
lungsfelder der verschiedenen Professionen und in die
Lebenswelten der Bewohnerschaft, so dass sowohl
ein ganzheitlicher Blick auf den Sozialraum als auch
eine moderierende Rolle im Geflecht mit den anderen
Akteuren möglich wird. Die Sozialplanung muss nun auch
außerhalb der Sozial- und Kommunalverwaltung klären,
wie die verschiedenen Professionen und Stakeholder die
Situation einschätzen und Terminologien zur Bewertung
unterschiedlich auffassen, um die Gemeinsamkeiten,
aber auch die Differenzen der Beteiligten im zielfüh-
renden Aushandlungsprozess zu berücksichtigen (vgl.
Böhmer 2015: 42). Die relevanten Akteure werden über
Runde Tische, Sozialraumkonferenzen und ähnliche
kommunikative Planungsgremien angeregt zusammen-
zuarbeiten, gemeinsam Konzepte für eine Raumeinheit
zu erstellen und selbst Mitverantwortung für die Planum-
setzung zu übernehmen. Die Strategien werden vor Ort
entwickelt und von den örtlich oder regional mobilisierten
Ressourcen getragen, um zu räumlich spezifischen Lösun-
gen und Prozessgestaltungen zu gelangen (vgl. Burmester
2011). Für die Vernetzung und Kommunikation mit den
verschiedenen lokalen und regionalen Stakeholdern wer-
den partizipative und dialogorientierte Moderationsinstru-
mente eingesetzt (vgl. MAIS 2011: 51-56; ebd.: 131-165).

In einer fachlichen Stellungnahme des Deutschen Verei-
nes für öffentliche und private Fürsorge (vgl. 2011: 4) wird
der Sozialraumfokus besonders herausgestellt:

„Sozialplanung in den Kommunen ist die politisch
legitimierte, zielgerichtete Planung zur Beeinflussung
der Lebenslagen von Menschen, der Verbesserung ihrer
Teilhabechancen sowie zur Entwicklung adressaten- und
sozialraumbezogener Dienste, Einrichtungen und Sozial-
leistungen in definierten geografischen Räumen. Sie geht
über die dem Sozialwesen direkt zugeordneten Leistun-
gen, Maßnahmen und Projekte hinaus.“ (2011: 4)

Die integrierte Sozialplanung entwickelt vorrangig Maßnahmenpläne kleinräumig (d. h. bottom-up) für kommunale Sozialräume und nicht großmaßstäblich (d. h. top-down) für die gesamte Stadt oder einen Landkreis. Daher muss die integrierte Sozialplanung die Methoden der quantitativen und qualitativen Sozialraumanalyse beherrschen (vgl. Riege/Schubert 2016). Die empirische Annäherung beginnt mit Interviews mit Passantinnen und Passanten sowie aktivierenden Befragungen, wird fortgesetzt mit Werkstätten, runden Tischen und lokalen Netzwerken und gipfelt in Veranstaltungen wie Bürgerforen und Aktionstagen (vgl. Blaumeiser et al. 2002: 117 ff.). Andere Methoden der Planungsbeteiligung sind die strukturierte Stadtteilbegehung, die Nadelmethode und Fotostreifzüge; für die Maßnahmenentwicklung eignen sich die Methoden des World Cafés, die wertschätzende Erkundung und das Anlegen einer Ressourcenkartei (vgl. Mehnert/Kremer-Preiß 2016: 91 ff.).

Die federführende Verantwortung für den Organisationsaufbau und für die Schaffung verbindlicher Strukturen liegt bei der Kommune. Einerseits müssen sich ihre Führungskräfte – zum Beispiel im Rahmen einer Steuerungsgruppe in der Kommunalverwaltung zur ressortübergreifenden Abstimmung unter den beteiligten Dezernentinnen und Dezernenten sowie Fachbereichsleitungen – für das Thema engagieren, andererseits bedarf es einer professionellen Infrastruktur für die Prozessgestaltung – von moderierenden und methodisch kompetenten Planungsfachkräften über einen Leitfaden für die ressortübergreifenden Routinen der Planungs Kooperation bis hin zu Vereinbarungsgrundlagen für die Umsetzung von Projektideen.

Da nicht alle an einem runden Tisch Platz finden können, müssen beteiligungsorientiert viele Stimmen aus der Bürgerschaft auf anderen Wegen zu Wort kommen. Als Methoden werden schriftliche Befragungen, Passantenbefragungen, kleine Versammlungen an vertrauten Orten im Sozialraum und teilnehmende Beobachtungen genutzt. Sie sind in einer Art und Weise zu gestalten, dass auch Bewohner/innen erreicht werden können, die sich in öffentlichen Runden nicht äußern mögen. Es ist aber auch an vermittelnde Akteure zu denken, die vom Bäcker über den Kiosk und freie Träger bis zur Ärztin vor Ort reichen können. Diese Perspektive erfordert einen umfassenden Dialog und das Ziel, dass alle Beteiligten im Rahmen der Sozialplanung Verantwortung für Aufgaben in ihrem Lebens- und Zuständigkeitsbereich übernehmen.

Angesichts eines forcierten sozioökonomischen und demografischen Wandels wächst das Interesse an der integrierten Sozialplanung sowohl auf der kommunalen als auch auf Landes- und Bundesebene (vgl. z. B. MAIS 2014: 15; Deutscher Bundestag 2016: 262). Sie wird zunehmend als Instrument erkannt, mit dem prophylaktisch auf unerwünschte Folgen des Wandels reagiert werden kann. Der integrierten Sozialplanung liegt deshalb auch die neue Orientierung einer „vorbeugenden Sozialpolitik“ zugrunde, nach der bereits im Vorfeld von Veränderungen des Arbeitsmarktes, von drohenden Überlastungen der Familiensysteme oder von sich abzeichnenden Anforderungen des demografischen Wandels angemessen interveniert werden soll (vgl. Schroeder 2014: 4).

Im Vergleich zur herkömmlichen Sozialpolitik, die vor allem auf soziale Bedarfsgruppen fokussiert, die bereits in eine Notlage geraten sind, richtet sich die vorbeugende Sozialpolitik darauf, die gesamte Wohnbevölkerung in spezifischen Lebenslagen – wie zum Beispiel Eltern mit kleinen Kindern, vom technologischen Wandel betroffene Berufsgruppen oder ältere Menschen im demografischen Wandel – bei der Bewältigung der Folgen einer ungeplanten Entwicklung zu unterstützen. Im Rahmen der Sozialberichterstattung und der integrierten Sozialplanung werden Instrumente einer wirksamen sozialen Prävention abgeleitet. Die folgende Übersicht veranschaulicht die Differenz zwischen der idealtypischen Logik der traditionellen, nachsorgenden und der neuen, vorbeugenden Sozialpolitik und dem dabei gewachsenen Stellenwert der integrierten Sozialplanung, weil nur mit sozialplanerischen Ansätzen präventive Lösungen im Vorfeld des gesellschaftlichen Wandels entworfen werden können (siehe Tab. 2.1). Ein besonderes Kennzeichen der integrierten sozialplanerischen Herangehensweise stellt die interdisziplinäre und interinstitutionelle Kopplung und Kooperation der Ressorts dar, die im Verbund zu einer integrierten Lösung beitragen können. Darüber hinaus öffnet sich die Sozialplanung zur Zivilgesellschaft, um auch deren Potenziale im Planungsprozess partizipativ zu berücksichtigen. Unter dem Blickwinkel der vorbeugenden Sozialpolitik werden die Kompetenzen der integrierten Sozialplanung benötigt, um die präventiven Lösungen entwickeln zu können, mit denen sich die Folgen des sozialen, technologischen und demografischen Wandels breit in der Bevölkerung abfedern lassen.

2.4 Synthese: Reframing der Sozialplanung.

Die skizzierte Abfolge von Änderungen der Ausrichtung und der Praxis von Sozialplanung lässt sich abschließend als „Reframing“-Prozess beschreiben (Reframing: dt. Anpassung des Rahmens, Neurahmung). In der systemischen Psychotherapie bedeutet Reframing die Umdeutung zu einer neuen Metapher, wodurch einer Situation eine andere Bedeutung und ein anderer Sinn zugewiesen wird (vgl. Bandler und Grinder 2000). Im Fall der Sozialplanung liegen neue Rahmungen der Steuerungsmuster in der kommunalen Daseinsvorsorge zugrunde (vgl. Osborne 2006). Den ersten Rahmen der Sozialplanung bildete in der Anfangszeit die Verwaltungslogik, die auf der Metapher der Hierarchie basiert – die Sozialplanung war unter fachlichen Perspektiven Teil der Verwaltungshierarchie. Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts wird mit der betriebswirtschaftlichen Managementlogik ein neuer Rahmen gespannt – dem Reframing liegt die Metapher des Marktaustausches und des ökonomischen Rechnungswesens zu Grunde. Eine weitere Neurahmung der Sozialplanung bewirkt die Verbreitung der Public Governance zu Beginn des 21. Jahrhunderts – im Fokus steht die Metapher des interdependenten Netzwerks. Aus einer organisationswissenschaftlichen Perspektive

werden die genannten Reframing-Schritte von vier Dimensionen gekennzeichnet (vgl. Bolman und Deal 2013): In der strukturellen Dimension werden neue Regeln, Prozeduren und Aufbauorganisationen – wie ökonomische Prinzipien oder ein moderierter Austausch in Netzwerkformen – geschaffen, um die Ziele der Sozialplanung an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen und das Rollen- und Beziehungsgefüge sowie die arbeitsteilige Kooperation neu zu gestalten. In der Dimension der Humanressourcen werden sowohl das Kompetenzprofil der Sozialplanung erweitert als auch die Befähigung der Planungsfachkräfte gefördert, ein neues Steuerungsverständnis zu entwickeln oder an interdisziplinären Schnittstellen anzudocken. In der politischen Dimension entstehen in der Kommune neue Arenen des Austausches und neue Verhandlungsformen zwischen den beteiligten Akteuren, deren Bezeichnungen von Netzwerk bis zum Runden Tisch reichen. In der symbolischen Dimension entstehen neue sprachliche Muster des (inter-)disziplinären Austausches und Kulturen, die bestehende Systemgrenzen überschreiten. Durch die verbindende Kommunikation und Interaktion werden neue Symbole, Mythen und Narrative geschaffen.

Tabelle 2.1: Zum Stellenwert der Sozialplanung in der nachsorgenden und vorbeugenden Sozialpolitik

Nachsorgende Sozialpolitik	Vorbeugende Sozialpolitik
Reparatur von negativen Folgen des sozialen und demografischen Wandels	Präventive Lösungen im Vorfeld von Entwicklungen des sozialen und demografischen Wandels
Orientierung an den monetären Kosten	Orientierung an infrastrukturellen Wirkungen
Kompensation von Defiziten	Förderung von Chancen
Personenzentriert: der/die Einzelne im Fokus	Individuen in ihrer sozialen Einbettung (z. B. im Sozialraum)
Versäult: Fragmentierung nach einzelnen Ressorts und Politikfeldern	Vernetzt: Interdisziplinäre Kopplung und Kooperation der Ressorts, die integriert zur Lösung beitragen können
Verantwortung bei hauptamtlichen Expertinnen und Experten der einschlägigen Institutionen	Öffnung zur Zivilgesellschaft und ihr Einbezug in die Verantwortung
Konzentration der Sozialplanung auf (benachteiligte) Betroffene des Wandels	Sozialplanung als Voraussetzung, um präventive Lösungen zur breiten Abfederung der Folgen des Wandels zu entwickeln

Literatur

- Bandler, Richard/Grinder, John (2000): Reframing. Ein ökologischer Ansatz in der Psychotherapie. Paderborn.
- Beck, Andreas (2012): Steuerung braucht Lotsen. Strategische Sozialplanung für Freie Träger. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 159, S. 171–173.
- Benz, Andreas (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.
- Biewers, Sandra (2005): Neues Kommunales Rechnungswesen. In: Schubert, Herbert (Hg.), Sozialmanagement zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen, Wiesbaden, S. 297–309.
- Blaumeiser, H./Blunck, A./Klie, T./Pfundstein, T./Wappelsheimer, E. (2002): Methoden. Frankfurt am Main.
- Böhmer, Anselm (2015): Verfahren und Handlungsfelder der Sozialplanung. Wiesbaden.
- Bolman, Lee G./Deal, Terrence E. (2013): Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership. 5. Auflage. San Francisco.
- Borchard, Klaus (1983): Gemeinbedarf. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Grundriss der Stadtplanung, Hannover, S. 180–198.
- Burmester, Monika (2011): Sozialraumbezogene Sozialplanung und Sozialberichterstattung. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 306–317.
- Crouch, Colin (2011): Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2016): Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. Drucksache 18/10210. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1986): Handbuch der örtlichen Sozialplanung. Schrift 265. Frankfurt am Main.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2011): Eckpunkte für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen. Stellungnahme DV 08/11 AF. Berlin.
- Feldmann, Ursula/Kühn, Dietrich (Hg.) (2005): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Arbeitsbuch 13. Berlin.
- Franz, Klaus-Peter (2004): Die Ergebniszielorientierung des Controllings als Unterstützungsfunktion. In: Scherm, Ewald/Pietsch, Gotthard (Hg.), Controlling – Theorien und Konzeptionen, München, S. 271–288.
- Jordan, Erwin/Schone, Reinhold (Hg.) (1998): Handbuch Jugendhilfeplanung. Münster.
- KGSt/Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993a): Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5. Köln.
- KGSt/Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993b): Budgetierung. Ein neues Verfahren zur Steuerung kommunaler Haushalte. Bericht Nr. 6. Köln.
- MAIS/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf.
- MAIS/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2014): NRW hält zusammen. Handlungskonzept gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Düsseldorf.
- Mehnert, Thorsten/Kremer-Preiß, Ursula (2016): Handreichung Quartiersentwicklung. Praktische Umsetzung sozialraumorientierter Ansätze in der Altenhilfe. Heidelberg.
- Neu, Marc/Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (2011): Sozialberichterstattung als Grundlage für eine kommunale Politik gegen Segregation. In: Hanesch, Walter (Hg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt“, Wiesbaden, S. 219–240.
- Osborne, Stephen P. (2006): The New Public Governance? In: Public Management Review 8, S. 377–387.
- Riege, Marlo/Schubert, Herbert (Hg.) (2016): Sozialraumanalyse – Grundlagen, Methoden, Praxis. 5. Auflage. Köln.

Schroeder, Wolfgang (2014): Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln. Weiterdenken Nr. 1. Diskussionspapier des Landesbüros NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Schubert, Herbert (2014): Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Verfügbar unter: http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Sozialplanung_als_Instrument_der_Kommunalverwaltung.pdf (Zugriff 02.08.2019).

Schubert, Herbert (2015): Lokale Governance. Einführung in das Konzept. In: Knabe, Judith/van Rießen, Anne/Blandow, Rolf (Hg.), Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat, Bielefeld, S. 113–130.

Schubert, Herbert (2016): Perspektiven einer kooperativen Sozialplanung zwischen öffentlichen und freien Trägern in Kommunen und Landkreisen. In: Strunk, Andreas (Hg.), Öffentliche Sozialplanung und die Freie Wohlfahrtspflege, Baden-Baden, S. 13–38.

Schubert, Herbert (2017): Entwicklung einer modernen Sozialplanung – Ansätze, Methoden und Instrumente. In: Archiv der Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1, S. 4–19.

Schubert, Herbert (2018): Netzwerkorientierung in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung. Wiesbaden.

Schubert, Herbert (2019): Zur Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in der integrativen kooperativen Sozialplanung. Aktuelle Situation und Zukunftsperspektiven aus der Sicht von Stakeholdern. Expertise für die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. Stuttgart.

Torring, Jacob/Triantafillou, Peter (2013): What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. In: International Review of Public Administration 18, S. 9–25.

3. Rechtliche Anknüpfungspunkte für Sozialplanung.

Prof. Dr. phil. Bernhard Rohde

Sozialplanung ist nicht gesetzlich normiert. Anknüpfungspunkte finden sich an verschiedenen Stellen des Sozialgesetzbuches, bei verpflichtenden und informellen Planungen, im Baugesetzbuch und im (Bundes-)Raumordnungsgesetz. Der rechtsverbindliche Charakter sozialplanerischer Aktivitäten ist daher höchst unterschiedlich ausgeprägt. Vorreiter der fachlichen Entwicklung von Sozialplanung ist die Jugendhilfeplanung, die als gesetzliche Pflichtaufgabe vorbildhaft und Standards setzend für andere Sozialleistungsbereiche gewirkt hat. Ansonsten lassen sich aus der Sozialgesetzgebung des Bundes nur implizit Planungsaufforderungen und Planungsverpflichtungen ableiten. Verschiedene Sozialplanungsbereiche werden durch Landesgesetze normiert. Darüber hinaus obliegt es primär den Verantwortlichen in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, vorhandene Gestaltungsspielräume auszureizen und planerische Schwerpunkte bzw. Akzente zu setzen.

3.1 Sozialstaatsgebot und kommunale Daseinsvorsorge.

Sozialplanung als Gesellschaftsplanung basiert auf dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Damit korrespondieren unter anderem der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG) und die Sicherstellung von Gleichheit und Gleichberechtigung (Art. 3 GG). Des Weiteren ist das Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet (Art. 72 Abs. 2 GG) als programmatischer Leitsatz von Bedeutung. Insbesondere auf Letzteres bezogen finden

sich Anknüpfungspunkte im Baugesetzbuch (BauGB) und im (Bundes-)Raumordnungsgesetz (ROG) sowie in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen (siehe Abschnitt 2).

Die Gemeinden, Städte und Gemeindeverbände (Landkreise, Gebietszusammenschlüsse wie die bayerischen Bezirke) sind Selbstverwaltungsträger, deren Existenz in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert wird (vgl. hierzu z. B. Dahme/Schütter 2013: 40 f.): „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener

Verantwortung zu regeln.“ Deshalb erstreckt sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung von Staatsgewalt auch auf die Kommunen, die aber ausschließlich der Gesetzesausführenden Gewalt (Exekutive) zuzurechnen sind. Zusammen mit Bund und Bundesländern bilden die Kommunen die dritte gebietsbezogene Ebene öffentlicher Verwaltung (Gebietskörperschaften). „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 u. 2 GO NW).

Die Kommunen haben eigene Gebiets-, Verwaltungs-, Satzungs-, Finanz-, Personal-, Organisations- und Planungshoheit (vgl. z. B. Dahme/Schütter 2013: 43 f.). Ihre Zuständigkeiten werden nur zum Teil durch Bundesgesetze wie das Baugesetzbuch (BauGB) oder das Sozialgesetzbuch (SGB II, VIII, XII) geregelt, denn nach Art. 84 Abs. 1 GG gilt der Grundsatz, dass durch Bundesgesetze Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Aufgaben und Zuständigkeiten ergeben sich vielmehr insbesondere durch landesrechtliche Vorgaben, die in den Gemeindeordnungen (Kommunalverfassungen) der einzelnen Bundesländer konkretisiert werden. Für das Verhältnis von Bund und Ländern bestimmt die Verfassung, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist (Art. 30 GG), soweit durch das Grundgesetz keine andere Regelung getroffen oder zugelassen wird (vgl. z. B. Bossong 2004: 35 ff.).

Der gemeindliche Wirkungskreis ergibt sich aus der Zuweisung einer kommunalen Allzuständigkeit, das heißt, die Gemeinden müssen örtlich anfallende Aufgaben und Probleme als Erste bearbeiten. Sie sind (immer dann) Träger von Aufgaben, sofern diese nicht durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind: „Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung“ (§ 2 GO NW). Im Rahmen der Daseinsvorsorge haben die Kommunen zahlreiche Aufgaben zu erfüllen: Bauen, Verkehr, Ver-/Entsorgung, Soziales, Kultur usw. Unter den sozialpolitischen Aufgaben der kreisfreien Städte und der Landkreise sind die Jugendhilfe (§ 27 SGB I) und die Sozialhilfe (§ 28 SGB I) am bedeutsamsten.¹⁰ Mithin kommt der örtlichen Ebene für das System sozialer Dienstleistungen im weiteren Sinne – und damit auch für deren Planung – ein hoher Stellenwert zu,

„[...] da die Angebote und Dienstleistungen im unmittelbaren Kontakt mit den Menschen in deren Lebensraum erfolgen. Die Soziale Arbeit gehört, nicht nur historisch und verfassungsrechtlich, sondern auch fachlich begründet, zum Kernbestand der kommunalen Aufgaben und der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltung.“
(Nikles 2008: 37; Hervorh. im Orig. fett)

Unter Daseinsvorsorge versteht man verwaltungsrechtlich alle Dienstleistungen der Kommune, an deren Erbringung ein allgemeines öffentliches Interesse besteht. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist die Daseinsvorsorge eine Leistung, „[...] derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“ (BVerfGE: 66, 248, 258).

Die Durchführung der Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises bestimmen die Gemeinden selbst, wobei diese nach gesetzlichen Pflichtaufgaben und sogenannten freiwilligen Aufgaben unterschieden werden (vgl. Dahme/Schütter 2013: 44 f.):

- „Den Gemeinden können nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden“ (§ 3 Abs. 1 GO NW). Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind zwar verpflichtend zu übernehmen, sie gelten aber dennoch als Selbstverwaltungsaufgaben, weil die Entscheidung über die Art und Weise der Aufgabenerledigung in kommunaler Verantwortung liegt – zum Beispiel Bau und Unterhalt von Schulen, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Leistungen der Jugendhilfe.
- Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind Angelegenheiten, bei denen die Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ bei der Kommune liegen: Kultureinrichtungen, Sportstätten, Grün- und Erholungsflächen, Sozialberatungsstellen, Wirtschaftsförderung usw. „Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen“ (§ 8 Abs. 1 GO NW).

¹⁰Auf die durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) 2020 in Kraft tretende Verschiebung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung vom SGB XII ins SGB IX sei hier ausdrücklich hingewiesen (vgl. Boetticher 2018: 255 ff.).

3.2 Raumordnung und Bauleitplanung.

Das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) postuliert die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, „[...] die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen [des Bundesgebietes] führt“ (§ 1 Abs. 2 ROG; Hervorh. B.R.). Zu diesem Zweck „[...] sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern [...]“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 u. 2 ROG; Hervorh. B.R.). Auch in dünn besiedelten Regionen ist die „[...] Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge [...] zur Sicherung von Chancengerechtigkeit [...] in angemessener Weise zu gewährleisten [...]. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln [...]“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 u. 2 ROG; Hervorh. B.R.).

Das Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NW) unterscheidet als Raumordnungspläne den Landesentwicklungsplan, die Regionalpläne, die Braunkohlenpläne und den Regionalen Flächennutzungsplan (vgl. § 2 Abs. 1 LPIG NW).

Das Baugesetzbuch (BauGB) ist der wichtigste Teil des öffentlichen Städtebaurechts. Es umfasst alle Rechtsvorschriften, mit denen aus städtebaulichem Interesse die Grundstücksnutzung und das Baugeschehen geordnet und gelenkt werden (vgl. Löhr 2017: 162 f.). Schwerpunkt der Regelungen des BauGB sind die Vorschriften über die Bauleitplanung, die ihrerseits ein wesentliches Element der von Art. 28 Abs. 2 GG als Teil der kommunalen Selbstverwaltung garantierten kommunalen Planungshoheit (siehe Abschnitt 1) darstellt.

Die Bauleitplanung ist zweistufig als Vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) und Verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplan) angelegt. Während der Flächennutzungsplan lediglich für Behörden verbindlich ist und auch öffentliche Planungsträger bindet, die ihm nicht widersprochen haben, ist der Bebauungsplan als Satzung auch für die Bürger/innen verbindlich.

- „Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“ (§ 5 Abs. 1 Satz 1

BauGB; Hervorh. B.R.). Mit dem Flächennutzungsplan wird die städtebauliche Entwicklung langfristig (ca. zehn bis 15 Jahre) und in enger Abstimmung mit allen anderen Planungen dargestellt (vgl. Schrödter 2015, § 5 Rn 6: o.S. u. Rn 29: o.S.). Die Gemeinde bestimmt damit die für eine Bebauung vorgesehenen Teile ihres Gebietes.

Unter sozialplanerischem Blickwinkel ist in erster Linie der Ausweis von Gemeinbedarfsflächen von Interesse, das heißt die

„[...] Ausstattung des Gemeindegebiets [...] mit der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, wie mit Schulen und Kirchen sowie mit sonstigen kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäuden und Einrichtungen, sowie mit Flächen für Sport- und Spielanlagen [...]“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe a) BauGB).

Nicht erforderlich hierfür ist eine öffentliche Träger-schaft der betreffenden Einrichtungen, entscheidend ist vielmehr deren Zugänglichkeit für die Allgemeinheit (vgl. Schrödter 2015, § 5 Rn 34: o.S.): „Weitere Einrichtungen des Gemeinbedarfs sind z. B. Schulen, Kindergärten, Kirchen, Theater, Krankenhäuser, Schwimmbäder. Darüber hinaus können weitere Infrastruktureinrichtungen und -anlagen wie z. B. Ärztehäuser [...]; private Jugendzentren, freie Bildungseinrichtungen dargestellt werden [...]“ (Mitschang 2016, § 5 Rn 15a: 160; Hervorh. im Orig. fett). Dies ist gegebenenfalls auch von maßgeblicher rechtlicher Bedeutung:

„Nachdem eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden begründet wurde, für Kinder einen Platz in einer Kindertagesstätte anzubieten und die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder als ‚harter‘ Standortfaktor einer Gemeinde an Bedeutung gewinnt, sollten die geplanten Einrichtungen und die notwendigen Flächen für diese Einrichtungen im Flächennutzungsplan dargestellt und auch in einem Bebauungsplan festgesetzt werden. Nur unter dieser Voraussetzung kann die Gemeinde die benötigten Flächen im Wege der Ausübung von Vorkaufsrechten [...] zum Verkehrswert erwerben.“ (Schrödter 2015, § 5 Rn 34: o.S.).

- „Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung“ (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB), er ist „[...] aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln“ (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Bebauungspläne bestimmen in ihrem jeweiligen Geltungsbereich allein, welche Nutzung auf einem Grundstück städtebaurechtlich zulässig ist. Grundsätzlich ist von einer planerischen Priorität des Flächennutzungsplans gegenüber dem Bebauungsplan, also von einer Stufenfolge der Planung auszugehen, die sich vom jeweils größeren Raum stufenweise bis hin zur Nutzungsregelung für die einzelnen Grundstücke konkretisiert.

Da die Bauleitplanung weitreichende Auswirkungen auf Leben und Alltag der von ihr betroffenen Bürger/innen haben kann, ist eine intensive Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren vorgesehen:

„Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten [...]. Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1.“
(§ 3 Abs. 1 Satz 1 u. 2 BauGB; Hervorh. B.R.)

Bedeutsam ist dabei, dass Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben wird: „Üblich ist hier die Durchführung einer Bürgerversammlung; aber auch weitergehende Beteiligungsformen, wie die Bildung von Beiräten, Bürgerforen oder Planungszellen sind möglich“ (Löhr 2017: 164). Gefordert ist mithin ein Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Verwaltungsfachleuten, in dessen Verlauf umfassendes Abwägungsmaterial gesammelt und die Verwaltung motiviert werden soll, die Planung nochmals unter dem Eindruck dieses Dialoges zu überprüfen (vgl. Schrödter 2015, § 3 Rn 48: o.S.).

Neben der Beteiligung der betroffenen Bürger/innen ist auch die Beteiligung von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange nach § 4 BauGB für die Sammlung des notwendigen Abwägungsmaterials von Bedeutung: „Träger öffentlicher Belange sind alle Behörden, Dienststellen und öffentlichen Verbände, die von der Planung berührt sein können“ (Löhr 2017: 164): Nachbargemeinden, Gewerbeaufsicht, Straßenbauämter, Naturschutz-/Denkmalschutz-/Wasserschutzämter, Energieversorger, Verkehrsbetriebe, Kommunikationsunternehmen, Kam-

mern, Kirchen usw. (vgl. Löhr 2017: 164). Die Behörden der kommunalen Sozialverwaltung (Jugendamt, Sozialamt) zählen nicht zum Kreis der Träger öffentlicher Belange, da sie Bestandteil der kommunalen Verwaltung sind:

„Da Stadtplanung aber gerade für ihre [deren] Adressaten weitreichende Auswirkungen haben kann, etwa im Hinblick auf die Wohnungsversorgung für Einkommensschwache oder die Gestaltung des Sozialraums, in dem Jugendliche aufwachsen, sollten beide Ämter sich im Rahmen der innergemeindlichen Koordinierung intensiv und frühzeitig an der Bauleitplanung beteiligen und ihre Belange für die Abwägung mit Nachdruck einbringen. [...] Es ist für die Durchsetzung der eigenen Bedarfe zweckmäßig, wenn aus dem vielfältigen Sozialbereich eine einheitliche Stellungnahme abgegeben wird und nicht mehrere, eventuell sogar widersprüchliche Positionen vertreten werden.“
(Löhr 2017: 164; Hervorh. B.R.)

Durch die Möglichkeit des Erlasses einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB für ein in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung bezeichnetes Gebiet steht den Gemeinden ein wichtiges Instrument zur

- Erhaltung der städtebaulichen Eigenart dieses Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt und/oder
- zur Erhaltung der Zusammensetzung der dort lebenden Wohnbevölkerung (Milieuschutz) oder
- zur Ermöglichung sozialverträglicher städtebaulicher Umstrukturierungsprozesse

zur Verfügung (vgl. Löhr 2017: 165). Die Festlegung eines Erhaltungsgebietes führt zu einem Genehmigungsvorbehalt in Bezug auf Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen (vgl. Köhler/Fieseler 2015, § 172 Rn 39: o.S.):

„Eine Milieuschutzsatzung kann angezeigt sein bei der drohenden Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung infolge hochwertiger Modernisierung, der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, bei der Beseitigung alter Gebäude mit billigem Wohnraum durch hochwertige Gebäude oder der Verdrängung der ortsansässigen Wohnbevölkerung durch bauliche Veränderungen zur Errichtung von Zweit- und Ferienwohnungen. Voraussetzung für den Erlass einer Milieuschutzsatzung ist z. B., dass die

Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Dies kann gegeben sein, wenn eine Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nachteilige Folgen etwa für die Auslastung der Infrastruktur, die im Gebiet vorhandenen und auf eine bestimmte Wohnbevölkerung zugeschnittenen Geschäfte oder die Entstehung von Abwanderungsbewegungen vor allem einkommensschwächerer Haushalte in andere Gebiete hätte, die dort Verdrängungen oder eine einseitige Bevölkerungsstruktur hervorrufen würde.“

(Löhr 2017: 165; Hervorh. B.R.)

Die besonderen städtebaulichen Gründe müssen allerdings ein solches Gewicht haben, dass ihnen der Vorrang vor den Interessen von Eigentümern im Einzelfall zuzubilligen ist (vgl. Köhler/Fieseler 2015, § 172 Rn 24: o.S.). Die Erhaltungssatzung dient „[...] der Kontrolle der baulichen Entwicklung in einem Gebiet und kann nicht allein aus sozialen Gründen erlassen werden. Jedoch werden die städtebaulichen und die sozialen Gründe [...] häufig zusammenfallen“ (Löhr 2017: 166; Hervorh. B.R.).

Sollten die Ausführung eines Bebauungsplans, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, „[...] durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird“ (§ 136 Abs. 2 Satz 1 BauGB), städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder Stadtumbaumaßnahmen sich voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der Bewohner/innen, deren Wohnungen, soziale Verflechtungen und örtliche Bindungen auswirken (vgl. Löhr 2017: 166), ist die Gemeinde nach § 180 BauGB (schon möglichst frühzeitig) verpflichtet, einen Sozialplan aufzustellen (vgl. Nickel 2017: 836 f.). In diesem Sozialplan „[...] soll die Gemeinde Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können“ (§ 180 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Im Sinne nachrangigen öffentlichen Agierens sollen die Betroffenen „[...] bei ihren eigenen Bemühungen, nachteilige Auswirkungen zu vermeiden oder zu mildern, [...] insbesondere beim Wohnungs- und Arbeitsplatzwechsel sowie beim Umzug von Betrieben [...]“ (§ 180 Abs. 1 Satz 2 BauGB) durch die Gemeinde unterstützt werden.

Hier wird der Zusammenhang von städtebaulicher Entwicklungsplanung und Sozialplanung sinnfällig, denn

städtebauliche Ziele „[...] lassen sich leichter verwirklichen, wenn die damit zusammenhängenden sozialen Probleme bewältigt werden“ (Köhler/Fieseler 2015, § 180 Rn 1: o.S.). Es muss sich um voraussehbare Nachteile handeln, deren Bedeutung eine Beratung durch die Gemeinde erfordert, mithin ist eine entsprechende Prognose aufgrund der städteplanerischen Festlegungen vonnöten (vgl. Köhler/Fieseler 2015, § 180 Rn 4: o.S.). Um eine verlässliche Prognose über die Auswirkungen bei der Verwirklichung des beabsichtigten Planes treffen zu können, benötigt die Gemeinde Unterlagen über die persönlichen Lebensumstände der Betroffenen (vgl. Battis 2016, § 180 BauGB, Rn 3: 1383). An dieser Schnittstelle von Stadtplanung und Sozialplanung wird die Bedeutung einer qualifizierten und durch die Sozialverwaltung verantworteten Sozialberichterstattung deutlich, denn diese bildet im optimalen Fall „[...] sowohl objektive Lebensbedingungen wie auch das subjektive Wohlbefinden der Bevölkerung (oder einzelner Bevölkerungsgruppen) ab“ (Keil 2017: 770; Hervorh. B.R.).

3.3 Einschlägige Vorschriften des Sozialgesetzbuches.

3.3.1 Rahmenvorschriften des SGB I und X

SGB I und X enthalten Vorschriften zur (impliziten) Begründung der Notwendigkeit einer bereichsbezogenen Sozialplanung (vgl. näher hierzu Rohde 2016). So wird in § 1 Abs. 2 SGB I postuliert, dass das SGB-Recht auch dazu beitragen solle, dass „[...] die zur Erfüllung der [...] Aufgaben erforderlichen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.“ Diese Verpflichtung erfüllen die öffentlich-rechtlichen Leistungsträger in „[...] Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen [...]“ (§ 17 Abs. 3 Satz 1 SGB I) mit dem Ziel wirksamer Ergänzung zum Wohl der Leistungsberechtigten. In diesem Kontext sind öffentliche und freigemeinnützige Träger auch gemeinsam Planungsträger, denn die „[...] gesetzlichen Regelungen zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Träger bei der sozialen Dienstleistungserstellung [...] beziehen sich auch auf den Bereich der Planung, auch wenn das nicht explizit erwähnt wird“ (Dahme/Schütter/Wohlfahrt 2008: 81). Tatsächlich werden in § 86 SGB X (nur) die öffentlichen Leistungsträger, ihre Verbände und öffentlich-rechtliche Vereinigungen zur (engen!) Zusammenarbeit verpflichtet, um – nur mit Blick auf den Einzelfall – Nachteile für die einzelnen

Leistungsberechtigten „[...] abzufangen, die [...] aus der [...] oft kaum zu überblickenden Vielfalt der Sozialleistungsträger mit ihren unterschiedlichen Zuständigkeiten entstehen können [...]“ (Breitkreuz 2011, § 86 Rn 1: 700).

Die öffentlich-rechtlichen Sozialleistungsträger werden durch § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I auf die Bereitstellung der erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen verpflichtet und sind gehalten, dies in enger Abstimmung untereinander zu tun (§ 86 SGB X). Dies wird noch auf die Zusammenarbeit bei Planung und Forschung zugespißt, wonach „[...] Planungen, die auch für die Willensbildung und Durchführung von Aufgaben der anderen von Bedeutung sind, im Benehmen miteinander [...]“ abzustimmen sind und „[...] gemeinsame örtliche und überörtliche Pläne in ihrem Aufgabenbereich über soziale Dienste und Einrichtungen, insbesondere deren Bereitstellung und Inanspruchnahme [...]“ (§ 95 Abs. 1 SGB X) angestrebt werden sollen. Die jeweiligen Gebietskörperschaften (die Kommunen, ggf. auch die Bundesländer) sowie die gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen (freie Träger) sollen insbesondere im Rahmen der Bedarfsermittlung beteiligt werden.

3.3.2 Jugendhilfeplanung (SGB VIII)

Die gesetzliche Verankerung von (infrastruktureller) Planung in der Jugendhilfe durch § 80 SGB VIII stellt einen besonders normierten und insofern mit keinem anderen Sozialplanungssektor vergleichbaren Fall dar. Das Planungsgeschehen wird vorbestimmt und geprägt durch originäre Struktur- und Organisationsmerkmale der Jugendhilfe, nämlich

- die Gesamtverantwortung (einschließlich der Planungsverantwortung) der öffentlichen Jugendhilfe(träger);
- die Fachbehörden Jugendamt und Landesjugendamt als Kollegialbehörden der öffentlichen Jugendhilfeträger;

- die Aufgabenbestimmung des Jugendhilfeausschusses und des Landesjugendhilfeausschusses und
- das Instrument der Arbeitsgemeinschaften.

Mit § 69 Abs. 1 SGB VIII wird auf das Landesrecht verwiesen, das zu bestimmen hat, wer die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind. Dies sind in der weit überwiegenen Mehrheit aller Bundesländer auf örtlicher Ebene die Landkreise und die kreisfreien Städte als zuständige Leistungsträger. Bestand hat die bundesgesetzliche Vorgabe für jeden örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, ein Jugendamt zu errichten, sowie für jeden überörtlichen Träger, ein Landesjugendamt zu schaffen (§ 69 Abs. 3 SGB VIII).

In Nordrhein-Westfalen können nach § 2 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG NW) auch kreisangehörige Städte ab 20.000 Einwohnern und Einwohnerinnen auf ihren Antrag hin per Rechtsverordnung der obersten Landesjugendbehörde (das fachlich zuständige Landesministerium) zu öffentlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt werden:

„Nordrhein-Westfalen hat von allen Bundesländern die kleinteiligste Struktur der öffentlichen Jugendhilfe. Es gibt einige Kreise, in denen neben einem Kreisjugendamt (für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt) noch einzelne Jugendämter derjenigen Städte bestehen, die – obwohl kreisangehörig – selbst [örtliche] Träger der [öffentlichen] Jugendhilfe sind. Das Kreisjugendamt ist diesen aber nicht übergeordnet, sondern entsprechend für das restliche, nicht bereits versorgte Kreisgebiet zuständig.“
(Nikles 2008: 39)

Eine entsprechende Option besteht auch in anderen Bundesländern, so in Baden-Württemberg (§ 5 Abs. 1 LKJHG BW), Hessen (§ 5 Abs. 2 KJGB HE), Rheinland-Pfalz (§ 2 AGKJHG RP), im Saarland (§ 1 Abs. 4 AG KJHG SL) und in Schleswig-Holstein (§ 47 Abs. 1 JuFöG SH), doch wird sie dort – sofern überhaupt – nur von wenigen kreisangehörigen Städten wahrgenommen.

Hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung kreisangehöriger Gemeinden ohne den Status eines eigenständigen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe ist (rechtlich gesehen) die jeweilige Landesgesetzgebung maßgeblich, das heißt, die Verhältnisse können länderspezifisch unterschiedlich geregelt sein. So können kreisangehörige Gemeinden für den (ihren) örtlichen Bereich im Einvernehmen mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (also dem jeweiligen Landkreis) Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen, um damit zu einem bedarfsgerechten Angebot an Jugendhilfeleistungen beizutragen. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinde.

Bezogen auf den gesamten Leistungs- und Aufgabenkatalog der Jugendhilfe (§ 2 SGB VIII) bedeutet das: Für die bedarfsgerechte Ausgestaltung der Leistungsangebote in Landkreisen ist die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden möglich wie fachlich geboten, landesrechtlich

allerdings – mit Ausnahme der Bereitstellung von Kindertageseinrichtungen/-betreuung (§ 26 SGB VIII) und gegebenenfalls Jugendförderung (§ 15 SGB VIII) – nicht explizit vorgeschrieben.

Die durch Landesrecht bestimmten Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben nach § 79 Abs. 1 SGB VIII für die Erfüllung der Jugendhilfeaufgaben die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung. Da die sachliche Zuständigkeit in der Jugendhilfe nach § 85 Abs. 1 SGB VIII im Grundsatz der örtlichen Ebene zugewiesen wird, fällt also den Landkreisen und den kreisfreien Städten (sowie kreisangehörigen Gemeinden, die zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt worden sind; s. o.) die Hauptverantwortung für die Jugendhilfe zu. Dennoch ist es eine fachliche Verkürzung, die sich aber durch die Literatur zieht, den Fokus allein auf die Planungsverpflichtung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu richten (vgl. z. B. Merchel 2016: 37 ff.). Den überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe obliegt gleichermaßen die Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung:

„Die meisten Bundesländer, mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, haben sich beim überörtlichen Träger für die sog. staatliche Organisationsform entschieden, d. h. überörtliche Träger der [öffentlichen] Jugendhilfe sind die Bundesländer selbst, die die Jugendhilfe als unmittelbare Staatsaufgabe ausführen.“
(Kunkel/Kepert 2018, § 69 Rn 26: 1054; Hervorh. im Orig. fett)

In Baden-Württemberg (Kommunalverband für Jugend und Soziales) (vgl. § 3 LKJHG BW) und Nordrhein-Westfalen (Landschaftsverband Rheinland, Landschaftsverband Westfalen-Lippe) (vgl. § 8 AG-KJHG NW) sind höhere Kommunalverbände als überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt worden, also Verbände, die von den beteiligten Kommunen gemeinsam gebildet werden.

Darüber hinaus stehen auch die Bundesländer (ungeachtet ihrer Planungsverpflichtung nach § 80 SGB VIII, s. u.) und der Bund mit in der Planungsverantwortung (vgl. §§ 82–84 SGB VIII). Insofern konstituiert sich Jugendhilfeplanung nicht nur auf der örtlichen Ebene, sondern auch in Form von Haushaltsmitteln, Verordnungen, Richtlinien, Erlassen und Empfehlungen der jeweiligen Bundesländer, von denen

viele selbst die Funktion des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen, dessen sachliche Zuständigkeit in § 85 Abs. 2 SGB VIII vorgegeben wird.

Da die Jugendhilfeplanung in den umfassenden Kontext der Gesamtverantwortung nach § 79 Abs. 1 SGB VIII gestellt ist, zeigt sich, dass hier ein Verständnis von Planung als einem fortwährenden Aushandlungs- und Beteiligungsprozess aller Jugendhilfeakteure und ihrer Zielgruppen zugrunde liegt.

In diesem Sinne liefert § 80 Abs. 1 SGB VIII konkrete, bindende Aussagen zur Jugendhilfeplanung und zu Mindestanforderungen für das verfahrensmäßige Instrumentarium und beschreibt in Abs. 2 Ziele, die als Grundsätze der Planung verpflichtend sind. Demzufolge sind im Rahmen der Jugendhilfeplanung

- der Bestand an Einrichtungen, Angeboten, Diensten und Leistungen festzustellen (Bestandsdarstellung/-analyse);
- der Bedarf unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Planungsadressaten (Kinder, Jugendliche, Personensorgeberechtigte) mittelfristig zu ermitteln (Bedarfsfeststellung) und
- die zur Bedarfsbefriedigung notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen (Maßnahmenplanung).

Durch § 80 Abs. 3 SGB VIII werden die (örtlichen und überörtlichen) Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur frühzeitigen Beteiligung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen der Planung verpflichtet (§ 80 Abs. 1 Nr. 1–3 SGB VIII). Diese Beteiligung ist nicht bereits dadurch verwirklicht, dass Vertreter/innen der freien Jugendhilfeträger Mitglied im (jeweiligen) Jugendhilfeausschuss bzw. im Landesjugendhilfeausschuss sind. Denn die Beteiligung wird bereits bei konzeptionellen Überlegungen verlangt, also noch bevor weiterführende Fragen nach Einrichtungsstandorten, Leistungsumfang, Trägerschaften, Kostenfragen usw. überhaupt abschließend behandelt werden können.

Nach § 71 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII befassen sich explizit der (jeweilige) Jugendhilfeausschuss und der Landesjugendhilfeausschuss (§ 71 Abs. 4 Satz 3 SGB VIII) mit der Jugendhilfeplanung. In verschiedenen Landesgesetzen besteht die Regelung, einen ständigen Unterausschuss des (jeweiligen) Jugendhilfeausschusses bzw.

des Landesjugendhilfeausschusses oder eine ständige Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfeplanung zu bilden. Die entsprechenden Befassungsvorgaben für den Landesjugendhilfeausschuss sind in den einzelnen Landesgesetzen zum SGB VIII festgelegt. In seiner Satzung kann bestimmt werden, dass bei Bedarf für einzelne Aufgaben der Jugendhilfe aus Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses beratende Unterausschüsse (z. B. für die Jugendhilfeplanung) gebildet werden können (z. B. § 14 AG-KJHG NW).

Für Planungsfragen spielen auch Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII eine wichtige Rolle. Arbeitsgemeinschaften sind als Instrumente der in § 4 Abs. 1 SGB VIII von den öffentlichen Jugendhilfeträgern geforderten partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu verstehen, in denen „[...] darauf hingewirkt werden [soll], dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen“ (§ 78 Satz 2 SGB VIII; Hervorh. B.R.). Die Notwendigkeit einer Abstimmung wird durch § 74 Abs. 2 SGB VIII unterstrichen, demzufolge die Förderung freier Jugendhilfeträger von der(en) Bereitschaft abhängig gemacht werden kann, ihre Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung anzubieten.

Des Weiteren sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 80 Abs. 4 SGB VIII darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden (z. B. Spielplatz-, Schulentwicklungs-, Verkehrs-, Stadtentwicklungs-, Bauleitplanung usw.). Außerdem verpflichtet § 80 Abs. 4 SGB VIII die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die (anderen) Planungen auf die Bedürfnisse und Interessen junger Menschen und ihrer Familien (mit) auszurichten, das heißt, die Jugendhilfeplanung soll gegenüber anderen Planungen als Sachwalter auftreten und sich (gegebenenfalls) einmischen.

3.3.3 Pflege(sozial/bedarfs)planung (SGB XI)

Die Länder haben nach § 9 SGB XI die Verantwortung für eine leistungsfähige, zahlenmäßig ausreichende und wirtschaftliche Pflegeinfrastruktur, damit verbunden ist die Verantwortung für Förderung und Planung der Pflegeeinrichtungen (Sicherstellungsverantwortung). Die Planungsverantwortung der Länder kann jedoch nur über die Inpflichtnahme der kommunalen Ebene eingelöst werden, das Nähere zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen wird durch Landesrecht bestimmt. Das heißt, dass im Kontext des SGB XI Landesausführungsgesetze und darauf basierende Rechtsvorschriften (Verordnungen, Richtlinien, Förderbestimmungen) die Grundlage kommunaler Pflegeplanung bilden. Hierfür gilt die Vorgabe des § 8 Abs. 2 SGB XI, dass unter anderem die Länder, die Kommunen (also nicht einschränkend: Landkreise und kreisfreie Städte), die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen als Träger der Pflegeversicherung (§ 46 Abs. 1 u. 2 SGB XI) eng zusammenwirken. Bemerkenswert ist, dass die traditionell in der Pflege stark engagierten Verbände der Freien Wohlfahrtspflege hier nicht genannt werden.

Folglich enthält § 8 Abs. 2 SGB XI eine Koordinationsauforderung – allerdings ohne durchsetzbaren Verpflichtungscharakter – an die genannten Akteure. Das Ziel ihres Zusammenwirkens ist die Gewährleistung einer leistungsfähigen, regional gegliederten, ortsnahen und aufeinander abgestimmten pflegerischen Versorgung (vgl. Klie 2013, § 8 Rn 5–7: o.S.). Damit werden den Koordinationspartnern Planungsaufgaben übertragen. Gleichwohl soll die Planung einer leistungsfähigen Pflegeversorgungsstruktur den allgemeinen Grundsätzen bzw. Regelkreisschritten der Sozialplanung folgen: Bestandsfeststellung, Bedarfsermittlung, Planung von Maßnahmen zur Bedarfsbefriedigung.

Mit dem Zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II) wurde § 8a ins SGB XI eingefügt, der in unterstützender Intention den Ländern aufgibt, einen (oder für einzelne Landesteile einen) Landespflegeausschuss zu bilden, der zur Umsetzung der Pflegeversicherung – mithin auch zur Pflegeplanung – Empfehlungen abgeben kann, allerdings nicht im Sinne einer zentral gesteuerten Bedarfsplanung. Denn eine Steuerung per Bedarfsprüfung könnte als Zulassungssperre für (einzelne) Pflegeanbieter wirken. Dementgegen besteht aber gemäß § 72 Abs. 3 SGB XI die Pflicht für die Pflegekassen, Versorgungsverträge mit den Pflegeeinrichtungen bei Erfüllen bestimmter Voraussetzungen abzuschließen, was planungs- und steuerungsbe-

grenzend wirkt. Deshalb wäre aus kommunaler Sicht „[...] eine verpflichtende Berücksichtigung der kommunalen Planung im Rahmen des Zulassungsverfahrens ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen nach § 72 SGB XI“ wünschenswert (Wilcken/Bastians 2017: 33). Darüber hinaus „[...] sollten die kommunale Pflegestrukturplanung und regionale Pflegekonferenzen im SGB XI und XII sowie in den jeweiligen Landesgesetzen als verpflichtende Instrumente benannt werden [...]“ (Wilcken/Bastians 2017: 33; Hervorh. B.R.).

Zu konstatieren ist gegenwärtig eine verschiedenartig ausgeformte Struktur kommunaler Mitverantwortungsübernahme für die örtliche(n) Pflegelandschaft(en): „Einige Bundesländer, z. B. Nordrhein-Westfalen, reformierten nach 2002 ihre Landes-Pflegegesetze und ordneten den Kommunen weiterhin verschiedene Planungsaufgaben zu [...]“ (Wilcken/Bastians 2017: 30). So wird in § 7 Abs. 1 des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen (APG NW) die Inpflichtnahme der Landkreise und kreisfreien Städte für die Erstellung einer (kommunalen) Pflegeplanung betont. Des Weiteren schreibt § 7 Abs. 2 APG NW vor, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in die Planung einzubeziehen sind, und legt einen zweijährigen Planungsrhythmus fest (§ 7 Abs. 4 APG NW).

Eine Zusammenschau der landesrechtlichen Vorgaben macht für kommunale Pflege(sozial)planung Folgendes deutlich:

- Die Landkreise und kreisfreien Städte (örtliche Träger) werden in die Verantwortung für die Pflegeplanung genommen.
- Der Planungsgegenstand der kommunalen Pflegeplanung wird – in unterschiedlicher Terminologie und Begriffsschärfe – bestimmt.
- Demografiebasierung der Pflegeplanung kann, muss aber nicht explizit gesetzlich gefordert werden.

Als unabdingbare Planungsschritte bzw. Planungsbau- steine werden genannt:

- Aufnahme und Darstellung des jeweiligen gebietsbezogenen einschlägigen Bestandes an Diensten und Einrichtungen,
- Beurteilung der Bedarfsdeckungssituation in quantitativer und qualitativer Hinsicht und

- Entwicklung bzw. Schaffung neuer bzw. weiterer (künftig) bedarfsdeckender Angebote.
- Das zuständige Landesministerium ist über die Planungen zu unterrichten bzw. die Planungen sind dort vorzulegen.
- Das zuständige Landesministerium beteiligt sich mit empfehlender Position an den Verfahren der kommunalen Pflegeplanung(en).

3.3.4 Sozialplanung und Sozialhilfe (SGB XII)

Grundsätzlich bestimmt § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII die kreisfreien Städte und die Landkreise als örtliche Träger (sachliche Zuständigkeit), eröffnet aber den Bundesländern die Option, von dieser Bestimmung abzuweichen (bislang nirgendwo wahrgenommen). Die Festlegung der bzw. des überörtlichen Träger/s fällt allein in die Zuständigkeit der Bundesländer. Teilweise haben diese sich selbst zu überörtlichen Trägern, teilweise haben sie höhere Kommunalverbände dazu bestimmt; in Bayern sind die Bezirke die überörtlichen Gewährleister.

Von den Leistungsbereichen der Sozialhilfe kommt den folgenden sozialplanerische Relevanz zu:

- Allgemeine Sozialberatung (vgl. § 10 Abs. 2 u. § 11 Abs. 1 SGB XII);
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, insbesondere die Leistungen zur Teilhabe (vgl. §§ 53 ff. SGB XII);
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (vgl. §§ 67 ff. SGB XII, §§ 2 u. 3 DurchführungsVO zu §§ 67 u. 68 SGB XII) (vgl. hierzu DV 2013: 490–500);
- Altenhilfe (§ 71 SGB XII), fachlich und rechtssystematisch nicht identisch mit Pflegeleistungen, sondern als Offene Altenhilfe bzw. Soziale Altenarbeit.

Nach § 4 Abs. 1 SGB XII arbeiten die Träger der Sozialhilfe mit anderen gesetzlich verpflichteten und für die Erbringung von Sozialhilfeleistungen relevanten Stellen zusammen. Als Mittel der Zusammenarbeit, auch bei Planungsangelegenheiten, werden in § 4 Abs. 2 SGB XII Arbeitsgemeinschaften genannt. Es gibt keine Vorgaben, wie sich solche Arbeitsgemeinschaften zusammensetzen haben. Demzufolge beschränkt sich deren Teilnehmerkreis nicht zwingend auf öffentliche (Sozial-) Leistungs-träger, sondern durch den Begriff der Leistungsbeteiligten wird der Kreis derjenigen, mit denen zusammenzuarbeiten ist, erweitert (vgl. Münder 2018, § 4 Rn 3: 86). Damit sind insbesondere die (freigemeinnützigen, privatgewerblichen) Leistungserbringer angesprochen. „Zuständig für die Einrichtung einer Arbeitsge-

meinschaft ist der Sozialhilfeträger, in dessen Bereich bzw. auf dessen Ebene die Arbeitsgemeinschaft gebildet werden soll“ (Wahrendorf 2012, § 4 Rn 7: 66).

Die Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften beziehen sich nicht nur auf die Abstimmung zwecks gleichmäßiger bzw. gemeinsamer Leistungserbringung. Vielmehr können sie auch zur einzelfallübergreifenden Koordination und Kooperation dienen, z. B. gerade auch auf dem Gebiet der Sozialplanung und der Förderung (vgl. Münder 2018, § 4 Rn 8: 87) – durch Erfahrungsaustausch, Erörterung aktueller Problemlagen und Entwicklungen, Initiierung und Verwirklichung gemeinsamer Konzepte, Strategien und Programme, Öffentlichkeitsarbeit usw. (vgl. Wahrendorf 2012, § 4 Rn 8: 67). In ihrer Außenwirkung beschränkt sich die Funktion von Arbeitsgemeinschaften allerdings auf freiwillige Vereinbarungen, Arbeitsab-sprachen und Empfehlungen. Dies gilt gleichermaßen für die in § 5 Abs. 2 und 3 SGB XII festgeschriebene Zusammenarbeit der Träger der Sozialhilfe mit und deren Unterstützungsverpflichtung gegenüber den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege (Förderung).

3.3.5 Gesundheitshilfeplanung/Gesundheitsberichterstattung (ÖGD)

Dieser sozialplanerische Leistungsbereich wird maßgeblich durch Landesgesetze oder -verordnungen geregelt. In den meisten Gesetzen bzw. Verordnungen über den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) wird nicht von Trägern gesprochen, sondern von den Behörden des ÖGD, die auf der kommunalen Ebene durch die Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte repräsentiert werden. Die Aufgaben und Befugnisse der Gesundheitsämter, soweit es sich um hoheitliche Aufgaben handelt, sind als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch das Land wahrzunehmen.

In der Mehrheit der Länder wird „[...] der Öffentliche Gesundheitsdienst, für den das Gesundheitsamt das organisatorische Zentrum bildet, als kommunale Aufgabe wahrgenommen [...]“ (Merchel 2008: 43; Hervorh. B.R.). Die Aufgaben der Gesundheitsämter als untere Gesundheitsbehörden sind neben ihren hoheitlichen (amtsärztlichen) Aufgaben die Mitwirkung an der Gesundheitsförderung, an der Prävention und am Gesundheitsschutz, die ortsnahe Koordinierung der gesundheitlichen Versorgung und – im sozialplanerischen Kontext von besonderem Interesse – die Gesundheitsberichterstattung als Steuerungsinstrument für kommunale Planungen im Gesundheitsbereich (vgl. § 6 Abs. 1 ÖGDG NW). Neben der personen- bzw. einzelfallbezogenen Gesundheitshilfe gibt es also ein darüber hinausreichendes gesundheitsförderndes/-politisches Aufgabensegment:

„Es kann bestehen aus einer Initiierung oder Unterstützung von überindividuellen Lösungsansätzen zu gesundheitlichen Problemen in der Kommune, angelegt als thematischer Arbeitskreis, Runder Tisch oder

im Rahmen eines handlungsorientierten Projektes. Der ÖGD kann aber auch bestehende Hilfezusammenschlüsse koordinieren bzw. die Qualitätssicherung übernehmen [...]. Dieses Vorgehen kann von Fall zu Fall auch eine kleinräumige Gesundheitsberichterstattung im Versorgungsbereich einschließen, um den Handlungsbedarf zielgenau einschätzen zu können.“

(Steen 2005: 42; Hervorh. B.R.)

Die Koordination insbesondere der

- kommunalen Gesundheitsberichterstattung,
- Gesundheitsförderung,
- psychiatrischen Versorgung und Suchtkrankenversorgung (Sozialpsychiatrische Dienste),
- medizinisch-sozialen Versorgung älterer Menschen und
- Aufklärung, Beratung und Versorgung zu AIDS und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten

ist als eigenständige Aufgabe wahrzunehmen (z. B. § 23 ÖGDG NW). Institutionell geschieht dies häufig in sogenannten Psychosozialen Arbeitsgemeinschaften (in Nordrhein-Westfalen: Gesundheitskonferenz gemäß § 24 ÖGDG NW), die die Koordination und Vernetzung der Hilfen im Landkreis oder in der kreisfreien Stadt planen und zumeist federführend durch das örtlich zuständige Gesundheitsamt organisiert werden. Wesentliche Aufgaben dieser Gremien sind der institutionsübergreifende Erfahrungsaustausch, die wechselseitige fachliche und institutionelle Unterstützung sowie gemeinsame Fort- und Weiterbildungsaktivitäten.

3.3.6 Kommunale Bildungsplanung/Bildungslandschaften

Unter Bildungslandschaft(en) versteht man „[...] die Vernetzung aller Bildungsangebote und Bildungsakteure auf örtlicher Ebene in Federführung eines kommunalen Verantwortungsträgers. Dabei sollen Bildungsangebote zielführend und/oder zielgruppenbezogen aufeinander abgestimmt und auf der Grundlage fachlicher/bildungspolitischer Zielstrategien auf regionaler Ebene umgesetzt werden“ (Faltermeier/Mund 2017: 118). Denn bei einem funktionierenden Zusammenspiel verschiedener

Institutionen an verschiedenen Lernorten sind bessere Bildungschancen und Bildungsergebnisse zu erwarten: „Gelingende Lebensführung und soziale Integration bauen ebenso auf Bildungsprozessen in Familien, Kindertageseinrichtungen, Jugendarbeit und der beruflichen Bildung auf. Auch wenn der Institution Schule ein zentraler Stellenwert zukommt, reicht Bildung jedoch weit über Schule hinaus“ (BJK 2002: o.S.).

Der Deutsche Städtetag (DST) hat in seiner Aachener Erklärung die Markierungspunkte für die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften vorgegeben:

„Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen ist die kommunale Ebene. [...] Die Städte prägen mit ihren vielfältigen Einrichtungen die Bildungslandschaft Deutschlands: Kindertagesstätten, Familienzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen und zahlreiche Kultureinrichtungen sind Eckpfeiler der öffentlichen Infrastruktur in der Bildung. [...]

Die Städte sollten Bildung als zentrales Feld der Daseinsvorsorge noch stärker erkennen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen. Sie sind von Fehlentwicklungen in der Bildung ebenso betroffen, wie sie von den Erfolgen profitieren.“

(DST 2007: 1)

Das Gleiche gilt auch für den ländlichen Raum, denn Bildungslandschaften „[...] bieten [...] für jede Kommune erhebliche Entwicklungschancen und langfristig Standortvorteile. [...] Das Ziel [...] ist es, die auf örtlicher Ebene vorhandenen Bildungsressourcen systematisch zusammenzuführen, neue Bildungsressourcen gemeinsam zu erschließen und größtmöglich und effektiv nutzbar zu machen“ (Faltermeier/Mund 2017: 118).

Im 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung wird daher die Notwendigkeit einer kommunalen Bildungsplanung herausgestellt:

„Kommunale Bildungsplanung ist als integrierte Fachplanung aufzubauen. Verengungen und Begrenzungen der Teilsysteme Kinder- und Jugendhilfe sowie Schule sind zugunsten eines konsistenten kommunalen Gesamtsystems für Bildung, Betreuung und Erziehung zu überwinden. Dazu sind kommunale Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung zu integrieren sowie mit der Sozialplanung und der Stadtentwicklungsplanung abzustimmen. Zentraler Akteur einer solchen Bildungsplanung muss die Kommune sein. Zu prüfen ist, inwieweit sich – gegebenenfalls noch weiter zu entwickelnde – partizipative Modelle der Jugendhilfeplanung auf integrierte Formen der Planung – unter Beteiligung auch privater Anbieter – übertragen lassen.“

(BMFSF 2005: 42; Hervorh. nicht überein., B.R.)

Kommunale Bildungsplanung bewegt sich also in besonderer Weise an den Schnittstellen von Jugendhilfe-, Schulentwicklungs- und Stadtplanung:

„Diese erweiterte, [...] institutionenübergreifende Planungsgrundlage kann weder von der Jugendhilfeplanung noch von der Schulentwicklungsplanung allein hergestellt werden [...]. Diese Schnittstelle kommt zustande, indem methodische, datenbezogene und planungsstrukturelle Aspekte beider Planungsgrundlagen in Verbindung gebracht werden.“

(Maykus 2010: 277 f.; Hervorh. B.R.)

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung zur Zusammenarbeit mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung verpflichtet (§ 81 Nr. 3 SGB VIII). Entsprechende Kooperationsformen „[...] dürften sich vor dem Hintergrund der Entwicklung hin zu kommunalen Bildungslandschaften [...] eher noch ausweiten. [...] Wichtig ist auch eine engere Verbindung zwischen den Ämtern, z. B. durch eine gemeinsame Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung“ (Schäfer 2013, § 81 Rn 10: 772). In nahezu allen Schulgesetzen existieren Regelungen, die weitgehend mit § 81 Nr. 3 SGB VIII korrespondieren: „Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung sind aufeinander abzustimmen“ (§ 80 Abs. 1 Satz 4 SchulG NRW). Für die Jugendhilfe wird dies in Nordrhein-Westfalen landesrechtlich aufgenommen durch die Maßgabe an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, darauf hinzuwirken, „[...] dass im Rahmen einer integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung ein zwischen allen Beteiligten abgestimmtes Konzept über Schwerpunkte und Bereiche des Zusammenwirkens und über Umsetzungsschritte entwickelt wird“ (§ 7 Abs. 3 AG-KJHG – KJFöG NW; Hervorh. B.R.).

Nicht unterschlagen werden dürfen aber auch die (potenziellen) Schwierigkeiten, Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung (im kommunalen Kontext) zu integrieren, wie fachlich begründet und einsichtig ein solch verbindender Planungsansatz auch sein mag. Denn beide Planungsfelder „[...] sind gekennzeichnet durch gänzlich unterschiedliche Planungstraditionen und Planungslogiken“ (Merchel 2006: 201), die es auszutarieren gilt.

3.4 Fazit.

Die zusammenfassende Betrachtung der rechtlichen Kulisse, vor der sich Sozialplanung bewegt, verdeutlicht zunächst, dass der (rechts)verbindliche Charakter sozialplanerischer Aktivitäten höchst unterschiedlich ausgeprägt ist. Als Vorreiter der fachlichen Entwicklung von Sozialplanung ist unstrittig die Jugendhilfeplanung einzustufen, die als gesetzliche Pflichtaufgabe nach § 80 SGB VIII nicht nur für das System der Jugendhilfe allein, sondern auch vorbildhaft und Standards setzend für andere Sozialleistungsbereiche gewirkt hat (vgl. z. B. MAIS 2011: 35; Ortmann 2017: 928; Gottwald/Schröder 2018: 161): „Eine zentrale Herausforderung liegt in der Weiterentwicklung der J.[ugendhilfeplanung] zu einer ressortübergreifenden integrierten Sozialplanung, wie sie immer stärker [...] eingefordert wird“ (Schone 2017: 472).

Alle anderen Sozialplanungsbereiche fallen hinter die rechtliche Normierung der Jugendhilfeplanung zurück. Am nächsten scheint ihr noch die Pflege(sozial/bedarfs)planung zu kommen, die über die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer geregelt werden kann. Quer zu einer verbindlichen Wahrnehmung von Planungsaufgaben auf Kommunal- und Landesebene steht hier jedoch das dem freien Wettbewerb von Leistungsanbietern geöffnete Pflegesystem. Koordinationsaufforderungen bleiben letztlich unverbindlich bzw. in ihren Ergebnissen nicht zwingend durchsetzbar: „Nach Einführung der Pflegeversicherung haben die Kommunen ihre Steuerungsmöglichkeiten weitgehend verloren. Kommunale Pflegeplanungen und Landespflegepläne haben somit nur eine – nicht unwichtige – Informationsfunktion zur Lage auf dem Pflegemarkt“ (Wilcken/Bastians 2017: 30), ihr Wirkungshorizont ist aber begrenzt und beschränkt sich nur auf Bedarfseinschätzungen und daraus abzuleitende Empfehlungen für die Marktakteure.

Ansonsten lassen sich aus der Sozialgesetzgebung des Bundes nur implizit Planungsaufforderungen und Planungsverpflichtungen ableiten. Verschiedene Sozialplanungsbereiche werden ggf. durch Landesgesetze normiert (z. B. die Gesundheitsberichterstattung oder die gemeindenaher Psychiatriekoordination). Darüber hinausweisend obliegt es primär den Verantwortlichen in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, vorhandene Gestaltungsspielräume auszureizen und planerische Schwerpunkte bzw. Akzente zu setzen. Sozialplanung ist somit auch immer Ausdruck sozialpolitischer Willensbil-

dung. Fragen inhaltlicher und fachlicher Art und Entscheidungen zur administrativen Anbindung von Sozialplanung stehen dahinter zurück und sind jeweils von den örtlichen Verhältnissen abhängig.

Dennoch beeinflussen organisatorische Entscheidungen in hohem Maße die planerischen Wirkungsmöglichkeiten (am Praxisbeispiel vgl. bereits Rohde 1991: 387; zu grundsätzlich möglichen Organisationslösungen vgl. Werner 2017: 840). In der Literatur findet sich verschiedentlich die begriffliche Differenzierung zwischen Fach(sozial)planung und integrierter (strategischer) Sozialplanung. Dies kann – zumindest in größeren Verwaltungsapparaten – organisatorisch durch

- die Anbindung von Planungsstellen in den einzelnen (kommunalen) Fachämtern einerseits (dort entweder als Stabsstelle bei der Amtsleitung oder innerhalb einer Fachabteilung/eines Fachbereichs) und
- die Etablierung einer fachämterunabhängigen Organisationseinheit im Dezernatsbereich oder gar direkt bei der Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister/in, Landrat/Landrätin) gelöst werden.

Ein solches Organisationsmodell folgt sowohl einem vertikalen als auch einem horizontalen Funktionsverständnis von Sozialplanung, womit zum einen die einzelnen Säulen der Fachämter (vertikale Ausrichtung) und zum anderen die Querschnittsfunktion über den gesamten kommunalen Sozialleistungsbereich hinweg gemeint sind. Dies erfordert allerdings ein genau geklärtes und ausbalanciertes Verhältnis

- der Planungsbereiche/-stellen auf Fachämterebene und Ebene der Dezernats-/Verwaltungsspitze,
- der einzelnen Fachämter in ihren Planungszuständigkeiten/-aktivitäten untereinander und
- der Zuweisung der Vertretungsmacht gegenüber anderen Verwaltungsbereichen (z. B. Stadtplanung/-entwicklung).

Es muss hinreichend transparent sein, welche Kompetenzen und Zuständigkeiten den einzelnen planenden Verwaltungsstellen zukommen. Dies mag zwischen den einzelnen Fachämtern (Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt, ggf. eigenständig organisierte Soziale/Sozialpädagogische Dienste) noch verhältnismäßig umstandslos

zu bewerkstelligen sein. Ob jedoch die Annahme „[...] von einer Planungstätigkeit in den Facheinheiten [Fachämtern] [...], die durch die für die Sozialplanung zuständige Organisationseinheit koordiniert wird“ (MAIS 2011: 69), praktikabel ist, lässt sich nach einem Blick in die kommunale Verwaltungspraxis nicht uneingeschränkt bejahen.

Folglich ist die Beantwortung der Frage nach den Aufgabenzuschnitten der Planungsstellen in den Fachämtern und ihrem Verhältnis zur strategisch ausgerichteten Sozialplanung von erheblicher Bedeutung. Das Wechselspiel

zwischen diesen beiden Bereichen (so sie denn existieren) könnte als sich gegenseitig bedingende Dienstleistungsfunktion beschrieben werden: Die Fachämter liefern ihre Planungsgrundlagen und Planungsergebnisse an die strategische Sozialplanungseinheit, diese führt sie zusammen und speist sie wiederum in die Fachämter ein. Zugleich schafft strategische Sozialplanung wesentliche Grundlagen für die einzelnen (Fach)Bereichsplanungen, insbesondere durch eine analytisch fundiert angelegte und kleinräumig zugeschnittene Sozialberichterstattung.

Literatur

Battis, Ulrich (2016): § 180 BauGB. In: Battis, Ulrich et al. (Hg.), Baugesetzbuch: Kommentar, München, S. 1381–1386.

Boetticher, Arne von (2018): Das neue Teilhaberecht. Baden-Baden.

Bossong, Horst (2004): Sozialverwaltung: Ein Grundkurs für soziale Berufe. Weinheim/München.

BJK/Bundesjugendkuratorium/Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hg.) (2002): Bildung ist mehr als Schule: Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte. Bonn.

BMFSFJ/Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2006): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2013): Lehrbuch Kommunale Sozialverwaltung und Soziale Dienste: Grundlagen, aktuelle Praxis und Entwicklungsperspektiven. 2. Auflage. Weinheim/München.

Deutscher Städtetag (DST) (Hg.) (2007): Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007. Berlin. Verfügbar unter: www.staedtetag.de/fachinformationen/bildung/058050/index.html (Zugriff 13.08.2019).

DV/Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2013): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 93 (11), S. 490–500.

Faltermeier, Josef/Mund, Petra (2017): Bildungslandschaften. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 8. Auflage, Baden-Baden, S. 118.

Gottwald, Mario/Schröder, Kerstin (2018): Perspektiven und Ansätze integrierter Jugendhilfeplanung: Oder von der Notwendigkeit der Einmischung in kommunale Sozialplanung und Stadtentwicklung. In: Daigler, Claudia (Hg.), Profil und Professionalität der Jugendhilfeplanung, Wiesbaden, S. 161–178.

Keil, Andreas (2017): Sozialberichterstattung. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 8. Auflage, Baden-Baden, S. 770–771.

Klie, Thomas (2013): § 8 SGB XI. In: Klie, Thomas/Krahmer, Utz/Plantholz, Markus (Hg.), Sozialgesetzbuch XI: Soziale Pflegeversicherung: Lehr- und Praxiskommentar, 4. Auflage, Baden-Baden, o.S. Verfügbar unter: www.beck-online.beck.de/?vpath=/bibdata/komm/KlieKrahmerKoSGBXI_4/cont/KlieKrahmerKoSGBXI.htm (Zugriff 09.08.2019).

Köhler, Horst/Fieseler, Heinz-Georg (2015): § 172 BauGB. In: Schrödter, Wolfgang (Hg.), Baugesetzbuch, 8. Auflage, Baden-Baden, o.S. Verfügbar unter: www.beck-online.beck.de/?vpath=/bibdata/komm/SchrKoBauGB_8/cont/SchrKoBauGB.htm (Zugriff 10.08.2019).

Kunkel, Peter-Christian/Kepert, Jan (2018): § 69 SGB VIII. In: Kunkel, Peter-Christian et al. (Hg.), Sozialgesetzbuch VIII: Kinder- und Jugendhilfe: Lehr- und Praxiskommentar, 7. Auflage, Baden-Baden, S. 1047–1057.

Löhr, Rolf-Peter (2017): Baugesetzbuch. In: Kreft, Dieter/Mielenz, Ingrid (Hg.), Wörterbuch Soziale Arbeit: Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, 8. Auflage, Weinheim/Basel, S. 162–167.

Maykus, Stephan (2010): Bildung als kommunale Gestaltungsaufgabe – Gegenstand und Aufgabe von Jugendhilfeplanung? In: Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (Hg.), Handbuch Jugendhilfeplanung: Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven, 3. Auflage, Wiesbaden, S. 269–289.

Merchel, Joachim (2006): Jugendhilfeplanung als Instrument kommunaler Infrastrukturpolitik? Anmerkungen zu Spannungsfeldern und Perspektiven infrastrukturbezogenen Planungshandelns in der Jugendhilfe. In: Maykus, Stephan (Hg.), Herausforderung Jugendhilfeplanung: Standortbestimmung, Entwicklungsoptionen und Gestaltungsperspektiven in der Praxis, Weinheim/München, S. 191–206.

Merchel, Joachim (2008): Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit: Eine Einführung. 2. Auflage. Weinheim/München.

Merchel, Joachim (2016): Jugendhilfeplanung: Anforderungen, Profil, Umsetzung. München/Basel.

MAIS/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf.

Mitschang, Stephan (2016): § 5 BauGB. In: Battis, Ulrich et al. (Hg.), Baugesetzbuch: Kommentar, München, S. 148–181.

Münder, Johannes (2018): § 4 SGB XII. In: Bieritz-Harder, Renate/Conradis, Wolfgang/Thie, Stephan (Hg.), Sozialgesetzbuch XII: Sozialhilfe: Lehr- und Praxiskommentar, 11. Auflage, Baden-Baden, S. 84–88.

Nickel, Dorette (2017): Sozialplan. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 8. Auflage, Baden-Baden, S. 836–837.

Nikles, Bruno W. (2008): Institutionen und Organisationen der Sozialen Arbeit: Eine Einführung. München/Basel.

Ortmann, Friedrich (2017): Sozialplanung. In: Kreft, Dieter/Mielenz, Ingrid (Hg.), Wörterbuch Soziale Arbeit: Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, 8. Auflage, Weinheim/Basel, S. 925–928.

Rohde, Bernhard (1991): Kommunale Jugendhilfeplanung in Hamburg – aus Erfahrungen nichts gelernt? In: deutsche jugend 39 (9), S. 383–387.

Rohde, Bernhard (2016): Zur Rolle freier Träger in der Sozialplanung. In: Strunk, Andreas (Hg.), Öffentliche Sozialplanung und die Freie Wohlfahrtspflege, Baden-Baden, S. 39–63.

Schäfer, Klaus (2013): § 81 SGB VIII. In: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 7. Auflage, Baden-Baden, S. 769–775.

Schone, Reinhold (2017): Jugendhilfeplanung. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 8. Auflage, Baden-Baden, S. 472.

Schrödter, Wolfgang (2015): § 5 BauGB. In: Schrödter, Wolfgang (Hg.), Baugesetzbuch, 8. Auflage, Baden-Baden, o.S. Verfügbar unter: www.beck-online.beck.de/?vpath=/bibdata/komm/SchrKoBauGB_8/cont/SchrKoBauGB.htm (Zugriff 10.08.2019).

Steen, Rainer (2005): Soziale Arbeit im Öffentlichen Gesundheitsdienst. München/Basel.

Werner, Walter (2017): Sozialplanung. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 8. Auflage, Baden-Baden, S. 837–841.

Wilcken, Christine/Bastians, Uda (2017): Die Pflegereform aus kommunaler Sicht: Erwartungen und Umsetzung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 48 (3), S. 30–39.



Teil II

Baukasten

4. Bausteine für die integrierte und strategische Sozialplanung in der Kommune.*

Lisa Bartling, Lars Czommer, Susanne Marx, Tim Stegmann

Integrierte und strategische Sozialplanung ist eine kommunale Gesamtstrategie, die ein ressortübergreifendes Denken und Handeln befördert. Das Ziel besteht darin, die Kommunalverwaltung mit Fähigkeiten auszustatten, um beständig an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Kommune zu arbeiten und somit einen wesentlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Integrierte, strategische Sozialplanung ist immer kleinräumig bzw. sozialräumlich ausgerichtet und entwickelt Strategien für die Verbesserung lokaler Lebensbedingungen. Grundlage für die Entwicklung der ressortübergreifenden Strategien sind kleinräumige Analysen von Lebenslagen und Lebensbedingungen der Bewohner/innen. Um sich dieser komplexen Aufgabe stellen zu können, ist eine Kooperation zwischen verschiedenen Fachbereichen und Ressorts der Verwaltung, aber auch die Einbindung von weiteren Akteuren wie Politik, Trägern, Vereinen, Glaubensgemeinschaften sowie Bürgerinnen und Bürgern erforderlich. Die thematische und operative Vernetzung unterschiedlicher Stakeholder ist neben der fachlich-analytischen Vorgehensweise ein zentrales Tätigkeitsfeld der Sozialplanung. Der Beitrag beschreibt idealtypisch die einzelnen Bausteine für einen Sozialplanungsprozess und weist auf Chancen und Herausforderungen hin.

* Die konzeptionellen Grundlagen für diesen Beitrag sind entstanden in intensivem Austausch mit Denise Anton, Frank Nitzsche und Ann-Kristin Reher im Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung (TAS) bei der Landesberatungsgesellschaft G.I.B. NRW mbH. Gefördert durch ESF- und Landesmittel, berät und begleitet das Team Kommunen in NRW bei der Implementierung strategischer, integrierter Sozialplanung.

4.1 Integrierte und strategische Sozialplanung als Instrument der Armutsbekämpfung.

Das Thema Armut in Deutschland ist in den öffentlichen Fokus gerückt. Seit einigen Jahren legen unterschiedliche Institutionen regelmäßig Berichte und Stellungnahmen vor, in denen nachgewiesen wird, dass die Zahl der armen Menschen in Deutschland ansteigt, obwohl sich die wirtschaftliche Situation des Landes insgesamt verbessert (Fink/Hennicke/Tiemann 2019: 3 f.). Besonders auffällig dabei ist, dass die Armut sehr unterschiedlich auf Regionen verteilt ist. Neben den regionalen Disparitäten gibt es aber auch erhebliche Unterschiede innerhalb einzelner Städte und Gemeinden. Der Sozialbericht NRW 2016 zeigt sogar, dass die räumliche Verteilung von SGB-II-Bezug innerhalb der Kommunen wesentlich heterogener ist als zwischen unterschiedlichen Kommunen (vgl. Sozialbericht NRW 2016: 89).

Arme und von Armut bedrohte Menschen leben also zunehmend konzentriert in bestimmten Teilräumen einer Stadt. Sie werden häufig aufgrund ihres sozialen Status und ihres Wohnortes von der Außenwelt als abgehängt wahrgenommen und abgewertet. Dieser Mangel an Achtung kann die betroffenen Menschen isolieren, sie unsicher und krank machen sowie ihre Fähigkeit, eigenständig Wege und Möglichkeiten zu eruieren, einschränken. Die negative Stereotypisierung kann zu einem negativen Selbstbild führen und den Weg aus der Armutsspirale zusätzlich erschweren.¹¹ Armut wird im vorliegenden Beitrag nicht ausschließlich als materielle Armut im Sinne der relativen Einkommensarmut verstanden, sondern gemäß dem Lebenslagen- und Capability-Ansatz multidimensional betrachtet.¹² Sie zeichnet sich demnach nicht nur durch die Knappheit verfügbarer finanzieller Mittel aus, sondern auch durch den erschwerten Zugang zu Bildung, Gesundheit, Wohnen und ökonomisch verwertbaren oder Anbindung und Austausch ermöglichenden sozialen Netzwerken. Diese oftmals erschwerten oder fehlenden Zugänge bilden zugleich zentrale Anknüpfungspunkte für eine kommunale Strategie zur Armutsbekämpfung, da sie – im Gegensatz zu vielen anderen Faktoren, die auf europäischer, Bundes- und Landesebene diskutiert werden müssen – durch die Kommune

gesteuert werden können. Sozialplanung kann insofern ein wesentliches Instrument zur Armutsbekämpfung sein, da sie im Einflussbereich der Kommune liegt und durch die Kommune selbst gestaltet werden kann.

Es handelt sich dabei um einen umfangreichen Prozess, der nur durch viele verschiedene Akteure zu bewältigen ist. Komplexe Herausforderungen vor Ort machen komplexe Lösungsstrategien erforderlich, die nicht mehr ausschließlich durch einzelne Fachbereiche zu bewerkstelligen sind. Das gemeinsame Ziel aller Akteure besteht darin, ein anregendes Umfeld zu schaffen und eine herkunftsspezifische Abwertung – sowohl sozial als auch räumlich betrachtet – zu verhindern. Dies geschieht auf der Grundlage kleinräumiger Kenntnisse über die unterschiedlichen Bedingungen innerhalb einer Kommune. Durch die Analyse ausgewählter sozialstatistischer und qualitativer Daten können die spezifischen Herausforderungen in unterschiedlichen Sozialräumen identifiziert werden. Da sich bestimmte Merkmale räumlich konzentrieren und gegenseitig bedingen, bedarf es einer fachbereichsübergreifenden Betrachtung der Bedingungen vor Ort. Basierend auf den kleinräumigen Kenntnissen gilt es, gemeinsam Strategien und Lösungsansätze zu entwickeln, um die Sozialräume aufzuwerten und die Teilhabechancen der Anwohner/innen zu erhöhen. Um dies erreichen zu können, gilt es, einen positiv ausgerichteten Prozess anzustoßen, der Aufbruch, Gestaltung und Weiterentwicklung ermöglicht. Dabei werden die heterogenen Bedingungen innerhalb einer Kommune gemäß dem Leitgedanken „Ungleiches ungleich behandeln“ berücksichtigt. Diesem Leitgedanken folgend, wird Sozialplanung im vorliegenden Beitrag nicht auf die Erhebung und Auswertung statistischer und qualitativer Daten reduziert, sondern als Motor und Klammer für die Entwicklung von Handlungsstrategien und passgenauen Maßnahmen auf Quartiersebene verstanden.

Neben den Fachaufgaben rund um die Datenerhebung und -auswertung gehört das Kooperationsmanagement zu den wesentlichen Instrumenten der Sozialplanung. Es

¹¹ Das Gefühl der Bedrohung durch negative Stereotype wird als „Stereotype Threat“ bezeichnet und in klassischen Lern- und Leistungssituationen mit wichtigen Konsequenzen in Verbindung gebracht. Die Stereotype-Threat-Theorie ist auch auf den hier geschilderten Bereich übertragbar.

¹² Näheres zu den unterschiedlichen Definitionen vgl. Schäfer 2018: 6 ff.

Integrierte und strategische Sozialplanung ist eine kommunale Planung, die sozialpolitische Prozesse mitgestaltet. Ihre Zielstellung lautet, Teilhabechancen zu erhöhen und gleichwertige Lebensverhältnisse vor Ort herzustellen. Strategisch und integriert bedeutet, dass dabei alle Fachbereiche der kommunalen Verwaltung, Politik, Wohlfahrt und Zivilgesellschaft in den Entscheidungs- und Handlungsprozess mit einbezogen werden und ein aktiver, langfristiger und vorausschauender Ansatz verfolgt wird. Grundlage für die sozialpolitischen Entscheidungen und andere Handlungsaspekte ist dabei die Auswertung sozialstatistischer und qualitativer Daten. Auch dem Aufbau von Kooperationen und Netzwerken innerhalb der Kommune, mit externen Partnerinnen und Partnern sowie Bürgerinnen und Bürgern kommt hohe Bedeutung zu.

hat sowohl inhaltliche als auch strukturelle und prozessbezogene Anforderungen zu bewältigen. Dazu gehört die Organisation der interdisziplinären und fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit ebenso wie die Moderation eines lösungsorientierten Vorgehens bei möglichen konträren Interessen der unterschiedlichen Akteure. Für das komplexe Zusammenspiel müssen in der Kommune unterschiedliche Ressourcen und Kapazitäten auf mehreren Ebenen bereitgestellt bzw. aufgebaut werden.

Ausgehend von der Erläuterung und Begriffsdefinition der integrierten und strategischen Sozialplanung werden im Folgenden die unterschiedlichen Bausteine aufgezeigt, aus

denen sie sich zusammensetzt, sowie die Chancen und Herausforderungen, die mit ihr verbunden sind. Die Ausführungen beziehen sich dabei auf die Ebene von Städten und Gemeinden, wobei ein Idealtypus beschrieben wird, der nicht immer in Gänze so auch in der kommunalen Praxis erforderlich oder umzusetzen ist. Auf die Besonderheit von Sozialplanung in Kreisen wird in Kapitel 10 im vorliegenden Band eingegangen.

4.2 Fundament der integrierten und strategischen Sozialplanung.

Das Integrierte und strategische Sozialplanung wird hier verstanden als Organisationsprinzip und als Rolle in der Kommunalverwaltung. Zugleich ist mit ihr ein normatives Ziel verbunden, nämlich die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Bewohner/innen in einer Kommune. Vor diesem Hintergrund hat die Sozialplanung zwei Funktionen:

1. die kleinräumige Analyse der Lebenslagen in der Kommune einschließlich der Darstellung der vorhandenen bzw. fehlenden sozialen Infrastruktur in den Quartieren und
2. die Vernetzung verschiedener Fachplanungen, externer professioneller Akteure, Vereine und Bürger/innen mit dem Ziel der Erstellung von ressortübergreifenden Handlungskonzepten, die realistische und überprüfbare Entwicklungsziele für die Teilräume enthalten und einzelne Maßnahmen skizzieren, die aus den Zielen abgeleitet sind.

Dabei verfolgt die Sozialplanung idealerweise einen fachlich breiten Ansatz. Berücksichtigt werden nicht nur die häufig im Dezernat „Soziales“ geführten Fachbereiche (Grundsicherung, Jugendamt, Gesundheit etc.), sondern gleichberechtigt auch die Bereiche Sicherheit und Ordnung, Stadtplanung oder Umwelt. Grund hierfür ist der Umstand, dass die sozioökonomische Segregation häufig einhergeht mit einer Ungleichverteilung von Umweltbedingungen etwa in Form von mangelnden Grünflächen oder Naherholungsmöglichkeiten, erhöhter Belastung mit Lärm, Emissionen oder Hitze. Verstärkt wird die Ungleichverteilung dadurch, dass sich relativ ärmere Menschen keine individuellen Kompensationsmaßnahmen für die benachteiligenden Lebensbedingungen leisten können. Benachteiligte Menschen mit geringen Teilhabechancen leben in der Regel in benachteiligten und benachteiligten Teilräumen der Stadt. Die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen ist eine komplexe Herausforderung, die komplexe Lösungen erfordert.¹³

Sozialplanung ist immer kleinräumig bzw. sozialräumlich ausgerichtet, um der zunehmenden sozioökonomischen Segregation zu begegnen (vgl. MAGS 2016) und um kleinräumige Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine individuelle Verwirklichung ermöglichen (vgl. Schuster/Volkman 2019). Dementsprechend müssen auch die Konzepte zur Beseitigung von Benachteiligungen an der kleinräumigen Ebene ansetzen. Das bedeutet auch, dass kommunale Ressourcen, zum Beispiel die freiwilligen Leistungen, räumlich ungleich verteilt werden sollten oder dass Projekte in einzelnen Sozialräumen von der Verwaltung prioritär bearbeitet bzw. mit entsprechenden Stellen ausgestattet werden.¹⁴ Die Sozialplanung kann auf Grundlage von Analysen und von gemeinsam mit den weiteren Akteuren erstellten Handlungskonzepten der kommunalen Politik Hinweise und Handlungsempfehlungen liefern und eine steuerungsunterstützende Funktion wahrnehmen. Die Analysen können zu reaktiven Maßnahmen führen, wenn Lebenslagen oder die räumliche Entwicklung insbesondere von Betroffenen als verbesserungswürdig wahrgenommen werden. Sie können aber auch Grundlage für eine präventiv ausgerichtete Kommunalpolitik sein, wenn eine problematische Entwicklung, zum Beispiel eine Zunahme der Segregation von Lebenslagen, als wahrscheinlich erachtet wird.¹⁵

Anders als bei einzelnen Fachplanungen wie der Jugendhilfe- und der Altenhilfeplanung oder der Flächennutzungsplanung besteht zur Umsetzung von Sozialplanung in der Kommune keine rechtliche Verpflichtung, gleichwohl gibt es in verschiedenen Gesetzen Anknüpfungspunkte für die Aufgaben der Sozialplanung (siehe Kapitel 3 im vorliegenden Band). Exemplarisch sei an dieser Stelle das SGB I genannt: Hier heißt es in § 1, dass das Sozialgesetzbuch Sozialeleistungen gestalten soll, die zur Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit beitragen. Weiterhin sollen unter anderem Voraussetzungen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und zum Erwerb des Lebensunterhaltes durch eine frei gewählte

¹³ Unter Komplexität verstehen wir die Wechselwirkung zwischen verschiedenen personalen und nichtpersonalen Eigenschaften, die nicht sicher vorhersagbar und von früheren Ereignissen abhängig sind.

¹⁴ Hiermit ist natürlich nicht gemeint, dass jeweils andere Sozialräume in der Stadt völlig aus dem Blick der Kommunalverwaltung oder Politik geraten. Das „richtige Maß“ der Ungleichverteilung von Ressourcen muss in den Kommunen ausgehandelt werden.

¹⁵ In der Jugendhilfe, der Sozialen Arbeit, im Gesundheitsbereich und weiteren Disziplinen wird die umgangssprachliche Unterscheidung zwischen reaktiven und präventiven Maßnahmen je nach Zeitpunkt und Art der Maßnahme als Primär-, Sekundär- oder Tertiärprävention bezeichnet.

Tätigkeit geschaffen werden. Gleichwohl dürfte klar sein, dass diese Ziele nicht allein durch die im Sozialgesetzbuch normierten Leistungen hergestellt werden können. Zum einen setzen die Leistungen sämtlich am Individuum an, die (sozial)räumliche Dimension wird nicht berücksichtigt. Zum anderen sind die Leistungen überwiegend kurativ und nicht präventiv oder ausgleichend ausgestaltet.

Die koordinierte und kooperative Strategie- und Maßnahmenentwicklung für kommunale Teilräume fällt in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Der Entschluss zur Implementierung einer Sozialplanung und Bereitstellung von entsprechenden Ressourcen muss von der Verwaltungsspitze oder den politischen Gremien der Kommune gefasst werden. Auch wenn es sich bei der Sozialplanung um eine freiwillige Aufgabe handelt, berücksichtigt die koordinierende Funktion auch die Pflichtaufgaben und verpflichtenden Planungen der Kommune. Durch die Koordination der verschiedenen Aufgaben auf Grundlage vorhergehender qualitativer und quantitativer Analysen der Lebenslagen und Bedarfe sowie der teilräumlichen Rahmenbedingungen und Strukturen können Leistungen effektiv und effizient erbracht werden.

Integrierte und strategische Sozialplanung hat den Anspruch, den Rahmen für eine ressort- und institutionenübergreifende sowie partizipative Entwicklung von Strategien zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Kommune her- und bereitzustellen. Damit dieser Rahmen wirksam werden kann, müssen bei den für die Sozialplanung zuständigen Personen individuelle und organisationale Fähigkeiten ausgebildet und kooperatives Planen zu einer Selbstverständlichkeit werden. In der Kommunalverwaltung ist – ausgehend von dem aus der Entwicklungszusammenarbeit stammenden Capacity-Development-Ansatz – die Ausbildung von Fähigkeiten in vier Feldern nötig¹⁶:

- Fähigkeiten auf individueller Ebene: Methoden-, Verwaltungs- und Statistikkenntnisse sowie Kenntnisse im Kooperationsmanagement in der Kommune (zu Kompetenzprofilen von Sozialplanerinnen und Sozialplanern vgl. Caputo et al. im vorliegenden Band),
- Fähigkeit zur Kooperation innerhalb der Kommunalverwaltung: ressortübergreifende Zusammenarbeit, regelmäßige Arbeitsgruppen, Verfahrensweisen für die Beteiligung von Anwohnerinnen und Anwohnern, Bereitschaft zur Anerkennung der Anliegen anderer Fachdisziplinen als gleichwertige Ziele,
- Fähigkeit zur Kooperation mit externen Organisationen: zum Beispiel AG Freie Wohlfahrt, lokale Bündnisse, Transparenz bezüglich der Ziele und rationalen Muster von Organisationen,
- Fähigkeit, die sozialen und politischen Rahmenbedingungen für Kooperation und Ko-Produktion zu beeinflussen: zum Beispiel durch Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen, Verständigung auf Verfahrensweisen, Umsteuerung von Mitteln.

Die Entwicklung der Fähigkeiten umfasst dabei auch immer die Befähigung, also die Schaffung von Legitimation innerhalb der Organisation für das jeweilige Vorgehen.

¹⁶In Anlehnung an Kühl (2004), der in der Beschreibung des Capacity-Development-Ansatzes drei Felder unterscheidet: Individuum, Institution und Systemkontext im Sinne der ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen.

4.3 Bausteine für die integrierte und strategische Sozialplanung.

Integrierte und strategische Sozialplanung umfasst alle Elemente einer kommunalen Gesamtstrategie von der Vision bis zur Umsetzung. Sie wirkt als komplexes Zusammenspiel von politischen Richtungsentscheidungen und fachbereichsübergreifendem Verwaltungshandeln zur proaktiven Entwicklung des Sozialraumes und zielt auf die organisationalen, strategischen, konzeptionellen und operativen Gestaltungsebenen des kommunalen Miteinanders. Insofern ist sie stets strukturell und

operativ multidimensional angelegt, wie im Folgenden ausgeführt wird. Im Sinne der Komplexitätsreduktion und Handhabbarkeit ist es gleichwohl nützlich, die verschiedenen Elemente und Schritte zweidimensional abzubilden, nicht ohne darauf hinzuweisen, dass diese Darstellungsweise eine Abfolge und Bedingtheit nahelegen könnte, die in der Realität so nicht zwingend gegeben ist. Tabelle 4.1 zeigt die idealtypischen Bausteine integrierter und strategischer Sozialplanung.

Tabelle 4.1: Bausteine des Sozialplanungsprozesses

Baustein	Elemente
Entschluss zum integrierten und strategischen Handeln	<ul style="list-style-type: none"> • Vision/Leitbild (wertegetragene Zielvorstellung) • Politischer Wille zur integrierten und strategischen Sozialplanung • VV-/Ratsbeschluss • Ressourcen bereitstellen
Strukturen aufbauen/entwickeln	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialplanungsfachkräfte einstellen • Kooperation der kommunalen Fachplanungen nach dem Prinzip <i>form follows function</i> • Beteiligung von Anwohnerinnen u. Anwohnern bereits mitdenken
Gesamtstädtische und kleinräumige Analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinräumige Analyse der Gesamtstadt zur statistischen Beschreibung der Ist-Situation • Rückkoppelung und Ergänzung der Ergebnisse in/mit fachbereichsübergreifender AG, AG Wohlfahrt, relevanten Expertinnen u. Experten • Evtl. Fokussierung auf ein oder mehrere Quartiere
Strategische Entwicklungsziele vereinbaren	<ul style="list-style-type: none"> • Vertiefte Quartiersanalyse – quantitativ und qualitativ: • Detaillierte statistische Auswertung • Quartiersbegehung • Gespräche mit/Informationen durch lokale(n) Akteure(n) • Kleinräumige Entwicklungsaufgaben/Bedarfe feststellen • Potenziale/Angebote im Quartier wahrnehmen u. einbeziehen • Eine Vision für das Quartier entwickeln
Operative Elemente und Schritte zur Zielerreichung festlegen	<ul style="list-style-type: none"> • Planung und Durchführung von Gestaltungsmaßnahmen zur Bedarfsdeckung • Impuls zur Umsetzungsverpflichtung • Impuls zur Mittelbereitstellung oder Ressourcenumsteuerung
Laufende Prozessreflexion, Lernen, Weiterentwickeln	<ul style="list-style-type: none"> • Feststellung des Erfolges der Maßnahmen und Veränderungen im Quartier, Nachjustieren, Weiterentwickeln der Prozesse, Instrumente, Maßnahmen

Quelle: eigene Darstellung

4.3.1 Entschluss zum integrierten und strategischen Handeln

Integrierte und strategische Sozialplanung versteht sich als visionärer Bestandteil einer kommunalen Gesamtstrategie¹⁷, die unter ressortübergreifender Beteiligung unterschiedlicher Fachbereiche und Stakeholder erarbeitet wird.

Hat eine Kommune zum Beispiel klar die Zielsetzung definiert, innerhalb der nächsten fünf Jahre einen nachhaltigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Chancengleichheit für alle Bewohner/innen der städtischen Teilräume zu leisten, bedarf es zur Identifizierung konkreter Handlungsempfehlungen der Implementierung einer integrierten und strategischen Sozialplanung, die auf Grundlage aussagekräftiger empirischer Daten sowohl für die Gesamtstadt als auch für städtische Teilräume Besonderheiten identifizieren und ressortübergreifend Planungs- und Beteiligungsprozesse anstoßen kann. Dies setzt voraus, dass diese sowohl seitens der Verwaltung als auch seitens der Politik breite Akzeptanz und Unterstützung erfährt und durch einen Beschluss des Rates legitimiert ist.

Idealerweise wird zur Umsetzung eine „Stabsstelle Integrierte und strategische Sozialplanung“ mit Anbindung an das Bürgermeisteramt bzw. die Leitung des federführenden Dezernats eingerichtet. Flankiert wird die Arbeit der Stabsstelle durch Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen und durch Schaffung von Transparenz inner-

halb der Verwaltung, das heißt, zur Sicherstellung des notwendigen ressortübergreifenden Verwaltungshandelns informiert der Verwaltungsvorstand die einzelnen Fachabteilungen über den Arbeitsauftrag der Stabsstelle und die damit einhergehende Einrichtung themenspezifischer ressortübergreifender Arbeitsgruppen (AG) etc.

Die erarbeiteten Ergebnisse, Handlungsansätze und Maßnahmen der ressortübergreifenden Facharbeitsgruppen gehen zur Beschlussfindung in die jeweiligen Fachausschüsse. Spätestens von dem Zeitpunkt an, zu dem finanzielle Mittel in die Planung von Beteiligungsverfahren, Umsetzung von Maßnahmen etc. einfließen, etwa zur Umsetzung von Handlungsempfehlungen im Rahmen eines Sozialmonitorings bzw. der Sozialberichterstattung (siehe Kapitel 6 im vorliegenden Band), bedarf es der Zustimmung des Stadtrates. Hier ist es Aufgabe der Sozialplanung, entsprechende Beschlussvorlagen zu erstellen, die in einem ersten Schritt durch den Verwaltungsvorstand und im Anschluss durch die jeweiligen Gremien und Fachausschüsse (ggf. auch durch den Haupt- und Finanzausschuss) und letztendlich als abschließende Beschlussvorlage in den Rat gehen. Wird die jeweilige Eingabe vonseiten der Politik positiv beschieden, steht das Vorhaben einer integrierten und strategischen Sozialplanung auf einem breiten kommunalpolitischen Fundament.

4.3.2 Entwicklung und Implementierung von Strukturen

Bedingt durch das breite Aufgaben- und Verantwortungsspektrum integrierter und strategischer Sozialplanung, wird an Personen, die mit dieser Aufgabe betraut werden, ein hohes Maß an fachlichen Anforderungen gestellt (siehe dazu auch Kapitel 12 im vorliegenden Band). Ein Blick auf aktuell vorliegende kommunale Stellenausschreibungen für Sozialplaner/innen lässt deutlich erkennen: Gesucht werden in der Regel Sozialwissenschaftler/innen mit Fachkenntnissen im Bereich der Sozial- und

Jugendhilfeplanung, sicherem Umgang mit wissenschaftlichen Arbeitsmethoden, insbesondere mit der Aufbereitung und Auswertung sozialstruktureller Daten zur Implementierung bzw. Fortführung von Sozialmonitoring/ Sozialberichterstattung sowie praktischen Erfahrungen mit der Implementierung eines Kooperationsmanagementsystems sowie der Initiierung und Moderation von Arbeitsgemeinschaften etc.

¹⁷ Gemeint ist hier die Entwicklung und Implementierung eines Leitbildes (siehe Kapitel 7 im vorliegenden Band).

Stakeholderanalyse

Dem Kooperationsmanagement kommt im sozialplanerischen Arbeitsalltag eine zentrale Bedeutung zu. Deshalb ist es im Vorfeld wichtig, frühzeitig Akteure und Interessengruppen zu identifizieren, die ein berechtigtes Interesse an Verlauf und Ergebnis des Planungs- und Umsetzungsprozesses haben. Um diesen Akteurskreis ermitteln und in die weitere ressortübergreifende Arbeit einbeziehen zu können, empfiehlt sich die Durchführung einer Stakeholderanalyse. Hierbei sollten sowohl Stakeholder mit direktem als auch mittelbarem Einfluss – unter Identifizierung erfolgskritischer Akteure – in die weiteren Schritte der integrierten und strategischen Sozialplanung einbezogen werden. Generell gilt: Stakeholder

unterstützen ein Vorhaben immer dann, wenn die Ziele des Vorhabens ihre Interessen mitberücksichtigen. Ziele und Interessen müssen demzufolge im Vorfeld ressortübergreifend herausgearbeitet werden, wobei der Fokus sowohl auf der Vernetzung der verantwortlichen Akteure unterschiedlicher kommunaler Fachbereiche, mit Trägern der Freien Wohlfahrtspflege als auch mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern aus den jeweiligen städtischen Quartieren liegen muss. Die Einrichtung themenspezifischer fachbereichsübergreifender Arbeitsgemeinschaften eignet sich hier als ein wirkungsvolles Instrument zur Schaffung von Transparenz.

Bedarfsermittlung unter Beteiligung der Bevölkerung

Stehen ab einem bestimmten Punkt im Planungsprozess Ergebnisse der Sozialberichterstattung zur Verfügung, auf deren Basis sich erste Handlungsfelder ableiten lassen, gilt es, diese hinsichtlich des tatsächlichen Bedarfs unter Beteiligung der Akteure und betroffenen Bewohner/innen in den Quartieren zu überprüfen (siehe hierzu 4.3.3). Konnte Bedarf entlang der Handlungsfelder identifiziert werden, sollten im jeweiligen Quartier Sozialraumkonferenzen sowie darauf aufbauend themenspezifische runde Tische bzw. lokale Bündnisse initiiert werden. Ein solcher Prozess kann durch die integrierte und strategische Sozialplanung angestoßen und gegebenenfalls während der Anfangsphase begleitet werden. Ziel ist es, ressortübergreifend nach gemeinsamen Lösungsstrategien zur Behebung der jeweiligen Problemlagen zu

suchen und in Kooperation Konzepte zur Umsetzung und zur Akquise nötiger Drittmittel zu erarbeiten. Die Antragstellung und Umsetzung von Maßnahmen erfolgt dann durch Expertinnen und Experten vor Ort.

Die Implementierung quartiersbezogener runder Tische hat zwei Vorteile: Sie bündelt Know-how und bietet die Möglichkeit, auf kurzem Weg am tatsächlichen Bedarf orientierte Projekte und Maßnahmen zu konzipieren. Oberstes Motto bei der Projektentwicklung ist dabei „aus dem Quartier für das Quartier“, um Lösungsansätze zu entwickeln, von denen ein Großteil der Quartiersbevölkerung profitieren kann – sei es als Kundschaft oder zum Beispiel als Beschäftigte eines arbeitsmarktpolitischen Projektes.

Politik als Botschafterin: Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit

Lokale Bündnisse und runde Tische sind meist dann arbeitsfähig, wenn ihr Handeln und Engagement politische Rückendeckung erhält. In diesem Zusammenhang ist die integrierte und strategische Sozialplanung ein Kommunikationsscharnier zur örtlichen Politik, zu Trägern der Freien Wohlfahrtspflege etc. Auch an dieser Stelle ist ein regelmäßiger Austausch auf kurzem Weg ein gewichtiger Grundstein für ein gemeinsames Wirken. Politik muss hier verstärkt über die Aktivitäten vor Ort informiert sein und die Rolle der „Botschafterin“ sowohl im Quartier als auch auf Ebene der Gesamtstadt übernehmen. Transparenz bei den Bedürfnissen und Aktivitä-

ten von Stadtteilbewohnerinnen und -bewohnern sowie Stadtteilakteuren erleichtern diese Aufgabe.

Nicht zuletzt flankiert gezielte Öffentlichkeitsarbeit unter Einbezug der zur Verfügung stehenden Medien (z. B. Themenreihen in der örtlichen Presse, verstärkte Internetpräsenz, Durchführung von Workshops etc.) das Engagement aller Akteure. Eine medienwirksame Außendarstellung des Erneuerungsprozesses trägt dazu bei, ein breites Fundament für die soziale Verantwortung im Stadtteil zu verankern und einen nachhaltigen Beitrag zur Stabilisierung des „sozialen Kitts“ im Quartier zu leisten.

4.3.3 Kleinräumige Analyse

Um kommunale Ressourcen gezielt in bedürftige Quartiere lenken zu können, müssen diese als solche zunächst einmal identifiziert werden. Dazu bedarf es der Erstellung kleinräumiger Analysen für zuvor definierte Raumeinheiten. Ein wichtiges Instrument der Sozialplanung ist das Sozialmonitoring (siehe Kapitel 6 im vorliegenden Band). Darunter wird eine regelmäßige, mehrdimensionale Beobachtung von festgelegten sozialen Indikatoren bzw. deren Ausprägung verstanden. Der aktuelle Sachstand sowie Veränderungen werden kleinräumig gemessen. Die zugrunde liegenden Raumeinheiten können Stadtteile, statistische Bezirke oder anders definierte Räume sein. Der Begriff Sozialraum umfasst unterschiedliche Varianten und wird häufig allgemeingültig verwendet (siehe Kapitel 5 im vorliegenden Band). Das Sozialmonitoring hat die Funktion, Entwicklungstrends erkennen zu können und durch die Erstellung von Zeitreihen als Frühwarnsystem zu fungieren.

Richtet sich der Fokus auf die ungleiche Verteilung sozialstruktureller Merkmale über das Stadtgebiet, so werden bei kleinräumiger Betrachtung segregierte Auffälligkeiten sichtbar. Unabhängig von der jeweiligen Größe, Lage etc. konzentriert sich in marginalisierten Gebieten – im Vergleich zur Gesamtstadt – meist eine hohe Anzahl von Menschen in prekären Lebenslagen auf

Indikatoren erheben

Für das Sozialmonitoring wird in der Regel eine ganze Reihe verschiedener Indikatoren erhoben und kleinräumig ausgewertet, um die Lebenslagen in den Sozialräumen vollständig zu erfassen und Angebote bedarfsgerecht konzipieren zu können. Schnell kommen dabei 30 oder mehr Indikatoren zusammen, die in ihrer Informationsfülle dazu führen, dass es nur noch schwer möglich ist, auf einen Blick zu erfassen, in welchen Quartieren gute oder weniger gute Lebenslagen vorherrschen. Es ist daher wichtig festzulegen, welche Indikatoren für die soziale Benachteiligung am aussagekräftigsten und für die vergleichende Analyse mit den gesamtstädtischen Werten zentral sind. Weiterhin ist es sinnvoll, sich darüber zu verständigen, bei welchem Grad der Abweichung und ab welcher Anzahl abweichender Indikatoren ein Gebiet als „besonders belastet“ zu gelten hat, um im Anschluss eine transparente Auswahl dieser Räume vornehmen zu können. Darauf aufbauend gilt es, die aus der quantitativen Datenanalyse gewonnenen Erkenntnisse mittels

engem Raum, hinzu kommen städtebauliche Defizite und ein stigmatisierendes Image. Nicht selten setzt sich die Bewohnerschaft aus Alleinerziehenden, langzeitarbeitslosen SGB-II-Beziehenden, Menschen mit Fluchthintergrund und von Armut bedrohten älteren Menschen bzw. von Armut bedrohten Kindern, Jugendlichen und deren Familien zusammen. Die Fluktuation in den Quartieren ist meist hoch, die Wahlbeteiligung eher niedrig, Wohnungen und Wohnumfeld sind sanierungswürdig, Solidarpotenziale unter der Quartiersbewohnerschaft schwinden etc. spektrum integrierter und strategischer Sozialplanung, wird an Personen, die mit dieser Aufgabe betraut werden, ein hohes Maß an fachlichen Anforderungen gestellt (siehe dazu auch Kapitel 12 im vorliegenden Band). Ein Blick auf aktuell vorliegende kommunale Stellenausschreibungen für Sozialplaner/innen lässt deutlich erkennen: Gesucht werden in der Regel Sozialwissenschaftler/innen mit Fachkenntnissen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfeplanung, sicherem Umgang mit wissenschaftlichen Arbeitsmethoden, insbesondere mit der Aufbereitung und Auswertung sozialstruktureller Daten zur Implementierung bzw. Fortführung von Sozialmonitoring/ Sozialberichterstattung sowie praktischen Erfahrungen mit der Implementierung eines Kooperationsmanagementsystems sowie der Initiierung und Moderation von Arbeitsgemeinschaften etc.

qualitativer Analysen zu vertiefen und hinsichtlich ihrer tatsächlichen Aussagekraft in Hinblick auf den jeweiligen „Ist-Zustand im Quartier“ zu überprüfen. Hierbei geht es konkret darum, die aus dem Berichtswesen abgeleiteten Handlungsfelder mit den tatsächlichen Bedarfen vor Ort qualitativ abzugleichen, bestehende Angebote zu ergänzen bzw. entsprechend dem Handlungsbedarf vor Ort neue Angebote zu konzipieren und umzusetzen.

Bedarfsermittlung

Zur Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs empfiehlt sich eine Quartiersbegehung, an der sowohl die Verantwortlichen aus den Fachbereichen als auch Akteure aus dem Quartier (Quartiersmanagement, Träger der Wohlfahrtspflege, Jobcenter, in der Gemeinwesenarbeit aktive Bürger/innen usw.) teilnehmen, sowie darauf aufbauend die Durchführung leitfadengestützter Experteninterviews. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob vor Ort bereits Angebote und Maßnahmen umgesetzt werden, die eine

Schnittmenge zu den deskriptiv herausgearbeiteten Handlungsfeldern der Sozialberichterstattung aufweisen. Können hierauf aufbauend konkrete Handlungsempfehlungen und Zielgruppen definiert werden? Lassen sich themenspezifische Projekte und Maßnahmen identifizieren, an die angeknüpft werden kann? Wo besteht zusätzlicher Bedarf? Welche Akteure müssen bei der Konzeption und Umsetzung zukünftiger Angebote einbezogen werden etc.?

4.3.4 Entwicklungsziele definieren und vereinbaren

Auf Basis der bisherigen Erkenntnisse über das Quartier wird gemeinsam mit den relevanten Beteiligten eine Vision für den Sozialraum entwickelt.

Auch dieser Prozessschritt wird durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe (siehe 4.3.2) unter Moderation der Sozialplanung koordiniert, die mit den notwendigen Entscheidungsbefugnissen und Ressourcen ausgestattet ist. Die Identifikation der an diesem Punkt des Prozesses zu beteiligenden professionellen Akteure und Bürger/innen im Quartier ist fundiert durch eine gründliche Stakeholderanalyse. Hierzu ist es nützlich, im Quartier tätige Expertinnen und Experten sowie bereits bekannte Personen, die sich im Quartier auskennen, nach relevanten Personen für diesen Prozessschritt zu befragen. Idealerweise sind Vertreter/innen von im Quartier ansässigen Glaubensgemeinschaften, Wohlfahrtsverbänden, sozio-kulturellen Trägern, kommunalen Angeboten, Bildungs- und Beratungsangeboten und der lokalen Wirtschaft einzubeziehen. Die Installation eines ständigen Sozialraumgremiums in entsprechender Zusammensetzung unter der Koordination eines Quartiersmanagements kann sich im Hinblick auf den permanenten Charakter der Sozialraumentwicklung als nützlich erweisen. Hierbei sollten grundsätzlich die Stärken und Potenziale

der lokalen Gegebenheiten im Sinne eines wertschätzenden Diversity-Ansatzes wahrgenommen werden. Dies bezieht sich sowohl auf das vorhandene soziale, kulturelle und räumliche Vermögen wie auch auf die materielle und institutionelle Infrastruktur. Explizit zu benennen ist an dieser Stelle auch das allgemeine Lebensgefühl im Sozialraum, zu dem auch die Aspekte Bewegungs- und Begegnungsraum, Freiraum für Diversität, Ästhetik, Gesundheit, Sicherheit und Ordnung gehören. Die Vielfalt der Lebenskonzepte und Lebensformen stellt eine Stärke freiheitlicher Gesellschaften dar und ist eine zentrale Ressource für wirksame Gestaltungsansätze zur Verbesserung der Lebensbedingungen.

Auf der Grundlage dieser Einordnung gilt es nun, die konkreten Bedarfe im Quartier im Austausch mit den lokalen Expertinnen und Experten zu identifizieren und mit den vorhandenen Angeboten abzugleichen. Ein zentrales Instrument zur Erkenntnisgewinnung in Hinblick auf Lebenslagen, Angebote und Bedarfe im Quartier ist der Aufenthalt im Quartier, zum Beispiel die Quartiersbegehung sowie die Begegnung und das Gespräch mit dort lebenden Menschen, um herauszufinden, wie sie die Lebensqualität dort beurteilen und welche Entwicklungsbedarfe sie sehen.

Angebotsermittlung

Um einen Überblick über bestehende Angebote im ausgewählten Quartier zu erhalten, muss eine Bestandserhebung der vorhandenen sozialen Infrastruktur sowie arbeitspolitischer und sozialer Projekte erfolgen. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, ist es wichtig, dabei sowohl die von der Kommune als auch die von Dritten (ko-)finanzierten und ehrenamtlichen Angebote aufzuführen. Diese sind möglicherweise bereits in einer Datenbank bzw. einem digitalen Wegweiser zugänglich und können von dort übernommen werden. Auch informelle Angebote bzw. Anlaufstellen sollten bei einem vollständigen Bild des Quartiers nicht fehlen. Weil solche Angebote nicht immer offensichtlich oder allgemein bekannt sind, empfiehlt es sich, bei Personen, die sich gut im Quartier auskennen, nachzufragen.

Bedarfsermittlung

Um abgleichen zu können, ob die vorhandenen Angebote die Bedarfe der Menschen vor Ort abdecken und diese auch erreichen, ist es wichtig, zunächst konkrete Bedarfe zu ermitteln. Dazu ist die Beteiligung sowohl von Fachkräften aus der Stadtverwaltung als auch von Expertinnen und Experten aus dem Quartier erforderlich. Geeignete Austauschformate sind hier zum Beispiel Sozialraumkonferenzen oder thematisch ausgerichtete runde Tische. Viele wichtige Daten und Informationen über die Inanspruchnahme von offenen Angeboten und Beratungsleistungen werden ausschließlich durch die ausführenden freien Träger erhoben und sollten in Erfahrung gebracht werden. Zentrale Erkenntnisse über bestehende Bedarfe werden im direkten Austausch mit Bewohnerinnen und Bewohnern des betreffenden Sozialraums eruiert. Hierbei ist Respekt und der offene Dialog mit einem ergebnisoffenen Erkenntnisinteresse wichtig. Gleichmaßen sollte hinsichtlich der tatsächlich

möglichen Einflussnahme der Bürger/innen auf Entscheidungen zur Gestaltung des Sozialraumes bzw. sonstiger formulierter Anliegen unbedingt Transparenz hergestellt werden. Leichtfertige Versprechungen zur Steigerung der Auskunftsbzw. Beteiligungsbereitschaft der Einwohner/innen sind hier in jedem Fall kontraproduktiv. Durch einen Abgleich der vorhandenen Angebote und geäußerten Bedarfe ergibt sich ein Bild, welche Angebote fehlen oder in die falsche Richtung gehen und wo ein entsprechendes Umsteuern zielführend sein kann.

Neben den fundierten Kenntnissen zu Angeboten und Bedarfen im Sozialraum geben kleinräumige qualitative Analysen auch Einblicke in zentrale Anlaufstellen und wichtige Personen im Sozialraum, die für die Umsetzung und Nachhaltigkeit der konkreten Maßnahmen für den Sozialraum von entscheidender Bedeutung sind.

Zukunftsvision entwickeln

Auf der Basis der im Sozialraum vorhandenen Potenziale und der Identifikation von fehlenden bzw. fehlgeleiteten Angeboten zur Sicherung eines teilhabeermöglichenden Lebensraumes wird gemeinsam eine positive Zukunftsvision für das Quartier entwickelt: Das reicht von Wohnen über Bildung und Versorgung bis zu Begegnung und Unterstützung (hier können auch fehlende Wahlmöglichkeiten als Mangel festgestellt sein).

Diese Zukunftsvision erfüllt die Funktion eines attraktiven handlungsmotivierenden Entwicklungszieles für den Sozialraum, welches im nächsten Planungsschritt mit konkreten Maßnahmen zur Umgestaltung des Quartiers bzw. zur Bedarfsdeckung für die Bürger/innen konkretisiert wird.

Eine entsprechende Vision kann zum Beispiel heißen: „Wir gestalten gemeinsam die Frei-Räume in unserem Quartier zu lebenswerten Begegnungsorten.“ Oder „Unser Quartier wird zu einem Dorf, das den Kindern dabei hilft, gesund aufzuwachsen.“

Diese Visionen wirken als Leitstrahl für die Planung und Umsetzung konkreter gestaltender Maßnahmen im Quartier, die sich sowohl auf die physische räumliche Gestaltung als auch auf die Organisation und Durchführung von begegnungs- und gesundheitsfördernden Angeboten wie zum Beispiel Picknicks, gemeinsame Urban-Gardening-Aktionen oder „Wir spielen zusammen draußen“-Partys richten.

4.3.5 Elemente und Schritte zur Zielerreichung planen und durchführen

An der gemeinsam entworfenen Vision für das Quartier orientiert, werden Vorhaben zu ihrer Realisierung entwickelt, geplant und umgesetzt.

Die Konzeption bestimmter Aktivitäten, zum Beispiel für eine ausgewählte Zielgruppe, sollte in bestehende

Angebote vor Ort integriert und eine mögliche Diskriminierung vermieden werden. An dieser Stelle fungiert die Sozialplanung erneut als koordinierende Stelle, die die Fachämter und im Quartier ansässige Institutionen und Projekte sowie die Bürger/innen zusammenbringt, um geeignete Maßnahmen zu konzipieren. Hier geht es

nun ganz konkret um Maßnahmen und Einrichtungen, die die zuvor festgestellten Bedarfe befriedigen und die (benachteiligte) Lebenssituation von Menschen vor Ort verbessern können. Für die Gestaltung des Sozialraumes unter Einbeziehung der vorhandenen kulturellen und sozialen Potenziale sowie die Wirksamkeit und Akzeptanz der möglicherweise neu entstehenden oder bereits vorhandenen Angebote ist es wichtig, die adressierten Zielgruppen in die Sozialraumentwicklung einzubeziehen. Hier geht es darum

1. die vorhandenen Ressourcen im Quartier zu stärken,
2. nicht an den tatsächlichen Bedarfen der Menschen vorbeizuplanen, auch um
3. nicht die weitverbreitete Einschätzung Benachteiligter hinsichtlich ihrer Bedeutungslosigkeit in der Gesellschaft zu bestätigen und somit wiederum einen Beitrag zur Benachteiligung zu leisten.

Auch die Akzeptanz von und die Nachhaltigkeit der Angebote im Quartier ist nur mit einer aufrichtigen Beteiligung der Bürger/innen als Expertinnen und Experten ihres Lebens und ihres Sozialraumes gegeben.

Hier greifen wiederum die zuvor beschriebenen Informations- und Beteiligungsformate. Der Zugang über bekannte Institutionen gestaltet sich häufig leichter, als Bewohner/innen – gerade in benachteiligten Quartieren – gezielt zu einem Austausch oder einer Sozialraumkonferenz einzuladen. Hier sind eventuell auch Einrichtungen bzw. Begegnungspunkte im Quartier zu berücksichtigen, die unter Umständen nicht auf den ersten Blick als soziale Institutionen wahrgenommen werden. Kenntnisse

über diese Zugänge sind wiederum nur im Quartier selber bzw. über Quartierskenner/innen zu erlangen.

Neben der spezifischen Zielgruppenorientierung gehört die lebenswerte Sozialraumgestaltung auch ohne alarmierende Hinweise auf soziale Schiefen im Quartier grundsätzlich zur Aufgabenstellung der Sozialplanung in Kooperation mit den jeweiligen Fachplanungen der Verwaltung. Dies gilt besonders für Stadtteile/ Quartiere, deren Einwohner/innen durch mangelnde finanzielle Ausstattung nicht in der Lage sind, unattraktive bis gesundheitsgefährdende Lebensverhältnisse wie schlechte Luft oder Hitzeinseln durch regelmäßige Aufenthalte in angenehmeren räumlichen Sphären auszugleichen. Gerade in diesen Quartieren für einen attraktiven Lebensraum zu sorgen bedeutet auch, der fortschreitenden Segregation entgegenzuwirken und hat insofern sowohl kurative als auch präventive Wirkung. Hierbei ist zum Beispiel sowohl an die räumliche Gestaltung wie Grün-, Spiel- und Begegnungsflächen, bezahlbaren, bedarfsgerechten Wohnraum und öffentlichen Nahverkehr zu denken als auch an Kultur-, Sport- und Bildungsangebote, die Versorgung im Nahraum mit Angeboten des täglichen Bedarfs, der Gesundheit und der spirituellen bzw. religiösen Betätigung jeweils entsprechend der Bedarfe der ansässigen Bürger/innen. Hierbei ist es sinnvoll, auch an Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern zu denken, deren Zuzug in das Quartier erwünscht ist und eine soziale Durchmischung befördert; Maßnahmen zur Umsetzung sollten aber immer im Hinblick auf kontraproduktive Gentrifizierungseffekte kontrolliert eingesetzt werden.

Passgenaue Planung: Einbindung der bürgerschaftlichen Eigenverantwortung in die lokalen und regionalen Gestaltungsprozesse

Auch an diesem Punkt ist es wichtig, konkrete Maßnahmen passgenau zu planen und diese mit spezifischen Umsetzungsvereinbarungen und Ressourcenbereitstellung seitens der Kommune bzw. der realisierenden Akteure zu fundieren. Der Einsatz von Förderprogrammen verschiedener geldgebender Institutionen wie des Bundes, des Landes oder von Stiftungen kann hier hilfreich sein, falls eine Passung der Förderbedingungen und des jeweiligen Vorhabens gegeben ist. Ergänzend kann neben einer notwendigen zusätzlichen Mittel- bzw. Raumbereitstellung auch das Umsteuern von Mitteln aus nicht mehr oder nur wenig benötigten Angeboten, auch

aus bevorteilten Quartieren, ein probater Weg sein. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes in der Kommune gilt es, Ungleiches ungleich zu behandeln.

Nicht alle Maßnahmen benötigen zusätzliche finanzielle Mittel. Zuweilen kann eine effizientere Abstimmung der vorhandenen Angebote, ein optimiertes Schnittstellenmanagement zwischen den Fachbereichen oder den Akteuren vor Ort oder eine größere Transparenz bezüglich der Zugangshürden zu lokalen Angeboten bzw. ein Absenken derselben schon so manche Lücke füllen. Auch kann eine Aktivierung der lokalen Potenziale in Gestalt

der Bürger/innen einen Beitrag zur Bedarfsdeckung im Quartier leisten. Hiermit soll keineswegs der öffentliche Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aus der gesetzlich normierten Pflicht entlassen werden. Im Gegenteil kann die aktive Übernahme von Verantwortung durch Bürger/innen für das eigene Quartier, die sogenannte Teilgabe, besondere Effekte mit sich bringen. Teilgabe bezieht sich hier in Ergänzung des Begriffs Teilhabe auf das gezielte Einbringen, das Geben von Kompetenzen und Kräften durch die im Quartier ansässigen Bürger/innen für die Gestaltung und Pflege des gemeinsamen Lebensraumes. Dieses aktive Einbringen, dieses Mitwirken der Bürger/innen an entsprechender Entscheidungs- und Gestaltungsmacht und anschließender Wertschätzung unterstützt die Selbstermächtigung, die benachteiligte Bürger/innen

von „Hilfe-Empfangenden“ zu „Leistungsberechtigten“ auf dem Weg zur Augenhöhe mit den kommunalen Fachdiensten werden lässt.

Obschon für alle Beteiligten nutzbringend, sind Prozesse zur Aktivierung von Teilgabe in Quartieren, die von multiplen Benachteiligungen gekennzeichnet sind, oftmals äußerst langwierig und erst bei stetigen Impulsen in den Sozialraum sowie Flankierung durch professionelle oder ehrenamtliche Engagierte von (kleineren) Erfolg(en) gekrönt. Gleichwohl ist nur mit der Einbindung der bürgerschaftlichen Eigenverantwortung in die lokalen und regionalen Gestaltungsprozesse eine nachhaltige Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sozialraum möglich.

Umsetzung

Der Planung von Gestaltungsmaßnahmen muss unabdingbar ihre Umsetzung im Sozialraum entsprechend den verbindlich getroffenen Vereinbarungen folgen. Andernfalls ist eine Bewertung der beteiligungsgestützten Sozialplanung als „Scheinveranstaltung“ und ein nachhaltiger Vertrauensverlust in die Verlässlichkeit kommunaler Ankündigungen bzw. die Kompetenz der Verantwortlichen zu erwarten. Der Rückzug der ent- bzw. getäuschten Bürger/innen aus den entwickelten Kooperations- und Verantwortungsbeziehungen ist dann wahrscheinlich die Folge.

Die praktische Umsetzung der Maßnahmen erfolgt unter Einbezug der Bürger/innen durch die im Sozialraum bestehenden Strukturen der Kommune bzw. der freien Träger, die ja bereits an der Sozialplanung, Visionsentwicklung und Maßnahmenentwicklung beteiligt waren. Zuweilen ist es sinnvoll, neue Strukturen aus der Zivilgesellschaft zu initiieren bzw. zu fördern.

Erfahrungen im Bereich der Sozialraumgestaltung legen nahe, im Anschluss an die Entwicklungsprozesse recht bald mit der Realisierung kleinerer, in den Beteiligungsprozessen benannter Gestaltungsmaßnahmen zu beginnen. Zügige, sehr konkrete Maßnahmen, die in ihrer Wirkung unmittelbar spürbar sind, stellen für die Beteiligten die Ernsthaftigkeit der kommunalen Absichtserklärungen unter Beweis, bestätigen die Nützlichkeit ihrer eigenen Beteiligung und stärken die Bereitschaft, aufwendigeren Maßnahmen geduldiger entgegenzusehen. Auch diese müssen aber letztlich zur Realisierung gebracht werden.

Zwischenzeitliche Sachstandsmeldungen bezüglich der Umsetzungsprozesse gegenüber den beteiligten Akteuren sichern und festigen die entwickelten Kooperationsbeziehungen, die für die regelmäßigen Prozesse der Sozialraumwahrnehmung und -gestaltung von elementarem Nutzen sind.

4.3.6 Laufende Prozessreflexion

Sozialraumentwicklung auf der Basis integrierter und strategischer Sozialplanung ist im besten Falle ein kontinuierlicher Prozess im steten Abgleich von Gegebenheiten, Entwicklungen, Bedarfen und Angeboten mit dem Ziel der Wahrnehmung der realen sozialen Verhältnisse und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Bürger/innen im Sozialraum. In diesem Sinne ist

eine begleitende Prozessreflexion immanent, gilt es doch, stets die Verhältnisse im Sozialraum integriert, kleinräumig und im Verlauf explizit wahrzunehmen, zu dokumentieren, abzugleichen, einzuordnen und im Hinblick auf das Ziel gemeinsam weiterzuentwickeln. Entsprechend dem steten Wandel der Verhältnisse und der Bedarfe sind auch die eingesetzten Prozesse und Instrumente

stets nutzenorientiert zu bewerten und weiterzuentwickeln. Insofern dient eine durch Protokolle, Berichte, Vereinbarungen, Veröffentlichungen, fortgeschriebene

Sozialberichte etc. dokumentierte, reflektierte proaktive Sozialplanung und Sozialraumgestaltung gleichzeitig der laufenden Prozessdokumentation und -reflexion.

4.4 Chancen und Herausforderungen.

Integrierte und strategische Sozialplanung bietet die Chance, Veränderungen zu gestalten. Damit verbunden ist gegebenenfalls auch, bestehende Strukturen zu hinterfragen und Ressourcen umzuschichten. Wie in den vorherigen Kapiteln deutlich wurde, fungiert die Sozial-

planung zwar als Motor und Klammer, der Gesamtprozess ist jedoch eine Aufgabe für viele unterschiedliche Akteure. Sozialplanung als gemeinsamer Prozess für ein gemeinsames Ziel, als neue gemeinsame Kultur – diesen Gedanken gilt es zu stärken!

Verteilungsdebatten versachlichen

In der Sozialplanung zusammengeführte sozialstatistische und qualitative Daten können von der Kommunalverwaltung angenommene und gefühlte Problemlagen bekräftigen oder aber abmildern, Hinweise auf bisher unerkannte Herausforderungen geben und den Impuls setzen, genauer hinzuschauen. Vor allem für politische Gremien ist die datengestützte und an der Lebenswelt überprüfte Darstellung bestimmter Herausforderungen hilfreich, weil sie eine fundierte und transparente Grundlage für Entscheidungen und die Verteilung von Ressourcen bietet. Verteilungsdebatten können versachlicht werden, um ungleichen Verhältnissen auch mit ungleichen Mitteln zu begegnen. Ausgewählte Stadtteile oder Quartiere können besondere Aufmerksamkeit erfahren und bedarfsgerecht unterstützt werden. Das bedeutet, Sozialplanung folgt keinem Selbstzweck und endet keinesfalls bei der Erhebung und Auswertung von Daten. Das Ziel ist stets die Weiterentwicklung sozialer

Infrastruktur und die Verringerung von sozialen Ungleichheiten. Somit liefert Sozialplanung einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse vor Ort.

Im Idealfall sind die eben beschriebenen positiven Effekte einer strategischen Sozialplanung bereits von allen Akteuren innerhalb der Stadtgesellschaft als solche anerkannt. In der gelebten Praxis braucht es jedoch häufig Zeit, bis die mit sozialplanerischen Aufgaben betrauten Personen alle Kooperationspartner/innen vom Mehrwert ihrer Tätigkeit und einer Zusammenarbeit überzeugen können. Da Sozialplanung konzeptionell immer quer zu bestehenden Verwaltungsstrukturen liegt und auf die Bereitschaft anderer Abteilungen angewiesen ist, eigenes Wissen zu teilen und interdisziplinär zu arbeiten, liegen hier allerdings auch einige Herausforderungen, die im Folgenden beispielhaft kurz aufgeführt werden.

Ressort- und Systemgrenzen überwinden

Jede Kommunalverwaltung mitsamt ihrer Organisationsstruktur und ihren fachlichen Zuschnitten hat eine eigene Geschichte und Ausdifferenzierung. In der Regel nimmt mit der Größe der Kommune auch die Anzahl und Spezialisierung der Dezernate zu. Unterhalb der Dezernatsleitung existieren thematisch aufgegliederte Fachbereiche und Ämter, die sich in weiteren Abteilungen und Teams fachlich spezialisieren. Jede Organisationseinheit bildet ein eigenes, geschlossenes System mit einer eigenen Geschichte, Deutungsmustern, Rationalitäten und Selbstverständlichkeiten. Im Kontext der Bekämpfung komple-

xer Problemlagen ist es erforderlich, ämter- und dezernatsübergreifend nach Lösungsstrategien zu suchen und Hierarchiestrukturen aufzuweichen. Sozialplaner/innen sind bei der Datenbeschaffung und bei ihrer Arbeit auf die Mitarbeit unterschiedlicher Fachämter angewiesen. Die Herausforderung besteht darin, Systemgrenzen zu überwinden, eine gemeinsame Problemwahrnehmung zu initiieren, das Kooperationsvermögen zu befördern und zu gemeinsam erarbeiteten Strategien zu kommen.

Bereitstellung kleinräumiger Daten

Die Datenbeschaffung birgt für die Sozialplanung in vielen Kommunen Herausforderungen. Bei gesamtstädtischen Kennzahlen aus den einzelnen Fachämtern gibt es meistens keine großen Hürden – selbst wenn die eben beschriebene Kooperationsfähigkeit nur eingeschränkt vorhanden ist. Für die Sozialplanung ist jedoch die kleinräumige Ebene der Stadtteile, der statistischen Bezirke oder andersartig definierter Raumeinheiten von zentraler Bedeutung. Die Bereitstellung kleinräumiger Daten kann aus unterschiedlichen Gründen schwierig sein. Auf der einen Seite können die Fachämter, in denen die Daten erhoben werden, Vorbehalte haben, diese kleinräumig weiterzureichen. Auf der anderen Seite gibt es Daten, die nicht durch die Kommune selbst erhoben werden, und bei denen der Zugang zu einem kleinräumigen Zuschnitt erschwert ist bzw. neu verhandelt oder eingekauft werden muss (z. B. kleinräumige Daten, die beim Jobcenter oder Gesundheitsamt erhoben werden). Der Datenschutz muss selbstverständlich stets gewahrt bleiben.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass nicht alle Kommunen über einheitlich definierte Raumeinheiten verfügen, die für innerkommunale Planungszwecke geeig-

net sind. Das heißt, die Statistikstelle nutzt für ihre Auswertungen beispielsweise Baublöcke in statistischen Bezirken, wohingegen sich die Kindergarten-Bedarfsplanung als Bestandteil der Jugendhilfeplanung an Einzugsgebieten von Kindertageseinrichtungen orientiert, die nicht immer deckungsgleich mit statistischen Bezirken sind. Es ist daher erforderlich, mit den im Rahmen der Sozialplanung beteiligten Ämtern und Akteuren eine gemeinsame Definition der zugrunde liegenden Sozialräume vorzunehmen (siehe Kapitel 5 im vorliegenden Band).

Für die skizzierten Stolpersteine gibt es keine allgemeingültigen Lösungsansätze. Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass der Sozialplanungsprozess ein außerordentlich hohes Maß an Kommunikation, Transparenz und Abstimmung erfordert. Da es sich dabei um einen umfangreichen Prozess handelt, ist es wichtig, das übergeordnete Ziel, Teilhabechancen zu verbessern und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten, nicht aus den Augen zu verlieren. Eine wesentliche Grundlage ist, alle Beteiligten zur Mitarbeit einzuladen, die unterschiedlichen Interessen mitzudenken und sich nicht durch Umwege irritieren zu lassen.

4.5 Sozialplanung in Kreisen.

Für eine integrierte und strategische Sozialplanung in Kreisen ergeben sich gegenüber kreisfreien Städten aufgrund der verteilten Zuständigkeiten in der Regel aufwendigere Abstimmungsprozesse und Organisationsformen. Wird eine Sozialplanung in der Kreisverwaltung implementiert, sollten zum Beispiel die kleinräumigen Gebietszuschnitte unterhalb der Gemeindegrenze mit allen kreisangehörigen Kommunen unbedingt abgestimmt werden. Auch müssen gegebenenfalls die einzelnen Einwohnermeldeämter in den Prozess eingebunden werden, da diese wichtige Daten für die kleinräumige Analyse vorhalten. Gleiches gilt für die Jugendämter, wenn diese sich in Trägerschaft kreisangehöriger Kommunen befinden. Andersherum ergeben sich auch Besonderheiten für die Implementation einer Sozialplanung in kreisangehörigen Kommunen, da Zuständigkeiten und damit auch die Planungs- oder Datenhoheit bei der Kreisverwaltung liegen.

Die Implementation einer integrierten und strategischen Sozialplanung auf Kreisebene erfordert zudem Beschlüsse politischer Gremien sowohl auf der

Gemeinde- als auch auf der Kreisebene. Dabei entstehen mitunter ambivalente Entscheidungssituationen: Einerseits kann die Kreisverwaltung als Dienstleister für die kreisangehörigen Kommunen tätig werden und personelle Ressourcen können dort eventuell effizienter eingesetzt sein, als dies auf Ebene der einzelnen kreisangehörigen Kommunen der Fall wäre. Andererseits bestehen möglicherweise Vorbehalte, weil die Kreisverwaltung zumindest vorläufig einen Informationsvorsprung bezüglich der Lebenslagen in den kreisangehörigen Kommunen hat.

Sowohl für die kleinräumige Datenanalyse als auch für die gemeinsame Entwicklung von abgestimmten Handlungsstrategien für einzelne Quartiere existieren Beispiele guter Praxis, die zeigen, dass die Implementation einer integrierten und strategischen Sozialplanung auch in Kreisen funktioniert und Vorteile für die beteiligten Institutionen bietet. Ausführlich beschäftigt sich der Artikel von Nutz et al. im vorliegenden Band mit dem Thema Sozialplanung in Kreisen.

4.6 Fazit.

Integrierte und strategische Sozialplanung ist eine kommunale Gesamtstrategie, die ein ressortübergreifendes Denken und Handeln befördert. Sie verfolgt einen fachlich breiten Ansatz und berücksichtigt unterschiedliche Fachbereiche, in deren Betätigungsfeld ungleiche Lebensbedingungen und -verhältnisse deutlich werden.

Ihre wesentlichen Elemente sind:

1. die thematische und operative Vernetzung verschiedener kommunaler Fachplanungen, externer professioneller und zivilgesellschaftlicher Akteure und Bürger/innen im Sozialraum,
2. die kleinräumige quantitative und qualitative Analyse der Lebenslagen in der Kommune einschließlich der Darstellung der vorhandenen und fehlenden sozialen Infrastruktur in den Quartieren,
3. die Erstellung und Begleitung der Umsetzung von ressortübergreifenden Handlungskonzepten mit realistischen und überprüfbaren Entwicklungszielen und konkreten Gestaltungsmaßnahmen für die Teilräume.

Das Ziel besteht darin, die Kommunalverwaltung mit Fähigkeiten auszustatten, um beständig an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Kommune zu arbeiten und somit einen wesentlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Dabei handelt es sich nicht um eine einmalige Aufgabe: Unter sich ständig ändernden Rahmenbedingungen – und einer mitunter hohen Dynamik in den Sozialräumen – müssen Zustand und Strategie beständig abgeglichen, neue Maßnahmen und Infrastruktur konzipiert und umgesetzt werden. Der Sozialplanungsprozess ist ein lernender Prozess, in dem Nachjustieren und Weiterentwicklung nicht nur gewünschte, sondern erforderliche Elemente sind.

Integrierte und strategische Sozialplanung wirkt als Klammer und Motor quer zu den vielfach versäulten Zuständigkeits- und Handlungsebenen im kommunalen Kontext und befördert eine multidimensionale, gestaltungsorientierte Perspektive auf soziale Gegebenheiten, Bedarfe und Lösungsansätze. Sie reagiert damit auf die komplexen sozialräumlichen Herausforderungen, die sich nicht mehr ausreichend mithilfe einzelner Unterstützungssysteme und Fachplanungen und deren Logiken auflösen lassen.

Den Sozialplanungsfachkräften kommt dabei einerseits die Rolle zu, die kleinräumigen Analysen zu erstellen oder

zu konzeptionieren. Andererseits besteht ihre Aufgabe in der Kommune darin, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachlichkeiten und verwaltungsexternen Akteuren zu organisieren.

Sozialplanung ist immer kleinräumig bzw. sozialräumlich ausgerichtet und bedient sich unterschiedlicher methodischer Instrumente zur Beschreibung der Ist-Situation. Der Vergleich zwischen gesamtstädtischen und kleinräumigen Werten ausgewählter Indikatoren ist maßgeblich für die Betrachtung von kommunalen Ungleichheiten. Qualitative Elemente dienen zur vertiefenden Beschreibung ausgewählter Quartiere und gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Integriertes Vorgehen bedeutet Handeln in komplexen Systemen und Prozessen, die hinsichtlich Übersichtlichkeit, Selbstverständlichkeiten, Abstimmungsbedarfen, Steuerungsfähigkeit, zeitlicher Bedarfe und Ergebnis- wie Wirkungsorientierung diverse Herausforderungen bereithalten. Für viele Stakeholder geht dieser integrierte Ansatz mit fundamentalem Neudenken und Lernerfordernissen einher. Der große Mehrwert liegt darin, durch den Sozialplanungsprozess eine Zunahme an Kooperation, Respekt, Wertschätzung und Vielfalt zu erwirken, die sich sowohl auf der Ebene der vorbereitenden Planung als auch auf der Ebene der konkreten Umsetzung im Sozialraum entfalten kann.

Integrierte und strategische Sozialplanung als grundlegender Beitrag zur Armutsbekämpfung ebnet im kommunalen Miteinander herausfordernd und nachhaltig den Weg zu Antworten auf die sich zuspitzenden sozialen Fragen unserer Zeit.

Der Sozialplanungsprozess in der StädteRegion Aachen

Die StädteRegion Aachen ist als Rechtsnachfolgerin des Kreises Aachen ein innovativer Verbund aus der ehemals kreisfreien Stadt Aachen sowie den ehemaligen kreisangehörigen Kommunen Alsdorf, Baesweiler, Eschweiler, Herzogenrath, Monschau, Roetgen, Simmerath, Stolberg (Rheinland) und Würselen. In der StädteRegion leben rund 586.000 Menschen.

Im Rahmen eines Strukturkonzeptes für die Jahre 2015 bis 2020 hat der Städteregionstag im Oktober 2015 die Entwicklung einer integrierten Sozialplanung für die StädteRegion Aachen beschlossen. Im Jahr 2016 wurde ein Antrag zum Aufbau einer integrierten Sozialplanung und zum Verfassen eines Sozialberichts im Rahmen des Landesprogramms „NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“ bewilligt, sodass eine Anschubfinanzierung des Vorhabens gesichert werden konnte. Das Amt für Inklusion und Sozialplanung wurde gegründet und stellt die zentrale Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung dar, welche federführend den Aufbau, die Ausgestaltung und die Umsetzung (in Form einer regelmäßigen Berichterstattung, der Vernetzung unterschiedlicher Fachbereiche sowie der Entwicklung eines Handlungskonzeptes) der integrierten Sozialplanung wahrnimmt.

Für die Sozialplanung an sich wurde folgendes Vorgehen beschlossen: Zunächst soll ein Sozialbericht (voraussichtlich in vierjährigem Turnus) erstellt und daran anschließend sollen Bedarfe identifiziert werden. Darauf aufbauend sollen Informationen/Impulse für Politik, Verwaltung und weitere Akteure vermittelt werden. Schließlich soll die Berichterstattung verstetigt und ein dauerhaftes Sozialraum-Monitoring eingeführt werden. Die StädteRegion Aachen möchte auf diesem Weg erreichen, dass Ressourcen und Angebote genau da platziert werden, wo sie benötigt werden, um so zu einer Verbesserung der Teilhabechancen aller beizutragen.

Vom Beginn des Aufbauprozesses an wurden alle relevanten Akteure¹⁸ einbezogen und ein gemeinsames

Grundverständnis von Sozialplanung und vom Begriff des (kleinräumigen) Sozialraums gebildet.

Auf Grundlage der zum Teil in den Kommunen bereits vorliegenden räumlichen Gliederung wurden für die gesamte StädteRegion Aachen mit Unterstützung des Geographischen Instituts der RWTH Aachen in enger Abstimmung mit den Kommunen Sozialräume definiert, die für zukünftige inter-, aber auch intrakommunale Vergleiche genutzt werden können. Die gesamte StädteRegion Aachen umfasst 93 Sozialräume.

Die Themenfelder und Indikatoren für den Sozialbericht wurden in einem konstruktiven Abstimmungsprozess mit den Kommunen, städteregionalen Fachämtern sowie der Wohlfahrtspflege zusammengestellt. Im Rahmen des 2018 veröffentlichten Sozialberichts wird die Situation in den 93 Sozialräumen der StädteRegion Aachen in den Themenfeldern Soziodemografie, Erwerbsbeteiligung und Sozioökonomie sowie Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien analysiert.

Der Sozialbericht umfasst zwei Berichtsteile sowie eine Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege StädteRegion Aachen. Die Berichtsteile gliedern sich wie folgt:

- Der erste Teil „Sozialraum-Monitoring StädteRegion Aachen“ wurde – finanziert aus Fördermitteln des Landes NRW – durch das Geographische Institut der RWTH Aachen erstellt. Das Monitoring ermöglicht einen städteregionalen Vergleich auf kleinräumiger Ebene für insgesamt 33 Indikatoren aus den oben genannten Themenfeldern und stellt mögliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen Merkmalen her.
- Der zweite Teil „Sozialraumprofile“ gewährt in tabellarischer Form darüber hinaus einen vertieften und differenzierten Blick auf die Lebenslagen in den jeweiligen Sozialräumen und stellt diese in Relation zur Gesamtsituation der Kommune.

¹⁸Beteiligte Akteure im Rahmen der integrierten Sozialplanung:

Kreisebene: Ausländeramt, Kommunales Integrationszentrum, Amt für Soziales und Senioren, Schulverwaltung und Schulamt, Bildungsbüro, Amt für Kinder Jugend und Familie, Katasteramt, Versorgungsamt und Gesundheitsamt.

Kommunale Ebene: Sozial- und Jugendhilfe, Schul-, Bildungs- und Wohnungswesen, Kommunale Sozialplaner/innen.

Extern: Städteregionales Jobcenter und Arbeitsgemeinschaft der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege StädteRegion Aachen.

Anfang 2018 stimmte der Städtereionsrat der Erweiterung des Sozialberichts um die Themenfelder Inklusion, Integration, Gesundheit und Wohnen zu. Für 2020 ist die Veröffentlichung des Teilberichts über die „Lebenslagen von Menschen mit Behinderung“ geplant, dessen Ergebnisse im Mittelpunkt der Sozialplanungskonferenz 2020 stehen werden.

Die zentralen Ergebnisse des ersten Sozialberichts lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Sozialräume unterscheiden sich in ihren Bedarfen und Ausprägungen deutlicher voneinander als die Kommunen untereinander. Die Besonderheit der StädteRegion Aachen liegt darin, dass erstmals die Sozialräume der Großstadt Aachen mit den Sozialräumen der Klein- und Mittelstädte des Umlandes in Zusammenhang gebracht werden. In der StädteRegion Aachen lassen sich unabhängig von der Größe der Kommune sozial benachteiligte Lebenslagen in den eher städtisch zentral gelegenen Sozialräumen verorten, während Herausforderungen im Zusammenhang mit einer älter werdenden Gesellschaft in den eher ländlichen und suburbanen Räumen bestehen.

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Sozialberichts Anfang 2018 wurden die zentralen Ergebnisse im Rahmen einer Sozialplanungskonferenz Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wohlfahrt und Wissenschaft präsentiert und weitergehende Fragestellungen in verschiedenen Impulsrunden vertieft.

Zu den klassischen Aufgaben der integrierten Sozialplanung gehört die Analyse der sozialen Lage der Bürger/innen in den einzelnen Sozialräumen in der StädteRegion Aachen. Dabei werden Zusammenhänge und Wechselwirkungen mit anderen Handlungsfeldern (z. B. Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit) berücksichtigt. Intention des Vorgehens der StädteRegion Aachen ist unter anderem, Fachplanungen im Sinne eines integrierten Blickwinkels miteinander zu vernetzen und mit gezielten Auswertungen der Fragestellungen und

Bedarfe der Fachämter zu unterstützen. Der bereits etablierte Arbeitskreis der städtereionalen Fachämter soll perspektivisch zu einer Plattform weiterentwickelt werden, die integriertes Vorgehen durch einen Austausch unterschiedlicher Professionen befördert. Darüber hinaus werden Daten aus relevanten Planungsbereichen zusammengetragen, um anhand dieser zu steuern (etwa durch eine in Teilbereichen erfolgende Koppelung der Verträge mit sozialen Dienstleistern).

Im Zusammenspiel mit den Kommunen wird die integrierte Sozialplanung auf Kreisebene durch Umsetzungsschritte auf kommunaler Ebene flankiert, was einer der wichtigsten Schritte bei einer kreisweiten Sozialplanung ist. Es gibt in der StädteRegion Aachen eine Vielzahl verschiedener Projekte, Handlungskonzepte und weiterer Maßnahmen sowohl der kommunalen Verwaltung als auch von anderen Trägern. Dazu gehören die Beteiligung und Aktivierung der Bevölkerung vor Ort in den Sozialräumen, zum Beispiel durch Befragungen oder Zukunftswerkstätten. Aufgabe der städtereionalen Sozialplanung ist es, die Kommunen dabei zu unterstützen und den interkommunalen Austausch zu stärken. Hierzu werden aktuell im Rahmen eines städtereionalen Handlungskonzeptes verschiedene Strategien, Handlungsansätze und Maßnahmen entwickelt.

Links:

<https://www.staedtereion-aachen.de/de/navigation/aemter/amt-fuer-inklusion-und-sozialplanung-a-58/sozialplanung/> (Zugriff 23.08.2019).

https://www.staedtereion-aachen.de/fileadmin/user_upload/A_58/Dateien/Sozialplanung_STR_Gesamtbericht_2018.pdf (Zugriff 23.08.2019).

Motiv Mensch – Sozialplanung im Rheinisch-Bergischen Kreis

Im Rheinisch-Bergischen Kreis leben rund 280.000 Einwohner/innen in acht Kommunen. Letztere weisen zum Teil verdichtete städtische, zum Teil aber auch kleinstädtisch und ländlich geprägte Strukturen auf. Bereits seit einigen Jahren gibt es vielfältige Vernetzungs- und Planungsbereiche zu einzelnen sozialen Themenstellungen. Seit Ende 2013 reifte unter den Jugendhilfe- und Sozialdezernentinnen und -dezernenten die Überlegung, eine strategische Sozialplanung zu implementieren, um die systematische Vernetzung der Akteure des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen, der Wohlfahrtspflege und Leistungsanbieter sowie der Betroffenen zu optimieren und eine gesicherte Datengrundlage für Planungszwecke herzustellen. Gemeinsam wurde ein einheitliches Verständnis von Sozialplanung entwickelt. Dabei wirkten auch das Jobcenter und die AG Wohlfahrt mit. Dem von diesem Arbeitskreis entwickelten Grundsatzkonzept für den Aufbau und die Umsetzung einer „Integrierten und partizipativen Sozialplanung“ (ipSo) hat der Kreistag im September 2015 zugestimmt und das Projekt in den Strategieprozess RBK2020plus aufgenommen.

Das Ziel der Sozialplanung im Rheinisch-Bergischen Kreis ist es, die Lebensverhältnisse und Teilhabechancen der Menschen im gesamten Kreisgebiet zu verbessern und regionale Ungleichheiten abzubauen. Daraus ergibt sich als strategisches Ziel der Sozialplanung die Sicherung einer nachhaltigen und bedarfsgerechten Infrastruktur unter Berücksichtigung demografischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen. Dabei sollen vermehrt präventive Ansätze in den Blick genommen werden. Die Aufgaben der Sozialplanung liegen insbesondere darin, Bedarfe zu identifizieren, politische Diskussionen durch eine gesicherte Datenbasis zu versachlichen sowie zukünftig Personal und Finanzen zielgerichtet einzusetzen. Die Sozialplanung nimmt die Funktion eines wichtigen Steuerungselements in der Verwaltung ein, da sie bestehende Strukturen aufeinander abstimmt und deren Effizienz erhöht. Vorher isolierte Fachplanungen werden durch die Sozialplanung in einer abgestimmten Gesamtstrategie zusammengeführt. Der Sozialplanung kommt eine Schnittstellenfunktion innerhalb der Kreisverwaltung, zwischen den Kommunen und dem Kreis sowie außerhalb der Verwaltung mit freien und privaten Trägern sozialer Angebote und mit Menschen im Quartier zu.

Für den Aufbau der kreisweiten Sozialplanung wurde zunächst ein Zeitraum von 18 Monaten veranschlagt und eine zusätzliche Stelle als Stabsstelle beim Sozialdezernenten des Kreises eingerichtet, finanziert im Rahmen des Landesprogramms „NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“. Deren Aufgabe war es, den Implementierungsprozess zu koordinieren, Daten zusammenzutragen, die kleinräumigen Analysen durchzuführen und den Sozialbericht zu erstellen. Vertreter/innen aus den kreisangehörigen Kommunen wurden und werden durch einen regelmäßig tagenden Arbeitskreis in Entscheidungsprozesse eingebunden. Ebenso erfolgt eine Beteiligung des Jobcenters Rhein-Berg sowie der AG Wohlfahrt. Ziel der Aufbauphase war es, die zu erhebenden Strukturdaten und Indikatoren festzulegen, die räumlichen Analyseeinheiten zu definieren, die Form und Art der Veröffentlichung des Sozialberichtes abzustimmen sowie Kommunikationsstrukturen für den weiteren Fortgang nach Erstellung des Sozialberichtes zu planen. Der erste Sozialbericht des Kreises wurde Anfang 2018 veröffentlicht. Für die öffentliche Kommunikation und den Wiedererkennungswert ist die Wort-Bild-Marke „Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten“ entwickelt worden (siehe Abb. 4.1).



Motiv Mensch Sozialen Wandel gestalten

Abb. 4.1: Wort-Bild-Marke der Sozialplanung im Rheinisch-Bergischen Kreis
Quelle: <https://www.rbk-direkt.de/sozialplanung.aspx> (Zugriff 19.09.2019)

Auf Grundlage der Analysen wurden im Sozialbericht Wohnplätze mit besonderen Handlungsbedarfen identifiziert. Für diese ausgewählten Wohnplätze wurden in kommunalen Fachplanungskonferenzen die standardisierten Ergebnisse des Sozialberichtes um Erfahrungswissen angereichert, mögliche Ursachen identifiziert und prioritäre Zielgruppen sowie Handlungsfelder formuliert.

Die Fachplanungskonferenzen sind interdisziplinär besetzt, auch das Jobcenter nimmt daran teil. Die Ergebnisse aus den kommunalen Fachplanungskonferenzen werden anschließend in einer Steuerungsgruppe zusammengetragen, die aus den Jugendhilfe- und Sozialdezernentinnen und -dezernenten, der Geschäftsführung des Jobcenters sowie, in beratender Funktion, Vertreterinnen und Vertretern der Freien Wohlfahrt besteht. Die Steuerungsgruppe erarbeitet Vorlagen für den weiteren politischen Prozess. Die Stadtspitzen bzw. die politischen Gremien der Kommunen entscheiden über die vorgeschlagenen Handlungsfelder und gegebenenfalls über die Beteiligung an Förderprogrammen.

Die Formulierung konkreter Maßnahmen erfolgt anschließend auf kleinräumiger Ebene in Sozialraumkonferenzen, die abhängig vom Handlungsfeld aus Fachplanerinnen und Fachplanern der Kommune, Vertreterinnen und Vertretern der Freien Wohlfahrt, Vereinen, Schulen, Initiativen oder Interessengruppen bestehen. Über die Ergebnisse wird regelmäßig in den Ausschüssen bzw. im Rat der Kommune Bericht erstattet.

Die Kommunikationsstruktur wird auch vom seit 2017 im Rheinisch-Bergischen Kreis laufenden Landesvorhaben „Kommunale Präventionsketten“ genutzt, um Doppelstrukturen zu vermeiden.

Darüber hinaus wurde die Systematik der kleinräumigen Sozialplanung mittlerweile in die Planungen einiger Fachämter übernommen. So fußen beispielsweise die Prognosen des 2019 veröffentlichten Pflegeberichts auf der kleinräumigen Gliederungsebene der Wohnplätze. Außerdem wurden für mehrere Präventionsmaßnahmen des Kreisgesundheitsamts die teilnehmenden Einrichtungen gezielt anhand der Daten des Sozialmonitorings ausgewählt. Schrittweise werden zudem auch die Dokumentationen der Inanspruchnahme von kreisweit gesteuerten Beratungsangeboten (Pflege-, Schuldner-, Sucht- und Psychiatrieberatung) auf eine wohnplatzscharfe Auswertung umgestellt.

Die Indikatoren des Sozialberichtes werden jährlich für den internen Gebrauch aktualisiert. 2020/2021 erfolgt die nächste Veröffentlichung.

Literatur

Fink, Phillip/Hennicke, Martin/Tiemann, Heinrich (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Kühl, Stefan (2004): Moden in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Soziale Welt 55 (3), S. 231–262

MAIS/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen (2016): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht. Analysen – Maßnahmen – Ergebnisse. Düsseldorf.

Schäfer (2018): Armut im Sozialraum. FSA-Infogramm 08. Gelsenkirchen: NRW.ProjektSoziales. Verfügbar unter: <http://www.sozialberichte.nrw.de/Sozialplanung/Infogramme/index.php> (Zugriff 19.08.2019).

Schuster, Nina/Volkman, Anne (2019): Lebenschancen im Quartier. Der Einfluss des Wohnortes auf die Lebensgestaltung der Bewohner_innen und kommunale Handlungsspielräume. In: FGW-Impuls Integrierende Stadtentwicklung 15. Verfügbar unter: <http://www.fgw-nrw.de/forschungsergebnisse/forschungsergebnisse/projektetails/news/lebenschancen-im-quartier-der-einfluss-des-wohnorts-auf-die-lebensgestaltung-der-bewohner-innen-un.html> (Zugriff 19.08.2019).



5. Sozialraum – eine kleinräumige Planungseinheit.

Lisa Bartling, Ann-Kristin Reher

Zahlreiche Studien zeigen, dass arme und von Armut bedrohte Menschen zunehmend konzentriert in bestimmten Teilräumen leben und dass räumliche und soziale Gegebenheiten einander bedingen. Eine integrierte und strategische Sozialplanung hat das Ziel, die unterschiedlichen Lebensbedingungen innerhalb einer Kommune kleinräumig aufzuzeigen und an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse mitzuwirken. Die Konstruktion von Sozialräumen als Planungseinheiten ist ein grundlegender Schritt in diesem Prozess, da einerseits festgelegt wird, für welche räumliche Einheit Daten bereitgestellt und ausgewertet werden, und andererseits der Raum für die Umsetzung konkreter Vorhaben zur Armutsbekämpfung definiert werden kann. Der Beitrag vermittelt einen Überblick über verschiedene Annäherungen an den Begriff und berücksichtigt dabei unterschiedliche Perspektiven. Mit dem Sozialraum-Modell werden drei Entwicklungsstufen vorgestellt, die für die Konstruktion von Sozialräumen in der Sozialplanung ausschlaggebend sind.

5.1 Einleitung.

Die soziale Spaltung in deutschen Städten und Gemeinden hat sich innerhalb der letzten Jahre verfestigt. Diese bundesweite Entwicklung lässt sich auch in den nordrhein-westfälischen Kommunen beobachten. Der Sozialbericht NRW 2016 zeigt, dass neben den regionalen Disparitäten auch erhebliche Unterschiede innerhalb der einzelnen Städte und Gemeinden bestehen. Hier wird deutlich, dass die räumliche Verteilung von SGB-II-Bezug innerhalb der Kommunen wesentlich heterogener ist als zwischen den jeweiligen Kommunen. Die betrach-

teten kleinräumigen Gebiete unterscheiden sich nicht nur in Bezug auf die Konzentration des SGB-II-Bezugs, sondern auch bezüglich anderer demografischer und wirtschaftlicher Faktoren (vgl. Sozialbericht NRW 2016: 89). Zahlreiche Studien bestätigen dieses Bild, dass sich die Menschen – arm oder reich, jung oder alt, mit oder ohne Zuwanderungsgeschichte – ungleich über das Stadtgebiet verteilen, was der Vorstellung einer sozial gemischten Stadtgesellschaft widerspricht. Dabei bedingen soziale und räumliche Gegebenheiten einander. Das

bedeutet, arme und von Armut bedrohte Menschen leben zunehmend konzentriert in bestimmten Teilräumen und haben sowohl durch ihren sozialen Bezug wie auch durch ihren Wohnort und den damit verbundenen räumlichen Bezug häufig verringerte Teilhabechancen. Die Adresse innerhalb einer Stadt gibt insofern Aufschluss über den sozialen Status der dort lebenden Person und kann zu einer Stigmatisierung führen (vgl. El-Mafaalani/Kurtenbach/Strohmeier 2015: 6 ff.). Um solchen Dynamiken in Form von quartiersbezogenen Entwicklungsprozessen entgegenwirken zu können, ist innerhalb der Kommune eine kleinräumige Betrachtung im Rahmen einer integrierten Sozialplanung erforderlich. Die Konstruktion der Sozialräume als Planungseinheiten ist ein grundlegender Schritt innerhalb des Sozialplanungsprozesses, da einer-

seits festgelegt wird, für welche räumliche Einheit Daten bereitgestellt und ausgewertet werden und andererseits der Raum für die Umsetzung bestimmter Vorhaben definiert wird.

Der folgende Beitrag vermittelt einen Überblick über unterschiedliche Annäherungen an den Begriff Sozialraum und gibt Ansatzpunkte für die sozialplanerische Definition des Sozialraums als kleinräumige Planungseinheit. Wohlwissend, dass durch die verstärkte Präsenz sozialer Medien in den letzten Jahren auch virtuelle Räume und Bewegungen eine Rolle spielen, steht in diesem Beitrag die unmittelbar physische Dimension im Vordergrund. Zusätzlich zu den theoretischen Darlegungen werden einige Beispiele guter Praxis dargestellt.

5.2 Segregation – Die räumliche Trennung der sozialen Lage.

Der zuvor beschriebene Zusammenhang zwischen sozialen Merkmalen und räumlicher Zugehörigkeit wird unter dem Begriff der Segregation vereint. Unter Segregation wird in der soziologischen Stadtforschung die kleinräumige Ungleichverteilung von Anwohnerinnen und Anwohnern mit bestimmten Merkmalen verstanden. Segregation bildet soziale Ungleichheiten innerhalb einer Kommune ab. In der Stadtforschung unterscheidet man drei Segregationstypen: Soziale Segregation meint die räumliche Trennung von reichen und armen Menschen, unter demografischer Segregation wird die räumliche Trennung von jungen und alten Menschen sowie von unterschiedlichen Haushaltsformen subsumiert, ethnische Segregation umfasst die räumliche Trennung von Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte. Alle drei Formen nehmen zu (vgl. El-Mafaalani/Kurtenbach/Strohmeier 2015: 10). Das Ausmaß der Segregation hängt von der Größe der Kommune ab und ist in Großstädten stärker zu beobachten als in kleineren Städten und Gemeinden. Ein zentraler Segregationsmechanismus ist der Wohnungsmarkt mitsamt Mietniveau. Maßgeblich für den Preis einer Wohnung sind Lage und Qualität des Wohnraums. Daraus folgt, dass Haushalte mit einem geringen Einkommen nur auf einen günstigen Wohnraum

zugreifen können und von teuren Wohnräumen ausgeschlossen werden. Als zweiter wesentlicher Faktor für Segregation gelten individuelle Entscheidungen für den eigenen Wohnstandort und die symbolische Identifikation mit bestimmten Räumen, in denen „Gleichgesinnte“ leben. Obgleich wohlhabende Menschen als am stärksten segregiert gelten, wird vor allem die Segregation von armen Menschen sowie von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte thematisiert, weil sich hier Merkmale kleinräumig konzentrieren, die stellvertretend für eine benachteiligte soziale Lage stehen.¹⁹ Für diejenigen, die im negativen Sinne von sozialer Segregation betroffen sind, also in Armutsvierteln leben, bedeutet die räumliche Abspaltung häufig einen mangelnden Zugang zu verschiedenen Ressourcen: Wohnraum, Grün- und Erholungsflächen, Angebote aus den Bereichen Bildung, Sport, Gesundheit und Kultur. Zahlreiche Auswertungen kommunaler Daten zeigen, dass Bildungs- und Einkommensarmut kleinräumig konzentriert auftreten und dass der Wohnort einer Familie, die Zuwanderungsgeschichte plus die Höhe des Einkommens statistisch mit dem Gesundheitszustand und den Bildungschancen eines Kindes zusammenhängen (vgl. El-Mafaalani/Strohmeier 2015: 15 f.).

¹⁹Nach der Definition des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sind Stadtteile dann sozial benachteiligt, wenn sowohl der Ausländeranteil als auch die SGB-II-Quoten im oberen Viertel der Verteilung über alle in der innerstädtischen Raumbetrachtung begutachteten Städte hinweg liegen (vgl. BBSR 2018: 11).

Auch wenn sich bestimmte soziale Merkmale in segregierten Gebieten konzentrieren, sind diese doch häufig durch ansonsten vielfältige Lebensformen geprägt. Die Unterschiedlichkeit der Menschen in Herkunft und Lebensform sowie die häufig urbane Atmosphäre solcher Viertel bieten Chancen für ihre Aufwertung und Weiterentwicklung. Diese Perspektive wird häufig von den negativen Aspekten überlagert, spielt jedoch eine bedeutende Rolle für die sozialräumliche Betrachtungsweise. Um vorhandene Potenziale aufgreifen und gleichzeitig negativen Entwicklungsverläufen entgegenwirken zu können, sind im Sinne einer integrierten Sozialplanung komplexe Entwicklungsprozesse in einer Kommune notwendig (siehe dazu Kapitel 4 im vorliegenden Band). Segregation gänzlich umzukehren und für eine soziale Durchmischung zu sorgen, gilt aufgrund bestehender gesellschaftlicher Strukturen, in denen (Wohnungs-)Markt und materieller Status wesentlich sind, als unrealistisch. Zudem bleibt völlig unklar, welches Verhältnis als angemessene soziale Mischung gelten könnte und welche Effekte dies auf die Wohnbevölkerung haben würde (vgl. Friedrichs 2015: 43 f.). Es geht also vielmehr darum, weitere Segregationen zu verhindern und die Folgen bestehender Segregationen abzumildern.

Grundlage für die Aufwertung von armutssegregierten Gebieten und die Konzeption bedarfsorientierter

Angebote für die Anwohner/innen sind umfangreiche Kenntnisse über die Situation innerhalb der Kommune. Da die räumliche Verteilung bestimmter als Messinstrument für Benachteiligungen verwendeter Indikatoren oft sehr unterschiedlich ist, sind Durchschnittswerte für eine Stadt wenig aussagekräftig. Erst die kleinräumige Betrachtung ermöglicht einen differenzierten Blick und eine passgenaue Angebotslandschaft. Bereits seit einigen Jahren findet daher eine Fokussierung auf die Ebene der Stadtteile und Quartiere als Sozialräume statt. Diese Begriffe werden häufig synonym verwendet, sind aber erklärungsbedürftig. Für den Sozialplanungsprozess ist es von grundlegender Bedeutung, den Begriff Sozialraum mit allen am Prozess beteiligten Akteuren gemeinsam zu diskutieren und sich auf eine räumliche Planungseinheit zu verständigen. Die Definition eines Sozialraums als einer kleinräumigen Planungseinheit ist ein wichtiger Schritt für die Analyse von Daten wie auch für die Kooperationskultur im Sozialplanungsprozess.

Aktuell kommt dem Sozialraum nicht nur in der Sozialplanung und anderen Hilfesystemen eine große Bedeutung zu, sondern auch durch die präventive Ausrichtung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und diverse Förderprogramme, die einen Schwerpunkt auf eine sozialräumliche Ausrichtung legen.

5.3 Sozialraum – Eine Begriffsklärung.

Der Begriff Sozialraum wird in diesem Beitrag durch die Verschmelzung der sozialen und der räumlichen Dimension definiert. Die eingangs beschriebene Wechselwirkung – einerseits die räumliche Konzentration bestimmter Merkmale der Bewohnerschaft und andererseits der Einfluss der räumlichen Zugehörigkeit auf Einzelne – machen den Begriff daher so interessant. Bereits seit einigen Jahren findet in den Fachplanungen und in der Wissenschaft eine kleinräumige Betrachtung statt, um die Verteilung bestimmter Merkmale innerhalb einer Stadt und die damit verbundenen Herausforderungen sichtbar machen zu können. Sozialraum ist dabei ein Synonym für die Raumeinheit, die aus planerischer Perspektive betrachtet wird, auch wenn darunter Unterschiedliches verstanden wird.

Neben dem Begriff des Sozialraums findet die Bezeichnung Quartier ebenfalls häufig Verwendung. Auch hierfür

gibt es keine einheitliche Definition und die konkrete Bedeutung hängt von der Perspektive ab. Im vorliegenden Beitrag wird Sozialraum als übergeordneter Begriff verstanden, das heißt, ein Quartier ist immer ein Sozialraum; umgekehrt aber ein Sozialraum nicht zwingend ein Quartier; er kann auch ein Stadtteil, ein statistischer Bezirk, ein Wahlbezirk oder ein Wohnplatz sein.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht gilt ein Raum als „soziales Produkt“, wenn sich dort Menschen bewegen, die sich diesen Raum aneignen und ihn nutzen. Der Terminus Sozialraum ist eine Übersetzung des Begriffs *social area*, den die Chicagoer Schule der Soziologie in wohnquartiersbezogenen Forschungen in den 1920er Jahren geprägt hat (Krummacker et al. 2003: 12). Er stellt eine Verbindung zwischen dem physikalischen Raum und den Menschen her, die diesen Raum nutzen, und verweist zugleich darauf, dass sich soziale Gege-

benheiten an einem bestimmten Ort konzentrieren. Je nachdem, aus welcher fachlichen Perspektive man sich dem Begriff nähert, kommt entweder dem territorialen oder dem sozialen Aspekt darin eine stärkere Bedeutung zu. Aus Sicht der Kommunalverwaltung sind meistens die politisch-administrativen Grenzen maßgebend und der Raum wird aufgefasst als geografische Einheit. In dieser Perspektive handelt es sich bei einem Sozialraum um eine institutionell definierte Steuerungsgröße. In der Sozialen Arbeit oder in der Quartiersarbeit, die wichtige Akteure der Quartiersentwicklung und für die Umsetzung von Maßnahmen vor Ort sind, gelten dagegen Aktionsräume und Bewegungsradien der Menschen als ausschlaggebend für die räumliche Betrachtung. Nach diesem Verständnis ist ein Sozialraum keine territorial festgeschriebene und quantifizierbare Raumeinheit in der Stadt oder deckungsgleich mit administrativen Grenzen, sondern maßgeblich durch die Wahrnehmungen und

Bewegungen der Anwohner/innen vor Ort geprägt (vgl. Schönig 2014: 15 f.).

Um im Sozialplanungsprozess ein Bild von dem tatsächlich gelebten Raum erhalten zu können und Maßnahmen nicht an den Bedarfen der Anwohner/innen vorbeizuplanen, gilt es, die Perspektiven der administrativen Sozialräume und der Lebenswelten vor Ort zusammenzubringen. Daraus kann sich ein neuer Sozialraumzuschnitt ergeben, der nicht mehr ausschließlich durch administrativ festgelegte Grenzen definiert ist, sondern sich an den räumlichen Wahrnehmungen und Bewegungen vor Ort orientiert. Dies kann sowohl anlassbezogen, zum Beispiel im Rahmen der Erstellung eines integrierten Handlungskonzeptes für ein Förderprogramm, erfolgen als auch langfristig als neue kleinräumige Planungseinheit für die gesamte Kommunalverwaltung.

5.4 Die Konstruktion eines Sozialraums.

Die Definition eines Sozialraums als kleinräumige Planungseinheit ist ein wichtiger Schritt im Sozialplanungsprozess. Dabei gibt es zahlreiche Möglichkeiten, sowohl in der Verständigung auf eine Gebietseinheit als auch das endgültige Ergebnis betreffend.

Häufig beginnt dieser Prozess nicht auf einem leeren Blatt Papier, sondern baut auf vorhandenen Strukturen auf. Kommunalverwaltungen orientieren sich bei

den administrativen Vorgängen bereits an bestehenden geografischen Planungseinheiten. Je nach Größe und Gebietskörperschaft, Fachbereichen und Selbstverständnis der Kommune ist der Begriff Sozialraum unterschiedlich besetzt. Während beispielsweise in kreisfreien Städten ein gewachsener Stadtteil oder ein Bezirk als Sozialraum gilt, kann in einem Kreis eine ganze Gemeinde als Sozialraum gelten.

5.4.1 Drei Perspektiven in der Konstruktion von Sozialräumen

Je nachdem, durch welche Institution oder Profession die Gestaltung der kleinräumigen Planungseinheiten erfolgt, gibt es unterschiedliche Rahmenvoraussetzungen und Verständnisse. Im Rahmen des Sozialplanungsprozesses wird ein gemeinsames Sozialraumverständnis angestrebt, um eine gemeinsame räumliche Einheit für die kleinräumigen Analysen sowie für die Entwicklung von Maßnahmen vor Ort zu schaffen. Daher ist es von zentraler Bedeutung, die bereits bestehenden unterschiedlichen Ansätze zu kennen und einzubeziehen. Im Folgenden wird die Raumbetrachtung aus der Perspektive der Kommunalpolitik und Kommunalstatistik sowie aus Sicht der Sozialen Arbeit und der Stadtplanung vorgestellt, da es sich hierbei um wesentliche Kooperationspartner/innen für die Sozialplanung handelt. Darüber hinaus werden in Abbildung 5.1 unterschiedliche räumliche Bezugsgrößen (von der kleinsten aufsteigend bis zur größten) dargestellt, die für die Konstruktion von Sozialräumen berücksichtigt werden können.

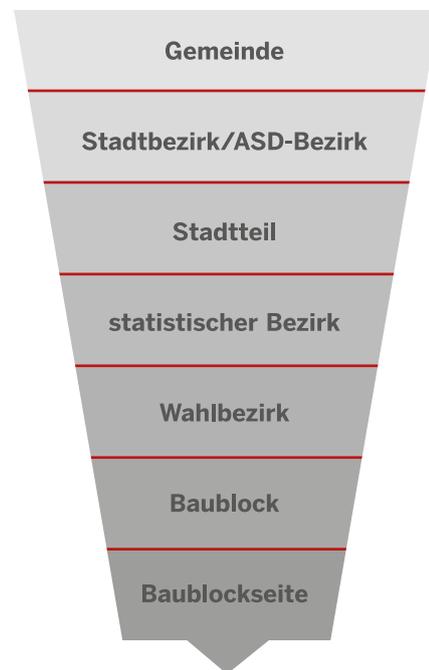


Abb. 5.1: Kleinräumige Gliederungen für die Konstruktion von Sozialräumen
Quelle: G.I.B. mbh.

Perspektive der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

In jeder Kommune gibt es für politische oder administrative Zwecke bereits Planungseinheiten. Die kleinste statistische Ebene ist die Baublockebene in Form von Baublöcken oder Baublockseiten. Ursprünglich aus der Städtebauplanung stammend, wird sie zunehmend zu statistischen Zwecken eingesetzt. Ein Baublock bzw. eine Baublockseite umfasst je nach kommunaler Gegebenheit unterschiedliche Größen und kann quadratisch, rechteckig, dreieckig oder oval sein (vgl. Albert 2016: 2.17). Für statistische Zwecke ermöglicht diese Einheit das Aggregieren von Datensätzen auf jede beliebig größere Ebene. Die kleinste administrativ relevante Einheit sind Wahlbezirke. Wahlbezirke haben im Gegensatz zum größeren Wahlkreis keinen Einfluss auf das Wahlergebnis, sondern dienen der besseren Organisation bei der Durchführung der Wahl. Die Bevölkerungsgröße der Wahlbezirke muss in etwa gleich verteilt sein und darf

eine bestimmte Abweichung nicht überschreiten (vgl. Korte 2009: 40 ff.) Die Erfahrung zeigt, dass Wahlbezirke insbesondere in größeren Städten nicht als kleinräumige Planungseinheiten genutzt werden. In vielen Kommunen, auch solchen ohne Statistikstelle, gibt es statistische Bezirke. Sie dienen der administrativen Erfassung von Daten zum Einwohnerstand. Darüber hinaus können sie auch als Grundlage für weitere Fachplanungen dienen, wobei Fachplanungen meist ihre eigenen Bezirke (etwa Schulbezirke) zu Planungszwecken entwerfen. Die kleinste politisch relevante Einheit in kreisfreien Städten sind Bezirke (auch Stadtbezirke, städtische Bezirke). Diese gibt es nur in kreisfreien Städten. Sie sind in der Gemeindegatzung (auch Ortsrecht) festgelegt und verfügen über eine eigene Bezirksverwaltung (vgl. GO NRW 2019: § 35).

Perspektive der Sozialen Arbeit

Akteure in der Sozialen Arbeit verfolgen einen individuellen, personenorientierten Ansatz in der Betrachtung eines Sozialraums. Ausgehend vom Wohnort eines Menschen werden die individuellen Bewegungsmuster einer Vielzahl von Bewohnerinnen und Bewohnern berücksichtigt und zu Sozialräumen zusammengefasst. Insofern wird der Sozialraum als individueller Lebensraum verstanden, der sich ebenso wie die Wohnbevölkerung verändern kann. Diese Form von Sozialraum umfasst meist den Weg zum nächsten Nahversorger, zur Bus- oder Bahnhofstehle, zur Arbeit, zur Schule oder

zur Kindertagesstätte, häufig auch öffentliche Orte der Begegnung, an denen sich das soziale Leben zentriert. Bei der Betrachtung von Bewegungsmustern werden starke infrastrukturelle Barrieren berücksichtigt, zum Beispiel Flüsse, Bahnlinien oder mehrspurige Straßen, und als Begrenzung von Sozial- und Lebensräumen wahrgenommen. Meist überschreiten als Lebensräume verstandene Sozialräume auch politisch-administrative Grenzen. Insbesondere an Gemeinde- und Stadtgrenzen ist dies häufig der Fall (vgl. Schönig 2014: 16 ff.).

Perspektive der Stadtplanung

Die Baublockebene ist ursprünglich ein Begriff aus der Stadtplanung. Bis ins 19. Jahrhundert stellten Baublöcke im Städtebau ein klassisches Erschließungsmuster städtischer Räume dar (vgl. Albert 2016: 2.17). Heute werden sie vor allem als statistisches Aggregat verstanden.

Akteure der Stadtplanung gründen die städtebauliche Entwicklung zum einen auf dem Flächennutzungsplan, der die Nutzungsform für eine Planungseinheit (Wohnen, Straßenbau, Gewerbeausübung) festlegt, und zum anderen auf sogenannten Bebauungsplänen²⁰, die für diese ausgewiesenen Planungseinheiten präzisieren, welches Erscheinungsbild die Bebauung oder Begrünung erfüllen muss. Daraus ergibt sich im Bereich des Städtebaus häufig die Bemühung um Homogenität im städtebaulichen Erscheinungsbild. In der Stadtplanung werden Räume also hauptsächlich durch ihre Nutzungs- und Gestal-

tungsform bestimmt und natürliche und unnatürliche Barrieren berücksichtigt, die kleinräumige Planungseinheiten begrenzen und zugleich gestalten. Zu den Grenzen zählen Flüsse, große Höhenunterschiede, Grünsteifen oder Wälder sowie Autobahnen, Bahnlinien oder mehrspurige Straßen. Auch ein Wechsel der überwiegenden Nutzungs- und Bebauungsform stellt eine unnatürliche Begrenzung dar. So gelten Gewerbegebiete als Planungseinheiten bis zu ihrem Übergang in eine Wohnbebauung. Eine weitere Raumgrenze bildet ein Übergang von einer Einfamilienhausbebauung zum Geschosswohnungsbau mit Mehrfamilienhäusern. Hier wird deutlich, dass die Betrachtung der Wohnbebauung analog zur Bevölkerungsstruktur sein kann, da mit der Unterscheidung von Miet- und Eigentumsverhältnissen auch Unterschiede in der Wohnbevölkerung einhergehen können.

²⁰ Bebauungspläne können unterschiedliche Inhalte haben: von einigen Rahmenbedingungen bis hin zu sehr konkreten Angaben über Baumbestand, Heckenbegrünung und Dachform. Insbesondere bei kleinen Flächen ist auch eine Nachverdichtung (in der Bebauung) nach § 34 BauGesetzBuch möglich. In diesem Fall orientieren sich die Vorgaben zum Erscheinungsbild immer an der nachbarschaftlichen Umgebung.

5.4.2 Die Konstruktion von Sozialräumen in der Sozialplanung

Ziel der Sozialplanung in Bezug auf den Sozialraum sollte sein, eine kleinräumige Planungseinheit zu schaffen, mit der alle relevanten Fachbereiche einverstanden sind und mit der alle Planer/innen unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen von personenbezogenen Daten arbeiten können – sowohl für die Erhebung und Auswertung von statistischen und qualitativen Daten als auch für die Entwicklung von Maßnahmen vor Ort. Es gilt einen Raum zu definieren, der den Lebensbezug der Bevölkerung und deren lokalen Nahraum abbildet, und zugleich eine Planungseinheit festzulegen, für die sozialstatistische Daten einer Kommune verfügbar sind. In Arbeitsgruppen ist es möglich, Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Raumverständnisse abzuwägen, zu diskutieren und eine integrierte Lösung zu finden. Dieser Diskurs ermöglicht einen gemeinsamen Sozialplanungsprozess auf Basis des gleichen Raumverständnisses und identischer Grenzen der Planungseinheiten, dabei kann der Grad der Verständigung variieren, vom Kompromiss bis hin zum Konsens.

Die kommunale Praxis zeigt, dass es aus unterschiedlichen Gründen unterschiedliche Herangehensweisen bei der Konstruktion von Sozialräumen gibt. Manchmal bildet der umfangreiche Sozialplanungsprozess einen Widerspruch zur politischen Forderung nach schnellen

Ergebnissen oder den gewachsenen Eigenständigkeiten der verschiedenen Fachbereiche. Besteht politischer Handlungsdruck, ist es nicht immer möglich, einen längeren Einigungsprozess zu initiieren, und die Sozialplanung greift auf Bestehendes zurück. Stehen zeitliche und personelle Ressourcen in ausreichendem Maße zur Verfügung, kann ein umfassender Diskurs mit partizipativen Elementen angestoßen werden, um möglichst viele konkrete Herangehensweisen zu berücksichtigen.

Im Folgenden wird ein Sozialraum-Modell mit drei möglichen Entwicklungsstufen vorgestellt (siehe Abb. 5.2). Dies bedeutet nicht, dass der Prozess zur Auswahl von Planungseinheiten einem chronologischen Ablauf zu folgen hat, sondern dass eine kommunaleigene Auswahl einer Entwicklungsstufe möglich ist. Die dritte Stufe ist qualitativ am anspruchsvollsten und schafft durch den Abstimmungs- und Partizipationsprozess eine breite Akzeptanz. Es ist möglich, die dritte Entwicklungsstufe auch bei einer zweiten oder dritten Neuauflage eines Sozialberichts oder Planungsprozesses durchzuführen, allerdings besteht die Gefahr, dass die Werte aufgrund unterschiedlicher räumlicher Grenzen in Zeitreihen nicht miteinander vergleichbar sind. Daher sind die Auswahl der Entwicklungsstufe und der Anstoß zu diesem Prozess im Vorfeld von großer Bedeutung.

Das Sozialraum-Modell

Entwicklungsstufe 1

Die erste Entwicklungsstufe beinhaltet eine vergleichsweise pragmatische Herangehensweise. Zu Beginn einer Sozialberichterstattung greifen Sozialplanerinnen und Sozialplaner auf eine räumliche Planungseinheit zurück, die im politisch-administrativen System der Kommune und in der statistischen Aufbereitung der Kommune bereits vorhanden ist. Dies können zum Beispiel statistische Bezirke, gewachsene Stadtteile oder Stadtbezirke sein. Der Vorteil ist, dass insbesondere Einwohnerdaten auf dieser Ebene bereits vorliegen und schnell mit der Datenauswertung begonnen werden kann. Zudem liegt möglicherweise auch ein geografisch passender Vertrag mit der Bundesagentur für Arbeit vor. Er ermöglicht, dass auch die Auswertung der Transferleistungen verfügbar ist.

Entwicklungsstufe 2

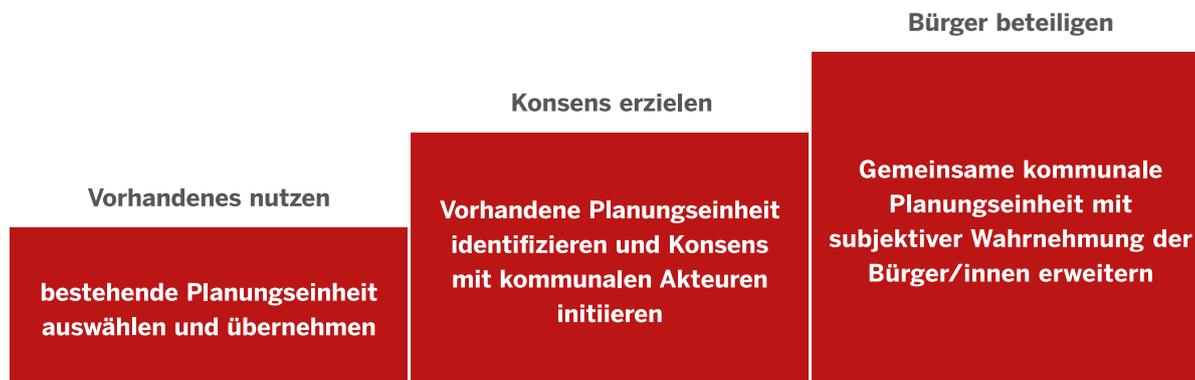
Die zweite Entwicklungsstufe sieht im Vorfeld einer vergleichenden Analyse eine integrierte Abstimmung auf gemeinsame kleinräumige Planungseinheiten vor. Die Abstimmung erfolgt dabei innerhalb der Kommunalverwaltung zwischen den beteiligten Fachbereichen. Dieses Vorgehen erfordert eine größere Vorbereitung. Es muss festgelegt werden, welche Fachbereiche mit Daten und Expertise am Prozess beteiligt werden sollen. Dazu muss erfragt werden, welche geografische Ebene die verschiedenen Ressorts üblicherweise für ihre Planung zugrunde legen. Liegt zum Beispiel ein politischer Beschluss zur Einbeziehung von Daten aus dem Jugendamt, aus dem Gesundheitsamt und aus der Stadtplanung vor, muss berücksichtigt werden, dass sich das Jugendamt häufig an ASD-Bezirken, das Gesundheitsamt an Einzugs-

gebieten für Kitas und Schulen und die Stadtplanung an städtebaulichen Rahmenbedingungen orientiert. Im Rahmen eines gemeinsamen Prozesses wird eine Einigung darüber erzielt, welche Sozialräume möglichst bedarfsgerechte Angebote ermöglichen. Darüber hinaus muss abgestimmt werden, welche Daten statistisch neu aufbereitet werden können, sodass die ursprüngliche Datenlage einzelner Fachbereiche auf andere kleinräumige Planungseinheiten angepasst werden kann. Bei einem weitergehenden Prozess kann möglicherweise eine Einigung darüber erzielt werden, dass die integriert entwickelten Sozialräume zukünftig die einzige kleinräumige Planungseinheit in allen Fachbereichen darstellen.

Entwicklungsstufe 3

Die dritte Entwicklungsstufe setzt eine vorherige integrierte Abstimmung innerhalb der Kommunalverwaltung unter Einbeziehung verschiedener Fachbereiche voraus. Ist dieser Prozess abgeschlossen, ist die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern vorgesehen. Das bedeutet, dass die räumlichen Planungseinheiten in Sozial-

raum- oder Stadtteilkonferenzen den vor Ort lebenden Bürgerinnen und Bürgern und agierenden Institutionen vorgestellt und mit den oben beschriebenen individuellen Bewegungsmustern abgeglichen werden. Dabei werden die Sozialraumgrenzen an manchen Stellen verändert, weil sich etwa herausstellt, dass eine Kita wegen ihres Einzugsgebiets sinnvollerweise eher dem Sozialraum X als dem Sozialraum Y zuzuordnen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass individuelle Bewegungsmuster administrative Grenzen überschreiten und eine Überlappung von Sozialräumen nicht empfehlenswert ist. Im Rahmen dieses Beteiligungsprozesses sollte eine Grenzziehung und Aufteilung des gesamten Stadtgebiets daher möglichst so abgestimmt werden, dass keine Überlappungen auftreten, da diese sonst im Nachgang behoben werden müssten. Es empfiehlt sich daher, diesen Prozess möglichst mit Beteiligten aller Sozialräume gleichzeitig oder unter besonderer Abstimmung der einzelnen Gruppen nacheinander durchzuführen. Das stärkt zum einen die Identifikation mit den gewählten Sozialräumen und dem Sozialplanungsprozess insgesamt und erhöht zum anderen die Legitimation der Planungseinheiten.



BAbb. 5.2: Das Sozialraum-Modell
Quelle: G.I.B. mbH

Dieser Aspekt der Identifikation und Legitimation seitens der Bürger/innen macht die dritte Entwicklungsstufe empfehlenswert, aber je nach Gegebenheiten kann auch eine pragmatische Herangehensweise als Grundlage für einen beginnenden Sozialplanungsprozess erfolgversprechend sein (siehe Entwicklungsstufe 1). Sie ermöglicht eine schnelle vergleichende Datenanalyse auf kleinräumiger Ebene. Für Kommunen im ländlichen Raum

kann es von Vorteil sein, kleinere Sozialräume auf Basis gewachsener oder eingemeindeter Ortschaften zu bilden. Die Ergebnisse können die Motivation der Akteure in anderen Fachbereichen erhöhen, sich an dem Prozess zu beteiligen und an einem Diskurs teilzunehmen. Oder die Akteure forcieren eine politische Forderung, gemeinsam eine breitere Datengrundlage kleinräumig zu entwickeln.

5.4.3 Rahmenbedingungen in der Konstruktion von Sozialräumen

Bei der Konstruktion kleinräumiger Planungseinheiten ist neben der integrierten Abstimmung der jeweiligen geografischen Grenzen insbesondere auch die Bevölkerungsgröße zu berücksichtigen. Die Konstruktion von Sozialräumen ist wie eingangs beschrieben kein Selbstzweck, sondern verfolgt das Ziel, ausgewählte Zielgruppen im Stadt- oder Gemeindegebiet zu identifizieren, um Angebote und Maßnahmen vor Ort möglichst bedarfsgerecht zu gestalten.

Um dies zu ermöglichen, ist die Übersichtlichkeit des Sozialraums von großem Nutzen. Die Bevölkerungsgröße eines Sozialraums ist dabei ein wichtiges Indiz. Sie ist abhängig von der Gemeindegröße und der Bevölkerungsdichte. Für Kommunen, die insgesamt bis etwa 50.000 Einwohner/innen umfassen, empfiehlt sich eine Größe von etwa 10 % der Gesamtbevölkerung pro Sozialraum. Für größere Kommunen, insbesondere mit sehr dicht besiedelten innerstädtischen Bereichen, empfiehlt sich eine Größe von ca. 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Sozialraum. Bei der Größeneinteilung ist darauf zu achten, dass die Bundesagentur für Arbeit zur Übermittlung der Transferleistungsbeziehenden aktuell ein Aggregat von mindestens 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern vorgibt. Zur vergleichenden Datenanalyse ist auf eine ungefähre Gleichverteilung der Bevölkerungsgröße zu achten. Die Angaben sind als Orientierungsgröße zu verstehen. Dabei sollten die kommunaleigenen Rahmenbedingungen stets berücksichtigt werden.

Zusätzlich sollten bei der Einteilung von Sozialräumen auch die sozialen Gegebenheiten innerhalb der geografischen Planungseinheiten bedacht werden. Dabei ist es möglich, auf eine besonders homogene Bevölkerungsstruktur oder eine besonders heterogene Bevölkerungsstruktur zu fokussieren. Die Möglichkeiten zu der Entscheidung über homogene oder heterogene Sozialräume gibt es lediglich in den Entwicklungsstufen 2 und 3. Insbesondere im Rahmen des Beteiligungsprozesses von Bürgerinnen und Bürgern, der in Entwicklungsstufe 3 stattfindet, können qualitative Rückmeldungen die zuvor getätigten Einschätzungen revidieren und den Zuschnitt somit verändern. Zudem ist zu dieser Einteilung zu sagen, dass sie nur für den Zeitpunkt der Konstruktion eines Sozialraums aktuell ist. Im Laufe der Zeit kann sich die Homo- oder Heterogenität der Bevölkerungsstruktur aufgrund zahlreicher Einflussfaktoren

ändern. Es ist möglich, wie in der Stadtplanung üblich, homogene Planungseinheiten, das heißt Sozialräume mit einer möglichst homogenen Bevölkerungsstruktur, zu bilden. Das bedeutet, dass die Bevölkerungsstruktur innerhalb eines Sozialraums eine sehr ähnliche Alters-, Migrations-, Einkommens- oder Bildungsstruktur aufweist. Dies führt im gesamtstädtischen Kontext dazu, dass alle Sozialräume in sich zwar homogen sind, aber nicht im Vergleich untereinander. Homogenität innerhalb der Sozialräume hat zur Folge, dass Zielgruppen recht genau definiert und räumlich identifiziert werden können. Das kann aber auch dazu führen, dass die Durchschnittswerte sehr unterschiedlich ausfallen: Bei einer großen Zahl von Sozialräumen mit recht ähnlicher Altersstruktur fallen etwa ein oder zwei Sozialräume mit zum Beispiel vielen alten oder jungen Menschen in der vergleichenden Analyse unverhältnismäßig stark auf.

Ein fiktives Beispiel kann an dem Anteil hochbetagter Menschen über 80 Jahren konstruiert werden. Angenommen eine Kommune weist fünf Sozialräume auf. In vier Sozialräumen liegt der Wert bei 2,5 %, während im fünften Sozialraum mehrere Altenheime verortet sind und der Wert dort bei 10 % der Sozialraumbevölkerung liegt. Während der statistische Durchschnitt gesamtstädtisch bei 4 % liegt, weicht der in sich homogene, fünfte Sozialraum um 6 Prozentpunkte vom städtischen Durchschnitt ab und ist somit erklärungsbedürftig. In diesem Beispiel ist die Abweichung leicht zu erläutern: Weist eine Kommune aber 30 und mehr Sozialräume auf, ist die Erklärung deutlich komplexer und zeitaufwendiger.

Sozialräume können durchaus auch mit einer heterogenen Wohnbevölkerung konstruiert werden. Dies würde im genannten Beispiel eine Aufteilung der Altenheime bedeuten und dazu führen, dass bei einer vergleichenden Analyse alle Sozialräume einen Wert von etwa 4 % aufweisen. Sehr heterogene Sozialräume mit einer Größe von etwa 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern haben den Nachteil, dass die Planungseinheiten möglicherweise kleine Mikrokosmen beinhalten. Das meint, dass sich besonders abweichende Sozialstrukturen nur in bestimmten Straßen konzentrieren. Es ist allerdings notwendig, eine besondere Zielgruppe räumlich möglichst genau zu lokalisieren, um bedarfsgerechte Angebote im Sinne einer erfolgsversprechenden aufsuchenden Struktur (u. a. Friederich/Smolka 2012: 178 ff.) dort anzusiedeln.

Um beim obigen Beispiel zu bleiben: Zunächst erscheint der Sozialraum mit einem durchschnittlichen Anteil von 4 % hochbetagter Menschen eher unauffällig. Allerdings lebt ein besonders hoher Anteil an hochbetagten Menschen in mehreren Mehrfamilienhäusern auf einer Fläche von etwa 10.000 m², während der Sozialraum insgesamt 300.000 m² umfasst. Es kann aber für diesen speziellen Straßenzug durchaus notwendig sein, Planungen für Pflegedienste oder Tagespflegeeinrichtungen vorzunehmen. Ob eine homogene oder heterogene Einteilung bei der Erstellung kleinräumiger Planungseinheiten zugrunde gelegt wird, hängt von den kommunalen Gegebenheiten und Zielsetzungen ab und sollte daher kommunalscharf diskutiert werden.

Mit zunehmender Digitalisierung gibt es für solche gesonderten Untersuchungen kleinerer Mikrokosmen technische Lösungen. Steigt das Bewusstsein für statistische Datenerhebungen im Rahmen der Sozialplanung weiterhin, kann man davon ausgehen, dass auch die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Die technische Lösung bedeutet, Baublockebenen zu berechnen oder Rasterdaten zu erheben, die es ermöglichen, in heterogenen Sozialräumen besondere Konzentrationen bestimmter Bevölkerungsgruppen zu identifizieren. Rasterdaten bedeuten, dass über das Gebiet des Sozialraums ein rechnerisches Raster von Quadraten mit einer Größe von 100 x 100 m gelegt würde, in denen zum Beispiel Altersstrukturdaten gesondert berechnet würden, sodass solche Auffälligkeiten angezeigt werden können (vgl. BstatG 2019: § 10).

5.4.4 Statistische Besonderheiten bei der Konstruktion von Sozialräumen im Sozialplanungsprozess

Aus der Konstruktion von Sozialräumen bzw. ihrer Größe und Anzahl ergeben sich neben Konsensfindung und Legitimation der Planungseinheiten weitere Konsequenzen für die statistische Auswertung und Analyse im Sozialplanungsprozess. Insbesondere in ländlichen Gebieten stehen Kommunen vor der Herausforderung eines dicht besiedelten Innenstadtbereichs und einer Peripherie mit dörflicher Struktur. Einige Sozialräume weisen dann sehr kleine Fallzahlen auf, und bestimmte Merkmale oder sehr kleine Altersjahrgänge bewegen sich auf Sozialraumbene unterhalb der Datenschutzgrenze. Daher ist es wichtig, eine etwa gleiche Bevölkerungsverteilung zu berücksichtigen und darüber hinaus die nicht vorhandenen Werte im Hinblick darauf zu interpretieren, was eine sehr geringe Fallzahl aussagen kann. Zudem gäbe es die Darstellungsmöglichkeit, bei Werten mit einer Anzahl von <3 durch eine Berechnung von +1 in unregelmäßigen Abständen eine leichte Verzerrung einzuarbeiten, die es nicht möglich macht, einen Rückschluss auf die tatsächliche Anzahl zu ziehen. Dieses Vorgehen impliziert dann natürlich, dass die Gesamtsumme und einzelne Merkmalssummen pro Merkmal leicht verschoben sind.

insbesondere in Kreisen sind dann auch 30 und mehr Sozialräume nicht ungewöhnlich. So hat zum Beispiel die StädteRegion Aachen 79 Sozialräume und der Rheinisch-Bergische Kreis 87 „Wohnplätze“²¹ der Sozialplanung. Eine übersichtliche Darstellung ergibt sich durch Kartenabbildungen. Sie können mithilfe von Geoinformationssystemen erzeugt werden und Klassifizierungen von ein bis drei Merkmalen abbilden. Eine Analysemöglichkeit für zahlreiche Sozialräume bietet die sogenannte Clusteranalyse. Clusteranalysen sind Ähnlichkeitsanalysen, in denen Sozialräume aufgrund ähnlicher Werte bei verschiedenen Indikatoren in Gruppen (Clustern) zusammengefasst werden.

Bei kleinräumigen Untersuchungen ist immer der innerstädtische Vergleich von Interesse. Dabei kann auch in kleineren Kommunen schnell eine Vielzahl von 15 oder mehr Sozialräumen entstehen. In kreisfreien Städten und

²¹ So werden kleinräumige Gebietszuschnitte in Anlehnung an die für den Zensus gebildete Gliederung im Rheinisch-Bergischen Kreis bezeichnet.

5.5 Fazit.

Das Ziel bei der Konstruktion von Sozialräumen im Kontext einer integrierten, strategischen Sozialplanung besteht darin, eine kleinräumige Planungseinheit zu definieren, auf Grundlage deren quantitative und qualitative Daten erhoben und ausgewertet werden, die die soziale Lage und die unterschiedlichen Bedingungen innerhalb einer Kommune bestmöglich abbilden. Die Ergebnisse ermöglichen es, Maßnahmen vor Ort bedarfsgerecht zu entwickeln und zu implementieren. Das Vorgehen, die Kommune in Sozialräume zu unterteilen, ist nicht nur für die Datenauswertung wesentlich, sondern auch für die kooperativen Elemente innerhalb des Sozialplanungsprozesses, denn die Abstimmung fördert ein gemeinsames Verständnis und eine integrierte Handlungsweise im Raum.

Die Verknüpfung der Perspektiven von Akteuren aus Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Sozialer Arbeit und Stadtplanung ist nicht nur für die Sozialraumkonstruktion, sondern auch für den Prozess einer integrierten Sozialplanung relevant, da es sich bei diesen Akteuren um wichtige Kooperationspartner handelt. Das Sozialraum-Modell mit seinen drei Entwicklungsstufen zeigt, dass es unterschiedliche Herangehensweisen gibt. Ein pragmatisches Vorgehen gemäß der ersten Entwicklungsstufe kann sicherlich gute und schnelle Ergebnisse

bezüglich der Datenauswertung liefern. Für den kooperativen Anspruch der Sozialplanung sind jedoch die zweite und dritte Entwicklungsstufe aufgrund der partizipativen Elemente – einerseits bezogen auf unterschiedliche Fachämter und andererseits bezogen auf Bürger/innen – erfolversprechender.

Das heißt, idealtypisch sollen kleinräumige Planungseinheiten sowohl durch administrative, bauliche und geografische Grenzen als auch die räumliche Wahrnehmung vor Ort determiniert werden. Darüber hinaus gilt es, gewisse inhaltliche und statistische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Wichtig ist, eine statistisch abbildbare Bevölkerungsgröße nicht zu überschreiten und auf heterogene bzw. homogene Verteilungskriterien unterschiedlicher Merkmale zu achten, sodass die Aussagekraft der Daten und damit verbundene Handlungspotenziale nicht verzerrt werden.

Da inzwischen viele Bundes- und Landesförderprogramme kleinräumige Datenauswertungen als Fördergrundlage einfordern, ist es für die Kommunen vorteilhaft, auf bestehende Sozialräume und Datenauswertungen zurückgreifen zu können und nicht für jeden Förderantrag neue Räume und Daten zu bilden.

5.6 Ausblick.

Aus technischer Sicht gibt es einige Aspekte, die bereits aktuell und perspektivisch vermutlich noch stärker für die sozialräumliche Betrachtung an Bedeutung gewinnen. Geoinformationssysteme bieten einen handhabbaren Ansatz, georeferenzierte sozialstatistische Daten zu verarbeiten und mithilfe von Karten besonders anschaulich darzustellen (siehe dazu Kapitel 11 im vorliegenden Band). Ein weiterer Ansatz ist die Nutzung von Rasterdatensätzen, die einen vergleichbaren Überblick über statistische Daten in einer Kommune in einem neutralen Netz aus festgelegten Quadraten, den sogenannten Rasterzellen, ermöglichen. Mithilfe von Rasterdaten werden kleinste Räume, die sich allerdings nicht an sozialer Homogenität orientieren, betrachtet – auch, wenn die eigentlich gewählten Sozialräume mehrere Tausend Einwohner umfassen.

Eine Änderung des Bundesstatistikgesetzes zum 1. August 2013 eröffnet der amtlichen Statistik die Möglichkeit, Daten auf Basis von Rasterzellen vorzuhalten und gemäß den Datenschutzrichtlinien daraus abgeleitete Aggregate weiterzugeben. Für die Kommunalstatistik ergibt sich die Fragestellung, wo Chancen und Risiken in der rasterbasierten Statistik liegen. Rasterzellen können eine Arbeitshilfe zur Abgrenzung und (Neu-)Konstruktion von Raumeinheiten bilden. Gleichzeitig werden bei der Verarbeitung von Daten auf Rasterzellenebene häufig datenschutzrechtliche Fragen relevant, wenn insbesondere in ländlichen Gebieten, die Einwohnerzahl pro Zelle gering ausfällt (vgl. Haußmann 2014: 24). Die Arbeit mit georeferenzierten Daten und Rasterzellen bleibt im Kontext sozialräumlicher Planung eine spannende Perspektive.

Zukünftig können Kommunen in diesem Handlungsfeld von einer Initiative der europäischen Kommission profitieren. INSPIRE (INfrasturcture for SPatial InfoRmation in Europe) heißt die Richtlinie, mit der die Europäische Kommission eine gemeinsame und vergleichbare kleinräumige Geoinfrastruktur in der europäischen Union unterstützen will. Die Richtlinie ist 2007 in Kraft getreten und wurde 2009 in die bundesdeutsche Gesetzgebung und die Landesgesetzgebung NRW überführt. Sie sieht vor, dass georeferenzierte Daten und Datensatzbeschreibungen (Metadatenätze), die zum Beispiel die Klassifizierung, das Datenformat, aber auch die Datenquelle beschreiben, zu 34 Themengebieten in allen Staaten der Europäischen Union öffentlich verfügbar sind. Das Besondere ist, dass die Daten kleinräumig und interoperational sind. Das bedeutet, dass die Datensätze, die verfügbar sind, unter anderem in gleichem Format, in gleicher Darstellungsform und mit einem europaweit einheitlichen Ausgangspunkt des Koordinatensystems vorliegen müssen. Zur Umsetzung der Initiative stellen die europäischen Staaten einen zentralen Dienst zur Verfügung. In Deutschland ist das die Koordinierungsstelle Geodateninfrastruktur Deutschland beim Bundesamt für Kartografie und Geodäsie. Sie ist für die Vereinheitlichung und Veröffentlichung der Daten zuständig und wird von Kommunen und Statistischen Landesämtern in der Datenbereitstellung unterstützt.

Vorrangig diene die Initiative einer gemeinschaftlichen und vergleichbaren Entscheidungsgrundlage für die europäische Umweltpolitik. Daher bezieht sich ein Großteil der 34 Themengebiete auf infrastrukturelle und landschaftliche Geodaten, wie zum Beispiel Verkehrs- oder Wasserströme. Eines der Themenfelder ist aber auch Bevölkerung. Es beinhaltet Merkmale der Bevölkerungsstatistik, wie Gesamtbevölkerung, Altersgruppen, Geschlecht, Nationalität oder Geburtsort, Sterblichkeit, Lebenserwartung oder Migration, die in Zukunft georeferenziert und aggregiert auf europäischer Ebene genutzt werden können. Kommunen sind verpflichtet, nur solche georeferenzierten Daten bereitzustellen und zu übermitteln, zu deren Vorhaltung sie ohnehin gesetzlich verpflichtet sind.

Im Oktober 2020 werden die letzten Datenthemen, darunter Bevölkerungsdaten, vollständig beim Bundesamt für Kataster und Geodäsie vorliegen und voraussichtlich 2021 online bereitgestellt²² (vgl. GDI-DE 2019).

Diese Richtlinie stellt im Umgang mit kleinräumigen georeferenzierten Daten eine progressive Neuerung im Datenmanagement für Bund, Länder und Kommunen dar. Inwiefern sie für die Sozialplanung nutzbar gemacht werden kann, bleibt abzuwarten.

Eine weitere nennenswerte Entwicklung sind Open-Data-Portale der Kommunen. Es handelt sich dabei um Websites, auf denen sogenannte offene Daten veröffentlicht werden, meist auf der Ebene der Stadtteile. Die Daten können von allen heruntergeladen und weiterverwendet werden. Es handelt sich dabei um statistische und infrastrukturelle Daten aus unterschiedlichen Bereichen wie Bevölkerung, Bildung, Gesundheit, Soziales etc. Ein Musterdatenkatalog bietet Orientierung und gibt darüber Auskunft, welche nordrhein-westfälischen Kommunen aktuell welche Daten veröffentlichen.²³ Die Zahl der Kommunen, die ein eigenes Portal bereitstellen, ist noch überschaubar, wächst aber stetig an. Eine mögliche Verknüpfung zur sozialräumlichen Berichterstattung der Sozialplanung ist daher innerhalb der Kommune zu prüfen.

Kleinräumigkeit als Basis der Datenerhebung ist auch relevant bei der nächsten Zensushebung 2021. Die Erhebung wird wie bereits 2011 auf Basis der Einwohnermelderegister erfolgen und um eine zusätzliche Befragung zu den Themen Haushalte, Familien sowie Wohnung und Wohngebäude ergänzt. Seit dem Zensus 2011 ist es auch möglich, ausgewählte Merkmale in einem normierten Rasternetz von 100 x 100 m auszuwerten. Darüber hinaus gibt es für Kommunen die Möglichkeit, eigene kleinräumige Gliederungseinheiten im Vorfeld an die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu übermitteln und gesonderte Auswertungen für diese Ebene zu erhalten. Dies ist bis zur kleinsten Ebene der Baublockseite möglich, die, wie oben beschrieben, auf jede beliebig größere Ebene aggregiert werden kann.

Anhand dieses Ausblicks ist erkennbar, dass kleinräumige Planungseinheiten nicht nur für die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten, sondern auch in Bereichen der statistischen Erhebungen an Bedeutung gewonnen haben und es zukünftig verstärkt Möglichkeiten gibt, sich der Lebenswelt der Bürger/innen auch statistisch deutlich anzunähern.

²² Detaillierte und umfangreiche Informationen unter: <https://www.geoportal.de/DE/GDI-DE/INSPIRE/> (Zugriff 31.05.2019).

²³ Mehr Informationen zu Open Data NRW unter: <https://open.nrw/welche-offenen-daten-stellen-kommunen-zur-verfuegung> (Zugriff 31.05.2019).

5.7 Beispiele aus der kommunalen Praxis.

Sozialplanung und sozialräumliche Gliederung im Ennepe-Ruhr-Kreis

2018 wurde der erste gemeinsame Sozialbericht des Ennepe-Ruhr-Kreises mit seinen neun kreisangehörigen Städten und Gemeinden veröffentlicht. Die Auswahl der im Sozialbericht ausgewerteten sozialstatistischen Daten sowie die Definition der zugrunde liegenden Sozialräume erfolgte gemeinsam mit allen neun kreisangehörigen Städten und Gemeinden in einem ausführlichen Diskussionsprozess. Da der Kreis (Fachbereich Soziales und Gesundheit) vorsieht, alle zwei Jahre einen Sozialbericht zu erstellen und einen Zeitverlauf darzustellen, war es wichtig, die Sozialräume langfristig zu konzipieren (vgl. Ennepe-Ruhr-Kreis 2018: 6 f.). In Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Geodäsie der Hochschule Bochum erarbeitete der Kreis einen Vorschlag zur Gebietseinteilung. Basierend auf dem digitalen Landschaftsmodell (Basis-DLM²⁴) wurden Autobahnen, Bundes-, Land- und Kreisstraßen sowie Bahnlinien und Gewässer ab sechs Meter Breite als Grenzen zugrunde gelegt. Weitere Ausgangsdaten waren zudem die Adressdaten der Einwohnermeldeämter, die geocodiert und in ihrer Schreibweise vereinheitlicht werden mussten. Aus Datenschutz-

gründen wurden die Gebiete außerdem so eingeteilt, dass sie mindestens 1.000 Einwohner/innen umfassen. Diese kleinräumige Gliederung des gesamten Kreises wurden in Form von Karten in den neun Städten und Gemeinden mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten diskutiert und den kommunalspezifischen Besonderheiten angepasst. So wurden die Sozialräume beispielsweise in Kommunen, die über sozialstatistische Daten für Baublockseiten verfügen, kleinräumiger konstruiert oder aber eine Autobahn als Grenze aufgehoben, da sich rundherum ein homogenes Bild abzeichnete. Die Gliederung soll perspektivisch nicht nur als Grundlage der Sozialberichterstattung dienen, sondern auch für andere Planungsaufgaben und Datenerhebungen (etwa die Schuleingangsuntersuchung) eingesetzt und genutzt werden. Abbildung 5.3 zeigt von links nach rechts die Unterteilung des Ennepe-Ruhr-Kreises in seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die jeweiligen Stadtteile und die neu definierten Sozialräume.

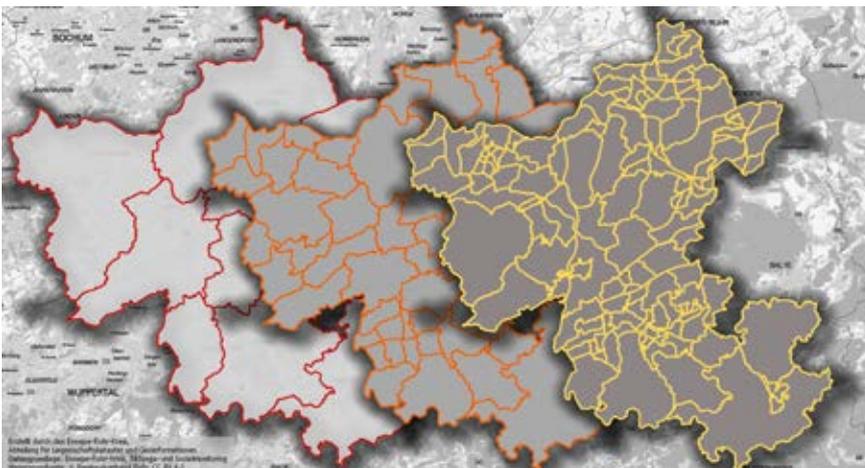


Abb. 5.3: Städte und Gemeinden, Stadtteile und Sozialräume im Ennepe-Ruhr-Kreis
Quelle: Ennepe-Ruhr-Kreis, Fachbereich Soziales und Gesundheit

²⁴Das Digitale Basis-Landschaftsmodell beschreibt die Landschaft zweidimensional anhand von topografischen Objekten. Es bildet einen präsentationsneutralen, objektbasierten Vektordatenbestand und basiert in Nordrhein-Westfalen auf Geobasisdaten der Katasterbehörden in Verbindung mit Digitalen Orthophotos (DOP). Weitere Informationen: https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/geobasis/landschaftsmodelle/basis_dlm/index.html

Sozialplanung und sozialräumliche Gliederung in Bocholt

In der Stadt Bocholt ist 2017 die Stabsstelle Soziale Planung und Quartiersentwicklung innerhalb des Fachbereichs Soziales eingerichtet worden. Im Rahmen der Vorbereitung für den ersten Sozialbericht, der voraussichtlich Ende 2019 veröffentlicht wird, wurden Sozialräume neu definiert. Die Sozialräume fungieren nicht nur als Gebietseinteilungen für den Sozialbericht, sondern dienen auch als Grundlage für unterschiedliche Fachplanungen (Seniorenplanung, Präventive SGB-II-Planung, Jugendhilfeplanung, Kindergartenbedarfsplanung u. a.). Für die Einteilung in insgesamt 17 Sozialräume (siehe Abb. 5.4) wurden bestehende räumliche Gliederungen weiterentwickelt mit dem Ziel, bisherige Schwachstellen zu beheben, etwa die Zerschneidung zusammenhängender Räume oder die mangelnde Berücksichtigung neuer Bebauung. Dabei wurden mehrere inhaltliche Dimensi-

onen berücksichtigt, zum Beispiel die soziodemografische, sozioökonomische und soziokulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung, aber auch städtebauliche und geografische Kriterien. Aus Datenschutzgründen bestehen die Gebiete zudem aus mindestens 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Da der Stadtkern von Bocholt von einer ländlichen Umgebung umrahmt wird, wurde zusätzlich zu der offiziellen Definition der Sozialräume eine räumliche Einteilung in Verflechtungs- und Peripheriegebiete vorgenommen. Diese Unterteilung ist noch kleinräumiger und ermöglicht eine differenziertere Betrachtung vor allem der ländlichen Sozialräume. Für bestimmte Themenstellungen, in denen eine Unterscheidung in Stadt/Land relevant ist, kann auf diese Einteilung zurückgegriffen werden.

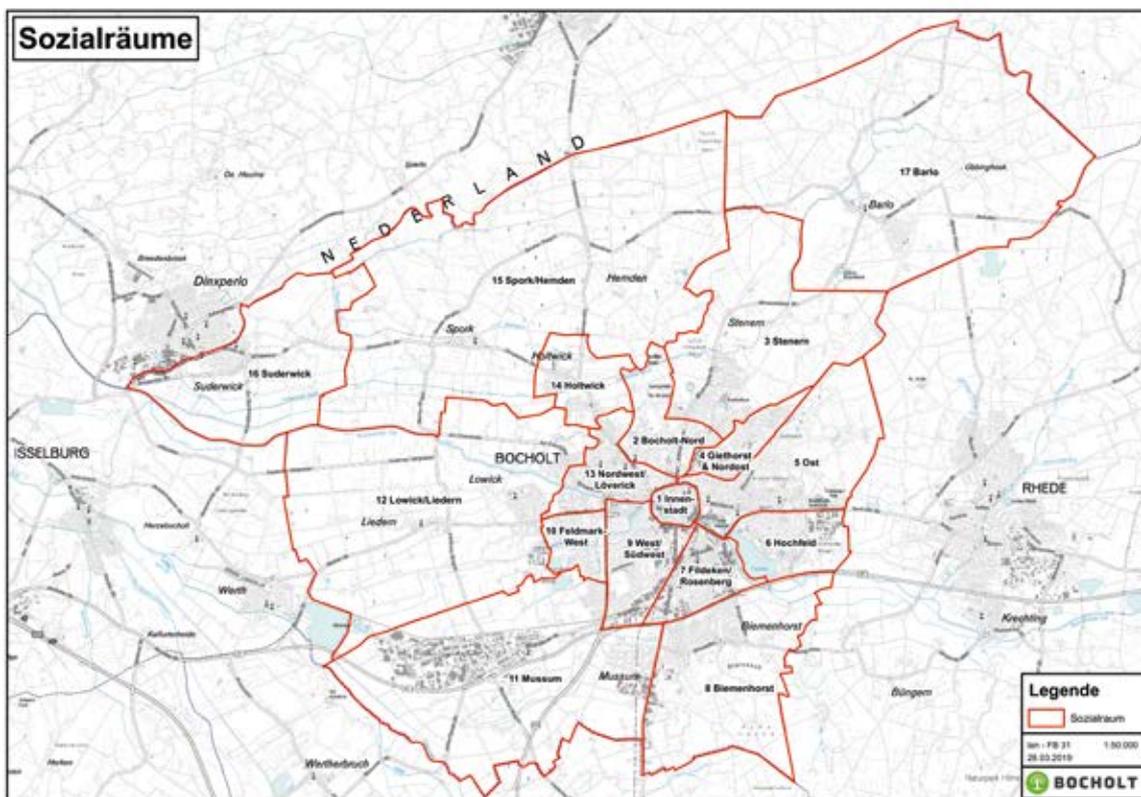


Abb. 5.4: Zuschnitt der Sozialräume in Bocholt
Quelle: Stadt Bocholt, Fachbereich Soziales

Sozialplanung und sozialräumliche Gliederung in der Kupferstadt Stolberg

2015 hat die Kupferstadt Stolberg mithilfe der erstmaligen Erstellung eines Sozialberichts mit dem Aufbau einer Sozialplanung begonnen. Die Förderung durch das Landesprogramm „NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“ machte die Beauftragung eines Planungsbüros zur Unterstützung bei der Erstellung eines Sozialberichts sowie eine Vollzeitstelle zum Aufbau einer Sozialplanung möglich.

Zu Beginn des Prozesses gab es keine einheitlich genutzten Sozialraumzuschnitte und kein einheitliches Verständnis der Begriffe Sozialraum und Stadtteil innerhalb der Stadtverwaltung.

Der erste Schritt bestand daher in einer Recherche über die in den Ämtern vorherrschenden und genutzten Raumzuschnitte unter dem Aspekt der zentralen Fragestellung: Welche Räume sind für einen Sozialbericht sinnvoll und wie müssen sie beschaffen sein? Dabei stellte sich heraus, dass die unterschiedlichen Größenverhältnisse eine vergleichende Datenanalyse erschwerten.

Teil des Sozialberichts sollten auch Arbeitsmarkt- und Transferleistungsdaten sein, die von der Bundesagentur für Arbeit bezogen werden konnten. Dafür benötigte die Bundesagentur eine dreigliedrige Raumdefinition, für die die aggregierten Daten übermittelt werden konnten.

Die Ergebnisse der Recherche innerhalb der Stadtverwaltung und die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit veranlassten die mit der Koordination der Sozialberichterstattung beauftragte Abteilung für Inklusion und Sozialplanung der Kupferstadt Stolberg, folgende Einteilung einzuführen: Die kleinste für Planungszwecke relevante Einheit sind die sogenannten Viertel. Sie orientiert sich an der vorhandenen Gliederungsebene der Stolberger Stimmbezirke. Die mittlere Ebene umfasst die 16 Stadtteile der Kupferstadt Stolberg, die ihrer Größe und geografischen Abgrenzung nach, so die Einschätzung der Stadtverwaltung, für die Bürger/innen am ehesten als Sozialräume zu begreifen sind (siehe Abb. 5.5). Für die oberste und damit größte Ebene, die „Distrikte“, wurden mehrere Stadtteile zusammengefasst. Insgesamt gibt es drei Distrikte (innerstädtisch, innenstadtnah und ländlich). Sie beinhalten soziostrukturelle wie städtebauliche

Unterschiede, sind aber für kleinräumige Planungszwecke zu groß. Die drei unterschiedlichen räumlichen Einheiten erlauben, die Dynamik der Segregation in der Gesamtstadt zu verfolgen und zugleich kleinräumig statistische Daten zu verschiedenen Indikatoren zu ermitteln. Auf dieser Grundlage stellt der Sozialbericht sogenannte Sozialraumprofile dar, die um weitere qualitative Daten ergänzt und perspektivisch ausgebaut werden sollen.

Die Überlegungen und Festlegungen dieser räumlichen Einteilung orientierten sich zum einen an der Sinnhaftigkeit der soziodemografischen Abbildung der Bevölkerung. Zum anderen stellten sie entlang der dringlichen Fragestellung der Orientierung fest, wie verständlich diese Einteilungen für die Bürger/innen sind. Aus diesem Grund wurden die gewachsenen und tradierten Stadtteile als Ausgangspunkt dieser Einteilung gewählt.

Der notwendige Prozess zur Abstimmung der Planungseinheiten führte innerhalb der Kommunalverwaltung einerseits zu einem Austausch über dieses Thema und andererseits zur einheitlichen Verständigung auf Begrifflichkeiten. Insbesondere der Begriff der kleinsten Raumeinheit „Viertel“ hielt Einzug, nachdem sich die identischen Stimmbezirke nicht durchgesetzt hatten. Die Abstimmung fand unter ressortübergreifender Beteiligung innerhalb der Verwaltung sowie einer politischen interfraktionellen Beteiligung statt.

Für den Sozialbericht werden Darstellungen auf Ebene der Sozialräume, das heißt der mittleren beschriebenen Ebene der gewachsenen Stadtteile, genutzt. Dies soll dem Verständnis des Sozialraums und der Identifizierung mit ihm dienen. Darüber hinaus ist die Sozialplanung in der Lage, einige Daten zur vertiefenden Analyse auch auf Ebene der Viertel auszuwerten. Die Darstellung dieser Ebene ist weniger übersichtlich und zuweilen von datenschutzrechtlichen Auslassungen gekennzeichnet. Allerdings ermöglicht diese kleinste Ebene auch eine Vergleichbarkeit der Lebensräume in der Gesamtstadt, denn die gewachsenen Stadtteile sind in ihrer Größe zwischen unter 1.000 bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sehr verschieden. Die großen Stadtteile bestehen dann aus mehreren Vierteln.

Die StädteRegion Aachen hat 2017 ebenfalls mit einer regionalen Sozialberichterstattung begonnen und gemeinsam mit dem Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen neue Sozialdaten auf Basis der Sozialräume kartografisch dargestellt. Dazu gab es Abstimmungen zwischen den Kommunen und der StädteRegion. Da die Kupferstadt Stolberg bereits über definierte Sozialräume verfügte, konnten diese für die kartografische Darstellung übernommen werden. Die Zusammenarbeit ergab für die Kupferstadt Stolberg den Vorteil der kartografischen Darstellung sowie letzte Optimierungen an den Grenzen der Sozialräume zueinander.

2018 konnte die Kupferstadt Stolberg mit einem erarbeiteten Integrierten Handlungskonzept (IHKo) für die ausgewählten Sozialräume Unter- und Oberstolberg sowie Münsterbusch erfolgreiche Förderanträge für diverse Förderprogramme stellen. 2019 sind die fünf Viertel dieser Sozialräume (siehe Abb. 5.6) in das Stadtentwicklungsprogramm „Soziale Stadt“ aufgenommen worden.

Zukünftig gibt es zwei zentrale Herausforderungen für die Kupferstadt Stolberg und die Analyse ihrer Sozialräume. Zum einen ist eine Vereinheitlichung der Nutzung innerhalb der Stadtverwaltung weiterhin wünschenswert. Die erste weitere Fachplanung, die über die Sozialplanung hinaus mit den neuen Planungseinheiten arbeitet, ist die Jugendhilfeplanung. Zum anderen wird eine ständige Herausforderung die Beibehaltung der Sozialraumstrukturen und Grenzziehungen zur Vergleichbarkeit mit älteren Datenanalysen und zugleich die Anpassung an neue Gegebenheiten, wie zum Beispiel Neubaugebiete, bleiben. Dafür können Kooperationen wie in diesem Fall mit der StädteRegion und der RWTH Aachen von Vorteil sein.

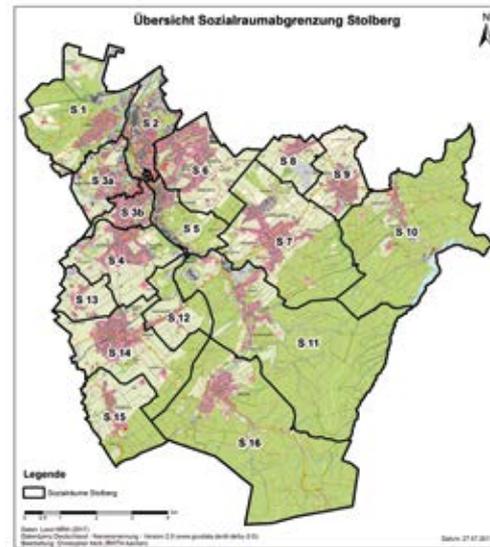


Abb. 5.5: Übersicht Sozialräume der Kupferstadt Stolberg
Quelle: StädteRegion Aachen, Sozialbericht

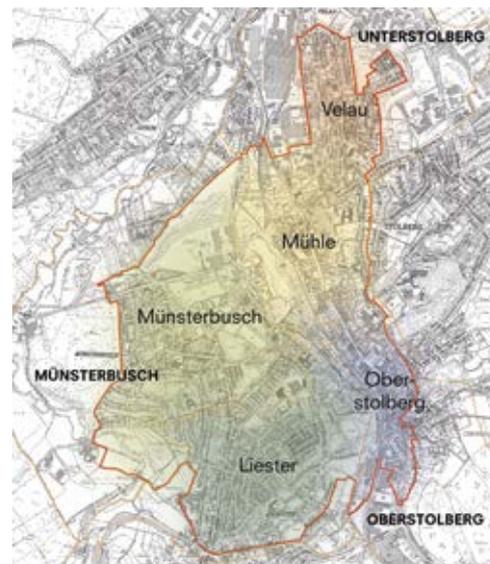


Abb. 5.6: Die fünf Viertel der drei Sozialräume Münsterbusch, Unter- und Oberstolberg
Quelle: Kupferstadt Stolberg, Integriertes Handlungskonzept 2018

Sozialplanung und sozialräumliche Gliederung in Bottrop

2016 hat der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Familie die Verwaltung beauftragt zu prüfen, ob es möglich sei, einen Stadtteil – das heißt ein kleinräumig abgegrenzter ausgewählter Raum – mit besonderem Handlungsbedarf in allen sozialen, ökologischen und baulichen Facetten und unter Berücksichtigung von Teilnehmungsformaten „ganzheitlich“ zu analysieren. Auch aufgrund hoher Zuzugszahlen von Menschen mit Flucht- und Migrationshintergrund im Stadtteil wurde Bottrop-Batenbrock ausgewählt (siehe Abb. 5.7). Zeitgleich wurde durch das Landesförderprogramm „NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“ ein Quartiersmanagement für Bottrop-Batenbrock gefördert, das die Aufgabe hatte, aktive Akteure vor Ort zu identifizieren und Netzwerke aufzubauen. Das Quartiersmanagement wurde im Auftrag der Stadt über einen sozialen Träger der Jugendhilfe abgebildet.

Die Federführung erhielt ein verwaltungsinternes Team, bestehend aus der Koordinierungsstelle Integrierte Stadtentwicklung und der Sozialplanung. Im weiteren Verlauf stießen zusätzlich relevante Fachbereiche (u. a. Jugendamt, Referat Migration, Fachbereich Umwelt und Grün, Stadtplanungsamt, Gesundheitsamt, Kulturamt) als ständige und verlässliche Partner dazu. Begleitet wurde der Prozess durch das Planungsbüro plan-lokal und der NRW-Landeseinrichtung Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung.

Die Analyse begann mit der Auswertung quantitativer Sozialdaten, die bereits in der Stadtverwaltung vorlagen. Da der Stadtteil zu heterogen erschien und insgesamt rund 20 % der Stadtbevölkerung umfasste, wurde diese Analyse auf der nächstkleineren Ebene der statistischen Bezirke durchgeführt. Dabei wurde deutlich, dass sich die besonderen Handlungsbedarfe größtenteils im Süden des Stadtteils konzentrieren. In einer weitergehenden quantitativen Analyse auf Basis der Baublockebenen zeigte sich, dass sich die besonderen Handlungsbedarfe innerhalb des auffälligen Südens ebenfalls auf bestimmte Gebiete konzentrieren und dass in diesem Bereich des Stadtteils Bottrop-Batenbrock keine Bildungseinrichtungen vorhanden sind.

Zeitgleich wurden unter Federführung des Quartiersmanagements Stadtteilkonferenzen durchgeführt. Eingeladen waren unter anderem die vor Ort ansässigen Institutionen, insbesondere Betreuungs- und Bildungs-

einrichtungen, sowie Träger der Freien Wohlfahrtspflege. Die Einschätzungen der Akteure vor Ort bestätigten die besonderen Handlungsbedarfe im identifizierten Raum und wiesen zusätzlich darauf hin, dass aufgrund der umliegenden Bildungseinrichtungen das alltägliche Leben vor allem von Kindern und Jugendlichen, aber auch die besonderen Handlungsbedarfe durchaus über die Stadtteilgrenzen hinausgehen.



Abb. 5.7: Stadtteil Bottrop-Batenbrock mit Untersuchungsgebiet
Quelle: IHK Bottrop-Batenbrock

Auf Basis dessen und der Einschätzung der Stadtverwaltung, dass der östliche Teil des Stadtteils Batenbrock aufgrund von dominierendem Gewerbe weniger zur Analyse beiträgt, wurde das Untersuchungsgebiet im Vergleich zum ursprünglichen Stadtteil nördlich und östlich begrenzt und die quantitative Analyse auf angrenzende Baublockgruppen aus anderen Stadtteilen ausgeweitet. Auf diese Weise konnten soziale Handlungsbedarfe homogen über die Stadtteilgrenzen hinweg identifiziert und zugleich Kindergärten, zwei Grundschulen und insgesamt drei weiterführende Schulen in das Untersuchungsgebiet integriert werden.

Dieser für die endgültige Analyse und Darstellung neu zugeschnittene Raum wurde wiederum im Rahmen von Stadtteilkonferenzen mit Institutionen und Trägern der Freien Wohlfahrt abgestimmt. Sie bezogen sich dabei auf

die Eindrücke und Wahrnehmungen ihrer Klientinnen und Klienten sowie der Schüler/innen vor Ort. Entstanden ist ein Untersuchungsraum, der, gemessen an der Bevölkerungsgröße, etwa einem Drittel des ursprünglichen Stadtteils entspricht und sich aus Teilen zweier Stadtteile und insgesamt sechs Baublockgruppen zusammensetzt (siehe Abb. 5.8). Er wird im Süden durch eine Bahnlinie, im Osten durch angrenzende gewerbliche Strukturen und im Norden und Westen durch mehrspurige Hauptverkehrsstraßen begrenzt und beinhaltet mehrere Bildungseinrichtungen. Durch die Berücksichtigung der Wahrnehmungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie durch einen offenen Diskussionsprozess entstand ein möglichst genaues Abbild der sozialen Lebenslagen und Handlungsbedarfe, die sich über eine Hauptverkehrsstraße hinwegsetzen.

Im April 2018 hat der Rat der Stadt Bottrop das integrierte Handlungskonzept „Bottrop Batenbrock – Vielfalt verbindet“ beschlossen und den Bereich Batenbrock-Südwest zum Gebiet der Sozialen Stadt erklärt. Das Konzept wurde von der Landesregierung zur Förderung im Rahmen des NRW-Landesförderprogramms „Starke Quartiere – starke Menschen“ zugelassen.

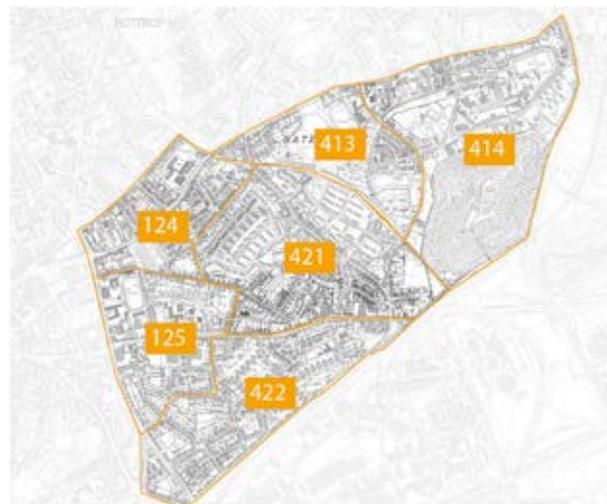


Abb. 5.8: Der Untersuchungsraum nach Baublockgruppen
Quelle: plan-lokal, IHK Bottrop-Batenbrock

Literatur

- Albert, Andrey (Hg.) (2016): Bausteine des städtebaulichen Entwerfens. In: Bautabellen für Architekten. Köln, 2.17–2.32.
- Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019): Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI DE). Verfügbar unter: <https://www.geoportal.de/DE/GDI-DE/gdi-de.html?lang=de> (Zugriff 27.05.2019).
- El-Mafaalani, Aladin/Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier, Klaus Peter (Hg.) (2015): Auf die Adresse kommt es an ... Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen. Weinheim/Basel.
- El-Mafaalani, Aladin/Strohmeier, Klaus Peter (2015): Segregation und Lebenswelt. Die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit. In: El-Mafaalani, Aladin/Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier, Klaus Peter (Hg.), (2015): Auf die Adresse kommt es an ... Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen, Weinheim/Basel, S. 18–42.
- Ennepe-Ruhr-Kreis (2018): Sozialbericht 2018. Schwelm. Verfügbar unter: https://www.enkreis.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/54_1/ERK_Sozialbericht2018.pdf (Zugriff 12.06.2019).
- Europäische Kommission (2018): INSPIRE Knowledge Base. Verfügbar unter: <https://inspire.ec.europa.eu> (Zugriff 12.06.2019).
- Fink, Phillip/Hennicke, Martin/Tiemann, Heinrich (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Friedrich, Lena/Smolka, Adelheid (2012): Konzepte und Effekte familienbildender Angebote für Migranten zur Unterstützung frühkindlicher Förderung. In: Zeitschrift für Familienforschung: Frühe Förderung in der Familie, 24 (2), S. 178–198.
- Friedrichs, Jürgen (2015): Soziale Mischung als Kontext. In: El-Mafaalani, Aladin/Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier Klaus Peter (Hg.), (2015): Auf die Adresse kommt es an ... Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen, Weinheim/Basel.
- Haußmann, Micheal (2014): Rasterbasierte Statistiken und ihre Rolle in der Kommunalstatistik. Stehen wir vor einer kubistischen Phase in der statistischen Berichterstattung? In: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg, 2, S. 2–25.
- Korte, Karl-Rudolf (2009): Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Kommunalwahl, Landtagswahl, Bundestagswahl, Europawahl. Schwalbach/Taunus.
- Krummacher Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria et al. (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Wiesbaden.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen (2016): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht. Analysen – Maßnahmen – Ergebnisse. Düsseldorf.
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Stand: 01.06.2019. Verfügbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063 (Zugriff 27.05.2019).
- Schönig, Werner (2014): Sozialraumorientierung. Grundlagen und Handlungsansätze. Schwalbach/Taunus.



6. Kommunale Sozialberichterstattung.

Denise Anton

Der Aufbau einer kommunalen Sozialberichterstattung nimmt im Rahmen von integrierten, strategischen Sozialplanungsprozessen einen hohen Stellenwert ein. Zentrales Element einer Sozialberichterstattung ist ein Sozialbericht, oft verknüpft mit einem dauerhaft laufenden Monitoring. Der Beitrag zur kommunalen Sozialberichterstattung geht auf dieses wichtige Element von Sozialplanungsprozessen vertiefend ein und beleuchtet die Funktion und konkrete Umsetzungsmöglichkeiten zur Darstellung der sozialen Verhältnisse in einer Kommune.

6.1 Einleitung.

Im Rahmen von integrierten, strategischen Sozialplanungsprozessen nimmt der Aufbau einer Sozialberichterstattung einen hohen Stellenwert ein. Hauptbestandteil einer Sozialberichterstattung ist ein Sozialbericht, oft in Kombination mit einem laufenden Monitoring. Die Sozialberichterstattung dient zur Darstellung der sozialen Verhältnisse in einer Kommune aus Verwaltungssicht und soll eine Datengrundlage für Planungen und politische Entscheidungen schaffen. Darüber hinaus trägt sie dazu bei, die soziale Lage innerhalb der Kommune dauerhaft zu beobachten und möglichst frühzeitig Handlungsbedarfe zu erkennen.

Sowohl die Bundes- als auch die Landesebene nutzen zur vergleichenden Analyse ebenfalls Sozialberichterstattungen. Anders als auf kommunaler Ebene werden in diesem Fall Indikatoren auf Ebene der Gemeindegrenzen dargestellt und ermöglichen so einen bundes- oder landesweiten Vergleich. Fokus der Sozialberichterstattung auf

kommunaler Ebene ist ein innerstädtischer Vergleich, das heißt eine Gegenüberstellung der sozialen Lage zwischen den einzelnen Sozialräumen der Kommune. Im Rahmen eines Planungszyklus kann eine Folgeberichterstattung zur Darstellung von Veränderungen beitragen.

6.1.1 Kommunale Berichterstattungen

In nordrhein-westfälischen Kommunen gibt es rechtlich verpflichtende, regelmäßige Berichterstattungen, darunter die Pflege- und Schulentwicklungsplanung, die Gesundheitsberichterstattung sowie ein Flächennutzungsplan. Publikationen zur verpflichtenden Jugendhilfeplanung erscheinen oft als Bericht oder Überblicksdokumentation. Die meisten anderen Planungen bleiben verwaltungsintern und werden nicht als Bericht oder Dokumentation veröffentlicht.

Zu den freiwilligen Berichterstattungen in Kommunen gehören unter anderem Berichte zu Wohnraum und Bildung sowie die Sozialplanung mit einem Sozialbericht.

In diesem Beitrag soll es um die kommunale Sozialberichterstattung gehen, da sie ein wichtiges Instrument der integrierten, strategischen Sozialplanung ist. Die Sozialberichterstattung vereint und vergleicht kommunale Daten zu verschiedenen Lebensbereichen und -lagen der Bürger/innen, um die aktuelle Situation in der Kommune und in ihren Sozialräumen abzubilden und eventuell vorhandene Herausforderungen oder Entwicklungsbedarfe möglichst frühzeitig zu erkennen. Dabei werden die Entwicklungen ausgewählter Indikatoren interpretiert, intervenierende Kontextfaktoren²⁵ beschrieben oder eine Analyse von Zusammenhängen zwischen einzelnen Variablen vorgenommen. Das heißt, es werden nicht nur Daten dargelegt, sondern diese auch im Zusammenspiel unterschiedlichster Faktoren interpretiert.

Bestandteil der Berichterstattung sind sowohl die Darstellung und Interpretation von Daten der Sozialräume einer Kommune miteinander und mit dem kommunalen Durchschnitt als auch die vertiefende (qualitative) Analyse einzelner Sozialräume. Zu den Funktionen der Sozialberichterstattung gehört unter anderem die transparente Vermittlung von Informationen für alle Bürger/innen. Sie kann als Grundlage für weitere Planungen, als Problemanzeiger, zur Ableitung von Handlungsempfehlungen, aber auch als Anregung für organisationale Veränderungen (z. B. Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ressorts, Abteilungen oder einzelnen Einrichtungen) dienen.

Ein Sozialbericht als Teil einer kommunalen Sozialberichterstattung kann sowohl von kreisangehörigen Kommunen, Kreisen als auch kreisfreien Städten erstellt werden. Zusammensetzung und Umfang des Sozialberichts sind je nach kommunaler Zielsetzung anpassbar, so können auch themenspezifische Berichte erstellt werden. Ein Sozialbericht eines Kreises wird in der Regel umfangreicher ausfallen als der einer kleinen kreisangehörigen Kommune. Es gibt allerdings Stellschrauben, die dabei helfen können, einen Sozialbericht effizient und ansprechend zu füllen (siehe hierzu Abschnitt 6.4).

Basis sowohl der integrierten, strategischen Sozialplanung als auch der Sozialberichterstattung sollte eine durchdachte, kleinräumige Gliederung der Kommune sein, um innerkommunale Vergleiche zu ermöglichen (siehe Kapitel 5 im vorliegenden Band).

Eine fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit sollte darüber hinaus Grundlage jeder Sozialplanung und damit auch Sozialberichterstattung sein. Ein Mehr an Kommunikation und Kooperation zwischen den einzelnen Fachbereichen beugt Konflikten vor und dient im Rahmen der Sozialberichterstattung dazu, alle Beteiligten an den erhobenen Daten und entwickelten Interpretationen teilhaben zu lassen. Dies kann praktisch durch die Gründung einer fachbereichsübergreifenden Arbeitsgruppe umgesetzt werden, welche, koordiniert durch die Sozialplanung, die Struktur der Berichterstattung plant, Experteneinschätzungen abgibt und gemeinsame Interpretationen vornimmt.

²⁵ Zu den möglichen Kontextfaktoren zählen etwa das Vorhandensein spezieller Einrichtungen im Sozialraum (Seniorenheime, Unterkunft für Asylbewerber, stationäre Jugendhilfeeinrichtungen).

6.1.2 Sozialraummonitoring

Im vorliegenden Beitrag geht es um verschiedene Aspekte der Sozialberichterstattung, wovon ein Element ein Sozialraummonitoring sein kann, welches sich von einem Sozialbericht unterscheidet. Ein Sozialraummonitoring besteht aus einer Ansammlung von verschiedenen Variablen auf kleinräumiger Ebene, die als Zeitreihe in regelmäßigen Abständen etwa in Form eines Reports oder einer Webseite mithilfe eines Geoinformationssystems veröffentlicht werden. Im Gegensatz zum Sozialbericht wird hierbei jedoch auf die umfangreiche Interpretation der Entwicklung der Indikatoren, die Beschreibung intervenierender Kontextfaktoren oder die Analyse von Zusammenhängen zwischen einzelnen Variablen verzichtet. Auch finden sich im Sozialraummonitoring keine Handlungsempfehlungen bzw. eine Kennzeichnung von Handlungsfeldern für Maßnahmen oder organisationale Veränderungen.

Ein Sozialraummonitoring wird einmalig installiert, ist einfacher in der Pflege und erfüllt andere Funktionen als ein Sozialbericht. Zu den Funktionen gehören unter anderem die Bündelung von Daten und die Darstellung von Zeitreihen. Ein vorhandenes Sozialraummonitoring kann einen Sozialbericht nicht ersetzen, da die Einordnung der

Daten, die Erstellung von Handlungsempfehlungen und eine integrierte Zusammenarbeit nur über den Prozess im Rahmen eines Sozialberichts bzw. Sozialplanungsprozesses abgebildet werden können. Allerdings kann ein Sozialraummonitoring Datengrundlagen für einen Sozialbericht bereitstellen.

Durch die umfangreichen Arbeiten und Abstimmungsprozesse, zum Beispiel zur Interpretation der Daten, die mit der Erstellung eines Sozialberichts verbunden sind, und auch aus strategischen Überlegungen heraus, wird ein Sozialbericht häufig alle drei bis fünf Jahre erstellt. Daneben werden von Kommunen aber unter anderem für Fachplanungen oder Förderanträge aktuelle Statistiken über die Lebenslagen und -bedingungen in den Sozialräumen benötigt. Es ist daher empfehlenswert, neben der Berichterstattung ein Monitoring aufzubauen, welches jährlich aktualisiert wird. Mit Einrichtung eines Sozialraummonitorings können zudem Daten aus unterschiedlichen Quellen der Kommunalverwaltung oder externer Datenlieferanten zentralisiert werden. Auf diesem Weg wären alle potenziell verfügbaren Daten an einer Stelle zu finden und alle Fachplanungen könnten diese abrufen.

6.2 Funktionen der Sozialberichterstattung.

Das oberste normative Ziel der integrierten, strategischen Sozialplanung ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Sozialberichterstattung dient dazu, einen Überblick über die Lebenslagen im Quartier zur Verfügung zu stellen, ein gemeinsames Verständnis für soziale Herausforderungen zu entwickeln und eine Informationsgrundlage für politische Entscheidungen zu schaffen. Darüber hinaus ist sie ein Instrument zur Information von Bürgerinnen, Bürgern und Stakeholdern. Die Information nach innen, also für andere Fachplanungen, wird in der Regel über ein laufendes Monitoring (siehe 6.1.2.) abgedeckt.

Die Funktion des Sozialberichts als Informationsmedium im Rahmen einer Sozialberichterstattung lässt sich auf zweierlei Weise umsetzen. Es ist einerseits möglich, einen weitreichenden Sozialbericht zu verfassen, welcher möglichst viele Indikatoren abbildet und somit ein umfassendes Bild der Stadtgesellschaft wiedergibt. Das

hat den Nachteil, dass der Sozialbericht in der Regel sehr umfangreich wird und eventuell nicht vollständig gelesen wird. Andererseits ist es auch möglich, dem Bericht einen speziellen Fokus zu geben. Das heißt, es werden diverse Basisdaten vorgestellt, der Rest des Berichts befasst sich aber mit einer speziellen Zielgruppe oder einem Themenschwerpunkt, zum Beispiel Familien, Armut etc. Die Stadt Gelsenkirchen etwa hat einen Bericht zu den Partizipationschancen von Kindern veröffentlicht (Stadt Gelsenkirchen 2018). Konkret bedeutet das, dass im Rahmen des Sozialberichts nur die Indikatoren dargestellt und analysiert werden, welche zu diesem Themenschwerpunkt in Beziehung stehen.

Im Rahmen von kommunalen Beteiligungsprozessen wäre es vorteilhaft, sowohl die Wohlfahrtsverbände, Vereine und Initiativen als auch die Bürger/innen bei der Sozialberichterstattung einzubeziehen. Es gibt gute Beispiele aus der Praxis²⁶, in denen Bürger/innen in

Sozialraumkonferenzen oder speziellen Fokusgruppen zu ihrer Einschätzung der sozialen Lage der Kommune bzw. ihres Sozialraums und ihren Bedürfnissen befragt werden. Zweck dieses Vorgehens ist es, Problemlagen und Bedarfe zu identifizieren, die durch andere Daten nicht oder nur unzureichend abgebildet werden können, oder quantitativ ermittelte Handlungsfelder hinsichtlich ihrer tatsächlichen Bedeutung zu überprüfen. Die Ergebnisse dieser Beteiligungen haben entweder als deskriptives Kapitel oder in Form von konkreten Handlungsempfehlungen Eingang in die Sozialberichte gefunden.

Darüber hinaus kann ein Auszug aus dem Sozialbericht als Datenanalyse das Fundament für Förderanträge bilden. Verstärkt fordern Fördermittelgeber konkrete Bedarfs- und innerstädtische Vergleichsanalysen zur Antragstellung, um konkrete Bedarfe spezieller Zielgruppen zu decken. Hier ist eine vorherige Analyse unerlässlich, um datenbasierte Aussagen treffen zu können und

die Auswahl des Fördergebiets oder der Zielgruppe zu begründen. Fokus ist auch hier, wie oben schon erwähnt, eine kleinräumige Analyse, welche innerstädtische Sozialräume miteinander und mit dem städtischen Durchschnitt ins Verhältnis setzt, um benachteiligte Quartiere oder Zielgruppen zu ermitteln.

Die Sozialberichterstattung ist ein Steuerungselement, denn sie ist Ansatz- und Ausgangspunkt für die Entwicklung konkreter Maßnahmen, sie dient bei der Prioritätensetzung (sowohl in der Kommunalpolitik als auch in der Verwaltung) als Argumentationsgrundlage und übernimmt eine Legitimationsfunktion für die Implementation von Maßnahmen oder Veränderungen. Die Sozialberichterstattung bzw. ein dauerhaftes Monitoring mit regelmäßig aktualisierten Daten kann die Funktion eines Frühwarnsystems für die integrierte, strategische Sozialplanung übernehmen, Veränderungen der Lebenslagen in den Sozialräumen treten so schneller zutage.

6.3 Organisation der Erstellung eines Sozialberichtes.

Die Erstellung eines Sozialberichts sollte in einen integrierten und strategischen Sozialplanungsprozess eingebettet sein (siehe Kapitel 4 im vorliegenden Band). Es bietet sich an, im Rahmen der integrierten, strategischen Sozialplanung eine fachbereichsübergreifende Steuerungsgruppe (oder Fachplanungs-AG, Planer-AG etc.) zu etablieren, um Kooperationen einzugehen und Legitimität für die eigene Arbeit zu erhalten. Darüber hinaus ist sie prädestiniert dafür, sowohl den Informationsfluss in die Fachbereiche zu gewährleisten als auch den konkreten Datenfluss für einen Sozialbericht bzw. ein Monitoring aus den unterschiedlichen Organisationseinheiten heraus sicherzustellen. Die Gruppe kann sich aus Kolleginnen und Kollegen aus den unterschiedlichen Fachbereichen (z. B. Statistikstelle), aber auch aus Vertreterinnen und Vertretern der Kreisverwaltungen (Gesundheitsamt), dem Jobcenter oder freier Träger (z. B. AG Wohlfahrt) zusammensetzen. Es ist möglich, bereits bestehende fachbereichsübergreifende Gruppen zu nutzen, um Parallelstrukturen zu vermeiden. Die fachbereichs-

übergreifende Steuerungsgruppe diskutiert und trifft richtungsweisende Entscheidungen für die integrierte, strategische Sozialplanung und damit im Speziellen auch für die Sozialberichterstattung und einen Sozialbericht. Im Rahmen dieser Treffen lassen sich die grundlegenden Faktoren eines Sozialberichts wie Umfang, Fokus, Indikatoren, Gebietseinheiten, Datenbereitstellung etc. erörtern, sodass die Sozialplanerin bzw. der Sozialplaner darauf aufbauend mit der Arbeit an dem Bericht beginnen kann. Auch die Interpretationen der Analyseergebnisse sowie die Art der Darstellung können mit der Steuerungsgruppe besprochen werden.

Nach Vollendung des statistischen Analyseteils des Sozialberichts sollte dieser zunächst intern vorgestellt werden. Um Handlungsfelder zu identifizieren oder Handlungsempfehlungen einfließen zu lassen, sollten die Fachabteilungen die für sie relevanten Daten sichten, mit ihrem Erfahrungswissen abgleichen und Vorschläge für Handlungsfelder erarbeiten. Diese werden wiederum in

²⁶In den Sozialberichten der Kommunen Baesweiler und Stolberg finden sich einzelne Kapitel zum Thema Bürgerbeteiligung, vgl: <https://www.baesweiler.de/files/downloads/50/Sozialbericht%202017.pdf> <https://www.unserac.de/fileadmin/unserac/media/downloads/201606-sozialbericht-stolberg.pdf> (Zugriff 20.09.2019).

den endgültigen Sozialbericht aufgenommen. Der fertiggestellte Sozialbericht wird in der Regel zuerst den Kommunalpolitikerinnen und -politikern im Rat bzw. Sozialausschuss vorgestellt. Diese können daraus wichtige Informationen beziehen und Handlungsfelder für ihre zukünftigen Entscheidungen ableiten und darauf aufbauend weiterarbeiten.

Über die Präsentation im Rat hinaus bietet es sich an, den Sozialbericht sowohl den anderen Fachressorts als auch der Kreisverwaltung, den freien Trägern und natürlich den Bürgerinnen und Bürgern vorzustellen. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, etwa im Rahmen von Sozialraumkonferenzen, den Sozialbericht in die Sozialräume zu transportieren, die im Rahmen der kleinräumigen Analyse als herausfordernd identifiziert wurden. In einer Sozialraumkonferenz könnte eruiert werden, was vor Ort als Herausforderung wahrgenommen wird und wie ein dialogischer Prozess zur Interpretation der Daten und der Entwicklung von konkreten Lösungsstrategien in Gang

gesetzt werden kann. Es ist sinnvoll, an diesem Punkt des Prozesses in einem weiteren Schritt nur ausgewählte Sozialräume in einer vertieften Analyse zu betrachten (z. B. durch die Erhebung qualitativer Daten, eine Infrastrukturanalyse, Stärken-Schwächen-Analyse etc.), um passgenaue Maßnahmen entwickeln zu können (siehe Kapitel 4 im vorliegenden Band).

Sowohl in den Verwaltungen als auch in der Kommunalpolitik gibt es Vorbehalte, einen möglicherweise diskussionswürdigen Bericht öffentlich zugänglich zu machen. Oft lassen sich interne kritische Stimmen bereits durch das richtige Wording oder Farbgebungen beeinflussen. So kann ein „Armutbericht“ auch „Lebenslagenbericht“ heißen und die Grafiken müssen nicht in der klassischen Farbgebung grün – gelb – rot dargestellt werden. Auch um Stigmatisierungen entgegenzuwirken, sollten sowohl das Wording als auch die Farben mit Bedacht gewählt werden.

6.4 Aufbau und Darstellung eines Sozialberichtes.

Ein Sozialbericht sollte den Anspruch haben, grafisch und inhaltlich so aufbereitet zu sein, dass Politiker/innen, Träger und Stakeholder anhand der transportierten Informationen aktiv werden können. Die folgenden Informationen dienen zur Orientierung und sind nicht als zwingende Voraussetzungen und feste Gliederung zu verstehen. Wie oben bereits erläutert, ist es möglich und auch empfehlenswert, Sozialberichte mit Themenschwerpunkten zu veröffentlichen. Die Erläuterungen im Folgenden beziehen sich auf eine breite Darstellung möglichst vieler verschiedener Indikatoren.

Generell ist es wichtig zu beachten, dass ein Sozialbericht nicht für Fachpersonal, sondern in der Regel für die breite Öffentlichkeit und für Stakeholder geschrieben wird, das heißt für Personen, die kaum oder nur wenig Hintergrundwissen haben. Daher sollten Fachbegriffe und Indikatoren²⁷ erläutert und ein möglichst verständlicher Schreibstil gewählt werden. Zudem sollten die verfügbaren Indikatoren möglichst nicht in tabellarischer

Form, sondern anhand von Diagrammen oder GIS-Karten grafisch dargestellt werden. Die Verarbeitung der Informationen erfolgt so bedeutend intuitiver und nachhaltiger. Da zum Verständnis einer farbigen und räumlichen Visualisierung ein geringerer kognitiver Aufwand erforderlich ist, ist davon auszugehen, dass größere Teile des Berichts gelesen und erinnert werden (siehe Kapitel 11 im vorliegenden Band).

Zur Veranschaulichung dienen im Folgenden zwei GIS-Darstellungen aus bereits veröffentlichten Sozialberichten. Zunächst die Bevölkerungsverteilung in der Stadt Oberhausen (siehe Abb. 6.1). Es ist auf den ersten Blick erkennbar, in welchen Sozialräumen besonders viele Menschen leben.

²⁷ Die Sozialberichte des Ennepe-Ruhr-Kreises und des Rheinisch-Bergischen-Kreises erläutern sehr übersichtlich die einzelnen Indikatoren, vgl. Links im Literaturverzeichnis.

Das zweite Beispiel (siehe Abb. 6.2) zeigt den Anteil der Bedarfsgemeinschaften (SGB II) im Ennepe-Ruhr-Kreis. Auch hier wird sehr schnell deutlich, welche Sozialräume

besonders viele Bedarfsgemeinschaften aufweisen. Außerdem ist ersichtlich, dass auch die grafische Darstellung eines großen Kreises gut möglich ist.



**Ennepe-Ruhr-Kreis:
Bedarfsgemeinschaften (2016)**

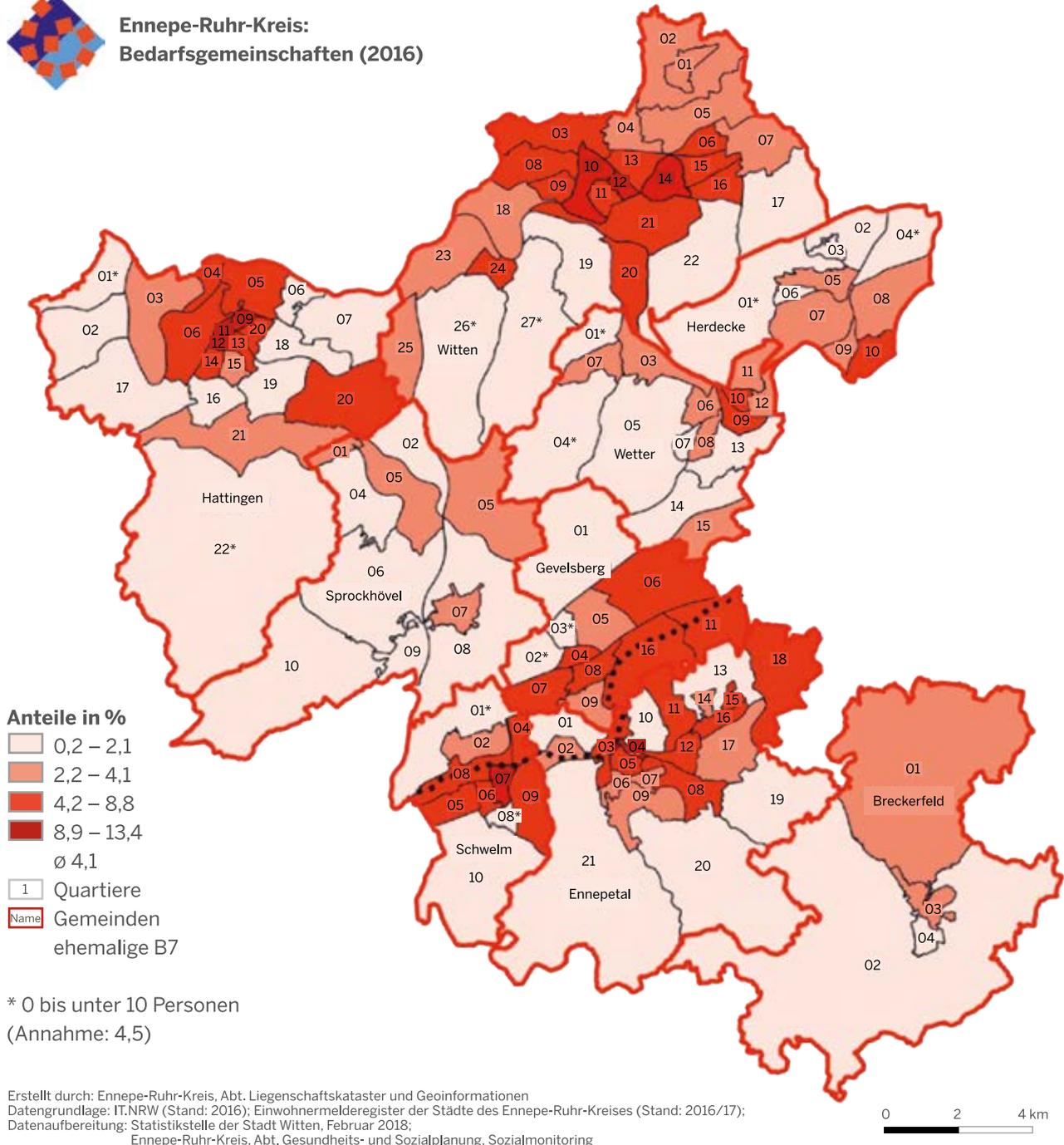


Abb. 6.2: Anteile der Bedarfsgemeinschaften im Ennepe-Ruhr-Kreis
 Quelle: Ennepe-Ruhr-Kreis 2018: 32

6.4.1 Aufbau

Aufbau und Auswahl der Indikatoren stehen, wie oben bereits erläutert, in Abhängigkeit zu den (sozial)politischen Zielsetzungen der Kommune. Soll ein themenspezifischer Bericht geschrieben werden, werden nur die jeweils dazu passenden Indikatoren ausgewählt und dargestellt. Im Folgenden wird jedoch die integrierte Vorgehensweise vorgestellt, das heißt, es werden möglichst vielfältige Indikatorengruppen genannt.

In der Regel beginnt ein Sozialbericht (siehe Abb. 6.3) mit einer kurzen Einleitung zu kommunalen Eckdaten. Dazu gehören zum Beispiel einleitende Worte zur Geschichte und Lage der Kommune, Einbettung in den Kreis oder die Umgebung sowie mögliche Schwerpunkte der Kommunalpolitik bzw. ein Verweis auf ein Leitbild oder Ähnliches. Daran schließt der Analyseteil, der Hauptteil des Sozialberichts, an.

Die folgenden Indikatoren sollten sowohl kleinräumig als auch stadtweit dargestellt und erläutert werden, um eine Vergleichbarkeit der Daten innerkommunal sicherzustellen sowie Entwicklungen und Veränderungen identifizieren zu können.

- Idealerweise wird mit allgemeinen Informationen zur Kommune, ihrer kleinräumigen Gliederung (Grafik der Sozialräume) und ihren Bürger/innen, den sogenannten Basisdaten, begonnen. Dazu gehören unter anderem Angaben zur Anzahl der Bewohner/innen, zur Geschlechts-, Alters- und Haushaltsstruktur, zur Staatsangehörigkeit oder zu Migrationshintergrund, Wanderungsbewegungen, Obdachlosigkeit und Wahlbeteiligung.

Daran schließen sich, grob gegliedert, vier Themengebiete an, unter die sich viele relevante Indikatoren fassen lassen:

- Die ökonomische Situation betrachtet alle Lebenslagen, die mit Einkommen assoziiert werden können. Folgende Indikatoren könnten hier dargestellt und erläutert werden: Anzahl der (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigten, Arbeitslosigkeit im Rahmen des SGB III sowie Transfer- und Mindestsicherungsleistungen (z. B. SGB II, SGB XII, AsylBLG, Wohngeld).

- Das Themengebiet Erziehung und Bildung könnte folgende Indikatoren umfassen: Quoten der Kindertages- und Offene-Ganztags-Schulbetreuung, Kinder mit sozialpädagogischem Förderbedarf, die Sprachkompetenz der Kinder bei der Einschulung, Übergangsquoten beim Schulwechsel nach der vierten Klasse, die Hilfen zur Erziehung, die Fälle der Jugendgerichtshilfe sowie die Fälle von Kindeswohlgefährdung.

- Der Themenbereich Gesundheit könnte dazu dienen, weitere Informationen aus den Schuleingangsuntersuchungen, zum Sterbealter und zu Behinderungen darzustellen. Hierunter würden auch Daten und Informationen zur Pflegeplanung fallen, diese wird aber in der Regel als eigener Bericht veröffentlicht, da in Nordrhein-Westfalen eine verbindliche gesetzliche Grundlage zur Aufstellung einer Pflegebedarfsplanung besteht.

- Das vierte Themengebiet hält viele Informationen bereit, die hilfreich sein können, um benachteiligte Sozialräume zu identifizieren. Unter der Themenkombination Wohnen, Städtebau und Umwelt könnten folgende Indikatoren berücksichtigt werden: Siedlungsdichte, Wohnungsmix, Dynamik der Wohnbevölkerung, öffentliche Grünflächen, Spielplätze, Bestandsmiete, preisgebundene Wohnungen, Leerstand, Lärmbelastung, Feinstaubbelastung und Hitzeinseln. Darüber hinaus Indikatoren, die sich unter den Oberbegriffen Sicherheit und Ordnung fassen lassen, zum Beispiel Einbrüche, Stromsperrungen usw.

Es ist ebenfalls möglich, einen Sozialbericht mit einem ausführlichen vergleichenden Hauptteil zu schreiben (Indikatoren s. o.) und daran anschließend Sozialraumprofile für alle vorhandenen Sozialräume der Kommune zu präsentieren. So erhält der Lesende einen vergleichenden Überblick über alle Sozialräume der Kommune, kann sich aber auch die Daten nur für seinen Sozialraum gebündelt auf einer DIN-A4- oder Doppelseite ansehen. Hier könnten auch Infrastrukturkarten abgebildet werden, welche die wichtigsten Einrichtungen räumlich im Sozialraum kennzeichnen (z. B. Schulen, Ämter, Kindergärten, Spielplätze etc.).

Für Kreise bietet sich dieses Schema mit Sozialraumprofilen besonders an. Es könnte zunächst ein kreisweiter Überblick gegeben werden mit anschließenden Kapiteln für jede kreisangehörige Kommune.

Bedarfe oder Handlungsfelder sollten im Bericht idealerweise an der Stelle aufgezeigt werden, an der ein inhaltlicher Zusammenhang zu finden ist bzw. ein Übergang von

einem Themenfeld zu einem anderen erfolgt. Zusätzlich sollten die sich ergebenden zentralen Handlungsfelder in einem Fazit kurz erläutert und zusammengefasst werden und gegebenenfalls auf bereits geplante Beteiligungen, zum Beispiel von Bürgerinnen, Bürgern oder Stakeholdern, sowie auf mögliche nächste Schritte hingewiesen werden.

Idealer Aufbau eines Sozialberichts



Abb. 6.3 Idealer Aufbau eines Sozialberichts
Quelle: G.I.B. mbH

6.4.2 Indexbildung

Oft besteht der Wunsch, in einem Sozialbericht möglichst viele Themenfelder und Daten abzubilden. Zugleich ist für das Kommunizieren von Ergebnissen und die weiteren Entscheidungsprozesse aber auch eine möglichst übersichtliche Analyse der Sozialräume notwendig. Während für die Fach- bzw. Maßnahmeplanung detaillierte Daten und Statistiken erforderlich sind, bieten sich für den „schnellen Blick“ auf vorherrschende Lebenslagen in den Quartieren und das Treffen von Steuerungsentscheidungen statistische Verfahren an, die eine Vielzahl von Variablen mit einem überprüfbar und inhaltlich nachvollziehbaren Verfahren zu einem Index mit einer einzigen oder einigen wenigen Zahlen reduzieren.²⁸ Für die Bildung der Indexwerte werden häufig standardisierte Abweichungen einzelner Merkmale zum städtischen Mittelwert

zugrunde gelegt. Um verschiedene Themenbereiche abzubilden, werden mehrdimensionale Indices gebildet, sodass für verschiedene Themenbereiche (z. B. ökonomischer Status, Teilhabechancen, Umwelt, Bildung etc.) einzelne Indexwerte ausgewiesen werden und auf diese Weise ein Profil für die Teilräume der Stadt entsteht. Die gängigste Berechnungsmethode für Indices, die sich am gesamtstädtischen Mittelwert orientieren, sind additive Indices mit standardisierten (z-transformierten) Werten (siehe hierzu das folgende Beispiel der Stadt Gelsenkirchen). Ein so gebildeter Index eignet sich sehr gut, um Stadtteile oder Sozialräume entsprechend ihren Abweichungen vom städtischen Mittelwert zu klassifizieren und Räume mit besonderem Handlungsbedarf zu identifizieren (vgl. Stegmann 2018: 12).

²⁸ Die Nutzung von Indices in der Sozialberichterstattung wird ausführlich im FSA-Infogramm 13 beschrieben, vgl. Stegmann 2018.

Beispiel Gelsenkirchen:

Der Partizipationsindex²⁹ (Gesellschaftliche Teilhabechancen von Kindern) (siehe Abb. 6.4) aus Gelsenkirchen ist „mehrdimensional und besteht aus fünf Teilindices, unter denen insgesamt 16 Einzelindikatoren zusammengefasst sind. Die Indexwerte werden für alle 18 Stadtteile berechnet und veröffentlicht. [...] Die Teilindices spiegeln die (Lebens)Bereiche wider, die für die Teilhabechancen wichtig sind und stellen somit auch die Felder für kommunales Handeln dar, die zur Verbesserung der Teilhabechancen führen sollen.“ (Stegmann 2018: 13)

Die fünf Teilindices setzen sich wie folgt zusammen:

- Wirtschaftliche Lage mit den Einzelindikatoren
 - a) Sozialgeldquote
 - b) Sozialgeldquote der unter 6-Jährigen
- Integrationsbedarf mit
 - a) Migrantenanteil unter 18 Jahren
 - b) nicht ausreichende Deutschkenntnisse
 - c) Zuwanderung aus dem Ausland im vorangegangenen Jahr
- Gesundheitsbedingungen mit
 - a) übergewichtige/adipöse Kinder
 - b) Teilnahmequote U8/U9
 - c) dmft-Index (Zahngesundheit)

- Bildungsbeteiligung mit
 - a) Schulformempfehlung Hauptschule
 - b) Schulformempfehlung Gymnasium
 - c) Defizite in elementaren Entwicklungskompetenzen
 - d) Sprachförderung Delfin
 - e) Geringe Kita-Besuchsdauer
- Umweltbedingungen/Wohnen mit folgenden Einzelindikatoren
 - a) Wohndauer unter drei Jahren
 - b) Lärmbelästigung
 - c) städtische Hitzeinseln

„Die Darstellung der Teilindices in einer Spinnennetzgrafik, in der auch der städtische Mittelwert gut markiert sichtbar ist, ermöglicht eine schnelle Auffassung darüber, welche thematischen Felder in einem Stadtteil besonderer Aufmerksamkeit bedürfen und eignet sich gut für die Darstellung von mehrdimensionalen Indices.“ (Stegmann 2018: 14)

Dabei lassen sich die Indexwerte für dieses Beispiel aus Gelsenkirchen folgendermaßen einordnen:

- vergleichsweise sehr hohe Teilhabechancen
- vergleichsweise hohe Teilhabechancen
- durchschnittliche Teilhabechancen
- vergleichsweise geringe Teilhabechancen
- vergleichsweise sehr geringe Teilhabechancen

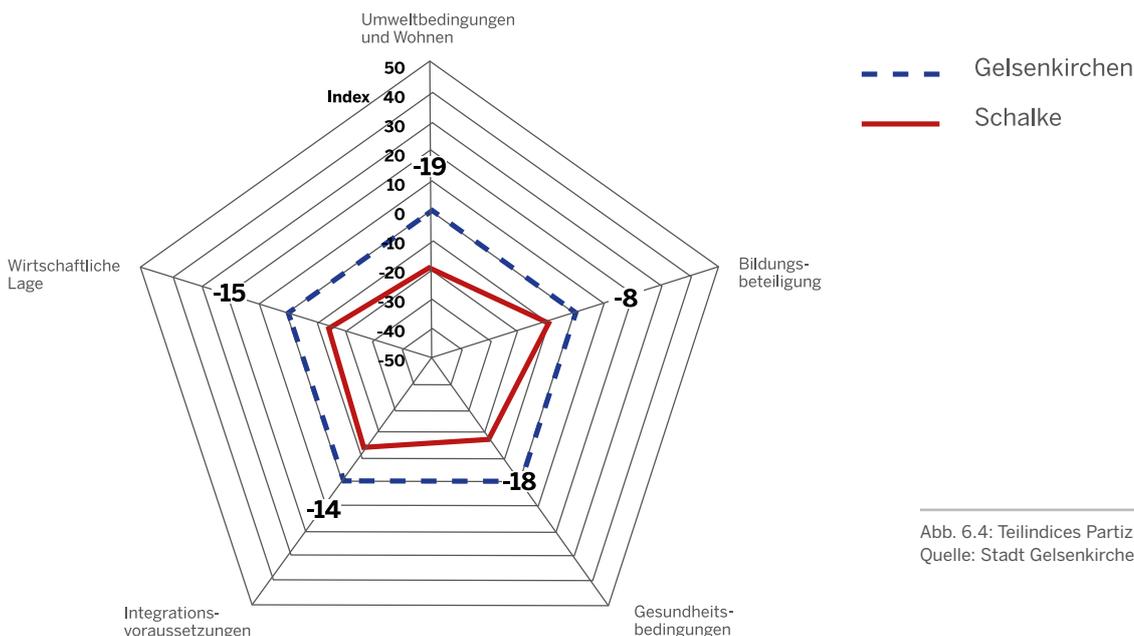


Abb. 6.4: Teilindices Partizipation von Kindern
Quelle: Stadt Gelsenkirchen 2018: 63

²⁹ Die Konstruktion des Index und die einzelnen Indikatoren werden ausführlich beschrieben in Stadt Gelsenkirchen 2018: 15 ff.

Die Herausforderung bei der Indexbildung besteht weniger in der mathematisch-statistischen Vorgehensweise, als vielmehr darin, für die Indices eine inhaltlich sinnvolle Zusammenstellung von verschiedenen Variablen zu finden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich Indices nicht für evaluative Fragestellungen eignen.

„Additive Indices mit standardisierten Werten sind verteilungsabhängig – die Aussagen beruhen immer auf Werten, die mit einem Mittelwert in Beziehung gesetzt werden. Dieser Mittelwert ändert sich in Abhängigkeit

von den Werten für die einzelnen Teilräume. Es ist deshalb nicht unmittelbar möglich, mit den Indexwerten Zeitreihen zu bilden und über die Jahre hinweg vergleichende Aussagen über eine Verbesserung oder Verschlechterung in einzelnen Teilräumen zu treffen.“ (Stegmann 2018: 12)

Abschließend lässt sich also sagen, dass ein Index zur vereinfachten oder besseren Darstellung von komplexen Informationen hilfreich ist, aber immer berücksichtigt werden muss, dass es sich um ein Darstellungsinstrument handelt, das eine konkrete Situation abbildet.

6.5 Zusammenfassung.

Zentrale Grundlagen des Arbeitsprozesses für eine kommunale Sozialberichterstattung sind:

- kleinräumige Gliederung der Kommune,
- Implementierung einer fachbereichsübergreifenden Arbeitsgruppe,
- ansprechende Aufbereitung der vorliegenden Daten.

Darüber hinaus sollten die Freien Wohlfahrtsverbände und die Bürger/innen beteiligt werden, sei es bei der Erfassung qualitativer Daten oder bei der Interpretation der vorhandenen Daten.

Es bietet sich an, parallel ein Sozialraummonitoring aufzubauen, um die Daten dauerhaft zu bündeln und aktuell zu halten.

Der Prozess der kommunalen Sozialberichterstattung und die Erstellung eines kommunalen Sozialberichts sind zwar umfangreiche, aber durchaus lohnenswerte Vorhaben. Es werden im Rahmen des Entwicklungsprozesses kooperative kommunale Strukturen aufgebaut, die auch in anderen Zusammenhängen aktiv werden können. Ein Sozialbericht bietet sowohl für die Kommunalverwaltung als auch für die Kommunalpolitik eine datenbasierte

Entscheidungsgrundlage und sorgt dafür, dass alle Beteiligten eine grundlegende Informationsbasis über die Verhältnisse in der Kommune erhalten. Darüber hinaus ist ein Sozialbericht ein gutes Medium, um die Stakeholder und die Öffentlichkeit im Rahmen von Transparenzstrategien über die vorliegenden Daten der Kommune und ihrer Bewohnerschaft zu informieren. Idealerweise wird die Veröffentlichung eines Sozialberichts mit einem Webportal gekoppelt, sodass die Informationen des Berichts auch online (GIS-basiert) abrufbar sind.

Literatur

Ennepe-Ruhr-Kreis (2018): Sozialbericht 2018. Verfügbar unter: https://www.enkreis.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/54_1/ERK_Sozialbericht2018.pdf (Zugriff 12.08.2019).

Stadt Gelsenkirchen (2018): Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern. Entwicklung und Stand 2018. Verfügbar unter: https://www.gelsenkirchen.de/de/familie/netzwerke/jedem_kind_seine_chance/_doc/partizipation_kinder.pdf (Zugriff 12.08.2019).

Stadt Oberhausen (2017): Sozialbericht 2017 – Einführung von Sozialindices für die Oberhausener Sozialquartiere. Verfügbar unter: https://www.oberhausen.de/de/index/rathaus/verwaltung/soziales-bauen-wohnen-und-recht/soziales/finanzen_controlling_planung/finanzen_controlling_planung_material/sozialberichtob2017_web.pdf (Zugriff 12.08.2019).

Stegmann, Tim (2018): Indices in der kleinräumigen Sozialberichterstattung. FSA Infogramm 13, Gelsenkirchen: Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung. Verfügbar unter: http://www.sozialberichte.nrw.de/Sozialplanung/Infogramme/2018_04_Indices-in-der-kleinraeumigen-Sozialberichterstattung.pdf (Zugriff 12.08.2019).

Zum Weiterlesen:

StädteRegion Aachen:

Sozialberichterstattung StädteRegion Aachen 2018. Verfügbar unter: <https://www.staedteregion-aachen.de/de/navigation/aemter/amt-fuer-inklusion-und-sozialplanung-a-58/sozialplanung/sozialbericht/> (Zugriff 12.08.2019).

Stadt Baesweiler:

Sozialbericht 2017 – Zur Lebenslage von Bürgern und Familien in Baesweiler. Verfügbar unter: <https://www.baesweiler.de/files/downloads/50/Sozialbericht%202017.pdf> (Zugriff 12.08.2019).

Stadt Bielefeld:

Lebenslagen und Soziale Leistungen 2017/2018. Verfügbar unter: [http://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Lebenslagen-undsozialeLeistungen2017-2018\(2\).pdf](http://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Lebenslagen-undsozialeLeistungen2017-2018(2).pdf) (Zugriff 12.08.2019).

Stadt Bochum:

Sozialbericht Bochum 2018. Verfügbar unter: [https://www.bochum.de/C12571A3001D56CE/vwContentByKey/W2B74C6P260BOCMDE/\\$FILE/Sozialbericht_2018.pdf](https://www.bochum.de/C12571A3001D56CE/vwContentByKey/W2B74C6P260BOCMDE/$FILE/Sozialbericht_2018.pdf) (Zugriff 12.08.2019).

Stadt Dortmund:

Bericht zur sozialen Lage in Dortmund 2018. Verfügbar unter: https://www.dortmund.de/media/p/aktionsplansozialestadt/74-09-18_Sozialbericht_WEB.pdf (Zugriff 12.08.2019).

Kupferstadt Stolberg:

Sozialbericht für die Kommune Stolberg. Verfügbar unter: <https://www.unserac.de/fileadmin/unserac/media/downloads/201606-sozialbericht-stolberg.pdf> (Zugriff 12.08.2019).

Rheinisch-Bergischer-Kreis:

Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten. Verfügbar unter: <https://www.rbk-direkt.de/sozialplanung.aspx> (Zugriff 12.08.2019).

7. Leitbildentwicklung für Kommunen.

Denise Anton

Strategische Sozialplanung setzt bei der gesamtstädtischen Analyse sowie bei der Identifizierung belasteter Quartiere an und zielt bei der Lösung auf eine aktive Bürgergesellschaft. Bei diesem Prozess erweist sich die Entwicklung eines gesamtkommunalen Leitbildes als zielführend. Darin werden unter Einbeziehung von Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft grundlegend gewollte Veränderungen formuliert, gezielte Maßnahmenprogramme in Gang gesetzt und Kennzahlen festgelegt, die den angestrebten kommunalen Entwicklungsprozess in regelmäßigen Evaluationen überprüfbar und anpassbar machen.

Der Beitrag liefert einen Überblick über die Bedeutung und Gestaltung von gesamtkommunalen Leitbildern für die integrierte Zusammenarbeit aller Verwaltungsebenen und Akteure und erläutert an konkreten Beispielen den Prozess der Leitbildentwicklung von der Auftragserteilung über die Einrichtung einer ressortübergreifenden Projektgruppe, die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern und das Erstellen einer Zielkaskade bis hin zur Umsetzung und Überprüfbarkeit der im Leitbild festgehaltenen Ziele.

7.1 Was ist ein Leitbild?

Das Thema Leitbildentwicklung, welches ursprünglich aus dem privatwirtschaftlichen Kontext stammt, wurde seit Beginn der 1990er Jahre im Rahmen von Reformbestrebungen auf die Kommunalverwaltung übertragen. Ziel der Reformen war es, die Verwaltung von Kommunen vermehrt als Konzern auszurichten und sie anhand von Visionen, Prinzipien, Normen und Spielregeln effizienter

zu machen. In der Folge wurde dieses Denken auch auf die Gesamtstadt bezogen, dann stärker fokussierend auf einzelne Ressorts (etwa Soziales) angewendet. Anders als in der Leitbildentwicklung für Unternehmen, zu der eine umfangreiche Literatur und zahlreiche Anleitungen vorliegen, hat das Thema in Kommunen bislang immer noch keine festen Konturen angenom-

men. Das liegt auch daran, dass die Umsetzung des Leitbildgedankens in Kommunen wesentlich komplexer und aufwendiger als in Organisationen und Unternehmen ist, da ein größerer und heterogener Personenkreis (die Stakeholder, also Bürger/innen, Mitarbeitende, Vereine etc.) einzubeziehen und mitzubedenken ist.

Die folgenden Ausführungen dienen als Grundlage für Kommunen, die sich auf den Weg eines Leitbildprozesses für ihre Stadt oder auch nur einen bestimmten Fachbereich machen möchten. Sie geben einen Überblick über die durchzuführenden Prozessschritte und bieten anhand von gelungenen Praxisbeispielen Orientierung.

Der kommunale Leitbildprozess kann Teil einer integrierten, strategischen Sozialplanung sein und lässt sich in diesem Zusammenhang folgendermaßen definieren:

„Das zentrale Ziel der Sozialplanung sollte stets sein, negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, um diesen in Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren entgegenwirken und die Bedingungen vor Ort verbessern zu können. Damit dieser Leitgedanke in alle Bereiche der Verwaltung strahlt, ist die Entwicklung eines übergeordneten Leitbildes unter Einbeziehung der Verwaltungsleitung wichtig. Dadurch werden inhaltliche Schwerpunkte gesetzt und es entsteht eine gemeinsame Willensbildung für den weiteren Prozess. Das Leitbild kann sich auf die durch die Analyse der

Gesamtstadt identifizierten Herausforderungen beziehen und diese aufgreifen. Das Leitbild sollte konkrete Aussagen über das sozialpolitische Grundverständnis der Kommune beinhalten und einen angestrebten Endzustand abbilden. [...] [A]n dieser Stelle fungiert die Sozialplanung nicht in Eigenregie, sondern als koordinierende Stelle, die den Prozess anregt und moderiert“ (Bartling 2017: 15).

Ein Leitbild besteht aus schriftlich formulierten Grundsätzen, die von Organisationen aller Art (Kommunen, Wirtschaftsunternehmen, Vereinen etc.) eigenständig oder mit Unterstützung externer Beratung erarbeitet werden können. Es enthält Informationen zu Selbstverständnis, Vision und Ziel einer Organisation, aber auch zu ihrem Auftrag sowie zu der intern erlebbaren Kultur bzw. dem Verhaltenskodex.

Im Einzelnen sollte ein Leitbild also folgende Fragen beantworten:

- Wer sind wir und wofür stehen wir als Kommune/Verwaltung? (Vision)
- Was wollen wir gemeinsam erreichen? (Ziel)
- Warum machen wir es? (Auftrag)
- Wie machen wir es bzw. welche Werte und Prinzipien sollen unser Handeln leiten? (Verhalten/Kultur) (vgl. Kersting/Hilsenbeck 2004: 3)



Praxisbeispiel (abstrakt):

- **Vision** – Gesunde Stadt
- **Ziel** – Gesundes Aufwachsen, Leben und Altern für alle Mitbürger/innen
- **Auftrag** – Wir als Kommune sind davon überzeugt, dass eine gesunde Lebensführung positive Auswirkungen auf alle Lebensbereiche hat. Wir möchten die Gesundheit unserer Mitbürger/innen fördern und erhalten, damit sie ein langes, zufriedenes Leben haben.
- **Verhalten/Kultur** – Wir fördern die Gesundheit unserer Mitbürger/innen. Wir schließen niemanden aus, alle haben die gleichen Rechte. Es werden Maßnahmen für unterschiedliche Zielgruppen entwickelt, um die Menschen dort abzuholen, wo sie aktuell stehen.

Auf kommunaler Ebene sind zwei Varianten eines Leitbildes möglich:

- a) ein kommunalpolitisches Leitbild beschreibt die langfristige politische Ausrichtung einer Kommune. Fester Bestandteil sollten Botschaften zum sozialpolitischen Grundverständnis der Kommune sein. Idealtypisch wird das kommunalpolitische Leitbild sowohl für die Gesamtstadt als auch fachbereichsübergreifend erstellt. Es ist allerdings auch denkbar, ein Leitbild auf gesamtstädtischer Ebene, aber nur für einen bestimmten Bereich zu erarbeiten, zum Beispiel für den Bereich Soziales (sozialpolitisches Leitbild).
- b) ein Verwaltungsleitbild stellt die verwaltungsinternen Leitlinien für den Umgang der Verwaltungsmitarbeitenden untereinander und gegenüber Dritten dar. Es kann unterschiedliche Bereiche abdecken, etwa Personalführung, Personalentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerorientierung etc. (organisationsbezogenes Leitbild).

Für Kommunen bietet es sich an, beide Leitbilder zu entwickeln. Das Verwaltungsleitbild (b) gibt Orientierung für die innere Organisation, es stärkt den Zusammenhalt innerhalb der Verwaltung und schafft Klarheit über das Selbstverständnis, die Wirkungsziele und die internen Ansprüche an die Mitarbeitenden. Zusätzlich gibt es das übergreifende kommunalpolitische Leitbild (a), welches der Gesamtstadt mit all ihren Beteiligten – inklusive der Verwaltung – eine Richtungsweisung für die Zukunft gibt und handlungsleitend sein sollte. Relevante Themen werden dabei partizipativ erarbeitet, sodass die Beteiligung der Bürger/innen sichergestellt und damit im Idealfall mehr Verständnis für Verwaltungshandeln erzeugt wird.

Im Entwicklungsprozess können beide Varianten parallel oder nacheinander erarbeitet werden. Welches Vorgehen gewählt wird, ist dabei von den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern (Bürgermeister/in mit Verwaltungsvorstand) vorab zu bestimmen: Entweder werden dann beide Prozesse zeitlich parallel angestoßen und verlaufen parallel zueinander, oder das Verwaltungsleitbild wird zuerst erarbeitet, um die daraus entstandenen Erfahrungen im zweiten (aufwendigeren) Prozess des kommunalpolitischen Leitbildes nutzen zu können. Der

Entwicklung eines übergreifenden kommunalpolitischen Leitbildes kommt aufgrund seiner Komplexität und seiner richtungsweisenden Funktion für den Sozialplanungsprozess insgesamt auf kommunaler Ebene besondere Bedeutung zu, weswegen sich die folgenden Ausführungen auch schwerpunktmäßig darauf konzentrieren.

Einige Aspekte gelten allerdings gleichermaßen für beide Varianten der Leitbildentwicklung: Es kommt entscheidend darauf an, die kommunalen Mitarbeitenden darin einzubinden und zu beteiligen. Nur wenn alle Gelegenheit erhalten, ihre Sicht der Dinge, Erfahrungen und Visionen einzubringen, lässt sich gewährleisten, dass sie sich auch mit der Zielsetzung, der Vision und der angestrebten Kultur identifizieren können, sie überzeugend leben und erlebbar machen.

Die Leitbilderstellung setzt bei allen Teilnehmenden „die Bereitschaft zum Langfrist-Denken, zur Offenheit, Bürgerorientierung und Verwaltungsmodernisierung“ (Funke 2005: 278) voraus. In diesem Sinne steht ein Leitbild im Unterschied zu einer rein reaktiven Verwaltung und Sozialpolitik für eine moderne, präventiv handelnde Verwaltung und Politik.

Die Erstellung des Leitbildes bildet den Anfang eines kommunalen Profilierungsprozesses. Auf die Formulierung des Leitbildes folgt die schrittweise Umsetzung der darin entwickelten Ziele und Aufträge. Dazu gehört es, bestehende Projekte und Maßnahmen auf ihre Übereinstimmung mit dem Leitbild und auf ihre Wirkung hin zu evaluieren sowie neue bzw. passendere Maßnahmen und Projekte zu entwickeln. Die Evaluierung hat möglichst regelmäßig, in einem vorab definierten Zeitraum, zu erfolgen und ermöglicht es, eine Bestandsaufnahme zu machen und das Leitbild sowie die konkreten Projekte und Maßnahmen ggf. anzupassen.

7.1.1 Zweck und Ziel eines Leitbildes

Der oberste Zweck eines Leitbildes besteht zunächst darin, Klarheit, Transparenz, Verbindlichkeit und Orientierung in die heterogene Akteurslandschaft und in das breite Themenspektrum zu bringen, mit dem eine Kommune betraut ist. Das Leitbild dient der Information, aber auch der Positionierung einer Kommune nach innen und außen. Es soll prägnant zum Ausdruck bringen, wofür eine Kommune steht. So nennt sich die Kupperstadt Stolberg „Soziale Kupperstadt 2030“. Sie hat sich konkret „zum Ziel gesetzt, bis 2030 soziale Ungleichheiten zu überwinden, Stadtteile lebenswerter und familiengerechter zu entwickeln, den Zusammenhalt in der Stadt zu fördern und die Lebensqualität für alle Bürgerinnen und Bürger zu heben.“³⁰

Es sollen also bis 2030 eindeutige Verbesserungen für alle Bürger/innen zu spüren sein. Die Verwaltung/ Kommunalpolitik wird im Idealfall ihr Verhalten und ihre Entscheidungen an diesem Ziel ausrichten.
„Eine gemeinsame Vision kann die Koordination von

internen Fachplanern sowie externen Expertinnen und Experten erleichtern, da sie aufzeigt, wo Schwerpunkte im Handeln gesehen werden“ (MAIS 2011: 114). Ein Leitbild bestimmt somit den mittelfristigen und langfristigen Kurs der Kommune und bildet die Basis für eine Corporate Identity³¹, das gemeinsame Selbstverständnis. „Ziel eines Leitbildes ist die Entwicklung einer einheitlichen Identität, in der alle vorhandenen Arbeits- und Lebenskulturen einer Organisation auf die gemeinsame Zielsetzung ausgerichtet werden“ (BGW 2005: 7). Das Leitbild ist also, auch wenn es Teil des Stadtmarketings sein kann, mehr als eine reine PR-Maßnahme. Es beschreibt vielmehr das Selbstverständnis einer Kommune und bildet die Legitimation für kommunales Handeln.

Es entfaltet besonders dann viel Kraft, wenn sich die kommunalen Führungspersonen bei ihren (strategischen) Entscheidungen selbst daran und an den dort festgelegten konkreten Visionen für die Kommune orientieren.

7.1.2 Vorteile eines Leitbildes und des dazugehörigen Prozesses

Die Partizipation bei der Leitbildentwicklung – die Einbindung von Mitarbeitenden, Bürger/innen und Stakeholdern in (politische) Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse – führt zu einer gestärkten und verbesserten Kommunikation zwischen den Ebenen von Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft. Alle Beteiligten erleben, dass ihre Anliegen vertrauensvoll und verbindlich gewürdigt werden. Dies stärkt das Vertrauen untereinander, das Gemeinschaftsgefühl und die Bereitschaft, Entscheidungen mitzutragen. Im Idealfall entsteht eine Atmosphäre, in der ein gleichberechtigter, konstruktiver Austausch stattfinden kann, was auf alle Beteiligten motivierend wirkt (vgl. Kersting/Hilsenbeck 2004: 8). Wenn Menschen in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, fällt es ihnen nicht nur leichter, auch solche Entscheidungen zu akzeptieren und nach außen hin zu vertreten, die nicht ihrer eigenen Ansicht entsprechen, sondern es wächst ihre Motivation, sich in Zukunft wieder in Projekten zu engagieren und Verantwortung für gemeinsam getroffene Entscheidungen zu übernehmen.

Ein Leitbildprozess gibt überdies Gelegenheit, den Standpunkt und die Position der Kommune innerhalb der Gesellschaft zu überdenken und gegebenenfalls neu zu bestimmen.

Das Leitbild erfüllt damit zweierlei Funktion: Es bietet einerseits Stabilität und Orientierung bei der Entwicklung von kommunalen Maßnahmen und strategischen Programmen, begünstigt aber auch einen Wandel der bisherigen Kultur in einer Kommune und setzt durch die Partizipation vieler unterschiedlicher Standpunkte ein Umdenken in Gang: „Wandel kann nicht als Änderung, nicht per Dekret eingeführt werden“ (Luhmann 2000: 29).

Dieser Wandel von reaktiven Verhaltensweisen in aktive Gestaltung sollte auf allen Ebenen gelebt und von der Kommune individuell und aktiv gesteuert werden. Individuell meint, dass ein Themenfokus gesetzt wird (z. B. Bildung, Gesundheit, Ökologie etc.), um auf bekannte

³⁰Die https://www.stolberg.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?item_id=868479&waid=699 (Zugriff 08.08.2019).

³¹Eine Corporate Identity (CI) ist das Selbstbild eines Unternehmens, mit dem es sich von anderen abgrenzt und mit dem es sich erkennbar nach außen präsentiert (etwa durch einheitliches Auftreten mit Logo, identischen Briefbögen etc.).

Schwachstellen einzuwirken und zugleich ein Alleinstellungsmerkmal in Konkurrenz zu anderen Kommunen zu entwickeln.

Auf Verwaltungsebene sollte das Leitbild einen spezifischen Fokus für jeden Fachbereich enthalten, damit das Verwaltungshandeln eine neue Richtung einschlagen kann. Die allgemeinen Leitziele werden mit den Aufgaben des jeweiligen Fachbereichs verknüpft und für die operative Ebene formuliert und aufgeteilt. So entwickelt beispielsweise der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie zum Leitziel gesundes Aufwachsen andere Maßnahmen als der Fachbereich Stadtplanung. Beide Fachbereiche

werden das Ziel auf ihre Weise umsetzen und so für eine fachbereichsübergreifende Bearbeitung der Ziele sorgen.

Für die Kommunalpolitik ergeben sich aus der Leitbildentwicklung positive Impulse³² und Orientierung, denn im Idealfall findet sie unter Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen aus der Kommune statt und spiegelt insofern auch den Willen der Wähler/innen wider.

Im Nachgang eines Leitbildprozesses sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Abgleich stattfinden, um kontinuierlich Projekte und Maßnahmen zu entwickeln, die die Visionen des Leitbildes in die Praxis umsetzen.

7.2 Der Entstehungsprozess.

Im Folgenden werden die Prozessschritte einer partizipativen Leitbildentwicklung erläutert und in einem Schaubild dargestellt (siehe Abb. 7.1).

Ausgangspunkt jedes Leitbildprozesses ist die Auftragserteilung durch einen Ratsbeschluss.³³ Dieser dient nach innen wie nach außen als Legitimationsgrundlage für alle weiteren Schritte.

Im Anschluss daran ist es empfehlenswert, eine ressortübergreifende Projektgruppe zu bilden, die den Leitbildprozess organisiert und steuert. Die Projektgruppe sollte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung (unterschiedliche Fachbereiche und Ebenen), der Politik und der Freien Wohlfahrtspflege zusammensetzen. Größe und Zusammensetzung dieser Projektgruppe ist je nach Kommune variabel; es bietet sich aber grundsätzlich an, für bestimmte Prozessschritte professionelle Hilfe von außen zu akquirieren.³⁴

Die Mitglieder der Projektgruppe erhalten vertiefende Informationen zum Thema Leitbild und sollten die Kompetenz besitzen, zum Beispiel thematische Schwerpunkte setzen zu können. Die Leitung und Organisation dieser Projektgruppe sollte eine Person übernehmen, die mit ausreichenden Zeitressourcen und Entscheidungs-

kompetenzen hinsichtlich rein organisatorischer Entscheidungen wie Teilnehmenden- und Terminfindungen und Sitzungsführung ausgestattet ist (Kordinator/in bzw. Vorsitzende/r).

Um den weiteren Prozess handhabbar und zielgerichtet planen zu können, ist es wichtig, gleich anfangs zwischen kommunaler Führungsebene und Projektgruppe das primäre Ziel der Leitbildentwicklung verbindlich zu klären.³⁵ Die Entwicklung des Leitbildes sowie das Ausfüllen der Leitbild-Botschaften mit Sinnhaftigkeit und darauf bezogenen Maßnahmen sollte in den nächsten Schritten mit den Mitarbeitenden und Bürger/innen gemeinsam erarbeitet werden (siehe oben, Partizipation sichert Akzeptanz).

Als Informationsgrundlage für die Projektgruppe und den weiteren Verlauf könnte eine Befragung der Bürger/innen sowie der Mitarbeitenden der Kommunalverwaltung dienen. Diese ist auf unterschiedliche Art durchführbar (schriftlich, telefonisch, persönlich etc.) und sollte möglichst offen stattfinden. Denkbare Fragen sind: Was hebt uns positiv von anderen Kommunen ab? Wie sollten wir miteinander umgehen? Was gefällt mir (nicht) in meiner Kommune etc. Es sollten möglichst viele Menschen befragt werden.

³²Die Kommunalpolitik erhält durch ein Leitbild und den dazugehörigen Prozess Einblick in die Wünsche der Bürger/innen und kann ihr zukünftiges Handeln (z. B. im Rat, im Rahmen von Anträgen und Initiativen) an diesen Wünschen und Zielen ausrichten.

³³Oder ein Beschluss des Verwaltungsvorstandes, sofern es ausschließlich um die Entwicklung eines Verwaltungsleitbildes geht.

³⁴Externe Beratung ist sinnvoll, um individuell zu klären, welche Methoden und Beteiligungsformate für die Bürgerbeteiligung sinnvoll und praktikabel sind. Darüber hinaus unterstützen externe Beratungsfirmen bei der konkreten Umsetzung (Moderation, Workshops etc.).

³⁵Für den Fall, dass es nicht ohnehin schon einen eindeutigen Ratsbeschluss geben sollte, in dem die Ziele konkret festgelegt sind.

Die Projektgruppe entwickelt im Anschluss der Befragung ein auf den Ergebnissen basierendes Eckpunktepapier, welches die meistgenannten und damit für die Bürger/innen wichtigsten Themenfelder enthält (etwa Gesundheit, Sicherheit etc.).

Dieser Entwurf wird den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung und Verbänden präsentiert und in einem oder mehreren Workshops gemeinsam weiter ausgearbeitet, diskutiert, analysiert, bewertet und priorisiert. Der Entstehungsprozess mit Bürgerbeteiligung dauert zeitlich länger und ist aufwendiger, ist aber unbedingt empfehlenswert. Nur wenn das Leitbild auf einer vielfältigen Beteiligungsbasis aufbaut, ist es konsensfähig und kann sich auf eine breite Akzeptanz stützen. Ein „von oben“ verordnetes bzw. von PR-Abteilungen erstelltes fertiges Leitbild erfüllt diesen Zweck nicht. Allerdings wäre es auch ein negatives Signal, wenn Verwaltungsspitze und Spitzenvertreter/innen der Politik sich nicht in den Prozess einbrächten. Daher ist es von Bedeutung, dass die relevanten Personen

(Stadtoberhaupt, Abteilungsleiter/innen, Politiker/innen) ebenfalls sichtbar an verschiedenen Stellen des Entstehungsprozesses beteiligt sind.

Im Nachgang erstellt die Projektgruppe das finale Leitbild mit den Informationen aus den Workshops und stellt es allen Beteiligten – dem Rat, der Verwaltung und der breiten Öffentlichkeit – vor.

Um das Leitbild erfolgreich auf die operative Ebene zu transportieren, entwickeln die einzelnen Fachbereiche der Kommune in eigenen Workshops Vorschläge, wie die Ziele des Leitbildes in ihrer konkreten täglichen Arbeit umgesetzt werden können. Idealerweise hinterlegen die Expertinnen und Experten aus den Fachbereichen ihre operativen Maßnahmen für die Umsetzung mit Kennzahlen, die im weiteren Zeitverlauf als Indikatoren zur Nachverfolgung und Erfolgskontrolle der Maßnahmen dienen können.

Um mit den vorhandenen Mitteln möglichst viele Aufgaben zu bewältigen, ist es hilfreich, eine Verknüpfung zum

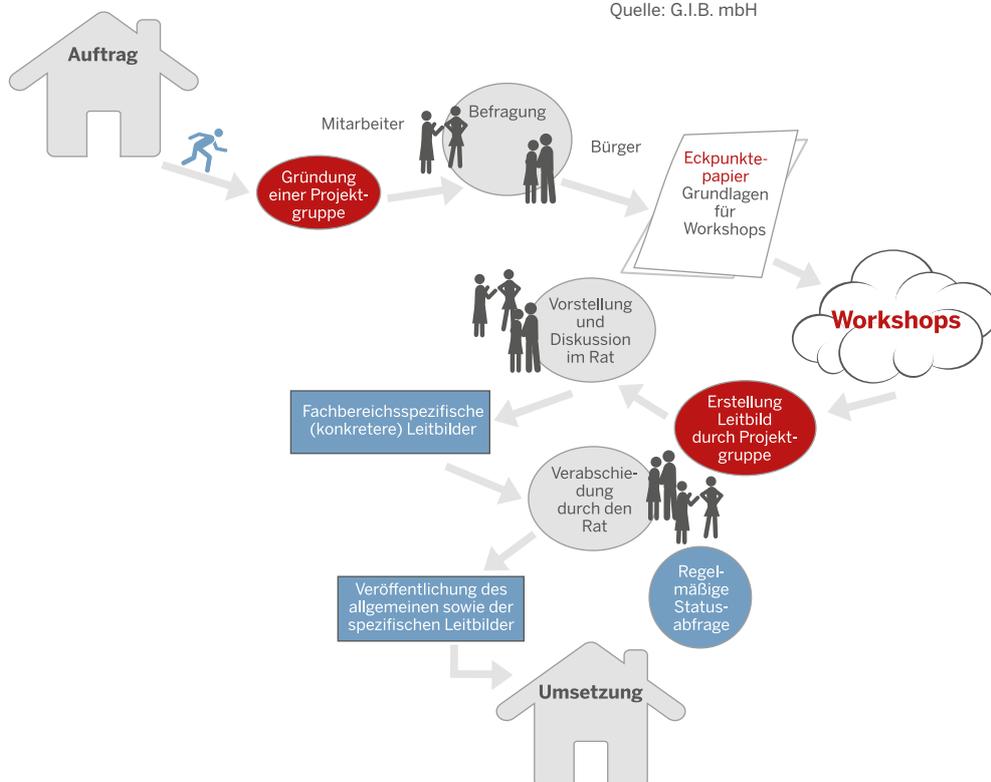


Abb. 7.1 Prozessschritte einer Leitbildentwicklung mit Bürgerbeteiligung
Quelle: G.I.B. mbH

³⁶ „Der produktorientierte Haushalt bildet die Grundlage der Haushaltswirtschaft der Kommune [...]. Im kommunalen Haushalt erfolgt die Verknüpfung von beabsichtigten Wirkungen und hierzu angebotenen Leistungen/Produkten mit den dazu bereitzustellenden finanziellen Ressourcen [...]. Der produktorientierte Haushalt ist ein Instrument des strategischen Managements und der wirkungsorientierten Steuerung.“ (MAIS 2011: 65 f.)

Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) und dem dazugehörigen Produkthaushalt³⁶ herzustellen, indem produktorientierte Ziele und Kennzahlen geschaffen werden.

Die Übernahme möglichst vieler dieser Schritte in den Fachbereichen führt dazu, dass Doppelstrukturen vermieden werden, weil Transparenz und das gegenseitige Wissen um die Produktgruppen und Produkte der anderen Fachbereiche geschaffen werden. Die Dezernatsplanung und damit auch die gesamtstädtische Planung können auf diese Weise aus einem Guss erfolgen.

Im Prozess der Leitbildentwicklung folgen die Verabschiedung durch den Rat und die Veröffentlichung der endgültigen Fassung.

Leitbilder sollten alle fünf bis zehn Jahre angepasst – nicht neu geschrieben – werden, um sie aktuell zu halten und auf neue Rahmenbedingungen reagieren zu können. Das Erreichte muss bewertet und nicht Erreichtes ggf. neu justiert werden (vgl. BGW 2005: 33). Der gesamte Prozess sollte transparent dokumentiert und veröffentlicht werden, zum Beispiel auf der Homepage der Kommune.³⁷

7.3 Format.

Der Umfang eines Leitbildes ist nicht festgelegt und hängt unter anderem von der Größe der Kommune ab. Es bietet sich jedoch an, eine komprimierte Fassung (max. zwei Seiten, nur die Leitsätze) zu erstellen und diese öffentlichkeitswirksam in allen kommunalen Einrichtungen zu präsentieren. Diese Kurzfassung gibt einen Überblick über die wichtigsten Themenbereiche (bzw. Slogan, Motiv und Leitsätze) und erzeugt durch die Informationsverbreitung eine Zusammengehörigkeit. Das Leitbild hat einen Werbeeffekt auf Bürger/innen sowie Besucher/innen und motiviert möglicherweise, an zukünftigen Partizipationsprozessen teilzunehmen.

Eine Langfassung kann als Dokumentation gedruckt (möglicherweise mit Fotos des Entstehungsprozesses) oder auf der Homepage der Kommune veröffentlicht werden. Ein mehrseitiger Fließtext ist dabei allerdings zu vermeiden. Darüber hinaus gibt es „gute Gründe für die Hochglanzbroschüren [...]“: Sie suggerieren Beständigkeit. Es wird darüber signalisiert, dass es sich nicht um eine ‚Vision der Woche‘ [...] handelt, sondern um eine Aussage, auf die sich eine Organisation auch langfristig verpflichtet“ (Kühl 2017: 67).

7.3.1 Themen

Generell sind alle Themenbereiche kommunaler Belange möglich. Allerdings empfiehlt es sich, sich an den aus der Analyse der Gesamtstadt und den vorhandenen Strategieentscheidungen, zum Beispiel des Rates, hervorgegangenen Themenfeldern zu orientieren. Vor Beteiligung der Bürger/innen muss offen kommuniziert werden, dass sich der Prozess unter Umständen nur auf bestimmte Themenbereiche fokussieren wird.

Hier einige Beispiele aus der Praxis für mögliche Kombinationen von strategischen Themenschwerpunkten oder Handlungsfeldern:

³⁷ Vgl. etwa das Beispiel der Stadt Mülheim an der Ruhr: <https://www.muelheim-ruhr.de/cms/leitbildprozess.html> (Zugriff 08.08.2019).

³⁸ https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=aac2b034fe1e82c79623cd0c914237 S. 6 (Zugriff 08.08.2019).

Stadt Mülheim an der Ruhr:³⁸

- Der Mensch im Mittelpunkt (Wohnen, Soziales, Bildung, Kultur, Freizeit & Sport, Gesundheit, Natur & Umwelt, Klima,
- Stadtgesellschaft, Integration, Teilhabe, Ehrenamtliches Engagement)
- Die Wirtschaft als Grundlage (Wirtschaft, Einzelhandel/Innenstadt, Tourismus, Verkehr, Wissenschaft)
- Die Stadtteile

Stadt Stolberg:

- Arbeit und Wirtschaft
- Wohnen und öffentlicher Raum
- Vielfalt und Zusammenhalt
- Bildung und lebenslanges Lernen
- Familie und Generationen
- Inklusion und Teilhabe

7.3.2 Bestandteile

Die Bestandteile eines Leitbildes sind ähnlich aufgebaut wie Zielkaskaden, das heißt aufeinander aufbauende Stufen oder Schritte. Die allgemeinen Leitsätze werden Schritt für Schritt konkreter erläutert und damit im weiteren Nachgang real, etwa durch vorab gewählte Indikatoren, überprüfbar.

Das Schema der Zielkaskade für Leitbilder sieht folgendermaßen aus:

Leitmotiv -> Slogan -> Leitsätze -> Erläuterungen

Begonnen wird ein Leitbild in der Regel mit einem sogenannten Leitmotiv, das die wichtigsten Aussagen, den Beweggrund sowie die Entwicklung des Leitbildes in weni-

gen Worten erläutert und die Beteiligten nennt. Inhaltlich kann man sich an den Fragen „Warum gibt es uns?“ und „Was wollen wir?“ orientieren (vgl. BGW 2005: 10).

Dem Leitmotiv kann (muss aber nicht) auch ein Slogan bzw. das Motto der Kommune, folgen. Der Slogan bringt das Leitbild prägnant und einprägsam auf den Punkt und unterscheidet sich im Idealfall von Slogans anderer Kommunen (vgl. BGW 2005: 10).



Beispiele

- **Kupferstadt Stolberg:** Soziale Kupferstadt 2030
- **Rheinisch-Bergischer-Kreis:** Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten
- **Metropole Ruhr** – Europas Dreh- und Angelpunkt
- **Stadt Bottrop:** Zukunftsstadt Bottrop! Blauer Himmel. Grüne Stadt. Unterschiedlich Gemeinsam.
- **Stadt Bremen:** Lebenswert – Urban – Vernetzt
- **Stadt Monheim:** Mo.Ki – Monheim Hauptstadt für KinderStadt
- **Mülheim an der Ruhr:** Der Mensch im Mittelpunkt – Die Wirtschaft als Grundlage

Kernstück eines Leitbildes sind die Leitsätze: Sie treffen die Kernaussagen über grundlegende Werte und Ziele der Kommune, bestimmen das Verhältnis zu Bezugsgruppen und formulieren die wesentliche Kompetenz der Kommune. Die Leitsätze bestehen aus maximal ein bis zwei Sätzen. Es sind einprägsame Aussagen, welche in der Regel relativ allgemein, positiv und zukunftsorientiert gehalten sind (vgl. Kersting/Hilsenbeck 2004: 13; BGW 2005: 11).

Stadt Bremen, Leitsatz:

Bildungs- und Wissenschaftsoffensive fortsetzen und verbreitern

Mit den Erläuterungen der Leitsätze werden diese eindeutiger, konkreter und verständlicher. Die Erläuterungen vertiefen den dazugehörigen Leitsatz im Sinne von: „Wir möchten dies auf diesem Weg sicherstellen ...“ oder „Wir verstehen es auf diese Weise ...“ (Kersting/Hilsenbeck 2004: 13; BGW 2005: 11). Im Idealfall lässt sich anhand der Erläuterungen die Umsetzung der Ziele im Nachgang überprüfen. Das bedeutet auch, dass die Leitsätze und Erläuterungen keine unerreichbaren Wunschvorstellungen beinhalten, sondern eine realisierbare, überprüfbare Vorstellung formulieren, etwa die Erhöhung der Inanspruchnahme von ärztlichen Vorsorgeuntersuchungen im Kindesalter (z. B. von 85 % auf 90 %). Beispiele für Wunschvorstellungen wären dagegen etwa Ziele wie die Vollbeschäftigung bzw. die Senkung der Arbeitslosenquote auf unter 1 %.

Stadt Bremen, Leitsatz:

Bildungs- und Wissenschaftsoffensive fortsetzen und verbreitern

Erläuterungen: Bremen will ...

... den Anteil der Schulabgänger/innen mit erfolgreichem Abschluss von 90 Prozent auf 95 Prozent erhöhen (bis 2012);

... den Anteil der Schulabgänger/innen mit erfolgreichem Abschluss bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund von 80 Prozent auf 85 Prozent erhöhen (bis 2012);

... die Abiturquote in den ärmeren Quartieren von 18 Prozent auf 25 Prozent erhöhen.

(Freie Hansestadt Bremen 2009: 48 f.)

Diese Erläuterungen könnten für den Fachbereich Schule der Stadt Bremen bedeuten, dass mehr Finanz- oder Personalressourcen für Schulen in benachteiligten Quartieren oder mit einer hohen Quote von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund bereitgestellt werden sollten, um die Ziele des Leitbildes zu erreichen.

Das Beispiel der Stadt Bremen zeigt einen sehr hohen Bestimmtheitsgrad anhand der konkret genannten messbaren Kennzahlen. Jede Kommune entscheidet individuell, wie klar die Aussagen formuliert sein sollen. Vor dem Hintergrund der Nachverfolgbarkeit und Erfolgskontrolle empfehlen sich möglichst eindeutige Erläuterungen. Falls diese detaillierte Kennzahlen enthalten sollen, müssen sie nicht zwangsläufig auch öffentlicher Bestandteil des Leitbildes sein, da das den Umfang extrem erhöht und darin Informationen enthalten sein können, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind.



Beispiel: Leitbildprozess in Mülheim an der Ruhr

Mülheim an der Ruhr ist eine kreisfreie Großstadt im Ruhrgebiet, dort leben ca. 171.000 Einwohner/innen in neun Stadtteilen.

Der Leitbildprozess lässt sich folgendermaßen beschreiben:

Im Jahr 2012 wurde ein Entschluss (Ratsbeschluss) seitens der Politik getroffen, unter Beteiligung der Bürger/innen und Stakeholder ein Stadtleitbild zu entwickeln, welches die Ausrichtung der Stadt für die kommende Dekade aufzeigen soll.

Strukturell wurde mit der Einrichtung einer Steuerungsgruppe begonnen, die aus Fraktionsmitgliedern der Parteien, der damaligen Oberbürgermeisterin, den Vorsitzenden und Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Themen-Arbeitsgruppen sowie der Geschäftsführung für das Leitbildprojekt zusammengesetzt war. Diese Gruppe organisierte den Prozess und im Anschluss daran eine regelmäßige Überprüfung der Umsetzung.

Für die konkrete Durchführung des Prozesses wurde eine erfahrene Expertin mit einem professionellen

Projektteam engagiert. Zudem wurde die Industrie- und Handelskammer, der Unternehmerverband Mülheimer Wirtschaft und die Mülheimer Wirtschaftsförderung miteinbezogen, sodass der Prozess auf einer breiten Beteiligung aufbauen konnte.

Auftakt der Beteiligung der Bürger/innen bildete eine repräsentative Umfrage in der Bevölkerung Mülheims an der Ruhr sowie eine Großveranstaltung, zu der alle Bürger/innen eingeladen waren. Bei dieser Veranstaltung konnten sich Bürger/innen, Vertreter/innen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft sowie von Vereinen und Verbänden untereinander austauschen und entlang von Leitfragen an der Entwicklung des Leitbildes teilnehmen.

Aus dieser Auftaktveranstaltung mit Hunderten Beteiligten gingen vier Themenarbeitsgruppen hervor, die in mehreren Arbeitstreffen die Themen vertieft bearbeiteten und final formulierten und priorisierten:

- AG Soziales, Wohnen, Bildung, Freizeit & Sport, Kultur
- AG Stadtgesellschaft, Integration, Teilhabe, Ehrenamtliches Engagement
- AG Wirtschaft, Einzelhandel/Innenstadt, Tourismus, Verkehr, Wissenschaft
- AG Gesundheit, Natur, Umwelt, Klima

Zusätzlich zu den Arbeitsgruppen fanden offene Stadtteilkonferenzen vor Ort statt, in denen die einzelnen Stadtteile einer Stärken-Schwächen-Analyse unterzogen und Ziele formuliert wurden.

Der Leitbildprozess wurde von Beginn an sowohl auf der Homepage⁴⁰ der Stadt als auch punktuell in der Presse transparent dargestellt und dokumentiert.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen und Stadtteilkonferenzen haben Eingang in das endgültige Leitbild gefunden, das in Form einer Broschüre⁴¹ veröffentlicht wurde.

Die Leitbildbroschüre ist folgendermaßen aufgebaut: Auf zwei Vorworte, die den Prozess beschreiben, folgt ein historischer Überblick über die Stadtgeschichte. Daran schließen sich 17 Doppelseiten zu den Themen der Arbeitsgruppen an, auf denen die Stärken und Schwächen sowie die Ziele zum jeweiligen Themenbereich dar-

gestellt werden. Je eine Doppelseite ist dann den neun Stadtteilen und ihren jeweiligen Stärken und Schwächen sowie Zielen gewidmet.

Den Abschluss bilden mehrere Doppelseiten, auf denen allen Beteiligten namentlich gedankt wird.

Genau ein Jahr nach dem Entschluss, ein Leitbild zu erstellen, hat der Rat der Stadt Mülheim an der Ruhr das Stadtleitbild im Mai 2013 offiziell verabschiedet.

Damit ist der Prozess jedoch noch nicht abgeschlossen. Es wurde vereinbart, dass das Leitbild bei künftigen Entscheidungen als Grundlage herangezogen wird und Anstrengungen unternommen werden, um Projekte zu entwickeln und umzusetzen, die die Ziele des Leitbildes zu erfüllen helfen.

Beispiel aus dem Leitbild: das Thema „Soziales“

Stärken

- Mülheim ist für sein großes bürgerschaftliches Engagement bekannt. Viele Bürger/innen sind bereit, sich ehrenamtlich einzubringen. Beispielsweise werden Familien durch ehrenamtliche Projekte unterstützt.
- In unserer Stadt gibt es ein qualitativ hochwertiges Angebot früher Förderung von Familien und Kindern sowie Einrichtungen für spezielle Zielgruppen.
- Wir haben ein gutes soziales Netzwerk. Freie Träger, aber auch städtische, kirchliche und ehrenamtliche Einrichtungen kooperieren, und es gibt starke Verbände.
- In Mülheim sind die Sozialen Dienste wohnumfeldorientiert aufgestellt und nehmen die jeweilige Situation im Stadtteil sowie die unterschiedlichen Bedürfnisse der Menschen in den Blick. Mit integrierten Handlungsansätzen und innovativen Konzepten arbeiten Akteure im Stadtteil fachübergreifend zusammen.
- Das Angebot in der Offenen Ganztagschule (OGS) ist landesweit von überdurchschnittlich hoher Qualität.

Schwächen

- Es gibt ein starkes soziales Gefälle in unserer Stadt. Während in vielen Quartieren sehr Wohlhabende leben, sind viele Menschen, insbesondere in Eppinghofen, Styrum und in Teilen der Innenstadt,

⁴⁰ Vgl. https://www.muelheim-ruhr.de/cms/leitbild_zur_stadtentwicklung_-_repraesentative_buergerbefragung.html (Zugriff 08.08.2019).

⁴¹ Vgl. https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=aac2b034fe1e82c79623cd0cce914237 (Zugriff 08.08.2019).

auf Transferleistungen angewiesen.

- Die präventiven Angebote, die sich an Kinder und Jugendliche richten, sind vor allem in den benachteiligten Stadtteilen ausbaubedürftig. Die aufgrund der überdurchschnittlich hohen Qualität ausgelöste große Nachfrage nach Plätzen in der OGS kann nicht vollständig erfüllt werden.

Ziele für das Soziale

Wir wollen ...

- den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Lebenschancen entkoppeln
- im Arbeitsmarkt stärker soziale Aspekte berücksichtigen, z. B. Langzeitarbeitslosen eine bessere Chance geben
- den sozialen Frieden in unserer Stadt auf Dauer erhalten
- uns noch stärker interkulturell öffnen
- für Kinder und Jugendliche, die in schwierigen Familienbedingungen aufwachsen, präventive Angebote stärken
- stadtteilorientierte Handlungsansätze verstetigen und weiterentwickeln
- Kinder und Jugendliche mit Behinderungen besser integrieren
- ein barrierefreies Mülheim erreichen
- die Nachbarschaftsnetzwerke für Senioren und Seniorinnen weiter stärken, Aufenthaltsräume und Bewegungsmöglichkeiten für Unterstützungsbedürftige in ihrem Quartier schaffen⁴²

⁴²https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=aac2b034fe1e82c79623cd0cce914237, S. 12 f. (Zugriff 23.8.2019).

7.4 Herausforderungen.

Unklarer Zeitrahmen:

Der Weg zur Entstehung eines Leitbildes wird bewusst Prozess genannt, ein Leitbild entsteht nicht von heute auf morgen. Dies bedeutet, dass für den Verlauf des Prozesses ausreichend Zeit eingeplant werden sollte. Es ist nicht unüblich, dass bis zur Fertigstellung eines Leitbildes rund ein bis anderthalb Jahre vergehen können. Daher ist eine geduldige und beharrliche Auseinandersetzung der Akteure mit allen relevanten Themen gefragt (vgl. Kersting/Hilsenbeck 2004: 17).

Undifferenziertheit:

Leitbilder, die unspezifisch und nur oberflächlich formuliert werden, bergen die Gefahr, dass sich nur eine geringe Anzahl von Akteuren von ihnen angesprochen fühlt. Ein Leitbild sollte daher das Alleinstellungsmerkmal und die Besonderheiten der eigenen Kommune transportieren und somit Orientierung für zukünftiges Handeln geben (vgl. Kersting/Hilsenbeck 2004: 17).

Lückenhafte Zusammenarbeit:

Die Erstellung eines Leitbildes ist kontraproduktiv, wenn Fachressorts nicht eingebunden werden (bzw. wenn es

keine bereichsspezifischen Ziele gibt) und damit eine Umsetzung des zugehörigen Leitsatzes nicht möglich ist.

Intransparenz:

Wenn keine Kooperation und Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren vorhanden ist bzw. wenn einzelne kleine Randgruppen den Prozess dominieren und es an Informationsfluss oder Beteiligung mangelt, kann das Leitbild möglicherweise seine Wirkung nicht oder nicht für die Gesamtstadt entfalten (vgl. BGW 2005: 20).

Unklare Zuständigkeit:

Die Projektgruppe muss Kompetenzen besitzen, ohne sich immer wieder bei verschiedenen Vorgesetzten rückversichern zu müssen. Sie muss im Prozess organisatorische Vorgänge, aber auch über thematische Schwerpunkte entscheiden, daher bietet es sich an, ein hierarchieübergreifendes Team zu bilden und die Befugnisse der Projektgruppe allen Beteiligten transparent zu vermitteln.

Mangelnde Vorbildfunktion:

„Das formulierte, aber ungelebte Leitbild kann dazu

führen, dass genau das Gegenteil von dem entsteht, was ursprünglich angestrebt wurde: Mehr Frust, mehr Uneinigkeit, geringere Motivation, weniger Identifikation“ (Kersting/Hilsenbeck 2004: 17). Dies geschieht insbesondere, wenn die Personen mit Vorbildfunktion (Führung der Verwaltung und Politik) nicht hinter dem Leitbild stehen und ihr Handeln nicht danach ausrichten. Das Leitbild verliert dadurch seine einende Kraft und es können sich Zynismus und Misstrauen entwickeln (vgl. Kühl 2017: 10, 29).

Unzureichende Öffentlichkeitsarbeit:

Ein Leitbildprozess, in den die Bürger/innen und andere Stakeholder nicht eingebunden werden, wirkt demotivie-

rend und abweisend, genau das Gegenteil von dem, was eigentlich bezweckt wird. Sowohl die finanziellen als auch die personellen Ressourcen sollten zu 80 % in die Erarbeitung des Leitbildes (mit Mitarbeitenden und Bürger/innen) fließen.

20 % können für die Verbreitung des fertigen Produkts verwendet werden, das heißt, der Fokus liegt dabei eindeutig auf einem beteiligungsorientierten Prozess und nicht auf einer reinen PR-Aktion (vgl. Kühl 2017: 69).

7.5 Fazit.

Im Rahmen von integrierter, strategischer Sozialplanung kann ein Leitbild(prozess) bei der Zielfindung, der Entwicklung der passenden Kennzahlen und bei der Konzeption von Maßnahmen, die zu den Leitzielen passen, helfen. Durch eine gesamtstädtische Analyse und die Identifizierung belasteter Quartiere werden gefühlte Wahrheiten zu datenuntermauerten Fakten. Die Entwicklung eines Leitbildes bietet die Plattform, um Problemlagen zu thematisieren und Ziele zu formulieren bzw. Visionen zu entwickeln. Diese zukunftsweisende Auseinandersetzung erfolgt allerdings nicht mehr, wie in der Vergangenheit häufig der Fall, verwaltungs- und politikintern, sondern unter umfassender Einbeziehung der Bürger/innen. Diese können als Expertinnen und Experten ihrer eigenen Lebensumwelt ungeahnte Sichtweisen, Vorstellungen und Beiträge einbringen.

Damit können ein Leitbild und der dazugehörige Beteiligungsprozess eine Kommune bereit für die Zukunft machen. Der Prozess bietet die Möglichkeit, internes und externes Handeln der Stakeholder aktiv zu beeinflussen, denn im Leitbild kann formuliert werden, welches Verhalten die Kommune von ihren Bürgerinnen und Bürgern wünscht und welche Leistungen diese wiederum von der Kommune erwarten können. Es schafft somit Klarheit und Vertrauen für alle Beteiligten.

Im Rahmen des Prozesses können Alleinstellungsmerkmale herausgearbeitet, Visionen entwickelt und für künftige strategische Planungen genutzt werden.

Zusätzlich können schnellere, direktere und verständlichere bzw. konfliktfreiere Entscheidungsprozesse aus dem Entwicklungsverlauf hervorgehen. Der umfangreiche Beteiligungsprozess birgt allerdings auch eine Reihe von Herausforderungen, denen durch eine gut koordinierte Projektgruppe entgegengewirkt werden kann. Zentral sind hier die Voraussetzung eines Ratsbeschlusses und die Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen für den Prozess.

Ist ein konsensfähiges, in die Zukunft gerichtetes Leitbild erstellt, gilt es, passende Maßnahmen zu seiner Umsetzung zu entwickeln. Dabei sollte die Hürde für alle Beteiligten nicht zu hoch gehängt werden, denn ein Leitbild wird selten vollständig umgesetzt. Vielmehr gilt es, von den transparenten und kooperativen Entscheidungsprozessen und der legitimierten Richtungsweisung zu profitieren und diese effizient zu nutzen. Ebenso bietet sich mit zeitlichem Abstand die Möglichkeit, die Richtungsweisung von Zeit zu Zeit zu überdenken und wenn nötig zu korrigieren sowie Erreichtes wertzuschätzen.

Ein Leitbild schafft Zusammenhalt und legt den Grundstein für eine aktive Bürgergesellschaft. Diese aktive Bürgergesellschaft ist eines der Ziele der integrierten, strategischen Sozialplanung. Bürger/innen sollen aktiviert und dazu ermuntert werden, Verantwortung für ihren Lebensbereich oder das Quartier, in dem sie leben, zu übernehmen und lösungsorientiert mit Verwaltung und Politik zu interagieren.

Literatur

Bartling, Lisa (2017): Strategische Sozialplanung – Ein Überblick. FSA-Infogramm Nr. 01, Gelsenkirchen: Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung. Verfügbar unter: <http://www.sozialberichte.nrw.de/Sozialplanung/Infogramme/index.php> (Zugriff 30.08.2019).

Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrts-pflege – BGW (2005): Ratgeber Leitbildentwicklung. Hamburg.

Funke, Ursula (2005): Stadtkonzeption, Stadtmarketing und City Management – nur ein ganzheitlicher Ansatz ist zielführend. In: Hessischer Städte- und Gemeindebund (Hg.), Hessische Städte- und Gemeindezeitung 9, S. 274–278.

Kersting, Jutta/Hilsenbeck, Thomas (2004): Leitbildentwicklung – Leitfaden zur theoretischen Einordnung und zur praktischen Entwicklung von Leitbildern, Kürnach. Verfügbar unter: http://www.thomas-hilsenbeck.de/wp-content/uploads/Dr.-Th-Hilsenbeck-Reader-Leitbild-Vers-5_0.pdf (Zugriff 20.09.2019).

Kühl, Stefan (2017): Leitbilder erarbeiten – Eine kurze organisationstheoretisch informierte Handreichung. Wiesbaden.

Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen.

MAIS/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf.

Beispiele für kommunalpolitische Leitbilder

(in alphabetischer Reihenfolge):

Stadt Alsdorf:

http://alsdorf.de/web/cms/upload/pdf_download/Leitbild-Alsdorf%202021-klein.pdf
(Zugriff 20.09.2019).

Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler:

<https://www.region-bonn.de/leitbild>
(Zugriff 20.09.2019).

Stadt Bottrop:

https://www.bottrop.de/downloads/Vision_2030plus/160622_Zukunftsstadt_Bottrop_Vision_2030_1.pdf
(Zugriff 20.09.2019).

Freie Hansestadt Bremen:

https://www.bbn.bremen.de/sixcms/media.php/13/Leitbild_lang_farbe.pdf
(Zugriff 20.09.2019).

Stadt Köln:

<http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/dokumente-zum-download>
(Zugriff 20.09.2019).

Stadt Mülheim an der Ruhr:

https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=aac2b034fe1e82c79623cd0cce914237
(Zugriff 20.09.2019).

Kupferstadt Stolberg (Rhld.):

https://www.stolberg.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?item_id=868479
(Zugriff 20.09.2019).



8. Bürgerbeteiligung im Sozialplanungsprozess.

Lars Schäfer

Bürgerbeteiligung spielt auch im kommunalen Sozialplanungsprozess eine immer wichtigere Rolle. Sie bietet die Chance, dass Sozialplanungsprozesse weniger konfliktreich ablaufen. Die Planung kann verbessert und wichtige Informationen können eingeholt werden, die für den Erfolg von Maßnahmen relevant sind. Bürgerbeteiligung ist jedoch kein „Wunschkonzert“ und erfordert den Einsatz ausreichender Ressourcen. Wichtig sind eine zielgruppengerechte Ansprache, eine passende Beteiligungsmethode und ein kontinuierliches Engagement. Falsche Erwartungen und Konflikte können vermieden werden, wenn zu Beginn kommuniziert wird, welcher Handlungs- und Entscheidungsspielraum besteht. Bürgerbeteiligung kann dazu beitragen, die konkreten Lebensbedingungen von Bewohnerinnen und Bewohnern gerade auch in benachteiligten Quartieren zu verbessern.

Der Beitrag stellt Beteiligungsformen und Methoden vor, die im Rahmen des kommunalen Sozialplanungsprozesses eine Rolle spielen können. Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Sozialplanungsprozessen werden verdeutlicht und Faktoren für eine gelingende Bürgerbeteiligung identifiziert. Schließlich wird auch die Frage behandelt, wie die vermeintlich „Unerreichbaren“ in den Beteiligungsprozess einbezogen werden können. Kommunale Beispiele zeigen, wie sich Bürgerbeteiligung in der Praxis gut organisieren lässt.

8.1 Einleitung.

Bürgerbeteiligung ist in aller Munde. Viele Bürger/innen wollen sich verstärkt in die Gestaltung ihres direkten Wohn- und Lebensumfeldes einbringen. Sie möchten

mitreden bei kommunalen Planungsprozessen und wollen von den politischen Vertreterinnen und Vertretern bzw. den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern

gehört werden (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 9). Nach einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2011 wünschten sich 81 % der befragten Bürger/innen mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess. 60 % waren bereit, sich zum Beispiel an Diskussionsforen oder Anhörungen zu beteiligen. Und sogar 85 % aller Befragten waren der Ansicht, dass politische Entscheidungen durch mehr Bürgerbeteiligung auch eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung fänden (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2013: 2).

Auch Politik und Verwaltung suchen mittlerweile an vielen Stellen aktiv die Beteiligung der Bürger/innen. Sie sehen darin die Chance, die Bedürfnisse und Meinungen verschiedener Bevölkerungsgruppen vor Ort zu erfassen, ihr Wissen zu nutzen und mögliche Stolpersteine bei der Umsetzung von Planungsvorhaben schon frühzeitig zu erkennen. Die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern kann so verbessert werden und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass Entscheidungen gemeinsam getragen werden (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 9). Insgesamt kann durch eine gute Beteiligung die Zufriedenheit der Bürger/innen mit Planungsprozessen und -ergebnissen verbessert werden. Vielen kommunalen Vertreterinnen und Vertretern ist bewusst, dass sie die Bürger/innen dafür frühzeitig informieren, offen anhören und sich auf ihre Argumente einlassen müssen, wenn sie nicht nur eine höhere Identifikation, sondern sogar eine Übernahme von Verantwortung durch die Bürger/innen erreichen wollen (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2013: 2). Dieses bürgerliche Engagement ist hilfreich, um die zahlreichen Herausforderungen in den Kommunen, Stadtteilen und Quartieren bewältigen zu können.

Aus gutem Grund ist Bürgerbeteiligung deshalb als ein wesentliches Element mittlerweile auch in vielen öffentlichen Programmen und Planungsprozessen fest verankert. So hat sich im Rahmen der integrierten Stadtteilentwicklung bereits seit längerem die Bürgerbeteiligung etabliert (vgl. Sinning 2013: 13). Im Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ ist Bürgerbeteiligung von Beginn an ein zentrales Element der Planung gewesen und wird sogar als „einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren für die Innovations- und Wirkungskraft des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt“ (Polzin 2013: 1) betrachtet.

Im Aufruf „Starke Quartiere – starke Menschen“ des Landes NRW zur präventiven und nachhaltigen Entwicklung von Quartieren und Ortsteilen spielt Bürgerbeteiligung ebenfalls eine Rolle. So wird erwartet, dass die von den Kommunen eingereichten integrierten Handlungs- bzw. (Stadt-)Entwicklungskonzepte auch geeignete Strukturen und Verfahren zur Bewohnerbeteiligung beschreiben. Welche Beteiligungsformen sie wählen sollten, ist jedoch nicht festgeschrieben und bleibt folglich den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern überlassen (siehe 8.2.2).

Doch auch wenn es mittlerweile viele Erfahrungen mit dem Thema Bürgerbeteiligung gibt und vielen Kommunen die Beteiligung und Aktivierung der Bürger/innen immer besser gelingt, wird immer noch ein großer Handlungs- und Verbesserungsbedarf gesehen (vgl. Polzin 2013: 4). Insbesondere wenn es um die Einbeziehung von bildungsfernen Gruppen in benachteiligten Quartieren geht, fehlt es häufig an Wissen, wie eine solche Beteiligung gelingen kann. Denn im Gegensatz zu Bürgerinnen und Bürgern mit höherer formaler Bildung fühlen sich bildungsferne Gruppen oftmals nicht von Beteiligungsmöglichkeiten angesprochen (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2013: 2).

Wie kann also eine strategische Sozialplanung aussehen, bei der es gelingt, dass die Bürger/innen ihre Ideen einbringen, Vorschläge machen und aktiv mitwirken? Welche Gelingensbedingungen gibt es? Welche unterschiedlichen Methoden der Bürgerbeteiligung können verwendet werden? Wie können auch Personengruppen erreicht werden, die vielleicht als „unerreichbar“ gelten?

Der vorliegende Beitrag⁴³ möchte hierzu einige Anregungen geben. Es wird zunächst eine Begriffsbestimmung vorgenommen und Bürgerbeteiligung im Rahmen der Sozialplanung verortet.

⁴³ Der Beitrag wurde mit gleichlautendem Titel auch als FSA-Infogramm 12 veröffentlicht (<http://www.sozialberichte.nrw.de/Sozialplanung/Infogramme/index.php>).

8.1.1 Was ist Bürgerbeteiligung?

Unter dem Begriff Bürgerbeteiligung wird eine Vielzahl unterschiedlicher Verfahren und Formen subsumiert. Neben klassischen Beteiligungsmechanismen der direkten Demokratie, wie Volksentscheiden, Referenden und Bürgerbegehren, zählen dazu auch formal vorgeschriebene Beteiligungsverfahren im Rahmen von Planungsprozessen (z. B. Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung oder -änderung) sowie informelle Beteiligungsprozesse, die nicht gesetzlich verankert sind. Dabei ist es selbstverständlich auch möglich, formelle Verfahren durch informelle Beteiligungsformen zu ergänzen. Bürger/innen können beispielsweise über Planungen informiert und nach ihrer Meinung dazu befragt werden, bevor die Ergebnisse an das formelle Verfahren rückgekoppelt werden (vgl. Spieker 2014: 3). Darüber hinaus werden auch zivilgesellschaftliches Engagement und Tätigkeiten im Ehrenamt häufig als Bürgerbeteiligung bezeichnet.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich bei der Bürgerbeteiligung auf Beteiligungsformen, die im Rahmen des kommunalen Sozialplanungsprozesses eine Rolle spielen. Im Mittelpunkt stehen vor allem informelle Beteiligungsverfahren von Bürgerinnen und Bürgern im Stadtteil oder Quartier an Entscheidungs- und Diskussionsprozessen, die in der Regel top-down initiiert werden. Es geht um Bürgerbeteiligung im engeren Sinne, was bedeutet, dass auch die Beteiligung von anderen Stakeholdern, Funktionsträgern und Interessengruppen im Stadtteil oder Quartier ausgeklammert wird.

Um zu verdeutlichen, an welchen Stellen im Sozialplanungsprozess Bürgerbeteiligung möglich und sinnvoll ist, wird zunächst genauer unterschieden, welche Formen von Beteiligung möglich sind und welche Methoden zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen.

8.1.2 Die verschiedenen Stufen der Bürgerbeteiligung

Eine einfache Differenzierung von Beteiligungsformen ist die Einteilung in drei Stufen:

1. Information: Die Bürger/innen werden über Planungen oder Entscheidungen informiert, ohne dass sie darauf Einfluss nehmen können.
2. Konsultation Bürger/innen können zu einem Entwurf oder einer Frage Stellung nehmen. Sie beraten also, ohne (mit)entscheiden zu können.
3. Kooperation: Bürger/innen können die Planung oder Entscheidung (mit)gestalten, das heißt, sie entscheiden in diesem Fall neben Politik und Verwaltung mit (vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen 2010: 12).

Im Rahmen von Planungsverfahren geht Bürgerbeteiligung häufig nicht über die ersten beiden Stufen Information und Konsultation hinaus (vgl. Krause et al. 2013: 12). Dass die Bürger/innen mitentscheiden dürfen, ist nicht erwünscht. Sie sollen zwar die Planungen mitentwickeln dürfen, aber die Entscheidung soll bei Politik und Verwaltung verbleiben. Begründet wird dies damit, dass „die Wahrscheinlichkeit, dass damit unterschiedliche Interessen abgewogen werden und im Sinne des Gemeinwohls entschieden wird, deutlich höher [ist], als wenn Bürgerinitiativen oder betroffene Bürger/innen entscheiden“ (Birzer 2015: 13).

Teilweise werden die Bürger/innen sogar erst dann „beteiligt“, wenn grundlegende Entscheidungen bereits getroffen sind. In diesem Fall kommt es jedoch meist zu Frustration und Unverständnis bei den Bürgerinnen und Bürgern, während frühzeitige und ernst zu nehmende Beteiligungsverfahren die eigentlich gewünschte Legitimität, Identifikation und Unterstützung herstellen können (vgl. Krause et al. 2013: 12).

Während insbesondere bei vielen formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren der Entscheidungsspielraum auf kommunaler Ebene häufig eingeschränkt ist, gibt es im Rahmen des Sozialplanungsprozesses keine gesetzlichen Vorgaben. Es kann daher kommunal entschieden werden, welche Beteiligungsform gewählt wird. Wichtig dabei ist, den Bürgerinnen und Bürgern bereits zu Beginn und im weiteren Prozess klar zu kommunizieren, welcher Handlungs- und Entscheidungsspielraum besteht und welche Entscheidungen womöglich bereits getroffen worden sind. Anderenfalls können falsche Erwartungen geweckt werden, was später zu Konflikten führen kann.

Um noch etwas differenzierter die möglichen Beteiligungsformen einordnen zu können, eignet sich insbesondere die Stufenleiter der Partizipation (vgl. z. B. Unger 2012).

Auf der Stufenleiter der Partizipation (siehe Abb. 8.1) ist ablesbar, wo eine Form von Beteiligung verortet werden kann und wie groß die Einflussmöglichkeiten der Bürger/innen auf der jeweiligen Stufe sind. Demnach sind die ersten beiden Stufen Formen der Nichtpartizipation, während danach drei Vorstufen der Partizipation folgen. Erst dann folgen drei Stufen, auf denen Bürger/innen (mit) entscheiden können, was als Partizipation angesehen wird. Schließlich steht am Ende die Selbstorganisation, die über die Partizipation hinausgeht (vgl. Claussen 2013: 2).

Wie eine Analyse von Beteiligungsprojekten im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ gezeigt hat, ist der größte Teil von Beteiligungsformen auf der Ebene der Vorstufen zur Partizipation zu finden. In diesem Bereich gewähren Entscheidungsträger/innen den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur Teilhabe am Planungsprozess, räumen ihnen aber keine (Mit-) Entscheidungsmacht ein. Vor allem auf der Ebene der Einbeziehung (Stufe 5) finden sich viele unterschiedliche Beteiligungsformen, die den Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern zum Ziel haben, die Grenzen der Mitwirkung jedoch eng abstecken (vgl. ebd.: 6 f.).

Auch die Ergebnisse einer Umfrage zu Bürgerbeteiligungsformen zeigen, dass Verfahren zur Mitentscheidung trotz einer großen Breite von kommunalen Arbeitsfeldern und Beteiligungsformen eher selten sind (vgl. Sinning 2013: 7). Dass die beratende Funktion von Beteiligungsverfahren im

Vordergrund steht, dürfte auch bei den meisten kommunalen Sozialplanungsprozessen die Regel sein.

Dabei wäre es durchaus denkbar, ein kommunales Beteiligungsverständnis zu entwickeln, das den Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen des Sozialplanungsprozesses die Möglichkeit zur Mitwirkung (Stufe 6) gibt oder ihnen sogar teilweise Entscheidungskompetenz (Stufe 7) einräumt. Hierzu bedarf es jedoch einer Beteiligungskultur, bei der sich Politik und Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern „auf Augenhöhe“ treffen. Dazu sind eine angemessene Wertschätzung der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagements sowie ein anderes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung notwendig (vgl. ebd.: 17).

Um Bürger/innen am Sozialplanungsprozess beteiligen zu können, bedarf es jedoch nicht nur eines entsprechenden Beteiligungsverständnisses, das Partizipation ermöglicht, sondern auch geeigneter Methoden zur Umsetzung von Bürgerbeteiligung.

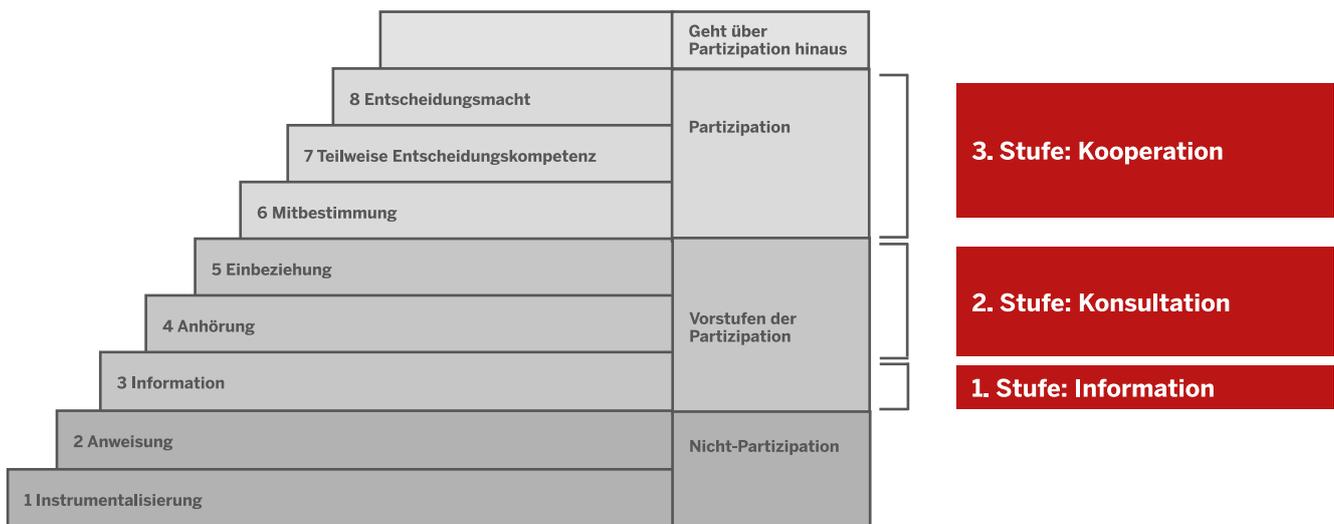


Abb. 8.1: Stufenleiter der Partizipation vs. einfaches Stufenmodell
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Unger 2012

8.1.3 Methoden zur Bürgerbeteiligung

Es gibt eine Reihe guter, bewährter Methoden zur Bürgerbeteiligung. Dennoch sollte man sich nicht auf eine Methode festlegen, denn jeder Sozialplanungsprozess und jede Kommune sind einzigartig. Folglich sollte auch die Methode abhängig vom Planungsgegenstand, der Zielgruppe, den Ressourcen und dem (vermutlichen) Know-how der zu Beteiligten ausgewählt werden (vgl. PlanKom 2011: 4). Die Methode sollte sich am Ziel orientieren (z. B. Information, Konsultation, Kooperation) und passgenau dazu ausgewählt werden (vgl. Krause et al. 2013: 38). Zudem ist Bürgerbeteiligung grundsätzlich als Prozess zu verstehen. Das bedeutet, dass Methoden zur Bürgerbeteiligung nicht einzeln geplant, sondern als Teil eines Gesamtprozesses gedacht werden sollten (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2014: 49). Schließlich verlangt Bürgerbeteiligung unabhängig von der gewählten Methode Ausdauer und ein verbindliches Reglement, wenn man tatsächliche Partizipation erreichen möchte (vgl. Habel/Wolter 2012: 1).

Es gibt eine Vielzahl gängiger, erprobter Methoden, die an dieser Stelle nicht alle detailliert vorgestellt werden können. Grundsätzlich eignen sich jedoch bestimmte Methoden eher für bestimmte Anlässe und Ziele:

- Geht es um den Ausgleich divergierender Interessen, eignen sich: ein runder Tisch, eine Mediation, ein Forum, eine Zukunftskonferenz sowie moderierte Arbeitskreise.
- Um eine bessere Vertretung bisher unzureichend beteiligter Interessen zu erreichen, eignen sich: aktivierende Befragung(en), eine Anwaltsplanung, die Installation von Interessenbeauftragten, Zielgruppen-Workshops.
- Um die Aktivierung im Stadtteil zu befördern, eignen sich: die Gemeinwesenarbeit, die Arbeitsbuchmethode, Planning for Real, die Einrichtung eines Bürgerbüros und/oder eines Stadteilladens.
- Zur Entwicklung von Kreativität und Kompetenz eignen sich: eine Zukunftswerkstatt, eine Perspektivenwerkstatt, Open Space sowie die Durchführung einer Stadteillkonferenz.
- Um schließlich eine möglichst repräsentative Beteiligung zu gewährleisten, eignen sich: Planungszelle/Bürgergutachten sowie ein Bürgerpanel.
- Ist es das Ziel von Politik und Verwaltung, die Meinungen, Sichtweisen, Erfahrungen der Bürger/innen einzuholen (Konsultation), sind vor allem folgende

Methoden geeignet: Bürgerkonferenzen, World Café, Zukunftswerkstatt (auch zur Kooperation geeignet), Planungszellen, Bürgerrat, Onlinepartizipation, Anhörung, Planspiele, Umfragen, Interviews, Fokusgruppen

- Wenn Bürger/innen (mit)entscheiden sollen (Kooperation), können folgende Methoden eingesetzt werden: Bürgerprojekte, runde Tische, Mediation, Schlichtung (vgl. PlanKom 2011: 5; Renkamp 2012: 6).
- Neben den gängigen Vor-Ort-/Präsenz-Beteiligungen nehmen Beteiligungsverfahren über das Internet immer mehr zu. Auch hier gibt es mittlerweile entsprechende Leitfäden, die die Chancen und Grenzen der Onlinebeteiligung darstellen und Vorgehensweisen präsentieren, um Beteiligungen über das Internet erfolgreich umzusetzen. Im Mittelpunkt des Leitfadens „Leitfaden Online-Konsultation – Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet“ stehen konsultative Verfahren, bei denen die Erfahrungen und Interessen der Bürger/innen eingeholt werden, während die Entscheidung bei Politik und Verwaltung verbleibt (vgl. Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium des Innern, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Freie und Hansestadt Hamburg 2011). Im Rahmen eines Sozialplanungsprozesses wäre es denkbar, einen Leitbildprozess durch eine Onlinekonsultation zu unterstützen. Links zu ausführlichen Beschreibungen verschiedener Methoden der Bürgerbeteiligung finden Sie im Anschluss an das Literaturverzeichnis.

8.2 Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Sozialplanungsprozessen.

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen kommunaler Planungsprozesse bringt eine Vielzahl an Chancen mit sich, die mittlerweile auch viele Entscheidungsträger/innen aus Politik und Verwaltung erkannt haben (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 9). Bürgerbeteiligung wird zunehmend als wichtiges Element kommunaler (Planungs-)Kultur anerkannt und spielt bei der Stadtentwicklung eine zunehmend wichtige Rolle.

Gute Gründe, Bürger/innen zu beteiligen, können sein:

- die Bedürfnisse und möglichen Probleme der Bürger/innen herauszufinden,
- neue Ideen und Vorschläge zu erhalten und das Wissen der Bürger/innen einzubinden,
- eigene Ergebnisse und Ideen zu reflektieren,
- mögliche Konflikte und Umsetzungshürden frühzeitig zu erkennen, abzubauen und Lösungen zu finden,
- unterschiedliche Standpunkte abzufragen und verschiedene Gruppen (auch nicht wahlberechtigte Bürger/innen) einzubinden,
- die Legitimation, Identifikation und Akzeptanz von Entscheidungen und Maßnahmen zu verbessern,
- die Bürger/innen in die Erbringung von Leistungen einzubeziehen, um Zeit und Kosten für die Umsetzung einzusparen,
- die Qualität der Entscheidungen zu verbessern, sie aus unterschiedlichen Blickwinkeln abzusichern und ihre Umsetzung zu erleichtern,
- das Vertrauen der Bürger/innen in Politik und Verwaltung zu stärken und die Beziehung zu ihnen zu vertiefen/verbessern,
- eine (neue) Beteiligungskultur zu schaffen,
- die Identifikation der Bürger/innen mit dem Stadtteil bzw. dem Quartier zu fördern

(vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen 2010: 14 f.; Bertelsmann Stiftung 2015; Kegelmann 2017: 5).

Eine stärkere Beteiligung der Bürger/innen bietet insgesamt die Chance, dass Sozialplanungsprozesse weniger konfliktreich ablaufen. Zudem kann die Planung verbessert werden und wichtige Informationen, die für den Maßnahmenerfolg relevant sind, stehen eher zur Verfügung. Schließlich wird der Aufwand, der mit der

Beteiligung der Bürger/innen verbunden ist, mit jedem Mal weniger.

Bürgerbeteiligung hat jedoch auch Grenzen. Insbesondere zu Beginn bedeutet sie meist einen Mehraufwand und kann zu komplexeren Sozialplanungsprozessen führen. Sie ist weder „Wundermittel“ noch „Wunschkonzert“. Wenn die finanziellen Ressourcen für bestimmte Veränderungen fehlen oder sich kein (privater) Anbieter zur Umsetzung findet, können auch durchaus nachvollziehbare Veränderungs-, Versorgungs-, Gestaltungs- und Maßnahmenwünsche der Bürger/innen schlicht nicht verwirklicht werden. Wichtig ist, dies gleich zu Beginn des Beteiligungsprozesses zu kommunizieren und auch den Rahmen der Beteiligungsmöglichkeiten abzustecken. Wenn durch die Beteiligung keine Veränderung bewirkt werden kann oder wenn die für die Bürgerbeteiligung notwendigen Ressourcen nicht vorhanden sind, sollte auf Konsultation und Kooperation besser verzichtet werden. In diesem Fall sollten die Bürger/innen lediglich über bereits getroffene Entscheidungen informiert werden. Denn es sollten keine Versprechungen oder Zusagen gemacht werden, die danach nicht eingehalten werden können. Anderenfalls dürfte es zu Enttäuschungen und Unzufriedenheit unter den Bürgerinnen und Bürgern kommen, was zu weiteren Konflikten führen könnte.

Sozialplaner/innen sollten sich also bewusst sein, dass Bürgerbeteiligung nicht nur Chancen mit sich bringt, sondern auch viele Herausforderungen. Denn die Interessen und Bedürfnisse der zu beteiligenden Bürger/innen sind keineswegs immer homogen und der Prozess kann verzögert werden oder sogar scheitern. Bürgerbeteiligung benötigt Engagement, ein gutes Know-how bezüglich der Methoden sowie soziale Kompetenzen der für die Durchführung der Bürgerbeteiligung verantwortlichen Personen. Je nachdem welches Ziel verfolgt wird, braucht es angemessene personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen. Aufwand und zu erwartender Ertrag sollten für alle Beteiligten in einem guten Verhältnis stehen (vgl. Krause et al. 2013: 12). Wenn das der Fall ist, bietet Bürgerbeteiligung die Möglichkeit, durch das Expertenwissen der Menschen vor Ort und ihre Einbindung nachhaltige Sozialplanungsprozesse zu implementieren.

8.3 Wie lässt sich Bürgerbeteiligung in kommunalen Sozialplanungsprozessen gut organisieren?

Im Rahmen des kommunalen Sozialplanungsprozesses können Bürger/innen auf der gesamtkommunalen Ebene bei der Leitbildentwicklung beteiligt werden. Auf der Quartiers-/Sozialraumbene ist Bürgerbeteiligung sowohl bei der Bedarfserhebung als auch bei der Maßnahmenplanung möglich.

Wie schon erwähnt, ist eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung leichter gesagt als getan und erfordert verschiedene Bedingungen, damit sie gelingen kann. Zudem stellen sich viele kommunale Sozialplanungsfachkräfte die Frage, wie gerade auch Bürger/innen in benachteiligten Stadtteilen/Quartieren beteiligt werden können, die als „unerreichbar“ gelten.



8.3.1 Kommunales Beispiel Wuppertal

In Wuppertal wurde im Frühjahr 2016 ein Verfahren gestartet, um einen verbindlichen und verlässlichen Rahmen für Bürgerbeteiligung zu schaffen. Bürger/innen haben gemeinsam mit Politik und Verwaltung „Leitlinien für Bürgerbeteiligung“ entwickelt. Am 13. November 2017 hat der Rat der Stadt Wuppertal einstimmig mit einer Enthaltung die Umsetzung der neun aufgestellten Leitlinien für Bürgerbeteiligung beschlossen. Zudem wurde auch der Vorschlag angenommen, einen Beirat für Bürgerbeteiligung einzurichten. Der Beirat besteht aus

insgesamt 25 Mitgliedern: 15 Vertreter/innen der Bürgerschaft (zehn Bürgerinstitutionen und fünf einzelne Bürger/innen) sowie jeweils fünf Vertreter/innen aus Politik und Verwaltung. Vom 18. Dezember 2017 bis zum 21. Januar 2018 konnten sich Bürger/innen der Stadt Wuppertal um die fünf Plätze bewerben. Die Auslosung der Plätze erfolgte am 22. Februar 2018. Am 20. Juni 2018 nahm der Beirat seine Arbeit auf. (Weitere Informationen zu den „Leitlinien für Bürgerbeteiligung“ der Stadt Wuppertal im Anschluss an das Literaturverzeichnis.)



8.3.2 Kommunales Beispiel Moers

Im Rahmen der Erstellung eines integrierten Handlungskonzeptes für den Stadtteil Moers-Meerbeck wurde auf eine breite Beteiligung gesetzt. Neben den im Stadtteil engagierten Vereinen, Initiativen und Institutionen sowie der öffentlichen Verwaltung und Vertreterinnen und Vertretern der Parteien wurden auch die Bürger/innen beteiligt.

Bereits 2011 hatte die SCI:Moers Gesellschaft für Einrichtungen und Betrieb sozialer Arbeit mbH Bürger/innen, Vereine, Institutionen, Politiker/innen, Stadtverwaltung und Wohnungsbaugesellschaften zu einer Veranstaltung eingeladen, um einen Anstoß für die Entwicklung einer behutsamen und zukunftsfähigen Stadteilerneuerung zu geben. Daraus entwickelte sich das Forum Neu:Meerbeck, das später die Beteiligungs-

struktur vorgab. Seit Februar 2012 trafen sich die Teilnehmenden des Forums, um Ideen für eine nachhaltige Entwicklung und Erneuerung Meerbecks zu erarbeiten. Mit einem im Juni 2013 vom Rat der Stadt beschlossenen Bürgerantrag des Forums Neu:Meerbeck wurde die Entwicklung des integrierten Handlungskonzeptes mit dem Titel „Neu: Meerbeck – Stadtteil der Vielfalt“ initiiert und finanziert, über dessen Entwicklung dann Ende 2014 im Rahmen einer Auftaktveranstaltung informiert wurde. Im Frühjahr 2015 fanden vier sehr gut besuchte Planungsworkshops zu den Themen öffentlicher Raum, Arbeit und Wirtschaft sowie Bildung und Soziales statt. Darüber hinaus wurden in mehreren Bewohnergesprächen Vorzüge und Handlungsbedarfe zum Thema Wohnen im Quartier erörtert (vgl. RHA Reicher Haase Assoziierte 2015: 65).



8.3.3 Kommunales Beispiel Stolberg

Seit Beginn der Sozialplanung vor rund drei Jahren prägt eine sehr dynamische und lebendige Bürgerbeteiligung die Prozesse der Kupferstadt Stolberg. Bereits im ersten Schritt der Sozialberichterstattung wurden quantitative Datenanalysen um qualitative Einschätzungen der Bürger/innen erweitert. Rund 130 Teilnehmende folgten der Einladung zu einer Expertenkonferenz. Über 1.400 Bürger/innen nahmen an einer Bürgerumfrage mit repräsentativem Charakter teil, die auch online ausgefüllt werden konnte.

Der Leitbildprozess „Soziale Kupferstadt 2030“ bildete die zweite Etappe des Sozialplanungsprozesses. Rund 200 Personen aus Vereinen, Verbänden, Trägern, sozialen Einrichtungen, lokalen Parteien und der Verwaltung wirkten im Rahmen eines Kick-off-Workshops, thematischer Arbeitsgruppen und eines Abschlussworkshops an der Entwicklung mit. Zudem gelang es, in Kooperation mit dem Stolberger Jugendparlament, eine Zusatz-AG für Jugendliche zu initiieren. Stolberger Grundschulen erarbeiteten mit ihren Kindern „Tipps für den Bürgermeister“, die der Verwaltungsspitze vorgestellt wurden. Beteiligt wurde die Bürgerschaft auch bei der Wahl eines Leitmotives für die gemeinsame Vision „Soziale Kupferstadt 2030“. Bei einer Onlinebürgerumfrage stimmte die Mehrheit der knapp 1.200 Teilnehmenden für den Vorschlag einer Stolberger Förderschule: „Aufeinander zugehen, voneinander lernen, miteinander leben“.

Nach den gesamtstädtisch ausgerichteten Schritten der Sozialberichterstattung und Leitbildentwicklung befindet sich die Kupferstadt Stolberg derzeit auf der Ebene der fokussierten Maßnahmenplanung und -umsetzung. Der dynamische Prozess der Bürgerbeteiligung konnte auch während der Erarbeitung des Inte-

grierten Handlungskonzepts „Berg- und Talachse – miteinander für Münsterbusch, Ober- und Unterstolberg“ mithilfe zweier Sozialraumkonferenzen im Fördergebiet fortgesetzt werden. An der zweiten Sozialraumkonferenz nahmen über 250 Bürger/innen teil.

Bei den bisherigen Beteiligungsschritten profitiert die Stolberger Sozialplanung von aktiven und motivierten Akteuren. Zielgruppengerechte Ansprachen und Beteiligungsformate wirken sich positiv aus. Gute Erfahrungen wurden mit der Ansprache über soziale Medien wie Facebook gesammelt, um Menschen jenseits der klassischen Printmedien zu erreichen. Über wichtige Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in den Stadtvierteln konnten Bewohner/innen für verschiedene Beteiligungsschritte gewonnen werden. Die Aktivierung von Menschen aus benachteiligten Stadtvierteln bleibt jedoch eine Herausforderung für die Stolberger Sozialplanung. In Kooperation mit dem Aachener Standort der Katholischen Hochschule NRW wurde deshalb ein Forschungsprojekt „Viertelgestalterinnen und Viertelgestalter in Stolberg Münsterbusch, Ober- und Unterstolberg“ initiiert. Ziel ist es, die Unterstützung politischer Teilhabe und bürgerschaftlicher Strukturen auf Basis der Ergebnisse der Studie so zu nutzen, dass möglichst viele Menschen bei den anstehenden Maßnahmenplanungen und -umsetzungen mitwirken können. Mit dem Projekt „Vielfältig und miteinander im Viertel“ im Programm „Demokratiewerkstätten im Quartier“ der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen konnte Ende 2017 bereits eine besondere beteiligungsorientierte Maßnahme starten, um interkulturelle Brückenbauer in den Quartieren der „Berg- und Talachse“ zu entdecken und bürgerschaftliche Initiativen zu fördern.

8.3.4 Faktoren für eine gelingende Bürgerbeteiligung

Um die Erfolgchancen von Bürgerbeteiligung zu erhöhen, sollten einige Grundregeln beachtet werden. Nur dann kann sie für alle Beteiligten zufriedenstellend und gewinnbringend sein:

- Es sollte während des Prozesses eine feste Ansprechperson innerhalb der Verwaltung geben, an die sich die Beteiligten wenden können.
- Die Ziele, Spielräume und Grenzen der Beteiligung sind für alle Beteiligten zu Beginn klar zu kommunizieren. Die Spielregeln müssen allen bekannt sein. Nur wenn die Bürger/innen einen Gestaltungsspielraum sehen, werden sie sich auch einbringen.
- Für das Thema und die Zielgruppe sollten die richtige Methode, die richtige Ansprache, der passende Ort und geeignete Zeiten ausgewählt werden.
- Es sollten – gerade in benachteiligten Quartieren – auch Gruppen angesprochen werden, die schwer zu erreichen sind, sowie Personen, die gegensätzliche Meinungen vertreten. Diese unterschiedlichen Meinungen sollten wahrgenommen und anerkannt werden.
- Der Prozess und die Möglichkeiten zur Beteiligung sollten strukturiert und transparent sein. Das bedeu-

tet auch, dass die Beteiligten frühzeitig und kontinuierlich informiert und Zusagen eingehalten werden.

- Es muss einen klaren Willen zur Beteiligung aufseiten der Entscheidungsträger geben. Beteiligungsverfahren sind nicht geeignet, um bereits getroffene Entscheidungen im Nachhinein zu legitimieren.
- Die Kompetenz zur Beteiligung sollte bei den Verantwortlichen vorhanden sein, also sowohl Prozess- als auch Methodenkompetenz.
- Es sollten ausreichende – zeitliche, personelle und finanzielle – Ressourcen für den Beteiligungsprozess zur Verfügung stehen. Echte Beteiligung braucht Zeit und eine für das Ziel und die gewählte Methode angemessene finanzielle Ausstattung.
- Am besten wird eine Kombination aus Komm- und Gehstruktur geboten. Das heißt, es gibt sowohl einmalige Beteiligungsmöglichkeiten, zum Beispiel im Rahmen einer Sozialplanungskonferenz, als auch fortlaufende Partizipationsangebote, zum Beispiel durch eine aufsuchende Quartiersarbeit

(vgl. Bertelsmann Stiftung 2015; Kegelmann 2017: 9; Nanz/Fritsche 2012: 12 f.; PlanKom 2011: 3).

8.3.5 Wie erreiche ich die „Unerreichbaren“?

Besonders herausfordernd ist es, schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Quartieren in Beteiligungsprozesse einzubeziehen (vgl. Polzin 2013: 1). Gerade im Rahmen von Sozialplanungsprozessen, bei denen soziale Maßnahmen in diesen Quartieren passgenau für bestimmte Personengruppen geplant und umgesetzt werden sollen, ist eine Beteiligung dieser als „unerreichbar“ geltenden Personen elementar. Sie ermöglicht es ihnen, ihre eigenen Vorstellungen für ihr Wohnumfeld einzubringen und kann so auch die Identifikation mit dem eigenen Quartier steigern.

In benachteiligten Quartieren behindert häufig das soziale Klima die Aktivierung der Bewohner/innen und ihre Partizipation an Gestaltungsprozessen. Passivität, Resignation und Misstrauen der Bewohner/innen beru-

hen dabei auf den von ihnen gemachten Erfahrungen und stellen somit durchaus bewusste, rationale Entscheidungen dar (vgl. Strohmeier 2006: 4 f.).

Zu den Personengruppen, die schwer zu erreichen sind, zählen insbesondere Arbeitslose und Personen, die Mindestsicherungsleistungen beziehen, Personen mit sprachlichen Defiziten und aus wenig gebildeten Milieus, aber auch Alleinerziehende (vgl. Sinning 2013: 16). Die Folge ist, dass bei Beteiligungsprozessen häufig vor allem die Mittelschicht vertreten ist, die ihre Partikularinteressen artikuliert. Insofern ist es bei Beteiligungsprozessen in benachteiligten Quartieren besonders wichtig, den Zugang für „Personen, die in öffentlichen Kommunikationsprozessen nicht so ‚heimisch‘ sind“ (Krause et al. 2013: 14) zu erleichtern.

Ein möglicher Weg ist es zu versuchen, diese Personengruppen über gut vernetzte Personen im Quartier zu erreichen (ebd.). Besonders hilfreich ist, wenn es „Kümmerinnen“ und „Kümmerer“ für diese Quartiere gibt, zum Beispiel Quartiersmanager/innen, Nachbarschaftshelfer/innen oder Sozialmanager/innen, die die Bewohner/innen der Quartiere kennen, aktiv auf sie zugehen und für ihre Belange kontinuierlich ansprechbar sind (vgl. Sinning 2013: 14). Gleichzeitig können auch Orte der Begegnung, wie Jugend- oder Altentreffs, Kirchen, Schulen, Kitas, Vereine oder auch Selbsthilfegruppen, genutzt werden, um Bürger/innen für Beteiligungsprozesse zu gewinnen, die sonst nur schwer zu erreichen sind (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2014: 52). Es empfiehlt sich gerade bei schwer zu erreichenden Bürgerinnen und Bürgern, eine Komm- mit einer Gehstruktur zu verbinden, um zu gewährleisten, dass die Beteiligung so niedrigschwellig wie möglich ist.

Dies gilt auch bei der Form der Ansprache. Denn oft fühlen sich bildungsfernere Personengruppen von der Art und Weise nicht angesprochen, wie zur Beteiligung eingeladen und wie diese organisiert wird (vgl. Harrer 2017: 41). Es sollte über verschiedene Wege – Informationsabende, Aushänge etc. – informiert und eine verbindliche, zielgruppengerechte Ansprache gewählt werden, die Fachausdrücke und eine insgesamt schwer verständliche

Sprache vermeidet. Bei Informationsveranstaltungen sollten zudem durch spezielle Moderationstechniken alle eingebunden werden (vgl. Krause et al. 2013: 14).

Wichtig ist auch die „richtige“ Themenwahl. Insbesondere die Verbesserung der eigenen Lebens- und Wohnbedingungen und/oder des Wohnumfeldes hat eine motivierende Wirkung auf Bewohner/innen benachteiligter Quartiere, sich zu beteiligen. Sie müssen davon überzeugt sein, dass sie durch ihre Beteiligung etwas erreichen können (vgl. Harrer 2017: 40; Strohmeier 2006: 6 f.). Offene Partizipationsangebote (z. B. Stadtteilkonferenzen) aktivieren hingegen eher sozial gut integrierte Menschen und bieten zurückhaltenden Personen keinen unmittelbaren und kurzfristigen Nutzen (vgl. Strohmeier 2006: 6). Und schließlich sollte auch nicht verkannt werden, „dass es ein Recht auf ‚Nichtbeteiligung‘ gibt“ (Polzin 2013: 2).

Gerade wenn im Rahmen eines Sozialplanungsprozesses Bürgerbeteiligung in einem benachteiligten Quartier angestrebt wird, sind ein durchgängiges Engagement, ausreichend Zeit zur Vertrauensbildung und regelmäßige Beteiligungsmöglichkeiten über den gesamten Prozess notwendig und nicht nur anlassbezogene, punktuelle Beteiligungsveranstaltungen.

8.3.6 Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Um Austausch und Dialog zum Thema Bürgerbeteiligung zu fördern und Vorzeigeprojekte zu würdigen, hat das BMUB zusammen mit dem Umweltbundesamt (UBA) den Wettbewerb „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ ins Leben gerufen. Dabei sollen vorbildliche Bürgerbeteiligungsprojekte aus ganz Deutschland ausgezeichnet werden. Diese ausgezeichneten

Projekte können als Beispiele guter Praxis fungieren und helfen, die Qualität von Bürgerbeteiligungsprozessen zu verbessern. Vom 30. November 2017 bis zum 31. März 2018 konnten Interessierte ihre Bürgerbeteiligungsprojekte beim Wettbewerb einreichen. Mehr zum Wettbewerb finden Sie auf den Seiten des BMUB⁴⁴.

⁴⁴Vgl. <https://www.bmub.bund.de/vorbildliche-buergerbeteiligung/ueber-den-wettbewerb/#c15026> (Zugriff 20.9.2019).

8.4 Fazit.

Bürgerbeteiligung ist ein fester Bestandteil vieler kommunaler Planungsprozesse. Auch im Rahmen von Sozialplanungsprozessen spielt sie eine immer wichtigere Rolle. Die Bürger/innen werden vor allem dann beteiligt, wenn es darum geht, zu einem Entwurf oder einer Frage Stellung zu nehmen (Konsultation). Mitunter dürfen sie die Planung oder Entscheidung sogar (mit)gestalten (Kooperation). Wichtig ist es, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger/innen bereits zu Beginn des Prozesses und auch danach kontinuierlich klar zu kommunizieren. Nur so können falsche Erwartungen an die Beteiligungsmöglichkeiten vermieden bzw. zumindest eingeschränkt werden, die anderenfalls zu späteren Konflikten führen können.

In der Sozialplanung ist die Beteiligung der Bürger/innen sowohl auf gesamtkommunaler Ebene bei der Leitbildentwicklung als auch auf der Quartiersebene bei der Bedarfserhebung und der Maßnahmenplanung möglich. Die Beteiligung der betroffenen Bürger/innen ermöglicht es unter anderem, Maßnahmen passgenauer zu gestalten, die Legitimität des Planungsvorhabens zu steigern und weitere Ideen und Ressourcen mit einzubringen. Darüber hinaus kann durch die Beteiligung der Bürger/innen auch ihr Vertrauen in Politik und Verwaltung gestärkt und die Identifikation mit „ihrem“ Quartier gefördert werden.

Trotz aller Chancen, die Bürgerbeteiligung mit sich bringt, ist sie insbesondere zu Beginn mit einem Mehraufwand verbunden und kann zu komplexeren Sozialplanungsprozessen führen. Um es in Anlehnung an Karl Valentin zu sagen: „Bürgerbeteiligung ist schön, macht aber viel Arbeit“ (Magel 2015: 5). Insbesondere die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in benachteiligten Quartieren ist nicht einfach und erfordert eine zielgruppengerechte Ansprache, eine passende Beteiligungsmethode und ein kontinuierliches Engagement. Sie sollte für Themen gewählt werden, die eine konkrete Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner/innen bedeuten können.

Für Sozialplaner/innen sollten trotz der Herausforderungen die Vorteile der Bürgerbeteiligung im Vordergrund stehen. Bürgerbeteiligung sollte als „zentrale[s] Element einer zukunftsfähigen Kommunal- bzw. Quartiersentwicklung [gesehen werden], nicht zuletzt, weil sie für eine gute, selbstbestimmte Lebensführung unabdingbar [ist]“ (Claussen 2013: 8). Hierfür ist es notwendig, die Bürger/innen in ihrer Rolle als Expertinnen und Experten des eigenen Lebensumfeldes anzuerkennen. Während dies für die Sozialplaner/innen einen großen Erkenntnisgewinn mit sich bringen kann, können die Bürger/innen die Erfahrung machen, dass ihre Argumente gehört und ihre Ideen umgesetzt werden.



Literatur

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen (Hg.) (2010): Handbuch Bürgerbeteiligung. Für Land und Gemeinden. Wien/Bregenz. Verfügbar unter: <https://vorarlberg.at/at.gv.wien.vlbg.portal/documents/21336/245118/Handbuch+B%C3%BCrgerbeteiligung/793788df-23f8-4209-b603-a0aba6a5e87c> (Zugriff 14.08.2019).

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2014): Handbuch BürgerDialog. Informationen zur Planung und Durchführung des Diskussions- und Beteiligungsformats. Verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Buergerdialog_Handbuch.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Birzer, Markus (2015): So geht Bürgerbeteiligung – Eine Handreichung für die kommunale Praxis. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Texte der KommunalAkademie, Band 7, Mai 2015. Verfügbar unter: library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/11523.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Bertelsmann Stiftung (2015): Beteiligungskompass. Verfügbar unter: <http://www.beteiligungskompass.org/pages/index/about> (Zugriff 16.02.2018).

Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium des Innern, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2011): Leitfaden Online-Konsultation. Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet. Verfügbar unter: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/leitfaden-online-konsultation/> (Zugriff 14.08.2019).

Claussen, Wiebke (2013): Wo können Beteiligungsprojekte in der Sozialen Stadt auf der Stufenleiter der Partizipation angesiedelt werden? In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04 vom 13.12.2013. Verfügbar unter: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_claussen_131213.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Happel, Franz-Reinhard/Wolter, Paul (2012): Mehr Teilhabe braucht sorgsame Umsetzung – online und offline! In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 2 vom 11.07.2012. Verfügbar unter: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_newsletter_2-2012_happel_wolter_120711.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Harrer, Cornelia (2017): Wie erreichen wir schwer Erreichbare? Beteiligung im Quartier einfach machen. In: Bienek, Magdalena/Suthues, Bettina (Hg.), Kommunales Bildungsmanagement und Sozialraum: Kleinräumige Datenbasierung, Planung und Vernetzung. Verfügbar unter: http://www.transferagentur-nordrhein-westfalen.de/fileadmin/Dateien/Broschueren/ISA_Broschuere_KBMundSozialraum.pdf, S. 40–43 (Zugriff 14.08.2019).

Kegelmann, Jürgen (2017): Bürgerbeteiligung als Teil kommunaler Steuerung. Präsentation auf dem Fachtag „Gelingende Beteiligung in kommunalen Prozessen, Impulse aus Wissenschaft und Praxis“ des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung (IKPE) am 10. November 2017 in Erfurt. Verfügbar unter: https://www.ikpe-erfurt.de/wp-content/uploads/2017/11/Pr%C3%A4sentation_Kegelmann.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Krause, Johannes/Pannke, Dominique/Wagner, David (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten. Verfügbar unter: <http://www.impuls.net/wp-content/uploads/2014/09/Praxisleitfaden-Buergerbeteiligung1.pdf> (Zugriff 14.08.2019).

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.) (2013): Deutschland & Europa. Zeitschrift für Gemeinschaftskunde, Geschichte, Deutsch, Geographie, Kunst und Wirtschaft 65, Bürgerbeteiligung in Deutschland und Europa. Verfügbar unter: http://www.deutschlandundeuropa.de/65_13/buergerbeteiligung.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Magel, Holger (2015): Gelingende Bürgerbeteiligung als planerische Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Vortrag am 12. Juni 2015 bei der Eröffnung des neuen Grontmij-Büros in Stuttgart. Verfügbar unter: https://www.bgu.tum.de/fileadmin/w00blj/bole/PDFs/News/2015-6_Magel_Gelingende_Buergerbeteiligung.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Nanz, Patrizia/Fritsche, Mirjam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure. Chancen und Grenzen. Verfügbar unter: www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf (Zugriff 14.08.2019).

PlanKom (Hg.) (2011): Standards der Bürgerbeteiligung – Checkliste für Projektverantwortliche. Verfügbar unter: http://www.plankom.net/pdf/pub/Checkliste_Standards_der_Buergerbeteiligung.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Polzin, Silja (2013): Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung im Rahmen des Programms Soziale Stadt in Hessen. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04 vom 13.12.2013. Verfügbar unter: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_polzin_131213.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Renkamp, Anna (2012): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren in Kommunen – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung. Präsentation vom 7. Februar 2012 in Trier. Bertelsmann. Verfügbar unter: https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Mitarbeiter/Lorig__Wolfgang/Workshop_B%C3%BCrgerbeteiligung/120207_B__rgerbeteiligung_und_Planungsverfahren_final.ppt (Zugriff 14.08.2019).

RHA Reicher Haase Assoziierte (2015): Integriertes Handlungskonzept NEU:MEERBECK – Stadtteil der Vielfalt. 04.09.2015. Verfügbar unter: <https://politik-bei-uns.de/paper/562889b51ae6a02bb1894540> (Zugriff 14.08.2019).

Sinning, Heidi (2013): Partizipation in der sozialen Stadtteilentwicklung: Daueraufgabe für öffentliche Hand und Wohnungswirtschaft. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1, S. 13–18. Verfügbar unter: http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2013/1_2013/FWS_1_13_Sinning.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Staatsministerium Baden-Württemberg (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur, 1. März 2014. Verfügbar unter: https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Strohmeier, Klaus Peter (2006): Segregierte Armut in den Städten – Strategien sozial integrativer lokaler Politik. Verfügbar unter: https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/28627/HE_SegregierteArmut_Strohmeier/4514164c-4140-4e0b-af71-1635702e82c6 (Zugriff 14.08.2019).

Unger, Hella von (2012): Partizipative Gesundheitsforschung: Wer partizipiert woran? In: Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research 13 (1), Art. 7. Verfügbar unter: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/rt/printerFriendly/1781/3298> (Zugriff 14.08.2019).

Ausführliche Beschreibungen verschiedener Methoden der Bürgerbeteiligung:

Beteiligungskompass der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung Mitarbeit: <http://www.beteiligungskompass.org/> (Zugriff 14.08.2019).

BürgerDialog der Bertelsmann Stiftung (Methode für Großgruppen; Grundlage bildet das World Café): http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Buergerdialog_Handbuch.pdf (Zugriff 14.08.2019).

Wegweiser Bürgergesellschaft der Stiftung Mitarbeit: <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren> (Zugriff 14.08.2019).

Methodensteckbriefe im „Handbuch Bürgerbeteiligung. Für Land und Gemeinden“ des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen (Methoden werden ab S. 26 näher beschrieben): <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelansicht-leitlinien/article/vorarlberg> (Zugriff 14.08.2019).

Informationen zu den „Leitlinien für Bürgerbeteiligung“ der Stadt Wuppertal: <https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/verfahren/content/leitlinien.php> (Zugriff 14.08.2019).

9. Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege bei der strategischen Sozialplanung.

Lars Schäfer

Die Freie Wohlfahrtspflege ist ein Grundpfeiler des sozialen Angebots in den Kommunen. Die Kommunen sollten die freien Träger vor Ort daher möglichst frühzeitig in den Sozialplanungsprozess einbinden. Durch die Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege an der strategischen Sozialplanung können das Vertrauen und die Planungssicherheit auf beiden Seiten erhöht, mögliche Konflikte vermieden bzw. begrenzt, sozialplanerische Konzepte leichter durchgesetzt, das Know-how innerhalb der Kommune erweitert, Überkapazitäten bzw. Unterversorgungen vermieden und zusätzliche Brücken zu den Bürgerinnen und Bürgern im Sozialraum gebaut werden. Die Einbindung der Freien Wohlfahrtspflege kann dazu beitragen, dass Sozialräume besser gestaltet und weiterentwickelt und so die Lebensbedingungen der Menschen in benachteiligten Quartieren verbessert werden.

Der Beitrag beschreibt das Selbstverständnis und die Struktur der Freien Wohlfahrtspflege in NRW. Es wird dargestellt, wie und wann die Freie Wohlfahrtspflege und ihre Träger in die strategische Sozialplanung einbezogen werden sollten. Dabei werden sowohl die gesamtkommunale Ebene als auch die Quartiersebene behandelt. Schließlich werden die Vorteile einer kooperativen Sozialplanung sowohl für die öffentlichen als auch die freien Träger aufgezeigt, ohne mögliche Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit auszusparen.

9.1 Einleitung.

Die strategische Sozialplanung ist eine Aufgabe der kommunalen Verwaltung, um soziale Bedarfslagen zu ermitteln und die soziale Infrastruktur zu planen. Ziel der Sozialplanung ist es, für die Bürger/innen passgenaue soziale Dienstleistungen und Angebote bereitzustellen, die ihre objektiven Lebensbedingungen und ihr subjektives Wohlbefinden verbessern (vgl. Schubert 2013: 7). Aufgrund ihrer Kenntnisse vor Ort und ihrer Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern im Sozialraum können die Träger der Freien Wohlfahrtspflege das bei den Kommunen bereits vorhandene Wissen sinnvoll ergänzen. Es empfiehlt sich daher, die freien Träger vor Ort möglichst frühzeitig in den Prozess der strategischen Sozialplanung einzubinden. Die freien Träger und ihre Einrichtungen und Dienste sind nicht nur als beauftragte Dienstleister der Kommunalverwaltung zu verstehen, sondern sie sind „Mitverantwortliche in der kommunalen Daseinsvorsorge“ (ebd.: 26). Sie sind Planende bzw. an der Planung Beteiligte sowie Erbringer von Leistungen im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Darüber hinaus

sind sie auch „Vermittler“ oder „Brückenbauer“, die die Lebenswelten der Bürger/innen mit der kommunalen Verwaltung verbinden und sie so in die strategische Sozialplanung einbringen (vgl. ebd.: 22). Schließlich könnte das Sozialsystem in Deutschland ohne die Vielzahl von Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege mit hauptberuflich und ehrenamtlich Tätigen in allen Feldern sozialer Arbeit nicht funktionieren. Die Sozialplanung der Kommune und die planvolle Weiterentwicklung der Freien Wohlfahrtspflege mit ihren Einrichtungen und Diensten sind daher zwei Seiten derselben Medaille (vgl. Beck et al. 2012: 7).

Der vorliegende Beitrag zeigt das Selbstverständnis und die Struktur der Freien Wohlfahrtspflege in NRW sowie die Vorteile einer kooperativen Sozialplanung sowohl für die öffentlichen als auch für die freien Träger auf.⁴⁵ Zudem wird dargestellt, wie und wann die Freie Wohlfahrtspflege und ihre Träger in die strategische Sozialplanung einbezogen werden sollten.

9.2 Selbstverständnis und Struktur der Freien Wohlfahrtspflege NRW.

9.2.1 Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege

Als Freie Wohlfahrtspflege wird die Gesamtheit aller sozialen Hilfen bezeichnet, die in organisierter Form auf verbändlicher und freigemeinnütziger Grundlage geleistet werden. Die Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich sowohl von gewerblichen – auf Gewinnerzielung ausgerichteten – Angeboten als auch von denen öffentlicher Träger. Sie nimmt eine Rolle zwischen Markt und Staat ein und trägt wesentlich dazu bei, das in Art. 20 und Art. 28 des Grundgesetzes formulierte Sozialstaatsgebot zu erfüllen. Grundlage für die Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern ist das Subsidiaritätsprinzip. Danach soll eine (staatliche) Aufgabe so weit wie möglich von der unteren Ebene bzw. kleineren Einheit

wahrgenommen werden. Folglich dürfen weder von einer übergeordneten Instanz noch vom Staat Aufgaben übernommen werden, die auch der Einzelne, die Familie oder Gruppen und Körperschaften selbst erledigen können. Dabei ist die kleinere Einheit so zu unterstützen, dass sie die Aufgaben erfüllen kann. Freie Träger können über die Inhalte, Ziele und Methoden der Arbeit selbst bestimmen. Dieses Selbstbestimmungsrecht der freien Träger ist im Grundgesetz verankert (Art. 2 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1) (vgl. Schubert 2013: 12 f.).

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind durch unterschiedliche weltanschauliche Grundhaltun-

⁴⁵<http://www.sozialberichte.nrw.de/Sozialplanung/Infogramme/index.php> „2018_11 Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege bei der strategischen Sozialplanung“ (Zugriff 20.09.2019).

gen und Zielvorstellungen geprägt. Sie verbindet ein Verständnis von Wohlfahrt, das nicht nur den Staat in der Pflicht zur Erfüllung des Sozialstaatsgebots sieht, sondern sozialverantwortliches Handeln auch für sich selbst und für den Mitmenschen als ein Wesenselement des Sozialstaats hervorhebt. Sie repräsentieren somit nicht nur die unter ihren Dächern zusammengeschlossenen Träger und deren Einrichtungen und Dienste, sondern dienen dem Gemeinwohl, indem sie Menschen motivieren und ihnen einen Rahmen anbieten, um sich für dieses Gemeinwohl zu engagieren. Zudem sind sie Anwalt von Personengruppen, die voll oder teilweise auf die Unterstützung der Gesellschaft angewiesen sind (z. B. behinderte, pflegebedürftige, arbeitslose, obdachlose, asylsuchende oder sozial ausgegrenzte Menschen). Da diese Menschen nur geringe Möglichkeiten haben, ihre

Vorstellungen zur Lösung der sie bedrängenden Nöte und Probleme in den öffentlichen Diskurs einzubringen, nehmen die Spitzenverbände und ihre Träger die Interessen der Hilfebedürftigen wahr und bringen sie für und mit den Betroffenen in die öffentliche Diskussion ein. Sie sind somit ein Sprachrohr unterschiedlicher Interessengruppen und ein sozialpolitischer Akteur im politischen Diskurs. Schließlich bietet die Freie Wohlfahrtspflege in eigener Verantwortung qualifizierte soziale Dienstleistungen an, die wertgebunden und bei aller Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Ansätze und Methoden so gestaltet sind, dass sie den Hilfesuchenden gegenüber wertschätzend und auf Augenhöhe begegnen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege/BAGFW und Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW/LAG FW NRW).

9.2.2 Struktur der Freien Wohlfahrtspflege in NRW

Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege NRW haben sich in sechs Verbänden bzw. Verbandsgruppen zusammengeschlossen. Diese sechs Verbandsgruppen sind die

Arbeiterwohlfahrt (AWO), die Caritas, der Paritätische, das Deutsche Rote Kreuz (DRK), die Diakonie sowie die Jüdischen Gemeinden (siehe Abb. 9.1).



Abb. 9.1: Verbandsgruppen der Träger der Freien Wohlfahrtspflege
Quelle: Logos der jeweiligen Träger

Insgesamt sind unter dem Dach der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW nach Zahlen der Berufsgenossenschaft rund 750.000 hauptamtlich Mitarbeitende beschäftigt.

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW sind föderalistisch strukturiert, das heißt, die Gliederungen und Mitgliedsorganisationen sind rechtlich selbstständig. Die – gemessen an der Anzahl der unter ihrem Dach beschäftigten Mitarbeiter/innen – größte Verbandsgruppe ist die Caritas NRW, gefolgt von der Diakonie, dem Paritätischen NRW, der AWO NRW, dem DRK NRW und den Landesverbänden der Jüdischen Gemeinden in NRW. In der Freien Wohlfahrtspflege arbeiten in Deutschland mehr Menschen als in der Autoindustrie, der Bauindustrie und der Landwirtschaft zusammen. Sie

ist damit nach dem Einzelhandel die Branche mit den meisten Beschäftigten.

Die Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege werden durch öffentliche Zuschüsse (von EU, Bund, Ländern und Kommunen), durch die gesetzlich geregelten Leistungen der Sozialversicherung, durch Spenden, Eigenmittel sowie zum Teil durch Leistungsentgelte finanziert. Außerdem erhalten sie Förderungen aus Stiftungsmitteln und Lotterien (z. B. Aktion Mensch, Deutsche Fernsehlotterie). Zu den Eigenmitteln gehören etwa Erträge aus Vermögen oder Vermietungen sowie die Kirchensteuer (gilt nur für die kirchlichen Verbände). Grundsätzlich dürfen alle Gelder nur für satzungsmäßige Zwecke verwendet werden und ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen und mildtätigen Zwecken dienen.

Arbeiterwohlfahrt NRW

Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) wurde 1919 von der Sozialdemokratin Marie Juchacz gegründet. Sie kämpft mit ehrenamtlichem Engagement und professionellen Dienstleistungen für eine sozial gerechte Gesellschaft und orientiert sich dabei an den Grundwerten Solidarität, Toleranz, Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit. Sie ist politisch unabhängig und konfessionell neutral, dabei versteht sie sich gleichermaßen als Mitgliederverband, Interessenvertretung und Dienstleistungsunternehmen.

Die vier Bezirksverbände der AWO in NRW – Mittelrhein, Niederrhein, Ostwestfalen-Lippe und Westliches West-

falen – haben sich zur Landesarbeitsgemeinschaft der Arbeiterwohlfahrt NRW zusammengeschlossen. Zu den Bezirksverbänden gehören 51 Kreisverbände, in denen rund 900 Ortsvereine organisiert sind.

Die AWO in NRW hat mehr als 100.000 Mitglieder, davon sind ca. 16.000 ehrenamtlich in den Vereinsstrukturen engagiert. Darüber hinaus findet bürgerschaftliches Engagement projekt- und einrichtungsbezogen statt. Fast 60.000 Hauptamtliche sind bei der AWO in NRW beschäftigt.

Caritas NRW

Die Caritas NRW ist der Verband der katholischen Kirche. Er erbringt aus christlicher Verantwortung soziale Dienste mit und für Menschen. Auf der Grundlage des Evangeliums wirkt er an der Gestaltung des gesellschaftlichen und kirchlichen Lebens mit.

Die Diözesan-Caritasverbände in den fünf nordrhein-westfälischen Bistümern Aachen, Essen, Köln, Münster und Paderborn arbeiten als rechtlich selbststän-

dige Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege im Auftrag ihrer Bischöfe. Bei Projekten und Initiativen arbeiten sie zusammen.

Insgesamt umfasst die Caritas in Nordrhein-Westfalen etwa 6.900 Dienste und Einrichtungen mit 316.000 Betten oder Plätzen. In ihnen leisten etwa 220.000 Mitarbeitende und rund 150.000 Ehrenamtliche den Dienst der Caritas.

Der Paritätische NRW

Der Paritätische NRW ist ein parteipolitisch, weltanschaulich und konfessionell ungebundener Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege.

Im Paritätischen NRW leisten rund 3.100 rechtlich selbstständige gemeinnützige Organisationen in mehr als 6.400 Diensten und Einrichtungen Soziale Arbeit.

Diese Mitgliedsorganisationen fachlich und betriebswirtschaftlich zu beraten, ihre Interessen gegenüber Politik, Verwaltung, Kostenträgern sowie der Öffentlichkeit zu vertreten und fachliche Standards in der sozialen Arbeit

zu sichern, hat sich der Paritätische NRW zur Aufgabe gemacht. Im Kern zielt er dabei auf ein würdiges und selbstbestimmtes Leben sozial benachteiligter Menschen. Für diese Menschen ergreift er Partei.

Den 134.000 Menschen, die hauptamtlich für die Organisationen und Einrichtungen des Paritätischen NRW arbeiten, stehen mehr als 200.000 Menschen zur Seite, die sich ehrenamtlich engagieren. Darüber hinaus sind etwa 140.000 Menschen in über 15.000 Selbsthilfegruppen aktiv.

Deutsches Rotes Kreuz in NRW

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) ist ein Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege und nimmt mit haupt- und ehrenamtlich Tätigen die Interessen jener wahr, die der

sozialen Hilfe am meisten bedürfen. Als Wohlfahrtsverband deckt er die ganze Bandbreite von der Jugend- und Familienhilfe, Alten- und Behindertenhilfe, dem Gesund-

heitswesen bis hin zur Unterstützung von Menschen mit Migrationshintergrund ab.

Das DRK ist zugleich die Nationale Rotkreuzgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Sie nimmt damit Aufgaben wahr, die sich aus dem Genfer Abkommen von 1949 und seinen Zusatzprotokollen sowie den Beschlüssen der

Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz ergeben.

Das DRK in NRW besteht aus dem DRK-Landesverband Nordrhein e.V., zu dem 29 Kreisverbände gehören, und dem Landesverband Westfalen-Lippe e.V., der 38 Kreisverbände umfasst.

Diakonie in NRW

Die Diakonie ist der Wohlfahrtsverband der Evangelischen Kirche. Sie begleitet, berät, pflegt, stärkt, tröstet und fördert Menschen in allen Lebenslagen. In Zusammenarbeit mit ihren Partnern weltweit übernimmt die Diakonie Verantwortung für die Eine Welt und setzt sich für Frieden, Gerechtigkeit und die Bewahrung der Schöpfung ein. In den beiden diakonischen Werken Rheinland und

Westfalen-Lippe, die gemeinsam die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe e.V. bilden, sind rund 2.500 Kirchengemeinden, Vereine, Einrichtungen, Werke und Stiftungen Mitglied. Zusammen unterhalten sie rund 5.000 Einrichtungen mit 130.000 Mitarbeitenden und vielen Ehrenamtlichen.

Landesverbände der Jüdischen Gemeinden in NRW

Die Landesverbände der jüdischen Gemeinden gewähren nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ haupt- und ehrenamtlich gezielte Unterstützung in individuellen Notlagen. Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Integration der jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und die Erhaltung und Vertiefung jüdischer Tradition.

In NRW sind der Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Nordrhein und der Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Westfalen-Lippe K.d.ö.R Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Ihnen gehören insgesamt 18 Gemeinden (acht in Nordrhein, zehn in Westfalen-Lippe) an.

Landesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen (LAG FW NRW)

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in NRW haben sich zu einer Landesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen (LAG FW NRW) zusammengefunden, die gemeinsame Ziele verfolgt.

Nach ihrer Satzung hat die LAG FW NRW den Zweck, dass sich ihre Mitglieder untereinander auf allen Gebieten der Freien Wohlfahrtspflege unterrichten und abstimmen können. Insbesondere sollen gemeinsame Stellungnahmen gegenüber den Behörden und der Öffentlichkeit erarbeitet werden.

Die in der Satzung benannten Organe der LAG FW NRW sind die Mitgliederversammlung sowie der Vorstand. Darüber hinaus gibt es einen Hauptausschuss sowie verschiedene Arbeitsausschüsse.

Oberstes Gremium ist die Mitgliederversammlung, die in der Regel vier Mal im Jahr tagt und durch den Vorsitzenden einberufen wird. Beschlüsse der LAG FW NRW können nur einstimmig gefasst werden.

Die örtlichen Arbeitsgemeinschaften und die Träger der Freien Wohlfahrtspflege in NRW

Neben der horizontalen Gliederung der Freien Wohlfahrtspflege in verschiedene Verbandsgruppen und Spitzenverbände und ihrem Zusammenschluss in der LAG FW NRW gibt es auch eine vertikale Gliederung der jeweiligen Verbandsgruppen und Spitzenverbände auf Bezirks-, Kreis- oder Ortsebene. Auch auf dieser Ebene besteht ein Zusammenschluss in Form der örtlichen Arbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege. Die sozialen Träger schließen sich mit ihren Einrichtungen und Diensten als Mitglieder den Spitzenverbänden auf der örtlichen Ebene an. Die Mitglieder sind rechtlich

selbstständig, gemeinnützig und in der Regel in Form eines eingetragenen Vereins, einer Stiftung oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert. Sie bieten soziale Dienstleistungen an und koordinieren Selbsthilfe- und Helfergruppen.

Die Freie Wohlfahrtspflege ist ein zentraler Akteur, der an der strategischen Sozialplanung zu beteiligen ist. Wie und zu welchem Zeitpunkt die Freie Wohlfahrtspflege in die strategische Sozialplanung einbezogen werden sollte, wird im Folgenden beschrieben.

9.3 Die Einbeziehung der Freien Wohlfahrtspflege in die strategische Sozialplanung.

Strategische Sozialplanung ist Aufgabe der Kommunalverwaltung. Da Sozialplanung ein Querschnittsthema ist, sollte sie nicht in isolierten Gremien bearbeitet werden, sondern in organisierter Kooperation von Abteilungen und Ämtern der Kommune, um zu einer abgestimmten Gesamtstrategie zu kommen. Es empfiehlt sich, die Stelle der Sozialplanerin bzw. des Sozialplaners hochrangig in der Verwaltung anzusiedeln. Denkbar wäre, eine Stabsstelle direkt bei der Sozialdezernentin bzw. beim Sozialdezernenten anzusiedeln.

Trotz ihrer herausragenden Bedeutung für die notwendige Bereitstellung von sozialen Diensten und Einrichtungen zählt die strategische Sozialplanung zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in der kommunalen Sozialpolitik und ist bisher nicht im Sozialgesetzbuch festgeschrieben (wie beispielsweise die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII) (vgl. Schubert 2013: 9). Während bei den gesetzlich normierten Planungen in den Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe die partnerschaftliche Zusammenarbeit von kommunalen Trägern und Freier Wohlfahrtspflege durch das Sozialgesetzbuch und weitergehende Gesetze formal geregelt ist, fehlt es bisher an Vorgaben für eine Zusammenarbeit in der strategischen Sozialplanung.

Die Bandbreite möglicher Beteiligungsverfahren ist dementsprechend groß. Wichtig ist es jedoch, möglichst

frühzeitig in der Sozial- und Finanzplanung die Rolle und Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege im gesamten Prozess zu verabreden. Dies hilft, die Regeln der Mitwirkung und Mitverantwortung zu klären (vgl. Hellwig 2011: 10). Grundsätzlich können die Vorgaben des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe), wonach „die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen [sind]“, als Orientierungspunkt bei der Einbindung der Freien Wohlfahrtspflege in den Prozess der strategischen Sozialplanung dienen. Die Vorteile, die sich für beide Seiten ergeben, wenn die freien Träger nicht nur als Dienstleister in der Sozialplanung verstanden werden, sondern frühzeitig „auf Augenhöhe“ beteiligt werden, werden in den folgenden Abschnitten 9.4. und 9.5 beschrieben. Daraus ergibt sich, dass die freien Träger nicht nur phasenweise am Prozess beteiligt werden, sondern am gesamten Planungsprozess mitwirken sollten (vgl. Hellwig 2011: 11). Schließlich gilt es auch, die Nutzer/innen als Expertinnen und Experten in eigener Sache zu beteiligen, da ihre Beteiligung als „die oft gering geachtete oder sogar vergessene notwendige Bedingung für den Erfolg von kommunalen Strategien und Maßnahmen“ (VSOP 2008: 7) gelten kann. Sozialplanung sollte folglich als partizipativer Prozess verstanden werden, womit gemeint ist, dass die beteiligten Akteure nicht erst informiert werden, wenn Entscheidungen bereits getroffen wurden.

Eine solch frühzeitige Beteiligung der Freien Wohlfahrts-
pflege kann aber aus verschiedenen Gründen schwierig
sein. Zum einen spielt die Freie Wohlfahrts-
pflege regional eine sehr unterschiedliche Rolle. Zum anderen sind
öffentliche und freie Träger voneinander abhängig (vgl.
Schubert 2013: 29). Die Zusammenarbeit erfordert eine
professionelle Grundhaltung auf beiden Seiten, da es
nicht einfach ist, den Rollenwechsel – von der Vertrags-
partnerschaft zur kooperativen Sozialplanung auf Augen-
höhe – zu meistern (vgl. ebd.: 25). Vor allem aber gibt es
zwischen der Kommune und der Freien Wohlfahrts-
pflege – sowohl bei den Verbänden als auch den freien Trägern
– unterschiedliche, mitunter sogar gegensätzliche
Interessen. Die kommunale Sozialpolitik steht vor dem
Hintergrund der vielerorts angespannten Finanzsituation
vor der Herausforderung, die soziale Infrastruktur funk-
tions- und zukunftsfähig zu halten. Die Freie Wohlfahrts-
pflege ist hierbei ein wichtiger Partner. Daher besteht die
Notwendigkeit, sich in einen transparenten, intensiven
Austausch zu begeben und gegebenenfalls gemeinsame
Grundregeln für den Planungsprozess zu erarbeiten, über
die die Kommune letztlich entscheidet. Schließlich eint
die Akteure das gemeinsame Ziel, wirkungsvolle soziale
Dienstleistungen für die Menschen im Sozialraum zu
erbringen.

Da die sozialen Lebenslagen der Menschen im Sozial-
raum in stetiger Bewegung sind, verändert sich auch
der Bedarf an sozialen Dienstleistungen. Sozialplanung
ist daher ebenfalls als ein kontinuierlicher, nie endender
Prozess zu verstehen, der arbeitsteilig zu organisieren
ist. Die Einbindung der Freien Wohlfahrts-
pflege in den Planungsprozess kann sowohl auf gesamt-
kommunaler als auch auf der Quartiersebene zu Konflikten führen.

Gesamtkommune

Analyse der Gesamtkommune durchführen und besonders belastete Quartiere identifizieren

Ausgangspunkt der strategischen Sozialplanung sollte eine
Analyse der Gesamtkommune (Makroanalyse) sein, bei der
die Kommune die soziale Lage unter Berücksichtigung von
Potenzialen und Bedarfen analysiert und die zu erwarten-
den Entwicklungen, zum Beispiel mittels bekannter Trends,
darstellt. Empfehlenswert ist, die soziale Lage in der

Insbesondere der gesamt-
kommunale Planungsprozess
ist mit Fragen von Neu- und/oder Umverteilung von Res-
ourcen und Mitteln verbunden, was Konfliktpotenzial mit
sich bringt. Insofern müssen sich die Kommunen und die
Freie Wohlfahrts-
pflege dieser unterschiedlichen Ebenen
bewusst sein, und die Kommune muss letztlich vor dem
Hintergrund der Situation vor Ort über den Zeitpunkt zur
Einbindung der Freien Wohlfahrts-
pflege entscheiden.
Darüber hinaus ist stets darauf zu achten, dass seitens
der Kommune kommuniziert wird, an welchem Punkt
sie im Sozialplanungsprozess steht, wie der Zeithorizont
aussieht und welche Gestaltungsmöglichkeiten vorhan-
den sind. Um Irritationen zu vermeiden, müssen also die
beteiligten Akteure der Freien Wohlfahrts-
pflege wissen, worüber geredet werden soll (z. B. Zielfindung oder Maß-
nahmenplanung). Zudem sollten der thematische und
zeitliche Ablauf sowie der anschließende Umgang mit
den Ergebnissen verabredet werden. Die Rückmeldungen
aus der Freien Wohlfahrts-
pflege sollten festgehalten und
kommuniziert werden.

Es empfiehlt sich für Kommunen, zunächst die örtliche
Arbeitsgemeinschaft über eine angestrebte Mitarbeit
in der strategischen Sozialplanung zu informieren, um
eine möglichst transparente und effiziente Mitgestaltung
zu gewährleisten. Dies schließt nicht aus, dass sich im
weiteren Planungsverlauf vornehmlich eine einzelne Ver-
bandsgruppe oder bestimmte freie Träger am Planungs-
prozess beteiligen.

Bei den einzelnen Modulen der strategischen Sozialpla-
nung bestehen zahlreiche Möglichkeiten der Einbindung
der Freien Wohlfahrts-
pflege.

gesamten Kommune anhand eines einheitlichen Sets von
Indikatoren zu analysieren (z. B. Einkommensarmut, Demo-
grafie, Beschäftigung etc.). Hierdurch lassen sich dann die
besonders belasteten Quartiere identifizieren, die von den
Mittelwerten der Gesamtkommune abweichen.

Leitbild entwickeln

Die Kommune sollte ein Leitbild formulieren, das einen Orientierungs- und Handlungsrahmen bildet. Das Leitbild sollte konkrete Aussagen über ihr sozialpolitisches Grundverständnis beinhalten und einen angestrebten Endzustand abbilden. Verfügt eine Kommune noch nicht über ein sozialpolitisches Leitbild, wird empfohlen, dieses in einem Leitbildprozess unter der Beteiligung von Vertreterinnen

und Vertretern aus Politik, Verwaltung, Freier Wohlfahrts-
pflege sowie von Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln (siehe hierzu Kapitel 7 im vorliegenden Band). Dabei bleibt es der Kommune überlassen, auf welchem Wege sie die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure sicherstellt, beispielsweise über die Gründung einer Steuerungsgruppe oder eines runden Tisches.

Gemeinsame Ziele finden und Kennzahlen bilden

Anschließend sollten auf der Grundlage des sozialpolitischen Leitbildes strategische Ziele erarbeitet werden. Um beim späteren Controlling überprüfen zu können, inwieweit die Ziele erreicht werden konnten, sollten sowohl quantitative als auch qualitative Kennzahlen gebildet werden. Die Ziele sollten regelmäßig reflektiert werden, weshalb es zum Beispiel sinnvoll sein kann, jährliche Strategieworkshops durchzuführen, an denen auch die Freie Wohlfahrtspflege

beteiligt wird. Zudem können die Kommunen eine regelmäßige Zusammenarbeit mit der örtlichen Arbeitsgemeinschaft und/oder dem freien Träger vereinbaren, damit die Sozialplaner/innen über die Angebote und deren Wahrnehmung, die örtlichen Bedarfe und die Situation der Nutzer/innen der sozialen Einrichtungen und Dienste informiert sind. Die Rückkopplung aus der Praxis kann so sichergestellt werden.

Sozialpolitische Steuerungsentscheidungen treffen

Vor dem Hintergrund der Makroanalyse, des entwickelten sozialpolitischen Leitbildes und der gemeinsam formulierten Ziele muss die Kommune sozialpolitische Steuerungsentscheidungen treffen, womit auch über die Verteilung von Mitteln und Ressourcen innerhalb der Kommune entschieden wird. Solche Entscheidungen sind in enger Abstimmung mit der Politik und der Finanzplanung der Kommune zu treffen. Sie können sowohl innerhalb der

kommunalen Fachabteilungen als auch bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren, wie der Freien Wohlfahrtspflege, auf Widerstände stoßen. Es empfiehlt sich daher, die entscheidenden Akteure frühzeitig über getroffene Entscheidungen zu informieren und faktenbasiert, empathisch und wertschätzend zu kommunizieren. Nur so können mögliche auftauchende Konflikte und Verteilungskämpfe frühzeitig thematisiert und entschärft werden.

Controlling durchführen

Bei dem auf gesamtkommunaler Ebene regelmäßig stattfindenden Controlling werden die formulierten Ziele mit den zuvor entwickelten Kennzahlen abgeglichen. Einzelne Schritte sollten überprüft werden, damit die Eignung von Strategien ermittelt werden kann und gegebenenfalls

erforderliche Anpassungen eingeleitet werden können. Für die Erfolgsprüfung eignen sich auch Expertengespräche mit den Akteuren der Freien Wohlfahrtspflege. Dies führt zu einem Lernprozess bei allen Beteiligten, der die weitere Strategieentwicklung begünstigen kann.

Quartier/Sozialraum

Vertiefende kleinräumige Analyse durchführen

Nachdem durch die Analyse der Gesamtkommune besonders belastete Quartiere identifiziert wurden, sollte – zeitlich gesehen nach den sozialpolitischen Steuerungsentscheidungen – eine vertiefende Analyse dieser Quartiere

durchgeführt werden, um zu differenzierten Daten über die Sozialstruktur und die Nutzung sozialer Dienstleistungen innerhalb der belasteten Quartiere zu gelangen.

Angebote und Bedarfe ermitteln

Anschließend sollte eine Bestandsaufnahme für die Sozialräume erfolgen, die sowohl die Bestands- als auch die Bedarfserhebung umfasst. Bei der Bestandserhebung wird die vorhandene soziale Infrastruktur in den benachteiligten Sozialräumen erfasst. Hier können die örtliche Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und/oder die Geschäftsführer/innen der Träger der Kommune mitteilen, über welche Handlungsmöglichkeiten sie verfügen, welche Einrichtungen, Dienstleistungen und Maßnahmen sie anbieten. Ohne die Daten der Freien Wohlfahrtspflege ist es der Kommune nicht möglich, sich einen umfassenden Überblick über den Bestand in den Sozialräumen zu verschaffen. Zudem kann die Freie Wohlfahrtspflege auf aus ihrer Sicht bestehende Versorgungslücken hinweisen.

Die Freie Wohlfahrtspflege kann die Kommune auch bei der Bedarfserhebung unterstützen, indem sie ihr hilft, die Bedarfe, Ressourcen und Potenziale der unterschiedlichen

Bevölkerungsgruppen zu erfassen. Durch die Befragung der lokalen Fachkräfte sowie der Bewohner/innen können Lebenslagen vertieft beschrieben werden. Die Freie Wohlfahrtspflege kann hier als fachlicher Partner fungieren, da sie zum einen in der Regel über gute Zugänge zu den Bewohnerinnen und Bewohnern in den Sozialräumen verfügt. Zum anderen können ihre Fachkräfte auch dynamische Entwicklungen, die von der Statistik (noch) nicht abgebildet werden, aufzeigen. Zur Beteiligung der Bürger/innen kann die Freie Wohlfahrtspflege auf ihre Erfahrungen und Netzwerke zurückgreifen. Mögliche Instrumente zur Erhebung sind etwa Fragebögen, offene Workshops, Regionalkonferenzen oder Zukunftswerkstätten. Auch Institutionen wie zum Beispiel die Stadtteilbüros, die mitunter wichtige Akteure im Sozialraum darstellen, können helfen, die Bürger/innen an der strategischen Sozialplanung zu beteiligen.

Maßnahmen planen und umsetzen

Auch bei der anschließenden Maßnahmenplanung, bei der die notwendigen Ressourcen zur Zielerreichung benannt und bereitgestellt werden, sollten die Freie Wohlfahrtspflege und die Bürger/innen beteiligt werden. Die Maßnahmen und Instrumente sind zudem am sozialpolitischen Leitbild und den damit verbundenen Zielen auszurichten.

Um eine erfolgreiche Maßnahmenumsetzung zu gewährleisten, müssen alle relevanten Akteure innerhalb der Kommune einbezogen und zur Mitarbeit motiviert werden.

Hierzu kann die Freie Wohlfahrtspflege beispielsweise im Rahmen einer Sozialplanungskonferenz, beteiligt werden (vgl. MAIS 2011: 48). Mit der Freien Wohlfahrtspflege können gemeinsam passgenaue Angebote entwickelt werden. Es können Schnittstellen zu weiteren Angeboten der Freien Wohlfahrtspflege aufgezeigt und die Maßnahmen mit diesen Angeboten verknüpft werden. Der Austausch mit der Freien Wohlfahrtspflege hilft, die Perspektiven der Kommune zu erweitern und die spätere Maßnahmenumsetzung zu erleichtern.

Controlling/Evaluation durchführen

Für das Maßnahmencontrolling können freie Träger benötigte Daten zur Verfügung stellen, indem sie sowohl quantitative als auch qualitative Kennzahlen bilden, die helfen, die Wirkungen ihrer Arbeit besser abzubilden. Zudem sollte gerade bei den komplexen Wirkmechanismen sozialer Arbeit das Erfahrungswissen der Akteure der Freien Wohlfahrtspflege in den Aus- und Bewertungsprozess einbezogen werden. Dies hilft, die empirischen Befunde zu deuten und zu bewerten. So kann auch ein Lernprozess für alle Beteiligten entstehen, in dem die Strategien und Maßnahmen weiterentwickelt werden können.

Bei der Evaluation einzelner Maßnahmen, die die zu Beginn formulierten Ziele hinsichtlich der Zielerreichung überprüft,

können ebenfalls Expertengespräche mit den freien Trägern geführt werden, damit gegebenenfalls erforderliche Anpassungen der Maßnahmen vorgenommen werden können. Aufgrund ihres Zugangs zu den Nutzerinnen und Nutzern der sozialen Dienstleistungen können freie Träger zudem die Zufriedenheit der Nutzer/innen mit den Maßnahmen abfragen, was eine wesentliche Kategorie zur Maßnahmenbeurteilung darstellt.

Aus der Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege an der strategischen Sozialplanung ergeben sich somit sowohl für die Freie Wohlfahrtspflege als auch für die Kommunen Chancen und Nutzen, die nachfolgend genauer betrachtet werden.

9.4 Chancen und Nutzen für die Freie Wohlfahrtspflege bei der Beteiligung an der strategischen Sozialplanung.

Eine integrierte, strategische Sozialplanung kann zu neuen Lösungen und Qualitäten in der Steuerung sozialer Aufgaben und Dienstleistungen führen und so die Lebenslagen von Menschen beeinflussen, ihre Teilhabechancen verbessern und dabei helfen, nutzerorientierte Dienste und Einrichtungen zu entwickeln (vgl. Hellwig 2011: 3 f.).

Als Mitverantwortliche in der kommunalen Daseinsvorsorge sollte es auch die Aufgabe der Freien Wohlfahrtspflege sein, sich in den Prozess der strategischen Sozialplanung einzubringen und das Angebot an sozialer Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen beständig an den gesellschaftlichen Bedarfen und Herausforderungen zu orientieren, anzupassen und weiterzuentwickeln. Es kann daher nur im Interesse der Freien Wohlfahrtspflege sein, gemeinsam mit der Kommunalverwaltung den sozialen und demografischen Wandel mitzugestalten und Lösungen für herausfordernde und komplexe Lebenslagen zu finden. Denn dort, wo sich die Freie Wohlfahrtspflege nicht in die strategische Sozialplanung einbringt, werden die Entscheidungen ohne sie und ihre Expertise getroffen.

Es liegt also im Eigeninteresse der Verbandsgruppen und Träger, ihre Sichtweisen und die der Nutzer/innen ihrer sozialen Dienstleistungen einzubringen und auf Entwicklungen hinzuweisen. Dies bietet zudem die Chance, gemeinsam sozialplanerische Schwerpunktthemen zu entwickeln. All das kann auch zu einer größeren Planungssicherheit auf allen Seiten beitragen. Eine bessere Planbarkeit kann eine Chance für die langfristige Organisationsentwicklung der Träger darstellen. Voraussetzung hierfür ist die Fähigkeit und die Bereitschaft zur Beteiligung am Planungsprozess.

Da dies nicht nur mit Chancen, sondern auch mit aufzubringenden Ressourcen verbunden ist, müssen Kosten und Nutzen selbstverständlich immer abgewogen werden. Vielen freien Trägern stehen für sozialplanerische Tätigkeiten kaum Ressourcen zur Verfügung. Zudem ist die Beteiligung am Prozess der Sozialplanung zeitintensiv. Sie ermöglicht es jedoch, dass sowohl die Einrichtungen und Dienste als auch die Nutzer/innen

ihrer sozialen Dienstleistungen einen besseren Zugang zu Entscheidungsträgern haben. Dies ermöglicht eine Einflussnahme auf relevante Entscheidungen. Ressourcen können zielgerichteter eingesetzt und Arbeitsansätze an der Bedarfslage besser orientiert werden (vgl. Schubert 2013: 39).

Zudem können gerade beteiligungsintensive Verfahren die Wertschätzung und das Vertrauen zwischen den Beteiligten erhöhen. So besteht die Chance, das „hierarchische Prinzipal-Agenten-Verhältnis“, wonach die freien Träger lediglich die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen haben, zu überwinden. Stattdessen kann eine „Kultur der Zusammenarbeit sowie der planerischen Verantwortungsgemeinschaft“ (ebd.: 29) entstehen. Aus diesen Gründen sollte sich die Freie Wohlfahrtspflege in den Prozess der strategischen Sozialplanung einbringen und in ihr ein notwendiges und sinnvolles Instrument zur Gestaltung und Weiterentwicklung der Sozialräume sehen.

9.5 Chancen und Nutzen für Kommunen bei der Beteiligung der Freien Wohlfahrts- pflege an der strategischen Sozialplanung.

Die Kommunen stehen nicht zuletzt angesichts des demografischen und sozialen Wandels sowie immer knapper werdender Finanzmittel in den öffentlichen Haushalten vor großen Herausforderungen, die viele neue Aufgaben mit sich bringen und neue strategische Ansätze erfordern, um Entwicklungen frühzeitig erkennen und angemessen reagieren zu können. Gerade für benachteiligte Quartiere benötigen die Kommunen Konzepte und Ideen, um die Sozialräume zu stabilisieren und zu entwickeln. Ziel muss es sein, die Lebensbedingungen vor Ort so zu gestalten, dass soziale Benachteiligungen nicht verstärkt, sondern bekämpft werden, und die soziale Integration der Menschen befördert wird.

Eine strategische Sozialplanung und integrierte Handlungskonzepte können dabei helfen, da sie eine ganzheitliche Betrachtung eines Gebiets ermöglichen und die sozialräumlichen Defizite und Handlungsnotwendigkeiten aufzeigen, aber auch die vorhandenen Ressourcen und Potenziale verdeutlichen. Solche integrierten Konzepte erfordern den Einbezug aller lokalen, für den Sozialraum relevanten Akteure. Neben den kommunalen Trägern, den Trägern von Sozialleistungen und den wirtschaftlich engagierten Personen und Einrichtungen sind dies auch die Träger der Freien Wohlfahrtspflege NRW mit ihren zahlreichen Einrichtungen und Diensten. Erst eine Vernetzung und Koordination der lokalen Akteure ermöglicht eine gemeinsame, aktive Zusammenarbeit für den Sozialraum (vgl. BAGFW 2015).

Dabei ist die Doppelrolle, die die freien Träger als an der Planung Beteiligte und Erbringer sozialer Dienstleistungen einnehmen, selbstverständlich in der Praxis nicht frei von Spannungen. So können freie Träger beispielsweise versuchen, ihre Interessen, die sie in ihrer Rolle als Leistungserbringer nicht durchsetzen konnten, später in ihrer Rolle als Planungsbeteiligte auf kommunalpolitischem Weg erneut ins Spiel zu bringen (vgl. KGSt 2016: 44). Jedoch können insbesondere durch die Vernetzung und Koordination auf der Ebene des Sozialraums Energien mobilisiert, Ideen entwickelt, Kompetenzen und Ressourcen gebündelt und so der Nutzen für die Adressatinnen und Adressaten erhöht werden. Hierzu ist es notwendig, die freien Träger als Maßnahmenverantwortliche und

Schnittstelle zu den Adressatinnen und Adressaten bereits bei der Planung gezielt einzubeziehen.

Trotz der mitunter nicht spannungsfreien Konstellation ist Sozialplanung auch für die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) partizipativ und gemeinsam mit den freien Trägern sowie den Adressatinnen und Adressaten der sozialen Dienstleistungen zu entwickeln. Dies sei ein wesentliches Qualitätskriterium moderner Sozialplanung, an dem sich die örtliche Sozialplanung ausrichten sollte (vgl. ebd.: 51).

Bereits jetzt ist die Freie Wohlfahrtspflege NRW durch die entsprechenden Vorgaben der Sozialgesetzbücher in den fachlichen Diskurs verschiedener kommunaler Fachgremien (z. B. Jugendhilfeausschuss) und deren Entscheidungsprozesse einbezogen. In anderen Bereichen (z. B. Städtebauförderung) ist sie vielerorts hingegen nicht eingebunden. Gerade wenn es um die sozialräumliche Weiterentwicklung von Quartieren geht, erscheint es jedoch ratsam, die Freie Wohlfahrtspflege an den Planungen zu beteiligen (vgl. BAGFW 2015).

Denn die freien Träger sind nicht nur ein wichtiger Grundpfeiler des sozialen Angebots in den nordrhein-westfälischen Kommunen, sondern auch über ihre Verbandszugehörigkeit, die sich in der Regel bis auf die örtliche Ebene erstreckt, in die sozialräumlichen Kommunikations- und Netzwerkstrukturen eingebunden (siehe 9.2). Die frühzeitige Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege kann somit das Vertrauen und die Planungssicherheit sowohl auf kommunaler Seite als auch aufseiten der Freien Wohlfahrtspflege erhöhen. Mögliche Konflikte, die entstehen können, wenn die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege und die Nutzer/innen sozialer Dienstleistungen nicht in Planungsprozesse einbezogen werden, können vermieden bzw. begrenzt werden. Sozialplanerische Konzepte können in den parlamentarischen Gremien häufig leichter durchgesetzt werden, wenn bereits in der Planungsphase zusammengearbeitet wird (vgl. Schubert 2013: 28). Wichtig hierfür ist es, über die Rolle und Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege und der freien Träger im Sozialplanungsprozess offen und transparent zu kommunizieren.

Freie Träger können darüber hinaus Erfahrungen und Know-how in die Kommunen einbringen, was für die Sicherstellung eines umfangreichen, bedarfsorientierten, qualitativ hochwertigen Angebots mitunter unerlässlich ist. Denn sie verfügen über Zugänge zu Menschen in schwierigen Lebenslagen, und können so als „Brückenbauer“ (ebd.: 22) in die Kommune fungieren und praxisnahe Erfahrungen in den Planungsprozess einbringen.

Schließlich können Überkapazitäten vermieden bzw. Unterversorgungen verhindert, Zuständigkeiten für Versorgungsbereiche definiert, Standortplanungen frühzeitig abgestimmt und gemeinsame Ziele und Standards entwickelt werden, wenn öffentliche und freie Träger zusammen planen. Dies verbessert die Kosten-Nutzen-Relation auf beiden Seiten (vgl. ebd.: 27). Zudem beteiligen sich

9.6 Fazit.

Die Kommune trägt die zentrale Verantwortung für ein angemessenes und wirkungsvolles Angebot sozialer Dienstleistungen im Sinne sozialer Gerechtigkeit vor Ort. Insofern ist die strategische Sozialplanung eine Aufgabe der kommunalen Verwaltung, um soziale Bedarfslagen zu ermitteln und die soziale Infrastruktur zu planen. Die Freie Wohlfahrtspflege ist ein zentraler Akteur in diesem Prozess und ein Grundpfeiler des sozialen Angebots in den Kommunen. Daher sollte eine moderne Sozialplanung partizipativ gestaltet werden, was bedeutet, die Freie Wohlfahrtspflege in den Prozess frühzeitig einzubeziehen. Schließlich muss die Kommune entscheiden, wann und an welcher Stelle sie die Freie Wohlfahrtspflege bei der strategischen Sozialplanung beteiligen will.

Es empfiehlt sich, die Freie Wohlfahrtspflege an verschiedenen Stellen im Sozialplanungsprozess – sowohl auf gesamtkommunaler als auch auf Quartiersebene – einzubinden. Die Vernetzung und Kooperation mit der Freien Wohlfahrtspflege sowie den anderen Akteuren des Sozialraums ist eine durchgängige Aufgabe, die während des gesamten Prozesses erfüllt werden sollte. Dies bringt sowohl Vorteile für die Kommune als auch für die Freie Wohlfahrtspflege mit sich.

So können das Vertrauen und die Planungssicherheit auf beiden Seiten erhöht, mögliche Konflikte vermieden bzw. begrenzt, sozialplanerische Konzepte leichter durchgesetzt, das Know-how innerhalb der Kommune erweitert,

freie Träger teilweise erheblich an der Finanzierung sozialer Aufgaben (vgl. Hellwig 2011: 10). Sie verfügen an vielen Stellen über Zugänge zu Stiftungs- und Fördergeldern, die den Kommunen verschlossen bleiben.

Es ergeben sich somit weitreichende Chancen und ein großer Nutzen für Kommunen, wenn sie freie Träger nicht lediglich als soziale Dienstleister verstehen, sondern ihnen eine aktive Rolle bei der strategischen Sozialplanung zuschreiben und diese offen und transparent kommunizieren. Gemeinsam können öffentliche und freie Träger strategische Sozialplanung als Instrument zur Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur in besonders belasteten Sozialräumen einsetzen und mitunter auch eine Kostenreduktion bzw. eine Verhinderung von Kostensteigerungen erreichen.

Überkapazitäten bzw. Unterversorgungen vermieden und zusätzliche Brücken zu den Bürgerinnen und Bürgern im Sozialraum gebaut werden. Auch für die Freie Wohlfahrtspflege ist es sinnvoll, sich an der strategischen Sozialplanung der Kommune zu beteiligen, da so die Möglichkeit besteht, sozialplanerische Schwerpunktthemen mit zu entwickeln und Ressourcen zielgerichteter und besser an der Bedarfslage orientiert einzusetzen.

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Freier Wohlfahrtspflege ist nicht immer frei von Spannungen. Umso wichtiger ist es, auf beiden Seiten eine professionelle Grundhaltung einzunehmen und sich im Sinne einer kooperativen Sozialplanung auf Augenhöhe zu begegnen. Nur so kann eine aktive Zusammenarbeit für benachteiligte Quartiere sichergestellt werden.

Durch die Einbindung der Freien Wohlfahrtspflege in die strategische Sozialplanung können die Kommunen auch die weitreichenden Kommunikations- und Netzwerkstrukturen der Freien Wohlfahrtspflege in NRW nutzen. Für die Vernetzung und Kommunikation zwischen Kommunen und Freier Wohlfahrtspflege kann es für beide Seiten hilfreich sein, auf Kompetenzen und Unterstützungsmöglichkeiten zurückzugreifen, um eine aktive Mitwirkung der Freien Wohlfahrtspflege an Sozialplanungsprozessen zu befördern.



Beispiel: Rolle der Freien Wohlfahrtspflege bei der strategischen Sozialplanung

Beteiligungsprozesse in der Stadt Neuss

(Auszüge aus: Dokumentation der Fachtagung „Kooperative Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege“ des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen am 16. November 2012⁴⁶ in Düsseldorf)

Der Sozialausschuss und der Jugendhilfeausschuss der Stadt Neuss hatten die Verwaltung im Jahr 2010 beauftragt, eine integrierte Sozial- und Jugendberichterstattung aufzubauen. Den Akteuren in Politik und Verwaltung soll eine Informationsgrundlage geboten werden, die es ermöglicht, die sozialen Dienstleistungen wirkungs- und bedarfsorientiert zu gestalten. Neben der Aufbereitung kleinräumiger soziodemografischer Daten der Stadt Neuss sollten in dem integrierten Bericht auch vorhandene Angebote, Einrichtungen und Maßnahmen aufgezeigt werden.

In Neuss wurde der Weg gewählt, das Erfahrungswissen der Akteure aus den verschiedenen Bereichen der sozialen Arbeit in den Auswahl- und Bewertungsprozess einzubeziehen – Vertreterinnen und Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege und andere freie Träger waren Schlüsselakteure in diesem Austausch.

Um den Beteiligungsprozess erfolgreich durchführen zu können, wurde in Neuss in einer „Geschäftsordnung“ ein grundsätzlicher Rahmen festgelegt und durch den Sozialausschuss beschlossen. Die Kernbestandteile sind:

- die Benennung der Teilnehmer/innen,
- die Festlegung der Funktionen von Teilnehmenden im Prozess (z. B. stimmberechtigt oder beratend),
- der geplante zeitliche Rahmen und die Dauer,
- die Darstellung der Rahmenbedingungen (wie z. B. Vertraulichkeit, Ausschluss der Öffentlichkeit u. Ä.).

Der Erfolg bei der Beteiligung der Träger der Freien Wohlfahrtspflege und der freien Träger im Rahmen der

Sozialberichterstattung und -planung hing und hängt von folgenden Faktoren ab:

- Einbindung der Träger der Freien Wohlfahrtspflege und der freien Träger von Beginn an;
- Formulierung eines gemeinsamen Willens;
- Eindeutige Definition der Aufgaben und Ziele;
- Klärung der Abläufe und der Rollenverteilung;
- effizienter Ressourceneinsatz im Prozess;
- fachlicher Austausch im Vordergrund;
- Bedarfsgruppen im Fokus statt Trägerinteressen;
- offener Lernprozess für alle Beteiligten;
- Entwicklung der Lösungsvorschläge bis zur Umsetzung;
- konstruktiver Umgang mit Störungen;
- „langer Atem“.

Die Neusser Akteure ziehen das Fazit: Der Beteiligungsprozess ist zwar ein aufwendiger und teilweise beschwerlicher Weg, aber im Interesse von nachhaltigen und effizienten Lösungen für die Bedarfsgruppen vor Ort ist er der Mühe wert.

In Kooperation mit dem Aachener Standort der Katholischen Hochschule NRW wurde deshalb ein Forschungsprojekt „Viertelgestalterinnen und Viertelgestalter in Stolberg Münsterbusch, Ober- und Unterstolberg“ initiiert. Ziel ist es, die Unterstützung politischer Teilhabe und bürgerschaftlicher Strukturen auf Basis der Ergebnisse der Studie so zu nutzen, dass möglichst viele Menschen bei den anstehenden Maßnahmenplanungen und -umsetzungen mitwirken können. Mit dem Projekt „Vielfältig und miteinander im Viertel“ im Programm „Demokratiewerkstätten im Quartier“ der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen konnte Ende 2017 bereits eine besondere beteiligungsorientierte Maßnahme starten, um interkulturelle Brückenbauer in den Quartieren der „Berg- und Talachse“ zu entdecken und bürgerschaftliche Initiativen zu fördern.

⁴⁶ http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/Veranstaltungen/Dokumentation_Fachtagung_Kooperative_Sozialplanung.pdf (Zugriff 20.09.2019).

Literatur

Beck, Andreas/Kroll, Alina/Stöckmann, Jochen (2012): LIGA-Machbarkeitsstudie zur Implementierung eines strategischen Zentrums für Sozialplanung. LIGA der Freien Wohlfahrtspflege Thüringen e.V. Verfügbar unter: <http://www.liga-thueringen.de/37-kampagnen-und-projekte/projekte/17-machbarkeitsstudie> (Zugriff 14.08.2019).

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2015): Der Sozialraum als Ort der Teilhabe – Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Verfügbar unter: <https://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/stellungnahmen/positionen/detail/der-sozialraum-als-ort-der-teilhabe-standortbestimmung-der-bundesarbeitsgemeinschaft-der-freien-wohlfahrtspflege> (Zugriff 14.08.2019).

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2019): Selbstverständnis. Verfügbar unter: <http://www.bagfw.de/ueber-uns/freie-wohlfahrtspflege-deutschland/selbstverstaendnis/> (Zugriff 14.08.2019).

Freie Wohlfahrtspflege NRW (2017): Wer wir sind. Unsere Leitsätze und Aufgaben. Homepage der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW (LAG FW NRW). Verfügbar unter: <http://freiewohlfahrtspflege-nrw.de/wer-wir-sind/unsere-leitsaetze/unsere-leitsaetze-und-aufgaben/> (Zugriff 14.08.2019).

Hellwig, Uwe (2011): Eckpunkte für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen. In: DV 08 AF I, 23.03.2011. Verfügbar unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2011-eckpunkte-fuer-eine-integrierte-sozial-und-finanzplanung-in-kommunen-1-1543,267,1000.html> (Zugriff 14.08.2019).

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2016): Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik. KGSt-Bericht 1. Verfügbar unter: <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/95947/20160223A0022.pdf/6ec8ff9d-601f-44e2-a139-59d192b97a36> (Zugriff 14.08.2019).

MAIS/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Verfügbar unter: <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mais/moderne-sozialplanung/1215> (Zugriff 14.08.2019).

Schubert, Herbert (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 am 16. November 2012 in Düsseldorf. Verfügbar unter: http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/Veranstaltungen/Dokumentation_Fachtagung_Kooperative_Sozialplanung.pdf (Zugriff 14.08.2019).

VSOP (2008): Kompass Sozialplanung. Zwischen Gestaltung und Verwaltung im Reformprozess. Verfügbar unter: http://www.vsop.de/files/2008_11_11_Kompass.pdf (Zugriff 14.08.2019).



Teil III

Themenvertiefungen

10. Integrierte Sozialplanung in Kreisen.

Anna Nutz, Herbert Schubert, Holger Spieckermann

Die bisherigen Modelle der kommunalen Sozialplanung sind überwiegend auf das Format von Städten und Gemeinden ausgerichtet; das regionale Format einer Sozialplanung auf der übergeordneten Kreisebene, die die Gemeindeebene impliziert, wurde bisher vernachlässigt. Der Beitrag skizziert das Modell einer integrierten Sozialplanung in Kreisen. Diese basiert auf komplexen Netzwerkprozessen, die neben der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Fachressorts und mit verschiedenen Organisationseinheiten der Kreisverwaltung vor allem auch die Kooperation mit externen Akteuren beinhalten. Der aufgezeigte dreidimensionale Planungsraum ermöglicht eine ganzheitliche Ausrichtung des Unterstützungssystems an den Lebenswirklichkeiten der Menschen in den Sozialräumen des gesamten Kreisgebiets.

10.1 Einleitung.

Die bisherigen Modelle der kommunalen Sozialplanung sind überwiegend auf das Format von Städten und Gemeinden ausgerichtet; das regionale Format einer Sozialplanung auf der übergeordneten Kreisebene, die die Gemeindeebene impliziert, wurde bisher vernachlässigt. Deshalb wird im Folgenden das Modell einer integrierten Sozialplanung in Kreisen⁴⁷ skizziert. Soziale Planungen in Kreisen erfordern komplexe Netzwerkprozesse, die neben der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Fachressorts und Organisationseinheiten der Kreis-

verwaltung vor allem auch die Kooperation mit externen Akteuren beinhalten – z. B. mit den korrespondierenden Verwaltungseinheiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen (etwa der freien Wohlfahrtspflege).

Eine regionale Sozialplanung, also eine Sozialplanung für die gesamte Gebietskörperschaft des Kreises, bietet sowohl den kreisangehörigen Städten und Gemeinden als auch dem Kreis selbst zahlreiche Vorteile. Die Fläche des

⁴⁷ Das in diesem Beitrag dargestellte Modell der kreisweiten Sozialplanung ist ein Ergebnis des Forschungsprojekts „Evaluation des Modells der integrierten, strategischen Sozialplanung“. Das Projekt wurde im Rahmen des vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (seit 2017 Ministerium für Kultur und Wissenschaft) geförderten Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) und im Forschungsschwerpunkt Sozial • Raum • Management der Technischen Hochschule Köln in den Jahren 2016 bis 2019 durchgeführt.

Landkreises wird systematisch analysiert und die Daten und Ergebnisse werden den Städten und Gemeinden als Servicedienstleistung der Kreisverwaltung kontinuierlich zur Verfügung gestellt, sodass auch kleinere Gemeinden, die sich keine eigene Sozialplanungsstelle leisten können, von diesem Sozialmonitoring profitieren. Durch die objektive Analyse, die einheitlichen Qualitätskriterien im gesamten Kreisgebiet folgt, stellen Städte und Gemeinden mitunter fest, dass in anderen kreisangehörigen Kommunen teilweise eine sehr ähnliche Sozialraumstruktur mit nahezu identischen Herausforderungen vorliegt. Das kann die Grundlage für die Entwicklung gemeinsamer Lösungswege und für ein Voneinanderlernen bilden. Die regionale Sozialplanung erfordert eine Intensivierung von interkommunalen und ressortübergreifenden Absprachen, wobei bereits gesammelte Erfahrungen weitergegeben und gemeinsame Strategien entwickelt werden. Somit ermöglicht eine integrierte Sozialplanung im Land-

kreis die ganzheitliche Ausrichtung des Unterstützungssystems an den Lebenswirklichkeiten der Adressatinnen und Adressaten und führt zu einer Steigerung der Maßnahmeneffektivität und -effizienz. Durch die vernetzende Arbeitsweise und die solide Datenbasis, die im Rahmen des Sozialmonitorings fortlaufend erstellt wird, ermöglicht die Koordination von Sozialplanungsprozessen im Kreisgebiet eine passgenaue Verteilung von Angeboten und Dienstleistungen und damit eine gesteigerte Effizienz des Mitteleinsatzes (vgl. Schubert 2018a: 11). Die objektive Analyse im gesamten Kreisgebiet legitimiert eine bedarfsgerechte Mittelverteilung im Sinne der Leitlinie „Ungleiches ungleich behandeln“, sodass die knappen Mittel der Kreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden bewusst und gezielt in den Sozialräumen eingesetzt werden können, in denen sie dringend benötigt werden.

10.2 Vernetzung als Basis einer integrierten Arbeitsweise.

Während die öffentlichen Belange in der Vergangenheit meist monozentral durch die hierarchisch strukturierten Verwaltungen in Kreisen und Gemeinden gesteuert wurden, gewinnen mit der Implementation einer regionalen Sozialplanung netzförmige Steuerungsinstrumente an Relevanz, die stufenförmig von der Kreis- über die Kommunalebene bis in den Sozialraum reichen. Im Kontext der derzeit vorherrschenden verwaltungspolitischen Strategie der New Public Governance spielt die gemeinsame Verantwortungsübernahme in kooperativen Verbänden für die Sicherstellung sozialer Dienstleistungen eine maßgebliche Rolle (vgl. Schubert 2018c). So verknüpfen die Akteure aus verschiedenen Handlungsfeldern ihre Aktivitäten, um in Anerkennung ihrer Interdependenz mit den Bürgerinnen und Bürgern deren Lebensräume umfassend gestalten zu können. Hierarchiebarrieren und Ressortgrenzen werden dabei überwunden. Durch eine Sozialplanung im Landkreis werden die intrakommunalen Perspektiven für das gesamte Kreisgebiet gebündelt.

Es kommt zu einer – im Sinne einer Local Governance⁴⁸ – dezentralisierten Verantwortungsübernahme, der die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Stakeholder inhärent ist, sowie zu einem Aufbrechen des Denkens in engen Ressortgrenzen. Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege und weitere Akteure im Sozialraum (z. B. Vereine, Kirchengemeinden, Elternbeiräte, Seniorenvertretungen) übernehmen in diesem kommunalen Netzwerk eine vermittelnde Rolle zwischen den Lebenswelten der Bürger/innen und der administrativen Welt der öffentlichen Verwaltung.

⁴⁸Local Governance folgt der Zielsetzung, lokale Akteure – einschließlich Bürger/innen – für kommunale Aufgaben zu aktivieren und zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Sozialorganisationen in die Durchführung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben einzubeziehen (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2011: 404).

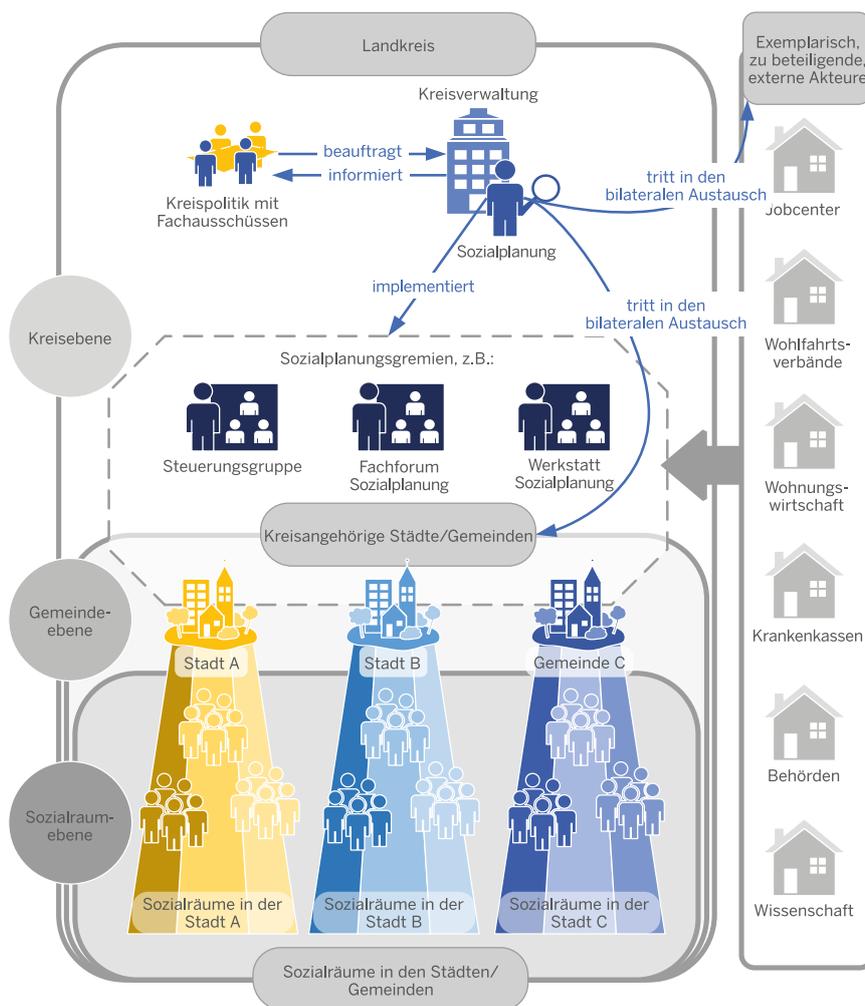


Abb. 10.1: Vernetzungsebenen im Organisationsmodell einer Sozialplanung im Landkreis
Quelle: eigene Darstellung

Das Ziel einer regionalen Sozialplanung ist, dass die auf Kreisebene koordinierten Sozialplanungsprozesse schließlich in den Sozialräumen der kreisangehörigen Städte und Kommunen ankommen und dort angepasst an die lokalen Bedarfe umgesetzt werden können. Im Rahmen der Sozialplanungsprozesse auf Kreisebene müssen daher zahlreiche Akteure unterschiedlicher Ebenen eingebunden werden (siehe Abb. 10.1). Auf der Kreisebene werden in der Kreisverwaltung Fachkräfte der Sozialplanung angesiedelt, deren Aufgabe die Gesamtkoordination des Prozesses ist. Diese treten mit verwaltungsinternen Akteuren aus der Kreis- und Gemeindeebene in engen Austausch und vernetzen sich darüber hinaus mit verwaltungsexternen Stakeholdern, wie zum Beispiel den örtlich aktiven Wohlfahrtsverbänden. Von den Sozialplanungsfachkräften gehen wichtige Impulse zur Netzwerkbildung bzw. zur Intensivierung vorhandener kooperativer Strukturen aus. Sie initiieren und koordinieren die Sozialplanungsgremien, in denen unterschiedliche Stakeholder regelmäßig zusammenkommen, um ihre Sichtweisen in den Sozialplanungs-

prozess einzubringen. Hierfür können einerseits bereits bestehende Gremien genutzt werden, wie beispielsweise die Sitzung der Jugendhilfe- und Sozialdezernentinnen und -dezernenten, und andererseits neue Gremien gebildet werden, die die bestehenden ergänzen. Ein sinnvolles Gremium kann beispielsweise ein „Fachforum Sozialplanung“ darstellen, in dem die Fachkräfte der lokalen Sozialplanung und die örtlichen Sozialdezernentinnen und -dezernenten mit den Amtsleitungen der relevanten Kreisämter und den Fachkräften der Kreissozialplanung zusammenkommen, um gemeinsam über die einzelnen Arbeitsschritte der Sozialplanung zu beraten. Zudem könnten verwaltungsexterne Akteure (z. B. Jobcenter, Wohlfahrtsverbände) im Rahmen einer regelmäßigen „Werkstatt Sozialplanung“ mit den Akteuren des Fachforums in Austausch treten (siehe Abb. 10.1).

Die Vernetzungsstrukturen einer integrierten Arbeitsweise in Kreisen sind komplex und in drei Dimensionen ausgeprägt, die im Folgenden erläutert werden.

10.3 Regionale Kooperation der Städte und Gemeinden untereinander sowie mit dem koordinierenden Kreis.

Entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung von Sozialplanungsprozessen in Kreisen ist einerseits eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Andererseits spielt auch die interkommunale Vernetzung der Städte und Gemeinden eine wesentliche Rolle (siehe Abb. 10.2). Vielerorts bestehen bereits Kooperationen zwischen

einzelnen Kommunen zu bestimmten Themenbereichen. Diese Ressourcen gilt es zu nutzen, um die häufig themengebundene oder projektbezogene Kooperation zu intensivieren, die vielfältigen Facetten der Sozialplanung zu erweitern und die Kooperationsstrukturen zu verstetigen.

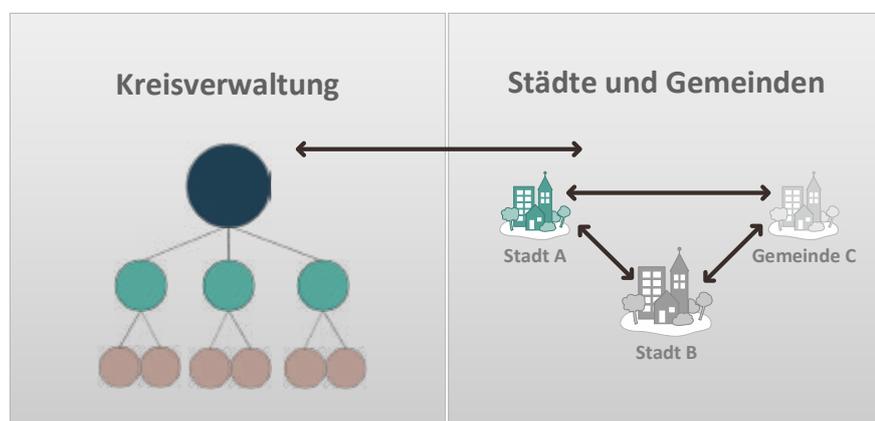


Abb. 10.2: Interkommunale Kooperation
Quelle: eigene Darstellung

Damit eine kreisweite Sozialplanung gelingen kann, sind alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden frühzeitig in den Prozess zu involvieren und auf Augenhöhe am Prozess und an den zu treffenden Entscheidungen zu beteiligen. Es muss Raum geschaffen werden, um die Eigeninteressen der Kommunen zu thematisieren und gemeinsam ein Sozialplanungsverständnis sowie Ziele der kreisweiten Sozialplanung zu definieren.

Dabei sollte auch diskutiert werden, wie Städte und Gemeinden, die bereits über eine eigene integrierte Sozialplanung verfügen, von der Sozialplanung des Kreises profitieren und wie Synergieeffekte geschaffen werden können. Die regionale Sozialplanung kann eine bestehende Sozialplanung in den Städten und Gemeinden aufgrund deren Tiefenschärfe nicht ersetzen, kann jedoch Arbeitsschritte (z. B. bei der Datenerhebung und -analyse) abnehmen, sodass die kommunalen Ressourcen beispielsweise für angemessene Beteiligungsverfahren auf sozialräumlicher Ebene genutzt werden können. Umgekehrt profitiert der Kreis von den Erfahrungen der

Städte und Gemeinden, wenn beispielsweise der lokal vorgenommene Zuschnitt der Planungsräume in die Statistik und die Sozialberichterstattung des Kreises übernommen werden kann.

Die Vernetzung findet sowohl über anlassbezogene, punktuelle Zusammenschlüsse (z. B. Workshops zum Thema Sozialraumabgrenzung oder Bürgerbeteiligung) und bilaterale Gespräche mit den betreffenden Verwaltungsmitarbeitenden als auch über kontinuierliche Verfahren statt, wie regelmäßige Netzwerktreffen (z. B. die regelmäßigen Treffen der Steuerungsgruppe oder das Fachforum). Eine enge Kooperation zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Gemeinden ist essenziell, damit die Sozialplanungsprozesse in den einzelnen Sozialräumen der Gemeinden ankommen und tragfähige integrierte Handlungskonzepte entwickelt werden können.

10.4 Intrakommunale und intraregionale Vernetzung zwischen Fachbereichen.

Mit der Einführung einer Sozialplanung in einem Landkreis wird nicht nur die Vernetzung zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden

gestärkt, sondern auch die integrierte Arbeitsweise zwischen den einzelnen Fachbereichen (siehe Abb. 10.3).

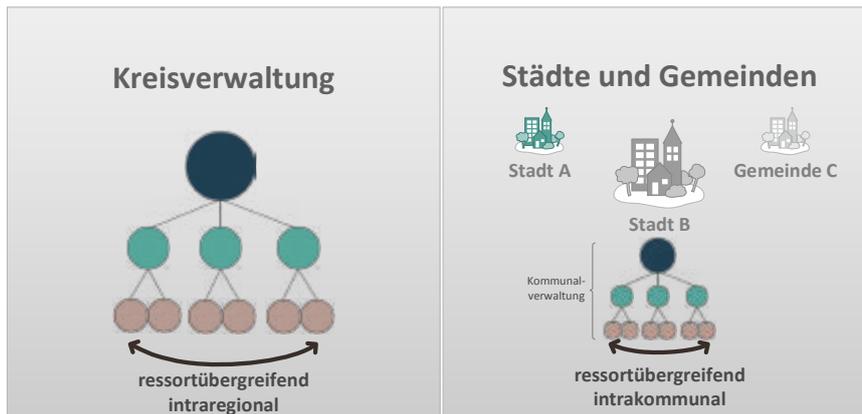


Abb. 10.3: Intrakommunale Zusammenarbeit verschiedener Ressorts und Fachbereiche
Quelle: eigene Darstellung

Innerhalb der Gebietskörperschaften verknüpfen die Städte, Gemeinden und der Kreis diejenigen Ressorts und Fachbereiche, die einen Beitrag zur Lösung der sozialplanerischen Zielsetzung leisten können. Oftmals lassen sich die Wirkungsketten nicht nur innerhalb eines Sozialbereichs beeinflussen; sie weisen Interdependenzen mit anderen Sektoren wie Gesundheit, Wohnen, Stadtentwicklung, Jugend, Kultur, Wirtschaft und Arbeit auf. Statt eines isolierten ist deshalb ein ressortübergreifendes integriertes Vorgehen erforderlich, bei dem die Akteure unterschiedlicher Fachbereiche sowohl im Kreisgebiet als auch auf der Gemeindeebene unterein-

ander vernetzt agieren (siehe Abb. 10.3). Das erfordert zwar eine Reihe von Absprachen, durch die jedoch Synergieeffekte geschaffen und Doppelstrukturen vermieden werden können. Indem Daten für das gesamte Kreisgebiet fachbereichsübergreifend analysiert werden, lassen sich Zusammenhänge zwischen den Erhebungen unterschiedlicher Ressorts feststellen und Herausforderungen gemeinsam bewältigen. Die Verschränkung der einzelnen Fachplanungen erfolgt dabei in einer konstruktiven, heterarchischen Arbeitsweise, ohne dass die einzelnen Planungshoheiten der Ressorts geschwächt werden (vgl. Schubert 2018b: 117 ff.).

10.5 Vernetzung zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteuren.

Komplexe Steuerungsprozesse im Kreisgebiet können nicht ausschließlich durch die Kreis- sowie Stadt- und Gemeindeverwaltungen bewältigt werden. Wesentlich für eine integrierte Sozialplanung ist die Einbeziehung von Stakeholdern, die konstruktive Beiträge zur Planung leisten und als Vermittler („Gatekeeper“) zu den Bevölkerungs- bzw. Zielgruppen der Sozialplanung fungieren können. Diese werden sowohl auf der strategischen Ebene des Kreises als auch auf der operativen Ebene in den Gemeinden einbezogen.

Zu den verwaltungsexternen Stakeholdern zählen zum einen professionelle Akteure, wie beispielsweise die Wohlfahrtsverbände mit ihren verschiedenen sozialen Einrichtungen und Angeboten vor Ort, das Jobcenter, Bildungsträger, Betriebe, Handwerksunternehmen und

die Wohnungswirtschaft. Zum anderen werden auch die Bewohner/innen als Ressource wahrgenommen, weil sie als Zielgruppe der Planungsprozesse wesentliche Beiträge zum Erfolg der Sozialplanung beisteuern können (siehe Abb. 10.4).

Durch die fachlich-professionelle Vernetzung der institutionell fragmentierten Funktionsbereiche sowie die Aktivierung der Bewohner/innen als Nutzer/innen der Sozialräume werden Parallelstrukturen in der Sozialwirtschaft vermieden und die Bedarfe der Bewohner/innen aus erster Hand erhoben. Das bildet die Grundlage für die Entwicklung einer effektiven und adressatenorientierten Unterstützungslandschaft.

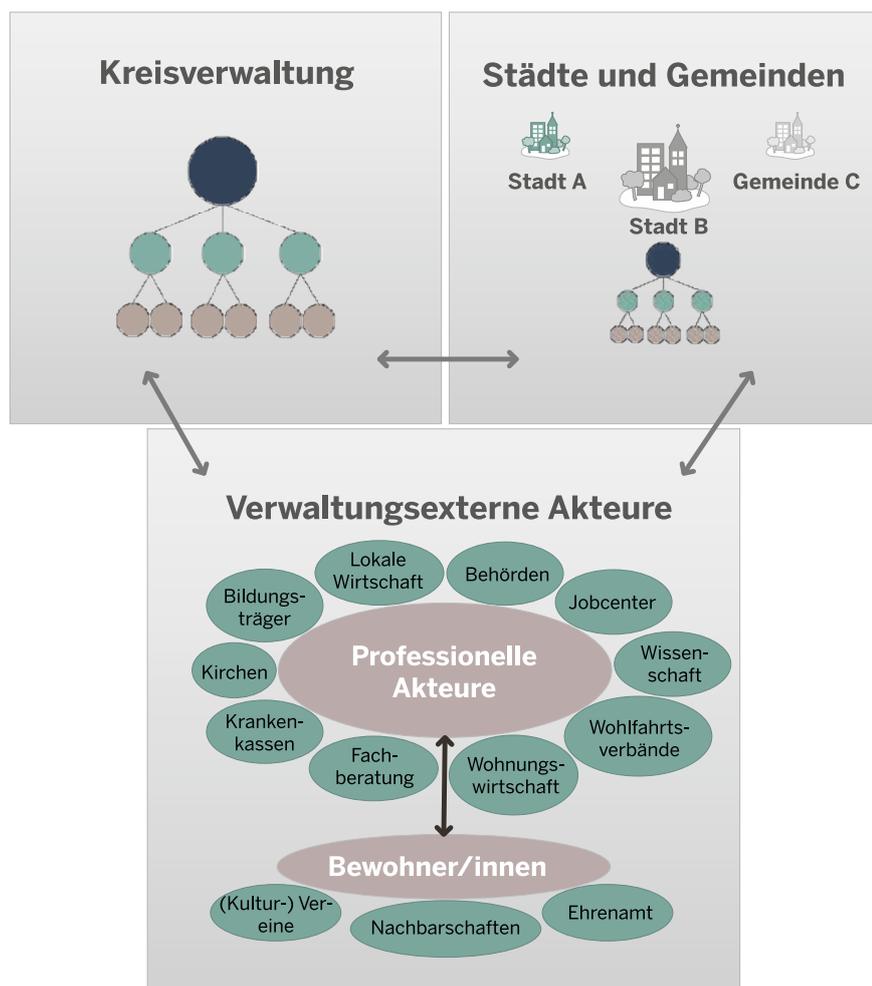


Abb. 10.4: Einbezug von verwaltungsexternen Akteuren
Quelle: eigene Darstellung

10.6 Forcierung einer dreidimensionalen Kooperationsstruktur.

Die drei vorgestellten Dimensionen sind nicht unabhängig voneinander zu betrachten, sondern bilden einen dreidimensionalen Planungsraum, in dem die integrierten

Sozialplanungsprozesse von allen relevanten Stakeholdern gestaltet werden (siehe Abb. 10.5).

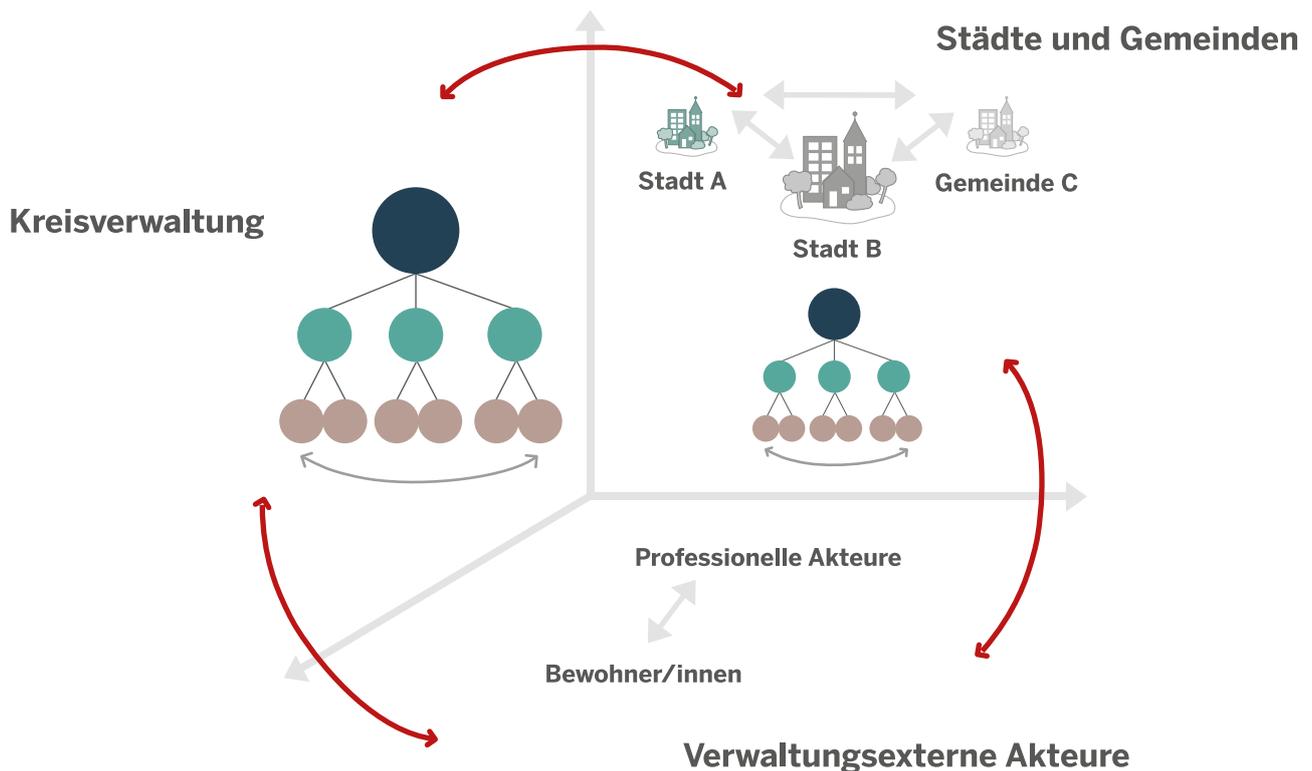


Abb. 10.5: Entstehung eines dreidimensionalen Planungsraums durch die Vernetzung von Kreis, Gemeinden und verwaltungsexternen Akteuren
Quelle: eigene Darstellung

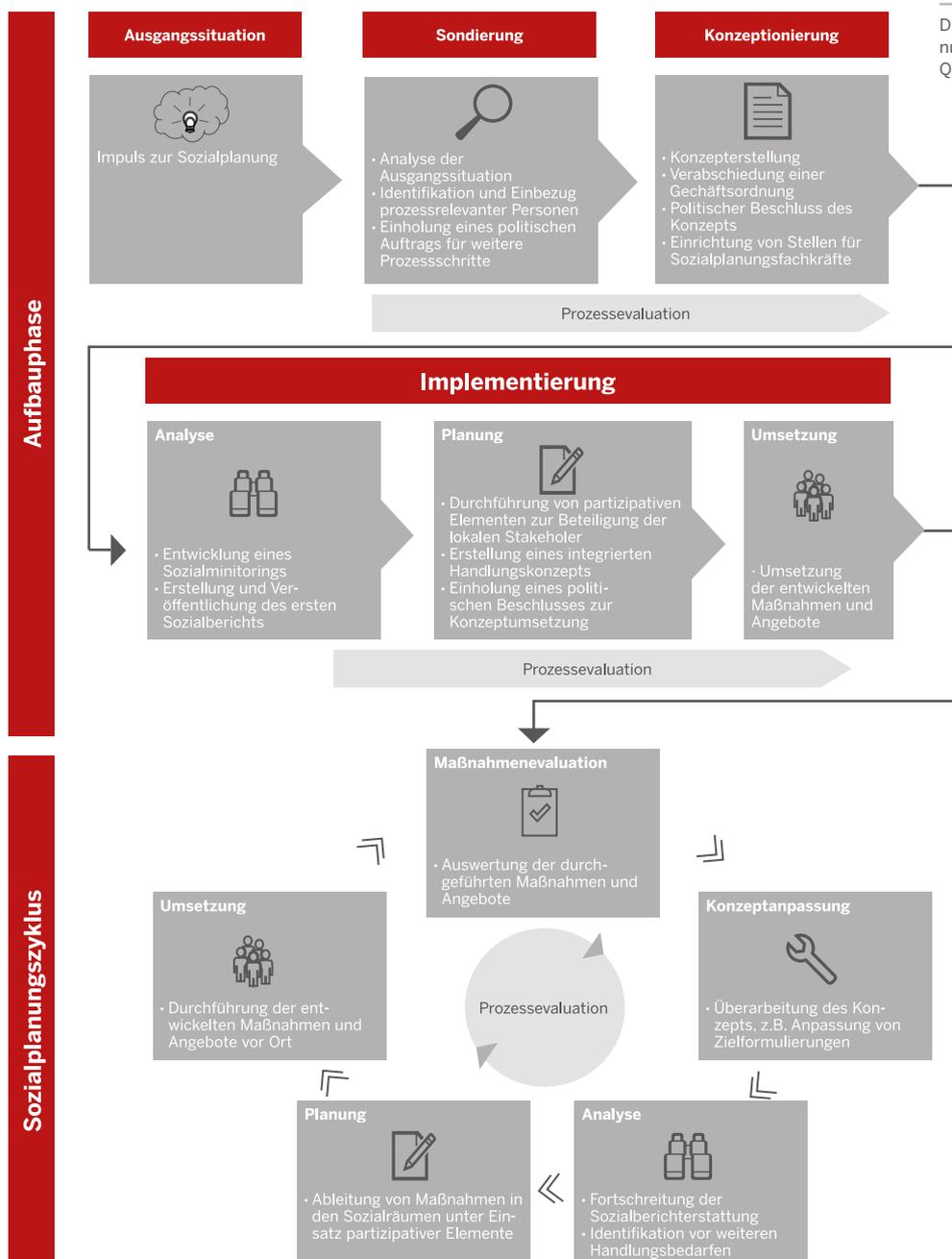
Welche Akteure in welcher Intensität in den Prozess zu involvieren sind, muss aufgrund der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten überlegt werden. Wichtig dabei ist, dass der Fokus der Vernetzung adressatenorientiert ist, sodass die Bevölkerung als Zielgruppe von Planungsvorhaben im Mittelpunkt der Überlegungen steht und grundlegend in die Prozesse involviert ist. Zur Koordination des

heterogenen Interessengeflechts der zu beteiligenden Akteure (z. B. Kreispolitik, Kreisverwaltung, Gemeindepolitik, Gemeindeverwaltung, Behörden, Bürger/innen, Maßnahmenträger und Wohlfahrtsverbände, zivilgesellschaftliche Verbände, Institutionen im Sozialraum, Krankenkassen, Wohnungswirtschaft etc.) sind hauptamtliche Personalressourcen in der Kreisverwaltung unabdingbar.

10.7 Modell der integrierten Sozialplanung in Kreisen.

Basierend auf den Erkenntnissen des Evaluationsprojekts über die Implementierung einer regionalen Sozialplanung in zwei nordrhein-westfälischen Kreisen von Nutz und Schubert⁴⁹, des Handbuchs „Moderne Sozialplanung“ (vgl. MAIS 2011) sowie des Planungskreislaufes nach Böhmer (vgl. Böhmer 2015: 59 ff.) lässt sich ein Sozi-

alplanungsmodell ableiten, das die Aufbauphase einer kreisweiten Sozialplanung explizit abbildet und in einen wiederkehrenden Planungszyklus mündet (siehe Abb. 10.6). Im Folgenden werden die einzelnen Bausteine des Modells beschrieben.



Die Abb. 10.6: Zyklusmodell der Sozialplanung in Kreisen
Quelle: eigene Darstellung

⁴⁹Die Evaluation fokussiert die Implementierungsphase einer integrierten Sozialplanung im Zeitraum 2016 bis 2018 in zwei nordrhein-westfälischen Kreisen und identifiziert zahlreiche Gelingensfaktoren sowie zentrale Stolpersteine im Planungsprozess. Gemeinsam mit einem anwendungsorientierten Instrumentenkatalog wird die Publikation im Jahr 2019 erscheinen (vgl. Nutz/Schubert 2019).

10.7.1 Aufbauphase

Ausgangssituation und Sondierung

Der Impuls zur Einführung einer regionalen Sozialplanung im Landkreis kann von unterschiedlichen Stakeholdern kommen, beispielsweise von Akteuren der Kreisverwaltung, von den kreisangehörigen Gemeinden oder den Wohlfahrtsverbänden. Basierend auf der jeweiligen örtlichen Ausgangssituation wird dann durch die Kreisverwaltung – zunächst unter der Federführung des Sozialdezernats – der Implementierungsprozess einer regionalen Sozialplanung angestoßen. Dabei stellt häufig die Hoffnung auf eine passgenaue und damit effizientere Mittelverteilung eine zentrale Motivation dar, weshalb die Einführung einer Sozialplanung auf Kreisebene forciert wird.

Der erste operative Abschnitt der Implementierung ist die Sondierungsphase, die etwa sechs bis zwölf Monate dauert. Dabei werden die bestehenden Verhältnisse (etwa hinsichtlich der Erfahrungen mit einer vernetzten Arbeitsweise oder den zur Verfügung stehenden Ressourcen) beurteilt und man überlegt, wie die Implementierung der Sozialplanung in der Gebietskörperschaft ablaufen könnte. Die Bildung einer Steuerungsgruppe ist in dieser Phase wichtig. Ihre Aufgabe ist, die Prozesse zu lenken und die relevanten Akteure in den Prozess einzubinden. Die Mitglieder der Steuerungsgruppe vertreten als Ansprechpersonen den Prozess nach außen

und überzeugen die weiteren Stakeholder vom Vorhaben. Vertreter/innen aus den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, Führungs- und Sozialplanungsfachkräfte aus der Kreisverwaltung, die Leitung des örtlichen Jobcenters und gegebenenfalls Vertreter/innen der Wohlfahrtsverbände sowie weitere relevante Akteure sollten Teil der Steuerungsgruppe sein. Sie übernimmt die strategische Verantwortung der sozialplanerischen Prozessabläufe. Die Steuerungsgruppe ist zudem dafür verantwortlich, dass fortlaufend eine Form der Prozessevaluation durchgeführt wird. Um von Erfahrungen anderer Gebietskörperschaften zu profitieren, bietet sich die Analyse von guten Beispielen einer kreisweiten Sozialplanung an. Sinnvoll ist eine Kontaktaufnahme zu Kreisen, die bereits über vielfältige Sozialplanungserfahrungen verfügen. In NRW existiert eine breite Unterstützungsstruktur: Die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (jetzt das Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung bei der G.I.B.) sowie weitere fachkundige Beratungsinstitute (beispielsweise die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) bieten Begleitung und Beratung beim Implementierungsprozess. Den Abschluss der Sondierungsphase bildet ein politischer Beschluss, mit dem die Verwaltung beauftragt wird, ein detailliertes Sozialplanungskonzept unter Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu erstellen.

Konzeptionierung

In der Konzeptionierungsphase werden alle Stakeholder, die bereits in der Sondierungsphase über das Vorhaben informiert wurden, gezielt in die Erstellung des Sozialplanungskonzepts eingebunden. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich alle Akteure von Anfang an mitgenommen fühlen und sich gemäß ihren zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Prozess einbringen können. Um die Akzeptanz für den aufwendigen Prozess der Implementierung der Sozialplanung auf Kreisebene zu gewinnen, ist eine transparente und beteiligungsorientierte Arbeitsweise unerlässlich. Die Städte und Gemeinden fürchten womöglich eine Einmischung des Kreises in kommunale Angelegenheiten oder einen Verlust der kommunalen Deutungshoheit, weshalb für die

Aufbauphase der kreisweiten Sozialplanung ausreichend Zeit eingeplant werden sollte, damit diese Befürchtungen ausgiebig thematisiert werden können und eine gemeinsame „Marschrichtung“ ausgehandelt werden kann.

Die Steuerungsgruppe übernimmt dabei die Koordination der Konzeptentwicklung und erstellt darüber hinaus eine Geschäftsordnung, die konkrete Richtlinien für den Prozessablauf beinhaltet. Eine Aushandlung des lokal zu verfolgenden Sozialplanungsverständnisses sowie eine gemeinsame Zielformulierung bilden die Basis des Konzepts. Grundlegende Bestandteile des Konzepts sind darüber hinaus die Darstellung der Ausgangssituation sowie die Erstellung eines Umsetzungs- und Beteiligungsplans,

aus dem hervorgeht, zu welchem Zeitpunkt welche Prozessschritte vorgenommen werden sollen, wer an der erfolgreichen Umsetzung beteiligt werden sollte und welche Formen des Qualitätsmanagements beabsichtigt sind. Im Rahmen des Qualitätsmanagements sollten einerseits Instrumente der Prozessevaluation (wie z. B. ein wiederkehrender Qualitätszirkel) und andererseits Methoden zur Überprüfung der Zielerreichung konzeptuell verankert werden. Daneben beinhaltet das Konzept auch die zur Umsetzung benötigten Ressourcen sowie einen geschätzten Budgetbedarf. Das schriftlich fixierte Konzept und die Geschäftsordnung sollten durch politische Beschlüsse des Kreistages und der Gemeindeparlamente zur Umsetzung freigegeben werden. Fortan dienen diese als Orientierungshilfe für alle Beteiligten und bilden darüber hinaus die Basis für die Antragstellung auf Fördermittel für das Sozialplanungsvorhaben. Zur Erarbei-

tung des Konzepts mit allen relevanten Stakeholdern bis hin zum politischen Konzeptbeschluss sollten etwa sechs bis neun Monate eingeplant werden.

Wichtig ist in dieser Phase außerdem, dass Stellen für Fachkräfte der Sozialplanung im Verwaltungsgefüge eingerichtet werden und mit qualifiziertem Personal besetzt sind. Aus Vertretungsgründen (personelles Risikomanagement) und aufgrund der Komplexität des Prozesses sollten mindestens zwei Personen in der Kreisverwaltung für die Sozialplanungsprozesse zuständig sein. Die Stellen können entweder in einem eigenen Amt für Sozialplanung oder als Stabsstellen bei der Sozialdezernentin/dem Sozialdezernenten angesiedelt sein und sollten zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit unbefristet eingerichtet werden.

Implementierung

Im Anschluss an die Bestandsaufnahme und die Konzeptentwicklung vollzieht sich die Implementierung des

Sozialplanungskonzepts über drei Phasen: die Analyse, die Planung und die Umsetzung.

Analyse

Bei der Analyse geht es zunächst darum, ein Sozialmonitoring aufzubauen, das die Grundlage für die Erstellung des ersten Sozialberichts darstellt. Dafür wird das Kreisgebiet in enger Absprache mit den einzelnen Kommunen in kleinräumige Gebietseinheiten, die sogenannten Sozialräume (im Sinne von Planungsräumen) eingeteilt. Die Sozialräume sollten die alltäglichen Lebenszusammenhänge der Bewohner/innen abbilden – also keine künstlichen Konstrukte sein. Zudem wird mit allen beteiligten Stakeholdern ein Erhebungsdesign für das Sozialmonitoring entwickelt. Im Anschluss an die Vorbereitung des Sozialmonitorings erfolgen drei zeitintensive Arbeitsschritte: die Datenbeschaffung, -aufbereitung und

-analyse. Die ausgewerteten Daten werden gemeinsam mit den unterschiedlichen Stakeholdern interpretiert und der Öffentlichkeit im ersten Sozialbericht zugänglich gemacht. Die Besonderheit bei einem kreisweiten Sozialbericht ist, dass die – sozialen und infrastrukturellen – Kommunalprofile einander gegenübergestellt werden und im Kreisgebiet nach einheitlichen Kriterien Sozialräume mit besonderem Aufmerksamkeitsbedarf identifiziert werden. Daher sind ein sensibler Umgang mit den Daten und eine enge Absprache zwischen Kreis und Kommunen sowie eine gemeinsame Dateninterpretation mit allen relevanten Stakeholdern unerlässlich.

Planung

Sind die Bestandserhebung im Rahmen des ersten Sozialberichts auf Kreisebene sowie die Identifikation von Handlungsbedarfen abgeschlossen, folgt die konkrete Planungsphase. Mithilfe von Planungskonferenzen und Sozialraumforen werden die analysierten Ergebnisse in den Sozialräumen, in denen ein erhöhter Handlungs-

bedarf identifiziert wurde, mit den professionellen Stakeholdern sowie den Bewohnerinnen und Bewohnern erörtert, darauf folgt die gemeinsame Entwicklung von Lösungswegen. Der Kreis hat hierbei die Aufgabe, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei der Ausführung der Veranstaltungen und Beteiligungsverfahren

zu unterstützen, beispielsweise indem eine Fachkraft der Sozialplanung des Kreises bei der Vorbereitung, Moderation oder Dokumentation der Veranstaltungen hilft oder Fortbildungen zu Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung angeboten werden. Um die Bürger/innen zu erreichen und für eine Mitarbeit an einzelnen Themen zu aktivieren, ist der Einbezug von lokalen Akteuren unerlässlich. Neben der Entwicklung von integrierten Handlungskonzepten für Sozialräume mit besonderem Aufmerksamkeitsbedarf werden auch überregionale Ziele

für das Kreisgebiet erarbeitet, die anschließend durch die Kreis- bzw. Kommunalpolitik legitimiert werden müssen. Insgesamt sollten für diese Phase etwa zwölf bis 15 Monate veranschlagt werden, wenngleich die Planungskonferenzen und Sozialraumforen in etwa halbjährlichen Abständen kontinuierlich durchgeführt werden können, um die Akteure über relevante Prozessfortschritte auf dem Laufenden zu halten und aktuelle Entwicklungen im Sozialraum zu berücksichtigen.

Umsetzung

Am Ende der Implementierungsphase steht die Umsetzung der entwickelten Handlungsschritte. Je nach Bedarf kann das beispielsweise die Dezentralisierung eines Hilfsangebots sein, sodass das Angebot in dem Sozialraum platziert wird, in dem auch ein wesentlicher Teil der Zielgruppe wohnt. Gegebenenfalls müssen neue Angebote etabliert werden oder aufgrund von Problemlagenkorrelationen bestimmte Angebote aus unterschiedlichen Ressorts miteinander kombiniert oder verstärkt vernetzt werden. Gleichzeitig kann auch das Zurückfahren bestehender Angebote notwendig werden, wenn

sich im Sozialbericht herausstellt, dass die existierenden Infrastrukturen nicht mehr zu den vorhandenen Bedarfen passen. Der Kreis nimmt in dieser Phase wenig Einfluss, weil die meisten Gestaltungsbereiche in kommunaler Hand liegen, kann aber die interkommunale Kooperation zur gebündelten Problemlösung koordinieren und moderieren. Die Angebote der Umsetzungsphase finden so lange fortlaufend statt, bis veränderte Bedarfe identifiziert werden, die eine Anpassung der Unterstützungslandschaft zur Folge haben

10.8 Zyklus der Sozialplanung in Kreisen.

Nach der Implementierungsphase mündet der Sozialplanungsprozess in einen Sozialplanungszyklus, der in Abbildung 6 grün dargestellt ist. Ziel des Planungskreislaufes ist eine Verbesserung der Ausgangssituation: Vorhandene Bedarfe werden systematisch erhoben, um daraufhin passgenaue Maßnahmen anbieten zu können. Ein Planungszyklus wird etwa im Zeitraum von zwei bis drei Jahren durchlaufen. Das Modell beinhaltet folgende sechs Schritte:

(1) **Maßnahmenevaluation:** Nachdem die ersten Maßnahmen und Angebote umgesetzt wurden, werden diese evaluiert. Evaluationsmöglichkeiten sind beispielsweise die Bewertung der Angebote durch die Nutzer/innen (z. B. mittels Fragebögen oder Reflexionsgesprächen), die Analyse, inwiefern das Angebot in Anspruch genommen wurde (Wer wurde erreicht? Wer wurde nicht erreicht?), oder die Evaluation, welche Wirkungen das Angebot bei den Nutzerinnen und Nutzern erzielen konnte. Nach der Rückmeldung

der Nutzer/innen kann das Angebot fortlaufend angepasst und optimiert werden. Als globale Maßnahmenevaluation kann auch das Sozialmonitoring betrachtet werden (siehe 10.7.1. unter „Analyse“), in dem sich längerfristige Wirkungen und Veränderungen abbilden lassen.

- (2) **Konzeptanpassung:** Auf der Basis der Evaluation der Maßnahmen werden gegebenenfalls Rückschlüsse für das Sozialplanungskonzept gezogen, das für einen neuen Planungsdurchlauf angepasst wird. Denkbar wären beispielsweise neue Schwerpunkt- und Zielsetzungen im Sozialmonitoring, um veränderte oder neue Bedarfe im neuen Durchlauf systematisch zu erheben.
- (3) **Analyseschritte:** Im Rahmen von Analysen wird das bestehende Sozialmonitoring fortgeschrieben, um Verläufe und Entwicklungstrends bezüglich der sozialen Infrastruktur und der Bewohnerschaft im Kreisge-

biet abbilden zu können. Ziele sind die Abbildung des Status quo und die Ableitung von Handlungsbedarfen. Neben statistischen Daten sollten auch qualitative Daten aus direkten Erhebungen bei der Bevölkerung berücksichtigt werden, da sich bestimmte Maßnahmen nicht direkt über statistische Daten abbilden lassen. Möglichkeiten für derartige Erhebungen sind beispielsweise Bürgerversammlungen im Sozialraum (z. B. die bereits angesprochenen Sozialraumforen), Gespräche durch Multiplikator/innen (z. B. Vereine, Einrichtungen, Kirchengemeinden im Sozialraum) oder aktivierende Befragungen. Für den analogen Kontakt zu den Bewohnerinnen und Bewohnern ist der Kreis auf die Städte und Gemeinden angewiesen. Formen der digitalen Bürgerbeteiligung – beispielsweise in Form von Apps oder Online-Umfragen – werden Landkreisen in Zukunft verstärkt die Möglichkeit bieten, mit den Bewohnerinnen und Bewohnern des Kreises in Kontakt zu treten.

- (4) Planungsentwürfe: Im engeren Planungsabschnitt werden konkrete Lösungen für die aufgezeigten Bedarfe entwickelt. Die Bürgerbeteiligung spielt in

diesem Abschnitt eine zentrale Rolle, da die Angebote und Maßnahmen letztendlich für die Bürger/innen entwickelt werden und deren Mitsprache für ein passgenaues Angebot unerlässlich ist.

- (5) Umsetzungsaufgaben: Die Umsetzungsphase beinhaltet die Realisierung der während der Planungsphase entwickelten Lösungsmöglichkeiten für den aufgezeigten Bedarf.
- (6) Prozessevaluation: Die fortlaufende Prozessevaluation bildet ebenfalls einen wichtigen Bestandteil des Sozialplanungszyklus, findet jedoch kontinuierlich statt. Sie hat keine konkreten Maßnahmen und Wirkungen im Blick, wie die punktuelle Maßnahmeevaluation, sondern nimmt den gesamten Prozess unter die Lupe. Durch die Prozessevaluation werden Spannungen im heterogenen Interessengeflecht der verschiedenen Akteursebenen früh erkannt, wodurch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass den Herausforderungen mit angemessenen Lösungen frühzeitig begegnet werden kann, bevor diese tiefgreifende Auswirkungen mit sich bringen.

10.9 Fazit.

Sozialplanung bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung, zwischen wissenschaftlichem Anspruch und fachlicher Praxis sowie zwischen den Lebenswelten der Bewohner/innen und dem sozialen Versorgungssystem (vgl. VSOP 2008: 23). Die Implementierung und erfolgreiche Gestaltung einer Sozialplanung auf Kreisebene ist ein sehr komplexes Unterfangen, das zahlreiche Herausforderungen mit sich bringt. Dazu zählen vor allem die Koordination und Verständigung im heterogenen Akteursgeflecht der beteiligten Gebietskörperschaften und Organisationen, die Transformation der bestehenden Planungskultur hin zu einer eher heterarchischen Netzwerksteuerung, die Finanzierung von Stellen für Sozialplanungsfachkräfte, die einheitliche Definition von Planungsräumen im Kreisgebiet, die – insbesondere im ersten Durchgang – aufwendige Gewinnung und Verarbeitung von kleinräumigen, belastbaren Daten und schließlich die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen der Wohlfahrtspflege sowie der Bürger/innen an der Bedarfsbestimmung und an der Planung von Maßnahmen. Hinzu kommt, dass die Skepsis mancher kreisangehöriger Städte und Gemeinden gegenüber

den Instrumenten und dem Prozess der Sozialplanung frühzeitig ausgeräumt werden muss. So sind mögliche Befürchtungen – beispielsweise mit der Veröffentlichung des ersten kreisweiten Sozialberichts die Deutungshoheit der Zahlen über die eigene Kommune zu verlieren oder mit kostspieligen Handlungsbedarfen für bestimmte Sozialräume konfrontiert zu werden – mit dem Verweis auf die Vorteile einer kooperativen Sozialplanung zu entkräften. Um die Rückendeckung sämtlicher Stakeholder für den Prozess zu gewinnen, ist ein transparentes Vorgehen auf Augenhöhe und ausreichend Zeit für die Thematisierung von Befürchtungen und Erwartungen unerlässlich. Insbesondere bei schwieriger Haushaltslage in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erscheinen Einwände und Befürchtungen zunächst naheliegend, sodass vermutlich keine Sozialplanungseuphorie entsteht. Wird der „Geist“ der Sozialplanung jedoch verstanden, dann stellt sich nicht mehr die Frage: „Können wir uns das überhaupt leisten?“, sondern vielmehr: „Können wir es uns leisten, auf eine kreisweite Sozialplanung zu verzichten?“ (vgl. Hellwig 2019: 265).

Diese Fragen nach dem „Leisten“ sind auf die Leistung und Qualität der sozialpolitischen Daseinsvorsorge gerichtet. Sozialplanung ermöglicht ein strategisches Handeln der sozialpolitischen Akteure – und zwar über die Ressortgrenzen der einzelnen Verwaltungseinheiten hinaus. Relevante Fragen der Gesellschaft sind Querschnittsthemen, so beispielsweise der demografische Wandel oder die inklusive⁵⁰ Stadtentwicklung. Diese Herausforderungen enden nicht mit dem Zuständigkeitsbereich einzelner Ressorts, weshalb eine effektive und effiziente Bearbeitung nur integriert erfolgen kann. Die Zusammenarbeit der Gemeinden innerhalb eines Kreises ist dabei ein gewinnbringendes und notwendiges Vorge-

hen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen. Eine gemeinsame Strategie und intensivierte Verbindung der Verwaltungsebenen, Ressorts und zivilgesellschaftlichen Akteure ermöglicht eine ganzheitliche Ausrichtung des Unterstützungssystems an den Lebenswirklichkeiten der Menschen in den Sozialräumen des gesamten Kreisgebiets. Wird Sozialpolitik in einem Kreisgebiet gemeinsam im aufgezeigten dreidimensionalen Planungsraum gestaltet, werden die Voraussetzungen für eine nachhaltige und wirkungsorientierte Gestaltung des Sozialen und damit auch für einen effizienten Einsatz vorhandener Ressourcen geschaffen.

⁵⁰ Im Sinne eines weiten Inklusionsverständnisses, das allen Bewohnerinnen und Bewohnern eine Teilhabe und Teilgabe im Gemeinwesen ermöglicht.

Literatur

Böhmer, Anselm (2015): Konzepte der Sozialplanung. Wiesbaden.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2011): Bürger-schaftliche Sozialpolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 395–408.

Hellwig, Uwe (2019): Das Sozialplanungsverständnis des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.. In: Schubert, Herbert (Hg.), Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter – Grundlagen, Bausteine, Praxisbeispiele, Wiesbaden, S. 259-166.

MAIS/Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf.

Nutz, Anna/Schubert, Herbert (Hg.) (2019): Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen. Stuttgart.

Schubert, Herbert (2018): Netzwerkorientierung in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung. Wiesbaden.

Schubert, Herbert (Hg.) (2018): Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter – Grundlagen, Bausteine, Praxisbeispiele. Wiesbaden.

VSOP/Verein für Sozialplanung e.V. (2008): Kompass Sozialplanung 2008. Verfügbar unter: https://www.vsop.de/download/interne_dokumente/VSOP_kompass_plattform_2008.pdf (Zugriff 20.09.2019)

11. Georeferenzierte Daten und Geoinformationssysteme (GIS) in der Sozialplanung.

Tim Stegmann

Georeferenzierte Daten und Geoinformationssysteme bieten neue Möglichkeiten bei der Analyse und Visualisierung von kommunalen Daten. Durch die Berücksichtigung der räumlichen Dimension können bestehende Analysen besser dargestellt und die räumliche Verteilung sozialer Gegebenheiten für Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit kann besser verständlich gemacht werden. Ergänzend zu deskriptiven Statistiken über die Lebenslagen in den Sozialräumen kann die Erreichbarkeit von sozialer Infrastruktur analysiert werden. Der Beitrag gibt einen ersten Überblick über einige Fachbegriffe, grundlegende Analysekonzepte und Datenformate im Bereich der Geoinformation.

11.1 Einleitung.

Daten, die durch die Angabe eines Raumbezugs verortet werden, nennt man „georeferenzierte Daten“. So kann zum Beispiel eine Übersicht sämtlicher städtischer Gebäude einen Eintrag enthalten, aus dem hervorgeht, dass auf dem Grundstück „Bahnhofstraße 4“ ein Gebäude steht, in dem eine Kindertagesstätte untergebracht ist. Die Georeferenz ergibt sich in diesem Fall aus der Nennung der Adresse. Auch die Angabe des Längens und Breitengrades ist eine häufig verwendete Georeferenz. Die beiden Werte bestimmen jeden Punkt auf der

Erdoberfläche eindeutig, also zum Beispiel Nord $51^{\circ} 30' 33.515$ und Ost $7^{\circ} 5' 39.345$.⁵¹

Eine Georeferenzierung kann für ganz unterschiedliche Objekte erfolgen, darunter nicht nur Gebäude. So lassen sich etwa durch raumbezugsverortete Daten auch Angaben über die Bewohnerstruktur in einer bestimmten Gebietskulisse ableiten, zum Beispiel wenn zusätzlich zu den Informationen über den Wohnort auch andere Angaben vorliegen, etwa Alter, Einkommen oder Anzahl

⁵¹ Dabei ist zu beachten, dass es verschiedene Koordinatensysteme und Möglichkeiten zur Projektion der Erde in einer zweidimensionalen Abbildung gibt. Weitergehende Informationen hierzu finden sich etwa auf der Webseite des Unternehmens Esri: <http://desktop.arcgis.com/de/arcmap/10.3/guide-books/map-projections/what-are-map-projections.htm> (Zugriff 06.09.2019).

der Kinder. Allgemein werden Sachdaten, die bestimmte Merkmale erfassen und zu denen eine Georeferenz vorliegt, als Geofachdaten bezeichnet.

Davon zu unterscheiden sind Geobasisdaten. Geobasisdaten zeichnen die Verwaltungsgrenzen oder auch das Wegenetz einer Kommune nach. Sie werden dafür genutzt, die Geofachdaten in einem Geoinformationssystem (GIS) räumlich darzustellen, weitergehend zu analysieren oder die Verteilung von bestimmten Merkmalen zu visualisieren.

Ein bequemer Weg, um mit Geodaten (d. h. sowohl Geobasis als auch Geofachdaten) zu arbeiten, ist die Verwendung einer GIS-Software. Sie eignet sich für die Bewältigung von vier Aufgaben: die Erfassung von Geodaten, die Verwaltung dieser Daten, die Analyse der Daten und die grafische Präsentation von Analysen. Abgekürzt spricht man vom „EVAPModell“ (Bill 2010: 35 ff.). Softwarepakete

existieren für alle gängigen Betriebssysteme als freie bzw. kostenlose Software oder aber als kommerzielle Produkte. Daneben eignen sich auch einige Statistikprogramme für die Analyse von georeferenzierten Daten. Letztlich sollten Anwender/innen die Auswahl je nach Anwendungszweck, Kenntnisstand sowie zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen treffen. (Für einen Überblick über einige bekannte Softwarepakete siehe Kapitel 13.3 im vorliegenden Band.)

Abbildung 11.1 zeigt exemplarisch die Oberfläche des GISProgramms QGIS, mit dem alle Schritte des EVAP-Modells durchgeführt werden können. Eine typische Funktion von GISProgrammen ist die Möglichkeit, mehrere Ebenen mit unterschiedlichem Karteninhalt übereinanderzulegen. In der Abbildung erkennt man zum Beispiel ein Foto der Erdoberfläche sowie – transparentorange eingefärbt – Wohn- und Bürogebäude aus dem amtlichen Liegenschaftskataster.

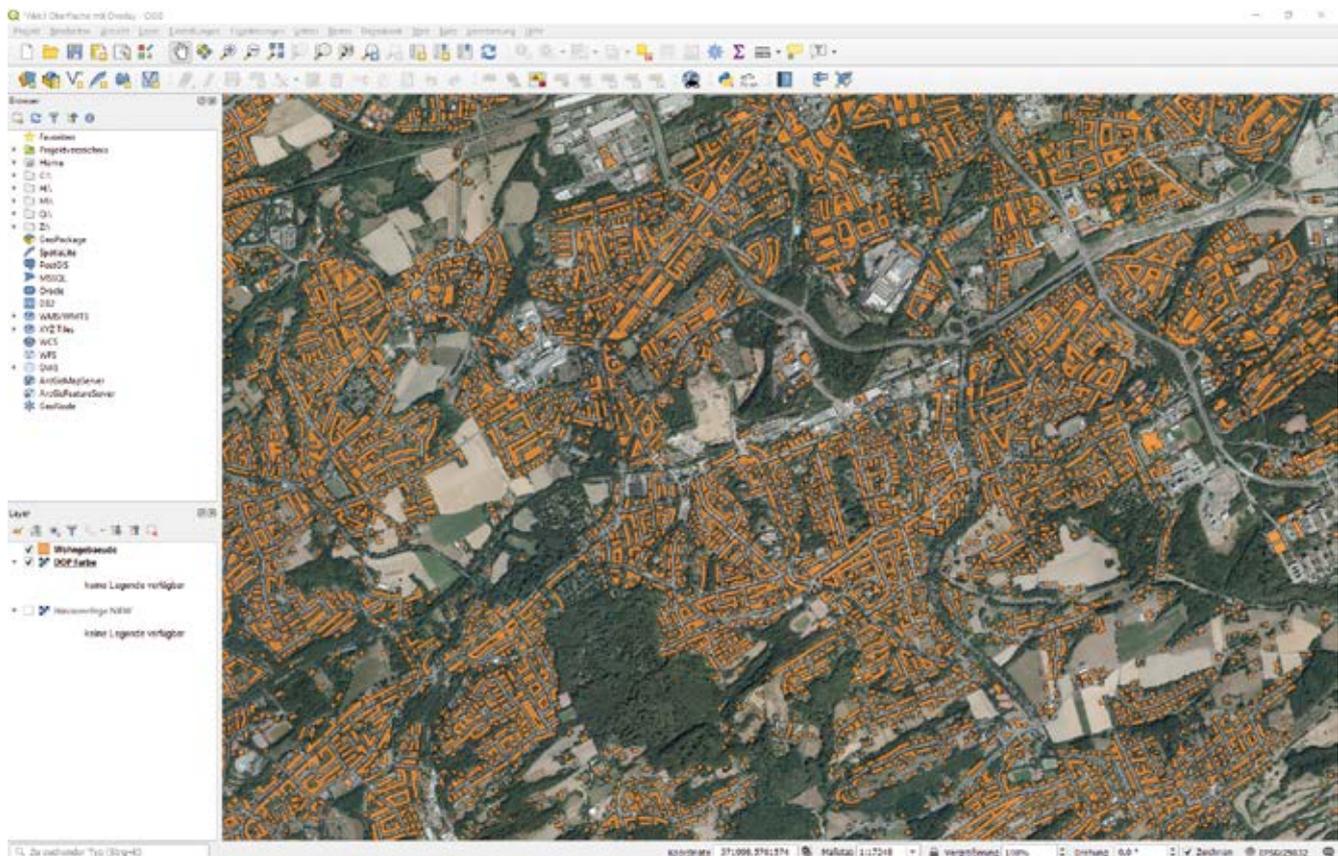


Abb. 11.1: Oberfläche der GIS-Software QGIS
Quelle: eigene Darstellung/QGIS (GISProgramm)

11.2 Mehrwert von Geodaten: Analyse- möglichkeiten und Anwendungsbeispiele.

Sozialberichte oder Monitorings erfassen herkömmlicherweise Lebenslagen und Lebensbedingungen mit Anteilswerten, Verteilungen oder Mittelwerten und beschreiben diese anhand einzelner Werte in Text- und/oder Diagrammform. Demgegenüber bietet die Analyse mit GIS in mehrfacher Hinsicht einen Mehrwert. Zum einen können Daten und Analysen räumlich visualisiert werden und damit einen Informationszuwachs erhalten. Zum anderen können kleinräumige Gebietskulissen wesentlich flexibler zugeschnitten werden.

Wird eine statistische Analyse anhand eines in kleinere Einheiten unterteilten Gebietes einer Kommune dargestellt, verbessert dies in der Regel ihre Anschaulichkeit und intuitive Erfassbarkeit. Daraus folgt auch eine erhöhte Kommunizierbarkeit der Analyse, von der sowohl die Entscheidungsträger als auch die Bewohnerschaft des betreffenden Stadtgebietes profitieren. Ein vergleichendes Beispiel zweier Darstellungsformen ein und derselben Analyse von Anteilswerten kann dies deutlich machen (siehe Abb.11.2).

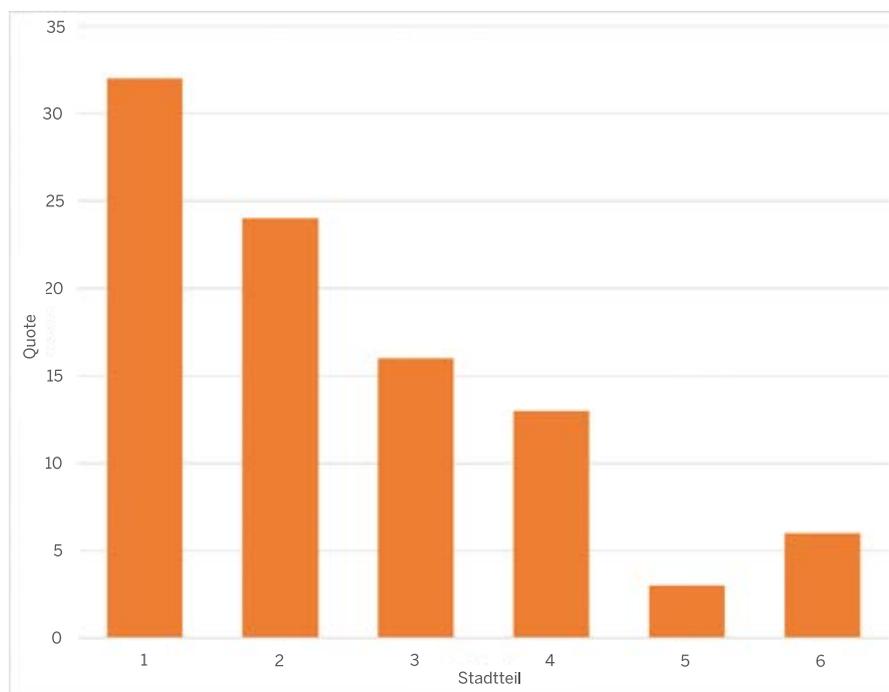


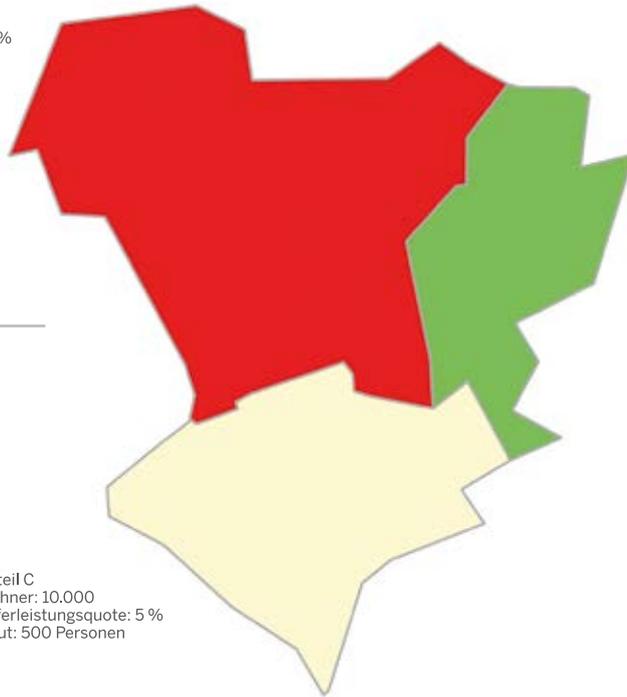
Abb. 11.2: Vergleich von Balkendiagramm und kartografischer Darstellung
Quelle: eigene Darstellung/Stephanie Hennes

Zu beachten ist dabei allerdings, dass die Darstellung statistischer Werte durch Einfärben eines Teilgebietes bei unterschiedlich großen Flächen der Gebietseinheiten und variierender Bevölkerungsdichte zu einem falschen Eindruck führen kann, wie Abbildung 11.3 veranschaulicht. Obwohl in der Abbildung die größte Gebietseinheit auch die höchste Transferleistungsquote aufweist (hier rot ein-

gefärbt), sind in absoluten Zahlen betrachtet in diesem Gebiet die wenigsten Menschen auf Transferleistungen angewiesen. Wird also ein Anteilswert mit einer Farbskala dargestellt und werden Flächen entsprechend eingefärbt, kann das zu einer Fehlwahrnehmung der quantitativen Verteilung führen. Es sollten deshalb auch immer absolute Zahlen genannt werden.⁵²

⁵² Ein alternativer Ansatz sind sogenannte dichtekorrigierte Darstellungen der Gebietseinheiten, das heißt, die Größe der einzelnen Flächen in der Abbildung wird relativ zur Einwohnerzahl korrigiert. Dadurch kommt es jedoch zu einer mitunter stark verzerrten und somit wenig intuitiven Darstellung der Gebiete. Diese Form der flächenkorrigierten Darstellung wird als Kartogramm bezeichnet.

Stadtteil A
Einwohner: 1.000
Transferleistungsquote: 10 %
Absolut: 100 Personen



Stadtteil B
Einwohner: 20.000
Transferleistungsquote: 3 %
Absolut: 500 Personen

Stadtteil C
Einwohner: 10.000
Transferleistungsquote: 5 %
Absolut: 500 Personen

Abb. 11.3: Visualisierung von Anteilswerten und des problematischen Zusammenhangs zwischen Fläche, Grundgesamtheit und Anteilswert

Quelle: eigene Darstellung/Stephanie Hennes

Für die Darstellung oder Klärung vieler Frage- und Problemstellungen der kommunalen Fachplanungen oder bei der Beantragung von Fördermitteln sind die üblichen Verwaltungsbezirke der Städte zu groß. (Ausführlicher zu den Überlegungen, die beim Festlegen kleinräumiger Einheiten zu berücksichtigen sind, siehe Kapitel 5 im vorliegenden Band). Auch die Gebietszuschnitte der Verwaltung stimmen häufig nicht mit der Wahrnehmung der Sozialräume der Bewohner/innen oder den städtebaulichen Gegebenheiten überein.

Sachdaten mit einer Georeferenz ermöglichen es Kommunen hingegen problemlos, den Zuschnitt der sozialräumlichen Analyse und Planungseinheiten sinnvoll an die lebensweltliche Wahrnehmung, an natürliche oder städtebauliche Zäsuren oder funktionale Zusammenhänge anzupassen bzw. die Analysen in einem Analyseraster durchzuführen, das unabhängig von Gebietsabgrenzungen ist. Diese Daten müssen nicht immer eigens erhoben werden, viele prozessproduzierte Daten in einer Kommune tragen bereits eine Georeferenz – auch in den

Bereichen Soziales, Jugend oder Gesundheit zum Beispiel in Form der Adresse der Leistungsempfänger.

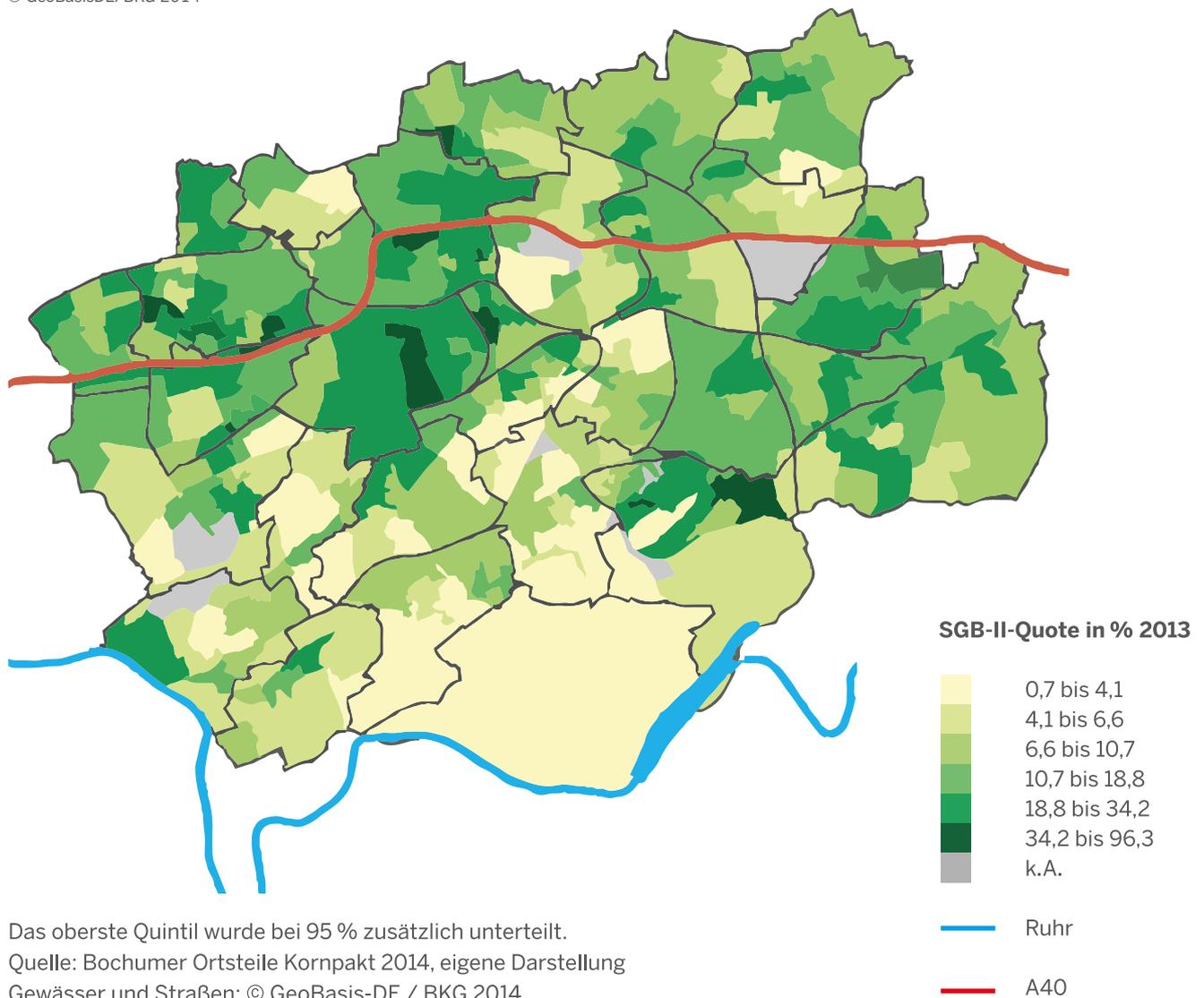
Werden die Analyseeinheiten ausreichend kleinräumig festgelegt (z. B. einzelne Quartiere), lassen sich häufig Erkenntnisse gewinnen, die bei einer Analyse mit vergleichsweise großen Gebietseinheiten (wie Stadtteilen) verborgen bleiben. Das verdeutlicht das folgende Beispiel einer Kommune, die sich an der Finanzierung von Erwerbslosenberatungsstellen beteiligt und mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege über die Verteilung der Beratungsstellen im Stadtgebiet verhandeln möchte. Nach Vorstellung der Kommune sollen die Beratungsstellen dort angesiedelt werden, wo der Bedarf am höchsten ist. Dazu werden die SGBIIQuoten auf kleinräumiger Ebene analysiert.⁵³ In der oberen Darstellung von Abbildung 11.4 wurde diese Analyse auf der Grundlage von Stadtbezirken vorgenommen. Die SGBIIQuoten in den einzelnen Stadtbezirken unterscheiden sich deutlich: Während in einem Stadtbezirk im Süden der Stadt die SGBIIQuote bei nur 0,7 % liegt, erreicht sie in Bezirken

⁵³ Als Analyse- und Visualisierungsbeispiel dient hier eine Darstellung der SGB-II-Quoten für die Stadt Bochum. Während diese Darstellung auf echten Daten beruht, handelt es sich bei der Frage nach der räumlichen Verteilung der Beratungsstellen um ein fiktives Beispiel.

im Südosten und im Norden der Stadt Werte bis zu 34,2 %. Für die untere Darstellung wurden dagegen Postleitzahl 8 Bezirke der Firma microm⁵⁴ genutzt, um eine kleinräumige Analyse durchzuführen. Auf kleinräumiger Ebene ergeben sich wesentlich höhere Werte für die SGBII-Quoten, nämlich bis zu 96,3 %. Die Unterschiede zwischen den Gebietseinheiten sind in der Darstellung

auf der Ebene der Stadtbezirke wesentlich geringer ausgeprägt. Die kleinräumige Analyse ergibt in diesem Fall für die kommunale Planung und die Politik einen erheblichen Informationszuwachs und liefert eine gut geeignete Entscheidungsgrundlage für die Verteilung der Beratungsstellen im Stadtgebiet.

Abb. 11.4: Kleinräumige SGB-II-Quote in der Stadt Bochum
Quelle: eigene Darstellung nach Jeworutzki et al. 2016; Gewässer und Straßen:
© GeoBasisDE/BKG 2014



⁵⁴Microm ist ein Tochterunternehmen der Creditreform AG und kommerzieller Anbieter von georeferenzierten Daten. Die von microm vertriebenen Daten stammen teilweise aus öffentlichen Datenquellen, teilweise aus Datenquellen anderer Unternehmen. Die sogenannten Postleitzahl-8-Gebiete sind keine offizielle Gebiets-einheit, sondern durch microm zugeschnittene räumliche Einheiten, die sich auf die Ebene der Postleitzahlengemeinden (Postleitzahl-5-Ebene) der Deutschen Post aggregieren lassen und durchschnittlich 500 Haushalte umfassen.

Die optimale Platzierung von (sozialer) Infrastruktur im Gebiet der Kommune lässt sich noch weiter verfeinern, wenn zusätzlich Entfernungen berücksichtigt und Einzugsgebiete analysiert werden. Als Beispiel hierfür wählen wir eine Kommune, die es sich zum Ziel gesetzt hat, Geschäfte für die Versorgung mit Waren des regelmäßigen Bedarfs so in der Stadt anzusiedeln, dass niemand mehr als 1,5 Kilometer von einem Geschäft entfernt wohnt. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass der Einkauf auch fußläufig möglich ist, also auch Menschen ohne Auto und im fortgeschrittenen Alter sich selbst versorgen können.

Zu diesem Zweck werden um die vorhandenen Einzelhandelsstandorte Umkreise mit einem Radius von 1,5 Kilo-

metern eingezeichnet. Ein Beispiel zeigt Abbildung 11.5. Die orangefarbenen Umkreise bilden den Einzugsbereich vorhandener Versorgungsangebote ab. Alle Bereiche außerhalb der Kreise sind gemäß der Zieldefinition bisher nicht versorgt, in diesen Bereichen sollte eine Ansiedlung forciert werden.

Die Entfernungsanalyse kann weiter verfeinert werden, wenn statt der Messung mit Luftlinien das Straßennetz einschließlich der Querungsmöglichkeiten, Fußgängerüberwege, Brücken etc. zugrunde gelegt wird, ähnlich wie dies in einem Navigationssystem der Fall ist.



Abb. 11.5: (Fiktives) Beispiel für die Analyse von Einzugsbereichen
Quelle: eigene Darstellung/OpenStreetMap

11.2.1 Analyseraster

Meist werden für die kleinräumige Beschreibung von Lebenslagen Verwaltungseinheiten, statistische Bezirke sowie städtebaulich oder funktional zusammenhängende Teilräume genutzt. Eine andere Möglichkeit der kleinräumigen Analyse besteht in der Nutzung eines Analyserasters⁵⁵, das über das Gebiet einer Kommune

gelegt wird. Für die interessierenden Merkmale werden dann statistische Zahlen für jede einzelne Rasterzelle angegeben. Auch hier bietet sich als eine Darstellungsform an, die einzelnen Zellen – in der Regel in Form von Rechtecken, gelegentlich auch Hexagonen⁵⁶ – entsprechend den Werten einzufärben.

⁵⁵Für Analyseraster wird häufig lediglich der Begriff „Raster“ verwendet. Zur besseren Unterscheidung von Rasterdaten (siehe Abschnitt 11.3) werden hier die Begriffe Analyseraster und Rasterzellen verwendet.

⁵⁶Für Sechsecke, die in einer Fläche zusammen ein Wabenmuster ergeben.

Der methodische Vorteil der Analyse auf der Ebene einzelner und ausreichend kleiner Rasterzellen besteht darin, dass die Grenzziehungen keine soziale oder bauliche Geschichte aufweisen und in gewisser Weise „neutral“ sind in Bezug auf die mit einem Quartier oder städtischen Gebiet verbundenen Vorstellungen. Zudem ermöglicht ein kleinräumiges Analyseraster eine sehr gute Identifizierung von Konzentrationen bestimmter Lebenslagen. Das verdeutlicht Abbildung 16 mit einem vergleichenden Beispiel zur Bevölkerungsdichte: Grundlage für die Grafik links waren Bezirke, die dann entsprechend der Bevölkerungsdichte unterschiedlich eingefärbt wurden. Für die Abbildung rechts wurde ein Analyseraster über das Gebiet gelegt. Ein Vergleich der beiden Darstellungen zeigt erhebliche Unterschiede in Hinblick auf die Feinheit der Auflösung. Einzelne Rasterzellen geben eine deutlich höhere Bevölkerungsdichte zu erkennen, als dies auf Ebene der Bezirke der Fall ist; andere

Flächen erweisen sich unter dem Raster als unbesiedelt, was in der Darstellung auf Bezirksebene nicht ersichtlich ist. Die Wahl der Kantenlänge der Rechtecke richtet sich nach dem Erkenntnisinteresse, kann aber, wenn etwa nur geringe Fallzahlen erfasst sind, auch durch Berücksichtigung von Bestimmungen zum Datenschutz beeinflusst sein. Für kleinräumige Analysen der Beschreibung von Lebenslagen und zur Quartiersentwicklung werden meist Rasterzellen mit einer Kantenlänge von 100 bis 500 Metern, in Ausnahmefällen auch mit 1.000 Metern genutzt. Das Bundesstatistikgesetz sieht vor, dass amtliche Daten für mindestens 100 mal 100 Meter große Gitterzellen vorgehalten werden: „Eine geografische Gitterzelle ist eine Gebietseinheit, die bezogen auf eine vorgegebene Kartenprojektion quadratisch ist und mindestens 1 Hektar groß ist.“⁵⁷

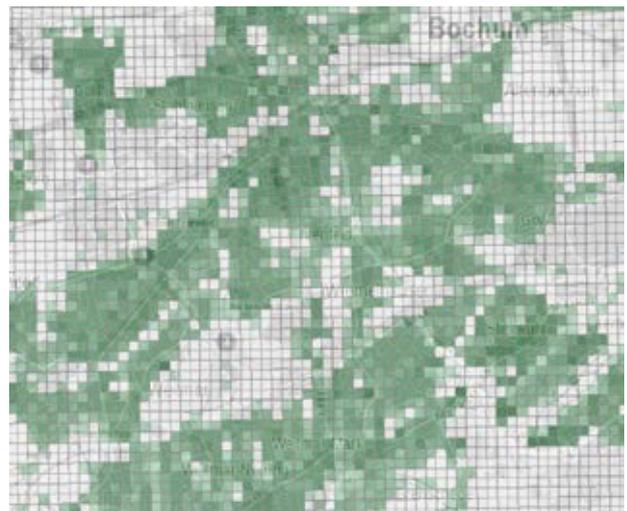
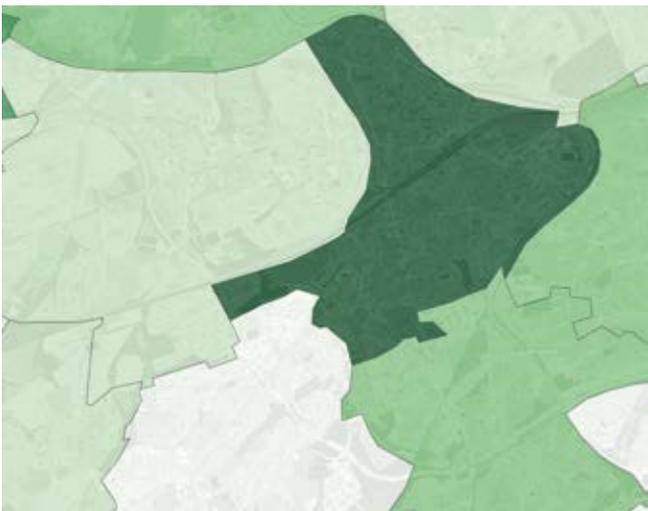


Abb. 11.6: Vergleich von Analysen mit Gebietseinheiten und Analyseraster
Je dunkler der Grünton, desto höher die Bevölkerungsdichte
Quelle: links: eigene Abbildung/Stadt Bochum (2017), rechts: Landesbetrieb IT.NRW (2017)

⁵⁷ Gemäß BStatG § 10 (3). Die festgelegte Größe der Rasterzellen geht zurück auf die sogenannte INSPIRE-Richtlinie der EU (siehe Abschnitt 11.4).

11.3 Technische Umsetzung und Software.

11.3.1 Datenformate

Geoobjekte können entweder als Vektor oder als Rasterdaten gespeichert werden. Welche Speicherart gewählt wird, richtet sich nach dem Einsatzzweck. In vielen Datenformaten können neben den eigentlichen Geobasisdaten zusätzlich die benötigten Geofachdaten gespeichert werden.

Vektordaten beschreiben zunächst lediglich Punkte und Linien, aus denen dann Flächen oder auch dreidimensionale Objekte gebildet werden. Auch viele Grafik oder Zeichenprogramme verwenden Vektoren, um daraus Objekte zu bilden. Bei der Verwendung von Vektoren als Geodaten sind den Punkten und Linien bzw. Flächen immer Punkte, Linien und Flächen (Polygone) auf der Erdoberfläche zugeordnet. Ein Polygon („Vieleck“) ergibt zum Beispiel die Grenze einer Kommune, eines Stadtteils, Sozialraums oder Gebäudes. Zu den einzelnen Punkten, Linien oder Flächen können dann Informationen angegeben werden, die eine sachliche Beschreibung enthalten, also Geofachdaten wie Gebäudetyp, Art einer Einrichtung oder Einwohnerzahl.

Das derzeit noch am häufigsten anzutreffende Datenformat, insbesondere für den Austausch von Vektordaten, ist das sogenannte ShapefileFormat der Firma Esri, die unter anderem die verbreitete kommerzielle GISSoftware ArcGIS entwickelt hat. Da die Spezifikationen für dieses Datenformat offen verfügbar sind, ist es auch in anderen GISProgrammen nutzbar und hat sich zum Quasi-Standard entwickelt. Allerdings weist das Shape-Format einige erhebliche technische Einschränkungen auf.⁵⁸ Zudem besteht ein Shape-Datensatz aus mehreren Einzeldateien, was den Einsatz unkomfortabel und mitunter fehleranfällig macht. Als Alternative etabliert sich aktuell das GeoPackage-Format, das auf dem Datenbankformat SQLite beruht und neben Vektordaten auch die im folgenden Abschnitt beschriebenen Rasterdaten speichern kann.⁵⁹

Im Gegensatz zu Vektordaten, bei denen Punkte und Linien beschrieben werden, handelt es sich bei Rasterdaten einfach ausgedrückt um digitale Fotos, bei denen für jeden einzelnen Pixel des Bildes zusätzlich ein Koordinatenpunkt auf der Erdoberfläche angegeben wird. Außerdem können, wie bei den Vektordaten, Sachdaten hinterlegt werden. Für Rasterdaten kommen Standardbildformate zum Einsatz, wie JPEG, GIF oder TIFF. Die Georeferenz und die Sachdaten werden dann in einer gesonderten Datei zum Bild gespeichert. Eine Besonderheit stellt das Format GeoTIFF dar, bei dem diese Angaben in der Bilddatei selbst abgespeichert werden. Bei den Rasterdaten hat sich GeoTIFF gewissermaßen zum Standard entwickelt und kann mit den meisten GIS-Programmen verwendet werden.⁶⁰

Ein Beispiel für Rasterdaten sind sogenannte Orthofotos, die für das Land NordrheinWestfalen für verschiedene Anwendungszwecke kostenlos vom Geodatenzentrum angeboten werden (siehe Abschnitt 11.4). Orthofotos werden aus der Luft von Flugzeugen, Flugdrohnen oder Satelliten erstellt und sind eine exakt senkrechte (also orthogonale), maßstabsgetreue Abbildung der Erdoberfläche. Orthofotos können auch gut als Hintergrund für Vektordaten verwendet werden, um zum Beispiel die Visualisierung kleinräumiger Gegebenheiten zu verbessern. Ein Beispiel für die Kombination von Raster und Vektordaten zeigt Abbildung 11.7.

⁵⁸Dateien können maximal zwei Gigabyte groß werden, Variablenamen sind auf zehn Zeichen beschränkt, maximal können 255 Variablen angelegt werden, es wird nicht zwischen der Ziffer Null und einem leeren Feld unterschieden und Fließkommazahlen werden als Text gespeichert.

⁵⁹Beim GeoPackage-Format handelt es sich um einen offenen Standard. Weitergehende Informationen zum GeoPackage-Format finden sich unter www.geopackage.org (Zugriff 23.7.2019).

⁶⁰Da GeoTIFF-Daten lediglich erweiterte Bilddateien sind, können die Bilder selbst auch mit gängigen Bildverarbeitungsprogrammen angezeigt werden.



Abb. 11.7: Orthofoto als Hintergrund für Vektordaten
 Erläuterung: Blaue Linien stellen fließende Gewässer dar, orange eingefärbte Flächen verdichtete Siedlungsgebiete. Die Darstellung der Gewässer und Siedlungsflächen erfolgt mit Vektordaten, dahinter liegt ein Orthofoto der Erdoberfläche
 Quelle: eigene Darstellung/Geobasis NRW

11.3.2 Software-Pakete

Die am weitesten verbreitete kommerzielle GIS-Software dürfte aktuell das in verschiedenen Varianten erhältliche Produkt ArcGIS der Firma Esri sein. Entsprechend breit ist auch das Angebot an Schulungen und Literatur. Weitere kommerzielle Produkte, die teilweise auf bestimmte Anwendungsfälle spezialisiert sind, sind Smallworld von GE Energy oder MapInfo von Pitney Bowes Business Insight.

Eine weitere, weit verbreitete Software ist QGIS, ein OpenSourceGIS, das von einer weltweiten Gemeinde entwickelt wird und kostenlos genutzt werden kann. Der Funktionsumfang von QGIS lässt sich durch eine Vielzahl von ebenfalls kostenlos erhältlichen Plug-ins erheblich

erweitern. QGIS unterstützt das ShapefileFormat, sodass viele Geodaten problemlos genutzt werden können. Ferner verfügt QGIS über zahlreiche Schnittstellen zu relationalen Datenbanksystemen, unter anderem zu PostgreSQL, und ist somit für die Analyse und Auswertung auch umfangreicher Datensätze geeignet.

Weitere kostenlose Programme zur Auswertung von Geodaten sind uDig (udig.refractor.net), gvSIG (www.gvsig.com) und OpenJump (www.openjump.org). Ein sehr umfangreiches OpenSource Statistikpaket, mit dem sich mit entsprechenden Erweiterungen auch Geodaten auswerten lassen, ist R (www.rproject.org).

11.4 Anbieter von Geodaten.

Viele Daten, die für die kommunale Sozialberichterstattung und planung relevant sind, liegen in den Kommunen selbst vor. Häufig enthalten die kommunalen Datenbestände eine Georeferenz in Form einer Anschrift, da diese für den Arbeitsprozess der Verwaltung zwingend benötigt wird.⁶¹ Geobasisdaten sind häufig in den Katasterämtern der Kommunen vorhanden.

Durch die EURichtlinie INSPIRE (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe), die für eine einheitliche Geo-

dateninfrastruktur der EU-Mitgliedstaaten sorgen soll, ist zu erwarten, dass sich der Zugang zu georeferenzierten amtlichen Daten in den nächsten Jahren verbessern wird. Die Richtlinie und die daraus resultierende nationale Gesetzgebung definieren nicht nur einheitliche Formate, in denen Daten vorliegen und beschrieben werden müssen, sondern regeln auch den öffentlichen Zugang zu den Daten. Derzeit wird hierfür auf Bundes und Länderebene eine Geodateninfrastruktur aufgebaut. In diesem Zusammenhang steht auch die OpenDataStrategie des

⁶¹ Kreisangehörige Kommunen und Kreise müssen sich je nach Trägerschaft bzw. Zuständigkeit für einzelne Rechtsbereiche auf ein gemeinsames Vorgehen, auch bezüglich der Übermittlung von Daten, einigen.

Landes NRW. Seit Anfang 2017 kann die interessierte Öffentlichkeit verschiedene Datensätze kostenlos über die Plattform „open.nrw“ (<https://open.nrw/>) beziehen. Dazu gehören zum Beispiel die Daten des amtlichen Liegenschaftskatasters mit Gemarkungen, Flurstücken und Gebäudeumrissen für die nordrheinwestfälischen Kommunen.⁶²

Für kleinräumige Arbeitsmarktdaten steht das Angebot der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. Kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden erhalten gegen Zahlung einer Gebühr Daten für ihre jeweiligen Gebietszuschnitte unterhalb der Gemeindegrenze.⁶³ Zu beachten ist dabei, dass die kleinräumigen Gebietseinheiten mindestens 1.000 Einwohner/innen aufweisen müssen.

11.5 Fazit.

Georeferenzierte Daten und Geoinformationssysteme bieten neue Möglichkeiten bei der Analyse und Visualisierung von kommunalen Daten. Durch die Berücksichtigung der räumlichen Dimension können bestehende Analysen besser dargestellt und soziale Gegebenheiten für Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit besser verständlich gemacht werden. Mit Blick auf die Analyse und Planung der sozialen Infrastruktur können zudem neue Einsichten gewonnen werden.

Der Zugang zu georeferenzierten Daten ist aktuell nicht immer gegeben. Kommunen und andere Datenanbieter müssen erst entsprechende Kooperationsstrukturen, Verfahrensabläufe und gegebenenfalls eine neue Infrastruktur aufbauen. Dabei wird stets der Datenschutz einen hohen Stellenwert haben. Beim Aufbau oder der Weiterentwicklung einer einheitlichen Datenbasis innerhalb der Kommunalverwaltung bzw. bei der Nutzung vorhandener Daten für den Bereich der Sozialplanung sollten möglichst früh andere Stellen in der Kommune eingebunden werden. Insbesondere in den Bereichen Stadtplanung, Kataster und Umwelt sind Geoinformationssysteme häufig bereits seit Längerem im Einsatz und es kann auf Infrastruktur, Datensätze und Erfahrungen zurückgegriffen werden.

Neben öffentlichen Datenlieferanten bieten auch kommerzielle Dienstleister georeferenzierte bzw. kleinräumige Daten an. Hierbei handelt es sich neben selbst erhobenen Daten häufig um Angaben aus öffentlichen oder weiteren privaten Datenquellen. Bei der Verwendung von Daten kommerzieller Anbieter ist zu beachten, dass die Schritte bei der Datenaufbereitung meist als Geschäftsgeheimnis behandelt werden und für kleinräumige Gebietseinheiten häufig Werte vorliegen, die mit statistischen Verfahren geschätzt wurden.

Die kleinräumige Analyse der Lebenslagen im Stadtgebiet erfolgt in der Regel in räumlichen Einheiten, die entlang von ähnlichen Strukturen, gemeinsamer Geschichte, städtebaulichen Zäsuren oder statistischen Bezirken gebildet wurden. Diese entsprechen idealerweise auch der Identifikation der Einwohner/innen mit „ihren“ Sozialräumen.

Einige für die konkrete Arbeit mit Geoinformationssystemen wichtige Aspekte konnten nur am Rande erwähnt werden. Dies betrifft zum Beispiel die unterschiedlichen Systeme zur Darstellung der Erdoberfläche.

⁶² Viele Geodaten des Landes NRW werden über sogenannte Web Map Services (WMS) angeboten. Die Geodaten werden dann nicht von einer Webseite heruntergeladen und lokal auf der Festplatte gespeichert, sondern im Moment der Nutzung direkt von dem GIS-Programm heruntergeladen. Auf diese Weise ist die Aktualität der Daten gewährleistet.

⁶³ Details können direkt beim Statistik-Service West der BA erfragt werden: Statistik-Service-West@arbeitsagentur.de.

Literatur

Bill, Ralf (2010): Grundlagen der GeoInformationssysteme. Offenbach am Main.

Jeworutzki, Sebastian (2016): Georeferenzierte Daten. Analysepotenzial von kleinräumigen SGBII und ZensusDaten. Vortrag bei der Veranstaltung: Kommunale Sozialplanung – Ganz praktisch! – Georeferenzierte Daten – die Zukunft der Sozialplanung? Gelsenkirchen, 25. 08.2016.

Jeworutzki, Sebastian/Schräpler, Jörg-Peter/Schweers, Stefan (2016): Soziale Segregation – Die räumliche Ungleichverteilung von SGBII-Bezug in NRW. In: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen NRW (Hg.), Sozialbericht NRW 2016. Armuts und Reichtumsbericht, Düsseldorf.

Landesbetrieb IT.NRW (2017): Einwohner NRW – Online-Rechner. Verfügbar unter: <https://www.einwohner.nrw.de> (Zugriff 29.08.2019).

Stadt Bochum (Hg.) (2014): Bochumer Ortsteile kompakt 2014.

Stadt Bochum (Hg.) (2017): Bochumer Ortsteile kompakt. Bevölkerungsdichte 2015. Verfügbar unter: <https://bokinteraktiv.bochum.de/VSU/atlas.html> (Zugriff 29.08.2019).



12. Kompetenzen und Haltungen erfolgreicher Sozialplanung.

Andrea Tabatt-Hirschfeldt, Thea-Maria Sann-Caputo, Frank Unger, Jürgen StremLOW, Oliver Kessler, Uli Sann

Fachkräfte der Sozialen Arbeit sehen sich mit einer Vielzahl widersprüchlicher Anforderungen und einer Fülle (neuer) Aufgaben konfrontiert, zu denen in Zukunft wahrscheinlich noch einige hinzukommen. Auch die Sozialplanung, die Antworten „auf aktuelle, gesellschaftliche und demografische Trends“ liefern soll, ist von diesen Entwicklungen betroffen. Sie soll einerseits konstruktiv die sozialen Verhältnisse in einem definierten Sozialraum gezielt beeinflussen und verändern, andererseits reflexiv dazu beitragen, Verursachungszusammenhänge zwischen sozialen Lebenslagen sowie Leistungs- und Kostenstrukturen der Sozialpolitik zu verstehen. Zugleich soll sie den Diskurs über Voraussetzungen, Ziele und Wirkungen sozialpolitischer Handlungsprogramme auf kommunaler Ebene unterstützen. Der Beitrag stellt verschiedene Kompetenzmodelle vor, die angesichts dieser komplexen Herausforderungen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Sozialplanung liefern.

12.1 Verständnis und Funktion der Sozialplanungspraxis.

Sozialplanung steht mit all ihren spezifischen Aufgabebereichen vielfältigen Herausforderungen gegenüber. Das Kürzel VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) (Mack/Khare 2016; Welpel et al. 2018: 24 ff.) beschreibt treffend die Kontextbedingungen, unter denen aktuell gesellschaftliches Zusammenleben sowie politisches und unternehmerisches Handeln stattfinden. Auch im Sozialbereich ist die Entwicklung abhängig von der Struktur des politischen und ökonomischen Systems, vom

Arbeitsmarkt, den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie von kulturellen Entwicklungen. Fachkräfte der Sozialen Arbeit sehen sich mit einer Vielzahl widersprüchlicher Anforderungen und einer Fülle (neuer) Aufgaben konfrontiert (vgl. Deller/Brake 2014: 73), die in Zukunft wahrscheinlich noch zunehmen werden. Auch die Sozialplanung, die Antworten „auf aktuelle, gesellschaftliche und demografische Trends“ liefern soll (Werner 2018: 464), ist von diesen Entwicklungen betroffen. Sie wird in Anlehnung

an den Verein für Sozialplanung (VSOP) (2011: 25) „als sozialpolitisches Steuerungsinstrument zur Verbesserung sozialer Daseinsvorsorge und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Stadt- und Gemeindeentwicklung“ verstanden, welche in unsicheren Zeiten grundlegende Managementinformationen für politische Entscheidungsträger liefert (vgl. Werner 2018). Sozialplanung hat dabei laut VSOP insbesondere drei Funktionen:

- 1) eine konstruktive Funktion als politisches, strategisch wirkendes Instrument zur Neustrukturierung kommunaler Sozialpolitik sowie zur Veränderung und Weiterentwicklung von sozialen und staatlichen Verteilungsmodellen;
- 2) eine reflexive Funktion zur Erklärung von Verursachungszusammenhängen zwischen sozialen Lebenslagen und Leistungs- und Kostenstrukturen der Sozialpolitik;
- 3) eine diskursive Funktion, die zu einer Entkoppelung von individueller Situationsanalyse und Situationsbewertung führen muss und einen vernünftigen Diskurs über gesellschaftliche Voraussetzungen und Ziele sozialpolitischer Handlungsprogramme auf kommunaler Ebene beinhaltet (VSOP 2011/1995).

„Von ihrem professionellen Anspruch her vermittelt Sozialplanung dabei zwischen der vielgestaltigen Lebenswelt der Bevölkerung und dem komplexen System der Verwaltung, organisiert Beteiligungsprozesse und den politischen und sozialen Aushandlungsprozess, bei dem sich

die beteiligten Akteure dann über soziale Handlungsprogramme, Prioritäten und die Finanzierung verständigen [...]“ (Werner 2018: 464)

Unabhängig davon, welches Verständnis der Sozialplanungspraxis zugrunde liegt und welche Funktionen die Sozialplaner/innen in einer Kommune oder in einem Kreis einnehmen, stellt dieses Tätigkeitsgebiet hohe Anforderungen an die Kompetenzen der in diesem Bereich Beschäftigten. Diese Kompetenzen stehen im Zentrum der folgenden Ausführungen.

Nach einer kurzen Erläuterung des Kompetenzbegriffs werden das Vorgehen und die Erkenntnisse der explorativen Studie „Integrierte Sozialplanung als Innovation für die Versorgung im Alter“ der Technischen Hochschule Köln (Schubert 2018) und der Hochschule Luzern (StremLOW et al. 2018) präsentiert, in der zwölf Sozialplanungsfachkräfte mündlich und schriftlich zu ihrer Führungspraxis befragt wurden. Die Befragten stammen aus Kommunen, denen Good Practice attestiert werden kann.⁶⁴ Ihre Einschätzungen werden einer Analyse ausgewählter Stelleninserate für Sozialplaner/innen gegenübergestellt und mit Erkenntnissen aus der Führungsforschung reflektiert. Auch wenn Sozialplanungsfachkräfte in der Regel keine formale Führungsverantwortung innehaben, weisen ihre Aufgaben in verschiedener Hinsicht eine Verwandtschaft mit Führungstätigkeiten auf. Der Artikel schließt mit entsprechenden Überlegungen aus Sicht der Sozialplanung und zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Kompetenzprofils.

12.2 Das klassische Kompetenzmodell.

Eine einheitliche Definition von Kompetenzen existiert nicht, je nach Perspektive erfährt die Kompetenzdefinition eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung (vgl. Straka/Make 2009: 14). Dieser Beitrag versteht Kompetenzen als „bei Individuen verfügbare Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten, um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können“ (Weinert 2001: 27 f.). „Kompetenzen werden von Wissen fundiert, durch Werte konstituiert, als Fähigkeiten disponiert, durch Erfah-

rungen konsolidiert und aufgrund von Willen realisiert“ (Erpenbeck/Heyse 2007: 163; zit. nach Weibler 2016: 253). Auch hinsichtlich der Aufteilung und Beschreibung einzelner Kompetenzdimensionen sind unterschiedliche Verständnisse und Konzeptionen zu konstatieren. Die Gliederung in Fach-, Methoden-, Sozial- und Personal-/Selbstkompetenz hat sich jedoch weitgehend etabliert – wenngleich die konkreten Bezeichnungen mitunter differieren (vgl. Blickle 2011: 198). In Anlehnung an Erpenbeck et al. (2017: XXV; siehe auch Weibler 2016: 253 ff.) sollen folgende vier Kompetenzklassen für die weitergehende Betrachtung zugrunde gelegt werden, die sich in weitere

⁶⁴Zur Auswahl der Interviewpartner/innen und der Fragekomplexe für die mündliche und schriftliche Befragung siehe 12.3.

Teilkompetenzen unterteilen und in ihrer Summe wiederum als Handlungskompetenz bezeichnet werden:

1. personale Kompetenz,
2. aktivitäts- und umsetzungsorientierte Kompetenz,
3. fachlich-methodische Kompetenz,
4. sozial-kommunikative Kompetenz.

„Unter Handlungskompetenz wird schließlich die Disposition einer Person verstanden, je nach Anforderung und Interessenlage viele oder alle der zuvor genannten Kompetenzen zu integrieren. [...] Im Übrigen kann Führungskompetenz somit als Handlungskompetenz in Führungssituationen verstanden werden, da sie als Querschnittskompetenz idealerweise alle Grund- und Teilkompetenzen integriert.“ (Weibler 2016: 255)

12.3 Kompetenzprofil auf Basis der Fachliteratur zu Sozialplanung.

In Tabelle 12.1 werden die von Erpenbeck und Heyse (2007: 159 ff., siehe auch Weibler 2016: 255) aufgeführten Teilkompetenzen der Sozialplanung ergänzt um vom Verein für Sozialplanung (2011) als besonders relevante

eingeschätzte Teilkompetenzen von Sozialplanerinnen und Sozialplanern.

Dieser systematische Überblick stellt die Basis der daran anschließenden empirischen Betrachtungen dar.

Tabelle 12.1: Grund- und Teilkompetenzen nach Erpenbeck/Heyse (2007: 159 ff.) und VSOP (2011) mit Einordnungen

Grundkompetenz	Teilkompetenzen	
personale	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitschaft zur Selbstentwicklung • Selbstreflexionsbereitschaft • Leistungs- und Lernbereitschaft • Offenheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Risikobereitschaft • Belastbarkeit • Glaubwürdigkeit • Emotionalität • Flexibilität • Optimismus
umsetzungs-bezogene	<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsfähigkeit • Gestaltungswille • Tatkraft • Mobilität 	<ul style="list-style-type: none"> • ergebnisorientiert arbeiten • Abstimmungsprozesse eingehen • Beharrlichkeit • Initiative
fachlich-methodische	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemein- und Fachwissen • organisatorische Fähigkeiten • betriebswirtschaftliche Kenntnisse • EDV-Wissen • fachliche Fähigkeiten und Fertigkeiten • Markt-Know-how • Gefühl für künftige Entwicklungen • innovatives Denken 	<ul style="list-style-type: none"> • Sprachkenntnisse • unternehmerisches Denken und Handeln • analytisches Denken • konzeptionelle Fähigkeiten • strukturierendes Denken • Zusammenhänge und Wechselwirkungen erkennen • Gestaltungsspielräume schaffen • Nachhaltigkeit sichern • Übernahme von Verantwortung im Prozess
sozial-kommunikative	<ul style="list-style-type: none"> • Teamfähigkeit • Empathievermögen • Vernetzungsprozesse eingehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperations- und Konfliktlösungsbereitschaft • Kommunikationsfähigkeit

12.4 Kompetenzprofil aus der Sicht der befragten Sozialplaner/innen.

Die folgende Kompetenzanalyse basiert auf einer mündlichen Befragung von zwölf Sozialplaner/innen mittels Leitfadeninterviews. Zehn Befragte stammen aus deutschen und zwei aus Schweizer Städten. Die Auswahl der Interviewteilnehmer/innen stützt sich auf die Ergebnisse der Studie „Integrierte Sozialplanung als Innovation für die Versorgung im Alter“ der Technischen Hochschule Köln (Schubert 2018) und der Hochschule Luzern (Stremlow et al. 2018). Dabei wurden lediglich diejenigen Kommunen in der Befragung berücksichtigt, denen eine Good Practice in Bezug auf eine integrierte und innovative Sozialplanung zugeschrieben werden konnte.⁶⁵ Diese explorative Untersuchung folgt dementsprechend dem Ansatz: „Von den Besten lernen“. Die ausgewählten Sozialplaner/innen wurden zu ihren Aufgabenbereichen, zukunftsweisenden Beispielen, relevanten Umweltfaktoren, ihrem persönlichen Beitrag sowie zur Bedeutung von Netzwerkmanagement befragt. Die Leitfadeninterviews wurden vollständig verschriftlicht und anschließend mit der inhaltlich strukturierenden, qualitativen Inhaltsanalyse von Kuckartz (2016) ausgewertet. Im Auswertungsprozess wurden sowohl induktive als auch deduktive Kategorien entwickelt. Beim Erstellen des ersten Kategorienschemas wurden die Hauptkategorien aus dem Interviewleitfaden abgeleitet (deduktives Vorgehen) und die Unterkategorien direkt aus den Selbstbeschreibungen der befragten Sozialplaner/innen erschlossen (induktives Vorgehen). Dazu wurde die Auswertungssoftware MAX-QDA verwendet.

Die im Folgenden aufgeführten Kompetenzbezeichnungen wurden induktiv erfasst. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass im Interview keine Frage zum Kompetenzprofil gestellt wurde. Die Kompetenzbeschreibungen wurden folglich unsystematisch an verschiedenen Stellen im Interview kodiert. In den Interviews mit den zwölf Personen wurden insgesamt 32 Kompetenzbezeichnungen herausgearbeitet. Dabei wurden einzelne Kompetenzbezeichnungen mehrfach erwähnt. Für die Darstellung der Kompetenzbeschreibungen wird die oben vorgestellte Kompetenzklassifikation von Erpenbeck, Grothe und Sauter (2017) als Schablone verwendet. Damit sollen die von den Befragten genannten Kompetenzkategorien in eine theoretisch abgestützte und zugleich übersichtliche Systematik gebracht werden (siehe Tabelle 12.2, S. 187).

Fokussiert man auf die besonders häufig genannten Teilkompetenzen in den vier Grundkompetenzkategorien, sticht Folgendes ins Auge (siehe Tabelle 12.2): Sozialkommunikative Kompetenzen werden am häufigsten genannt, dicht gefolgt von personalen Kompetenzen. Umsetzungsbezogene und fachlich-methodische Grundkompetenzen werden weniger häufig erwähnt.

Kooperationsbereitschaft (21 Nennungen) und kommunikative Fähigkeiten (19 Nennungen) prägen die sozial-kommunikative Grundkompetenz. Die beiden folgenden Aussagen befragter Sozialplaner/innen illustrieren dies:

„Es ist immer sehr, sehr viel Verhandlung und sehr, sehr viel Kommunikation, um einfach Entwicklung weiter fortzuentwickeln.“ Sozialplaner/in 3

„Also, ich kann gut koordinieren, ich kann gut auf Menschen zugehen und bin da sicherlich auch nicht, dass ich von oben herab irgendwie sage, ich als Stadt weiß, wo es langgeht, sondern dass ich da sicherlich auf Augenhöhe auch mit den Menschen rede, und das mache ich sowohl mit den Hauptamtlichen als auch mit den Ehrenamtlichen.“ Sozialplaner/in 10

⁶⁵ Eine integrative und innovative Sozialplanung bezieht (1) die verschiedenen Ressort- und Fachbereichsperspektiven (z. B. soziale Hilfe, Gesundheit, Wohnen etc.), (2) die unterschiedlichen Bedarfsgruppen im kommunalen Raum und (3) alle kommunalen Managementebenen ein. Sie fokussiert die Mitwirkung aller beteiligten Akteure und strebt Innovationen im jeweiligen Planungsbereich an (Schubert 2018).

Im Bereich der personalen Kompetenz wurde Offenheit mit Abstand als wichtigste Teilkompetenz erwähnt. Offenheit für Neues (14 Nennungen) und Offenheit für Menschen (7 Nennungen) wurden am häufigsten genannt:

„Ich habe, glaube ich, Lust auf Neues und das merken meine Kollegen auch. Wir haben auch eine offene Haltung eigentlich zu allen Entwicklungen und überlegen immer, was hat das mit uns zu tun, mit dem Job hier, also quasi eine hohe Identifikation mit Informationen, und was hat das mit unserer Arbeit zu tun.“ Sozialplaner/in 10

„Kooperation, also dass wir das im Dialogischen oder [...] Augenhöhe, eine Art Dialogverfahren, um sich anzunähern an die Position der anderen oder des anderen und dafür braucht es auch immer wieder eine Offenheit, Einfühlungsvermögen und auch ein gewisses [...] die Fähigkeit, sich irgendwie in die Zwänge und Möglichkeiten des anderen auch ein bisschen einfühlen zu können.“ Sozialplaner/in 1

Bei den fachlich-methodischen Kompetenzen zeigen sich die Kategorien konzeptionelle, organisatorische Fähigkeiten (9 Nennungen) und analytische Fähigkeiten (6 Nennungen) als häufig erwähnte Teilkompetenzen.

Bei den umsetzungsbezogenen Kompetenzen ist es die Teilkompetenz Umgang mit Unsicherheiten (11 Nennungen), die am häufigsten von den Befragten angesprochen wird.

„Also, ich glaube, die größte Kompetenz, die ich habe, ist, in offenen Prozessen zu leben und zu denken. Ich kann es gut ertragen, dass Dinge noch nicht zu sind, noch nicht fertig sind, nicht geschlossen sind. Ich merke sogar immer, dass ich anfange, Mauern einzureißen, wenn sie dann fertig sind, was andere Leute sehr irritiert, auch zu Recht. Jetzt sind wir doch mal fertig. Das kann ich kaum ertragen. Dann fange ich an, das neu aufzumachen.“ Sozialplaner/in 9

Tabelle 12.2: Genannte Kernkompetenzen* von Sozialplanerinnen und Sozialplanern in Good-Practice-Kommunen (N = 32 Kompetenzbeschreibungen) und in Stelleninseraten ausgeschriebene Kernkompetenzen (N = 40 Kompetenzbeschreibungen)

Grundkompetenz	Teilkompetenzen		Genannte Kernkompetenzen der befragten Sozialplaner/innen (8 von 32 Kompetenzbeschreibungen)	In Stelleninseraten ausgeschriebene Kernkompetenzen (12 von 40 Kompetenzbeschreibungen)
personale	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitschaft zur Selbstentwicklung • Selbstreflexionsbereitschaft • Leistungs- und Lernbereitschaft • Offenheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Risikobereitschaft • Belastbarkeit • Glaubwürdigkeit • Emotionalität • Flexibilität 	<ul style="list-style-type: none"> • Offenheit für Neues • Offenheit für Menschen (21 Nennungen)	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherheit • Erfahrung • Belastbarkeit (21 Nennungen)
umsetzungsbezogene	<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsfähigkeit • Gestaltungswille • Tatkraft • Mobilität 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimismus • Beharrlichkeit • Initiative 	<ul style="list-style-type: none"> • Umgang mit Unsicherheiten (11 Nennungen)	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenverantwortlichkeit • Engagement (14 Nennungen)
fachlich-methodische	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemein- und Fachwissen • organisatorische Fähigkeiten • betriebswirtschaftliche Kenntnisse • EDV-Wissen • fachliche Fähigkeiten und Fertigkeiten • Markt-Know-how • Gefühl für künftige Entwicklungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sprachkenntnisse • unternehmerisches Denken und Handeln • analytisches Denken • konzeptionelle Fähigkeiten • strukturierendes Denken • Zusammenhänge und Wechselwirkungen erkennen 	<ul style="list-style-type: none"> • konzeptionelle Fähigkeiten • analytische Fähigkeiten • organisatorische Fähigkeiten (15 Nennungen)	<ul style="list-style-type: none"> • (Sozial-) Planungskompetenz • Kenntnisse empirischer Sozialforschung • analytische Kompetenz • Moderationskompetenzen • Präsentationsfähigkeiten (70 Nennungen)
sozial-kommunikative	<ul style="list-style-type: none"> • Teamfähigkeit • Empathievermögen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperations- und Konfliktlösungsbereitschaft • Kommunikationsfähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • kommunikative Fähigkeiten (40 Nennungen)	<ul style="list-style-type: none"> • Teamfähigkeit (34 Nennungen)

* Im Fall von mehr als fünf Nennungen sprechen wir von einer Kernkompetenz
Quelle: eigene Darstellung

12.5 Kompetenzprofil in ausgewählten Stellenausschreibungen.

Die 20 analysierten Stelleninserate⁶⁶ ergaben nach Auswertung der am häufigsten aufgelisteten Kompetenzen ein teilweise anderes Kompetenzprofil als von den Sozialplaner/innen in den Interviews beschrieben. Wiederum dient die Kompetenzklassifikation von Erpenbeck et al. (2017) als Grundschemata, um die gewünschten Sozialplaner/innen-Kompetenzen der Stellenausschreibungen zu ordnen. In den 20 Stellenausschreibungen wurden insgesamt 40 Kompetenzbeschreibungen aufgelistet. Besonders häufig erwähnte Kompetenzbeschreibungen werden im Folgenden als Kernkompetenz bezeichnet. Im Fall von mehr als fünf Kompetenzbeschreibungen pro Kompetenzbezeichnung sprechen wir von einer Kernkompetenz (siehe Tabelle 12.2).

Die fachlich-methodische Grundkompetenz wird mit Abstand am häufigsten gesucht (70 Nennungen). Als Teilkompetenzen werden in den Stellenausschreibungen Planungskompetenz bzw. Sozialplanungskompetenz sowie Kenntnisse empirischer Sozialforschung, analytische Kompetenz, Moderationskompetenz und präsentierende Fähigkeit ausgeschrieben.

Am zweithäufigsten – allerdings mit nur noch halb so vielen Nennungen (34) – wird in den Stellenausschreibungen die sozial-kommunikative Grundkompetenz verlangt; als Teilkompetenzen werden hier kommunikative Fähigkeiten und Teamfähigkeit als wesentlich erachtet.

Im Bereich der personalen Kompetenzen (21 Nennungen) werden hauptsächlich Attribute beschrieben, die in die Kategorien Sicherheit, Erfahrung und Belastbarkeit als voraussetzende Kompetenz in der Sozialplanung fallen. Bei den umsetzungsbezogenen Kompetenzen (14 Nennungen) handelt es sich um Eigenverantwortung und Engagement, die von den inserierenden Personen/Institutionen als besonders relevant erachtet werden.

Während die befragten Sozialplaner/innen aus den Good-Practice-Kommunen personale und soziale Grundkompetenzen besonders stark betonen, werden in den Stellenausschreibungen interessanterweise die fachlich-methodischen Kompetenzen deutlich stärker hervorgehoben. Bei den personalen Kompetenzen fällt zudem auf, dass diese in den Stellenausschreibungen eher unspezifisch und auf klassische Verwaltungstätigkeiten ausgerichtet beschrieben werden. Hingegen beziehen die Sozialplaner/innen der Good-Practice-Kommunen die personalen Kompetenzen spezifisch auf ihr Arbeitsfeld und nennen hier Offenheit für Neues und Offenheit für Menschen. Aufgrund dieser Erkenntnisse stellt sich die Frage, ob die eher unspezifisch formulierten personalen Kompetenzen sowie die Fokussierung auf fachlich-methodische Kompetenzen den realen Kompetenzanforderungen entsprechen. Geht man davon aus, dass sich die Kompetenzbeschreibungen in den Auswahlverfahren widerspiegeln, muss befürchtet werden, dass dies den erforderlichen Kernkompetenzen von Beschäftigten im Bereich der Sozialplanung nicht entspricht. Entsprechend müssen auch die Stellenausschreibungen und die Auswahlverfahren angepasst werden.

⁶⁶Die Stelleninserate wurden im Juli und August 2018 auf führenden Stellenangebotsplattformen im Internet gefunden. Bei der Auswahl handelt es sich um einen explorativen Zugang und nicht um eine systematische Recherche.

12.6 Kompetenzen und Haltungen von Fachpersonal in der Sozialplanung aus Sicht der Führungsforschung.

Sozialplanung umfasst Tätigkeiten, die als bewusste Einflussnahme auf Menschen und dabei als wechselseitiger Prozess zur Einhaltung bzw. Erreichung bestimmter Werte und Ziele verstanden werden können. Dies kann im allgemeinen Verständnis als „Führung“ (nach innen und außen) bezeichnet werden (z. B. Wunderer 2011; Weibler 2016; Brodbeck 2017), obwohl möglicherweise keine formale Führungsfunktion gegeben ist. Daher wird in diesem Abschnitt auf ausgewählte Erkenntnisse der Führungsforschung verwiesen, welche – sicherlich mit einigen Einschränkungen – auf das Handeln im Kontext erfolgreicher Sozialplanung übertragen werden können. Auf Basis aktueller Erkenntnisse zu gelingender Führung stellen insbesondere

1. die Person und
2. das Verhalten der am Prozess Beteiligten sowie
3. situative Perspektiven und Umweltfaktoren (z. B. organisationale, sozioökonomische, politische) wesentliche Einflussfaktoren auf Führungsstil und Führungserfolg dar.

Allein die Vielzahl der Publikationen verdeutlicht, dass es die eine wirksame Vorgehens- bzw. Verhaltensweise in der Führung und in der Sozialplanung nicht gibt – was auch gegen ein linear-mechanistisches Vorgehen im Kontext von Sozialplanung spricht. Zugleich konnte vielfach herausgearbeitet werden, dass ein mitarbeiterorientiert-wertschätzender, ermächtigender Führungsansatz, der

- a) die Autonomie, das Kompetenzerleben und die soziale Zugehörigkeit fördert,
- b) Partizipation favorisiert sowie
- c) mit Widersprüchen und Unsicherheit umgehen kann,

besonders positive Auswirkungen hat (z. B. Hauser et al. 2008: 126, 130; Yukl/Mahsud 2010: 89; Bruch/Kowalevski 2013; Weibler 2016: 364; Brodbeck 2017: 21; Olafsen et al. 2018). Dies schließt im Übrigen nicht aus, dass konkrete Leistungsziele vereinbart und konsequent verfolgt werden, was auch als ein Bestandteil erfolgreicher Führung gewertet werden kann (vgl. Welppe et al. 2018: 151 f.). Zugleich ist – wie die Aussagen der befragten Sozialplaner/innen gezeigt haben – eine gewisse Flexibilität von Nutzen. Deshalb kann – in Anlehnung an aktuelle Forderungen an Organisationen, ein vermehrt hybrides⁶⁷ Verständnis zu entwickeln – an dieser Stelle auch ein hybrider Führungsansatz postuliert werden. Somit lehnt sich die Bezeichnung „hybride Führung“ an das Konstrukt der hybriden Organisation an, die eine mögliche Antwort auf zunehmende Komplexität, Flexibilität und Unsicherheit beschreibt, wie es beispielsweise Annosi et al. (2018: 2) skizzieren:

„Hybrid organizations combine multiple organizational forms that constitute a deviation from the traditional templates, and thus experience unique organizing challenges, in terms of activities, structures, processes, and meanings.“

Wenn man zudem fragt, welche grundlegenden Kompetenzen für eine erfolgreiche Arbeit als Sozialplaner/ in benötigt werden, so greift eine reine Betrachtung bestimmter Kompetenzen oder Qualifikationen zu kurz, wie unter anderem Myers (2014: 819) betont:

„Idealerweise sollte eine passende Stelle nicht nur den Qualifikationen der betreffenden Person entsprechen, sondern auch ihren Neigungen und Werthaltungen entgegenkommen [...]. Forschungsergebnisse bestätigen, dass Qualifikation nicht allein ausschlaggebend ist“ (vgl. auch Schuler 2014: 25 ff.).

⁶⁷ „Zukünftig werden sich Unternehmen kontinuierlich neu erfinden müssen, um in einer dynamischen Unternehmensumwelt wettbewerbsfähig zu bleiben. Die dazu nötige strukturelle Flexibilität erhalten sie durch die ‚Hybridisierung von Managementsystemen‘, indem sie die hierarchische Primärorganisation um teambasierte, heterarchische Elemente in einer Sekundär- bzw. Parallelorganisation ergänzen. Diese hybride Organisation als Mischform diametraler Organisationsprinzipien verbindet die Vorteile formeller Fremdorganisation sowie informeller Selbstorganisation und dient der Bearbeitung komplexer, innovativer und systemübergreifender Aufgabenstellungen“ (Moser 2017: 155). Hierzu zählen auch formelle oder informelle Verbindungen zu Kooperationspartnern außerhalb der Organisation (ebd.) oder auch die Schaffung einer klugen „Wechselwirkung zwischen klassischen Hierarchien (formalen Strukturen) mit sozialen Netzwerken (informellen Arbeitswelten)“ (Weibler 2016: 563).

Wert- oder Grundhaltungen⁶⁸ beeinflussen unter anderem Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse sowie sozial-kommunikative Umgangsformen und Vorgehensweisen. Sie bilden damit einen bedeutenden Teil des Fundaments, auf dem Kompetenzen entstehen und weiterentwickelt werden können. Basierend auf den Aussagen der befragten Sozialplaner/innen und auf dem Forschungsstand der Führungs- und Netzwerkforschung wird dabei das Augenmerk auf zwei Grundhaltungen gelegt: (1) Wertschätzung und (2) Partizipation.

(1) Wertschätzung: Mit Weibler (2016: 383) kann Wertschätzung als eine „generelle Haltung der Achtung und des Respekts vor der anderen Person, die ihr unabhängig von besonderen Merkmalen, Leistungen oder Anlässen entgegengebracht wird“, beschrieben werden. „Wertschätzung ist damit Ausdruck einer Kultur des Dialogs und des konstruktiven Miteinanders [...]“ (ebd.; s. a. Decker/Van Quaquebeke 2014). Nicht nur in Deutschland, auch international ist Wertschätzung bzw. Respekt eine der wichtigsten Voraussetzungen für Engagement (z. B. Robbins et al. 2014: 412). Die Motivationspsychologie geht bei Wertschätzung bzw. Respekt davon aus, dass dies unter anderem den individuellen Wunsch nach Autonomie, Kompetenz und sozialer Verbundenheit befriedigt sowie insgesamt den Gemeinschaftssinn im Team fördert (vgl. Decker/Van Quaquebeke 2016: 31 f.). Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass bestimmte personale Faktoren der Führungskraft zu einem respektvollen Führungsverhalten beitragen. Führungskräfte, „die als respektvoll wahrgenommen werden, weisen eher eine geringe Ausprägung an Extraversion sowie höhere Ausprägungen von Verträglichkeit, Gewissenhaftigkeit, emotionaler Stabilität und Offenheit für Erfahrungen auf [...]“ (Decker/Van Quaquebeke 2014: 95; auch: Borkowski 2011). Hier liegen Übertragungen auf die Gestaltung von Sozialplanung nahe. Decker und Van Quaquebeke (2014: 100) haben eine Skala zur „respektvollen Führung“ entwickelt, die als Reflexionsgrundlage für die Beziehungsgestaltung genutzt werden kann. Übertragen auf die Sozialplaner/innen heißt

dies: „Wenn meine internen oder externen Kooperationspartner/innen über mich sprechen, dann sagen sie über mich: Mein/e Sozialplaner/in ...

... vertraut mir, dass ich eigenständig und selbstverantwortlich gute Leistung bringe.
 ... äußert Kritik sachlich und konstruktiv.
 ... erkennt mich als vollwertiges Gegenüber an.
 ... erkennt meine Leistungen an.
 ... zeigt ehrliches Interesse an meiner Meinung und meinen Einschätzungen.
 ... versucht nicht, mich für ihre/seine Fehler verantwortlich zu machen.
 ... steht gegenüber Dritten ganz klar hinter mir und meiner Arbeit.
 ... behandelt mich höflich.
 ... versorgt mich mit allen für mich relevanten Informationen.
 ... nimmt mich und meine Arbeit ernst.
 ... geht offen und ehrlich mit mir um.
 ... behandelt mich fair.“

„Wertschätzung sollte [...] permanent vorhanden und nicht nur an bestimmte Situationen gebunden sein. Eine wertschätzende Haltung wird gleichermaßen als Voraussetzung für gelingende Kommunikation und menschliche Interaktion insgesamt betrachtet [...]“ (Weibler 2016: 383)

(2) Partizipation: Respekt bzw. Wertschätzung offenbart sich unter anderem auch durch „Teilhabe“. Diese wird vor allem dann erlebt, wenn seitens der Führungskraft ein ehrliches Interesse an den Meinungen und Einschätzungen anderer und damit eine Gleichwertigkeit vorhanden ist (vgl. Decker/Van Quaquebeke 2016: 34 f.; Weibler 2016: 337). Zudem ist die Möglichkeit, mitzuwirken bzw. (tatsächlich) Einfluss zu nehmen, ein wesentliches Element wirksamer Beteiligung. „Partizipation bedeutet, an Entscheidungen mitzuwirken und damit Einfluss auf das Ergebnis nehmen zu können. Sie basiert auf klaren Vereinbarungen, die regeln, wie eine Entscheidung gefällt wird und wie weit das Recht auf Mitbestimmung reicht“ (Straßburger/Rieger 2014: 230). Partizipation

⁶⁸ „In der Sozialen Arbeit existieren vielfältige Auslegungen zum Haltungsbegriff. In Anlehnung an Herwig-Lempp/Schwabe (2002) sowie Rieger (2014) definiert Rieger (2015: 3): „Die fachliche Grundhaltung speist sich aus handlungsleitenden Einstellungen gegenüber Menschen, Situationen, Phänomenen und Arbeitsprozessen [...]. Sie basiert auf persönlichen Überzeugungen, theoretischem Wissen und praktischer Erfahrung und macht einen wichtigen Teil der eigenen Professionalität aus, da sie als innerer Kompass dient, der im Arbeitsalltag die nötige Orientierung gibt, um Entscheidungen treffen zu können [...]“

ist ein wesentliches Element von Empowerment, was auch in der Führungsliteratur zunehmend Beachtung findet. Ihr werden positive Effekte auf Motivation, Leistung und Zufriedenheit attestiert (z. B. Spreitzer 2007; Hauser et al. 2008: 126, 130; Seibert et al. 2011; Kearney 2017: 12 f.; Welpe et al. 2018: 102).

Dabei muss in der Arbeitswelt der Wunsch nach Partizipation nicht umfassend angeregt werden – er ist (aus empirischer Sicht) schon vorhanden: In einer Studie von Haufe-Lexware wünschen sich 84 % der 11.880 in deutschen, österreichischen und Schweizer Unternehmen Befragten mehr Mitsprache bei Unternehmensentscheidungen (vgl. Haufe-Lexware GmbH & Co. KG 2014). Laut dieser Untersuchung hat ein partizipatives Verhalten bei 77 % der Befragten positive Auswirkungen auf die Motivation und Leistungsbereitschaft. In der eingangs beschriebenen „VUCA-Welt“ wächst die Einsicht, dass „Einzelpersonen“ (was hier nicht nur auf Führungskräfte oder Sozialplaner/innen bezogen ist) nie allwissend sein oder komplexe Themen alleine lösen können. Partizipation „ist der einzige Weg, möglichst viel Wissen, das in einer Organisation vorhanden ist, in eine Entscheidung einfließen zu lassen. [...] Daher liegt es im ureigenen Interesse jener Führungskräfte, die gute und richtige Entscheidungen treffen möchten, möglichst viel von dem Wissen und der Urteilskraft, die bei den Mitarbeitern vorhanden ist, zu nutzen“ (Malik

2001: 227; auch Weibler 2016: 604 ff.). Will Sozialplanung sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis Motivation und Mitmachpotenzial für ihre Anliegen wecken, so scheint auch hierbei eine partizipative Grundhaltung eine zentrale Voraussetzung zu sein. Im partizipativen Kontext ist es wichtig, echte Teilhabe zu ermöglichen, will man Leistung ankurbeln und Ergebnisse verbessern; eine halbherzige Beteiligung wirkt nicht (vgl. Lam et al. 2015). Auch im Hinblick auf die Gestaltung und Leitung von (internen und externen) Netzwerken sind weniger lineare (i. S. formaler, aufgabenorientierter) Führungsverständnisse und -kompetenzen wichtig, als vielmehr Gleichstellung aller Netzwerkmitglieder, freier Meinungs austausch und gegenseitiges Vertrauen. Dies konnte eine Studie von Silva und McGuire (2010) im Bereich der „public sector networks“ herausarbeiten (auch Weibler 2016: 597). Ganz im Sinne von Empowerment und Partizipation tritt der/die Sozialplaner/in vor allem als Berater/in und Unterstützer/in auf, regt Entwicklungen an, kommuniziert Rahmenbedingungen und ermöglicht umfassende Selbstorganisation (in Anlehnung an Blessin/Wick 2014: 355). Partizipation ist jedoch nicht voraussetzungs frei. So sind beispielsweise gegenseitiges Vertrauen, ausgeprägte sozial-kommunikative Kompetenzen aller Beteiligten, entsprechende (themenbezogene) Expertise sowie der Wunsch nach Partizipation zu berücksichtigen (vgl. Blessin/Wick 2014: 354).

12.7 Fazit.

Erfolgreiche Sozialplanung ist voraussetzungsreich und anspruchsvoll. Denn wie einleitend beschrieben, soll sie einerseits eine konstruktive Funktion einnehmen, welche die sozialen Verhältnisse in einem definierten Sozialraum gezielt beeinflusst und verändert. Andererseits nimmt Sozialplanung eine reflexive Funktion ein, die dazu beiträgt, Verursachungszusammenhänge zwischen sozialen Lebenslagen sowie Leistungs- und Kostenstrukturen der Sozialpolitik zu verstehen. Und zusätzlich soll die Sozialplanung durch ihre diskursive Herangehensweise dazu führen, die individuelle Situationsanalyse und -bewertung zu entkoppeln und einen vernünftigen Diskurs über Voraussetzungen, Ziele und Wirkungen sozialpolitischer Handlungsprogramme auf kommunaler Ebene zu unterstützen (vgl. VSOP 2011/1995).

Wie im Beitrag dargelegt, sind bestimmte Haltungen und Kompetenzen hilfreich bis notwendig, um diese Funktionen effektiv wahrzunehmen und den vielfältigen Aufgaben in der Sozialplanung gerecht zu werden. Auf der Ebene der Haltungen sollten Sozialplaner/innen erstens ein ausgeprägtes und im Idealfall wertebasiertes Verständnis und Gefühl für Partizipation mitbringen. Im sozialplanerischen Handlungskontext ist es sowohl in der Führung nach innen als auch nach außen essenziell, Mitarbeitende, Kolleginnen und Kollegen sowie die Bevölkerung (Ziel- und Anspruchsgruppen) ernsthaft an Entwicklungsprozessen zu beteiligen. Zweitens stellen Wertschätzung und Respekt die Basis für verständigungsorientierte Kommunikation und konstruktive Prozesse in der Beziehungsgestaltung dar. Dies gilt nicht nur für die bilaterale Kommunikation, sondern auch gegenüber ganzen Gruppen und in der internen und externen Netzwerkgestaltung.

Ausgewählte Erkenntnisse der explorativen Interviewstudie und einer Analyse von Stelleninseraten für Sozialplaner/innen wurden für diesen Beitrag vier Kompetenzklassen zugeordnet, die wiederum in Teilkompetenzen unterteilt wurden. In ihrer Summe machen personale, umsetzungsorientierte, fachlich-methodische und sozial-kommunikative Kompetenzen die Handlungskompetenz der in diesem Bereich Beschäftigten aus. Sozialplaner/innen sollten, um erfolgreich zu sein, nicht nur über partizipative und wertschätzende Haltungen verfügen, sondern auch mit Widersprüchen und Unsicherheiten umgehen können. In allen vier Kompetenzklassen stellen sowohl die Sozialplaner/innen selbst als auch die Verfasser/innen von Stelleninseraten für Sozialplaner/innen vielfältige Kompetenzanforderungen. Während die befragten Sozialplaner/innen aus den Good-Practice-Kommunen personale und soziale Grundkompetenzen besonders stark betonen, werden in den Stelleninseraten interessanterweise die fachlich-methodischen Kompetenzen deutlich stärker hervorgehoben.

Schließlich lassen sich aus den Ergebnissen eine Reihe von Ansätzen in Bezug auf die Personalauswahl und auf konkrete Weiterbildungsbedarfe und -konzepte ableiten. Neben den hervorstechenden Unterstützungsmöglichkeiten im Bereich des Erwerbs kommunikativer und planerischer Kompetenzen sowie der Reflexion der eigenen Haltungen und des eigenen Rollenverständnisses weisen die Ergebnisse auf eine ausgeprägte Widerspruchs- und Ambiguitätstoleranz hin. Auch das Ermöglichen von Partizipation und Empowerment kann als zentraler Weiterbildungsbedarf eines zu fördernden Kompetenzprofils in der Sozialplanung betrachtet werden.



Literatur

- Annosi, Maria Carmela/Brunetta, Federica/Magnusson, Mats/Boccardelli, Paolo (2018): Strategic and organizational insights into learning and innovation in hybrids and „new“ organizations. In: Boccardelli, Paolo/Annosi, Maria Carmela/Brunetta, Federica/Magnusson, Mats (Hg.), Learning and Innovation in Hybrid Organizations Strategic and Organizational Insights, Berlin, S. 1–10.
- Blessin, Bernd/Wick, Alexander (2014): Führen und führen lassen. Konstanz/München.
- Blickle, Gerhard (2011): Anforderungsanalyse. In: Nerdinger, Friedemann W./Blickle, Gerhard/Schaper, Niclas (Hg.), Arbeits- und Organisationspsychologie, Berlin/Heidelberg, S. 195–208.
- Borkowski, Jan (2011): Respektvolle Führung. Wie sie geht, was sie fördert und warum sie sinnvoll ist. Wiesbaden.
- Brodbeck, Felix (2017): Führung muss nach vorne gehen. In: Personalmagazin 03, S. 19–21.
- Bruch, Heike/Kowalevski, Sandra (2013): Gesunde Führung. Wie Unternehmen eine gesunde Performancekultur entwickeln. Überlingen.
- Decker, Catharina/Van Quaquebeke, Niels (2014): Respektvolle Führung. In: Felfe, Jörg (Hg.), Trends der psychologischen Führungsforschung. Neue Konzepte, Methoden und Erkenntnisse, Göttingen, S. 89–101.
- Decker, Catharina/Van Quaquebeke, Niels (2016): Respektvolle Führung fördern und entwickeln. In: Felfe, Jörg/van Dick, Rolf (Hg.), Handbuch Mitarbeiterführung: Wirtschaftspsychologisches Praxiswissen für Fach- und Führungskräfte, Berlin/Heidelberg, S. 27–40.
- Deller, Ulrich/Brake, Roland (2014): Soziale Arbeit. Opladen/Toronto.
- Erpenbeck, John/Grote, Sven/Sauter, Werner (2017): Einführung. In: Erpenbeck, John/von Rosenstiel, Lutz/Grote, Sven/Sauter, Werner (Hg.), Handbuch Kompetenzmessung, Stuttgart, S. IX–XXV.
- Erpenbeck, John/Heyse, Volker (2007): Die Kompetenzbiographie: Wege der Kompetenzentwicklung. Münster.
- Haufe-Lexware GmbH & Co. KG (2014): Express-Umfrage zum Thema „Mitarbeiter und Mitentscheider“. Studie 2014. Verfügbar unter: https://www.haufe.de/personal/hr-management/trendstudie-arbeitnehmer-wollen-mehr-mitentscheiden_80_235266.html (Zugriff 15.05.2019).
- Hauser, Frank/Schubert, Andreas/Aicher, Mona/Fischer, Lorenz/Wegera, Katharina/Erne, Claudia/Böth, Inge (2008): Unternehmenskultur, Arbeitsqualität und Mitarbeiterengagement in den Unternehmen in Deutschland: Abschlussbericht Forschungsprojekt Nr. 18/05. Berlin.
- Herwig-Lempp, Johannes/Schwabe, Mathias (2002): Soziale Arbeit. In: Wirsching, Michael/Scheib, Peter (Hg.), Lehrbuch für Paar- und Familientherapie, Berlin, S. 475–488. Verfügbar unter: <https://www.herwig-lempp.de/daten/veroeffentlichungen/0201sozarbeitJHL.pdf> (Zugriff 14.08.2019).
- Kearney, Eric (2017): Visionäre und ermächtigende Führung: Führungsstile der Zukunft? In: PERSONALquarterly 1, S. 10–14.
- Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse – Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 3., überarbeitete Auflage. Weinheim/Basel.
- Lam, Catherine K./Huang, Xu/Chan, Simon C. H. (2015): The threshold effect of participative leadership and the role of leader information sharing. In: Academy of Management Journal, 58 (3), S. 836–855.
- Mack, Oliver/Khare, Anshuman (2016): Perspectives on a VUCA world. In: Mack, Oliver/Khare, Anshuman/Krämer, Andreas/Burgartz, Thomas (Hg.), Managing in a VUCA World, Heidelberg/New York, S. 3–20.
- Malik, Fredmund (2001): Führen. Leisten. Leben. Wirksames Management für eine neue Zeit. 13. Auflage. München/Stuttgart.
- Moser, Michaela (2017): Widerspruchstoleranz bei Führungskräften. Eine Schlüsselkompetenz in hybriden Organisationen. In: Zeitschrift für Führung und Organisation, 86 (3), S. 155–161.
- Myers, David G. (2014): Psychologie. Berlin/Heidelberg.
- Olafsen, Anja H./Deci, Edward L./Halvari, Hallgeir (2018): Basic psychological needs and work motivation: A longitudinal test of directionality. In: Motivation and Emotion 42, S. 178–189.

- Rieger, Judith (2014): Die individuelle Basis für Partizipation: Haltung und Fachkompetenz. In: Straßburger, Gaby/Rieger, Judith (Hg.), Partizipation kompakt – Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe, Weinheim/Basel, S. 56–73.
- Rieger, Judith (2015): Werte und Haltungen in der Sozialen Arbeit. In: eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 17, Stiftung Mitarbeit, Bonn.
- Robbins, Stephen P./Coulter, Mary/Fischer, Ingo (2014): Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Hallbergmoos.
- Rosenstiel, Lutz v./Nerdinger, Friedemann/Spieß, Erika (Hg.) (1998): Von der Hochschule in den Beruf. Göttingen.
- Schubert, Herbert (2018): Integrierte Sozialplanung als Innovation für die Versorgung im Alter – Grundlagen, Bausteine, Praxisbeispiele. Wiesbaden.
- Schuler, Heinz (2014): Psychologische Personalauswahl. Eignungsdiagnostik für Personalentscheidungen und Berufsberatung. Göttingen.
- Schwer, Christina/Solzbacher, Claudia (2014): Professionelle pädagogische Haltung: Historische, theoretische und empirische Zugänge zu einem viel strapazierten Begriff. Bad Heilbrunn.
- Seibert, Scott E./Wang, Gang/Courtright, Stephen H. (2011): Antecedents and consequences of psychological and team empowerment in organizations: A meta-analytic review. In: Journal of Applied Psychology (American Psychological Association), 96 (5), S. 981–1003.
- Silva, Chris/McGuire, Michael (2010): Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. In: The Leadership Quarterly 21 (2), S. 264–277.
- Spreitzer, Gretchen M. (2007): Taking Stock: A review of more than twenty years of research on empowerment at work. In: Cooper, Cary/Barling, Julian (Hg.), The Handbook of Organizational Behavior, Thousand Oaks, S. 54–72.
- Straka, Gerald A./Macke, Gerd (2009): Berufliche Kompetenz: Handeln können, wollen und dürfen. Zur Klärung eines diffusen Begriffs. In: BWP 3, S. 14–17.
- Straßburger, Gaby/Rieger, Judith (2014): Partizipation kompakt: Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe. Weinheim/Basel.
- Stremlow, Jürgen/Da Rui, Gena/Müller, Marianne/Riedweg, Werner/Schnyder Burghartz, Albert (2018): Gestaltung kommunaler Alterspolitik in der Schweiz. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Luzern.
- Tabatt-Hirschfeldt, Andrea/Sann-Caputo, Thea-Maria/Stremlow, Jürgen/Unger, Frank/Sann, Uli/Kessler, Oliver (2019): Governance und Führung in der Sozialplanung – Rollenverständnisse, Haltungen und Kompetenzen. FGW Studie Vorbeugende Sozialpolitik 14. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Sozialpolitik. Düsseldorf.
- VSOP – Verein für Sozialplanung e.V. (1995): Fachpolitische Stellungnahme „Controlling und Sozialplanung“. Speyer.
- VSOP – Verein für Sozialplanung (2011): VSOP – Kompass & Plattform. 1991–2011: 20 Jahre VSOP. Verfügbar unter: https://www.vsop.de/download/interne_dokumente/VSOP_kompass_plattform_2008.pdf (Zugriff 14.08.2019).
- Weibler, Jürgen (2016): Personalführung. München.
- Weinert, Franz E. (2001): Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In: Ders. (Hg.), Leistungsmessung in Schulen, Weinheim/Basel, S. 17–31.
- Welpel, Isabell M./Brosi, Prisca/Schwarz Müller, Tanja (2018): Digital Work Design. Die Big Five für Arbeit, Führung und Organisation im digitalen Zeitalter. Frankfurt am Main.
- Werner, Walter (2018): Sozialplanung. In: Bassarak, Herbert (Hg.), Lexikon der Schulsozialarbeit, Baden-Baden, S. 464–465.
- Wunderer, Rolf (2011): Führung und Zusammenarbeit: Eine unternehmerische Führungslehre. 9. Auflage. Köln.
- Yukl, Gary/Mahsud, Rubina (2010): Why flexible and adaptive leadership is essential. In: Consulting Psychology Journal: Practice and Research, 62 (2), S. 81–93.

Sozialplanung: Chancen und Herausforderungen.

Ann-Kristin Reher, Denise Anton, Lisa Bartling

Der vorliegende Sammelband bietet einen umfassenden Überblick über den aktuellen Sachstand der Sozialplanung. Sozialplanung eröffnet Chancen und Handlungsmöglichkeiten für Kommunen, die sich insbesondere steigenden Sozialausgaben und zunehmenden Herausforderungen gegenübersehen. Dabei ist sie nicht gesetzlich verankert, bewegt sich aber dennoch im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Jugendhilfe- sowie der Pflege- und Altenhilfeplanung und der Bestimmungen der Sozialgesetzbücher. Sozialplanung, wie wir sie heute kennen, hat sich schrittweise zu einer politisch legitimierten und integrierten Planung entwickelt und bietet auch zukünftig Entwicklungspotenzial. Wie Sozialplanung in der Kommune ausgestaltet wird, hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab und ist in der Praxis sehr unterschiedlich. Der vorliegende Sammelband gibt vielfältige Hinweise, welche Aspekte dabei eine besondere Rolle spielen.

Das in Kapitel 4 ausführlich erläuterte idealtypische Modell zeigt die einzelnen Module für die integrierte und strategische Sozialplanung in der Kommune vom Entschluss zum integrierten Vorgehen bis hin zur Reflexionsphase. Wichtige Bausteine sind dabei unter anderem die Konstruktion von Sozialräumen, die Leitbildentwicklung und die Sozialberichterstattung – in Abgrenzung zum Sozialmonitoring. In Einzelbeiträgen wird ausführlich auf diese Module eingegangen. So etwa auf die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Freier Wohlfahrtspflege, die im Rahmen des integrierten Vorgehens und der operativen Umsetzung der strategischen Planung von großer Bedeutung ist. Darüber hinaus stellt Sozialplanung mit ihrem aktuellen Standard die Kommunen vor besondere Herausforderungen, wie die Umsetzung in der Gebietskörperschaft der Kreise, die Nutzung und Darstellung von kleinräumigen, das heißt georeferenzierten Daten und die konkrete Ausgestaltung der starken Rollen- und Kompetenzansprüche an die Sozialplaner/innen von heute.

Der Detailreichtum der hier behandelten Themen zeigt eine weitere Entwicklung auf: Sozialplanung – ob als

Steuerungskreislauf oder als modulares System – hat in Nordrhein-Westfalen inzwischen einen professionellen Standard erlangt. Nicht nur wird die strategische Planung zunehmend professionalisiert, sondern auch das Berufsbild von Sozialplaner/innen wird immer weiter geschärft. So bietet dieser Band Führungskräften die Möglichkeit, eine genaue Vorstellung vom Anforderungsprofil zu entwickeln, präzise Stellenausschreibungen zu veröffentlichen und passgenaue Qualifikationsmöglichkeiten für diese spezifische Berufsgruppe zu schaffen.

Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen, dass Kommunen mit langjähriger Erfahrung in der strategischen Sozialplanung diese auf ein neues Niveau heben. Dies gilt von der strategischen Einbettung über statistische Erhebungen bis hin zu neuen Strukturen der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren. Die praktischen Erweiterungen in der kommunalen Praxis ergeben sich individuell durch und mit der konkreten Umsetzung des Sozialplanungsprozesses. So entwickelt sich nicht nur die Sozialberichterstattung in Form und Inhalt weiter, sondern es halten auch zahlreiche weitere Themenfelder, wie zum Beispiel Umwelt und Wohnen, Einzug in Sozialberichte und fachbereichsübergreifende Planungen. Trotz fehlender rechtlicher Rahmenbedingungen wird in vielen Kommunen Sozialplanung bereits umgesetzt, wie diese Praxisbeispiele zeigen. Dennoch soll der Hinweis nicht fehlen, dass ein gesetzlicher Rahmen wünschenswert wäre.

Die kommunalspezifische Sozialplanung – nur wenige basale Grundbedingungen verfolgend und ein reiches Repertoire an Handlungsmöglichkeiten bietend – eröffnet neue Möglichkeiten für die kleinsten bis hin zur größten Kommune in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung von Stadt und Land, industriellem Standort und neuer ökologischer Standortentwicklung.

Daher ist die theoretische Entwicklung einer strategischen, integrierten Sozialplanung mit der Veröffentlichung dieses Bandes nicht abgeschlossen, sondern auch in Zukunft von der kommunalen Umsetzung abhängig.



Autorenverzeichnis

Denise Anton, Beraterin und Referentin für integrierte, strategische Sozialplanung und Armutsbekämpfung im kommunalen Zusammenhang, Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung bei der G.I.B. NRW

Lisa Bartling, Beraterin und Referentin für integrierte, strategische Sozialplanung und Armutsbekämpfung im kommunalen Zusammenhang, Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung bei der G.I.B. NRW

Prof. Dr. Antonio Brettschneider, Technische Hochschule Köln, Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften

Lars Czommer, Berater und Referent für Sozialplanung, Arbeitsmarktpolitik und Armutsbekämpfung, Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung bei der G.I.B. NRW

Oliver Kessler, Leiter Kompetenzzentrum Public and Nonprofit Management, Hochschule Luzern, Departement Wirtschaft, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie Luzern IBR

Susanne Marx, Beraterin und Referentin für integrierte, strategische Sozialplanung und Armutsbekämpfung im kommunalen Zusammenhang, Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung bei der G.I.B. NRW

Anna Nutz, Technische Hochschule Köln, Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften

Ann-Kristin Reher, Beraterin und Referentin für integrierte, strategische Sozialplanung und Armutsbekämpfung im kommunalen Zusammenhang, Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung bei der G.I.B. NRW

Prof. Dr. phil. Bernhard Rohde, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig, Fakultät Architektur und Sozialwissenschaften

Prof. Dr. Uli Sann, Professur Psychologie, Beratung und Therapie, Hochschule Fulda, Fachbereich Sozialwesen

Thea-Maria Sann-Caputo, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Hochschule Fulda, Fachbereich Sozialwesen

Lars Schäfer, Fachreferent für Armut und Grundsicherung des Paritätischen NRW; von 12/2015 bis 12/2018: Vertreter der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW in der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA).

Prof. Dr. Herbert Schubert, Sozial • Raum • Management - Büro für Forschung und Beratung Hannover

Dr. Holger Spieckermann, Technische Hochschule Köln, Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften

Tim Stegmann, Berater und Referent für integrierte, strategische Sozialplanung und Armutsbekämpfung im kommunalen Zusammenhang, Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung bei der G.I.B. NRW

Prof. Dr. Jürgen StremLOW, Leiter des Ressorts Forschung und Entwicklung, Hochschule Luzern, Departement Soziale Arbeit

Prof. Dr. Andrea Tabatt-Hirschfeldt, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Fakultät Handel und Soziale Arbeit

Prof. Dr. Frank Unger, Professur Sozial-, Bildungs- und Verwaltungsmanagement, Hochschule Fulda, Fachbereich Sozialwissen

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
info@mags.nrw.de
www.mags.nrw

Redaktion

Trio Service GmbH, Bonn, www.trio-medien.de

Gestaltung

grübelabrik e.k., Frankfurt am Main, www.gruebelfabrik.de

Druck

jva druck+medien, Geldern, www.jva-geldern.nrw.de

Fotohinweis Titel

© panthermedia.net/AndreyPopov

© MAGS, November 2019

Diese Publikation kann bestellt oder heruntergeladen werden:
www.mags.nrw/broschuerenservice



Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
info@mags.nrw.de
www.mags.nrw