



Eckpunkte für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen¹

Gliederung

Einleitung	2
1. Neue Qualitäten im kommunalen Planungsgeschehen	3
2. Integrierte Sozial- und Finanzplanung ist zielgerichtete Zukunftssicherung	5
3. Verbesserung strategischer Steuerung kommunaler Sozialpolitik	8
4. Besondere Bedeutung der Leistungserbringer für die strategische Steuerung der kommunalen Sozialpolitik	9
5. Planung braucht Beteiligung der Betroffenen und neue Formen der Partizipation	11
6. Integrierte Planung braucht Daten	12
7. Sozialmonitoring als Planungsgrundlage	13
8. Produktkritik unterstützt den notwendigen Umbau	14
9. Anhang	15

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Uwe Hellwig. Die Eckpunkte wurden von der Arbeitsgruppe "Moderne Sozialplanung" erarbeitet, durch den Arbeitskreis Sozialplanung, Organisation und Qualitätssicherung und den Fachausschuss Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe beraten und am 23. März 2011 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

Einleitung

Kommunen² sind die bürgernaheste Ebene in unserem Land; dort ist das kommunalpolitische Handeln der unmittelbar erlebbare Kern der politischen Gestaltung von Lebensverhältnissen. Zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Art. 28 GG und den entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen zählt die Daseinsvorsorge und somit auch die Gestaltung und Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Die kommunale Selbstverwaltung ist zu stärken, um weiterhin Beteiligung in wichtigen politischen Prozessen in den Lebensorten der Bürgerinnen und Bürger und damit die Grundlage unserer Demokratie zu sichern. Hierbei haben die Kommunen auch auf den Wandel in den Lebensstilen und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger einzugehen.

Der Deutsche Verein sieht die Kommunen aufgrund vielfältiger neuer wirtschaftlicher sowie gesellschaftlicher Entwicklungen, die mittelbar und unmittelbar auf Kommunen einwirken, herausgefordert. Neue Möglichkeiten der Steuerung kommunaler Daseinsvorsorge und kommunaler Sozialpolitik können den Kommunen helfen, diese vielfältigen Herausforderungen zu meistern.

Herausforderungen sind nicht neu für die Kommunen und die Kommunalpolitik. Neu sind aber die Dimensionen und Qualitäten, denen sie sich gegenübersehen und denen sie am Anfang des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts nur durch aktive Gestaltung entgegentreten können. Viele Kommunen befinden sich in einer strukturellen Finanzkrise insbesondere aufgrund steigender Sozialausgaben. Die zentrale Frage ist allerdings nicht nur, wie Sozialleistungen noch finanziert werden können, sondern auch die nach den sozialen Herausforderungen und der Erschließung von Ressourcen.

Bislang finden Sozialplanung und Finanzplanung oftmals parallel und isoliert voneinander im kommunalen Geschehen statt. Dem kann durch die Umstellung auf eine integrierte

² Das sind Landkreise, Städte und Gemeinden. Die Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden ist in den Bundesländern unterschiedlich.

Sozial- und Finanzplanung abgeholfen werden. Die kommunale Doppik³ ermöglicht es, Kosten und Erträge zu messen. Durch dieses neue Messverfahren in der Finanzplanung und durch die Verknüpfung mit Sozialplanung können präventive Vorhaben einfacher begründet werden. Hierbei werden der Ressourcenverbrauch und nicht mehr ausschließlich die Ausgaben betrachtet. Die tradierten Gräben zwischen Finanzierung einerseits und den Bedarfen oder Planungen andererseits können durch eine integrierte Sozial- und Finanzplanung überwunden werden. Dies führt zu neuen Lösungen und neuen Qualitäten in der Steuerung sozialer Aufgaben und Dienstleistungen. Die Hereinnahme des Ressourcenverbrauchskonzepts in die Sozialplanung führt zu einer transparenten Darstellung der Ausgaben und Wirkungen. Wenn fachpolitische und finanzpolitische Herausforderungen gemeinsam angegangen werden, ermöglicht dies die Weiterentwicklung der kommunalen Sozialpolitik. Vor dem Hintergrund der strukturellen Finanzkrise und steigender Sozialausgaben müssen die Kommunen insbesondere

- den sozialen Folgen zunehmender Verarmung und gesellschaftlicher Trennung (Segregation) in ihren Orts- und Stadtteilen entgegenwirken,
- die Folgen des demografischen und sozialen Wandels bewältigen und zugleich dessen Herausforderungen und Möglichkeiten nutzen,
- Ideen, Strategien, Wege und Bündnisse für den Erhalt von Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsfreiheiten finden.

Die Eckpunkte wenden sich an die Fach- und Leitungskräfte der Kommunen und der örtlichen Träger und an die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung sowie an alle direkt oder über die überörtlichen Strukturen auf der Landesebene an Planungsprozessen Beteiligten.

³ Damit ist auch das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) bzw. das Neue kommunale Rechnungswesen (NKR) gemeint.

1. Neue Qualitäten im kommunalen Planungsgeschehen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge regt an, in den Kommunen⁴ eine Sozial- und Finanzplanung als integrierten Prozess zu organisieren und dabei nicht nur Haushaltsjahre, sondern auch mittel- bis langfristige Zeiträume (bis zu fünf Jahren) zugrunde zu legen.

Sozialplanung in den Kommunen ist die politisch legitimierte, zielgerichtete Planung zur Beeinflussung der Lebenslagen von Menschen, der Verbesserung ihrer Teilhabechancen sowie zur Entwicklung adressaten- und sozialraumbezogener Dienste, Einrichtungen und Sozialleistungen in definierten geografischen Räumen (Sozialraumorientierung⁵). Sie geht über die dem Sozialwesen direkt zuzuordnenden Leistungen, Maßnahmen und Projekte hinaus.

Kommunen haben durch die Sozialgesetzgebung sowie die Daseinsvorsorge⁶ vielfältige Aufgaben im Bereich der öffentlichen Fürsorge. Damit verbindet sich die Pflicht, ihre Aufgabenerfüllung zu sichern. Die in die Zukunft gerichtete Forderung nach Sicherung der Aufgabenerfüllung setzt eine sorgfältige Planung für mehrere Jahre im Rahmen der mittel- bis langfristigen Entwicklung der Kommune voraus.

Diesem Zweck dient die Finanzplanung in Kommunen.⁷ Sie setzt auf dem jährlichen Haushaltsplan und dem damit verknüpften Budget an. Die mittelfristige Planung umfasst, ausgehend vom laufenden Haushaltsjahr, eine haushaltsmäßige Vorausbetrachtung von weiteren ca. vier Jahren und berücksichtigt das gesamtwirtschaftliche Leistungsvermögen in Form volkswirtschaftlicher Annahmen.

4 Aufgrund der in weiten Teilen ebenso die Menschen in Kommunen betreffende Wirkung im Bereich der Sozialleistungen gilt diese Anregung auch für den Wirkungs- und Verantwortungsbereich der überörtlichen Träger.

5 Siehe auch Eckpunkte des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns, NDV 2008, 377 ff.

6 Daseinsvorsorge wird als Gesamtheit der Leistungen zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger für eine normale Lebensführung verstanden (Wasser, Energie, Abwasser, Abfall, ÖPNV, Sparkassen etc.). Daseinsvorsorge ist kein Rechtsbegriff, aus dem sich unmittelbar Rechtsfolgen oder Ansprüche ableiten lassen. Die Aufgaben der Daseinsvorsorge werden in der Regel aufgrund allgemeiner Vorschriften oder Gesetze erbracht.

7 Vgl. hierzu die entsprechenden kommunalrechtlichen Regelungen der Länder, wie Gemeindeordnungen, insbesondere Gemeindehaushaltsverordnungen. Soweit Bestimmungen zur kommunalen Doppik bestehen, werden die Kommunen verpflichtet, eine Ergebnis- und Finanzplanung durchzuführen.

Wird die kommunale Doppik angewandt, liegt dem Ressourcenverbrauchskonzept folgend der jeweiligen kommunalen Haushaltswirtschaft ein Produkthaushalt zugrunde, der eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen erlaubt. Dies eröffnet die Möglichkeit zur Verknüpfung fachlicher Ziele mit einer bedarfsangemessenen Zielsetzung des Ressourcenverbrauchs.

Kommunale Finanzplanung soll dabei nicht nur die kurzfristige Ressourcensteuerung, sondern auch die langfristige Haushaltsbetrachtung umfassen,⁸ um frühzeitig demografiebedingte und wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen und deren mögliche Auswirkungen auf die öffentlichen Budgetstrukturen erkennen zu können.⁹

Die integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen verbindet beide Planungsverfahren miteinander zum Zwecke der Verbesserung der Lebenslagen und Teilhaberechte sowie -chancen der Menschen durch eine zielgenauere Ressourcenplanung. Integrierte Sozial- und Finanzplanung stärkt damit die Anliegen kommunaler Sozialpolitik, weil

- sie hilft, die Fixierung auf die Kostenbelastung zu überwinden und durch eine transparente, nachvollziehbare, plausible und verlässliche Planungsmethode die Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen;
- sie den engen Rahmen einer versäulten Fachplanung überschreitet und so den Vorteil einer integrierten Bearbeitung der kommunalen Probleme bietet;
- sie die Autorität und den Stellenwert sozialer Anliegen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge stärkt;
- sie die konsequente Fortsetzung der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in der Folge der Einführung der kommunalen Doppik ist.

8 Vgl. Anhang Beispiel der integrierten Sozial- und Finanzplanung und -steuerung in der Stadt München.

9 Vgl. Gärtner, A.: Finanzplanung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 6. Aufl., Baden-Baden 2007, S. 333. Vgl. Hartwig, J.: Demografischer Wandel und Ressourcenallokation. Plädoyer für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen, in: Hartwig, J. (Hrsg.): Sozialmonitoring – Steuerung des demografischen und sozialen Wandels, Berlin 2009, S. 119–134.

Dies schafft einen Mehrwert an Akzeptanz und Steuerungsfähigkeit kommunaler Sozialpolitik.

2. Integrierte Sozial- und Finanzplanung ist zielgerichtete Zukunftssicherung

Nach Auffassung des Deutschen Vereins umfasst Integrierte Sozial- und Finanzplanung nicht nur die aktuell notwendige Bereitstellung von sozialen Diensten und Einrichtungen. Sie ist auch zielgerichtete Planung im Spannungsfeld der mittel- und langfristigen Auswirkungen des demografischen Wandels auf das soziale Miteinander, der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Gesellschaft und der sozialen Sicherungssysteme. Dabei verbindet sie die Querschnittsfunktionen von Sozialplanung mit mittel- und langfristiger Planung zum kommunalen Haushalt.

Dies geschieht im für jede Kommune spezifischen Managementkreislauf¹⁰ durch das Ausarbeiten von inhaltlichen Zielen, durch Maßnahmenplanung, durch Umsetzungsplanung und durch ein Mitwirken an Evaluation und Controlling der eingesetzten Maßnahmen. Sozialplanerinnen und Sozialplaner haben hier eng zu kooperieren

- mit den Verwaltungsbereichen als „Produktverantwortliche“ und
- mit den Finanzverantwortlichen des jeweiligen Bereiches.

Die Steuerung über Ziele erfordert die Formulierung von konkretisierbaren Zielvorstellungen. Sozialplanung ist hier insbesondere im Rahmen der Bedarfsplanung gefragt. Ziele sind fundiert, wenn sie auf einer gründlichen Analyse der Situation oder der Bewertung von Ergebnissen beruhen. Beides erfordert systematische Beobachtung und Auseinandersetzung mit sozialen Entwicklungen, Bedürfnissen, Angeboten, Forderungen, Defiziten, Stärken und Schwächen. Damit ist die Sozialberichterstattung angesprochen.

¹⁰ Der Managementkreislauf ist ein kybernetischer Regelkreislauf und besteht im Prinzip aus den vier Elementen „Zielsetzung, Planung, Organisation und Kontrolle“. Skizzierung in Anlehnung an das Grundmodell des kybernetischen Regelkreis-Modells/AR-Modells. Vgl. hierzu u.a. Braunschweig, C. u.a.: Grundlagen der Managementlehre, München/Wien 2001, S. 61–70.

Die Maßnahmenplanung erfordert eine Kooperation mit Maßnahmenträgern, z.B. mit der Freien Wohlfahrtspflege oder mit operativen Fachbereichen in der Sozialverwaltung.

Die Umsetzungsplanung ist ebenfalls in Kooperation mit den Maßnahmenträgern, aber auch mit den Querschnittsbereichen Finanzen und Personal zu erarbeiten. Dabei bedürfen investive Maßnahmen eines erheblich längeren Vorlaufes als etwa die Finanzierung eines nichtinvestiven Projekts, z.B. über Zuwendungen. Die Rolle der Sozialplanung bei investiven Projekten ist z.B. auch die Sicherung von Flächen im Rahmen der Bauleitplanung. Dies muss teilweise schon Jahre vor einem konkreten Vorhaben erfolgen.

Die Evaluation der Maßnahmen, d.h. die Bewertung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit ist primär eine Aufgabe des verantwortlichen Aufgabenbereichs und nicht Aufgabe von Sozialplanerinnen und Sozialplanern. Diese können aber hierbei beratend mitwirken.

Im Bereich der gesetzlichen Transferleistungen erfolgt die Vorausschätzung des notwendigen Bedarfs in der Regel über die Auswertung der Vorjahreszahlen („Controlling“) und die Vorausschätzung der Entwicklung in den Folgejahren. Wegen längerer Vorläufe in der Haushaltsplanaufstellung ist eine Schätzung in der Regel über das laufende und das Folgejahr zu erstellen. Dies erfordert eine Festlegung auf die wesentlichen Kennzahlen, welche die Höhe der Transferleistungen bestimmen.

Die Erarbeitung der leistungsbestimmenden Kennzahlen ist ein Prozess, in dem sozialplanerisches Fachwissen sehr gefragt ist. Die jeweils verantwortlichen Fachbereiche tun gut daran, Sozialplanerinnen und Sozialplaner an diesem Prozess zu beteiligen. Vorausschätzungen können dann aufgrund der grundlegenden Parameter durch die Fachdienststelle leichter erfolgen. Einem aussagekräftigen Controlling kommt in diesem Zusammenhang eine grundlegende Bedeutung zu.

Ein aussagekräftiges Controlling im Sozialbereich ist nur durch Zusammenwirken von Finanzcontrolling und inhaltlichem Controlling zu erreichen. Der Blick auf die Finanzkennzahlen reicht nicht aus, sowohl unterjährige Steuerung zu gewährleisten als auch gute Prognosewerte zu erhalten. Deshalb ist es sinnvoll, Sozialplanung und

Finanzcontrolling eng zusammenarbeiten zu lassen, z.B. bei der Berichterstellung für das Management im Sozialbereich.¹¹

Integrierte Sozial- und Finanzplanung im engeren Sinne dient damit der Bereitstellung der gesetzlich vorgesehenen Dienst-, Sach- und Geldleistungen im sozialen Bereich (Sozialleistungen).¹² Das SGB verpflichtet öffentliche Institutionen zur Zusammenarbeit über Funktion und Zuständigkeit hinweg.¹³

Die Arbeitsfelder einer umfassenden kommunalen integrierten Sozial- und Finanzplanung sind in der Hauptsache vor dem Hintergrund des SGB II, VIII, IX, XI und XII:

- Grundsicherung, Arbeitsförderung und Maßnahmen des Hemmnisabbaus i.S. des SGB II,
- wirtschaftliche Hilfen,
- gesundheitliche Versorgung,
- psychiatrische Versorgung,
- Kinder- und Jugendhilfe,
- Teilhabechancen für Menschen mit Behinderung,
- Alten- und Pflegeplanung,
- Schulentwicklungsplanung und
- Quartiers- und Wohnungs(hilfe)planung.

Der Charakter von Sozialplanung als Querschnittsplanung erlaubt es, ämter- und fachbereichsübergreifende Ansätze für die Steuerung von Sozialpolitik zu realisieren.

Der Deutsche Verein sieht integrierte Sozial- und Finanzplanung als eine Möglichkeit, kommunale Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge künftig besser zu bewältigen. Dabei sollten die Kommunen – soweit nötig – offensiv auf die

11 Vgl. Kühn, D./Feldmann, U. (Hrsg.): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene, Berlin 2005.

12 Vgl. § 11 SGB I.

13 Vgl. § 95 SGB X i.V. mit § 86 SGB X.

Beteiligung anderer Träger (insbesondere Träger der Leistungen nach SGB II und III sowie SGB V und XI, also Arbeitsverwaltung, Kranken- und Pflegekassen) an kommunalen Planungsprozessen drängen, um im Rahmen ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung deren Beitrag zum Gemeinwesen einzufordern.

3. Verbesserung strategischer Steuerung kommunaler Sozialpolitik

Soziale Sicherung ist ein Schwerpunkt der politischen Steuerung in Kommunen. Die Komplexität der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland sowie die Notwendigkeit zur handlungsfeldübergreifenden Planung und Steuerung in Kommunen erfordert es, den Planungsprozess transparent und für alle Beteiligten nachvollziehbar zu gestalten.

Integrierte Sozial- und Finanzplanung leistet dann Erhebliches: Sie verbindet das Gestaltungs- und Planungsgeschehen auf dem Felde kommunaler Sozialpolitik komplett miteinander, indem sie Fall- und Leistungsdaten liefert und die mit den Fällen und Leistungen verbundenen Kosten kalkuliert und so die Budgetveranschlagung für jedes anstehende Jahr erlaubt. Die mittelfristige Perspektive eröffnet die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Annahmen zu volkswirtschaftlichen Daten wie z.B. Inflations- und Preisannahmen. Die langfristige Perspektive mit dem Blick in die Bevölkerungsentwicklung und -struktur erlaubt es, altersbezogene Bevölkerungsprognosen der Leistungs- und Finanzplanung zugrunde zu legen. Der Fachbereich Soziales in den Kommunen kann durch dieses Instrument erheblich an Planungsautorität gewinnen und seine Steuerungskompetenz im Hinblick auf das soziale Leben in Kreisen, Städten und Gemeinden verstärken. Integrierte Sozial- und Finanzplanung verbindet finanz- und sozialpolitische Steuerung zum Zwecke der Verbesserung der Lebenslagen von (benachteiligten) Menschen.

Integrierte Sozial- und Finanzplanung erfordert die Einbeziehung der Planungen weiterer kommunalpolitischer Handlungsfelder und hat somit die Schlüsselfunktion im Prozess zielorientierter und strategischer Steuerung kommunaler Sozialpolitik. Dabei ist zu

berücksichtigen, dass die Vorgaben von Bund und Ländern zur Umsetzung von Leistungsgesetzen die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten einschränken.

Leitlinie einer integrierten Sozial- und Finanzplanung ist es, auf gleiche Lebenschancen von Menschen im Sozialraum hinzuwirken unter Einbeziehung eines abgestimmten und zielgerichteten Ressourceneinsatzes.

4. Besondere Bedeutung der Freien Träger für die strategische Steuerung der kommunalen Sozialpolitik

Der Deutsche Verein regt an, bereits in den Anfangsstadien der integrierten Sozial- und Finanzplanung eine Verabredung mit der Freien Wohlfahrtspflege über deren Rolle und Aufgaben im gesamten Prozess der strategischen Steuerung und Sozialplanung anzustreben. Diese Verabredung sollte den genannten Grundsätzen entsprechen und die grundsätzlichen Regeln der Mitwirkung und Mitverantwortung klären helfen.¹⁴ Davon unberührt bleibt das Hauptziel der Sozialplanung, kommunalpolitische Entscheidungen mit vorzubereiten und den kommunalen Versorgungsauftrag auf die als prioritär erkannten Bedarfe auszurichten.

Traditionell erfolgt auf kommunaler Ebene die Durchführung sozialer Dienstleistungen zu einem erheblichen Teil durch die Kirchen, Religionsgemeinschaften und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und weitere gemeinnützige bzw. private Träger. Die Verbände bzw. deren Einrichtungen und Dienste sind dabei nicht nur beauftragte Dienstleister des Staates, sondern sie übernehmen eine Mitverantwortung in der kommunalen Daseinsvorsorge bei der Aufgabendurchführung. Sie erhalten eine vorrangige Stellung auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips (vgl. § 5 SGB XII) und tragen teilweise nennenswert zur Finanzierung sozialer Aufgaben bei. Als Träger von Einrichtungen und einer bedeutsamen sozialen Infrastruktur haben ihre strategischen Entscheidungen (z.B. im Bereich der Personal- und Investitionsplanung) erhebliche Bedeutung für die kommunale Sozialpolitik.

¹⁴ Siehe auch: Eckpunkte für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen, NDV 2010, 216 ff.

Auch wenn die Rolle und Wirkung der Freien Wohlfahrtspflege und weiterer Träger in den Kommunen unterschiedlich ist, haben sie im Rahmen der strategischen Steuerung und Sozialplanung eine besondere Bedeutung. Sie sind nicht nur „Objekte“ der Steuerung und Sozialplanung, in deren Verlauf sie phasenweise an den Prozessen beteiligt werden, sondern sie wirken mit an der Gesamtheit der sozialen Daseinsvorsorge. Zwar tragen die Kommunen die Letzt- und Gesamtverantwortung für die Daseinsvorsorge, dennoch besteht eine gemeinsame Sorge der kommunalen Seite, der Zivilgesellschaft, der freigemeinnützigen Träger und der Wirtschaft bei der Identifizierung der Anforderungen und der notwendigen Strukturen für eine gemeinwohlbezogene Mitwirkung (im Gegensatz zu rein partialer Interessenvertretung). Zwischen den Leistungserbringern und den Kommunen ist ein besserer Austausch über die für die Planung relevanten Daten anzustreben. Insofern kommt auch der kommunikativen Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses eine besondere Bedeutung zu.

5. Planung braucht Beteiligung der Betroffenen und neue Formen der Partizipation

Ein zeitgemäßes kommunales Planungsgeschehen lebt von der Beteiligung seiner Bürgerinnen und Bürger ebenso wie von der Beteiligung von Einrichtungen, Diensten und Trägern.

Integrierte Sozial- und Finanzplanung orientiert sich an den Bedarfen der Menschen in den Kommunen und muss daher sozialräumlich und lebenslagenorientiert organisiert werden. Dabei sollten alle Einrichtungen, Institutionen, Träger und Selbsthilfeorganisationen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation der jeweiligen Zielgruppe auswirkt, in die Planung mit einbezogen werden.¹⁵ Dazu bedarf es verbindlicher Strukturen der Zusammenarbeit, die der Verantwortung für die Gestaltung der Lebensräume und Lebenslagen von Menschen gerecht werden. Sozialplanung bietet mit einem breiten Repertoire an Beteiligungsmethoden viele Chancen für eine effektive Bürgerbeteiligung. Dies ist originäre Aufgabe der kommunalen Gremien. Die Realisierung einer darüber hinausgehenden breiten Bürgerbeteiligung kann dennoch von den

¹⁵ Die Beteiligung der Akteure sollte der besseren Akzeptanz halber angestrebt werden, auch wenn die Beteiligung nicht immer konfliktfrei verläuft.

Verantwortlichen im Einzelfall die Fortentwicklung angemessener Beteiligungsformen erfordern. Neue Formen der Partizipation betreffen auch das Planungsverständnis selbst.

Der Planungsprozess sollte möglichst eine Beteiligung von

- Bürgerinnen und Bürgern mit ihrem Selbstorganisationspotenzial und ihrer Kreativität insbesondere im Rahmen bürgerschaftlichen Engagements,
- lokalen Netzwerken als Akteure gesellschaftlicher Prozesse vor Ort,
- sozialen Diensten öffentlicher und freier Träger als Kenner der Lebenslagen betroffener Personen und Familien,
- freien Trägern als Anbietern und Entwicklern sozialer Dienstleistungen, als Arbeitgeber und als Planende,
- weiteren Akteuren aus anderen Ressorts u.a. der Gesundheits- und Stadtplanung, des Bildungs-, Sicherheits- und Justizsektors

vorsehen.

In diesem Sinne bedeutet Partizipation an der Planung, dass auf der Grundlage aussagekräftiger Daten und qualitativer Informationen und Bewertungen ein regelhafter Dialogprozess zwischen den Akteuren über zukünftige Entwicklungen und notwendige Entscheidungen im kommunalen Kontext geschaffen wird, der als wertvolle Ergänzung politischer Entscheidungsprozesse in den demokratisch legitimierten Verfahren betrachtet wird.

6. Integrierte Planung braucht Daten

Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass die auf gesetzlicher Grundlage erhobenen Daten derart verfügbar sein sollten, dass kleinräumige, vergleichbare und an kommunalen Strukturen angepasste Analysen möglich sind. Die Verständigung auf kommunaler Ebene über einheitliche Indikatoren und einheitlich definierte Bezugsräume ist dabei unverzichtbar.

Integrierte Sozial- und Finanzplanung erfordert eine gesicherte Datenbasis. Der Zugang der Kommunen zu Daten, die sie für ihre Prognose der sozialen Entwicklung, der Infrastrukturplanung und der damit verbundenen Kosten benötigen, ist bislang gesetzlich nicht geregelt. Viele der bundesweiten Statistiken (z.B. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Mikrozensus) sind auf kommunaler Ebene nicht oder nur eingeschränkt verfügbar. Bei der Erhebung und Aufbereitung sollte die kommunale Perspektive berücksichtigt werden.

Es besteht ein großer Bedarf an Daten, insbesondere an der aussagekräftigen Verknüpfung von monetären und leistungsbezogenen Daten. Vieles ist bereits vorhanden. Es geht nicht um ein „mehr“ an Daten oder neue Erhebungen, sondern um eine bessere Nutzung und teilweise Verknüpfung der vorhandenen Daten. Zum Beispiel kann eine Vielzahl von Daten, die aus dem Verwaltungshandeln generiert werden, von den Kommunen selbst nicht genutzt werden.¹⁶ Das hat zur Folge, dass die Kommunen in vielen Bereichen der Planung kein gesichertes Wissen haben. Die Situation könnte z.B. durch die konsequente Verknüpfung der erhobenen Daten mit den Gemeindegkennzahlen (GKZ) der Wohnorte der Menschen, deren Daten erhoben werden, gelöst werden.

Sozialräume sind bereits in vielen Kommunen definiert worden. Für diesen räumlichen Bezug müssen Daten aufbereitet werden. Wichtig ist dabei, dass räumliche Untergliederungen für verschiedenste kommunale Aufgaben (Stadtentwicklung und Raumplanung, Sozialplanung, Gesundheitsplanung usw.) miteinander kompatibel und einheitlich abgegrenzt sind.

Auf der überörtlichen Ebene (Landesplanung) könnte sichergestellt werden, dass die kommunalen Planungsergebnisse zusammengeführt werden. Dies erlaubt zudem den Blick auf soziale Querschnittsthemen wie z.B. „demenzfreundliches Gemeinwesen“, „kommunale Bildungslandschaften“ oder auch „Gesundheitsregionen“, also Themen, die eher strategische Dimensionen kommunaler Sozialpolitik betreffen.¹⁷

¹⁶ Die strengen Datenschutzvorschriften des SGB erlauben eine Nutzung nur im engeren Sinne des Erhebungszweckes (vgl. § 35 SGB I, §§ 67 bis 85a SGB X, § 61 Abs. 1 SGB VIII).

¹⁷ Vgl. Schädler, J.: Örtliche Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderung als strategische Sozialplanung, in: Hartwig, J. (Hrsg.): Strategische Steuerung kommunaler Sozialpolitik, Berlin 2010.

7. Sozialmonitoring als Planungsgrundlage

Der Deutsche Verein regt an, ein Berichtssystem über die Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen aufzubauen und zu nutzen. Dieses als Sozialmonitoring¹⁸ bezeichnete Verfahren hilft, die Grundlagen der Planung und Steuerung in Kommunen zu schaffen.

Im Sinne zielführender und wirkungsorientierter Steuerung kommunaler Sozialpolitik ist integrierte Planung auf Ergebnisse von Wirkungskontrolle angewiesen.

Sozialmonitoring ist ein indikatorengestütztes Hinweissystem, das den kommunalpolitisch Verantwortlichen die Möglichkeit gibt, die Zielerreichung zur positiven Veränderung in den Lebenslagen der Adressaten sozialpolitischer Maßnahmen im Dialog zu verbessern und durch Messung zu objektivieren. Eine jährliche Abweichungsanalyse im Rahmen des Sozialmonitoring kann dann genutzt werden für die Beratungen mit den Fachleuten im Hinblick auf die zu planenden Fallzahlen, Maßnahmen und Ressourcen, aber auch zur Überprüfung und ggf. Neujustierung sozialpolitischer Ziele¹⁹.

8. Produktkritik unterstützt den notwendigen Umbau

Aufgabe der Integrierten Sozial- und Finanzplanung muss es daher auch sein, die herkömmlichen Angebots- und Finanzierungsstrukturen zu evaluieren und im Sinne der Bürgerinnen und Bürger und der öffentlichen Kassen Anregungen zur Weiterentwicklung zu geben.

Alle Kommunen in Deutschland haben die anspruchsvolle Aufgabe, auf die vielfältigen Herausforderungen zu reagieren und die Daseinsvorsorge möglichst gut zu gestalten. Dabei kommt es darauf an, die vorhandenen Ressourcen intelligent einzusetzen, um bestmögliche Wirkungen mit den vorhandenen Mitteln zu erzielen.

18 Vgl. Hartwig, J.: Den demografischen und sozialen Wandel steuern – Gründe für ein Sozialmonitoring auf kommunaler Ebene, 2009; KGSt: Materialien: Sozialmonitoring (M 4/2009). Zur Steuerungsunterstützung vgl. Kühn, D./Feldmann, U. (Hrsg.): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Berlin 2005.

19 Die Themen „Kennzahlen“ und „Sozialmonitoring“ werden im Arbeitskreis „Sozialplanung, Organisation und Qualitätssicherung“ des Deutschen Vereins weiter bearbeitet.

Der Bereich Soziales entwickelt sich immer mehr zum fachlichen und finanziellen Kerngeschäft der kommunalen Selbstverwaltung. Die politische Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit der Planungsprozesse im Bereich des Sozialen muss jedoch erhöht und damit die Bereitschaft gestärkt werden, sich hier langfristig zu engagieren. Wo Sozialplanung fehlt, ist Sozialpolitik schnell planlos, hektisch und kurzatmig. Dies kann unabsehbare Folgen für die soziale Infrastruktur haben. Daten und Informationen schaffen die Grundlage für Planung, die ihrerseits als Voraussetzung zur Gestaltung der Aufgaben unabdingbar ist. Integrierte Sozial- und Finanzplanung dient somit der Sicherung einer zukunftsfähigen öffentlichen Fürsorge und Daseinsvorsorge in den Kommunen.

Anhang

Beispiel: Integrierte Sozial- und Finanzplanung und -steuerung in der Stadt München

Planungs- und Steuerungsprozesse in einer Großstadt sind selbstverständlich durch die Vielzahl der handelnden Akteure komplexer als in kleineren Kommunen, dennoch sind die Grundprinzipien der Planung und Steuerung auf andere Kommunen übertragbar.

a) Rahmenvorgaben durch den Stadtrat

Aufgrund einer umfassenden Finanzplanung durch die Stadtkämmerei legt der Stadtrat frühzeitig vor Aufstellung der jeweiligen Jahreshaushalte Rahmenbedingungen fest, innerhalb derer die Haushaltsplanaufstellung erfolgen muss. In der Regel handelt es sich um Mengenaussagen, die den Bereich der steuerbaren Ausgaben betreffen: Sachausgaben, Personalausgaben, investive Ausgaben. Derzeit sind sowohl Budgetfestschreibungen (z.B. Personalbudget, Sachmittelbudget, Zuschussbudget) als auch Vorgaben über Einsparungen (Konsolidierung) üblich.

b) Strategisches Management im Fachbereich Soziales (Sozialreferat) und Aufstellung des Haushaltsplanes (Verwaltungshaushalt oder Finanz- und Ergebnishaushalt konsumtiv)

Die jeweiligen Referate (Dezernate) arbeiten ihren Finanzbedarf für den Verwaltungshaushalt (Investitionen siehe unten) unter Beachtung der Rahmenbedingungen eigenverantwortlich aus. Dazu werden folgende Instrumente benutzt:

- Bindende Stadtratsbeschlüsse (immer Vollversammlungsbeschlüsse) über fachliche Bedarfspläne, Projekte, Maßnahmen mit Budgetausweitung (vorbestimmte Kosten). Diese Beschlüsse basieren in der Regel auf sozialplanerischen Prozessen, in denen die Partizipation mit freien Trägern, lokalen Netzwerken und Vereinen und auch die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie betroffenen Personen eine wichtige Rolle spielt. Dies ist z.B. im SGB VIII zwingend vorgeschrieben.²⁰

²⁰ Vgl. § 80 Abs. 1 SGB VIII: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung 1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen, 2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der

- Prognose von Mittelbedarfen für gesetzliche Leistungen aufgrund von Kosten des abgelaufenen Jahres und der Entwicklung des laufenden Jahres und unter Nutzung von Kennzahlen des Controllings im Rahmen der Produktplanung und unter Berücksichtigung gesetzlicher Änderungen (fremdbestimmte Kosten). Die Controllingberichte werden von Sozialplanung und Finanzmanagement auf der Ebene der Ämter und der Referatsleitung gemeinsam erarbeitet.
- Produktbezogene Leistungsplanungen aufgrund von Produktzielen und Qualitätsstandards. Die produktbezogenen Kennzahlen und Leistungsbudgets werden von den Fachabteilungen im Rahmen eines definierten Produktplanungsverfahrens erstellt. In diesem Verfahren sind die produktbezogenen „Leistungserbringer“, d.h. die Träger und Erbringer von Leistungen zu beteiligen. Leistungen, Qualitätsstandards und eine darauf basierende Finanzausstattung werden mit den öffentlichen und freien Trägern explizit vereinbart und bilden die Grundlage für deren Arbeit.
- Interne Umschichtungen aufgrund von Prioritätensetzungen im Rahmen eines definierten Zielprozesses der Ämter und des Referates.
- Enge Kooperation zwischen Fachabteilung und Finanzmanagement zur Erreichung eines mit der Stadtkämmerei abzustimmenden Haushaltsentwurfes.
- Abklärungen mit Stadtkämmerei und Personalreferat; bei Dissens sog. Chefgespräch.
- Stadtratsbeschluss des Haushaltes, vorberatend in den Fachausschüssen (gemeinsam Sozialausschuss und Kinder- und Jugendhilfeausschuss).
- Differenzierung der Zuschussbudgets im März des Folgejahres durch Vorlage in den jeweiligen Fachausschüssen (Zuschussnehmerdatei). Dort sind die vom Referat vorgeschlagenen Zuschüsse an freie Träger ausführlich dargestellt und werden beschlossen. Bis dahin erfolgen nur Abschlagszahlungen.

Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und 3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen ...“

c) Mittelfristige Investitionsplanung (MIP-Verfahren) sowie die Aufstellung des Vermögenshaushaltes (Finanz- und Ergebnishaushalt investiv)

Investitionen (Baumaßnahmen, Flächenankäufe usw.) werden im Rahmen der mittelfristigen Investitionsplanung geplant und gesichert. Diese Planung ist wegen der langen Vorläufe auf fünf Jahre ausgerichtet, wird jährlich fortgeschrieben und im jährlichen Vermögenshaushalt aktiviert.

Zur Sicherung der notwendigen Investitionen im sozialen Bereich stehen dem Sozialreferat mit der zentralen Räumlichen Sozialplanung und den Fachplanungen in den Produktbereichen folgende Instrumente zur Verfügung:

- Einbringen der Belange und Bedarfe des Sozialreferates in Stadtplanung und Stadtentwicklung zur Sicherung von Flächenausweisungen für soziale Infrastruktur, Ausweisungen von Flächen für sozialen Wohnungsbau oder für Personen mit besonderem Wohnbedarf. Konkret geht es um die Beteiligung an Flächennutzungsplänen und Bauleitplanungen.
- Entwicklung von Nutzungsüberlegungen durch sozialplanerische Bedarfsuntersuchungen unter Beteiligung freier Träger, Netzwerken vor Ort wie z.B. das Projekt REGSAM („Regionalisierung sozialer Arbeit in München) und weiterer Gruppen.
- Einbringen von Grundsatzplanungen und Standortbeschlüssen in den Stadtrat mit Planungsauftrag.
- Einbringen der benötigten Investitionsmittel in die mittelfristige Finanzplanung in Zusammenarbeit mit dem Finanzmanagement des Sozialreferates.

Dann erfolgen die Abstimmung mit der Stadtkämmerei und die Vorlage der investiven Finanzplanung durch die Stadtkämmerei im Stadtrat.