



Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung
Heinrich-Lersch-Str. 15
D – 47057 Duisburg

Abschlussbericht des Forschungsprojektes

**„Neustrukturierung und
Kommunalisierung
sozialer Hilfen in Hessen“**

Lahn-Dill-Kreis



VORWORT

Mit diesem Abschlussbericht zur landesweiten Umsetzung der Kommunalisierung in Hessen legen wir die Ergebnisse vor, die wir während unserer wissenschaftlichen Begleitung im Lahn-Dill-Kreis von Januar 2006 bis Juli 2007 gewonnen haben. Unsere Ergebnisse haben den Charakter einer Standortbestimmung und praxisorientierten Rückmeldung für den Kommunalisierungsprozess vor Ort. Dabei ziehen wir die Erkenntnisse aus den anderen fünf Fallbeispielen vergleichend hinzu. Wer darüber hinaus an einer systematischen und fallvergleichenden Analyse aus wissenschaftlicher Sicht interessiert ist, sei auf das abschließende Buchprojekt des Forschungsprojektes verwiesen, das Mitte 2008 erscheint. Bei Bedarf, bieten wir darüber hinaus gerne Beratungsdienstleistungen an.

Unsere Arbeit wurde im Rahmen eines zweijährigen Forschungsprojektes von der Deutschen Forschungsgemeinschaft unterstützt. Ohne die Bereitschaft und vertrauensvolle Zusammenarbeit der vielen Beteiligten in sechs hessischen Kommunen wäre unser Unterfangen jedoch ergebnislos geblieben. Sie alle, insbesondere aber die jeweiligen Koordinatoren der Kommunalisierung haben unsere Arbeit kontinuierlich unterstützt. Dafür möchten wir uns herzlich bedanken!

Duisburg, im Dezember 2007

Prof. Dr. Dieter Grunow, Projektleiter

Dr. Hildegard Pamme, wissenschaftliche Mitarbeiterin



1. KOMMUNALISIERUNG SOZIALER HILFEN IN HESSEN – BEWERTUNGSMAßSTÄBE AUS VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHER SICHT	3
1.1. UNTERSCHIEDLICHE AUSGANGSBEDINGUNGEN	3
1.2. UMSETZUNGSSTRATEGIEN AUF BASIS DER AUSGANGSBEDINGUNGEN	4
1.3. BEWERTUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN UND DES PROZESSES AUS POLITIK- UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHER SICHT	4
2. DIE NEUSTRUKTURIERUNG UND KOMMUNALISIERUNG SOZIALER HILFEN IM LAHN-DILL-KREIS.....	7
2.1. AUSGANGSBEDINGUNGEN	7
2.1.1. <i>Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Politik.....</i>	7
2.1.2. <i>Kapazitäten der Verwaltung und der Ortsliga/Wohlfahrtsverbände</i>	8
2.1.3. <i>Erfahrungen mit den Instrumenten der Rahmenvereinbarung</i>	9
2.2. UMSETZUNGSSTRATEGIEN BEZÜGLICH DER ANFORDERUNGEN DES KOMMUNALISIERUNGSPROZESSES AUF BASIS DER VORHANDENEN RAHMENBEDINGUNGEN.....	10
2.2.1. <i>Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden & Politik</i>	10
2.2.2. <i>Kapazitäten der Verwaltung und der Ortsliga/Wohlfahrtsverbände</i>	11
2.2.3. <i>Erfahrungen mit den Instrumenten der Rahmenvereinbarung</i>	11
2.3. BEWERTUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN UND DES PROZESSES AUS POLITIK- UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHER SICHT – EINE BILANZ	13
2.3.1. <i>Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Politik.....</i>	13
2.3.2. <i>Kapazitäten der Verwaltung und der Ortsliga/Wohlfahrtsverbände</i>	14
2.3.3. <i>Erfahrungen mit den Instrumenten der Rahmenvereinbarung</i>	15
2.4. ANHANG: EMPIRISCHE GRUNDLAGEN DES ABSCHLUSSBERICHTES	17



1. Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen –

Bewertungsmaßstäbe aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht

Ausgangspunkt für die Neustrukturierung und Kommunalisierung eines Teils der sozialen Hilfen in Hessen ist die Rahmenvereinbarung, die am 14. Dezember 2004 abgeschlossen worden ist. Sie verpflichtet die Vertragsparteien, verschiedene Instrumente (Zielvereinbarungen, Zuwendungsverträge, Sozialplanung etc.) in Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen und Ortsgliedern zu etablieren.

Ziel unseres Forschungsprojektes war es festzustellen, inwieweit diese Instrumente der Rahmenvereinbarung in den einzelnen Kommunen verbindlich umgesetzt werden. Im Unterschied zu einer juristisch einwandfreien Rechtsanwendung ist aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht eine adäquate Problemlösung der entscheidende Maßstab. Dabei können die Problemlösungen nur im gegenseitigen Einverständnis von Kommunalverwaltung, -politik und Ortsgliedern entwickelt werden. Neben der verbindlichen Umsetzung der einzelnen Instrumente der Rahmenvereinbarung geht es perspektivisch also auch darum, einen übergreifenden Planungs- und Entscheidungsprozess zu initiieren.

Um die Entwicklungen der sechs untersuchten Kommunen im Beobachtungszeitraum vor diesem Hintergrund bewerten zu können, sollen folgende Aspekte in den Mittelpunkt gestellt werden: Zum einen geht es um die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Kommunen und zum zweiten um die Art und Weise, wie diese Ausgangsbedingungen zur Umsetzung der Instrumente der Rahmenvereinbarung genutzt werden. Anschließend wird untersucht, wie diese beiden Aspekte aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht zu bewerten sind. Hierbei verweisen wir immer wieder darauf, wie sich die Situation der betrachteten Kommune im Vergleich zu anderen Fallbeispielen darstellt.

1.1. UNTERSCHIEDLICHE AUSGANGSBEDINGUNGEN

Die von uns untersuchten Kommunen starten zu Beginn unseres Beobachtungszeitraumes im Januar 2006 von unterschiedlichen Ausgangsbedingungen. Für die Umsetzung der Kommunalisierung ist entscheidend,

1. ob bereits eine **Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Kommunalpolitik** etabliert ist,
2. welche **Kapazitäten in der Ortsgliedern, den Wohlfahrtsverbänden und der Kommunalverwaltung** zur Umsetzung der Kommunalisierung zur Verfügung stehen und



3. welche **Erfahrungen mit Zuwendungs- bzw. Leistungsverträgen, einem systematischen Berichtswesen und einer Sozialberichterstattung bzw. Sozialplanung** vorliegen.

Je nach dem, wie eine Kommune zu Beginn der Kommunalisierung aufgestellt ist, hatte sie während unseres Beobachtungszeitraumes von Januar 2006 bis Juli 2007 eine Bandbreite von unterschiedlichen Herausforderungen zu bewältigen. Dies wird am Beispiel der Kapazitäten der Kommunalverwaltung (jeweils Punkt 2) deutlich: Kommunen mit einer vollen Sozialplanungsstelle, die für eine fachübergreifende Sozialplanung zuständig ist, haben andere personelle Ressourcen zur Umsetzung der Kommunalisierung als Kommunen, in denen ein Altenhilfe- oder Jugendhilfeplaner mit halber Stelle diese Aufgabe zusätzlich übernimmt. Solche Unterschiede zwischen den von uns untersuchten Kommunen gibt es auch mit Blick auf die Zusammenarbeit (jeweils Punkt 1) oder die Erfahrungen mit den Instrumenten (jeweils Punkt 3). Was dieser Unterschied für das jeweils betrachtete Fallbeispiel bedeutet, wird unter Abschnitt 2.1 im Einzelnen ausgeführt.

1.2. UMSETZUNGSSTRATEGIEN AUF BASIS DER AUSGANGSBEDINGUNGEN

Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen führen dazu, dass auch unterschiedliche Strategien zur Umsetzung dieser Anforderungen angewendet werden. Für die Bewertung dieser Strategien ist entscheidend, wie die einzelnen Kommunen ihre jeweilige Ausgangssituation genutzt haben und ob sie geeignete Formen der Zusammenarbeit für einen übergreifenden Planungs- und Entscheidungsprozess etabliert haben.

Deshalb soll unter Abschnitt 2.2 jeweils wieder aufgegriffen werden

1. wie sich die **Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Kommunalpolitik** entwickelt hat,
2. wie die **Kapazitäten in der Ortsliga/den Wohlfahrtsverbänden und der Kommunalverwaltung** im konkreten Prozess zur Umsetzung der Kommunalisierung eingesetzt werden und
3. welche **Erfahrungen mit Zuwendungs- bzw. Leistungsverträgen, einem systematischen Berichtswesen und einer Sozialberichterstattung bzw. Sozialplanung** im konkreten Prozess gemacht werden.

1.3. BEWERTUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN UND DES PROZESSES AUS POLITIK- UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHER SICHT

Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung kann zeigen, dass unterschiedliche Organisationen – wie hier die Wohlfahrtsverbände, die Kommunalverwaltung und die Kommunalpolitik – nach völlig unterschiedlichen Entscheidungsrationalfitäten funktionieren.



Diese basalen Entscheidungsrationaltäten bestimmen eine Organisation in ihren Grundzügen und machen sie für die Entscheidungsrationaltäten anderer Organisationen unzugänglich. Aus dieser Perspektive wird die Alltagserfahrung, dass einmal getroffene Entscheidungen der einen Organisation in der anderen nicht „Eins-zu-Eins“ umgesetzt werden, nicht zur unliebsamen Ausnahme, sondern zur Regel: Die organisationseigenen Entscheidungslogiken erschweren die Kommunikation der Organisationen untereinander.

Um die Schnittstelle zwischen Organisationen zu stärken, kann die Etablierung von Vernetzungen zwischen entscheidungs- und umsetzungsrelevanten Akteuren hilfreich sein. Gemeinsame Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse bieten die Chance, Problemsichten und Problemlösungsstrategien anzugleichen und Entscheidungen im Konsens zu treffen. Entscheidungen in einem Netzwerk stoßen in den Organisationen auf größere Akzeptanz, wenn die Organisation selbst bei der Aushandlung der Entscheidung im Netzwerk beteiligt war. Durch die Kooperation kann der kommunikative Engpass zwischen den Organisationen überbrückt werden.

Dabei funktionieren auch kommunikative Vernetzungen nicht problemlos. Eine Angleichung widersprechender Standpunkte kann als so problematisch empfunden werden, dass die Verhandlung eher verlassen als dass die eigene Position aufgegeben wird. Die Chancen einer Angleichung von Problemsichten erhöhen sich, wenn die Verhandlungspartner gegenseitig aufeinander angewiesen sind. Dann kann keiner der Beteiligten den Prozess einfach verlassen, ohne dass nicht auch die eigenen Organisationsinteressen verletzt werden. Eine ähnliche Wirkung entfaltet sich auch, wenn die betroffenen Akteure wissen, dass beim Scheitern ihrer Verhandlungen Sanktionen drohen, die die Einzelinteressen in weitaus stärkerem Maße beeinträchtigen als jeder Verhandlungskompromiss.

Beide Bedingungen sind im Falle des Kommunalisierungsprozesses in Hessen erfüllt: Das Land hat die Kommunalisierung der finanziellen Mittel von einer Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung abhängig gemacht und die soziale Infrastruktur vor Ort ist ohne das gemeinsame finanzielle und personelle Engagement der öffentlichen wie privaten Wohlfahrtspflege nicht überlebensfähig. Wir gehen daher davon aus, dass langfristig eine verbindliche Neustrukturierung sozialer Hilfen nur gelingen kann, wenn vor Ort ein gemeinsamer Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozess installiert wird. Ein solcher Prozess ist nicht ad hoc arbeitsfähig. Er setzt voraus, dass

- es Ressourcen für die Organisation eines solchen Prozesses gibt,
- die beteiligten Akteure Vertrauen zueinander gewinnen,
- sich ein von allen anerkannter Arbeitsauftrag herauskristallisiert und
- sich akzeptierte Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren etablieren.



Über diese grundsätzlichen Rahmenbedingungen hinaus ist für den Erfolg von kommunikativen Vernetzungen auch entscheidend, welches Verhältnis die Netzwerkteilnehmer zu den relevanten Inhalten des Netzwerkes haben:

- Welche konkreten Interessen stoßen innerhalb des Netzwerkes aufeinander? Über welches Potenzial verfügen die Teilnehmer, ihre Einzelinteressen durch zu setzen.
- Wie akzeptiert ist der Arbeitsauftrag des Netzwerkes unter den NetzwerkteilnehmerInnen? Wie bewerten die Teilnehmer den Sinn und die Erfolgchancen der im Netzwerk verhandelten Inhalte?
- Was für ein Verständnis haben die NetzwerkteilnehmerInnen von den verhandelten Inhalten? Wer verfügt im Netzwerk über welches Wissen zu den relevanten Inhalten und wie sind die einzelnen Wissensbestände kommunizierbar?

Die Neustrukturierung und Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen wird im Folgenden aus dieser wissenschaftlichen Perspektive beschrieben und analysiert. Dabei nehmen wir wieder auf die unter 1.1. und 1.2. aufgeführten drei Aspekte Bezug und stellen unsere Ergebnisse dar anhand

- der **Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Kommunalpolitik**,
- der Bedeutung der **Kapazitäten in der Ortsliga/den Wohlfahrtsverbänden und der Kommunalverwaltung** und
- der **Erfahrungen, die mit Zuwendungs- bzw. Leistungsverträgen, einem systematischen Berichtswesen und einer Sozialberichterstattung bzw. Sozialplanung** bestehen.



2. Die Neustrukturierung und Kommunalisierung sozialer Hilfen im Lahn-Dill-Kreis

2.1. AUSGANGSBEDINGUNGEN

2.1.1. Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Politik

Im Lahn-Dill-Kreis startete die Umsetzung der Kommunalisierung zu einem Zeitpunkt, an dem es bereits eine etablierte Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Kommunalpolitik gab. Diese Ausgangsbedingung ist einerseits auf eine historisch enge Vernetzung zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege und andererseits auf den Aufbau einer Arbeitsstruktur für eine partizipative Sozialplanungsstruktur seit Ende 2003 zurückzuführen. Zu Beginn unserer Beobachtung¹ wurden insbesondere folgende Gremien als Orte des intensiven Austausches benannt:

- die Steuerungsgruppe Sozialplanung, die im Januar 2005 ihre Arbeit aufgenommen hat,
- die AG 95 BSHG, später: AG 4 SGB XII,
- die Psychosozialen Arbeitsgemeinschaft (PSAG),
- der Gemeindepsychiatrischen Verbund (GPV).

Die enge Kooperation zwischen Verwaltung und Kreistag zeigt sich besonders beim Aufbau einer partizipativen Sozialplanungsstruktur, an der über die politischen Wahlbeamten hinaus auch ehrenamtliche Kommunalpolitiker beteiligt waren.

Das Koordinationsgremium für die partizipative Sozialplanung, die Steuerungsgruppe Sozialplanung, in dem auch die Umsetzung der Kommunalisierung koordiniert wird, war bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraumes ein arbeitsfähiges Gremium. Dort hatten sich allgemein akzeptierte Verfahren der Willensbildungs- und Entscheidungsfindung etabliert. Entscheidungen der Steuerungsgruppe wurden verwaltungsintern und verwaltungsextern über Protokolle mit umfangreichen Anhängen kommuniziert. Gleichwohl meinen einige Verwaltungsmitarbeiter, dass die durch die Kommunalisierung übertragenen Aufgaben eine stabilisierende Wirkung für die vergleichsweise noch junge Arbeitsstruktur der partizipativen Sozialplanung hatten.

Darüber hinaus gab es in den Untergruppen der Steuerungsgruppe Sozialplanung – der UAG Altenhilfe, der UAG Beratungslandschaft sowie der UAG Schwangerschafts- und

¹ Den Begriff „Beobachtung“ verwenden wir im Folgenden als Oberbegriff für die von uns verwendeten Untersuchungsinstrumente. Dazu gehören die Experteninterviews, die teilnehmende Beobachtung während der Sitzungen des Kooperationsgremiums sowie die Auswertung zentraler Dokumente. Vgl. Kapitel 2.4.



Schwangerschaftskonfliktberatung – eine intensive Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege.

Die Kooperationen wurden insgesamt von der Mehrzahl der Mitglieder der Steuerungsgruppe Sozialplanung als eng, intensiv, vertrauensvoll und überaus sinnvoll eingestuft. Einige Beteiligte verwiesen auf eine besondere Vernetzungskultur im Lahn-Dill-Kreis. Die Kooperation vor Ort erscheint schon zu Beginn des Beobachtungszeitraumes in der Wahrnehmung der Akteure als geeigneter Rahmen, in dem gegensätzliche Zielsetzungen und Interessen ergebnisorientiert verhandelt und konsensual entschieden werden können.

Vier der von uns untersuchten Fallbeispiele starten ohne Erfahrungen im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik und Ortschaften in den Kommunalisierungsprozess. Eine Kommune arbeitet zwar in einzelnen Handlungsfeldern kooperativ mit den Wohlfahrtsverbänden zusammen, hatte aber kein übergeordnetes Steuerungsnetzwerk.

2.1.2. Kapazitäten der Verwaltung und der Ortschaften/Wohlfahrtsverbände

Seit 2003 steht dem Lahn-Dill-Kreis eine volle Sozialplanungsstelle mit halber Sekretariatskraft zur Verfügung, die die Sozialplanungsaktivitäten innerhalb des Fachbereiches Bildung, Jugend und Soziales sowie fachbereichsübergreifend mit dem Fachbereich Wirtschaft, Gesundheit und Umwelt koordiniert. Die Sozialplanung ist als Stabstelle dem Dezernenten zugeordnet. Darüber hinaus gibt es auf Kreisebene einen Jugendhilfeplaner. Er ist als Stabstelle beim Abteilungsleiter Kinder- und Jugendhilfe angesiedelt. Innerhalb der Kreisverwaltung gibt es zahlreiche Stellen, deren Aufgabe es ist, eine intensive fachbereichinterne und auch fachbereichsübergreifende Kooperation zu ermöglichen. Die gleiche Funktion übernehmen auch fachbereichsinterne und fachbereichsübergreifende Treffen zwischen Mitarbeitern. Beispielhaft zu erwähnen ist die Fachbereichsordinatorin für den Fachbereich Bildung, Jugend und Soziales bzw. das „Zentrum für Beratung und Eingliederung“ in der Turmstraße. Darüber hinaus gibt es auch auf Seiten der Sonderstatusstadt einen Sozialplaner als Leiter des Koordinationsbüros für Jugend und Soziales und einen Jugendhilfeplaner.

Die Kreisliga hat sich – hier sind die beobachteten Aussagen nicht ganz eindeutig – um 2002 gegründet. Eine erste Initiative zum Aufbau einer partizipativen Sozialplanung ging in Kooperation mit der Koordinatorin des Modellprojektes in Groß-Gerau von der Kreisliga aus. Intern trifft sich die Kreisliga viermal im Jahr, um sich gegenseitig zu informieren, die Zusammenarbeit der Wohlfahrtsverbände zu koordinieren und sich auf eine gemeinsame



Linie gegenüber der Kreisverwaltung zu einigen. Die Ortsliga sieht ihre Aufgabe darin, ihre Interessen in die Steuerungsgruppe einzubringen, um Beschlüsse zu erwirken.

Alle von uns untersuchten Fallbeispiele können verwaltungsinterne Ressourcen zur Umsetzung der Kommunalisierung bereitstellen. Über so umfassende Kapazitäten wie der Lahn-Dill-Kreis verfügt allerdings keine andere der von uns untersuchten Kommunen.

2.1.3. Erfahrungen mit den Instrumenten der Rahmenvereinbarung

Mit Blick auf die Instrumente der Rahmenvereinbarung verfügt der Lahn-Dill-Kreis bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraums über umfangreiche Erfahrungen.

Diese Diagnose steht natürlich in direktem Zusammenhang – wie oben bereits erläutert – mit dem Aufbau einer partizipativen Sozialplanungsstruktur seit Ende 2003. Von den in diesem Arbeitszusammenhang bearbeiteten Projekten sind insbesondere zwei handlungsfeldbezogene, partizipative Sozialplanungsprozesse hervorzuheben: Sowohl für die Familien- und Erziehungsberatungsstellen als auch für die Schwangerschafts- und die Schwangerschaftskonfliktberatung waren zu Beginn der Kommunalisierung bereits bedarfsorientierte Lösungen gefunden worden. Beide Prozesse funktionieren von der Logik her ähnlich wie der Kommunalisierungsprozess selbst: In einer kooperativen Arbeitsstruktur wurde zwischen Kommunalverwaltung und Trägern eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Die dort vereinbarten Zielsetzungen wurden in den Leistungsbeschreibungen der Zuwendungsverträge konkretisiert. Wie die Träger dann die Zielsetzungen in ihrer konkreten Arbeit umsetzen, soll zukünftig anhand eines vereinbarten Berichtswesens nachvollzogen werden. Im Fall der Schwangerschafts- und Schwangerschaftskonfliktberatung wurde darüber hinaus auch eine Bestandserhebung im Sinne einer handlungsfeldbezogenen Sozialberichterstattung durchgeführt. Beide Prozesse sind aus wissenschaftlicher Perspektive deshalb so bedeutsam, weil sie zum kommunikativ geteilten Wissen der überwiegenden Mehrheit in der Steuerungsgruppe gehören. Gleichzeitig wurde durch diese beiden handlungsfeldbezogenen, partizipativen Sozialplanungsprozesse die Verzahnung der Instrumente der Rahmenvereinbarung exemplarisch erprobt. Im Vergleich zur diesen Erfahrungen verfügen alle anderen Fallbeispiele allenfalls über Erfahrungen mit der Logik einzelner Instrumente der Rahmenvereinbarung.

Darüber hinaus hatten die Akteure bereits zu Beginn des Umsetzungsprozesses folgende Erfahrungen mit den Instrumenten der Rahmenvereinbarung:

- Es gibt seit langem Verträge im Bereich der Sucht- und Drogenberatungsstellen. In diesem Handlungsfeld wird das landesweite Dokumentationssystem „Horizont“ verwendet.



- Im Fachbereich Bildung, Jugend und Soziales ist ein Sozialcontrolling auf- und ausgebaut worden.
- Kreis und Sonderstatusstadt haben Sozialatlanten veröffentlicht.
- Die UAG Altenhilfe hat den bestehenden Altenhilfeplan aktualisiert.

Dieses breite Erfahrungswissen geht bei der überwiegenden Anzahl der Akteure mit einem profunden Informationswissen einher: Aspekte von Zuwendungsverträgen, dem Berichtswesen, der Sozialberichterstattung wie der Sozialplanung können sachgerecht erläutert und differenziert bewertet werden.

Angesichts dieser insgesamt optimalen Voraussetzungen des Lahn-Dill-Kreises bestand die wesentliche Voraussetzung vor Ort darin, den Kommunalisierungsprozess in die vorhandenen Strukturen zu integrieren und den eingeschlagenen Weg kontinuierlich fortzusetzen.

2.2. UMSETZUNGSSTRATEGIEN BEZÜGLICH DER ANFORDERUNGEN DES KOMMUNALISIERUNGSPROZESSES AUF BASIS DER VORHANDENEN RAHMENBEDINGUNGEN

2.2.1. Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden & Politik

Der anfängliche Eindruck, dass es sich bei der Steuerungsgruppe Sozialplanung um eine etablierte und funktionierende Arbeitsstruktur handelt, bestätigt sich während des gesamten Beobachtungszeitraumes. Dies zeigt sich besonders in

- der professionellen Organisationsstruktur und dem ergebnisorientierten Arbeitsrhythmus der Steuerungsgruppe,
- den sachlichen, vertrauensvollen und konstruktiven Diskussionen in der Steuerungsgruppe und der breiten Diskussionsbeteiligung,
- der bei unterschiedlichen Interessenlagen oder Konfliktthemen belastbaren Kommunikationskultur,
- dem routinemäßigen Wechsel des Vorsitzenden zwischen Verwaltungs- und Ortsliga-Vertreter.

Diese Einschätzung aus der Beobachtungsperspektive spiegelt sich auch in der Bewertung der Steuerungsgruppe durch die Beteiligten wieder: Die überwiegende Mehrzahl findet die Zusammenarbeit in der Steuerungsgruppe sehr gut oder gut, der Umgang miteinander sei respektvoll und fachlich anspruchsvoll.



2.2.2. Kapazitäten der Verwaltung und der Ortsliga/Wohlfahrtsverbände

Die personellen Kapazitäten der Kreis- und Stadtverwaltung werden im gesamten Beobachtungszeitraum genutzt. Hierbei ist vor allen Dingen die Sozialplanerin hervor zu heben: Sie strukturiert, moderiert und koordiniert die Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse zwischen der Steuerungsgruppe Sozialplanung, den Unterarbeitsgruppen, der Ortsliga und den Trägern, der verwaltungsinternen Hierarchie, den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern und den zuständigen Schnittstellen auf Landesebene. Sie ist strukturell wie persönlich der Motor des Sozialplanungsprozesses im LDK. Die haushaltstechnische Bewertung ihrer Stelle wird im Laufe des Beobachtungszeitraumes angehoben. Auf Landesebene beteiligt sie sich an der landesweiten AG für ein Berichtswesen im Suchtbereich.

Durch die veränderte Koalitionsbildung im Zuge der Kommunalwahl am 26.3.2006 wird der Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses zum ehrenamtlichen Dezernenten. Damit werden die vom Kommunalisierungsprozess betroffenen Aufgabengebiete, die vorher zwei Fachbereiche betrafen, nun auf drei Fachbereiche verteilt.

2.2.3. Erfahrungen mit den Instrumenten der Rahmenvereinbarung

Während des Beobachtungszeitraumes wurden die Instrumente der Rahmenvereinbarung wie folgt umgesetzt:

- Der Abschluss der Zuwendungsverträge hat insgesamt etwa ein Jahr in Anspruch genommen. In dieser Zeit wurde in Kooperation mit Trägern aus unterschiedlichen Bereichen wie z. B. der Suchthilfe, dem Frauenhaus oder dem Internationalen Bund Qualitäts- und Leistungsvereinbarungen erarbeitet, denen eine Bestandsanalyse des jeweiligen Handlungsfeldes vorausging. In anderen Handlungsfeldern wie z. B. dem Betreuungswesen hat man sich stärker an die Mustervorlage des Landes gehalten. Die Abstimmungsprozesse wurden durch die Sozialplanung koordiniert.
- Die Musterberichte des Landes können pünktlich umgesetzt werden. Das ursprüngliche Ziel in den Vorgaben auch Informationsbedürfnisse des Lahn-Dill-Kreises unter zu bringen, wird zunächst nur für den Suchtbereich umgesetzt. Die Sozialplanerin koordiniert den verwaltungsinternen Prozess der Datenbeschaffung und -eingabe.
- Bereits im Juli 2006 greift der Lahn-Dill-Kreis die Diskussion um eine Sozialberichterstattung durch die Präsentation des sozialräumlich orientierten Sozialatlasses der Sonderstatusstadt Wetzlar auf. Von da an kreisen die Diskussionen immer wieder darum,



- in wie weit es sinnvoll ist, dass auch der Kreis seine Sozialberichterstattung sozialräumlich ausgestaltet,
- in welcher Beziehung eine örtliche Sozialberichterstattung zu der im Rahmen des Kommunalisierungsprozesses geforderten Sozialberichterstattung steht,
- wie eine Koordination der benötigten, vorhandenen und zu beschaffenden Daten aussehen kann,
- wie die zum Teil unterschiedlichen Informationsbedürfnisse des Kreises und des Landes befriedigt und koordiniert werden können.

Unumstritten ist, dass eine solche Sozialberichterstattung nicht nur die Aufgabenfelder der kommunalisierten Hilfen umfassen kann. Im Mai 2007 wird dann schließlich ein Kreistagsbeschluss zum Aufbau einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung gefasst, dessen Vorbereitung verwaltungsseitig von der Sozialplanung koordiniert worden ist. Der Kreistagsbeschluss sieht vor, auf der Basis von periodischen Berichten ein möglichst umfassendes Bild in den sozialen Handlungsfeldern Kinder, Jugend, Familie, Senioren, Frauen, Armut, Behinderung, Migration, Schule, Bildung, Beschäftigung sowie demographische Entwicklung zu zeichnen. Im Juli 2007 gründet die Steuerungsgruppe Sozialplanung daraufhin eine Unterarbeitsgruppe Sozialberichterstattung.

- Die partizipative Sozialplanung im Lahn-Dill-Kreis ist handlungsfeldbezogen. Die Auswahl der Handlungsfelder orientiert sich nicht an den Themenbereichen der 13 Landesprogramme, die kommunalisiert worden sind, sondern an lokalen Handlungsnotwendigkeiten. Im Beobachtungszeitraum wurden folgende Schritte initiiert bzw. realisiert:
 - die Neuauflage des Altenhilfeplanes 2005, die Erarbeitung eines Sachstandberichts über die im Altenhilfeplan 2005 dargestellten Empfehlungen und Anregungen sowie Planung der Fortschreibung des Altenhilfeplanes für 2008 durch die UAG Altenhilfe.
 - die Neustrukturierung der geschlechtergerechten Jugendarbeit im Lahn-Dill-Kreis durch Gründung einer Unterarbeitsgruppe unter Beteiligung der Träger, eine Bestandsanalyse des Handlungsfeldes durch eine Umfrage, die Vorstellung und Verabschiedung des Planungsberichtes geschlechtergerechte Jugendarbeit im Lahn-Dill-Kreis und in der Stadt Wetzlar.
- Zunächst werden aus den kommunalisierten Restmitteln im April 2006 Kapazitätsengpässe bei der AIDS-Hilfe ausgeglichen. Erst nachdem mit dem Land geklärt ist, dass die Restmittel in das nächste Haushaltsjahr übertragbar sind, werden



im November 2006 zwei Vorschläge zur Verwendung der Restmittel gemacht: Zum einen die Unterstützung zweier Projekte im Bereich Gewalt an Schulen und zum anderen der Aufbau einer Beratungs- und Koordinierungsstelle Gesundheit (BeKo). Beide Projekte werden im Laufe des Jahres 2007 von der Steuerungsgruppe befürwortet.

2.3. BEWERTUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN UND DES PROZESSES AUS POLITIK- UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHER SICHT – EINE BILANZ

Der Umsetzungsprozess der Kommunalisierung ist in den Strudel des größten Sanierungs- und Sparprogramms der hessischen Nachkriegsgeschichte geraten. In allen sechs hessischen Kommunen wird deutlich, dass die Akzeptanz der Kommunalisierung unter der „Operation Sichere Zukunft“ gelitten hat und die massiven Kürzungen eine negative Bedingung des gesamten Kommunalisierungsprozesses darstellen. Unter den von uns untersuchten Kommunen hat allein der Lahn-Dill-Kreis durch den Aufbau einer partizipativen Sozialplanungsstruktur eine aktive Umgehensweise mit dieser hinderlichen Rahmenbedingung gewählt.

2.3.1. Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Politik

Der Lahn-Dill-Kreis nimmt die Herausforderung an, den Umsetzungsprozess der Kommunalisierung in die bestehenden Strukturen der partizipativen Sozialplanung zu integrieren und setzt den eingeschlagenen Weg kontinuierlich fort. Die Steuerungsgruppe Sozialplanung im Lahn-Dill-Kreis entspricht hinsichtlich ihrem Beteiligungsgrad sowie ihrem Kommunikations- und Arbeitsmodus dem, was aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht wünschenswert ist. Das heißt nicht, dass nun alle Kommunen den Aufbau der partizipativen Sozialplanung im Lahn-Dill-Kreis übernehmen sollen. Dies zeigt der Vergleich mit den anderen fünf von uns untersuchten Kommunen. Keine andere von uns untersuchte Kommune verfügt über derart günstige Ausgangsbedingungen wie der Lahn-Dill-Kreis. Positive Entwicklungen finden in den Kommunen statt, die im Hinblick auf ihre Ausgangsbedingungen eine passende Strategie bei der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Ortschaften und Politik einschlagen und diesen Weg konsequent verfolgen.

Von Verwaltungsseite tauchen am Ende des Beobachtungszeitraumes Zweifel daran auf, ob die Steuerungsgruppe den Kommunalisierungs- bzw. Sozialplanungsprozess tatsächlich steuert. Aus der wissenschaftlichen Beobachtungsperspektive kommt dem Gremium aber durchaus eine Steuerungsfunktion zu. Dies zeigt sich darin, dass



- der Lahn-Dill-Kreis die einzige von uns untersuchte Kommune ist, in der zur Abarbeitung von konkreten Arbeitsaufträgen systematisch Unterarbeitsgruppen eingerichtet worden sind, die darüber hinaus direkt mit den Trägern eines Handlungsfeldes kooperieren,
- dass in der Steuerungsgruppe immer wieder weit reichende Arbeitsprojekte vorüberlegt und nach gemeinsamer Diskussion auch initiiert werden. Dies gilt besonders für die frühzeitigen Überlegungen zu einer Sozialberichterstattung, die zum Ende des Beobachtungszeitraumes auch zu einem Kreistagsbeschluss führten und ebenfalls unter den uns untersuchten Kommunen ohne Beispiel sind.

Dass immer wieder Diskussionsbedarf entsteht, ob einzelne Entscheidungen der Steuerungsgruppe noch den politischen Gremien vorgelegt werden müssen, liegt in der Natur der Sache: Auch wenn die Steuerungsgruppe durch den Kreistag legitimiert ist, ist sie ein informelles Gremium, das kommunalrechtlich nur Beratungsfunktion haben kann. Dies gilt auch dann, wenn faktisch die Interessenabwägungen und das fachliche Know-how der Akteure dazu führen, dass der Steuerungsgruppe ein hohes Maß an Vorbereitungsmacht zukommt. Und auch der von manchen Seiten bemängelte hohe Zeitaufwand gehört zum Charakter komplexer Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse zwischen unterschiedlichen Organisationen bzw. Organisationseinheiten. Nur sie können zu einer vertrauensvollen Arbeitsatmosphäre und einer Annäherung von Problemsichten führen. In einer anderen von uns untersuchten Kommune gab es nach der Konstitution des Koordinationsgremiums drei bis fünf Sitzungen, in denen die Diskussion über das Protokoll der letzten Sitzung den Löwenanteil der Sitzung vereinnahmt hat. Dieser lähmende Start wurde von allen Beteiligten kritisiert. Und doch zeigt sich in der Gesamtperspektive, dass genau in diesen quälenden Diskussionen ein wesentlicher Grund für die gewachsene, fruchtbare und vertrauensvolle Zusammenarbeit liegt.

2.3.2. Kapazitäten der Verwaltung und der Ortsliga/Wohlfahrtsverbände

Die unter Kapazitätsgesichtspunkten solide Ausstattung des Kommunalisierungs- und Sozialplanungsprozesses im Lahn-Dill-Kreis kann aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive nur begrüßt werden. Keine anderen der von uns untersuchten Kommunen verfügt über ein solches Potenzial. Diese Kapazitäten sind die institutionelle Voraussetzung dafür, die der differenzierte Sozialplanungsprozess im Lahn-Dill-Kreis benötigt.

Wie diese Einrichtung eines zusätzlichen Dezernates durch den Wechsel des Jugendhilfeausschussvorsitzenden in die Kreisverwaltung den Kommunalisierungs- und Sozialplanungsprozess beeinflusst, kann aus der wissenschaftlichen



Beobachtungsperspektive nicht abschließend bewertet werden. Grundsätzlich führt eine organisatorische Trennung von fachlich eng zusammengehörenden Aufgaben zu höheren Reibungsverlusten. Innerhalb der Steuerungsgruppe hat die neue Aufgabenverteilung die sozialpolitische Diskussion aber eher belebt und ihr an manchen Stellen mehr Stoßkraft verliehen.

Auch das frühe Engagement einer Ortsliga in Sachen partizipativer Sozialplanung ist unter den von uns untersuchten Kommunen einmalig.

2.3.3. Erfahrungen mit den Instrumenten der Rahmenvereinbarung

Mit dem Aufbau einer partizipativen Sozialplanung vor dem landesweiten Umsetzungsprozess der Kommunalisierung hatte der Lahn-Dill-Kreis einen entscheidenden Vorteil, den er über den gesamten Beobachtungszeitraum weiter ausgebaut hat. Mit Blick auf die Instrumente der Rahmenvereinbarung konnte der Lahn-Dill-Kreis die umfangreichen Erfahrungen, die er bereits zu Beginn des Umsetzungsprozesses der Kommunalisierung mit Instrumenten wie Zuwendungsverträgen, dem Berichtswesen und handlungsfeldbezogenen, partizipativen Sozialplanungsprozessen hatte, einbringen. Das zeigt sich besonders darin, dass gerade im Bereich der Zuwendungsverträge mit der Suchthilfe, dem Frauenhaus oder dem Internationalen Bund nicht einfach die Mustervorlagen des Landes umgesetzt werden, sondern lokale sozialpolitische Ziele in Kooperation mit den Trägern in die Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen der Verträge integriert werden. Damit setzt der Lahn-Dill-Kreis die Zuwendungsverträge nicht nur formal verbindlich um, sondern nutzt auch die dem Instrument innewohnenden Steuerungs- und Controllingpotenziale aus. Mit Blick auf das kommunalisierte Berichtswesen ist eine Integration der landesweiten Vorgaben an lokale Informationsbedürfnisse und Planungsstrategien zunächst nur im Suchtbereich gelungen. Perspektivisch können jedoch die z. T. in Handlungsfeldern erarbeiteten Berichtspflichten sowie die vom Land gewünschten Berichtsvorlagen unter dem Dach der durch den Kreistagsbeschluss angestoßenen Sozialberichterstattung weiter entwickelt und in einem systematischen Zusammenhang gebracht werden. Zwar haben auch alle anderen von uns untersuchten Kommunen die Instrumente der Rahmenvereinbarung formal verbindlich umgesetzt, sich dabei aber weitgehend allein an den Mustervorlagen des Landes orientiert. Dies ist eine pragmatische Strategie für die Kommunen, die im Bereich Zuwendungsverträge oder des Berichtswesens Neuland betreten. Die günstigen Startbedingungen des Lahn-Dill-Kreises waren aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht in gewisser Weise ein Verpflichtung, die umgesetzten, weitergehenden Schritte zu unternehmen.



Für den Kommunalisierungs- und Sozialplanungsprozess im Lahn-Dill-Kreis lassen sich aus der wissenschaftlichen Beobachterperspektive zwei Anregungen geben.

- Bei der Verteilung der Restmittel zwischen Jugend- und Altenhilfe ist auffällig, dass Sozial- und Jugendhilfeplanung unterschiedlich stark in die Arbeitsstruktur der partizipativen Sozialplanung integriert sind. Während der Antrag der AG Altenhilfe zur Einrichtung einer Beratungs- und Koordinierungsstelle Gesundheit (BeKo) aus einer Empfehlung des Altenhilfeplanes 2005 hervorging und in den kooperativen Strukturen der partizipativen Sozialplanung vorbereitet worden war, handelte es sich bei den vorgeschlagenen Jugendhilfeprojekten um einen verwaltungsinternen Vorbereitungsprozess, mit dem ganz andere Verfahrensansprüche an die Bestands- und Bedarferhebung verbunden sind. Seinem Anspruch an eine partizipative Sozialplanung kann der Lahn-Dill-Kreis nur vollständig gerecht werden, wenn alle sozialen Handlungsfelder in die Arbeitsstrukturen der partizipativen Sozialplanung integriert sind.
- Bislang hat der Lahn-Dill-Kreis noch keine Strategie entwickelt, finanziell umzusteuern. Der Aspekt der Umverteilung zwischen einzelnen Handlungsfeldern ist sicher der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der die meisten politischen Wellen schlagen wird. In den Kommunen, in denen er diskutiert wird – darunter auch der Lahn-Dill-Kreis – taucht daher immer wieder die Forderung auf, dass eine solche Umverteilung nur vor dem Hintergrund konsensfähiger und transparenter Kriterien einerseits und einer politischen Prioritätensetzung andererseits vorgenommen werden kann. Der Schwerpunkt des Kommunalisierungs- und Sozialplanungsprozesses im Lahn-Dill-Kreis liegt darauf, in einer kooperativen Strategie, handlungsfeldbezogene konsensfähige und transparente Kriterien zu entwickeln. Man könnte also argumentieren, all diese Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse müssen erstmal abgeschlossen sein, damit Umverteilungsfragen auf einer aussagefähigen Grundlage entschieden werden können. Andererseits hat eine andere von uns untersuchte Kommune, die mit ungünstigeren Ausgangsbedingungen gestartet ist, einen Modus gefunden, Umverteilungsentscheidungen zu treffen. Wir sprechen in diesem Zusammenhang von einer pragmatischen Form von Sozialberichterstattung, die wie folgt funktioniert: Zunächst wurde der Bestand einzelner sozialer Hilfen entlang von neun sozialen Handlungsfeldern systematisiert. In den Sitzungen des Koordinierungsgremiums – einem Arbeits-, keinem Steuerungsgremium – wird in enger Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden eine Bestandsanalyse erarbeitet. Dazu werden Übersichten erstellt, aus denen hervorgeht, welcher Träger in einem Handlungsfeld welche



finanziellen Unterstützungen sowohl von der öffentlichen als auch von der freien Wohlfahrtspflege erhält. Anhand von statistischen Vergleichsgrößen, den Rückmeldungen der Träger vor Ort und der Einschätzung der Beteiligten – also nicht auf Basis einer fachlich anspruchsvollen Sozialberichterstattung – wird dann eine Bewertung mit Blick auf den Bedarf vorgenommen. Durch intensive Diskussionen zwischen Verwaltung und Ortsliga im Kooperationsgremium, bei denen Bestand und Bedarf einander gegenübergestellt wurden, konnten nach und nach Entscheidungen über die Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen den Handlungsfeldern getroffen werden. Dazu waren zum Teil zähe Aushandlungsprozesse vonnöten. Außerdem erreicht die Vorgehensweise nicht den kooperativen Grad des Sozialplanungsprozesses im Lahn-Dill-Kreis, was bei der Umsetzung der Umverteilungsentscheidungen zu massiven Akzeptanzproblemen führen könnte.

Insgesamt zeigt der Abschlussbericht aber an zahlreichen Stellen auf, dass der Lahn-Dill-Kreis unter den von uns untersuchten Beispielen das „Leuchtturmprojekt“ ist: Die Kommune hat ihre günstigen Ausgangsbedingungen genutzt und die Umsetzung der Kommunalisierung in vor Ort bereits existierende Arbeitsstrukturen integriert. Damit hat sich eine grundlegende These des Forschungsprojektes bestätigt: Der Erfolg der Umsetzung der Kommunalisierung hängt vor allen Dingen damit zusammen, auf welche Ausgangsbedingungen der Umsetzungsprozess in den einzelnen Kommunen stößt.

2.4. ANHANG: EMPIRISCHE GRUNDLAGEN DES ABSCHLUSSBERICHTES

Im Laufe der zurückliegenden zwei Jahre haben wir den landesweiten Umsetzungsprozess der Kommunalisierung in Hessen anhand

- von Interviews mit den Beteiligten,
- der Auswertung zentraler Dokumente und
- der Teilnahme bei den Sitzungen der Kooperationsgremien beobachtet.

In den beiden Interviewphasen Anfang 2006 und 2007 haben wir insgesamt 125 Interviews in den sechs von uns untersuchten Kommunen geführt. Im Lahn-Dill-Kreis haben wir in der ersten Phase 16 Interviews und in der zweiten Phase 13 Interviews mit Vertretern aus der Kommunalpolitik, der Kommunalverwaltung und der Ortsliga geführt. Um systematisch auf die Informationen und Einschätzungen der Interviews zurückgreifen zu können wurden sie verschriftlicht, entlang zentraler Aspekte codiert und zusammengefasst. Damit beruhen unsere Aussagen über die Ausgangsbedingungen vor Ort sowie Einschätzungen zu Beginn (Phase 1) und im Verlauf (Phase 2) des Prozesses auf Aussagen der Beteiligten. Aus diesen Aussagen haben wir spezifische Konstellationen für das jeweilige Fallbeispiel rekonstruiert.



Parallel dazu haben wir während des Untersuchungszeitraums in allen sechs Kommunen an 37 Sitzungen der Kooperationsgremien teilgenommen. Im Lahn-Dill-Kreis haben wir an 6 Sitzungen der Steuerungsgruppe Sozialplanung teilgenommen. Darüber hinaus erfolgte z.T. ein Rückgriff auf weitere schriftliche Materialien aus den Kommunen, die im Zusammenhang mit dem Kommunalisierungsprozess stehen. Hier haben uns insbesondere die Protokolle der Unterarbeitsgruppe der Steuerungsgruppe, die verschiedenen sozialplanerischen Berichte sowie die entscheidenden Kreistagsbeschlüsse vorgelegen.