

Die Bedeutung integrierter Sozialplanung für eine präventive Sozialpolitik

Antonio Brettschneider & Nora Jehles
Forschungsschwerpunkt „Autonomieräume im Sozialstaat“
Technische Hochschule Köln

5. Vernetzungstreffen der Sozialpolitik-Forschung in NRW
Mettmann, 24.03.2023

Struktur des Vortrags

TEIL I: Ganzheitliche Problemanalyse als Basis integrierter Problemlösungsstrategien in lokalen Netzwerken

TEIL II: Notwendigkeit einer integrierten Sozialplanung am Beispiel der Kita-Bedarfsplanung

TEIL I:

Integriertes Problemwissen als Basis ganzheitlicher Problemlösungsstrategien in lokalen Netzwerken

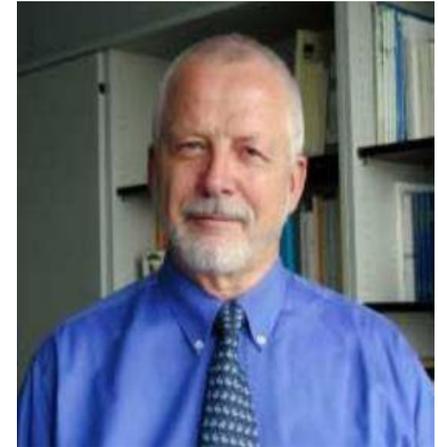
Herausforderung: Komplexe soziale Probleme

- Viele soziale Problemlagen (wie Armut, Langzeitarbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit etc.) sind komplex, vielschichtig und mehrdimensional
- Rittel/Webber 1973: „Wicked Problems“
- Zwischen den verschiedenen Problemaspekten und -dimensionen bestehen oftmals vielfältige Interdependenzen und Wechselwirkungen
- Bearbeitung komplexer Probleme erfordert daher eine ganzheitliche, integrierte Betrachtung und Bearbeitung
- Notwendig: Koordinierte Lösungsbeiträge mehrerer Akteure und Institutionen aus unterschiedlichen Sektoren



Fragmentierung des Sozialstaats

- Problematik der Fragmentierung bzw. Segmentierung des politisch-administrativen Systems und der damit verbundenen Einschränkungen der Problemlösungsfähigkeit staatlich-administrativen Handelns
- Fritz W. Scharpf (1971,1972): gewachsene interne Ausdifferenzierung und arbeitsteilige Spezialisierung des politisch-administrativen Systems führt zu einer **segmentierten Problemwahrnehmung**
- zunehmende „Diskrepanz zwischen interdependenter Problemstruktur und segmentierter Verarbeitungs- und Entscheidungsstruktur“ (Scharpf 1972)
- Verlust an Ganzheitlichkeit in der Problembearbeitung; im Ergebnis oftmals suboptimale Problemlösung

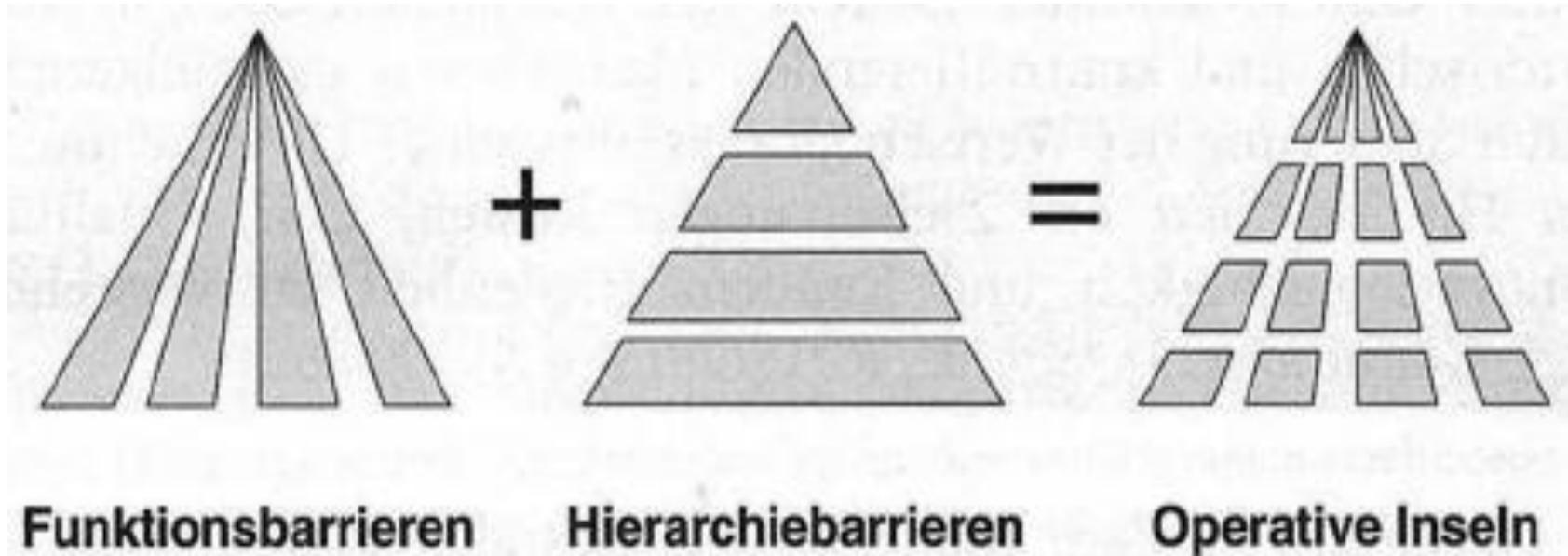


Fragmentierung des Sozialstaats

"Unsere politisch-administrative Organisation tendiert dazu, Teilprobleme isoliert, und in dem Zuschnitt zu behandeln, der der jeweiligen Zuständigkeitsgliederung entspricht. Dieser Zuschnitt entspricht aber immer seltener dem tatsächlichen Problemzusammenhang, und die Maßnahmen, die auf diese Weise in der politisch-administrativen Organisation beschlossen werden, sind immer weniger in der Lage, ein gegebenes Problem angemessen zu bearbeiten.

Wichtige Problemaspekte bleiben unberücksichtigt, häufig wird ein und dasselbe Problem von mehreren Stellen mit unterschiedlicher Problemsicht, unterschiedlichen Zielen und widersprüchlichen Handlungsprogrammen bearbeitet; in aller Regel haben die einzelnen Maßnahmen völlig unkontrollierte und oft weitreichende Folgewirkungen, die dann in anderen Sektoren als unerwartete Störungen und Belastungen auftreten." (Scharpf 1971)

Horizontale und vertikale Fragmentierung



(Herbert Schubert 2008)

Negative sozialpolitische Konsequenzen

- Mangelnde Transparenz im System erschwert selbstbestimmte und informierte Entscheidungen
- Widersprüchliche Anforderungen unterschiedlicher Systeme erzeugen Orientierungsunsicherheit und Passungsprobleme
- Sozial benachteiligte Menschen in belastenden Lebenssituationen finden sich im Dschungel der Leistungen nicht oder nur schwer zurecht
- Erhöhte Zugangsbarrieren insbesondere für benachteiligte Personengruppen und für Menschen mit komplexen Bedarfs- und Problemlagen
 - Reproduktion bzw. Verstärkung sozialer Ungleichheiten
 - Brüche der Versorgungskontinuität, Fehler bei Übergängen
 - Risiko des Kontaktabbruchs, Menschen „fallen durch das Netz“

Kooperation und Vernetzung als Lösungsstrategie

- Überwindung der Fragmentierung: Integration und Koordination der verschiedenen sozialstaatlichen Hilfesysteme und ihrer Leistungen
- Notwendigkeit intersektoralen und multiprofessionellen, koordinierten und vernetzten Handelns → ganzheitliche, ressort- und rechtskreisübergreifend integrierte Strategien
- Ziel: Problemlösungskapazität des Gesamtsystems steigern
- Dreifache Integrationsleistung gefordert:
 - vertikal zwischen den Ebenen,
 - horizontal zwischen den „Säulen“ sowie
 - zwischen den Akteuren/Trägern/Organisationen („welfare mix“)
- Vernetzungsprozesse sollen insbesondere auf der lokalen bzw. sozialräumlichen Ebene, also „vor Ort“ stattfinden

Kommunale Netzwerkstrategien

- Lokale/Regionale Netzwerkstrategien finden sich mittlerweile in fast jedem sozialpolitischen Bereich → zentrale Tendenz der letzten zwei Jahrzehnte
 - (Präventions-)Ketten
 - (Bildungs-)Landschaften/Regionen
 - (Produktions-)Netzwerke (Frühe Hilfen, Kinderschutz etc.)
 - (Verantwortungs-)Gemeinschaften

- Kernelemente:
 - Intersektorale, multiprofessionelle Kooperation
 - Besonderer Fokus auf Prävention
 - Sozialraumorientierung
 - Beteiligungsorientierung
 - Wirkungsorientierung, Daten- und Wissensbasierung

Ganzheitliche Problemanalyse, integrierte Wissensbasis

- Gemeinsame Zielsetzung erfordert geteiltes fachliches Verständnis der gemeinsam zu lösenden Probleme (trotz verschiedener disziplinärer/institutioneller/professioneller Hintergründe)
- Notwendig: *Integrierte* Betrachtung und Analyse, die der Mehrdimensionalität und Vielschichtigkeit des zu bearbeitenden Problems gerecht wird.
- Notwendig: Ausweitung des (oft auf die jeweils eigenen Bezugsprobleme gerichteten) Blicks der einzelnen Institutionen und Akteure auf die übergeordneten Zusammenhänge
- Integrierte Sozialplanung und Sozialberichterstattung zielen daher darauf ab, segmentierte Problemwahrnehmungen durch die Etablierung einer ganzheitlichen Betrachtung zu überwinden (Fischer/Kegelmann 2018)

Problem- und Problemlösungswissen

Problemwissen		Problemlösungswissen
<p>Konzept, Definition und Messung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Theoretische Konzeption des Problems • Indikatoren, Schwellenwerte • Datengrundlagen, Messkonzepte 	<p>Ausprägungen, Betroffenheit und Entwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zeitliche Dynamik • (Sozial-)Räumliche Dimension • Gruppenspezifische Betroffenheiten • Subjektive Wahrnehmung der Betroffenen 	<p>Individuelle Ressourcen und Bewältigungspotenziale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schutz- und Resilienz-faktoren • Bewältigungsstrategien und Coping
<p>Ursachen und Interdependenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuelle, strukturelle, institutionelle Faktoren • Risikokonstellationen und Kontextvariablen • Multidimensionale Wirkungszusammenhänge und Mechanismen 	<p>Konsequenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mehrdimensionale Betrachtung • Lebenslaufbezogene Perspektive • Individuelle und kollektive Auswirkungen 	<p>Kollektive Lösungsstrategien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategische Ansätze, Gelingensbedingungen & Stolpersteine • Instrumente, good practice-Beispiele • Qualitätskriterien

Wissensformen und Wissensquellen

Herausforderung: Verschiedene Wissensformen und Wissensquellen nutzen und miteinander verknüpfen!

- *Sozialstatistisches Wissen*: Detaillierte, kleinräumige Daten über Bedarfe und Lebenslagen, Angebote und Infrastrukturen in der jeweiligen Kommune
- *Wissenschaftliches Wissen* über Problemzusammenhänge, individuelle und strukturelle Verursachungszusammenhänge, Verfestigungsmechanismen, Probleminterdependenzen etc.
- *Erfahrungs- und Handlungswissen* der professionellen Fachkräfte in den verschiedenen Institutionen, Organisationen und Einrichtungen „im Feld“; implizite und explizite Wissensvorräte der beteiligten Stakeholder
- *Perspektive der Betroffenen*, der Nutzer_innen und Adressat_innen sozialpolitischer Leistungen, Maßnahmen und Angebote - als Expert_innen ihrer eigenen Lebenswelt!

Zwischenfazit

- Eine ganzheitliche Problemanalyse ist die Basis für integrierte Problemlösungsstrategien in lokalen Netzwerken
- Eine strategische und integrierte kommunale Sozialplanung und Sozialberichterstattung, die auf einem reflexiven, partizipations- und diskursorientierten Sozialplanungsverständnis beruht, kann hierzu einen substantziellen Beitrag leisten
 - Besonderes Augenmerk auf Beteiligung und Ermächtigung „schwacher Interessen“ bei Problemformulierung
 - Versachlichung politischer Debatten → Fachwissen und Fachkriterien
 - Nicht nur Probleme aufzeigen, sondern auch Gestaltungs- und Veränderungspotenziale herausarbeiten

TEIL III:

Notwendigkeit einer integrierten Sozialplanung am Beispiel der Kita-Bedarfsplanung

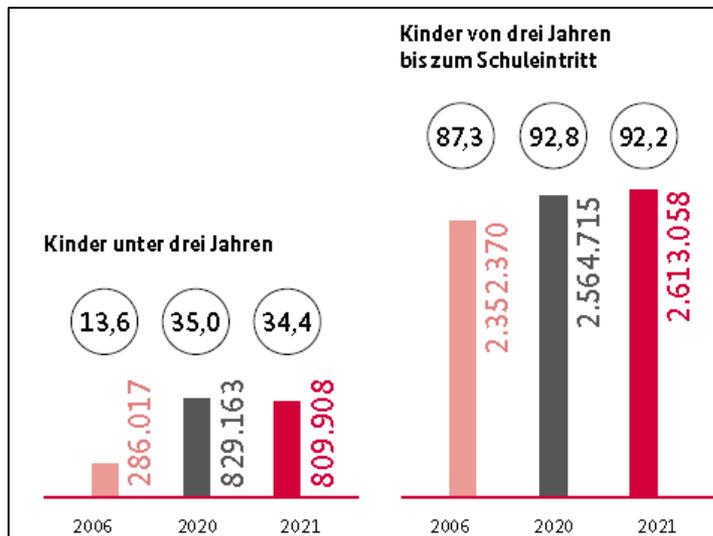
Anforderungen an die Kita-Bedarfsplanung

Kinderbildungsgesetz NRW - § 4 Bedarfsplanung und Bedarfsermittlung

- (2) Der Bedarfsplan [...] enthält die zur Realisierung eines bedarfsgerechten Angebotes voraussehbare Entwicklung für einen mehrjährigen Zeitraum mit der Beschreibung erforderlicher Maßnahmen **unter Berücksichtigung besonderer sozialräumlicher und zielgruppenorientierter Belange**.
- (3) Die Jugendämter sollen das Angebot an den Bedarfen der Familien ausrichten und den Wünschen für den Betreuungsumfang in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege entsprechen. [...] **Sozialräumliche Besonderheiten, wie die adäquate Versorgung von sozial oder wirtschaftlich benachteiligten Bevölkerungskreisen**, und besondere Angebote, wie Familienzentren [...] oder plus-KITAs [...] sind zu berücksichtigen.
- (4) Um den örtlichen Bedarf an Plätzen nach Zahl, Art und Ausgestaltung unter **Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen** zu ermitteln, sollen neben demografischen Modellrechnungen oder anderen Verfahren, auch gerade im Hinblick auf benötigte Öffnungs- und Betreuungszeiten, turnusmäßig **Befragungen von Eltern** erfolgen.

Notwendigkeit einer integrierten Sozialplanung am Beispiel der Kita-Bedarfsplanung

Integrierte Sozialplanung → Jugendhilfeplanung → Kita-Bedarfsplanung



Betreuungsquote in Prozent

Quelle: BMFSFJ (2022): Kindertagesbetreuung kompakt

[KITA BEWERBUNG](#) [SO GEHT'S ...](#) [NOCH MEHR INFOS](#) [DOWNLOAD BEWERBUNGSPAKET](#)
[FRAGEN UND ANTWORTEN ZUR KITA ANMELDUNG](#) [RECHTSANSPRUCH AUF WUNSCHKITA](#)

<https://www.kitabewerbung.de/>

Muster Kindergarten / Kita Bewerbungsschreiben zur Anmeldung, Fototipps, Checkliste für das Kennenlerngespräch

Süddeutsche Zeitung

Kinderbetreuung Leipziger Elternauflauf

15. Mai 2017, 17:40 Uhr | Lesezeit: 2 min



WAZ
<https://www.waz.de> > Politik > Landespolitik

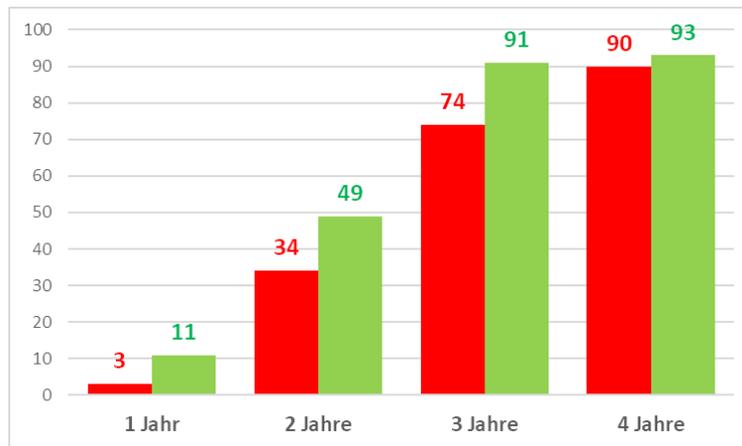
Betreuung: Die Kita-Krise in NRW spitzt sich noch weiter zu

vor 1 Stunde — Zum Problem Fachkräftemangel kommt jetzt auch noch ein zu schleppender Ausbau von Kita-Plätzen. Harte Kritik an der Landesregierung.

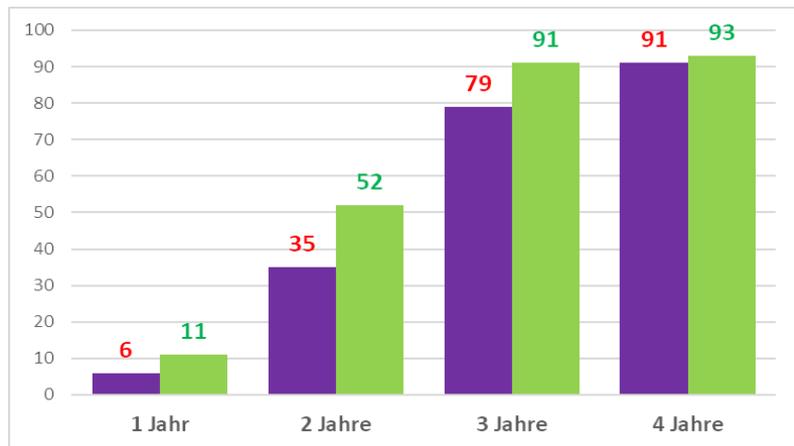
Präventionsparadox in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

- Frühe Kita kann kompensatorisch wirken (Burger, 2010; Anders, 2013; Yoshikawa et al. 2013; KEKIZ)
- Aber benachteiligte Kinder (Sozialleistungsbezug/Einkommen/Bildungshintergrund/Migrationshintergrund) besuchen die Kita später!

Betreuungsbeginn: „Sozialgeld“ vs. „Kein Sozialgeld“



„Migrationshintergrund“ vs. „Kein Migrationshintergrund“

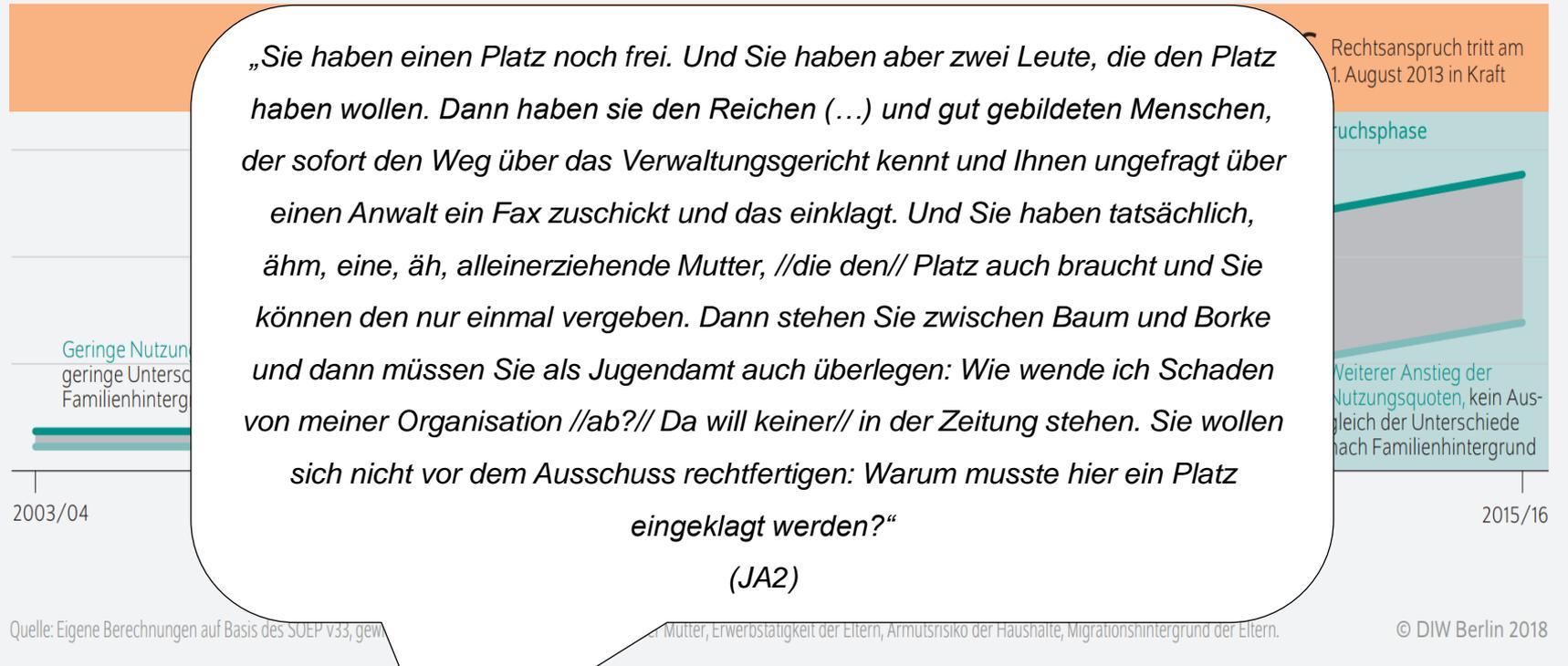


Quelle: Daten der Stadt Mülheim a.d. Ruhr, eigene Darstellung, Volker Kersting - Die Bildungskatastrophe in NRW beenden - SPD-Fraktion im Landtag NRW - 25. Februar 2023 - Düsseldorf

Empirische Befunde zur Reproduktion sozialer Ungleichheit

- Seit Ausweitung des Rechtsanspruchs und dem Ausbau des Betreuungsangebots ist die soziale Schere bei der Inanspruchnahme größer geworden

Illustration: Anteil der Kinder unter drei Jahren (U3), die eine Kindertagesbetreuung nutzen



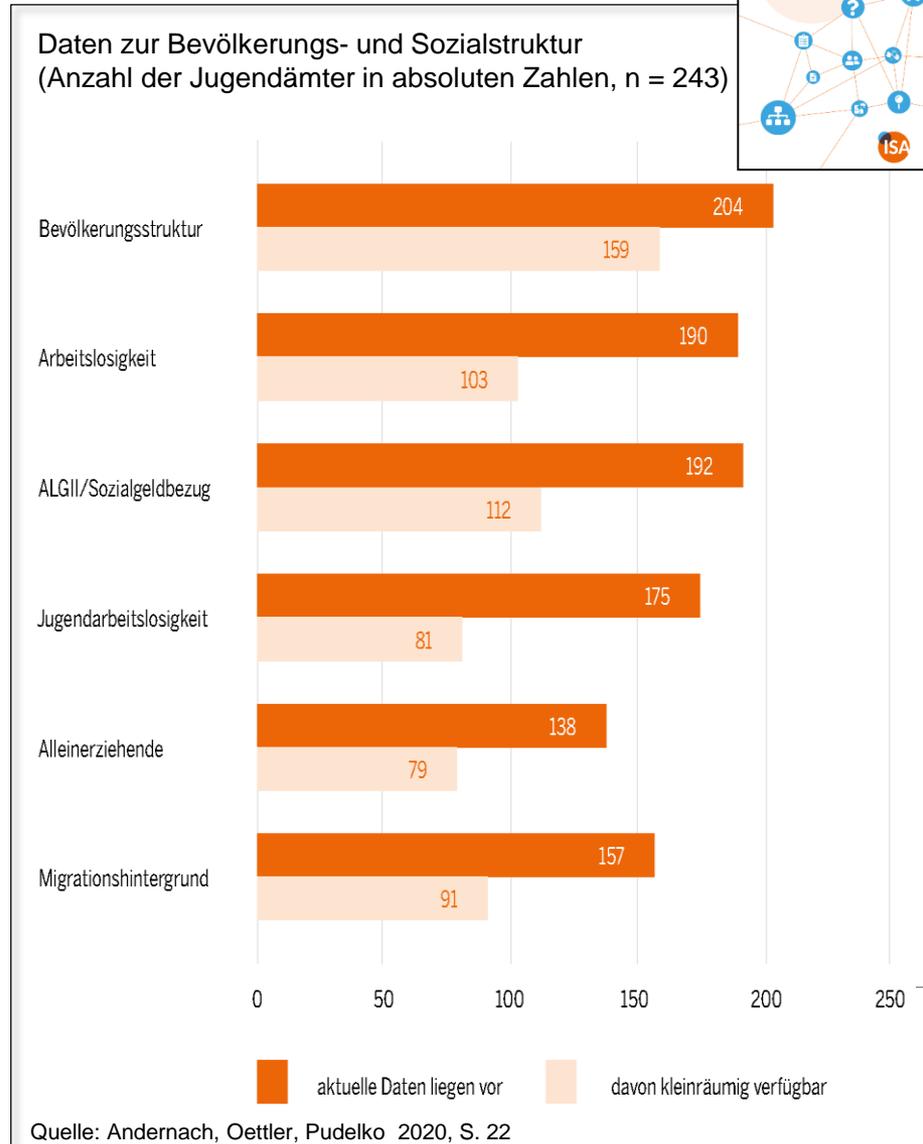
Quelle: Schmitz et al. 2023

Empirische Befunde zur Datengrundlage

- Ursachen des Platzmangels u.a. veraltete Datengrundlage und Versäulung
- Ergebnisse einer Befragung von Jugendhilfe-/Kita-Bedarfsplaner*innen:

„man hat sich GANZ lange noch auf den Zensus 2011 gestützt, der gesagt hat, Bevölkerung wird sinken. Sodass da LANGE auch keine Notwendigkeit gesehen wurde, ähm, Plätze auszubauen“ (JA3)

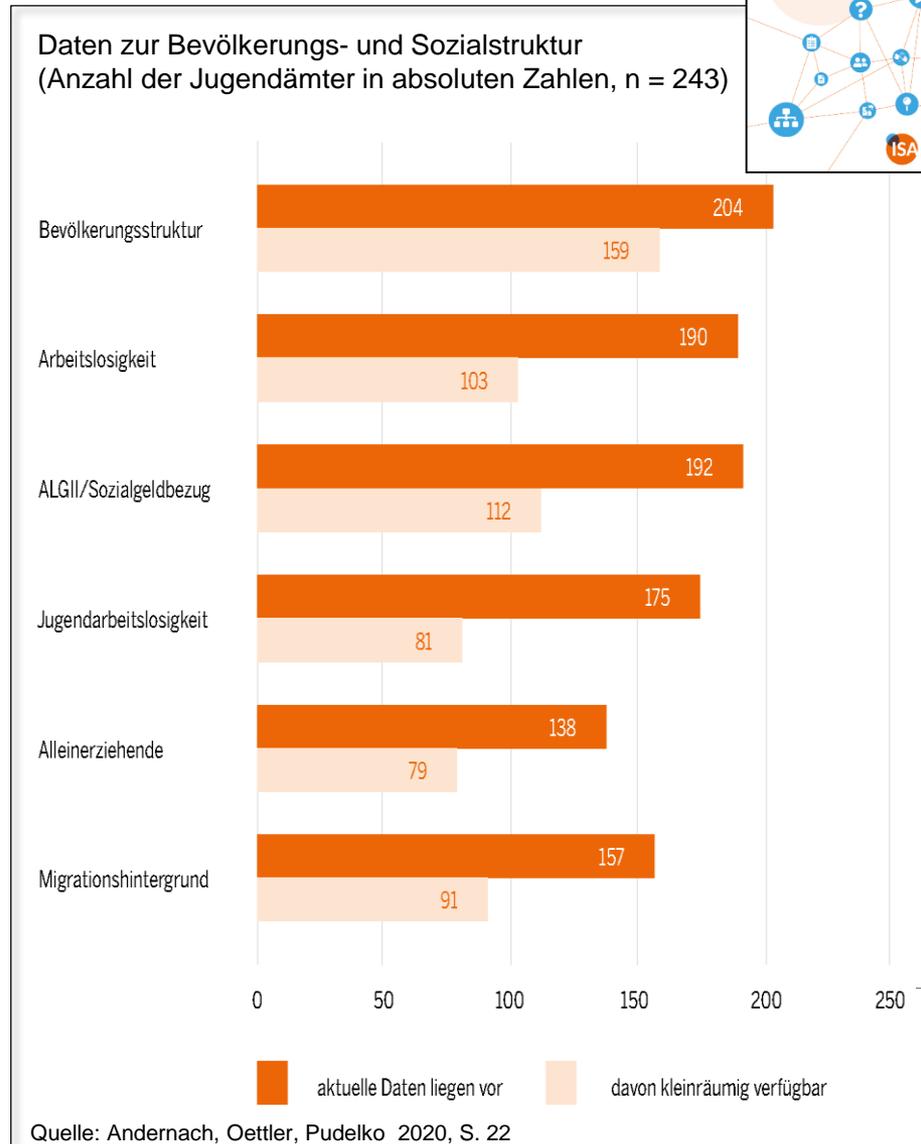
„und dann plopten da plötzlich Neubaugebiete auf“ (JA3)



Empirische Befunde zur kleinräumigen Datengrundlage

- „Kurze Beine, kurze Wege“
- Bedarfslagen unterscheiden sich je nach Sozialraum und Zielgruppe
→ kleinräumige Daten notwendig!
- Mobilität ist sozial ungleich verteilt

„Ähm, wir VERSUCHEN das schon sehr wohl ortsnah oder arbeitsplatznah zu ermöglichen oder so Radius von fünf Kilometern beziehungsweise, ich sage, so 20 Minütchen.“

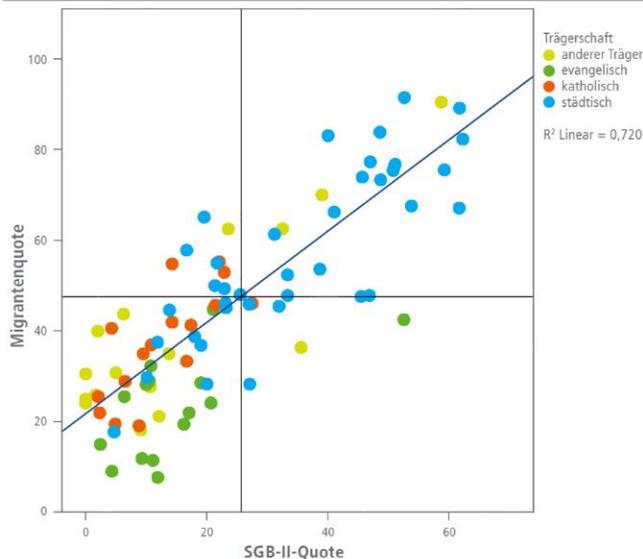


Bedarfsgerechte Ressourcensteuerung

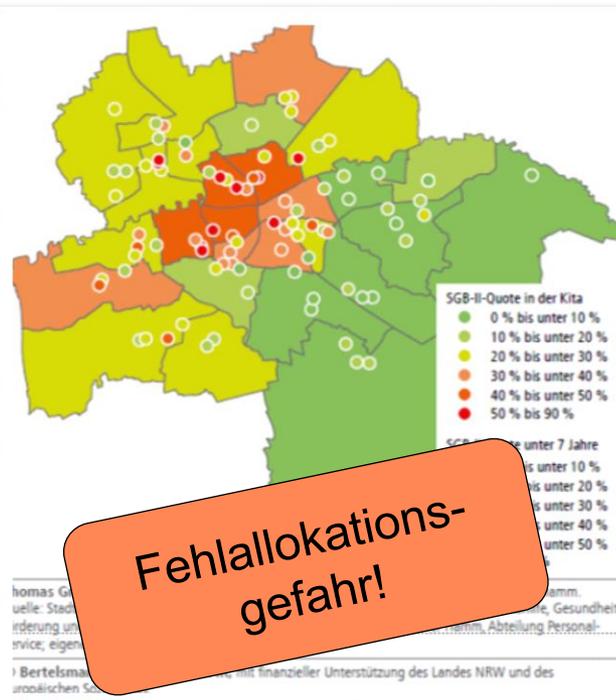
„Ungleiches ungleich behandeln“

- Unterschiedliche Bedingungen in Kitas führen zu sehr unterschiedlichen Anforderungen an pädagogische Arbeit
- Beispiele für bedarfsgerechte Ressourcensteuerung:
 - plusKITA → Jugendämter → einrichtungsgenaue Informationen
 - Familienzentren → Kitas → zusätzlich kleinräumige Informationen

Abbildung 12: SGB-II- und Migrantenquote in Kitas in Mülheim an der Ruhr



Quelle: Stadt Mülheim an der Ruhr, Referat V.1 Stadtforschung und Statistik und Amt für Kinder, Jugend und Schule, SGB-II-Daten vom 31.12.2014; eigene Berechnung und Darstellung.



Fehlallokations-
gefahr!

stadt oberhausen

WWW.OBERHAUSEN.DE/SOZIALBERICHT

SOZIAL

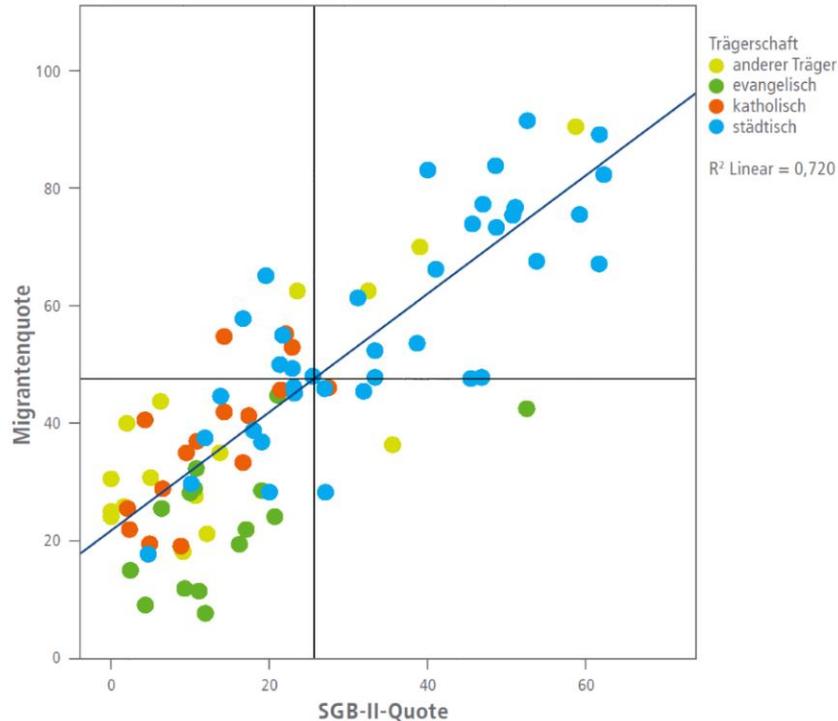
SOZIALBERICHT 2022

ZWEITE AKTUALISIERUNG DES SOZIALINDEX FÜR DIE OBERHAUSENER SOZIALQUARTIERE

silhouette of a city skyline

Unterschiedliche Sozialstrukturen in den Kitas

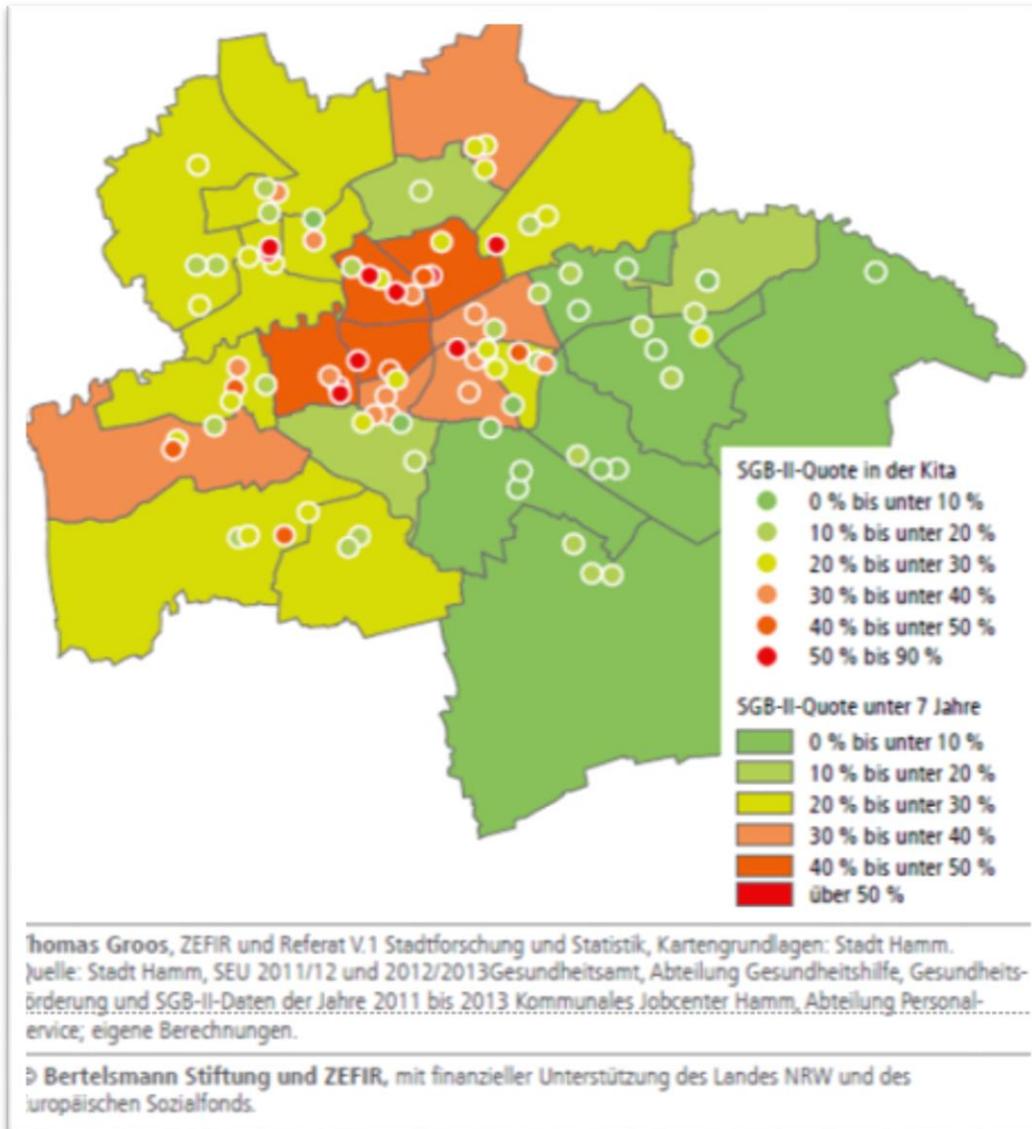
Abbildung 12: SGB-II- und Migrantenquote in Kitas in Mülheim an der Ruhr



Quelle: Stadt Mülheim an der Ruhr, Referat V.1 Stadtforschung und Statistik und Amt für Kinder, Jugend und Schule, SGB-II-Daten vom 31.12.2014; eigene Berechnung und Darstellung.

Unterschiedliche
Bedingungen in Kitas
führen zu sehr
unterschiedlichen
Anforderungen an
pädagogische Arbeit

Achtung: Fehlallokationsgefahr!



Fazit: Die Bedeutung integrierter Sozialplanung für eine präventive Sozialpolitik

- Komplexe soziale Problemlagen treffen häufig auf fragmentierte soziale Sicherungssysteme → Risiko der Reproduktion sozialer Ungleichheiten, u.a. in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung
- Für den Erfolg kommunaler Netzwerkarbeit und integrierter Strategien sind ganzheitliche Problemanalysen und integrierte Wissensgrundlagen hilfreich
- Dies lässt sich am Beispiel der Kita-Bedarfsplanung aufzeigen: Kommunen verfügen über umfangreiche Datensätze, es zeigen sich jedoch große kommunale Unterschiede hinsichtlich der Datengrundlagen der Kita-Bedarfsplanung
- Am Beispiel der Kita-Bedarfsplanung zeigt sich, dass Kommunen einiges bewirken können, wenn sie...
 - über kleinräumige (!) Informationen über die Bevölkerung und die Betreuungsbedarfe verfügen
 - über einrichtungsgenaue Informationen über die Sozialstruktur in den Einrichtungen verfügen, um Ressourcen bedarfsgerecht steuern zu können

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Antonio Brettschneider
antonio.brettschneider@th-koeln.de

Nora Jehles
nora.jehles@th-koeln.de