

**Kooperative Sozialplanung.  
Gute Beispiele der Zusammenarbeit  
von Kommunen und Kreisen mit der  
Freien Wohlfahrtspflege.**  
Dokumentation der Fachtagung.

# **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

Herbert Schubert

Fachhochschule Köln  
Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften  
Institut für angewandtes Management und Organisation in der Sozialen Arbeit

Im Auftrag des  
Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Düsseldorf 2013

<b>Vorwort</b> .....	3
<b>Einleitung</b> .....	4
<b>Kooperative Sozialplanung</b> .....	7
1. Zum Sozialplanungs-begriff .....	8
2. Zur Beziehungsgeschichte zwischen öffentlichen und freien Trägern .....	9
2.1 ‚Vermählung‘ von Staat und Wohlfahrtsverbänden zum „dualen Wohlfahrtsstaat“ .....	10
2.2 Etablierung der freien Wohlfahrtspflege im modernen Deutschland .....	12
2.3 Neoliberale Einflüsse .....	15
2.4 Die Ökonomisierung als Prinzipal-Agenten-Beziehung .....	18
2.5 Neue lokale Governance .....	21
3. Perspektiven einer kooperativen Sozialplanung .....	22
3.1 Governance zwischen öffentlichen und freien Trägern .....	22
3.2 Voraussetzungen einer erfolgreichen Kooperation .....	25
3.3 Faktoren des Gelingens einer kooperativen Sozialplanung .....	27
4. Schlussfolgerungen .....	29
<b>Gute Beispiele</b> .....	31
1. Beteiligung der Arbeiterwohlfahrt an der kommunalen Sozialplanung in der Stadt Neuss ....	33
2. Kooperation des Kreises Gütersloh mit der Freien Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung ...	42
3. Kooperation zwischen der Stadt Aachen und Freier Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung.	46
4. Partizipative Sozialplanung im hessischen Lahn-Dill-Kreis .....	50
<b>Literatur</b> .....	54

## Vorwort

Städte, Gemeinden, öffentliche und private Träger stehen vor den gleichen großen Herausforderungen: eine zunehmende gesellschaftliche Polarisierung und Segregation, verfestigte Armut und soziale Ausgrenzung bei immer knapper werdenden Finanzmitteln.

Es ist offensichtlich: Die Verantwortungsträgerinnen und -träger in der kommunalen Politik, aber auch in den Verbänden und bei den Trägern benötigen heute differenziertere und aussagekräftigere Informationen, um sich diesen Herausforderungen stellen zu können.

Es ist höchste Zeit für eine Fachbereiche, Ämter und Organisationseinheiten übergreifende Sozialplanung – eine Sozialplanung, die bürger- und beteiligungsorientiert arbeitet.

Für eine gute Sozialplanung ist deshalb ein enger Austausch, eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Kommunen/Kreisen und den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege eine wesentliche Voraussetzung.

Die Freie Wohlfahrtspflege verfügt durch ihre Arbeit mit Betroffenen über Informationen zu den sich verändernden Bedürfnissen und Bedarfen und hat einen Überblick über die unterschiedlichen Angebote vor Ort im Quartier. Deshalb ist sie ein wichtiger Partner für Kommunen und Kreise.

Die Freie Wohlfahrtspflege sowie ihre Einrichtungen und Dienste übernehmen eine maßgebliche Aufgabe im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge. Nicht nur aufgrund des Subsidiaritätsprinzips, sondern auch aufgrund ihrer Mitverantwortung und ihres Engagements kommt ihnen deshalb eine besondere Bedeutung im Kontext der regionalen Sozialplanung zu.

Mit der Veranstaltung „Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege“ am 16.11.2012 wollten wir informieren, eine Diskussion anstoßen und nach gemeinsamen Lösungen suchen. Die nun vorliegende Dokumentation dieser Veranstaltung soll dazu dienen, die im letzten Jahr begonnene Diskussion fortzusetzen und für Anregungen bei Kommunen, Kreisen und der Freien Wohlfahrtspflege zu sorgen. Für weitere Hinweise und Beispiele aus der Praxis sind wir dankbar und würden uns über weitergehende Informationen freuen.

Ich danke allen an der Entstehung der Dokumentation Beteiligten für die geleistete Arbeit, mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Schubert, der die Beiträge zusammengefasst und redaktionell bearbeitet hat.



Guntram Schneider

Minister für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

## Einleitung

### Hohe Anforderungen in der sozialen Daseinsvorsorge infolge des sozialen und demografischen Wandels

In Nordrhein-Westfalen stellt der soziale und demografische Wandel hohe Anforderungen an die soziale Daseinsvorsorge. Auf die Verarmung der Bevölkerung in benachteiligten Stadtgebieten und auf die demografischen Ungleichgewichte in Wohnquartieren müssen die Städte und Kreise angemessen reagieren können. Vor diesem Hintergrund gewinnt die kommunale Sozialplanung an Bedeutung: Denn sie umfasst und analysiert die soziale Lage der Bevölkerung sowie die Entwicklungen in den Sozialräumen der Kommune. Die Sozialplanung versorgt die kommunale Sozialverwaltung mit den notwendigen Informationen über sich abzeichnende Problemlagen und über die zu erwartenden Entwicklungen. Auf dieser Grundlage werden die Bedarfe vor Ort festgestellt und die notwendigen sozialen Angebote und Dienstleistungen geplant. Aus der Analyse werden Planungsvorschläge abgeleitet, mit denen den diagnostizierten Problemen begegnet werden kann.

*„Ja, mach nur einen Plan  
sei nur ein großes Licht  
und mach dann noch 'nen  
zweiten Plan  
gehn tun sie beide nicht.“  
Bertolt Brecht*

Aber Pläne sind nichts wert, wenn sie nicht wirkungsvoll umgesetzt werden. Das berühmte Zitat aus Bertolt Brechts Dreigroschenoper unterstreicht nachdrücklich, dass Pläne allein zum Scheitern verurteilt sind. Als Qualitätsmaßstab für die erfolgreiche Umsetzung von sozialen Planungen werden heute die Teilhabe und Beteiligung sowohl der Bewohnerinnen und Bewohner als auch der Träger von Dienstleistungen angesehen.

### Neue Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge regt in diesem Kontext – als Forum der Kommunen, Wohlfahrtsorganisationen, Bundesländer und Wissenschaft für die soziale Arbeit und Sozialpolitik – an, die freien Träger frühzeitig in die Sozialplanung einzubeziehen und ihre Rolle und Aufgaben im Prozess der Sozialplanung zu klären (2001a:10f.). Die Hauptziele der Sozialplanung, kommunalpolitische Entscheidungen vorzubereiten und den kommunalen Versorgungsauftrag auf die Bedarfe auszurichten, bleibt davon unberührt. Es geht um ein neues Verständnis: Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und die anderen gemeinnützigen Träger werden in der kommunalen Daseinsvorsorge als Mitverantwortliche wahrgenommen, die darüber hinaus ein wichtiges Bindeglied zu den Bürgerinnen und Bürgern darstellen, weil ihre Dienstleistungen subsidiär ganz nah an den Lebenswelten der Menschen ansetzen.

**Mitverantwortung der Freien Wohlfahrtspflege**

Die Träger der Wohlfahrtspflege sind somit nicht nur Objekte der Sozialplanung, an der sie punktuell beteiligt werden, sondern sie repräsentieren Subjekte der sozialen Daseinsvorsorge. Wenn die kommunale Seite, die Zivilgesellschaft und die freigemeinnützigen Träger bei der Identifizierung der Herausforderungen und bei der Ableitung notwendiger Konsequenzen gemeinsam Sorge tragen sollen, wird ein besserer Austausch zwischen den Leistungserbringern und den Kommunen empfohlen – die Beteiligungsprozesse in der Sozialplanung müssen kommunikativ entsprechend ausgestaltet werden.

Darüber hinaus wird auch eine angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger – insbesondere im Hinblick auf ein „inklusives Gemeinwesen“ – gebraucht (vgl. Deutscher Verein 2011b und 2011c; VSOP 2011). Wenn die Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden, ist es möglich, die Bedarfslagen zuverlässiger zu erfassen, nicht am Bedarf vorbei zu planen und Akzeptanz für die gefundenen Lösungen zu finden.

**Fachtagung zur Zusammenarbeit der Kommunen mit der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der Sozialplanung**

Vor diesem Hintergrund hatte das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zu der Fachtagung "Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege" am 16. November 2012 in Düsseldorf eingeladen. Im Mittelpunkt stand der Austausch über zwei Fragen:

- Welche Perspektiven lassen sich für die Kooperation von Kommunen und Kreisen mit den Trägern der Wohlfahrtspflege im kommunalen Sozialplanungsprozess entwickeln?
- Wie sehen gelungene, gute Beispiele von Kommunikations- und Beteiligungsprozessen zwischen Kommunen/Kreisen und Freier Wohlfahrtspflege aus?

**Dokumentation von Beiträgen der Fachtagung**

Im Folgenden werden einige Beiträge der Fachtagung dokumentiert und zusammengefasst. Zuerst werden „Perspektiven einer kooperativen Sozialplanung zwischen öffentlichen und freien Trägern in Kommunen und Landkreisen“ skizziert, die Prof. Dr. Herbert Schubert in einem einführenden Vortrag als Orientierungsrahmen referiert hatte. Es folgt eine Übersicht von drei „guten Beispielen der Zusammenarbeit“ aus Nordrhein-Westfalen und einem guten Beispiel aus Hessen.

**Drei gute Beispiele der  
Zusammenarbeit aus  
Nordrhein-Westfalen**

Zusammenfassend wird die Rahmenvereinbarung über die Gestaltung der Lebenssituation für und mit ältere(n) Menschen im Kreis Gütersloh thematisiert, die Judith Schmitz, Leiterin der Abteilung Soziales beim Kreis Gütersloh, Mechtild Reker vom Caritasverband im Kreis Gütersloh und Christine Dröge von der Diakonie Gütersloh e.V. vorgestellt hatten. Die Sozialplanerin Andrea Schumacher und Bülent Öztas vom AWO Ortsverein zeigen exemplarisch, wie die Zusammenarbeit zwischen Kommune und freien Trägern in der Stadt Neuss gestaltet wird. Auch der Sozialplaner Dr. Gerrit Köster und Bernhard Verholen, Geschäftsführer des Regionalen Caritasverbandes, können am Beispiel der Stadt Aachen veranschaulichen, was gute Zusammenarbeit zwischen der Kommune und der Freien Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung kennzeichnet.

**Ein Leuchtturmprojekt  
aus Hessen**

Zum Schluss lohnt sich ein Blick über die Landesgrenze nach Hessen. Im Lahn-Dill-Kreis wurde das Konzept der „Partizipativen Sozialplanung“ entwickelt. Im Rahmen der Fachtagung stellten Heinrich Arndt vom regionalen Caritasverband und Meike Menn als Sozialplanerin des Lahn-Dill-Kreises diesen Ansatz vor.

Prof. Dr. Herbert Schubert

## Kooperative Sozialplanung – zwischen öffentlichen und freien Trägern in Kommunen und Landkreisen

### Vorbemerkung: Sozialplanung als Teil der Wohlfahrtsproduktion

Die soziale Daseinsvorsorge in den Kommunen wird heute als Bestandteil der Wohlfahrtsproduktion verstanden. Im Blickfeld steht die Bereitstellung von Gütern, die in der Bevölkerung direkt zu individueller Wohlfahrt als einer Kombination von objektiven Lebensbedingungen und subjektivem Wohlbefinden beitragen. Im Zusammenspiel von Staat, Markt, gemeinnützigen Organisationen und privaten Haushalten werden Ressourcen eingesetzt und in Beiträge zum individuellen Wohlergehen transformiert.

### Planerische Grundlagen der Wohlfahrtsproduktion

Die Sozialplanung schafft die planerischen Grundlagen für die Wohlfahrtsproduktion in den Kommunen und Regionen. Im Blickpunkt steht dabei im Allgemeinen die betriebliche Herstellung der individuellen Wohlfahrt durch Dienste und Einrichtungen, die sich als Unternehmen der Sozialwirtschaft in freigemeinnütziger, öffentlicher und privatgewerblicher Trägerschaft befinden. Aber die Arrangements der Wohlfahrtsproduktion reichen über diese Mesoebene der Sozialwirtschaft hinaus. Denn auf der Mikroebene gehören dazu auch die humandienstlichen Betätigungen und privaten Arrangements der Selbstsorge. Diese „Ökonomie des Sorgens“ beinhaltet die informelle Hausarbeit sowie die Pflege- und Erziehungsarbeit im Alltagsleben. Nach der Theorie der Sozialwirtschaft von Wolf Rainer Wendt müssen die Meso- und die Mikroebene immer im Kontext betrachtet werden; denn der formellen Ausgestaltung der Sozialwirtschaft und ihrer Dienste und Einrichtungen ist in der Regel das informelle Leistungsgeschehen untrennbar vorgelagert. Wendt betont: „Die Bürger (...) sind die primären Produzenten ihres Ergehens – die Humandienste demzufolge Zulieferer, die sich auf den privaten Prozess von Wohlfahrt einzustellen haben“ (2010: 11f.).

### Ökonomie des Sorgens

### Zusammenhang von formellem und informellem Leistungsgeschehen

Vor diesem Hintergrund muss der Blick darauf fokussiert werden, dass die Belange des Wohlergehens unter den Bürgerinnen und Bürgern erst durch die Kooperation zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Sozialplanung besser berücksichtigt werden können. Daher findet hier der Begriff der „kooperativen Sozialplanung“ Verwendung.

### Begriff der „kooperativen Sozialplanung“

## Kooperation für die Gewährleistung individueller Wohlfahrt

### Soziale Infrastrukturplanung

### Kommunale Sozialpolitik

### Soziale Kommunalpolitik

### Aktive Gesellschaftspolitik

### Handlungsfelder der Sozialplanung

## 1. Zum Sozialplanungsbegriff

Im Fokus steht die Frage, wie öffentliche und freie Träger in den Kommunen und Landkreisen im Hinblick auf eine verbesserte Gewährleistung der individuellen Wohlfahrt bei der Sozialplanung kooperieren können. Allgemein geht es um die Planung sozialer Hilfen im Rahmen der kommunalen Entwicklung, wobei die Sozialplanung weder auf eine bestimmte Handlungsebene noch auf einen bestimmten Handlungstyp eingegrenzt werden kann. Im Handbuch der örtlichen Sozialplanung werden vier Handlungsfelder unterschieden; es heißt dort: „Sozialplanung ist ein Planungs- und Handlungsprozess, der als soziale Infrastrukturplanung, im Rahmen der kommunalen Sozialpolitik, der vorbeugend ansetzenden sozialen Kommunalpolitik und der aktiven Gesellschaftspolitik abläuft“ (Feldmann et al. 1986: 17ff.). Unter sozialer Infrastrukturplanung wird die Verteilung sozialer Dienste und Einrichtungen verstanden. Hier sind in erster Linie Maßnahmen der Jugend-, der Alten- und der Behindertenhilfeplanung zu nennen. Für die Ebene der kommunalen Planung ist dabei entscheidend, dass eine Planung kleinräumig erfolgt und die regionalen Spezifika berücksichtigt werden. In der kommunalen Sozialpolitik wird das Ziel verfolgt, die Lebenslagen benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verbessern bzw. eine Benachteiligung erst gar nicht entstehen zu lassen. Die soziale Kommunalpolitik befasst sich mit möglichen nachteiligen sozialen Entwicklungen in der Kommune. Im Ergebnis initiiert sie Maßnahmen zur positiven Gestaltung des Zusammenlebens und zur Vermeidung potenzieller Nachteile – zum Beispiel im Feld der Stadtentwicklungsplanung. Und im Rahmen der aktiven Gesellschaftspolitik übernimmt die Sozialplanung die Aufgabe, Vorgaben der Bundes- und der Landesebene zu konkretisieren und auf der kommunalen Ebene umzusetzen.

Die Handlungsfelder, in denen Sozialplanung im Kontext des SGB II, VIII, IX, XI und XII zur Vorbeugung von Benachteiligung und nachteiliger kommunaler Entwicklung stattfindet, sind:

- Grundsicherung, Arbeitsförderung,
- wirtschaftliche Hilfen,
- gesundheitliche Versorgung,
- psychiatrische Versorgung,
- Kinder- und Jugendhilfe,
- Teilhabechancen für Menschen mit Behinderung,
- Alten- und Pflegeplanung,
- Schulentwicklungsplanung und
- Quartiers- und Wohnungs-(hilfe-)planung.

## Fehlende rechtliche Grundlagen

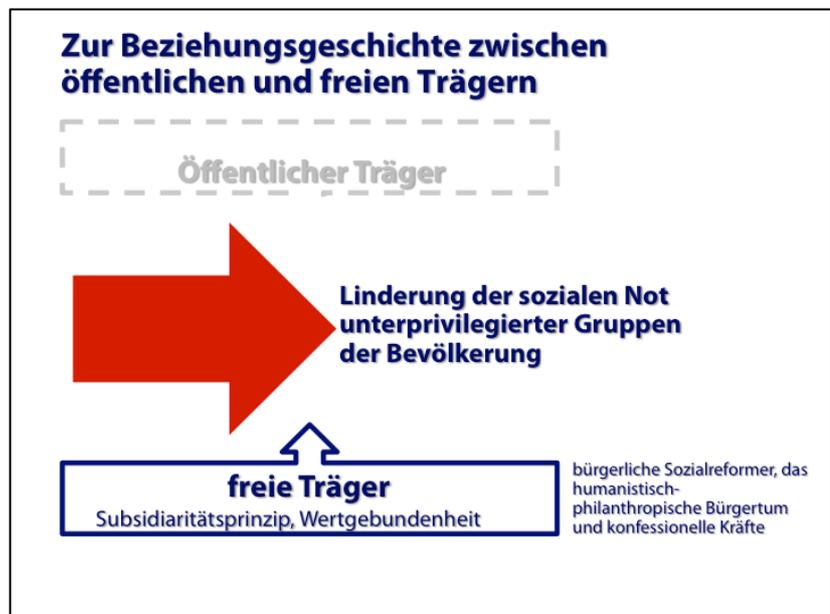
Trotz dieses umfassenden Spektrums und trotz der Schlüssel-funktion für die kommunale Wohlfahrtsproduktion gehört die Sozialplanung zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in der kommunalen Sozialpolitik, die durch den Beschluss des Rates oder des Kreistags als Aufgabe definiert und realisiert werden kann. Leider ist es bisher versäumt worden, sie im Sozialgesetzbuch – analog zur Jugendhilfeplanung im § 80 SGB VIII – rechtlich zu verankern.

## Rückblick auf den Beziehungsverlauf zwischen öffentlichen und freien Trägern

### 2. Zur Beziehungsgeschichte zwischen öffentlichen und freien Trägern

Man kann nicht über die zukünftige Kooperation sprechen, wenn nicht der bisherige Beziehungsverlauf zwischen den öffentlichen und freien Trägern unter die Lupe genommen wird (vgl. Abb. 1). Die Anfänge reichen bis ins späte 18. und frühe 19. Jahrhundert zurück, als sich Vereine organisierten und engagierten, um die soziale Not unterprivilegierter Bevölkerungsschichten zu lindern (vgl. Heinze/Olk 1981:97). Das Engagement wurde von Barmherzigkeit und weniger von rationalen Kalkülen getragen.

Abbildung 1



## Bürgerliche Sozialreformer, humanistisch-philanthropisches Bürgertum und konfessionelle Kräfte

Spätere strukturelle Probleme in der Zusammenarbeit weisen auf diese historische Entwicklung zurück. Denn es waren bürgerliche Sozialreformer, das humanistisch-philanthropisch gesinnte Bürgertum und konfessionelle Kräfte, die sich der sozialen Problemlagen annahmen und Notlagen zu beseitigen versuchten (vgl. Hammerschmidt 2011: 32).

**Subsidiaritätsprinzip**

Diese Initiativen wurden bereits damals vom Subsidiaritätsprinzip getragen, das seine Wurzeln einerseits in der Weltanschauung des Liberalismus und andererseits in der katholischen Soziallehre hatte. Verbreitet wurde es zuerst als Idee in lehramtlichen Schriften – den sogenannten Sozialzyklen – der Päpste und später auch als explizites Konzept.

**Gesamtsystem der sozialen Hilfen im Zuge der Industrialisierung**

Die öffentlichen Gebietskörperschaften begannen erst im Zuge der Industrialisierung Einfluss zu nehmen und eine geregelte Vorsorge zu formulieren. Dadurch wurden die ursprünglich völlig autonomen freien Träger schrittweise in ein Gesamtsystem der sozialen Hilfe und Sicherung integriert, aber auch zunehmend von öffentlichen Zuschüssen abhängig. Vor allem seit den 1890er Jahren gewährten die öffentlichen den freien Trägern Zuwendungen, mit denen Jahresdefizite ausgeglichen werden konnten, und sie zahlten Pflegegelder für die stationäre Arbeit der Anstaltsfürsorge (ebd.: 33). Durch die gesetzlich geregelte Zusammenarbeit und die finanziellen Verquickungen wurde die Selbständigkeit der freien Träger sukzessive eingeschränkt (ebd.: 19).

**Zentralisierung und Bildung von Spitzenverbänden****2.1 ‚Vermählung‘ von Staat und Wohlfahrtsverbänden zum ‚dualen Wohlfahrtsstaat‘**

Im weiteren Verlauf hatte sich bis in die Weimarer Republik eine zunehmend engere Bindung zwischen öffentlichen und freien Trägern herausgebildet. Auf dieser Grundlage fand eine Zentralisierung der freien Wohlfahrtspflege statt: Aus der lockeren, lokal verankerten „Vereinskultur“ der Wohlfahrt im deutschen Kaiserreich entwickelte sich „ein zentralisiertes System straff organisierter Verbände“ (Sachße oJ: 2). Die konfessionelle Wohlfahrtspflege hatte bereits vor dem ersten Weltkrieg Spitzenverbände entwickelt; um 1920 herum griffen sowohl die sozialdemokratische Wohlfahrtspflege als auch die konfessionell, weltanschaulich und politisch unabhängigen Initiativen der Kranken- und Pflegeanstalten diese Ansätze einer Spitzenverbandsbildung auf. Dieser Prozess bildete die Grundlage für die enge Bindung der Wohlfahrtspflege an den Staat – damals in Gestalt des Reichsarbeitsministeriums.

Ende 1922 schüttete der Reichstag erstmals finanzielle Mittel für die Wohlfahrtspflege aus. Die Spitzenverbände erhielten zunehmend die Funktion, öffentliche Mittel zu verteilen, und entwickelten sich angesichts des kontinuierlichen Subventionszuflusses zu Lobbyorganisationen.

Hammerschmidt weist in einem historischen Überblick darauf hin, dass in der Folge ein flächendeckendes Netz der Wohlfahrtsverbände ausgebaut wurde und dabei lokal verankerte private und nichtkonfessionell ausgerichtete Ansätze der Wohlfahrtskultur verschwanden (vgl. Hammerschmidt 2011: 33).

### Fürsorgegesetzgebung

In der Fürsorgegesetzgebung des Reiches, dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht von 1924, wurde das Neben- und Miteinander von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege erstmals gesetzlich geregelt. Der normative Rahmen enthielt Bestandssicherungs- und Vorrangklauseln, die den freien Trägern eine eigenständige Rolle im Gesamtsystem der Wohlfahrtspflege gesetzlich gewährleisten (vgl. Abb. 2). In der Weimarer Republik wurde der „duale Wohlfahrtsstaat“ – also die spezifische „duale“ Struktur des heutigen Systems der Wohlfahrtspflege – institutionalisiert, der den freien Trägern eine gesetzliche Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie bei gleichzeitiger Festlegung der Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger gab (vgl. Sachße oJ: 4). Nach den Grundsätzen der Subsidiarität entstand so das organisierte Nebeneinander von „Staat“ und „Wohlfahrtssektor“ (Dritter Sektor) im vereinheitlichten Komplex der kommunalen Daseinsvorsorge. Darin nahmen die konfessionellen und nichtkonfessionellen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und ihre Mitgliederorganisationen sowie -einrichtungen eine privilegierte Stellung ein.

### Institutionalisierung des dualen Wohlfahrtsstaates

Abbildung 2



### **Korporatistisches System der Interessenvermittlung**

Nach Heinze/Olk ist diese Konfiguration kennzeichnend für ein korporatistisches System der Interessenvermittlung, bei dem die Verbände nicht mehr miteinander im Wettbewerb stehen, sondern im Rahmen einer „staatlichen Anerkennung und Lizenz“ agieren. Das heißt: Sie verfügen über „staatlich garantierte Spielräume bei der eigenständigen Regulierung gesellschaftlicher ... Problemmaterien“ (1981: 96f.). In gewissem Sinn wurden die Wohlfahrtsverbände für staatliche Regulierungsaufgaben instrumentalisiert: Sie partizipieren seither als „organisierte Interessen“ am politischen System und wirken an der Politikformulierung mit. Diese „korporatistischen Konsensbildungsprozesse“ legitimieren die wohlfahrtsstaatlichen Interventionen (ebd.: 97).

## **2.2 Etablierung der freien Wohlfahrtspflege im modernen Deutschland**

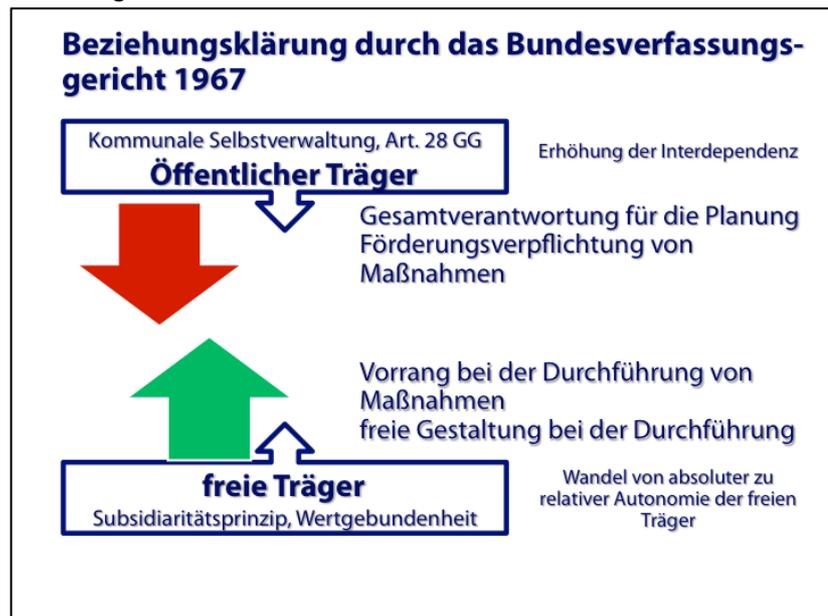
### **Selbstbestimmungsrecht der freien Träger im Grundgesetz**

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das Selbstbestimmungsrecht freier Träger im Grundgesetz verankert (vgl. Flierl 1992: 13f.). In der demokratischen Staats- bzw. Gesellschaftsordnung können freie Träger in eigener Verantwortung öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Unter Berufung auf die Artikel 2 und 9 des Grundgesetzes umfasst das Recht die Selbstbestimmung in Inhalten, Zielen und Methoden der Arbeit und schließt die dafür erforderliche Haushalts-, Personal- und Organisationshoheit ein. (Art 2 Abs. 1 GG: Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. Art 9 Abs. 1 GG: Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.)

### **Wertorientierte Wohlfahrtspflege**

Abgesichert sind damit auch die Wertorientierung bzw. die weltanschaulichen Positionen der Wohlfahrtspflege (vgl. Flierl 1992: 15f.). Kritiker behaupten, sie sei dadurch unfrei, weil sie die Interessen und Bedürfnisse Hilfebedürftiger nicht aus ihrem Lebenszusammenhang erfüllen kann – etwa indem sie sie anders interpretiert als die betroffene Person selbst. Deshalb wird gefordert, in der Wohlfahrtsproduktion Neutralität und eine Distanz zu ideologischen Positionen zu gewährleisten. Die wertorientierten freien Wohlfahrtsverbände wiederum halten dem entgegen, eine wertfreie Sozialplanung und Soziale Arbeit sei – im wahrsten Sinne des Wortes – „wertlos“, und fordern, dass existenzielle Fragen nicht außen vor bleiben dürfen.

Abbildung 3



### Balance von kommunaler Selbstverwaltung und Subsidiarität

Das aktuelle Verhältnis der öffentlichen und freien Träger wird von der Balance zwischen der „kommunalen Selbstverwaltung“ und dem „Subsidiaritätsprinzip“ bestimmt. Die kommunale Selbstverwaltung ist im Artikel 28 des Grundgesetzes verankert; danach dürfen die Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung (im Rahmen der Gesetze) regeln. Das „Subsidiaritätsprinzip“ besagt, dass eine (staatliche) Aufgabe prinzipiell bzw. soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. von der kleineren Einheit wahrgenommen werden soll. Nach dem Subsidiaritätsprinzip haben freie Träger der Wohlfahrtspflege bei der Durchführung und Ausführung von Maßnahmen der Jugend- und Sozialhilfe Vorrang vor den Kommunen und staatlichen Agenturen.

### Klärung des Kompetenz- konflikts zwischen freier Wohlfahrtspflege und kommunaler Selbstver- waltung

Das Bundesverfassungsgericht klärte das Verhältnis der öffentlichen und freien Träger auf, als es im Urteil vom 18.07.1967 den Kompetenzkonflikt zwischen freier Wohlfahrtspflege und kommunaler Selbstverwaltung entschied (vgl. Abb. 3). In dem Urteil wird u.a. erklärt, dass das Subsidiaritätsprinzip mit dem im Grundgesetz verankerten Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar ist. Dabei sind folgende Eckpunkte definiert worden (vgl. Flierl 1992: 43):

- Die Gesamtverantwortung für die Planung von Maßnahmen und Einrichtungen sowie für die Hilfen im Einzelfall bleibt beim zuständigen öffentlichen Träger. In weltanschaulichen Fragen ist dem öffentlichen Träger eine besondere Zurückhaltung auferlegt.

- Durch die Steuerhoheit verfügt der öffentliche Träger über die notwendigen finanziellen Mittel, um die Planungen zu verwirklichen und die Hilfen im Einzelfall zu leisten.
- Vorrang erhalten freie Träger vor allem bei der Durchführung der Maßnahmen und Hilfen, die von Werthaltungen und Wertvorstellungen geprägt sein können.
- Aber die freien Träger sind an den sozialen Planungen und Hilfeplanungen schon im ersten Planungsstadium zu beteiligen, damit diese wirklichkeitsnäher ausfallen können.

### **Relative Autonomie der freien Träger**

Im Wortlaut des Urteils heißt es u.a.: „Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Es besagt jedoch nicht, dass der Gesetzgeber für die Verwirklichung dieses Zieles nur behördliche Maßnahmen vorsehen darf. Es steht ihm frei, dafür auch die Mithilfe privater Wohlfahrtsorganisationen vorzusehen.“ (zitiert nach Flierl 1992: 39) Freie Träger stellen danach weder einen beliebigen Träger der öffentlichen Verwaltung noch einen Erfüllungsgehilfen noch einen Schuldner dar, der aus einem Vertragsverhältnis zugunsten Dritter tätig wird. Er behält seine relative Autonomie und führt seine eigenen Aufgaben durch. Bei der Gestaltung der Arbeitsdurchführung steht ihm Freiheit zu, die ihre Grenze in den Erfordernissen einer sinnvollen und für den Hilfesuchenden fruchtbaren Mitverantwortung des freien Trägers hat. Die freien Träger der Wohlfahrtspflege partizipieren auf diese Weise an der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Flierl 1992: 29): Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden zwar als Selbstverwaltungsaufgaben definiert, aber die freien Träger haben in der Jugend- und Sozialhilfe nach dem Subsidiaritätsgrundsatz einen „bedingten“ Vorrang, der die Kommunen grundsätzlich verpflichtet, die freien Träger zu fördern (vgl. z.B. §§ 4, 74 SGB VIII).

### **„Bedingter“ Vorrang der freien Träger**

### **Kommunale Infrastrukturverantwortung – Durchführungsvantwortung der freien Träger**

Im Ergebnis tragen die öffentlichen Träger die Verantwortung – d.h., sie sind verpflichtet, das Vorhandensein sozialer Dienste im Sinne der Sozialgesetze zu garantieren. Die Kommunen und Landkreise haben die gesetzlich festgeschriebene Infrastrukturverantwortung und müssen die erforderlichen Planungs- und Fördermaßnahmen wahrnehmen. Die Wohlfahrtsverbände, die Kirchen und andere Trägerinitiativen treten demgegenüber als freie Träger eigener sozialer Dienste auf; nach dem Subsidiaritätsprinzip delegieren die öffentlichen Träger die Durchführung der Infrastrukturleistungen an sie (vgl. Dahme / Wohlfahrt 2011: 11).

### **SGB VIII § 4: Zusammen- arbeit der öffentlichen Jugendhilfe mit der freien Jugendhilfe**

- (1) Die öffentliche Jugendhilfe soll mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten. Sie hat dabei die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten.
- (2) Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.
- (3) Die öffentliche Jugendhilfe soll die freie Jugendhilfe nach Maßgabe dieses Buches fördern und dabei die verschiedenen Formen der Selbsthilfe stärken.

Quelle: § 4 SGB VIII

### **Wachstumsdynamik im 20. Jahrhundert**

## **2.3 Neoliberale Einflüsse**

Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich ein tiefgreifender Wandel vollzogen: Im Blickpunkt standen immer weniger Fürsorgemaßnahmen für gesellschaftliche Problemgruppen und immer mehr soziale Dienstleistungen für breite Bevölkerungsschichten. Für die Entwicklung der freien Wohlfahrtsverbände und ihre Dienste sowie Einrichtungen bedeutete das – im Vergleich zu den historischen Anfängen – eine hohe Wachstumsdynamik. Die aktuelle quantitative und qualitative Ausdehnung der Jugendhilfe in dem Bereich der unter 3-Jährigen oder die Ausdifferenzierung der Altenhilfe in unterschiedliche Abschnitte des Alters bis hin zu Maßnahmen für Hochaltrige sind Belege dafür. Dieser Bedeutungszuwachs hat inzwischen dazu geführt, dass die Bereiche der sozialen Daseinsvorsorge auch von kommerziellen Anbietern als attraktive Märkte identifiziert wurden.

### **New Public Management**

Die Kritik an den überkommenen Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung haben in den 1990er Jahren die kommunale Ebene erfasst. Nachdem die kommunale Daseinsvorsorge in Deutschland lange Zeit als vorbildlich gegolten hatte, wurde durch das „New Public Management“ ein neuer Blickwinkel eingeführt, der neoliberalen Werten folgt (vgl. Abb. 4). Danach soll der Markt die Preise bestimmen und diese sollen miteinander vergleichbar sein. Die Politik soll sich aus dem Marktgeschehen vollends heraushalten (vgl. Crouch 2011: 56 ff.). Der Staat soll sich nur um seine „Kernaufgaben“ kümmern und „vom versorgenden zum ermöglichenden Staat, vom Organisator und Anbieter zum Moderator und Koordinator werden“ (Sachße oJ: 6).

## Ökonomisierung der Beziehung

Zugleich sollen die Kriterien betriebswirtschaftlicher Rationalität die herkömmlichen Strukturen bürokratischer Hierarchie und Kameralistik beseitigen. Die Kommune hat zwar weiterhin die Gesamtverantwortung für die Versorgung, soll aber die Organisation und Durchführung der Dienstleistungen nach ökonomischem Kalkül an externe Träger – freigemeinnützige wie private – vergeben.

Abbildung 4



## Von der Subsidiarität zu ökonomischen Prinzipien

Die signifikante Differenz zum dualen System mit der Sonderstellung der freien Wohlfahrtspflege besteht darin, dass die Kriterien der Vergabe nicht mehr vom traditionellen Subsidiaritätsprinzip einer gesellschaftlichen Vielfalt und weltanschaulichen Pluralität geprägt werden, sondern von ökonomischen Prinzipien der neoliberalen Logik. Ein gutes Beispiel lässt sich in der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) finden; denn dort wurde in § 29 Abs. 1 SGB XI ein Wirtschaftlichkeitsgebot mit den Worten festgelegt: „Die Leistungen müssen wirksam und wirtschaftlich sein“. Statt eines wertgebundenen Engagements wird die betriebswirtschaftliche Effizienz zum Mittelpunkt der Daseinsvorsorge. Damit sind die freien Träger und ihre traditionelle Vorrangstellung zum einen immer weniger legitimiert; zum anderen werden die kommerziellen Anbieter aufgewertet. Entsprechend wird im § 17 Abs. 1 SGB XI unter „Richtlinien der Pflegekassen“ gefordert, die Bundesverbände privater Alten- und Pflegeheime sowie die Verbände der privaten ambulanten Dienste in gleicher Weise zu beteiligen wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege. Die kommerziellen und die gemeinnützigen Träger sind damit rechtlich explizit gleichgestellt.

## Gleichstellung der kommerziellen und gemeinnützigen Träger

**Ausdifferenzierung des Wohlfahrts-Mix**

Indem private Sozialunternehmen zunehmend neben die Kommunen und die freie Wohlfahrtspflege als traditionelle Anbieter treten, differenziert sich der „Wohlfahrts-Mix“ aus. Denn der „Markt“ tritt nun neben den „Staat“ und den „Dritten Sektor“. Im Kontext der neoliberalen Wende dringen die neuen Konkurrenten auf Gleichberechtigung und Abbau von Wettbewerbsverzerrungen durch die privilegierte Position der Wohlfahrtsverbände.

**Veränderung der Finanzierungsformen**

Diese Entwicklung erfuhr durch die Veränderung der Finanzierungsformen einen besonders spürbaren Einschnitt: Eine Quersubventionierung der Overheadkosten aus den Zuwendungen für Maßnahmen ist seitdem nicht mehr möglich. Daher gewährten die öffentlichen Träger Globalmittel als Zuschüsse, damit die Koordination der Dienste und Einrichtungen vor Ort weiterhin sichergestellt ist. Möglicherweise werden in weiteren Haushaltskonsolidierungsrunden auch diese globalen Zuschüsse auf dem Prüfstand stehen. Es ist wohl nicht verwegen zu behaupten, dass die Hinwendung der öffentlichen Träger zu den ökonomischen Kriterien der Neuen Steuerung die Beziehung zu den freien Trägern stark belastet.

**Auswirkungen des Binnenmarktprinzips der EU**

Aber auch bei den deutschen Kommunen überwiegt eine kritische Einschätzung, da trotz der grundlegenden Überarbeitung des Artikels 16 EGV (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) die Rechtsetzungskompetenz für Dienstleistungen zur Daseinsvorsorge – dem Binnenmarktprinzip untergeordnet – bei der EU bleibt. Die Unterwerfung der Daseinsvorsorge unter den Binnenmarkt erfolgt auf den beiden Ebenen der Beihilfekontrolle und der Auftragsvergabe im Rahmen von Vorschriften der EU. Zu beiden hat die Kommission bereits Arbeitspapiere vorgelegt. Durch die breite Definition von Diensten im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse werden nun auch die Bereiche gemeinnütziger bzw. karitativer Dienste erfasst. Sukzessive hat die Kommission die Pflicht zur Ausschreibung auf Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen ausgedehnt. Als Beispiel werden eine Stellenvermittlung für arbeitslose Jugendliche bzw. ein Frauenhaus für eine kulturelle Minderheit erwähnt: Die Bedingung „Vertrautheit mit dem lokalen Kontext“ für die Auftragsvergabe sei eine unzulässige Diskriminierung von anderen Bietern. Wenn sich diese Sichtweise durchsetzt, wird es für öffentliche Träger schwer, Kooperationspartner für die Sozialplanung zu finden, die mit den Verhältnissen in den Sozialräumen vertraut sind.

**Mangelnde Vertrautheit mit dem lokalen Kontext**

## 2.4 Die Ökonomisierung als Prinzipal-Agenten-Beziehung

### Hierarchisierung des Beziehungsgefüges

### Prinzipal-Agent-Theorie

### Interesse an der Kooperation

### Interessendivergenzen

### Konkrete Einzelmaßnahmen im Fokus der freien Träger

Mit der Einführung des New Public Management wird das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern an ökonomische Organisationsmodelle angelehnt, d.h. die Beziehung wird vom Idealtypus des „homo oeconomicus“ her gestaltet (vgl. Preisendörfer 2005: 105). Unter Bezugnahme auf die sogenannte neue Institutionenökonomik wird davon ausgegangen, dass die Relation von unvollständiger Information und begrenzter Rationalität geprägt wird. Mit anderen Worten: Die Beschaffung von Informationen ist schwierig und mit Kosten verbunden. Um das komplizierte Beziehungsgefüge unter einer Kosten-Nutzen-Kalkulation angemessen gestalten zu können, wird auf die Agency-Theorie – auch unter Bezeichnungen wie Prinzipal-Agent-Theorie oder Agentur-Theorie bekannt – zurückgegriffen. Im Blickpunkt steht dabei die Beziehung zwischen dem öffentlichen Träger als Prinzipal und den freien Trägern als Agenten. Der öffentliche Träger möchte als Prinzipal, dass der freie Träger als Agent bestimmte Aufgaben für ihn erledigt; zu diesem Zweck überlässt er dem Agenten Ressourcen und gewährt spezifische Entscheidungskompetenzen (vgl. ebd.: 106). Der Agent übernimmt diese Aufgaben, um die vom Prinzipal in Aussicht gestellte Gratifikation zu erlangen. Daher haben beide ein prinzipielles Interesse an der Kooperation.

Andererseits spielt aber auch eine Interessendivergenz eine Rolle. Preisendörfer (2005: 106) formuliert dazu: „Der Prinzipal möchte eine Erledigung der Aufgaben bei möglichst geringer Entlohnung des Agenten (bzw. bei gegebener Belohnung eine möglichst optimale, ganz seinen Vorstellungen entsprechende Erfüllung der Aufgaben). Der Agent hingegen hat eine möglichst hohe Entlohnung für die Erledigung der Aufgaben im Auge (bzw. bei gegebener Belohnung einen möglichst niedrigen Arbeitseinsatz und eine Verwendung der übertragenen Ressourcen zu seinen Gunsten)“. Die prinzipiell unterschiedlichen Eigeninteressen von öffentlichen und freien Trägern führen auch zu einem unterschiedlichen Verständnis von Zusammenarbeit (vgl. Feldmann et al. 1986: 1119). Auf Grund eines weltanschaulichen Hintergrundes weichen die Verbandsinteressen nicht nur von denen des öffentlichen Trägers, sondern auch untereinander ab. Traditionell überwiegt bei den freien Trägern ein Interesse an konkreten Einzelmaßnahmen, die sich mit den jeweiligen Weltanschauungen decken – das ist schließlich ihr Kerngeschäft.

**Gesamtversorgung im Fokus der Kommune**

Dem gegenüber will der öffentliche Träger zur Erfüllung seiner Aufgaben eine Zusammenarbeit sicherstellen, die den Bereich der Sozialplanung umfassend mit einbezieht. Denn der öffentliche Träger hat vorrangig ein Interesse daran, dass eine bedarfsgerechte, kostengünstige, die Wahlmöglichkeiten der Adressaten einschließende Versorgung mit sozialen Diensten und Einrichtungen entwickelt wird und will dazu die Produzenten der Wohlfahrt umfassend binden (ebd.: 1120).

**Regelung der Beziehung über Verträge**

Die neu eingeführten Instrumente des New Public Managements gestalten die Beziehung zwischen öffentlichen und freien Trägern nach der Agency-Theorie. Im Vordergrund steht dabei die Handlungsperspektive des öffentlichen Trägers als Prinzipal, die Beziehung über Verträge so auszugestalten, dass die freien Träger als Agenten die zu erledigenden Aufgaben so weit wie möglich im Sinne des Prinzipals ausführen und die übertragenen Ressourcen nicht zu ihren Gunsten missbrauchen. Diese Problematik von Prinzipal-Agenten-Beziehungen soll durch explizite Verträge geregelt werden. Die asymmetrische Informationssituation, dass der Agent im Bereich der zu erledigenden Aufgaben gegenüber dem Prinzipal einen Wissensvorsprung hat, soll besser kontrollierbar werden. An vielen Stellen beim öffentlichen Träger wird angenommen, dass der Agent die Situation für sich ausnutzt, indem er Informationen verbirgt oder nur selektiv weiter gibt und über sein Verhalten keine genaue Auskunft gibt (vgl. Preisendörfer 2005: 107).

**Instrumente der Disziplinierung**

Unter den Instrumenten zur Disziplinierung der Agenten nach der Agency-Theorie können vor allem drei Gruppen herausgestellt werden: (1) die direkte Verhaltenskontrolle, (2) die ergebnisabhängige Belohnung und (3) Verbesserungen des Informationssystems. Bei der direkten Verhaltenskontrolle versucht der Prinzipal das Verhalten des Agenten zu überwachen und zu kontrollieren. Weil dies wegen der besonderen rechtlichen Stellung und wegen der organisatorischen Autonomie nicht möglich ist, werden gesetzliche Kontrollen installiert. Ein Beispiel sind die stichprobenartigen Kontrollen nach dem Heimgesetz (z.B. §15 HeimG). Die Heime können von den zuständigen Behörden – jederzeit angemeldet oder unangemeldet – durch wiederkehrende oder anlassbezogene Prüfungen überwacht werden. Der Träger hat zu dulden, dass Einsicht in Aufzeichnungen genommen wird, die Beschäftigten, die Bewohnerschaft sowie der Heimbeirat befragt werden und der Zustand von Pflegebedürftigen (mit deren Zustimmung) in Augenschein genommen wird.

**Direkte Verhaltenskontrolle**

### Ergebnisabhängige Belohnung

Eine ergebnisabhängige Belohnung nach der Logik der Agency-Theorie wird gegenwärtig unter der Überschrift „Anreizsysteme als Mittel wirkungsorientierter Steuerung“ diskutiert und u.a. in Verbindung mit der Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ in NRW verfolgt. So heißt es laut § 12 „Ziele, Kennzahlen der Zielerreichung“ der doppelhaushaltlichen Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, dass für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden sollen. Sie sollen die Grundlage der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen kommunalen Haushalts bilden. In ihrem Praxisbericht „Wirkungsorientiert Steuern mit Kennzahlen“ schreibt die Stadt Brühl (2008: 10) zum Beispiel dazu: „Familienfreundlichkeit entsteht ... nicht zwangsläufig durch mehr Geld für den flächendeckenden Ausbau des Platzangebots im Elementarbereich. Es gilt zu überwachen, ob regional (nach Stadtteilen) ein Angebot erbracht wird (z.B. Krippenplätze zu bestimmten Öffnungszeiten), mit dem die angestrebte Wirkung (Vereinbarkeit von Beruf und Familie) erreicht werden kann“. Analoge Prozesse sind auch seit der Einführung des Tarifvertrages öffentlicher Dienst (TVöD) zum 01.10.2005 zu beobachten. Um die Effizienz und Effektivität unter den Mitarbeitenden der Kommunen zu stärken, wurde eine variable, leistungsorientierte Bezahlung (LOB nach § 18 TVöD) ermöglicht.

### Verbesserung des Informationssystems

Besonderes Augenmerk wurde in den vergangenen Jahren schließlich auch auf die Verbesserung des Informationssystems gerichtet. Als Grundproblem des öffentlichen Trägers als Prinzipal wurde ein Informationsdefizit diagnostiziert. Deshalb wurden den freien Trägern als Agenten erweiterte Rechenschaftspflichten auferlegt, die den Dokumentationsaufwand deutlich erhöht haben (vgl. Preisendörfer 2005: 110f.). Darüber hinaus wurden mit Mitteln der Methode des Benchmarkings Leistungsvergleiche unterschiedlicher Agenten eingeführt, um opportunistischem Verhalten vorzubeugen oder Hinweise auf eventuell unbotmäßiges Agentenverhalten zu gewinnen (z.B. Pflegeheimvergleich).

### z.B. Pflegeheimvergleich

**§ 92a SGB XI Pflegeheimvergleich** (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates einen Pflegeheimvergleich anzuordnen ... (6) Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen oder die Landesverbände der Pflegekassen sind berechtigt, jährlich Verzeichnisse der Pflegeheime mit den im Pflegeheimvergleich ermittelten Leistungs-, Belegungs- und Vergütungsdaten zu veröffentlichen.

**Bedeutungszunahme dezentraler Verantwortung****2.5 Neue lokale Governance**

Im letzten Jahrzehnt wurde der Governance-Ansatz intensiv entwickelt; insbesondere im Modell der lokalen Governance wurde die Rolle der freien Träger gestärkt. In dem Ansatz spielen drei Aspekte eine zentrale Rolle: (1.) die Bedeutung hierarchischer Strukturen nimmt in der Kommune ab und dezentrale Verantwortungsstrukturen gewinnen an Bedeutung; (2.) die Kooperation staatlicher, privater und gesellschaftlicher Akteure übergreift Sektoren, Ressorts und Organisationen; und (3.) die Steuerung erfolgt in einem Prozess der Interaktion unter den Akteuren, die sich kontinuierlich über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele verständigen (vgl. Fürst / Zimmermann 2005). Politische Steuerungsprozesse werden daher nicht mehr nur streng hierarchisch aufgefasst, der Governance-Begriff betont vielmehr die gegenseitigen Abhängigkeiten der Akteure und distanziert sich von der traditionellen Staatsfixierung.

**Kooperation im Netzwerkmodus**

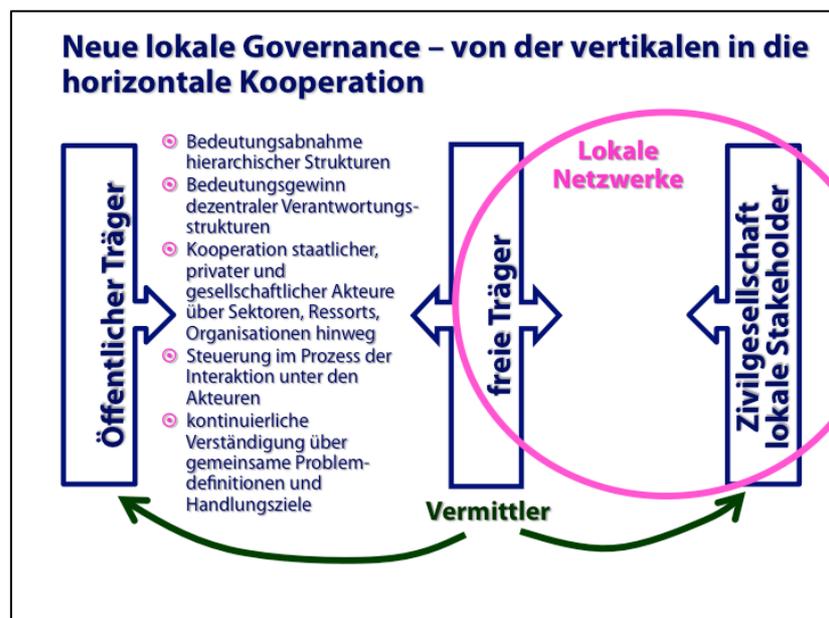
Moderne Kooperationsstrukturen der Governance sind an einen Netzwerkmodus gebunden, der weder eine starke Hierarchisierung noch eine strikte Sektorenabgrenzung beinhaltet. Die Interdependenzen finden Ausdruck in horizontaler interorganisatorischer Kooperation und Koordination sowie in entsprechenden vertikalen Steuerungsformen. Die entstandenen Entscheidungsprozesse basieren auf Verhandlungen und Abstimmungen, in die alle relevanten Akteure aus Politik und gesellschaftlichen Feldern der Kommune oder des Kreises einbezogen sind. Nach diesem Verständnis tritt die Kommunalverwaltung als zentrales Steuerungszentrum zurück. Indem sie zum Ko-Akteur in einem informellen und formellen Verhandlungsnetz von administrativen und gesellschaftlichen Akteuren wird, verbessert sich vor Ort der Handlungsspielraum.

Durch die raumbezogene Kooperation und Netzwerkbildung können die in der lokalen Governance zusammengeschlossenen Akteure die gesellschaftlichen Probleme besser lösen. Die Folge ist eine lokale Politik der Dezentralisierung, die die lokale Ebene und die Sozialräume aufwertet. Das Prinzip der „Bürgernähe“, das in den Kommunen schon in den 1970er Jahren diskutiert wurde, erreicht ein neues Niveau, wenn die „Local Governance“ zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und bürgerschaftliches soziales Engagement in die sozialstaatliche Leistungserstellung mit einbezieht (vgl. Dahme / Wohlfahrt 2011: 405).

### Freie Träger als Brückenbauer zwischen System und Lebenswelten

Die freien Träger fungieren dabei als „Vermittler“ und verbindet die Lebenswelten der Adressaten mit dem Administrationsraum der Kommune. Diese Netzwerkrolle lässt sich am besten als „Brückenbauer“ bezeichnen (vgl. Abb. 5). Denn sie überbrücken Bereiche der Kommune, die netzwerkanalytisch als „strukturelle Löcher“ bezeichnet werden können (vgl. Hennig et al. 2012: 31). Wenn es die freien Träger als Verbindungsakteure nicht geben würde, blieben die alltagsweltlichen Lebenssituationen mit dem kommunalen Handeln unverbunden. Erst durch die Vermittlung der freien Träger können die lebensweltlichen Belange angemessen in die Prozesse der Sozialplanung eingebracht werden.

Abbildung 5



## 3. Perspektiven einer kooperativen Sozialplanung zwischen öffentlichen und freien Trägern in Kommunen und Landkreisen

### 3.1 Governance zwischen öffentlichen und freien Trägern

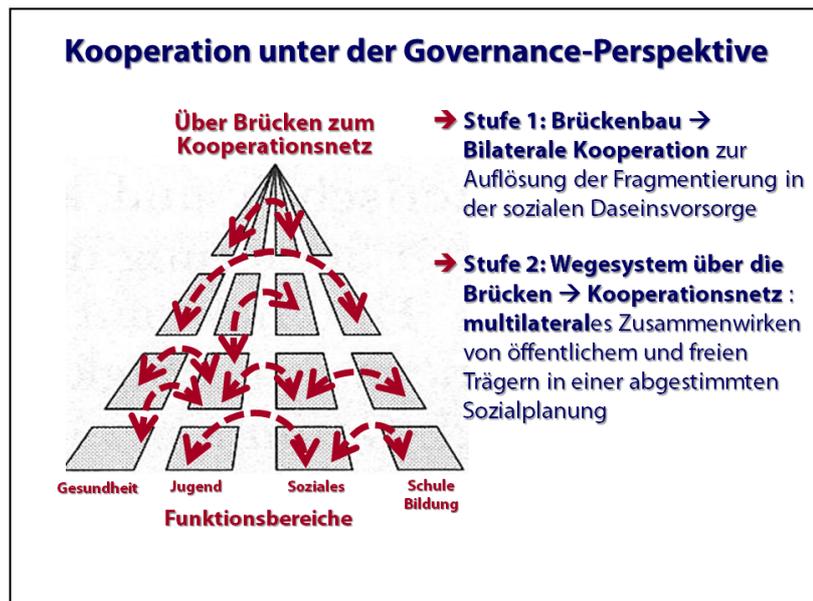
Unter dem Governance-Blickwinkel kann der Diskurs über die Kooperation von öffentlichen und freien Trägern bei der Sozialplanung nicht losgelöst werden von der Kritik an der institutionellen Zergliederung städtischer Lebensräume und individueller Lebenswelten. Mit dem sukzessiven Ausbau der Wohlfahrtspflege in den vergangenen einhundert Jahren wurde die Gesamtaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge in funktionale Teilaufgaben zerlegt (vgl. Schubert 2008).

### Kritik an der institutionellen Zergliederung

### Fehlende Informationsflüsse und Transparenz

In Folge dieser Fragmentierung erfahren die Menschen soziale Dienstleistungen nicht mehr ganzheitlich, sondern funktionsbezogen in eine Vielzahl von Zuständigkeiten zergliedert. Durch die vertikale und horizontale Trennung der im Lebensumfeld der Menschen und ihrer Haushalts- bzw. Adressatensituation tätigen Dienstleistungseinrichtungen in Funktionssäulen und Hierarchiestufen werden Informationen untereinander nicht weitergegeben; es setzen Prozesse einer gegenseitigen Abschottung ein. Die Barrieren des Ressortdenkens und die fehlende Transparenz der zergliederten Abläufe führen zu „operativen Inseln“, auf denen die Akteure der verschiedenen Ressorts und die Träger der Maßnahmen relativ isoliert agieren. Gemeinsame Schnittstellen werden nicht mehr wahrgenommen, was oft zum Aufbau von Doppelstrukturen und zu Wiederholungen von Handlungsansätzen bei unterschiedlichen Trägern führt.

Abbildung 6



### Denken in Einzelproblemen statt in Zusammenhängen

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominierte beispielsweise ein Denken in Einzelproblemen: Jedes Einzelproblem wurde zuerst einem Funktionsbereich zugeordnet (Jugend, Soziales, Gesundheit, Bildung); in dem jeweiligen Handlungsfeld wurde – falls noch nicht vorhanden – zur Bearbeitung des Problems ein spezifischer Infrastrukturtyp entwickelt und als Betriebsform flächendeckend implementiert. Dadurch wurden die Funktions- und Hierarchiebarrieren verstärkt. Heute wird eine Tendenz zu einer flexibleren Infrastrukturplanung verfolgt, die mehrere Handlungsstränge zu integrieren versucht.

**Sektoren übergreifende  
kooperative Sozialpla-  
nung**

In der aktuellen Ausrichtung der Sozialraumorientierung zum Beispiel werden spezifische Areale des Siedlungsraums als administrative Raumeinheit genutzt, um darin vorhandene professionelle Interventionen zu koordinieren. Statt neue Einzelinfrastrukturen zu planen, wird unter der Kategorie des Sozialraums eine „Netzwerkplanung“ betrieben, bei der die Akteure der Verwaltung und die freien Träger der sozialen Arbeit raum- und problemkontextbezogen kooperieren. Mit dem Ziel, Probleme und Defizite im Sozialraum zu verringern, wird nach der Bestandsaufnahme der Infrastruktur und nach der Bewertung der Lebenssituation von Bevölkerungsgruppen der Handlungsbedarf sektorenübergreifend und unter aktiver Beteiligung der Betroffenen formuliert und planerisch in integrierte Handlungskonzepte übertragen. Die Qualitätsentwicklung von Diensten und Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge in den Sozialräumen der Bewohnerinnen und Bewohner hängt folglich entscheidend davon ab, ob diese Barrieren in einer kooperativen Sozialplanung überwunden werden und der Bedarf über eine integrierte Vorgehensweise der professionellen Akteure (ausgerichtet an den Bedürfnissen der Adressaten) erfüllt wird. Seit den 1990er Jahren setzt sich der Governance-Modus des Netzwerks als neue Kooperationsform in der Wohlfahrtsproduktion durch, weil er Brücken zwischen den operativen Inseln und den verschiedenen Trägern schlägt und verbindende Wege ermöglicht.

**Integrierte Vorgehens-  
weise der professionellen  
Akteure**

Die Sozialplanung ist prädestiniert dafür, einerseits die Fachkräfte der Kommunalverwaltung und andererseits die freien Träger interdisziplinär und interorganisatorisch zu einer Netzwerkkoope-ration zu integrieren. Über Planungsnetzwerke werden unter Beteiligung der freien Träger die fachlichen Ressourcen gebündelt und planerische Aktivitäten interdisziplinär koordiniert. Dabei kooperieren die freien Träger nicht nur mit dem öffentlichen, sondern stimmen sich auch untereinander sowie mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren ab, die an der sozialen Infrastrukturplanung beteiligt sind. In der bilateralen Kooperation untereinander bauen sie quasi die Brücken zwischen den isolierten Inseln der Ressorts und Zuständigkeitsebenen (vgl. Abb. 6). Und in der Netzwerkkoope-ration können sie in einer abgestimmten Sozialplanung das Wegesystem über diese Brücken adressatenorientiert ausbauen.

**Bündelung der fachlichen  
Ressourcen in Planungs-  
netzwerken**

### **3.2 Voraussetzungen einer erfolgreichen Kooperation**

#### **Gemeinsame Verantwortung für die soziale Daseinsvorsorge**

Die Zusammenarbeit in der Sozialplanung muss zweckgerichtet angelegt werden, denn sie dient der Wohlfahrt der Bevölkerung und dem Wohl der einzelnen Hilfesuchenden. Damit die Kooperation zwischen den öffentlichen und freien Trägern erfolgreich sein kann, muss die Zusammenarbeit von beiden zu gleichen Teilen getragen werden. Die Bereitschaft und Fähigkeit, in der Planungs Kooperation Verantwortung für die Entwicklung der sozialen Daseinsvorsorge in der Kommune zu übernehmen, ist vor allem auch auf Seiten der freien Träger erforderlich. Das Zusammenwirken darf aber nicht zu einer „Verwässerung der Positionen“ führen – der Planungsprozess sollte daher so angelegt werden, dass die Eigenständigkeit des freien Trägers gewahrt bleiben kann. Dadurch wird das Zusammenspiel ambivalent, wenn man bedenkt, dass den Kommunen bzw. den Kreisen als untere Verwaltungsbehörde die Aufgabe übertragen wurde, die Aufsicht über die Träger und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege – etwa laut SGB VIII oder Heimgesetz – wahrzunehmen (vgl. Flierl 1992: 31). Es erfordert eine professionelle Grundhaltung auf beiden Seiten, die richtige Balance zwischen der Rolle der Kontrollbehörde und der Rolle der kooperativen Sozialplanung auf Augenhöhe zu finden.

#### **Wahrung der Eigenständigkeit der freien Träger**

#### **Professionelle Grundhaltung**

#### **Zwischen Kooperation und Kontrolle**

Die Beziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern der Wohlfahrtspflege können somit als kompliziert erachtet werden: Ihre Interessen sind entgegengesetzt, wenn es um die Vereinbarung von Pflegesätzen oder Leistungsstundensätzen in der Sozialhilfe geht. Diese kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit wird in einer Prinzipal-Agent-Beziehung – d.h. in den Rollen von Auftraggeber und Auftragnehmer – gelöst (vgl. Flierl 1992: 40). Dabei überlagern die Kontrollmechanismen staatlicher Verwaltung die Freiheit und Eigenverantwortung der freien Träger, die auf die Gewährleistung eines „pluralen Angebots“ bei den sozialen Leistungen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips insistieren. Eine weitere Voraussetzung lässt sich aus einer Vielzahl jüngerer Gesetze ablesen: Danach sind auch andere Träger (insbesondere Träger der Leistungen nach SGB II und III sowie SGB V und XI, also Arbeitsverwaltung, Kranken- und Pflegekassen) an den kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen, um auch deren gesellschaftspolitische Verantwortung für das Gemeinwesen einzufordern. Insofern sind neben den freien inzwischen auch die anderen Träger mit Wohlfahrtsfunktionen zu beteiligen (vgl. Flierl 1992: 34).

### **Frühzeitige Beteiligung der freien Träger an der Sozialplanung**

Der Deutsche Verein regte vor diesem Hintergrund an, vor allem die freien Träger der Wohlfahrtspflege frühzeitig an der Sozialplanung zu beteiligen und mit ihnen die Rolle und Aufgaben im Prozess der Sozialplanung detailliert zu vereinbaren, weil sie auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips (vgl. § 5 SGB XII) eine vorrangige Stellung einnehmen. Davon unberührt soll das Hauptziel der Sozialplanung bleiben, kommunalpolitische Entscheidungen mit vorzubereiten und den kommunalen Versorgungsauftrag auf die als prioritär erkannten Bedarfe auszurichten. Zwar tragen die Kommunen die Letzt- und Gesamtverantwortung für die Daseinsvorsorge, dennoch sollten die kommunale Seite, die zivilgesellschaftlichen Kräfte, die freigemeinnützigen Träger und auch die lokale Wirtschaft bei der Identifizierung der Anforderungen und bei der Herstellung der notwendigen Strukturen gemeinsam Sorge tragen.

### **Kommunalpolitische Entscheidung**

### **Mitverantwortung der freien Träger als Betreiber von Diensten**

Anstatt die freien Träger und ihre Einrichtungen sowie Dienste nur als beauftragte Dienstleister des öffentlichen Trägers zu verstehen, ist es angemessener, sie als Mitverantwortliche in der kommunalen Daseinsvorsorge wahrzunehmen. Auf Seiten des öffentlichen Trägers ist anzuerkennen, dass die freien Träger teilweise nennenswert zur Finanzierung sozialer Aufgaben beitragen und dass ihre strategischen Entscheidungen als Betreiber von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (z.B. im Bereich der Personal- und Investitionsplanung) erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Sozialpolitik haben. Es gilt quasi die Redensart, dass der öffentliche und die freien Träger im Hinblick auf die soziale Daseinsvorsorge „im selben Boot sitzen“.

### **Öffentlicher und freie Träger „sitzen im selben Boot“**

### **Breite Beteiligungsstrategie**

Die zentrale Bedeutung der Kooperation zwischen dem öffentlichen und den freien Trägern darf allerdings nicht überdecken, dass im Sozialplanungsprozess insgesamt eine breitere Beteiligungsstrategie verfolgt werden sollte. So sind neben den freien Trägern als Anbieter von sozialen Dienstleistungen insbesondere auch die Adressatinnen und Adressaten als Bürgerinnen und Bürger selbst, sowie lokale Anspruchsgruppen (Stakeholder) zu beteiligen, die berechnete Interessen an den Ergebnissen des Sozialplanungsprozesses haben. Einzubeziehen sind auch Akteure aus anderen Ressorts wie der Gesundheits- und Stadtplanung, des Bildungs- und des Sicherheits- und Justizsektors. Aber die sozialen Dienste der öffentlichen und freien Träger stellen ausgesprochene Kenner der Lebenslagen betroffener Personen und Familien vor Ort dar, weil sie nah an den Lebenswelten operieren.

### **Freie Träger als Kenner der Lebenslagen vor Ort**

### 3.3 Faktoren des Gelingens einer kooperativen Sozialplanung

**Vertrauen – Information – Kommunikation – gemeinsame Ziele – übergreifende Interessen**

Anforderungen an eine gelingende Zusammenarbeit sind (vgl. Flierl 1992: 44):

- gegenseitiges Vertrauen,
- Informationsaustausch über beidseitige Vorhaben,
- kontinuierlicher Gedankenaustausch über Grundsatzfragen,
- gemeinsame Zielformulierung und Planung,
- Zurückstellung von Behörden- und Verbandsegoismus.

**Kultur der Kooperation**

Es geht dabei um eine Kultur der Kooperation, die als Unterbau von Strukturen einer kooperativen Sozialplanung erforderlich ist. Die Zusammenarbeit muss auf gemeinsamen Werten und Normen, Hintergrundüberzeugungen und Haltungen zu sozialen Fragen und Belangen aufbauen. Vor allem dürfen kollektive Erwartungen in den Handlungsfeldern des Sozialen nicht enttäuscht werden. Eine einseitige ökonomische Fundierung der Kooperationsgrundlagen, die Effizienzkriterien in den Mittelpunkt stellt, könnte in dieser Hinsicht kontraproduktiv wirken.

**Keine einseitige ökonomische Ausrichtung**

**Vorteile einer qualifizierten Zusammenarbeit**

Das Handbuch für örtliche Sozialplanung betont drei Vorteile einer qualifizierten Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern: (1.) den Qualitätszuwachs, (2.) die Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation und (3.) die politische Absicherung (vgl. Feldmann et al. 1986: 1121). Der Qualitätsgewinn wird darin gesehen, dass durch eine intensive Mitwirkung bei der Sozialplanung ein tiefenscharfes, handlungsbezogenes Know-how Eingang in den Planungsprozess findet. Die freien Träger fungieren als „Brückenbauer“ zwischen den Lebenswelten der Adressaten und dem Administrationsraum der Kommune. Die privaten Lebenswelten und die administrative Systemwelt wären unverbunden, wenn es die freien Träger nicht als Verbindungsakteure geben würde. Sie bringen dadurch praxisnahe „Vor-Ort-Erfahrungen“ in den Planungsprozess ein, die die Entwicklung qualifizierter und umsetzungsreifer Plankonzepte begünstigen (vgl. Feldmann et al. 1986: 1121).

**Praxisnahe Vor-Ort-Erfahrungen der freien Träger**

**Vermeidung von Doppelangeboten und Überkapazitäten**

Ein weiterer Gelingensfaktor besteht darin, dass im Zusammenwirken aller beteiligten Träger gemeinsame Lösungen gefunden und Absprachen getroffen werden, die Doppelangebote bzw. teilräumliche Überkapazitäten vermeiden, Zuständigkeiten für sozialräumliche Versorgungsbereiche definieren, Standortplanungen frühzeitig abstimmen, teilräumliche Disparitäten gemeinsam angehen und gemeinsam erarbeitete Ziele und Standards beinhalten.

**Verbindungen zu Akteuren der parlamentarischen Gremien und der Zivilgesellschaft**

Auch im kommunalpolitischen Raum kommt den freien Trägern eine wichtige Vernetzungsfunktion zu: Über ihre „Vermittler-Rolle“ (vgl. Hennig et al. 2012: 131) können sie auch Verbindungen zu Vertreterinnen und Vertretern der parlamentarischen Gremien und der Zivilgesellschaft herstellen und so ihre Einflussmöglichkeiten geltend machen, um politische Mehrheiten für die Sozialplanung zu mobilisieren. Auch dabei werden strukturelle Lücken in der kommunalen Landschaft der politischen und weltanschaulichen Lager überbrückt, die der öffentliche Träger eventuell allein nicht schließen könnte. So lassen sich die planerischen Konzepte in den parlamentarischen Gremien leichter durchsetzen: „Ein Verzicht auf Zusammenarbeit und Abstimmung während der Planungsphase kann leicht dazu führen, dass eine politische Mehrheit nicht erzielt werden kann“ (vgl. Feldmann et al. 1986: 1123).

**Mobilisierung von Mehrheiten für die Sozialplanung****Zusammenarbeit in der Kommunalverwaltung**

Als Gelingensfaktor kann auch die Zusammenarbeit innerhalb der kommunalen Verwaltung angesehen werden. Das Sozialamt und der Allgemeine Sozialdienst (ASD), das Wohnungs-, Gesundheits-, Bildungs- und Jugendamt müssen im planerischen Bereich eine integrierte Perspektive entwickeln. Dadurch werden die Zusammenhänge zwischen den Zielgruppen und ihren Bedarfen transparent, und es können konsistente planerische Gesamtkonzeptionen entwickelt werden. Bei den Maßnahmenkonzeptionen kann berücksichtigt werden, ob der sozialplanerische Interventionsbedarf bei verschiedenen Zielgruppen bzw. in unterschiedlichen Sozialräumen auf dieselben Problemkontexte zurückgeführt werden kann (vgl. ebd.: 1110).

**Fachbereichsübergreifende, interdisziplinäre Planungsgremien**

Für das Gelingen spielen insbesondere auch die gewählten Formen der Zusammenarbeit bei der Sozialplanung innerhalb der Kommunalverwaltung eine Rolle. Vieles spricht für einen fachbereichsübergreifenden Planungskreis oder für interdisziplinär besetzte, sozialraumbezogene Arbeitsgruppen. Für die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und den freien Trägern bei der Sozialplanung sollte das ganze Spektrum der bestehenden Gremien genutzt werden: angefangen bei den Entscheiderinnen und Entscheidern, die in den Arbeitsgemeinschaften der öffentlichen und freien Träger kooperieren, über einen Kreis der Planungsbeauftragten der freien Träger bis hin zu den lokalen Fachkräften und Ehrenamtlichen, die ihre Praxiserfahrungen in sozialraumbezogene Planungskreise einbringen können. Das setzt voraus, dass auch bei den freien Trägern Kompetenzen der Sozialplanung gefördert und gepflegt werden.

**Kompetenzen der Sozialplanung bei den freien Trägern**

## 4. Schlussfolgerungen

Für das Gelingen einer kooperativen Sozialplanung zwischen öffentlichen und freien Trägern in den Kommunen und Landkreisen können folgende Empfehlungen formuliert werden:

**Wohlfahrt und Subsidiarität**

**Gegenseitige Abhängigkeit**

**Kooperation „auf Augenhöhe“**

**New Public Management als Belastungsprobe**

**Vertrauen**

**Trägerpluralität und Werteorientierung**

**Kultur der Zusammenarbeit statt Prinzipal-Agenten-Verhältnis**

**Offener Informationsaustausch**

**Ausgleich für die Mitwirkung an der Sozialplanung**

- Die Produktion individueller sowie sozialer Wohlfahrt und das Subsidiaritätsprinzip eignen sich als Grundübereinkunft der kooperativen Sozialplanung.
- Sowohl die öffentlichen als auch die freien Träger in den Kommunen und Landkreisen müssen sich ihrer „Interdependenz“ stellen – d.h. sie sind gegenseitig voneinander abhängig und sollten das Beste (für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Adressatinnen und Adressaten) daraus machen.
- Die Gesamtverantwortung für die Sozialplanung liegt beim öffentlichen Träger, aber die freien Träger sind „auf Augenhöhe“ frühzeitig zu beteiligen.
- Die Beziehungsgeschichte der beiden verlief wegen einer strukturellen Interessendivergenz immer schon ambivalent, wird aber seit Einführung des New Public Management einer neuen Belastungsprobe ausgesetzt.
- Durch eine übertriebene betriebswirtschaftliche Rationalität als Folge des New Public Management darf das Vertrauen der freien Träger im Prozess der Sozialplanung aber nicht aufs Spiel gesetzt werden.
- Auch bei der subsidiären Vergabe der Organisation und Durchführung von Dienstleistungen muss neben dem ökonomischen Kalkül auch die Trägerpluralität und die Werteorientierung eine Rolle spielen, wenn die Beziehung zwischen öffentlichen und der Vielfalt freier Träger vor Ort zukunftsfähig bleiben soll.
- In der kooperativen Sozialplanung kann zwischen öffentlichen und freien Trägern ein hierarchisches Prinzipal-Agenten-Verhältnis abgebaut und eine Kultur der Zusammenarbeit sowie der planerischen Verantwortungsgemeinschaft aufgebaut werden.
- Formen des gegenseitigen Informationsaustausches sind zu entwickeln, statt einseitige Kontrollinstrumente zu betonen.
- Die Mitwirkung der freien Träger an der kooperativen Sozialplanung wirft Fragen der Verrechnung auf. Es ist zu klären, ob dies zum Beispiel über globale Zuschüsse oder über die Option erfolgen kann, das Engagement bei der Verrechnung von Leistungen einpreisen zu können.

**Kooperation im lokalen Netzwerk****Planung für die Bedarfsgruppen, nicht für die eigene Organisation**

- Die kooperative Sozialplanung sollte nach dem Modus der lokalen Governance als Netzwerkkoooperation angelegt werden, an der alle relevanten lokalen Stakeholder angemessen beteiligt werden können.
- Die Sonderstellung und das Selbstbestimmungsrecht der freien Träger sind dabei anzuerkennen, aber das Beharren auf traditionellen Privilegien darf nicht über die Ziele der kooperativen Sozialplanung gestellt werden.

## Gute Beispiele

### **Bessere Planungsergebnisse durch Kooperation**

Traditionell wird die Sozialplanung als Aufgabe der kommunalen Sozialverwaltung verstanden, um die Entscheidungen der kommunalen Sozialpolitik zu entwickeln und vorzubereiten. Um die sozialen Bedarfslagen hinreichend ermitteln zu können, muss der Kreis der zu Beteiligten allerdings ausgedehnt werden. Im jüngeren Fachdiskurs herrscht Einhelligkeit darüber, dass die planvolle und am Bedarf ausgerichtete längerfristige Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur nicht nur eine Aufgabe der kommunalen Sozialplanung sein kann. Um erfolgreich sein zu können, müssen insbesondere auch die Fachkräfte der Freien Wohlfahrtspflege einbezogen werden. Beck, Kroll und Stöckmann erkennen in der Sozialplanung der öffentlichen Hand und in der planvollen Weiterentwicklung von Einrichtungen und Diensten der Freien Träger zwei Seiten derselben Medaille. Beide Seiten müssen in der „strategischen Sozialplanung“ kooperieren, damit die lokalen Ressourcen effizient und qualitativ hochwertig genutzt und Investitionen – dem Bedarf entsprechend – zielgerichtet platziert und dimensioniert werden können (vgl. Beck et al. 2012a: 10f.). Zwischen der Kommune und den freien Trägern wird dabei sukzessiv Wertschätzung und Vertrauen aufgebaut, was die Planungssicherheit auf allen Seiten erhöht.

### **Einbezug der Weiterentwicklung von Diensten der freien Träger in die Sozialplanung**

### **Erhöhung der Planungssicherheit durch Vertrauen und Wertschätzung**

### **Fehlende Kompetenzen der Sozialplanung bei den freien Trägern**

Der Forderung, dass Kommune bzw. Kreis und freie Träger in Prozessen der Sozialplanung enger kooperieren sollen, steht einer unterentwickelten Praxis der Zusammenarbeit gegenüber. Denn bei den freien Trägern findet eine Sozialplanung zur Entwicklung des Dienstleistungsportfolios kaum statt. Nach Beck, Kroll und Stöckmann fehlen Ressourcen, Kontakte und Methodenwissen in der Breite; daher können viele sozialwirtschaftliche Organisationen vorhandenes Datenmaterial wie Sozialberichte und Tabellen der Sozialberichterstattung nicht für die eigene Angebotsentwicklung nutzen (ebd.:15). Oftmals zieren diese Berichte der Sozialplanung das Bücherregal der Leitungskräfte, aber es gibt kaum Fachkräfte, die den Informationsinhalt auf die eigene Praxis übertragen und die (sozialräumliche) Detailtiefe planerisch für die Einrichtungen vor Ort kompatibel machen können. Auf der anderen Seite kommt es vor, dass die Sozialberichte nicht tiefenscharf genug sind. Die Reichweite der Daten ermöglicht es dann nicht, sozialräumlich eine detaillierte Sozialplanung für spezifische Zielgruppen bestehender Einrichtungen vorzunehmen.

### **Probleme beim Praxis-transfer**

**Verbesserungsbedarf  
beim Prozessmanage-  
ment der Sozialplanung**

Beck, Kroll und Stöckmann bemängeln, die Sozialplanung sei oft nicht in definierte Prozessschritte aufgegliedert, die in einem kontinuierlichen Kreislauf abgearbeitet und über das Erreichen von Zwischenzielen realisiert werden können (ebd.:18). Oft fehle eine Ablaufstruktur, so dass sie zwischen einzelnen Teilschritten stocken. Und vielfach fehle eine (schriftliche) Übereinkunft der Akteure über die Arbeitsteilung, die Rollen, die Ressourcen, die Meilensteine und die Prioritätensetzung. Wenn nur das finale Ziel formuliert sei – wie etwa „Inklusion“, fehlt insbesondere die Operationalisierung, die eine Planung zum Erfolg führt. Einen Ausweg bietet nur, wenn bereits im Anfangsstadium der Sozialplanung mit der Freien Wohlfahrtspflege verabredet wird, welche Rolle und welche Aufgaben sie im gesamten Prozess wahrnehmen sollen. Wenn zu Beginn von Planungsprozessen die Ziele geklärt werden und ein zu leistender Ablauf des Prozesses vereinbart wird, sind die Partner bereit, konstruktiv zusammenzuarbeiten. Die Freie Wohlfahrtspflege muss dabei noch den erhöhten internen Abstimmungsbedarf beachten, weil zwischen ehrenamtlich aktiven Vorständen und hauptamtlichen Leitungskräften sowie Beschäftigten zu vermitteln ist.

**Erhöhter interner Ab-  
stimmungsbedarf der  
freien Träger****Ressourcenbedarf für die  
Mitwirkung in der Sozial-  
planung**

Die freien Träger erbringen die Leistungen im Wesentlichen unter der Inanspruchnahme öffentlicher Finanzmittel. Vor diesem Hintergrund wird es für freie Träger als unerlässlich erachtet, bei der planerischen Angebotsentwicklung die rechtlichen und organisatorischen Strukturen der Kommune als öffentlichem Träger zu berücksichtigen (ebd.:16). Allerdings darf die Mitwirkung nicht auf die Verbandsleitungen beschränkt bleiben; einzubeziehen sind vor allem die Ebenen des mittleren Managements wie z.B. Fachreferentinnen und Fachreferenten, die bei freien Trägern für die strategischen Leitlinien verantwortlich sind (ebd.:22). Auf der anderen Seite stehen den freien Trägern für die Strategiebildung und Organisationsentwicklung im Rahmen der Sozialplanung kaum Ressourcen zur Verfügung. Deshalb fällt die Beteiligung freier Träger in Gremien der Sozialplanung auf lokaler Ebene noch sehr unterschiedlich aus.

**Expertise der freien Trä-  
ger in der Sozialplanung**

Wenn sich die freien Träger nicht selbst aktiv und kompetent einbringen, fallen die Entscheidungen ohne ihre Expertise, kritisieren Beck, Kroll und Stöckmann (Beck et al. 2012b: 497). Den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege wird daher eine strategisch planende und vernetzte Arbeitsstruktur empfohlen, damit lokale Leitungs- und Fachkräfte erkennen, dass die Sozialplanung auch den eigenen Interessen dient.

## **Gute Praxis in Nordrhein-Westfalen: 3 Beispiele**

**Zusammenfassung des Beitrags von Andrea Schumacher, Sozialplanerin der Stadt Neuss und Bülent Öztas, Geschäftsführer der Arbeiterwohlfahrt Neuss**

### **Profil der Sozialplanung in Neuss**

### **Partizipation als Leitprinzip**

Im Folgenden werden drei gute Beispiele aus der Praxis in Nordrhein-Westfalen vorgestellt. Sie zeigen eindrucksvoll, wie es Kommunen und freien Trägern vor Ort gelingt, erfolgreich zusammenzuarbeiten.

## **1. Beteiligung der Arbeiterwohlfahrt an der kommunalen Sozialplanung in der Stadt Neuss**

Die Stadt Neuss liegt in direkter Nachbarschaft zu den beiden Großstädten Düsseldorf und Köln. Gemessen an ihrer Einwohnerzahl repräsentiert sie die größte kreisangehörige Gemeinde in Nordrhein-Westfalen. Wegen der Kreisangehörigkeit ist der Rhein-Kreis Neuss der örtliche Träger der Sozialhilfe.

Der Aufgabenbereich der Sozialplanung wurde in Neuss im Jahr 1997 institutionalisiert. Inzwischen wird die Sozialplanung im Rahmen einer Vollzeitstelle geleistet, um sicherzustellen, dass die Aufgaben zeitnah bearbeitet und eingebettet in Beteiligungsverfahren durchgeführt werden können. Die Sozialplanung ist eine eigenständige Aufgabe, die zum Stab der Amtsleitung des Sozialamtes gehört. Die Jugendhilfeplanung und die Sozialplanung werden inhaltlich nach den Zuständigkeiten des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Neuss getrennt bearbeitet. Aufgrund vielfältiger Berührungspunkte findet jedoch ein kontinuierlicher Austausch untereinander statt – insbesondere im Rahmen der Sozialberichterstattung. Die Projektleitung der fachbereichsübergreifenden Sozial- und Jugendberichterstattung ist bei der Sozialplanung angesiedelt. Die Sozialplanerin verfügt daher über einen direkten Zugang zum Leiter des Jugendamtes und zum zuständigen Beigeordneten.

Die Partizipation stellt ein Leitprinzip dar, das im Sozialamt der Stadt Neuss traditionell einen hohen Stellenwert hat und im Rahmen der Sozialplanung konsequent und mit großem Erfolg umgesetzt wird. Denn: „Gut gemeint, bedeutet nicht zwangsläufig auch gut gemacht“. Wenn die Lösungen der Sozialplanung effizient und nachhaltig sein sollen, müssen an der Sozialplanung alle diejenigen beteiligt werden, die Schlüsselrollen in der Umsetzung von Planungen haben. Das sind einerseits die Bedarfsgruppen und ihre Interessenvertretungen; andererseits sind aber auch die Wohlfahrtsverbände und weitere fachspezifische Akteure mit ihrem Erfahrungswissen aus der sozialen Arbeit einzubeziehen.

## **Themen der Sozialplanung in Neuss**

Ausgangspunkt und damit die abgesicherte Grundlage der Sozialplanung sind Aufträge durch den Sozialausschuss und den Integrationsrat der Stadt Neuss. Die aktuellen Fachthemen reichen von der Integration der Menschen mit Migrationshintergrund über die Inklusion der Menschen mit Behinderung bis hin zur sozialräumlichen Sozialberichterstattung. Die Sozialplanung ist verantwortlich für das Prozessmanagement, für die Sicherstellung der Partizipation im Planungsprozess und für die Begleitung bis zur Umsetzung.

## **Integration von Menschen mit Migrationshintergrund**

Im Themenbereich „Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ wurde im Zeitraum von 2006 bis 2009 eine Reihe von Projekten realisiert:

- Integrationskonzept der Stadt Neuss,
- Integrationsförderung im Rahmen des „Runden Tisches Integrationsförderung“,
- Aufbau eines Integrationsbüros.

An der Planung und Realisierung des Integrationsbüros waren die Wohlfahrtsverbände beteiligt; im Rahmen eines Workshops haben sie ihre Expertise beigegeben. Als Mitglied des „Runden Tisches Integrationsförderung“ unterstützen die Wohlfahrtsverbände kontinuierlich die konkreten Fachplanungen zur Integrationsförderung.

## **Inklusion von Menschen mit Behinderung**

Im Themenbereich „Inklusion von Menschen mit Behinderung“ hat sich die Beteiligung der freien Träger dauerhaft etabliert. Das entstandene nachhaltige Engagement hat zur Qualitätssteigerung der Sozialplanung beigetragen. Mit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen hatte der Sozialausschuss der Stadt Neuss das Thema aufgegriffen und die Verwaltung beauftragt, konkrete Maßnahmen im Sinne des Gesetzes zu entwickeln. Im Zusammenwirken der Kommune mit den Neusser Vereinen und Selbsthilfegruppen der Menschen mit Behinderung sowie mit den Wohlfahrtsverbänden wurden Verbesserungen nicht nur für die Bedarfsguppe der Menschen mit Behinderung erreicht, sondern – im Sinne einer „inkluisiven Planung für alle“ – profitieren alle Bevölkerungsgruppen in der Stadt.

## **Engagierte Beteiligung der freien Träger**

Unter dem Titel „Leben ohne Barrieren“ wurde im Jahr 2004 ein Workshop durchgeführt, an dem Menschen mit Behinderung, die Selbsthilfegruppen und die Wohlfahrtsverbände beteiligt waren. Daraus resultierte mehrheitlich der Wunsch nach einem zentralen Ansprechpartner für Menschen mit Behinderung.

**Ergebnisse der kooperativen Planung für Menschen mit Behinderungen**

Dieser Wunsch wurde mit der Institutionalisierung eines ehrenamtlich tätigen Beauftragten für Menschen mit Behinderung in der Stadt Neuss im September 2006 realisiert. Der Beauftragte für Menschen mit Behinderung hält eine regelmäßige Sprechzeit für Bürger in den Räumen des Sozialamtes ab.

Um die Belange von Menschen mit Behinderung besser berücksichtigen zu können, wurde ein Runder Tisch konstituiert. Der Beauftragte für Menschen mit Behinderung lud die lokalen Behindertenvereine, Selbsthilfegruppen und die Wohlfahrtsverbände sowie weitere Akteure der Behindertenhilfe zu einem ersten Treffen ein. Die Gründung des „Runden Tisches Barrierefreiheit“ im April 2008 wurde durch einen ausdrücklichen Beschluss des Sozialausschusses der Stadt Neuss getragen. Inzwischen hat sich der „Runde Tisch Barrierefreiheit“ als nicht-öffentliches Arbeits- und Beratungsgremium etabliert, an dem auch Vertreterinnen und Vertreter der Ratsfraktionen teilnehmen.

Auf Vorschlag des Runden Tisches und nach dem Beschluss des Sozialausschusses im Januar 2010 wurde ein gutes Praxisbeispiel aus Berlin in Neuss übernommen. Es schafft Anreize, mehr Barrierefreiheit in öffentlichen Infrastruktureinrichtungen zu schaffen. Erfüllen Einrichtungen, Institutionen, Geschäfte oder auch Arztpraxen den Anforderungskatalog (Grundkriterien plus einrichtungsspezifische Kriterien), wird ein Qualitätssiegel vergeben. Die Begutachtung erfolgt durch ein Bewertungsteam, in dem neben Menschen mit Behinderung auch die Wohlfahrtsverbände mitwirken. Die Wohlfahrtsverbände übernahmen eine Vorbildfunktion, indem sie die Aktion gleich zu Beginn in ihren Einrichtungen umsetzten.

**Sozial- und Jugendbericht der Stadt Neuss**

Der Sozialausschuss und der Jugendhilfeausschuss der Stadt Neuss hatten die Verwaltung im Jahr 2010 beauftragt, auf der Basis des Konzepts der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 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. Die Berichterstattung wird in einem dreijährigen Turnus fortgeschrieben; sie wurde als ein Monitoring konzipiert, das sowohl die aktuellen soziodemografischen Strukturen abbildet als auch die Entwicklungsverläufe anzeigt.

<b>Räumliche Differenzierung der Daten</b>	<p>Der erste Baustein der integrierten Sozial- und Jugendberichterstattung enthält die soziodemografischen Daten der Stadt Neuss. Sie werden räumlich differenziert aufbereitet nach der gesamtstädtischen Ebene und nach der darunter liegenden Gliederungsebene der 28 statistischen Bezirke.</p>
<b>Bestandserhebung mit Hilfe der freien Träger</b>	<p>Im zweiten Baustein wird der Bestand der Leistungsangebote erfasst. Das Katalogisieren der Vielzahl vorhandener Angebote und Leistungen war eine große Herausforderung. Die Wohlfahrtsverbände und freien Träger haben den Aufbau konstruktiv begleitet und ihre Einrichtungen und Maßnahmen im Rahmen einer standardisierten Abfrage gemeldet. Die Schwierigkeit lag nachfolgend im Aufbau einer systematischen Gliederung, die der Komplexität der Angebote gerecht wird.</p>
<b>Partizipatives Auswertungsverfahren</b>	<p>In den Auswertungen werden die beiden Bausteine systematisch zusammengeführt. Neben der Beschreibung der Daten und Tabellen kommt der Deutung und Bewertung der empirischen Befunde eine große Bedeutung zu. In Neuss wurde der Weg gewählt, das Erfahrungswissen der Akteure aus den verschiedenen Bereichen der sozialen Arbeit in den Aus- und Bewertungsprozess einzubeziehen – Vertreterinnen und Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege und anderer freier Träger waren Schlüsselakteure in diesem Austausch. Moderiert vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) wurde diese partizipative Reflexion im Herbst 2012 durchgeführt, um die Datenstrukturen gemeinsam auszuwerten und Bedarfsprofile für die einzelnen Bezirke der Stadt Neuss abzuleiten. Die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung der Stadt Neuss nehmen die in dem breiten Diskurs erarbeiteten Ergebnisse als wichtiges unterstützendes Werkzeug für ihre Entscheidungen wahr. Der Neusser Sozial- und Jugendbericht wurde von der KGSt in die Sammlung der „Best-Practices“ aufgenommen.</p>
<b>Beteiligungsprozesse der Sozialplanung</b>	<p>Die Beteiligungsprozesse der Sozialplanung werden als Dialog gestaltet: Die Wohlfahrtsverbände und freien Träger werden eingeladen, an einer Stellungnahme zu einem bestimmten Thema mitzuarbeiten oder konkrete Planungsinhalte mitzugestalten. Der Austausch fördert Lernprozesse bei allen Beteiligten – im Netz der einbezogenen Akteure werden schrittweise die Kompetenzen einer kooperativen Sozialplanung ausgebaut. Als gemeinsames Sozialkapital wächst das Vertrauen untereinander.</p>

**Gelingensfaktoren der Beteiligung freier Träger**

Die Erfahrungen der Sozialplanung in Neuss unterstreichen, dass bei der Beteiligung der Wohlfahrtsverbände und freien Träger eine Reihe von Qualitätsmerkmalen zu beachten sind. Vor Beginn des Beteiligungsprozesses sind die Ziele, der Ablauf, die benötigten zeitlichen Ressourcen und die Verwendung der Ergebnisse zu klären, damit die Akteure wissen, worauf sie sich einlassen. Eine gute Vorbereitung des Planungsprozesses schafft die Sicherheit und das Vertrauen, die für einen offenen Austausch nötig sind.

**Rollenambivalenz**

Viele der Träger, die an den Prozessen der Sozialplanung beteiligt werden, sind nicht neutrale Außenstehende, sondern nehmen in der Umsetzung städtische Finanzmittel in Anspruch, die auf der Grundlage der Planung verteilt werden. Darin steckt eine Rollenambivalenz, weil neben der Expertise auch Verbands- und Trägerinteressen im Hinblick auf den Verteilungsmodus eingebracht werden. In Neuss wird deshalb zu Beginn des Beteiligungsprozesses betont, dass sich die originären Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Prozess der Sozialplanung nicht verändern. Und es wird appelliert, den Planungsprozess von den Adressaten her zu denken und die Verbands- und Trägerperspektive zurückzustellen.

**Umgehen mit Konkurrenz im Planungsprozess**

Die beteiligten Wohlfahrtsverbände und freien Träger weisen zwar einige Gemeinsamkeiten gegenüber der Kommunalpolitik und -verwaltung auf, aber sie unterscheiden sich auch – nicht zuletzt wegen der Konkurrenz untereinander – in ihren fachlichen und trägerspezifischen Interessen. Vorbehalte bestehen auch gegenüber der Kommunalverwaltung, weil die Stadt Neuss als Träger von eigenen Einrichtungen vereinzelt in direkter Konkurrenz zu den Wohlfahrtsverbänden und anderen freien Trägern steht.

**Geschäftsordnung für die Beteiligung der freien Träger**

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 Teilnehmerinnen und Teilnehmer,
- 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.).

**Zusammensetzung des Beteiligungsgremiums**

Aufgrund der positiven Erfahrungen im Rahmen des „Runden Tisches Barrierefreiheit in Neuss“ sollte auch für die partizipative Einbettung der Sozialberichterstattung ein Gremium geschaffen werden, in dem sowohl die Wohlfahrtsverbände als auch die Fraktionen des Stadtrates mitwirken, damit ein konstruktiver Meinungs-austausch zwischen der Fach- und der Entscheidungsperspektive erfolgen kann. In der Arbeitsgruppe wurde das Schwergewicht aber auf die fachliche Diskussion, Meinungsbildung und Einschätzung gelegt. Daher hat die fachliche Expertise der Wohlfahrtsverbände dort den Vorrang; die Vertreterinnen und Vertreter der politischen Fraktionen haben in der Arbeitsgruppe den Status von „Gästen“. In den politischen Gremien – wie dem Sozialausschuss – haben sie anschließend die alleinige Entscheidungshoheit (z.B. Vergabe städtischer Zuschüsse). Auf diese Weise wird sichergestellt, dass sich die Zuständigkeiten nicht vermischen und die formale Rollenverteilung für alle Beteiligten sichtbar eingehalten wird. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die politischen Fraktionen des Stadtrates vom Prozess der kooperativen Sozialplanung profitieren: Sie bekommen nicht nur ein fachliches Ergebnis, sondern waren selbst in den Bewertungs- und Planungsprozess involviert. Auf der kommunalpolitischen Seite resultiert daraus ein vertieftes fachliches Hintergrundwissen.

**Rückwirkungen in den kommunalpolitischen Raum****Anforderungen an die Moderation und fachliche Begleitung**

Eine Moderation des Prozesses der kooperativen Sozialplanung durch eine Kraft der Kommunalverwaltung ist schwierig, weil sie auf Grund der bestehenden Abhängigkeiten nicht neutral sein kann. Darüber hinaus steht die Kommune mit eigenen Einrichtungen in direkter Konkurrenz zu den beteiligten Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern. In der Stadt Neuss wurde die Moderation durch einen unbeteiligten Dritten geleistet. Es hat sich bewährt, dass Mitarbeiter des Difu den Aufbau der Sozialberichterstattung moderiert und fachlich begleitet haben. Neben der Moderation wurde eine fachliche Federführung definiert, die bei der Sozialplanerin in der Kommunalverwaltung angesiedelt wurde.

**Exemplarische Perspektive der Arbeiterwohlfahrt in Neuss**

Einer der beteiligten freien Träger ist die Neusser Arbeiterwohlfahrt; auf Grund ihrer fachlichen Arbeitsschwerpunkte hatte sie sich in den genannten Prozessen engagiert. Die Einführung eines Sozialmonitoring wurde begrüßt, weil die Arbeiterwohlfahrt in Neuss ein kleinräumig tiefenscharfes System der Sozialberichterstattung als notwendig erachtet hatte, damit soziale Probleme und Defizite frühzeitig erkannt werden können.

**Nutzen für die eigenen  
Arbeitsansätze**

Die von der Kommunalverwaltung zur Verfügung gestellten Materialien der Sozialberichterstattung befähigen die Arbeiterwohlfahrt nach eigenen Aussagen, die Ressourcen zielgerichteter zu nutzen und die Arbeitsansätze in den Stadtteilen differenzierter als bisher an der Bedarfslage auszurichten. Die Möglichkeit, mit der Sozialverwaltung und der Kommunalpolitik quasi „gleichberechtigt“ zu diskutieren und sich „auf Augenhöhe“ zu begegnen, wurde von der Geschäftsführung und vom Vorstand aktiv aufgegriffen. Durch die kontinuierliche Mitarbeit im kooperativen Sozialplanungsgremium konnten die Sichtweisen auf die Stadtteile und auf die bestehenden Angebote innerhalb der Arbeiterwohlfahrt modifiziert werden. Die konstruktiven Gespräche über die Einschätzung der sozialen Lagen und der Versorgungsstruktur in den einzelnen Stadtteilen haben aber umgekehrt auch die Wahrnehmungen in der Fachverwaltung der Stadt Neuss beeinflusst. Der Prozess der Auswertung und der Ableitung sozialplanerischer Konsequenzen wurde allerdings stark gestört von parallelen Kürzungen im sozialen Bereich im Rahmen der Haushaltskonsolidierung. Die Arbeiterwohlfahrt hatte Mühe, in dieser Bedrängnissituation die Eigeninteressen zurückzustellen, damit der Prozess ergebnisoffen bleiben kann. Sie sieht jedoch auch keine Alternative zur kooperativen Sozialplanung: Denn nur im Austausch zwischen freien Trägern, Kommunalpolitik und Verwaltung wird gewährleistet, dass ein gemeinsamer sozialplanerischer Handlungsrahmen vereinbart wird, der den sozialen Bedürfnissen der Bevölkerung vor Ort gerecht wird.

**Störungen durch die  
Haushaltskonsolidierung****Fazit in Neuss**

Der Erfolg bei der Beteiligung der freien Träger in der Sozialplanung hing in der Stadt Neuss von folgenden Faktoren ab:

- Einbindung 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 aufwändiger und teilweise beschwerlicher Weg, aber im Interesse von nachhaltigen und effizienten Lösungen für die Bedarfsgruppen vor Ort ist er der Mühe wert.

**Sozial- und Jugendbericht der Stadt Neuss**

**Teil I – Datenanalyse**

Quelle: Schumacher 2012

**Verweise innerhalb des Berichts:**

- 📄 Verweis auf **ergänzende Zusatzinformationen - Anhang**
- 🔍 Hinweis auf **vertiefte Darstellung auf Bezirksebene**

**Bevölkerungsveränderung in dem Zeitraum 1999 - 2009**  
Stadt Neuss insgesamt

↑ Darstellung Stadt Neuss insgesamt (allgemeiner Teil)

**Bevölkerungsentwicklung in dem Zeitraum 1999 - 2009**  
Bezirk Rosellen

↓ Darstellung für jeden Bezirk mit Vergleich zu dem/den gesamtstädtischen Werten

Quelle: Schumacher 2012

**Darstellung der Bezirke**

**Bezirk 11**

- einzelne markante grundsätzliche Infos

**Selikum**

Einwohner: 1.113  
Fläche: 0,87 km<sup>2</sup>  
Bevölkerungsdichte: 1.279 Ew / km<sup>2</sup>

↑ Infos zur räumlichen Orientierung

Quelle: Schumacher 2012

**Darstellung der Daten der einzelnen Bezirke:**

... mit allen verfügbaren individuellen Werten aber ohne Erläuterungen!

Nummer des Bezirks →

Logo für das Thema →

**10 - 4.1.3 Ausländer**

Erfttal		Anzahl absolut
Deutsche		3.939
Ausländer		1.165
<b>Ausländeranteil</b>		<b>22,83 %</b>

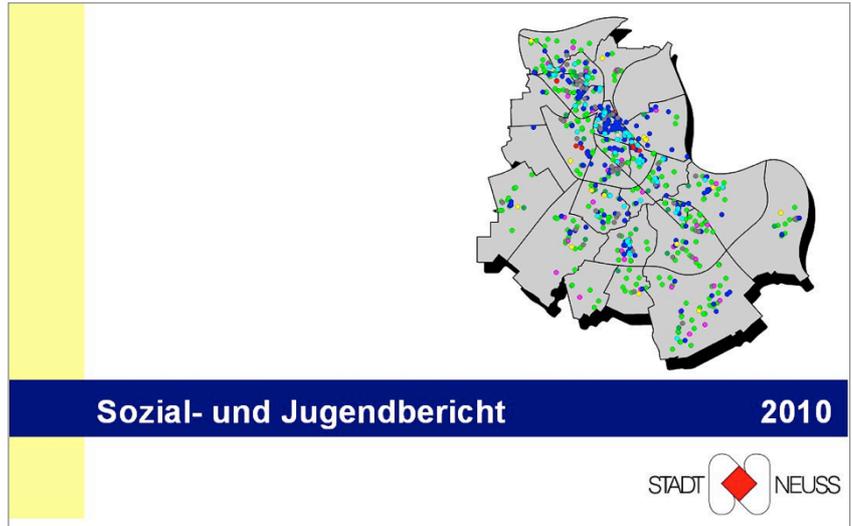
**10 - 4.1.4 Geburten-Sterbesaldo**

Erfttal		Anzahl absolut
Geburten		+ 66
Sterbefälle		- 48

↑ Vergleichsmöglichkeit zu dem gesamtstädtischen Wert

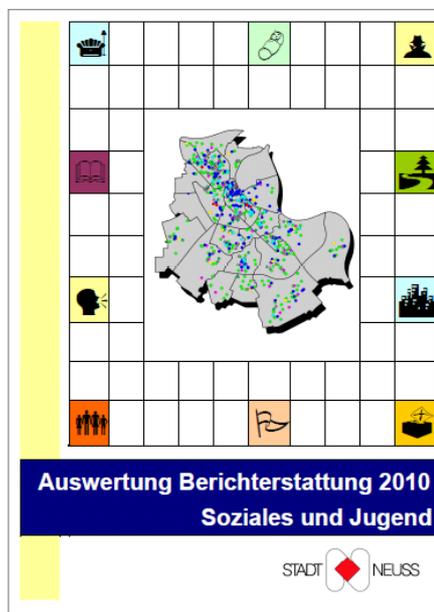
↑ relative & absolute Zahlen

**Teil II – Bestandserfassung Leistungsangebote**

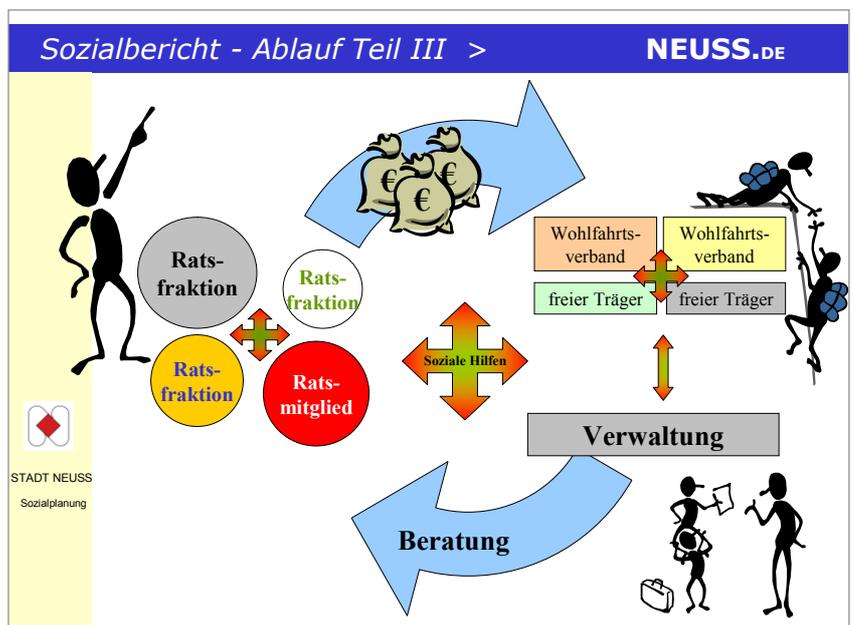


Quelle: Schumacher 2012

**Teil III – Auswertungen**



Quelle: Schumacher 2012



Quelle: Schumacher 2012

**Zusammenfassung des Beitrags von Judith Schmitz, Leiterin der Abteilung Soziales des Kreises Gütersloh, Mechtild Reker, Caritasverband für den Kreis Gütersloh e. V., und Christine Dröge, Diakonie Gütersloh e.V.**

**Rahmenvereinbarung über die Gestaltung der Lebenssituation für und mit ältere(n) Menschen**

**Sozialplanerische Analysen des demografischen Wandels im Kreis**

**Zuschnitt der Maßnahmen auf lokale Bedarfsprofile**

## **2. Kooperation des Kreises Gütersloh mit der Freien Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung**

Die gute Praxis der kooperativen Sozialplanung im Kreis Gütersloh wurde am Beispiel der „Rahmenvereinbarung über die Gestaltung der Lebenssituation für und mit ältere(n) Menschen“ veranschaulicht. Die Vereinbarung wurde zwischen dem Kreis Gütersloh, den dreizehn kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände im Kreis Gütersloh (Mitglieder: AWO, Caritas, Diakonie, DPWV, DRK) geschlossen. Die Vereinbarung zielt auf die dauerhafte Sicherstellung einer bedarfsgerechten, ortsnahen, flächendeckenden und finanzierbaren Versorgung älterer, hilfe- und pflegebedürftiger Menschen im Kreis. Dabei geht es vor allem darum, Präventionsmöglichkeiten, Selbsthilfepotenziale und Synergien durch eine effektive und effiziente Gestaltung und Vernetzung der Aufgabenfelder „Offene Seniorenarbeit“, „Pflege- und Wohnberatung“ und „Kommunale Pflegeplanung“ auszuschöpfen. So sollen Hilfe- und Pflegebedürftigkeit im Alter vermieden oder hinausgezögert und die Selbstständigkeit und Selbstbestimmung im Alter so lange wie möglich erhalten werden. Im Rahmen der offenen Seniorenarbeit finanziert der Kreis Gütersloh vier Fachkraftstellen für Senioren- und Ehrenamtsarbeit sowie Projekt- und Sachkosten. Darüber hinaus trägt der Kreis Gütersloh im Rahmen einer Ko-Finanzierung mit den Pflegekassen die Kosten für 1,5 Fachkraftstellen für die Wohnberatung.

Vorausgegangen waren sozialplanerische Analysen im Kreis Gütersloh über den zu erwartenden demografischen Wandel. Mit Hilfe der Universität Bielefeld hatte der Kreis Gütersloh einen Demografiebericht erstellt und fortgeschrieben. Gemeinsam mit den Kommunen, der Politik sowie mit Akteuren wie der Freien Wohlfahrtspflege wurden in Arbeitskreisen Chancen gesucht, rechtzeitig die Weichen zur Abmilderung möglicher negativer Wirkungen zu stellen. Es ergaben sich einige neue Herausforderungen; denn der Kreis ist für die Vorhaltung einer geeigneten Infrastruktur für Hilfe- und Pflegebedürftige verantwortlich. Da die Maßnahmen zur Anpassung der Seniorenarbeit und der Pflegelandschaft an die Erfordernisse der älteren Bevölkerung und der Hilfebedürftigen wesentlich von den Strukturen vor Ort geprägt werden, wurden gerade die freien Träger wegen ihrer Verwurzelung in den Städten und Gemeinden aktiv an den Anpassungsschritten beteiligt. Welche Maßnahmen im Einzelnen erforderlich sind, kann nur vor Ort erkannt werden.

**Soziale Umsetzungsplanung des Kreises, der kreisangehörigen Kommunen und der Wohlfahrtsverbände und der Städte und Gemeinden**

Zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung haben der Kreis Gütersloh, die kreisangehörigen Kommunen und die Wohlfahrtsverbände Ansprechpersonen benannt, die in einer qualifizierten Zusammenarbeit und in regelmäßigem Informations- und Erfahrungsaustausch Wege zu einer flächendeckenden Vernetzung der offenen Seniorenarbeit im Kreis Gütersloh eröffnen können.

Gemeinsam entwickeln die Vereinbarungspartner die offene Senioren- und Ehrenamtsarbeit weiter. Die Fachberaterinnen für Senioren- und Ehrenamtsarbeit der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände sind die Schlüsselakteure dieses Prozesses. Zu ihren Aufgaben in der offenen Seniorenarbeit zählen insbesondere die Gewinnung, Qualifizierung und Begleitung von Ehrenamtlichen, so dass die bestehenden Basisstrukturen der Ehrenamtsarbeit nicht nur erhalten, sondern auch ausgebaut werden können. Darüber hinaus bringen die Fachberaterinnen ihre Kompetenzen in die Vernetzung der ehrenamtlichen Angebote und Strukturen ein.

**Begleitung und Unterstützung der Kommunen bei der Weiterentwicklung von örtlichen Angeboten und Strukturen**

Der Schwerpunkt der Expertinnen und Experten der Wohlfahrtsverbändeliegt auf der fachlichen Beratung, Begleitung und Unterstützung der Kommunen bei der bedarfsgerechten und ortsnahe Weiterentwicklung von Angeboten und Strukturen der offenen Seniorenarbeit. Im Zusammenwirken ist es gelungen, das bestehende flächendeckende Netz an Basisstrukturen zu erhalten, auszubauen und weiterzuentwickeln. Das Ehrenamt wird durch Qualifizierungen gestärkt; dafür wird u.a. regelmäßig ein Fortbildungsprogramm verbandsübergreifend angeboten.

**„SeniorenINFODIEnst“ im Internet**

Damit die Angebote und Strukturen für Senioren transparent werden, wurde die Internetseite <http://www.sinfodie.de/> eingerichtet. Dieser „SeniorenINFODIEnst“ wurde im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände als Partner der Vereinbarung verbandsübergreifend entwickelt. Die Internetseiten geben eine Übersicht über das vielfältige Unterstützungsangebot für ältere und älter werdende Menschen im Kreis Gütersloh, vorrangig niederschwellige, ehrenamtliche Angebote der Offenen Seniorenarbeit. Aktive Menschen, die sich ehrenamtlich und bürgerschaftlich engagieren wollen, finden im Internet ein breit gefächertes Angebot an Betätigungsfeldern vor. In der Zusammenarbeit der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände mit dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen ist es gelungen, dass sich die Seniorinnen und Senioren im Kreis Gütersloh umfassend und aktuell informieren können.

### **Chronologie der Zusammenarbeit des Kreises mit der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der Offenen Seniorenarbeit**

Das aktuelle Niveau der Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände ist Ergebnis eines längerfristigen Prozesses, in dem eine bedarfsgerechte, flächendeckende und ortsnahe Versorgung älterer und hilfe- sowie pflegebedürftiger Menschen im Kreis sichergestellt werden sollte. Angesichts der demografischen Entwicklung und damit verbundener steigender Kosten für Hilfe zur Pflege ist die sozialplanerische Kooperation aus der Notwendigkeit heraus entstanden, das präventive Potenzial der Offenen Seniorenarbeit zu nutzen und auszubauen:

- 1993 bis 1998: Förderung im Rahmen von Einzelbeschlüssen.
- 1999 bis 2003: Vereinbarung über pauschale Förderung der Seniorenfachberatung, der Altentagesstätten und der schwerpunktmäßigen Einzelmaßnahmen.
- 2004 bis 2006: Neuausrichtung der Offenen Seniorenarbeit durch eine konkretere Ziel- und Aufgabendefinition zur Verbesserung der Prävention und Kostensteuerung.
- 2007 bis 2010: Rahmenvereinbarung zwischen Kreis, kreisangehörigen Kommunen und AG der Freien Wohlfahrtsverbände im Kreis Gütersloh zur Gestaltung und Vernetzung der Offenen Seniorenarbeit, der Pflege- und Wohnberatung und der kommunalen Pflegeplanung.
- 2011 bis 2013: Fortschreibung der Rahmenvereinbarung zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände im Kreis Gütersloh und zur Erhöhung der Transparenz durch eine neue Berichtsstruktur.

### **Kooperationsnetz über mehrere Ebenen**

Im Laufe dieses Prozesses wurde auf mehreren Ebenen zusammengearbeitet: Beteiligt waren sowohl die Arbeitsebenen als auch die Leitungsebene mit Steuerungsverantwortung beim Kreis Gütersloh, bei den kreisangehörigen Kommunen und bei der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände. Zu dem Kooperationsnetz gehörten auch die Demografiebeauftragte, die Seniorenvertretungen, die Anbieter der Offenen Seniorenarbeit, die Familienzentren und die Pflegeberatungsstellen. Eng eingebunden war immer auch die kommunalpolitische Ebene in Gestalt des Fachausschusses und des Kreisausschusses. Es fanden regelmäßige und anlassbezogene Informations- und Abstimmungsgespräche unter den Partnern statt. In den politischen Gremien wurde regelmäßig Bericht erstattet, und es wurden Informationen zur Vorbereitung von kommunalpolitischen Beschlüssen zugeliefert.

**Rollenkonflikte**

Zu Beginn hatte es einige Rollenkonflikte gegeben: Denn die Fachberaterinnen der freien Träger arbeiten einerseits im eigenen Verbandsauftrag und andererseits verbandsübergreifend sozialplanerisch im Namen der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände. Die Fachberaterinnen arbeiten je zur Hälfte ihrer Stelle im Verbandsauftrag und im sozialplanerisch übergeordneten Auftrag. Inzwischen wurde diese Doppelrolle transparent gemacht, so dass mögliche Interessenkonflikte abgegrenzt werden können. In der Zusammenarbeit wurden dazu folgende Lösungsstrategien entwickelt: Die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Partner und der weiteren Prozessbeteiligten (wie z.B. Seniorenvertretungen) werden in der Regel während der Arbeitstreffen thematisiert und definiert. Und auch die Möglichkeiten und die Grenzen der Zusammenarbeit werden angesprochen und im Vorfeld abgesteckt.

**Fazit**

Durch die enge Zusammenarbeit zwischen Kreis, kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände konnte im Kreis Gütersloh ein flächendeckendes Netz an Angeboten und Strukturen der Offenen Seniorenarbeit ortsnah erhalten und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden.

**Weiterentwicklung der Offenen Seniorenarbeit**

Sozialplanerisch wurde dabei die Strategie verfolgt, das Ehrenamt im Rahmen von Qualifizierungs-, Begleitungs- und Anerkennungsbausteinen zu stärken. Durch den Spagat der Fachberaterinnen zwischen dem Verbandsauftrag des Trägers und der verbandsübergreifenden Zusammenarbeit im Namen der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände gelang die Umsetzung in die dreizehn kreisangehörigen Kommunen hinein. Den Seniorinnen und Senioren wurden die ausgebauten Angebote und Strukturen über die Internetseite „SeniorenINFORMATION“ transparent gemacht.

**Nutzung neuer Informationsmedien zur Stärkung der Prävention**

Im Laufe des langjährigen Prozesses wurde die Zusammenarbeit zwischen den Partnern – Kreis, kreisangehörige Kommunen und Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände – intensiviert. Die institutionalisierten Gelegenheiten für den Austausch haben dazu beigetragen, dass sich die Kooperation positiv entwickeln konnte.

**Stärkung des Sozialkapitals zwischen Kreis, Kommunen und Freier Wohlfahrtspflege**

**Zusammenfassung des Beitrags von Dr. Gerrit Köster, Sozialplaner im Fachbereich Soziales und Integration der Stadt Aachen und Bernhard Verholen, Geschäftsführer des regionalen Caritasverbandes**

**Themenbezogene Sozialplanung**

**Strategische Sozialplanung**

**„Kleinräumige Lebensraumbesichtigung“**

### **3. Kooperation zwischen der Stadt Aachen und Freier Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung**

Auch aus der Stadt Aachen wurde ein gutes Beispiel der Zusammenarbeit von Kommune und Freier Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung vorgestellt. Die strategische Sozialplanung hat in Aachen eine lange Tradition; es wurden drei Phasen unterschieden:

- Phase 1: Aufbau einer themenbezogenen strategischen Sozialplanung in den Jahren von 1990 bis 2005,
- Phase 2: Aufbau einer allgemeinen strategischen Sozialplanung in der Zeit von 2005 bis 2010,
- Phase 3: Umsetzen und Fortschreibender strategischen Sozialplanung seit 2010.

In der ersten Phase von 1990 bis 2005 lag der Fokus auf dem Aufbau einer themenbezogenen Sozialplanung. In diesem Zusammenhang wurden örtliche „Arbeitsgemeinschaften Altenarbeit“ trägerübergreifend und institutionenübergreifend konstituiert. In der Anfangszeit konzentrierte sich die Arbeit auf wenige demografiesensible Stadtviertel. Die kommunale Sozialplanung übernahm die Rolle der Moderation. Mit den Jahren wurden einige Arbeitsgemeinschaften zu „Stadtteilkonferenzen“ weiterentwickelt. Diese waren nun zielgruppenübergreifend ausgelegt.

In der zweiten Phase von 2005 bis 2010 wurde die Sozialplanung neu ausgerichtet; sie wurde als „allgemeine strategische Sozialplanung“ angelegt. Der Impuls kam von der Freien Wohlfahrtspflege, die angesichts der Armutsentwicklung in Aachen eine breite öffentliche Diskussion darüber initiiert hatte. Im Diskurs zwischen Politik, Verbänden und Verwaltung setzte sich die Auffassung durch, dass dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den Verbänden eine allgemeine Aufgabenkritik vorausgehen müsse. Die kommunalpolitischen Akteure stellten fest: Um die Notwendigkeit von Maßnahmen und Zuschüssen beurteilen zu können, fehlt eine differenzierte und verlässliche Datenbasis. Die Rückwirkungen auf die Sozialplanung bestanden darin, dass sie nun vermehrt eine strategische Perspektive einnehmen sollte, ohne in Konkurrenz zu den sozialen Fachplanungen zu treten. Vor diesem Hintergrund erhielt die Sozialplanung in Aachen den politischen Auftrag, für das gesamte Stadtgebiet eine „kleinräumige Lebensraumbesichtigung“ einzurichten.

## **Diskurse über die Aachener Sozialentwicklung mit der Freien Wohlfahrtspflege**

Auf dieser Grundlage wurde der erste Aachener Sozialentwicklungsplan nicht nur ämter-, sondern auch dezernatsübergreifend erarbeitet. Neben der Einbindung der Kommunalpolitik und externer Experten ist besonders die aktive Mitwirkung der Freien Wohlfahrtspflege hervorzuheben. Im Kontext einer Aufgabenkritik, die auf der Grundlage der Datenstrukturen differenziert geführt werden konnte, wurden Ziele zu zwölf Themen der Aachener Sozialentwicklung formuliert und Stadtviertel mit besonderen Herausforderungen definiert. Die politische Diskussion darüber fand in sieben Ratsausschüssen und in sechs Bezirksvertretungen sowie in den Gremien der Freien Wohlfahrtspflege statt.

### **1. Große Sozialkonferenz im Jahr 2009**

Die Diskussion des ersten Aachener Sozialentwicklungsplans gipfelte in einer „Großen Sozialkonferenz“ im November 2009, an der sich die Kommunalpolitik, die Stadtverwaltung, die Freie Wohlfahrtspflege und interessierte Fachleute sowie zivilgesellschaftliche Akteure beteiligten. In der fachlichen Auseinandersetzung mit dem Sozialentwicklungsplan und seinen Zielen wurden insgesamt 150 mögliche Maßnahmen abgeleitet. Der Aachener Verwaltungsvorstand hat anschließend beschlossen, davon 40 Maßnahmen in die Umsetzung zu bringen.

### **Vier Voraussetzungen für die Sozialplanung**

Für die weitere Umsetzung wurden vier Voraussetzungen formuliert, nach denen die weitere Arbeit der Sozialplanung gestaltet wird: (1.) Kleinräumiger Planungsansatz; (2.) Fokussierung der Sozialplanung auf Stadtviertel mit besonderem Bedarfsprofil; (3.) Beteiligung aller relevanten Akteure schon zu Beginn des Planungsprozesses – insbesondere der Kommunalpolitik und der Freien Wohlfahrtspflege; (4.) Selbstverständnis der Kommune als „Serviceleister“.

### **2. Große Sozialkonferenz im Jahr 2012**

In der dritten Phase seit dem Jahr 2010 wird das Augenmerk verstärkt auf die Umsetzung der abgeleiteten Maßnahmen gerichtet. Im November 2012 fand die zweite Große Sozialkonferenz statt, um eine Zwischenbilanz zu ziehen. Die Leitfragen lauteten: Was ist aus den 2009 verabredeten Maßnahmen geworden? Welche neuen Maßnahmen müssen definiert werden? Darüber hinaus wurden weitere aktuelle Herausforderungen erörtert: Klärungsbedürftig war unter einer Makroperspektive, wie die Städteregion Aachen (ehemaliges Kreisgebiet) in einer übergreifenden regionalen Sozialentwicklungsplanung eingebunden werden kann. Unter einer Mikroperspektive bestand Klärungsbedarf, wie die stadtweit tätigen Dienste in die kleinräumige Strategie der Stadtteilarbeit integriert werden können.

Abbildung 1: Kooperationsstruktur

**Kooperationsstrukturen am Beispiel Aachener Stadtviertel**



Quelle: Köster/Verholen 2012



Abbildung 2: Teilnahmestruktur Stadtteilkonferenzen

**Teilnahmestruktur von Stadtteilkonferenzen**

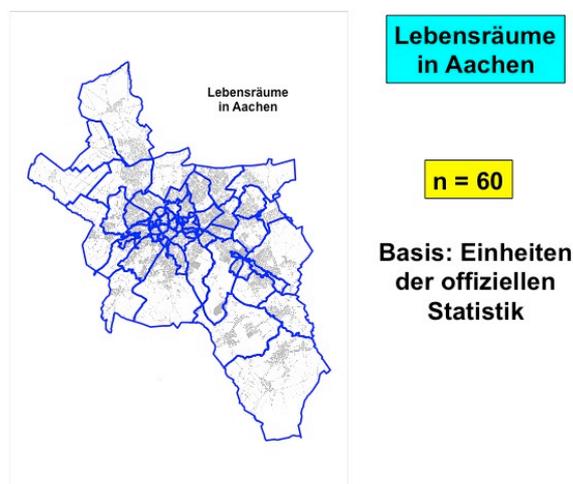


Quelle: Köster/Verholen 2012



Abbildung 3: Lebensräume in Aachen

**Abgrenzung von 60 Lebensräumen in Aachen**



Quelle: Köster/Verholen 2012



**Umsetzung des kleinräumigen Planungsansatzes**

Der kleinräumige Planungsansatz der Sozialplanung führte zu differenzierten Kooperationsstrukturen vor Ort in den Lebensräumen mit besonderen Herausforderungen (vgl. Abbildungen 1 und 3). Das Konzept der Sozialkonferenz wurde unter der kleinräumigen Perspektive heruntergebrochen zum Konzept der Stadtteilkonferenz (vgl. Abbildung 2). Die Stadtteilkonferenzen stellen den Zusammenschluss der im sozialen Bereich engagierten Personen, Institutionen, Ehrenamtlichen und Professionellen dar, deren Standort im Stadtviertel liegt oder die für Dienstleistungen in dem Gebiet zuständig sind. Wie die Zusammenarbeit zu gestalten ist, wurde in Vereinbarungen über Stadtteilkonferenzen in Aachen festgelegt. Eine Schlüsselrolle spielen dabei die Vertreterinnen und Vertreter der freien Träger vor Ort.

**Instrument der Stadtteilkonferenz****Aufgaben der Stadtteilkonferenz**

Eine Stadtteilkonferenz hat die Aufgaben, (1.) Informationen unter den Akteuren auszutauschen; (2.) die soziale Situation kleinräumig zu analysieren, um Stärken und Schwächen zu erkennen; (3.) Kooperationspartner und Ansätze zu finden, mit denen Stärken weiter herausgearbeitet und Schwächen entgegengewirkt werden kann; (4.) zwischen den Bürger-, Verwaltungs- und Politikinteressen zu vermitteln; und (5.) Ansprechpartner für Bewohnerinnen und Bewohner zu sein.

**Stadtteiffonds**

Die freien Träger haben besonders darauf insistiert, dass den Vierteln mit besonderen Herausforderungen über die dortigen Stadtteilkonferenzen besondere Finanzmittel zur Umsetzung kleinerer Vorhaben im Quartier zur Verfügung gestellt werden. Aus diesen so genannten Stadtteiffonds können jährlich zusätzliche Mittel in Höhe von 1 € je Einwohner zur Deckung besonderer Bedarfe eingesetzt werden. Voraussetzung ist, dass die Projekte das bürgerschaftliche Engagement fördern.

**Fazit**

In der Gesamtbewertung zeigt das Aachener Beispiel, dass durch die Beteiligung der freien Träger an der Sozialplanung Qualitätssprünge sowohl auf der Ebene der Verfahren als auch auf der Ebene der Umsetzung und Passung von Maßnahmen erzielt werden konnten, die höhere Transaktionskosten – durch die breite Beteiligung und die aufwändigen Konferenzen – durchaus rechtfertigen.

**Zusammenfassung des Beitrags von Meike Menn, Sozialplanerin des Lahn-Dill-Kreises und Heinrich Arndt, Caritasverband Wetzlar / Lahn-Dill-Eder e.V.**

**Diskurs zur psychosozialen Versorgung als Initiator der Sozialplanung**

**Institutionalisierung der Sozialplanung**

**Implementierung der Partizipativen Sozialplanung**

#### **4. Partizipative Sozialplanung im hessischen Lahn-Dill-Kreis**

Dem hessischen Lahn-Dill-Kreis gehören 23 Städte und Gemeinden mit zusammen rund 260.000 Einwohnerinnen und Einwohnern an. Seit dem Jahr 2004 verfolgt der Kreis das Konzept einer Partizipativen Sozialplanung. Den Ausgangspunkt bildeten Diskussionen zur psychosozialen Versorgung am Ende der 1980er Jahre. Dieser Prozess führte dazu, dass sich die entstandene Psychosoziale Arbeitsgemeinschaft (PSAG) im Lahn-Dill-Kreis im Jahr 1999 mit dem Thema „Sozialplanung in der Region“ – unterstützt durch einen fachlichen Input des Vereins für Sozialplanung e.V. (VSOP) – beschäftigte. Im Blickpunkt stand die Frage, wie im Kreis eine qualifizierte Sozialplanung umgesetzt werden kann, mit der die psychosoziale Versorgung bedarfsorientiert und qualifiziert gestaltet werden kann.

Nach diesem fachlichen Klärungsprozess wurde der politische Startschuss zur Erarbeitung eines „Konzeptes zur Regionalisierung des Sozial- und Jugenddezernates“ im Lahn-Dill-Kreis gegeben (Kreistagsbeschluss im Jahr 1999). Auf dieser Grundlage wurde die ämterübergreifende „Planungsgruppe Sozialplanung“ aufgebaut. Der erste „Sozialatlas 2000“ wurde noch im Rahmen eines befristeten Arbeitsvertrages erstellt, aber auf Grund organisatorischer Anpassungen in der Kreisverwaltung konnte im Jahr 2003 eine unbefristete Stelle „Sozialplanung“ als Stabsstelle beim Hauptamtlichen Kreisbeigeordneten eingerichtet werden.

Ende 2003 beschloss der Kreistag, „Sozialplanung und Sozialcontrolling im Lahn-Dill-Kreis mit dem Ziel aufzubauen, ein flächendeckendes Netz an Beratung und Förderung im Sozial- und Jugendbereich zu erhalten“. Daraufhin wurden die psychosozialen Angebote erhoben, beschrieben und nach dem Status des finanziellen Zuschusses eingeordnet. Nach der Bestandsaufnahme beschloss der Kreistag 2004 die „Implementierung der Partizipativen Sozialplanung“. Es wurde die „Steuerungsgruppe Sozialplanung im Lahn-Dill-Kreis“ konstituiert – in ihr wirken die verschiedenen Fachbereiche des Kreises, die für Sozial- und Jugendhilfeplanungen Verantwortlichen, die Vorsitzenden der Jugendhilfeausschüsse des Kreises sowie der Stadt Wetzlar und Vertreterinnen sowie Vertreter der Kreistagsausschüsse mit. Gezielt beteiligt wurden die Liga der Freien Wohlfahrtspflege, die Agentur für Arbeit, das kommunale Jobcenter Lahn-Dill (damals: Arge) und der Gemeindepsychiatrische Verbund (GpV).

**Steuerungsgruppe Sozialplanung**

Die Steuerungsgruppe Sozialplanung repräsentiert ein koordinierendes und von der Politik beauftragtes Gremium: Es hat den strategischen Auftrag, in verbindlicher Absprache mit den kreisangehörigen Städten fachlich fundierte und transparente Entscheidungsvorlagen für die Kreispolitik zu erarbeiten. Die Steuerungsgruppe Sozialplanung koordiniert den partizipativen Prozess der Sozialplanung, stellt eine kontinuierliche Sozialberichterstattung sicher und trägt Verantwortung für die Umsetzung der Neustrukturierung sowie Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen (nach der Rahmenvereinbarung in Hessen). Durch die strategische und partizipative Anlage werden qualifizierte Plankonzepte in die Entscheidungsprozesse der Gremien des Lahn-Dill-Kreises und der Stadt Wetzlar eingebracht.

**Grundsätze der Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen**

Der Aufbau der Partizipativen Sozialplanung wurde durch die parallel (2004) verabschiedete Rahmenvereinbarung des Landes Hessen über Grundsätze zur Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen unterstützt. Während das Land und die Kommunen soziale Hilfen vor Ort zuvor ohne gemeinsamen Abstimmungsprozess gefördert hatten, galt es nun, in den Städten und Kreisen zu entscheiden, für welche der kommunalisierten sozialen Hilfen ein dringender Bedarf an öffentlicher Förderung besteht und zu priorisieren ist. Der Impuls, die Entscheidung über den wirklichen Bedarf der Hilfen vor Ort zu treffen und dabei die Wohlfahrtsverbände auf Augenhöhe einzubeziehen, war aber bereits vor dieser Initiative des Bundeslandes Hessen gegeben worden.

**Qualitätsbausteine**

Am 14.12.2004 unterzeichneten das Hessische Sozialministerium, der Hessische Städte- und Landkreistag und die Landesliga der Freien Wohlfahrtsverbände die Rahmenvereinbarung zur Kommunalisierung sozialer Hilfen (RV); wichtige Qualitätsbausteine darin sind:

- eine „... bedarfs- und ressourcenorientierte Sozialplanung unter Beteiligung der Ortsligen und dem lokalen Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände...“ (RV, § 5);
- eine „... Zielvereinbarung über die Verwendung und Höhe des örtlichen Budgets...“ (RV, § 3) und „...kommunale Sozialberichterstattung und Sozialplanung“ (RV, §§ 4 und 5);
- „...jährliche Berichte“ (im Sinne des Monitoring)... (RV, § 3) und
- die „... Erarbeitung von Zuwendungsverträgen mit konkreten Leistungsvereinbarungen...“ (RV, § 6).

### **Partizipatives Konzept als gute Voraussetzung**

Für den Lahn-Dill-Kreis gingen durch die Kommunalisierung ca. 414.000 Euro in die weitgehend eigene Verantwortung über. Da der Kreis die Sozialplanung bereits vorher institutionalisiert und die Wohlfahrtsverbände mit ins Boot genommen hatte, konnte der Prozess schnell aufgenommen und wirksam sowie nachhaltig realisiert werden. In der Folge der Rahmenvereinbarung wurden die regionalen und die örtlichen Situationen transparenter und das partizipative Konzept des Lahn-Dill-Kreises gestärkt. Die Wohlfahrtsverbände weisen der Sozialplanung einen hohen Stellenwert zu, weil mit den Instrumenten der Sozialplanung prekäre Lebensläufe von jüngeren und älteren Erwachsenen, Kindern und Jugendlichen tiefenscharf sichtbar gemacht und sozialpolitische Konsequenzen nachvollziehbar begründet werden können.

### **Festigung der regionalen Kooperation**

Im Jahr 2006 wurde zwischen dem Land Hessen, dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und dem Lahn-Dill-Kreis eine weiterführende Zielvereinbarung über die Verwendung des örtlichen Budgets geschlossen, die den gewählten Entwicklungspfad festigt. Darin heißt es: „Der Prozess der Sozialplanung wird durch eine Steuerungsgruppe koordiniert. Die Steuerungsgruppe Sozialplanung im Lahn-Dill-Kreis ist ein koordinierendes und von der Politik beauftragtes Gremium, das in verbindlicher Absprache mit der Stadt Wetzlar transparente und nachvollziehbare Entscheidungsvorlagen entwickelt, die nach Abstimmung in die Gremien des Kreises und der Stadt Wetzlar eingebracht werden...“

### **Beispiele der Partizipativen Sozialplanung**

Folgende Ergebnisse der Partizipativen Sozialplanung können als gelungene Beispiele hervorgehoben werden:

- Planungsbericht über die nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz anerkannten freien Träger für Sexuaufklärung, Verhütung, Familienplanung und Beratung (inkl. Rahmenvereinbarung zwischen dem Lahn-Dill-Kreis und den nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz anerkannten freien Trägern über die Grundsätze für leistungs- und qualitätsorientierte Zuwendungsvereinbarungen, 2004),
- Rahmenvereinbarung zur Sicherung eines ausreichenden Angebotes von Erziehungs- und Familienberatung nach dem SGB VIII (Lahn-Dill-Kreis und Stadt Wetzlar, 2005),
- Planungsbericht zur geschlechtergerechten Jugendarbeit im Lahn-Dill-Kreis und in der Stadt Wetzlar (2007),
- darauf aufbauend: Fachliche Empfehlungen zur pädagogischen Arbeit mit Mädchen und Jungen im Rahmen der geschlechtergerechten Jugendarbeit (2008),

- Checkliste für die Beantragung von Zuschüssen für die geschlechtergerechte Jugendarbeit im Lahn-Dill-Kreis mit Vergabekriterien zur Förderung von Angeboten pädagogischer Arbeit mit Mädchen und Jungen (2009/2010) und „Leitlinien“ zur pädagogischen Arbeit mit Mädchen und Jungen (2011),
- Sozialbericht 2008 – ein sozialstruktureller Überblick nach dem lebenslagenorientierten Ansatz mit Bezügen zu Armut, Erziehung, Bildung, Betreuung, Erwerbsbeteiligung, Wohnen und gesellschaftlicher Teilhabe und differenziert nach den Bevölkerungsgruppen Kinder, Jugendliche, Familien, Frauen, ältere Menschen, Migrantinnen und Migranten sowie Menschen mit Behinderung.

### **Positive Bewertung als Leuchtturmprojekt**

Die Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen wurde begleitend erforscht (vgl. Grunow 2011). In sechs hessischen Gebieten – darunter auch der Lahn-Dill-Kreis – wurde beobachtet, wie der Kommunalisierungsprozess vor Ort umgesetzt wird. Der Erfolg der Kommunalisierung war in den einzelnen Kommunen abhängig von den örtlichen Rahmenbedingungen und personellen Ressourcen, von der Einrichtung einer Sozialplanung und von der Gestaltung der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse. In der abschließenden Bewertung wird der Lahn-Dill-Kreis als Leuchtturmprojekt herausgestellt: Denn der Kreis hatte seine Ausgangsbedingungen proaktiv genutzt und die Umsetzung der Kommunalisierung in bereits existierende Arbeitsstrukturen integriert. Von diesem vorgezeichneten Pfad der Sozialplanung war der Erfolg abhängig (vgl. ebd.: 109ff.).

## Literatur

- Amrhein, L. / Backes, G. M. (2012) Wie Kommunen für das Alter(n) planen können: regionale Herausforderungen einer demografiesensiblen Sozialplanung für das Alter(n) am Beispiel des Landkreises Vechta (Niedersachsen). In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Vol. 45, Nr. 5, S. 379-384, Heidelberg, Springer Verlag Medizin.
- Beck, A. (2012) Steuerung braucht Lotsen: strategische Sozialplanung für Freie Träger. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Vol. 159, S. 171-173.
- Beck, A. / Stöckmann, J. (2013) Gemeinsame Leitbild-Elemente und Strategische Sozialplanung als Chance für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege. In: Strunk, A. (Hrsg.) Leitbildentwicklung und systemisches Controlling, (2013), S. 175-199, Baden-Baden, Nomos-Verlag.
- Beck, A. / Kroll, A. / Stöckmann, J. (2012a) Machbarkeitsstudie zur Implementierung eines Strategischen Zentrums für Sozialplanung – Kompaktbericht. Hrsg. v. LIGA der Freien Wohlfahrtspflege Thüringen e. V., URL <http://www.liga-thueringen.de/index.php/component/phocadownload/category/8-sozialplanung> (27.07.2013).
- Beck, A. / Kroll, A. / Stöckmann, J. (2012b) Strategische Sozialplanung umsetzen: eine Machbarkeitsstudie aus Thüringen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (NDV), Vol. 92, Nr. 10, S. 495-498.
- Bertelsmann Stiftung (2011) Sozialplanung für Senioren – Das Handbuch. URL <http://www.sozialplanung-senioren.de>, 25.07.2013).
- Bischof, C. / Weigl, B. (Hrsg.) (2010) Handbuch innovative Kommunalpolitik für ältere Menschen. Berlin, Eigenverlag des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge.
- Blaumeiser, H. / Klie, T. (Hrsg.) (2002) Fürs Alter planen. Beiträge zur kommunalen Altenplanung. Bericht 18 der Kontaktstelle für Praxisorientierte Forschung an der Evangelischen Fachhochschule, Freiburg.
- Crouch, C. (2011) Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2011) Kommunale Sozialpolitik. Neue Herausforderungen, neue Konzepte, neue Verfahren. In: Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, Springer VS, S. 9-18.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2011a) Eckpunkte für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen. DV 08/11 AF I, URL <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/> (29.07.2013).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2011b) Empfehlungen zur örtlichen Teilhabeplanung für ein inklusives Gemeinwesen. DV 25/11 AF I, URL <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/> (29.07.2013).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2011c) Eckpunkte des Deutschen Vereins für einen inklusiven Sozialraum. DV 35/11 AF IV, URL <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/> (29.07.2013).
- Döhner, H. (1993) Sozial- und Gesundheitsplanung für ältere Menschen in Europa. Versorgung, Bürgerbeteiligung, Vernetzung. Münster [u.a.], Lit Verlag.
- Feldmann, U. et al. (1986) Handbuch der örtlichen Sozialplanung. Schrift 265 des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, Kohlhammer.

- Feldmann, U. / Kühn, D. (Hrsg.) (2005) Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Arbeitsbuch 13, Berlin, Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Flierl, H. (1992) Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege. Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände. 2. Auflage, München, Jehle.
- Fürst, D./Zimmermann, K. (2005) Governance – Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung? Endbericht des DFG Projektes FU 101/22-1 2005. Hannover, Typoskript.
- Graebisch-Wagener, S. (2012) Zur Bedeutung kommunaler Sozialberichterstattung und Sozialplanung für Inklusionsprozesse. In: Balz, H.-J. / Benz, B. / Kuhlmann, C. (Hrsg.) Soziale Inklusion: Grundlagen, Strategien und Projekte in der Sozialen Arbeit. S. 227-237, Wiesbaden, Springer VS.
- Grunow, D. / Pamme, H. / Köhling, K. / Lanfer, J. / Wißing, S. (2011) Vereinbarte Verbindlichkeit im administrativen Mehrebenensystem: Kommunalisierung im Sozialsektor. Wiesbaden, Springer VS.
- Hamburger, F. (1996) Kommunale Sozialplanung für und mit älteren Migranten. In: Iza. Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, Heft 3-4 , S. 47-55, Frankfurt am Main, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.
- Hammerschmidt, P. (2011) Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Sozialpolitik. Ein historischer Überblick. In: Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (Hrsg.) Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, Springer VS, S. 21-40.
- Heinze, R. G. / Olk, T. (1981) Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 33, S. 94-114.
- Hennig, M. / Brandes, U. / Pfeffer, J. / Mergel, I. (2012) Studying Social Networks. A Guide To Empirical Research. Frankfurt/Main, New York, Campus.
- Johrendt, N. (1992) Computergestützte Sozialhilfeberichterstattung und Sozialplanung. Schriftenreihe des Berufsverbandes Deutscher Soziologen e. V. – Band 11, Bielefeld.
- Lenz, M. (2011) Armutsberichterstattung. Kommunale Sozialpolitik, Sozialplanung und Soziale Arbeit in Karlsruhe. In: Soziale Arbeit, 60,10/11, S. 405-413.
- KGSt / Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2011) Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Hrsg.v. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Köster, G. / Verholen B. (2012) Sozialplanung – Zusammenarbeit von Kommune und Freier Wohlfahrtspflege. Das Beispiel Aachen. Beitrag zur Fachtagung „Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege“ am 16.11.2012 in Düsseldorf.
- Maykus, S. (Hrsg.) (2006) Herausforderung Jugendhilfeplanung. Standortbestimmung, Entwicklungsoptionen und Gestaltungsperspektiven in der Praxis. Weinheim [u.a.], Juventa-Verlag.
- Maykus, S. (2010) Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. Wiesbaden, Springer VS.
- Meinischmidt, G. (1996) Sozialstrukturatlas Berlin 1995 - ein Planungsinstrument für die Gesundheits- und Sozialplanung im Rahmen der Verwaltungsreform in Berlin. In: Gesundheitswesen, Jg. 58, Nr. 2, S. 72.

- Neu, M. / Strohmeier, K. P. / Kersting, V. (2011) Sozialberichterstattung als Grundlage für eine kommunale Politik gegen Segregation: In: Hanesch, W. (Hrsg.) Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Wiesbaden, Springer VS, S. 219-240.
- Rund, M. / Lutz, R. (2009) Integrierte Sozialraumplanung: kommunale Praxis verändern. In: Sozialwirtschaft, 19, 2, S. 14-17.
- Preisendörfer, P. (2005) Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden, Springer VS.
- Sachße C. (oJ) Die Zukunft der Sozialen Dienste. URL [http://www.schaderstiftung.de/docs/sachse\\_papier\\_soziale\\_dienste.pdf](http://www.schaderstiftung.de/docs/sachse_papier_soziale_dienste.pdf) (10.11.2012).
- Schubert, H. (2008) Netzwerkkooperation. Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen. In: Schubert, H. (Hrsg.) Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen – Grundlagen und Beispiele, Wiesbaden, Springer VS, S. 7-105.
- Schubert, H. (2011) Netzwerkmanagement und kommunales Versorgungsmanagement. In: Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (Hrsg.) Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, Springer VS, S. 347-359.
- Schubert, H. (2012) Netzwerkorganisation in der deutschen Sozialwirtschaft – Entwicklung eines Modells für die kommunale Sozialplanung. In: Bassarak, H. / Schneider, A. (Hrsg.) Forschung und Entwicklung im Management sozialer Organisationen. München, Ziel-Verlag, S. 106-129.
- Schumacher, A. (2012) Sozialplanung – Zusammenarbeit von Kommune und Freier Wohlfahrtspflege. Das Beispiel Stadt Neuss. Beitrag zur Fachtagung „Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege“ am 16.11.2012 in Düsseldorf.
- Simon, T. (2007) Kommunale Jugendhilfeplanung. Ein Arbeitshandbuch für Ausbildung und Praxis. Wiesbaden, Kommunal- und Schul-Verlag.
- Stadt Brühl (2008) Wirkungsorientiert Steuern mit Kennzahlen. Ein Praxisbeispiel aus der Stadt Brühl. URL [http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/2\\_2008-03-25-Br\\_hl-KennZ-Bericht.pdf](http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/2_2008-03-25-Br_hl-KennZ-Bericht.pdf) (10.11.2012).
- Stegmann, M. (1999) Kommunale Sozialplanung als Fachaufgabe. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 22, Nr. 4, S. 303-321, Stuttgart, Lucius und Lucius Verlagsgesellschaft.
- Strunk, A. (2013) Was den Wohnungsmarkt bewegt: integrierte Sozialplanung als Plattform für eine bessere Wohnqualität vor Ort. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Vol. 160, Nr. 2, S. 43-45, Baden-Baden, Nomos-Verlag.
- VSOP / Verein für Sozialplanung (2012) Positionspapier „Inklusive Sozialplanung“. URL [http://www.vsop.de/files/PP\\_2012\\_\\_Inklusive\\_Sozialplanung.pdf](http://www.vsop.de/files/PP_2012__Inklusive_Sozialplanung.pdf) (15.07.2013).
- Wendt, W. R. (Hrsg.) (2010) Wohlfahrtsarrangements – Neue Wege in der Sozialwirtschaft. Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft Band 6, Baden Baden: Nomos Verlag.
- Werner, W. (2013) Kommunale Entwicklungsplanung auf dem Weg zur Inklusion: Inklusive Sozialplanung als starker Partner. In: Teilhabe, Vol. 52, Nr. 2 (2013), S. 89-94, Marburg, Lebenshilfe-Verlag.

Herausgeber  
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Fürstenwall 25  
40219 Düsseldorf  
Fax 0211 855-3211  
info@mais.nrw.de

[www.mais.nrw.de](http://www.mais.nrw.de)

Foto  
Copyright: Shutterstock.com/Spectral-Design

Druck  
Hausdruck

Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom  
Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der  
vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Düsseldorf, September 2013

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte.

Ministerium für Arbeit,  
Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Fürstenwall 25, 40219 Düsseldorf  
Fax 0211 855-3211  
[info@mais.nrw.de](mailto:info@mais.nrw.de)  
[www.mais.nrw.de](http://www.mais.nrw.de)