

## Kommunale Sozialplanung als Fachaufgabe

Stegmann, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stegmann, M. (1999). Kommunale Sozialplanung als Fachaufgabe. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 22(4), 303-319. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-37093>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Kommunale Sozialplanung als Fachaufgabe

*Michael Stegmann*

Seit den 80er-Jahren wird die kommunale Sozialplanung in Städten und Landkreisen kontinuierlich ausgebaut. Eine deutliche Verstärkung brachte zu Beginn der 90er-Jahre die gesetzliche Verankerung der Jugendhilfeplanung mit der Neuregelungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Jahre 1991. Eine systematische Bestimmung dieser besonderen Form anwendungsorientierter Sozialforschung steht aber bislang noch aus (vgl. Barthelheimer 1998). Sozialplanung wird in verschiedenen Teilbereichen der lokalen Sozialpolitik und mit unterschiedlichen Ansätzen umgesetzt. Der folgende Beitrag hat zum Ziel, die wesentlichen Rahmenbedingungen, Handlungsfelder und Instrumentarien einer umfassenden kommunalen Sozialplanung in Grundzügen zusammenzustellen.

Zunächst werden grundlegende Ziele und Aufgabenstellungen und die verschiedenen Adressaten und Akteure kurz vorgestellt. Anschließend werden schwerpunktmäßig die thematischen Fachplanungsbereiche dargestellt und die grundlegenden „Werkzeuge“ der Planungsarbeit aufgezeigt. Die Umsetzungsbeispiele beziehen sich dabei vor allem auf den Bereich der Jugendhilfeplanung.

### 1 Ziele Kommunaler Sozialplanung

In Zeiten der wirtschaftlichen Prosperität der Endfünfziger und der sechziger Jahre war soziale Bedürftigkeit oder Armut zunehmend aus dem wissenschaftlichen Blickfeld geraten. Die Nichtthematisierung von Armut verstärkte die Auffassung, dass Armut an

sich in einer hochentwickelten Gesellschaft nur selbstverschuldet sein kann. Ein Wiederentdecken der „Neuen Sozialen Frage“ ist erst wieder in den siebziger Jahren zu verzeichnen (vgl. Geißler 1976). Maßgeblich dafür sind die ökonomischen Krisen der 70er- und 80er-Jahre, die zu einer verstärkten Betroffenheit größerer Gruppen von Armutsphänomenen bei gleichzeitiger „Erosion des wohlfahrtsstaatlichen Kompromisses in der BRD“ führten (Burkart 1998, S. 50).

Seit den 80er-Jahren werden steuerfinanzierte Sozialleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und die gleichfalls höhere Ansprüche an die Solidarität der Allgemeinheit stellen, in zunehmendem Umfang auf die Kommunen verlagert. Dies bringt nun eine wachsende Bedeutung kommunaler Sozialpolitik mit sich und der dadurch entstehende Kostendruck auf die Kommunen engt die sozialpolitischen Spielräume aber auch zusehends ein. Die Sozialhilfe beispielsweise übernimmt hier praktisch die Funktion einer Mindest- oder Grundsicherung für den Personenkreis, der durch vorgelagerte soziale Sicherungssysteme (Arbeitsförderung, Gesetzliche Rentenversicherung) nicht aufgefangen wird (vgl. Schuleri-Hartje/Pothast 1995).

Hieraus ergeben sich die Anforderungen an die kommunale Sozialplanung. So wird es erforderlich, in der Stadtplanung neben wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten soziale Aspekte stärker zu berücksichtigen. Des Weiteren ist es nötig, die Vielzahl von Hilfen auf lokaler Ebene, die von der Kommune selbst oder von freien Trägern und Wohlfahrtsverbänden geleistet werden, zu koordinieren, Mengen- und Qualitätsstandards zu definieren und Prioritätenentscheidungen im lokalen Versorgungssystem auf eine rationale Entscheidungsgrundlage zu stellen. Die kommunale Sozialplanung soll dazu beitragen, dass in den Daten der örtlichen Sozialberichte die Gestaltungsspielräume vor Ort bewusst und informiert wahrgenommen werden. Zugleich sollen sie aufzeigen, wo lokales Handeln an Grenzen stößt und wo die nächsthöhere Politikebene tätig werden müsste (vgl. Barthelheimer 1998, S. 252).

## **2 Adressaten und Aufgabenstellung**

Die praktische Umsetzung kommunaler Sozialplanung bewegt sich auf verschiedenen Ebenen. Ein wesentlicher Aufgabenschwerpunkt ist die Strukturplanung zum Handlungsbedarf der kommunalen Sozialpolitik. In diesem Sinne ist sie vor allem ein Instrument kommunaler Politikberatung. Durch prozesshafte Berichterstattung und komplexe Fachplanungen liefert sie die Basis für politische Meinungsbildung und Urteilsfindung. Als Faktensammler und Impulsgeber fungiert sie dabei schwerpunktmäßig im Aufgabenbereich der sozialen Fachämter. Des Weiteren hat auch die Öffentlichkeit – vor allem die Fachöffentlichkeit – ein Interesse und ein Bedürfnis, über die aktuelle Lage informiert zu werden, um ihr Handeln darauf abstellen und daran messen zu können. Gemeint ist

hier auch der intermediäre Sektor von Verbänden und Institutionen, die bestimmte Interessengruppen vertreten.

Ziel sozialplanerischen Handelns muss es weitergehend sein, eine engere Einbindung in die stadtplanerische Diskussion zu erhalten. In den letzten zwanzig Jahren wurden vor allem kommunale Kompetenzen im Bereich der gebauten Stadt konzentriert. Instrumente einer solchen Planung waren auf indirekte Entwicklungssteuerung unter Wachstumsbedingungen eingestellt. Eine Erneuerung des Konzepts integrierter Stadtentwicklungsplanung verlangt unter den tiefgreifend veränderten Rahmenbedingungen eine Aufwertung der Planung, die auf die soziale Stadt bezogen ist. Sozialberichterstattung ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die sozialen Effekte der bisherigen Stadtentwicklung dokumentiert und in künftigen Planungsprozessen soziale Belange neben wirtschaftlichen und ökologischen Zielen gleichgewichtig berücksichtigt werden (vgl. Barthelheimer 1998; Deutscher Verein 1986, S. 1197 ff.). Die Initiative hierzu muss von der Sozialplanung ausgehen. Im Kinder- und Jugendhilfegesetz findet sich der direkte Auftrag zur Einmischung in andere örtliche Planungen im § 80 (4); dort heißt es:

*Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf hinwirken, daß die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihren Familien Rechnung tragen (KJHG, § 80, Abs. 4).*

In diesem Abschnitt wird ebenfalls direkt angesprochen, dass die kommunale Sozialplanung dabei nicht als administrative Planung zu verstehen ist, sondern kommunikativ bzw. partizipativ umgesetzt werden soll. Das bedeutet, dass nicht nur Verbände und freie Träger des sozialen Sektors zu hören sind, sondern eine Planung zu implementieren ist, die auf mittelbare und unmittelbare Betroffenenbeteiligung setzt. Hierunter ist neben der Einbeziehung der freien Träger in die Planung die Bürgerbeteiligung zu verstehen. Auf den jeweiligen Ebenen sind die gesellschaftlichen Teilgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche, Bürger eines Stadtteils etc.) in den Planungsprozess einzubeziehen.

Ein dritter Aufgabenbereich ist die verwaltungsinterne Steuerung. Gemeint ist dabei nicht die Vertretung der Eigeninteressen der Verwaltung, sondern die Steuerungsfunktion auf der Ebene des Verwaltungshandelns. Der Sozialplanung als Stabsaufgabe kommt hier die Rolle zu, Qualitätssicherung über neue Steuerungsmodelle und Evaluationsstrategien zu implementieren. Die Sozialplanung schafft hier zum einen die Basis durch einen Fachplan und trägt (a) durch regelmäßige Berichterstattung und (b) die Entwicklung und Anwendung von weiteren Instrumentarien zur Sicherung von Struktur- und Ergebnisqualität dazu bei, dass Qualitätssicherung und Controlling umgesetzt werden.

### 3 Akteure im Feld kommunaler Sozialplanung

Während sich die Sozialberichterstattung auf Bundesebene eher in eine wissenschaftsgetragene Berichterstattung ohne politisches Mandat und politiknahe Spezialberichte wie etwa Jugend-, Familien- und Seniorenberichte zerlegt hat, gilt für die kommunale Sozialplanung durchweg ein enger Akteurbezug (vgl. Barthelheimer 1998, S. 254). So alt wie der Diskurs um den Nutzen von Sozialplanung ist dabei die Frage, ob für diese Aufgabe eigene Stellen innerhalb der Verwaltung eingerichtet werden sollen oder ob ein extern erstellter Plan das Mittel der Wahl ist.

Der Planer im Aufgabenbereich des Sozialamtes und der Jugendhilfe bewegt sich permanent im Spannungsfeld verschiedener Gruppen mit eigenen Partikularinteressen. Die freien Träger und (Wohlfahrts-)Verbände vertreten bestimmte Interessengruppen und haben als soziale Dienstleister Ziele und spezielle Forderungen, die sie realisiert sehen wollen. Die Parteien und die einzelnen lokalpolitischen Mandatsträger sind nicht selten mit diesen verbandlichen Strukturen vernetzt. Die kommunale Verwaltung schließlich tritt einerseits als verantwortlicher Träger auf, der den Auftrag hat, in den verschiedenen sozialen Arbeitsbereichen eine bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten. Auf der anderen Seite vertritt sie als selber handelnde und nicht nur steuernde Institution auch Eigeninteressen, was die Durchsetzung von Umsetzungen und Ausgestaltung eigener Dienstleistungen angeht.

Eine hohe Anforderung wird daher an die Koordinations- und Kooperationskompetenz der beauftragten Fachkraft gestellt, dies alles zu einem konstruktiven Prozess zu bündeln. Das heißt, er oder sie muss letztlich nicht nur Material und Informationen zur Entscheidungsfindung bereitstellen, sondern bildet die Nahtstelle zwischen den verschiedenen Akteuren. Diese Naht muss nicht nur reißfest sein, sondern auch den eigenen fachlichen Faden in das Meinungsgeflecht miteinknüpfen. Die Aufgabe ist schon aufgrund der Planungsverantwortung der Kommune sicherlich dort als eigene Fachstelle am sinnvollsten. Sie muss aber die Freiheit haben, als Stabsstelle eigene Arbeitsstrategien und Inhalte vorzubringen. In erster Linie dient sie dazu, den kommunalen Versorgungsauftrag zielgerichtet auf die prioritären Bedarfe auszurichten und die sozialpolitischen Weichenstellung mit vorzubereiten; damit ist sie also in erster Linie dem Allgemeinwohl verpflichtet. Die Beteiligung der freien Träger und die Vernetzung mit anderen öffentlichen Planungsinstanzen ist in diesem Zusammenhang ein Ansatz, öffentliche Planung abzustimmen und weiter zu qualifizieren und den Blickwinkel im Bereich der sozialen Dienstleistungen und dessen Konzeptentwicklung zu verbessern.

## 4 Thematische Fachplanungsbereiche

Die Sozialplanung als Strukturplanung lässt sich in verschiedene Fachplanungsbereiche aufteilen. Neben der Jugendhilfeplanung fällt ihr die Senioren- oder Altenhilfeplanung, die Behindertenplanung sowie die Sozialhilfe- bzw. Armutsberichterstattung zu. Diese Teilplanungen müssen letztlich aber auch zusammengeführt werden. Fachübergreifende Planungsaufgaben werden in erster Linie durch Sozialraumanalysen bzw. übergreifende Sozialreports umgesetzt. Die weiteren wichtigen Aufgaben der Qualitätssicherung sozialer Dienstleistung und Einmischung in die Stadtplanung finden durch die qualifizierte Arbeit in diesem thematischen Bereichen ihre Basis.

### 4.1 Jugendhilfeplanung

Die Jugendhilfe hat sich mit der Einführung des KJHG zu einem Leistungsbereich entwickelt, in dem grundsätzlich der Gedanke der Prävention und der Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Hilfen die Palette der Leistungen bestimmt. In der Regel hat sich der so genannte bereichsorientierte Planungsansatz durchgesetzt. Die grundlegenden Planungsbereiche lassen sich am besten aus der gesetzlichen Leistungsstruktur ableiten. Ein Planungsbereich bildet die Jugendarbeit und der erzieherische Kinder- und Jugendschutz. Gesondert zu betrachten ist die Jugendsozialarbeit, da sie sich an besonders benachteiligte Jugendliche wendet. Weitere Planungsfelder sind die Förderung der Erziehung in der Familie, die Hilfen zur Erziehung und die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege. Andere Aufgaben wie etwa die Inobhutnahme, die Mitwirkung in Verfahren vor dem Familien- und dem Jugendgericht sowie die Adoptionspflege lassen sich den Zielgruppen entsprechend unter die vorgenannten Planungsbereiche subsumieren.

Die Planungsaufgaben sind konkret in einigen Stichworten, die unter den gesetzlichen Auftrag des § 80 KJHG fallen, zusammenfassbar. Zum einen wird dort von Bestandserhebung der Einrichtungen, Maßnahmen und Dienste gesprochen, was sich – berücksichtigt man auch gleichfalls eine Zielbestimmung der Bestandserhebung – beispielhaft in folgende Fragestellungen umsetzen lässt:

- Mit welchen Ressourcen (personell und sachmittelbezogen) werden welche Maßnahmen durchgeführt?
- Wer (besser welche Gruppen) wird von den präventiven Maßnahmen erreicht und wer (offensichtlich) nicht?
- Wer sind die Empfänger bestimmter Hilfen bzw. welche sozialen Dispositionen lassen sich erkennen und beschreiben?

Die Bestandsermittlung soll dementsprechend einen objektiven Überblick über die lokale Struktur der Jugendhilfe geben. Dieses Gesamtbild unterliegt dabei eindeutig benennbaren Erkenntnisinteressen, die als Stichpunkte folgendermaßen explizierbar sind:

- Es gilt Bereiche der Jugendhilfe zu identifizieren, die adäquat-, unter- oder überversorgt sind. Man spricht in diesem Zusammenhang z. B. von Versorgungsquoten.
- Es sollen soziale Gruppen identifiziert werden, die von präventiven Angeboten der Jugendhilfe erreicht werden sowie solche Gruppen, denen ein Zugang offensichtlich verwehrt ist.
- Aus der sozialen Reichweite präventiver Maßnahmen und der sozialen Struktur der Hilfeempfänger lassen sich soziale Indikatoren und Gefährdungsmomente ableiten.

Die gewonnenen Sozialindikatoren sind auf die Planungsräume anzuwenden und geben Aufschluss über einen Interventionsbedarf, Prioritäten für das weitere Vorgehen und über vorrangig zu betrachtende Gebiete.

Die Bestandserhebung ist somit nicht nur eine Pflichtaufgabe der Jugendhilfeplanung, die sich in der Aufstellung der Einrichtungen und Dienste erschöpfen sollte, sondern das Fundament und damit auch Bestandteil der Bedarfsermittlung, der zweiten Planungskomponente der Jugendhilfeplanung. Hier geschieht nun nichts anderes, als unter Beachtung der Bedürfnisse der Klientel (und der Träger) die Folgerungen aus der Bestandserhebung zu verdichten und die sozialen Auswirkungen zu erörtern. Tatsächlich lässt sich aus der Bestandserhebung bereits ein Bedarf ableiten, der in der eigentlichen Bedarfsermittlung konkretisiert und überprüft wird. Um im dritten Schritt schließlich zu einer mittelfristigen Maßnahmeplanung zu kommen, ist es also nötig, objektive Entwicklungsprognosen der Jugendhilfe liefern zu können und soziale Folgen bestehender Defizite abzuschätzen.

#### **4.2 Sozialhilfe und Armutsberichterstattung**

Das Profil der so genannten neuen Armut wird gezeichnet durch einen hohen Anteil junger und arbeitsfähiger Menschen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit in die Sozialhilfe ableiten. Hinzu kommt vor allem ein Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit von Teilfamilien, insbesondere allein erziehender Mütter durch das in den letzten 25 Jahren stark gestiegene Scheidungsaufkommen (vgl. Bieber 1999). Die Sozialhilfe übernimmt hier praktisch die Funktion einer Mindest- oder Grundsicherung für diesen Personenkreis, die durch vorgelagerte soziale Sicherungssysteme (Arbeitsförderung, Gesetzliche Rentenversicherung) nicht aufgefangen wird (vgl. Schuleri-Hartje/Potthast 1995). Die Kommunen sind nicht zuletzt durch Kürzungen, verminderte Anpassungen der Leistungshöhe, erschwerte Zugangsvoraussetzungen bei der Arbeitslosen- und Rentenversicherung als letztes Sicherungsglied in der Pflicht. Diese starke Bindung finanzieller Mittel für die Kommunen engt die lokalen sozialpolitischen Spielräume zusehends ein. Ein aktuelles

Beispiel ist die von der Bunderegierung geplante finanzielle Aufteilung des Wohngeldes, das demnach zukünftig zur Hälfte von den Kommunen übernommen werden soll.

Aufgabe der Sozialplanung ist es, auf Basis möglichst kleinräumiger Daten die Struktur der Hilfeempfänger und die lokale Konzentration auf Bezirke bzw. Stadtteile zu ermitteln. Miteinzubeziehen sind weitere Daten zu Arbeitslosigkeit und Einkommenssituation im kommunalen Planungsgebiet. In Zusammenarbeit mit den Initiativen und Wohlfahrtsverbänden und dem örtlichen Arbeitsamt sind Maßnahmen und Strategien zu entwickeln, wie eine Integration in den Arbeitsmarkt vorangetrieben werden kann. Aus der Perspektive der Stadtplanung ist zu begutachten: Ob die Leistungen sich in bestimmten Gebieten konzentrieren, die eventuell auch mit einer höheren Konzentration anderer Hilfen in Verbindung stehen und welche strukturellen Maßnahmen erforderlich sind, um die Bildung sozialer Brennpunkte zu vermeiden bzw. zu beseitigen. Zu denken ist hier beispielsweise an die Bebauung und Belegung von Sozialwohnungen in Verbindung mit einer niederschweligen Gemeinwesenarbeit.

### 4.3 Senioren- bzw. Altenhilfeplanung

Die Seniorenplanung lässt sich grundlegend in zwei Bereiche gliedern. Zum einen gibt es hier den betreuenden und pflegerischen Bereich, zum anderen die Freizeit- und infrastrukturbezogene Planung. Mit dem Pflegeversicherungsgesetz aus dem Jahr 1995 sind die Länder nach § 9 SGB XI verantwortlich, eine leistungsfähige pflegerische Versorgungsstruktur vorzuhalten, die den zahlenmäßigen und pflegerischen Bedarf deckt. Das Nähere zur Planung und Förderung der Pflegeeinrichtungen regelt das Landesrecht. In Bayern wird dies beispielsweise durch das Gesetz zur Ausführung des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung (AGPflegeVG) – geregelt. Hier wird festgelegt, dass Landkreise und kreisfreie Städte den erforderlichen Bedarf an Pflegeeinrichtungen festzustellen haben. Diese Pflicht schließt auch die Förderung der betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen dieser Einrichtungen ein, wenn diese dem Bedarf entsprechen. Um den Bedarf festzustellen, können qualitativ verschiedene Modelle angewandt werden. *Richtwertverfahren* benutzen den Altersaufbau der Bevölkerung und schätzen auf Basis von Pflegebedarfsquoten anhand der Bevölkerungsentwicklung die zukünftig notwendige Bedarfsstruktur ein. Verfeinerte Methoden bauen zusätzlich auf *weiteren Sozialindikatoren* wie z. B. Einpersonenhaushalte oder Pflegepotential durch Angehörige auf, um die Bedarfsentwicklung genauer abschätzen zu können. Zur Erhebung weitergehender Merkmale ist man in der Regel auf eine Befragung angewiesen.

Eine Befragung der Senioren spielt aber auch im Kontext der freizeitbezogenen Seniorenplanung eine große Rolle. Nach dem Ruhestand bleiben nicht selten 20 Jahre zu verleben. Vor allem Rentnerinnen wohnen in dieser Zeit immer häufiger alleine. Bereits 1991 lebten mehr als ein Drittel der 60-jährigen und älteren Menschen in Ein-Personen-Haushalten (vgl. BMFSFJ 1993, S. 5). Prognosen sehen einen Anstieg des Anteils

der über 60-jährigen an der Gesamtbevölkerung von 20 % im Jahr 1990 auf 30 % im Jahr 2025 voraus (vgl. BMFSFJ 1993, S. 42). Themen wie Freizeit und Wohnen im Alter sowie Altenbildungsarbeit werden damit zu wichtigen sozialpolitischen Aufgaben. Der kommunalen Sozialplanung fällt dabei die Aufgabe zu, hier ebenfalls den lokalen Bedarf zu ermitteln, wobei auch dort der Ist-Zustand zu erheben ist und die Senioren aktiv in die Planung einzubeziehen sind.

#### **4.4 Behindertenplanung**

Die gesetzlichen Leistungen zur Eingliederung Behinderter und zum pflegerischen Bedarf regelt das Bundessozialhilfegesetz (§ 39 ff.) und die Kranken- sowie die Pflegeversicherung. Kostenträger sind in der Regel nicht die Kommunen, sondern Bund und Länder. Bestimmte Leistungen wie das betreute Wohnen tangieren aber auch die Städte und Landkreise.

Die Kommunen sind des Weiteren insofern berührt, da in Zusammenarbeit der Beteiligten (z. B. Arzt, Jugendamt, Arbeitsverwaltung) ein Gesamtplan zu erstellen ist. Über den gesetzlichen Auftrag hinaus sollte es aber auch ein lokales sozialpolitisches Anliegen sein, eine behindertengerechte Umwelt zu schaffen und die Integration in die Gesellschaft voranzubringen. Neben der pflegerischen Versorgung ist hier eine Maßnahmenplanung anzustreben, die vor allem auch städteplanerisch wirkt und die aktive Freizeitintegration in das lokale gesellschaftliche Leben verfolgt. Als Beispiel ist der familienentlastende Dienst für Familien mit behinderten Menschen zu nennen. Die Träger sind zum Großteil auf die freiwillige Zuwendung von Ländern und Kommunen angewiesen, die sehr unterschiedlich ausfallen. Ein gesetzlicher Überschneidungsbereich ergibt sich zur Kinder- und Jugendhilfe, in deren Rahmen vielfältige Möglichkeiten zur Förderung der Erziehung in der Familie bestehen (vgl. BMA 1998).

#### **4.5 Sozialraumanalyse**

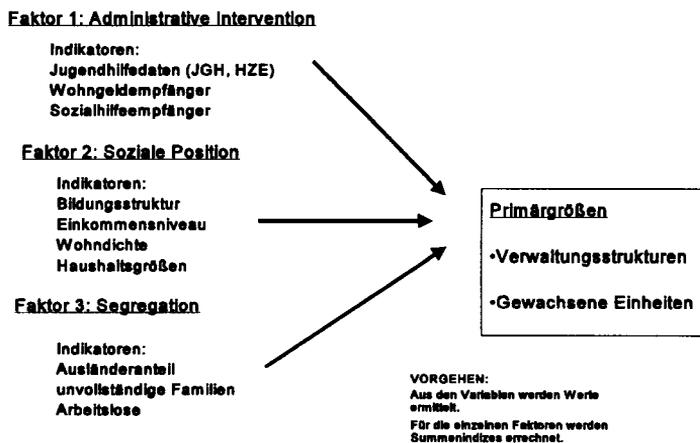
Um die Stadtplanung um einen Blickwinkel zu erweitern, der soziale Aspekte betont, ist ein kleinräumiger Überblick über das soziale Bild der Kommune wichtig. Hierdurch lassen sich interventionsbedürftige Gebiete eingrenzen und Erkenntnisse für neue Planungsgebiete gewinnen. Grundlage dafür ist eine örtliche Sozialstatistik, die auf validen und aussagekräftigen Daten basiert. Hierfür sind EDV-technisch gestützte Erfassungssysteme notwendig, die relevante Sozialdaten kleinräumig und fallbezogen erfassen können. Eine Bewertung der Planungsräume, die auf einem solchen System aufsetzt, lässt sich beispielhaft an einer Sozialraumanalyse verdeutlichen (vgl. Bourgett et al. 1978).

Anhand verschiedener Faktoren werden Gemeinden oder Wohnviertel (entsprechend der Kleinräumigkeit der Daten) bewertet. Bewertungsfaktoren sind dabei die administrative Intervention, soziale Position und Segregation, die durch verschiedene In-

diktoren gestützt werden. *Administrative Intervention* bedeutet in diesem Zusammenhang das Aufkommen sozialer Hilfeleistungen. *Soziale Position* bezeichnet vorrangig das soziale Gefüge nach ökonomischen Kategorien, die sich in der Sozialstrukturanalyse als valide Größen für die soziale Position erwiesen haben (vgl. Schäfers 1990). Bei der Bestimmung dieses Faktors wird davon ausgegangen, dass die Notwendigkeit öffentlicher Intervention im Wesentlichen durch die soziale Situation der Betroffenen bestimmt wird (vgl. Bourgett et al. 1978, S. 50). *Segregation* schließlich heißt allgemein Absonderung, Trennung. Man geht hier davon aus, dass es bestimmte Gebiete gibt, die relativ einseitig von bestimmten Gruppen bewohnt sind, die nach dem Stand der soziologischen Forschung auch als sozial belastete Gruppen gelten (vgl. Wilpert 1987).

Ausgehend von den einzelnen Indikatoren werden nun die übergeordneten Faktoren bewertet und im Gesamtbild aus dieser Bewertung Belastungsindizes errechnet. Eine weitere Möglichkeit ist eine Clusteranalyse, die auf den einzelnen Indikatoren beruht und auf inferenzstatistischem Weg die Sozialräume, die eine ähnliche Struktur aufweisen, in Gruppen fasst, wodurch man zu übergeordneten Planungseinteilungen kommt.

Abb. 1: Faktorengestützte Sozialraumanalyse



Für eine mittel- und langfristig ausgelegte Maßnahmeplanung ist es somit unumgänglich, ein Sozialberichtswesen aufzubauen, das den gesamten Bereich der sozialen Leistungen

abdeckt. In diesem Kontext ist natürlich auch die Debatte um die neuen Steuerungsmodelle im Sozialwesen und die Debatte um eine „output-orientierte Steuerung“ nicht fern. Bevor man aber beispielsweise durch Produktbeschreibungen und Festlegung mehr oder weniger willkürlicher Standards versucht, durch die Übernahme betriebswirtschaftlicher Termini effizienter zu agieren, sollte zuerst eine solide empirische Basis gelegt werden; eine Notwendigkeit, die bezüglich der Neuen Steuerung konzeptionell stärker betont werden sollte. Im Ansatz der KGST entspricht dies dem Controlling, einem geregelten Informations- und Koordinationssystem, in dem die steuerungsrelevanten Daten zusammengetragen werden (vgl. Seckinger et al. 1998, S. 124).

#### 4.6 Verwaltungsinterne Steuerung und Qualitätssicherung

Die Kommune tritt als Jugendamt und Sozialamt in vielen Bereichen als sozialer Dienstleister auf. Eine wichtige Aufgabe der Sozialplanung ist es daher auch, einen eigenen Beitrag zur internen Steuerung zu leisten, was über den Bereich der Berichterstattung hinausgeht. In den verschiedenen Leistungsbereichen von der Jugendarbeit, über die Hilfen zur Erziehung bis zur Bearbeitung der Sozialhilfe ist eine Art soziales Controlling- und Evaluationssystem zu installieren. Aufgabe der Sozialplanung ist es nicht in erster Linie, die konzeptionelle Ausrichtung der einzelnen Dienste zu regeln. Durch die Dokumentation und Evaluation der Maßnahmen bildet sie eine Grundlage für die Fachplanung in den verschiedenen Bereichen, in die sie sich auch aktiv einschalten sollte. Als Beispiel ist die Implementierung eines sozialen Berichtswesens im Jugendamt zu nennen, das nicht nur einen Stichtagsbestand festhält, sondern die Entwicklung der eingehenden Fälle verfolgt. Nur auf diese Weise ist es möglich, aus der Sicht der Fachplanung bestimmte Verfahrens- und Umgangsweisen zu beurteilen und (weiter-)zuentwickeln.

Am Beispiel Jugendhilfeplanung lässt sich verdeutlichen, wie Fachpläne, soziales Berichtswesen und Qualitätssicherung ineinander greifen. Die Basis legt ein Jugendhilfeplan, der konkrete Handlungsempfehlungen für die Jugendhilfe enthält. Diese beinhalten die Informationen, was umgesetzt werden soll, worauf sich die Empfehlung gründet und wie diese Umsetzung durchgeführt werden soll (zeitlich und strukturell). Dabei wird festgehalten (a) wer dafür verantwortlich ist, (b) welche Kosten damit verbunden sind, (c) welche Priorität der Empfehlung im Gesamtplanungskontext zukommt und (d) auf welche Weise die Wirksamkeit überprüft werden soll. Diese Handlungsempfehlungen lassen sich ihrer Struktur(dimension) nach klassifizieren:

- *direkte Maßnahmen*: Hierunter lassen sich neue soziale Dienstleistungen subsumieren, die bislang nicht oder nur unzureichend existieren und die eingeführt bzw. ausgebaut werden müssen.
- *strukturell-konzeptionell für die Fachplanung sozialer Dienstleistung*: Dies sind Maßnahmen, die ein Defizit in der Umsetzung einer Einrichtung, eines Arbeitsbe-



dann auch geeignete Instrumente zu entwickeln und auszuhandeln. Die neu eingeführten und die bestehenden sozialen Dienstleistungen bilden somit permanent zu beobachtende und zu begleitende Regelkreise, für die Zielvorgaben zu entwickeln, zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren sind. In diesem Zusammenhang spricht man einerseits von Strukturqualität (dem optimierten Ablauf) und der Ergebnisqualität. Auf der *Aktions-ebene* bewegt sich die Sozialplanung dann auf der Ebene der sozialpolitischen Weichenstellung, der fachbezogenen Steuerung und der Stadt- und Raumplanung, in die sie ihre Fachposition und die Erkenntnisse aus den Sozialplanungsbereichen einbringt. Diese Planungsstrategie, die auf einem Fachplan aufsetzt, der in gewissen Abständen neu aufgelegt wird und weitergehend die beschriebenen Prozessaufgaben der Sozialplanung initiiert, ist in einem Ablaufschema zusammengefasst (vgl. Abbildung 2).

## **5 Anforderungen an den Sozialplaner und grundlegende Planungswerkzeuge**

Die Planungsfachkraft muss sich Einblicke in die einzelnen Fachgebiete verschaffen und Kompetenzen erwerben. Dies bedeutet vor allem Kenntnisse im Sozialrecht. Besonders genannt seien hier das Kinder- und Jugendhilfegesetz, das Bundessozialhilfegesetz, das Pflegeversicherungsgesetz und das Arbeitsförderungsgesetz, sowie deren Ausführungsbestimmungen. Des Weiteren ist es notwendig, sich auch einen Einblick in die Sozialsicherungssysteme der Renten- und Krankenversicherung zu verschaffen, die nicht direkt in den Arbeitsbereich der Kommune fallen. Weiterführend ist es von Bedeutung, über die wichtigsten sozialpädagogischen und teilweise auch therapeutischen Ansätze und Arbeitsformen der einzelnen Bereiche auf dem Laufenden zu sein. Daneben sind natürlich Methodenkenntnisse der empirischen Sozialforschung, der Statistik und EDV-gestützten Datenanalyse das wesentliche Rüstzeug des Planers. Eingeschlossen ist hier die EDV-technische Kompetenz, Prozessdaten (siehe 5.1), die im Verwaltungsablauf anfallen, so aufzubereiten, dass sie für die Planung zugänglich werden. Ohne diese sozialwissenschaftliche Fachkompetenz kann er sich im Aufgabengebiet lediglich als Koordinator und Organisator der eigentlichen Planung einbringen.

Die Sozialplanung bedient sich als angewandte Wissenschaft der Methoden der Sozialwissenschaft. Von großer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Statistik und die EDV-gestützte Datenanalyse. Für Planungsfelder, die einem Datenzugang verschlossen bleiben und zur kommunikativen Partizipation, insbesondere in der Jugendhilfeplanung, finden darüber hinaus oft nicht-standardisierte (sog. qualitative) Verfahren Anwendung. Genannt werden hier nur die wesentlichen Datenquellen, die zum Zuge kommen. Eine Diskussion einzelner Methoden wird an dieser Stelle nicht geführt.

## 5.1 Prozessdaten und Routinestatistiken

Eine wesentliche Datenquelle sind die so genannten Prozessdaten, die im Verwaltungsprozess anfallen, etwa die statistische Erfassung und wirtschaftliche Regelung von Jugendhilfefällen oder die Hilfestellung im Bereich der Sozialhilfe. Ein Problem ist häufig die Verfügbarkeit. Die Daten werden noch häufig auf Großrechnersystemen gehalten, wobei auch unterschiedliche Verwaltungssoftware zum Einsatz kommt. Die Analyse stützt sich dagegen meist auf PC-Software, so dass diese Daten umgesetzt werden müssen. Mit gängiger Statistiksoftware stellt dies aber im Normalfall kein unlösbares Problem dar, da die Daten im so genannten ASCII-Format eingelesen werden können. Die systematische Auswertung prozessproduzierter Daten auf kommunaler Ebene hat vielerorts bislang kaum eine Rolle gespielt. Mittelfristig wird hier aber wohl vieles in Bewegung geraten. Die Bundesanstalt für Arbeit hat so beispielsweise mit dem Deutschen Städtetag einen Mustervertrag für Arbeit, der zum Bestandteil hat, größeren Städten in regelmäßigen Abständen Arbeitsmarktdaten nach der kleinräumigen Gebietsgliederung zur Verfügung zu stellen, was das Indikatorenset um einen wichtigen Baustein erweitert. Ein weiteres Beispiel sind die Bevölkerungsdaten, die neben sozio-demographischer Information auch notwendig sind, um Fallzahlen, die über den Zeitverlauf hinweg untersucht werden sollen, zu standardisieren.<sup>1</sup> Eine eigene Aufgabe an die Sozialplanung ist es daneben eigene Routinestatistiken zu installieren, wo ein permanenter Überblick notwendig ist und diese Daten nicht vorliegen. Ein Beispiel ist hier die Jugendarbeit, über die nahezu keine Routinedaten erhoben werden.

## 5.2 Bestands- und Netzwerkuntersuchung

Die Erhebung des Bestandes ist in der Jugendhilfeplanung sogar gesetzlich vorgeschrieben (s. o.). Sie ist aber keine Pflichtaufgabe, deren einziger Gewinn darin besteht, einen Überblick über das Arbeitsfeld zu erhalten. Die Feststellung des Bestandes ist ein wichtiges Planungskriterium, um vorhandene Angebote und Maßnahmen bewerten zu können. Ein Ansatzpunkt ist z. B. eine Netzwerkuntersuchung. Hier wird erhoben, welche Dienste und Einrichtungen bestehen, die eine bestimmte Leistung in einem Arbeitsbereich erbringen. Des Weiteren werden solche Maßnahmeträger erfasst, die ebenfalls mit dieser Klientel arbeiten, wenn auch im Rahmen anderer gesetzlicher Förderungen bzw. eines anderen Leistungsbereiches. Im zweiten Schritt werden theoretische Sollnetzwerke zwischen den Leistungserbringern geknüpft. Im dritten Schritt wird empirisch unter-

---

<sup>1</sup> Beispielsweise um zu gewährleisten, dass der Anstieg in einem bestimmten Leistungsbereich nicht allein auf die Zunahme der Altersgruppe im beobachteten Zeitraum zurückzuführen ist (Demographieeffekt).

sucht, inwieweit und in welchem Umfang diese Sollstrukturen tatsächlich existieren. Abschließend müssen dann im politischen und fachlichen Diskurs Strategien entwickelt werden, wie die Arbeit besser ineinander greifen und dadurch optimiert werden kann. Eine derartige Auswertung legt somit Bedarfssfelder offen, sie setzt Impulse für die fachliche Diskussion und erschließt zu klärende Sachverhalte. Aus diesem Grund legt eine detaillierte Bestandsermittlung die Basis für eine gute Bedarfs- und Maßnahmeplanung.

### 5.3 Sondererhebungen und Studien quantitativer Ausrichtung

In einigen Bereichen ist es besonders sinnvoll, über den Tellerrand der fachlichen Zirkel und der soziologisch nur unvollständigen Prozessdaten hinauszublicken. Besonders in der Jugendarbeit, aber auch im Senioren- und Behindertenbereich, wo es in hohem Maße auch um eine Freizeit- und Infrastrukturplanung geht, ist es ein Muss, die Betroffenen selbst in die Planung einzubeziehen. Das beste Mittel hierzu ist eine repräsentative Studie, denn nur sie gewährleistet, dass das ganze Spektrum der Zielgruppe abgebildet wird und es nicht zu einer selektiven Planung kommt, die nur bestimmte Gruppen berücksichtigt. Diese Gefahr besteht, wenn man sich nur auf indirekte Daten wie z. B. Aussagen von Fachleuten stützt, die in ihrer Wahrnehmung eben auch nur ein ganz bestimmtes Feld überblicken. Gleiches gilt für Bürger- oder Seniorenversammlungen oder Jugend-Hearings, die nur einen bestimmten Teilnehmerkreis erreichen. Die Selektion wird hierdurch schon durch die Beteiligungsform erzielt. Um dies zu vermeiden, eignet sich eine repräsentative Befragung, die den wissenschaftlichen Anforderungen an dieses Instrument gerecht wird, am besten.

### 5.4 Nicht-standardisierte (sog. qualitative) Methoden

Besonders in Planungsfeldern, in denen es nicht möglich ist, auf bestehende Daten zuzugreifen und wo eine quantitative Studie aufgrund der Besonderheit der Zielgruppe schwer möglich ist (z. B. Suchtprobleme), greift man auf diese Methoden zurück. Zur Anwendung kommen vor allem die verschiedenen Formen des sozialwissenschaftlichen Interviews und Gruppendiskussionen. Oft wird dabei indirekt vorgegangen, d. h. es werden nicht die Betroffenen befragt, sondern man bedient sich der Experten, die in diesem speziellen Feld arbeiten.<sup>2</sup> Dementsprechend häufig kommt in diesem Zusammenhang das sog. Experteninterview in verschiedenen Graden der Standardisierung zum Zuge. Dieses stellt an für sich keinen eigenständigen Ansatz der Interviewführung dar, sondern wird

---

<sup>2</sup> Wobei die Selektionen dieser Vorgehensweise durchaus zu diskutieren sind, da sowohl die Auswahl der Experten selektiv sein kann, als auch die Wahrnehmung der interviewten Personen aus einem bestimmten Blickwinkel geschieht. Problematisch ist dies deswegen, weil die dadurch entstehende Verzerrung kaum einzuschätzen ist.

als Misch- oder Reinform der verschiedenen Ansätze durchgeführt, vor allem des fokussierten und problemzentrierten Interviews.

Zu systematisieren sind die Experteninterviews in explorativ-felderschließend und solche Untersuchungen, bei denen das Experteninterview im Zentrum steht. In der Sozialwissenschaft hat sich eine Verbindung der so genannten quantitativen und qualitativen Methoden als durchaus sinnvoll erwiesen. Die Vermischung verschiedener Methoden zu einem mehrschichtigen Untersuchungsdesign nennt man Triangulation (vgl. Lamnek 1993, S. 245 ff.). In diesem Sinne ist auch das Experteninterview als eine zusätzliche Informationsquelle im Kontext anderer Methoden zu sehen, wobei es eher vorbereitenden oder kommentierenden Status hat.

## 5.5 Evaluationstudien

Die Evaluation ist ein wesentlicher Bestandteil der Sozialplanung, wie oben bereits vorgestellt wurde. Maßnahmen und Leistungen, die im Hinblick auf eine bestimmte Zielgruppe bzw. auf einen Bestimmtem Bedarf hin unternommen werden, müssen überprüfbar gemacht werden (dies gilt auch für konzeptionelle Schwerpunktsetzungen). Die Evaluation beginnt dabei schon in der Maßnahmeplanung. Hier müssen klare Zielvorstellungen festgehalten und in Teilziele umgesetzt werden. Aufgabe der Planung ist es, die Kriterien zu entwickeln, wie die Leistungen und deren Erfolg dokumentiert werden können, sei es durch Zielvereinbarungen und bzw. oder durch ein fallbezogenes Berichtswesen. Soziale Leistungen an sich sind nur im Nachhinein überprüfbar. Der Sozialplanung kommt es nun zu, anhand der Evaluationsparameter (inhaltlich oder strukturbezogen und ergebnisorientiert) zu untersuchen, ob der eingeschlagene Weg eine Verbesserung des Ausgangszustandes in Richtung des Soll- oder Zielzustandes erwirkt hat.

## Literatur:

- Barthelheimer, Peter, 1998: Reich an Fragen, arm an Daten – Der Arbeitsmarkt in der kommunalen Sozialberichterstattung. In: Beobachtungsfeld Arbeit. Jahrbuch Sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung. Sonderband. Berlin.
- Bayerisches Landesjugendamt, 1993: Überlegungen zur örtlichen Jugendhilfeplanung. Bayerisches Landesjugendamt. München.
- Bayerischer Landkreistag; Bayerischer Städtetag (Hrsg.): Sozialhilferecht in Bayern. Sammlung der in Bayern geltenden bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen mit den Sozialhilferichtlinien. Loseblattausgabe. Stuttgart.
- Bieber, Ulrich, 1999: Der Versorgungsausgleich in den Statistiken der Gesetzlichen Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung 6 - 7/99, S. 361-379.
- Bienemann, Georg; Carlhoff, Hans W.; Hasebrink, Marianne; Nikles, Bruno (Hrsg.), 1995: Handbuch zum Kinder- und Jugendschutz. Münster.

- Bourgett, Jörg; Preusser, Norbert; Völkel, Rainer, 1978: Jugendhilfe und kommunale Sozialplanung. Weinheim.
- Bundesministerium f. Arbeit und Sozialordnung (BMA), 1998: Die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation. Bonn.
- Bundesministerium f. Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 1993: Erster Altenbericht. Die Lebenssituation älterer Menschen. Bonn.
- Burkart, Günter, 1998: Die Attraktoren der Armut. Eine sozialökologische Untersuchung der wohnräumlichen Verteilung von Armut in der Stadt Offenbach. Aachen.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 1986: Handbuch der örtlichen Sozialplanung. Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a. M.
- Diekman, Andreas, 1997: Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 3. Auflage. Hamburg.
- Geißler, Heiner, 1976: Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente. Freiburg i. Br.
- Hauser, Richard, 1998: Armutsberichterstattung – Pro und Contra. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 47, H. 7, S. 159-165.
- Herringer, Norbert, 1995: Kommunale Jugendhilfe und Prävention. In: Bienemann, Georg; Carlhoff, Hans W.; Hasebrink, Marianne; Nikles, Bruno (Hrsg.), 1995: Handbuch zum Kinder- und Jugendschutz. Münster.
- KGST, 1994: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell. KGST-Bericht 15/1994, Köln.
- Lamnek, Siegfried, 1993: Qualitative Sozialforschung. Bd. 1: Methodologie. Weinheim.
- Merchel, Joachim, 1994: Kooperative Jugendhilfeplanung. Opladen.
- Münder, Johannes, u. a., 1993: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum Kinder- und Jugendhilfegesetz. Münster.
- Schäfers, Bernhard, 1990: Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland. Ein Studienbuch zur Sozialstruktur und Sozialgeschichte der Bundesrepublik. Stuttgart.
- Schmid-Urban, Petra; Dilcher, Rainer; Hanesch, Walter; Spiegelberg, Rüdiger, 1992: Kommunale Sozialberichterstattung. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Schneider, Horst, 1994: Kommunale Jugendhilfeberichterstattung und Jugendhilfeplanung. BDS-Schriftenreihe Bd. 12. Berufsverband Deutscher Soziologen. Bielefeld.
- Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina; Potthast, Jörg, 1995: Neue Armut – Handlungsansätze der Kommunen. Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien. Berlin.
- Seckinger, Mike; Weigel, Nicole; Sauten, Eric van; Markert, Andreas, 1998: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe: eine empirische Zwischenbilanz. München.
- Stegbauer, Christian; Schwab, Jürgen; Stegmann, Michael, 1998: Blinde Flecken traditioneller Jugendhilfe. Frankfurt a. M.
- Wilpert, Czarina; Gitmez, Ali, 1987: La microsociété des Turcs à Berlin. Revue Européenne des Migrations Internationales 3, 1-2, S. 175-198.

**Dr. Michael Stegmann**

**Am Rondell 11a**

**63768 Hösbach**

**Tel: ++49.6021.550594 (p)**

**++49.6021.330354 (d)**

**email: quintas.in@t-online.de**

*Michael Stegmann*, Dr. phil., M. A., Soziologe. Nach einer befristeten Tätigkeit in der kommunalen Jugendhilfeplanung als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) im Forschungsprojekt Altersvorsorge in Deutschland (AVID) tätig. Seit 1999 Sozialplaner der Stadt Aschaffenburg. Lehrbeauftragter an der Universität Marburg. Wichtige Veröffentlichungen: *Blinde Flecken traditioneller Jugendhilfe* (zus. m. Stegbauer Ch. u. Schwab J.), Frankfurt, 1998. *Die Windows-Generation: Profile, Chancen und Grenzen jugendlicher Computereignung* (zus. m. Schwab J.), München, 1999.