

Hensen / Wunderlich

Kommunale Sozialplanung

SOZIALMANAGEMENT

Studienbrief 2-020-1007

1. Auflage 2017



HOCHSCHULVERBUND DISTANCE LEARNING

Impressum

Verfasser: Gregor **Hensen**, Prof. Dr. phil. Dr. rer. medic.
Professor für Soziale Arbeit
an der Hochschule Osnabrück, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Holger **Wunderlich**, Prof. Dr. rer. soc.
Professor für Sozialarbeitsforschung
an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in
Braunschweig/Wolfenbüttel, Fakultät Soziale Arbeit (Campus Wolfenbüttel)

Der Studienbrief wurde auf der Grundlage des Curriculums für das Modul „Governance und Netzwerke“ verfasst. Die Bestätigung des Curriculums erfolgte durch den

Fachausschuss für die Berufsbezogenen Weiterbildungsstudiengänge Sozialmanagement und Öffentliches Dienstleistungsmanagement,

dem Professoren und Dozenten von HDL- und kooperierenden Hochschulen als Mitglieder angehören.

1. Auflage 2017

ISBN 978-3-86946-217-2

Redaktionsschluss: April 2017

Studienbrief 2-020-1007

© 2017 by Service-Agentur des Hochschulverbundes Distance Learning.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der Service-Agentur des HDL reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Service-Agentur des HDL
(Hochschulverbund Distance Learning)

c/o Agentur für wissenschaftliche Weiterbildung und Wissenstransfer e. V.
Magdeburger Straße 50, 14770 Brandenburg

Tel.: 0 33 81 - 35 57 47

E-Mail: vertrieb@aww-brandenburg.de

Fax: 0 33 81 - 35 57 49

Internet: <http://www.aww-brandenburg.de>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Literaturempfehlungen.....	7
1 Kommunale Sozialpolitik	9
1.1 Sozialpolitische Herausforderungen vor Ort	9
1.2 Dezentralisierungstendenzen im Sozialstaat	16
2 Kommunale Strukturen als Kontext der Sozialplanung.....	18
2.1 Von Planung über Steuerung zu Governance	18
2.2 Auf dem Weg zur „Bürgerkommune“	20
2.3 Sozialplanung als Netzwerk.....	22
3 Merkmale kommunaler Sozialplanung	24
3.1 Begriffliche Annäherung	24
3.2 Struktureller Rahmen und Bedingungen kommunaler Sozialplanung.....	28
4 Gesellschaftspolitischer Stellenwert von Sozialplanung.....	31
4.1 Kommunale Sozialpolitik.....	31
4.2 Soziale Kommunalpolitik	32
4.3 Aktive Gesellschaftspolitik	32
5 Sozialberichterstattung als zentrales Element von Sozialplanung.....	34
5.1 Sozialberichterstattung als sozialwissenschaftliche Methode	34
5.2 Zur Funktion kommunaler Sozialberichterstattung	36
5.3 Zum Verhältnis von Sozialberichterstattung und Sozialplanung	38
6 Verfahrensansätze der Sozialplanung.....	41
7 Beteiligung in der Sozialplanung.....	50
7.1 Formen und Methoden der Beteiligung	52
7.2 Beteiligung von Fachkräften.....	54
7.3 Beteiligung in der Bürgerkommune	56
8 Integrierte und strategische Sozialplanung.....	59
9 Schlusswort	65
Antworten zu den Kontrollfragen	67
Literaturverzeichnis.....	71
Sachwortverzeichnis	79

Einleitung

Sozialplanung hat, vergleicht man sie mit der Geschichte der Sozialen Arbeit, eine relativ kurze Geschichte. In Deutschland können Aktivitäten der Sozialplanung, so WERNER (2017, S. 20), seit etwa 50 Jahren beobachtet werden. Als Geburtsphase kommunaler Sozialplanung wird in der Regel die Zeit der 1960-er-Jahre genannt. Konkret kann der 66. Deutsche Fürsorgetag im Jahre 1969 als der formale Beginn einer systematischen Beschäftigung mit diesem Instrument angesehen werden (ebd.). Diese Entwicklung gipfelte in den 1970-er Jahren teilweise in einer Form von „Planungseuphorie“, weil die mit der Sozialplanung verbundene Vorstellung der empirischen Erfassung der Lebenssituationen und Sozialstrukturen zunächst großes Veränderungspotenzial verhielt (vgl. SCHONE, 2013).

Es war vor allem der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (DV), der durch seine damaligen und heutigen Aktivitäten rund um die Belange von Kommunen einen großen Teil dazu beigetragen hat, dass Sozialplanung in der kommunalen Steuerung (wieder) ihren Stellenwert hat und mittlerweile als unverzichtbar angesehen werden kann, sollen zukünftige Veränderungen und kommunales Innovationspotenzial nicht dem Zufall überlassen bleiben. Sozialplanung verhindert einen „kommunalen Blindflug“, wenn es darum geht, Sozial- und Infrastrukturen sowie politisch-administrative Strukturen auf gesellschaftliche und politische Veränderungen vorzubereiten.

Das vom DV im Jahre 1986 veröffentlichte „Handbuch der örtlichen Sozialplanung“ war seinerzeit das erste umfassende Kompendium, das sich mit den komplexen Dimensionen der Sozialplanung befasst hat und auch heute noch seinen Platz im Fachdiskurs der Sozialplanung findet; vor allem auch, weil es seinerzeit die sozial-, kommunal- und vor allem auch gesellschaftspolitische Dimension von Sozialplanung in den Diskurs eingespeist hat. Bis heute wird das Thema Sozialplanung vom DV begleitet und mündet in der jüngst veröffentlichten Ausgabe des „Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit“ (Heft 1/2017), das sich mit seinem Themenschwerpunkt der kommunalen Sozialplanung angenommen hat.

Auch die Gründung des Vereins für Sozialplanung e. V. (VSOP) im Jahre 1991 kann als Meilenstein in der Geschichte der Sozialplanung gesehen werden, die dadurch nunmehr einen eigenen institutionellen Ort gefunden hatte, was einen wertvollen Beitrag zur Professionalisierung und Verbreitung von Sozialplanung in der kommunalen Praxis geleistet hat.

Warum ist Sozialplanung Gegenstand dieses Studienbriefes? Die meisten Akteure in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit und der Sozialwirtschaft beschäftigen sich in irgendeiner Weise mit **Planung**.

Zum einen ist den meisten Fachkräften die **Hilfeplanung** bekannt, die in der Organisation von Hilfe für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen eine große Rolle spielt und in der Jugendhilfe sogar ein verwaltungsrechtlich gestütztes Verfahren zur Gewährung einer Erziehungshilfe darstellt. Diese Formen der Planung finden stets auf der Einzelfallebene statt, als Suche nach der geeigneten und notwendigen Hilfe für Menschen in Bedarfslagen.

Ein anderer Zugang zum Planungs begriff findet sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit Fragen der **Organisationsplanung** – also den Fragen nach einrichtungsbezogenen Konzepten und Programmen. Es geht hier um Überlegungen, mit welchen fachlichen Konzepten und welchen Leistungen gegenüber Leistungsadressatinnen und -adressaten und gleichzeitig Kostenträgern und anderen Interessenträgern gegenüber ein attraktives und nutzbares Angebot gemacht werden kann (MERCHEL, 2016, S. 17).

Eine weitere Ebene der Planung ist die sog. **Infrastrukturplanung**. Sie befasst sich mit der quantitativ und qualitativ angemessenen bzw. politisch ausgehandelten Versorgung mit Angeboten der sozialen Unterstützung und Förderung (ebd.). Planung erfolgt hier quasi aus der „Vogelperspektive“, denn sie verlässt die Ebene des Einzelfalls und die Ebene der Organisation und fragt nach der Gestaltung von örtlichen sozialen Strukturen und Sozialräumen, verbindet aber stets diese drei „Planungsebenen“. Spätestens bei der Mitwirkung an der örtlichen Statistik, der Mitarbeit an regionalen Arbeitsgruppen oder bei Verhandlungen zwischen Leistungserbringern und Kostenträgern sind die beteiligten Akteure an Teilen von Sozial- und Infrastrukturplanung beteiligt – auch wenn es einigen Akteuren zunächst nicht bewusst ist. Sozialplanung ragt in alle Bereiche der Leistungserstellung von sozialen Hilfen und Förderangeboten hinein und berührt stets alle drei dargestellten Ebenen, auf denen Planung eine Rolle spielt.

Wir definieren Sozialplanung in diesem Studienbrief als „Dachbegriff“, der zunächst idealtypisch für ein Verständnis der Infrastrukturplanung steht, gleichwohl aber zu Kenntnis nimmt, dass die einzelnen Fach- und Ressortplanungen (Gesundheitsplanung, Jugendhilfeplanung, Bildungsplanung etc.) ihren eigenen gesetzlichen Regelungen und politisch-administrativen Gesetzmäßigkeiten folgt. Sozialplanung findet sich in einigen Kommunen nicht als strategisch implementiertes Instrument der sozialen Kommunalpolitik, sondern beschäftigt sich bspw. als Teil- bzw. Fachplanung mit Fragen der Gestaltung von Hilfen für ältere Menschen oder anderen Zielgruppen, für die das Fachamt „Sozialamt“ zuständig ist. Wenn im Folgenden von Sozialplanung die Rede ist, wird damit eine übergreifende Form der Sozialplanung verstanden, die in diesem Sinne **integrativ**, also über die Ressortgrenzen hinweg agiert, sowie **strategisch** angelegt ist, sich also mit politisch realisierbaren, mittelfristig und langfristig zu erreichenden Zielen und Veränderungsbedarfen beschäftigt.

Literaturempfehlungen

Dieser Studienbrief spannt einen ausgedehnten inhaltlichen Bogen und versucht dennoch, das Thema dicht zu behandeln. Gewisse Verkürzungen sind unvermeidlich. Zur Vertiefung empfehlen wir folgende Publikationen:

- BÖHMER, A. (2015a): Konzepte der Sozialplanung. Grundwissen für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- BÖHMER, A. (2015b): Verfahren und Handlungsfelder der Sozialplanung. Grundwissen für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- BMFSFJ - BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (1996): Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik. Stuttgart: Kohlhammer.
- JORDAN, E./SCHONE, R. (2000): Aufgaben, Konzepte, Ziele und Realisationsbedingungen. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien (2. Aufl.). Münster: Votum.
- DV – DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE (Hrsg.) (1986): Handbuch der örtlichen Sozialplanung. Stuttgart: Kohlhammer.
- MAYKUS, S./SCHONE, R. (Hrsg.) (2010): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag.
- MERCHEL, J. (2016): Jugendhilfeplanung. Anforderungen, Profil, Umsetzung. München: utb Reinhardt.
- MAIS – MINISTERIUM FÜR ARBEIT, INTEGRATION UND SOZIALES DES LANDES NRW (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf.
- 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.
- SCHMID-URBAN, P./DILCHER, R./FELDMANN, U./HANESCH, W. (1992). Kommunale Sozialberichterstattung. Arbeitshilfen des Deutschen Vereins, Heft 41, Frankfurt am Main: Eigenverlag.
- SCHUBERT, H. (2014): Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- SCHUBERT, H. (2017): Entwicklung einer modernen Sozialplanung – Ansätze, Methoden und Instrumente. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 48 (1), S. 4–19.
- STIFTUNG MITARBEIT (Hrsg.) (2011): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen – Trends – Projekte. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit.
- ARCHIV FÜR WISSENSCHAFT UND PRAXIS DER SOZIALEN ARBEIT, Heft 1/2007: Kommunale Sozialplanung vor neuen Aufgaben, 48. Jahrgang.

1 Kommunale Sozialpolitik

- In diesem Kapitel wird die Frage der Verantwortung für die Realisierung einer kommunalen Sozialpolitik erörtert.
- Sie erhalten einen Einblick in die sozialpolitischen Herausforderungen, die aktuell an Kommunen gestellt sind.

Die Kommune hat in der sozialpolitischen Diskussion in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. In vielen kommunalen Handlungsfeldern sind vielfältige und grundlegende Veränderungen zu beobachten, die auf eine „neue Qualität“ in der kommunalen Sozialpolitik verweisen (vgl. hierzu und im Folgenden SCHEFOLD, 2012, S. 65; DAHME/WOHLFAHRT, 2011, S. 9 ff.). Worin besteht aber diese neue Qualität kommunaler Sozialpolitik und auf welche Entwicklungen hat sie zu reagieren?

Angeführt werden üblicherweise die (sich verschärfenden) Problemlagen in den Städten, Kreisen und Gemeinden, die (unter anderem) dafür ursächlich angeführten Dezentralisierungstendenzen im Sozialstaat sowie ein verändertes Planungs- und Steuerungsverständnis im politisch-administrativen System (ebd.). Die hier skizzierten Entwicklungen aktueller kommunaler Rahmenbedingungen bedingen sich gegenseitig, haben jedoch jeweils eine so große Relevanz, dass es sie mit Blick auf den Bedeutungszuwachs kommunaler Sozialpolitik einzeln zu diskutieren gilt. Wenn lokale Politik sich auf die wachsenden Herausforderungen einstellen will und geeignete Konzepte zur Gestaltung sozialer Verhältnisse entwickeln möchte, benötigt sie dazu ein Instrument.

Kommunale Sozialplanung kann als ein solches Instrument zur Gestaltung von Infrastruktur und sozialen Verhältnissen verstanden werden. Es ist der methodische Zugang, der es kommunalen Akteuren erlaubt, einen Diskurs über die sozialen Lebensverhältnisse vor Ort anzustoßen und Wege aufzuzeigen, wie soziale Infrastruktur zukunftsfähig gestaltet werden soll.

Studienziele

Merksatz

1.1 Sozialpolitische Herausforderungen vor Ort

Die inhaltlichen Herausforderungen kommunaler Sozialpolitik und damit von Sozialplanung werden deutlich, indem STROHMEIER die von KAUFMANN (1997) für den deutschen Sozialstaat formulierten Herausforderungen auf die kommunale Ebene überträgt. Demnach stehen die Kommunen vor einer demografischen, einer sozialen, einer kulturellen, einer internationalen und einer ökonomischen Herausforderung (siehe hierzu und im Folgenden STROHMEIER, 2007, S. 246 f.).

- Mit der **demografischen** Herausforderung ist zum einen die durch den Geburtenrückgang und die Alterung der Bevölkerung verbundene Veränderung von Humanpotenzialen angesprochen. Zum anderen stellt die räumliche Polarisierung des schrumpfenden Familiensektors und des wachsenden Nicht-Familiensektors für die Kommunen eine Herausforderung dar, denn neben der Segregation von Arm und Reich sowie Migranten und Nicht-Mi-

granten ist auch die Segregation von Familien und Nicht-Familien eine Entwicklung, der entgegengesteuert in zahlreichen Kommunen (mehr oder minder erfolgreich) versucht wird.

- Die **soziale** Herausforderung hängt eng mit der demografischen Herausforderung zusammen. Sie besteht in der kleinräumigen Polarisierung sozialer Lagen und der gleichzeitigen Erosion traditioneller Lebensformen wie der Familie. Diese Entwicklung führt insbesondere in den segregierten unteren Sozialschichten zur Ausdünnung traditioneller Familien- und Nachbarschaftsnetzwerke, was wiederum zu individueller Perspektivlosigkeit und sozialer Exklusion führen kann. Die damit angesprochene Überlastung der informellen Solidarpotenziale sind insbesondere mit Blick auf die Pflege und Sorge für Kinder und Ältere relevant, denn diese wird zunehmend organisiert werden müssen und findet nicht mehr automatisch in den Familien (-netzwerken) statt.
- Die **kulturelle** Herausforderung beschreibt STROHMEIER als das „*Schwinden sozialer Integration und lokaler Identifikation der Bürger*“ (ebd. S. 247), die sich in Gestaltungspessimismus (insbesondere der von Armut gekennzeichneten Bevölkerung) und Nicht-Partizipation der BürgerInnen am politischen Geschehen ausdrückt und sich in „*demokratiefreien Zonen*“ (ebd.) widerspiegelt. Mit Blick auf die Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger durch die Sozialplanung ist diese Herausforderung von großer Bedeutung (vgl. Kapitel 7).
- Hinsichtlich der **internationalen** Herausforderung geht es auf der kommunalen Ebene um die Integration der Zugewanderten, die ebenso wie Arme und Nicht-Arme sowie Familien und Nicht-Familien segregiert leben. STROHMEIER betont, dass es auf der kommunalen Ebene „*niemals um die Abwehr von Einwanderung, sondern immer um die ‚Integration‘ der ‚Fremden‘ [geht], die schon da sind*“ (ebd.). STROHMEIER verweist auf die Bedeutung der Zuwanderung für die „*quantitative Reproduktion der deutschen Bevölkerung und den Umstand, dass insbesondere der Nachwuchs der Zugewanderten von Bildungsarmut betroffen ist und ‚Debatten um ‚qualifizierte Zuwanderung‘ (...) so lange Phantomdebatten sind, wie sie nicht die Qualifikation der bereits Zugewanderten und ihrer Kinder einschließen, die angesichts der demografischen Herausforderung für die gesellschaftliche Nachwuchssicherung dringend benötigt werden*“ (ebd.).
- Die fünfte Herausforderung ist **ökonomischer** Natur. Die meisten Kommunen in Deutschland haben eine schwierige Haushaltssituation. Verbunden damit sind Handlungseinschränkungen (insb. mit Blick auf eine umfassende Sozialpolitik, die auch freiwillige Leistungen der Kommunen beinhaltet) im Sinne der Bearbeitung der vorab skizzierten inhaltlichen Herausforderungen, insb. vor dem Hintergrund einer zunehmenden Problemverschiebung von der Bundes- und Landesebene auf die kommunale Ebene (vgl. hierzu Kapitel 1.2).

Übergreifend kann formuliert werden, dass der Aufwand (Herausforderung 1 bis 4) und damit der Ressourcenbedarf kommunaler Sozialpolitik immer größer und die zur Bearbeitung zur Verfügung stehenden Ressourcen immer knapper werden (Herausforderung 5). Zudem sind die formulierten Herausforderungen interdependent und können gravierende Folgen für die nachwachsende Gene-

ration und damit auch für die Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden haben.

Problematisch ist dies für die kommunale Entwicklung, da für diese eine ausgewogene Bevölkerungsstruktur ebenso wichtig ist wie eine konkurrenzfähige Wirtschaftsstruktur oder städtebauliche und sozial-kulturelle Aspekte (BMFSFJ, 1996, S. 27). Entsprechend bilden die Steuerungsfelder Wirtschaft, Städtebau, soziale und kulturelle Infrastruktur sowie kommunale Selbstverwaltung gemeinsam mit einer ausgewogenen Einwohnerstruktur ein „magisches Fünfeck“ kommunaler Zielfelder (vgl. Bild 1.1).

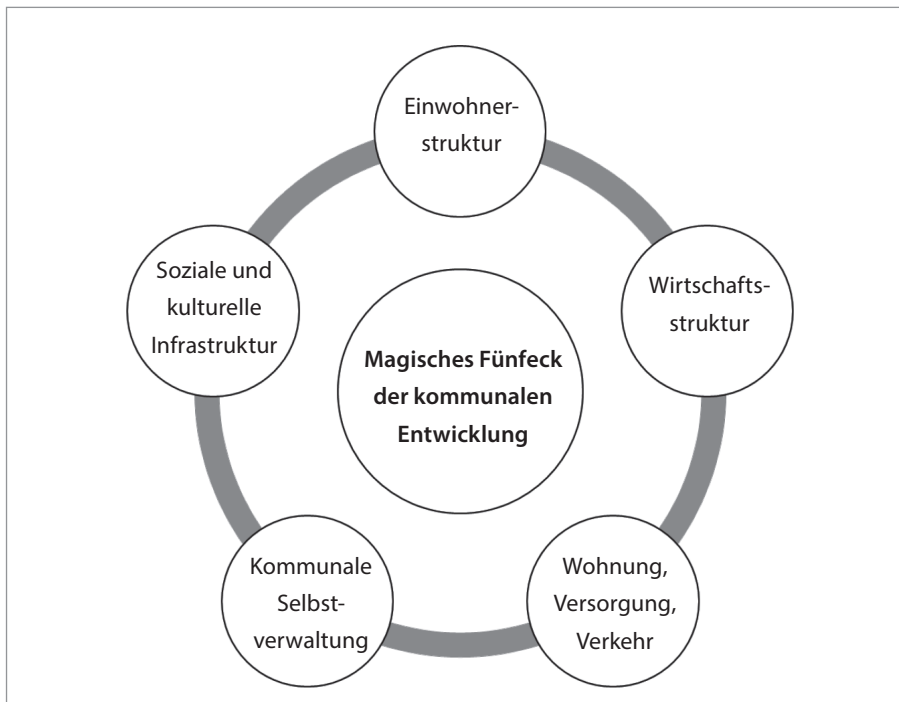


Bild 1.1 Magisches Fünfeck der kommunalen Entwicklung
(Quelle: BMFSFJ 1996, S. 26, angepasste Darstellung)

Von einem „magischen“ Fünfeck wird gesprochen, weil für die kommunale Entwicklung erstens alle fünf Steuerungsfelder gleichermaßen relevant sind und sie zweitens interdependent sind. „Wie beim magischen Drei- oder Viereck der Volkswirtschaftslehre liegt die Magie darin, dass dieses Zielsystem nicht optimiert werden kann, wenn nur eines der Teilziele Vorrang erhält“ (ebd.). Die Wirtschaftsstruktur hat beispielsweise einen starken Einfluss auf die Finanzkraft und damit auch auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune (Zielsystem „Kommunale Selbstverwaltung“). Von diesen Gestaltungsmöglichkeiten wiederum ist die quantitative und qualitative Ausgestaltung der sozialen und kulturellen Infrastruktur, durch die in einem erheblichen Maße das Lebensumfeld von (potenziellen) Bürgerinnen und Bürgern geprägt wird, abhängig.

Eine ausgewogene Einwohnerstruktur wurde lange Zeit als gegeben vorausgesetzt. Dabei wird das Ziel einer ausgewogenen Einwohnerstruktur als erreicht betrachtet, „wenn die demographische Entwicklung und die sozialen Strukturen ausgewogen sind, d. h. wenn ein verträgliches Mischungsverhältnis besteht zwischen Jung und Alt, Männern und Frauen, Singles und in Gemeinschaft Lebenden, Leistungsfähigen und Stützungsbedürftigen usw.“ (BMFSFJ, 1996, S. 25 f.).

Eine nicht ausgewogene Bevölkerungsentwicklung kann damit zu einem zusätzlichen Problem für die kommunale Entwicklung werden, insbesondere mit Blick auf die Produktion stadtgesehftlichen Humanvermögens.

Definition

Als Humanvermögen bezeichnet KAUFMANN alle „an die menschliche Person gebundenen Ressourcen, also Gesundheit, Wissen, Motive und Kompetenzen, von deren Nutzung sowohl die individuelle wie die kollektive Wohlfahrt abhängt“ (KAUFMANN, 1995, S. 73). Diese Definition vermeidet den ökonomischen Reduktionismus der Humankapitaltheorie (KAUFMANN, 2009, S. 216), da er im Gegensatz zum volkswirtschaftlich geprägten und negativ konnotierten Begriff des „Humankapitals“ weiter gefasst ist. Humanvermögen beschreibt eben nicht nur die wirtschaftlich „verwertbaren“ Fertigkeiten eines Menschen, sondern alle Kompetenzen, die für das Leben in der Gesellschaft von Bedeutung sind (ebd., S. 213).

Ein weiterer Vorteil dieses Begriffes liegt in seiner Anschlussfähigkeit an die Diskussion um den Sozialstaat und das Wirtschaftssystem. KAUFMANN (ebd., S. 225) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Reproduktion von Humanvermögen von der Leistungsfähigkeit des Sozialstaats abhängt und diese von der Wirtschaftskraft. Da die Wirtschaftskraft wiederum vom verfügbaren Humanvermögen abhängig ist, erlaubt das Humanvermögen-Konzept eine „soziologische Theorie des Sozialstaats, welche die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen nicht nur als externe Effekte des Wirtschaftssystems thematisiert, sondern die wechselseitige Angewiesenheit von Wirtschaft, Familie, Assoziationen und Politik im Hinblick auf die individuelle und kollektive Wohlfahrt herausarbeitet“ (ebd., S. 217).

Unberücksichtigt bleibt bei der Zielformulierung einer ausgewogenen Einwohnerstruktur häufig die kleinräumige Konfiguration der Bevölkerungsstruktur, also die räumliche Durchmischung der Bevölkerung innerhalb der Kommune. Angesprochen ist damit die als Segregation bezeichnete Ungleichverteilung von bestimmten Bevölkerungsgruppen innerhalb der Kommunen. Junge und Alte, Familienhaushalte und andere Haushaltsformen (demografische Dimension), Personen mit und ohne Migrationshintergrund (ethnische Dimension) sowie Arme und Reiche (soziale Dimension) leben häufig räumlich getrennt voneinander (vgl. bspw. DOHNKE, et al. 2012; STROHMEIER, 2010; Bertelsmann Stiftung, 2008). FARWICK (2007) spricht in diesem Zusammenhang von einer Entwicklung „von der gespaltenen Gesellschaft zur gespaltenen Stadt“. Er beschreibt damit, dass sich die zu beobachtende wachsende soziale Ungleichheit (vgl. den aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht) auch räumlich niederschlägt und zu sozialen und topografischen Verdrängungsprozessen einzelner Bevölkerungsgruppen führt, was gemeinhin auch mit dem Begriff der „Gentrifizierung“ beschönigend umschrieben wird.

Aus diversen Studien ist bekannt, dass die räumliche Konzentration von Personen in ähnlichen Lebenslagen sowohl individuelle Benachteiligungen als auch individuelle Privilegierungen verstärken können (vgl. FARWICK, 2009). Beispielsweise kann davon ausgegangen werden, dass die räumliche Konzentration benachteiligter Familien sich zusätzlich benachteiligend auf die Kinder in diesen Familien auswirken kann. Ursächlich dafür sind die fehlenden Entwicklungsimpulse, die Kinder aus segregiert lebenden benachteiligten Familien erhalten

könnten, wenn in ihrer direkten Nachbarschaft nicht arme Familien leben würden. Die Kinder aus diesen Familien besuchen beispielsweise häufiger formal höher qualifizierende Schulen als Kinder aus armen Familien und könnten damit eine Vorbildfunktion für die Kinder aus diesen Familien haben.

B 1.1 Zahlreiche Sozial-, Familien-, Bildungs- und Gesundheitsberichte für Kommunen belegen dies. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die Stadt Oberhausen verwiesen. Hier zeigt sich, dass die wirtschaftliche Lage der Familien erhebliche Konsequenzen für die Freizeitgestaltung, die Bildungsbeteiligung und den Gesundheitszustand der Kinder haben kann (siehe hierzu und im Folgenden WUNDERLICH, 2014, S. 170 f.).

Dem Familienbericht Oberhausen 2012 ist beispielsweise zu entnehmen, dass arme Familien mit 57 Euro weniger als die Hälfte für Freizeit, Bildung und Kultur ausgeben als nicht-arme Familien mit 122 Euro (Stadt Oberhausen 2012, S. 54). Mit Blick auf die Bildungsbeteiligung zeigt sich in diesem Bericht, dass Kinder aus Familien mit einem Äquivalenzeinkommen von unter 750 Euro nur zu 15 % ein Gymnasium besuchen, wohingegen dies auf 71 % der Kinder aus wohlhabenden Familien mit einem Äquivalenzeinkommen von über 1.500 Euro zutrifft.

Zudem lässt sich (wie für andere Kommunen ebenso) aufzeigen, dass sich – um bei FARWICKS (2007) Formulierung zu bleiben – die „Spaltung der Gesellschaft“ in einer „gespaltenen Stadt“ niederschlägt. Segregation, also die Konzentration bestimmter sozialer Gruppen in bestimmten Stadtteilen, ist eine der zentralen Herausforderungen sozialpolitischer Bemühungen auf der kommunalen Ebene.

„Ein Hauptproblem vieler Städte ist die verschärfte soziale Abgrenzung, die Entstehung von Stadtquartieren, in denen die von Arbeitslosigkeit, Armut und Diskriminierung betroffenen Menschen leben, in denen Milieus entstehen, welche die Benachteiligung in einer Art Teufelskreis noch verstärken und vor allem auch die Chancen von Kindern mindern, diesem Umfeld zu entkommen, dass sich Hoffnungslosigkeit vererbt“ (NEUMANN/SCHAPER, 2008, S. 326).

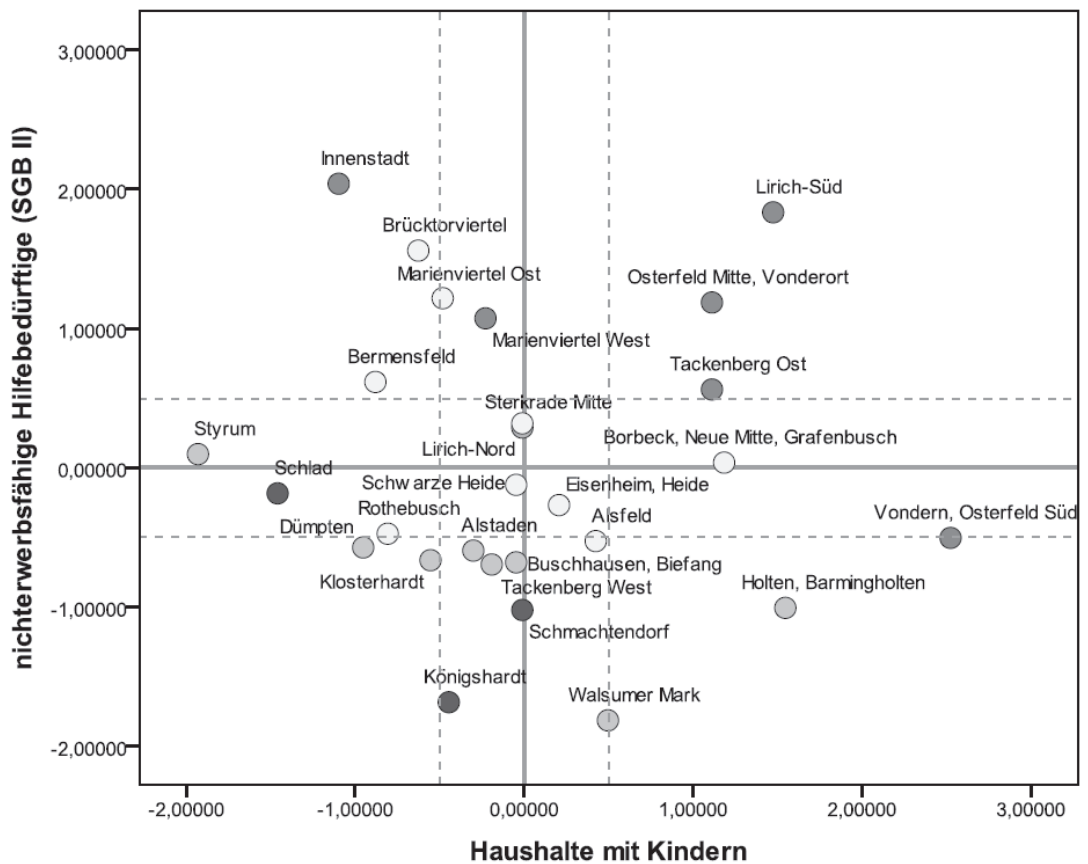
Illustriert sei dies anhand von Ergebnissen für die Stadt Oberhausen 2012 (vgl. Bild 1.2). Die Sozialstruktur auf der Ebene der Oberhausener Sozialquartiere wird dort entlang der Dimensionen „sozioökonomischer Status“, „Familienprägung“ und „Prägung durch Migranten“ (was den Dimensionen entspricht, die auch in den Analysen der Enquete-Kommission zur Zukunft der Städte in NRW im Jahre 2004 verwendet wurden) in eine Abbildung integriert. *„Der sozioökonomische Status wird dabei über den Anteil der nichterwerbsfähigen Leistungsempfänger/-innen nach dem SGB II (zum 31.03.2011) in Prozent der unter 15-jährigen Bevölkerung definiert, wobei ein überdurchschnittlicher Anteil an Leistungsempfänger/-innen entsprechend ein niedriger sozioökonomischer Status bedeutet und umgekehrt. Die*

Beispiel

Familienprägung wird durch den Anteil der Familien mit Kindern unter 18 Jahren in den Sozialquartieren bestimmt und die Migrantenprägung erfolgt über den Anteil an Personen mit Migrationshintergrund“ (Stadt Oberhausen, 2012, S. 34).

Stadtteile oben rechts in der Abbildung sind familiengeprägt, weisen eine niedrige soziale Lage auf und sind stark durch Personen mit Migrationshintergrund geprägt. Stadtteile unten links dagegen sind in einem geringen Maße durch Familien geprägt und weisen – aufgrund der unterdurchschnittlichen Anteile an nicht erwerbsfähigen Leistungsempfänger/-innen – einen hohen sozialen Rang auf. Kein einziger dieser Stadtteile weist eine überdurchschnittliche Prägung durch Personen mit Migrationshintergrund auf. Anhand der Stadt Oberhausen zeigt sich somit, dass sich die gesamtgesellschaftlich diskutierten Probleme sozialer Ungleichheit räumlich konfigurieren. Verbunden damit sind unter anderem gesundheits- und bildungspolitische Herausforderungen für die kommunale Sozialpolitik. Hierzu im Folgenden zwei Ergebnisse aus dem Bildungsbericht und dem Kindergesundheitsbericht der Stadt Oberhausen, beide aus dem Jahr 2011.

Der Bildungsbericht 2011 weist für das Quartier Königshardt (unten links im Bild 1.2) Übergangsquoten zum Gymnasium von 60 % und zur Hauptschule von 1 Prozent aus (Realschule: 16 %; Gesamtschule: 23 %). Für das Quartier Lirich-Süd (oben rechts im Bild 1.2) werden Übergangsquoten zum Gymnasium von 15 % und zur Hauptschule von 20 % ausgewiesen (Realschule: 26 %; Gesamtschule: 38 %). Der Anteil der Übergänge zum Gymnasium ist im wenig familiengeprägten, eine hohe soziale Lage aufweisenden und gering durch Personen mit Migrationshintergrund geprägten Königshardt somit viermal höher als in Lirich-Süd, das überdurchschnittlich familiengeprägt ist, eine niedrige soziale Lage aufweist und stark durch Personen mit Migrationshintergrund geprägt ist. Der Anteil der Übergänge zur Hauptschule ist hier 20-mal so groß wie in Königshardt (Stadt Oberhausen, 2011, S. 88 f.). Zu beobachten ist somit ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Sozialstruktur in den einzelnen Quartieren und den Bildungschancen der Kinder.



Anteil Personen mit Migrationshintergrund

- sehr niedrig
- niedrig
- durchschnittlich
- hoch
- sehr hoch

Bild 1.2 Familienprägung, soziale Lage und Migrantenprägung Oberhausener Sozialquartiere (Quelle: Stadt Oberhausen 2012, S. 36)¹

Der Kindergesundheitsbericht aus dem Jahr 2011 für dieselbe Stadt zeigt auf, dass insbesondere in den von Armut geprägten Räumen der Stadt (also „oben“ im Bild 1.2) Auffälligkeiten im Sinne gesundheitspolitischer Herausforderungen zu beobachten sind. Um nur einige Beispiele zu nennen, gehört Lirich-Süd zu den Quartieren mit dem höchsten Anteil an Kindern, bei denen bei der Schuleingangsuntersuchung eine unvollständige Teilnahme an den Vorsorgeuntersuchungen festgestellt wird und in denen die Mitgliedschaft in einem Sportverein am seltensten ist. Auf der anderen Seite gehört

¹ Die Werte für die drei Indikatoren wurden – um die Lesbarkeit zu erhöhen und eine Vergleichbarkeit zu erreichen – z-transformiert, so dass der Stadtdurchschnitt gleich Null und die durchschnittliche Abweichung der einzelnen Werte der Quartiere eins (Standardabweichung) ist. „Quartiere, die sich demnach um den Wert null herum bewegen, entsprechen also in etwa dem Stadtdurchschnitt (gestrichelte Linie). Auf der X- und Y-Achse sind zunächst die Familienprägung und der sozioökonomische Status dargestellt. Die Prägung durch Personen mit Migrationshintergrund wurde als dritte Dimension mittels Standardabweichung in fünf Klassen kategorisiert. Die Quartiere sind hinsichtlich ihrer Ausprägung farblich diesen Kategorien zugeordnet“ (ebd.)

Königshardt zu den Quartieren mit den niedrigsten Anteilen von Kindern mit einer unvollständigen Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen und dem höchsten Anteil von Kindern, die Mitglied in einem Sportverein sind (Gesundheitskonferenz der Stadt Oberhausen, 2011, S. 39 und 49).

Die Herausforderungen für die Sozialpolitik vor Ort sind somit vielfältig, interdependent, konfigurieren sich räumlich und können für die Stadtentwicklung weitreichende Konsequenzen haben.

1.2 Dezentralisierungstendenzen im Sozialstaat

Ob die Ursachen von Armut (bspw. Arbeitslosigkeit), ihre möglichen Folgen (bspw. schlechtere Bildungschancen) oder Herausforderungen wie beispielsweise die Integration von Migrantinnen und Migranten oder die Herstellung familiengerechter Rahmenbedingung – die kommunale Ebene spielt bei der Bearbeitung dieser Herausforderungen eine zentrale Rolle. Das Zusammengehen bundesweiter Arbeits- und kommunaler Sozialverwaltung (sog. Jobcenter) ist ein Beispiel dafür, dass soziale Themen nicht nur auf der kommunalen Ebene an Bedeutung gewonnen haben, sondern auch die kommunale Ebene in der Sozialpolitik des Bundes und der Länder wichtiger geworden ist.

DAHME und WOHLFAHRT (2011, S. 12) verweisen in diesem Zusammenhang daher darauf, dass die Kommunen nicht mehr nur Implementationsträger staatlicher Sozialpolitik sind, sondern von ihnen zunehmend die Erfüllung gestalterischer Aufgaben erwartet wird.

Merksatz

Der Bedeutungszuwachs kommunaler Sozialpolitik kann damit als Reaktion einer zunehmenden Problemverschiebung auf die kommunale Ebene interpretiert werden.

Neben der „gesetzlich festgeschriebenen Infrastrukturverantwortung, die in der Regel durch Planungs- und Fördermaßnahmen wahrgenommen wird“ (ebd., S. 11), haben Dezentralisierungsprozesse dazu geführt, dass die lokale Ebene „in den Rang einer sozialpolitisch relevanten Handlungsinstanz erhoben“ wird (ebd., S. 12). Das Kernanliegen dieser international als Devolution bezeichneten Entwicklung, so DAHME und WOHLFAHRT weiter, ist „die lokale bzw. regionale Ebene als kompensatorische Ressource wachsender Armutsprobleme und sozialer Gegensätze ins Spiel zu bringen. Ziel dieser Politik ist nicht nur, durch Verlagerung von Verantwortung die Legitimität des kommunalpolitischen Handelns zu erhöhen, sondern auch die Integration unternehmerischer, zivilgesellschaftlicher und ehrenamtlicher Kräfte in eine dezentrale sozialpolitische Strategie der Abfederung armutsverschärfenden Auswirkungen zentralstaatlicher Wachstums- und Standortpolitik“ (ebd., S. 12 f.).

Leitend bei dieser Perspektive ist die Einschätzung, dass der Bedeutungsgewinn kommunaler Sozialpolitik das Ergebnis einer Instrumentalisierung der kommunalen Ebene durch die übergeordneten Instanzen ist und die Städte, Kreise und Gemeinden nicht mehr nur als Implementationsträger für die soziale Infrastruktur stehen, sondern auch als Implementationsträger für „Diversi-