

Kapitel 1: **Integrierte Sozialplanung in Kreisen und kreisangehörigen Kommunen**

Herbert Schubert

Übersicht

In diesem einführenden Kapitel werden der Kern der Sozialplanung und ihre Entwicklung in Deutschland umrissen. Besonderes Augenmerk wird auf die Anforderungen eines zwischen (Land-)Kreisen und kreisangehörigen Kommunen koordinierten Planungsprozesses gelegt. Die Eckpunkte sind: die Anfänge der Sozialplanung als eine flächendeckende Bereitstellung von sozialen Leistungen in den Kommunen, die Neubewertung der Sozialplanung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells und schließlich die Weiterentwicklung zur integrierten Sozialplanung mit dem Fokus auf einem sozialräumlich differenzierten Angebot sozialer Leistungen und mit der Betonung einer stärkeren Beteiligung der Stakeholder sowie einer Koordination der beteiligten Gebietskörperschaften. Die dargestellten Entwicklungsstufen schließen sich nicht gegenseitig aus: So existieren die drei Formen im kommunalen Planungsalltag gegenwärtig teilweise nebeneinander und je nachdem, welches Steuerungsideal in einer Kommune Vorrang genießt, kann die Praxis der Sozialplanung unterschiedlich ausfallen.

1.1 Grundverständnis der Sozialplanung

Definition

Im Jahr 1949 wurde das *Sozialstaatsprinzip* im deutschen Grundgesetz verankert. Es verlangt, dass staatliche Instanzen ordnungspolitisch tätig werden und die notwendige Versorgung ausgestalten, um soziale Bevölkerungsgruppen in Belastungssituationen vor einer Überforderung zu schützen – nach dem *Subsidiaritätsprinzip* aber nur so lange, bis sie wieder in der Lage sind, sich selbst zu helfen. Das Sozialstaatsprinzip, das dem ersten Sozialgesetzbuch (SGB I) zugrunde liegt, bildet laut § 1 SGB I auch die *Grundlage der Sozialplanung*. Denn dort heißt es, dass diejenigen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung gestellt werden sollen, die zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erforderlich sind. Konkret erfolgt das, indem die Städte, Gemeinden und Kreise im Rahmen der Sozialplanung den Bestand der

Einrichtungen, Dienste und Angebote mit dem Bedarf abgleichen. Innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit schaffen sie im Planungsprozess soziale Infrastrukturen, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Versorgung und Unterstützung der Bevölkerung erforderlich sind.

Explizit wurde der Begriff der „Sozialplanung“ zum ersten Mal im Rahmen des Deutschen Fürsorgetages im Jahr 1969 in Essen verwendet, um die „Rationalität“ eines präventiven sozialen Planens symbolhaft als Marke eines neuen sozial- und kommunalpolitischen Handlungskonzeptes der Sozialverwaltung zu etablieren.⁶ Die Sozialplanung im Allgemeinen und die sozialen Fachsozialplanungen im Besonderen verfolgen das Ziel, soziale Krisen vorbeugend zu vermeiden und die vorhandenen Kapazitäten dafür rationell einzusetzen.

Ziele

Folgende Ziele bilden den roten Faden der Sozialplanung:

- Erstens sollen Bevölkerungsgruppen sowohl in einer Not- oder Gefahrenlage wohlfahrtsstaatlich geschützt werden als auch präventiv davor bewahrt werden;
- zweitens soll im Rahmen gezielter Interventionen soziale Gerechtigkeit gewährleistet werden und
- drittens soll sozialgestaltend die Demokratisierung der Gesellschaft gefördert werden.⁷

Handlungsbereiche

Vier Handlungsbereiche kennzeichnen die Grundstruktur von Aufgaben der Sozialplanung:

- Den ersten Handlungsbereich bildet die „soziale Infrastrukturplanung“, damit unter einer fachplanerischen Perspektive die notwendigen Dienste und Einrichtungen (flächendeckend) in den Teilräumen der Kommune zur Verfügung stehen;
- in einer weiteren Handlungsperspektive repräsentiert die Sozialplanung eine „vorbeugend ansetzende kommunale Sozialpolitik“, um soziale Benachteiligungen von Bevölkerungsgruppen im Rahmen von Fachsozialplänen zu beseitigen bzw. zu vermeiden;
- im dritten Handlungsbereich handelt es sich um eine „vorbeugende soziale Kommunalpolitik“, um die sozialen Belange der gesamten Bevölkerung in allen Fragen der Daseinsvorsorge (auch gegenüber anderen Ressorts der Kommunalverwaltung) zu vertreten; und

⁶ Vgl. Jordan/Schone, Handbuch Jugendhilfeplanung, S. 67

⁷ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Handbuch der örtlichen Sozialplanung, S. 6

- viertens wird die Sozialplanung als „aktive Gesellschaftspolitik“ verstanden, die Vorgaben der Bundes- und der Landesebene zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes und des Lebensraumes umsetzt.⁸

Nutzen

- Der Wohlfahrtsstaat will „soziale Sicherheit“ gewährleisten. Die Sozialplanung leistet dazu einen bedeutenden Beitrag und schafft die Grundlagen zur Wahrung des „sozialen Friedens“ in den Städten und Gemeinden, weil in Bedarfsfällen der Bevölkerung vielfältige Versorgungs- und Unterstützungsleistungen zugänglich gemacht werden.
- In der Praxis besteht die Funktion der Sozialplanung oftmals vorrangig darin, kommunale Sozialpolitik unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen aus der öffentlichen Verwaltung heraus zu konkretisieren und spezifische Bevölkerungsgruppen in Bedarfslagen zu unterstützen.⁹

Aktuelle Bedeutung

Nachdem die Sozialplanung lange ein Schattendasein in Fachzirkeln der Verwaltung von Städten und Landkreisen geführt hatte, wurde sie im Laufe des aktuellen Jahrzehnts vermehrt ins Licht der Öffentlichkeit gerückt. Exemplarisch unterstreichen das die Publikation sowie die landesweite Verbreitung des „Handbuches Moderne Sozialplanung“ durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen¹⁰, seine Fortschreibung durch das nordrhein-westfälische Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales¹¹ sowie die Institutionalisierung des „Kompetenzzentrums Strategische Sozialplanung“ in Thüringen¹². Dass das Interesse der lokalen Öffentlichkeit an der Sozialplanung bis dahin relativ gering war, liegt wahrscheinlich an der Praxis, als Instrument der Fachplanung zur Analyse und Unterstützung sozialer Bedarfe eher im Hintergrund zu operieren. Die *planerische* Begründung sozialer Infrastruktur, die „*Defizite benachteiligter Bevölkerungsgruppen*“ ausgleichen und deren Selbsthilfepotenziale wecken soll¹³, findet meistens kein breites Interesse: Denn es wird im Allgemeinen erwartet, *dass* die Gemeinbedarfseinrichtungen wie beispielsweise Kindertagesstätten, Jugendeinrichtungen, Einrichtungen der Altenpflege, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und Beratungsstellen vorhanden sind – die öffentliche Aufmerksamkeit richtet sich selten darauf, *wie* die sozialen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge geplant werden.

8 Vgl. ebd., S. 35

9 Vgl. ebd., S. 32

10 Vgl. MAIS, Moderne Sozialplanung – Ein Handbuch für Kommunen

11 Vgl. MAGS, Handbuch Sozialplanung

12 Vgl. Beck, Steuerung braucht Lotsen: Strategische Sozialplanung für Freie Träger, S. 171–173

13 Vgl. Werner, Sozialplanung, S. 837

Das inzwischen gewachsene Interesse an der Sozialplanung hängt mit dem forcierten sozioökonomischen und demografischen Wandel zusammen (z. B. demografische Entwicklungen der Alterung, der Migration und des Bevölkerungsverlustes peripherer ländlicher Räume sowie die Urbanisierung und Digitalisierung). Sie wird zunehmend als Instrument erkannt, mit dem sich unerwünschte Folgen des Wandels vorbeugend abfedern lassen. Insofern steht der Bedeutungsgewinn der Sozialplanung mit einer Neuorientierung der Sozialpolitik in Verbindung, die seit den 2010er Jahren unter dem Etikett einer „vorbeugenden Sozialpolitik“ diskutiert wird. Diese Konzeption will bereits im Vorfeld von Veränderungen, die zu sozialen Problemlagen führen können, angemessen vorbeugen.¹⁴ Im Vergleich zur traditionellen Sozialpolitik, die vor allem soziale Bedarfsgruppen fokussiert, richtet sich die vorbeugende Sozialpolitik darauf, die gesamte Wohnbevölkerung in spezifischen Lebenslagen – wie zum Beispiel Eltern mit kleinen Kindern, vom technologischen Wandel betroffene Berufsgruppen oder ältere Menschen – bei der Bewältigung der Folgen der gesellschaftlichen Entwicklung zu unterstützen. Dies lässt sich so interpretieren, dass der schon in den 1980er Jahren definierte Handlungsbereich der „vorbeugenden sozialen Kommunalpolitik“ im neueren Verständnis neben einer „vorbeugend ansetzenden kommunalen Sozialpolitik“ stärker gewichtet wird. Im Rahmen der Sozialberichterstattung und der Sozialplanung werden dazu evaluativ die Folgen reflektiert, wenn nicht umfassend mit Instrumenten einer wirksamen sozialen Prävention interveniert wird.

Tabelle 2: Zum Stellenwert der Sozialplanung in der nachsorgenden und vorbeugenden Sozialpolitik¹⁵

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

14 Vgl. Schroeder, Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln, S. 4

15 In Anlehnung an Schroeder, Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln, S. 4

Tabelle 2 veranschaulicht die Differenz zwischen den idealtypischen Logiken der traditionellen, nachsorgenden Sozialpolitik sowie der neuen, vorbeugenden sozialen Kommunalpolitik. In diesem Übergang ist der *Stellenwert der Sozialplanung* gewachsen, weil nur mit dem sozialplanerischen Instrumentarium präventive Lösungen im Vorfeld von Entwicklungen des sozialen, demografischen, ökonomischen und technologischen Wandels entworfen werden können. Ein besonderes Kennzeichen dieser neuen Herangehensweise stellen die interdisziplinäre und interinstitutionelle Koppelung und Kooperation der Ressorts dar, die im Verbund zu einer integrierten Lösung beitragen können. Darüber hinaus öffnet sich die Sozialplanung zur Zivilgesellschaft, um auch deren Potenziale im Planungsprozess partizipativ zu berücksichtigen. Unter dem vorbeugenden Blickwinkel werden die Kompetenzen der Sozialplanung benötigt, um die präventiven Lösungen entwickeln zu können, mit denen sich die Folgen des sozialen, technologischen und demografischen Wandels breit in der Bevölkerung abfedern lassen.

Getragen wird diese veränderte Orientierung auch von der neueren idealistischen Sozialontologie, nach der die Anerkennung der reziproken Abhängigkeit zwischen den Menschen, zwischen ihren Verbänden, Organisationen und Institutionen für die Konstituierung der Gesellschaft grundlegend ist. Im Blickpunkt stehen folglich nicht allein Fragen, wie die Güter und Chancen gesellschaftlich verteilt sind, sondern vor allem auch Fragen der gegenseitigen „Anerkennung“ – im speziellen Fall der Sozialplanung zwischen den verschiedenen Fach- sowie Ressortperspektiven und zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft.¹⁶

Weitere Informationen

- Publikation „Social planning at the local level“, herausgegeben vom European Social Network (ESN):
<http://www.esn-eu.org/news/584/index.html> [16.10.2018]
- Sozialplanung im Kreis Pinneberg:
https://www.kreis-pinneberg.de/pinneberg_media/handbuch+sozialplanung.pdf [27.2.2019]
- Kommunale Sozialplanung in München:
http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/444_kommunale_sozialplanung_muenchen.pdf [16.10.2018]

16 Vgl. Honneth, Anerkennung – Eine europäische Ideengeschichte

1.2 Entwicklungslienien der Sozialplanung in Deutschland

1.2.1 Anfänge der kommunalen Sozialplanung

Professionelle Planungskompetenz

In den 1970er Jahren begann sich die Sozialplanung in den Städten, Gemeinden und Kreisen zu etablieren.¹⁷ In den beiden Dekaden bis zum Ende der 1980er Jahre wurden vermehrt Arbeitsstellen für Sozialplanung in der kommunalen Sozialverwaltung eingerichtet, für die folgende *Anforderungen* formuliert wurden:¹⁸

- Kenntnisse der Problem- und Lebenslagen in der Bevölkerung;
- Kompetenzen, die sozialen Entwicklungen in Planungsräumen zu analysieren, den Bedarf zu ermitteln und Auswirkungen infrastruktureller Maßnahmen abschätzen zu können;
- Offenheit gegenüber innovativen Ideen, geistige Beweglichkeit und Phantasie;
- Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zum ressortübergreifenden Denken;
- Kompetenz der Koordination von Planungsprozessen;
- Sensibilität gegenüber Planungen in den Ressorts Verkehr, Bauwesen, Schulentwicklung, Arbeits- und Wirtschaftsförderung;
- Fähigkeit, die Mitglieder von Gremien der Verwaltung und des Rates zu überzeugen.

Vor diesem Hintergrund weist die professionelle Planungskompetenz *drei Dimensionen* auf: die planerische Fachkompetenz¹⁹, die Selbstkompetenz der Persönlichkeit²⁰ und die kommunikative Kompetenz zum Austausch mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung.²¹

Etablierung als Pflichtaufgabe und freiwillige Leistung

Im Jahr 1990 wurde die *Jugendhilfeplanung* als erste Fachsozialplanung gesetzlich im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankert. Die *anderen Felder der Sozialplanung* – beispielsweise von der Altenhilfeplanung und Psychiatrieplanung über die Behindertenhilfeplanung und die Suchthilfeplanung bis zur Integrations- und Inklusionsplanung – stellen (bis heute) im Gegensatz zur Pflichtaufgabe der Jugendhilfeplanung nur eine freiwillige Leistung

17 Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Handbuch der örtlichen Sozialplanung, S. 190

18 Vgl. ebd., S. 191 ff.

19 Vgl. ebd., S. 196 ff.

20 Vgl. ebd., S. 203 f.

21 Vgl. ebd., S. 204 f.

dar.²² Blaumeiser et al.²³ wiesen auf die Folgen der Freiwilligkeit hin; denn im Zeitraum bis 1990 hatten beispielsweise nur rund ein Viertel der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern qualifizierte Altenhilfepläne erarbeitet – drei Viertel dieser Pläne stammten aus Großstädten. In einer Strukturanalyse in Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2013 festgestellt, dass nur ein Fünftel der Städte, Gemeinden und Kreise (21,8 %) die freiwillige Leistung der kommunalen Sozialplanung erbringt.²⁴ Am stärksten ist die Sozialplanung im großstädtischen Bereich der kreisfreien Städte institutionalisiert (73 %), aber auch unter den nordrhein-westfälischen Kreisen (74 %) – von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden gaben nur 13 Prozent an, eine Sozialplanung zu betreiben.²⁵ Dies kann als Hinweis interpretiert werden, dass die Sozialplanung der Kreise stärker mit sozialplanerischen Aktivitäten in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verzahnt werden muss.

Komponenten der Sozialplanung

Im Kinder- und Jugendhilfegesetz werden für die *Jugendhilfeplanung* *drei Planungskomponenten* vorgeschrieben:²⁶

- der Prozess der Bestandserhebung, der Bedarfserhebung und der daraus abgeleiteten Maßnahmenplanung;
- die Beteiligung der Träger und Bedarfsgruppen an dem Prozess sowie
- die Abstimmung der Maßnahmenplanung mit anderen Fachplanungen in der Kommune.

Dieses Planungsverständnis, soziale Entwicklungen sowie sich abzeichnende Problemlagen frühzeitig zu erkennen, sie im Abgleich mit dem Bestand zu bewerten und darauf mit der Planung angemessener Maßnahmen zu reagieren, wurde zwar nur für die Kinder- und Jugendhilfe gesetzlich vorgeschrieben, verbreitete sich aber parallel auch in den anderen Fachplanungen der Sozialplanung als Standard.

Das „Handbuch der örtlichen Sozialplanung“, welches im Jahr 1986 vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge publiziert wurde, repräsentiert mit einer ausführlichen Darstellung des Repertoires der Methoden und Instrumente den Kern dieses Grundtyps von Sozialplanung, der sich nach den Anfängen in den 1960er Jahren bis in die Mitte der 1980er Jahre als *neue administrative Kompetenz* herausgebildet hatte – darin werden als weitere Standards beschrieben, wie „Fachsozialpläne“ in der Kommunalverwaltung zu gestalten sind und wie die Sozialplanung organi-

22 Vgl. Spiegelberg/Lewkowicz, Sozialplanung in der Praxis – Fallstudien und Analysen

23 Vgl. Blaumeiser et al., Handbuch Kommunale Sozialplanung – Grundlagen, Prinzipien, Methoden, S. 16

24 Vgl. Schubert, Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen – Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen, S. 11

25 Vgl. ebd., S. 12

26 Vgl. § 80 SGB VIII

satorisch in der Kommunalverwaltung institutionell verankert werden kann.²⁷ Als Bausteine, die zum Gelingen der Sozialplanung als Fachsozialplanung beitragen, werden referiert:²⁸

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

Kernkompetenz: Bedarfsermittlung

Die Schlüsselaktivität der Sozialplanung besteht in der *Ermittlung der Bedarfe* in der Bevölkerung bzw. unter den verschiedenen – nach Lebenslage und Alter differenzierten – Zielgruppen. In den Anfängen der Sozialplanung orientiert sich die Bedarfsermittlung an normativen Festlegungen von Versorgungsquoten.²⁹ Dazu werden Richtwerte verwendet, die auf allgemeinen Bezuggrößen beruhen. Sie haben einen „quasi-objektiven“ Charakter im Sinn von „zu Normen geronnenen politischen Wertentscheidungen“.

Exemplarisch lässt sich ein solcher „Orientierungswert“ für die Bestimmung des Gemeinbedarfs im Bereich der Altenpflege zeigen:³⁰

- „Altenpflegeheim“ (Betreuung pflegebedürftiger alter Menschen) = Bedarf für ca. 1,5 Prozent der über 64-Jährigen; Flächenbedarf: 0,2–0,35 qm/Einw.; Mindesteinzugsbereich: ca. 35.000 Einw.; maximale Entfernung 300–400 m zu zentralen Einrichtungen und zur Haltestelle des öffentlichen Personennahverkehrs.

27 Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Handbuch der örtlichen Sozialplanung, S. 235 ff.

28 Vgl. ebd., S. 112 ff.

29 Vgl. ebd., S. 710

30 Vgl. Borchard, Gemeinbedarf, S. 182

Ein anderer Richtwert aus dieser Zeit ist im Handbuch der örtlichen Sozialplanung zu finden:³¹

„*Bedarf an Altenpflegeheimen: 2,37 Plätze pro 100 alte Menschen – 0,17 qm Geschossfläche pro Einwohner – 3,1 Plätze pro 1.000 Einwohner [...]*“.

Solche Richtwerte verringern die Komplexität im Planungsprozess, weil sie sich ohne aufwendige Voruntersuchungen schnell anwenden lassen, verlieren aber über ihre flächendeckende Anwendung eine sozialräumlich differenzierende Tiefenschärfe. Relativ schematisch konnten sie ohne eine partizipative Zieldiskussion in der Gemeinde vom Schreibtisch der planenden Fachkraft aus in der administrativen Routine an die Bauleitplanung weitergegeben werden, ohne dass die Differenzen der verschiedenen Sozialräume einer Kommune vertieft untersucht worden wären und ohne dass mit den Trägern der Daseinsvorsorge und Bedarfsgruppen abgestimmt worden wäre, ob der jeweilige Richtwert den Zielrahmen in der Gemeinde bilden soll. Kritisch wurde vor allem das Fehlen empirischer Begründungen von Richtwerten angemerkt; wegen der offensichtlichen Differenz zwischen verschiedenen Bundesländern erwecken sie den Anschein, willkürlich gesetzt worden zu sein.³²

1.2.2 Sozialplanung als Element in der neuen Steuerung

Neues Steuerungsmodell

Im Rahmen eines neuen Steuerungsverständnisses, das aus der Marktlogik abgeleitet wurde und die *Angebotsorientierung* durch eine *Nachfrageorientierung* ersetzte, erhielt die Sozialplanung in den 1990er Jahren einen anderen Stellenwert in der Kommunalverwaltung. An der Einführung des „*Neuen Steuerungsmodells*“ in den Städten und Gemeinden waren in Deutschland sowohl die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement³³ als auch die kommunalen Spartenverbände beteiligt. Mit dem neuen *Steuerungsideal des Public Management* wurden die Richtlinien der öffentlichen Verwaltung nicht außer Kraft gesetzt, aber administrative Regulierungen wurden zugunsten ökonomischer Prinzipien eingeschränkt. Von der Kommune und den Trägern der Dienstleistungen wurde eine Übernahme der unternehmerischen Perspektive verlangt, um soziale Dienstleistungen als „Geschäft“ neu zu organisieren und entsprechende Haltungen zu fördern.³⁴ Mit der *Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Techniken des Managements* aus dem privatwirtschaftlichen Sek-

31 Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Handbuch der örtlichen Sozialplanung, S. 446

32 Vgl. Blaumeiser et al., Handbuch Kommunale Sozialplanung – Grundlagen, Prinzipien, Methoden, S. 27

33 Vgl. KGSt, Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung

34 Vgl. Blaumeiser et al., Handbuch Kommunale Sozialplanung – Grundlagen, Prinzipien, Methoden, S. 80 ff.

tor sowohl in das kommunale Handeln im Allgemeinen als auch in das sozialwirtschaftliche Handeln der Träger im Besonderen entstand ein Rationalisierungs- und Reorganisationsdruck. Es lag die Erwartung zugrunde, dass das Leistungsvermögen der sozialen Dienste und Einrichtungen dadurch sowohl effizienter als auch effektiver wird.³⁵

Ein wichtiger Teilschritt der Neuen Steuerung war die Reform der öffentlichen Haushaltsführung mit einer schrittweisen *Einführung der sogenannten Doppik* („Doppelte Buchführung in Konten“), welche die traditionelle kameralistische Haushaltsführung in der Kommune durch betriebswirtschaftliche Instrumente ersetzte.³⁶ Im Jahr 2004 verabschiedete beispielsweise der nordrhein-westfälische Landtag das „Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen – Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW“. Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) wurde in den Kommunen und Städten in Nordrhein-Westfalen flächendeckend bis zum Jahr 2009 eingeführt. Damit trat die Ergebnisorientierung (Output) an die Stelle der Orientierung am Mitteleinsatz (Input). Die sozialen Infrastrukturen und Dienstleistungen werden nun sowohl von der Kostenseite her gesteuert als auch von der Ergebnisseite her evaluiert.

Strategische Sozialplanung

Die Sozialplanung gerät dabei ins Fahrwasser einer strategischen Unternehmensplanung, nach der jährlich festgelegt wird, welche Ziele die Kommune im Haushaltsjahr gesetzt hat und welche Maßnahmen zur Zielerreichung durchzuführen sind. Auf dieser Basis wird ein detailliertes Finanzbudget ermittelt und dezentral in eine Fach- und Ressourcenplanung gegliedert, weil das Neue Steuerungsmodell eine „unternehmensähnliche dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur“ verlangt.³⁷ Die Sozialplanung verändert sich dadurch grundlegend: Sie wird nicht mehr allein als operative Fachplanung verstanden, sondern erhält auch den Status einer übergreifenden strategischen Sozialplanung.

Metaphorisch kann die Sozialplanung mit einem „Fahrstuhl“ verglichen werden, weil sie sich in Städten, Gemeinden und Kreisen über drei Managementebenen bewegt. Ein signifikantes Beispiel belegen Publikationen des Landkreises Vorpommern-Greifswald: Auf der oberen *normativen Ebene* des Rates und seiner Ausschüsse liefert die Sozialplanung aktuelle Informationen über die gesellschaftlichen und sozialen Entwicklungen im Kreis und seinen Gebietskörperschaften; die normative Ebene wird dadurch befähigt, ein angemessenes Leitbild zu formulieren. Auf der mittleren *strategischen Ebene* der Kreis- und Gemeindeverwaltungen trägt die Sozialplanung

35 Vgl. Crouch, Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus, S. 34 ff.

36 Vgl. Biewers, Neues Kommunales Rechnungswesen, S. 299

37 Vgl. KGSt, Budgetierung – Ein neues Verfahren zur Steuerung kommunaler Haushalte, S. 15