Texte der KommunalAkademie Band 6

Wirkungsorientierte Steuerung

Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

Texte der KommunalAkademie

Mit den **Texten der KommunalAkademie** erhalten kommunalpolitisch Aktive und bürgerschaftlich Engagierte Handlungshilfen von Praktikern für die lokale Arbeit. In jedem Band werden Grundlageninformationen, fachliche Texte und praktische Anleitungen zu einem hilfreichen Arbeitsbuch vereint. Einen Überblick über sämtliche Titel der Reihe finden Sie unter **www.fes-kommunalakademie.de**.

Wirkungsorientierte Steuerung
Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik

Tim Kähler u. a.

© 2013 Friedrich-Ebert-Stiftung

ISBN: ISBN 978-3-86498-734-2

Erstdruck: Dezember 2013

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Politische Akademie
KommunalAkademie
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Redaktion: Dr. Markus Trömmer

Lektorat: Dr. Andrea Görldt, klare-worte.com

Fotos: dpa Picture Alliance, Fotolia,
Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen/Peters-Jochum

Gestaltung: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck: Media-Print Informationstechnologie GmbH, Paderborn

Schutzgebühr 5 Euro

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Inhalt

Markus Trömmer: Vorwort 7

1. Hannelore Kraft: „Kein Kind zurücklassen!“ Vorbeugende Politik in Nordrhein-Westfalen 9

2. Tim Kähler: Wirkungsorientierte Steuerung –
Den Sozialstaat durch bessere Hilfen für die Menschen entlasten 17

3. Frank Hilker und Norbert Wörmann: Sozial- und Finanzplanung im Tandem –
Moderne Haushaltskonsolidierung durch wirkungsorientierte Steuerung 27

4. Ulla Zumhasch und Jürgen Kreft: Wirkungsorientierte Steuerung erfolgreich einführen
und nachhaltig umsetzen 39

5. Alexander Götz: Besser helfen: Teilhabe- und wirkungsorientierte Sozialpolitik als wichtiges
Handlungsfeld sozialdemokratischer Kommunalpolitik – Ergebnisse einer Befragung unter
sozialdemokratischen Verantwortungsträgern in der kommunalen Sozialpolitik 47

6. Kommunale Beispiele für neue Wege 61

   a) *Wolfsburg*
   Werner Borcherding: Wirkungsorientierte Steuerung im Sozialbereich am Beispiel
   der kommunalen Beschäftigungsförderung 63

   b) *Heidelberg*
   Joachim Gerner und Myriam Feldhaus: Schulsozialarbeit in Heidelberg 68

   c) *Hamburg*
   Jan Pörksen: Der Sozialraum in der Jugend- und Eingliederungshilfe 72

   d) *Hannover*
   Thomas Walter: Der hannoversche „Experimentiertopf“ – Prävention bei der Hilfe zur Erziehung 78

   e) *München*
   Brigitte Meier und Anne Hübner: Neuausrichtung der offenen Altenhilfe in München:
   Präventive und aufsuchende Hilfen verstärken 82

   f) *Bielefeld*
   Norbert Müller: Selbstbestimmt und rundum versorgt wohnen –
   Das „Bielefelder Modell“ findet bundesweit Beachtung 88

   g) *Dortmund*
   Birgit Zoerner: Aufsuchende Seniorenarbeit im Bezirk 92

7. Tim Kähler: Fazit 97

8. Autorenverzeichnis 101

Vorwort

In vielen Städten, Gemeinden und Kreisen in Deutschland gibt es erhebliche Haushaltsprobleme. Ein Grund für die steigenden Lasten vor Ort sind die Aufwüchse in den kommunalen Sozialhaushalten. Stetig steigende Fallzahlen und -kosten sind hier ursächlich. Oft stellen sich die Akteure der kommunalen Selbstverwaltung die Frage, wie dieser Teufelskreis durchbrochen werden kann.

Es ist keine neue Erkenntnis, dass durch rechtzeitige und gezielte Hilfen, durch soziale Netzwerke im Quartier oder durch nachhaltigere Hilfen viele soziale Problemlagen entweder gar nicht erst entstehen oder gelöst werden können und eine nachhaltige Konsolidierung mit sich bringen.

Dieser Weg wird jedoch nach wie vor in vielen Kommunen nicht beschritten. Im Gegenteil, anstatt die präventiven Hilfesysteme zu verbessern und auf mehr Fachlichkeit zu setzen, werden diese Ressourcen gekürzt – mit der Folge stetig steigender Kosten bei den Transferleistungen. Der berühmte Rasenmäher, die Deckelung bei Personalkosten oder der Verweis auf freiwillige Leistungen verhindern die nachhaltige Verbesserung der Lebenslagen und somit auch die nachhaltige Entlastung unserer Gemeinwesen.

Die Beispiele in dieser Publikation zeigen, dass es auch anders geht. Durch einen mutigen und vorausschauenden Steuerungsprozess – die wirkungsorientierte Steuerung – können neue Mittel für bessere Hilfen gewonnen werden. In den Textbeiträgen wird dargelegt, wie diese Methode funktionieren kann und was dafür erforderlich ist. Die dargestellten Beispiele verdeutlichen, dass es in vielen Bereichen erhebliche Spielräume – auch unter den bestehenden Rahmenbedingungen – gibt. Diese Spielräume müssen allerdings erarbeitet werden.

In dieser Arbeitshilfe wird dargelegt, welche Chancen durch eine verbesserte Hilfe zur Selbsthilfe entstehen. Sie soll den Handelnden vor Ort helfen, ähnliche Wege zu finden, um auch im Bereich der sozialen Leistungen neue Spielräume zu gewinnen. Es gilt, die Ziele des Sozialen und die Ziele des Haushalts zu Verbündeten zu machen, um mittelfristig funktionierende Gemeinwesen zu bekommen.

Dr. Markus Trömmer
Leiter der KommunalAkademie
der Friedrich-Ebert-Stiftung

1

„Kein Kind zurücklassen!“ Vorbeugende Politik in Nordrhein-Westfalen

„Kein Kind zurücklassen!“ Vorbeugende Politik in Nordrhein-Westfalen

Hannelore Kraft
Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen

Vorbeugung ist ein Kernanliegen der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Unter dem Leitmotiv „Kein Kind zurücklassen!“ ist die Politik der Vorbeugung darauf gerichtet, allen Kindern in NRW ein gelingendes Aufwachsen zu ermöglichen. Jeder Mensch soll unabhängig von Herkunft und sozialem Status der Eltern seine Talente entwickeln und seine Fähigkeiten zur Geltung bringen können – zum eigenen Wohl und zum Nutzen der Gesellschaft.

Mit dem vorbeugenden Politikansatz wollen wir in NRW einen Perspektivwechsel vollziehen: weg vom Denken in institutionellen Zuständigkeiten und hin zur Orientierung an den Bedürfnissen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Vom Kind aus zu denken setzt voraus, alle Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen von der Geburt bis in den Beruf in den Blick zu nehmen. Dazu gehören vor allem die Familie und ihr sozialräumliches Umfeld, aber auch das Bildungs- und Gesundheitssystem, die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Sport und Kultur und nicht zuletzt Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Vorbeugung ist deshalb weit mehr als Sozialpolitik. Sie durchzieht alle Handlungsfelder der Politik und alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Vorbeugung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Die nordrhein-westfälische Politik der Vorbeugung ist langfristig und nachhaltig angelegt. Konkret geht es um Investitionen in Kinder, Bildung und Kommunen. Doch es geht ebenso um eine stärkere Vernetzung in Politik und Verwaltung mit dem Ziel, eine Infrastruktur kommunaler Präventionsketten für Kinder, Jugendliche und ihre Familien zu schaffen. Im Ergebnis profitieren davon alle. Diese Politik erhöht die Bildungs- und Chancengerechtigkeit und stärkt damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie trägt zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses bei und damit zur Stärkung der Wirtschaftskraft. Sie senkt soziale Reparaturkosten und erzielt volkswirtschaftliche Gewinne.

Obwohl der Begriff Vorbeugung oder Prävention verschieden definiert wird, ist der Grundgedanke doch stets der gleiche, nämlich: „Vorbeugen ist besser als Heilen“. Im weitesten Sinne ist unter vorbeugend oder präventiv daher alles zu verstehen, was dazu dient, Menschen frühzeitig zu stärken, gezielt zu fördern und ganzheitlich zu unterstützen, um das Risiko späterer Schäden etwa durch Krankheit oder Kriminalität, aber auch durch mangelnde Bildung oder Arbeitslosigkeit zu minimieren.

Mehrere Gründe sprechen für unseren Politikansatz. Der wichtigste Grund ist die Schaffung von Bildungs- und Chancengerechtigkeit. Die Aussichten eines Kindes auf gelingendes Aufwachsen hängen immer noch entscheidend von seiner Herkunft ab. Gleichzeitig hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die frühe und gezielte Förderung von Kindern und Familien die beste Investition ist, um soziale Benachteiligung auszugleichen. Vorbeugende Politik heißt daher, allen Kindern von Anfang an den Weg zu Bildungserfolg und gesellschaftlicher Teilhabe zu ebnen.

Der zweite Grund für eine vorbeugende Politik ist der drohende Fachkräftemangel. Die Vorhersagen zum demografischen Wandel sind bekannt. Allein in NRW werden schon im Jahr 2020 voraussichtlich 630.000 Fachkräfte fehlen. Dabei verfügt jedes Kind über Talente

und Fähigkeiten, die früh erkannt, gefördert und entwickelt werden müssen. Vorbeugende Politik setzt auf die Erschließung dieser Potenziale und trägt somit dazu bei, den Nachwuchs für die Wirtschaft des Landes jenseits der Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte zu sichern.

Der dritte Grund liegt in der Vermeidung von sozialen Reparaturkosten. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Kommune, Land, Bund und Europa ist angespannt. Bisher wurde meist einseitig auf Ausgabenkürzung gesetzt, wobei die Einsparungen an einer Stelle (zum Beispiel Sozialausgaben des Bundes) oft zu Mehrausgaben an anderer Stelle (zum Beispiel bei den Kommunen) führten. Wir wollen dagegen frühzeitig in Kinder und Familien investieren, um soziale Kosten in späteren Lebensjahren gar nicht erst entstehen zu lassen. Dadurch werden die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen nachhaltig entlastet.

Zur Umsetzung der Politik der Vorbeugung verfolgt die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Strategie, die auf drei Ziele gerichtet ist: erstens auf den Aufbau kommunaler Präventionsketten, zweitens auf die Stärkung einer landesweiten Präventionsinfrastruktur und drittens auf die gesamtgesellschaftliche Mobilisierung von Präventionsressourcen.

Vorbeugung, die vom Kind aus gedacht wird, muss dort ansetzen, wo Kinder leben und aufwachsen. Daher kommt den Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Sie übernehmen wesentliche Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und sie gestalten die Rahmenbedingungen für den Alltag von Familien. Im Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ unterstützt die Landesregierung 18 Kommunen mit zusammen rund fünf Millionen Einwohnern beim Aufbau von sogenannten „kommunalen Präventionsketten“. Wie die Glieder einer Kette sollen alle relevanten Akteure, Institutionen und Angebote miteinander vernetzt werden, um Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in allen Lebensphasen von der Schwangerschaft/Geburt bis in den Beruf die notwendige Unterstützung zuteilwerden zu lassen. Das Modellvorhaben dient als Labor zur Umsetzung vorbeugender Politik in den kommunalen Praxisalltag. Bis 2015 sammeln und evaluieren die Modellkommunen praktische Erkenntnisse, die dann auf andere Kommunen im Land übertragen werden können.

Das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ baut auf zwei Beobachtungen auf. Zum einen wissen wir, dass es in den Kommunen bereits viele gute präventive Projekte und Programme gibt, diese aber oft unkoordiniert nebeneinanderher laufen. Statt mehr Hilfsstrukturen bedarf es also mehr strukturierter Hilfe. Zum anderen gehen wir davon aus, dass Vorbeugung nicht allein durch zusätzliche Investitionen, sondern vor allem durch die bessere Nutzung vorhandener Ressourcen vorangetrieben wird. Nicht Mehr vom Selben, sondern Optimierung des Bestehenden lautet daher die Devise.

Zweifellos gibt es nicht das eine Rezept für den Aufbau und die Gestaltung einer kommunalen Präventionskette. Jede Kommune muss ihren individuellen Weg finden und ihre eigenen Ziele definieren. Dazu gehört allem voran, dass Vorbeugung eine strategische Grundsatzentscheidung voraussetzt. Nur wenn die politische Führung einer Kommune sich sichtbar hinter das Ziel Vorbeugung stellt und den Aufbau der kommunalen Präventionskette entschlossen vorantreibt, verschafft sie allen Beteiligten vor Ort die notwendige Orientierung und Sicherheit, um die Heraus-

forderungen einer konsequenten Vorbeugungspolitik zu meistern.

Für eine funktionierende und stabile Präventionskette braucht es über die politische Führung hinaus alle relevanten Akteure in der Kommune. Die Vernetzung für Vorbeugung sollte mindestens die folgenden Bereiche umfassen: Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Gesundheitswesen, Schule und Bildungswesen, Kultur-, Sport- und andere Freizeitangebote, Ausbildungswesen und Arbeitsverwaltung, Polizei und Gerichtsbarkeit. Bislang führt die Vielzahl verschiedener Akteure dazu, dass auf eine Familie mit Unterstützungsbedarf oft sechs bis sieben Ansprechpartner gleichzeitig kommen. Das ist zu kompliziert – und auch sehr teuer. Besser wäre es, die Familien hätten einen Ansprechpartner, einen „Kümmerer", der das Hilfsangebot nach dem jeweiligen Bedarf strukturiert und auf die spezifische Situation einer Familie abstimmt.

Hierzu sollte eine Brücke des Vertrauens zu den Eltern aufgebaut werden, am besten schon in der Schwangerschaft, spätestens aber nach der Geburt eines Kindes. Dies kann durch aufsuchende Hilfen und Angebote gelingen. Eltern kommen nicht immer in die Kitas, Familienzentren oder Schulen. Und wenn sie in den ersten Lebensjahren des Kindes nicht kommen, kann es schon zu spät sein. Wie Erkenntnisse der Hirnforschung zeigen, hängt die Entwicklung körperlicher und geistiger Fähigkeiten eng zusammen. Die frühe Förderung der motorischen Entwicklung schafft zugleich wichtige Grundlagen für die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten. Oder etwas vereinfacht gesagt: Wer rechtzeitig gelernt hat, rückwärts zu gehen, dem wird es auch leichter fallen, rückwärts zu zählen.

Zudem ist die kommunale Präventionskette so zu entwickeln, dass sie besonders die institutionellen Übergänge im Blick hat. Damit sind die Übergänge von der Familie in die Kita, von dort in die Grundschule und dann zur weiterführenden Schule gemeint. Aber auch der Übergang von der Schule in den Beruf muss mit begleitet werden. Auch die „freie" Zeit neben der Schulzeit ist mit entsprechenden Angeboten zu flankieren, also Sport, Kultur, gesellschaftliches Engagement oder Praktikumsangebote sind sinnvoll mitzudenken. Aus diesem Grund sollte die Präventionskette sozialraumorientiert gestaltet werden, denn nah dran zu sein, bedeutet auch, früh dran zu sein, und Angebote niedrigschwellig und passgenau zu gestalten.

Bei der Politik der Vorbeugung müssen Stadt und Land Hand in Hand gehen. Während die praktische Präventionsarbeit primär in und von den Kommunen geleistet wird, ist das Land gefordert, die passenden Rahmenbedingungen zu schaffen und weiter zu verbessern. Kommunale Präventionsketten bedürfen der Einbettung in eine landesweite Präventionsinfrastruktur. Das Land Nordrhein-Westfalen investiert daher in den Ausbau von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen entlang der gesamten Präventionskette: von den Frühen Hilfen über die U 3-Betreuung und die Ganztagsschule bis in das Übergangssystem Schule-Beruf und die Hochschulen.

Um nur ein Beispiel zu nennen: Für Jugendliche vor dem Schulabschluss hat das Land NRW im Verbund mit den Partnern im Ausbildungskonsens eine flächendeckende Reform des Übergangssystems Schule-Beruf auf den Weg gebracht. Verpflichtet auf das Ziel „Kein Abschluss ohne Anschluss" erhalten alle Schüler/innen ab der 8. Klasse eine umfassende und kontinuierliche Berufs- und Studienorientierung einschließlich Potenzialanalyse, individueller Begleitung und Beratung,

Kurz- und Langzeitpraktika sowie Praxisphasen in Verbindung mit Unterricht. Bis 2018 wird die Neuausrichtung des Übergangssystems Schule-Beruf im ganzen Land abgeschlossen sein.

Die Investitionen in eine landesweite Präventionsinfrastruktur schaffen die notwendige Basis für eine Politik der Vorbeugung. Inwieweit Vorbeugung gelingt, hängt jedoch auch von der Qualität der Präventionsinfrastruktur ab. Dazu sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Die nordrhein-westfälische Landesregierung investiert daher nicht nur in den Ausbau von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, sondern will eine Politik „aus einem Guss", indem sie den Präventionsgedanken in allen maßgeblichen Initiativen auf Landesebene verankert: von der Kriminalitätsprävention in Projekten wie „Kurve kriegen" über Handlungsprogramme zur Armutsbekämpfung oder Armutsmigration bis hin zur präventiven Quartiersentwicklung im Rahmen des Programms Soziale Stadt.

Zudem ist Vorbeugung eine gesamtstaatliche und letztlich gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Landesregierung arbeitet deshalb darauf hin, alle Ebenen von Politik und Verwaltung und alle gesellschaftlichen Bereiche für das Thema Vorbeugung zu sensibilisieren sowie Ressourcen zu mobilisieren und zusammenzuführen. Dazu gehört der Stärkungspakt Stadtfinanzen, der überschuldeten Kommunen in NRW dazu verhilft, ihre Haushalte wieder zu konsolidieren und damit mehr Handlungsfähigkeit für eine vorbeugende Politik zu gewinnen. Dazu gehören die Struktur- und Regionalfonds der Europäischen Union, die in NRW in der kommenden Förderperiode von 2014 bis 2020 für Projekte der Prävention und Vernetzung geöffnet werden. Des Weiteren wollen wir mit gemeinwohlorientierten Stiftungen stärker zusammenarbeiten, um vorhandene zivilgesellschaftliche Potenziale für die Politik der Vorbeugung zu erschließen und zu bündeln. Und mit Blick auf die Bundesebene werden wir konsequent für alles eintreten, was Prävention stärkt, sei es die Verstetigung der Schulsozialarbeit

oder die Aufhebung des Kooperationsverbots im Bildungsbereich.

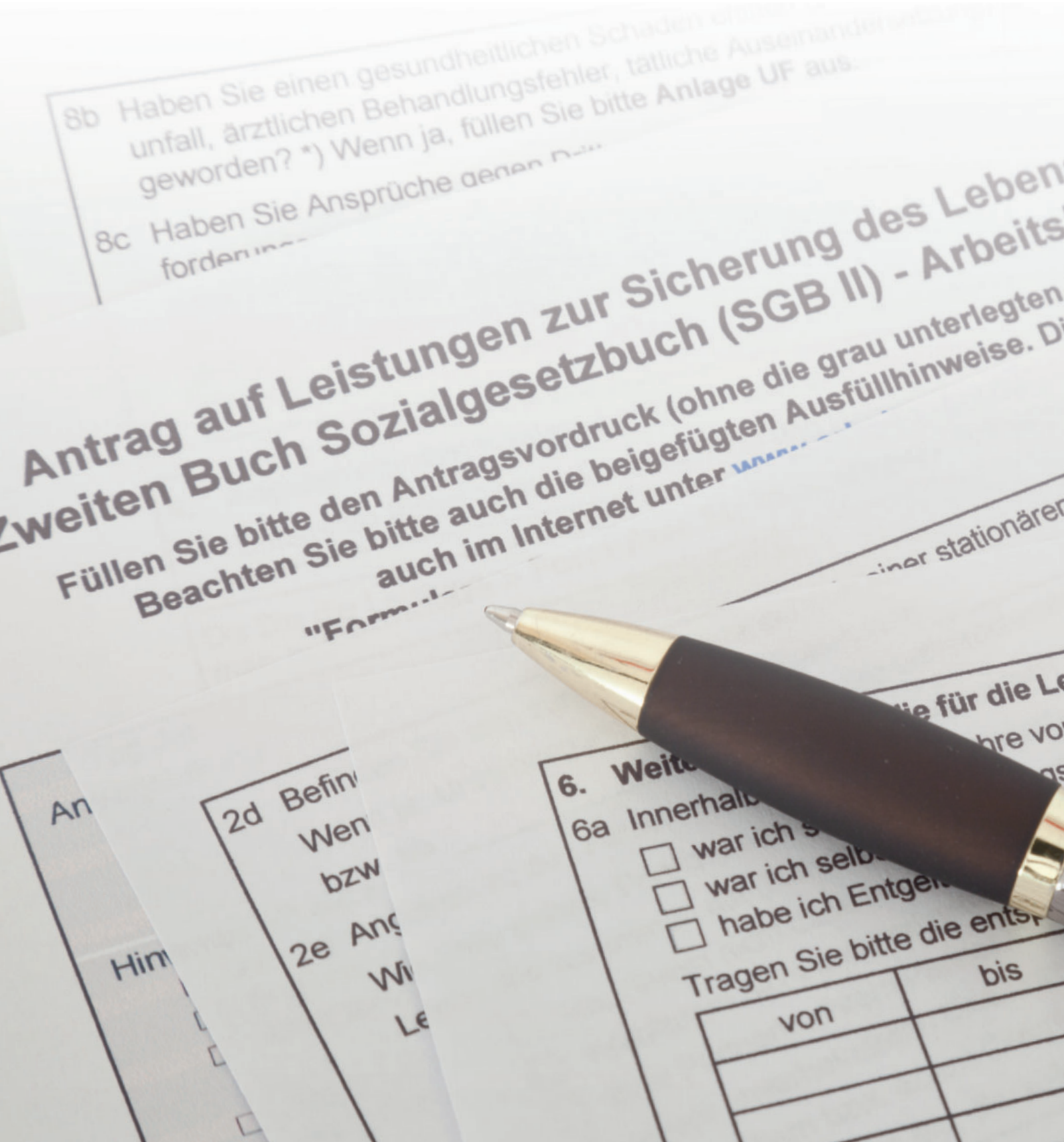
Prävention gibt es nicht zum Nulltarif. Eine Politik der Vorbeugung verlangt Investitionen – in Kinder, in Bildung, in Kommunen. Dabei handelt es sich allerdings um Investitionen mit hohen Ertragserwartungen, wie einschlägige Forschungen belegen. Je früher Kinder begleitet, gefördert und unterstützt werden, desto wahrscheinlicher werden sie gesund aufwachsen, Bildung erwerben und sich erfolgreich in die Gesellschaft integrieren. Gelingendes Aufwachsen vermeidet daher nicht nur soziale Folgekosten. Es erbringt auch Präventionsrenditen, die weit über den Investitionen liegen, die für die Frühförderung notwendig sind.

Vorbeugung ist ein innovativer Politikansatz. Wer bei Kindern, Jugendlichen und ihren Familien früher handelt, gezielt fördert und ganzheitlich unterstützt, eröffnet nicht nur neue Perspektiven auf die nachhaltige Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die langfristige Reduzierung sozialer Folge- und Reparaturkosten, sondern schafft auch tragfähige Grundlagen für intelligentes Wachstum, wie es von der Europäischen Union mit der Strategie „Europa 2020“ angestrebt wird.

Die ersten Erfahrungen mit einer Politik der Vorbeugung in Nordrhein-Westfalen sind durchaus vielversprechend. Es scheint mithin möglich, durch präventive Maßnahmen schon kurz- bis mittelfristig messbare Einspareffekte bei sozialen Folgekosten zu erzielen. Allerdings bleibt noch viel zu tun. Denn Vorbeugung ist auch ein ambitioniertes, langfristiges Politikvorhaben, das nicht zuletzt einer kontinuierlichen Evaluation und Erfolgskontrolle bedarf. Dabei müssen alle Politikebenen nicht nur innerhalb Deutschlands, sondern unter Einschluss der EU zusammenwirken und ihren Beitrag leisten.

2

Wirkungsorientierte Steuerung – Den Sozialstaat durch bessere Hilfen für die Menschen entlasten


8b Haben Sie einen gesundheitlichen Schaden
unfall, ärztlichen Behandlungsfehler, tätliche Auseinander
geworden? *) Wenn ja, füllen Sie bitte Anlage UF aus.
8c Haben Sie Ansprüche gegen
Antrag auf Leistungen zur Sicherung des Leben
Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) - Arbeits
Füllen Sie bitte den Antragsvordruck (ohne die grau unterlegten
Beachten Sie bitte auch die beigefügten Ausfüllhinweise. Di
auch im Internet unter
2d Befin
Wen
bzw
2e Ang
6. Weit
6a Innerhalb
war ich
war ich selb
habe ich Entge
Tragen Sie bitte die ents
von
bis

Wirkungsorientierte Steuerung – Den Sozialstaat durch bessere Hilfen für die Menschen entlasten

Tim Kähler

Der deutsche Sozialstaat und damit auch die kommunale Sozialpolitik stehen nicht erst seit gestern vor großen Herausforderungen. Der demografische Wandel, neue Formen prekärer oder unzureichend entlohnter Beschäftigungsverhältnisse, die sukzessive Etablierung neuer Formen von Familie, stetig steigende Anforderungen an die jüngeren Generationen, Inklusion und nicht zuletzt die zunehmend begrenzten finanziellen Ressourcen der staatlichen Ebenen sind einige Faktoren, die den Rahmen für die kommenden Herausforderungen an unsere sozialen Leistungssysteme und seine Akteure bilden.

Wer Transferleistungen bezieht, ist in unserer Erwerbsgesellschaft nicht frei von Vorgaben und Bevormundung. Jeder Gang zum Amt bedeutet Rechtfertigung. Jede Unterstützung bedeutet einen Eingriff in die Privatsphäre. Auch deshalb müssen die sozialen Leistungen noch stärker als bisher die Unabhängigkeit der Menschen in den Fokus rücken.

Die Fehlsteuerung unserer Leistungen entsteht, wenn wir die falschen Erfolgsparameter setzen, aber das eigentliche Ziel nicht vorgeben oder im Prozess aus den Augen verlieren – sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Ausgestaltung und Umsetzung. Das ist nicht verwunderlich, da diejenigen, die die nächsten Gesetzesnovellen formulieren, Bestandteil des Systems sind. Die fragmentierende Versäulung unserer Leistungen ist nicht unerheblich durch ihre Entstehungsgeschichte bedingt und wird durch das systemimmanente Ressortdenken zementiert.

Das Deutsche Sozialgesetzbuch (SGB) ist ein großes Werk. Es ist aber leider kein einheitliches Buch, sondern die Sammlung einzelner Bücher, die nur bedingt (allein ein Blick auf die unterschiedlichen Anspruchsdefinitionen bei gleichen Lebenslagen zeigt es deutlich) aufeinander abgestimmt sind. Es ist derzeit nicht zu erwarten, dass der politische Wille entsteht, diesen Zustand umfänglich zu ändern. Mittels unterschiedlicher Zuständigkeiten (von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden) wird das SGB noch weiter fragmentiert und mit einer Definition von freiwilligen und pflichtigen Leistungen oftmals ad absurdum geführt, indem die frühe Förderung oder Problemverhinderung eine freiwillige Leistung ist und somit oftmals nicht ausgeführt wird bzw. werden kann und im Gegenzug die meist kostspieligere Fallbearbeitung, wenn sich die Probleme manifestiert haben, als Pflichtleistung außerhalb der Diskussion steht.

Wenn unser Verständnis der Leistungserbringung weiterhin innerhalb dieser Grenzen verläuft, werden wir aus dem bestehenden Teufelskreislauf von steigenden Fallzahlen und damit verbunden steigender Transferleistung nicht herauskommen. Gleichzeitig werden wir weiter gezwungen sein, soziale Leistungen zu limitieren, indem wir die Standards senken.

Wir brauchen einen anderen Blick auf unsere sozialen Leistungen. Wir müssen noch stärker als bisher die Ursachen der Probleme lösen, indem wir lebenslagenbezogene und lebenslagenbegleitende Hilfesysteme etablieren, die präventiv wirken. Dies ist möglich, wenn wir die sozialen Leistungen auf die Lebenslagen ausrichten, indem wir unsere Produkte den Anforderungen anpassen und den nachhaltigen Erfolg und damit auch die präventiven Leistungen messbar machen. Wir müssen stärker als bisher im Rahmen einer veränderten Gesamtrechnung Prävention und frühzeitige Hilfen ausweiten und die Konsolidierung bei den Transferleistungen muss als Gegenbuchung erfolgen. Es ist erforderlich, die Ziele der Sozialplanung mit den Zielen der Finanzplanung zu harmonisieren und sie zu Verbündeten zu machen. Voraussetzung ist allerdings, dass wir die Ziele kennen und sie SMART (Spezifisch, Messbar, Erreichbar, Realistisch, Terminiert) gestaltet haben.

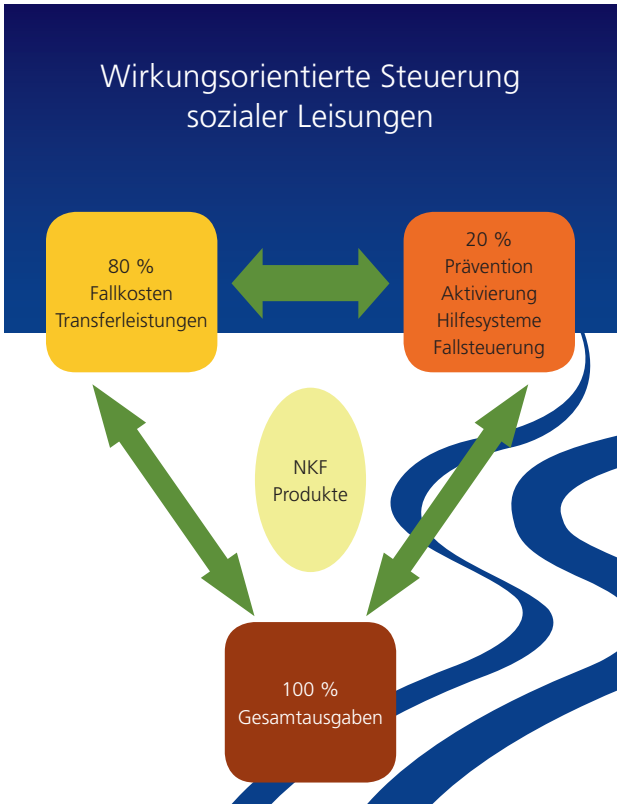
Dieser Herausforderung ist am besten zu begegnen, indem in der täglichen Praxis der Beweis angetreten wird. In den Städten, Gemeinden und Kreisen gibt es bereits heute viele Beispiele, bei denen durch fachspezifische Modelle mittels einer verstärkten Prävention oder durch interaktives und abgestimmtes Handeln zwischen den verschiedenen Leistungserbringern gute Ergebnisse erzielt werden. Diese Beispiele zeigen, dass der Weg richtig ist.

Wirkungsorientierte Steuerung

Wirkungsorientierte Steuerung ist ein Prozess. Es geht um das Erkennen von Wirkungszusammenhängen und ihre Darstellung. Diese Darstellung wird möglich, wenn es ausreichende Erkenntnisse über die soziale Entwicklung bzw. die Entwicklung der jeweiligen Lebenslagen gibt. Es wird davon ausgegangen, dass durch gezielte Maßnahmen oder kombinierte Maßnahmen die Lebenslagen der Betroffenen nachhaltig verändert werden. Diese Veränderung bewirkt die fiskalische Entlastung. Es erfolgt keine Standardabsenkung.

Voraussetzung ist die Erkenntnis, dass die Hauptlast bei den sozialen Leistungen die Transferleistungen sind. Für Personal und Prävention wird ein weitaus geringerer Teil genutzt, wie in der Grafik deutlich wird.

Die Aufgabe besteht darin, die richtigen aktivierenden und präventiven Leistungen zu finden bzw. diese zu steigern, um im Bereich der Fallkosten bzw. Transferleistungen positive Effekte zu erzielen, sodass Probleme erst gar nicht entstehen bzw. gelöst werden können. Dabei ist es egal, ob die Leistungen freiwillig oder pflichtig sind, ob es um Personaleinsatz oder um neue Finanzmittel geht. Relevant sind die 100 Prozent Gesamtausgaben, die dementsprechend beziffert und in den Produkten des Haushaltes abgebildet werden müssen.



Mehr Prävention

Es besteht heute mehr denn je die Aufgabe, die vorhandenen Ressourcen verstärkt präventiv und wirksamer für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger unseres Landes einzusetzen, da ein stetiger Zuwachs an Mitteln – nicht zuletzt aufgrund der allgemein akzeptierten Schuldenbremse und der nicht gegebenen Mehrheiten für eine stärkere Belastung der Bevölkerung mit Steuern und Abgaben – nicht zu erwarten ist. Aufbauend auf den vielen wichtigen und guten sozialen Leistungen, bedarf es dazu neuer Ansätze und Wege, um im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten für die Menschen die soziale Fürsorge zu optimieren, indem mehr für sie geleistet wird, um zu einer nachhaltigen Entlastung zu kommen.

Ein wichtiger Baustein für die Zukunftsfähigkeit unseres Sozialstaates und damit unseres Gemeinwesens ist die Stärkung der Selbsthilfepotenziale der Individuen oder in diesem Kontext die der sozialen Interaktionsräume, welche die jeweiligen Lebenslagen nachhaltig prägen. Wenn wir die kommenden Herausforderungen meistern wollen, ist es erforderlich, unsere sozialen Systeme noch stärker als bisher präventiv auszurichten, um soziale Hilfen gar nicht erst notwendig werden zu lassen oder indem die Unterstützungen so nachhaltig wirken, dass durch Hilfe zur Selbsthilfe die Lebenslagen positiv beeinflusst werden und somit keine weiteren Hilfen mehr erforderlich sind.

Die Aufgabe kommunaler Sozialpolitik

Die Frage nach der Bedeutung kommunaler Sozialpolitik ist in diesem Kontext nicht leicht zu beantworten. Ohne die vielfältigen Hilfen in unseren Gemein-

den und Städten wäre der Sozialstaat nicht realisiert. Vor Ort können die Bürgerinnen und Bürger täglich erfahren, wie gesellschaftliche Solidarität gelebt und umgesetzt wird. Unser tägliches Miteinander, wie zum Beispiel die Förderung unserer Kinder im Kindergarten, die Mietpreisentwicklung oder aber die Hilfen für ältere Menschen werden durch kommunale Entscheidungen erheblich beeinflusst. Kommunale Sozialpolitik ist dabei mehr als die Gewährung staatlicher Hilfen. Die Ausgestaltung der ambulanten Hilfen für Senioren, die Angebote für arbeitslose Jugendliche oder aber die Gestaltung ganzer Quartiere haben erheblichen Einfluss auf die soziale Entwicklung einer Kommune.

Auf der anderen Seite hat die kommunale Sozialpolitik bei der Ausgestaltung eines wesentlichen Kerns sozialer Entwicklungsmöglichkeiten, nämlich der Konjunktur und der damit verbundenen Tarifpolitik, auf weite Teile der Arbeitsförderung oder bei der Ausgestaltung der Rentensysteme, auf die Höhe der Transferleistungen oder der Versicherungsleistungen nur geringe Einflussmöglichkeiten. Zudem steckt die in den Gesetzen angelegte und angestrebte Vernetzung, einige regionale Beispiele ausgenommen, nach wie vor in den Kinderschuhen, wie eingangs schon bemerkt wurde. Eine Anforderung, die allerdings vor Ort kreativ gelöst werden muss, solange das Ziel eines wirklichen und in sich kohärenten Sozialgesetzbuches Vision bleibt.

Genau hier lag und liegt die Herausforderung für alle Akteure in der Kommune und darüber hinaus. Nur wenn es gelingt, die oftmals unübersichtlichen Leistungssysteme im Sinne der Betroffenen zu bündeln, sie unbürokratisch, bürgernah und lebenslagenbezogen zu leisten, um den Menschen passgenaue Leistungen zu geben, kann das Ziel Hilfe zur Selbsthilfe auf der einen Seite und das eines humanen Sozialstaates auf der anderen Seite erreicht werden. Der kommunalen Ebene fällt somit die Rolle zu, gemeinsam mit allen relevanten Akteuren der Sozialpolitik darauf hinzuwirken, dass die Leistungen für die Bürger aus einem Guss erbracht werden. Es geht um Moderation und Steuerung auf der Grundlage vereinbarter Zielsetzungen, die oftmals gemeinsam erreicht werden müssen. Es geht um den präventiven oder ergänzenden Einsatz kommunaler Mittel in Kombination mit allen weiteren relevanten Leistungen, um für die Bürgerinnen und Bürger bestmögliche Hilfe zur Selbsthilfe zu gewähren.

Gute Sozialberichterstattung

Bevor man etwas verändern kann, muss man wissen, was ist. Ohne die Kenntnis der sozialen Lage können keine neuen Instrumente entwickelt werden, um diese zu beeinflussen. Zudem ist es erforderlich, die Entwicklung in Form von Zeitreihen aufzuarbeiten, damit anschließend dokumentiert werden kann, wie die neuen Leistungen die bisherige Entwicklung beeinflusst haben. Die Innovation liegt in der Nutzung der Sozialberichterstattung als Steuerungsinstrument und darin, diese entsprechend zu operationalisieren. Die daraus resultierenden Ziele der operationalisierten Sozialplanung müssen mit den Zielen des Haushaltes kongruent sein.

Aufgrund der Kenntnis der jeweiligen Lebenslagen – gerade vor Ort – ist es möglich, ganzheitliche Lösungsstrategien für soziale Problemgruppen aufzuzeigen und präventiv zu wirken. Voraussetzung ist eine umfängliche kleinräumige Analyse, wie sie die hier aufgeführten Beispiele exemplarisch verdeutlichen (siehe unter anderem das Handbuch für Sozialplanung) und die nur auf der kommunalen Ebene leistbar und nachvollziehbar ist. Indem die Beeinträchtigungen in den immateriellen und materiellen Lebensbedingungen einzelner Gruppen benannt werden, können Lösungskonzepte erstellt werden. Wichtig ist hier aber ebenso, dass Ziele definiert werden, die erreicht werden sollen. Diese Ziele müssen von den Menschen aus gesucht werden, indem sie lebenslagenbezogen definiert werden.

Wirkungsorientiert gesteuert wird, wenn eben nicht nur die Leistungsgewährung erörtert wird, sondern insbesondere der mittel- und langfristige gesellschaftliche Erfolg guten sozialstaatlichen Handelns in den Vordergrund rückt. Die Beispiele, von denen einige hier nur repräsentativ für viele in unseren Städten, Gemeinden und Kreisen benannt werden, dokumentieren, dass sich präventive und umfängliche Hilfen für

die Menschen lohnen und gleichzeitig eine nachhaltige Entlastung für die Gemeinschaft darstellen.

Alle Beispiele zeigen ebenfalls auf, dass es Vorarbeiten bedarf und ein gewisser Paradigmenwechsel erforderlich ist. Es ist notwendig, unsere nach wie vor sehr reagierenden sozialen Systeme proaktiver und präventiver auszubauen, um am Ende den Sozialstaat zu entlasten. Im Übrigen ist genau dieses der Kern vieler Leistungsgesetze. Leider ist ihre Ausgestaltung in diesem Zusammenhang ebenfalls optimierungsbedürftig.

Genau in dem Maße, in dem es gelingt, die Hilfe zur Selbsthilfe zu optimieren, indem wir vom Menschen aus denken, gelingt im Übrigen auch die Abgrenzung zur zweiten wichtigen Aufgabe: der Gewährung einer menschenwürdigen Existenz. Viele Menschen sind dauerhaft auf die Solidarität der Gemeinschaft angewiesen. Hier verbietet sich die Frage des Förderns und Forderns. Es geht dann um eine gleichberechtigte humane Existenz, an der nicht zu sparen ist. Es geht um Hilfegewährung, die diskret erfolgt und die Menschen nicht stigmatisiert. Um aber diesen Grundsatz vor dem Hintergrund der kommenden Herausforderungen auch weiterhin finanziell darzustellen, wird es umso notwendiger, möglichst viele Menschen wieder in die Lage zu versetzen, im Rahmen der Solidargemeinschaft mit einzustehen, indem sie frei von Transferleistungen sind. Letztendlich geht es um die Weiterentwicklung unserer Sozialberichte zu einem (kleinräumigen) Sozialmonitoring, indem die Konsolidierung bei den Transferleistungen der Erfolgsparameter ist.

Ziele definieren

Um die notwendigen Schritte zu gehen, müssen die Ziele geklärt sein. Aber: Welche Ziele wollen oder müssen erreicht werden, um diesen sozialstaatlichen Auftrag zu erfüllen? Was ist eigentlich das Ziel und welche Teilziele müssen wir erreichen? Was benötigen wir dafür? Sind unsere Haushalte bzw. die Produkte so aufgestellt, dass wir diese lebenslagenbezogenen Konzepte umsetzen können? Was bedeutet Prävention? Wie messe ich Erfolg? Was ist ein Erfolg? Welche Kooperationspartner sind notwendig? Was geht im Rahmen der bestehenden Gesetze? Was kann die Kommune, was das Land, was der Bund?

Wie baue ich also meinen Haushalt um? Wie implementiere ich den Prozess der Zielfindung? Wie schaffe ich es, in einer deutschen Verwaltung mit Annahme – Wirkungsszenarien zu agieren?

Viele Fragen, die sicherlich nicht einheitlich und für jede Kommune gleich beantwortet werden können. Was jedoch gesagt werden kann, ist, dass nicht nur durch das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) in der Verwaltung zunächst die Notwendigkeit besteht, sich nochmals einer neuen Zieldiskussion zu unterziehen. Welche Ziele sollen erreicht werden, damit die betroffenen Bürgerinnen und Bürger kurz-, mittel- oder langfristig eigenständig und selbstbestimmt leben können?

Es ist ein weitgreifender Zielfindungsprozess in der Verwaltung, der Politik, mit den Trägern und mit allen weiteren Sozialleistungsträgern erforderlich, um ganzheitlicher zu agieren. Diese notwendigen Erörterungen erfordern Zeit und oft einen Input von außen. Sie sind jedoch die notwendige Grundlage. Diese Ziele können durchaus verschieden sein. Mit Blick auf viele ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger kann ein Ziel zum Beispiel lauten, dass sie so lange wie möglich eigenständig und selbstbestimmt leben sollen. Das ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine dringend gebotene Zielsetzung, die sich nur im Zusammenspiel zwischen kommunaler Altenhilfeplanung, Wohnungsbaugesellschaften, den Sozialversicherungen und den freien Trägern erreichen lässt. Durch die Vorgabe dieses Ziels kann vor Ort konkretisiert werden, wie die einzelnen Hilfesysteme zueinander optimiert werden. Zudem kann die Zielsetzung darin bestehen, in der Jugendhilfe zu Entlastungen zu kommen, indem verstärkt auf den Einsatz präventiver Leistungen gesetzt wird. Oder indem wir die Schulsozialarbeit ausweiten, damit Problemlagen nicht entstehen und somit keine weiteren und viel umfänglicheren Hilfen notwendig werden.

Im Rahmen des Zielfindungsprozesses besteht die Herausforderung, zwischen Zielen und Maßnahmen zu differenzieren. Insbesondere im Bereich der sozialen Leistungen wird die Etablierung einer neuen Maßnahme oftmals mit der Zielerreichung gleichgesetzt.

Die zweite Herausforderung besteht in der Formulierung der Ziele (SMART).

S = Specific (spezifisch)
M = Measurable (messbar)
A = Achievable (erreichbar)
R = Realistic (realistisch)
T = Time framed (Zeitrahmen)

Die Ziele müssen wie in der Zielpyramide aufeinander aufbauen und Bezug haben. Denn nur wenn die Zielformulierung entsprechend sauber und stringent etabliert wird, können die richtigen Kennzahlen gebildet werden, um damit die notwendigen Steuerungsgrundlagen zu generieren.

Das NKF oder auch die Doppik sind in diesem Prozess wichtige Instrumente. Es muss bei der Haushaltsbildung darauf geachtet werden, dass die Produkte und Teilprodukte mit den Lebenslagen übereinstimmen und dass die Ziele und Kennzahlen mit den vorher definierten sozialen Zielen identisch sind. Zudem müssen in den Produkten alle Leistungsteile – sowohl die präventiven als auch die Transferleistungen – berücksichtigt sein.

Dieser Prozess ist grundlegend für die Umsetzung der gegenseitigen „Verrechnung" und Erfolgsmessung von Präventiven Leistungen.

Auf dieser Grundlage erfolgt der Managementprozess in Form eines optimierten Controllings. Im Rahmen mittelfristiger Zielsetzungen unter Anwendung der entsprechenden Controllinginstrumente wird die Wirkungsorientierte Steuerung umgesetzt. Grundlage sind jeweilige Projektbeschreibungen und Zielvereinbarungen, die im Rahmen eines Terzialberichtwesens gesteuert werden.

Neue Ressourcen durch lebenslagenbezogene Haushaltsprodukte

Damit gewinne ich die notwendigen neuen Ressourcen, die wir oftmals bereits haben aber nicht nutzbar machen. In vielen Haushalten der Städte, Gemeinden und Kreise, der Länder und des Bundes sind nach wie vor Kostenpositionen voneinander getrennt, obwohl sie zusammengehören. Die Transferleistungen sind in einem anderen Titel oder Produkt untergebracht als dazugehörige Aufwendungen für Planung, Prävention und Personal. Die fragmentierte Betrachtung verhindert bereits im Haushaltsprozess die Erörterung ganzheitlicher Ansätze. Nach wie vor wird allein deshalb im Rahmen von sogenannten Haushaltskonsolidierungsrunden pauschal das Eine oder Andere mit dem beliebten Rasenmäher gekürzt, ohne die Folgen und Zusammenhänge zu betrachten.

Schluss mit dem Rasenmäher

Es geht aber auch anders. In einem Sozialhaushalt einer Kommune werden, wie bereits erwähnt, durchschnittlich 80 Prozent aller Finanzaufwendungen für Transferleistungen aufgewendet. Lediglich 20 Prozent des Haushaltsvolumens werden für Personalkosten und für Prävention, Planung etc. ausgegeben (mit Ausnahme des Bereiches der frühkindlichen Bildung). Die traditionelle Konsolidierungsantwort: Reduzierung der Personalbestände, weniger Planung und Streichen der freien Spitze bzw. der präventiven Leistungen kann also nicht funktionieren. Die Ergebnisse sind im Gegenteil: stetig steigende Transferkosten und eine unaufhörliche Debatte über die Frage, was sich die Stadt, der Kreis, das Land und der Bund noch leisten können und die damit verbundenen Stigmatisierungen. Dabei ist die Erkenntnis, dass Fälle, die nicht entstehen, kostengünstiger sind als Langzeitfälle, nicht gerade originell. Die nachhaltige Entlastung der Sozialhaushalte kann nur erfolgen, indem die Probleme gelöst und nicht die Hilfen verringert werden, indem wir vorne investieren, den Menschen besser und nachhaltiger helfen, um mittel- und langfristig keine Transferaufwendungen leisten zu müssen. Diesen Paradigmenwechsel gilt es umzusetzen.

Eine zentrale Frage ist dabei: Wie mache ich den Erfolg messbar? Wie eingangs schon kurz ewähnt, sind viele Haushalte bzw. die Produkte eben nicht ganzheitlich aufgestellt. Eine Bedingung ist also, dass alle Kosten einbezogen und somit auch miteinander deckungsfähig werden. Dabei ist die nach wie vor angestellte Aufteilung zwischen sogenannten freiwilligen und sogenannten pflichtigen Leistungen oftmals hinderlich, da gerade Präventionsangebote oft nicht pflichtig sind. Auch diese müssen in die Gesamtrechnung einbezogen werden. Zudem müssen die Ziele des Sozialhaushaltes mit den Zielen des Kämmerers identisch werden.

Es gilt, Sozial- und Finanzplanung zu Verbündeten zu machen. Diese Zieldiskussion kann oft nicht von den Kommunen alleine geleistet werden. Es ist auch keine Schande, auf professionelle Hilfe zurückzugreifen. Im Gegenteil. Dieser Umbau des Haushaltsystems ist die notwendige Grundlage, um mehr Ressourcen für die Hilfe zur Selbsthilfe zu generieren. Ein Prozess, der nur mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgen kann und deshalb auch Zeit erfordert und viel Überzeugungskraft gegenüber der Politik, den Trägern und natürlich den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern.

Wie bereits benannt: Die Ziele müssen so formuliert werden, dass sie überprüfbar oder messbar sind, denn zur Wirkungsorientierten Steuerung gehört ein objektives Controlling. Indem wir transparent die Zielerreichung überprüfen, gewinnen wir neue Vorteile. Wenn es gelingt, die Zusammenhänge zwischen den Hilfen und der Entwicklung der Transfersysteme besser darzulegen, gewinnen wir neue Argumente für die Verbesserung der präventiven Arbeit. Gleichzeitig erfordert es aber auch die Bereitschaft, Teile der bisherigen Leistungen und Angebote auf den Prüfstand zu stellen und sie gegebenenfalls zu verändern und sich darüber hinaus selbst auf den Prüfstand zu stellen.

Die Lebenslagen nachhaltig verändern

Letztendlich geht es darum, einen vorgezeichneten Lebensverlauf dahingehend zu beeinflussen, dass Benachteiligungen abgebaut werden oder bestenfalls nicht entstehen. Viele soziale Problemlagen entwickeln

sich im Lebensverlauf und/oder kumulieren. Indem diese Risiko- oder Problemketten von vornherein und nachhaltig gesprengt werden, wird „fördern und fordern“ umsetzbar. Auf der Basis dieser – teilweise auch abstrakten – Ziele ist es dann möglich, alle notwendigen Hilfeleistungen und Akteure zu vernetzen. Das Bielefelder Modell ist hier unter anderem ein solches Beispiel. Seine konsequente Umsetzung hat dazu geführt, dass seit vielen Jahren keine neuen stationären Plätze geschaffen werden mussten. Gleichzeitig wurde die Wohn- und Lebensqualität aller Einwohner/innen erhöht und der Haushalt der Stadt geschont.

Indem diese Form sozialer Steuerung erfolgt, kann es gelingen, den Sozialstaat nachhaltig zu entlasten, da die Menschen ohne Transferleistungen leben können. Sozialer Aufstieg und gesellschaftliche Partizipation sind in der Erwerbsgesellschaft durch die Erwerbs- bzw. Einkommenssituation bedingt. Nur durch ausreichende Bildung und Ausbildung wird die Grundlage gelegt, um diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Die hier dargestellte Methodik ist überall dort anwendbar, wo durch Vorsorge langfristige und damit kostspielige Nachsorge verhindert werden soll. Entscheidend ist, den notwendigen Managementprozess nicht als abzulehnendes Dogma zu begreifen, sondern diesen als Mittel für neue Chancen zu erkennen und entsprechend zu agieren.

Im sozialen Aktionsraum

Der Fixpunkt vieler sozialer Problemlagen ist das Quartier, in dem die Menschen leben. Oftmals sind es seit Generationen immer dieselben Orts- oder Stadtteile, wo Menschen in prekären Verhältnissen leben. Indem Zielsetzungen für diese Quartiere aufgrund einer entsprechenden sozialräumlichen Analyse aufgestellt werden, kann es gelingen, diese weiterzuentwickeln. Viele Faktoren spielen eine Rolle wie unter anderem Bildung, Stadtplanung, Sport, Arbeitsförderung etc. Durch eine quartiersbezogene Entwicklung besteht die Möglichkeit, die vielen sich gegenseitig bedingenden Faktoren ganzheitlich zu verändern. Indem zum Beispiel die Ziele wie Senkung der Langzeitarbeitslosenquote um zehn Prozent im Jahr oder Steigerung der Zahl an Abiturienten in drei Jahren um zehn Prozent gesetzt werden, können alle Akteure gemeinsam ihre Angebote optimieren. Indem diese Quartiere weiterentwickelt werden, werden viele Problemlagen des gesamten Gemeinwesens positiv und nachhaltig beeinflusst. Oder positiv formuliert: Es gibt in jeder Kommune Quartiere, die für das gesamte Gemeinwesen eine hohe soziale Ausgleichsfunktion übernehmen. Deshalb kann die Gießkanne keine adäquate Antwort sein.

Wenn es gelingt, diese Veränderungen umzusetzen, entstehen erhebliche neue Freiräume vor Ort, in den Ländern und auch auf der Ebene des Bundes. Diesem Veränderungsziel sollten sich die Handelnden verschreiben. Allein die hier aufgelisteten Beispiele zeigen, dass es sich lohnt – für die Menschen und für die kommunale Sozialpolitik. Dementsprechend Leadership zu zeigen und die notwendigen Innovationen durchzusetzen, ist die Aufgabe insbesondere der kommunalen Selbstverwaltung. Die guten Beispiele zeigen, dass es möglich ist.

3

Sozial- und Finanzplanung im Tandem – Moderne Haushaltskonsolidierung durch wirkungsorientierte Steuerung

+100.00%
+2.06%

Sozial- und Finanzplanung im Tandem – Moderne Haushaltskonsolidierung durch wirkungsorientierte Steuerung

Frank Hilker und Norbert Wörmann

1. Kommunale Sozialplanung – Analyse und strategische Ausrichtung

„Nicht alles, was man zählen kann, zählt auch und nicht alles, was zählt, kann man auch zählen."
(Albert Einstein)

Dieser Satz von Albert Einstein spiegelt sehr treffend wider, in welchem Spannungsfeld sich eine moderne Sozialplanung – egal auf welcher staatlichen Ebene – bewegt. Dies ist oftmals auch ein Spannungsfeld zwischen kommunaler Sozialplanung auf der einen und freien Trägern vor Ort auf der anderen Seite.

Mit diesem Beitrag werden einige Grundgedanken der Bielefelder Sozial- und Finanzplanung vorgestellt, die einen möglichen Weg unter vielen anderen darstellt, da die Rahmenbedingungen, die handelnden Akteure und die Netzwerke überall im Land anders sind. Einen einzigen, richtigen Königsweg gibt es nicht.

Seitdem aufgrund der defizitären öffentlichen Haushalte bei den Sozialausgaben nicht mehr einfach aufgesattelt werden kann, sucht die Fachwelt nach einer gesicherten Basis, mit der die Umverteilung von chronisch zu geringen finanziellen Ressourcen begründet werden kann. Diese Suche nach scheinbar objektiven Argumenten verselbstständigt sich manchmal und man muss sich in regelmäßigen Abständen Einsteins treffende Formulierung vor Augen halten. Sicher kann man Vieles unter dem Gesichtspunkt einer Wirkungsorientierung messen. Aber man muss sich auch immer wieder die Frage stellen, wie viel Sozialstaat wir uns denn an der einen oder anderen Stelle leisten wollen, deren Wirkung man nicht in Euro und Cent bewerten kann.

Welche Aufgaben hat nun eine kommunale Sozialplanung? In erster Linie soll sie Bedarfe ermitteln und zwar möglichst kleinräumig. Darauf aufbauend soll sie Vorschläge machen für eine räumlich und fachlich bedarfsgerechte soziale Infrastruktur. Die Ergebnisse dieser Arbeit bilden eine wesentliche Entscheidungshilfe für Verwaltungsleitung und Politik. Sie werden auf diesem Wege zur Grundlage einer ziel- und wirkungsorientierten Sozialpolitik.

2. Messbarkeit sozialer Leistungen

2.1 Zielsystem

Die erste zwingende Voraussetzung für die wirkungsorientierte Steuerung von Maßnahmen im Sozialbereich ist ein stimmiges, gemeinsam mit den zuständigen Amts- und Fachabteilungsleitungen entwickeltes Zielraster. Alle Maßnahmen und Projekte des Bielefelder Sozialdezernates ordnen sich über mehrere Stufen mit unterschiedlichen Abstraktionsgraden sowohl fachlich wie auch fiskalisch sechs Leitzielen unter:

1. Die soziale Teilhabe aller Zielgruppen ist gewährleistet. Die Chancengerechtigkeit aller Zielgruppen ist gewährleistet.
2. Die Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ist gewährleistet.
3. Die individuelle und strukturelle Förderung ist gewährleistet.
4. Prävention ist gewährleistet.
5. Ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben innerhalb der Gemeinschaft wird ermöglicht.
6. Die Sicherung der Lebensqualität für Menschen mit vorübergehendem oder dauerhaftem Unterstützungsbedarf ist gewährleistet.

Diese sechs Leitziele stellen die höchste Abstraktionsebene des Zielrasters dar. Sie beschreiben einen idealtypischen, sozialpolitisch angestrebten Endzustand. Ein Praxisbeispiel aus der Kinder- und Jugendhilfe verdeutlicht den Denkansatz und die Verbindung von fachlichen und fiskalischen Zielen über fünf Ebenen. Da sich die Sozialplanung nach einer entsprechenden Analyse in der Regel mit konkreten Vorhaben beschäftigt, bietet es sich an, das hierarchische Zielraster vom Ende her zu denken:

1. **Beispiel:** Projekt „Starke Eltern – Starke Kinder"
2. **Zuordnung zum Teilziel:** Steigerung der Erziehungskompetenz
3. **Zuordnung zum Produkt:** Allgemeine Beratung und Unterstützung von Familien
4. **Zuordnung zum Produktgruppenziel:** Die Förderung der Erziehungskompetenz der Erziehungsberechtigten ist gewährleistet.
5. **Zuordnung zum Leitziel:** Die Sicherung der Lebensqualität für Menschen mit vorübergehendem oder dauerhaftem Unterstützungsbedarf ist gewährleistet.

Alle Maßnahmen und Projekte des Dezernates lassen sich in dieser Form darstellen. Im nächsten Schritt ist dann die Frage zu beantworten, ob ein Vorhaben auch die gewünschten Wirkungen entfaltet – genauer: Wird das angestrebte Teilziel erreicht oder sogar übererfüllt und wie kann man die Wirkungen messen?

2.2 Wirkungsmessung

Die Messbarkeit sozialer Leistungen ist eines der meistdiskutierten sozialpolitischen Themen der letzten Jahre. Darf man soziale Leistungen überhaupt messen? Wie ist das mit der Ethik des Wohlfahrtsstaatsgedankens vereinbar? Darf man an sozialstaatliche Leistungen eine finanzielle Messlatte anlegen? Diese Grundsatzdiskussion hat sich im Wesentlichen überlebt, seitdem den öffentlichen Haushalten auf allen staatlichen Ebenen – nicht zuletzt durch die ständig steigenden Soziallasten – der Kollaps droht.

Wenn man Standardreduzierungen und prozentuale Kürzungen mit dem berüchtigten und antiquierten „Rasenmäher" verhindern will, dann ist es ein Gebot der Fachlichkeit, zu überprüfen, welche sozialen Leistungen wie wirken und daraus die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Diese wirkungsorientierte Steuerung von Sozialleistungen erhöht letztendlich auch die finanzpolitische Akzeptanz sozialer Leistungen.

In einer Kommunalverwaltung machen die unterschiedlichen Transferleistungen den Löwenanteil der Sozialausgaben aus. Daher bietet sich dieser Bereich besonders an, wenn es um die Wirkungen einzelner Maßnahmen geht. Wenn es zum Beispiel gelingt, für ältere Menschen ein Umfeld mit Versorgungssicherheit zu schaffen, kann so der Verbleib in der eigenen Wohnung in vielen Fällen verlängert werden. Das ist gut für die betroffenen Senioren und entlastet gleichzeitig die Kommunen finanziell bei den Transferleistungen der Hilfe zur Pflege. Bei 4.000 Euro und mehr pro Fall und Monat liegt hier ein erhebliches finanzwirtschaftliches Potenzial. Wenn es gelingt, Kinder, die nicht mehr in ihrer Familie leben können, bei Pflegeeltern anstelle in einer stationären Einrichtung unterzubringen, ist das gut für das Kind und gleichzeitig finanziell entlastend für die Transferleistungen der wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Die Senkung der durchschnittlichen Kosten pro Fall ist ein Weg der wirkungsorientierten Steuerung. Ihr liegt vielfach der Grundsatz „ambulant vor stationär" zugrunde. Dank dieser Umsteuerung ist es in Bielefeld beispielsweise gelungen, die durch enorme Fallzahlsteigerungen in Folge der Kinderschutzdebatte verursachte Kostenexplosion in der wirtschaftlichen Jugendhilfe nachhaltig einzudämmen. Diese Erfolge sind teilweise relativ leicht messbar.

2.3 Formen von Prävention

Die zweifellos wirksamste Methode zur Eindämmung von Fallzahlsteigerungen ist, neue Fälle erst gar nicht entstehen zu lassen. Dafür gibt es unterschiedliche Formen der Prävention, die allerdings auch unter-

schiedlich leicht bzw. schwer zu messen sind. Das meiste Geld im Sozialbereich floss in den vergangenen Jahren in Maßnahmebereiche der Primärprävention. So ging und geht man beispielsweise von der Annahme aus, dass man durch gezielte Bewegungs- und Ernährungsangebote im Elementarbereich die Zahl der adipösen Kinder senken könne. Gleiches gilt für die vorschulische Sprachförderung: Hier sollen durch zum Teil erhebliche Investitionen die Bildungschancen insbesondere von Kindern mit Migrationshintergrund verbessert werden. Wissenschaftliche Studien begründen immer wieder die Richtigkeit der zugrundeliegenden Annahmen. Ein sicherer, individueller Ursache-Wirkung-Beweis ist allerdings häufig nur mit unvertretbarem Aufwand zu führen.

Etwas leichter ist die Wirkungsmessung bei der sogenannten Sekundärprävention, wenn es um zielgruppenspezifische Hilfen für potenziell Gefährdete geht. So kann man zum Beispiel beim sogenannten „Komatrinken" Jugendlicher über entsprechende Zeitreihen die Wirkungen der zielgerichteten Maßnahmen nachweisen. Am besten zu dokumentieren sind Ursache und Wirkung bei der sogenannten Tertiärprävention, wenn beispielsweise bei Betroffenen mit Hilfe von Behandlung und Nachsorge ein Rückfall verhindert werden kann.

3. Sozialmanagement – Sozial- und Finanzplanung als Einheit

3.1 Neues Kommunales Finanzmanagement

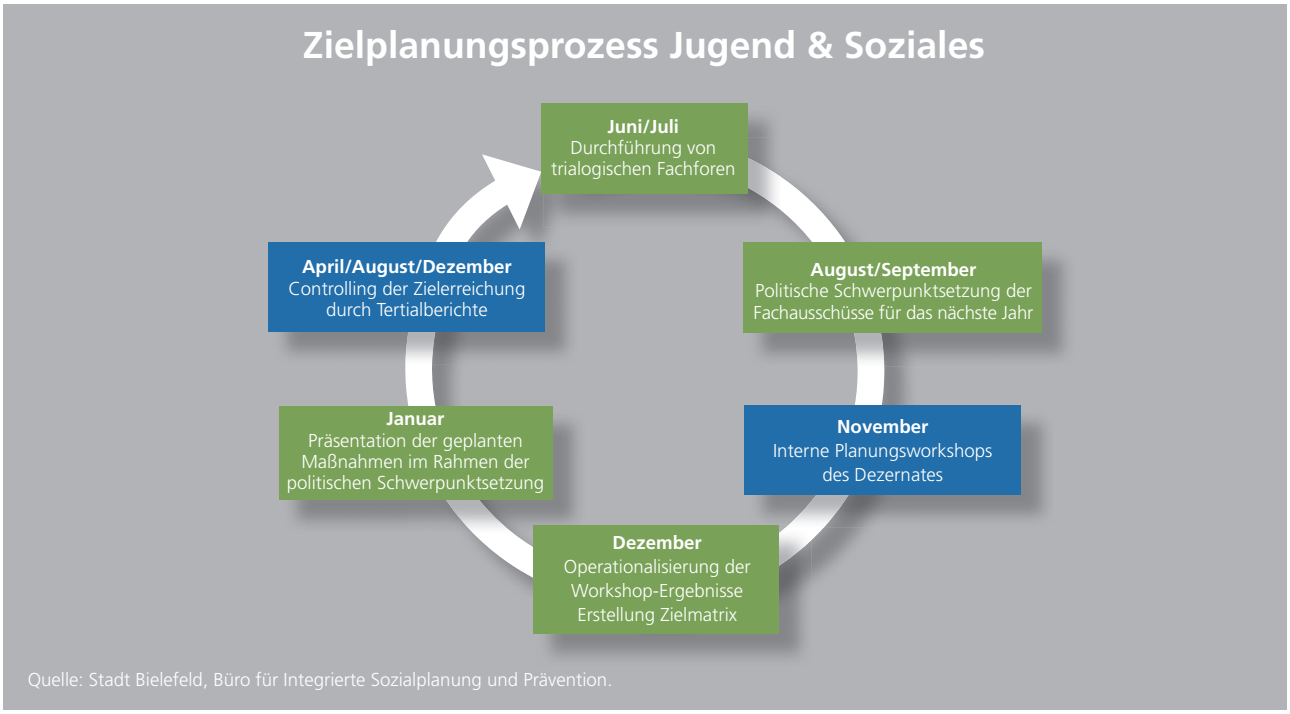
Das in NRW seit 2009 flächendeckend umgesetzte Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) hat beim kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen bewusst den Focus weg von der einnahmen-/ausgabenorientierten Ausrichtung des Vorgängersystems der Kameralistik und hin auf den Ressourcenverbrauch, das heißt auf die Ertrags- und Aufwandsseite gerichtet. Herzstück des outputorientierten NKF ist die Bildung von Produkt(-gruppen)-Budgets, verbunden mit dem Hinterlegen von Zielen und aussagekräftigen Kennzahlen.

Vielfach wurde die Haushaltssystematik der Kameralistik jedoch eins zu eins in eine NKF-Systematik übertragen. Der Aufwand dafür war zwar sehr gering, die eigentliche NKF-Intention blieb dadurch jedoch häufig ungenutzt. Mit der parallel zu der lebenslagenorientierten Sozialberichterstattung erfolgten Bildung von ebenfalls lebenslagenorientierten Produktgruppen bzw. Produkten ist das Sozialdezernat der Stadt Bielefeld bewusst einen anderen Weg gegangen. Nur so konnte ein Einklang zwischen Sozial- und Finanzplanung entstehen. Ohne eine zusätzliche Verknüpfung mit den fachlichen Zielen des Sozialdezernates stößt allerdings auch die Aussagefähigkeit dieser NKF-Finanzdaten und Kennzahlen – insbesondere für eine Steuerung durch die politischen Gremien bzw. die Verwaltungsleitung – schnell an ihre Grenzen.

3.2 Fachziele – Zusätzliche Zielmatrix zum NKF

Als Konsequenz aus dieser Erkenntnis ist im Sozialdezernat eine mit der NKF-Systematik korrespondierende Zielmatrix entwickelt worden. In dieser Zielmatrix werden die fachlichen Schwerpunkte eines Jahres zwischen dem Beigeordneten und allen Organisationseinheiten verbindlich vereinbart. Als Ergebnis eines gemeinsamen Planungsworkshops werden darin – ergänzend zu den Haushaltsunterlagen – die wesentlichen Fachziele des Sozialdezernats (zugeordnet zur Produktgruppensystematik) inhaltlich kurz beschrieben und mit messbaren Zielen hinterlegt.

In den Zielplanungsprozess sind inzwischen auch die zuständigen politischen Gremien und die freien Träger eingebunden. Im Rahmen eines trialogischen Fachforums wird dabei jeweils ein Schwerpunktthema für die Bereiche Kinder und Jugend sowie Soziales für das Folgejahr festgelegt. Zu diesen Schwerpunktthemen erarbeitet die Fachverwaltung dann im Rahmen der oben erwähnten Planungsworkshops entsprechende Umsetzungsmaßnahmen. Daraus ergibt sich folgender jährlicher Planungskreislauf:



Quelle: Stadt Bielefeld, Büro für Integrierte Sozialplanung und Prävention.

Diese Form der systematischen Verbindung von Fachzielen, Kennzahlen und Finanzdaten des NKF eröffnet nicht nur der Verwaltung, sondern auch den politischen Gremien deutlich verbesserte Steuerungsmöglichkeiten.

3.3 Haushaltskonsolidierung durch mehr Fachlichkeit

Bielefeld setzt seit Langem auf Prävention statt Nachsorge. Dabei steht bei allen Präventionsmaßnahmen der Fall, das heißt die rechtmäßige Umsetzung der Sozialgesetze, im Vordergrund. Aber gleichrangig werden immer auch die finanzwirtschaftlichen Folgen der umgesetzten Maßnahmen bewertet. Nur so gelingt es, für die präventiven Ansätze eine breite Akzeptanz der Fach- *und* der Finanzexperten in Politik und Verwaltung zu erreichen.

Die Haushaltskonsolidierung im Bielefelder Sozialdezernat durch einen zusätzlichen Personaleinsatz im Jugendhilfe- und Sozialhilfebereich setzte folgende Vorleistungen voraus:

- Nachweis von Wirkungserfolgen diverser Steuerungskonzepte in Form von Finanz- und Fallzahlbelegen
  - zum Beispiel in der Jugendhilfe: Steuerungskonzept „Hilfen zur Erziehung“ – insbesondere Umsteuerung von ambulant zu stationär wie beispielsweise Pflegeelterninitiative
  - zum Beispiel in der Sozialhilfe: Konzept: „Besser ist Wohnen“ – Steigerung der Mietfähigkeit Wohnungsloser durch intensive Betreuung bei gleichzeitiger Reduzierung städtischer Unterkünfte
- Umfassende monatliche Finanzberichterstattung für alle sozialen Leistungsarten einschließlich der Finanz- und Fallzahlzeitreihen
- Aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept eines Dreiklangs von Sozialplanung, Maßnahmenumsetzung und Controlling

Basierend auf der Grundannahme der Struktur sozialer Kosten im Verhältnis von (mindestens) 80 Prozent Transferleistungen zu (maximal) 20 Prozent Personal- und Sachkosten setzt die Kernüberlegung der Haushaltskonsolidierung daran an, dass nicht die Personalkosten, sondern die Transferleistungen die relevante

fiskalische Steuerungsgröße sozialer Leistungen darstellen. Dies gilt umso mehr, wenn Personalkosten gezielt dafür eingesetzt werden, den Sozialetat durch präventive Problemlösungen zu entlasten.

Im Jahr 2011 hat das Sozialdezernat der Stadt Bielefeld erstmalig auf präventive Maßnahmen zur Haushaltssicherung gesetzt. Während das übliche Verfahren der Haushaltskonsolidierung darin besteht, in der Verwaltung Personal, Stellen und/oder Sachkosten einzusparen, wurden erstmalig HSK-Maßnahmen konzipiert, die auf Wirkungsketten aufbauen. Kernstück der Maßnahmen war die – zunächst auf ein Jahr befristete – Einstellung von 13 zusätzlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Eine organisatorische „Vereinnahmung" des Mehrpersonals in die existierende Aufbauorganisation hätte dazu geführt, dass ein messbarer Nachweis der konkreten Wirkung unmöglich geworden wäre. Daher war es zwingende organisatorische Voraussetzung für den Erfolgsbeweis der Maßnahmen, die Ablauforganisation den zusätzlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern so anzupassen, dass diese ausschließlich zur Umsetzung der HSK-Maßnahmen eingesetzt wurden.

3.4 Mehrstufiges Controlling schafft Transparenz

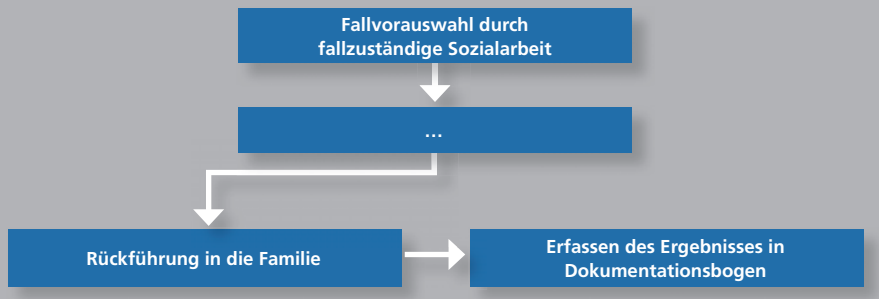
Die Beweislast für das Zutreffen der Ursache-Wirkung-Beziehungen von HSK-Maßnahmen lag dem Grunde und der Höhe nach beim Sozialdezernat. Immer wieder wurden in diesem Zusammenhang die gleichen Fragen gestellt: Ist die Zugangssteuerung einfach nur so restriktiv definiert, dass weniger Fälle entstehen? Ist das Budget für die HSK-Maßnahmen einfach nur gedeckelt? Bedeutet mehr Prävention automatisch weniger HzE?

Um die Frage nach den Wirkungen für die betroffenen Menschen nachvollziehbar beantworten und gleichzeitig die Konsolidierungserfolge dokumentieren zu können, wurde für alle HSK-Maßnahmen mit Personaleinsatz ein einheitliches mehrstufiges Controlling-System entwickelt. Das Kernstück dieses Systems ist eine bis auf jeden Einzelfall herunter gebrochene Dokumentation, mit der der Nachweis über den Konsolidierungsbetrag, mit dem die Einzelfälle in die Finanzwirkungen der HSK-Maßnahme einfließen, gelingt.

Gleichzeitig übernimmt dieses Controlling-System auch die Funktion, in jedem Einzelfall die fachliche Zielerreichung darzulegen. Grundlage der Dokumentation bildet ein Ablaufdiagramm für jede HSK-Maßnahme mit Personaleinsatz. Dieses legt nicht nur die der Maßnahme zugrunde liegende Wirkungskette offen, sondern macht auch den Ablauf von der Fallentstehung bis zur abschließenden HSK-Finanzbewertung des Falles transparent. So holen das Ablaufschema und das Einzelfall-Controlling jede HSK-Maßnahme aus der mit Misstrauen behafteten „Black-Box-Zone" heraus und schaffen die erforderliche Finanz- und Ablauftransparenz.

Beispielhaft sind nachfolgend der Anfang und das Ende des Ablaufdiagramms der Maßnahme zur Reintegration Jugendlicher dargestellt:

Ablaufdiagramm Reintegration Jugendlicher



Quelle: Stadt Bielefeld, Sozialdezernat.

3.5 Haushaltskonsolidierung am Beispiel der Maßnahme „Reintegration Jugendlicher"

Als Beispiel aus dem Bereich der Jugendhilfe soll hier kurz die HSK-Maßnahme der Reintegration Jugendlicher skizziert werden. Die Ursache-Wirkung-Grundannahme dieser Maßnahme besteht darin, 20 stationär untergebrachte Kinder und Jugendliche durch eine intensive Betreuung dauerhaft in den elterlichen Haushalt zurückzuführen. Die Relation der Personalkosten von zwei Sozialarbeitern (120.000 Euro p.a.) zu der Höhe der Transferleistungen eines Falles von monatlich 4.000 Euro verdeutlicht die Steuerungsrelevanz der Transferleistungen im Verhältnis zu den Personalkosten.

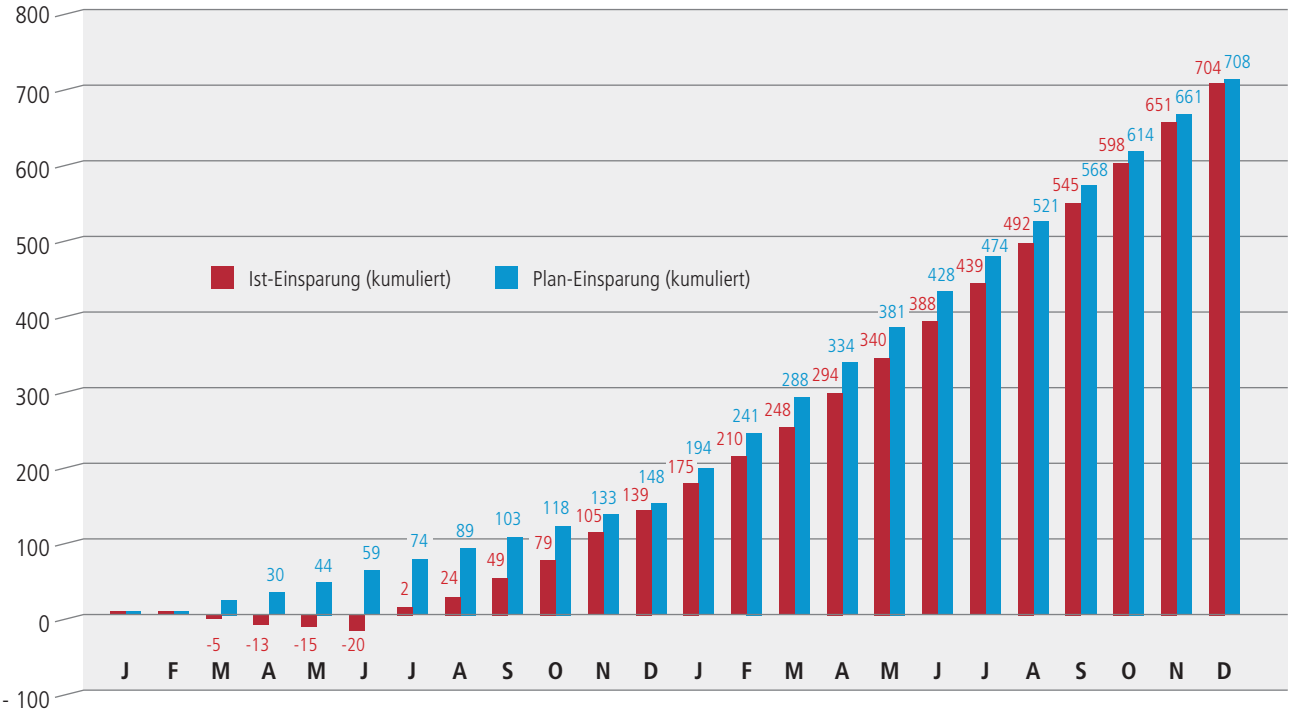
Die Maßnahme sollte im Jahr 2011 einen Brutto-Konsolidierungsbeitrag von 297.000 Euro und in 2012 von 680.000 Euro erbringen. Das nachfolgende Controlling-Diagramm stellt den Soll-Ist-Kostenverlauf der Maßnahme in den Jahren 2011 und 2012 dar.

Deutlich wird der (charakteristische) dreistufige Maßnahmeverlauf mit einer Investphase zu Beginn, in der die Personalkosten den Konsolidierungsbeitrag der Maßnahme übersteigen. In der folgenden Annäherungsphase gleichen sich Ist und Soll immer mehr an. In der dritten Phase – der Überschussphase – erreicht das Ist das angestrebte Soll der Maßnahme. Das alles Entscheidende ist jedoch, dass im Ergebnis die Maßnahme nach Abzug der Personalkosten *absolut* einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung in Höhe von 600.000 Euro p. a. leistet.

3.6 Haushaltskonsolidierung am Beispiel der Maßnahme „Pflegefachstelle"

Aus dem Arbeitsbereich Soziales möchten wir die Maßnahme „Pflegefachstelle – Präventiver Einsatz von qualifizierten städtischen Pflegefachkräften" vorstellen. In dezentralen Pflegebüros erfolgt eine frühzeitige Fallsteuerung mit dem Ziel, niedrigschwellige Hilfen

Plan- und Ist-Einsparungen der HSK-Maßnahmen Reintegration Jugendliche (in 1.000 €)
Maßnahmenbeginn: 15.3.2011



Quelle: Stadt Bielefeld, Sozialdezernat.

zu implementieren. Dies wird in der Pflegefachstelle verbunden mit einer Intensivierung der passgenauen kommunalen Bedarfsfeststellung für pflegebedürftige Menschen in Form von komplementären und pflegeergänzenden Leistungen. Das Ziel ist der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der eigenen Häuslichkeit.

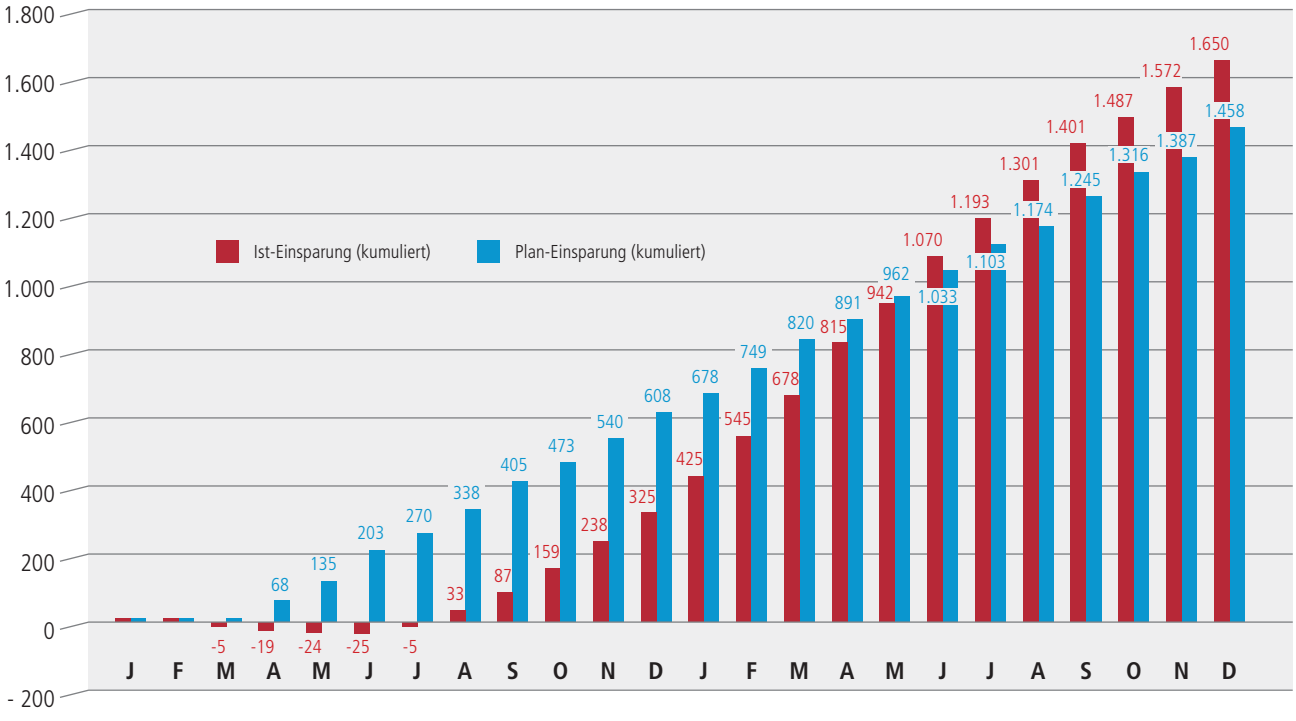
Bei Einsatz von fünf zusätzlichen Fachkräften sollte die Maßnahme im Jahr 2011 einen Brutto-Konsolidierungsbeitrag von 1,1 Millionen Euro und in 2012 von 1,15 Millionen Euro erbringen. Das nachfolgende Controlling-Diagramm stellt den Soll-Ist-Kostenverlauf der Maßnahme in den Jahren 2011 und 2012 dar.

Auch bei der Pflegefachstelle zeigt sich der typische dreistufige Maßnahmeverlauf (Investphase-Annäherungsphase-Überschussphase). Hier übersteigt das Konsolidierungs-Ist das Soll bereits im zweiten Jahr der Umsetzung. Nach Abzug der Personalkosten leistete die Maßnahme im Jahr 2012 absolut einen Beitrag von 1,32 Millionen Euro p. a. zur Haushaltskonsolidierung.

3.7 Aktueller Umsetzungsstand der Haushaltskonsolidierung

Bei allen umgesetzten HSK-Maßnahmen mit zusätzlichem Personaleinsatz im Sozial- und Jugendhilfebereich in Bielefeld ist die Ursache-Wirkung-Beziehung eingetreten. Alle präventiven wirkungsorientierten Maßnahmen führen zu dauerhaften Konsolidierungen im nachsorgenden System. Im Ergebnis haben die HSK-Maßnahmen im Sozialdezernat im Jahr 2012 eine Konsolidierungssumme in Höhe von 9,6 Millionen Euro für den kommunalen Haushalt erbracht und somit das geplante Einspar-Soll von 5,7 Millionen Euro um rund 3,9 Millionen Euro übertroffen. Aus diesen Gründen sind mit Zustimmung der Kommunalaufsicht inzwischen alle 13,5 Stellen dauerhaft eingerichtet worden.

Plan- und Ist-Einsparungen der HSK-Maßnahmen „Pflegefachstelle“ (in 1.000 €)
Maßnahmenbeginn: 1.4.2011



Quelle: Stadt Bielefeld, Sozialdezernat.

Folgende Kernelemente charakterisieren zusammenfassend das Bielefelder Sozialmanagement mit dem Ziel der Haushalskonsolidierung:

- Korrespondierender Dreiklang von Planung, Umsetzung und Controlling
- Nachhaltige fiskalische Entlastung durch eine auf mehr Fachlichkeit setzende Problemlösung ohne Budgetdeckelung
- Kommunale Zugangssteuerung zu den Sozialleistungssystemen unter Wahrung fachlicher Standards
- Tertiale parallele Berichterstattung Fachziel-Controlling – Haushalts-/HSK-Controlling zur Information der steuernden Ebenen über den fachlichen und finanzwirtschaftlichen Zielerreichungsstand.

4. (Zwischen-)Fazit und Ausblick

4.1 Motivation durch Investition

Die beschriebenen sozialpolitischen Ansätze und Strukturen sind seit mehr als sechs Jahren in Bielefeld gewachsen. Die Umsetzung vor Ort hängt wesentlich von den jeweiligen kommunalspezifischen Aufbau- und Ablaufstrukturen ab. Oftmals hilft im Alltag nur ein ordentlicher Schuss Pragmatismus, denn der Bielefelder Weg kann nur Anregungen, aber keine Blaupause für andere Kommunen bieten. Denn: Nirgendwo lebt man im statistischen Durchschnitt.

Die wirkungsorientierte Steuerung von Sozialleistungen bildet das Kernstück der modernen Bielefelder Sozialplanung. Sie schafft auch die finanziellen Freiräume, die angesichts der Kommunalfinanzen dringend benötigt werden. Der Erfolgsnachweis für diesen neuen Ansatz ist nach mehr als zweijähriger Umsetzung von HSK-Maßnahmen mit zusätzlichem Personaleinsatz erbracht.

Im nächsten Schritt sollte erreicht werden, dass die erzielten Konsolidierungsbeträge – zumindest anteilig – in neue Projekte reinvestiert werden dürfen. Nur so

kann die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue, innovative Wege hochgehalten werden. Im Rahmen der weitergehenden Konsolidierungserfordernisse sind bereits fünf neue, wirkungsorientierte HSK-Maßnahmen mit zusätzlichem Personaleinsatz konzipiert worden. Sie werden im Laufe des Jahres 2013 umgesetzt.

Mittlerweile hat auch das Land Nordrhein-Westfalen den Konsolidierungserfolgen dadurch Rechnung getragen, dass der Landesausführungserlass zur Haushaltskonsolidierung ausdrücklich die Aufnahme präventiver Maßnahmen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe als Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltssicherungskonzept vorsieht.

4.2 Geteilte Verantwortung ist unverantwortlich

Das NKF hat die Umsetzung präventiver, wirkungsorientierter Maßnahmen im Sozial- und Jugendhilfebereich in Bielefeld unterstützt. Das mögliche Steuerungspotenzial des NKF wird jedoch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Weiterhin dominiert in deutschen Kommunen die Teilung der Ressourcenverantwortung. Während die fachlich optimierte Leistungserbringung in der Ressourcenverantwortung der Fachdezernate/-ämter liegt, erfolgt die Zuweisung der dafür notwendigen Ressourcen (Personal, Finanzen, Organisation) noch immer in zentraler Verantwortung.

Die dieser Ressourcenverteilung bereits zu Zeiten der Kameralistik immanente positive wie negative Unzuständigkeit verhindert nun auch im NKF ein vollumfänglich an Wirtschaftlichkeit (wirkungs-)orientiertes und damit konsequent konsolidierendes Handeln. Hier gilt es für die Kommunen, den nächsten (überfälligen) Schritt zu gehen. Eine Einheit aus dezentral voll NKF-produktverantwortlichen Fachbereichen, die alle – auch die bisher zentral verwalteten – (Teil-)Budgets beinhalten, ist der Schlüssel, um in voller Bandbreite Ergebnisse bzw. Wirkungen und alle zuzuordnenden Kosten in einem Verantwortungsbereich zu bündeln.

Nur so können die Fachbereiche das Sozialbudget vollverantwortlich wirkungsorientiert steuern. Dies muss zwingend mit einem (Funktions-)Wandel der Querschnittseinheiten zu internen Service- / Dienstleistern einhergehen. Die Grundlage für deren künftige, auf Zielvereinbarungen basierende Steuerung der Gesamtverwaltung bildet ein mehrstufiges, standardisiertes Controllingsystem, das Fach- und Finanzziele beinhaltet. In dessen Rahmen müssen die Fachbereiche den Querschnittseinheiten, der Verwaltungsleitung sowie den politischen Gremien quartalsweise oder dreimonatlich über den Umsetzungsstand berichten.

4

Wirkungsorientierte Steuerung erfolgreich einführen und nachhaltig umsetzen

Wirkungsorientierte Steuerung erfolgreich einführen und nachhaltig umsetzen

Ulla Zumhasch und Jürgen Kreft

Ein exemplarisches Prozessdesign

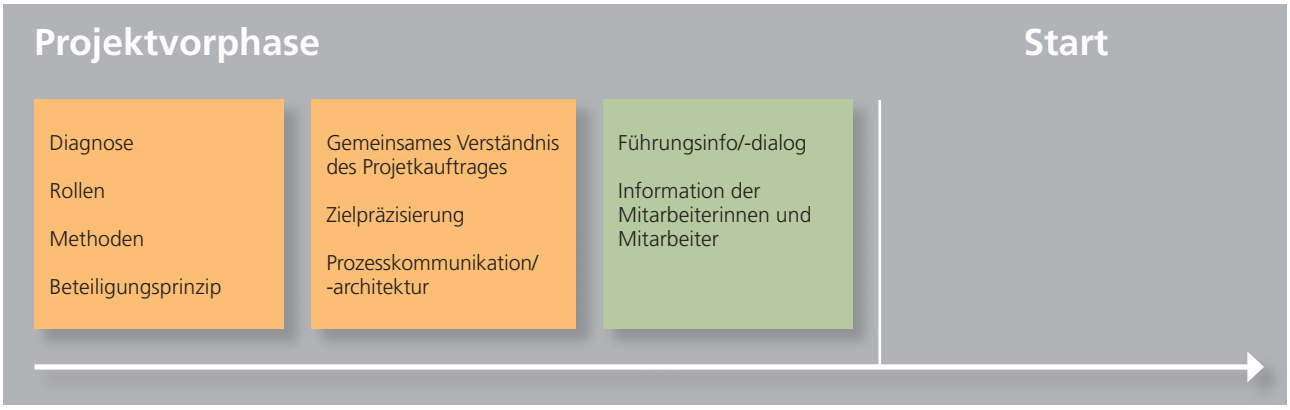
Die exemplarische Beschreibung des Prozesses zur Einführung der **wirkungsorientierten Steuerung** beruht auf Praxiserfahrungen bei der Implementierung dieses Steuerungsmodells insbesondere in kommunalen Sozialverwaltungen und Jugendämtern. Der vorgestellte Prozessverlauf spannt einen Bogen von der Projektvorphase (erste Vorüberlegungen) bis zur erfolgreichen Etablierung der wirkungsorientierten Steuerung als Prinzip der Verwaltungsführung und des Verwaltungshandelns.

Anlassbezogene Analyse und Klärung der Vorgeschichte

Es lohnt sich, bei einem Veränderungsprozess Aufmerksamkeit und Energie in die Phase vor dem eigentlichen Projektstart zu investieren. Zentrale Fragen sind: „Wie kann die Akzeptanz und die Motivation der beteiligten Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewonnen werden? Wem nutzt das Vorhaben? Mit welchen Risiken ist zu rechnen? Welche Gerüchte beschäftigen die Organisation?“

„Das machen wir doch schon!“, so lautet häufig die erste Reaktion, wenn die Dezernats- bzw. Amtsleitung die Einführung des wirkungsorientierten Steuerungsmodells kommuniziert. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Kommunalverwaltung mit Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungssteuerung konfrontiert worden, die aus der Perspektive der Führungskräfte sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entweder zu erheblichem Mehraufwand (Produktentwicklung und Budgetierung) geführt haben oder Unruhe (Reorganisation und Umstrukturierung) verursacht haben, ohne den Arbeitsalltag spürbar zu entlasten und effektiver zu gestalten. Auch die wirkungsorientierte Steuerung ist kein neues Thema, denn sie wird bei der Steuerung strategisch bedeutsamer Projekte bereits praktiziert. Der Anlass, sich zum aktuellen Zeitpunkt wieder verstärkt dem Modell der wirkungsorientierten Steuerung zuzuwenden, steht in unseren Beratungsanfragen häufig in Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung bzw. Haushaltssicherung. Dieser Kontext sorgt von Beginn an für eine eher skeptische Haltung der Beschäftigten, haben sie doch in den letzten Jahren den Spagat zwischen gestiegenen Anforderungen (steigende Fallzahlen), politischem, öffentlichem Druck (hohe Erwartungen und kritische Beobachtung) sowie gleichzeitigen finanziellen und personellen Restriktionen leisten müssen.

Die Vorgeschichte und der Anlass für den Einführungsprozess sind in das Prozessdesign einzubeziehen. Je mehr Sorgfalt und Energie am Anfang des Prozesses investiert wird, desto mehr reduziert sich der Aufwand im Prozess (siehe nachfolgende Grafik).



Wirkungsorientierte Steuerung – Neuer Wein in alten Schläuchen?

Wirkungsorientierte Steuerung erfordert einen neuen Denkansatz. Die bisherigen Steuerungsansätze orientieren sich am Prinzip der Leistungsgewährung und folgen damit der Struktur der Sozialgesetzgebung. Die Bezugsgrößen dieser leistungszentrierten Steuerung sind (Leistungs-)**Input und Output**. Gemessen wird das erreichte Ergebnis an der Qualität der erbrachten Leistung. So bleibt es bei einer „systemimmanenten" Betrachtung, die sich an der eigenen Handlungsweise ausrichtet. Wirkungsorientierte Steuerung richtet den Blick nach außen und fokussiert auf den Nutzen, den Maßnahmen und Mitteleinsatz für die Adressaten und ihre individuelle Lebenssituation bzw. für einen Sozialraum erbringen. Die Bezugsgrößen dieser Steuerung sind **Input und Wirkung**. Die ganzheitliche, von einzelnen Akteuren unabhängige Sicht auf die angestrebte und durch Zielvereinbarung fixierte Wirkung verhindert zudem den alten Zielkonflikt zwischen fachlichem Anspruch und zur Verfügung gestellten Finanzmitteln. Wirkungsziele und Finanzziele werden gemeinsam gesehen. Dieser Denkansatz muss auf der obersten Führungsebene gewollt sein, Nutzen und Dringlichkeit der Steuerungssystematik müssen verstanden sein und die Motivation für den Prozess muss sich aus den Vorteilen des neuen Denkansatzes ergeben, damit das Steuerungsmodell in der Praxis umgesetzt wird und mehr ist als neuer Wein in alten Schläuchen.

Konzeptionelle Bausteine der wirkungsorientierten Steuerung

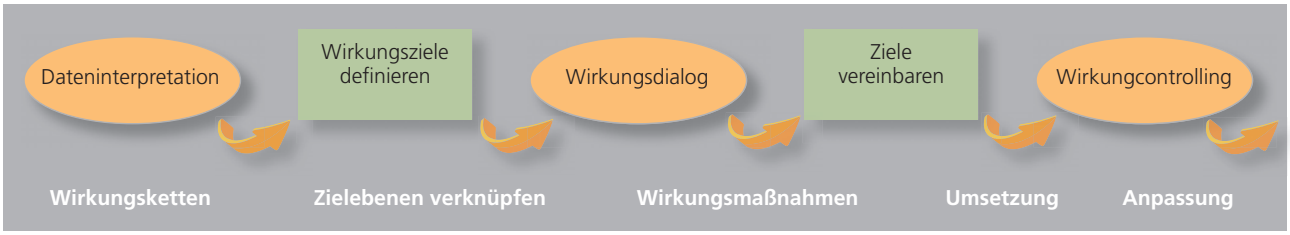
Das folgende Schema bildet die konzeptionellen Steuerungsbausteine ab:

Wichtige Voraussetzung für die Einführung des Steuerungsmodells ist die Analyse bzw. Interpretation des umfangreichen vorhandenen Datenmaterials und der Vergleichszahlen. Es werden daraus Annahmen über die Ursache-Wirkungs-Beziehung entwickelt und Wirkungsketten formuliert. „Prävention lohnt und schont", auf diese kurze Formel könnte man eine grundlegende Annahme über Ursache-Wirkungs-Beziehungen bringen. Prävention lohnt sich für die Betroffenen, weil sie Probleme zu vermeiden hilft, und sie schont den öffentlichen Haushalt, weil sie eine relevante Steuerungsgröße ist.

Der zentrale Steuerungsansatz: Wirkungsziele und Zielvereinbarungen

Zielklärung ist das „Kerngeschäft" von Politik und Verwaltung. Es bedeutet, sich mit anderen auf eine gemeinsame Sache einzulassen, mögliche Konflikte auszuhandeln, sich festzulegen und das persönliche Handeln überprüfbar zu machen – eine anspruchsvolle Aufgabe. Klar definierte Ziele sorgen aber auch für die notwendige Transparenz, wenn es gelingt, die Prinzipien nachvollziehbar zu machen, die den Entscheidungen zugrunde liegen. Klar definierte Ziele erleichtern die Argumentation auch gegenüber Einwirkungen von Lobbyisten und deren Einzelinteressen.

Der Zielklärungsprozess ist das zentrale Element bei der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung. Aufwand und Dauer dieses Schrittes werden anfangs häufig unterschätzt, denn die meisten Kommunen verfügen über Zielsysteme, wenn diese auch häufiger im operativen Bereich als im strategischen Bereich zu finden sind. Wenn es mit der wirkungsorientierten Steuerung ernst gemeint sein soll, reicht es jedoch



nicht aus, ein bereits vorhandenes Zielsystem in eine neue Steuerungsmethodik zu übertragen.

Zunächst sind folgende Fragen zu beantworten:

1. Sind unsere Ziele so definiert, dass sie auf die Wirksamkeit zielen und angestrebte Wirkungen der Maßstab für die Entscheidungen sind? (Wirkungsziel vs. Leistungsziel)

2. Ist unser Zielsystem auf die verwaltungsinterne Steuerung und auf die nach Leistungsbereichen strukturierte Verwaltungsorganisation ausgerichtet oder erfüllt es eine spartenübergreifende Sicht auf die Lebenslagen und den Sozialraum? (Organisationsziel vs. Gestaltungsziel)

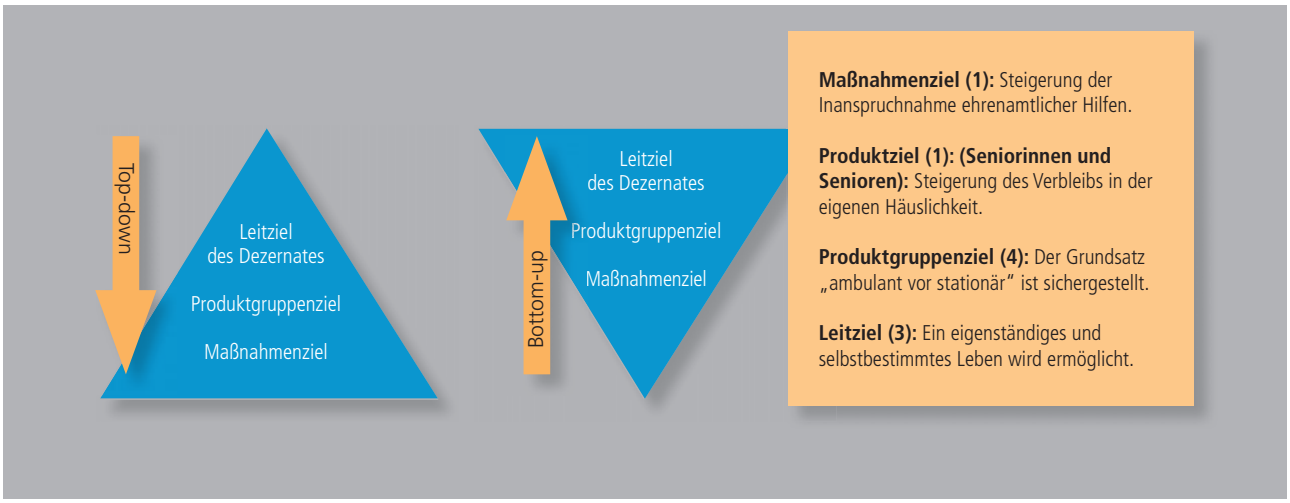
Häufig entsteht an dieser Stelle eine Diskussion über die „richtige" Methodik und die „richtigen" Steuerungsinstrumente. Dabei ist die Methodenwahl nicht entscheidend. Eine externe Beratungsfirma tut gut daran, alle vorhandenen Steuerungsinstrumente und Problemlösungsmethoden in den Prozesskontext zu stellen, um den optimalen Ressourceneinsatz zu gewährleisten.

Kommunen, die sich in interkommunalen Vergleichsringen zusammengeschlossen haben, verfügen als Zielentwicklungsinstrument über die Balance-Score-Card. Dieses Instrument kann selbstverständlich im Zusammenhang mit wirkungsorientierter Steuerung genutzt und weiterentwickelt werden.

Um die Zielebenen miteinander zu verknüpfen und die Handlungsebenen deutlich zu machen, arbeiten wir für den Zielprozess mit einer sogenannten „Zielpyramide". Durch die Zielhierarchie werden die Zielprozesse Top-down und Bottom-up dargestellt.

Wie das Textbeispiel zeigt, können mehrere Zielebenen eingezogen werden. Um die Ziele zu operationalisieren, ist es wichtig, den Zielbezug darzustellen, zum Beispiel mit Kennzahlen.

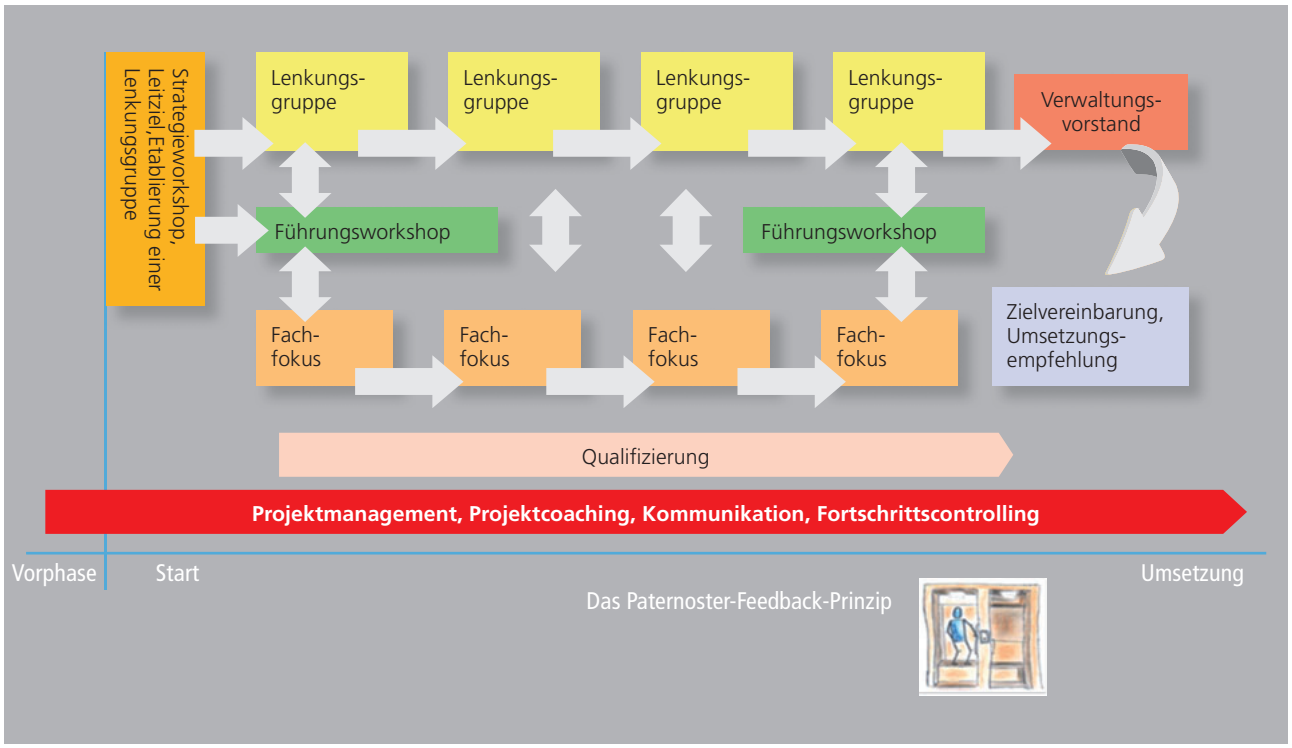
Der Zielklärungsprozess beginnt Top-down mit einer Strategieklausur der obersten Führungsebene und der Einbindung der Kooperationspartner (Verwaltungsvorstand, Politik). Hier werden die Leitziele formuliert, die im Zusammenhang mit den Zielen der Gesamtorganisation und der Politik zu sehen sind. Ziele sollten so weit formuliert sein, dass sie genug Zugkraft in die Zukunft entwickeln, aber gleichzeitig so konkret und spezifisch sein, dass sich daraus die Handlungsorientierung für die nachfolgenden Ebenen ergibt **Wirkungsdialoge**, in denen aus der jeweiligen Fachperspektive die besten Lösungen und größtmöglichen Wirkfaktoren diskutiert werden, sorgen dafür, dass sich alle Beteiligten für die Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen **engagieren**.



Das Engagement der Beteiligten zu unterstützen, zu entwickeln und zu fördern ist in der Phase der Zielentwicklung besonders wichtig, denn der gesamte interne Prozess kann je nach Voraussetzung schon ein bis zwei Jahre in Anspruch nehmen. Mit Irritationen und Frustrationen ist daher zu rechnen. Es braucht viel Geduld, die Auswirkungen des Wandels abzuschätzen und auftretende Widerstände zu identifizieren und gegenzusteuern. Hier sind Fingerspitzengefühl und Fehlertoleranz der Führungskräfte gefordert. Bei allen Beteiligten bedarf es einer konstruktiven Grundhaltung und des Willens, sich auf die Konsequenzen der Veränderung einzulassen. Aus diesem Grunde ist es von zentraler Bedeutung, dass die Annahme-Wirkungs-Zusammenhänge tatsächlich als (Wirkungs-)Dialog geführt werden und die Ziele im wahrsten Sinne des Wortes in **Vereinbarungen** münden. Erst dann ergibt sich die Bereitschaft, das eigene Handeln zu verantworten und transparent zu machen. „Es war die Mühe wert", hören wir häufig in Bilanzgesprächen, indem die Projektbeteiligten von wahren Motivationsschüben berichten, die der Prozess ausgelöst hat. „Das Wirkungsprinzip erleichtert die Identifikation mit der eigenen Arbeit, gibt ihr wieder Sinn und macht Erfolge sichtbar", so lauten die Rückmeldungen. Ein Prozessbeteiligter drückte den Unterschied zur bisherigen Praxis so aus: „Gestaltung statt Mangelverwaltung."

Das folgende Schema zeigt methodische Bausteine des Zielprozesses.

Methodische Bausteine des Zielprozesses



Bei größeren Organisationseinheiten empfiehlt sich die Einsetzung einer Lenkungsgruppe, die für die Prozesssteuerung verantwortlich ist. In kleineren Einheiten kann der Zielprozess auch direkt von der oberen Leitungsebene auf die Fachdienstebenen herunter gebrochen werden. Führungsworkshops sichern wichtige Entscheidungen ab und sorgen über alle Hierarchieebenen hinweg für notwendige Transparenz und Feedback (s. Paternoster-Prinzip). In den Fachfokusgruppen finden der fachliche Diskurs und der Wirkungsdialog statt. Passgenaue, begleitende Qualifizierung vermittelt benötigte Kompetenzen und bietet persönliche Entwicklungschancen sowie einen Zuwachs an Organisations-Know-how.

Zentrale Erfolgsfaktoren

Für den verwaltungsinternen Prozess lauten die zentralen Erfolgsfaktoren: **Information** (frühzeitig vor vollständig), **Kommunikation** (Dialog statt Monolog) und **Partizipation** (Einverständnis statt Zugeständnis). Für den sozialpolitischen Gestaltungsanspruch der wirkungsorientierten Steuerung sind die Partizipation und Einbindung der strategischen Partner, Rat und Leistungsanbieter, unerlässlich. Wir empfehlen, mit dem Rat als Steuerungspartner eine Zielvereinbarung über den Planungs- und Controllingprozess zu schließen. Die Doppelrolle der Leistungsanbieter, nämlich einerseits Gestalter von Sozialpolitik und andererseits Leistungserbringer zu sein, verhindert häufig, dass sie sich selbst als Steuerungspartner verstehen. Die Leistungsverträge sollten daher um Kooperationsverträge ergänzt werden.

5

Besser helfen: Teilhabe- und wirkungsorientierte Sozialpolitik als wichtiges Handlungsfeld sozialdemokratischer Kommunalpolitik

2
Renningen
Weil der Stadt
S6
in 5 min
1
S
Richtung Stuttgart
Ausgang

Besser helfen: Teilhabe- und wirkungsorientierte Sozialpolitik als wichtiges Handlungsfeld sozialdemokratischer Kommunalpolitik

Ergebnisse einer Befragung unter sozialdemokratischen Verantwortungsträgern in der kommunalen Sozialpolitik

Alexander Götz

Einleitung

Die Bundes-SGK als Gemeinschaft und Interessenvertretung sozialdemokratischer Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker befasst sich seit vielen Jahren mit Handlungsansätzen im Rahmen des vorsorgenden Sozialstaates. In einem Grundsatzbeschluss ihrer Bundesdelegiertenversammlung im Februar 2013 heißt es dazu: „Wir fordern eine Weiterentwicklung der sozialstaatlichen Handlungslogik hin zu mehr Vorsorge und wirkungsorientierter Steuerung. Unser Anspruch muss es sein, frühzeitig dafür zu sorgen, dass Menschen erst gar nicht in eine umfassende Abhängigkeit von staatlichen Transfers geraten." So verstanden ist Teilhabe- und Wirkungsorientierung mehr als ein Teilaspekt der kommunalen Aufgabenerledigung und mehr als eine bloße Steuerungsfrage. Sie bildet einen wesentlichen Bestandteil der Agenda sozialdemokratischer Kommunalpolitik.

Dies mag manchem trivial erscheinen, ist aber vor allem aus zwei Gründen wichtig: Zum einen werden häufig Zweifel an der normativen Lauterkeit solcher Handlungsansätze geäußert. Zum anderen darf sich eine Sozialpolitik, die wirken will, nicht allein auf fiskalische Motive beschränken lassen. Beide Hinweise haben ihre Berechtigung. Trotzdem kann sich Sozialpolitik nicht aus dem Kontext knapper Ressourcen lösen. Deshalb war und ist der Diskurs zur wirkungsorientierten Steuerung immer auch dem Ziel verpflichtet, soziale Aufwendungen zu begründen und mit Blick auf ihre Effektivität zu legitimieren. In dem Maße, in dem es gelingt, positive Ansätze einer teilhabe- und wirkungsorientierten Sozialpolitik in den Kommunen zu entwickeln und breiter zu kommunizieren, kann dies einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanz des Sozialstaats insgesamt leisten. Mit anderen Worten: Besseres Helfen durch wirkungsorientierte Steuerung ist beides, ein sachliches Erfordernis und ein sozialdemokratisches Grundmotiv in der kommunalen Sozialpolitik.

Die vorliegende Studie nimmt dies auf, indem sie von sozialdemokratischen Amts- und Verantwortungsträgern der kommunalen Sozialpolitik Einschätzungen und Erfahrungen erfragt und im Gesamtzusammenhang darstellt. Damit wird kein Anspruch auf statistische Repräsentativität erhoben – weder für die kommunale Landschaft insgesamt noch für die SPD-Vertreterinnen und -Vertreter in Stadt- und Kreisverwaltungen. Vielmehr soll auf dem Wege einer anonymisierten Befragung ein breiteres Meinungsbild erhoben werden. Mit der Darstellung auch ganz konkreter Projekte hat dies einen ersten Fundus an Beispielen ergeben, der die Grundlage für weiteren fachlichen Austausch bieten kann. In Rede stehen dabei verschiedene Aspekte des Themas: Zunächst die Frage, in welchem Umfang und seit wann entsprechende Handlungsansätze praktiziert werden. Ferner, welchen Anlass und welche Ziele damit verfolgt werden und welche Rolle dabei finanzielle Gesichtspunkte spielen. Vor dem Hintergrund der Fachdiskussion um Sozial(raum)planung und Controlling in der Sozialpolitik geht es außerdem darum, wie die in Rede stehenden Projekte in die Steuerung der kommunalen Aufgabenerledigung eingebunden sind. Schließlich wurden erste Bewertungen und Erfahrungen bei der Um- und Durchsetzung erhoben.

Im Folgenden werden zunächst kurz das Design der Befragung und die Aufbereitung der Antworten erläu-

tert. Es folgt eine Darstellung der Ergebnisse im Überblick sowie eine erste Würdigung von Angaben zu konkreten Projekten in den befragten Kommunen. Schließlich sollen die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst und daraus abzuleitende Perspektiven sozialdemokratischer Sozialpolitik in den Kommunen skizziert werden.

Befragung und Datenaufbereitung

Im Frühsommer 2013 wurden die sozialdemokratischen Dezernentinnen und Dezernenten bzw. Beigeordneten in kreisfreien Städte und Landkreisen mit Zuständigkeiten in den Bereichen Soziales, Jugend, Arbeit und Familie über die Befragung informiert und ihnen wurde ein entsprechender Fragebogen zugesandt. Dieser erhebt neben den allgemeinen Angaben in einem ersten Teil projektübergreifende Informationen zum Handlungsansatz wirkungs- und teilhabeorientierter Steuerung. In einem zweiten Teil wurde um die genauere Darstellung eines spezifischen Vorhabens gebeten. Dieses sollte für den sozialpolitischen Ansatz der Kommune repräsentativ sein und konnte zum Beispiel als Einstiegs- und Modellprojekt konzipiert worden sein.

Die Herausforderung bei der Gestaltung des Fragebogens bestand insbesondere darin, ein verallgemeinerungsfähiges Vorverständnis von wirkungsorientierter Sozialpolitik herzustellen. Dies gilt umso mehr, als die Projekte vor Ort erkennbar stark von individuellen und lokalen Problemlagen, Annahmen und Schwerpunkten geprägt sind. Deshalb wurde dem Fragebogen eine entsprechende Definition vorangestellt. Demnach werden unter teilhabe- und wirkungsorientierten Projekten und Maßnahmen solche verstanden, die präventiv von einer Kommune zusätzlich zum Regelvollzug sozialer Leistungen ergriffen werden, um Menschen zu einem selbstbestimmten und von staatlichen Transferleistungen unabhängigen Leben zu verhelfen. Sie erstrecken sich auf Pflicht- und freiwillige Aufgaben und zielen darauf, einen späteren Leistungsbezug von vornherein zu vermeiden, später als bisher entstehen zu lassen oder nachhaltig zu beenden. Solchen Projekten liegen konkretisierte Annahmen über soziale und erwerbsbezogene Zusammenhänge zugrunde. Sie versuchen, durch Prävention und/oder ergänzende Hilfen negative Wirkungsketten zu unterbrechen und positive Entwicklungen für die betroffenen Menschen zu erreichen. Seitens der Kommunalverwaltung werden diese Projekte im Hinblick auf ihre fachlichen und finanziellen Effekte geplant und evaluiert. Eine Politik des „Besser Helfen" zielt damit auch auf einen effizienteren Einsatz von Ressourcen und will den Nachweis erbringen, dass eine gute Sozialpolitik auch gesamtwirtschaftliche Vorteile besitzt.

Bis dato haben sich an dem Projekt von 114 angeschriebenen Kommunen 29 Vertreterinnen und Vertreter beteiligt, darunter 18 aus kreisfreien Städten und elf aus Landkreisen. In drei Fällen wurden jeweils zwei Rückmeldungen pro Stadt bzw. Kreis zu unterschiedlichen Bereichen gegeben. Damit beträgt der Rücklauf gut 20 Prozent. Dies ermöglicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits ein konsolidiertes Meinungsbild. Im Folgenden werden dazu vor allem jene Antworten zusammenfassend dargestellt, die einen Überblick zum Stand der entsprechenden Bemühungen in den Kommunen erlauben. Da eine Unterscheidung nach regionalen oder institutionellen Unterschieden (Stadt oder Kreis, kameral versus doppisch buchend usw.) keine signifikanten Ergebnisse zeigte, werden die summierten Angaben nach Fragen ausgewertet und anteilig für die Antwortkategorien dargestellt. Hinzu kommen ergänzende Hinweise, die sich aus nicht standardisierten Fragen ableiten lassen.

Ergebnisse im Überblick

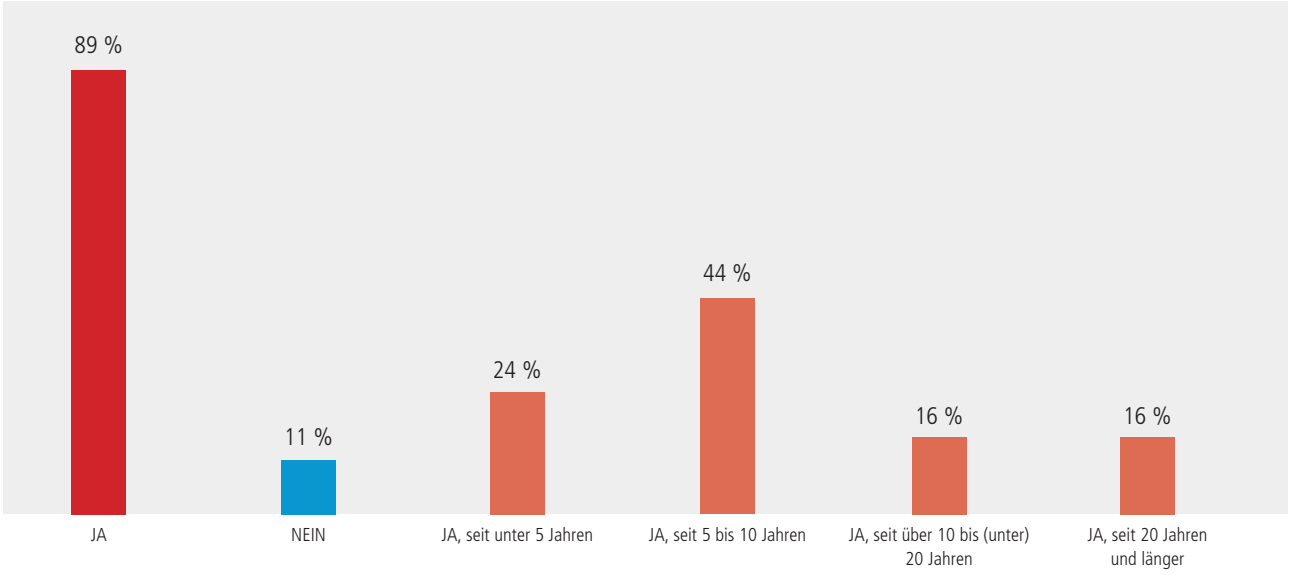
Mit einem erwartbar hohen Anteil geben knapp 90 Prozent der befragten Amtsträger für ihre Kommunen an, dass es bei ihnen Projekte mit der oben beschriebenen Ausrichtung gibt (s. Abb. 1). Nur elf Prozent kennen solche Vorhaben nicht. Interessant daran ist, dass drei Viertel der Kommunen mit entsprechenden Handlungsansätzen diese schon mindestens seit fünf

Jahren praktizieren, ein Drittel seit über zehn und immerhin 16 Prozent seit zwanzig oder mehr Jahren. Das wiederum heißt: Präventive und vorsorgende Sozialpolitik ist nicht neu, sondern seit langem zentraler Bestandteil kommunaler Sozialpolitik. Dies wird auch durch die qualitativen Angaben zur Erhebung bestätigt. Damit wird die Vermutung unterstützt, dass es bei der Wirkungsorientierung weniger um eine veränderte Orientierung, sondern vor allem um die weitere Etablierung und die Verbindung mit Steuerungsabläufen geht.

Bei den betroffenen Aufgabenbereichen wird insgesamt eine leichte Tendenz zur Anwendung auf freiwillige soziale Leistungen der Kommunen sichtbar (s. Abb. 2). 32 Prozent der Befragten geben dies an und immerhin 44 Prozent charakterisieren so die als besonders beispielhaft bezeichneten Projekte. Trotzdem verweisen 20 Prozent auf ähnliche Schwerpunkte bei Pflichtaufgaben und 48 Prozent sehen Anwendungsmöglichkeiten in beiden Bereichen. Das wiederum könnte heißen, dass wirkungsorientierte Steuerung von den Freiheiten und Gestaltungsmöglichkeiten eigener Aufgaben profitiert, sich darauf aber nicht notwendigerweise beschränken muss. Denn eine Mehrheit sieht offenbar gute Gelegenheiten und den Sinn darin, das Kerngeschäft gesetzlich vorgeschriebener Sozial- und Fürsorgeaufgaben einzubeziehen, womit dann auch deutlich weitergehende Zielgruppen und Ausgabenblöcke erfasst werden und die Relevanz insgesamt höher ist.

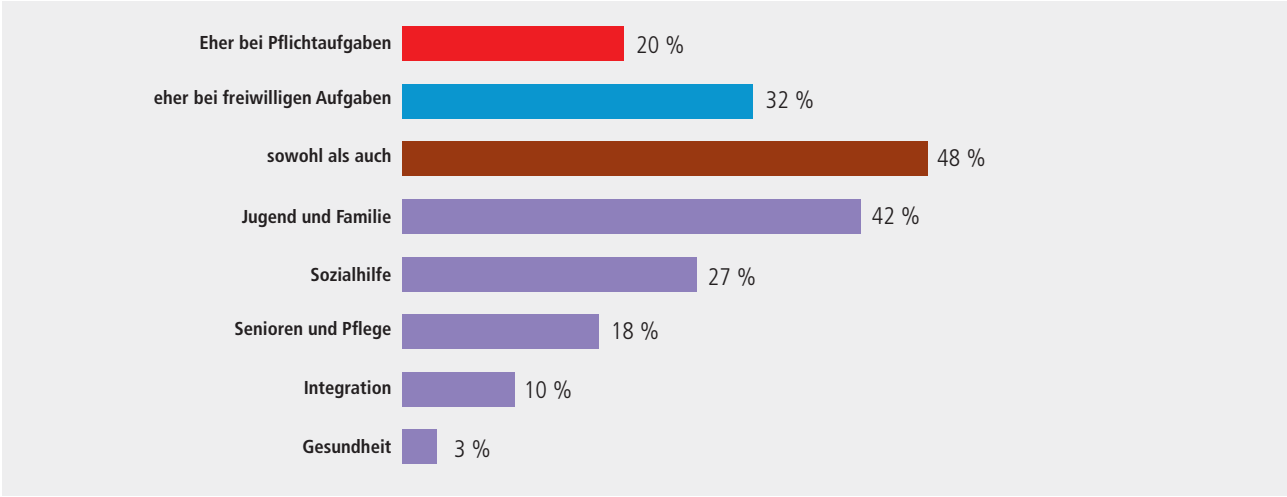
Bei der inhaltlichen Ausrichtung werden indes klare Schwerpunkte erkennbar. 42 Prozent aller Projekte – und damit die weitaus meisten – beziehen sich auf die Jugendhilfe im weitesten Sinne, wobei sich über die Hälfte davon auf bessere Hilfen und Übergänge in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Beruf konzentrieren. Weitere 27 Prozent stellen die Aufgaben der Fürsorge und Sozialhilfe in den Mittelpunkt, mit Maßnahmen, die häufig einen Quartiers- und Sozialraumbezug aufweisen. Pflegeaufgaben und die kommunale Altenhilfe werden für 18 Prozent der Projekte als Themen benannt, zehn Prozent entfallen auf Integrations- und drei Prozent auf kommunale Gesundheitsaufgaben. Im Übrigen ergeben sich hier am ehesten regio-

Abbildung 1: **Gibt es in der Kommune Projekte, die der Zielstellung teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik entsprechen und, wenn ja, seit wann?**



Quelle: Eigene Erhebung.

Abbildung 2: **Werden Projekte teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik eher im Bereich pflichtiger oder freiwilliger Aufgaben durchgeführt? Was sind die inhaltlichen Aufgabenbereiche?**



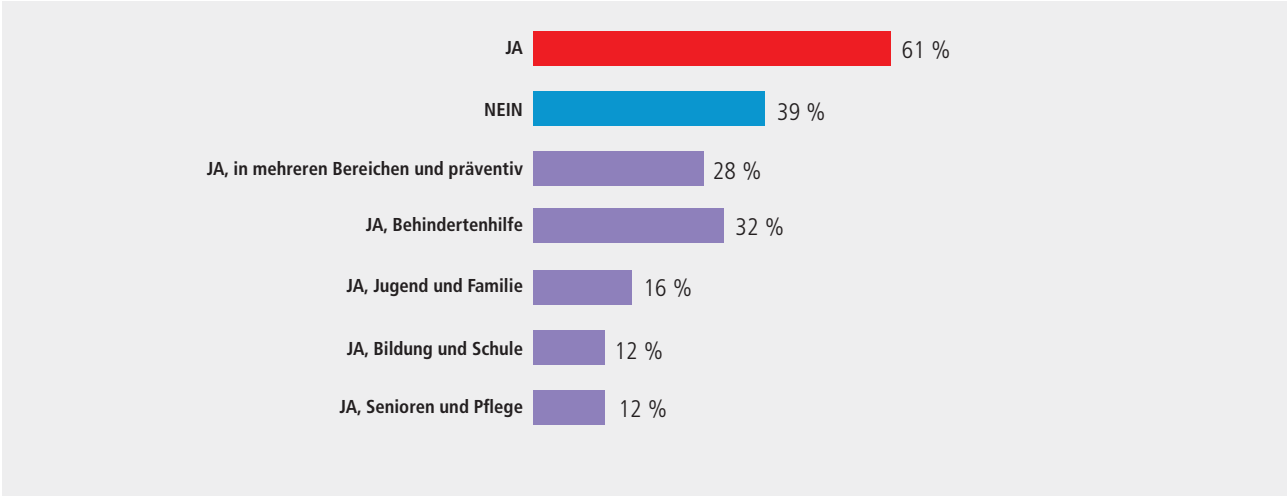
Quelle: Eigene Erhebung.

nale Unterschiede – etwa zwischen Stadt und Land aufgrund der jeweiligen Bevölkerungsstruktur. Gerade in den Kreisen werden häufiger Pflege- und Seniorenaufgaben in den Blick genommen, in Städten vor allem Jugend- und Integrationsprojekte aufgelegt.

Auffällig ist allerdings in allen Gruppen, dass bislang nur wenige Kommunen ein breites Spektrum von Anwendungsbereichen abzudecken scheinen und sich stattdessen auf ausgewählte thematische Schwerpunkte konzentrieren. Insofern dürfte es auch inhaltlich noch interessante Erweiterungspotenziale als Handlungsfeld der kommunalen Sozialpolitik geben. Hierzu geben 61 Prozent der Befragten an, dass sie entsprechende Möglichkeiten sehen und für die weitere Zukunft eine Realisierung planen (s. Abb. 3). Jedoch geben nur 28 Prozent an, dass sie dies künftig in mehreren Aufgabenbereichen oder als Querschnittsprojekte bzw. allgemeine Präventionsansätze beabsichtigen. Rund drei Viertel dagegen wollen sich weiterhin auf bestimmte einzelne Felder konzentrieren, wobei die Behindertenhilfe mit 32 Prozent der Nennungen klar vorne liegt und insoweit auch den aktuellen Fallzahlenanstieg und die Diskussion zur Reform der Eingliederungshilfe widerspiegeln dürfte. Es folgen die Bereiche Jugend und Bildung sowie Senioren und Pflege.

Anlass für die laufenden und für die Zukunft in Aussicht genommenen Projekte sind überwiegend steigende Fallzahlen und Ausgaben, häufig verbunden mit Kapazitätsproblemen, besonderen Zielgruppenbedarfen und besonderen Problemlagen vor Ort. Fast zwei Drittel der Befragten geben diese Punkte als Auslöser an. Seltener, wenn auch damit aufgrund der Ausgabenbezüge in Verbindung stehend, ist der explizite Verweis auf Erfordernisse der Haushaltskonsolidierung – primär relevant aus Sicht von 13 Prozent der Amtsträger. Weitere 15 Prozent verweisen auf rechtliche Anforderungen und die Anreizwirkung von Landesprojekten und Modellförderungen. Somit stehen die zunehmenden Belastungen der Kommunen mit Sozialausgaben und strukturellen Herausforderungen eindeutig im Vordergrund; man sieht in der verstärkten Hinwendung zu präventiver und wirkungsorientierter Sozialpolitik eine wichtige Handlungsmöglichkeit.

Abbildung 3: **Ist eine Ausweitung von Projekten teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik geplant und wenn ja, in welchen inhaltlichen Aufgabenbereichen?**

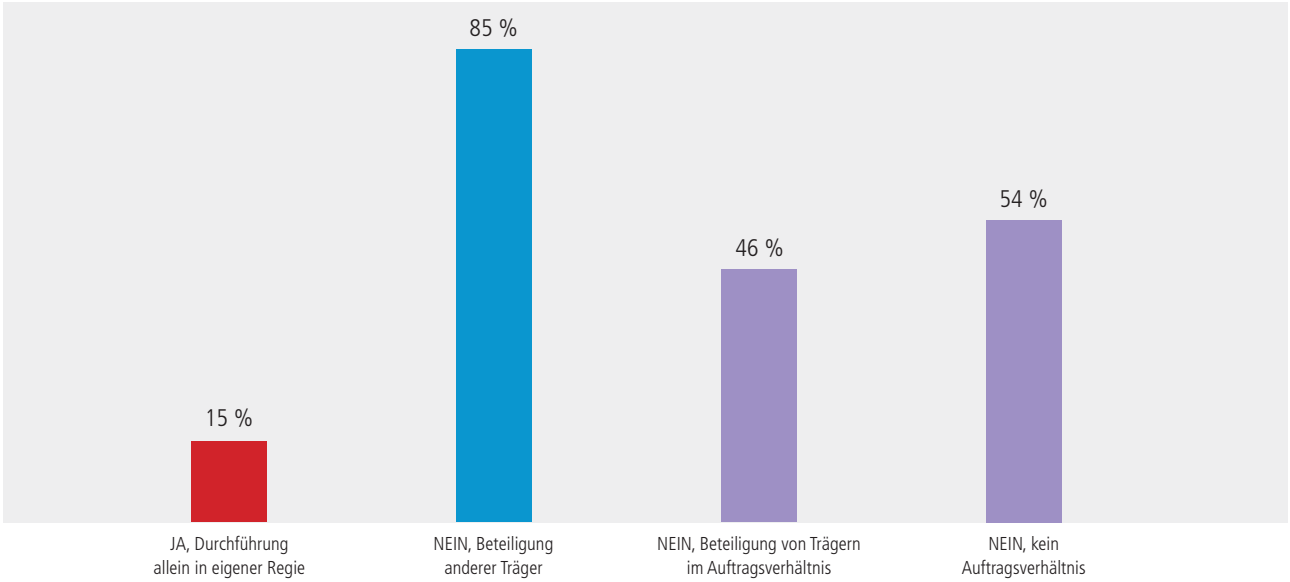


Quelle: Eigene Erhebung.

Dabei hängen die konkreten Handlungsansätze erneut stark von den jeweiligen Problemstellungen vor Ort und den bislang gewählten Schwerpunkten ab. Einheitliche Muster können daraus nicht abgeleitet werden. Allerdings werden in der Konzeption und Ausrichtung der Projekte bestimmte Linien erkennbar. Am Anfang stehen entweder ganz spezifische Anlässe, wie Programme der Länder oder der Bundesagentur für Arbeit oder aus der Erfahrung gewonnene Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge. Abstrakt gesprochen gehen die Projekte von Hypothesen und Modellen aus, wonach bestimmte Maßnahmen zu einer Verminderung von Problemursachen und damit zu einer Begrenzung der hauptursächlichen Fallzahlsteigerungen und Ausgabenbelastungen führen. Dementsprechend häufig werden in den beispielhaften Projektbeschreibungen Attribute wie „ambulant vor stationär" und präventiv wirkende Handlungsketten benannt. Dies korrespondiert erneut mit dem großen Schwerpunkt in den Bereichen Jugend, Schule und Ausbildung. Weiterhin setzen die Kommunen von vornherein auf eine Individualisierung von Hilfen sowie eine differenzierte und intensivierte Betreuung und Beratung von Hilfebedürftigen. Sie achten im Übrigen auf die Realisierung integrierter und amts- wie trägerübergreifender Verfahren, zielen damit auf den Abbau bzw. die Überwindung von Schnittstellen und bemühen sich nach eigenen Angaben um eine zielgerichtete Vernetzung. Dabei nennen die meisten als besonders wichtiges Kriterium die Einbeziehung von freien Trägern und gesellschaftlichen Initiativen und Gruppen. Immerhin 85 Prozent der Befragten geben an, dass sie bei herausgehobenen Vorhaben nicht allein in kommunaler Regie arbeiten, sondern andere Akteure und Träger mehr oder minder intensiv beteiligen, wobei diesen gegenüber in der Mehrzahl der Fälle kein Auftragsverhältnis besteht (s. Abb. 4).

Einen weiteren Grundsatz und eine für die Durchführung wichtige Voraussetzung bildet die sozialräumliche Orientierung einzelner Projekte und des wirkungsorientierten Handlungsansatzes insgesamt. Immerhin 62 Prozent der Kommunen verfügen als Basis über eine nach Sozialräumen und Bedarfslagen differenzierte Sozialberichterstattung (s. Abb. 5). Weitere 73 Prozent geben an, dass die in Rede stehenden

Abbildung 4: **Werden die als besonders beispielhaft angesehenen Projekte teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik allein in kommunaler Regie durchgeführt? Wenn nein, besteht gegenüber beteiligten Dritten ein Auftragsverhältnis?**



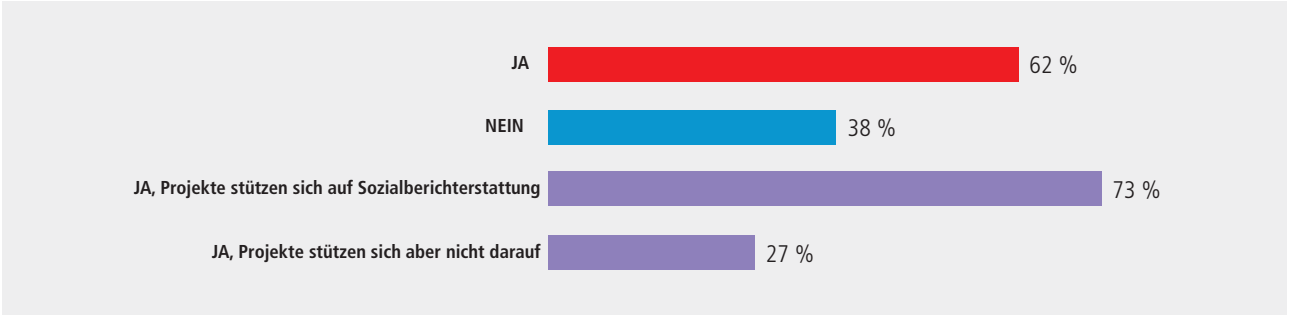
Quelle: Eigene Erhebung.

Projekte sich auf entsprechende Daten und Erkenntnisse stützen.

Die Rückkoppelung zu haushalterischen Zielen bleibt dagegen bislang unvollständig. Steigende Fallzahlen sind ein entscheidender Projekttreiber, die finanziellen Probleme hingegen nur zum Teil. Das mag auch damit zusammenhängen, dass zwar 60 Prozent der Befragten angeben, dass konsequenter Weise eine erhoffte finanzielle Entlastung und Einspareffekte bei der Zielformulierung eine Rolle spielen (s. Abb. 6). Diese gehen aber offenbar meist noch nicht soweit, dass sie sich in konkrete Vorgaben übersetzen ließen und nachgehalten werden könnten. In weniger als 20 Prozent der Fälle wurden die Projekte überhaupt als Konsolidierungsbeiträge geplant und akzeptiert – etwa im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten. Damit im Zusammenhang stehen könnte der Umstand, dass zwar die meisten Kommunen für ihre Projekte einen sehr differenzierten und strategischen Planungsprozess in Anspruch nehmen, die Umsetzung in einem haushalterischen Zielkontext aber eine erhebliche Planungsdauer voraussetzt. Dies erscheint bei jüngeren Vorhaben als Anforderung gegebenenfalls noch verfrüht und könnte bei bereits länger anhaltenden Projekten, von denen es sehr viele gibt, ursprünglich keine Rolle gespielt haben. Jedenfalls erscheint diese Kopplung zwischen Inhalt und materieller Basis noch ausbaufähig.

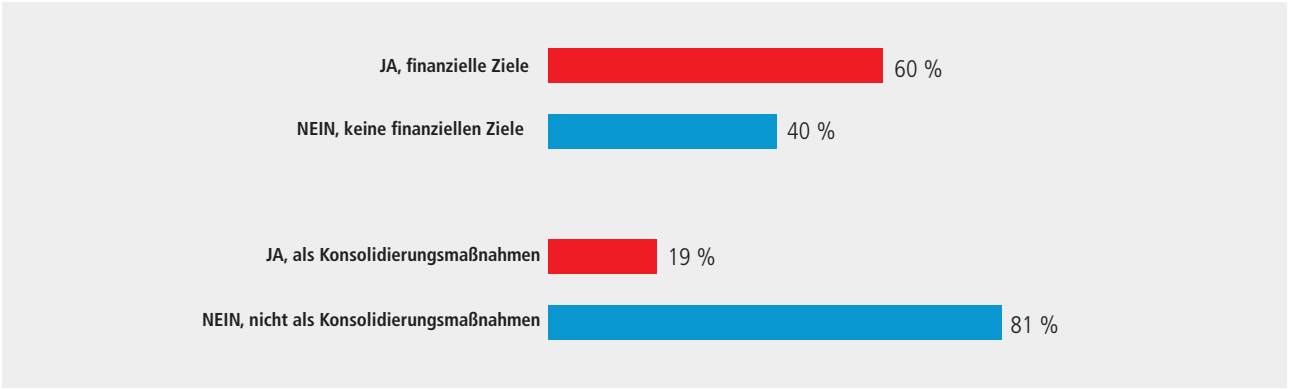
Ungeachtet dessen geben 62 Prozent der Befragten an, dass die Projekte wirkungsorientierter Sozialpolitik in ihrer Kommune regelmäßig evaluiert werden und zwar inhaltlich wie finanziell (s. Abb. 7). Nur ein Drittel beschränkt sich hier auf die rein fachliche Bewertung. Darüber hinaus bedient sich gut die Hälfte der Kommunen dazu auch oder sogar ausschließlich externer Hilfe. Dies wiederum spricht ganz deutlich dafür, dass man sich der strategischen Bedeutung des Handlungssatzes und seiner konkreten Realisierung bewusst ist und großen Wert auf die systematische Auswertung und Weiterentwicklung legt, zumal in vielen Fällen auf

Abbildung 5: **Gibt es in der Kommune eine nach Sozialräumen und Bedarfslagen differenzierte Sozial-Berichterstattung? Wenn ja, stützen sich die Projekte teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik darauf?**



Quelle: Eigene Erhebung.

Abbildung 6: **Waren finanzielle Entlastung und Einspareffekte Teil der Zielstellung von Projekten teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik? Wurden die benannten Projekte als Konsolidierungsmaßnahmen geplant und akzeptiert?**

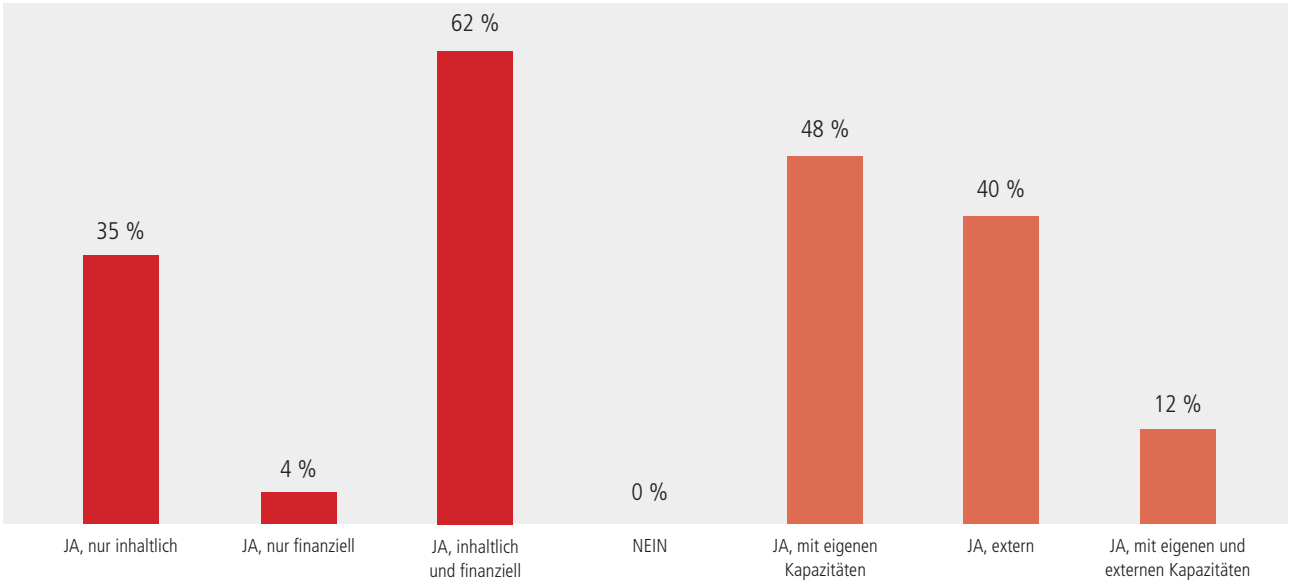


Quelle: Eigene Erhebung.

fehlende Ressourcen als wesentlicher Hinderungsgrund für wirkungsorientierte Steuerung hingewiesen wird. Und immerhin geben 53 Prozent der Befragten an, sie könnten für zentrale und als besonders beispielhaft bezeichnete Vorhaben bereits belegbare Effekte und Folgen dokumentieren. Weitere 31 Prozent können auch in finanzieller Hinsicht einen entsprechenden Nachweis führen.

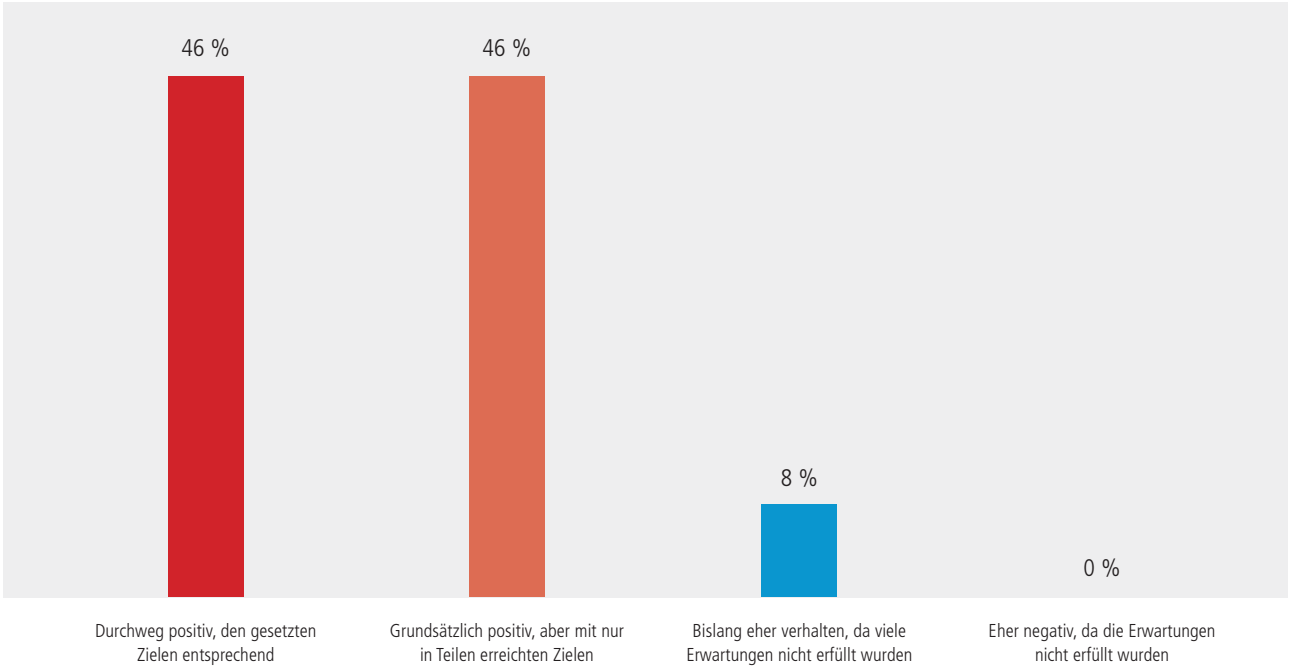
Im Ergebnis sind die kommunalen Amts- und Verantwortungsträger mit ihren Ansätzen und Projekten wirkungsorientierter Sozialpolitik vor Ort zufrieden. 46 Prozent sprechen von durchweg positiven Ergebnissen, die den gesetzten Zielen entsprechen (s. Abb. 8). Vorangestellte Überlegungen und angenommene Wirkungszusammenhänge wurden bestätigt. Es lohnt also, gerade diese Erfolgsfälle zum Gegenstand einer systematischeren Betrachtung und Verbreitung im Rahmen eines interkommunalen Erfahrungsaustausches zu machen. Weitere 46 Prozent halten die Projekte und ihre Resultate immer noch für grundsätzlich positiv, wenn auch mit Abstrichen, da die eigenen Zie-

Abbildung 7: **Wurden und werden die Projekte teilhabe- und wirkungsorientierter Steuerung inhaltlich und/oder finanziell evaluiert? Wenn ja, wie wird diese Evaluation durchgeführt und organisiert?**



Quelle: Eigene Erhebung.

Abbildung 8: **Wie werden im Rückblick die Ergebnisse von Projekten teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik bewertet?**



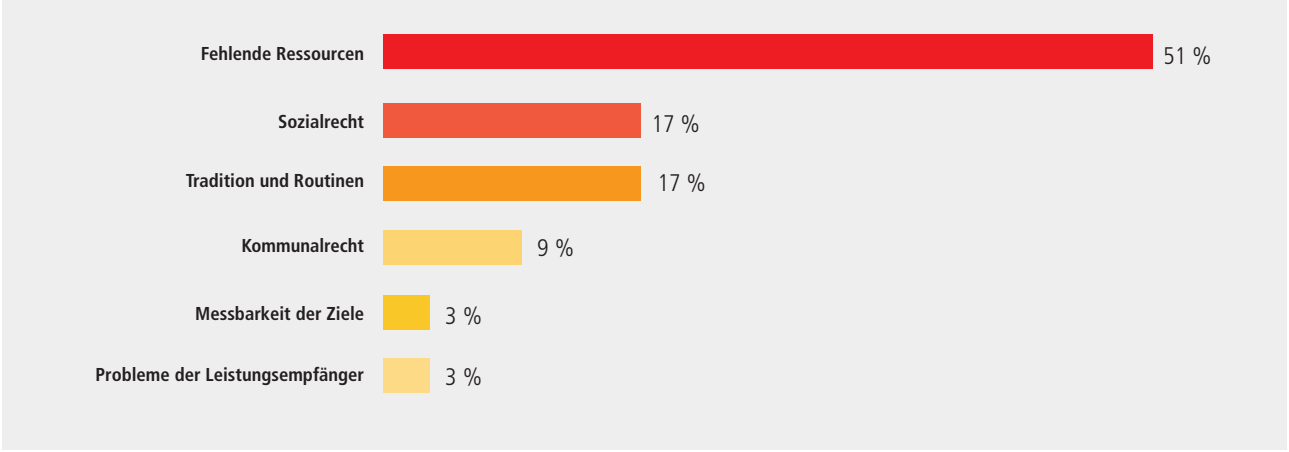
Quelle: Eigene Erhebung.

le nur teilweise realisiert wurden. Lediglich acht Prozent reagieren verhalten, da ihrer Einschätzung nach viele der erwarteten Effekte nicht eingetroffen sind.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Wirkungsorientierte Sozialpolitik ist für die sozialdemokratische Kommunalpolitik weder neu noch einseitig durch finanzielle Gesichtspunkte motiviert. Es gibt eine Vielzahl beispielhafter und schon lange praktizierter Handlungsansätze, die auf Vorsorge und Prävention im Sinne eines „Besser Helfen" zielen. Die besondere Herausforderung besteht darin, entsprechende Projekte zu verbreitern, positive Erfahrungen auf andere Bereiche zu übertragen und sie insgesamt zu verstetigen. Dabei muss die Ressourcenfrage von vornherein berücksichtigt und als integrativer Bestandteil der kommunalen Fach- und Finanzsteuerung etabliert werden. Dies bestreitet niemand, ist aber eine wichtige Voraussetzung und häufig selbst eine Frage der Ressourcen.

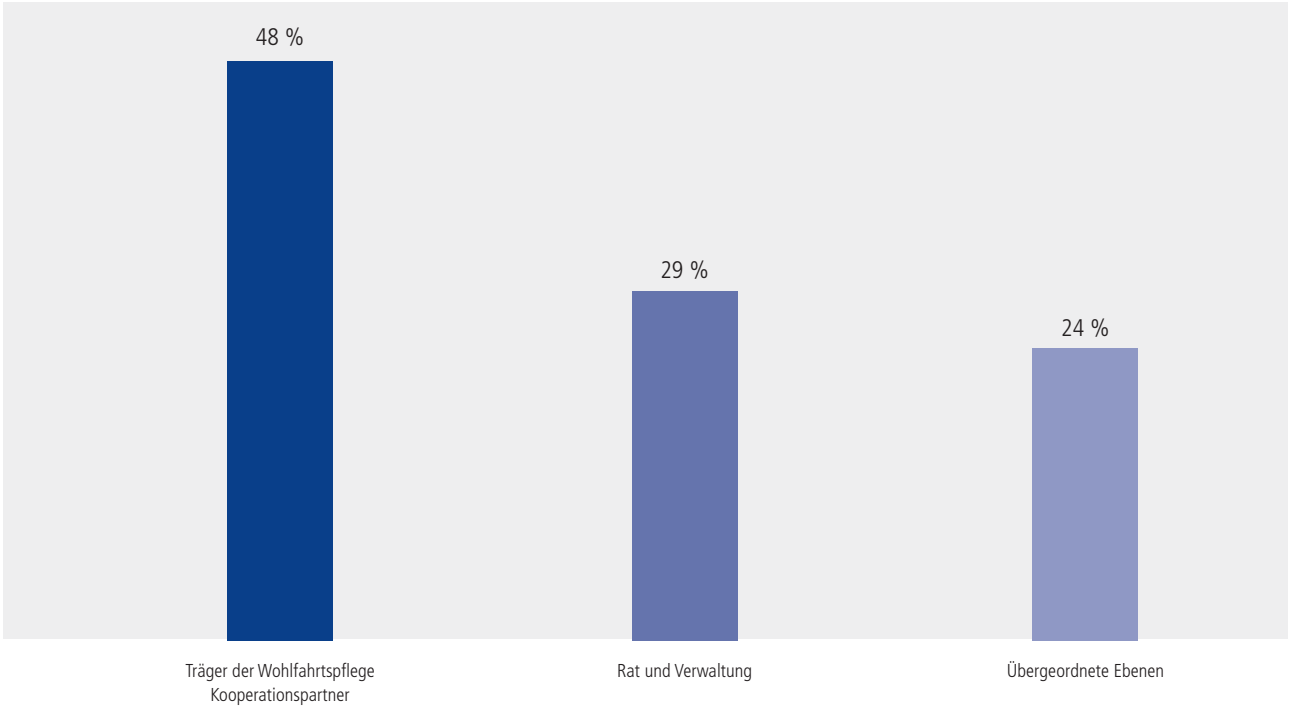
Dementsprechend betreffen von allen abgegebenen Hinweisen zu möglichen Hindernissen 51 Prozent den Mangel an Zeit, Personal und erforderlichen Mitteln (s. Abb. 9). Deutlich seltener werden demgegenüber die Restriktionen aufgrund des Sozial- und Kommunalrechts genannt (17 Prozent bzw. neun Prozent der Antworten). Weitere 17 Prozent sehen mögliche Hürden in „altem Denken", also in Traditionen und eingeübten Routinen und in der zu geringen Überzeugungsfähigkeit von Politik und Verwaltung. Kaum Probleme werden dagegen auf Seiten der Leistungsempfänger oder in der prinzipiellen Messbarkeit sozialpolitischer Ziele und Wirkungen gesehen. Konflikte drohen nach Einschätzung und Erfahrung der Befragten indes vor allem mit Trägern der Wohlfahrtspflege und mit Kooperationspartnern (s. Abb. 10). Immerhin 48 Prozent der Nennungen verweisen auf entsprechende Probleme bzw. halten besondere Vorsicht für angezeigt. Weitere 29 Prozent betreffen Konflikte mit Rat, Verwaltung und Personal und 24 Prozent betreffen Probleme im Verhältnis zu übergeordneten Ebenen, wenn etwa Aufsichtsbehörden keine ausreichende Flexibilität im Umgang mit neuen Projektansätzen zeigen oder die finanziellen Regelungen zu Fördermitteln mit konkreten Vorhaben nicht in Einklang zu bringen sind.

Abbildung 9: **Wo liegen die größten Hindernisse bei der Planung und Umsetzung von Projekten teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik?**



Quelle: Eigene Erhebung.

Abbildung 10: **Mit wem bestehen bei der Planung und Umsetzung mögliche Konfliktlinien?**



Quelle: Eigene Erhebung.

Würdigung und Perspektiven

Fasst man die wesentlichen Erkenntnisse zur teilhabe- und wirkungsorientierten Sozialpolitik zusammen, stößt man auf finanzielle, praktische und kommunikative Herausforderungen. Es besteht eine Vielzahl von Projekten auf der Basis von mindestens ebenso vielen – oder noch mehr – individuellen Ansätzen vor Ort. Alle eint aber die Aufgabe, diese im eigenen Haus, im Benehmen und Einvernehmen mit der Politik in Rat und Kreistag sowie im produktiven Miteinander mit den Trägern umzusetzen. Es lässt sich auch etwas zugespitzter formulieren: Die konsequente Umsetzung präventiver und vorsorgender Sozialpolitik stellt hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Sie verlangt integrierte Prozesse, mehr Abstimmung, vorausschauende Planung und vor allem eine strikte Zielbindung. Dies läuft vielfach quer zu hergebrachten Entscheidungswegen in Politik und Verwaltung und rührt an Besitzständen. Konflikte sind somit vielfach vorprogrammiert. Es stellt sich die Frage, ob diese Konflikte produktiv im Sinne einer nachhaltigen Fortentwicklung kommunaler Sozialpolitik gelöst werden können.

Der Bedarf hierfür scheint immens, der Aufwand aber ebenso. Denn die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Projekte und das, was unter Teilhabe- und Wirkungsorientierung verstanden wird, sehr unterschiedlich ausfallen. Bei aller notwendigen Vielfalt und angesichts unterschiedlicher Implementationsbedingungen besteht noch ein gewisser Bedarf in der Herstellung anschlussfähiger Begriffe und Ziele einer darauf ausgerichteten Sozialpolitik. So wenig die vielen Ansätze und Einzelprojekte derzeit vergleichbar sind und sich auch deshalb eine wertende Darstellung an dieser Stelle verbietet, so würde sich doch eine weitere Systematisierung lohnen. Nur auf diesem Weg lassen sich individuelle Annahmen und Problemwahrnehmungen vor Ort zu Wirkungsmodellen und ganzen Präventionsketten bündeln, die dann auch auf andere Berei-

che und Kommunen übertragbar sind. Die zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen geförderten Modellprojekte der Präventionsketten sind vor diesem Hintergrund sehr verdienstvoll. Es liegt im Interesse aller Kommunen und der sozialdemokratischen Kommunalpolitik, diese Handlungsansätze fortzuentwickeln und damit zu stärken.

Umso mehr ist auf allen Ebenen mehr Offenheit bei den beteiligten und betroffenen Akteuren notwendig. Dabei sind Interessenkonflikte vor allem in der Verwaltung, aber ebenso mit Trägern und Kooperationspartnern kaum zu vermeiden. Sie sollten aber durch einen frühzeitigen Dialog, eine hinreichende Beteiligung und durch flexiblere Austausch- und Kooperationsbeziehungen begrenzt werden. Gerade eine integrative, vorsorgende und präventive Sozialpolitik in der Kommune kann nicht vom Sozial- oder Jugendamt allein gestaltet werden. Sie ist auf das Mittun und auf die Erfahrung der zivilgesellschaftlichen und sozialen Partner angewiesen. Deshalb bedarf es im Zuge des Ausbaus und der Erweiterung teilhabe- und wirkungsorientierter Sozialpolitik auch besserer Auftrags- und Steuerungskonzepte für eine Vielzahl von Beteiligten. Steuerung durch Ziele und ihr Nachhalten müssen dabei keineswegs einseitig zulasten bewährter Strukturen gehen. Es bedarf allerdings von allen einer hinlänglichen Veränderungsbereitschaft und Flexibilität. Denn das größte Hindernis für die hier diskutierten Politikansätze sind nicht die grundlegenden Überzeugungen, die in hohem Maße deckungsfähig sind, sondern Ressourcenfestlegungen. Wenn diese umgehend und zwingend zulasten vorhandener Strukturen aufgebrochen werden und es stattdessen zu einer entwicklungs- und veränderungsfähigen Ziel- und Maßnahmenplanung kommt, dürften sich Konflikte vermindern lassen.

Aus Sicht der Bundes-SGK bestätigen die dargestellten Ergebnisse, dass es richtig und notwendig ist, wirkungsorientierte Sozialpolitik als ein zentrales Anliegen sozialdemokratischer Kommunal- und Sozialpolitik weiter zu befördern. Wie gesagt geht es dabei nicht um eine Sparagenda für die Sozial- und Jugendhilfe, sondern um einen Politikansatz, der ihre Maßnahmen unterstützt und ihr Handeln legitimiert. Wenn es gelingt, tragfähige Wirkungszusammenhänge nachzuweisen und entsprechende Präventionsketten zu etablieren, rechtfertigt dies neue und zusätzliche Investitionen in den Sozialstaat – ein Kernanliegen sozialdemokratischer (Kommunal-)Politik. Auch deshalb gilt: Investitionen in Qualifizierung, Teilhabe und Beschäftigung erfordern angesichts schwindender Spielräume in den öffentlichen Haushalten eine tragfähige Finanzierungsperspektive. Ein wesentliches Element erfolgreicher Sozialpolitik ist dabei ihre strikte Wirkungsorientierung. Dies verlangt, die inhaltlichen Ziele von vornherein mit ihren finanziellen Voraussetzungen und den über mehrere Jahre bindenden fiskalischen Effekten zu verbinden. Oder anders ausgedrückt: Besser Helfen muss sich mittel- und langfristig rechnen. Eine wirkungsorientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist auch an ihren finanziellen Ergebnissen zu messen. Die Kommunen sind gefordert, entsprechende Konzepte auf den Weg zu bringen und umzusetzen. Bund und Länder wiederum müssen diese Politik unterstützen, indem sie die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für mittelfristige Investitionen und Budgetbindungen schaffen und Mittel für Projektförderungen bereitstellen.

6

Kommunale Beispiele für neue Wege

Kommunale Beispiele für neue Wege

a) Wolfsburg: Wirkungsorientierte Steuerung im Sozialbereich am Beispiel der kommunalen Beschäftigungsförderung

Werner Borcherding

Integrierte Sozialplanung ist eine Voraussetzung für wirkungsorientierte Steuerung und wird von der Stadt Wolfsburg querschnittsorientiert, das heißt an den sozialen Begebenheiten entlang realisiert. Ein wichtiges Instrument der Planung ist die Evaluation inklusive Berichterstattung. Ausgangspunkt einer Reihe von unterschiedlichen Erhebungen ist der Sozialbericht Wolfsburg aus dem Jahr 2010. Daraus entwickelte sich eine aufeinander abgestimmte Berichtshierarchie, die zum Familienbericht, dem Bildungsbericht sowie der Befragung Alleinerziehender geführt hat.

Aus diesen Erhebungen, den praktischen Erfahrungen im Jobcenter aber auch in der städtischen Jugendhilfe lässt sich belegen, dass für bestimmte, gut eingrenzbare Zielgruppen besondere Defizite bei der Integration in den Arbeitsmarkt festzustellen sind. Als Beispiel ist hier eine Teilgruppe der unter 25-Jährigen zu nennen, die von den Zielsetzungen des SGB II tatsächlich nicht erreicht, durch Sanktionen nicht beeindruckt wird und dem System zu entgleiten droht. Eine andere auffällige Gruppe ist die der Langzeitarbeitslosen. Auch hier lassen sich mit den Alleinerziehenden und den Älteren zwei besondere Teilgruppen identifizieren. Bei ihnen besteht durchaus Interesse an Beschäftigung, ohne dass es passende Angebote in ausreichender Zahl gibt.

Hinzu kommt, dass durch die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und durch die Kürzung von Eingliederungsmitteln die Möglichkeiten der Jobcenter auch für diese besonders benachteiligten oder schwer

zu erreichenden Gruppen reduziert oder verändert worden sind. Für genau definierte Zielgruppen ist daher ein ergänzendes kommunales Engagement in der Beschäftigungsförderung durchaus sinnvoll.

Unter Beachtung der Systematik und der Zielsetzungen des SGB II kommt der kommunalen Beschäftigungsförderung eine eher nachrangige Funktion zu. Gleichwohl wird sie von der Stadt Wolfsburg für notwendig erachtet. Die erwähnten Erhebungen – insbesondere die Familien- und die Bildungsberichterstattung – haben dies bestätigt und die Notwendigkeit kommunaler Aktivitäten unterstrichen.

Dabei geht es der Stadt Wolfsburg nicht um Maßnahmen nach dem „Gießkannenprinzip", sondern um durchaus in Kooperation mit dem Jobcenter entwickelte passgenaue und gut steuerbare Instrumente.

1. Projekt zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Wolfsburg

Das Projekt zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist als gemeinsames Projekt der Stadt Wolfsburg und des Jobcenters konzipiert worden.

In den zurückliegenden Jahren hat sich in Wolfsburg die Zahl der Leistungsberechtigten nach dem SGB II von circa 9.500 auf circa 7.300 Personen verringert, die in etwa 3.800 Bedarfsgemeinschaften leben. Das Jobcenter Wolfsburg weist eine sehr gute Integrationsquote auf. Die Rahmenbedingungen für Beschäftigung sind mit hoher Nachfrage nach Arbeitskräften vor Ort sehr günstig.

Trotzdem ist festzustellen, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Wolfsburg – wie auch bundesweit – mit einer Verweildauer von mehr als einem Jahr im Rechtskreis SGB II überproportional hoch geblieben ist. Aktuell betrifft dies 888 Menschen. Diese Gruppe hat nur eingeschränkt von der konjunkturell guten Lage profitieren können. Die Marktmechanismen allein reichen für diese Menschen nicht aus, um zu einer verstärkten Teilhabe am Arbeitsmarkt zu gelangen. Vielmehr zeichnet sich ein eher gleichbleibender Sockelbestand von dauerhaft im SGB II verbleibenden Personen ab.

Vor diesem Hintergrund ist das Projekt so konzipiert worden, dass die individuelle Beratung für diese Personengruppe, insbesondere wenn sie selbst an einer Beschäftigungsaufnahme Interesse bekundet hat, im Vordergrund steht. Als Zielsetzung ist ausdrücklich die Integration in den ersten Arbeitsmarkt beibehalten worden.

Darüber hinaus sind wegen der erkannten Defizite dieses Personenkreises mit der Wolfsburger Beschäftigungsgesellschaft (WBG) und dem Wolfsburger Sozialkaufhaus auch zwei Projektpartner gewonnen worden, die geeignete arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsmaßnahmen in Verbindung mit praktischen Arbeitsangeboten zur Verfügung stellen können.

Um mit dem kommunalen Beschäftigungsförderprogramm nicht nur das hinlänglich bekannte und teilweise zu Recht kritisierte Modell der temporären Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wiederzubeleben, sondern tatsächlich der Zielsetzung der längerfristigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen, sind zusätzliche Strukturen erforderlich.

Die WBG kann mit ihrer gewerblichen Tochtergesellschaft, der n@work GmbH, die vielfältige Dienstleis-

tungen im Markt anbietet, Beschäftigungsverhältnisse im ersten Arbeitsmarkt mit den unterschiedlichsten Anforderungsprofilen generieren. Das Wolfsburger Sozialkaufhaus kooperiert seinerseits mit der Wolfsburg AG, einem Gemeinschaftsunternehmen der Stadt Wolfsburg und der Volkswagen AG, um über diese Zusammenarbeit die Zugänge in den Arbeitsmarkt für ihre Klienten zu fördern. Beide Wege erweisen sich als zielführend und erfolgreich.

Die Auswahl der Teilnehmer an dem Projekt erfolgt durch das Jobcenter. Der dortige Arbeitgeberservice prüft jeweils die individuellen Voraussetzungen der Teilnehmer und bringt Leistungsempfänger und Arbeitgeber zusammen.

Um bloße Mitnahmeeffekte auszuschließen, werden von den Förderprogrammen vorrangig Arbeitgeber aus dem Konzern Stadt Wolfsburg angesprochen. Die Fördermöglichkeit besteht darüber hinaus für Wolfsburger Einrichtungen der Verbände und Vereine.

Schon kurz nach Projektstart im Sommer 2012 haben 46 Personen mit Mehrfachhemmnissen durch die kommunale Arbeitsmarktförderung einen Arbeitsplatz erhalten. Durch die „flexible“ Beschränkung der Fördermaßnahmen sowohl in der Höhe als auch in der Laufzeit wird eine Dauerförderung mit steigenden kommunalen Verpflichtungen ausgeschlossen und zugleich werden die gemeinsamen Anstrengungen verstärkt, eine zuschussunabhängige Beschäftigung zum Beispiel in der n@work zu erlangen.

2. Das Wolfsburger Jugendförderzentrum

Das Wolfsburger Jugendförderzentrum ist von der Idealvorstellung geleitet, dass es im Rechtskreis des SGB II vor Ort keine beschäftigungslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mehr geben soll. Zurzeit hat das Jobcenter 313 junge Menschen unter 25 Jahren als potenzielle Kunden für das Jugendförderzentrum identifiziert.

Das Förderzentrum wird vom Jobcenter Wolfsburg und der Stadt Wolfsburg getragen, die 30 Prozent der Kosten trägt. Betrieben wird es von der WBG und dem städtischen Geschäftsbereich Jugend. Zielsetzung des Projektes ist eine Ausbildungs- und Arbeitsaufnahme durch die Zielgruppe. Von dieser Maßnahme angesprochen werden auch diejenigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die bisher durch das Instrumentarium des Jobcenters nur schwer erreicht worden sind.

Der Ablauf umfasst zunächst eine Einstiegsphase von ein bis drei Wochen, in der eine ganzheitliche Betrachtung der Lebenssituation und eine ressourcenorientierte Bestandsaufnahme im Sinne einer gründlichen Anamnese inklusive des sozialen Umfeldes stattfinden.

Daran schließt sich die Handlungsphase an mit produktorientierten Tätigkeiten (zum Beispiel Regaleinbauten, Malerarbeiten, Herstellung von Hinweistafeln) sowie berufspraktischen Orientierungen in verschiedenen Tätigkeitsfeldern von Lager/Logistik, über Handel/Verkauf bis hin zu Hauswirtschaft/Ernährung und IT/Büro. Parallel wird die Entwicklung von Schlüsselkompetenzen mit entsprechender sozialpädagogischer

Begleitung gefördert. Dies beinhaltet auch aufsuchende Sozialarbeit insbesondere bei Totalverweigerern einschließlich notwendiger Familienarbeit. Zur Verfügung stehen ebenfalls psychologische Beratungen, Maßnahmen der Sucht- und Schuldenprävention bis hin zu Schulungen in den Grundlagen gesunder Lebensführung. Um eine ganzheitliche Betreuung sicherzustellen, ist ein Arbeitsvermittler des Jobcenters täglich vor Ort, um auf Probleme eingehen zu können.

Ebenfalls wesentlicher Bestandteil ist die betriebliche Erprobung bei örtlichen Arbeitgebern. Diese Handlungsphase mündet in Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt.

Weiterhin sind auch nachwirkende Betreuungsmaßnahmen für sechs Monate bei Arbeits- und Ausbildungsaufnahme sowie weiterführende Maßnahmen durch das Jugendförderzentrum vorgesehen.

Der Betrieb des Jugendförderzentrums wird über Leistungsvereinbarungen in personeller und inhaltlicher Hinsicht sowie anhand der angestrebten Zielerreichung gesteuert.

3. Regionalverbund für Ausbildung e. V.

Der Regionalverbund für Ausbildung e. V. (RVA) ist ein weiteres Projekt in diesem Kontext. Diese Einrichtung ist ebenfalls ein Baustein in der kommunalen Beschäftigungsförderung und hat sich zum Ziel gesetzt, benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Stadt Wolfsburg sowie in den Landkreisen Gifhorn und Helmstedt eine berufliche Ausbildung erfolgreich zu ermöglichen. Der RVA schließt mit den Jugendlichen den Ausbildungsvertrag ab und übernimmt die Ausbildungs-, Verbund-, Qualifizierungs- und Prüfungskosten sowie die Kosten der sozialpädagogischen Betreuung. Die Ausbildung erfolgt in Partnerbetrieben aus dem klein- und mittelständischen Unternehmensbereich, wobei der Betrieb einen gleichbleibenden Beitrag von 360 Euro pro Monat als Partnerbeitrag an den RVA leistet.

Um damit nicht reguläre Angebote zu substituieren, ist Voraussetzung, dass der Ausbildungsplatz erstmalig oder zusätzlich angeboten wird. Bis heute sind etwa 1.600 zusätzliche bzw. erstmalige Ausbildungsplätze in über 100 Berufen und in über 800 Partnerbetrieben entstanden. Der RVA hat eine außerordentlich hohe Erfolgsrate bei der Betreuung von sozial- und marktbenachteiligten Jugendlichen, die häufig auch einen Migrationshintergrund haben. Über 92 Prozent aller RVA-Auszubildenden beendet ihre Ausbildung mit einem erfolgreichen Abschluss; circa 70 Prozent werden vom ausbildenden Betrieb oder anderweitig übernommen.

4. Alleinerziehende

Als weitere besondere Zielgruppe mit kommunalem Unterstützungsbedarf hat die Stadt Wolfsburg die „Ein-Eltern-Familie“ identifiziert.

Alleinerziehende leben in sehr komplexen Lebensverhältnissen, sind häufig über längere Zeit arbeitslos und verfügen oftmals nur über ein geringes Qualifikationsniveau. Kontakte zum ersten Arbeitsmarkt bestehen vielfach nicht. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden im SGB II bleibt relativ konstant hoch. Ein besonderes Problem stellen hier die Folgewirkungen der Arbeitslosigkeit und des Transferleistungsbezugs dar. Erste Erkenntnisse konnten bereits aus dem Familien- sowie dem Bildungsbericht gewonnen werden: Kinder aus Ein-Eltern-Familien haben im Vergleich zu Kindern aus Paarfamilien schlechtere Bildungschancen, besuchen tendenziell niedrigere Schulformen, beziehen häufiger Leistungen des SGB II und haben schlechtere Berufsaussichten. Die konkretere Betrachtung aus Sicht der Betroffenen wird aktuell in der Befragung der Alleinerziehenden mit individuellen Interviews realisiert.

Ziel ist auch hier, den Transferleistungsbezug anschließend durch nachhaltige und passgenaue Maßnahmen zu beenden. Um realisierbare Lebensperspektiven in einer Erwerbstätigkeit aufzeigen zu können, ist das

gemeinsame Agieren der Stadt Wolfsburg und des Jobcenters Wolfsburg notwendig und wird bereits erfolgreich praktiziert. Darüber hinaus nimmt das Jobcenter Wolfsburg am Modellprojekt „Integrierte Beratung Alleinerziehender im SGB II" des Landes Niedersachsen teil. So konnten zwei Kräfte für die Betreuung und Beratung von Alleinerziehenden im Jobcenter eingestellt werden. Als nächster Schritt ist die Entwicklung eines Maßnahmenkonzeptes für das Jobcenter auf der Grundlage der ausgewerteten Befragungsergebnisse geplant.

Fazit:

Voraussetzungen für eine erfolgreiche kommunale Beschäftigungsförderung sind neben der grundsätzlichen Bereitschaft eine sorgfältige Maßnahmenplanung auf einer gesicherten Datengrundlage sowie ein funktionierendes Netzwerk aus Arbeitgebern, Dienstleistern, Jobcenter und Stadtverwaltung. Sehr hilfreich für erfolgreiche Maßnahmen nach kommunalen Vorstellungen ist das aktive Einbringen der Kommune im Jobcenter. Ortsspezifische und zielgruppengenaue Maßnahmen unter Einbindung zusätzlichen kommunalen Engagements lassen sich so gemeinsam gut entwickeln und Zielsetzungen nach den kommunalen Vorstellungen formulieren. Ziele und Leistungsvereinbarungen sind grundsätzlich Basis für gemeinsame Projekte. Die Erfolgskriterien werden im Vorhinein und eindeutig formuliert.

Für die Stadt Wolfsburg steht deshalb heute fest: In der Kombination von kommunalen Maßnahmen mit den Möglichkeiten des Jobcenters besteht die Chance, den Leistungsbezug zu beenden, auch bei schwierigen Voraussetzungen sogenannte Transferleistungskarrieren zu verhindern und vor allem negative Einflüsse auf Kinder und Jugendliche zu verringern. Mit dieser Herangehensweise lassen sich auch die Problemgruppen gemeinsam identifizieren, die bislang durch das Angebot des Jobcenters nicht ausreichend erreicht wurden und für die das Leistungsspektrum unter Einschluss kommunaler Aktivitäten adäquat angepasst werden muss. Die Wolfsburger Erfahrungen zeigen, dass der Bundesgesetzgeber sich auf die Setzung von Rahmenbedingungen beschränken und die Bundesagentur ihrerseits im operativen Geschäft den örtlichen Jobcentern größtmögliche Freiheit einräumen sollte. Die notwendige Steuerung kann trotzdem durch entsprechende übergeordnete Zielsetzungen erfolgen.

b) Heidelberg: Schulsozialarbeit in Heidelberg

Joachim Gerner und Myriam Feldhaus

Die Städte in Deutschland sind insbesondere seit den 1990er-Jahren durch wachsende Ungleichheit und durch fortschreitendes Auseinanderstreben der gesellschaftlichen Gruppen gekennzeichnet. Als Triebkräfte des gesellschaftlichen Strukturwandels lassen sich benennen: eine zunehmend instabile Wirtschaftsentwicklung, das Nachlassen der Bindungskraft des klassischen Familienmodells und salopp gesagt, wir werden weniger, älter und bunter. Die unterschiedlichsten Lebensformen und Lebensweisen stehen zur Wahl und bestimmen unsere gesellschaftliche Realität und die unserer Kinder. Familienpolitik reagiert hierauf und muss, gerade auf lokaler Ebene, zwei zentrale Fragen beantworten: Wie lässt sich ein für Familien förderliches Lebensumfeld schaffen, erhalten und verbessern? Wie können Familien entlastet werden, beispielsweise durch eine soziale Infrastruktur, die den Bedürfnissen berufstätiger Eltern und den verschiedenen Lebensentwürfen der Familien gerecht wird? Damit wirkt Familienpolitik auf ein familienfreundliches Klima innerhalb der Kommune hin und bietet Familien verlässliche Rahmenbedingungen für ihre langfristigen biografischen Entscheidungen.

Doch der viel zitierte gesellschaftliche Wandel hat mit der grundsätzlichen Freiheit, die eigene Lebensform zu wählen – gerade vor dem wirtschaftlich angespannten Hintergrund –, nicht nur Gewinner hervorgebracht. Überforderte, verunsicherte Eltern, vernachlässigte, verhaltensauffällige, orientierungslose Kinder und Jugendliche sind auch ein Ergebnis dieses Wandels, auf das eine Kommune in ihrem Bemühen um ein funktionierendes Gemeinwesen Antworten finden muss.

In dieser Situation sind die Angebote und Maßnahmen der Jugendhilfe als Ergänzung, Entlastung und Unterstützung der Familien nötiger denn. Angesichts leerer Kassen scheint es trotzdem nahe zu liegen, einen entscheidenden Zweig der Jugendhilfe – die Präventionsarbeit – zu reduzieren und die Ausgaben auf die gesetzlich geforderte Einzelfallhilfe bei konkreten Missständen zu konzentrieren. Die sogenannten „freiwilligen Leistungen" der Präventionsarbeit geraten mit dem Argument „Wer weiß, ob sich das lohnt?" als Erstes unter Spardruck.

Heidelberg ist gemeinsam mit vielen Kooperationspartnern einen anderen Weg gegangen. Unsere Ausgangsthese lautete: Das Ausschöpfen vorhandener Ressourcen und mehr Investitionen in strukturelle Maßnahmen oder auch in flexible ambulante oder teilstationäre Stützsysteme, die ein engmaschiges Netz bilden, ist humaner und stellt eine unverzichtbare Ergänzung der Hilfen im Einzelfall dar. Im besten Fall werden mittel- und langfristig die Ausgaben für die

kostenintensiven stationären, individuellen Hilfen reduziert. Diese präventive Strategie soll dazu dienen, jungen Menschen ihr soziales Umfeld zu erhalten und sie zu stabilisieren. Gleichzeitig soll der Ausgabenexplosion in diesem Bereich entgegengewirkt werden.

Alle Maßnahmen und Leistungen, die vom Kinder- und Jugendamt der Stadt Heidelberg entwickelt werden, haben ihre rechtliche Grundlage im Kinder- und Jugendhilfegesetz, das heißt im SGB VIII. Diese Aufgabenfelder lassen sich grob in zwei große Felder einteilen:

- strukturelle Angebote der Jugendhilfe
- individuelle Angebote der Jugendhilfe

Zu den individuellen Angeboten der Jugendhilfe gehören zum Beispiel die Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII oder die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Zu den strukturellen Angeboten der Jugendhilfe gehören das Bereitstellen von Betreuungsangeboten in Kindertagesstätten, die Tagespflege, die offene Jugendarbeit und vieles mehr. Insbesondere diese Leistungen wurden mit hohem finanziellen Aufwand in den vergangenen Jahren weiter ausgebaut.

Dabei versteht sich die Kinder- und Jugendhilfe der Stadt Heidelberg als eine Interessensvertretung und ein Dienstleistungsbetrieb für alle Kinder, Jugendlichen und deren Eltern. Innovative Ideen werden entwickelt, aufgegriffen und für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Jugendhilfe nutzbar gemacht. Kindern, Jugendlichen, jungen Erwachsenen, Eltern und Familien bietet sie Beratung, Unterstützung und Begleitung an. Es ist das erklärte Ziel, kinder- und familienfreundliche Lebensbedingungen mit zu entwickeln und Benachteiligungen von Kindern und Jugendlichen erst gar nicht entstehen zu lassen oder vorhandene zumindest abzubauen. Hand in Hand mit zahlreichen Kooperationspartnern ist ein breites Leistungsspektrum für Kinder, Jugendliche und Eltern aufgebaut worden. Die einzelnen Leistungselemente sind so aufeinander bezogen und werden in der Art miteinander abgestimmt, dass Kinder und Jugendliche gezielt gefördert werden können. Die einzelnen Leistungsfelder umfassen zum Beispiel die präventive Jugendarbeit, das heißt die Schulsozialarbeit, die Suchtprävention, die Jugendberufshilfe, die Kooperation mit der Polizei und dem Amt für öffentliche Ordnung, die Erziehungsberatung sowie die offene Jugendarbeit, aber auch weitere zahlreiche Angebote, wie zum Beispiel die Organisation und Steuerung von Ferienbetreuungsmöglichkeiten für alle Kinder und Jugendlichen der Stadt Heidelberg aber auch die Kindertagesbetreuung und vieles mehr.

Es steht mittlerweile außer Frage und ist auch wissenschaftlich erforscht und dokumentiert, dass die strukturellen und die individuellen Angebote der Jugendhilfe gleichzeitig in einem inneren Zusammenhang stehen, das heißt, dass sie sich bedingungslos aufeinander beziehen. Dieser These folgend nutzte Heidelberg also seine vorhandenen Beratungs- und Hilfsangebote intensiver und effektiver und investierte freiwillig sehr frühzeitig in den Ausbau der Kindertagesbetreuung in Krippen- und Kindergartenplätzen, in die Flexibilisierung und die Ausweitung der Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen, in Schulsozialarbeit, in Jugendsozialarbeit, in Berufshilfe und vieles mehr.

Das Ergebnis: Die Zahlen geben der Ausgangsthese recht. Das enge Netzwerk hat seit 1999 dazu beigetragen, dass die Ausgaben für die Einzelfallhilfen nicht weiter anstiegen, sondern dass sie vielmehr stabil blieben. Nicht verbrauchte Haushaltsmittel wurden nicht etwa eingespart, sondern konnten in die präventiven Strukturangebote der Jugendhilfe umgeschichtet werden. Der wirtschaftliche Erfolg des Kinder- und Jugendamtes kam also dem Ausbau der Struktur, in den auch Aspekte der Qualitätssicherung einflossen, zugute.[1]

1 Vgl. Das Heidelberger Netzwerk für Kinder und Jugendliche, Kinder- und Jugendamt der Stadt Heidelberg (Hrsg.): „Prävention lohnt sich“, Stadt Heidelberg 2003.

Der wirkungsvolle Einsatz von Prävention ist am Beispiel der Schulsozialarbeit besonders gut abzulesen: Spätestens seit den Ergebnissen der epidemiologischen Verlaufsstudie zu Lebensbedingungen, Verhalten und Problemen von Kindern zu Beginn und Ende der Grundschulzeit kann zuverlässig festgestellt werden, dass Schülerinnen und Schüler mit Hauptschulempfehlung deutlich problembehafteter sind als Schüler mit Realschul- oder Gymnasialempfehlung. Diese Studie wurde von der Universität Heidelberg, Abteilung Kinder- und Jugendpsychiatrie und dem Gesundheitsamt über einen Zeitraum von vier Jahren an rund 7.000 Grundschulkindern durchgeführt.[2] Mit dieser Erkenntnis begann im Jahr 2002 der Einsatz der Schulsozialarbeit in Heidelberg zunächst einmal flächendeckend in den Haupt- und Förderschulen und wurde seitdem systematisch auf weitere Schulen in Heidelberg ausgeweitet. Dabei wurden fortlaufend die Entwicklungen der Schulpolitik hin zu Ganztagesschulen oder Gemeinschaftsschulen und auch neue Situationen, wie der Wegfall der Grundschulempfehlung, berücksichtigt und die Schulsozialarbeit an die neuen Bedingungen angepasst. Seit dem Schuljahr 2007/08 gibt es Schulsozialarbeit auch an allen Heidelberger Grundschulen und mit dem Schuljahr 2009/10 außerdem an den drei öffentlichen Heidelberger Realschulen und für den B-Zug der Internationalen Gesamtschule (IGH).

Die Schulsozialarbeit wird von 18 Schulsozialarbeiter/-innen durchgeführt (zwölf Teilzeit- und sechs Vollzeitkräfte besetzen insgesamt rund 13,5 Vollzeitstellen), die bei den Trägern der Erziehungshilfe angestellt sind und damit über große Erfahrung im Umgang mit Kindern und Jugendlichen mit erhöhtem Förderbedarf verfügen und insbesondere mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst im Einzelfall eng vernetzt sind.

Der Gemeinderat beschloss im Oktober 2012 einstimmig, die Förderung der erfolgreichen Schulsozialarbeit an Heidelberger Grund-, Haupt-, Förder- und Realschulen für weitere zwei Jahre fortzusetzen. Für 2013 wurden Mittel in Höhe von rund 838.000 Euro und für 2014 in Höhe von rund 855.000 Euro zuzüg-

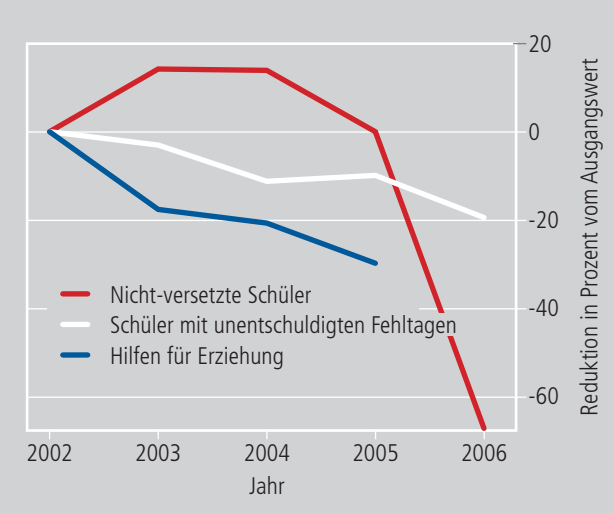
2 Vgl. J Haffner u.a.: Lebenssituation und Verhalten von Jugendlichen. Ergebnisse einer Befragung 14- bis 16-jähriger Jugendlicher und deren Eltern im Jahr 2005, hrsg. vom Gesundheitsamt Heidelberg / Rhein-Neckar-Kreis, Pädagogische Hochschule Heidelberg, Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Universitätsklinikum Heidelberg 2006.

lich der erforderlichen Mittel für die wissenschaftliche Begleitung zur Verfügung gestellt.

Schulsozialarbeit ist als Teil der präventiven Jugendhilfe ein sozialpädagogisches Hilfsangebot in der Schule. Ziel ist es, die Ausgrenzung von sozial benachteiligten und individuell beeinträchtigten Schülerinnen und Schülern zu verhindern. Schulsozialarbeiter unterstützen in Absprache mit der Schulleitung und den Lehrer/-innen die Kinder und Jugendlichen bei der Integration in Schule und sozialem Umfeld und helfen im Einzelfall, ihre schulischen Leistungen zu verbessern. Schulsozialarbeit bietet eine Möglichkeit, diesen Problemlagen durch präventive und kompensatorische sozialpädagogische Maßnahmen entgegenzuwirken und dadurch Ausgrenzungsprozesse zu verhindern. Zielgruppe der Schulsozialarbeit sind junge Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind.

Dass Schulsozialarbeit wirksam ist und positive Effekte hat, wurde durch die Studien der Universität Heidelberg mehrfach bestätigt.

Die wissenschaftliche Begleitung der Schulsozialarbeit durch die Kinder- und Jugendpsychiatrie des Universitätsklinikums Heidelberg belegt deren positive Effekte: So gab es weniger unentschuldigte Fehlzeiten und Nicht-Versetzungen. Die Lehrer sprachen von einem Gefühl der Entlastung und die Mehrheit der Schüler erlebte die Schulsozialarbeiter als Ansprechpartner bei Problemen.[3]



Quelle: Kinder- und Jugendpsychiatrie des Universitätsklinikums Heidelberg

Heidelberg konnte damit dem Ziel „Integration statt Ausgrenzung“ gerecht werden. Und: Die in den Einzelfallhilfen freiwerdenden Gelder konnten in eine noch bessere Präventions-Infrastruktur reinvestiert werden. Diese Erfahrung zeigt, dass Prävention eine lohnende Investition in die Zukunft ist. Prävention lohnt sich nicht nur finanziell, sondern auch und vor allem für unser gesellschaftliches Zusammenleben. Die bisherigen Ergebnisse bestärken uns, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Es ist ein Weg, der sich durch die konsequente und engagierte Vernetzung von Menschen in allen Institutionen auszeichnet, um unseren Eltern, Kindern und Jugendlichen Unterstützung, Hilfe und Förderung anbieten zu können.[4]

3 Vgl. S. Fischer u.a.: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts Schulsozialarbeit Heidelberg, Stadt Heidelberg 2008, in: www.heidelberg.de

4 Vgl. Das Heidelberger Netzwerk für Kinder und Jugendliche, a.a.O.

c) Hamburg: Der Sozialraum in der Jugend- und Eingliederungshilfe

Jan Pörksen

„Zur Erziehung eines Kindes braucht man ein ganzes Dorf." Auch wenn dieses afrikanische Sprichwort schon fast zum Allgemeinplatz geworden ist – es stimmt immer noch. An diesem „Dorf" wird kräftig gebaut, auf dem Land wie in den Städten: Der größte Brocken ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung mit der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf eine fünfstündige Betreuung für Kinder ab dem ersten Lebensjahr zum August 2013. Aber auch die möglichst flächendeckende Einrichtung von Ganztagsschulen oder der Ausbau der Frühen Hilfen sind große Baustellen. Der Staat, die Kommunen und Länder übernehmen damit noch mehr Verantwortung für einen guten Start für Kinder und Jugendliche, insbesondere für diejenigen, die einer besonderen Förderung und Unterstützung bedürfen, um mit gleichen Chancen aufwachsen zu können. Der Ausbau der Regelsysteme Kita und Schule ist ein entscheidender Schritt für eine verbesserte und gleichberechtigte Teilhabe aller Kinder und Jugendlichen. Damit ändert sich nicht nur der Alltag von Familien und Kindern, auch die Institutionen der Kindertagesbetreuung, der Schule und der unterschiedlichen Hilfesysteme müssen sich an diese neuen Rahmenbedingungen anpassen. Das ist eine ungeheure Chance, aber natürlich auch eine Herausforderung.

Es ist eine Chance, weil wir zum Beispiel frühzeitig mit Sprachförderung in der Kita anfangen können, weil früh – schon lange und rechtzeitig vor der Einschulung – Kontakt zu den Eltern aufgebaut wird, die Hilfe bei der Erziehung ihrer Kinder brauchen und weil die Ressourcen und Stärken der Kinder früher und umfassender als bisher gefördert werden können. Die neuen Rahmenbedingungen sind natürlich auch eine Herausforderung, weil soziale oder familiäre Probleme mit in die Kita oder in die Schule gebracht werden, weil die Elternarbeit verbessert werden muss und weil die Institutionen auch mit „verhaltensoriginellen" Kindern und Schülern zurechtkommen müssen. Eine besondere Herausforderung ist nicht zuletzt, dass die unterschiedlichen staatlichen und gemeinnützigen Institutionen, Träger und Hilfesysteme in ganz anderer Weise als bisher auf gute Kooperation angewiesen sind. Aber gerade dies ist viel mehr Chance als Herausforderung. Es ist der Schlüssel für das Funktionieren „des Dorfes", gerade im Umgang mit Kindern und Jugendlichen, die bisher drohten aus den Regelsystemen herauszufallen oder – noch schlimmer – ausgegrenzt zu werden.

Was heißt das konkret zum Beispiel für eine Stadt wie Hamburg? Es heißt, dass die Zusammenarbeit von Schule, Kita und Jugendhilfe, von Allgemeinem Sozialen Dienst (ASD) und Trägern der Jugend- und Familienhilfe, der offenen Kinder- und Jugendarbeit und anderer sozialer Angebote in den Stadtteilen verbindlich gemacht und organisiert werden muss. Es heißt, dass über die individuellen Hilfemaßnahmen hinaus auch „systemisch" zusammengearbeitet werden muss.

Ziel ist, „das Dorf" – oder besser gesagt: die Weltstadt und ihre Stadtteile – so zu planen und zu organisieren, dass alles Hand in Hand geht, dass alle mitverantwortlich sind und dennoch ihre klaren Rollen haben: die Eltern, die Erzieherinnen und Erzieher, die Familienhebamme, die Lehrerinnen und Lehrer, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und – wo möglich – auch „Unorganisierte" und „Nichtprofessionelle" der Zivilgesellschaft.

Dem Lebensalter entlang gedacht, beginnt diese strukturierte Zusammenarbeit in Hamburg mit dem „Netzwerk Frühe Hilfen". Babylotsen in allen Geburtskliniken sprechen die jungen Eltern, insbesondere die Mütter an, ob diese Unterstützungsbedarf haben. Sie nehmen Kontakt auf, bieten weitere Hilfen an und stiften erstes Vertrauen bei jungen Eltern. Sie leiten weiter und vermitteln in Angebote vor Ort, zum Beispiel in die regionalen Familienteams, und sorgen so für Anschluss im Sozialraum – in der Alltagswelt der jungen Familien.[1] Eine wichtige Anlaufstelle für sozial belastete Eltern mit kleinen Kindern sind die Eltern-Kind-Zentren, die in Stadtteilen mit besonderen Problemlagen errichtet wurden. Angelegt als niedrigschwelliger Treffpunkt sorgen sie dafür, dass Kinder und ihre Eltern an Krippen und Kitas herangeführt werden, dass außerhalb förmlicher Hilfen die Ressourcen der Eltern gestärkt werden, dass die Mütter zum Beispiel Deutsch lernen, Alleinerziehende ihre Vereinzelung überwinden, die Kinder gefördert und die elterlichen Erziehungskompetenzen gestärkt werden. Im Ausbau von Krippen und Kitas ist Hamburg unter den westdeutschen Ländern führend. Mit einem ab Januar 2013 eingeführten „Kita-Plus-Programm" werden Kitas gerade in den Stadtteilen besonders ausgestattet, in denen zusätzliche Förderung – zum Beispiel im Bereich Sprache – erforderlich ist. Gerade hierdurch soll erreicht werden, dass möglichst alle Kinder vor Beginn der Schule gut Deutsch sprechen und in den Regelsystemen die Unterstützung erhalten, die sie und ihre Eltern brauchen. Ein weiterer Meilenstein des Miteinanders im Sozialraum vor Ort ist die mit diesem Sommer flächendeckend eingeführte Ganztagsgrundschule, die in der offenen Form in Kooperation mit Trägern der Jugendhilfe – insbesondere bisherigen Hortträgern – angeboten wird. Dabei lernen Schule und Jugendhilfe, über lang gehegte und gepflegte kulturelle und professionelle Grenzen hinweg gemeinsam und auf Augenhöhe den Ganztag zu gestalten. Im Rahmen von sogenannten „Runden Tischen" wird dabei die Zusammenarbeit zwischen Schule, Trägern des Nachmittagsangebotes und musischen, kulturellen oder sportlichen Angeboten sowie Trägern der offenen Kinder- und Jugendarbeit aus dem Sozialraum verabredet. Ein „pädagogisches Budget" leistet dazu einen Finanzierungsbeitrag. Die „GBS" – wie die Ganztagsgrundschule in dieser offenen Form in Hamburg heißt – leistet damit einen wichtigen praktischen Beitrag für die schon lange geforderte verbesserte Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe.

Dabei ist es in einem Stadtstaat im Vergleich zu Flächenländern einfacher, auch dort eng zusammenzuarbeiten, wo es um Kinder geht, die drohen in der Schule zu scheitern oder gar zu „Systemsprengern"[2] zu werden. In einer „Rahmenvereinbarung für die Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit herausforderndem Verhalten"[3] haben sich die beiden zuständigen Ministerien (auf hamburgisch: Behörden) auf Ziele, Arbeitsweisen, gemeinsame Aufgaben und Grundlagen für Finanzierungsmodalitäten für vernetzte Angebote verständigt. Aufgebaut wird dabei auf Erfahrungen aus regionalen Kooperationsprojekten, für die aber jetzt ein gemeinsamer Rahmen abgesteckt wird und die somit zum Vorbild für die ganze Stadt werden. Erstmals ist ausdrücklich festgehalten, dass es gemeinsames Ziel ist, allen Kindern eine „erfolgreiche Teilhabe am schulischen Leben zu ermöglichen, eine stabile schulische Integration zu

1 Weitere Informationen unter www.hamburg.de/fruehe-hilfen.
2 Vgl. hierzu: Menno Baumann: Systemsprenger in der Schule – der Ansatz der AktiF-Gruppen, in: Evangelische Jugendhilfe Nr. 4 /2011, S. 210 - 218.
3 http://www.hamburg.de/jugendhilfe/3752888/rahmenvereinbarung-schule-jugendhilfe.html

sichern sowie Ausgrenzung, wiederholte Schulwechsel und Schulpflichtverletzungen zu verhindern"[4]. Der Verbleib im schulischen System und die sozialräumliche Integration in die bestehenden Unterstützungs- und Hilfesysteme sind strukturbezogene Ziele, die dazu beitragen sollen, dass Kinder und Jugendliche nicht mit dem Verdikt der „Unbeschulbarkeit" aus dem System herausfallen und in der Konsequenz vielfach in stationären Einrichtungen auf dem Land außerhalb Hamburgs gelandet sind.

Die Stärkung der Regelsysteme ist auch das Ziel der neu eingeführten Jugendberufsagentur, in der Arbeitsagentur, Jobcenter und Teile des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung sowie der bezirklichen Jugendhilfe unter einem Dach dafür sorgen, dass auch das Ende der Schullaufbahn im Übergang zum Beruf gelingt und kein Jugendlicher „verloren" geht. Frühzeitige und realistische Berufsorientierung, Beratung und Leistung aus einer Hand, betriebsnahe Ausbildung unter Verzicht auf Warteschleifen und eine aufsuchende Begleitung, wo einzelne drohen „abgehängt" zu werden – das sind die Ziele, die gemeinsam und vor Ort erbracht werden.

Die stützende, flankierende, beschützende, aber auch stabilisierende und im Einzelfall helfende Funktion im Sozialraum „des Dorfes" ist über die geschilderten konzeptionellen Ansätze hinaus gerade dort gefordert, wo die Lebensbedingungen besonders schwierig sind, wo Eltern überfordert oder allein gelassen sind und wo das Kindeswohl ohne zusätzliche Unterstützung gefährdet ist. Ein Problem kommt selten allein. Fast immer sind es multiple Problemlagen, die Ausgangspunkt für Hilfebedarf sind: Probleme mit der Wohnung, der Arbeit, der Partnerschaft, mit Schulden, Gesundheit oder gar Sucht. Die Erziehungsprobleme sind vielfach erst die Konsequenz der Gesamtlage, in

4 Ebenda

der sich eine Familie befindet. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter wissen, dass es oft erst einmal um die Miete für den nächsten Monat, die Stapel ungeöffneter Post oder den unverständlichen Bescheid einer Behörde geht. Eine erzieherische Hilfe „allein", eine sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII – vielfach das scheinbar vorrangige ambulante Mittel der Wahl – wird daher nicht immer die richtige oder ausreichende Antwort sein. Es geht auch um alltagspraktische Unterstützung, die nicht immer im Rahmen von Jugendhilfeangeboten geleistet, aber in Kooperation mit anderen Leistungsbereichen und Regeleinrichtungen ermöglicht werden kann. Auch hier ist die sozialräumliche Antwort gefragt. Hamburg hat seine Angebotspalette an Unterstützungsmaßnahmen für Familien daher seit einigen Jahren gezielt um sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA) erweitert.

Dabei geht es um niedrigschwellige und dennoch verbindliche Hilfen, die mit oder ohne Veranlassung oder Vermittlung des Jugendamtes in Anspruch genommen werden können. Es geht um Arbeit ganz dicht an und mit Familien, die ohne Bescheid auskommt, aber doch alles andere als unverbindlich ist. Es geht um gelingende biografische Übergänge im Prozess des Aufwachsens und Erwachsenwerdens – um die Integration in die Kita, den Übergang aus der Kita in die Schule, um gelingende schulische Integration und schließlich um berufliche Orientierung und die Vorbereitung auf das Leben außerhalb der Herkunftsfamilie, um den Aufbau einer eigenen Existenz. Die SHA sind Angebote zum Beispiel im Bereich „Frühe Hilfen" oder für Alleinerziehende[5] oder sie sind angedockt an Treffpunkte, Abenteuerspielplätze, Kinder- und Familienzentren, ein mit der Schule kooperierendes Haus der Familie oder ein ganzes Netzwerk von Einrichtungen, die mit Schulen im Stadtteil kooperieren[6] oder sie bieten Angebote, die zum Beispiel zu der genannten Jugendberufsagentur hinführen. So nutzen Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit ihre bestehenden Kontakte zu jungen Menschen, um sie bei der beruflichen Integration und ihren Kontakten zur Arbeitsverwaltung zu unterstützen. Das tun sie insbesondere für und mit benachteiligten jungen Menschen, bei denen es mangels schulischen Erfolgs besondere „Vermittlungshindernisse" gibt. Ganz praktisch heißt das: Die Einrichtungen, die ohnehin schon eine Stütze im Leben dieser jungen Menschen sind, bekommen zusätzliche Mittel, um mehr Zeit und Personal zu haben für die Begleitung einzelner junger Menschen. Diese Zeit wird eingesetzt, um jungen Menschen bei der beruflichen Orientierung zu helfen, eigene Stärken und Schwächen realistisch einzuschätzen und sie auf ihrem Weg zu begleiten, der oft nicht gradlinig verläuft. Wenn sie scheitern, wird ihnen geholfen, wieder neu anzufangen. Kurz gesagt: Ihnen wird bei Bedarf mehr als eine Chance gegeben bei dieser für ihr weiteres Leben ganz entscheidenden Weichenstellung[7].

Das ist keine „HzE-light", sondern der „dörfliche Ansatz" so, wie ihn das SGB VIII auch vorsieht, wenn auch in entsprechendem Juristendeutsch und in der Formulierung noch etwas zurückhaltend. „Das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen"[8] soll „bei der Bestimmung der Art und des Umfangs"[9] einer Hilfe zur Erziehung berücksichtigt werden. In der Behördensprache ausgedrückt: Es geht um die Nutzung vorhandener Infrastruktur, also um die Nutzung von Orten und Gelegenheiten und um die Finanzierung einer personellen Ausstattung, die auch einzelfallbezogene Unterstützungsleistungen ermöglicht. Die Finanzierung solcher Angebote ist allerdings mit Klimmzügen verbunden. Noch immer ist es einfacher, eine förmliche Hilfe zur Erziehung als einzelne gesetzliche Leistung zu verfügen als sozialräumliche

5 Vgl. zum Beispiel das Angebot des Trägers „Adebar" http://www.adebar-hamburgaltona.de/
6 Vgl. zum Beispiel http://das-haus-der-familie.de/ und http://www.schulbezogenes-netzwerk-elbinseln.de/
7 Vgl. http://www.jugendaktiv-hamburg.de/home.html.
8 § 27 Abs. 2, S.2, 2. Hs SGB VIII.
9 § 27 Abs. 2, S. 2 1. Hs SGB VIII.

Infrastruktur zu finanzieren. Während das Eine nach Fachleistungsstunden abgerechnet wird, ist das Andere in der Regel zuwendungsfinanziert. Dazu kommt, dass unter anderem immens steigende Kosten für gesetzliche Leistungen – etwa für Hilfen zur Erziehung – ohnehin klamme Kommunen dazu zwingen, ihre Ausgaben für sogenannte freiwillige Leistungen zu kürzen.[10] Als Stadtstaat hat Hamburg die Flexibilität, eigene Lösungen zu entwickeln – und es hat eine Finanzbehörde, die verstanden hat, dass es nicht nur sozial- und jugendpolitisch richtig, sondern auch finanziell vernünftig ist, auch sozialräumliche Angebote aus dem gleichen Deckungskreis und damit aus dem großen Topf der Hilfen zur Erziehung zu finanzieren. So sind mit dem Ausbau der sozialräumlichen Angebote, über die zum Beispiel auch die genannten Kooperationsprojekte zwischen Schule und Jugendhilfe finanziert werden, die Zahlen der verfügten Hilfen nach § 31 SGB VIII im Jahr 2012 von 2.307 auf 2.004 zurückgegangen. Natürlich erhält auch weiterhin jede Familie, die es braucht, eine sozialpädagogische Familienhilfe, natürlich wird es auch in Zukunft Familien geben, bei denen eine Hilfe in der eigenen Wohnung erforderlich ist. Aber qualitativ hat sich das Hilfesystem mit dem Ausbau der sozialräumlichen Hilfen und Angebote insgesamt verbessert. Die Angebotspalette ist breiter geworden, die Passgenauigkeit der Hilfen ist präziser und ein sozialräumlich ausgerichtetes Angebot ist für zahlreiche Familien genau die geeignete Hilfeform, um präventiv zu wirken und um Problemeskalationen vorzubeugen.

Die Erfolge mit dem Dorf in der Jugendhilfe machen Mut und können Vorbild sein, zum Beispiel für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Mit der Umsetzung der UN-Konvention steht Inklusion in allen Lebensbereichen ganz oben auf der Tagesordnung. Auch hier geht es darum, die Hilfesysteme im Zuge des Umbaus von stationären zu ambulanten und von einrichtungsbezogenen zu personenzentrierten Leistungen sozialräumlich so auszugestalten, dass gleichberechtigte Teilhabe auch tatsächlich möglich ist. Noch viel mehr als in der Jugendhilfe haben Menschen mit Behinderungen mit den unterschiedlichsten Hilfesystemen „zu kämpfen". In wenigen Leistungsbereichen macht die Versäulung unseres Sozialstaates Menschen das Leben so schwer wie im Geflecht zwischen Pflege, Eingliederungshilfe, Sozialhilfe und Leistungen der Krankenkassen oder – wo Kinder und Jugendliche beteiligt sind – auch der Jugendhilfe. Auch deshalb haben bisher erst wenige Menschen den Schritt hin zum trägerübergreifenden persönlichen Budget gewagt. Dabei ruft gerade der Ausbau betreuter Wohnformen bzw. unterstützten Wohnens im eigenen Wohnraum förmlich nach einer verbesserten Sozialraumorientierung und Vernetzung der unterschiedlichen Leistungsbereiche. Auch hier wagt sich Hamburg in ersten Schritten voran. So erprobt die Evangelische Stiftung Alsterdorf im Rahmen eines Modellprojektes „Q8" zur Quartiersent-

10 Vgl.: Jan Pörksen, Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung – was wir wirklich wollen, in: Forum Jugendhilfe, Nr. 4/2011, S. 13 ff.

wicklung, wie die sozialräumliche Vernetzung aller benötigten Unterstützungsangebote gelingen kann und wie die geschuldeten Leistungen und Leistungsfinanzierungen SGB-übergreifend gebündelt werden können („Qplus“).[11] Und im Bereich der Sozialpsychiatrie verhandeln Sozialbehörde und Verbände über einen Rahmen für Hilfeformen, die stärker sozialräumlich ausgerichtete und an bestehende Treffpunkte für betreutes Wohnen bzw. psychosoziale Kontaktstellen angegliedert sein sollen.

Leider stehen sozialräumliche und budgetorientierte Finanzierungsformen rechtlich noch immer auf tönernen Füßen.[12] Daher wäre es gut, wenn es gelänge, im Zuge des neuen Leistungsgesetzes für die Eingliederungshilfe[13] säulenübergreifende Finanzierungsformen zu entwickeln, bei dem der Einzelne gar nicht mehr merkt, welches Hilfesystem gerade zahlt.

So verlangt gerade auch die Umsetzung der Inklusion im Kita- und Schulbereich dringend nach flexibleren Finanzierungsinstrumenten zwischen Jugendhilfe, Schule und Eingliederungshilfe. Aber auch im Bereich des SGB VIII wäre eine bessere rechtliche Absicherung sozialräumlicher Modelle – dort, wo sie vor Ort in Ländern und Kommunen gewünscht wird – hilfreich, um das Dorf auch finanziell auf eine solide und nicht zuletzt bezahlbare Grundlage zu stellen[14].

11 Vgl. http://www.q-acht.net/q8.html.
12 Vgl. Jan Pörksen, aaO, S. 17, FN 7.
13 Vgl. Bundesrats-Drs. 282/12.
14 Vgl. Jan Pörksen, aaO.

d) Hannover: Der hannoversche „Experimentiertopf" – Prävention bei der Hilfe zur Erziehung

Thomas Walter

1. Reformnotwendigkeit bei den Erziehungshilfen

Die „Hilfen zur Erziehung" gemäß der §§ 27 ff. des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) haben sich – neben der Kindertagesbetreuung – mittlerweile zum ausdifferenziertesten, kostenträchtigsten und damit auch zum meist diskutierten Thema der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt. Dies sowohl unter Gesichtspunkten der fachlichen Weiterentwicklung (Reformierbarkeit) wie auch der Kostenentwicklung (Finanzierbarkeit). Zuletzt deutlich gestiegene gesellschaftliche Leistungsanforderungen an das System der erzieherischen Hilfen – markiert durch Stichworte wie Kinderschutz, Integration der Migrationsbevölkerung oder möglichst frühe Umsetzung des allgemeinen Anspruchs auf Bildungsteilhabe – verknüpfen beide Aspekte miteinander.

Eine hervorgehobene Rolle in diesem Spannungsfeld fällt den Kommunen zu, da sie als örtliche Träger der Jugendhilfe Adressat der Leistungsansprüche sind. Zudem sind sie – anders als zum Beispiel im Feld der Kinderbetreuung – bisher vollständiger und alleiniger Träger der damit verbundenen Kosten. Diese betragen aktuell rund sieben Milliarden Euro jährlich.

Der gestiegene Reformbedarf spiegelt sich – neben differenziert formulierten Modifikationsansprüchen an die Jugendhilfepraxis von Trägern und Leistungserbringern – kumuliert auch in der Erwartung auf eine gesetzgeberische Novelle dieses Themenbereiches in der XVIII. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wider. Die zuständige Fachministerkonferenz der Länder hat sich diesem Thema jedenfalls – parteiübergreifend – bereits angenommen und ein unter breit angelegter Beteiligung erarbeitetes Positionspapier in Auftrag gegeben.

Aus einer Arbeitsfassung dieses Papiers sei dazu folgende zentrale Problemsituation zitiert: *„Eine sich im Wandel befindliche Kinder- und Jugendhilfe zeichnet sich […] durch Ausdifferenzierungsprozesse und neue Organisationsformen (z. B. Familienzentren, Ganztagsangebote an Schulen unter Beteiligung der Kinder- und Jugendhilfe sowie neue Formen der Kooperation von Kinder- und Jugendhilfe und Schule, Frühe Hilfen) aus. Bei diesen geht es auch darum, Ressourcen der Kinder- und Jugendhilfe einschließlich der Hilfen zur Erziehung, aber auch anderer Akteure des Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungswesens sowie des Gesundheitsbereiches zu bündeln. Damit verbunden ist ein Hineinwirken in den Sozialraum sowie die Schaffung von niedrigschwelligen Angeboten zur Stärkung der Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung und -kompetenz."*

2. Reformrichtung: Sozialraum

So vielschichtig und unterschiedlich dabei die Auffassungen darüber sind, was konkret unter dem „Sozialraum" zu verstehen ist, so einheitlich ist andererseits die Auffassung, dass es nicht sinnvoll sein kann (teure) Erziehungshilfen unabhängig von der konkreten Situation des (potenziellen) Hilfeempfängers in seiner Familie, seiner Nachbarschaft und seinem Quartier sowie seiner Bildungs- und Gesundheitssituation zu planen und durchzuführen.

Nach der dazu vorhandenen Norm (§ 27 Abs. 2, 2. Hlbs.) aus der zwar „auch eine stärkere Verknüpfung der individuellen Hilfe mit strukturellen Ansätzen der Sozialraumorientierung"[1] folge, „soll [zwar] das engere [?] soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden"[2], vor dem konkreten Hintergrund des dann folgenden Leistungskatalogs der §§ 27 bis 35 SGB VIII und der erwähnten fehlenden „Sozialraum-"Definition dürfte dies in der Praxis allerdings zumeist im Status des Programmsatzes verbleiben.

Eine praktische Umsetzung ist vor allem schwierig, weil bei der Gewährung der individuell verbürgten Leistungsansprüche zwar noch die „Verknüpfung" des Umfeldes im Hilfeplan eine Rolle spielen mag, spätestens bei der Frage der Hilfegewährung aber der (entscheidende) Jugendhilfeträger auf den vorhandenen, legal-definierten Leistungskatalog „zurückfällt" und andere potenzielle Leistungs(kosten)träger die Gelegenheit haben, sich auf die vorrangige Zuständigkeit der Jugendhilfe zurückzuziehen. So ist die viel geforderte Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule zwar für die Erstere im SGB VIII, aber praktisch nicht in den entsprechenden Schulgesetzen der Länder verankert.

Somit besteht bei gegebener Rechtslage für die örtlichen Jugendhilfeträger die Herausforderung, sich in eigener Definitionshoheit zu verständigen, auf welche Weise die „Einbettung der HzE-Leistungen in den Sozialraum", in Abhängigkeit von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten, erfolgen soll und kann. Dazu sind mit beachtlicher Kreativität und auch mit zum Teil hohem finanziellen Engagement verschiedene Modelle auf kommunaler Ebene entwickelt worden, denen gemeinsam ist, niedrigschwellige Hilfen zu kreieren, gegebenenfalls zu fördern und dann auch einzusetzen, um möglicherweise andernfalls notwendige teurere Erziehungshilfen zu vermeiden.

Gemeinsam ist ihnen in aller Regel allerdings auch, dass sie „paragrafenunspezifisch" sind, sich also nicht eindeutig den einzelnen Leistungsnormen der §§ 27 ff. oder anderen Leistungen der Sozialgesetzbücher zuordnen lassen, und dass sich ihre langfristig förderlichen Auswirkungen in aller Regel – wie bei nahezu jeder Form der Prävention – zwar glaubwürdig behaupten, aber kaum im Sinne einer monokausal eindeutigen Beweisführung belegen lassen. Wie will man auch beispielsweise „beweisen", was alles Schlimmes aus einem Jugendlichen hätte werden können, wenn man ihm nicht die Beiträge (und vielleicht sogar noch die Ausrüstung) für den Fußballverein gezahlt hätte …?

3. „Experimentiermittel" vorgelagert, aber doch: mittendrin in der HzE

In der Landeshauptstadt Hannover ist seit 2002 die Gewährung der ambulanten erzieherischen Hilfen regionalisiert und auf dieser Basis in „Budgets" gefasst (fortgeschriebene Ist-Kosten). Diese werden auf der Grundlage von „Kontraktvereinbarungen" von Arbeitsgemeinschaften des öffentlichen Trägers und der Freien Träger gemeinsam verwaltet. Dieses „Kontraktmanagement" bewegt sich zwar im Spannungsfeld der oben genannten Rechtslage, es gewährleistet aber vom Konstrukt her, dass bei Anstehen eines Hilfefalls alle zur Verfügung stehenden Dienste und Einrichtun-

1 Wiesner, Reinhard: SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 4. Auflage, München 2011, Rn. 59 zu § 27.
2 Ebd.

gen der Träger im Hinblick auf ihre Geeignetheit und Angemessenheit „vor Ort" Berücksichtigung finden.

Den verantwortlichen Fachpolitikern und der Jugendverwaltung ist allerdings deutlich geworden, dass es auch hiervon unabhängig weitere Bedarfe und Möglichkeiten in der konkreten Hilfegewährung gibt, die zwar als „wirksam", „präventiv" und „nachhaltig" beurteilt werden, die sich aber nicht von vornherein konfliktlos auf das „paragrafenorientierte" Hilfesystem verteilen lassen. Als Lösung hat der Rat 2004 beschlossen, innerhalb des Systems der Erziehungshilfen einen „Experimentiertopf" in Höhe von bis zu einer Million Euro (bei seinerzeit etwa 60 Millionen Gesamtaufwand der HzE) bereit zu stellen, und diesen „für einzelfallbezogene Maßnahmen und Projektarbeit aus anderen Bereichen wie z.B. Kitas, offene Kinder- und Jugendarbeit, Kultur zu verwenden". Ziel war es, „durch vorhandene Präventiveinrichtungen zur Verringerung der Kosten im Rahmen Hilfe zur Erziehung" beizutragen. Die Zuständigkeit wurde ausdrücklich dem Kommunalen Sozialdienst übertragen. Für die einzelnen Projekte wurde dieser beauftragt, einzelfallbezogene Ziele zu definieren. Dem Rat sollte die Verwaltung zukünftig einmal jährlich über die aus dem Topf verwendeten Mittel berichten und dabei auch aufführen, welche Ausgaben – vermutlich – durch den Einsatz vermieden werden konnten.

Somit war „Neuland" betreten, weil die bewilligenden Stellen innerhalb der erzieherischern Hilfen nun zusätzlich über ein Instrument verfügten, auch Hilfsmaßnahmen zu planen und zu finanzieren, die nicht in einer der traditionellen Hilfeformen begründet waren.

Ab dem Haushaltsjahr 2005 wurde diese Projektierung zunächst jährlich, dann als fortlaufende Maßnahme beschlossen. Berichtet wurde über sie durch Vorlage von Ratsdrucksachen.

4. Ergebnisse: Präventionsfaktor zu 2,8

Seit dem Jahr 2006 wurden entsprechende Übersichten (Ratsdrucksachen) erstellt, die projektspezifisch Auskunft über die realisierten Maßnahmen, ihre Kosten und Effekte geben.

Im Folgenden sollen exemplarisch einige aus den Berichten ausgewählte Projekte wiedergegeben werden:

Kosten und geschätzte Einsparungen pro Jahr in Tausend Euro

Projekt	Kosten pro Jahr in Tausend Euro	Geschätzte Einsparungen pro Jahr in Tausend Euro
Schulsozialarbeit zur Prävention von Schulabsentismus	77	364
Niedrigschwellige, tagesstrukturierende Gruppenarbeit in sozialen Brennpunkten	85	106
Familienfreizeiten mit Hebammen	7	21
Betreuung während Krankenhausaufenthalt der Mutter	2	23
Muttersprachliche Betreuung im Haushalt kurdischer Eltern	5	54
Unterstützung durch Nachbarschaftshilfe zur Vermeidung von Herausnahme	2	35
Sicherstellung der Kinderbetreuung wegen Haft der Mutter durch eingereiste Verwandte	7	32
Besondere unterstützende Schulförderung für Kinder aus einer Großfamilie	2	15
Hebammeneinsätze jenseits der KV-Zeiträume bei Mehrfachgeburten oder psychisch belasteter Mutter	19	13
Ergänzende Intensivbetreuung in einer Kita (statt Aufenthalt in therapeutischer Einrichtung)	8	25

Im Alltag kommunaler Sozialarbeit hat sich der Experimentiertopf bei folgenden Beispielen besonders als pragmatisches Instrument unbürokratischen Handelns bewährt:

- Hilfe bei Entrümpelungskosten in krisenhafter Wohnsituation
- Haushaltshilfe wegen drohender Verwahrlosung
- Sicherung von Schulbesuch durch Übernahme von Restkosten in Ermangelung anderer Kostenträger
- Sprachvermittler für Mütter
- Hausaufgabenhilfe

Insgesamt wurden in den sieben Jahren von 2005 bis 2011 rund 2,05 Millionen Euro aus dem jährlichen Experimentiertopf abgerufen. Die maximal mögliche Summe wurde regelmäßig um gut die Hälfte unterschritten. Auch Sozialarbeit gibt also nicht einfach alles aus, was man ihr hinstellt!

Mit den verbrauchten Mitteln konnten andererseits gemäß den – sicherlich mit allen Vorbehalten zu wertenden – Wirkungsschätzungen im gleichen Zeitraum insgesamt rund 5,76 Millionen Euro eingespart werden. Der Effekt des ökonomischen Präventionsfaktors betrug somit 1:2,8. Selbst wenn jede einzelne der möglichen Auswirkungen natürlich hinterfragt werden kann, hat sich gezeigt, dass das Vorhandensein des Experimentiertopfes im Kommunalen Sozialdienst ein flexibles, präventives Handeln – auch mit unkonventionellen Schritten – möglich gemacht hat. Selbstverständlich ist dieser Effekt allein nicht geeignet, die beklagte Kostenentwicklung der erzieherischen Hilfen einzudämmen; ein durchaus spürbarer Beitrag aber ist sehr wohl möglich.

5. Fazit:

Im Juni 2012 hat die Fachverwaltung den hannoverschen Ratsgremien eine zusammenfassende Bewertung der bisherigen Praxis der Experimentiermittel im Rahmen der Hilfen zur Erziehung vorgelegt. Darin wird festgestellt, dass sich der Einsatz von Experimentiermitteln als Steuerungsinstrument bewährt hat, um „Kosten in den Hilfen zur Erziehung durch kreative und adressat/innenorientierte Angebote zu minimieren, zu vermeiden und flexible, passgenaue Angebote zu finanzieren …". Festgestellt wird aber weiterhin, dass ein noch konkreterer Bezug auf die direkten Wirkungen im Einzelfall für erforderlich gehalten wird. Dies auch, um eine Mitfinanzierung der Leistungen durch die ausgleichsverpflichtete Region Hannover zu erzielen. Deshalb wird in einem fortgeschriebenen Konzept eine Bedarfsanalyse im Hinblick auf das vorhandene Hilfesystem vorgeschaltet, ein Finanzierungsplan, inklusive vorhersehbarer Einspareffekte aufgestellt und eine zeitliche Begrenzung eingeführt. In gruppenpädagogischen Maßnahmen ist der Einzelfallbezug durchgängig nachzuweisen.

Insgesamt wird damit am Beispiel „Experimentiertopf" deutlich, dass flexibel eingesetzte HzE-Mittel – ergänzend zum „klassischen" Hilfearten-Schema – als angewandte „frühe Hilfen" schnelle und nachhaltige Erfolge bringen können. Rechtliche (und damit finanzielle) Rahmenbedingungen erfordern jedoch immer wieder eine „Rückorientierung" am Leitschema der bestehenden gesetzlich definierten Hilfen. Will man solche Modelle stärken, ausweiten und forcieren und damit einen Beitrag zu frühzeitigen Hilfen für entwicklungsgefährdete junge Menschen leisten, so ist ein Rahmen erforderlich, der, ergänzend zu den Ansprüchen und Leistungen bei bereits eingetretenem Schaden, den Jugendhilfeträgern auch im extrem rechtlich durchgestaltetem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe präventives – sozialraumbezogenes – Handeln ermöglicht. Möglicherweise kann mit den oben genannten Bestrebungen zur Novellierung des SGB VIII auch dieser Weg geebnet werden.

e) München: Neuausrichtung der offenen Altenhilfe: Präventive und aufsuchende Hilfen verstärken

Brigitte Meier und Anne Hübner

Die Landeshauptstadt München verfolgt seit über 40 Jahren eine aktive kommunale Seniorenpolitik, die weit über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgeht. Mit Blick auf den demografischen Wandel, die Zunahme der Armut im Alter und die sich verändernden Vorstellungen, Ansprüche und Bedürfnisse der älter werdenden Bevölkerung steht die Landeshauptstadt München vor Herausforderungen, die bei den Angeboten der offenen Altenhilfe eine kritische Bestandsaufnahme und in Teilen eine Weiterentwicklung bzw. Neukonzeption erfordern.

Die bestehenden Angebote umfassen unter anderem 32 wohnortnahe Alten- und Service-Zentren, Unterstützungs- und Beratungsstellen in den 13 Sozialbürgerhäusern[1] und bei freien Trägern Begegnungs- und Seniorentreffs, das Projekt „Versorgung im Viertel", innovative Konzepte der städtischen Wohnungsgesellschaften sowie vielfältige Angebote für bürgerschaftliches Engagement älterer Menschen. Zudem wird noch bis September 2014 in vier Regionen das Modellprojekt der „Präventiven Hausbesuche für ältere Menschen" durchgeführt.

Die Vielfalt des Angebots und die Leistungserbringung durch städtische Institutionen und freie Träger erfordern, dass eine Gesamtkonzeption im Rahmen eines breiten Beteiligungsprozesses unter Einbindung aller wesentlichen Akteurinnen und Akteure der offenen Altenhilfe in München erfolgt. Vorgesehen ist, dem Stadtrat im Jahr 2015 einen Vorschlag zur Beschlussfassung vorzulegen, der Aufgaben, Qualität, Verortung und Finanzierung der offenen Altenhilfe in der bayerischen Landeshauptstadt abschließend behandelt.

1 In den Sozialbürgerhäusern werden nahezu alle Leistungen des Sozialreferats erbracht. Weiterführende Informationen können unter dem folgenden Link eingesehen werden: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Sozialbuergerhaeuser.html

Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2030

Zum 31.12.2012 waren 254.947 der insgesamt 1.439.474 Münchnerinnen und Münchner 65 Jahre und älter. Dies entspricht einem Anteil von 17,7 Prozent an der Gesamtbevölkerung. Für das Jahr 2030 erwartet die Landeshauptstadt München insgesamt circa 1,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner, darunter circa 280.000 über 65 Jahre. Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung bleibt aufgrund der Zuwanderungsdynamik und eines Geburtenüberschusses im Gegensatz zur deutschlandweiten Entwicklung unverändert[2].

Eine deutliche Zunahme zeichnet sich prognostisch jedoch für die Zahl der Hochbetagten ab 80 Jahren ab. Zum 31.12.2012 waren 61.536 Personen älter als 80 Jahre. Diese Zahl steigt bis zum Jahr 2030 um circa 50 Prozent auf dann 90.000 Personen. Auch die Zahl der älter werdenden Menschen mit ausländischem Pass im Rentenalter nimmt deutlich zu. Bis zum Jahr 2030 wächst deren Zahl um ebenfalls nahezu 50 Prozent auf dann 50.000 Personen.

Neue Herausforderungen für die Altenhilfe

Neben dem oben geschilderten generellen Anstieg der hochbetagten Bevölkerung sind es insbesondere die zunehmende Zahl der in München lebenden älteren Menschen mit Migrationshintergrund, die Zahl der inzwischen aufgrund besserer medizinischer Versorgung deutlich älter werdenden Menschen mit spezifischen (früh erworbenen) Behinderungen und die Zahl der mit hohem Alter einhergehenden psychischen Veränderungen und Demenzerkrankungen, die das Sozialreferat und alle im Feld der Altenhilfe tätigen Träger und Institutionen vor neue Herausforderungen stellen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Zunahme von Armut im Alter infolge sozialpolitischer Einschnitte bzw. nicht ausreichender gesetzlicher Ansprüche bei Rente, Grundsicherung, Pflege- und Krankenversicherung. Inzwischen beziehen in München 12.544 Frauen und Männer ab 65 Jahren Grundsicherung im Alter. Dies sind fünf Prozent der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung. Mindestens ebenso viele verfügen über ähnlich wenig Geld, beziehen aber aus unterschiedlichsten Gründen keine Sozialhilfe. Einer noch deutlich größeren Gruppe fehlt es an sozialen Kontakten, familiären Bindungen und hauswirtschaftlicher Unterstützung im Alltag. Inzwischen lebt ein Drittel der Bevölkerung ab 65 Jahren allein. Die öffentliche Hand muss mittlerweile in vielen Lebensbereichen eine stützende Funktion übernehmen, die in der Vergangenheit noch von Familienangehörigen wahrgenommen wurde.

Altersspezifische Probleme wie die Einschränkung der Mobilität, psychische und körperliche Beeinträchtigungen, damit einhergehende Hilfe- und Pflegebedürftigkeit, niedrige Renten und Vereinsamung stehen dem Wunsch der meisten älteren Menschen, so lange und so selbstständig wie möglich in ihrem gewohnten Umfeld zu leben und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen gegenüber. Aufgabe und Ziel des Sozialreferates ist es, die bedarfsgerechte soziale, wirtschaftliche, gesundheitliche und kulturelle Versorgung der älteren Münchnerinnen und Münchner sicherzustellen.

Das Älterwerden soll dabei nicht nur problematisiert, sondern auch als Chance und Ressource begriffen werden. Es gibt eine große Gruppe älterer Menschen, denen es gesundheitlich und auch materiell besser geht als jeder Vorgängergeneration. Hier liegt ein enormes Potenzial für Ehrenamt und Partizipation. Schon heute bringen sich Tausende ältere Münchnerinnen und Münchner in Vereinen, Initiativen und Kirchen mit bürgerschaftlichem Engagement ein. Die Gesamtstrategie offene Altenhilfe soll die Fähigkeiten und Möglichkeiten dieser Menschen so berücksichtigen und nutzen, dass sie der Gesamtbevölkerung generationsübergreifend bedarfsgerecht zur Verfügung stehen.

2 Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München: Bevölkerungsprognose 2011 - 2030. Eigene Berechnungen.

Seit einigen Jahren legt das Sozialreferat bei der strategischen Altenhilfeplanung einen Schwerpunkt auf präventive und zugehende Angebote. Die älter werdenden Münchnerinnen und Münchner sollen beim Erhalt ihrer Selbstständigkeit wirksam und so früh wie möglich (und nötig) unterstützt werden. Die präventive und zugehende Arbeit findet dabei in vielfältigen und unterschiedlich verorteten Angeboten Ausdruck. Diese und ein Ausblick auf die Zukunft sollen in der Folge kurz dargestellt werden.

Machbarkeitsstudie „Prävention im Alter – geriatrisch fundierte Hausbesuche bei älteren Menschen" (2001 bis 2002)

Im Auftrag der Landeshauptstadt München (Referat für Gesundheit und Umwelt) hat der Bayerische Forschungs- und Aktionsverbund Public Health in einer kleinen Studie[3] untersucht, inwieweit geriatrisch fundierte Hausbesuche das Auftreten von Pflegebedürftigkeit vermeiden bzw. hinauszögern können. Das Fazit der Studie war positiv: Einer von zehn neu auftretenden Pflegefällen könnte bei flächendeckender Umsetzung der Hausbesuche vermieden werden. Um die Ergebnisse der Studie zu validieren, wurde seitens der Verfasser empfohlen, ein mindestens zweijähriges Modellprojekt durchzuführen. Die Umsetzung scheiterte jedoch an organisatorischen und finanziellen Hürden.

Fachstellen häusliche Versorgung in den Sozialbürgerhäusern (seit 2004)

Bei den 13 Fachstellen häusliche Versorgung in den Sozialbürgerhäusern handelt es sich um ein spezialisiertes städtisches Angebot für hilfe- und pflegebedürftige Erwachsene ab 18 Jahren, das sich seit dem Jahr 2004 mit einer wohnortnahen und zugehenden Ausrichtung als Fachdienst in der Erwachsenenhilfe bewährt und etabliert hat. Die Fachstellen beraten, unterstützen und vermitteln Hilfen an Erwachsene, insbesondere ältere Menschen, die aufgrund von Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung nicht in der Lage sind, ihre Versorgung und Pflege in der eigenen Häuslichkeit selbst sicherzustellen. Insbesondere die Komplexität der Hilfen und die Vielzahl der möglichen Anlaufstellen (und die Auswahl der jeweils richtigen für eine bestimmte Problemlage) stellen Betroffene und Angehörige vor große Herausforderungen. Auch die Zahl der von den Fachstellen beratenen Personen nimmt stetig zu. Dies zeigt, dass es einen immer größeren Bedarf für Angebote dieser Art gibt. Es wird Auftrag der Kommune sein, dieser Nachfrage noch konsequenter nachzukommen.

Konzeption der Alten- und Service-Zentren – Fortschreibung (2006)

München verfügt über das bundesweit einmalige Netz der Alten- und Service-Zentren (ASZ). Über einen sehr weitreichenden konzeptionellen Auftrag bieten die bestehenden inzwischen 32 ASZ schon seit dem Jahr

3 Der Abschlussbericht der Machbarkeitsstudie ist erhältlich als BFV-Bericht No. 2002-14, ISSN 1435-8336 (Nachfrage direkt beim Forschungs- und Aktionsverbund Public Health) und als PH EBOOX No. 2002-14 im Internet unter www.bfv-online.de.

1979 Beratung, spezifische Unterstützung, Partizipation und präventive Maßnahmen sowie intergenerative und interkulturelle Angebote an. Charakteristisch für die ASZ sind eine seniorenspezifische Zugangsweise zu älteren Menschen sowie niederschwellige Angebote zur Zielgruppenerreichung. Grundlage hierfür ist das Konzept der ASZ, das im Jahr 2006 weiterentwickelt wurde.

Hauptziele der ASZ-Arbeit sind die Stärkung und der Erhalt der Selbstständigkeit und der psychischen und physischen Gesundheit, die Unterstützung beim Verbleib in der eigenen häuslichen Umgebung, die Förderung selbstbestimmter Lebensgestaltung im Alter einschließlich der Stärkung vorhandener Kompetenzen bei Personen mit physischen und psychischen Veränderungen, der Erhalt der Fähigkeiten zur Bewältigung von Alltagsproblemen, die Förderung sozialer Kontakte, der Erhalt der gesellschaftlichen Integration, die Vermeidung von Isolation und Ausgrenzung sowie die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement. Ältere Menschen und Angehörige erhalten im ASZ soziale Beratung und konkrete Hilfe bei der Bewältigung von Alltagsproblemen oder besonderer Lebenssituationen[4].

Seit der Fortschreibung des Konzepts im Jahr 2006 werden durch die Mitarbeitenden der ASZ verstärkt Hausbesuche durchgeführt. So können Beratungen (zum Beispiel zur bedarfsgerechten Gestaltung des Wohnumfelds) in der häuslichen Umgebung durchgeführt aber auch Hinweisen zum Beispiel durch Nachbarn nachgegangen werden, dass ein älterer Mensch verwirrt ist oder den Haushalt nicht mehr selbstständig führen kann.

Die ASZ sind damit nicht länger nur eine Begegnungsstätte für ältere Menschen. Vielmehr liegt der Schwerpunkt jetzt auf der Beratung und Versorgung von Personen mit individuellem Unterstützungsbedarf.

Modellprojekt Hausbesuche zur Antragsaufnahme bei Erst- und Weiterbewilligungsanträgen im SGB XII (2009 bis 2010)

Zielsetzung des Projekts war, festzustellen, ob durch Hausbesuche (vor allem ältere) Bürgerinnen und Bürger, die Leistungen nach dem SGB XII beantragen bzw. erhalten, in ihrer individuellen Lebenssituation besser und effektiver versorgt werden können. Es wurde geprüft, inwieweit eine Umstellung von der Komm- zur Gehstruktur aufgrund der Veränderung des Klientels seit Einführung des SGB XII notwendig ist.

Bei den insgesamt 82 durchgeführten Hausbesuchen und der darauf folgenden Evaluation stellte sich heraus, dass bei der Sachbearbeitung im Sozialbürgerhaus das Schaffen einer Vertrauensbasis als deutlich einfacher bewertet wurde als bei einem Hausbesuch. Eine flächendeckende Einführung von Hausbesuchen bei Antragsstellung der Sozialhilfe wurde daraufhin verworfen. Das Beispiel zeigt exemplarisch, welche Zugangshürden bei zugehender Arbeit vorhanden sein können.

Modellprojekt der präventiven Hausbesuche bei älteren Münchnerinnen und Münchnern ab 75 Jahren (seit 2009)[5]

Für die bisher bestehenden Hausbesuchsangebote in München lässt sich feststellen, dass diese in der Regel nur bei einem konkreten Anlass für Hilfe- bzw. Beratungsbedarf und bei aktiver Nachfrage von der betroffenen Person selbst oder von Dritten stattfinden. Es handelt sich hier nicht um tatsächlich präventive Hausbesuche. Nicht erreicht werden die Personen, die sich Hilfsangebote nicht selbst erschließen können oder die einen Bedarf für sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erkennen können.

4 Vgl. „Ihre Wegbegleiter im Alter – Konzeption der Alten- und Service-Zentren in München, Fortschreibung 2006".

5 Vgl. gesamten Abschnitt mit der Begleitstudie zum Modellprojekt „Präventive Hausbesuche für ältere Münchnerinnen und Münchner" (Dill / Gmürr).

Mit dem auf vier Jahre befristeten Modellprojekt der präventiven Hausbesuche bei Menschen ab 75 Jahren sollen die Fachkräfte des Projekts ältere Menschen gezielt aufsuchen, sodass ihnen bei Bedarf frühzeitig und noch vor Eintritt einer konkreten Gefährdung Zugang zur differenzierten sozialen Infrastruktur in München ermöglicht werden kann.

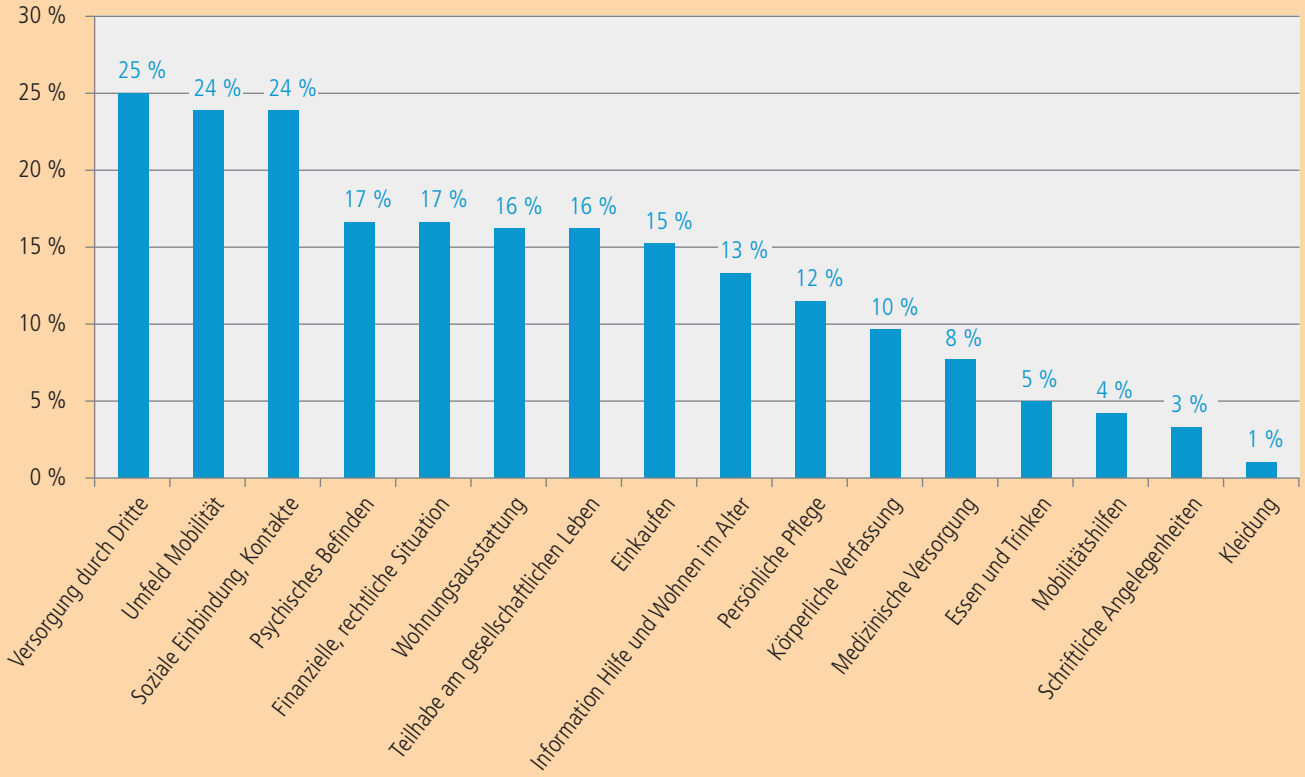
Bei der Konzeption des Projektes wurden kleinräumige Modellregionen geschaffen. Dahinter steht die Idee, den Zugang zu den älteren Menschen in deren sozialem Umfeld zu finden, zum Beispiel über Hausmeister, Apotheken, Hausärzteschaft, Kirchen, Nachbarschaftshilfen oder Bewohnertreffs. Dieser Ansatz bewährt sich.

In vier Modellregionen wurden von vier Trägern, darunter eine städtische Wohnungsgesellschaft und ein Alten- und Service-Zentrum, in den ersten zwei Jahren insgesamt 360 Hausbesuche durchgeführt. 70 Prozent der Besuchten sind Frauen, 90 Prozent haben die deutsche Staatsbürgerschaft. Menschen mit Migrationshintergrund sind nur schwer zu erreichen. Es wird eine Aufgabe des Projekts bleiben, hier neue Zugangswege zu finden und aufzubauen.

Im Verlaufe des Projekts verdeutlichte sich eine Grundhaltung vieler älterer Menschen, die der Inanspruchnahme von staatlicher (vor allem finanzieller) Unterstützung ablehnend gegenüberstehen. Die zunehmende Armutsgefährdung und die bereits vorhandene Armut von älteren Menschen auch in München unterstreichen, wie wichtig es ist, der betroffenen Zielgruppe den Zugangsweg zu den bestehenden Hilfesystemen zu erleichtern. Dies gilt nicht nur für die finanzielle Absicherung, sondern auch in den Bereichen der sozialen Einbindung und der alltäglichen Lebensführung. Zu der Zurückhaltung gegenüber der aktiven Inanspruchnahme von Hilfsangeboten kommt häufig hinzu, dass betroffene Personen, aber auch Menschen in ihrem sozialen Umfeld, nicht ausreichend über bestehende Hilfsmöglichkeiten informiert sind, auch weil die Zugangswege zum System der Altenhilfe für die Bürgerinnen und Bürger nicht immer ausreichend bekannt sind.

Bei der konkreten Beratung der Ratsuchenden liegt das besondere Potenzial des Konzeptes der präventiven Hausbesuche in der Breite der Themenbereiche, zu denen Beratung und die Vermittlung von Informationen und Hilfen angeboten werden.

Das Spektrum der nachgefragten Unterstützung umfasst unter anderem (hier 207 Befragte, Mehrfachnennungen möglich):



Die Zahlen machen deutlich, dass mit dem Angebot der präventiven Hausbesuche erhebliche Versorgungslücken aufgedeckt werden.

Im Gegensatz zur ursprünglichen Planung zeigt sich, dass häufig wiederholte Besuche bei den Betroffenen nötig sind, einerseits, weil erst ein Vertrauensverhältnis zwischen Fachkraft und Besuchtem entstehen muss, andererseits aber auch, weil die Unterstützungsbedarfe so vielfältig sind.

Weiteres Vorgehen

Unter Berücksichtigung der Bedarfe älterer Menschen in München und mit entsprechender Ausstattung sollen die Alten- und Service-Zentren zu Zentren der offenen Altenhilfe ausgebaut werden. Die bedarfsgerechte Ausgestaltung des künftigen ASZ (Arbeitstitel: ASZ*plus*) soll im Rahmen des schon genannten Gesamtkonzepts erarbeitet werden. Das ASZ*plus* soll das wohnortnahe Anlaufzentrum für alle älteren Münchnerinnen und Münchner und deren Angehörige sein, die Fragen, Probleme und Unterstützungsbedarf insbesondere zu den Themen Pflege, Wohnen, Finanzen, Unterstützung und Versorgung sowie zu sozialer, gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe haben. Dies bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass alle anderen bestehenden Einrichtungen der offenen Altenhilfe bei der Stadt und den freien Trägern ihre Existenzberechtigung verlieren. Es wird auch künftig vielfältige Angebote und Zugangswege zum System der Altenhilfe geben (müssen). Den ASZ soll jedoch eine deutlich gewichtigere, sehr viel verbindlichere Funktion als bisher zukommen: Das Konzept „Versorgung bzw. Wohnen im Viertel“ sowie das Modellprojekt „Präventive Hausbesuche für ältere Münchnerinnen und Münchner“ sind dabei zu berücksichtigen, die hier verankerten präventiven und zugehenden Aufgaben – wenn möglich und unter Berücksichtigung der in der Region vorhandenen Angebote – sinnvoll zu integrieren.

f) Bielefeld: Selbstbestimmt und rundum versorgt wohnen – Das „Bielefelder Modell" findet bundesweit Beachtung

Norbert Müller

Aufgrund des demografischen Wandels gewinnt das Thema des selbstbestimmten Wohnens mehr und mehr an Bedeutung. Mit der Zunahme des Anteils älterer und hochbetagter Menschen in unserer Gesellschaft nimmt auch die Zahl der pflegebedürftigen Menschen zu. Gleichzeitig nimmt die Bereitschaft, die letzten Lebensjahre in einem Senioren- oder Pflegeheim zu verbringen, ab, da dies mit dem Verlust der Selbstbestimmtheit in Verbindung gebracht wird. Viele Menschen haben den berechtigten Wunsch, auch im hohen Alter und bei fortschreitender Hilfebedürftigkeit im vertrauten Umfeld zu bleiben. Daher wächst der Bedarf an barrierefreiem Wohnraum und an quartiersbezogenen, niederschwelligen Versorgungsangeboten. Gleichzeitig wollen auch immer mehr jüngere Menschen in einer eigenen Wohnung leben, in der sie nach Bedarf Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen können. Um diesen Wünschen Rechnung zu tragen, hat die Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft (BGW), mit knapp 12.000 Wohnungen das größte Unternehmen der Immobilienwirtschaft in Bielefeld, gemeinsam mit einem sozialen Dienstleister und der Stadt Bielefeld ein richtungsweisendes Konzept entwickelt. Dieses „Bielefelder Modell" hat bundesweit Aufmerksamkeit auf sich gezogen und wird mittlerweile auch in anderen Städten umgesetzt.

Bereits im Jahr 1967 – lange bevor vom demographischen Wandel die Rede war – hat die BGW die ersten zehn Wohnungen erstellt, die aufgrund ihrer Ausstattung älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen das Wohnen und Leben erleichtern. Bis 1995 hat sie für diese Zielgruppen in verschiedenen Bielefelder Stadtteilen fast 340 Wohnungen errichtet und zudem Angebote für vier Wohngruppen geschaffen. Mitte der 1990er-Jahre kamen bei der BGW erste Überlegungen auf, die bereits bestehenden Angebote für ältere Menschen durch ein weiteres Konzept zu ergänzen. Es hatte sich gezeigt, dass Senioren nicht nur eine Wohnung mit altersgerechten technischen Standards nutzen möchten, sondern in zunehmendem Maße auch Serviceangebote und eine Versorgungssicherheit bei Hilfebedürftigkeit in Anspruch nehmen sowie soziale Kontakte pflegen wollen. Eine Versorgungssicherheit war jedoch bis dahin stets mit Pauschalen verbunden, die gezahlt werden mussten, auch wenn die Betreuungsleistungen noch gar nicht benötigt wurden. Dies wurde verständlicherweise von vielen älteren Menschen als ungerechtfertigt empfunden. Die BGW suchte daher nach einer Lösung, die seniorengerechten Wohnraum zum selbstbestimmten Wohnen und gleichzeitig Versorgungssicherheit rund um die Uhr umfasst, ohne dass hierfür eine Betreuungspauschale anfällt.

Aus diesen Überlegungen heraus entwickelte die BGW gemeinsam mit dem Verein „Alt und Jung e. V." das Bielefelder Modell, das erstmals im Jahr 1996 in einer Wohnanlage im Stadtteil Dornberg im Westen Bielefelds umgesetzt wurde. In ruhiger, grüner Lage ent-

standen hier 55 barrierefreie Zwei-Zimmer-Wohnungen mit Wohnflächen von 40 bis 60 Quadratmetern, ein Wohncafé, in dem sich alle Mieterinnen und Mieter sowie die Bewohner des Umfeldes treffen können und in dem eine Vielzahl von Veranstaltungen stattfindet, eine Gästewohnung und ein Servicestützpunkt, der rund um die Uhr von einem Team des Kooperationspartners „Alt und Jung" besetzt ist.

Damit sind die wesentlichen strukturellen Eckpfeiler des Modells benannt:

- Barrierefreier Wohnraum gemäß DIN 18025 (bzw. jetzt DIN 18040), um Menschen mit eingeschränkten körperlichen Fähigkeiten ein hohes Maß an Selbstständigkeit bei der täglichen Lebensführung in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen.
- Gemeinschaftlich nutzbare Fläche in Form eines Wohncafés, um dem Miteinander der Menschen in der Nachbarschaft einen Raum zu geben und um den Rahmen für ehrenamtliches Engagement und für eine tragende soziale Infrastruktur im Viertel zu schaffen.
- Ein Servicestützpunkt für den hauptamtlichen sozialen Dienstleister im Quartier, um den Zugang zu ergänzenden professionellen Hilfen in der Wohnung und im Wohnumfeld niederschwellig zu ermöglichen und eine 24-stündige Versorgungssicherheit auch für Menschen mit sehr hohem Hilfebedarf zu gewährleisten.

Wichtig ist dabei, dass für diese Präsenz des sozialen Dienstleisters im Quartier keine pauschalen Vorhaltekosten zu entrichten sind. Erst wenn Hilfsangebote tatsächlich von den Mieterinnen und Mietern in Anspruch genommen werden, fallen Kosten an. Eine Betreuungspauschale mit entsprechendem Betreuungsvertrag gibt es nicht. Jede Hilfs- und Pflegeleis-

tung ist täglich zu- und abwählbar. Zunehmend wird dieses Angebot auch von jungen Menschen mit Behinderung in Anspruch genommen. Die Mieterinnen und Mieter haben im Bedarfsfall die Wahlfreiheit, sich entweder für den im Haus präsenten Dienstleister oder für einen anderen Anbieter zu entscheiden. Selbstverständlich können sie sich auch ganz oder teilweise von Angehörigen oder Nachbarn betreuen lassen.

Die wirtschaftliche Basis für dieses Modell ohne Servicepauschalen wird dadurch geschaffen, dass dem Kooperationspartner ein Vorschlagsrecht für die Belegung von vier bis sechs Wohnungen eingeräumt wird. In diesen Wohnungen leben somit von Anfang an überwiegend Menschen mit einem bereits sehr hohen, zum Teil auch nächtlichen Hilfe- und Unterstützungsbedarf.

Ausgehend von dieser Präsenz können weitere Kunden im unmittelbaren Quartiersbezug gewonnen werden, sodass von der ständigen Präsenz des ambulanten Dienstleisters letztlich das gesamte Wohnumfeld profitiert. Einzugsgebiet ist dabei ein Bereich von etwa 500 bis 1000 Metern oder von circa 800 bis 1000 Haushalten. Damit ist das Quartier bewusst sehr klein gefasst, um gewährleisten zu können, dass jeder Hilfebedürftige innerhalb weniger Minuten zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreicht werden kann.

Dieses Modell entspricht nicht nur dem Wunsch der Menschen nach selbstbestimmtem Wohnen in der vertrauten Nachbarschaft, sondern rechnet sich auch für das Wohnungsunternehmen und den sozialen Dienstleister. Darüber hinaus profitiert auch die Kommune: So konnte der Anstieg der pflegebedürftigen Personen in Bielefeld, der in den letzten zehn Jahren gut 20 Prozent betrug, komplett durch – in der Gesamtschau wesentlich günstigere – ambulante Versorgungsstrukturen aufgefangen werden. Ausgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege konnten somit begrenzt bzw. Investitionen in den Ausbau der stationären Pflege vermieden werden.

Insgesamt hat sich das Bielefelder Modell als richtungsweisendes Vorbild für viele weitere quartiersbezogene Wohnmodelle bundesweit erwiesen, unter

anderem in München, Kassel oder Hamburg. In Bielefeld selbst ist das Konzept bislang an 14 Standorten durch Neubauten bzw. durch den Umbau bestehender Gebäude und in Kooperation mit verschiedenen ambulanten Dienstleistern umgesetzt worden (Stand: Sommer 2013). Eine der Wohnanlagen richtet sich speziell an Menschen mit Migrationshintergrund. Drei weitere Quartiere sind in der konkreten Planung.

Das „Bielefelder Modell" basiert auf folgenden Säulen:

- Versorgungssicherheit ohne Betreuungspauschale
- Sicherheit durch Dauermietvertrag
- Barrierefreie Wohnungen
- Wohncafé (auch als Treffpunkt für gemeinsame Mahlzeiten)
- Gästezimmer
- Servicestützpunkt
- Versorgungssicherheit rund um die Uhr
- Behandlungspflege im Bereich der ärztlich verordneten Anwendungen
- Begleitung von Aktivitäten, Hobbys, Kultur und Freizeit
- Eingliederungshilfe für jüngere Menschen
- Familienverhinderungspflege
- Unterstützung von Selbsthilfeaktivitäten
- Begegnungen der Generationen
- Vermittlung von Hauswirtschafts- und Pflegediensten
- Förderung der Dienstleistungsvielfalt

Weitere Informationen unter: **www.bgw-bielefeld.de**

g) Dortmund: Aufsuchende Seniorenarbeit im Bezirk

Birgit Zoerner

Der demographische Wandel in Deutschland hat bekanntlich unter anderem einen wachsenden Anteil älterer Menschen zur Folge. In Dortmund leben zurzeit circa 150.000 Menschen im Alter von 60 plus (etwa 26 Prozent der Gesamtbevölkerung in Dortmund mit circa 585.000). Die Anzahl der über 80-Jährigen beträgt 33.000; im Jahr 2020 werden 38.000 Menschen zu dieser Altersgruppe gehören. Die Zunahme der älteren Bevölkerung ist quantitativ betrachtet zunächst keineswegs problematisch. Im Gegenteil: Freuen wir uns doch über eine höhere Lebenserwartung und ein längeres Leben. Erst bei der Betrachtung der individuellen und gesellschaftlichen Bedingungen für ältere Menschen werden Lebenslagen deutlich, die für die kommunale Seniorenpolitik bedeutsam sind. Die längere Lebensphase nach Beruf und Familie bei zumeist guter Gesundheit, unterschiedliche Lebensstile und Familienstrukturen bis hin zu finanziellen und sozialstrukturellen Einflüssen führen zu neuen Erwartungen und Bedarfslagen einer großen Bevölkerungsgruppe in den Kommunen. Zukunftsweisende kommunale Seniorenpolitik muss daher differenzierte Konzepte verfolgen, die sowohl die Chancen wie auch die Risiken im Alter berücksichtigen. Die Konzepte müssen dabei von folgenden Grundsätzen aus entwickelt werden:

- Alter als Chance begreifen und Eigen- sowie Mitverantwortung stärken
- Kleinräumige Netzwerkstrukturen in den Wohnquartieren fortentwickeln
- Bürgerinnen und Bürger im ständigen Dialog mit der Kommune beteiligen.

Ein Leben lang zu Hause

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist unverändert das altenpolitische Ziel, im Alter möglichst bis zum Lebensende in der bestehenden Wohnsituation zu bleiben. Aktuell leben in Dortmund circa 95 Prozent aller über 60-Jährigen zu Hause. Alle bisherigen Erfahrungen belegen, dass sich die Menschen auch in Zukunft daran orientieren werden. Nicht übersehen werden darf, dass objektiv betrachtet im Alter Lebenslagen entstehen können, die einen Verbleib in der bestehenden Wohnform nicht mehr zulassen. Dies gilt etwa bei dauerhaften Mobilitätseinschränkungen im Geschosswohnungsbau, bei schlechter Wohnbeschaffenheit in Altbauten (zum Beispiel im Sanitärbereich), in strukturell veränderten Wohnquartieren infolge von Segregation oder bei schwerer Pflegebedürftigkeit. In diesen Situationen sind andere Wohnformen sinnvoll oder unvermeidbar. Dazu gehören Wohngemeinschaften, Wohnanlagen für Senioren mit Service bis hin zu stationären Pflegeeinrichtungen. Aktuell wohnen circa 5.300 ältere Menschen in Dortmunder Pflegeheimen. Bei diesen Gewichtungen wird deutlich, dass die kommunale Seniorenpolitik noch intensiver darauf auszurichten ist, für ein gutes Leben im Alter im Wohnquartier einen Beitrag zu leisten.

Das Dortmunder Modell: Gemeinwesenorientierte Netzwerke im Quartier

Ausgehend von diesen Erkenntnissen und basierend auf einer Studie des Dortmunder Forschungsinstitutes für Gerontologie, startete die Dortmunder Sozialverwaltung mit den örtlichen Wohlfahrtsverbänden bereits 2005 das Projekt „Seniorenbüros im Stadtbezirk". Dem Konzept lagen zwei wesentliche Erkenntnisse aus der Studie zugrunde:

- Seniorenarbeit muss in den Wohnquartieren dezentral entwickelt werden.
- Um eine Struktur für aktivierende und unterstützende Seniorenarbeit zu entwickeln, ist eine wohnortnahe Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstelle dauerhaft einzurichten.

Damit wurden bisherige zentrale Altenplanungen nach dem „Schema F" endgültig beendet. Gemeinsame Teams aus Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern der Kommune und der Verbände nahmen zunächst ihre Tätigkeit in zwei ausgewählten Stadtbezirken auf. Zu ihren wesentlichen Kernaufgaben gehören:

- Der Aufbau und die Fortentwicklung kleinräumiger Netzwerkstrukturen für das Alter, um im Einzelfall ein abgestimmtes und passgenaues Angebot bieten zu können.
- Die gemeinwesenorientierte Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, um die selbstständige Lebensführung älterer Menschen und das soziale Miteinander zu stärken.
- Eine fachliche Senioren- und Pflegeberatung, damit die Ratsuchenden mit geeigneten Hilfen weiterhin selbstständig zu Hause leben können.
- Ein Case- und Care-Management, um im Einzelfall ein passgenaues Altenhilfesetting in Abstimmung mit Kosten- und Leistungsträgern mit dem Ziel zu organisieren, die Verrichtungen des Alltags und die sozialen Kontakte zu stabilisieren und einen vorzeitigen Heimeinzug zu vermeiden.

Kommune und Wohlfahrtsverbände „Hand in Hand"

Eine besondere Aufmerksamkeit findet das Dortmunder Konzept auch wegen der gelungenen Zusammenarbeit von Kommune und Wohlfahrtsverbänden. Durch die gemeinsame Arbeit ergeben sich die erwarteten Synergieeffekte: Fachkompetenz der städtischen Sozialarbeit trifft auf Fachkompetenz der verbandlichen Sozialarbeit. Beide Seiten verfügen zudem über eine gute Vernetzung in die jeweiligen Organisationsstrukturen (Dienststellen der Stadtverwaltung, Kirchengemeinden, ehrenamtliche Dienste der Verbände etc.), die für die tägliche Arbeit sehr nützlich ist. Hinzu kommt ein großes Potenzial an ehrenamtlich tätigen Menschen, die in den Diensten der Wohlfahrtsverbände besonders im Seniorenbereich im Einsatz sind. Seniorenberatungsstellen ohne Zugang zu diesen Diensten hätten bei der Organisation von einfachen Hilfen wie Besuchs- oder Begleitdienste vermutlich größere Probleme, die in Dortmund dank der Zusammenarbeit nicht bestehen.

Seniorenbüros in Dortmund: Vom Modell zum Regelangebot

Die strategische Ausrichtung der in 2005 gestarteten Modellbüros in der westlichen Innenstadt und in einem Dortmunder Außenbezirk bestand zunächst in der gezielten Kontaktaufnahme aller relevanten Akteure in den Bezirken, die mit der sozialen und pflegerischen Seniorenarbeit sachberührt sind. Dazu zählen neben den typischen Organisationen von offenen Seniorenangeboten und Leistungserbringern der Gesundheits- und Pflegeversorgung (Ärzte, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen) auch „altenhilfeferne" Stellen wie Wohnungsanbieter, örtliche Polizeiwachen und Politiker aus den Bezirken. Ein örtliches Seniorenbüro kann nur dann erfolgreich agieren, wenn eine gute Vernetzung im Bezirk entsteht und fortentwickelt wird. Erst dann wird das Seniorenbüro als „Kümmererstelle" eingebunden und akzeptiert. Wohnortnahe Netzwerke in der Seniorenarbeit sollen in erster Linie dazu dienen, für die Ratsuchenden in einem komplexen Hilfesystem eine Transparenz zum vorhandenen Angebot zu schaffen. Zudem soll durch eine gut funktionierende Kooperation mit Leistungserbringern des vorhandenen Hilfesystems erreicht werden, eine bedarfsgerechte Hilfe passgenau und zeitnah besser abzustimmen. Seniorenbüros übernehmen dabei eine „Lotsenfunktion" und geben Ratsuchenden eine gezielte Orientierung über das Angebot.

Das Konzept der Dortmunder Seniorenbüros basiert mithin auf einer trägerunabhängigen Beratung und ist auf die gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit in den Wohnquartieren mit allen relevanten Organisationen und Diensten ausgerichtet. Kein leichtes Unterfangen in einem Altenhilfe- und Pflegesystem, das auch durch konkurrierende und marktorientierte Strukturen gekennzeichnet ist.

Die Anstrengungen zum Aufbau dieser Zielsetzungen in den Modellbezirken wurden in kurzer Zeit belohnt. Die Resonanz der Netzwerkpartner, der Ratsuchenden in den Büros und die öffentliche Wahrnehmung der neuen Seniorenbüros waren so überzeugend, dass der Rat der Stadt Dortmund bereits 2006 die flächendeckende Einrichtung von Seniorenbüros in allen zwölf Dortmunder Stadtbezirken beschlossen hat. Dafür stellt die Stadt Dortmund jährlich circa 1,5 Millionen EUR zur Verfügung, um 24 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialarbeit und zwölf örtliche Seniorenbüros zu finanzieren.

Wohnortnahe Seniorenbüros sind Impulsgeber für ein gutes Leben im Alter

Nach inzwischen siebenjähriger Arbeit in den zwölf Seniorenbüros fällt die Bilanz sehr positiv aus und bestätigt eindrucksvoll die erwarteten Ergebnisse:

- In allen zwölf Dortmunder Stadtbezirken bestehen inzwischen sogenannte „Runde Tische" für Seniorenarbeit, um die Zusammenarbeit mit den oben genannten Akteuren dauerhaft zu sichern und wohnortnahe, gemeinsame Aktivitäten für und mit älteren Menschen und ihren Angehörigen durchzuführen (Aktionstage, Fachtagungen). Stadtweit sind etwa 500 Akteure beteiligt.
- Jährlich werden circa 30.000 Kundenkontakte registriert. Dazu gehören alle Anliegen, Fragen und Versorgungsprobleme zur Lebenslage Alter.
- Ganzjährig werden Aktivitäten in den Bezirken angestoßen, um ältere Menschen am gesellschaftlichen Leben selbstbestimmt und gestalterisch teilhaben zu lassen. Dazu zählen die Beteiligung der örtlichen Vertreter des Dortmunder Seniorenbeirates in den Sprechstunden oder Projekte für bürgerschaftliches Engagement wie zum Beispiel die Organisation von örtlichen Nachbarschaftshelfern.

Anhand der jährlich neu betreuten Einzelfallhilfen lässt sich nachweisen, dass die Seniorenbüros dazu beitragen, Sozialhilfeaufwendungen einzusparen: 2011 sind circa 650 komplexe Vorgänge zur Einzelfallhilfe mit besonderem Augenmerk auf diesen Aspekt überprüft worden. Es wurde deutlich, dass von den be-

treuten Personen nur rund acht Prozent im Laufe eines Jahres nach dem Erstkontakt mit dem Seniorenbüro in eine stationäre Pflegeeinrichtung gezogen sind. Dagegen konnte in mindestens 40 Prozent der Fälle die häusliche Situation stabilisiert werden. Bei unterstellten Sozialhilfekosten von circa 12.000 Euro pro Jahr pro Heimbewohner ergibt sich für 2011 eine Sozialhilfeersparnis von rund 3,12 Millionen Euro (40 Prozent von 650 Einzelfallhilfen = 260 x 12.000 Euro).

Die gute Arbeit zur Stabilisierung der häuslichen Situation lässt sich auch am Verhältnis stationärer Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII zur Anzahl der Fälle mit ambulanten Hilfen ablesen: So ist in Dortmund der prozentuale Anteil stationärer Hilfen von 56 Prozent im Jahr 2009 auf nur noch 50 Prozent in 2012 gesunken. In Folge dieser Entwicklung war allerdings bei den ambulanten Hilfen zur Pflege eine Kostensteigerung um 34 Prozent zu verzeichnen.

Das Ziel der kommunalen Seniorenarbeit sind altersgerechte Quartiere

Um im Alter gut leben zu können, sind neben Gesundheit und auskömmlichem Einkommen weitaus mehr Voraussetzungen erforderlich. Dazu gehören soziale Netzwerke, Angebote der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, eine zufriedenstellende Wohnsituation und örtliche Infrastruktur bis hin zur Verfügbarkeit einer pflegerischen Infrastruktur für ältere Menschen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Modell der Dortmunder Seniorenbüros zeigen deutlich, dass diese Ziele in Zukunft räumlich auf der Ebene der

Wohnquartiere zu entwickeln sind. Erforderliche Prozesse zur altersgerechten Quartiersentwicklung müssen die unterschiedlichen Bedingungen in den Städten, Stadtbezirken oder Gemeinden stark berücksichtigen. Die Stadt Dortmund wird den eingeschlagenen Weg der wohnortnahen Seniorenpolitik daher konsequent fortsetzen. Damit wird nicht nur eine bürgerfreundliche und wohnortnahe Beratung ermöglicht, sondern es werden auch die Mitwirkungschancen älterer Menschen genutzt, die eine moderne Bürgergesellschaft beleben und Ausgrenzung bekämpfen. Langfristig besteht zudem die Chance, soziale Folgekosten durch präventive Seniorenarbeit zu vermeiden, indem die haushaltsnahe Versorgung gestärkt wird.

7

Fazit

Fazit

Tim Kähler

Fiskalische und soziale Ziele können kongruent sein, wenn wir die notwendigen Vorarbeiten leisten. Allein die hier aufgezeigten Beispiele aus der Praxis zeigen, dass es geht. Gleichzeitig wird deutlich: Wenn es gelingt, die sozialen Probleme zu lösen, erfolgt die nachhaltige fiskalische Konsolidierung. Wenn wir hingegen fortfahren, lediglich die Symptome zu behandeln oder die Mittel für die Lösung, für die Prävention und die fachlichen Hilfen weiter zu beschneiden, werden die Zielsetzungen: „Hilfe zur Selbsthilfe und nachhaltige Entlastung des Staates von Transferkosten" nur bedingt oder nicht erreicht.

Die Ressourcenfrage lässt sich lösen, wenn wir soziale Probleme lebenslagenbezogen etatisieren und mittel- bzw. langfristig ganzheitlich planen. Wenn wir in unsere Sozialetats schauen, werden wir feststellen, dass die genannte Faustformel von 20 Prozent der Gesamtausgaben für Personal und Prävention und 80 Prozent für Hilfen nicht aus der Luft gegriffen ist. Es ist an der Zeit, die eingetretenen Pfade zu verlassen und den geliebten Rasenmäher bezogen auf Personalkosten oder Leistungsgewährung (für die nächste Konsolidierungsrunde) in der Garage stehen zu lassen.

Wir müssen hinterfragen, ob das bisherige Leistungsangebot ausreicht und ob es zielgenau arbeitet. Indem Ziele vereinbart und gesetzt werden, können wir erörtern, ob unsere Hilfen für die bestehenden und kommenden Herausforderungen heute noch die richtige Antwort geben oder ob wir sie verändern müssen. Die Selbstreflexion sollten wir vorurteilsfrei angehen. Neue Wege sind keine Kritik an der geleisteten Arbeit.

Unsere sozialen Systeme sind nach wie vor eher reaktiv und voneinander abgegrenzt – sei es bei der Jugendhilfe zum System Schule, sei es bei der Hilfe zur Pflege zur offenen Seniorenarbeit, im Bereich der Arbeitsförderung in Bezug auf die Jugendhilfe oder mit Blick auf die Herausforderung, präventiv einer inklusiven Gesellschaft Vorschub zu leisten. Es besteht zunehmend die Anforderung, die Systeme miteinander wirken zu lassen. Der Sozialraum kann hierfür eine Klammer sein, er passt aber auch nicht auf jede Lebenslage. Wichtig ist vor allem, dass wir sämtliche notwendigen Hilfen und Angebote lebenslagenbezogen und somit auch lebenslagenbegleitend arrangieren, damit die Schritte zu mehr Prävention gegangen werden können.

Die Städte, Gemeinden und Kreise sind gefordert, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, indem vor Ort in den kommunalen Haushalten die lebenslagenbezogene und Vollkosten rechnende Produktbildung vorangetrieben wird. Die dargelegten Beispiele zeigen exemplarisch, wie es gehen kann und welche Chancen bestehen. Wir müssen vor Ort stärker ganzheitliche Lösungen ermöglichen – sei es durch Moderation oder Vernetzung der relevanten Akteure. Insbesondere müssen wir lokal durch gute Praxis aufzeigen, welche Ziele zu erreichen sind, damit sich die Lebenslagen verbessern und damit das Gemeinwesen insgesamt sozial gestärkt wird. Diese Prozesse müssen weiter vorangetrieben werden.

Es wäre gut, wenn die Länder die dafür notwendigen Rahmenbedingungen schaffen. Unsere Gemeindeordnungen, die Vorschriften zur Haushaltskonsolidierung, die Unterscheidung zwischen freiwilligen und pflichtigen Leistungen oder die jeweiligen Förderprogramme sollten mit dem Ziel der Etablierung einer wirkungs- und teilhabeorientierten Sozialpolitik weiterentwickelt werden. In einigen Bereichen treffen schon heute die Länder mit den Kommunen Zielvereinbarungen. Ein Weg, der ausgebaut werden sollte, damit wir die Kräfte daraufhin bündeln können. Das Ziel der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, kein Kind zurückzulassen, ist ambitioniert. Es ist aber genau richtig und wird – bei nachhaltiger Umsetzung – zu einer mittel- und langfristigen Entlastung unserer Gemeinwesen führen.

Mit Blick auf die Bundesebene – somit natürlich auch auf die Länderkammer – ist zu erörtern, wie die bestehenden Leistungsgesetze verändert werden können. Wenn zum Beispiel zur Förderung von Bildungsprozessen sowohl das SGB II, das SGB III, das SGB VIII, das SGB XII, die jeweiligen Landesschulgesetze, die Landesförderungen sowie die Förderprogramme des Bundes bzw. der Europäischen Union relevant sind, ist allein die Verbindung aller Leistungen eine große Herausforderung – alle im Übrigen mit teilweise unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen. Manche Leistungsgesetze haben das Ziel, den Übergang von der Schule in den Beruf zu transportieren. Andere wollen Nachhilfen leisten, aber auch nur dann, wenn im elterlichen Haushalt eine gewisse Einkommensgrenze nicht überschritten wird und dann bitte außerhalb des Schulsystems und so weiter. Das gemeinsame Ziel ist in diesen Systemen nicht immer klar erkennbar. Das alles wird dann noch garniert, indem der Erfolg des einen Systems diesem fiskalisch nicht zu Gute kommt.

Diese Versäulung – sowohl fachlich als auch fiskalisch – unserer Hilfesysteme steht einem lebenslagenbezogenen Hilfesetting mit gemeinsamen Zielsetzungen oft entgegen. Es wäre hilfreich, zu einheitlicheren Leistungsdefinitionen, Anspruchsvoraussetzungen oder zu Budgetmöglichkeiten zu kommen. Welchem Akteur soll welche Rolle und welche Macht zukommen? Wer trägt eigentlich die Verantwortung und definiert die Bedarfe und vor allem mit welchem Interesse? Auch hier bietet sich ein Zielfindungsprozess an, indem soziale und fiskalische Ziele in Einklang gebracht werden.

Dass geteilte statt gemeinsame Verantwortung oftmals Nichtverantwortung bedeutet, ist in diesem Zusammenhang keine neue Erkenntnis. Es wäre wünschenswert, wenn Bund, Länder und Kommunen gemeinsam valide Ziele definieren. Modelle können hier weitere Informationen aus der Praxis liefern, um daraufhin auch die notwendigen Gesetzesnovellen vorzunehmen – auch ungeachtet aller Föderalismusreformen.

Teilhabe- und wirkungsorientierte Sozialpolitik ist keine neue Herausforderung zur Weiterentwicklung unserer Gemeinwesen. In vielen Kommunen gibt es Beispiele, dass Antworten auf diesem Weg gesucht werden. Jedoch ist eine ganzheitliche Umsetzung bislang nicht erkennbar oder sie stößt an Grenzen, weil die Rahmenbedingungen nicht mehr zulassen. Die notwendigen Umbauprozesse unserer Verwaltungen, Leistungssysteme und Gesetze werden sicherlich nicht von heute auf morgen erfolgen können. Vor dem Hintergrund der kommenden gesellschaftlichen Herausforderungen ist dieser Umbau jedoch zwingender denn je. Es können und müssen bessere und effektivere Lösungen gefunden werden als bisher.

Sollte es gelingen, diesen teilweisen Paradigmenwechsel zu vollziehen, wird die Sozialstaatsdebatte zunehmend die Frage der Finanzierbarkeit im Kontext guter Hilfesysteme stellen und beantworten müssen. Gelingt es nicht, werden die Antworten wieder mehr Belastung auf der einen Seite und weniger Leistungen auf der anderen Seite sein – wohl wissend, dass mit Blick auf die Lage der öffentlichen Haushalte keine wundersame Vermehrung der finanziellen Spielräume in naher Zukunft zu erwarten ist.

Wer Transferleistungen bezieht, ist nicht frei. Wir sollten uns gemeinsam anstrengen, ein Stück mehr Freiheit zu schaffen, indem wir besser und nachhaltiger helfen als bisher.

8

Autorenverzeichnis

Autorenverzeichnis

Werner Borcherding
Erster Stadtrat und Sozialdezernent der kreisfreien Stadt Wolfsburg

Myriam Feldhaus
Amtsleiterin des Kinder- und Jugendamtes der Stadt Heidelberg

Dr. Joachim Gerner
Bürgermeister für Familie, Soziales und Kultur der Stadt Heidelberg

Dr. Alexander Götz
Geschäftsführer der Sozialdemokratischen Gemeinschaft Kommunalpolitik (Bundes SGK)

Frank Hilker
Sozialdezernat der Stadt Bielefeld

Anne Hübner
Sozialreferat der Stadt München

Tim Kähler
Sozialdezernent, Erster Beigeordneter der Stadt Bielefeld

Hannelore Kraft
Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. Jürgen Kreft
Accommodare Veränderungsmanagement Beratung

Brigitte Meier
Sozialreferentin der Stadt München

Norbert Müller
Geschäftsführer der Bielefelder gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH

Jan Pörksen
Staatsrat der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg

Thomas Walter
Stadtrat in Hannover und Dezernent für Jugend und Soziales. Vorsitzender des Ausschusses für Soziales und Familie im Deutschen Städtetag.

Norbert Wörmann
Vertreter des Deutschen Städtetags beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Birgit Zoerner
Dezernentin für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Dortmund.

Ulla Zumhasch
Inhaberin Accommodare Veränderungsmanagement Beratung

Texte der KommunalAkademie Band 6
www.fes-kommunalakademie.de

In vielen Kommunen in Deutschland gibt es erhebliche Haushaltsprobleme. Ein Grund für die steigenden Lasten vor Ort sind die Aufwüchse in den kommunalen Sozialhaushalten. Stetig steigende Fallzahlen und -kosten sind hier ursächlich.

Durch rechtzeitige und gezielte Hilfen, durch soziale Netzwerke im Quartier oder durch nachhaltigere Hilfen entstehen viele soziale Problemlagen entweder gar nicht erst oder sie können gelöst werden und bringen eine nachhaltige Konsolidierung mit sich. Es gibt in vielen Bereichen erhebliche Spielräume – auch unter den bestehenden Rahmenbedingungen.

Durch einen mutigen und vorausschauenden Steuerungsprozess – die wirkungsorientierte Steuerung – können neue Mittel für bessere Hilfen gewonnen werden. Wir legen dar, wie diese Methode funktionieren kann und was dafür erforderlich ist.

ISBN 978-3-86498-734-2