



**Parität vor Ort**

**Kommunale Sozialpolitik mitgestalten**

# Inhalt

**Vorwort**  
*von Dr. Ulrich Schneider, Der Paritätische Gesamtverband* ..... 1

**Kommunale Sozialpolitik: Ein Überblick**  
*von Mara Dehmer, Der Paritätische Gesamtverband* ..... 3

**Kommunale Lobbyarbeit oder ein Kompass zum politischen Überleben vor Ort**  
*von Dr. Joachim Rock, Der Paritätische Gesamtverband* ..... 11

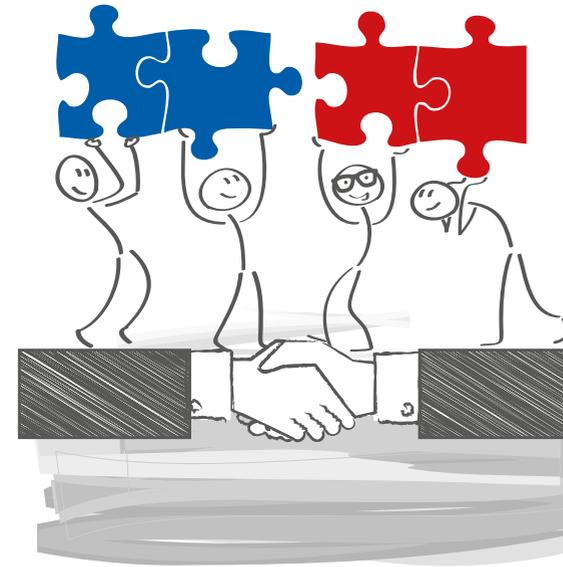
**Der kommunale Haushalt: Wie funktioniert es, was muss ich verstehen?**  
*von Alexander Wapenhans, Der Paritätische Sachsen-Anhalt* ..... 22

**Woher nehmen, wenn nicht stehlen?! Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten über Stiftungen und Soziallotterien**  
*von Joachim Hagelskamp, Der Paritätische Gesamtverband* ..... 31

**EU-Förderung auf kommunaler Ebene – von (Vor-)Urteilen und Vorteilen**  
*von Tilo Liewald, Der Paritätische Gesamtverband* ..... 37

**Kommunale Sozialplanung – Warum ist das wichtig und wie können wir uns einbringen?**  
*von Andreas Beck, Paritätischen Projekte gem. GmbH* ..... 46

**Kommunalisierung und Sozialplanung: Prozesse verstehen und aktiv mitgestalten**  
*von Antje Ludwig, Der Paritätische Sachsen-Anhalt* ..... 54



## Vorwort

*Sehr geehrte Damen und Herren,  
 Liebe Kolleginnen und Kollegen,*

Deutschland ist politisch-administrativ in über 11.000 Städte und Gemeinden gegliedert. Das heißt: die Vielfalt ist enorm. Unterschiedliche Traditionen und Herangehensweisen treffen auf unterschiedliche Herausforderungen. Das wissen Paritätische Mitglieder selbst am besten. Der demographische Wandel führt in einer Kommune zur Abwanderung, in der anderen zu Ballungsgebieten mit Wohnraumengpässen; zur Verwirklichung von Inklusion wird hier

ein anderer Schwerpunkt gesetzt als dort; Armut hat in einer Großstadt ein anderes Gesicht als in einer kleinen Gemeinde. Gesellschaftliche Herausforderungen stellen sich lokal also immer etwas unterschiedlich dar und fordern soziale Träger als Teil des örtlichen sozial-politischen Gefüges besonders heraus.

Sozialpolitik wird auf vielen unterschiedlichen Ebenen verhandelt – durch Gesetze auf Bundes- und

Landesebene, durch Rahmenverträge auf örtlicher und überörtlicher Ebene, durch Debatten in Ausschüssen und „über Bande“ durch Öffentlichkeits- und Kampagnenarbeit. Mitgestaltung politischer Entscheidungsprozesse erfordert auf all diesen Ebenen Fachwissen, Strategie, Kompetenz, Voraussicht und eine gute Portion Beharrlichkeit. Der Paritätische ist mit seiner Struktur als Gesamtverband auf Bundesebene, als Landesverband auf Landesebene und mit Kreis- und Regionalgruppen auf kommunaler Ebene Impulsgeber, Mahner, Lösungsfinder und Mitgestalter. Unter der Überschrift „Parität vor Ort“ möchten wir Erfahrungen und Fachwissen zu Themen kommunaler Politikgestaltung innerhalb des Paritätischen zirkulieren. Daher freuen wir uns, dass wir Kollegen und Kolleginnen aus dem Gesamtverband wie auch aus verschiedenen Landesverbänden als Autor/-innen für diese Broschüre gewinnen konnten.

Die vorliegende Broschüre beleuchtet grundlegende Aspekte kommunaler Politikgestaltung und Einflussmöglichkeiten freier Träger. Sie vermittelt – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Hintergrundwissen, skizziert Zusammenhänge, schafft Verständnis und gibt Anregungen und Tipps. Sie will damit Mitgliedsorganisationen des Paritätischen – und insbesondere neue Kolleginnen und Kollegen – dabei unterstützen mit Fachwissen und Beharrlichkeit ihre Rolle als Dienstleister, Interessenvertretung und Sozialanwalt im politischen Geschehen vor Ort wahrzunehmen.

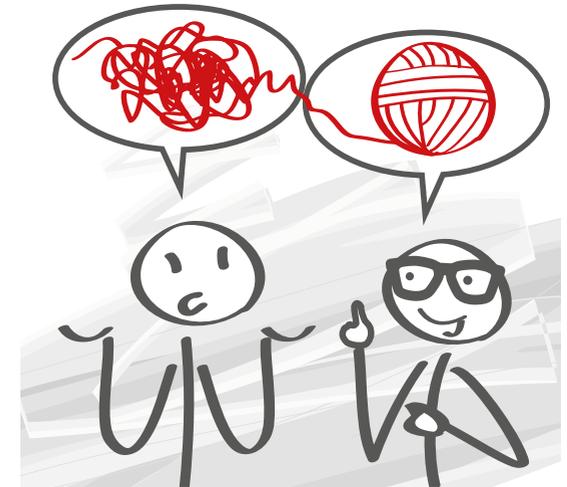
Wir freuen uns, gemeinsam mit Ihnen, sozialpolitisch aktiv zu bleiben.

*Ihr*

Dr. Ulrich Schneider,  
Hauptgeschäftsführer des  
Paritätischen Gesamtverbandes

## Kommunale Sozialpolitik: Ein Überblick.

von Mara Dehmer



Kommunale Sozialpolitik erlebt eine Renaissance: Sozialpolitische Aufgaben wurden in den letzten Jahren zunehmend auf die kommunale Ebene verlagert und der Orts- und Stadtteil ist als Integrationsinstanz wiederentdeckt worden. Gab es Zeiten, in denen Aufgabenbereiche und ganze Arbeitsfelder „hochgezont“ (d.h. auf überörtliche Träger übertragen wurden, z.B. Teile der Eingliederungshilfe), ist in den letzten Jahren ein deutlicher Trend zu Kommunalisierung und Aufgabenkreation erkennbar (z.B. der Ausbau der Kindertagesbetreuung).

Während die kommunale Ebene in anderen Zeiten vornehmlich als umsetzende Instanz staatlicher Politik wahrgenommen wurde, gilt sie gegenwärtig als eine zentrale Gestaltungsinstanz, wenn es um die Lösung sozialer Probleme geht. Vor diesem Hintergrund gibt der nachfolgende Beitrag einen Überblick über die Struktur und Handlungsfelder sowie die Gestaltungsspielräume kommunaler Sozialpolitik und skizziert die Chancen und Risiken, die mit der „Renaissance“ für freie Träger und die Nutzer/-innen ihrer Angebote einhergehen.

## Struktur und Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik

Das örtliche Leben wird auf kommunaler Ebene gestaltet. Kommunen haben im Sinne der grundgesetzlich gesicherten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) entsprechend eine Allzuständigkeit für die örtlichen Belange und ein sog. Aufgabenfindungsrecht. Sie sind aber auch Implementationsträger staatlicher Politik, d.h. sie bekommen Aufgaben und Finanzmittel vom Land, vormals auch vom Bund, zugewiesen. Gerade das Politikfeld „Sozialpolitik“ ist durch die föderale Verflechtung gekennzeichnet: Der Bund hat mit dem Sozialgesetzbuch die Sozialleistungen kodifiziert, die Durchführung der Leistungen obliegt aber, neben den Sozialversicherungsträgern, in großen Teilen den Kommunalverwaltungen.

Kommunale Sozialpolitik umfasst damit Aufgaben, die von den Kommunen entweder freiwillig, als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder als übertragene Aufgaben (Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten) wahrgenommen werden.

- ➔ Im Bereich der **übertragenen Aufgaben** geht der kommunale Handlungsspielraum gen null – hier hat die Kommune keine eigene Entscheidungskompetenz, das „ob“ und „wie“ der Aufgabenerfüllung ist vorgegeben. Beispiele aus diesem Bereich sind die Auszahlung des Wohngeldes, die Mitwirkung bei Wahlen oder die Bearbeitung von Pässen. Diese Aufgaben und Leistungen der Kommune werden aus Bundes- oder Landesmitteln finanziert. Die Kommune tritt hier als unterste Verwaltungsebene des Staates auf.
- ➔ Bei **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** handelt es sich um Aufgaben, bei denen die Kommunen nicht über das „ob“, aber über das „wie“ entscheiden können. In diesen Bereich fallen die Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB VIII, die auch aus kommunalen Mitteln finanziert werden.
- ➔ Bei den sogenannten **freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben**

sind der Kommune keine Grenzen gesetzt – sie entscheidet alleine über das „ob“ und das „wie“ der Leistungserbringung. Beispiele aus diesem Aufgabenbereich sind Angebote der offenen Jugend- und Seniorenarbeit, aber auch Integrations-, Stadtteil- und weitere sozialkulturelle Angebote.

Die Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik sind vielfältig, mit je unterschiedlichen Gestaltungsspielräumen: Kommunen erbringen über die Sozialhilfe (SGB XII) ein breites Spektrum an Fürsorgeleistungen, sie sind mit den Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (zumindest teilweise) zuständig, ebenso wie mit der Hilfe zur Pflege für ältere Menschen.<sup>1</sup> Aber auch für Kinder, Jugendliche und Familien erbringt die Kommune als Träger der Kinder- und Jugendhilfe vielfältige

<sup>1</sup> Mit der Einführung der Pflegeversicherung in den 1990er Jahren wurde die Rolle der Kommunen allerdings deutlich eingeschränkt. Wie ihre Rolle zukünftig sein wird, wird im Rahmen des aktuellen Pflegestärkungsgesetzes diskutiert. Die Grundsicherung im Alter hat der Bund, zur finanziellen Entlastung der Kommunen, seit 2014 vollständig übernommen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe unterliegen gegenwärtig ebenfalls einem Reformprozess.

Leistungen – von der Kita-Betreuung über die Familien- und Erziehungsberatung bis zur Heimunterbringung.

Obwohl sie im Zuge der Hartz-IV- Reformen eigentlich entlastet werden sollten ist für die Kommunen mit der Einführung des SGB II insbesondere mit den Kosten der Unterkunft ein großer Ausgabenposten entstanden. Ihre aktiv gestaltende Rolle in der Arbeitsmarktpolitik wurde dabei aber deutlich eingeschränkt.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind die Kommunen gegenwärtig besonders gefordert.

An die klassischen Felder kommunaler Sozialpolitik angrenzend, ist die Kommune in den Handlungsfeldern Wohnungspolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik, Stadtentwicklung und Integrationspolitik in unterschiedlichem Maße in der Verantwortung.

## Der wunde Punkt kommunaler Sozialpolitik: Die Finanzen!

„Wachsende Herausforderungen bei zunehmender Prognoseunsicherheit und reduzierten finanziellen Handlungsspielräumen“ – so beschrieb der Deutsche Städtetag 2011 die kommunale Situation.<sup>2</sup> Tatsächlich hat die Belastung der Kommunalhaushalte durch Kosten im Bereich der (pflichtigen) Sozialleistungen die frei verfügbaren Mittel, und damit auch die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Sozialpolitik, in den letzten Jahrzehnten deutlich eingeschränkt. Angaben des Städte- und Gemeindebunds zur Folge haben die Kommunen 2014 insgesamt 49,4 Milliarden Euro für soziale Leistungen verausgabt<sup>3</sup> – das Gros der Ausgaben bezieht sich dabei auf die bundeseinheitlich geregelten Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II, VIII und XII. Hier haben die Kommunen keine Wahl, ob sie diese Leistungen erbringen oder nicht, sie müssen. Die Pflichtaufgaben domi-

nieren entsprechend die kommunale Sozialpolitik. Zumindest fast überall. Denn tatsächlich entwickeln sich kommunale Realitäten sehr unterschiedlich: Während auf der einen Seite Kommunen mit Abwanderung zu kämpfen haben, müssen die anderen die Bevölkerungsprognosen laufend nach oben korrigieren; während bei den einen die Steuereinnahmen sprudeln, hat die Haushaltssicherung für die anderen schon Tradition; während die einen kostenfreie Zusatzangebote machen können, konzentrieren sich in anderen die Problemlagen. Das Auseinanderdriften von Städten und Regionen lässt sich oftmals mit dem bloßen Auge erkennen, drückt sich aber auch in höheren Armuts- und SGB-II-Quoten aus.<sup>4</sup> Damit entsteht für einige Kommunen ein Teufelskreis nach unten – abzulesen zum Beispiel an den Kassenkrediten. Die Kassenkredite, die eigentlich – ähnlich dem Dispo – der Deckung kurzfristiger Liquiditätsengpässe dienen, auf die zahlreiche Kommunen aber

4 Mehr Informationen dazu bietet der aktuelle Armutsbericht des Paritätischen Gesamtverbands: Zeit zu handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016.

2 Deutscher Städtetag: Positionspapier Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, 2011, S. 3.

3 [www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Finanzen](http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Finanzen) (Stand: 8.2.2016)

zur Deckung ihrer regelmäßigen Ausgaben zurückgreifen, gelten als Anzeiger struktureller Finanzprobleme. Zum ersten Quartal 2015 beliefen sich die Kassenkredite insgesamt bereits

auf über 50 Milliarden Euro. Auf Trendfortschreibungen basierende Szenarien gehen davon aus, dass die Kassenkredite bis 2020 auf 77 Milliarden Euro ansteigen könnten.<sup>5</sup>

5 [www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente/Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-114-Januar-2016-Kommunale-Kassenkredite.pdf](http://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente/Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-114-Januar-2016-Kommunale-Kassenkredite.pdf) (Stand: 8.2.2016)

## Kommunale Spielräume und Handlungsmöglichkeiten zwischen bundesgesetzlichen Vorgaben und lokalen Traditionen

Kommunale Sozialpolitik ist also zugleich stark durch finanzielle Engpässe (zumindest vielerorts), durch bundesgesetzliche Regelungen, wie auch durch lokale Rahmenbedingungen und Traditionen geprägt. So kann die Kommune zwar entscheiden, wie sie beispielsweise das Sozialamt organisiert, in welcher Höhe aber die Sozialhilfe ausgezahlt wird, legen weder Kommunalpolitik noch Kommunalverwaltung fest. Auch können sie nicht entscheiden, die Sozialhilfe gar nicht mehr auszuzahlen. Sie können allerdings die Förderung des Arbeitslosenzentrums einstellen. In welcher Art Leistungen erbracht, Ermessensspielräume genutzt (oder nicht ge-

nutzt) oder freiwillige Angebote finanziert werden, hängt in starkem Maße von den lokalen Rahmenbedingungen, Traditionen und ausgehandelten sozialstaatlichen Normen ab. Diese stellen eine Art Hintergrundfolie dar, wenn es um die Auslotung von Spielräumen und Handlungsmöglichkeiten geht.

Das lässt sich beispielweise am Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) aufzeigen. Das BuT wurde 2011, in Reaktion auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum soziokulturellen Existenzminimum, eingeführt. Es soll Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche herstellen, die

Transferleistungen beziehen. Es handelt sich um eine in Bundesgesetzen (SGB II, SGB XII, BKGG, WoGG) geregelte Leistung – teils in einer Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen formuliert. Die Umsetzungsverantwortung liegt jedoch bei den Kommunen. Sie müssen entscheiden, wie sie diese Leistungen an das Kind bzw. den Jugendlichen bringen. Der zweite Zwischenbericht zur Evaluierung des BuT macht deutlich, dass die sozialpolitischen Handlungsorientierungen der jeweiligen Kommune Einfluss darauf haben, ob Ermessensspielräume eher großzügig oder eher restriktiv ausgelegt werden.

- ➔ Kommunen, die die BuT-Leistungen als Teil des Existenzminimums ansehen, auf das im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit ein Rechtsanspruch besteht, legen großen Wert darauf, dass die Leistungsberechtigten ihre Bedarfe geltend machen und stehen beispielsweise dem Sachleistungsprinzip kritischer gegenüber.
- ➔ Kommunen, bei denen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit sozialpolitische Handlungsorien-

tierung ist, erwarteten – mit Blick auf die Steuerzahler/-innen – Anstrengungen von den Eltern zur Beantragung der BuT-Leistungen. Das allgemeine Hinwirkungsgebot wird hier traditionell weniger als Auftrag an die eigene Verwaltungs- und Leistungsorganisation gesehen als anderswo.

- ➔ Kommunen wiederum, die Chancengerechtigkeit als Handlungsorientierung zu Grunde legen, nehmen die als gerecht erachtete Umverteilung zugunsten von Kindern und Jugendlichen in Haushalten mit unzureichendem Einkommen als Ausgangspunkt ihrer Verwaltungs- und Leistungsorganisation. Sie wollten Leistungen möglichst niedrigschwellig organisieren, das Leistungsvolumen soll aber auf das Nötigste beschränkt werden. Zur Verhinderung von zweckentfremdeter Mittelverwendung wird das Sachleistungsprinzip hierbei positiv bewertet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Zweiter Zwischenbericht – Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, 2015, S. 92ff.

Aber auch die Struktur der Angebote, die als sogenannte freiwillige Leistungen vorgehalten werden, lässt sich meist nur vor dem Hintergrund von Tradition und sozialpolitischen Handlungsorientierungen verstehen. Mittagstische oder Familienpässe, ein kostenfreies Kita-Jahr, die für alle offene Schuldnerberatung oder die Unterstützung solidarischer Nachbarschaften durch Gemeinwesenarbeit

– die kommunalen Schwerpunktsetzungen sind hier ganz unterschiedlich. Dass dabei nicht immer dort die meisten sogenannten freiwilligen Angebote sind, wo die Kommunen über dicke finanzielle Polster verfügen, lenkt den Blick auf die Bedeutung lokalen Wissens und sozialpolitischer Lobbyarbeit in der Kommune (siehe hierzu auch den Beitrag von Dr. Joachim Rock, S. 11).

### Renaissance der kommunalen Sozialpolitik: Chance und Risiko zugleich!

Die skizzenhafte Darstellung der Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik verdeutlicht bereits die Bedeutung, die der Kommune als sozialpolitischem Akteur im föderalen Gefüge zukommt. Nichtsdestotrotz schien die Sozialpolitik – Ausnahmen bestätigen die Regel! – als konzeptionell und strategisch zu gestaltendes Politikfeld innerhalb der Kommunalpolitik vielerorts über Jahre eher ein Schattendasein zu fristen. Mit der zunehmenden Belastung der kommunalen Haushalte durch die Sozialausgaben bei gleichzeitigem Aufgabenzuwuchs durch Kommunalisierung und Aufgabenkreation und vor dem Hintergrund

der politisch antizipierten Lösungskompetenz der kommunalen Ebene verändert sich dieses Bild allerdings. Die lokalen Lebensrealitäten und kommunalen Gestaltungsspielräume unterscheiden sich von Heidelberg bis Stralsund deutlicher denn je. Gleichzeitig sind politisch die Erwartungen an die lokale Ebene als Lösungsinstanz gewachsen. Die Nähe zu den Bürger/-innen einerseits und die Zielgenauigkeit und Effektivität in der Erbringung von Leistungen andererseits gelten als Vorteile der kommunalen Ebene, gerade auch wenn es um soziale Herausforderungen geht. Zur Verwirklichung einer stärker wirkungsorien-

tierten, präventiven, vorbeugenden<sup>7</sup> Sozialpolitik soll die Kommune als Steuerungsinstanz Investitionen frühzeitig, bedarfsorientiert und planvoll koordinieren ebenso wie eine bessere Abstimmung und Verknüpfung der bestehenden Angebote sicherstellen.

Tatsächlich ist die lokale Ebene die richtige, um all dies zu gewährleisten. Andererseits kann dabei nicht aus dem Blick gelassen werden, dass sich viele soziale Probleme – begründet in Armut und Arbeitslosigkeit – nicht lokal „in den Griff“ bekommen lassen. Viele Notsituationen lassen sich durch kommunale Konzepte zweifelsohne lindern – aber nicht lösen. Kommunale Sozialpolitik darf nicht zur „kompensatorische(n) Ressource wachsender Armutsprobleme und sozialer Gegensätze“<sup>8</sup> degradiert werden. Freie Träger als Teil des örtlichen sozial-politischen Gefüges sind in dieser Situation besonders gefordert, sich in die kommunale Politikgestal-

tung einzumischen, damit für Sozialpolitik vor Ort Spielräume bestehen, innovative Konzepte entwickelt und soziale Herausforderungen in ihrer lokalen Prägung strategisch gestaltet werden können. Dabei geht es auch darum, die Interessen der Nutzer/-innen sozialer Dienste und Angebote in den politischen Prozess einzuspeisen sowie die Weiterentwicklung der eigenen Strukturen in den Blick zu nehmen (siehe dazu auch die Artikel von Andreas Beck und Antje Ludwig, S. 54). Angesichts der Beschaffenheit des Politikfeldes Sozialpolitik sind über die kommunale Ebene hinaus immer auch die anderen föderalen Ebenen in den Blick zu nehmen, um die kommunale Ebene nicht zu überfordern. Dies ist das Anliegen des Paritätischen.

**Mara Dehmer ist Referentin für kommunale Sozialpolitik im Paritätischen Gesamtverband**

*E-Mail: [kommunales@paritaet.org](mailto:kommunales@paritaet.org)*

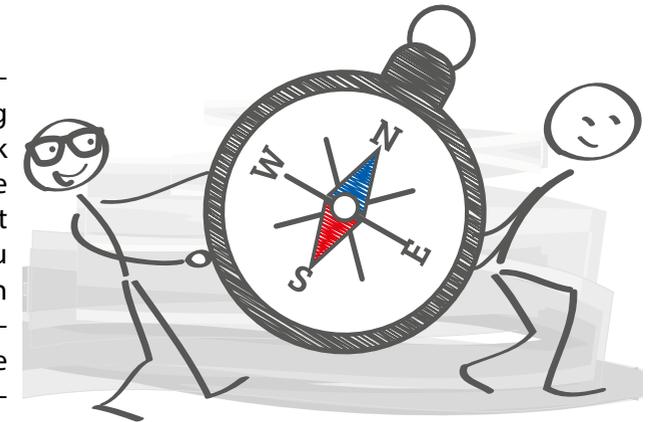
<sup>7</sup> Nimmt man die aktuellen Veröffentlichungen zum Thema Sozialpolitik in den Blick, sind dies gegenwärtig die am häufigsten verwendeten Adjektive.

<sup>8</sup> Dahme, Heinz-Jürgen/ Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, VS Verlag, 2011, S. 12.

## Kommunale Lobbyarbeit oder ein Kompass zum politischen Überleben vor Ort

von Dr. Joachim Rock

In den vergangenen Jahren ist die Bedeutung kommunaler Sozialpolitik immens gewachsen: Ohne die kommunale Ebene ist heute kein Staat mehr zu machen (siehe dazu auch den Beitrag von Mara Dehmer, S. 3). Während andere Akteure sich aus der politischen Gestaltung des Sozialen zurückziehen, wird



die kommunale Ebene zunehmend gefordert. Ihr obliegt die Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Damit ist die kommunale Ebene auch Ausfallbürge für Versäumnisse an anderer Stelle. Damit wächst die Bedeutung von Kommunalpolitik. Sich dabei mit Engagement, Kreativität und vor allem mit dem eigenen Wissen einzubringen, lohnt sich. Die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes bietet dafür ein Beispiel: Trotz identischer gesetzlicher Grundlage werden die bereitstehenden Mittel regional ganz unterschiedlich genutzt. Die Schwan-

kungen dabei sind erheblich: Während in einigen Kommunen gerade einmal 40 Prozent der Mittel in die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen investiert werden, sind es an anderer Stelle mehr als 100 Prozent. Das zeigt: Lokales Engagement lohnt! Lokales Engagement lohnt aber nicht nur, es ist auch unerlässlich, wenn man bei der Gestaltung des Sozialraums vor Ort „am Ball“ bleiben und nicht selbst zum Objekt kommunaler Sparpolitik werden will. Wer morgen noch Gestaltungsspielraum haben möchte, muss dafür bereits heute Grundlagen legen.

## Interessenvertretung vor Ort:

### Wie nehme ich Einfluss und, wenn ja, wieviel?

Einer der Koryphäen der Politikwissenschaft in Deutschland, Klaus von Beyme, fasste vor nicht langer Zeit Mittel der Einflussnahme durch Interessengruppen in einem Lehrbuch zusammen: „Korruption und Bestechung; Überzeugung, freundschaftliche Kontakte; Drohung, Nötigung, Gewalt; gewaltloser Widerstand; alternative Strategien.“ Die Ausnutzung der gesamten Breite der Vorschläge ist aber ausdrücklich nicht zu empfehlen. Hier sollen zwei der Aspekte hervorgehoben werden: Überzeugung als Fundament der Arbeit – und „alternative Strategien“ als Mittel zur Durchsetzung der eigenen Ziele.

Überzeugend wirkt man durch die bekannten zwei „V“: durch **Vertrauen** und **Verlässlichkeit**. Diese wiederum beruhen auf einem Bündel von Eigenschaften, die es zu profilieren gilt:

- **Überparteilichkeit:** Es gilt, mit allen relevanten Parteien buchstäblich im Gespräch zu bleiben, nicht nur mit denen, die einem das Wort reden.

- **Offenheit:** Es gilt, den Kontakt zu anderen Akteuren zu suchen, gerade aus der Wirtschaft, aber auch aus Sport und Kultur.
- **Seriosität:** Vertrauen aufzubauen ist schwer, Vertrauen zu verlieren sehr einfach. Ehrlichkeit und Seriosität sind deshalb unerlässlich.
- **Klarheit:** Nur wer ein klares Bild von der eigenen Arbeit, den Problemen, Zielen und Lösungsvorschlägen vermittelt, kann erwarten, dafür Unterstützung zu finden. Wer seine Anliegen nicht klar artikuliert, kann kaum erwarten, dass andere das stattdessen übernehmen.
- **Gradlinigkeit:** Partnerschaften sind nur dann belastbar, wenn sie auf Vertrauen und Verlässlichkeit beruhen, in guten wie in schlechten Zeiten.
- **Fairness:** Der kategorische Imperativ trägt seinen Namen, weil er auch an dieser Stelle gilt. „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die Du zugleich wollen kannst, dass

sie allgemeines Gesetz werden kann.“ Das bedeutet auch, dass die Wahl der Ansprechpartner /-in immer von unten nach oben erfolgt. Diese einfache Regel zu missachten ist häufig eine Verlockung, aber immer ein Fehler. Wer den zuständigen Sachbearbeiter/-in ignoriert und direkt etwa an den Bürgermeister/-in herantritt, kann vielleicht kurzfristig Unterstützung gewinnen, provoziert gerade dadurch aber anhaltende Widerstände. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip: Erst wenn etwas auf einer „unteren“ Ebene nicht geklärt werden kann, ist die nächsthöhere Ebene zu befassen. Die goldene Regel bei der Wahl der Ansprechpartner/-in in der Verwaltung lautet deshalb: Gehen Sie erst zum Schmidtchen. Und erst, wenn es dann noch nötig ist, zum Schmidt. Regelmäßig lassen sich Anliegen so sehr viel einfacher und geräuschloser klären, als wenn sie erst ins öffentliche Rampenlicht gezogen und dadurch zum Gegenstand parteipolitischer Konflikte gemacht werden.

Aber auch das reicht noch nicht. Es bedarf darüber hinaus handwerklicher Fähigkeiten. Auch die lassen sich erwerben. Zu ihnen zählen:

- **Antizipieren von Entwicklungen** (Bedarfe, Restriktionen): Denken Sie voraus. Nicht ein Jahr, nicht zwei Jahre, auch länger. Ein Instrument und Beispiel dafür bietet der „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung, in dem für alle Kommunen über 5.000 Einwohner wesentliche Daten und Entwicklungsprognosen aufgeführt sind. Er ist im Internet unter [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) zu finden. Häufig bietet er greifbare Daten, um frühzeitig Investitionswünsche begründen zu helfen.
- **Kompetenz:** Kommunalpolitisch wird nur der erfolgreich sein, der Kompetenz vermittelt. Dazu gehört, die eigenen Anliegen nicht nur zu durchdringen, sondern sie auch verständlich anderen vermitteln zu können. Die eigene Sprache zu verstehen, ist keine Kunst. Gehört wird aber nur, wer auch die Sprache des anderen spricht.

- **Strategie:** Politik braucht Strategie, gerade auf kommunaler Ebene. Es gilt, potentielle „Gegenspieler“ zu integrieren oder zumindest zu befrieden, um Widerstände abzumildern. Es gilt aber auch, die eigenen Themen auf die Agenda zu setzen und gezielt die entscheidenden Ansprechpartner/-innen zu beeinflussen.
  - **Persönliche Kontakte** sind dabei unerlässlich. Das erfordert eine breite Netzwerk- und Bündnispolitik. Natürlich kann man sich vor Ort mit anderen um den Zuschnitt eines „Kuchenstücks“ des Haushaltes streiten. Viel wirksamer ist es aber häufig, sich stattdessen zusammenzuschließen und miteinander zu erreichen, dass der „Kuchen“ insgesamt größer wird.
  - **Anschlussfähigkeit der eigenen Interessen** zu suchen, ist deshalb wichtig. Wer längere Öffnungszeiten für die eigene Kindertagesstätte will, kann etwa lokalen Arbeitgebern die Vorteile deutlich machen, die durch die längeren Arbeitsmöglichkeiten der Beschäftigten für die Unternehmen entstehen. Häufig finden sich überraschende Bündnispartner – vorausgesetzt man sucht!
- Neben den Kompetenzen gilt es auch, die Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen
- **Betreiben Sie eine Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.** Die Arbeit des Paritätischen bietet deshalb viele Anregungen und Beispiele. Greifen Sie Pressemeldungen mit Bezug auf Ihre kommunale Ebene auf.
  - **Agenda Setting:** Solange etwa der Straßenbau die lokalen Schlagzeilen beherrscht, finden soziale Anliegen vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit. Arbeiten Sie daran, dass gerade sozial- und gesellschaftspolitische Anliegen Öffentlichkeit finden. Das verstärkt den notwendigen Resonanzboden für Ihre Anliegen.
  - **Studien und Analysen:** Entscheidungsträger stützen sich gerne auf „Fakten, Fakten, Fakten“. Liefern sie sie. Zeichnen Sie ein Bild von Ihrer Arbeit und ergänzen Sie es gerne durch Zahlen. „Sozialwirtschafts-

- **Hintergrundinformationen** (individuell): Sie haben eine Vorstellung von Ihrer Arbeit, aber hat sie auch jedes Ratsmitglied, jeder kommunale Mandatsträger? Sorgen Sie dafür und geben Sie leicht verständliche Zusatzinformationen als Hintergrundwissen, etwa über Bedarfe und Entwicklungen. Das macht Ihre Anliegen für andere interessant.
- **Schaffen Sie Nähe durch eigene Veranstaltungen.** Wenn der zuständige Sachbearbeiter/-in in der Haushaltsabteilung einmal den Tag der offenen Tür Ihrer Einrichtung besucht hat, verbindet er damit mehr als nur abstrakte Zahlen. Bieten Sie herausgehobenen Personen Beiratsfunktionen oder eine Schirmherrschaft an. So schaffen Sie verlässliche Bindungen.
- **Nicht alles machen:** Wägen Sie Aufwand und Ertrag ab. Gehen Sie mit Ihren Ressourcen – auch und gerade mit Ihrer Zeit – sorgsam um.

Das ist das klassische Instrumentarium. Nicht mehr, und nicht weniger. Daneben, aber mit Überschneidungen, gilt es, sich alternativer Strategien zu vergewissern.

## Alternative Strategien

Alternative Strategien bezeichnen insbesondere solche Strategien, die sich auf die öffentliche Verwaltung als Kooperationspartner konzentrieren und deren spezifische Logik miteinbeziehen. Was meint spezifische Logik? Ludwig Wittgenstein hat formuliert: „Die Grenzen meiner Sprache sind die Grenzen meiner Welt.“ Und während klassische Instrumente häufig darauf gerichtet sind, einem Kooperationspartner die eigene Sichtweise mehr oder weniger eindeutig zu vermitteln, sind alternative Strategien selbst auf Vermittlung gerichtet, indem sie die Logik, die Sprache, die Rationalität der öffentlichen Verwaltung – einschließlich der politischen Gremien auf kommunaler Ebene – berücksichtigen.

Dabei hilft es, sich der Interessen des Gegenübers zu vergewissern. Und ergänzend helfen einige Regeln, auch kommunale Verwaltungen zu verstehen. Einige dieser Regeln hat der britische Historiker Cyril Northcote Parkinson als Gesetze formuliert. Parkinson, das sei erwähnt, formulierte seine Gesetze auf der

Grundlage der Beobachtung der britischen Marineadministration. Er stellte fest: Während die Zahl der zu beaufsichtigenden Schiffe zu Beginn des 20. Jahrhunderts sank, nahm die Größe der Administration stetig zu. Eines seiner Gesetze lautet deshalb: Die Verwaltung wächst immer. Wer meint, dass das satirisch gemeint war, muss aber dennoch zugeben, dass es trotzdem ganz gut geeignet ist, um zu erklären, warum wir in Deutschland zwar nur 8.000 Binnenschiffer haben, diese aber durch 13.000 öffentliche Angestellte verwaltet werden. Doch die Parkinsonschen Gesetze lassen sich auf unsere Fragestellung anwenden. Ein anderes Parkinsonsches Gesetz bezieht sich etwa auf die Diskussion von unterschiedlichen Interessen. Es lautet: In öffentlichen Debatten werden die Themen diskutiert, von denen die meisten Diskussionsteilnehmer/-innen Ahnung haben, nicht die, die am wichtigsten sind. Wer einmal eine Haushaltsdebatte in einem kommunalen Gremium verfolgt hat, dem werden auf Anhieb Beispiele dafür einfallen.

Daraus folgt eine einfache Einsicht, die weniger einfach umzusetzen ist und die in der Praxis überraschend häufig vergessen wird. Wir wissen um unsere Qualitäten, unsere Probleme, aber auch um die häufig unter widrigen Umständen erbrachten Leis-

tungen. Aber wissen wir das auch zu vermitteln? Es stimmt eben: Die Grenzen unserer Sprache sind die Grenzen unserer Welt. Tun wir nicht nur Gutes, sondern reden wir auch davon? Und zwar nicht nur in unserer Sprache, sondern auch in anderen „Sprachen“?

## Du sollst dir ein Bild machen: Wenn weniger Zurückhaltung mehr ist.

Wer vor Ort engagiert ist, ist sich seiner Leistung häufig gar nicht bewusst. Wer sich aber seiner eigenen Leistung nicht bewusst ist, dem wird es auch schwer fallen, andere von dessen Wert zu überzeugen. Bescheidenheit ist eine Tugend, aber in der Sozialen Arbeit vor Ort ist weniger Zurückhaltung mehr. Selbstbewusstsein ist deshalb eine wichtige, aber nicht die einzige Erfolgsbedingung für die kommunalpolitische Arbeit als Verein oder Initiative.

Eine weitere Bedingung ist, eine „Erzählung“ oder ein „Bild“ von der eigenen Arbeit zu erzeugen und öffentlich zu verbreiten. Dazu gehört auch, dass man erstmal deutlich macht, wo das Problem liegt. Ein Beispiel:

Der Beamte, der in einer subventionierten Behördenkantine zu essen gewohnt ist, wo er das warme Mittagessen für 2,30 Euro erhält, versteht häufig nicht, warum sie pro Essen in einer Kita 3,80 Euro benötigen und entsprechende Zuschüsse beantragen. Es darf deshalb nicht vorausgesetzt werden, dass Ökonomie und Organisationskultur der Wohlfahrtspflege jedem vertraut sind.

Wie schaffe ich ein „Bild“ von meiner Arbeit? Dazu muss das „magische Viereck“ mit den folgenden Eckpunkten beachtet werden:

- **Problem formulieren und anschaulich machen:** Sorgen Sie dafür, dass Ihr Problem als allge-

meines Problem wahrgenommen und sichtbar wird!

- **Werden Sie persönlich:** Sorgen Sie dafür, dass Sie nicht als Einrichtung abstrakt bleiben, sondern Ihre Organisation mit ganz bestimmten Personen verbunden werden kann. Abstrakte Institutionen schaffen kein Vertrauen. Personen schaffen Vertrauen.
- **Seien Sie pragmatisch und konstruktiv:** Sorgen Sie dafür, dass Ihr Vorschlag, ein bestimmtes Problem zu lösen, als geeignet und angemessen wahrgenommen wird. Beachten Sie dabei, dass auch die andere Seite „zu ihrem Recht“ kommt und bauen Sie Ihrem Gesprächspartner gegebenenfalls Brücken zu einem Kompromiss.
- **Vergessen Sie nichts:** Dokumentieren Sie im Erfolgsfall die erreichten Ziele, um Vertrauen für die Zukunft zu erwerben.

Zu den Parkinsonschen Gesetzen zählt auch das Gesetz der Trivialität. Es ist anwendbar auf Haushaltsdebatten auf allen Ebenen. Es lautet: Die auf

eine Haushaltsstelle verwendete Zeit ist umgekehrt proportional zu deren Höhe. Wenn im Haushalt eines Mittelzentrums ein Etatposten von 2 Millionen Euro – etwa für die Sanierung einer Landstraße – im Haushaltsentwurf vorgesehen ist, gleichzeitig aber auch ein Mietkostenzuschuss von 8.000 Euro für den Jugendraum der Pfadfinder und weitere 8.000 Euro für die Renovierung des Heimatmuseums veranschlagt sind, sind es regelmäßig die letzten beiden Posten, die in den Haushaltsdebatten am ausgiebigsten diskutiert werden. Große Ausgabenblöcke werden eben nicht groß diskutiert, weil sie zu komplex wirken. Der kleine Haushaltsansatz dagegen ist die verwirklichte reduzierte Komplexität und lädt zu besonders intensiven Debatten ein. Daraus folgt für die Praxis: Wenn man unter das Dach einer großen Haushaltsstelle schlüpfen kann, steigert man die Durchsetzungschancen. Und wenn man das nicht kann, kann man dazu beitragen, diese zu konstruieren – etwa durch Kooperationsprojekte.

Die Analysen des öffentlichen Haushaltswesens haben immer wieder gezeigt: Die Haushaltsaufstellung ist ein

Prozess des – fachlich gesprochen – *muddling through*. Man kann das gestrost mit Durchwursteln übersetzen. Entscheidungen fallen dabei regelmäßig nach dem Weg des geringsten Widerstands. Große Bündnisse schaffen dagegen große Überzeugungskraft. Das klingt selbstverständlich. Tatsächlich aber ist eher das Gegenteil die Realität: Kommunale Interessenvertretung wird häufig als Verpflichtung, allein das eigene Interesse zu vertreten, missverstanden. Dahinter steht die Annahme, dass der zu verteilende Kuchen eine statische Größe ist und man die Größe des einzelnen Tortenstücks maximieren müsse. Im öffentlichen Haushaltswesen ist der Kuchen aber keine statische Größe. Und das bedeutet: man fährt besser, sich durch Kooperation gemeinsam einen sehr viel größeren Kuchen zu verschaffen. Dann kann man sich auch mit einem relativ geringeren Anteil daran zufrieden geben. Nur in diesem Fall ist weniger mehr. Ansonsten ist – dem Sprichwort zum Trotz – weniger leider immer weniger.

Ein verbreitetes Missverständnis ist auch, dass die Haushaltsaufsicht, unter der viele Kommunen stehen,

bestimmte freiwillige Leistungen unmöglich macht. Dahinter steht das TINA-Prinzip: „There ist no alternative“. Aber – das ist ein Kennzeichen alternativer Ansätze – es gibt eben meist doch eine Alternative. Und auch die Haushaltsaufsicht in der Kreisverwaltung, im Regierungspräsidium oder im Ministerium wird sich der Genehmigung einer freiwilligen Ausgabe nicht entziehen, wenn es gute Argumente dafür gibt, dass der Verzicht auf eine Ausgabe am Ende des Tages sehr viel teurer kommen kann. Das in den sozialen Organisationen geleistete ehrenamtliche Engagement ist dabei nur ein Beispiel, mit dem gegenüber der öffentlichen Seite argumentiert werden kann. Denn ehrenamtliches Engagement ist auf eine soziale Infrastruktur vor Ort angewiesen. Wer dem Nachbarschaftstreff die Zuschüsse für die Miete streicht, der muss damit rechnen, dass damit ehrenamtliches Engagement wegbricht, welches – ob kurz oder lang – durch gewerbliche Leistungen kompensiert werden muss. Auf die „Kollateralschäden“ von Kürzungen und unterlassenen Investitionen muss deshalb immer wieder hingewiesen werden. Auch im Verfahren

der Haushaltsaufsicht lassen sich noch Wünsche durchsetzen, wenn damit die Aussicht auf Einsparungen in Zukunft oder an anderer Stelle verbunden ist. Die Haushaltsaufsicht hat immer nur das Gesamtbild im Blick – und keinerlei eigenes Interesse, ihren Wunsch zu blockieren, wenn das „Gesamtbild“ ausgeglichen und stimmig erscheint (siehe dazu den Beitrag von Alexander Wappenhans, S. 22).

Hilfreich dabei ist, sich zusätzlich auch auf gesetzliche Grundlagen zu beziehen. Häufig bieten ihnen Gesetze einen breiten Auslegungsspielraum, um etwa eine „Soll“-Aufgabe aus guten Gründen als Pflichtaufgabe zu deklarieren. Denn ein gesetzliches „Sollen“ ist eben keine unverbindliche Empfehlung, sondern eine sehr klare, nur mit guten Gründen abweisbare Vorgabe. Und natürlich geht es nicht nur um vertragliche Bindungen der Kommune. Wer soziale Infrastruktur erhalten möchte, kann und muss dabei auch die eigenen Sachzwänge – Mietverträge und Versicherungen etwa – in den Vordergrund stellen und mit Recht darauf verweisen, dass die Weiterführung vielfach günstiger ist, als später Infrastruktur ganz

neu und sehr viel teurer aufbauen zu müssen.

Ein weiteres Beispiel, wie man sich die Rationalität der öffentlichen Verwaltung zunutze machen kann, hat mit dem goldenen Zügel zu tun. Der goldene Zügel ist ein höchst effizientes Lenkungsinstrument, an dem wir an manchen Tagen auch ganz persönlich durch den Supermarkt geführt werden. Die Werbung „Nimm drei, zahle zwei“ ist ein Beispiel. Man braucht zwar eigentlich nur einen Apfel. Aber wenn man beim Kauf von dreien einen einsparen kann, ist das doch ein echtes Geschäft. Im öffentlichen Haushaltswesen ist die Logik nicht anders, nur auf wesentlich höherem Niveau. Wer könnte dem Bau einer neuen Ortsumgehung widerstehen, wenn sie zu 80 Prozent bezuschusst wird? Wer dem Bau des neuen Schwimmbades, wenn es zu 60 Prozent quasi geschenkt ist? Aber wie bemächtigt man sich des goldenen Zügels, um die öffentliche Hand zu Investitionen im eigenen Sinn zu motivieren? Man macht das, indem man das Einbringen zusätzlicher privater Mittel anbietet. Die zu akquirieren, ist häufig zu leisten – etwa über private Stiftungen oder

durch das Einwerben bei lokalen Unternehmen oder dem Handel. Für die sind solche Beteiligungen als soziale Investitionen häufig attraktiv: Zum einen können sie mit ihrem sozialen Engagement werben, andererseits aber auch mit ihrer Spende die Richtung öffentlicher Investitionen mitgestalten. Da viele Unternehmen längst verstanden haben, dass eine gute soziale Infrastruktur ein wichtiges Argument ist, um eigene Beschäftigte im Unternehmen zu halten, neue Fachkräfte zu gewinnen oder Fehlzeiten der eigenen Mitarbeiter zu reduzieren, finden soziale Organisationen dort nicht selten hervorragende Kooperationspartner und Mitsreiter, um die Verwaltung mit guten Argumenten und mit zusätzlichen Mitteln zu sozialen Investitionen zu bewegen.

Übrigens: Der Ort in der Kommunalpolitik, in der sie am meisten für sozial- und familienpolitische Anliegen erreichen können, ist häufig nicht der gleichnamige Ausschuss, etwa der Sozialausschuss oder der Jugendhilfeausschuss. Weitreichende Entscheidungen fallen in den Ausschüssen, in denen die finanziellen Fragen in einer größeren

Perspektive entschieden werden können, also in den Haushalts- und Finanzausschüssen. Wer mit deren Arbeit, den Instrumenten und Möglichkeiten des Haushaltsrechts und dem Zuschnitt des Budgets anderer Fachbereiche vertraut ist, vervielfacht seine Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Es wäre deshalb fahrlässig, die kommunalen Abgeordneten in den Haushalts- und Finanzausschüssen zu übergehen, denn sie entscheiden am Ende über die Budgets. Sie verdienen damit auch große Aufmerksamkeit!

Die Entscheidungsmechanismen vor Ort sind komplex und dabei nicht selten verschlungen. Er bietet aber damit nicht nur einen Ansatzpunkt für die Umsetzung eigener Interessen, sondern eine Vielzahl von Hebeln und Stellschrauben. Sie bedienen zu lernen, lohnt sich!

*Dr. Joachim Rock ist Leiter der Abteilung Arbeit, Soziales und Europa im Paritätischen Gesamtverband*

*E-Mail: [sozialpolitik@paritaet.org](mailto:sozialpolitik@paritaet.org)*

# Der kommunale Haushalt: Wie funktioniert es, was muss ich verstehen?

von Alexander Wapenhans



Nach einer von Ernst & Young vorgestellten Studie<sup>9</sup>, für die 2013 insgesamt 300 deutsche Städte befragt wurden, befand sich mit 48 Prozent fast die Hälfte der befragten Kommunen 2012 im Haushaltsdefizit. Für das laufende Jahr 2013 erwarteten 59 Prozent einen unausgeglichenen Haushalt. In den Jahren 2011 bis 2013 haben daher 40 Prozent der Kommunen Haushaltssicherungskonzepte

<sup>9</sup> [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_Kommunenstudie\\_2013/\\$FILE/EY%20Kommunenstudie%202013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Kommunenstudie_2013/$FILE/EY%20Kommunenstudie%202013.pdf) (Stand: 18.11.2015).

aufstellen müssen. In den folgenden drei Jahren wurde von den Befragten erwartet, dass dieser Anteil auf 53 Prozent steigt.

Bereits 15 Prozent der Kommunen befanden sich unter einem „kommunalen Rettungsschirm“. Hierbei legt man Konsolidierungsziele fest, um finanzielle Mittel vom jeweiligen Bundesland zu erhalten. Am häufigsten wurde hier eine (weitere) Reduktion von Ausgaben für freiwillige Leistungen aufgeführt. Zudem werden häufig Ausgaben für Pflichtaufgaben reduziert und es wird versucht, höhere Einnahmen aus dem Beteiligungsbereich zu erzielen.

Wenn man annimmt, dass die Haushaltslage der Kommunen diesen Trend wie es scheint weiter beibehält, ist es hilfreich, seine politischen Handlungs- bzw. Mitgestaltungsoptionen zu kennen und auf den Haushalt, von dem man ggf. indirekt/direkt abhängig ist, einzuwirken.

## Grundlegendes zum Kommunalrecht

Die Kommunen stellen aus vertikaler Sicht das Fundament im Staatsaufbau dar.

Gesetzgebungs- bzw. Rechtssetzungsbefugnisse (Legislative) haben hier die Kreistage, Gemeinde- und Stadträte. Die vollziehende Gewalt (Exekutive) nehmen die Landräte und die (Ober-) Bürgermeister/-innen wahr. Die Rechtsprechung (Judikative) wird von den jeweils zuständigen Gerichten, bspw. Amtsgerichten, wahrgenommen.

Auf der kommunalen Ebene bilden die Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen das Grundgerüst für das Handeln.

Aufgrund der in Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) festgeschriebenen Bundesstaatlichkeit besitzen neben dem Bund auch die Länder Gesetzgebungskompetenzen (auch Föderalismus genannt).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> <http://www.bpb.de/wissen/UDGM1N> (Stand 07.10.2015).

Daher gilt für jedes Bundesland eine ihm eigene Kommunalverfassung/Gemeindeordnung bzw. Landkreis-, Kreisordnung. Wesentliche Inhalte wie Aufgaben, Wirkungskreise oder Satzungsregelungen sind jedoch größtenteils bundesweit deckungsgleich.

In den Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen ist auch die Art der Buchführung (oder auch kommunale Haushaltsführung) geregelt (z. B. in NRW § 92 Abs. 1 GO NRW).

## Die kommunale Haushaltsführung

Derzeit gibt es zwei Arten der kommunalen Haushaltsführung bzw. auch Mischformen. Zum einen die Kameratechnik, welche lediglich Ausgaben und Einnahmen darstellt. (Werteverzehr in Form von Abschreibungen wird nicht berücksichtigt.) Und zum anderen die doppelte Buchführung, ähnlich wie sie im kaufmännischen Bereich Anwendung findet. In der Kommune spricht man allerdings von Doppik, was für doppelte Buchführung in Konten steht. (Die Doppik berücksichtigt Abschreibungen.) Da Abschreibungen für viele Kommunen neu bzw. bei Anwendung der Kameratechnik irrelevant sind, kann es hier zu Problemen bei der Refinanzierung kommen.

Hier können auf der Sachbearbeiter-ebene zum Teil „didaktische“ Fertigkeiten sinnvoll sein. „Wenn Sie Abschreibungen nicht berücksichtigen, warum bekommt man dann nicht sein Geld in voller Höhe wieder, wenn man nach einigen Jahren sein Auto wieder verkaufen möchte?“

Ist auch dies nicht hilfreich, ist die Art der Finanzierung zu prüfen. Handelt

es sich um eine vertraglich ausgehandelte Vergütung? Oder nehme ich Zuwendungen in Anspruch?

Die Tatsache, ob es sich um eine Pflicht- oder freiwillige Aufgabe der Kommune handelt, ist unter Umständen entscheidend für den Fortbestand und die Höhe der Finanzierung. So ist die Kommune bspw. als Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 3 Abs. 2 SGB VIII zur Leistung verpflichtet. Nach § 4 Abs. 2 SGB VIII kann die Kommune die Leistung auch nicht selbst erbringen, sofern eine geeignete Einrichtung eines freien Trägers die Aufgabe wahrnehmen kann.

Im Gegensatz hierzu stehen bspw. Projekte, welche nur eine zeitlich befristete Zuwendung erhalten. Nach dem Ablauf des Förderzeitraumes besteht hier keine direkte gesetzliche Verpflichtung für die Kommune.

Selbst Kommunen haben hier manchmal Unterscheidungsschwierigkeiten. Und so sieht ein Vertragsangebot wie ein Bewilligungsbescheid nur ohne Rechtsbehelfsbelehrung aus.

## Der ausgeglichene Haushalt als Ziel

Wie steht es konkret in meiner Kommune um die Finanzen? Ein Großteil der Kommunen befindet sich derzeit in **Haushaltskonsolidierung**. Hierunter versteht man die Verringerung oder Stabilisierung der öffentlichen Schulden. Haushaltskonsolidierung bedeutet demnach, Schuldentilgung und Kreditaufnahmen so zu gestalten, dass die dauerhaft bestehenden öffentlichen Schulden (strukturelles Defizit) mittelfristig verringert werden bis zum ausgeglichenen Haushalt.<sup>11</sup> Also dafür zu sorgen, den Haushalt wieder auf die „richtige Bahn“ zu lenken und den Haushalt auszugleichen. Die Pflicht, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, betrifft den gesamten öffentlichen Sektor und ist gesetzlich verankert. Auf kommunaler Ebene bspw. in § 75 Abs. 2 GO NRW.

Um das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu erreichen, wurde die Schuldenbremse als verfassungsrechtliche, verbindliche Regelung der Neuverschuldung, welche auf die Ergebnisse

<sup>11</sup> <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19603/haushaltskonsolidierung> (Stand 07.10.2015).

der Föderalismuskommission 2009 zurückzuführen ist, eingeführt.

Im Grundgesetz in Artikel 143 d Abs. 2 ist dazu folgendes geregelt (Auszug): *„Als Hilfe (...) können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf (...) Sachsen-Anhalt (...) 80 Millionen Euro. (...) Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. (...)“*

Für dieses grundgesetzlich verankerte Element der Schuldenbremse existiert in den Kommunen ein entsprechendes Pendant, welches im jeweiligen jährlich zu erstellenden Haushaltsplan zu finden ist. Um den Haushalt nun zu konsolidieren, kann man Ausgaben verringern und/oder Einnahmen erhöhen. In dem betreffenden Teil im Haushaltsplan sind daher explizit Maßnahmen der Kommune zur Haushaltskonsolidierung aufgeführt. Diese

wurden durch das entsprechende Legislativorgan (bspw. Stadtrat, Kreistag) im Vorfeld beschlossen.

### Wie kommt es nun zum kommunalen Haushalt?

Die Aufstellung erfolgt in folgenden Schritten<sup>12</sup>:

- ➔ Die einzelnen Dienststellen und Ämter der Stadtverwaltung melden ihren Bedarf über die jeweiligen Dezernate bei der Kämmererei an. Die Kämmererei kümmert sich um die finanziellen Angelegenheiten einer Stadt und ist für die Verteilung der Finanzmittel zuständig. Die Kämmererei prüft die Anmeldungen, dann werden die angemeldeten Bedarfe innerhalb der Verwaltung diskutiert, angepasst und korrigiert.
- ➔ Wenn dann alle notwendigen Veränderungen berücksichtigt sind, wird anhand der vorliegenden Daten ein Entwurf für einen Haushaltsplan erstellt. Über diesen berät

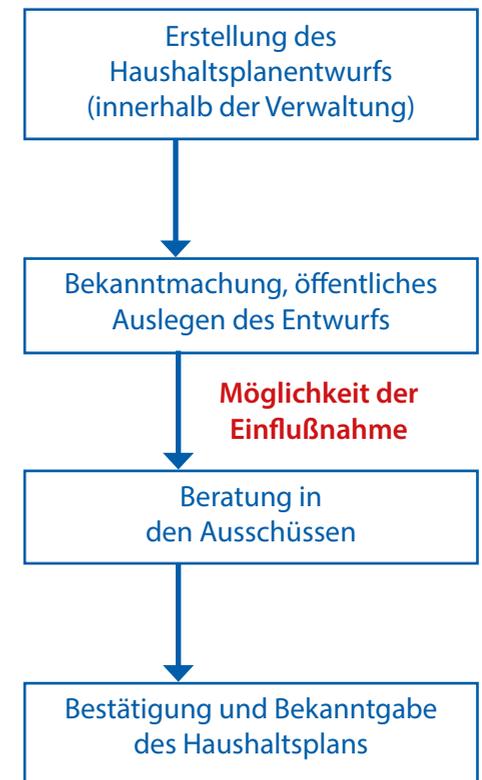
und entscheidet zunächst der Stadtvorstand. Der Stadtvorstand besteht aus Oberbürgermeister/-in und Beigeordneten. Der/die Stadtkämmerer/-kämmerin legt diesen Entwurf dann dem/der Oberbürgermeister/-in zur Feststellung vor. Der/die Oberbürgermeister/-in bringt den Entwurf danach in öffentlicher Sitzung in den Rat ein.

- ➔ Nach der öffentlichen Bekanntgabe des Haushaltsplanes können Einwohner/-innen oder Abgabepflichtige in einem Zeitraum von vierzehn Tagen Einwände gegen den Entwurf erheben. Während der Dauer der Beratungen im Stadtrat bleibt der Haushaltsplanentwurf öffentlich ausgelegt. Nach der Einbringung in den Rat erfolgt die Beratungsphase des Haushalts in den Ausschüssen

und Bezirksvertretungen. Die Politik kann sich nun mit den Vorschlägen der Verwaltung auseinandersetzen und gegebenenfalls Veränderungen herbeiführen.

- ➔ Wenn der Rat den Haushalt beschlossen hat, wird er der Bezirksregierung zur Prüfung vorgelegt. Bis die Genehmigung vorliegt, befindet sich die Kommune in der so genannten „vorläufigen Haushaltsführung“. In dieser Zeit dürfen nur Ausgaben getätigt werden, zu der eine rechtliche Verpflichtung besteht oder die notwendig sind, um den laufenden Betrieb aufrecht zu erhalten.

Also in der Entwurfsphase des Haushalts, in welcher der Haushaltsplanentwurf öffentlich ausgelegt wird, ergibt sich die Möglichkeit für Hinweise oder Änderungswünsche, welche in der folgenden Beratungsphase in den Ausschüssen thematisiert werden.



<sup>12</sup> <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen/haushalt/wie-wird-der-haushaltsplan-aufgestellt> (Stand 27.10.2015).

## Produktbildung

Um den zum Teil mehrere hundert Seiten starken Haushaltsplan für Bürger/-innen und Mandatsträger/-innen dennoch möglichst transparent zu gestalten, werden die Ausgaben verursachungsgerecht nach Produkten zugeordnet. Die Produkte sollen eine Verbindung zwischen den Kosten einerseits und den angestrebten Zielen und Wirkungen andererseits darstellen.

Die mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts angestrebte Verbesserung der Steuerung der Kommunalverwaltungen<sup>13</sup> wurde durch eine neue Gliederung des Haushaltsplans umgesetzt. Das bedeutet unter anderem, dass der relativ neue Produkthaushalt keine Sammelnachweise mehr kennt, da auch die Aufwandsarten, die üblicherweise in Sammelnachweisen oder zentralen Haushaltsstellen bewirtschaftet wurden (Personal, Gebäude, Reinigung,

Energiekosten etc.) den Produkt- bzw. Produktgruppenbudgets zugeordnet werden. Wo das nicht unmittelbar möglich ist, sollen interne Leistungsverrechnungen für eine verursachungsgerechte Zuordnung sorgen.

Die Teilhaushalte bilden ein Budget. Die Budgetbildung, die mit der Doppik in der Regel flächendeckend vorgesehen ist, ergänzt das an der Leistung für die örtliche Gemeinschaft orientierte Produktgliederungsprinzip des Haushalts und soll eine klar erkennbare Verantwortlichkeit (nach außen) und flexible Mittelbewirtschaftung (nach innen) ermöglichen. Je nach landesrechtlicher Regelung kann die Gliederung der Teilergebnishaushalte nach Produktbereichen, Produktgruppen etc. oder nach Organisationseinheiten erfolgen. In beiden Gliederungsformen sollen Produktbereichs-, Produktgruppen- und Produktinformationen dargestellt und die monetären Budgetansätze durch Ziele und Kennzahlen für Produktgruppen oder Einzelprodukte ergänzt werden.

<sup>13</sup> Vgl. Leitlinien für eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts vom 21.11.2003, Quelle: [http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Kommunales/1\\_LeittextInnenministerkonferenz.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/1_LeittextInnenministerkonferenz.pdf) (Stand: 27.10.2015).

Auf öffentlichen Sitzungen und dem öffentlichen Auslegen des Haushaltsplanentwurfs der Stadt- und Kreisräte wird in der Regionalpresse, in jeweiligen Amtsblättern oder im Internetauftritt hingewiesen. Oftmals kann man sich auch in einen E-Mail-Verteiler aufnehmen lassen. Nimmt man an einer Sitzung teil, kann man sich ggf. am Meinungsbildungsprozess der Abgeordneten beteiligen, Perspektiven und/oder Alternativen aufzeigen, wenn ihre Zuwendung im folgenden Haushaltsjahr verringert oder eingespart werden soll.

Sofern man eine freiwillige Leistung im Auftrag der Kommune erbringt, ist es daher (bei Haushaltskonsolidierung „dringend“) anzuraten, sich in der Entwurfsphase mit dem Haushaltsplan zu beschäftigen, zu prüfen, welchem Produkt wird meine Leistung zugeordnet und welches Budget steht diesem Teilhaushalt zur Verfügung.

Zwar besteht bei einer kommunalen Pflichtaufgabe eine Ermessensreduzierung auf null, bspw. Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch, aber auch hier kann unter Umständen durch die prospektive Betrachtung und einer geringeren Erwartung des Umfangs der Leistung eine Verringerung im Budget eingeplant sein.

## Welche politischen Handlungsoptionen gibt es?

Während der Haushaltsplanentwurf ggf. mit Haushaltskonsolidierungskonzept öffentlich ausliegt, bzw. in den Ausschüssen beraten wird, sollte man seine konstruktiven Argumente vorbringen.

So sollte man auch bei dem „Runterfahren“ von sozialen Leistungen an mögliche hierdurch verursachte Remanenzkosten denken. Ebenfalls stellen die kommunalen Mittel oft nur Sockelfinanzierungen da, ohne diese Teilfinanzierungen, kann mitunter ein größeres Projekt gefährdet oder gar ausgeschlossen werden.

Auch auf einen nicht monetär messbaren sozialen Mehrwert (frei nach JFK „Auf Dauer ist nur eines teurer als Bildung, keine Bildung!“) sollte hingewiesen werden.

Des Weiteren kann man Konsolidierungen nicht nur durch Einsparungen erreichen, jedoch treffen Steuern zumeist einen größeren Teil der Wählerschaft. Andere Möglichkeiten der Mehreinnahmen kommunaler Haushalte sind z.B. sanierungsbedingte Ausgleichsbeträge.

Selbstverständlich können Argumente und Hinweise (wie Synergieeffekte, Kooperationen, individuelle Begebenheiten...) an dieser Stelle nicht abschließend sein.

Es mag auch schon reichen, an einer öffentlichen Sitzung teilzunehmen, sein Anliegen zu äußern und hierdurch „Gesicht zu zeigen“, schließlich geht es nicht um schwarze Zahlen in einem mehrere hundert Seiten starken Haushaltsplan, sondern um soziale Projekte.

**Alexander Wapenhans** ist Referent im Team Betriebswirtschaft und Finanzierung im Paritätischen Sachsen-Anhalt.

E-Mail: [awapenhans@paritaet-lsa.de](mailto:awapenhans@paritaet-lsa.de)

## Woher nehmen, wenn nicht stehlen?! Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten über Stiftungen und Soziallotterien

von Joachim Hagelskamp



Bei der Recherche stellt man allerdings schnell fest, dass es trotz dieser Vielfalt nicht unbedingt einfach ist, den richtigen Partner für seine Projektidee zu finden; viele Stiftungen vergeben kein Geld, weil sie selbst

### Stiftungen

Der Trend, eine Stiftung zu gründen, ist in Deutschland in Mode gekommen. Im Juli 2014 waren es über 20.000 Stiftungen und jedes Jahr kommen einige Hundert Neugründungen dazu. Deshalb liegt es nahe, dass sich Fundraiser und Finanzverantwortliche sozialer Organisationen z. B. auf der Homepage des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen einen Überblick über die Landschaft verschaffen.

operativ tätig sind und eigene Einrichtungen und Dienste betreiben. Viele andere sind nur regional tätig und viele unterstützen keine oder nur eingeschränkt soziale Projekte. Andere wenige helfen auch nur Menschen, die sich in einer Notlage befinden.

Solange nicht die Haupttriebfeder der Suche allein die Finanzierung der eigenen laufenden Betriebskosten ist, lohnt sich die Recherche. Man muss dabei immer im Kopf haben, dass jeder Geldgeber mit seiner

Förderung stets auch seinen eigenen Zweck verfolgt und dass sind nicht die Zahlung von Miete, Telefon, Geschäftsführung oder Mitgliederverwaltung, sondern die Förderung von Projekten, die im Einklang mit den eigenen Stiftungszielen stehen müssen, wie es z. B. die Dietmar-Hopp-Stiftung tut, wenn sie nur Projekte für benachteiligte oder behinderte Kinder und Jugendliche sowie für Senior/-innen und Schwerkranke unterstützt und dass auch nur im Rhein-Neckar-Raum. Andere Stiftungen, wie z. B. die Hertie-Stiftung, vergeben jährlich Preise für modellhafte Aktivitäten von Selbsthilfegruppen und besonders engagierte Helfer/-innen. Die Auszeichnung wird allerdings nur für Aktivitäten im Bereich der Multiplen Sklerose und der neurodegenerativen Erkrankungen, wie z. B. Parkinson und Alzheimer, verliehen. Überregional fördert z. B. die Software-Stiftung viele kleine und mittelgroße, sogenannte Regelprojekte im Förderrahmen von 5.000 bis 100.000 Euro in der Behinderten-, Alten- und auch Kinder- und Jugendhilfe. Recht neu „am Markt“ ist die Walther-Blüchert-Stiftung, die barrieregehemmten Menschen zur

Seite steht, denen es in ihrer derzeitigen Situation schwierig bis unmöglich erscheint, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Deshalb schafft sie eigene oder fördert Leuchtturmprojekte, die nachhaltig und effizient wirken und Modellcharakter als best practice besitzen, vorrangig für alte Menschen sowie Kinder und Jugendliche. Daneben unterstützt sie aber auch unbürokratisch in akuten individuellen Notlagen, wenn staatliche Hilfen nicht greifen und unterstützt Projekte für Menschen, die unverschuldet in Notsituationen geraten sind. Eben solche Ziele verfolgt die Otto-und-Lonny-Bayer-Stiftung, deren Zweck es ist, in Not geratene Menschen aus NRW, Berlin und den neuen Bundesländern zu unterstützen und ihnen Perspektiven zur Lösung ihrer Probleme zu bieten.

Dabei stoßen alle Stiftungen derzeit an finanzielle Grenzen, denn in Zeiten der niedrigen Zinsen fällt es schwer, Kapital gut anzulegen, um so Fördermittel zu generieren. Da sie ihr Stiftungskapital nicht schmälern dürfen, bleibt ihnen oft nur der Weg aus den Zinserträgen geringer oder gezielter zu unterstützen.

Umso mehr lohnt es sich gerade für kleine Organisationen sich zunächst vor Ort umzuschauen. Bürgerstiftungen, Kreissparkassen und Volksbanken engagieren sich nicht nur bei der Unterstützung von Sport, Bildung und Kultur, sondern fördern auch gezielt soziales Engagement. Das Internet hilft hier, weil jede Bank wie auch jede Bürgerstiftung ihr Engagement öffentlich machen und transparent darlegen, an wen für was Unterstützung gegeben wird. Und sollte man feststellen, dass man mit seiner Organisation nicht zur Zielgruppe zählt, so ergibt es doch die vorteilhafte Erkenntnis, dass man anderen potentiellen Förderern aufzeigen kann, „wir haben uns sachkundig gemacht und bemühen uns“.

### Soziallotterien

Bei der Suche nach Finanziers für ein Projekt stößt man dann aber auch auf andere bundesweit tätige Förderinstitutionen, die keine Stiftungen sind. Es sind Glücksspielveranstalter, die sogenannte Soziallotterien veranstalten, bekannt als Deutsche Fernsehlotterie, Aktion Mensch und

GlücksSpirale. Ihnen ist gemein, dass sie durch die Veranstaltung von Lotterien Geld für soziale Projekte akquirieren. Nach der Auszahlung von Gewinnen (30%), Steuern (17%) werden jährlich von allen dreien zusammen rd. 230 Mio. Euro für die soziale Arbeit bereitgestellt. Dabei entfallen rund 66 Prozent auf die Aktion Mensch, rund 25 Prozent auf die Deutsche Fernsehlotterie und rund 9 Prozent auf die GlücksSpirale. Das Feld der Unterstützung ist breit und wie bei Stiftungen auch verfolgt jede dieser Lotterien mit seiner Förderung eigene Zwecke und Ziele. Wie bei allen Förderern liegt auch bei ihnen nicht der Fokus auf der Unterstützung von laufenden Betriebskosten, sondern auf Projekten und Investitionen, die bestimmten Zielgruppen zu Gute kommen. Das Geld, das sie Monat für Monat einspielen, wird von ihnen zeitnah ausgeschüttet, was sie damit von Stiftungen unterscheiden, die aus den Geldmarkterträgen ihres Stiftungskapitals fördern.

Die Soziallotterien haben dabei grundsätzlich unterschiedliche Zielgruppen im Fokus, die sich aber auch überschneiden. Bei der Aktion

Menschen sind es behinderte Menschen, Menschen in besonderen Lebenssituationen und Kinder- und Jugendliche. Bei der Deutschen Fernsehlotterie, die ihre Mittel über die Stiftung Deutsches Hilfswerk (DHW) ausschüttet, sind es Menschen mit gesundheitlichen und sozialen Problemen. Wobei hier zum einen die Aspekte „Gesundheit“ und „Sozial“ zugleich zutreffen müssen und zum anderen eine Einschränkung auf alte Menschen und Kinder- und Jugendliche erfolgt. Die GlückSpirale hat den umfassendsten Zielgruppenbegriff, wobei ihr mit derzeit deutlich unter 20 Mio. Euro jährlich die geringsten Ressourcen zur Verfügung stehen. Aktuell fördern die Lotterien auch intensiv örtliche Projekte für Flüchtlinge und Asylsuchende.

Gerade wenn es um überschaubare Vorhaben geht und wenig eigenes Geld zur Verfügung steht, bietet hier die Aktion Mensch mit ihren Förderaktionen „Noch viel mehr vor“ und „Barrierefreiheit“ eine gute Möglichkeit für die Realisierung an. Monatlich werden bis zu 300 Projekte und bis zu 50 kleine (Um-)Baumaßnahmen unterstützt. Die Förderaktion „Noch viel

mehr vor“ stellt seit April 2014 das Thema Inklusion in den Mittelpunkt. Die Aktion will überall da Ideen und Projekte unterstützen, wo die Teilhabe aller an der Gesellschaft vorangebracht wird. Gerade kleine lokale Ansätze stehen hier im Mittelpunkt. Wer Menschen mit Behinderung, mit Migrationshintergrund, Flüchtlinge, Asylsuchende oder Kindern und Jugendlichen kulturelle Erlebnisse ermöglichen und dafür Barrieren beiseite räumen möchte, wer Ideen für ein inklusives Sportprogramm oder eine Schulung im Umgang mit modernen Medien hat, oder wer eine öffentlichkeitswirksame Kampagne starten will, kann gefördert werden. Jede gemeinnützige Einrichtung, die nicht von der öffentlichen Hand oder von Privatpersonen in ihrer Trägerstruktur dominiert wird, kann hier einmal im Jahr ein kleines Projekt mit bis zu 5.000 Euro gefördert bekommen, um daraus die erforderlichen Sach- und Honorarkosten zu finanzieren. Das kann zum Beispiel ein Kinderkochkurs sein, ein Theaterprojekt von Menschen mit und ohne Behinderung, ein inklusives Sportangebot oder ein gemeinsames Sommerfest. Die Laufzeit der Projekte kann dabei

zwischen einem Tag und einem Jahr liegen. Die Antragstellung ist unbürokratisch und einfach auf der Internetseite der Aktion Mensch möglich. Der Einsatz von Eigenmitteln ist nicht erforderlich, wird aber gern gesehen. Das neue Förderangebot richtet sich vor allem an Initiativen und Vereine, die bisher noch keine Berührung mit dem Thema Inklusion hatten und hier einen ersten Schritt gehen möchten. Ziel ist es, dass die geförderten Projekte den Inklusionsgedanken unterstützen und weitertragen. Sie sollen allen Interessierten mit und ohne Behinderung offen stehen. Dies kann auch die Förderung eines Gebärdensprachdolmetschers sein, der die Auf-führung eines lokalen Laientheaters übersetzt. Auf der Homepage der Aktion Mensch findet man zahlreiche erfolgreiche Beispiele, bei denen man auch abschauen darf.

Mit der Förderaktion „Barrierefreiheit“ unterstützt die Aktion Mensch kleinere investive Vorhaben, die Menschen mit Behinderung die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, mit bis zu 5.000 Euro. Gefördert werden kleine bauliche Bau- und Um-baumaßnahmen wie Rampen, Trep-

penlifte, Leitsysteme oder barrierefreie Toiletten oder die Anschaffung technischer Gebrauchsgegenstände, Induktionsschleifenanlage oder Lesegeräte für sehbehinderte Menschen. Auch Systeme der Informationsverarbeitung oder akustische und visuelle Informationsquellen gehören dazu. Auch in diesem Förderprogramm sind Eigenmittel nicht erforderlich. Allerdings kann hier jede Einrichtung nur einmal einen Antrag bewilligt bekommen und die Gesamtkosten für die Investition dürfen 15.000 Euro nicht übersteigen. Die Immobilien müssen nicht im Besitz des Antragstellers sein. Auch ist ein langfristiger Mietvertrag nicht vorgeschrieben. Es sollte aber aus dem Antrag deutlich werden, dass man auch nach dem Umbau die Immobilie weiterhin nutzt. So kann auch z. B. eine Schuldnerberatungsstelle oder die Beratungsstelle eines Betreuungsvereins bei geringem Umfang einen Schritt in Richtung Barrierefreiheit tun.

Wenn man an die Aktion Mensch aber auch an das DHW denkt, dann denken viele an große Fördersummen, die zugleich hohe Eigenmittelanteile nach sich ziehen. Warum aber immer bis

an den Anschlag gehen, wenn diese Förderer doch auch attraktive Fördermöglichkeiten für kleinere Projekte (bei Einbindung von ehrenamtlichem Engagement) mit Gesamtkosten bis 50.000 Euro anbieten. Gerade diese wenig in Anspruch genommene Förderung von Projekten ist ausgesprochen lukrativ. Denn wenn die Gesamtkosten eines Projekts bei bis zu 50.000 Euro liegen und das Projekt ehrenamtliches Engagement mit einbindet, wird eine Ehrenamtspauschale von 10 Prozent der Gesamtkosten als Eigenmittelanteil anerkannt. Die ehrenamtliche Arbeit muss dazu beim Verwendungsnachweis durch Angabe von Namen und Einsatzzeiten nachgewiesen werden und darf nicht nur einfach behauptet werden. Aber die Hürde ist ja leicht zu nehmen. Und wenn man Projekte nicht bis zur maximalen Förderdauer von 3 Jahren streckt, sondern z. B. auf 1 Jahr hin konzipiert, dann ist das nicht wenig Geld.

Um es anschaulich zu machen, hierzu ein Beispiel aus der Aktion Mensch. Die Gesamtkosten des Projekts betragen 50.000 Euro. Der Eigenanteil beträgt 30 Prozent gleich 15.000 Euro. Auf den so errechneten Zuschuss

von 35.000 Euro gewährt die Aktion Mensch eine Verwaltungskostenpauschale von 20 Prozent gleich 7.000 Euro. Zusätzlich kann, wenn es auch beantragt wird, die Ehrenamtspauschale von 10 Prozent der Gesamtkosten gleich 5.000 Euro gewährt werden. Zusammen sind dies 47.000 Euro und es verbleiben lediglich 3.000 Euro beim Träger an Eigenmitteln. Beim DHW ist das ähnlich. Das ist dann doch ein realer Eigenanteil, der für viele Träger sehr viel realistischer ist, als viele andere Finanzierungen.

Angesichts der vielfältigen Bedarfe, die sich zurzeit z. B. im Hinblick auf junge Flüchtlinge ergeben, aber auch im Hinblick auf vieles andere, für das es keine Regelfinanzierungen gibt. Es bleibt zu hoffen, dass mehr – gerade auch kleinere – Träger ihre Phantasie in diese Richtung sprühen lassen.

**Joachim Hagelskamp** ist Bereichsleiter Gesundheit, Teilhabe und Dienstleistungen im Paritätischen Gesamtverband

E-Mail: [blf@paritaet.org](mailto:blf@paritaet.org)

## EU-Förderung auf kommunaler Ebene – von (Vor-)Urteilen und Vorteilen

von Tilo Liewald

Die (Vor-)Urteile reichen gewöhnlich von: „Die EU finanziert im Prinzip alles.“ bis hin zu: „Da geht gar nichts.“ Und welche Aussage ist nun richtig?

**Prämisse:** Die EU kann, will und darf nicht alles und jeden finanzieren und schon gar nicht spezifische nationale Aufgaben der Mitgliedstaaten. Aber im Rahmen der Zuständigkeiten der EU gibt es ausgesprochen vielfältige Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung.

Die Förderziele für die aktuelle Periode 2014 – 2020 sind am Ziel der Strategie Europa 2020, Schaffung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum: intelligent – durch wirksamere Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation; nachhaltig – durch eine entschlossene Ausrichtung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft; integrativ –

durch die vorrangige Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung von Armut, ausgerichtet. Die daraus abgeleiteten Förderinstrumente der Europäischen Union sind an Voraussetzungen und Regeln gebunden, die zwischen allen 28 Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission abgestimmt werden müssen.



Das Ziel der Strategie Europa 2020 soll u. a. durch den Einsatz unterschiedlicher Fonds erreicht werden. Der wohl bekannteste im Feld der Wohlfahrts- pflege ist der Europäische Sozialfonds (ESF). Für die nächsten sieben Jahre stehen europaweit ca. 80 Milliarden Euro zur Verfügung. Deutschland erhält zwischen Bund und Ländern auf- geteilt etwa 7,5 Milliarden Euro. Das ist ungefähr ein Drittel weniger als in der vorherigen Förderperiode 2007 – 2013. In der Konsequenz werden einige vertraute Programme im Rahmen des ESF nicht mehr weitergeführt. Teilweise wurden Programme zusam- mengelegt oder sie werden seit 2014 mit nationalen Mitteln fortgesetzt. So hat sich die Zahl der ESF-Bundespro- gramme von ehemals 62 auf jetzt 26 reduziert, die sich auf insgesamt fünf Bundesministerien verteilen. Rund 4,8 Milliarden Euro können die Bun- desländer in ihren jeweiligen ESF- Programmen ausgeben. Allerdings werden einzelne Programme zu einem nicht unerheblichen Teil durch Bundes- oder Landesmittel aufge- stockt.

Der ESF gehört zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI- Fonds). Diese umfassen außerdem den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsions- fonds (KF), den Europäischen Land- wirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fi- schereifonds (EMFF).

Aus diesen Fonds speisen sich dann u. a. weitere Fonds, wie z. B. der Eu- ropäische Hilfsfonds für die am stär- ksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP), der Asyl-, Migra- tions- und Integrationsfonds (AMIF) oder spezielle Förderprogramme (ERASMUS+, Employment and Social Innovation (EaSI) etc.).

## Praktische Tipps zum Überleben im Fördermitteldschungel von A wie Antragsformular bis Z wie Zuwendungsbescheid:

- ➔ Nicht jedes Förderprogramm auf Bundes-, Landes-, regionaler oder kommunaler Ebene lässt auf den ersten Blick erkennen, ob Finanzmittel der Europäischen Union enthalten sind. Späte- stens im Verwendungsnachweis, d. h., bei der Finanzabrechnung fallen diese Mittel durch spezi- elle Abrechnungsanforderungen auf. Das bedeutet umgekehrt aber auch, dass in diesen Pro- grammen nur Maßnahmen för- derfähig sind, die den oben er- wähnten Fondsanforderungen und -zielstellungen gerecht werden. Die Verknüpfung von europäischen, nationalen bzw. länderspezifischen Zielen erfolgt in den sogenannten Operati- onellen Programmen (OP) des Bundes und der Länder. Vergeu- den Sie deshalb nicht Ihre Zeit mit der Suche nach EU-Förder- programmen, wenn Ihr Projekt- ziel oder die Zielgruppe nichts mit den Zielen und Zielgruppen der Europäischen Union in der jeweiligen Förderperiode zu tun haben, konzentrieren Sie sich dann auf Alternativen!
- ➔ Die Entwicklung, Beantragung, Durchführung und Abrechnung eines mit EU-Mitteln geförderten Projektes ist eine strategische Entscheidung. Dazu gehört auch eine solide Risikoabschätzung. Der personelle und finanzielle Aufwand sowohl in der Vorberei- tungs- als auch in der Durchfüh- rungsphase ist nicht unerheb- lich. Der Träger muss über die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen, hier vor allem für die Ko- und Vorfinan- zierung, verfügen. Versuchen Sie nie, mit EU-Projekten strukturelle Haushaltslöcher bei Ihrem Träger zu stopfen!

➔ Übersichten zu den EU-Förderprogrammen und die wichtigsten Dokumente finden Sie auf der **europäischen Ebene** unter: [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/grants\\_de.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/grants_de.htm),

zusätzlich auf der **Bundes- und Länderebene** unter: <http://www.foerderdatenbank.de>,

für die **Sozialwirtschaft** unter: <https://www.eufis.eu> (einmalige kostenlose Registrierung erforderlich)

und für die **ESF-Bundesprogramme** unter: <http://www.esf.de>

Die genannten Übersichtsseiten bieten keine Gewähr für die Vollständigkeit und erfordern u. U. weitere Recherchen auch mit Hilfe gängiger Suchmaschinen.

Eine Zusammenstellung aller oder auch nur der wichtigsten oder nach der Mittelausstattung größten Förderprogramme ist an dieser Stelle kaum zu leisten und auf Grund ständiger Aktua-

lisierungen wenig sinnvoll. Selbst eine sehr knapp gehaltene Übersicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) der 26 ESF-Bundesprogramme umfasst sechs Seiten. Die aktuelle „ESF-PROGRAMMBROSCHÜRE“ des BMAS vom September 2015 kann man sich unter: <http://www.esf.de/portal/DE/Infothek/Printmedien/inhalt.html><sup>14</sup> herunterladen.

➔ Die den Programmausschreibungen zugrundeliegenden Richtlinien sind in jedem Falle bindend. Prüfen Sie im Vorfeld immer, ob Ihre Einrichtung/Organisation überhaupt antragsberechtigt ist und ob Ihre Projektidee den Zielen und Zielgruppen des Programms entspricht! Zur Klärung der Antragsberechtigung können gehören: die Unternehmensgröße (kleine oder mittlere Unternehmen – KMU)<sup>15</sup>, die Branche, der

<sup>14</sup> Um Sie an die richtige Stelle auf der Website zu navigieren, geben wir die vollständige URL an. In der pdf-Version der Broschüre finden Sie eine Direktverlinkung per Mausklick

<sup>15</sup> zur groben Orientierung: kleines Unternehmen bis zu 50 Mitarbeiter/-innen (Jahresvollzeitäquivalente) oder mittleres Unternehmen bis zu 250 Mitarbeiter/-innen

Einrichtungssitz (wichtig für die Zuordnung in bestimmte Zielgebiete), der Status der Gemeinnützigkeit etc. Setzen Sie sich im Zweifelsfall mit den angegebenen Ansprechpartnern in Verbindung. Für den Fall, dass Ihre Einrichtung nicht antragsberechtigt ist, bedeutet das nicht unbedingt das sofortige Aus für eine ansonsten passgenaue Projektidee. Unter Umständen können Sie sich im Rahmen größerer Projektverbünde an Programmen beteiligen, in denen Städte oder Kommunen oder Arbeitsagenturen oder Jobcenter etc. antragsberechtigt sind. Das setzt in der Regel eine intensive Kommunikation und ein hohes Maß an Fachlichkeit und Verlässlichkeit voraus. Eine Beteiligung als (Teil-)Projektpartner kommt ebenfalls infrage, wenn es Ihnen noch an Erfahrungen oder Ressourcen für eine eigene Hauptantragstellung mangelt.

➔ Wenn Sie antragsberechtigt sind, dann müssen die folgenden Fragen geklärt werden:

- Ist eine laufende Antragstellung möglich oder gibt es Antragsfristen?
- Gibt es finanzielle Unter- und/oder Obergrenzen für die Projektgesamtkosten bzw. die Förderhöhe? Oder gibt es aus vorherigen Aufrufen Erfahrungs- bzw. Empfehlungsgrößen?
- Wie hoch ist der Fördersatz (Interventionssatz)? Können Sie die notwendige Kofinanzierung aufbringen?
- Kann die Kofinanzierung zumindest anteilig durch private Drittmittel (z. B. Teilnehmerfreistellung) erfolgen?
- Sind verpflichtend direkte Eigenmittel in bar oder ersatzweise als Personalfreistellung einzubringen?

- Sind weitere (u.U. ausländische) Projektpartner notwendig?
- Weitere praktische Hinweise erhalten Sie auch in der schon erwähnten Förderdatenbank der Bank für Sozialwirtschaft EUFIS ([www.eufis.de](http://www.eufis.de)). Eine umfangreiche Handreichung hat die Werkstatt PARITÄT gemeinnützige GmbH auf ihrer Webseite „ESF-Projekte managen“ zusammengestellt. Bis wahrscheinlich 2017 sollen die Inhalte an die aktuelle Förderperiode angepasst werden (<http://www.esf-epm.de/archiv/foerderperiode-2007-2013/stichwortkatalog/>).

Holen Sie sich Rat bei den jeweiligen Programmansprechpartnern, bei den zuständigen Agenturen oder bei Ihrem Spitzenverband! Pflegen Sie den Austausch mit erfahrenen EU-Projektträgern! Besuchen Sie die meist kostenlos angebotenen Informationsveranstaltungen!

➔ Nicht selten erfolgen die Aufrufe zu Interessenbekundungen bei EU-Programmen in einem sogenannten zweistufigen Verfahren. Der eigentlichen Interessenbekundung ist in der Regel eine allgemeine Online-Registrierung des Trägers vorgeschaltet. Bei den ESF-Bundesprogrammen, die durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) abgewickelt werden, ist eine Registrierung unter [www.zuwes.de](http://www.zuwes.de) notwendig. ZUWES steht für „Zuwendungsmanagement des Europäischen Sozialfonds“. Nach dieser einmaligen Anmeldung als Projektträger stehen dem Interessenten je nach Bewerbungsfrist die Interessenbekundungsformulare der jeweiligen Förderprogramme zur Verfügung. Ein ähnliches Portal existiert für direkt durch die EU verwaltete Programme, wie z. B. ERASMUS+ (Authentifizierungsdienst der Europäischen Kommission ECAS): <https://webgate.ec.europa.eu/cas/eim/external/register.cgi>. Nach einer erfolgreichen Vorauswahl erhält der Projektträger anschließend den „Aufruf zum Hauptantrag“.

Dieser erfordert gewöhnlich einen dann verbindlichen Kosten- und Finanzierungsplan, auf dessen Grundlage der Zuwendungsbescheid des BVA erstellt wird. Das BVA bietet für die Hauptantragstellung spezielle Informationsveranstaltungen an. Entsprechende Unterlagen und Handreichungen findet man unter: [http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung\\_ZMV/Zuwendung\\_Themen/Themenbereich\\_Europaeischer\\_Sozialfonds/2014-2020/Foerderperiode\\_2014-2020.html?nn=5547826&notFirst=true&docId=5548076](http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_ZMV/Zuwendung_Themen/Themenbereich_Europaeischer_Sozialfonds/2014-2020/Foerderperiode_2014-2020.html?nn=5547826&notFirst=true&docId=5548076).

Die „Fördergrundsätze für Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds im Bundesverwaltungsamt“ umfassen knapp 40 Seiten, deren Lektüre aber viele Fehler vermeiden lassen und Unklarheiten ausräumen.

➔ In der Förderperiode 2014 – 2020 verfolgen einige Bundesländer neue Ansätze der Verzahnung der einzelnen Fonds in den Regionen. Die Europäische Kommission steht in der Regel diesen Ansätzen sehr aufgeschlossen gegenüber. Es geht u. a. darum, z. B. alte Gegensätze zwischen „der Förderung von Beton“ (EFRE) und „der Förderung von Köpfen“ (ESF) aufzulösen und sinnvoll miteinander zu verbinden. Einen vergleichsweise großen Schritt ist man mit dem Multifonds aus EFRE und ESF in Niedersachsen gegangen ([http://www.stk.niedersachsen.de/startseite/themen/regionale\\_landesentwicklung\\_und\\_eufoerderung/eufoerderung/efre\\_esf/foerderperiode\\_2014\\_2020/multifondsprogramm/multifondsprogramm-efreesf-137398.html](http://www.stk.niedersachsen.de/startseite/themen/regionale_landesentwicklung_und_eufoerderung/eufoerderung/efre_esf/foerderperiode_2014_2020/multifondsprogramm/multifondsprogramm-efreesf-137398.html)).

Ein kleineres Modell wurde mit dem Programm CLLD in Sachsen-Anhalt gestartet. CLLD steht für Community Led Local Development und ist die Anwendung der LEADER-Methode in

den Fonds EFRE und ESF. Und die LEADER-Methode wiederum bedeutet: Liaisons Entre les Actions de Developpement de l' Economie Rurale und ist eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission für einen neuen Ansatz zur Entwicklung ländlicher Räume. Sie sieht vor, integrierte Ansätze zu fördern, die von aktiven, auf lokaler Ebene tätigen Partnerschaften erarbeitet und umgesetzt werden. Die Initiative soll dabei die lokalen Akteure unterstützen und das Potenzial ihres Gebietes in einer längerfristigen Perspektive herausarbeiten. (<http://www.leader.sachsen-anhalt.de/leader-clld/>)

Die besondere Herausforderung und Chance beider Ansätze (Multifonds und CLLD) besteht in der Mitarbeit in den „... aktiven, auf lokaler Ebene tätigen Partnerschaften ...“. Dafür müssen freie Träger allerdings personelle Ressourcen zur Verfügung stellen. Diese benötigen nicht nur eine hohe Professionalität und regionale Verankerung, sondern auch

fördertechnisches Spezialwissen sowie Verhandlungsgeschick. Nach den ersten Erfahrungen und bisherigen Einschätzungen wird eine zunehmende Regionalisierung und Verknüpfung der Fonds an Bedeutung gewinnen. Zumindest weisen erste Verlautbarungen aus der Europäischen Kommission in diese Richtung. Das bedeutet aber auch, dass eine aktive Mitarbeit in den lokalen Netzwerken und eine frühzeitige Beteiligung an der Programmentwicklung auf den unterschiedlichen Ebenen (EU – Rat, Parlament und Kommission; Bundesministerien; Länderministerien; Fondsbegleitausschüsse beim Bund bzw. in den Ländern) notwendig sind.

## Fazit

Weder liegt das EU-Geld auf der Straße noch wird es als Präsent verpackt frei Haus zugestellt. Zukünftig müssen freie Träger für eine erfolgreiche Finanzierung durch EU-Fördermittel nicht nur über solide Kenntnisse und Erfahrungen im EU-Projektmanagement verfügen, sondern auch sehr spezielles

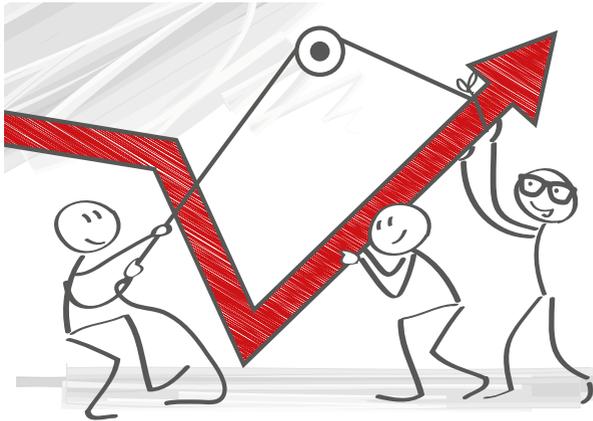
Know-how (z. B. Förderlogik der EU, europäisches Wettbewerbsrecht oder Indikatorik), Netzwerkfertigkeiten und viel Zeit für eine aktive Mitarbeit in den sogenannten lokalen Aktionsgruppen mitbringen. Dinge, die auch der besonderen Unterstützung durch den Paritätischen bedürfen.

*Tilo Liewald ist Referent für Europa und Bildung im Paritätischen Gesamtverband*

*E-Mail: [bildung@paritaet.org](mailto:bildung@paritaet.org)*

# Kommunale Sozialplanung – Warum ist das wichtig und wie können wir uns einbringen?

von Andreas Beck



„If you fail to plan, you're planning to fail.“ (Benjamin Franklin)

Ziel dieses Beitrags ist, den Begriff der Sozialplanung verständlich, nutzbar und – für den Paritätischen als Verband und für einzelne Mitgliedsorganisationen – attraktiv zu machen. Es empfiehlt sich, den anschließenden Beitrag von Antje Ludwig mit dem vorliegenden als verbundene Texte zu lesen, um die Bandbreite des Themas sowie die Verbindungen von Theorie und Praxis nutzen zu können.

Am Ausgangspunkt steht die Feststellung, dass das soziale Gefüge – „die Gesellschaft“ – in ständiger Bewegung ist. Stichworte wie demografischer Wandel, Inklusion, Migration, Gentrifizierung, Armut usw. lösen ganze Kaskaden von Assoziationen sozialer Ursachen, Zusammenhänge und Wirkungen aus.

Es entspricht unserem Selbstverständnis im Paritätischen und seinen

Mitgliedsorganisationen, auf solche Entwicklungen nicht lediglich zu reagieren, sondern im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten sozialpolitisch und fachlich als Mitgestalter zu agieren. „Der Paritätische wirkt auf eine Sozial- und Gesellschaftspolitik hin, die die Ursachen von Benachteiligung beseitigen, ein selbstbestimmendes Leben ermöglichen und sachgerechte Rahmenbedingungen für eine zeitgemäße soziale Arbeit schaffen.“<sup>16</sup> Der Paritätische unterstreicht mit dieser Haltung das Leitbild der Subsidiarität und verknüpft dies mit seiner sozialanwaltschaftlichen Rolle.

Vereinfacht gesagt: Während „sozialer Wandel“ als Synonym für all die komplexen Prozesse genutzt wird, verwende ich den Begriff „Sozialplanung“ für eine Methodik der Mitgestaltung. Die soziale Lage im Jahr 2015 unterscheidet sich von jener im Jahr 1990 und sie wird im Jahr 2030 andere Herausforderungen haben als heute. Gleiches gilt für die Entwicklung Sozialer Arbeit und ihrer

<sup>16</sup> Der Paritätische Gesamtverband: Grundsätze der Verbandspolitik. (<http://www.der-paritaetische.de/verband/wir-ueber-uns/grundsätze/>, Stand: 11.8.2015).

Rahmenbedingungen. Das Planerische dabei macht aus, dass es um die Weiterentwicklung guter Sozialarbeit für die Zukunft geht und nicht um ein Festhalten am Status quo.

Im Allgemeinen wird Sozialplanung primär als kommunale Aufgabe wahrgenommen. Kreise und Städte analysieren die soziale Lage und beobachten Entwicklungen in den Sozialräumen anhand von statistischen Daten. Sie ermitteln Bedarfe und planen damit soziale Angebote und Dienstleistungen in ihrem Verantwortungsgebiet<sup>17</sup>. Dies geschieht im Kontext von neuen Steuerungsmodellen öffentlicher Verwaltung und immer knapper werdender Finanzmittel in den Haushalten.

Im Idealfall handelt es sich um einen fortwährenden Kreislauf der Sozialplanung (vgl. Abb. 1, VSOP, 2008): Ausgestattet mit einem sozialpolitischen Auftrag werden spezifische Bedarfe ermittelt und Ziele definiert. Darauf folgt eine Maßnahmenplanung, die die notwendigen Ressourcen zur

<sup>17</sup> LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V., Kompetenzzentrum Strategische Sozialplanung, <http://www.liga-thueringen.de/index.php/was-ist-sozialplanung> (Stand: 11.8.2015).

Zielerreichung plant und bereitstellt. Die so untermauerte Leistungserbringung wird hinsichtlich ihrer Wirkung und Wirtschaftlichkeit evaluiert und daraus folgt eine sozialpolitische (Nach-)Steuerung durch Änderung oder Differenzierung der Aufträge. Wichtig ist: Sozialplanung handelt

nicht eigenmächtig, sondern dient wie ein Lotse bei der Zielerreichung. Dessen Dienste werden umso bedeutender, je enger das Fahrwasser (der kommunale Finanzspielraum) wird, trotzdem bleibt die letztliche Entscheidung beim Kapitän bzw. bei den sozialpolitischen Verantwortungsträgern.

### Managementkreislauf

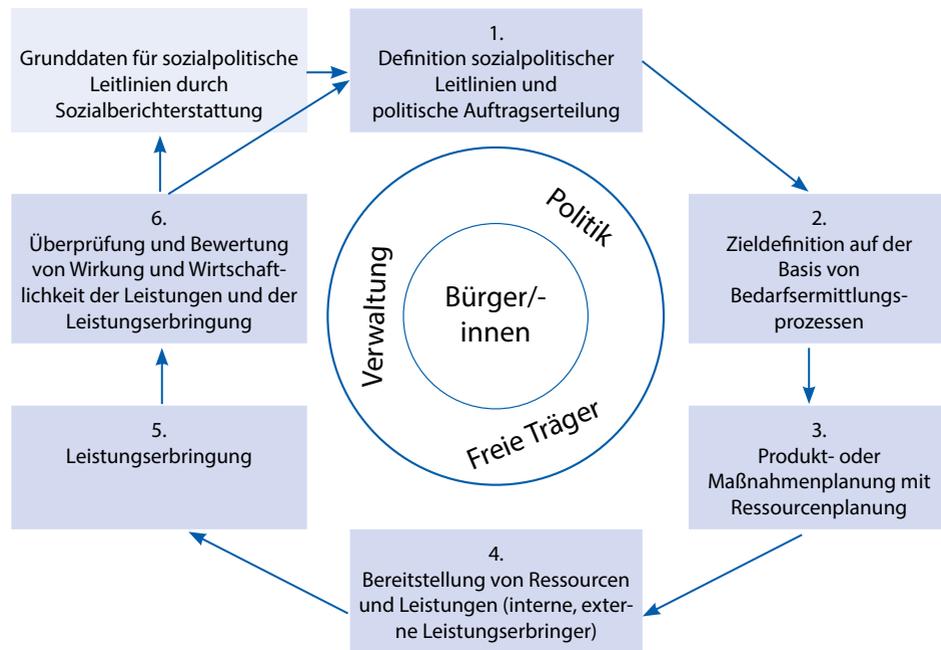


Abb. 1: Der sozialplanerische Management-Kreislauf (VSOP, 2008).

Eine so ablaufende kommunale Sozialplanung ist gut und richtig – aber aus folgenden Gründen eine Engführung.

➔ Soziale Dienstleistungen werden in hohem Maße von freien Trägern wie den Paritätischen Mitgliedsorganisationen erbracht. Diese verfügen über fachliche Expertise, sie haben persönliche Zugänge zu Menschen in schwierigen Lebenssituationen, sie motivieren und organisieren freiwilliges Engagement, sie sind vitaler Teil der Zivilgesellschaft und in vielen Fällen mittelständische Arbeitgeber. Sozialer Wandel vor Ort ist darum nicht nur ein (kommunal-)politisches Thema, sondern immer zugleich auch Chance und Risiko gelingender oder scheiternder Organisationsentwicklung bei den freien Trägern. Wer von uns will, dass die zuständigen Kommune über unsere Köpfe hinweg soziale Angebote plant, die wir dann umzusetzen haben? Dies umso weniger als in den meisten Kommunen bestenfalls einer Handvoll Sozialplaner/-innen dutzende Sozialräume, zig Themengebiete, hunderte

Einrichtungen, tausende von Betroffenen und Beschäftigten gegenüberstehen.

➔ Es ist sinnvoll, soziale Entwicklungen anhand von statistischen Daten und Trends zu beschreiben, wie dies die Kommunen mit der sogenannten Sozialberichterstattung tun. Für gestaltende Sozialpolitik ist es aber zu wenig, Fallzahlen und Fallkosten tabellarisch zu listen und in einen Abgleich mit kommunalen Haushaltspositionen zu bringen. Zum einen, weil Statistiken nur einen Teil der Realität abbilden. So wird beispielsweise „gesellschaftliche Teilhabe“ in vielen Kommunen anhand der Wahlbeteiligung in einem Wahlbezirk und vielleicht noch anhand der Mitgliederzahlen in Vereinen „gemessen“ – in Ermangelung weiterer, leicht verfügbarer Datenquellen. Wir haben ein weit darüber hinausgehendes Verständnis von Teilhabe. Zudem können Statistiken mit etwa 2-jähriger Aktualisierungsrate keine kurzfristigen, sehr dynamischen Entwicklungen abbilden, wie den Zustrom von Flüchtlingen oder

auch eine plötzliche Insolvenz eines größeren Arbeitgebers vor Ort mit den damit verbundenen sozialen Herausforderungen. Ferner tun sich die Statistiken schwer mit Schnittmengen von bestimmten sozialen Themen (chronisch kranke Langzeiterwerbslose mit Migrationshintergrund im Stadtteil XY). Und Tabellen geben keinen Anhaltspunkt für soziale Innovationen oder Präventionsansätze. Die Daten müssen daher dringend „mit Leben gefüllt werden“ – wer könnte das besser als jene, die jeden Tag mit den Menschen arbeiten?

- ➔ Soziale Entwicklungen und Rahmenbedingungen werden in vielen Fällen in größeren Zusammenhängen bestimmt und geprägt – sie wirken sich zwar vor Ort aus, aber dies oft flächendeckend. So werden der starke Bevölkerungsrückgang in vielen ländlichen Gebieten und die damit verbundenen sozialen Probleme von Faktoren geprägt, die überregional gelten und sich in vielen Fällen kaum vor Ort ursächlich beeinflussen

lassen. Vielmehr scheint eine gemeinsame Vorgehensweise aller betroffenen Regionen zielführend. Andere Beispiele sind bundes- und landesgesetzliche Vorgaben, überörtliche Zuständigkeiten der Sozialhilfeträger oder die de facto stark strukturprägenden Vorgaben der Sozialversicherungsträger. Kommunale Sozialplanung kann also nur einen Teil sozialer Infrastruktur betreffen – sie muss aber mit den anderen Ebenen zusammen gedacht und verbunden werden.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen befasst sich seit einigen Jahren intensiv mit dem Thema Sozialplanung. Der Paritätische in Thüringen war und ist hierbei die treibende Kraft. Nach mehrjähriger Vorbereitung wurde 2010 bis 2012 eine Machbarkeitsstudie<sup>18</sup> durchgeführt, die im Kern der Frage nachging: Wie können freie Träger und Wohlfahrtsverbände einen strategischen und konstruktiven Beitrag zur Sozialplanung im oben beschriebenen Sinne leisten?

<sup>18</sup> Die Studie ist zu finden unter: <http://www.liga-thueringen.de/index.php/liga-machbarkeitsstudie>, (Stand: 11.8.2015).

Nach Abschluss der Studie wurde 2014 ein „Kompetenzzentrum Strategische Sozialplanung“ eingerichtet, das im Zusammenspiel mit öffent-

licher Sozialplanung als Unterstützungs-, Beratungs- und Vernetzungsstelle innerhalb der LIGA und für die freien Träger dient.

### Wie können sich Wohlfahrtsverbände und freie Träger an sozialplanerischen Prozessen beteiligen oder diese gar initiieren?

Die folgenden Vorschläge betreffen schwerpunktmäßig die Strukturen der Wohlfahrtsverbände, während der anschließende Beitrag von Antje Ludwig (S. 54) die Ebene der Mitgliedsorganisationen beleuchtet.

- ➔ Wohlfahrtsverbände können ihre Strukturen auf Landesebene nutzen, um die auf dieser Ebene stattfindenden Gestaltungsprozesse der Sozialpolitik in planvolle Bahnen zu lenken oder zumindest dafür zu werben. Dies gilt vor allem für die Leistungen, die auf überregionalen Ebenen normiert und fachlich weiterentwickelt werden, wie bspw. Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherungen im Zusammenwirken mit örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeleistungen. Die verschiedenen Akteure auf den Entschei-

dungsebenen anzusprechen und – durchaus öffentlichkeitswirksam – zur gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen einzuladen, auf gute Beispiele zu verweisen usw. kann Konfliktpotentiale vor Ort reduzieren.

- ➔ Wohlfahrtsverbände können soziale Innovationen anstoßen und neue Ansätze erproben, die für einzelne Träger ungleich schwerer umzusetzen sind. Dazu können sie Forschung, Lehre und Praxis zu einem fruchtbaren Miteinander anregen. Und sie können ihre sozialanwaltschaftliche Funktion dadurch ausbauen, dass sie eine wirksame Beteiligung von Expert/-innen in eigener Sache (Selbsthilfe, Selbstvertretung) bei solchen Entwicklungsprozessen unterstützen.

- ➔ Das setzt die Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses und die Vereinbarung zum gemeinsamen Vorgehen der Wohlfahrtsverbände zwingend voraus. Unbestreitbar stehen diese und ihre Untergliederungen in einem Wettbewerbsverhältnis. Das nicht zu verharmlosen und sich dennoch gemeinsam für gute Rahmenbedingungen einzusetzen, gelingt bei vielen Themen und sollte daher auch für das Thema Sozialplanung machbar sein.
- ➔ Der einzelne freie Träger vor Ort wäre überfordert, wenn er nicht nur inhaltlich, sondern zugleich auch strukturell Sozialplanungsprozesse anstoßen und mitgestalten sollte. Zudem würde er als befangener Streiter für seine Eigeninteressen wohl schnell zurückgewiesen. Damit eine Mitwirkung vor Ort möglich wird, könnten Wohlfahrtsverbände und öffentliche Verwaltung landesweite Grundregeln für partizipative Sozialplanungsprozesse erarbeiten und als Leitfaden an die örtlichen Strukturen herantragen. Dies sollte durch eine vernetzende, moderierende Prozessbegleitung vor Ort ergänzt werden.
- ➔ Da Sozialplaner/-innen meist Einzelkämpfer/-innen in den Kommunen sind, besteht oftmals Interesse, Lösungen mit anderen Akteuren gemeinsam zu erarbeiten – unter der Voraussetzung, dass eine effektive, verlässliche, konstruktive Zusammenarbeit entsteht. Wenn die Freie Wohlfahrtspflege nach mehr Beteiligung ruft und die Chance dann mit einem ungeordneten, einander widersprechenden – Pardon!- „Flohzirkus von Partikularinteressen“ wieder verspielt, ist mehr verloren als gewonnen.
- ➔ Ganz ähnlich sieht es aus, wenn es um den Ausbau von Bürgerbeteiligungen vor Ort geht. Der Ruf danach verhallt oder kann zu einem alle Seiten entmutigenden Bumerang werden, wenn keine Ressourcen bestehen, um beteiligungswillige Bürger/-innen in moderierte, produktive Mitwirkungsprozesse einzubeziehen.

- ➔ In beiden Perspektiven – Bürger-/innen- und Trägerbeteiligung – ist ein langer Atem gefragt, weil Sozialplanung ein kleinschrittiger Kreislauf- und Lernprozess ist. Produktive Mitwirkung muss durch praktisches Tun geübt werden.
- ➔ Eine solche Unterstützung sozialplanerischer Prozesse setzt Kompetenzen, Kontakte und Unterstützungsressourcen voraus, die im Bedarfsfall durch die freien Träger abrufbar sind. Das Empowerment von Bürger/-innen und ehrenamtlichen Strukturen zur Mitgestaltung des Sozialen ist so gesehen eine Frage der (inkluisiven) Erwachsenenbildung in freier Trägerschaft. Das LIGA-Kompetenzzentrum Strategische Sozialplanung in Thüringen ist hierzu ein spannendes Lernmodell.
- ➔ Die örtlich-regional gestaffelte Struktur der Wohlfahrtsverbände stellt eine nutzbare Stärke dar, wenn es darum geht, Zusammenhänge der verschiedenen Ebenen (Quartier, Sozialraum, Kommune, Region, Land, Bund) herzustellen und arbeitsteilig auf diesen „Hochzeiten mitzutanzten“.

### Fazit

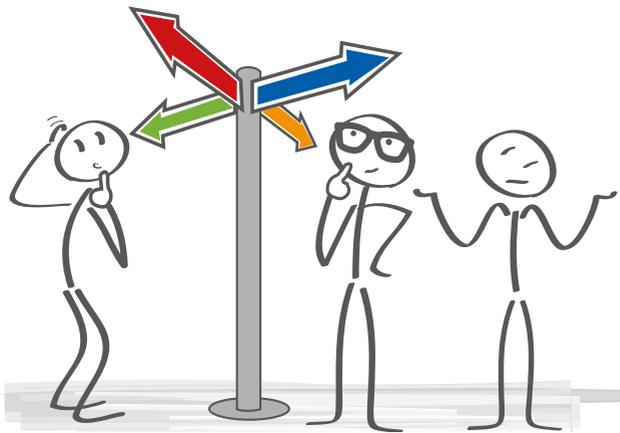
Die Frage ist nicht, ob die Freie Wohlfahrtspflege eine Verantwortung für die zukünftige Entwicklung der sozialen Infrastruktur hat, sondern ob und wie sie diese wahrnimmt. Wo Wohlfahrtsverbände sich nicht an Planungen beteiligen, vollzieht sich der Wandel trotzdem – vielleicht „nur“ planlos, vielleicht aber auch zu Lasten der Schwächeren in der Gesellschaft. Zweifellos ist eine wirkungsvolle Mitgestaltung auf verschiedenen Wegen sinnvoll – Sozialplanung ist hier ein Instrument unter anderen und alle sind mit Mühen und viel Arbeit verbunden. In Anlehnung an eine chinesische Weisheit: Wenn der Wind des sozialen Wandels weht, bauen die einen Mauern um sich herum und die anderen Windmühlen.

**Andreas Beck** ist Geschäftsführer der Paritätischen Projekte gem. GmbH in Frankfurt/Main

E-Mail: [Andreas.Beck@paritaet-projekte.org](mailto:Andreas.Beck@paritaet-projekte.org)

# Kommunalisierung und Sozialplanung: Prozesse verstehen und aktiv mitgestalten am Beispiel der Neuordnung der Beratungslandschaft in Sachsen-Anhalt

von Antje Ludwig



sätzlich basiert die Inanspruchnahme auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und Selbstbestimmung. Diese Grundprinzipien der Beratungsarbeit werden nur durch das SGB II im Bereich der Sucht- und Schuldnerberatung teilweise eingeschränkt. Arbeitssuchende können verpflichtet werden, diese Beratungsleistungen in

Zum Hintergrund: Psychosoziale Beratungsangebote, wie z. B. Erziehungsberatung, Suchtberatung, Schuldner- und Insolvenzberatung und Schwangerenberatung, sind fester Bestandteil der sozialen Infrastruktur auf der regionalen Ebene und zeichnen sich durch besondere Niederschwelligkeit, Kostenfreiheit, Vertraulichkeit – auf Wunsch auch Anonymität – sowie hohe Akzeptanz von Seiten der Beratungsfachkräfte aus. Grund-

Anspruch zu nehmen – eine teilweise große Hürde für das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Berater/-in und Klient/-in.

Die rechtlichen Grundlagen der Beratungsangebote reichen vom einklagbaren individuellen Rechtsanspruch für die Erziehungsberatung im SGB VIII, über bundesgesetzliche Regelungen zur Beratung von Schwangeren, bis zu rechtlichen Verweisen

auf das SGB II bzw. landesspezifische Gesetzgebungen. Demzufolge ergibt sich ein breiter Finanzierungs-Mix für die regionale Beratungslandschaft, der für die freien Träger, die im Auftrag der Kommunen oder des Landes diese Angebote vorhalten, eine besondere Herausforderung darstellt. Jährliche zuwendungsrechtliche Aushandlungsprozesse ermöglichten keine Planungssicherheit für freie Träger und haben über die Jahre dazu geführt, dass sich der Eigenanteil für die Träger in Sachsen-Anhalt unverhältnismäßig hoch entwickelt hat.

Das Land Sachsen-Anhalt hat bis zum Jahr 2009 im Rahmen dieses Finanzierungsmixes erhebliche Landesmittel für unterschiedliche Beratungsbereiche bereitgestellt und auf verschiedenen Wegen, z. B. direkt an Träger oder über den Finanzausgleich an Kommunen, ausgezahlt. Die Finanzierung der kommunalen Beratungslandschaft war aus Sicht des Landtages zu diesem Zeitpunkt sehr unübersichtlich und intransparent. Es fehlte an Wirkungsorientierung und einer Prüfung von effektivem und effizientem Mitteleinsatz. Daher beauftragte der Landtag das Land „...für die

*unterschiedlichen Beratungsangebote unter Einbeziehung von Kommunalen Spitzenverbänden und der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege Grundlagen für die jeweilige strukturelle und inhaltliche Entwicklung zu erarbeiten.“* Dabei sollten die veränderten Beratungsbedarfe, demografische Entwicklungen und Synergien berücksichtigt werden und ein Vorschlag zur Neuordnung der Beratungslandschaft erarbeitet werden.

Ergebnis war eine umfassende Bestandsaufnahme zu vorhandenen und geförderten Beratungsangeboten, die über hohe fachliche Spezialisierungen und vielfältige methodische Ansätze verfügten. Es gelang jedoch nicht, einen gemeinsamen Vorschlag zur Neugestaltung zu erarbeiten: Das Land wollte sich im Sinne einer Kommunalisierung aus der Planungs- und Steuerungsverantwortung zurückziehen und seinen Anteil für die Finanzierung der Suchtberatung, Insolvenz- und Erziehungsberatung im Rahmen des Finanzausgleiches mit Zweckbindung an die Landkreise und kreisfreien Städte auszahlen. Die Kommunalen Spitzenverbände beharrten auf dem Kon-

nexitätsprinzip und der hoheitlichen Ausgestaltung vor Ort, während die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege einen Abbau der Beratungsstandards befürchtete. Es entstand ein hoher Handlungsdruck bei der LIGA gegenüber den Erwartungen des Landtages, einen eigenen Vorschlag zur Neugestaltung der Beratungslandschaft einzubringen und damit Veränderungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit zu beweisen – vom Reagieren zum Agieren.

Im Rahmen eines umfassenden Diskussionsprozesses, unter Leitung der LIGA, analysierten die Beratungsstellen gemeinsam die Entwicklung der Zielgruppen, die Inanspruchnahme der Angebote und Tendenzen hinsichtlich der Lebenssituation der Ratsuchenden. Dabei wurde deutlich, dass bei fast allen Beratungsangeboten eine Zunahme sogenannter „Multiproblemlagen“ zu verzeichnen war. Die Lebenswirklichkeit der Menschen ist von komplexen, sich überlagernden Problemen gekennzeichnet, z. B. Armut, Überschuldung, Suchtverhalten, psychischen Erkrankungen, Überforderung bei der Erziehung der Kinder usw.

Die Alltagsbewältigung ist stark beeinträchtigt. Häufig ist ein Mangel an Ressourcen zur positiven Lebensbewältigung und Eigenmotivation, auch Resignation, zu beobachten. Die Ratsuchenden bewegten sich zwischen den Beratungsstellen im Drehtür-Effekt. Teilweise sind ganze Familiensysteme über Generationen in Beratungskontexten.

Seitens der Beratungsstellen wurde immer auf die vorhandene Netzwerkarbeit verwiesen. Auf konkrete Nachfrage erwies sich diese häufig als unverbindlich und unstrukturiert, wenig zielgerichtet und kaum belegbar. Netzwerkarbeit hatte eher den Charakter von Weiterleitung und Verweis auf andere Angebote. Es gab relativ wenig gegenseitige Kenntnis über das Leistungsspektrum und die Kompetenz der Angebote im Sinne einer professionellen und zielgerichteten Verknüpfung.

Vor diesem Hintergrund entwickelte die LIGA das Konzept der „Integrierten psychosozialen Beratung“, um den veränderten Beratungsbedarfen besser gerecht zu werden. Hierbei handelt es sich nicht um „Beratung

aus einer Hand“, sondern um einen ganzheitlichen und individuellen Beratungsansatz für Menschen in sogenannten „Multiproblemlagen“.

Die Beratungskompetenz wird durch ein multiprofessionelles, trägerübergreifendes Zusammenwirken der Beratungsstellen gebündelt und die Beratungsangebote individuell aufeinander abgestimmt. Dieser qualitative Anspruch wird durch eine gemeinsame Präsenz der Beratungsstellen im Rahmen von Beratungszentren oder trägerübergreifenden, verbindlichen Netzwerken sichergestellt.

Das Konzept stellt lediglich ein „Gerüst“ für die konzeptionelle Ausgestaltung vor Ort dar und ist, entsprechend der sozialräumlichen Anforderungen, flexibel erweiterbar.

In einem durch die LIGA gesteuerten Prozess von 2011 bis 2014 wurden gemeinsame regionale Konzepte mit den Beratungsstellen erarbeitet, Grundlagen der Zusammenarbeit definiert, qualifizierte Ablaufverfahren für die „Integrierte psychosoziale Beratung“ entwickelt sowie erste Verständigungen zu einer einheitlichen

Erfassung der sogenannten „Multiproblemlagen“ vorgenommen.

Es entstand die Erkenntnis, dass die Beratungsstellen durch das verbindliche und trägerübergreifende Zusammenwirken noch besser als „Seismographen für die psychosozialen Beratungsbedarfe“ vor Ort wirken können und gezielten Einfluss auf die regionalen Sozial- und Jugendhilfep lanungen nehmen könnten.

Spürbar war der deutliche „Qualitätssprung“ in der Zusammenarbeit und in der Außenwirkung der Beratungsstellen; auch in ihrem Selbstverständnis gemeinsam als „multiprofessionelle Teams“ zu wirken, ohne in ihrer Trägerspezifität eingeschränkt zu werden. Hierzu wurden entsprechende Kooperationsvereinbarungen auf der Trägerebene geschlossen.

Während des gesamten Prozesses der Konzipierung und Implementierung des Modells der „Integrierten psychosozialen Beratung“ sind die Verbände der LIGA gemeinsam mit dem Ziel aufgetreten, die Beratungslandschaft weiterzuentwickeln. Sie haben das Konzept auch gegenüber den Land-

kreisen und kreisfreien Städten bzw. der Politik und Landesverwaltung offensiv beworben.

Dieses Engagement hat sich auszagezahlt: Im August 2014 wurde das neue Gesetz „... zur Neuordnung der Förderung sozialer Beratungsangebote“ verabschiedet:

*„Die Zuweisungen sind...an die freien Träger von Beratungsstellen unter der Voraussetzung weiterzugeben, dass die Beratungsstellen nachweisen, dass sie im Sinne der integrierten psychosozialen Beratung ...fachübergreifend unter Nutzung gemeinsamer Ressourcen zusammenwirken...und ein gemeinsames Beratungszentrum oder ein mit den Landkreisen/kreisfreien Städten abgestimmtes Netzwerk betreiben.“*

Gleichzeitig bestimmt das Gesetz: *„Die Zuweisungen des Landes an die Landkreise und kreisfreien Städte... sind davon abhängig, dass diese eine mit den freien Trägern von Beratungsstellen abgestimmte und von den jeweiligen Kreistagen und Stadträten beschlossene Sozialplanung...durchgeführt haben.“*

Weitere Bedingungen sind die Sicherung des Vorrangs der Angebote freier Träger und der Nachweis einer Vereinbarung der Landkreise und kreisfreien Städte mit den freien Trägern, dem ein gemeinsames regionales Konzept zugrunde liegt.

Das neue Gesetz stellt somit gleichzeitig hohe Anforderungen an freie und kommunale Träger. Es erfordert eine neue Kommunikationsebene auf Augenhöhe mit gemeinsamen Zielen hinsichtlich der Sozialplanung, ohne die Hoheit der kommunalen Träger für die Planungsprozesse einzuschränken.

## Die zweite Umsetzungsphase

In der zweiten Umsetzungsphase seit 2014 geht es nunmehr darum, freie Träger zu befähigen, sich in kommunale Planungsprozesse gezielt einzubringen: vom Wollen zum Handeln.

Hierzu hat der Paritätische Sachsen-Anhalt seinen Trägern von Beratungsstellen folgende Empfehlungen gegeben:

- ➔ **Rolle im Prozess** der Sozialplanung mit Kommunen **klären**: „Was können wir als Beratungsstellen dazu beitragen, ihre Aufgaben und Probleme zu lösen?“ und gemeinsame Ziele und Leitbilder bestimmen: z. B. soziale Gerechtigkeit als Perspektive, Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, gleichberechtigter Zugang zu Beratung usw.
- ➔ **Kenntnisse erwerben** über die Grundlagen von Sozial- und Jugendhilfeplanung, Methoden und Instrumente, einzelne Prozess-Schritte,
- ➔ **Perspektivwechsel vornehmen**: Welche Aufgaben und Ziele haben Kommunen (Sicherung der Daseinsvorsorge)? Welche Handlungsspielräume haben sie vor dem Hintergrund von Kommunalverfassungsrecht (Konnexität und Selbstverwaltungsprinzip), Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse?
- ➔ **Klärungsprozess** zu Fragen wie: Welche Daten sind notwendig, um Entwicklungen und Bedarfe festzustellen? Transparenz und Vergleichbarkeit sichern, d. h. umfangreiche statistische Erfassung der Zielgruppen (auch im eigenen Interesse) und Tendenzen der Inanspruchnahme
  - zunächst interne Bewertung, Analyse und Schlussfolgerungen; Fallzahlen und Daten für Kommunen zur Verfügung stellen,

- ➔ **Dialogprozess** (Sozialplanungskonferenz) **einfordern** – Interpretation und gemeinsame Auswertung mit Kommunalen Trägern: Ableiten von Entwicklungstendenzen und Indikatoren für Bedarfe und die sozialräumliche Entwicklung,
- ➔ **Vereinbarungen** zur Beteiligung an Planungsprozessen und Entwicklung regionaler Konzepte **schließen und regelmäßig fort-schreiben**,
- ➔ **kritische Überprüfung** der eigenen Angebotsstrukturen hinsichtlich Bedarfsentwicklung
  - Veränderungsmöglichkeit, Veränderungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit innerhalb der Trägerstrukturen,
- ➔ Möglichkeit von **Kooperationsverbänden** oder Fusionen prüfen,

- ➔ Die Weiterentwicklung, Umbau und Neustrukturierung von Beratungsangeboten erfordern ein hohes Maß an **Organisations- und Personalentwicklung** beim Träger.

Der Paritätische Sachsen-Anhalt unterstützt seine Mitglieder in diesem Bereich durch Prozessbegleitung, Workshops und Angebote zur gezielten Beteiligung an Planungsprozessen. In diesem Sinne wirken die paritätischen Träger und Beratungsstellen als Multiplikatoren vor Ort: von der Standortsicherung zum Change-Management.

**Antje Ludwig** ist Referentin der Landesgeschäftsführung und des Vorstands im Paritätischen Sachsen-Anhalt

E-Mail: [aludwig@paritaet-lsa.de](mailto:aludwig@paritaet-lsa.de)

## Impressum

### Herausgeber:

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.  
Oranienburger Str. 13-14  
D-10178 Berlin

Telefon 030 - 24636-0

Telefax 030 - 24636-110

E-Mail: [info@paritaet.org](mailto:info@paritaet.org)

Internet: [www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)

Inhaltlich Verantwortlicher gemäß Presserecht: Dr. Ulrich Schneider

### Redaktion:

Mara Dehmer, Der Paritätische Gesamtverband

### Gestaltung:

Christine Maier, Der Paritätische Gesamtverband

### Grafiken:

© Trüffelpix – Fotolia

**1. Auflage, Juli 2016**



Oranienburger Str. 13-14  
10178 Berlin  
Tel. 030-2 46 36-0  
Fax 030-2 46 36-110

[www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)  
[info@paritaet.org](mailto:info@paritaet.org)