

Endbericht der Hauptstudie

EVALUIERUNG DER ARMUTSPRÄVENTIONSRICHTLINIE
IM RAHMEN DER FÖRDERUNG DURCH DEN EUROPÄI-
SCHEN SOZIALFONDS (ESF) IM FREISTAAT THÜRINGEN
IN DER FÖRDERPERIODE 2014 BIS 2020



Kontakt **Anna Iris Henkel**
anna-iris.henkel@ramboll.com
030 30 20 20-280

Marcus Neureiter
marcus.neureiter@ramboll.com
030 30 20 20-137

Autor*innen

Anna Iris Henkel
Friederike Scholz
Marcus Neureiter

Unter Mitwirkung von
Johanna Washington

Impressum

Ramboll
Saarbrücker Straße 20/21
10405 Berlin
T +49 30 302020-0
F +49 30 302020-299
www.ramboll.de

© 2020

Gefördert durch den Freistaat Thüringen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds

Zusammenfassung

■ Aufbau und Ziele der Förderung

Die Thüringer Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2014 die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur als zentrale Aufgabe definiert.¹ Der Freistaat Thüringen hat sich unter anderem aus diesem Grund entschlossen, über den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2014 bis 2020, in der Prioritätsachse B „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“ über den Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie in der Investitionspriorität „Auf örtlicher Ebene betriebene Strategien für lokale Entwicklung“ mit dem Spezifischen Ziel „Erhöhung der Kompetenzen lokaler Akteure in der Armutsprävention“ erstmalig in Thüringen die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche öffentliche Träger der Sozial-, Gesundheits- und Jugendhilfe sowie erheblicher Teile der Bildungsinfrastruktur direkt zu fördern.

„Mit den Maßnahmen der Investitionspriorität (...) wird das Thema der sozialen Innovation in der Gesamtheit angesprochen. (...) Damit kann die Investitionspriorität „Auf örtlicher Ebene betriebene Strategien für lokale Entwicklung“ zur Entwicklung und Einführung effektiverer Sozialpolitik durch Unterstützung innovativer Ansätze beitragen. Die Armutspräventionsstrategien sind damit entscheidende Grundlage für soziale Investitionen.“² Im Sinne eines „capacity-building“-Ansatzes sollen die regionalen Handlungs- und Steuerungskapazitäten und somit die lokale Governance zur Armutsprävention erhöht und verbessert werden, um so einen Beitrag zu dem EU-2020-Ziel zu leisten, die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen zu senken. Der Förderansatz ist anspruchsvoll. Gefordert wird eine ressort- und trägerübergreifende Kooperation, die zu einer politisch legitimierten Armutspräventionsstrategie führen soll. Mithin sind die Landkreise und kreisfreien Städte aufgefordert, ihre Handlungs- und Steuerungskapazitäten weiterzuentwickeln und auf Armutsprävention anzuwenden, um so auch die Voraussetzungen vor Ort zu verbessern. Die Erarbeitung und die Umsetzung der Strategie fordert eine enge Kooperation mit externen Akteur*innen, wie etwa den freien Trägern der Wohlfahrtspflege. Es müssen mithin verschiedene, autonom agierende Umsetzungsebenen kooperativ zusammenwirken, um das gewünschte Ergebnis zu realisieren.

Die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte werden dabei unterstützt, lokale Armutspräventionsstrategien zu entwickeln, vom jeweiligen Kommunalparlament zu verabschieden und anschließend umzusetzen. Hierfür können die Gebietskörperschaften – bis zu sieben Jahre – auf eine ko-finanzierte, geförderte Personalstelle, die sogenannten Planungs-koordinator*innen sowie die fachliche Unterstützung, Qualifizierung, Beratung und Prozessmoderation des über den Fördergegenstand 2.3 geförderten Instituts für kommunale Planung und Entwicklung e.V. (IKPE) und des Kompetenzzentrums Strategische Sozialplanung der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V. (KOSS) zurückgreifen. Zur Entwicklung und Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien sind die geförderten Landkreise

¹ Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags. Verfügbar unter: https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thueringen/dokumente/r2g-koalitionsvertrag-final.pdf.

² Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren 2014 bis 2020, S. 59f. Verfügbar unter: https://www.esf-thueringen.de/mam/esf_2014/bibliothek/op/PDF/esf_op_2014_2020_web.pdf.

und kreisfreien Städte aufgefordert, einen integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess zu erproben und somit in einem breit angelegten Beteiligungs- und Vernetzungsprozess ein integriertes, fachvernetzendes Konzept zur Armutsprävention zu entwickeln.

■ Ziele und Vorgehen der Evaluierung

Die Evaluierung hat zum Ziel, die Implementierung und Wirksamkeit der Förderung zu bewerten sowie darauf aufbauend Handlungsempfehlungen abzuleiten. Sie dient schlussendlich dazu, die Fragen zu beantworten, inwiefern die Einführung der Förderung und ihre Umsetzung zu verbesserten Voraussetzungen und zu erhöhten Kompetenzen zur langfristigen Armutsprävention auf kommunaler Ebene beitragen kann und inwiefern es plausibel ist, dass so langfristig und strategisch die Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen reduziert werden kann. Die durchgeführte Implementationsanalyse dient dazu, die Wirkungsanalyse zur Zielerreichung, zur Komplementarität und zum sozialem Innovationsgrad zu erklären und zu fundieren. Hierfür wurde neben eigenen Erhebungen und Auswertungen auf die Ergebnisse des *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas mit der Fokussierung auf Armut und Armutsprävention (2020)*³ zurückgegriffen, der unter anderem Ziele, Prozesse und Inhalte der beschlossenen lokalen Armutspräventionsstrategien auswertet.

■ Zielerreichung der Förderung

Zum Zeitpunkt der Evaluierung (Ende 2019) haben 15 von 23 Landkreisen und kreisfreien Städten die Förderung in Anspruch genommen. Bei einer geplanten Teilnahme von 20 Gebietskörperschaften wurde der anvisierte Output-Indikator von 80 Prozent wurde somit nur knapp (75 %) unterschritten. Die Implementationsanalyse hat ergeben, dass bereits die Antragsstellung fachlich, organisational und nicht zuletzt kommunalpolitisch anspruchsvoll war, so dass dies als Erfolg zu bewerten ist. Von den 15 geförderten Vorhaben haben 14 eine vom jeweiligen Kommunalparlament verabschiedete Armutspräventionsstrategie entwickelt. Das entspricht 93 Prozent und bedeutet, dass der anvisierte Zielwert von 80 Prozent der bewilligten Vorhaben bereits Ende 2019 überschritten wurde.⁴

Die Implementationsanalyse ergibt, dass das Überschreiten des Ergebniszielwerts nicht nur formal ein Erfolg bedeutet. Das Durchlaufen eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses an der Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ist voraussetzungsvoll. Sowohl die fachvernetzende als auch die beteiligungsorientierte Entwicklung einer lokalen Armutspräventionsstrategie ist auf vielfache Weise, insbesondere auch aufgrund des zeitlichen Zusammenfallens von Kommunalwahlen und der Beschlussfassung der Strategien, herausfordernd. Sie erfordert tiefgreifende Veränderungen in der fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit sowie der rechtskreis- und sektorübergreifenden Kooperation. Dem Großteil der geförderten Landkreise und kreisfreien Städten ist dies gelungen und es konnten vielfältige fachliche und prozessuale Impulse gesetzt werden.

³ Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Hrsg.) (2020): Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas mit der Fokussierung auf Armut und Armutsprävention, Erfurt. Verfügbar unter: <https://www.tmasgff.de/publikationen#38>.

⁴ Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren somit fast alle Landkreise und kreisfreien Städte in der Umsetzungsphase. Zudem waren 13 von 15 Anträge für die zweite Förderphase und somit für die Umsetzung der Armutspräventionsstrategien bewilligt. Ein weiterer Antrag ist bereits gestellt und wird voraussichtlich im Jahr 2020 bewilligt. Eine Gebietskörperschaft hat sich entschieden, die Armutspräventionsstrategie und ihre Maßnahmen ohne die Unterstützung über den Fördergegenstand 2.1 umzusetzen.

■ Wirksamkeit der Förderung

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass relevante Kompetenzen bezüglich des Ziels der Armutsprävention ausgebaut werden konnten, indem das Instrument eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses intensiv erprobt wurde. In den Armutspräventionsstrategien findet sich ein ganzheitlicher Blick auf soziale Problemlagen und mögliche Handlungsstrategien, um diesen zu begegnen. Die Strategien legen eine Grundlage für längerfristige Governance-bezogene Wirkungen – insbesondere, da sie auf einem breiten Konsens beteiligter Akteur*innen aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft vor Ort und ihrer kommunalpolitischen Legitimation basieren. Die Erprobung eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses mit dem Ziel der Armutsprävention konnte sowohl hinsichtlich des Prozessmanagements als auch der Handlungsstrategien relevante Impulse setzen. Perspektivisch kann dies eine Prognose von Armutsrisiken in den Sozialräumen stärken und proaktivere Handlungsstrategien ermöglichen.

Vor allem eine verbesserte fachbereichsübergreifende Datenlage und deren beteiligungsorientierte Interpretation nach dem Lebenslagenansatz ist eine wichtige Voraussetzung zur Armutsprävention und einer der größten Mehrwerte der Förderung. Die Datenanalyse trägt unmittelbar dazu bei, ein besseres und differenziertes Verständnis von Armutsrisiken und ihrer sozialräumlichen Relevanz zu erhalten. Zudem kann dies helfen, Diskussionen zu „versachlichen“⁵ und Entwicklungen sowie Prognosen abbilden und argumentieren zu können. Maßgeblich hat sich ein Verständnis dafür entwickelt, dass Armut nicht nur eine finanzielle Dimension hat, sondern auch das „Fehlen gesellschaftlicher Teilhabe“⁶ bedeutet. Gleichzeitig hat die Umsetzung dazu geführt, dass die öffentlichen örtlichen Träger ihre Handlungs- und Gestaltungsspielräume erkannt haben und planen, diese gezielter zu nutzen. Der damit einhergehende fachliche und prozessuale Kompetenzzuwachs und das gestärkte Verantwortungsbewusstsein führen dazu, dass die Kommunalverwaltungen von relevanten Kooperationspartner*innen vor Ort als „fachlicher Partner und nicht mehr nur als Geldgeber“⁷ anerkannt werden. Ein integrierter, strategischer Sozialplanungsprozess, der Maßnahmen in der Breite erfasst und mit den relevanten Partner*innen vor Ort reflektiert sowie die Beteiligung und den Dialog mit Bürger*innen unterstützt, kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, das „Kräftedreieck“⁸ zwischen Bürger*innen, Verwaltung und Kommunalvertretung neu zu gestalten.

Die Armutspräventionsstrategien weisen einen Schwerpunkt auf strategischen und strukturellen Zielen auf. Es ist zu einem großen Teil vorgesehen, den Ausbau von Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen fortzuschreiben, um die Rahmenbedingungen vor Ort zu verbessern. Zudem finden sich in den Strategien grundsätzlich Maßnahmen primärer, sekundärer und tertiärer Armutsprävention. Über alle Schwerpunktsetzungen, Zielgruppen und Lebenslagen hinweg wird deutlich, dass die Zugangssteuerung und Qualitätssicherung von Leistungen und Angeboten zentrale Handlungsansätze sind. Ziel ist es, die Inanspruch-

⁵ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁶ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

⁷ Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

⁸ Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas, S. 196.

nahme der Angebote und Leistungen zu steigern und die Mitwirkungsbereitschaft der Zielgruppen zu erhöhen. Bereits vorhandene Angebote und Leistungen sollen effizienter gesteuert, gestaltet und genutzt sowie zielorientiert ergänzt werden.

■ Komplementarität der Förderung

Die Förderung weist grundsätzlich eine hohe Komplementarität⁹ mit anderen ESF-, Bundes- und Landesförderinstrumenten auf. Sowohl das Ziel der Armutsprävention als auch das Instrument einer integrierten, strategischen Sozialplanung zeichnen sich dadurch aus, dass verschiedene Fachbereiche und Ressorts, Handlungsfelder und Zielgruppen übergreifend betrachtet werden und im besten Fall Förder- und Regelangebote in ihrer Gesamtheit und in ihrem Zusammenspiel genutzt werden. Insbesondere konnte dies in der Verzahnung mit dem Integrationsmanagement über die Armutspräventionsrichtlinie (ThILIK) und anderen in der Kommunalverwaltung angesiedelte Koordinierungsstellen, wie beispielsweise dem ESF-Bundesprogramm Bildung integriert, erreicht werden. Besonders positiv ist, dass das Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ) den Kommunen ermöglicht, auf den gesammelten Erfahrungen und entwickelten Strukturen vor Ort aufzubauen. Einerseits können die Kommunen so in entwickelte Ziele und Maßnahmen der Armutspräventionsstrategien investieren. Andererseits können die Maßnahmen über das Landesprogramm auf Basis der lokalen Strategien bedarfsgerecht und sozialräumlich konzipiert werden.

Potenziale einer integrierten Planungs- und Steuerungsperspektive sind noch nicht ausgeschöpft. Die Handlungsstrategien können perspektivisch noch stärker zu einem Ineinandergreifen der verschiedenen Handlungsebenen, relevanter Interventionsansätze und Maßnahmen führen. Für eine Fortführung und Erweiterung bieten sich thematisch ein Fokus auf soziale Inklusion, die Verzahnung mit Gesundheitsförderung und -prävention als auch die Verknüpfung von Sozialem und Regionalentwicklung sowie Wirtschaft und Wirtschaftsförderung, beispielsweise der Immobilienwirtschaft, an.

■ Sozialer Innovationsgrad der Förderung

Der soziale Innovationsgrad kann im Sinne des ESF¹⁰ in vier aufeinander aufbauende Prozessschritte unterteilt werden. Der soziale Innovationsgrad der Förderung kann als gut bewertet werden. Bei der Einführung der Förderung wurde dem Anspruch an soziale Innovation auf Programmsteuerungsebene angemessen begegnet und es wurden Schritte unternommen, um diesen zu unterstützen. Zu nennen sind hier insbesondere die personelle, fachliche, methodische und prozessuale Unterstützung durch die geförderten Planungs koordinator*innen, durch das IKPE und das KOSS und durch das verantwortliche Referat im zuständigen Landesministerium. Auf lokaler Ebene konnte dazu beigetragen werden, dass neue Lösungen und Ansätze (sozialer Innovationsschritt 2) für neue, unbekannte oder unangemessen gelöste soziale Bedürfnisse (sozialer Innovationsschritt 2) entwickelt wurden;

⁹ Vgl. Europäische Kommission (2017): Commission Staff Working Document – Better Regulation Guidelines. SWD (2017), S. 350.

¹⁰ Vgl. Artikel 9 Absatz 1 ESF-VO. Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0470:0486:De:PDF>.

diese Lösungen hinsichtlich ihrer Ergebnisse bewertet werden können (sozialer Innovationsschritt 3) und – im Falle einer positiven Bewertung – überführt, transferiert und verbreitet (sozialer Innovationsschritt 4) werden können.

■ **Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven zur Armutsprävention auf lokaler Ebene**

Die Einführung der Förderung und ihre Umsetzung hat auf lokaler Ebene dazu beitragen, die intendierten Ziele zu erreichen. Zum einen konnten relevante Kompetenzen und Voraussetzungen erhöht und verbessert werden. Zum anderen ist es plausibel, dass diese langfristig einen Beitrag zur Verbesserung der lokalen Governance und zur Senkung der Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen leisten können. Mit dem Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene über den ESF haben sich das Land und – wie die Ergebnisse zeigen – auch die unterstützten Landkreise und kreisfreien Städte – ambitionierte Ziele gesetzt. Nicht zuletzt, da Armut ein vielschichtiges Phänomen ist, ihren Folgen zwar präventiv begegnet werden kann, ihre Verhinderung jedoch deutlich schwieriger und prinzipiell eine fortwährende Aufgabe ist. Vor allem die Planungs Koordinator*innen fungieren als „Motor“¹¹ für einen fortlaufenden integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess, der einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung dieser Aufgabe leisten kann. Die damit verfolgten Ziele sind grundsätzlich und langfristig relevant, um die Lebensverhältnisse der Menschen in Thüringen nachhaltig zu verbessern, gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen und effektivere Sozialpolitik durch innovative Ansätze zu unterstützen.

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen richten sich an die Programmsteuerungsebene und adressieren somit die Frage der Weiterentwicklung des Förderansatzes zur Armutsprävention auf lokaler Ebene.

■ **Letting it happen („Wollen“) - Anreize setzen:** Wir empfehlen, die Landkreise und kreisfreien Städte weiterhin und weiterführend in der integrierten, strategischen Sozialplanung zu unterstützen. Um die bisher angestoßenen Veränderungen und erreichten Effekte abzusichern, empfehlen wir eine Fortführung der Landesförderung über die derzeitige ESF-Förderperiode hinaus. Es sollten weiterhin (strategische, fachliche, organisatorische und finanzielle) Anreize gesetzt werden, das Ziel der Armutsprävention und das Instrument der integrierten, strategischen Sozialplanung auf lokaler Ebene zu verfolgen. Fachlich ergänzt werden sollte das Ziel der Armutsprävention als Querschnittsthema – beispielsweise durch eine intendierte Verzahnung mit der Gesundheitsförderung, einem Schwerpunkt auf Integrationsbemühungen für Neuzugewanderte oder speziell der Unterstützung benachteiligter Personengruppen wie beispielsweise Menschen mit Behinderung.

■ **Helping it happen („Können“) - Beratung, Begleitung und Vernetzung:** Wir empfehlen, eine Fortführung der Beratung, Begleitung und Vernetzung der handelnden Personen und umsetzenden Stellen. Von besonderer Relevanz sind dabei Qualifizierungsmaßnahmen. Im Fokus sollte die potenzielle Servicefunktion der Sozialplanung und ihrer Koordinierung stehen, um den fachlichen Nutzen zu stärken. Beispielsweise könnten Qualifizierungsangebote die Zugangsteuerung und Qualitätssicherung von Maßnahmen

¹¹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

aufgreifen oder dabei unterstützen, die Mitwirkungsbereitschaft der Zielgruppen zu stärken.

- **Making it happen („Müssen“) - Standards setzen und Verbindlichkeit herstellen:** Sowohl das Ziel der Armutsprävention als auch das Instrument einer integrierten, strategischen Sozialplanung fallen maßgeblich in den Bereich der freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Der politische Wille ist eine Voraussetzung dafür, dass die langfristigen Ziele erreicht werden können. Wir empfehlen der Landesregierung einen längerfristigen, strategischen Rahmen zu setzen, so dass die kommunale Ebene eine längerfristige Perspektive aufbauen kann. Dies ist eine zentrale Grundlage dafür, dass sich die Kommunen und das Land auch zukünftig die (finanzielle) Verantwortung teilen. Eine besondere Herausforderung besteht darin, diese Perspektive über Fachbereiche, Regel- und Modellförderungen hinweg aufzubauen. Unserer Einschätzung nach erfordert dies eine möglichst verbindliche Zusammenarbeit der Landesressorts sowie eine landesweite Vernetzung auf Führungsebene, um so die Kooperation und den Wissenstransfer relevanter Akteur*innen vor Ort zu unterstützen. Perspektivisch kann ebenenübergreifend und beteiligungsorientiert die Gestaltung „vorbeugender Sozialpolitik“¹² im Freistaat Thüringen gestärkt werden.

¹² Vgl. Ute Klammer, Ralitsa Petrova-Stoyanov (Hrsg.). Sozialplanung in Kreisen. Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.). Düsseldorf (2019), S. 95. Verfügbar unter: http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/FGW-Studie-VSP-21-Schubert-2019_05_21-komplett-web.pdf.

Abstract

■ Poverty prevention at the local level: the intervention and its objectives

In its coalition agreement of 2014, the Thuringian state government defined equality of living conditions as a focal point of political action and therefore investing in social infrastructure and services as a central task (cf. Free State of Thuringia, 2014). For this reason, the Free State of Thuringia decided to use the European Social Fund (ESF) in the funding period 2014-2020 to – for the first time in Thuringia – directly support local governments in their role as public providers of social, health and youth welfare services as well as, to a large extent, of educational services. The respective poverty prevention directive is subordinated to the priority axis “promoting social inclusion and combating poverty and all forms of discrimination” in the investment priority “strategies for local development” with the specific objective to “increase the skills of local actors in poverty prevention” (cf. Free State of Thuringia, Operational Programme of the Land of Thuringia for implementing the European Social Fund in the period 2014-2020, 2014).

“The investment priority measures [...] address the issue of social innovation in its entirety. [...] In this way the investment priority “strategies for local development” can contribute to the development and implementation of more effective social policies by supporting innovative approaches. Poverty prevention strategies are thus a crucial basis for social investment” (cf. Free State of Thuringia, Operational Programme, 59-60). Following a capacity-building approach, the aim is to firstly increase and improve regional capacities for local governance to prevent poverty. Secondly, it aims at contributing to the EU 2020 objective of reducing the number of people at risk of poverty and social exclusion. The funding approach is ambitious. It calls for cooperation across departments and agencies, demanding a politically legitimated poverty prevention strategy. Consequently, local governments are asked to further develop their capacities for action and to apply them to poverty prevention in order to improve local conditions. The development and implementation of the strategy requires a close collaboration with numerous and different autonomous stakeholders, such as the independent welfare organisations.

Local governments receive support for developing local poverty prevention strategies. These multidisciplinary concepts are to be adopted by local parliaments and subsequently implemented. The funding consists of a co-financed, subsidised staff position – the so-called planning coordinators – as well as of content related support, training, consulting and process moderation by the Institute for Local Planning and Development (Institut für kommunale Planung und Entwicklung e.V.) and the Competence Centre for Strategic Social Planning of the Thuringian public social welfare sector (Kompetenzzentrum Strategische Sozialplanung der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V.). In order to develop and implement local poverty prevention strategies, the local authorities are asked to apply an integrated and strategic social planning process with the help of a broad-based participation and networking process.

■ Evaluation: objectives and design

The evaluation aims to assess the implementation and effectiveness of the funding programme and to derive recommendations based on its results. The evaluation serves to answer the following questions: *To what extent does the funding programme contribute to improved conditions and increased capacities for the long-term prevention of poverty at the local level? To what extent is it plausible that the number of people at risk of poverty and social exclusion can be reduced in the long term?* The evaluation entailed different steps of data collection and analysis: it conducted an implementation analysis, separating between introducing the programme at the state management level and its implementation at the local level as well as an impact analysis, differentiating between the achievement of its objectives, its complementarity and its degree of social innovation. In addition, the evaluation draws on the finding of the Second Thuringian Social Structure Atlas with a focus on poverty and poverty prevention (2020) (“Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas mit der Fokussierung auf Armut und Armutsprävention”), which describes the goals, processes and contents of the adopted local poverty prevention strategies.

■ Achievement of the funding objectives

At the time of the evaluation (end of 2019), 15 out of 23 local governments made use of the funding. Planning for 20 local governments participating, the output indicator of 80 percent was hence almost fully achieved (75%). The implementation analysis has shown that this can be rated as a success since the application process was demanding in terms of content, organizational prerequisites and, not least due to necessary political preliminary considerations at the local level. Of those 15 projects 14, and thus 93 percent, have developed and adopted a poverty prevention strategy. The targeted result indicator of 80 percent was thus already exceeded by the end of 2019.

The implementation analysis has shown that exceeding the result target value does not only formally mean a success. The development of local poverty prevention strategies following a multidisciplinary approach, at the interface between politics, administration and civil society, has been challenging in many ways, both in terms of networking and participation as well as due to the coinciding with local elections, rendering the adoption of the strategies a demanding task. The development of local poverty prevention strategies requires far-reaching changes in the multidisciplinary cooperation within local administrations and across different jurisdictions and sectors. Most of the local governments have succeeded in doing so and multiple strategic and procedural impulses could be given in all cases.

■ Effectiveness of the funding programme

The results demonstrate that relevant capacities regarding poverty prevention could be expanded by applying an integrated and strategic social planning process. The adopted poverty prevention strategies include a holistic view on social problems and possible actions to counteract them. Moreover, the very fact that the strategies are based on a broad consensus of local actors from administration, politics and civil society gives the topic of poverty prevention increased legitimacy and significance. In return this may very well secure long-term governance-related effects. The application of an integrated and strategic social planning

process with the aim of poverty prevention was able to give relevant impulses both in terms of process management and action strategies. It seems plausible that in the long term, these impulses can strengthen projecting poverty risks in different social spaces and enable more proactive ideas for action.

An important prerequisite for poverty prevention and one of the most significant added values of the funding programme is an improved cross-disciplinary data situation on quality of life as well as poverty-related indicators. This also includes a participatory interpretation according to the situational approach (“Lebenslagenansatz”), illustrating various dimensions of social, economic and political participation and the lack thereof. Data analysis directly contributes to a better and more differentiated understanding of poverty risks and their socio-spatial relevance. It illustrates future developments and forecasts and thus helps to make discussions more “objective” (cf. quote from an interview with one of the implementing actors). In fact, a broad understanding has developed that poverty not only has a financial dimension, but also means the “lack of social participation” (cf. quote of an interview with one of the consulting actors). At the same time, the implementation has made local governments identify their scope for action and make better use of it. The resulting increase in strategic and procedural capacities and a heightened sense of responsibility have in return led to local authorities being recognised as “professional partners and no longer just as donors” (cf. quote from an interview with one of the cooperating actors). In fact, the integrated and strategic social planning process can in that way make a significant contribution to reshaping the “triangle of forces” (cf. quote from interview with one of the consulting actors) between citizens, administration and local government.

The poverty prevention strategies, which were adopted, focus on strategic and structural goals, aiming at continuing increased networking and cooperation in order to improve the framework conditions. Moreover, the strategies contain measures of primary, secondary and tertiary poverty prevention. Across all key areas, target groups and living situations, improving access to and assuring the quality of services are central approaches intending to increase the target group’s use and their willingness to cooperate. Existing services are to be regulated, designed and used more proficiently and supplemented efficiently.

■ Complementarity of the funding programme

In principle, the funding is highly complementary to other ESF, federal and state funding instruments (Cf. European Commission, 2017, Commission Staff Working Document – Better Regulation Guidelines, SWD, p. 350): both the objective of poverty prevention and integrated and strategic social planning are characterised by the fact that various departments, actors, activities and target groups are considered in a comprehensive manner, enabling local authorities to regulate and to use different kinds of services in an interlocking manner. The results show that this has been especially beneficial by dovetailing the work of the planning coordinators with other programmes and coordination bodies located in the local administration such as, for example, local integration managers (“Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen“ (ThILIK))” and the ESF Federal Programme integrated education (“Bildung integriert”). It is particularly positive that the state programme “Solidarity between Generations” (Landesprogramm “Solidarisches Zusammenleben der

Generationen“) builds on the experience gained and structures established through the *poverty prevention directive*. This enables local administrations and municipalities to implement and invest in goals and measures laid down in the poverty prevention strategies. In return, a contribution can be made to ensuring that the measures implemented and added through the state programme have a needs-based and socio-spatial impact.

The results also show that from an integrated planning and management perspective, complementarity and potential synergies have not yet been fully exploited. In fact, the resulting local strategies have the potential to prospectively lead to an even stronger interlocking of different levels of action and administrations, relevant intervention approaches and measures. Thematically for example, interlocking poverty prevention with social inclusion and health promotion is an interesting expansion. In general, a more integrated view on social policies and regional development as well as on business and economic development are all possible future fields of applying an integrated and strategic social planning process aiming at reducing poverty risks.

■ Degree of social innovation

Regarding the funding programme the degree of social innovation as defined by the ESF (cf. art. 9, par.1, Regulation (EU) No 1304/2013) in four sequential process steps can be rated as good. Introducing the funding programme the responsible state authorities have adequately addressed the aim of social innovation, taking steps to support it: particularly by the planning coordinators and their personnel, technical, methodological and procedural support to local governments as well as the consulting by IKPE and KOSS and finally the strategic backing by the responsible unit in the state ministry. At the local level, the funding programme was able to contribute to the development of new solutions and approaches (social innovation step 2) for new, unknown or inadequately solved social needs (social innovation step 2), to evaluate those solutions and approaches based on relevant indicators and key figures with regard to their results (social innovation step 3) and - in the case of a positive evaluation - to transfer and disseminate them (social innovation step 4).

■ Recommendations and prospects for poverty prevention at the local level

The introduction and the implementation of poverty prevention strategies at the local level contribute to achieving the intended objectives of the funding programme. Relevant capacities could be increased, and necessary preconditions improved. It is plausible that in the long term the implementation of the local poverty prevention strategies can contribute to strengthening local governance and, in this manner, assist in reducing the number of people at risk of poverty and social exclusion. Profiting from the ESF funding programme of poverty prevention at the local level, the state and - as the results show - also the local governments have set themselves ambitious goals. Not least since poverty is a multidimensional phenomenon; its impact to be counteracted preventively but almost impossible to be prevented in the first place and thus a continual task. Especially the planning coordinators acting as a “motor” (cf. quote of an interview with one of the consulting actors) for an ongoing integrated, strategic social planning process, are important in order to perform this task. The pursued goals remain relevant in order to sustainably improve the living conditions in Thuringia, to

achieve equal living conditions and to support more effective social policy through innovative approaches.

In order to further strengthen poverty prevention at the local level, we recommend the following actions to the responsible state authorities:

- **Letting it happen – setting incentives:** We recommend that the local governments receive further support in implementing an integrated and strategic social planning process. In order to secure the changes initiated and the effects achieved so far, we recommend continuing state funding beyond the current ESF funding period. Strategic, organisational and financial incentives should aim at motivating and enabling local authorities to pursue and achieve the goal of poverty prevention. Poverty prevention should be strengthened as a multidisciplinary and cross-sectoral goal by including, for example, health promotion, integration efforts for new immigrants or the support of disadvantaged groups of people such as people with disabilities across relevant fields of participation.
- **Helping it happen – consulting, supporting and networking:** We also recommend continuing to consult, accompany and qualify the implementing authorities, helping them to fortify cooperation and networking. The focus should be on the potential service function of social planning and its coordination in order to strengthen the strategic role of social planning within local governments. Especially the local planning coordinators should be continuously qualified and trained in order to be able to support data-driven, evidence-based, socio-spatial and needs-oriented planning and coordinating of services.
- **Making it happen - setting standards and creating commitment:** The application of an integrated and strategic social planning process with the objective of preventing poverty is no obligation for local governments; it falls largely within the sphere of voluntary local self-government (“freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben”). Thus, a prerequisite to contribute to long-term goals is political commitment. We therefore recommend that the state pursues a longer-term, strategic framework for local and municipal governments to develop trust in a long-term perspective. Mutual long-term commitment is pivotal in ensuring that local governments and the state continue to share (financial) responsibility. A challenge lies in building trust and commitment across departments, regulations and funding programmes. Prerequisites are cooperation across state ministries, state-wide networking supporting cooperation and knowledge transfer of relevant actors on the local and on the management level. Thus, preventive social policy in the Free State of Thuringia can be strengthened in a participatory manner across all departments and levels.

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG	3
ABSTRACT	9
1. EINLEITUNG	15
1.1 Erkenntnisinteresse und Vorgehen der Evaluierung	18
1.2 Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene über den ESF	19
1.3 Ziele und Vorgehen der Evaluierung	25
2. ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG	32
2.1 Implementationsanalyse	33
2.1.1 Zustimmungswerte zu Nutzen und Mehrwert der Förderung durch die Planungskoordinator*innen	34
2.1.2 Umsetzung auf Vorhabenebene	36
2.1.3 Implementationsanalyse: Schlussfolgerungen und Ausblick	67
2.2 Wirkungsanalyse	69
2.2.1 Zielerreichung und Wirksamkeit der Förderung	69
2.2.2 Komplementarität der Förderung	83
2.2.3 Sozialer Innovationsgrad der Förderung	94
2.2.4 Wirkungsanalyse: Schlussfolgerungen und Ausblick	99
2.3 Fazit und Ausblick	100
3. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN UND ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN ZUR ARMUTSPRÄVENTION AUF LOKALER EBENE	102
LITERATURVERZEICHNIS	108
QUELLENVERZEICHNIS	109

1. Einleitung

Die Thüringer Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2014 die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur als zentrale Aufgabe definiert.¹³ Für die Erfüllung dieser Aufgabe ist die kommunale Ebene von besonderer Bedeutung: Als örtliche öffentliche Träger sind die Landkreise und kreisfreien Städte maßgeblich für die Infrastruktur im Bereich der Sozial-, Gesundheits- und Jugendhilfe sowie für erhebliche Teile der Bildungsinfrastruktur verantwortlich.

Der *Erste Thüringer Sozialstrukturatlas* aus dem Jahr 2011 hat gezeigt, wie stark sich die Lebenssituationen der Menschen in Thüringen zwischen den verschiedenen Landkreisen und kreisfreien Städten unterscheiden¹⁴ und mit ihnen auch die jeweiligen Herausforderungen für ein bedarfsgerechtes Angebot sozialer Infrastruktur vor Ort. Auch im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas*¹⁵ heißt es: „[D]ie Thüringer Landkreise [sind] teilweise mit anderen Herausforderungen konfrontiert (...) als die kreisfreien Städte in Thüringen. Zugleich stellt sich die Situation sowohl zwischen den Landkreisen als auch innerhalb der Landkreise und innerhalb der kreisfreien Städte unterschiedlich dar.“¹⁶ Weiterhin bleibt, so ein zentraler Befund des *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* - trotz zum Teil positiver sozialgesellschaftlicher Entwicklung - die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine zentrale Aufgabe, auch da nicht alle Personengruppen und nicht alle Regionen in gleichem Maße von den positiven Entwicklungen profitieren.

In Kooperation mit den Landkreisen und kreisfreien Städten setzt die Thüringer Landesregierung, insbesondere das Thüringische Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMSGFF)¹⁷, unter anderem bei der wirksamen Bekämpfung und Prävention von Armut an. Die über das Operationelle Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds des Freistaats Thüringen von 2014 bis 2020 (ESF-OP TH) **geförderten lokalen Armutspräventionsstrategien** sind Teil des Konzeptes der Landesregierung zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Thüringen.¹⁸ Die Förderung lokaler Armutspräventionsstrategien¹⁹ ist dabei eine von vielen Maßnahmen, die das Land Thüringen ergriffen hat, um „Armutsprävention und -bekämpfung voranzubringen“²⁰. Die integrierte, strategische Sozialplanung bildet ein zentrales Instrument zur Entwicklung und Umsetzung der

¹³ Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags. Verfügbar unter: https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thueringen/dokumente/r2g-koalitionsvertrag-final.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

¹⁴ Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit (Hrsg.) (2011): Sozialstrukturatlas. Basisinformationen über die Lebenslagen der Bevölkerung in Thüringen. Erfurt. Verfügbar unter: https://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmsg/stabsstelle/sozialstrukturatlas_2011.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

¹⁵ Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Hrsg.) (2020): Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas mit der Fokussierung auf Armut und Armutsprävention, Erfurt. Verfügbar unter: <https://www.tmsgff.de/publikationen#38> [zuletzt aufgerufen: 17.04.2020]

¹⁶ Ebd. S. 196.

¹⁷ Als Unterstützung für die Kommunen bei der strategischen Sozialplanung und als Schnittstelle zur Landes- aber auch zur Bundesebene fungiert die 2010 eingerichtete ehemalige Stabsstelle „Strategische Sozialplanung“, jetzt Bestandteil des Referats M 2 „Landes- und Bundeskoordination, Öffentlichkeitsarbeit, strategische Planung“ im TMSGFF. Zum Referat sind Ende 2012 die Stabsstelle Strategische Sozialplanung und das Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zusammengelegt worden. Ein weiteres konkretes Beispiel für die Unterstützung der Kommunen durch die ehemalige Stabsstelle sind der Thüringer Online-Sozialstrukturatlas (ThOnSA) – ein Datenportal zur integrierten Berichterstattung im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich.

¹⁸ Vgl. Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas, S. 166.

¹⁹ Vgl. Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2015): Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention.

²⁰ Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas, S. 13. Folgende Maßnahmen sind im Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas aufgegriffen und erläutert: „Thüringer Initiative zur Integration und Armutsbekämpfung mit Nachhaltigkeit“ (TIZIAN), „Thüringer Initiative zur Armutsbekämpfung mit Nachhaltigkeit Plus“ (TIZIAN plus), „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit“ (ÖGB-Richtlinie), „Landesprogramm Arbeit für Thüringen“ (LAT), „Thüringer Initiative für Integration, Nachhaltigkeit, Kooperation und Aktivierung“ (ThINKA), „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen“ (ThILIK), „Kommunale Armutspräventionsstrategien“.

Armutspräventionsstrategien, zur Armutsprävention und somit zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Heike Werner, Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie auf der Fachtagung „Vom Konzept zur Strategie - erfolgreiche Armutsprävention“ (29.11.2018)²¹

„Nach drei Jahren Arbeit haben wir einen großen Meilenstein geschafft. In vielen Thüringer Kommunen liegen Strategien vor, die die kommunalen Akteure dazu befähigen Armutslagen abzubauen und soziale Integration voranzutreiben. (...) [Nun] gilt es die Strategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung mit Maßnahmen und Projekten zu untersetzen. Es benötigt leistungsfähige Sicherungssysteme und eine Sozial- und Bildungsinfrastruktur, die von Kindesbeinen an bis ins hohe Alter gesellschaftliche Teilhabe im umfassenden Sinne gewährleisten.“

Der **Fokus der Evaluierung** liegt auf dem Fördergegenstand 2.1 der im Dezember 2014 erlassenen Armutspräventionsrichtlinie mit dem Ziel: „Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften bei der lokalen Entwicklung und qualifizierten Umsetzung von Handlungsstrategien zur sozialen Integration von durch Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsgruppen und zur Bekämpfung individueller Armut insbesondere durch eine bedarfsgerechte Planung der Sozial- und Bildungsinfrastruktur“²². Mit der Entwicklung und Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien wird als Spezifisches Ziel die „Erhöhung der Kompetenzen lokaler Akteure in der Armutsprävention“²³ verfolgt. Erstmals in Thüringen ist dadurch ein Förderformat entwickelt worden, welches die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozial-, Gesundheits- und Jugendhilfe sowie als verantwortliche Stellen für wesentliche Teile der Bildungsinfrastruktur direkt unterstützt.²⁴ Im Sinne eines „capacity-building“-Ansatzes sollen die regionalen Handlungs- und Steuerungskapazitäten und somit die lokale Governance zur Armutsprävention erhöht und verbessert werden. Schlussendlich soll ein Beitrag zum übergreifenden EU-2020-Ziel der „Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“²⁵ geleistet werden.

²¹ Institut für kommunale Entwicklung und Planung e.V. (IKPE). Dokumentation zur Fachtagung: Vom Konzept zur Strategie - erfolgreiche Armutsprävention in Thüringen, 29.11.2018, Weimar. Verfügbar unter: https://www.ikpe-erfurt.de/wp-content/uploads/2019/02/Dokumentation-Fachtag_Erfolgreiche-Armutspr%C3%A4vention-in-Th%C3%BCrtingen.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

²² Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention. Gegenstand der Förderung. 2.1.

²³ Vgl. Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020. Verfügbar unter: http://www.esf-thueringen.de/mam/esf_2014/bibliothek/op/PDF/esf_op_2014_2020_web.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

²⁴ Vgl. Werner, H. (2016): Chancen und Grenzen von ESF-Förderungen: Was tun gegen Arbeitslosigkeit und Armut in Thüringen. Rede der Ministerin im Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Frau Heike Werner (DIE LINKE) anlässlich der Jahresveranstaltung ESF 12. Dezember 2016: Chancen und Grenzen von ESF-Förderungen: Was tun gegen Arbeitslosigkeit und Armut in Thüringen. Verfügbar unter: http://www.esf-thueringen.de/mam/esf_2014/veranstaltungen/esf_jahrestagung_12.12.2016_-_rede_ministerin.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

²⁵ Vgl. Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020.

ESF-OP TH, Beschreibung der Prioritätsachse, Prioritätsachse B²⁶

„Mit den Maßnahmen der Investitionspriorität „Auf örtlicher Ebene betriebene Strategien für lokale Entwicklung“ wird das Thema der sozialen Innovation in der Gesamtheit angesprochen. (...) Damit kann die Investitionspriorität (...) zur Entwicklung und Einführung effektiverer Sozialpolitik durch Unterstützung innovativer Ansätze beitragen. Die Armutspräventionsstrategien sind damit entscheidende Grundlage für soziale Investitionen.“

Die Evaluierung hat zum Ziel, die Implementierung und Wirksamkeit der Einführung und der Umsetzung der Förderung zu beschreiben und zu bewerten sowie Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung abzuleiten. Der vorliegende **Endbericht der Hauptstudie** ist wie folgt aufgebaut:

- In **Kapitel 2** wird das Erkenntnisinteresse der Evaluierung beschrieben, indem der Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene erläutert wird und zentrale Annahmen und Begrifflichkeiten eingeführt werden. Anschließend werden Ziele und Vorgehen der Evaluierung erläutert, indem die zentralen Fragen und die den Ergebnissen zugrundeliegenden Erhebungen und Auswertungen dargestellt werden.
- Das **Kapitel 3** stellt die Ergebnisse der Evaluierung dar. Zum einen wird die Umsetzung vor Ort beschrieben (Implementationsanalyse). Zum anderen werden die Zielerreichung und die Wirksamkeit (Wirkungsanalyse) bewertet. Abschließend wird ein Fazit gezogen und ein Ausblick auf die Nachhaltigkeit geworfen.
- Das **Kapitel 4** enthält die Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven.

²⁶ Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020, S. 59f.

1.1 Erkenntnisinteresse und Vorgehen der Evaluierung

Die Evaluierung hat zum Ziel, zu erörtern, inwiefern die Einführung und die Umsetzung der Förderung zu verbesserten Voraussetzungen und erhöhten Kompetenzen zur Armutsprävention auf lokaler Ebene beitragen beziehungsweise plausibler Weise beitragen können. In einem ersten Schritt erfordert dies, unser Verständnis des Förderformats zu erläutern und im Anschluss darzustellen, wie wir vorgegangen sind und welche Antworten wir auf welche Fragen geben können.

Wie bereits in der Einleitung aufgegriffen wurde, zeichnet sich der Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene über den ESF nicht zuletzt durch seinen Anspruch auf soziale Innovation aus.

ESF-OP TH, Beschreibung der Prioritätsachse, Prioritätsachse B²⁷

„Mit den Maßnahmen der Investitionspriorität „Auf örtlicher Ebene betriebene Strategien für lokale Entwicklung“ wird das Thema der sozialen Innovation in der Gesamtheit angesprochen. Mit den beschriebenen Maßnahmen werden neue Ideen, die den sozialen Bedarfen nachgehen, um ihnen auf effektive Weise zu begegnen, entwickelt und umgesetzt. Nur durch ein aufeinander abgestimmtes Zusammenspiel kommunaler Leistungen mit denen anderer öffentlicher Leistungsträger – insbesondere der Bundesagentur für Arbeit – und der sonstigen Akteure im Bereich des Arbeitsmarktes und der Sozialwirtschaft wird Armutsprävention für ausgegrenzte oder von Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsgruppen gelingen können. Es geht bei der Entwicklung von lokalen und regionalen Armutspräventionsstrategien darum, die Zusammenarbeit und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung der Akteure zu verbessern und neue Antworten zur Bewältigung der Herausforderungen, die Armutslagen mit sich bringen, zu finden und damit eine vorausschauende Auseinandersetzung mit Bedarfen, Erwartungen und Möglichkeiten zu etablieren. Es gilt neue, effizientere Antworten auf veränderte soziale Bedarfe darzulegen. Dem integrierten Planungsansatz folgend, sind die geplanten Maßnahmen in die politischen Entscheidungsprozesse eingebettet und werden dort mit Prioritäten zur Umsetzung verbunden. Damit kann die Investitionspriorität „Auf örtlicher Ebene betriebene Strategien für lokale Entwicklung“ zur Entwicklung und Einführung effektiverer Sozialpolitik durch Unterstützung innovativer Ansätze beitragen. Die Armutspräventionsstrategien sind damit entscheidende Grundlage für soziale Investitionen. Durch den thüringenweiten Einsatz (alle Landkreise und kreisfreien Städte) sind eine Beurteilung und ein Vergleich der neuen Ansätze möglich, um zu erkennen, welche Methoden am effektivsten sind.“

²⁷ Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020, S. 59f.

1.2 Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene über den ESF

Die im Dezember 2014 erlassene Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention der Prioritätsachse B²⁸ des ESF-OP TH – kurz und nachfolgend Armutspräventionsrichtlinie genannt – umfasst vier Fördergegenstände.²⁹ Der Fördergegenstand 2.1. dient der „Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften bei der lokalen Entwicklung und qualifizierten Umsetzung von Armutspräventionsstrategien“³⁰ und ist Gegenstand der Evaluierung.

Armut, Prävention und Lebenslagen³¹

Bei Armut geht es nicht nur um individuellen finanziellen Mangel (Deprivation), sondern auch um den Mangel an Teilhabechancen an Bildung, Gesundheit sowie an Gesellschaft insgesamt (Exklusion). Je nachdem, in welcher Lebenslage Menschen sich befinden, spielen eine oder mehrere Dimensionen von Armut eine unterschiedlich wichtige Rolle. Daraus folgt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Armut mehrdimensional angelegt sein müssen, um Armut als gesamtes Phänomen in den Blick zu nehmen. In diesem Sinne ist es ein Querschnittsthema, welches quer zu verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern liegt. Gleichzeitig sollten sich die Maßnahmen auch an den tatsächlichen Bedarfen entsprechend der jeweiligen Lebenslagen der Menschen vor Ort orientieren. Schlussendlich soll so eine strategische, also auf zukünftige Entwicklungen ausgerichtete Perspektive eingenommen werden, mit der auch ein Beitrag dazu geleistet wird, Armut präventiv zu begegnen. Aus diesem Grund verwenden wir nachfolgend den Begriff Armutsprävention, womit auch Armutsbekämpfung gemeint ist. Ebenso sind mit von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen auch die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen gemeint.

Die Lebenslage bezeichnet die Gesamtheit der Zusammenhänge, in denen Personen ihre materiellen und immateriellen Teilhabechancen nutzen (können). Anders ausgedrückt: Die Gesamtheit der individuellen Lebensbedingungen konstituiert dabei eine Lebenslage, die somit multidimensional angelegt ist, und vor allem sowohl ökonomische wie auch nicht-ökonomische Dimensionen beinhaltet. Im Gegenzug können sich (materielle und immaterielle) Teilhabechancen und damit einhergehende Inklusions- und Exklusionserfahrungen entlang verschiedener Lebenslagendimensionen äußern.³² Die

²⁸ Aktivitäten, die dieser Prioritätsachse zugeordnet sind, werden im Zeitraum zwischen 2014 und 2020 mit ESF-Fördermitteln in Höhe von fast 175 Millionen Euro gefördert. Das entspricht etwa 35 Prozent der insgesamt zur Verfügung stehenden 499 Millionen Euro. Vgl. Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020.

²⁹ Seit der Fassung der Förderrichtlinie vom 28.07.2015 ist ThLiK in einen eigenen Fördergegenstand (2.4) übertragen worden.

³⁰ Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention.

³¹ Für eine Einführung in den sogenannten Lebenslagenansatz vgl. u.a. Voges et al (2001): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. 1. Zwischenbericht im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bremen/Bonn. Hierbei handelt es sich um einen Ansatz, der zunehmend in der Sozialberichterstattung und den sogenannten „Quality of Life“-Indikatoren verwendet wird, vgl. u.a. Noll, Heinz-Herbert. European System of Social Indicators. Verfügbar unter https://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz_indikatoren/eusi/European_System_of_Social_Indicators.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

³² Lebenslagendimensionen sind somit zum einen *objektive Voraussetzungen*, das heißt Kriterien, nach denen sich die Lebenslage beschreiben lässt, und die somit einen Einfluss auf Teilhabechancen haben, wie beispielsweise Einkommen und Gesundheit. Zum anderen sind sie auch die Bereiche, auf die sich *subjektive Inklusions- und Exklusionserfahrungen* beziehen lassen, also die Frage, inwiefern der Mensch fühlt und glaubt, am beruflichen oder sozialen Leben teilhaben zu können.

Operationalisierung in Lebenslagendimensionen erfolgt unterschiedlich.³³ Zudem sind, wie es im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* formuliert ist, „die Lebenslagen nicht immer wirklich trennscharf, sondern bedingen und überschneiden sich“³⁴ und „können sowohl Symptome als auch Ursachen von Armut beschreiben“³⁵.

■ Förderziele

Der Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie unterstützt die Landkreise und kreisfreien Städte als unmittelbare Begünstigte dabei, lokale Armutspräventionsstrategien zu entwickeln, vom jeweiligen Kreis- beziehungsweise Stadtrat beschließen zu lassen und umzusetzen. Spezifisches Ziel der Förderung ist die „Erhöhung der Kompetenzen lokaler Akteure in der Armutsprävention“³⁶. In diesem Sinne wird mit der Förderung ein „capacity-building“-Ansatz verfolgt. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind aufgefordert, eine fachvernetzende und integrierte Planung und Steuerung zu verfolgen. Neben dem Auf- und Ausbau relevanter Kompetenzen zur Armutsprävention soll die Förderung auch zu verbesserten Voraussetzungen im Sinne eines „Governance“-Ansatzes beitragen. Die Förderung hat zum Ziel, die lokalen Handlungs- und Steuerungskapazitäten zur Armutsprävention zu erhöhen.

„capacity-building“ und Governance

Der Begriff „capacity-building“ wurde als Evaluationskriterium in der Entwicklungszusammenarbeit geprägt. Mittlerweile wird er jedoch auch in anderen Disziplinen genutzt, um einen Ansatz zu beschreiben, der den Ausbau von Kompetenzen, Fähigkeiten und Erfahrungswissen verfolgt. In diesem Sinne wird damit ein Kapazitätsauf- und -ausbau beschrieben, der zu verbesserten Voraussetzungen führen kann. Ergänzend bezieht sich der Begriff Governance auf den Ausbau von Strukturen und auf Prozesse, die wiederum Handlungs- und Steuerungskapazitäten stärken sollen.³⁷ Im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* wird der Begriff bezüglich der Ziele eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses wie folgt genutzt: „[W]eg von der klassischen Top-Down Steuerung des Governmentansatzes hin zu mehr Governance, also zu mehr Steuerung durch Netzwerke und Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren und Betroffenen unter Beibehaltung von Top-Down Elementen. Ganz im Sinne einer ‚Bürger*innenkommune‘, die das Kräftedreieck zwischen Bürger*innen, Verwaltung und Kommunalvertretung neu gestalten will.“³⁸

³³ Vor allem für die Messung von Armut und Reichtum kommen die Lebenslagendimensionen häufig zum Einsatz. Laut der deutschen Bundesregierung lassen sich Teilhabechancen aufbauend auf dem Lebenslagenansatz in unterschiedlichen Dimensionen unterteilen, vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bericht. Verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsprojekt-a332-lebenslagen-in-deutschland-alt-821.pdf;jsessionid=1C9D1B90B644F81561CCFEAD319DCC6B?__blob=publicationFile&v=2 [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]. Für eine kritische Auseinandersetzung vgl. Dr. Engels, D. (2006): Lebenslagen und Exklusion, Thesen zur Reformulierung des Lebenslagenkonzeptes für die Sozialberichterstattung, veröffentlicht in: Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“ Heft 5. Verfügbar unter: <https://www.isg-institut.de/download/Lebenslagen%20und%20soziale%20Exklusion.pdf> [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

³⁴ Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas, S. 163.

³⁵ Ebd.

³⁶ Vgl. Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020.

³⁷ Für das Verhältnis von „capacity building“ und Steuerungsfragen („Regional Governance“) vgl. u.a. Bieker, S. und Othengraf, F. (Mai 2005): „Organising Capacity – Regionale Handlungsfähigkeit von Regionen im demographischen Wandel“ in Raumforschung und Raumordnung, S. 167 – 178 (Volumen 63, Ausgabe 3).

³⁸ Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas, S. 196f.

Indem die Kompetenzen und die Voraussetzungen zur Armutsprävention erhöht werden, soll ein Beitrag zum zentralen Ziel der Armutspräventionsrichtlinie, der „Bekämpfung von Armut“³⁹ geleistet werden. Die „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“⁴⁰ (Prioritätsachse B) soll schlussendlich das EU-2020-Kernziel der „Senkung der Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen in der Europäischen Union (EU)“⁴¹ unterstützen.

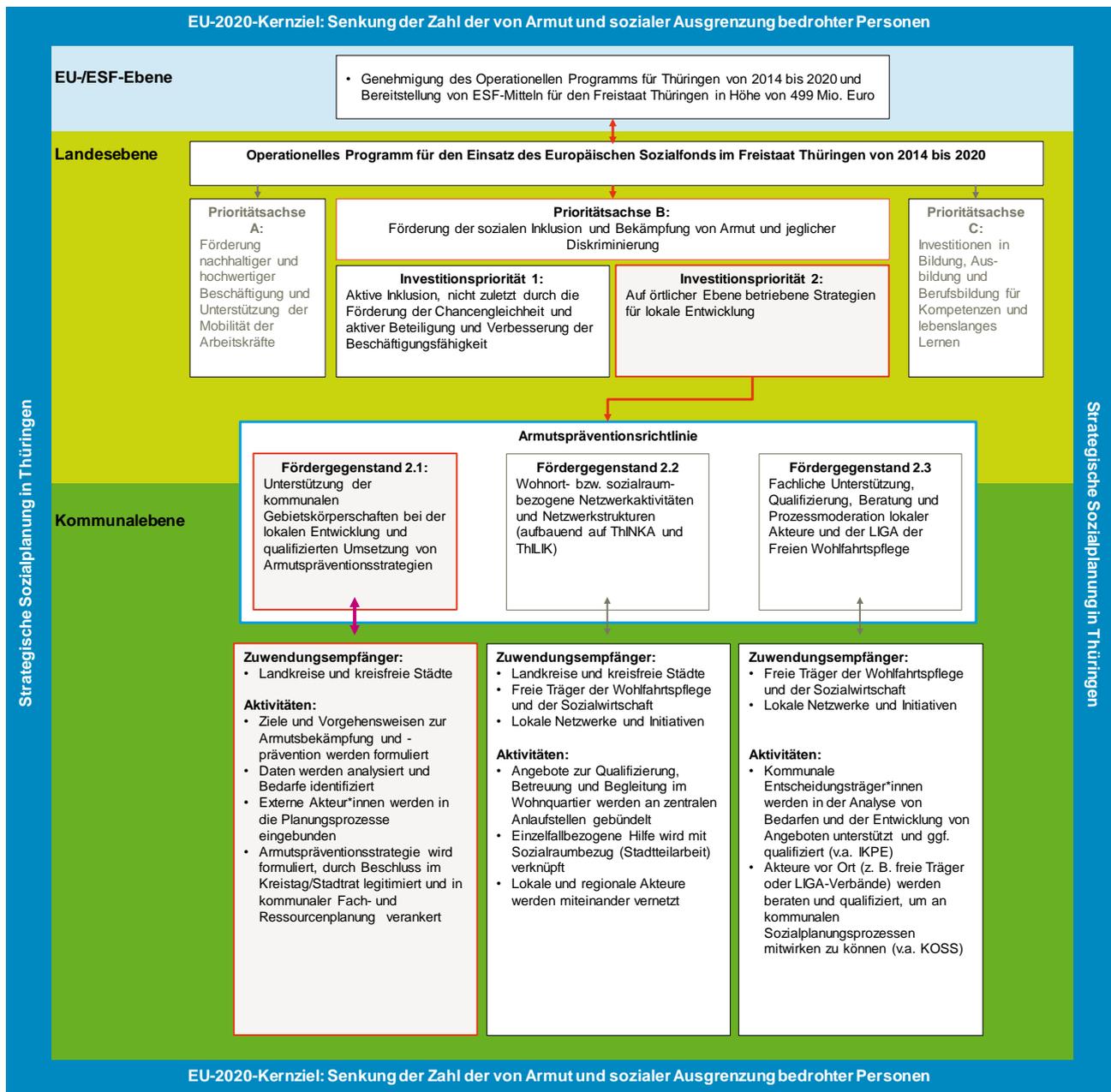


Abbildung 1: Förderaufbau der Armutspräventionsrichtlinie: Thüringer ESF-OP

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis von Programm- und Förderdokumenten, dem Operationellen Programm für die ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 des Freistaats Thüringen. Hinweis: Basierend auf der Fassung der Armutspräventionsrichtlinie vom 28.07.2015. Seitdem ist ThLLIK in einen eigenen Fördergegenstand (2.4) übertragen worden.

³⁹ Vgl. Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020.

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ebd.

■ Fördergegenstände

Über den Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie können die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche öffentliche Träger Zuwendungen aus ESF-Mitteln beantragen. Mit diesen Mitteln können sie Planungs Koordinator*innen finanzieren, die in den kommunalen Verwaltungen und in Kooperation mit den relevanten Akteur*innen vor Ort die Entwicklung und Umsetzung lokaler „Handlungsstrategien zur sozialen Integration von durch Ausgrenzung bedrohter Bevölkerungsgruppen und zur Bekämpfung individueller Armut“⁴² – kurz und nachfolgend Armutspräventionsstrategien genannt – koordinieren und unterstützen.

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind aufgefordert, innerhalb des Förderzeitraums von in der Regel drei Jahren eine lokale Armutspräventionsstrategie zu entwickeln und vom jeweiligen Kreis- beziehungsweise Stadtrat verabschieden zu lassen. Die Förderung unterteilt sich in zwei Förderphasen. Für die Umsetzung der entwickelten und beschlossenen Armutspräventionsstrategien können die bewilligten Vorhaben in der zweiten Förderphase erneut einen Antrag stellen. Die lokalen Armutspräventionsstrategien sollen, so die Ausführungen in der Förderrichtlinie, in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteur*innen aus Verwaltung, Politik und Sozialraum entwickelt werden. Prüfkriterium für die Effektivitätsprüfung ist das „Vorliegen einer regionalen bzw. lokalen Armutsbekämpfungsstrategie, die vom jeweiligen Kommunalparlament (Landkreis bzw. kreisfreie Stadt) beschlossen wurde“⁴³. Qualitätskriterium ist ein der Strategie zugrundeliegendes „integriertes, fachvernetzendes Konzept“⁴⁴.

Gegenstand der Förderung (Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie)

„Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften bei der lokalen Entwicklung und qualifizierten Umsetzung von Handlungsstrategien zur sozialen Integration von durch Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsgruppen und zur Bekämpfung individueller Armut insbesondere durch eine bedarfsgerechte Planung der Sozial- und Bildungsinfrastruktur.“

Die entwickelten Strategien müssen vom jeweiligen Kommunalparlament (Landkreis bzw. kreisfreie Stadt) beschlossen werden und als Qualitätskriterium ein integriertes, fachvernetzendes Konzept sein. Dies soll erreicht werden u.a. durch:

- Stärkung kommunaler Fachplanungen als integrierte Planung
- Qualifizierung des Zusammenwirkens von kommunalen Fachplanungen und des Fach- und Finanzcontrollings
- Entwicklung gemeinsamer Strategien und Instrumente zur Armutsprävention insbesondere auf der Grundlage der Basisindikatoren für eine integrierte kommunale Sozial- und Bildungsberichterstattung“

⁴² Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention.

⁴³ Vgl. Ebd.

⁴⁴ Die Förderung unterteilt sich in zwei verschiedene Förderphasen. Die bewilligten Vorhaben sind aufgefordert, für die Umsetzung der entwickelten und beschlossenen Armutspräventionsstrategien in der zweiten Förderphase erneut einen Antrag zu stellen.

Zugleich werden über den Fördergegenstand 2.2 „wohnort- bzw. sozialraumbezogene Netzwerkaktivitäten und Netzwerkstrukturen gefördert, die durch eine zielentsprechende Bündelung von Angeboten zur Qualifizierung, Betreuung und Begleitung eine Verbesserung der regionalen bzw. lokalen Beschäftigungssituation erwarten lassen und zum Abbau individueller Armutslagen beitragen“⁴⁵. Antragsberechtigt sind dabei neben den Gebietskörperschaften auch freie Träger der Wohlfahrtspflege und der Sozialwirtschaft sowie lokale Netzwerke und Initiativen.⁴⁶ Die Zusammenarbeit mit den Planungs Koordinator*innen soll sowohl bei ThINKA als auch bei ThILIK gewährleistet werden.⁴⁷ Die über den Fördergegenstand 2.1 geförderten Gebietskörperschaften und die Träger der Vorhaben des Fördergegenstandes 2.2 erhalten Unterstützung durch die Vorhaben des Fördergegenstandes 2.3. So wird eine „fachliche Unterstützung, Qualifizierung, Beratung und Prozessmoderation lokaler Akteure und der LIGA der freien Wohlfahrtspflege mit der Fokussierung auf Armutsstrategien und soziale Integration mit dem Ziel, Strategien für eine vernetzte Planung und abgestimmte lokale Entwicklung zu initiieren, mitzugestalten, zu begleiten und zu evaluieren“⁴⁸ gefördert. Prüfkriterium laut Richtlinie ist die Frage, „ob mit den Maßnahmen die Zielgruppe erfolgreich in Bezug auf die Anpassung der Instrumente und/oder Strukturen für die Armutsprävention beraten und qualifiziert worden ist“⁴⁹.

■ Förderlogik

Mit der Förderung über den Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie werden verschiedene Ziele verfolgt. Zum einen sind die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte aufgefordert, eine fachvernetzende und integrierte sowie politisch legitimierte Armutspräventionsstrategie zu entwickeln und umzusetzen. Zentrales Instrument hierfür ist ein integrierter, strategischer Sozialplanungsprozess. Gleichzeitig sollen der Prozess und sein Ergebnis dazu beitragen, die Kapazitäten zur Armutsprävention vor Ort langfristig zu stärken, indem die integrierte, strategische Sozialplanung erprobt, angewendet und gestärkt wird. Dies soll wiederum dazu führen, dass sich die Voraussetzungen vor Ort verbessern und sich im besten Fall die lokale Governance weiterentwickelt.

Sozialplanung und Sozialraumorientierung

Eine integrierte, strategische Sozialplanung ist ein Instrument zur Steuerungsunterstützung der sozialen Infrastruktur. Grundsätzlich handelt es sich dabei um ein Instrument, das von Akteur*innen, beispielsweise freien Trägern der Sozialwirtschaft oder Landes- und Kommunalverwaltungen, angewendet werden kann. Integrierte, strategische Sozialplanung ist als Aufgabe gesetzlich nicht eindeutig verankert und zählt zu den freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Ziel einer integrierten, strategischen Sozialplanung ist die Verbesserung der sozialen Infrastruktur im Allgemeinen und im Kontext der Förderung der Armutsprävention im Speziellen. Der Sozialplanung liegt ein wiederkehrender Zyklus aus Planungsschritten wie der Bestandsaufnahme, Zielbildung, Maßnahmenentwicklung und Evaluation zugrunde. Sie wird rechtskreisübergreifend unter breiter Beteiligung verwaltungsinterner und -externer Akteur*innen umgesetzt.⁵⁰ Der sich Sozialplanungsprozess ist von regionalen und

⁴⁵ Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention, Gegenstand der Förderung, 2.2.

regionalpolitischen Faktoren abhängig und verfolgt eben diesen Anspruch: regionale Rahmenbedingungen und Gegebenheiten aufzugreifen und passgenau zu den lokalen Bedarfen zu wirken.⁵¹ Mithin verfolgt eine integrierte, strategische Sozialplanung den Anspruch, „fördernd und präventiv“, „strategisch ausgerichtet“, „partizipativ“ und „sozialraumorientiert“⁵² zu wirken und kann letztlich als Klammer um Handlungsfelder aus den Bereichen SGB II, VIII, IX, XI und XII verstanden werden⁵³. Um Segregation und deren Folgen sowie Armutslagen bestmöglich entgegenzutreten zu können, liegt einem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess eine kleinräumige Betrachtung der sozialen Infrastruktur unter Berücksichtigung des Konzepts der „Sozialraumorientierung“ zugrunde. Unter Sozialraumorientierung kann die Orientierung an Lebensräumen von Menschen verstanden werden, die „aus einer spezifischen Perspektive heraus wahrgenommen“ und durch eine „geographische Ausdehnung definiert“ werden.⁵⁴ Die geographische Ausdehnung eines Sozialraums kann sehr unterschiedlich ausfallen und ist folglich nicht mit planerischen Einheiten, wie etwa Quartieren oder Stadtteilen gleichzusetzen.

Dem Förderansatz liegt somit die zentrale Annahme zugrunde, dass eine integrierte, strategische Sozialplanung ein geeignetes Instrument ist, um lokale Armutspräventionsstrategien zu entwickeln, zu beschließen und umzusetzen. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass ein integrierter Planungsprozess zum Kapazitätsausbau der kommunalen Akteur*innen in der Armutsprävention beiträgt und die Voraussetzungen vor Ort verbessert. Formal unterstützt wird dies durch die Finanzierung von Planungs koordinierungsstellen und zum anderen durch die Begleitung, Qualifizierung und Unterstützung der lokalen Ebene über den Fördergegenstand 2.3.⁵⁵

Der Förderansatz ist anspruchsvoll. Er zeichnet sich dadurch aus, dass er sich direkt an die Landkreise und kreisfreien Städte wendet und einen „capacity-building“-Ansatz verfolgt. Gefordert wird eine ressort- und trägerübergreifende Kooperation, die zu einer politisch legitimierten Armutspräventionsstrategie führen soll. Mithin sind die Landkreise und kreisfreien Städte aufgefordert, ihre Handlungs- und Steuerungskapazitäten weiterzuentwickeln und

⁴⁶ Als Prüfkriterium ist laut Richtlinie die „Einschätzung des örtlichen öffentlichen Trägers der Sozialhilfe, ob sich durch die Projekte innerhalb des ausgewählten Wohnorts bzw. Sozialraums die Vernetzung und Wirksamkeit der sozialen Infrastruktur nachhaltig verbessert hat, zugrunde“ zu legen.

⁴⁷ Thüringer Landtag (2016): Kleine Anfrage der Abgeordneten Pfefferlein (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Antwort des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie. Umsetzung der Armutspräventionsrichtlinie – Sozialplanung in Thüringen. Drucksache 6/2200, 24.05.2016. Verfügbar unter: <http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/dokument/58579/umsetzung-der-armutspraeventionsrichtlinie-sozialplanung-in-thue%3%bcbringen.pdf> [zuletzt aufgerufen: 02.05.2017]

⁴⁸ Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention, Gegenstand der Förderung, 2.3.

⁴⁹ Vgl. Ebd.

⁵⁰ Vgl. Reichwein et al.: Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf. Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2011.

⁵¹ Vgl. Ebd.

⁵² Vgl. Ebd. S. 95-101

⁵³ Vgl. Schubert, Herbert: Kooperative Sozialplanung. Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege. Dokumentation der Fachtagung. Düsseldorf: Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2013.

⁵⁴ Schwabe (o.J.): Sozialraumorientierung im Zusammenhang mit der Neuorganisation erzieherischer Hilfen – Was soll das (Leitideen), wie geht das (Modelle), was ist dabei zu beachten (Risiken und Nebenwirkungen)?, verfügbar unter: <http://www.ag78.de/Fachtagungen/Sozialraumorientierung.pdf> [zuletzt aufgerufen: 04.02.2020].

⁵⁵ Wie den Ausführungen in diesem Kapitel zu entnehmen ist, kann auch der Fördergegenstand 2.2 als Unterstützung des Fördergegenstandes 2.1 verstanden werden, indem bei der Umsetzung vor Ort auch auf die Umsetzung von Maßnahmen des Fördergegenstandes 2.2 für die Umsetzung des Fördergegenstandes 2.1 zurückgegriffen werden kann bzw. zurückgegriffen werden sollte. Das Ineinandergreifen der Fördergegenstände wird im Kapitel 3.2.2 „Komplementarität der Förderung“ berücksichtigt.

auf Armutsprävention anzuwenden, um so auch die Voraussetzungen vor Ort zu verbessern. Schlussendlich bedarf es bei der Erarbeitung und der Umsetzung der Strategie einer engen Kooperation mit externen Akteur*innen, wie etwa den freien Trägern der Wohlfahrtspflege. In diesem Sinne müssen verschiedene, autonom agierende Umsetzungsebenen kooperativ zusammenwirken, um das gewünschte Ergebnis zu realisieren.

1.3 Ziele und Vorgehen der Evaluierung

Die Evaluierung der Einführung und der Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien hat zum Ziel, die Implementierung und Wirksamkeit der Förderung zu beschreiben und zu bewerten sowie darauf aufbauend Handlungsempfehlungen abzuleiten. Schlussendlich dient die Evaluierung dazu, die Frage zu beantworten, inwiefern die Einführung und die Umsetzung zu verbesserten Voraussetzungen und erhöhten Kompetenzen zur langfristigen Armutsprävention auf kommunaler Ebene beiträgt und inwiefern es plausibel ist, dass so langfristige und strategische Ziele erreicht werden können. Hierfür haben wir folgende Bewertungsfragen gebildet, die wir im Ergebnis beantworten.

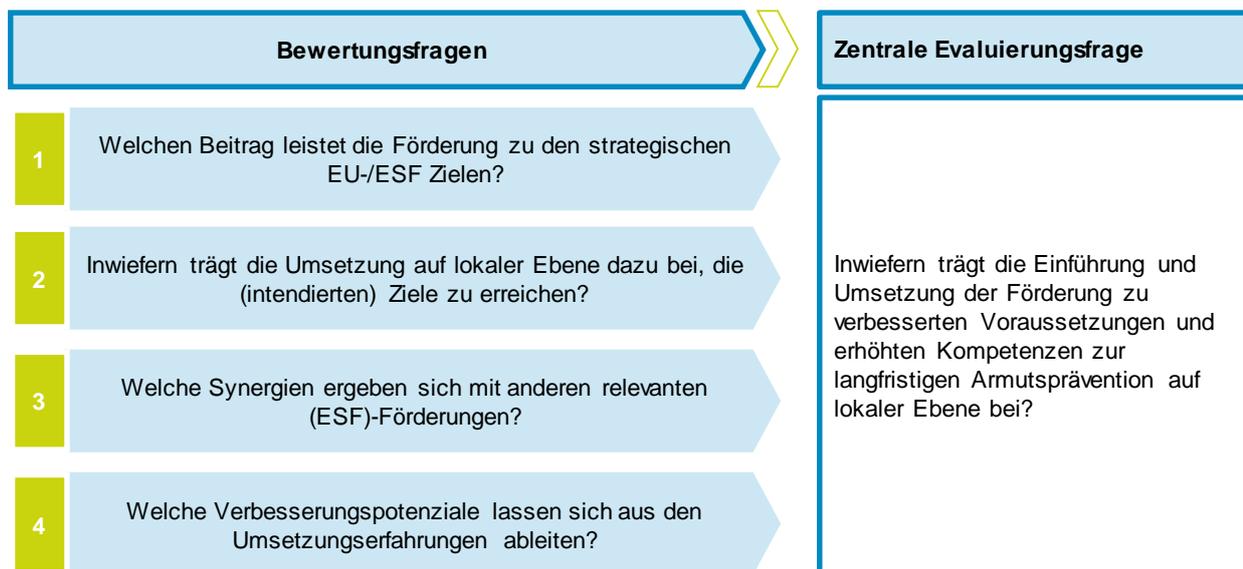


Abbildung 2: Zentrale Fragen der Evaluierung

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Mit dem dafür gewählten Untersuchungsansatz nehmen wir zum einen eine implementationsanalytische, zum anderen eine wirkungsanalytische Perspektive ein. Dem Vorgehen liegt die zentrale Annahme zugrunde, dass die Implementierung einer Intervention einen maßgeblichen Einfluss auf ihre Wirksamkeit hat.



■ Die **Implementationsanalyse** dient dazu, die Einführung und die Umsetzung der Förderung über die Armutspräventionsrichtlinie zu beschreiben und zu analysieren. Im Fokus der Betrachtung steht die Frage, inwiefern ein integrierter, strategischer Sozialplanungsprozess sich eignet, um lokale Armutspräventionsstrategien zu entwickeln und umzusetzen und ob dieser Prozess zum Auf- und Ausbau lokaler Kapazitäten zur Armutsprävention beitragen kann. Die Implementationsanalyse dient somit auch als Grundlage für die Bewertung der governance-bezogenen Veränderungen und Effekte.



■ Gegenstand der **Wirkungsanalyse** ist die Bewertung der so erzielten Veränderungen und Effekte. Vor dem Hintergrund des Förderansatzes muss hierbei zwischen inhaltsbezogenen und governance-bezogenen Veränderungen und Effekten unterschieden werden. Zum einen sollen die Kompetenzen zur Armutsprävention erhöht werden. Dies stellt mithin das inhaltliche Ziel dar. Zum anderen soll mit der Erprobung und Anwendung eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses ein Beitrag zur Weiterentwicklung der lokalen Governance geleistet und somit governance-bezogene Veränderungen und Effekte erzielt werden.



Abbildung 3: Wirksamkeit der Förderung: governance- und inhaltsbezogener Kapazitätsausbau

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Zur Beschreibung der Umsetzung und Wirksamkeit der Förderung sowie der Beantwortung der Bewertungs- und Evaluierungsfragen haben wir ein qualitatives Vorgehen gewählt, welches maßgeblich auf theoriebasierten Annahmen und Operationalisierungen aufbaut. Im

Gegensatz zu beispielweise dem Projekt „Evaluation des Modells der integrierten strategischen Sozialplanung“⁵⁶ (EMISS) ist die Evaluierung nicht vorrangig empirisch. Sie dient nicht dazu, die Effekte zu belegen, sondern deren Plausibilität zu erörtern und somit den Förderansatz zu bewerten und Empfehlungen zur Weiterentwicklung abzuleiten. Somit handelt es sich weder um eine Bewertung der Einzelfälle noch um die Beantwortung der Frage, inwiefern die Umsetzung vor Ort verbessert werden kann. Sie ist zudem als Ergänzung zu den Erfahrungswerten und Erkenntnissen des über den Fördergegenstand 2.3 geförderten Instituts für kommunale Entwicklung und Planung e.V. (IKPE) und des Kompetenzzentrums Strategische Sozialplanung der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V. (KOSS) zu verstehen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das Vorgehen der Evaluierung. Die einzelnen Erhebungen werden im Nachgang detaillierter erläutert. Der Überblick zeigt, dass die Evaluierung zwischen der Einführung und der Umsetzung der Förderung sowohl auf Programmsteuerungsebene als auch auf Vorhabenebene unterscheidet und sich zwischen einer ex-post und einer begleitenden Bewertung bewegt.

- Die **Einführung der Förderung** wurde in der Vorstudie ex-post beurteilt. Die Vorstudie hat einen Fokus auf die Programmsteuerungsebene und mithin auf die Frage gelegt, inwiefern bei der Einführung der Förderung ein angemessener und die Umsetzung auf Vorhabenebene unterstützender Ansatz gewählt wurde.
- Die Beurteilung der **Umsetzung der Förderung** bezieht sich maßgeblich auf die Vorhabenebene und erfolgte begleitend im Zuge der Hauptstudie. Sie dient dazu, die zentrale Evaluierungsfrage zu beantworten.

⁵⁶ Das Projekt wurde im Zeitraum von November 2016 bis März 2019 an der Technischen Hochschule Köln durchgeführt und vom Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW) in Nordrhein-Westfalen (NRW) gefördert. Vgl. Schubert, Herbert et al. Zwischenbericht zur Situation der Sozialplanung in den Untersuchungsregionen StädteRegion Aachen und Rheinisch-Bergischer Kreis, Technische Hochschule Köln, 2018. Verfügbar unter: https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/fakultaeten/f01/srm-arbeitspapier69__emiss_zwischenbericht_ap2+4.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020] oder Ute Klammer, Ralitsa Petrova-Stoyanov (Hrsg.). Sozialplanung in Kreisen. Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.). Düsseldorf (2019). Verfügbar unter: https://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/FGW-Studie-VSP-21-Schubert-2019_05_21-komplett-web.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020]

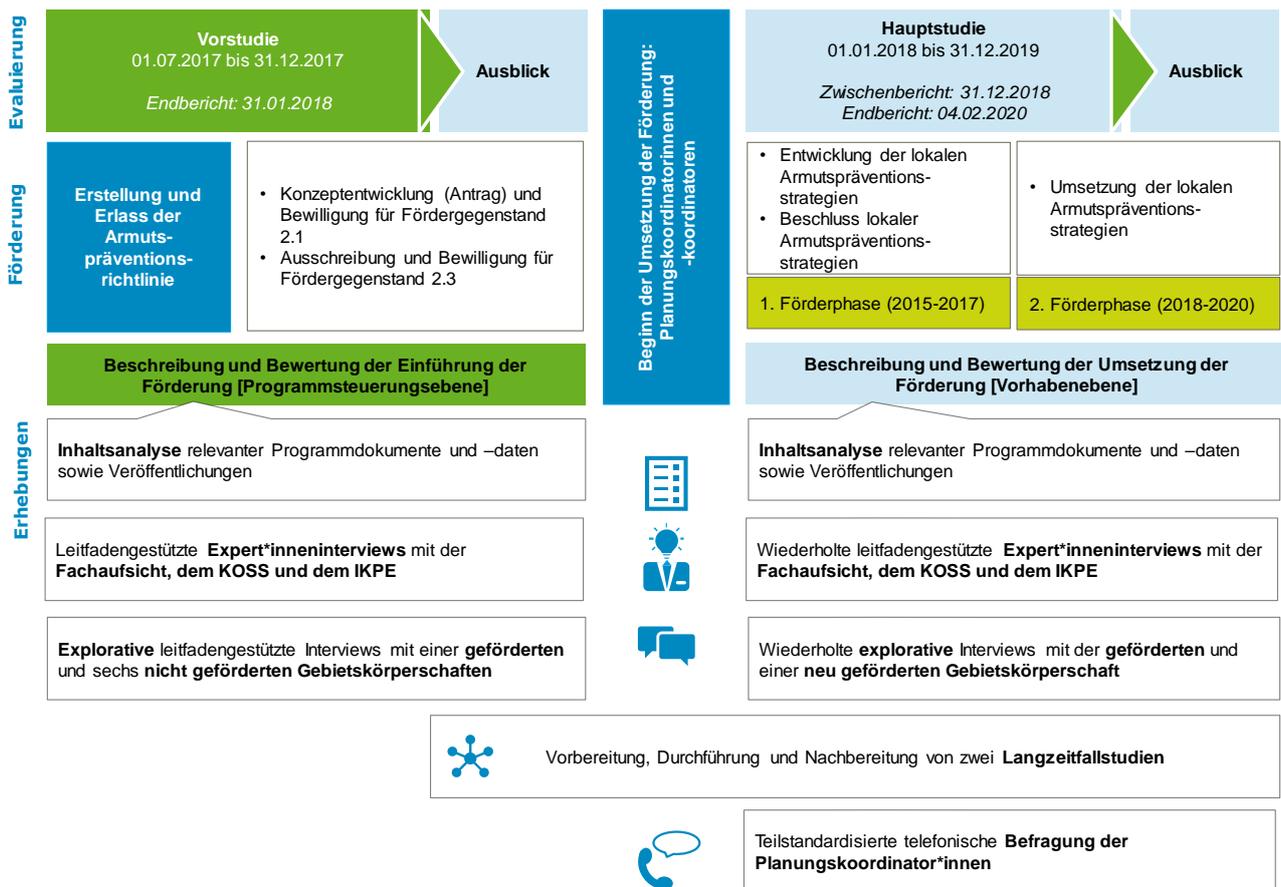


Abbildung 4: Aufbau der Evaluierung: Vorgehen im Zeitverlauf

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Nachfolgend werden die einzelnen – maßgeblich qualitativen – Erhebungsschritte und -instrumente ausgeführt:



Die Inhaltsanalyse relevanter Programmdokumente und -daten sowie Veröffentlichungen erfolgte sowohl zu Beginn der Vorstudie als auch zum Ende der Hauptstudie. In der Vorstudie diente die Analyse vor allem dazu, strategische Ziele und Annahmen zu präzisieren, den potenziellen Zielerreichungsgrad zu präzisieren sowie den sozialen Innovationsgrad und die Komplementarität der Förderung zu beschreiben. Am Ende der Hauptstudie diente die Analyse dazu, den Umsetzungsstand zu ermitteln, die Zielerreichung, Wirksamkeit und Komplementarität zu bewerten und den sozialen Innovationsgrad zu beschreiben. Zu den Dokumenten, Daten und Veröffentlichungen gehören unter anderem:⁵⁷

Vorstudie	Hauptstudie
<ul style="list-style-type: none"> Förder- und zuwendungsrechtliche Unterlagen, beispielsweise Förderrichtlinie, Förderanträge 	<ul style="list-style-type: none"> Förder- und zuwendungsrechtliche Unterlagen, beispielsweise

⁵⁷ Die zentralen Dokumente und Veröffentlichungen sind im Literaturverzeichnis angegeben.

- Analyse der eingereichten Konzepte auf Basis von: Kiesewetter, Julian (2016): Kriterien einer gelingenden Armutsprävention auf lokaler Ebene, Fachhochschule Erfurt
- TMASGFF (2016): Fachliche Empfehlungen zur Beteiligung der regionalen Akteure an Sozialplanungsprozessen - Erstellung lokaler Armutspräventionsstrategien
- Abgleich der Meilensteinplanungen
- Analyse der verabschiedeten Armutspräventionsstrategien auf Basis von: *Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas*, Entwurfssfassung 2019⁵⁸
- TMASGFF und IKPE (2017): Armutspräventionsstrategie – Fachliche Empfehlungen und Prüfkriterien



Zu Beginn der Vorstudie und am Ende der Hauptstudie haben wir leitfadengestützte telefonische und persönliche Interviews mit der verantwortlichen Fachaufsicht im TMASGFF, und den verantwortlichen Gesprächspartner*innen des über den Fördergegenstand 2.3 geförderten Instituts für kommunale Entwicklung und Planung e.V. (IKPE) und des Kompetenzzentrums Strategische Sozialplanung (KOSS) der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V. geführt. Die Interviews dienen dazu, die Erfahrungswerte und Einschätzungen zur Wirksamkeit und Umsetzung der Armutspräventionsrichtlinie einzuholen. Am Ende der Hauptstudie haben wir zudem Aspekte der Transferierbarkeit und Nachhaltigkeit erörtert und bewerten lassen.



Zu Beginn der Vorstudie und am Ende der Hauptstudie haben wir qualitative leitfadengestützte Interviews mit einer in der Projektreife und bezüglich der Ausgangslage weit fortgeschrittenen geförderten Gebietskörperschaft geführt. Zudem haben wir im Zuge der Vorstudie mit allen Landkreisen und kreisfreien Städten gesprochen, die sich nicht für eine Förderung beworben haben. Am Ende der Hauptstudie haben wir eine ausgewählte Gebietskörperschaft erneut interviewt, die sich in der Zwischenzeit für eine Förderung über den Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie entschieden hatte.



Die Langzeitfallstudien der Hauptstudie dienen dazu, die Umsetzung vor Ort exemplarisch, in der Tiefe und im Zeitverlauf zu beobachten und aus den Umsetzungserfahrungen Erkenntnisse zu Gelingensbedingungen und Herausforderungen abzuleiten. Als Orientierung und zum Abgleich dient uns der aus der Konzeptanalyse abgeleitete und operationalisierte (idealtypische) Prozessverlauf zur Entwicklung der Armutspräventionsstrategie (Fachliche Empfehlungen zur Beteiligung der regionalen Akteure an Sozialplanungsprozessen - Erstellung lokaler Armutspräventionsstrategien)⁵⁹.

⁵⁸ Für die Berichtsfassung haben wir uns auf die Entwurfssfassung *des Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* bezogen. Inhaltlich gibt es keine nennenswerten Unterschiede zur zwischenzeitlich veröffentlichten Version, auf die sich die übernommenen Zitate und Verweise beziehen.

⁵⁹ Die Auswertung der Konzepte durch eine Arbeitsgruppe aus kommunalen Vertreter*innen, dem IKPE, der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V. (KOSS) und der zuständigen Fachaufsicht (Referat M2 „Landes- und Bundeskoordinierung, Öffentlichkeitsarbeit, strategische Planung“) hat zur Erstellung und Veröffentlichung der Empfehlungen

Zur Auswahl der Fallstudienstandorte wurden relevante Kriterien und Ausprägungen⁶⁰ aus den Ergebnissen der Vorstudie abgeleitet. Fortlaufend wurde die Umsetzung in der ersten Förderphase zum einen anhand inhaltsanalytischer Auswertungen relevanter Produkte sowie Veröffentlichungen nachgezeichnet. Zum anderen wurde in regelmäßigen Abständen über einen Zeitraum von zwei Jahren vorwiegend leitfadengestützte qualitative Interviews mit den umsetzenden und beteiligten Akteur*innen vor Ort geführt.⁶¹



Am Ende der Hauptstudie – und somit am Übergang von der ersten zur zweiten Förderphase – haben wir teilstandardisierte telefonische Interviews mit 13 der 15 Planungs Koordinator*innen geführt, um die gewonnenen Erkenntnisse in der Breite zu erfassen, zu erweitern und zu validieren. Ausgenommen waren die Planungs Koordinator*innen der zwei Langzeitfallstudienstandorte. Die telefonische Befragung bestand aus zwei Teilen: Zum einen haben wir sie genutzt, um zentrale Umsetzungserfahrungen einzuholen sowie ausgewählte Informationen, wie beispielsweise die Verortung der Planungs Koordination, von allen Standorten zu erfragen. Zum anderen haben wir sieben Aussagen gebildet, anhand derer wir den Nutzen und der Mehrwert der Förderung erörtert haben. Zu diesen Aussagen haben wir uns auf einer Skala von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 5 (trifft überhaupt nicht zu) die Zustimmungswerte eingeholt und im Anschluss begründen lassen. Die Aussagen sind so gebildet, dass sie sich auf das zentrale Ergebnis der ersten Förderphase, die verabschiedeten Armutspräventionsstrategien, beziehen. Dies ermöglicht zum einen, auch die Einschätzung von erst vor kurzem angefangenen Planungs Koordinator*innen einzuholen.⁶² Zum anderen konnten so in den Begründungen sowohl rückblickend zentrale Umsetzungserfahrungen angebracht werden als auch Einschätzungen zu Herausforderungen und Gelingensbedingungen für die zweite Förderphase eingeholt werden.

geführt (November 2016). Die in den Konzepten beschriebenen Schritte und Meilensteine wurden dazu genutzt, unterschiedliche Phasen herauszuarbeiten, die die geplanten Umsetzungen detaillierter und vergleichbarer beschreiben und sich in allen Konzepten trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzung wiederfinden. So wurde unter Beteiligung verschiedener Perspektiven Handlungsempfehlungen für die Umsetzung formuliert. Es ergibt sich eine Art ‚Checkliste‘ eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses. Vgl. Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2016), abrufbar unter: https://www.thueringen.de/mam/th7/tmsfg/soziales/fachliche_empfehlungen_akteursbeteiligung_.pdf [zuletzt aufgerufen: 24.01.2020].

⁶⁰ Auswahlkriterien waren die Ausgangslage, also der Entwicklungsstand hinsichtlich der Vorerfahrungen und der bereits bestehenden Strukturen und Prozessen zur integrierten, strategischen Sozialplanung laut der Konzeptanalyse zur Antragsstellung, die Projektreife laut Meilensteinplanung zum Zeitpunkt des Beginns der Langzeitfallstudien sowie der Gebietskörperschaftstyp, also kreisfreie Stadt und Landkreis. Zudem haben wir darauf geachtet, Standorte aus zwei verschiedenen Thüringer Planungsregionen auszuwählen und die Umsetzung komplementärer Förderungen vor Ort zu berücksichtigen, darunter maßgeblich die Umsetzung der anderen Fördergegenstände der Armutspräventionsrichtlinie und des ESF-Bundesprogramms Bildung integriert.

⁶¹ Hauptsächlich Gesprächspartner*innen waren die zuständigen Planungs Koordinator*innen, deren (fachliche) Vorgesetzte und Ansprechpersonen aus der Verwaltungsleitungsebene sowie politische Entscheidungsträger*innen, Ansprechpersonen aus anderen beteiligten Fachressorts und Rechtskreisen, andere Programm- und Projektkoordinator*innen sowie Verantwortliche von freien Trägern.

⁶² Unterschieden haben wir zwischen Planungs Koordinator*innen, die die Stelle mehr als beziehungsweise weniger als sechs Monate innehatten.

Lesehinweise

Aus den unterschiedlichen Erhebungsschritten und -instrumenten ergeben sich drei Perspektiven, die im vorliegenden Bericht unterschieden und ausgewiesen werden:

- **Umsetzende Perspektive:** Hierzu gehören die in den Langzeitfallstudien geführten Interviews mit den Planungs Koordinator*innen und ihren fachlichen Vorgesetzt*innen sowie die explorativen Interviews mit der geförderten Gebietskörperschaft sowie die Befragung der Planungs Koordinator*innen. Ausgewiesen sind diese als *umsetzende Personen*.
- **Beteiligte Perspektive:** Hierzu gehören die in den Langzeitfallstudien geführten Interviews mit an der Entwicklung beteiligten Akteur*innen. Ausgewiesen sind diese als *beteiligte Personen*.
- **Begleitende Perspektive:** Hierzu zählen die Expert*inneninterviews mit der zuständigen Fachaufsicht und den verantwortlichen Ansprechpersonen beim IKPE und dem KOSS. Ausgewiesen sind diese als *begleitende Personen*.

2. Ergebnisse der Evaluierung

Bei den Ergebnissen der Evaluierung handelt es sich um eine Zusammenführung der Ergebnisse der Vorstudie zur Einführung und der Hauptstudie zur Umsetzung der Armutspräventionsrichtlinie. Die Ergebnisse unterscheiden eine implementationsanalytische Beschreibung und eine wirkungsanalytische Bewertung. Der Unterscheidung liegt die Annahme zu Grunde, dass die Implementierung (Umsetzung) der Förderung maßgeblichen Einfluss auf ihre inhalts- und governance-bezogene Zielerreichung und Wirksamkeit hat.

Die Implementationsanalyse beschreibt zuerst, wie die Umsetzung bisher verlaufen ist sowie die Gelingensbedingungen und Herausforderungen, die sich identifizieren lassen. Die Wirkungsanalyse erläutert im Anschluss, welche Veränderungen und Effekte sich ergeben und wie diese zu bewerten sind.

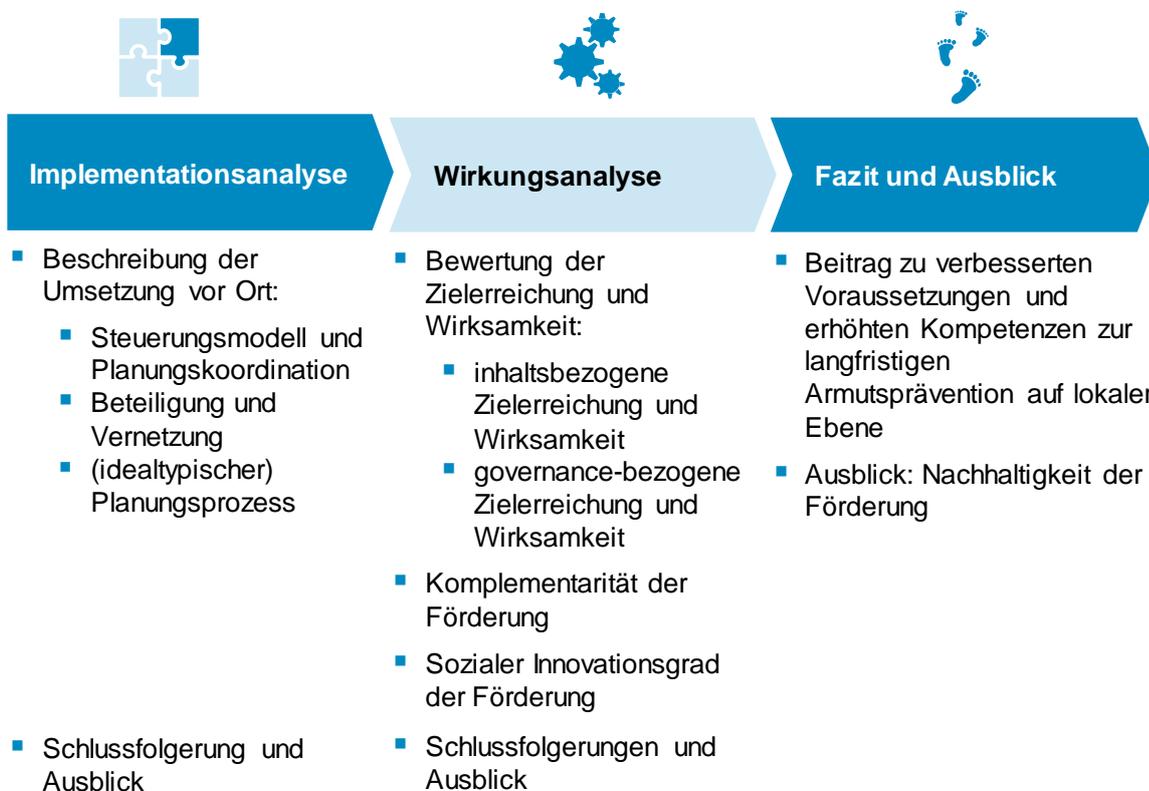


Abbildung 5: Ergebnisse der Evaluierung: Aufbau und Inhalt

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Die implementationsanalytische Beschreibung der Umsetzung erfolgt anhand der zentralen Umsetzungsbausteine *Steuerungsmodell und Planungscoordination*, *Beteiligung und Vernetzung* sowie (idealtypischer) *Planungsprozess*. Daraus lassen sich Schlussfolgerungen für die Wirksamkeit ableiten, die wir entlang der Aspekte *inhalts- und governance-bezogene Zielerreichung und Wirksamkeit*, *Komplementarität* sowie *sozialer Innovationsgrad* bewerten. Beide Unterkapitel enden mit zentralen Schlussfolgerungen und einem Ausblick auf die zweite Förderphase. Im Fazit beantworten wir die zentrale Evaluierungsfrage und werfen einen Blick auf die Nachhaltigkeit der Förderung.

2.1 Implementationsanalyse

Im Fokus der Implementationsanalyse steht die Beschreibung der Umsetzung vor Ort. Wir nehmen in den Blick, wie die Förderung in den Landkreisen und kreisfreien Städten umgesetzt wird, welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten sich zeigen und welche Herausforderungen und Gelingensbedingungen sich ableiten lassen. Die Beschreibung dient dazu, zentrale Voraussetzungen für die Wirksamkeit zu skizzieren. Sie verdeutlicht, welchen Einfluss die Umsetzung auf die Zielerreichung und ihre inhalts- und governance-bezogene Wirksamkeit hat und inwiefern die Umsetzung komplementär erfolgt. Schlussendlich dient sie auch als Grundlage zur Bewertung des sozialen Innovationsgrads. Im Fokus steht der integrierte, strategische Sozialplanungsprozess, der letztlich den Entwicklungen der lokalen Armutspräventionsstrategien zugrunde liegt.

Die Umsetzung der Förderung vor Ort erfolgt – das zeigen die Ergebnisse der Hauptstudie – auf sehr unterschiedliche Weise, und das folgerichtigerweise. Zum einen ergeben sich aus dem Förderansatz weitreichende Gestaltungsspielräume – ungeachtet dessen, dass auf Programmsteuerungsebene eine Reihe von Empfehlungen und Orientierungshilfen erarbeitet wurden und die Umsetzung fachlich und prozessual begleitet wird. Ziel des Förderansatzes ist es, das Instrument eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses auf das Ziel der Armutsprävention anzuwenden und so in einem breit angelegten Vernetzungs- und Beteiligungsprozess lokale Handlungsstrategien zu erarbeiten, die maßgeblich passgenau und bedarfsgerecht die jeweiligen Gegebenheiten vor Ort aufgreifen sollen. In diesem Sinne sollen regionalen und regionalpolitischen Ausgangsbedingungen, spezifischen Voraussetzungen und Bedarfen – und deren regionalen Unterschieden – Rechnung getragen werden. Zum anderen haben Landkreise und kreisfreie Städte nach Artikel 28 des Grundgesetzes das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Zwar sind die kommunalen Gebietskörperschaften nach dem Sozialstaatsprinzip zur Daseinsvorsorge (§ 2 ROG, SGB I § 1) zu einer Reihe von sozialstaatlichen Aufgaben verpflichtet und für die Selbstverwaltung örtlicher Interessen (Subsidiaritätsprinzip) zuständig, allerdings fällt die Umsetzung integrierter, strategischer Sozialplanung in die freiwilligen kommunalen Aufgaben. Die Landkreise und kreisfreien Städte entscheiden somit eigenständig und -verantwortlich, ob und wie sie diese sogenannten zusätzlichen Aufgaben erfüllen. Das gilt auch für die Umsetzung im Zuge der Förderung über die Armutspräventionsrichtlinie. Unter anderem aus diesem Grund wurde in der Vorstudie bereits festgehalten, dass konsequenterweise eine kommunalpolitische Legitimation der lokalen Handlungsstrategien zur Armutsprävention festgeschrieben wurde.

Die Planungskoordinator*innen nehmen eine zentrale Rolle in der Umsetzung der Förderung ein. Zum einen ist die Förderung der Planungskoordinierungsstellen die zentrale Unterstützung, die die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte erhalten. Zum anderen sind sie die Personen, die maßgeblich Verantwortung für die Umsetzung vor Ort tragen. Zudem stellen ihre Umsetzungserfahrungen und Einschätzungen eine zentrale Bewertungsgrundlage der Evaluierung dar.

2.1.1 Zustimmungswerte zu Nutzen und Mehrwert der Förderung durch die Planungs Koordinator*innen

Die telefonische Befragung der Planungs Koordinator*innen haben wir unter anderem dazu genutzt, um auf einer Skala von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 5 (trifft überhaupt nicht zu) deren Zustimmungswerte zu Aussagen über den potenziellen Nutzen und Mehrwert der Förderung einzuholen. Vor allem über die Begründungen der Zustimmungswerte konnten wir wichtige Informationen zu den Umsetzungserfahrungen und sich daraus ergebenden Gelingensbedingungen und Herausforderungen einholen.

Die Zustimmungswerte der befragten Planungs Koordinator*innen liefern zwar erste Hinweise auf Effekte der Förderung und somit die inhalts- und governance-bezogene Zielerreichung und Wirksamkeit. Diese möchten wir jedoch nicht als Bewertungsgrundlage verstehen beziehungsweise verstanden wissen. Zum einen ist die Interpretation der Zustimmungswerte nur zum Teil aussagekräftig, da es sich bei den befragten Planungs Koordinator*innen um Personen handelt, die persönlich unmittelbar betroffen sind. Mithin kommt es einer Bewertung ihrer eigenen Arbeit gleich. Zugleich beziehen sich die Aussagen - das hat die Befragung ergeben - auch auf Aspekte, die nicht ausschließlich in der Verantwortung der Planungs Koordinator*innen liegen und somit auf unterschiedlich tiefen Einblicken beruhen. Zudem wurden die Aussagen zum Teil sehr unterschiedlich verstanden. So haben beispielsweise einige der befragten Planungs Koordinator*innen die Aussage „Die Umsetzung der Armutspräventionsstrategie wird durch integrierte Planungs- und Handlungsansätze abgesichert.“ nicht im engeren Sinne auf integrierte Planungs- und Handlungsansätze, sondern im weiteren Sinne auf die Frage der Nachhaltigkeit bezogen. Oft wurden als Begründung die eigenen im Prozess gesammelten Erfahrungen als nachhaltige Effekte herangezogen.



Abbildung 6: Zustimmungswerte der Planungs Koordinator*innen zu potenziellem Nutzen und Mehrwert der Förderung⁶³

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der teilstandardisierten telefonischen Befragung der geförderten Planungs Koordinator*innen in den Landkreisen und kreisfreien Städte (n=13). Hinweis: Die Rangfolge ist absteigend. Je niedriger der Mittelwert, desto höher die Zustimmung. Der beste Mittelwert wäre 1,0. Der schlechteste wäre 5,0.

Ungeachtet der Einschränkungen lässt sich festhalten, dass die Zustimmung zu den Aussagen durchgehend positiv ausfällt. Mit einem Mittelwert von 1,5 ist die Zustimmung zu der Aussage „Die Armutspräventionsstrategie basiert auf einer fachübergreifenden und datengestützten Beschreibung und Nutzung von Lebenslagen.“ am höchsten. Die Aussage „Für die Umsetzung der Armutspräventionsstrategie ist geplant, regelmäßig die Interessen von Trägern, regionalen Akteur*innen und Bürger*innen einzuholen und in die Umsetzung einfließen zu lassen.“ erhält mit einem Mittelwert von 2,2 die niedrigste Zustimmung.

Grundsätzlich zeigen die Zustimmungswerte, dass die Planungs Koordinator*innen in der Breite von einem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess mit dem Ziel der Armutsprävention überzeugt sind und darin einen hohen Nutzen und Mehrwert sehen. Die hierfür maßgeblichen Umsetzungserfahrungen und Begründungen werden im Folgenden aufgegriffen und erläutert.

⁶³ Zudem haben wir in der Auswertung der Zustimmungswerte Kreuzungen vorgenommen und die Bewertungen der Aussagen zwischen Planungs Koordinator*innen in kreisfreien Städten und Landkreisen, zwischen Planungs Koordinator*innen in Stabsstellen und in fachlicher Linie sowie zwischen „alten“ und „neuen“ Planungs Koordinator*innen ausgewertet. Es zeigt sich, dass die Varianz in den Zustimmungswerten unterschieden nach „alten“ und „neuen“ Planungs Koordinator*innen tendenziell am höchsten ist. Allerdings ist dies aufgrund der geringen Grundgesamtheit nicht belastbar. Ferner ist in den Kreuzungen zwar Varianz in den Zustimmungswerten erkennbar, eine Systematik zeichnet sich jedoch nicht ab.

2.1.2 Umsetzung auf Vorhabenebene

Die Vorstudie hat ergeben, dass es zentrale Bausteine gibt, die potenziell einen Einfluss auf deren Verlauf haben: das Steuerungsmodell und die Verortung der Planungscoordination, das gewählte Beteiligungs- und Vernetzungsmodell sowie die Ausgestaltung des integrierten, strategischen Planungsprozesses.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass zwischen diesen Bestandteilen in der Praxis ein zentraler Zusammenhang besteht: Während das Steuerungsmodell – also der sich zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten ergebende Unterschied bezüglich der Anzahl und Art der Organisationsebenen – bis zu diesem Zeitpunkt nur bedingt einen Einfluss auf die Umsetzung nimmt, nehmen der Organisationsaufbau der Kommunalverwaltung und die Verortung der Planungscoordinator*innen maßgeblich Einfluss darauf, inwiefern Beteiligung und Vernetzung im Rahmen des integrierten, strategischen Planungsprozesses erfolgen. Im Gegenzug haben Entscheidungen darüber, welche*r Akteur*in in welcher Form und Intensität und mit welchem Ziel in den Prozess eingebunden wird, Auswirkungen auf den Verlauf der Umsetzung und letztlich das Ergebnis des integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses.

■ Steuerungsmodell und Planungscoordination

Eine zentrale Annahme aus der Vorstudie ist, dass das Steuerungsmodell einen maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung der Förderung vor Ort hat. Mit Steuerungsmodell meinen wir den Verwaltungsaufbau der Gebietskörperschaften, das heißt einerseits die Organisationsebenen innerhalb der Kommunalverwaltung und andererseits die sich daraus ergebenden Handlungsebenen innerhalb der Gebietskörperschaften. Wir sind mithin davon ausgegangen, dass der Unterschied zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen entscheidend ist, da sich durch die kreisangehörigen Gemeinden und Städte in den Landkreisen eine zusätzliche Organisationsebene ergibt, was wiederum Einfluss auf das Vernetzungs- und Beteiligungsmodell einerseits und die Frage der integrierten und fachvernetzenden Perspektive andererseits nehmen müsste.

Relevanz des Steuerungsmodells: Diese Annahme bleibt grundsätzlich relevant. Die Implementationsanalyse zeigt jedoch, dass das jeweilige Steuerungsmodell bisher vor allem dann einen entscheidenden Einfluss auf die Umsetzung hat, wenn der integrierte, strategische Sozialplanungsprozess soweit fortgeschritten ist, dass eine systematische und kontinuierliche Einbindung der Sozialräume erfolgt und der Prozess auch kreisweit, das heißt unter kontinuierlicher Einbindung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, umgesetzt wird. In der Breite ist dies zum jetzigen Zeitpunkt der Umsetzung der Förderung nicht erkennbar.⁶⁴ Es ist allerdings davon auszugehen, dass dies relevanter wird, je stärker die Sozialraumebene in der integrierten Planungsperspektive und den sich daraus ergebenden Handlungsansätze berücksichtigt wird. Folglich ist auch zu erwarten, dass mit einer zunehmend kleinräumigen und sozialraumorientierten Datenanalyse und -auswertung eine stärkere Unterscheidung in der Umsetzung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten erkennbar sein wird.

⁶⁴ Als Einflussfaktor bestätigt sich dies somit zu diesem Zeitpunkt nur punktuell.

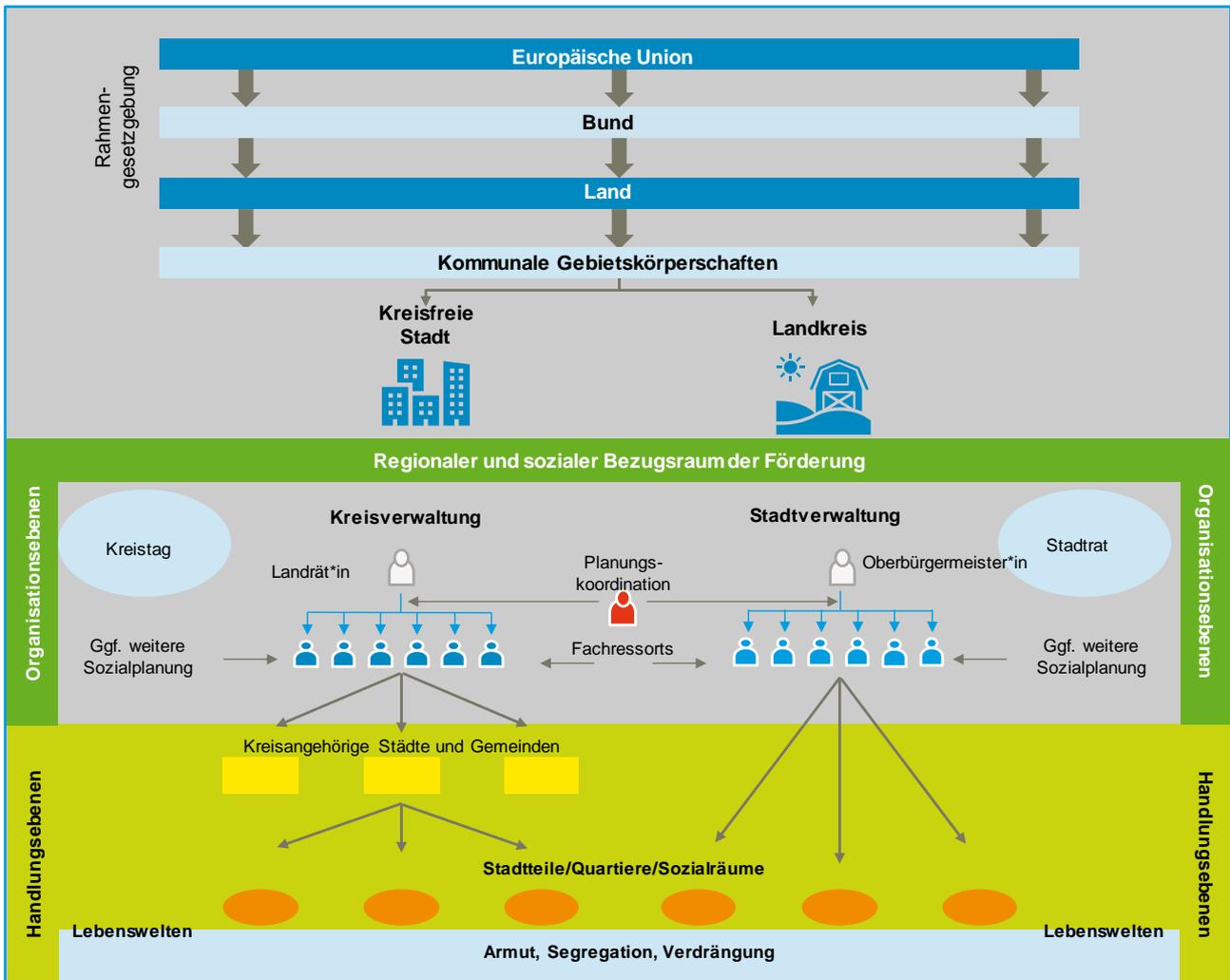


Abbildung 7: Steuerungsmodell

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Ein Fokus der bisherigen Umsetzung liegt mithin auf der Ebene der Stadt- beziehungsweise Kreisverwaltungen. Der Ausbau von Vernetzungsstrukturen innerhalb der jeweiligen Kommunalverwaltungen und die dadurch gewonnene fachübergreifende Perspektive nehmen in der Breite einen wichtigen Stellenwert ein. Darüber hinaus erfolgen Beteiligung und Vernetzung tendenziell von ‚innen nach außen‘, das heißt, andere Akteur*innengruppen werden im Verlauf der Umsetzung zunehmend eingebunden. Das gleiche gilt für die Einbindung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Zum jetzigen Zeitpunkt ist punktuell erkennbar, dass im Falle von Landkreisen kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie grundsätzlich Sozialräume als Handlungsebenen im integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess aktiv berücksichtigt werden. Gleiches deutet sich bezüglich der Sozialdatenanalyse an. Je integrierter und kleinräumiger diese ist, desto stärker ergibt sich eine sozialräumliche Planungs- und Handlungsperspektive. Somit ist mit einer stärker sozialräumlichen Planungs- und Handlungsperspektive auch zu erwarten, dass eine Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Steuerungsmodellen erkennbar wird. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Umsetzung der Förderung auch vor Ort in einem tendenziell komplexen, mehrere Ebenen umfassenden Steuerungsmodell gestaltet und begleitet werden muss.

Zwischen städtischen und ländlichen Gebieten besteht aus der Perspektive der umsetzenden und beteiligten Personen nichtsdestoweniger ein Unterschied. Dieser ergibt sich vor allem aufgrund der Größe der Planungseinheiten (Stadtteile, Quartiere), die in kreisfreien Städten in der Regel größer sind. Zudem sind die Problemlagen unterschiedliche zwischen kreisfreien Städten als potenziellen Ballungsgebieten und ländlichen Räumen in Landkreisen, die eher von Abwanderung und Überalterung betroffen sind. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen die für die Begleitung verantwortlichen Gesprächspartner*innen hinsichtlich der sozialen Infrastruktur: Armutsgefährdete Personen zögen tendenziell eher in städtische als in ländliche Gebiete. Beispielsweise seien wohnungslose Personen in Städten sichtbarer. Dies hieße aber im Gegenzug nicht, dass es auf dem Land keine wohnungslosen Personen gebe. In der Tendenz ist der Unterschied zwischen Stadt und Landkreis trotz allem eine entscheidende Einflussgröße auf die Ausgangslage und somit auf die sich potenziell für die Armutspräventionsstrategien ergebenden Handlungsbedarfe.

Verortung der Planungskoordination: Es bestätigt sich grundsätzlich, dass die Verortung der geförderten Personalstellen einen Einfluss auf die Umsetzung nimmt. Wie die untenstehenden Ausführungen illustrieren, hat die Verortung einen Einfluss auf fachliche und organisatorische Aspekte. Darüber hinaus entscheidet sich an der Verortung durchaus, welche Perspektive die Personalkoordinator*innen einnehmen und einnehmen können. Es wird deutlich: Eine in der Hierarchie möglichst hoch angesiedelte Stabsstelle ist demnach grundsätzlich förderlich.

	Name der Verwaltungseinheit	Verortung in der Kommunalverwaltung	Hierarchieebene (vorgesetzte Person)
Altenburger Land	<i>Fachbereich</i>	Stabsstelle im Fachbereich Soziales, Jugend und Gesundheit	Fachbereichsleiter*in für Soziales, Jugend und Gesundheit (gleichzeitig Jugendamtsleiter*in)
Eisenach	„Stabsstelle Soziale Stadt“	Stabsstelle im Dezernat für Bildung, Jugend, Kultur und Soziales	Stabsstellenleitung
Gera	<i>Dezernat</i>	Fachliche Linie im Dezernat für Soziales	Dezernent*in für Soziales
Ilm-Kreis	„Planungskoordination Sozialplanung“	Stabsstelle im Jugendamt	Leiter*in des Jugendamts
Jena	„Team Integrierte Sozialplanung“	Stabsstelle im Dezernat für Familie, Bildung und Soziales	Dezernent*in für Familie, Bildung und Soziales
Kyffhäuser Kreis	<i>Sachgebiet</i>	Fachliche Linie im Sachgebiet Prävention, Kita und Planung	Sachgebietsleiter*in Prävention, Kita und Planung im Jugend- und Sozialamt
Nordhausen	„Sozialplanung / Controlling“	Stabsstelle des/der Ersten Beigeordnete*n (Fachbereiche: Jugend, Soziales, Schulverwaltung, Gesundheitswesen)	Erste*r Beigeordnete*r
Schmalkalden-Meiningen	<i>Fachdienst</i>	Fachliche Linie im Fachdienst Soziales und Teilhabe	Fachbereichsleiter*in Soziales, Jugend und Gesundheit
Saale-Holzland-Kreis	Sozialamt	Fachliche Linie im Sozialamt	Abteilungsleiter*in Soziales

	Name der Verwaltungseinheit	Verortung in der Kommunalverwaltung	Hierarchieebene (vorgesetzte Person)
Saale-Orla-Kreis	„Fachbereichsbüro Familie, Jugend und Soziales“	Fachliche Linie im Fachbereich Familie, Jugend und Soziales	Fachbereichsleiter*in Familie, Jugend und Soziales
Saalfeld-Rudolstadt	„Planung und Controlling“	Stabsstelle im Fachbereich Jugend, Soziales und Gesundheit	Fachbereichsleiter*in Jugend, Soziales und Gesundheit
Sömmerda	„Integrierte Sozialplanung“	Stabsstelle im Dezernat für Soziales, Gesundheit und Schule	Dezernent*in für Soziales, Gesundheit und Schule
Unstrut-Hainich-Kreis	„Sozialplanung“	Stabsstelle des/der Landrät*in	Landrät*in
Wartburgkreis	<i>Dezernat</i>	Stabsstelle im Dezernat Soziales	Dezernent*in für Soziales
Weimar	<i>Amt</i>	Stabsstelle im Amt für Familie und Soziales	Amtsleiter*in für Familie und Soziales

Tabelle 1: Verortung der Planungscoordination in den Kommunalverwaltungen

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Langzeitfallstudien und der teilstandardisierten Befragung der Planungscoordination*innen.

10 von 15 Planungscoordination*innen sind in einer Stabsstelle⁶⁵ verortet. Zum Teil bestanden die Stabsstellen bereits vor der Förderung, zum Teil wurden sie anlässlich der Förderung eingerichtet.⁶⁶ Die Verortung in einer Stabsstelle lässt allerdings nicht automatisch auf eine hohe Hierarchieebene schließen. Die Stabsstellen sind unterschiedlich angesiedelt: direkt bei der/dem Landrät*in, häufiger bei Beigeordneten und Dezernent*innen oder vereinzelt auch in Fachämtern. Zudem sind zwei Planungscoordination*innen⁶⁷ gleichzeitig die Stabsstellenleiter*innen. In den meisten Fällen sind die Planungscoordination*innen fachlich den Bereichen Soziales, Jugend, Bildung oder Controlling und Planung zugeordnet. Hier bestehen fachlich und methodisch die größten Schnittstellen mit integrierten, strategischen Sozialplanungsprozessen.

⁶⁵ In einem Fall beschreibt die/der Planungscoordination*in eine Verortung in fachlicher Linie, allerdings sind tendenziell eher Merkmale einer Stabsstelle zu erkennen. Es zeigt sich somit, dass die Unterscheidung in Stabsstelle und fachlicher Linie nicht in allen Fällen über die praktische Ausgestaltung entscheidet. Der Fall wurde auf Grundlage der Angabe der/des Planungscoordination*in nichtsdestoweniger der fachlichen Linie zugeordnet.

⁶⁶ In einem Fall war die Planungscoordination zu Beginn der Förderung in einer Stabsstelle verortet beziehungsweise als eine Stabsstelle organisiert. Dann erfolgte eine Neuorganisation der gesamten Kommunalverwaltung aufgrund eines Personalwechsels auf Ebene der Verwaltungsleitung.

⁶⁷ Eine dieser beiden Planungscoordination*innen teilt sich die Stelle der Planungscoordination*innen mit einer weiteren Person.

Die umsetzenden Personen bewerten die Verortung in einer hierarchisch hoch angesiedelten Stabsstelle als Gelingensbedingung für die Umsetzung der Förderung im Speziellen und für die Umsetzung eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses im Allgemeinen. Die sich so ergebende Nähe zur Verwaltungsleitung und zur politischen Ebene ermögliche die Abstimmung mit Entscheidungsträger*innen „auf kurzem Weg“⁶⁸. Der kurze Weg ermögliche auch - vorausgesetzt, die Verwaltungsleitung steht dem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess positiv gegenüber – den sich so ergebenden „Rückenwind“⁶⁹ zur Abstimmung mit anderen Ansprechpersonen und zur Entscheidungsfindung zu nutzen. Andererseits erleichtere dies auch die Abstimmung mit den Fachbereichen oder Fachämtern. Die Wege sind mithin länger, wenn über mehrere Fachämter oder Fachbereiche hinweg auf die Mitwirkung verschiedener Fachdienste und Sachgebiete hingewirkt wird. Eine übergeordnete Stabsstelle kann die fachbereichsübergreifende Kooperationsbereitschaft stärken. Die sich daraus ergebende Position „quer“⁷⁰ zu Fachämtern kann ein Mehrwert sein. Es wurde uns geschildert, dass dies von Vorteil sein kann, da sich einerseits die Koordinierungs-, Planungs- und Steuerungsaufgaben auch organisatorisch deutlicher von der „klassischen Verwaltungstätigkeit“⁷¹ abgrenzen und andererseits eine gewisse Neutralität gestärkt werde. Andererseits kann die dadurch entstehende ‚Ferne‘ zu den Fachämtern, Fachdiensten und Sachgebieten den Kontakt und den fachlichen Austausch - gerade zu Beginn der Förderung – erschweren. Die ist vor allem dann der Fall, wenn die organisatorische ‚Ferne‘ auch eine fachliche Distanz nach sich zieht, also die Einblicke in die fachliche Arbeit und fachplanerischen Prozesse fehlt. Ein Verständnis für die klassische Verwaltungstätigkeit und die damit einhergehenden fachlichen Anforderungen sind eine Voraussetzung dafür, dass die Planungskordinator*innen einen fachlichen Mehrwert bieten können. Vieles deutet darauf hin, dass es sich hier um einen Annäherungsprozess handelt, der zu Beginn der Förderung und somit in der Orientierungsphase von großer Bedeutung war. Dabei geht es, so die begleitende Perspektive, nicht darum, Fachplanungen durch die integrierte, strategische Sozialplanung zu ersetzen, sondern darum, beides sinnvoll miteinander zu verknüpfen beziehungsweise bestehende Fachplanungen durch die Planungskordinator*innen zu informieren und qualifizieren.

Die Verortung beeinflusst zudem, wie die Aufgaben der Planungskoordination innerhalb der Verwaltung wahrgenommen werden. In Einzelfällen wurde uns geschildert, begründe dies auch die Relevanz, die ihr seitens der Verwaltungsleitung zugesprochen wird. Letzteres nimmt in den Erfahrungswerten der die Umsetzung begleitenden Gesprächspartner*innen eine größere Rolle ein als es die Schilderungen der umsetzenden Personen vermuten lässt. So kommen die begleitenden Gesprächspartner*innen zu der Schlussfolgerung, dass das „politische Gewicht“⁷² des integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses und letztlich der Armutspräventionsstrategien maßgeblich von der organisatorischen Einbettung abhängen kann.

⁶⁸ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁶⁹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁷⁰ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁷¹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁷² Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

Koordinierungsaufgaben vernetzen

Die Implementationsanalyse deutet an, dass für die Umsetzung eine Vernetzung von Koordinierungsaufgaben förderlich sein kann. Von einem engen fachlichen Austausch profitieren sowohl die Planungs Koordinator*innen als auch andere, mit Koordinierungsaufgaben betraute Personen (unabhängig von der Trägerschaft). Zudem ergeben sich so relevante Schnittstellen. Zum Beispiel beschreibt ein*e an der Entwicklung der Armutspräventionsstrategie beteiligte*r Gesprächspartner*in, das Zusammentreffen mit der/dem Planungs Koordinator*in als fachlich, methodisch und schlussendlich persönlich sehr gewinnbringend. Es gäbe zwischen den Koordinierungsaufgaben der sehr unterschiedlichen Ressorts viele Schnittstellen, die ein „Geben und Nehmen“⁷³ ermöglichen. Zudem seien die Aufgaben sich sehr ähnlich, so dass „(...) plötzlich jemand verstanden hat, worum es geht.“⁷⁴

Die Erkenntnisse zeigen, dass die Verortung in einer Stabsstelle, möglichst quer zu den Fachämtern oder Fachbereichen, eine „Servicefunktion“⁷⁵ der Planungs Koordination unterstützt. Von dieser profitieren sowohl die Fachämter und Fachbereiche als auch verwaltungs-externe Kooperationspartner*innen. Die uns geschilderten Umsetzungserfahrungen zeigen, dass die Planungs Koordinator*innen eine Vielfalt an Aufgaben – auch über die Begleitung und Unterstützung der Entwicklung der Armutspräventionsstrategien hinaus – übernehmen. Wenn es den Planungs Koordinator*innen gelingt, das aufgebaute Wissen auch für andere Akteur*innen nutzbar zu machen, fördert dies konsequenterweise auch deren Kooperationsbereitschaft. So wird insbesondere in den Langzeitfallstudien deutlich, dass sich die Planungs Koordinator*innen im Laufe der Umsetzung als fachliche Ansprechpartner*innen etabliert haben. Sie unterstützen die Fachämter und Fachbereiche aber auch andere Koordinierungsstellen und freie Träger beispielsweise bei der Datenauswertung und -analyse, werden für fachliche Inputs über die Armutsprävention hinaus angefragt und bearbeiten Querschnittsthemen oder auch „neue“⁷⁶ Themen innerhalb der Verwaltung. Beispielsweise können die Fachämter und Fachbereiche die Datenauswertungen auch nutzen, um „Argumente“⁷⁷ für ihre finanzielle und personelle Ressourcensteuerung zu untermauern. In diesem Sinne kann sich die Planungs Koordination beziehungsweise gegebenenfalls die gesamte Stabsstelle zur „Denkfabrik“⁷⁸ entwickeln und einen Nutzen entfalten, der über die Entwicklung und Umsetzung der Armutspräventionsstrategien hinausgeht. Häufig dient die Datenanalyse als „Türöffner“⁷⁹ für die verwaltungsinterne Vernetzung und Beteiligung.

Die Bündelung von programm- und projektbezogenen sowie planerischen Aufgaben kann einen Einfluss auf die Umsetzung der Förderung haben. Mit einer Bündelung können unter

⁷³ Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

⁷⁴ Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

⁷⁵ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁷⁶ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁷⁷ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁷⁸ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen. In einer der Langzeitfallstudien wurde uns als einer der größten Erfolge der bisherigen Umsetzung geschildert, dass die anfängliche Skepsis innerhalb der Kommunalverwaltung über den Zeitverlauf nicht nur abgebaut werden konnte, sondern die zu Beginn der Förderung eingerichtete Stabsstelle mittlerweile als „Denkfabrik“ bezeichnet und geschätzt wird.

⁷⁹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

anderem fachliche und personelle Synergieeffekte erzielt werden. Werden neben Programmen und Projekten auch planerischer Aufgaben, wie etwa die Jugendhilfeplanung, Senioren- oder Kita-Bedarfsplanung gebündelt, können zudem Doppelungen in der Zusammenarbeit mit Fachämtern oder Fachbereichen vermieden werden. Eine organisatorische Zusammenführung dieser Aufgaben kann dies unterstützen.

Programm- und projektbezogene sowie planerische Aufgaben bündeln

An einem der Langzeitfallstudienstandorte ist der/die Planungs Koordinator*in in einer Stabsstelle verortet, in der zudem die/der Beauftragte für das Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ) als auch die für die Umsetzung des Integrationsmanagements (ThILIK) verantwortliche*r Koordinator*in angesiedelt sind. Die organisatorische und fachliche Nähe ermöglicht, dass Aufgaben sinnvoll untereinander aufgeteilt werden, wie beispielsweise die Teilnahme an Netzwerkveranstaltungen. Zudem beschreibt die/der Beauftragte für das Landesprogramm im Gespräch, zu Beginn ihrer/seiner Tätigkeit für ihre/seine Arbeit auf bereits durch die/den Planungs Koordinator*in aufgebaute Netzwerk- und Beteiligungsstrukturen zurückgegriffen zu haben.

In der Breite zeigt sich, dass in vielen der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte – unabhängig von der Verortung der Planungs Koordination in einer Stabsstelle oder in fachlicher Linie – Programm- und Projektförderungen sowie planerische Aufgaben gebündelt werden. Ist dies der Fall nimmt dies in der Umsetzung und mithin in der Entwicklung der Armutspräventionsstrategien einen wichtigen Stellenwert ein.

	Programm- und Projektförderungen	Aufgaben / Beauftragte
Altenburger Land	LSZ	Keine weiteren Aufgaben
Eisenach	ThILIK, Bundesprogramm Bildung integriert, Bundesprogramm Kommunale Koordination von Bildungsangeboten für Neuzugewanderte, LSZ	Kinderbürgermeister*in (Kinderbeauftragte*r), Behinderten-, Demografiebeauftragte*r, Flüchtlingshilfe, Ehrenamtsförderung
Gera	LSZ	<i>Keine weiteren Aufgaben</i>
Ilm-Kreis	Keine weiteren Programm- oder Projektförderungen	<i>Keine weiteren Aufgaben</i>
Jena	Bundesprogramm Bildung integriert, LSZ	Altenhilfeplanung, Jugendhilfeplanung, Sozialplanung, Controlling
Kyffhäuser Kreis	LSZ	Schulsozialarbeit, Kitaplanung, Ehrenamtsagentur
Nordhausen	LSZ, Bundesprogramm Mehrgenerationenhäuser	Jugendhilfeplanung, Schuldnerberatung
Schmalkalden-Meiningen	LSZ	<i>Keine weiteren Aufgaben</i>
Saale-Holzland-Kreis	ThILIK	<i>Keine weiteren Aufgaben</i>

	Programm- und Projektförderungen	Aufgaben / Beauftragte
Saale-Orla-Kreis	LSZ	Jugendhilfeplanung
Saalfeld-Rudolstadt	LSZ, Netzwerk Frühe Hilfen	Jugendhilfeplanung
Sömmerda	ThILIK, Bundesprogramm Kommunale Koordination von Bildungsangeboten für Neuzugewanderte	Jugendhilfeplanung
Unstrut-Hainich-Kreis	LSZ	Sozialplanung
Wartburgkreis	ThILIK	<i>Keine weiteren Aufgaben</i>
Weimar	LSZ	<i>Keine weiteren Aufgaben</i>

Tabelle 2: Bündelung von Programm- und Projektförderungen und planerischen Aufgaben

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Langzeitfallstudien und der teilstandardisierten Befragung der Planungskoordinator*innen. Hinweis: LSZ steht für Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ und ist im Kapitel 3.2.2 Komplementarität der Förderung aufgegriffen.

Ausgestaltung der Planungscoordination: Die Implementationsanalyse ergibt, dass die Ausgestaltung der Planungscoordination eine entscheidende Gelingensbedingung ist. Wie die Aufgaben und Verantwortungen und somit der Prozess gestaltet sind, hängt dabei in einem hohen Maße von der jeweiligen Person und ihren persönlichen Kompetenzen sowie der Qualifikation und den damit einhergehenden methodischen und fachlichen Kompetenzen ab. Einigkeit besteht darüber, dass relevante Kenntnisse in der Sozialforschung von Bedeutung sind. Dies stellt bereits die in der Richtlinie enthaltene Regelung sicher, die „ein abgeschlossenes Hochschulstudium oder Fachhochschulstudium der Sozialwissenschaften, des Sozialmanagements, der Sozialen Arbeit bzw. Abschlüsse der Fachrichtung Stadt- und Raumplanung“⁸⁰ als Voraussetzung für die Förderung von Personalausgaben vorschreibt.

Auch die Überzeugung und das Engagement der Planungskoordinator*innen haben einen Einfluss auf den Verlauf des integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses. Bezüglich der Frage nach relevanten förderlichen Vorerfahrungen gehen die Einschätzungen der umsetzenden und begleitenden Personen auseinander. Einerseits wurde uns geschildert, dass es für die Kommunikation und den Ausbau von Strukturen und Prozessen förderlich sei, die Stelle mit einer Person zu besetzen, die bereits auf Erfahrungen in der Verwaltung zurückgreift und im besten Fall bei den verwaltungsinternen Akteur*innen vor Ort bereits bekannt ist.

⁸⁰ Vgl. Endfassung der Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz lokaler Akteure in der Armutsprävention, Zuwendungsvoraussetzungen, Punkt 4.6. Verfügbar unter: https://www.esf-thueringen.de/mam/esf_2014/bibliothek/richtlinien/armutspraevention/PDF/armutspraeventionsrichtlinie_endfassung_10.04.2018.pdf [zuletzt aufgerufen: 26.05.2020].

Relevante Vorerfahrungen, Kenntnisse und Kompetenzen der/des Planungs Koordinator*in

Ein*e Planungs Koordinator*in hat uns beschrieben, bereits vor der Tätigkeit als Planungs Koordinator*in lange Jahre in der Kommunalverwaltung tätig gewesen zu sein. So konnte sie/er für die Umsetzung eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses auf wichtige Kenntnisse über Abstimmungs- und Verwaltungsprozesse sowie auf relevante Vorerfahrungen in der daten- und „förderprojektbasierten“⁸¹ Arbeit zurückgreifen. Zudem habe er/sie bereits vor Beginn der Förderung wichtige Kooperations- und Kommunikationsstrukturen, z.B. mit den Beigeordnet*innen aufbauen können, die sie/er für die Umsetzung der Förderung nutzen können.

Andererseits wurde uns – auch von den für die Begleitung verantwortlichen Gesprächspartner*innen – geschildert, dass es ein Vorteil sein kann, wenn die Stelle der Planungs Koordination mit einer Person besetzt wird, die „von außen“⁸² kommt, beispielsweise gerade ein Studium abgeschlossen hat oder zuvor in der freien Wirtschaft oder Sozialwirtschaft tätig war. Diese Perspektive ‚von außen‘ könne neue Impulse für die Arbeits- und Denkweisen setzen und auch einen Beitrag dazu leisten, bestehende Vorgehensweisen und Konventionen konstruktiv herauszufordern. Grundsätzlich bestehen potenziell „kulturelle Widerstände“⁸³ innerhalb der Kommunalverwaltungen. Uns wurde geschildert, dass aus diesem Grund bereits bestehende Erfahrungen mit integrierten, strategischen Sozialplanungsprozessen in den Kommunalverwaltungen von Vorteil seien. Inwiefern es gelingen kann, diesen ‚Widerständen‘ entgegenzutreten, hängt auch von der fachlichen Einbettung der Planungs Koordination ab. Die fachliche Einbettung entscheidet auch, wo die fachliche und personalrechtliche Verantwortung liegt und welche Unterstützung und Anleitung die Planungs Koordinator*innen erhalten.

Relevante Vorerfahrungen in der Kommunalverwaltung

In einer Gebietskörperschaft wurde bereits vor der Förderung der Planungs Koordination ein integrierter, strategischer Sozialplanungsprozess aufgebaut. Dies habe, so der/die Planungs Koordinator*in, dazu geführt, dass auf relevante Vernetzungs- und Beteiligungsstrukturen innerhalb der Verwaltung zurückgegriffen werden konnte. So seien mögliche Widerstände gegenüber einem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess bereits vor der Förderung abgebaut worden. Eine lange Phase der Sensibilisierung und der Information verwaltungsinterner Akteur*innen war somit nicht notwendig.

Zudem ist die personelle Kontinuität der/des Planungs Koordinator*in eine zentrale Gelingenbedingung, insbesondere für den Vertrauensaufbau. Über alle geförderten Landkreise

⁸¹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁸² Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

⁸³ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

und kreisfreien Städte hinweg haben 15 Personalwechsel in acht Gebietskörperschaften⁸⁴ stattgefunden. Obwohl es förderliche und weniger förderliche Zeitpunkte für einen Personalwechsel gibt, ergibt die Implementationsanalyse, dass die personelle Kontinuität prinzipiell von zentraler Bedeutung ist. Ein vergleichsweise förderlicher Zeitpunkt, so wurde es uns geschildert, sei nach der Verabschiedung der Armutspräventionsstrategie am Übergang zwischen der ersten und der zweiten Förderphase, da dies ohnehin ein „Einschnitt“⁸⁵ im Prozess darstelle. Im Gegenzug wurde uns ein Fall beschrieben, in dem der Personalwechsel deshalb stattgefunden habe, weil sich die für die zweite Förderphase erneute Antragsstellung und somit die Bewilligung von 20 Prozent Eigenmittel im Haushaltsplan zeitlich stark verzögert haben. Erfolgt ein Personalwechsel, so zeigt die Implementationsanalyse, ist es förderlich, wenn eine nahtlose Übergabe zwischen der/dem alten Planungs Koordinator*in und der/dem neuen Planungs Koordinator*in erfolgt. Im besten Fall sind sie für eine Übergangsphase parallel angestellt. So hat die Befragung der Planungs Koordinator*innen ergeben, dass vor allem persönliche Übergabeprozesse stattgefunden haben. Die Einschätzung geht soweit, dass nur diese gewährleisten können, dass das zum Teil kleinteilige Wissen weitergegeben werden kann. Dieses kleinteilige Wissen haben die fachlichen Vorgesetzt*innen in der Form nicht und können es mithin nicht übermitteln.

Findet ein Personalwechsel statt, besteht die Gefahr, dass Sensibilisierung und Überzeugungsarbeit erneut erfolgen müssen und bereits aufgebautes Wissen und Standing verloren gehen. Überzeugungsarbeit durch die Planungs Koordinator*innen spielt dabei nicht nur zu Beginn, sondern während des gesamten integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses eine Rolle. „Das läuft nicht von allein. Man muss immer wieder Termine ausmachen, Tagesordnungen stricken, die Leute beteiligen.“⁸⁶ Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Beteiligung und Vernetzung sowie der einzelnen Planungsschritte lässt sich erkennen, dass es die Planungs Koordinator*innen sind, die als „Motor“⁸⁷ für einen fortlaufenden integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess fungieren.

Grundsätzlich wurde uns die förderbedingte Befristung der Personalstellen als herausfordernd beschrieben. Insbesondere am Übergang zwischen erster und zweiter Förderphase fehle somit die Planungssicherheit. Gleichzeitig ist die Stelle der/des Planungs Koordinator*in mit hohen qualifikatorischen Anforderungen verbunden. In Kombination kann dies dazu führen, dass die Planungs Koordinator*innen eine andere Beschäftigung in Erwägung ziehen.

■ Beteiligung und Vernetzung

Im Ergebnis der Vorstudie wurde entsprechend eines fachvernetzenden und integrierten Konzeptes als Grundlage der Armutspräventionsstrategien zwischen einer fachvernetzenden und einer integrierten Perspektive im Planungsprozess unterschieden. Unter fachvernetzend wurde vor allem die Vernetzung verwaltungsinterner Akteur*innen verstanden, unter integriert vor allem die Vernetzung mit verwaltungsexternen Akteur*innen.

⁸⁴ Vgl. Übersicht der Anzahl der Personalwechsel im Rahmen der Förderung, erstellt durch das TMASGFF, Referat M2/Strategische Planung Armutspräventionsrichtlinie.

⁸⁵ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁸⁶ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

⁸⁷ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

Die Implementationsanalyse bestätigt zwar, dass sich in der Praxis ein Unterschied bezüglich der Ziele, dem Vorgehen und den Formaten in der Zusammenarbeit und Kooperation zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteur*innen ergibt. Allerdings ist dieser Unterschied weder trennscharf noch wird sprachlich zwischen fachvernetzend und integriert unterschieden. Deutlich relevanter ist der grundsätzliche Unterschied zwischen Vernetzung und Beteiligung. Zudem zeigt sich, dass sich Vernetzung und Beteiligung im Zeitverlauf ändern. Zu Beginn der Förderung lag der Schwerpunkt auf Vernetzungs- und Beteiligungsaktivitäten innerhalb der Verwaltung, insbesondere auf einer engen fachlichen Abstimmung. In der Breite bestätigt sich, dass – tendenziell vor allem in Gebietskörperschaften, die nicht bereits auf relevante Vorerfahrungen in der Sozialplanung zurückgreifen konnten – die Schaffung von verwaltungsinternen und fachvernetzten Prozessen und Strukturen zeit- und ressourcenaufwendig war. Gleichzeitig sind diese eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung der lokalen Armutspräventionsstrategien und der Beteiligung von weiteren Akteur*innen. Deutlich wird zudem, dass es wichtig ist, eine möglichst klare Vorstellung über die Ziele sowohl der Vernetzung als auch der Beteiligung verschiedener Akteur*innenkreise zu haben, um geeignete Formate und Zeitpunkte zu wählen und so zu gewährleisten, dass Inhalte und Ergebnisse relevant und nutzbar sind. Somit kann festgehalten werden: Vernetzung in Form eines kontinuierlichen, fachübergreifenden und zum Teil institutionenübergreifenden Austauschs ist ein zentrales Instrument zur Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive, zur Konsensbildung und zur Entscheidungsfindung. Vernetzung bildet so die Grundlage für weitere Planungsschritte und für eine breitere Beteiligung. „Intern muss ein solches Angebot mitgetragen und abgestimmt werden“.⁸⁸ Erst dann ist es sinnvoll, darüber hinaus zusätzliche – sowohl verwaltungsinterne als auch verwaltungsexterne – Akteur*innen anlassbezogen zu beteiligen. Grundsätzlich wird eine Vielzahl von Akteur*innen in den integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess eingebunden. Perspektivisch spielen diese Akteur*innen in der Umsetzung der Strategien eine aktive Rolle.

Der Grad an Vernetzung als auch an Beteiligung lassen sich in horizontal und vertikal unterscheiden. Horizontal bezieht sich dabei auf die Anzahl und Vielfalt in der Breite, beispielsweise die Anzahl und Vielfalt eingebundener Fachämter und Fachbereiche oder auch die Anzahl und Vielfalt eingebundener Sektoren. Vertikal hingegen bezeichnet die Vernetzung und die Beteiligung in der Tiefe, also beispielsweise die Anzahl und Vielfalt der eingebundenen Fachdienste und Sachgebiete sowie die Anzahl und Vielfalt eingebundener Projektträger. Dies beeinflusst die so gewonnene fachvernetzende und integrierte Perspektive. Verwaltungsintern entscheidet dies darüber, ob und wenn ja, wie sowohl die Leitungs- als auch die Arbeitsebenen eingebunden sind. Schlussendlich entscheidet dies auch darüber, wie weit die Vernetzung und die Beteiligung hinsichtlich der unterschiedlichen Organisations- und Handlungsebenen im Steuerungsmodell reichen.

⁸⁸ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

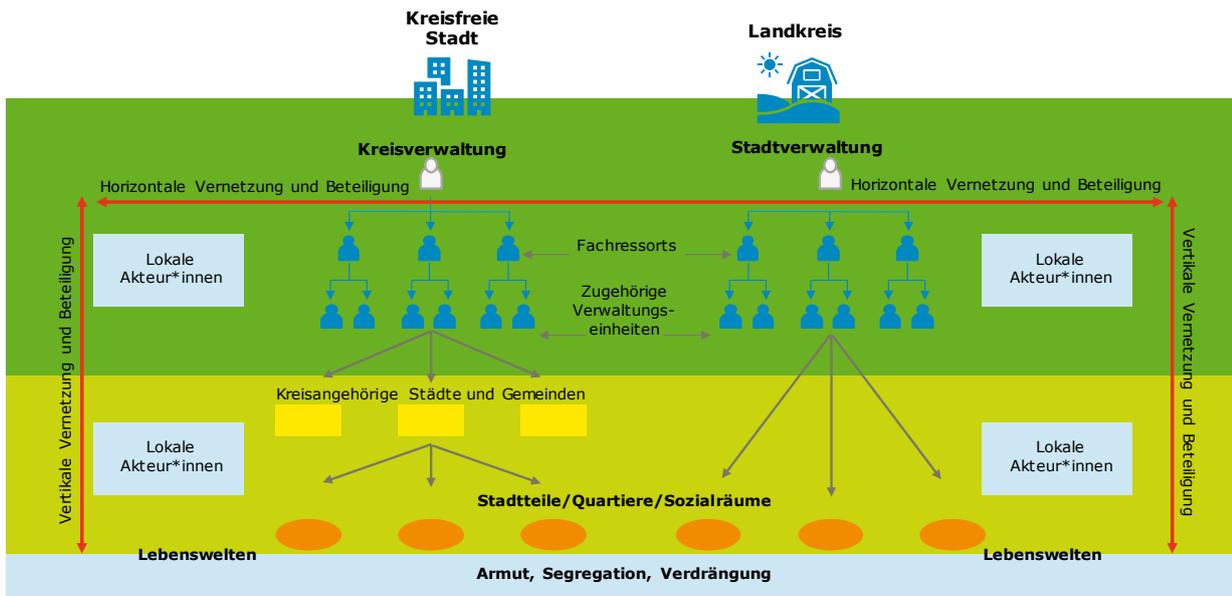


Abbildung 8: Horizontale und vertikale Vernetzung und Beteiligung

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Wenngleich bereits eine breite Vernetzung und Beteiligung einer Vielzahl von Akteur*innen erkennbar ist, ergeben die Einschätzungen der befragten Planungsadministrator*innen, dass weiterhin relevante Vernetzungs- und Beteiligungsstrukturen aufgebaut werden. Die umsetzenden Personen haben uns einige Akteur*innen genannt, mit denen sie sich rückblickend eine stärkere Vernetzung gewünscht hätten und für die weitere Umsetzung wünschen. Dazu gehören verwaltungsintern die Bereiche Jugend (zum Teil auch einzelne Fachdienste), Gesundheit, Schulverwaltung, Ehrenamt, Senior*innen, Migration und Wirtschaftsförderung.

Vernetzung: In allen geförderten Landkreisen und kreisfreien Städte werden regelmäßig stattfindende Austausch- und Abstimmungsrunden für die Vernetzung genutzt. Je nach Zusammensetzung handelt es sich bei diesen Projektsteuerungsgruppen⁸⁹ um unterschiedlich stark operativ beziehungsweise strategisch ausgerichtete Instrumente. Zudem unterscheiden sie sich als Vernetzungsformate bezüglich der Breite und Tiefe. Beispielhaft haben wir die Zusammensetzung der zwei Langzeitfallstudienstandorte gegenübergestellt.

⁸⁹ Das Instrument hat unterschiedliche Bezeichnungen, dient aber allen Fällen einem fortlaufenden Austausch und der gemeinsamen Entscheidungsfindung.

Projektsteuerungsgruppe Fall A	Projektsteuerungsgruppe Fall B
<ul style="list-style-type: none"> • Fachbereich Soziales • Fachbereich Jugend • Schulverwaltung • Sozialausschuss • Jugendhilfeausschuss • Finanzausschuss • Behindertenbeauftragte*r • Gleichstellungsbeauftragte*r • Seniorenbeauftragte*r • Vertreter*innen der kreisangehörigen Gemeinden • Freie Träger (<i>nicht näher spezifiziert</i>) • LSZ-Beauftragte*r 	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendamt • Sozialamt • Schulverwaltung • Stadtentwicklung (Abteilung Stadtplanung) • Gesundheitsförderung und Prävention (im Gesundheitsamt) • Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte*r • Kinderbeauftragte*r • Jobcenter • Freie Träger (Träger des ThINKA-Projekts, Beauftragte*r für Migration und Referent*in für Jugendverbandsarbeit)

Tabelle 3: Gegenüberstellung der Mitglieder der Projektsteuerungsgruppen der beiden Langzeitfallstudienstandorte

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Einblicke aus den Langzeitfallstudien.

Beiden Projektsteuerungsgruppen gemeinsam ist die Einbindung der Fachämter Jugend, Soziales sowie der Schulverwaltung, der/des Gleichstellungsbeauftragte*n und freier Träger. Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der horizontalen Vernetzung sowohl verwaltungsintern als auch -extern: Im Fall B sind beispielsweise die Fachämter Gesundheit sowie Stadtentwicklung beteiligt. In Fall A nehmen wiederum die/der LSZ-Beauftragte sowie Vertreter*innen politischer Ausschüsse, wie beispielsweise des Jugendhilfe- und des Finanzausschusses, teil. Bedingt durch das Steuerungsmodell sind in Fall A zudem Vertreter*innen der kreisangehörigen Gemeinden Mitglieder der Steuerungsgruppe. In beiden Fällen werden die Projektsteuerungsgruppen vor allem für die strategische Entscheidungsfindung genutzt. Entsprechend sind in beiden Fällen jeweils vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, Vertreter*innen der Leitungsebene, das heißt Amtsleiter*innen, Abteilungsleiter*innen sowie die Vorsitzenden der politischen Ausschüsse, vertreten. Ferner ist beiden Standorten gemein, dass neben regelmäßigen Treffen der Projektsteuerungsgruppe anlass- und themenbezogene operative Austauschformate, wie Workshops und Arbeitsgruppen zur Abstimmung mit Verwaltungsmitarbeiter*innen auf operativer Ebene, genutzt werden.

Ergänzend zeigen die Ergebnisse der Befragung der Planungskoordinator*innen, dass zum Teil auch Dezernatsleitungen und punktuell die Verwaltungsleitung an Projektsteuerungsgruppen teilnehmen. Auch öffentliche und freie Träger nehmen in einigen Fällen kontinuierlich an Projektsteuerungsgruppen teil. Die Vernetzung mit freien und öffentlichen Trägern dient vor allem dazu, die Akzeptanz für den integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess zu erhöhen und eine Grundlage für ihre Beteiligung zu legen – vor allem in Vorbereitung der Umsetzung der Armutspräventionsstrategien. Aus Sicht der umsetzenden Personen kann eine breite Vernetzung mit (freien) Trägern zudem dabei helfen, möglicherweise bestehenden Konkurrenzgedanken und Machtgefällen zwischen Kommunalverwaltung und (freien) Trägern entgegenzutreten oder zu mildern. Zusätzlich wurden für die Entwicklung der Armutspräventionsstrategien bestehende Strukturen, wie regelmäßig stattfindende Dienstbesprechungen oder bereits bestehende Steuerungsgruppen anderer Programm-

und Projektförderungen wie beispielsweise des ESF-Bundesprogramm Bildung integriert, genutzt. Auch mit öffentlichen und freien Trägern finden in der Breite, meist anlassbezogen, Arbeitsgruppen auf operativer Ebene statt, um sich fachlich und bilateral auszutauschen.

Die so entstehende fachvernetzende Perspektive hat sich tendenziell langsam entwickelt und hat sowohl die Planungskordinator*innen als auch die unterschiedlichen verwaltungsinternen Akteur*innen Zeit und Aufwand gekostet. Sowohl das inhaltsbezogene Ziel der Armutsprävention als auch das Instrument des integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses sind komplex und fordern viele grundsätzliche Antworten auf unterschiedliche Fragen. Ziel und Instrument machen einen Grundkonsens über Ziele und Vorgehen notwendig. Die verwaltungsinterne Vernetzung und damit einhergehende fachliche Abstimmung sind zentrale Voraussetzungen dafür, die Vielschichtigkeit des Ziels und der Thematik ‚Armutsprävention‘ zu erfassen, eine ganzheitliche Betrachtung einzunehmen und fachübergreifende Handlungsbedarfe und Lösungsansätze zu entwickeln. Darüber hinaus kann so Transparenz über Zuständigkeiten, Wissen, Tätigkeiten und Ansprechpersonen in den Fachämtern, Fachbereichen und Fachplanungen hergestellt werden. Die uns geschilderten Umsetzungserfahrungen verdeutlichen, dass dies beispielsweise den Zugang zu relevanten Daten erleichtert. Zugleich erzeugt die Einbindung verwaltungsinterner Akteur*innen Akzeptanz für die Planungskoordination und ihre Aufgaben. Schlussendlich ergibt sich so ein „Mandat“⁹⁰ der Planungskoordination und damit einhergehende Steuerungsentscheidungen.

Die breite Einbindung ist sowohl fachlich als auch prozessual eine Gelingensbedingung für den integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess – nicht zuletzt, um vom Bürokratiemodell über das neue Steuerungsmodell hin zur mehr Governance zu gelangen und somit zu einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beizutragen. Hierbei handelt es sich um teils grundlegende Veränderungsprozesse, die im Spannungsverhältnis zwischen der „Versäulung“⁹¹ der Verwaltung einerseits und der „Entsäulung“⁹² durch integrierte Handlungsansätze andererseits stehen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die verwaltungsinterne Vernetzung Zeit braucht und die Planungskordinator*innen teilweise mit Widerständen konfrontiert sind. Zudem deutet sich bereits an, dass diese Veränderungen auch über den Förderzeitraum hinaus in den Kommunalverwaltungen aktiv gestaltet werden müssen.

Beteiligung: Zunehmend wurden und werden nun verwaltungsexterne Akteur*innen eingebunden. Das Spektrum umfasst (freie) Träger der Sozialwirtschaft, Bürger*innen, politische Akteur*innen sowie lokale oder regionale Netzwerke. Zu den (freien) Trägern der Sozialwirtschaft zählen Regeleinrichtungen wie Jugendclubs oder Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe und Einrichtungen beziehungsweise Träger, die programm- oder projektbezogene Aufgaben umsetzen, wie beispielsweise die Thüringer Eltern-Kind-Zentren (ThEKIZ). Als Bürger*innen werden sowohl die breite (lokale) Öffentlichkeit im Allgemeinen als auch potenzielle Zielgruppen im Speziellen eingebunden. Politische Akteur*innen sind beispielsweise Vertreter*innen politischer Ausschüsse oder in Landkreisen auch die Bürgermeister*innen oder Gemeindevorsteher*innen. Zu den eingebundenen regionalen und lokalen Netzwerken

⁹⁰ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

⁹¹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

⁹² Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

gehören jene, die fachliche Schnittstellen mit den Zielen der Armutsprävention bilden, beispielsweise das Netzwerk psychisch Kranke oder das Netzwerk Frühe Hilfen.

Für die Beschreibung und Analyse der Umsetzung von Vernetzung und Beteiligung haben wir auf Grundlage der Konzeptanalyse ein nach Akteur*innenkreisen differenziertes Beteiligungsmodell abgeleitet. Dies nutzen wir nachfolgend als Orientierung, um die Beteiligungskreise näher zu beschreiben.⁹³ Dabei wird sowohl auf vertiefte Einblicke aus den Langzeitfallstudien als auch auf Erkenntnisse aus der teilstandardisierten Befragung der Planungs-koordinator*innen zurückgegriffen. Grundsätzlich ist dies als Ergänzung zur Vernetzung zu verstehen. Es handelt sich also um Nennungen, die sich im Gegensatz zur Teilnahme an fortlaufenden Vernetzungsinstrumenten auf die anlassbezogene Beteiligung beziehen.

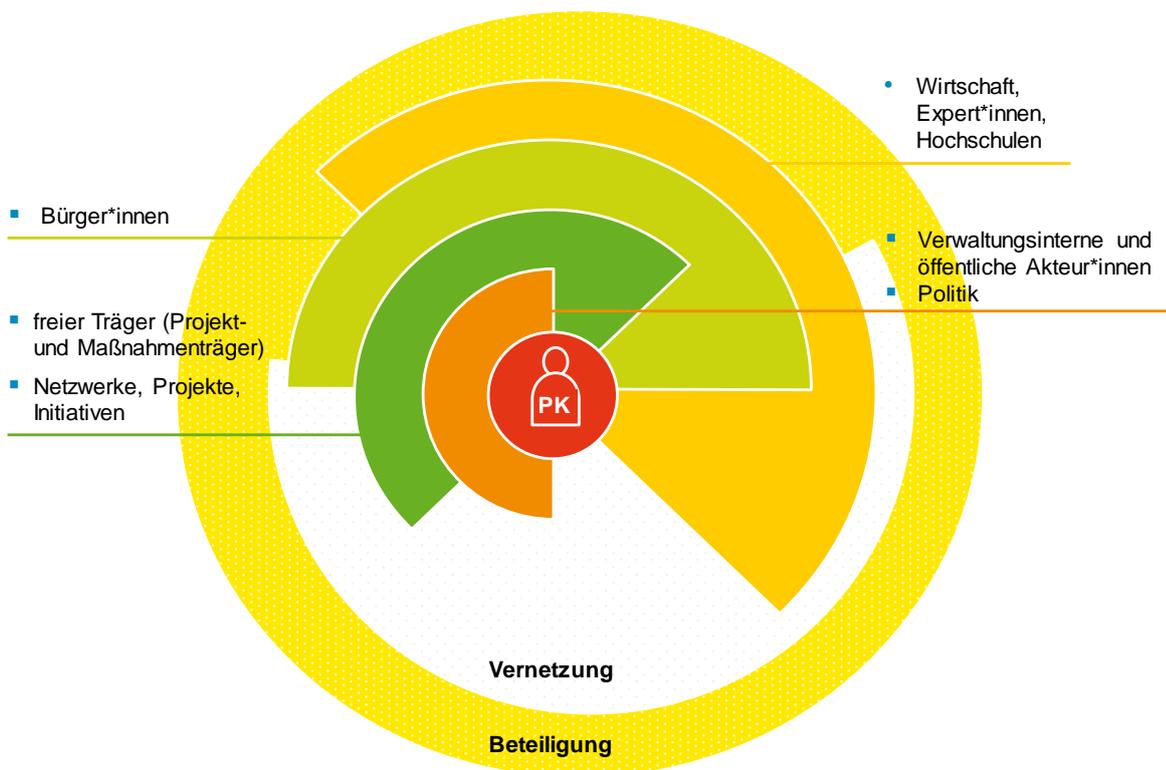


Abbildung 9: Vernetzungs- und Beteiligungsmodell

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Konzeptanalyse der Vorstudie. In Anlehnung an die Häufigkeit der Nennungen von ‚außen nach innen‘. Angepasst auf Basis der Ergebnisse der Hauptstudie.

Die Befragung der Planungs-koordinator*innen hat gezeigt, dass es sich derzeit vor allem um (freie) Träger der Sozialwirtschaft sowie Bürger*innen handelt, während Hochschulen oder Expert*innen⁹⁴ nur vereinzelt und beispielsweise Akteur*innen aus der (lokalen) Wirtschaft (beispielsweise Unternehmen) in der Breite bisher nicht eingebunden wurden.

Beteiligung verwaltungsinterner und öffentlicher Akteur*innen: Beteiligt werden, ähnlich wie bei der Vernetzung, am häufigsten die Fachämter und Fachbereiche Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule. Zum einen bestehen hier die größten fachlichen Schnittstellen zur

⁹³ Das Modell haben wir zudem als Erhebungs- und Auswertungsinstrument in den Langzeitfallstudien genutzt und entsprechend angepasst.

⁹⁴ Ausgenommen sind beispielsweise Praktiker*innen der Schulsozialarbeit, die in Form von qualitativen Befragungen beteiligt wurden.

Sozialplanung und zum anderen - aufgrund der Einbettung der Planungskoordination - in der Regel die größte organisatorische Nähe. Die fachliche und organisatorische Nähe ist auch für die Frage relevant, inwiefern Schnittstellen mit anderen Projekt- und Programmverantwortlichen innerhalb der Verwaltung bestehen. Zudem spielt bezüglich der Arbeitsverwaltung die jeweilige Trägerschaft des SGB II eine Rolle. Ebenso ist von Relevanz, welches Schulamt zuständig ist.⁹⁵ Gleiches gilt im Einzelfall auch bezüglich des Gesundheitsamtes und der Gesundheitsförderung und Prävention⁹⁶.

Die nachfolgende Abbildung enthält alle uns von den umsetzenden Personen genannten beteiligten Akteur*innen. Bei den genannten und abgebildeten Beispielen handelt es sich nicht um eine abschließende Liste. Vielmehr dient die Darstellung dazu, das Spektrum an beteiligten Akteur*innen zu verdeutlichen. Zudem sind sie nicht kategorisiert oder anderweitig sortiert. Nur die Fachbereiche Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule sind orange ausgewiesen, da sie am häufigsten genannt wurden. Zudem wurden uns als beteiligte verwaltungsinterne Akteur*innen sowohl die Arbeitsverwaltung, die Stadtentwicklung sowie Regional- und Kreisplanung als auch – entsprechend der Ausführungen zur Vernetzung – Gleichstellungs- oder Behindertenbeauftragte sowie die Bereiche Personal und Finanzen (Kämmerei) genannt. Darüber hinaus wurden Programm- und Projektverantwortliche, politische Ausschüsse und Fraktionen ebenso wie die örtliche Jugendförderung, die Schuldnerberatung, Seniorenbüros oder Träger, beispielsweise der Schulsozialarbeit angeführt.

⁹⁵ Es gibt insgesamt fünf Schulämter in Thüringen, die jeweils für mehrere Landkreise und kreisfreie Städte zuständig sind. Vgl. <https://www.thueringen.de/th2/schulaemter/index.aspx>.

⁹⁶ Gesundheitsförderung und Prävention ist nicht in allen Landkreisen und kreisfreien Städten verankert.

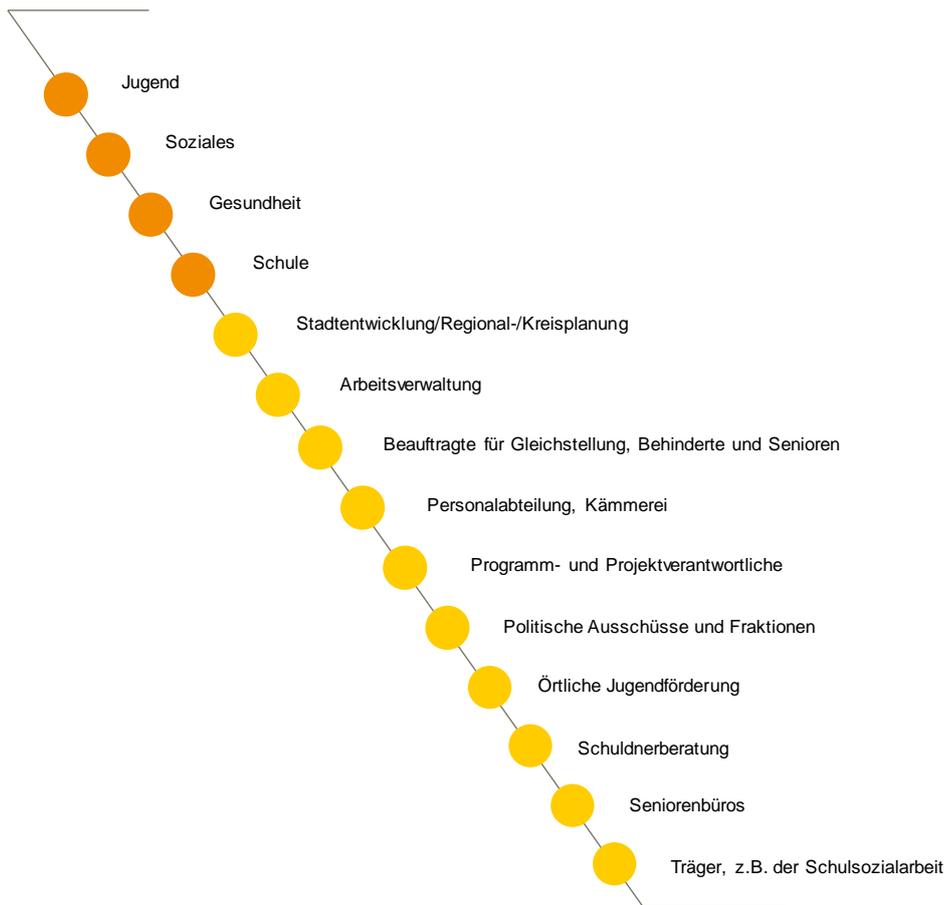


Abbildung 10: Genannte beteiligte verwaltungsinterne und öffentliche Akteur*innen

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Langzeitfallstudien und Befragung der Planungs Koordinator*innen. Aufgelistet sind alle uns von den umsetzenden Personen genannten Beispiele.

Die Implementationsanalyse ergibt, dass große Schnittstellen mit anderen (verwaltungsinternen) Projekt- und Programmverantwortlichen bestehen. Die umsetzenden Personen dieser Projekte und Programme sind zum Teil Mitglieder der Projektsteuerungsgruppen. Vor allem scheinen Programm- und Projektumsetzende allerdings anlassbezogen und operativ beteiligt zu sein. Ihre Einbindung trägt dazu bei, Wissen und Transparenz über bestehende Leistungen, Förderungen und Projekte zu erhalten. Diese angebotsseitige Bestandsaufnahme stellt eine wichtige Grundlage dar, um Handlungsbedarfe und Entwicklungsperspektiven abzuleiten. Im besten Fall können fachliche und organisatorische Schnittstellen identifiziert und genutzt werden. Schlussendlich wird deutlich, dass Programm- und Projektförderungen in freier Trägerschaft umso relevanter werden, je weiter die konkrete Maßnahmenplanung ist. Auch hier scheint ein wichtiger Unterschied zwischen kommunaler und freier Trägerschaft zu bestehen. Projekte und Programme in kommunaler Trägerschaft nehmen in den Begründungen der Planungs Koordinator*innen einen prominenteren Stellenwert ein. Zudem nimmt die bereits angesprochene organisatorische Bündelung in den Kommunalverwaltungen diesbezüglich einen Einfluss.⁹⁷

⁹⁷ Folgende Programm- und Projektförderungen sind uns genannt worden: Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ), Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen (ThILIK), Bundesprogramm „Demokratie leben!“, ESF-Programm Bildung integriert, Modellprogramm „Jugend stärken im Quartier“.

Schnittstellen zwischen Leistungen herstellen

In einem Beispiel konnte durch die fach- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit mit dem Ziel eines verbesserten Zugangs zu Leistungen und Angeboten eine Anlaufstelle für Familien und Jugendliche etabliert werden. Diese bündelt Angebote und Leistungen – zum Beispiel Familienberatung, Beratung zu Teilhabe und Pflege sowie Angebote zum Thema „Mädchenkompetenz“. Mitarbeiter*innen verschiedener Rechtskreise (SGB VIII, SGB II) wurden organisatorisch an einem Ort zusammengezogen.

Auffällig ist, dass uns die Planungs Koordinator*innen sowohl bei der Frage nach bereits eingebundenen (Fach-)Bereichen als auch bei der Frage nach Akteur*innen, die sie perspektivisch noch stärker einbinden möchten, in etwa die gleichen Bereiche genannt haben. Zum einen zeigt dies, wie unterschiedlich die fachbereichsübergreifende Kooperation im Zuge des sozialplanerischen Prozesses zur Entwicklung der Armutspräventionsstrategien erfolgt. Zum anderen ist die Beteiligung verwaltungsinterner und öffentlicher Akteur*innen vor Ort mit zum Teil unterschiedlich gelagerten Herausforderungen verbunden.

Herausforderungen in der Beteiligung verwaltungsinterner Akteur*innen betreffen den Ausbau von Beteiligungs- und Vernetzungsstrukturen im Allgemeinen. Allen voran wurde das fehlende oder geringe Interesse und Engagement benannt, welches zum Teil auf den hohen Zeitaufwand zurückzuführen ist. Insbesondere im Zusammenhang mit einer teilweise ohnehin hohen Auslastung von Verwaltungsmitarbeiter*innen stehen wenig Ressourcen für Aufgaben zur Verfügung, die sich aus der Mitwirkung an dem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess ergeben. Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der rechtskreisbedingten Versäulung der Verwaltungsstruktur. Zudem gibt es laut den Planungs Koordinator*innen eine Vielzahl von Abstimmungsgremien und -strukturen. So müssen für die Förderung neu eingerichtete Abstimmungs- und Austauschformate gezielt und behutsam eingesetzt werden, um Verwaltungsmitarbeiter*innen nicht zu „überfrachten“⁹⁸ und Doppelungen zu vermeiden.

Aus der Implementationsanalyse ergeben sich auch Gelingensbedingungen für die Beteiligung verwaltungsinterner und öffentlicher Akteur*innen. Neben der bereits beschriebenen organisatorischen Einbettung ist dies die Regelmäßigkeit und Kontinuität von Abstimmungsroutinen. Dadurch könne, so die umsetzenden Personen, Transparenz über den gesamten integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess hergestellt werden und das Engagement der beteiligten Akteur*innen gestärkt werden. Darüber hinaus ist die individuelle und standortübergreifende Begleitung und Beratung durch das IKPE eine Gelingensbedingung. Als hilfreich wurde beispielsweise die Teilnahme von Mitarbeiter*innen des IKPE an Projektsteuerungsgruppen genannt. Dies habe dabei unterstützt, die Relevanz des integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses und des Themas Armutsprävention zu verdeutlichen und damit das Engagement und Interesse der Akteur*innen zu stärken.

⁹⁸ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

Beteiligung der politischen Ebene: Insbesondere die Einbindung politischer Akteur*innen ist für den Planungsprozess von zentraler Bedeutung. Zum einen, um die politische Legitimation vorzubereiten und sicherzustellen. Dies erfordert auch eine grundsätzliche Sensibilisierung und somit Überzeugung für das Ziel der Armutsprävention und den potenziellen Nutzen einer integrierten Planungs- und Handlungsperspektive. Zum anderen ist dies auch für die potenzielle Reichweite von Relevanz. Mithin müssen auch Bürgermeister*innen von Städten und Gemeinden aktiviert und eingebunden werden, um (perspektivisch) eine kreisweite Maßnahmenplanung und -umsetzung zu gewährleisten.

Bezüglich der Beteiligung politischer Akteur*innen sind uns viele Herausforderungen genannt worden. So berichteten uns die Planungs Koordinator*innen von teilweise fehlendem oder geringem Engagement kommunalpolitischer Akteur*innen und von aufwändigen Prozessen, um deren Interesse und Kooperationsbereitschaft zu gewinnen. Eine frühzeitige und kontinuierliche Einbindung von beispielsweise Kreistags- und Stadtratsmitgliedern ist eine wichtige Gelingensbedingung. Instrumente und Prozesse reichen von deren Teilnahme an den Projektsteuerungsgruppen oder an Workshops über Veröffentlichungen bis zur Teilnahme der Planungs Koordinator*innen an politischen Gremien, wie beispielsweise den Sozial- oder Jugendhilfeausschüssen. Auch hinsichtlich der Beteiligung kreisangehöriger Städte und Gemeinden ergeben sich Herausforderungen. Für ihre Kooperationsbereitschaft spielen sowohl die Überzeugung der Bürgermeister*innen kreisangehöriger Städte und Gemeinden als auch deren Offenheit gegenüber einem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess eine Rolle. Während einzelne Städte und Gemeinden aktiv an der Entwicklung der lokalen Armutspräventionsstrategien mitgewirkt haben, konnten andere weder für die Entwicklung noch für die Umsetzung der Strategien gewonnen werden.

Erweiterung der beteiligten Handlungsebenen

In einem Landkreis hat die/der Planungs Koordinator*in von Beginn an versucht, die Bürgermeister*innen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess einzubinden. Zum Beispiel nahm die/der Planungs Koordinator*in an einem Gremium teil, um über den Prozess und das Anliegen zu informieren und zu sensibilisieren. Im Prozessverlauf stieß die/der Planungs Koordinator*in allerdings auf Hürden. Die Kooperationsbereitschaft zeigte sich sehr unterschiedlich. Bis heute ist die Mitwirkung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden an dem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess sehr unterschiedlich.

Beteiligung freier Träger über Netzwerkstrukturen und -arbeit: Die Beteiligung freier Träger ist uns vor allem im Zusammenhang mit der Netzwerkarbeit der Planungs Koordinator*innen geschildert worden. In der Regel nehmen die Planungs Koordinator*innen an einer Reihe von Netzwerken und Projektbeiräten teil. Folgende sind uns genannt worden:

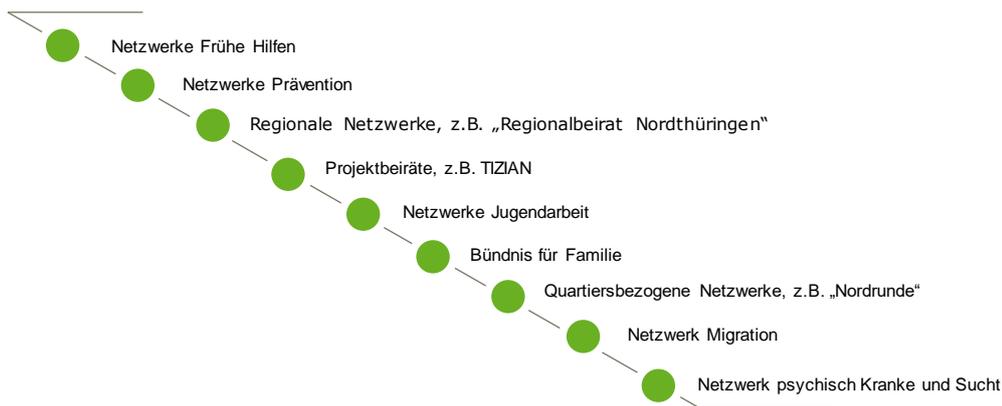


Abbildung 11: Netzwerkarbeit der Planungscoordinatoren*innen

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Langzeitfallstudien und Befragung der Planungscoordinatoren*innen. Aufgelistet sind alle uns von den umsetzenden Personen genannten Beispiele.

Genannte Netzwerke beziehen sich auf eine Reihe von Zielgruppen und weisen eine unterschiedlich große Reichweite auf. Vor allem das Netzwerk Frühe Hilfen wurde uns von vielen Planungscoordinatoren*innen als relevant geschildert. Die Teilnahme an bestehenden Netzwerken ist aus Sicht der Planungscoordinatoren*innen aus verschiedenen Gründen wichtig. Betont wurde, dass dies eine breitere Beteiligung und Vernetzung ermögliche, ohne „Doppelungen“⁹⁹ entstehen zu lassen. Eine besondere Rolle nimmt, so die Schilderungen der Planungscoordinatoren*innen, die Teilnahme an Projektbeiräten, beispielsweise von „Projekten der Thüringer Initiative zur Integration und Armutsbekämpfung – Nachhaltigkeit“ (TIZIAN), ein. So kann eine kontinuierliche Abstimmung mit den Projektverantwortlichen und -umsetzenden gewährleistet werden und die Grundlage für die gemeinsame Weiterentwicklung der Projekte unter dem „Dach“¹⁰⁰ der Armutspräventionsstrategie gelegt werden. Darüber hinaus werden vor allem punktuelle Beteiligungsformate und -anlässe genutzt, um den Erfahrungsaustausch mit freien Trägern zu gestalten. Hierzu gehören vor allem thematische Workshops und Arbeitsgruppen. Zu diesen Anlässen wird der Kreis der beteiligten Träger in der Regel erweitert. Auch die für die Begleitung verantwortlichen Gesprächspartner*innen sehen hierin einen Mehrwert. „Es macht sehr viel Sinn (...), Fachleute zusammenholen und nicht riesige Beiräte mit 50 Leuten [zu] machen, sondern uns fachlich [zu] besprechen, das Projekt [zu] besprechen, mit einer fachlichen Expertise.“¹⁰¹ Die Beteiligung freier Träger habe auch dazu geführt, bestimmten Themen, beispielsweise Barrierefreiheit, in der Entwicklung der Armutspräventionsstrategien aufzugreifen und zu ergänzen. Die praktischen Erfahrungswerte der freien Träger mit „Zielgruppe[n], Entwicklungen von Stadtteilen und Gemeinden“¹⁰² ergänzen die Planungsaktivitäten sinnvoll.

Bei freien Trägern handelt es sich somit um Wissensträger*innen, deren Beteiligung zum Erfolg der Maßnahmenumsetzung beitragen kann. Ihr Wissen ist grundsätzlich während des gesamten Planungsprozesses von Bedeutung. In Einzelfällen wurden freie Träger bereits an der Datenerhebung beteiligt, um beispielsweise im Rahmen der Bedarfserhebung den Zugang zu potenziellen Bedarfsgruppen herzustellen, indem die freien Träger Befragungen

⁹⁹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁰⁰ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁰¹ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

¹⁰² Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen.

an ihre Klient*innen weitergeleitet haben. Zudem wurden freie Träger auch an der Interpretation von statistischen Befunden beteiligt. „Man erkennt gewisse soziale Entwicklungen, aber teilweise fehlen einem die Hintergründe, die [freien Träger] haben darauf einen sehr guten Blick und wissen, was [die Ergebnisse der Bedarfserhebung] für bestimmte Bereiche bedeuten kann.“¹⁰³ Zudem verfügen freie Träger, vor allem auf Verbandsebene, über eigene Datensätze, die den Planungs Koordinator*innen wichtige Informationen liefern können. Zusätzlich sind freie Träger als Fördermittelempfänger*innen potenziell von Planungs- und Steuerungsentscheidungen der Kommunalverwaltungen betroffen. In diesem Sinne geht es auch darum, zu gewährleisten, dass Veränderungen sowie deren Nutzen und Mehrwert mit den freien Trägern diskutiert und erörtert werden. Hier stellen sich auch die freien Träger relevante Fragen wie etwa: „Wie stellen wir uns die Einrichtungen in drei Jahren vor? Wie bewegen wir uns auf die Menschen zu?“¹⁰⁴ Die Frage, inwiefern freie Träger profitieren können, ist auch hinsichtlich der Umsetzung der lokalen Armutspräventionsstrategien von Relevanz. Herausforderungen, die uns von den für die Begleitung verantwortlichen Gesprächspartner*innen geschildert wurden, sind vielfältig. So haben die freien Träger potenziell auch Sorgen und Befürchtungen darüber, was beispielsweise potenzielle Mittelverschiebungen und -kürzungen bedeuten könnten. Deutlich wird, dass die Beteiligung von und die potenziell daraus entstehende Vernetzung mit freien Trägern umso relevanter werden, desto stärker sich die Planungs- und Steuerungsaktivitäten auf konkrete Zielgruppen und Maßnahmen beziehen. „Es geht gar nicht, dass ich mir als [Kommunalverwaltung] ein Projekt im Bereich der Jugendhilfe ausdenke und mich nicht mit den Trägern abstimme.“¹⁰⁵ Je sozialrumorientierte die Planungsaktivitäten sind, desto wichtiger ist die Kooperation mit Einrichtungen und Projekten. Sie dienen als „Brücke“¹⁰⁶ zu den Zielgruppen und deren „Sprachrohr“¹⁰⁷ zugleich. Die Schnittstelle zu den freien Trägern wird somit in der zweiten Förderphase perspektivisch an Bedeutung gewinnen.

*Beteiligung von Bürger*innen:* Mit der Beteiligung von Bürger*innen wird in der integrierten, strategischen Sozialplanung das Ziel verfolgt, die Angebote und Maßnahmen bedarfsgerecht zu gestalten. Die Implementationsanalyse zeigt, dass es sich hier nicht grundsätzlich um von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffene Personen handelt. Zum einen ist uns zurückgespiegelt worden, dass bestimmte Personengruppen, beispielsweise Schüler*innen oder Senior*innen beteiligt wurden oder Bewohner*innen von Sozialräumen in Gänze angesprochen werden. In der Regel erfolgt dies zu einem späteren Zeitpunkt im Planungsprozess. Bei Beispielen, in denen die Beteiligung bereits früher erfolgte, handelte es sich im Gegenzug tendenziell um geförderte Landkreise und kreisfreie Städte, die bereits auf Vorerfahrungen in der Sozialplanung zurückgegriffen haben.¹⁰⁸

Bürger*innen werden vor allem punktuell im Planungsprozess beteiligt. Das prominenteste Beispiel sind qualitative und quantitative Befragungen, um bestehende Datensätze zu ergänzen oder um subjektive Erfahrungswerte und Auswirkungen objektiver Lebenslagen zu

¹⁰³ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

¹⁰⁴ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

¹⁰⁵ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

¹⁰⁶ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen.

¹⁰⁷ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen.

¹⁰⁸ Durch bestehende Erfahrungen, Prozesse und Strukturen zeigt sich in diesen Fällen eine kürzere Orientierungsphase.

präzisieren. Andere Beispiele beziehen sich auf Dialogformate wie etwa Sozialraumkonferenzen oder Fachtage, welche vor allem dem Abgleich zwischen bestehenden Angeboten und Maßnahmen mit solchen Angeboten und Maßnahmen dienen, die aus der Perspektive der Bürger*innen fehlen.¹⁰⁹ Bürger*innen werden demnach, so wurde es uns geschildert, einerseits beteiligt, um Bedarfe zu erfassen. Andererseits werden Bürger*innen in der Rolle (potenzieller) Adressat*innen von Angeboten und Maßnahmen im integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess beteiligt. Zurückgespiegelt wurde uns, dass die Beteiligung von Bürger*innen ungeachtet des Anlasses und des Formats sehr aufwändig ist und es in der Regel schwierig ist, hierfür finanzielle Ressourcen zu bekommen. Zu notwendigen Ressourcen gehören auch das fachliche und methodische Wissen beispielsweise über subjektive Verzichtserfahrungen und deren Operationalisierung. Zudem erfordere die Beteiligung von Bürger*innen die Unterstützung einer Vielzahl von Partner*innen, vor allem, um die relevanten Bürger*innen tatsächlich zu erreichen. Dies ist umso relevanter, je stärker es sich tatsächlich um von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffener Personen handelt. Zum anderen wurde deutlich, dass die Beteiligung von Bürger*innen bedacht und gezielt erfolgen muss. Vor allem, da so Erwartungen und Wünsche geweckt werden können, die im Gegenzug von den Landkreisen und kreisfreien Städte auch bedient werden müssten.¹¹⁰ „Wir können erst jetzt in den Dialog in den Sozialräumen treten, wo wir wissen, was es bereits gibt und was wir grundsätzlich leisten können.“¹¹¹

Dies zeigt, dass es zunächst einen Konsens braucht sowie ausreichend Kenntnisse über bereits bestehende Angebote und deren Weiterentwicklung bestehen müssen, um Bürger*innen in der Breite beteiligen zu können. Perspektivisch wird die Beteiligung in der Umsetzungsphase häufiger und in der Breite erfolgen, um die in den lokalen Armutspräventionsstrategien entwickelten Ziele und Maßnahmen stärker an den Bedarfen vor Ort anzupassen und den verbesserten Zugang bestimmter Zielgruppen zu unterstützen. Hierzu gehört auch die Information über bereits bestehende Angebote und Maßnahmen, um deren (frühzeitige) Inanspruchnahme zu stärken. „Aus genau diesem Grund haben wir in der Strategie festgelegt, geeignete Formate zur Beteiligung von [Bürger*innen] zu entwickeln und durchzuführen.“¹¹²

■ Planungsprozess

Der integrierte, strategische Sozialplanungsprozess zur Entwicklung und Umsetzung der lokalen Armutspräventionsstrategien dient dazu, Kompetenzen und Voraussetzungen auszubauen, die auch nach Beschluss (und Umsetzung) der Armutspräventionsstrategien nachhaltig wirken sollen. Zu Beginn der Förderung wurden auf Basis der Konzeptanalysen fachliche Empfehlungen zur Beteiligung regionaler Akteur*innen an Sozialplanungsprozessen erarbeitet. Daraus ergibt sich der unten dargestellte Planungsprozess. In der Tat haben die dort aufgeführten Phasen, Schritte und Instrumente Anwendung gefunden und insbesondere die Orientierungsphase sowie Datenanalyse eine wichtige Rolle eingenommen.

¹⁰⁹ In einem Fall wurde uns auch von einem Webinar zum Kompetenzaufbau für Bürger*innen berichtet, welches allerdings „keine hohe Resonanz“ hatte. Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹¹⁰ Beispiele für solche Erwartungen umfassen vor allem auch Wünsche, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung fallen, wie beispielsweise der Wunsch nach einem Kino.

¹¹¹ Die Einschätzung bezieht sich auf die zukünftig geplanten Sozialraumkonferenzen. Grundlage für diese sind datenbasierte, differenzierte Sozialraumprofile.

¹¹² Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.



Abbildung 12: (Idealtypischer) Planungsprozess zur Entwicklung einer Armutspräventionsstrategie

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Fachliche Empfehlungen zur Beteiligung regionaler Akteure an Sozialplanungsprozessen – Erstellung lokaler Armutspräventionsstrategien, TMASGFF (2016).

Sowohl die Einschätzungen der begleitenden Gesprächspartner*innen als auch die geschilderten Umsetzungserfahrungen der Planungskordinator*innen machen deutlich, dass diese Form einer „Blaupause“¹¹³ in der Praxis nicht die ursprünglich erhoffte Relevanz entfalten konnte. Dies ist unserer Einschätzung nach unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Frage der fachöffentlichen Diskussion und Beteiligung, wie bereits dargestellt, im gesamten Planungsprozess von Relevanz sein kann. Hilfreicher scheint es insofern, Beteiligung auf der einen Seite und den Planungsprozess auf der anderen Seite zu unterscheiden. Beispielsweise wurden Daten zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit unterschiedlichen Akteur*innen analysiert.

Aus diesem Grund orientieren wir uns nachfolgend – wie auch die Auswertung der Armutspräventionsstrategien im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* – an dem klassischen Planungszyklus¹¹⁴. Ergänzt haben wir diesen um die Beschlussfassung der lokalen Armutspräventionsstrategien sowie die erste und zweite Förderphase. Zwar haben der große Teil der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte die entwickelten Strategien verabschiedet, der Umsetzungsstand auch bezüglich des Planungsprozesses ist trotz allem unterschiedlich weit fortgeschritten.

¹¹³ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹¹⁴ Zum Beispiel nach Reichwein et al. 2011: *Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für die Kommunen*. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Verfügbar unter: <https://broschueren.nordrheinwestfalendi-rekt.de/herunterladen/der/datei/handbuch-sozialplanung-pdf/von/moderne-sozialplanung/vom/mais/1033> [zuletzt aufgerufen: 04.02.2020]

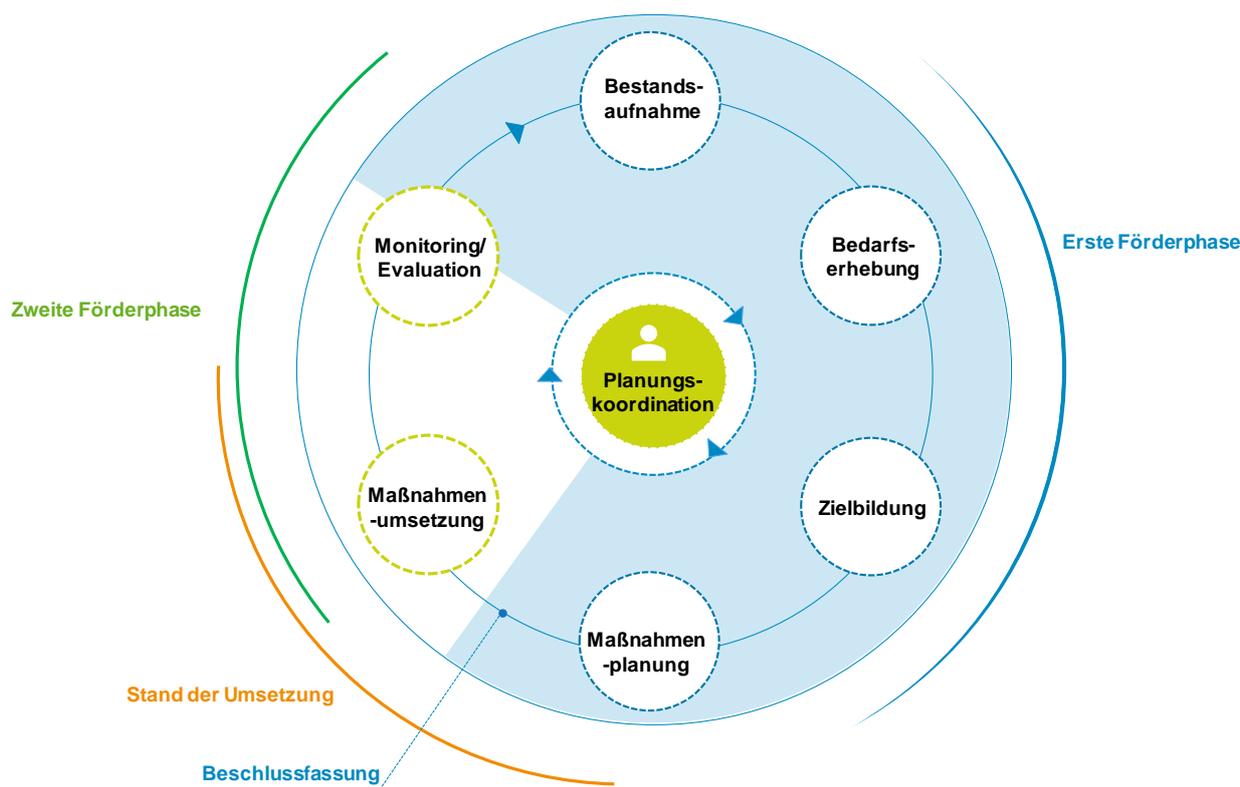


Abbildung 13: Zyklus eines strategischen Sozialplanungsprozesses

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis des Umsetzungsstands und in Anlehnung an den *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas*, S. 198.

Nachfolgend schildern wir, was in den einzelnen Planungsschritten unternommen wurde und erreicht werden konnte und halten Gelingensbedingungen und Herausforderungen fest. Auf die Schritte der Maßnahmenumsetzung und Evaluation werfen wir in diesem Sinne einen Ausblick.

Bestandsaufnahme und Bedarfserhebung: Die Praxis zeigt, dass die Bestandsaufnahme und die Bedarfserhebung nicht trennscharf umgesetzt werden beziehungsweise die Grenzen fließend sind. Beide Prozessschritte dienen vor allem dazu, Kenntnisse und Wissen über die soziale Infrastruktur und die sozialen Problemlagen vor Ort zu erlangen und auszuweiten. Eine der wichtigsten Aufgaben war es, die vorhandene Datenlage zu ergänzen, auszuwerten und zu analysieren. Gleichzeitig ist dies in der Breite einer der größten Mehrwerte, der durch die Förderung erreicht werden konnte. „Wenn etwas gut läuft, dann die Datenanalyse“¹¹⁵.

Die Datenanalyse ermöglicht es, Lebenslagen in der Breite und Tiefe abbilden zu können. In den meisten Fällen hat dies zu relevanten Publikationen wie etwa Lebenslagen- und Sozialberichten geführt. Gleichzeitig sind häufig weitere Datensätze gesammelt worden, um das Bild zu ergänzen und zu präzisieren. Möglich wurde so eine fachübergreifende und am

¹¹⁵ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

Lebenslagenansatz orientierte Datenerhebung und -auswertung. Zum Teil wurde auf bestehende Daten zurückgegriffen oder Daten ausgewertet, die bereits vor der Förderung regelmäßig erhoben, aber nicht ausgewertet wurden. In anderen Fällen haben die Planungs Koordinator*innen Daten in Kooperation mit anderen Akteur*innen, beispielsweise Hochschulen, erhoben. Zusätzlich wurden in Einzelfällen Expert*innen in die Datenerhebung eingebunden, insbesondere, um deren Einschätzung zu den Ergebnissen zu erhalten. Als Expert*innen wurden zum Beispiel Praktiker*innen der sozialen Arbeit, wie etwa Schulsozialarbeiter*innen, beteiligt. Zum Teil haben die Planungs Koordinator*innen Daten allerdings auch eigenständig erhoben, zum Beispiel im Rahmen von Sozialraumkonferenzen oder mithilfe qualitativer Befragungen von Bürger*innen, beispielsweise Alleinerziehenden oder Schüler*innen. Mit Hilfe der Datenerhebungen und -analysen wurde der IST-Stand der Angebotsinfrastruktur für von Armut bedrohter oder betroffener Personengruppen erhoben und den identifizierten Bedarfen gegenübergestellt.

Die Planungs Koordinator*innen bestätigen einen entscheidenden Mehrwert der Erhebung und Auswertung sozialstatistischer Daten. Zum einen können Entwicklungen auf kommunaler Ebene nachgezeichnet und die Grundlage für Entwicklungsprognosen gelegt werden. Ferner konnten die erhobenen Daten und die sich so ergebenden Erkenntnisse von den Planungs Koordinator*innen genutzt werden, um Argumente in Debatten zur Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur zu „versachlichen“¹¹⁶, indem subjektive Wahrnehmungen mit objektiven Kennzahlen zu Bedarfslagen abgeglichen wurden. Zudem können so Steuerungsmöglichkeiten identifiziert und Handlungsschwerpunkte gesetzt werden. Die Datenerhebung und -auswertung ist nicht nur im Zusammenhang mit einer ersten Bestandsaufnahme von Relevanz. Vielmehr ist dies wiederkehrend über die gesamte erste Förderphase - und in der Tendenz auch in der zweiten - von Bedeutung. Erarbeitete Produkte wie Teilhabe- oder Lebenslagenberichte werden teilweise während der weiteren Umsetzung der Förderung regelmäßig fortgeschrieben.

Für die Bestandsaufnahme und die Bedarfserhebung haben uns die umsetzenden Personen zentrale Gelingensbedingungen geschildert. Vor allem Strukturen zur systematischen Datenerfassung, beispielsweise vorhandene Controlling- oder Monitoringsysteme oder eigene Statistikstellen, erleichtern den Zugang zu relevanten Daten. Entscheidend sind auch Erfahrungen und statistische Kompetenzen der/des Planungs Koordinator*in. Zudem wurde uns von den umsetzenden Personen geschildert, dass die Begleitung durch das IKPE in dieser Planungsphase hilfreich gewesen sei. Insbesondere die Vermittlung von Methodenkenntnissen im Zusammenhang mit der Sozialberichterstattung.

Unterschiedliche Aggregationslevel und territoriale Bezugsgrößen wurden uns als Herausforderung genannt. Dies führe, so die Planungs Koordinator*innen, zu einer fehlenden Vergleichbarkeit und mindere die Aussagekraft. Herausforderungen bestehen auch mit Blick auf die Datenqualität. So werden sozialraumorientierte Daten in der Breite beispielsweise nicht systematisch erhoben. Entsprechend haben viele Planungs Koordinator*innen versucht, die Datenanalyse und -auswertung kleinräumig, das heißt vor allem auf Sozialraumebene, auszuweiten. Im Einzelfall erfordert dies für eine datengestützte Sozialberichterstat-

¹¹⁶ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

tung, die Daten und Kennzahlen manuell bearbeiten und übertragen zu müssen, da software-basierte Auswertungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Auch geringes oder fehlendes Engagement von Amts- oder Fachbereichsleiter*innen wurde als Herausforderungen genannt.

Die Kleinräumigkeit der Daten beziehungsweise deren Aussagekraft auf Ebene der Sozialräume scheint grundsätzlich ausbaufähig. Die datengestützte Planung und Steuerung in vielen der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte orientiert sich an bestehenden Planungsgrößen, wie etwa Stadtvierteln oder Bezirksgrenzen. Diese können dann zwar verwendet werden, sind allerdings nicht zwangsweise fach- und ressortübergreifend nutzbar. Nur in Einzelfällen wurde uns davon berichtet, dass solche Planungsgrößen angepasst oder zwischen verschiedenen Fachplanungen und Ressorts harmonisiert wurden. In diesen Fällen wurde dies sowohl als Gelingensbedingung als auch Mehrwert bezeichnet, da es dazu beiträgt, das Sozialraumverständnis ergänzend zu administrativen Planungsräumen zu stärken. Die datengestützte Beschreibung und Differenzierung nach Sozialräumen ist in der Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträger*innen und Vertreter*innen von kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine wichtige Grundlage und kann zu einer Reihe von Erkenntnissen beitragen.

Datengestützte Sozial- und Planungsräume

In einem Beispiel wurde uns davon berichtet, dass Planungsräume im Vorfeld der Erstellung des Sozialmonitors gemeinsam mit dem Amt für Stadtentwicklung angepasst wurden. Nun kann sich sowohl sozial- als auch stadtplanerisch auf dieselben Datenräume bezogen werden, die auch entsprechenden Sozialraumprofilen zugrunde liegen, die für (politische) Steuerungsentscheidungen genutzt werden.

Zielbildung und Maßnahmenplanung: Der Abgleich der Ergebnisse der Bestandsaufnahme mit den Informationen aus der Bedarfserhebung ermöglicht in einem nächsten Schritt die Identifikation von Handlungszielen und Handlungsschwerpunkten. Dies bildet die Grundlage für die in den Armutspräventionsstrategien festgehaltenen Maßnahmen. Die Implementationsanalyse zeigt, dass auch diese zwei Prozessschritte eng ineinandergreifen und eine intensive Vernetzung und Beteiligung erfordern. Analog zu den Beteiligungs- und Vernetzungsmodellen wurden Ziele und Maßnahmen vor allem verwaltungsintern und im fachübergreifenden Austausch entwickelt. Varianz besteht vor allem insofern, als die Ziele und Maßnahmen zum Teil tatsächlich gemeinsam entwickelt und formuliert wurden und zum Teil über Vorschläge der Planungs Koordinator*innen abgestimmt wurde. Analog gilt dies auch für die Ziel- und Maßnahmenentwicklung mit externen Kooperationspartner*innen. Diese wurden entweder in Form von beispielsweise „Zielbildungs-Workshops“¹¹⁷ eingebunden. Oder sie hatten die Möglichkeit, auf beispielsweise Fachtagungen existierende Vorschläge zu beraten. Insbesondere in dieser Phase wurde uns die Unterstützung des IKPE, beispielsweise in Form von Moderationen, als zentrale Gelingensbedingung geschildert. Gleiches

¹¹⁷ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

gilt für die Verknüpfung mit bestehenden Konzepten und Strategien, wie beispielsweise einem Leitbild der Kommune, den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (ISEK) und weiteren Fachplanungen.

Zudem wurde uns die Orientierung am Lebenslagenansatz von den Planungs Koordinator*innen als hilfreich geschildert. In der Regel orientierten sich die Ziele sowie die Schwerpunkte und die Maßnahmen entlang der sich aus dem Lebenslagenansatz ergebenden Handlungsfeldern und es werden spezifische Zielgruppen, wie langzeitarbeitslose Menschen, Menschen mit Flucht- oder Migrationshintergrund oder Senior*innen berücksichtigt. Genannte Beispiele beziehen sich zu einem großen Teil auf strategische und strukturelle Ziele und folglich auf eine Verbesserung der sozialen Infrastruktur. Konkrete Maßnahmen darüber hinaus wurden hingegen eher selten angeführt.

Gegenüberstellung der zwei Armutspräventionsstrategien der Langzeitfallstudien

In beiden Strategien werden die Ziele und Maßnahmen nach Handlungsfeldern differenziert, die sich grundsätzlich an Lebenslagen orientieren. Ferner ist in beiden Fällen eine Ableitung von Maßnahmen aus zentralen Ergebnissen aus der Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse erkennbar. Ein Unterschied zeigt sich in der Ableitung und somit Darstellung der Ziele:

- Eine Strategie umfasst je Handlungsfeld ein Leitziel und darunter mehrere Teilziele, die jeweils mit Maßnahmen und Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Maßnahmen sowie mit entsprechenden Indikatoren unterlegt sind. Beispielsweise „Alle Akteur*innen verstehen Armutsprävention als Querschnittsaufgabe“ (Leitziel) und „Herstellung einer offenen, kooperativen Struktur für alle am Planungsprozess beteiligten Akteur*innen“ (Teilziel).
- In der anderen Strategie erfolgt zunächst eine Verknüpfung mit zentralen Ergebnissen aus den Planungsschritten Bestandsaufnahme und Bedarfserhebung, bevor daraus Thesen abgeleitet werden, die in inhaltliche Schwerpunkte und letztlich in Ziele und Maßnahmen mit Verantwortlichkeiten münden – beispielsweise die Einrichtung eines Elternstammtisches. Zudem ist der Zeitrahmen, in dem die jeweilige Maßnahme umgesetzt wird, festgehalten. Indikatoren sind hingegen nicht aufgenommen.

Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Tiefe und der Differenzierung der dargestellten Ziele sowie des Konkretisierungsgrades der Maßnahmen. Während eine Strategie sehr konkrete und kleinteilige Maßnahmen vor allem auf der Handlungsebene Sozialraum oder Lebensraum beinhaltet, weist die andere Strategie tendenziell eher übergeordnete Maßnahmen auf.

In beiden Strategien sind Ziele und Maßnahmen enthalten, die einerseits auf strukturelle Verbesserungen für einen (erneuten) integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess abzielen und andererseits einen Fokus auf die Verbesserung von Angeboten für potenzielle Zielgruppen legen. Beide Strategien enthalten somit:

- Ziele, inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen, die sich auf die Etablierung von Strukturen für die (erneute) Durchführung eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses beziehen. Beispielsweise das Ziel der intensiven

Verknüpfung der Planungskoordination mit bestimmten Fachbereichen und entsprechende Maßnahmen, zum Beispiel regelmäßig stattfindende Treffen.

- Ziele und Maßnahmen, die sich konkret auf den Sozialraum oder Lebensraum potenzieller Zielgruppen beziehen. Dazu gehören Ziele wie die „Verbesserung von Bildungschancen durch die Stärkung der Jugendsozialarbeit“. Eine entsprechende Maßnahme ist beispielsweise die Aufstockung von Personal für die Etablierung eines Betreuungsangebots für bestimmte Altersgruppen.

Die Ausführungen verdeutlichen: Die im integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess entwickelten Armutspräventionsstrategien sind – entsprechend den Voraussetzungen und Gegebenheiten vor Ort und entsprechend dem Verlauf des Strategieentwicklungsprozesses – in ihrer thematischen Breite und Tiefe unterschiedlich. Die jeweils festgehaltenen Maßnahmen unterschiedlich konkret dargestellt.

Beschlussfassung in den Kommunalparlamenten: Der Beschluss als Fördervoraussetzung für die zweite Förderphase dient dazu, die Armutspräventionsstrategien politisch zu legitimieren und somit sicherzustellen, dass die festgehaltenen Maßnahmen umgesetzt werden. In der Tat wurde uns die Beschlussfassung als eine Voraussetzung dafür genannt, dass eine Umsetzung in der zweiten Förderphase gelingen kann. Die Beschlussfassung ist jedoch keine Selbstverständlichkeit. An der Schnittstelle zur Kommunalpolitik standen viele der Planungskordinator*innen und ihre fachlichen Vorgesetzt*innen vor besonderen Herausforderungen – insbesondere dann, wenn eine Beteiligung der politischen Entscheidungsträger*innen nicht bereits regelmäßig im Vorfeld stattgefunden hat.

Im Gegenzug ist eine frühzeitige und regelmäßige Beteiligung der politischen Entscheidungsträger*innen und Vertreter*innen eine zentrale Gelingensbedingung. Dies hängt allerdings von einer Reihe von Faktoren ab, auf die die umsetzenden Personen teilweise nur eingeschränkt Einfluss haben. Umso wichtiger ist es, dass bereits über die Verwaltungsleitungsebene (Landrät*in, Bürgermeister*in) regelmäßig über das Projekt in politischen Gremien berichtet wurde. Ein fehlender politischer Rückhalt ist im Gegenzug ein Risikofaktor und hat unter anderem dazu geführt, dass einzelne im Vorfeld entwickelte Maßnahmen abgelehnt wurden. Die Befürchtungen, die gesamte Strategie oder einzelne Maßnahmen könnten in der Beschlussfassung abgelehnt werden, hatte auch zur Folge, dass bereits im Vorfeld nicht alles in die Beschlussfassung aufgenommen wurde.

Beteiligung politischer Entscheidungsträger*innen als Gelingensbedingung

Beschlüsse sind schwierig zu erzielen, wenn die Verwaltungsleitung nicht aktiv an dem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess beteiligt ist. So wurde uns beispielsweise berichtet, eine entwickelte Maßnahme - die Implementierung eines/einer Familienbeauftragte*n – sei zwar im Sozialausschuss zuvor positiv bewertet, in der entscheidenden Sitzung des Kommunalparlaments jedoch abgelehnt worden. Eine „nähere Anbindung an den Landrat [hätte] förderlich für den Beschluss für die

Familienbeauftragte sein können, weil er bessere Einblicke gehabt hätte und die Kreistagsmitglieder besser hätte überzeugen können”.¹¹⁸

Als sehr relevante Herausforderung haben uns die Planungs Koordinator*innen den zeitlichen Zusammenfall von Kommunalwahlen und der Beschlussfassung geschildert. Dies habe zum Teil dazu geführt, dass Personen, die während der Entwicklung eingebunden waren, zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht mehr Mitglied im Kreistag beziehungsweise Stadtrat waren. Als Konsequenz mussten die umsetzenden Personen erneut informieren, sensibilisieren und überzeugen. Zudem haben veränderte kommunalpolitische Kräfteverhältnisse auch dazu geführt, dass Ziele und Inhalte der Armutspräventionsstrategien beziehungsweise deren Relevanz erneut zur Diskussion standen. Zum Teil mache sich dies bereits an dem Begriff Armutsprävention fest, welcher politisch als durchaus „heikel“¹¹⁹ beschrieben wurde. „[D]as Thema Armut ist nicht sexy, damit kann man keine Wahlen gewinnen.“¹²⁰ Erneute grundsätzliche Diskussionen und Auseinandersetzungen wurden uns, beispielsweise für das Thema Integration und Migration, trotz bereits beschlossener Strategie auch als potenzieller Risikofaktor für die Umsetzung der Armutspräventionsstrategien geschildert. Ein kontinuierlicher Austausch mit kommunalpolitischen Vertreter*innen scheint somit auch für die Umsetzung relevant. Eine Möglichkeit, den politischen Rückhalt auch über Personalwechsel im Kommunalparlament hinweg sicherstellen zu können, besteht aus Sicht der umsetzenden und begleitenden Personen in der frühzeitigen Einbindung von Fraktionen, um kritische Aspekte im Vorfeld ausräumen zu können.

Maßnahmenumsetzung - erste Hinweise auf die Umsetzung und Ausblick: In der zweiten Förderphase folgt die Umsetzung der entwickelten Maßnahmen. Uns wurden Beispiele für bereits umgesetzte Maßnahmen genannt, wie etwa ein Fachtag in Kooperation mit einer Hochschule, auf dem gemeinsam mit sozialen Trägern und weiteren Akteur*innen der sozialen Arbeit eine Zwischenbilanz des bislang Erreichten gezogen und ein Ausblick auf die weitere rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit geworfen wurde. Oder eine mobile Ehe- und Familienberatungsstelle, die als Ergänzung zur Schulsozialarbeit im ländlichen Raum personell verstärkt werden konnte. Antworten auf die Fragen, wie die Umsetzungsphase derzeit geplant sei, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten sich für die Planungs Koordinator*innen ergeben und mit welchen Herausforderungen gerechnet werde, ergeben ein sehr heterogenes Bild. Zum Teil besteht noch keine klare Vorstellung darüber, wie die Umsetzung verlaufen wird, wie sich die Zusammenarbeit zukünftig gestalten wird und welche Abstimmungsprozesse und -strukturen hierfür genutzt werden. Hier ist ein Unterschied zwischen Planungs Koordinator*innen, die die Förderung schon lange umsetzen und jenen, die vergleichsweise neu sind, erkennbar. Während die Vorstellung zur Umsetzung nach Aussagen der erfahrenen Planungs Koordinator*innen deutlich konkreter ist, müssen sich ‚neue‘ Planungs Koordinator*innen zunächst orientieren und einen Überblick über bestehende Strukturen und Prozesse gewinnen. Fehlendes oder geringes Engagement relevanter ver-

¹¹⁸ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹¹⁹ Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

¹²⁰ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

waltungsinterner und -externer Akteur*innen wurde auch mit Blick auf die weitere Umsetzung als Herausforderung genannt. Auch fehlende finanzielle Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen wurde als Herausforderung genannt.

Grundsätzlich handelte sich bei dem Übergang von der ersten zur zweiten Förderphase und somit von der Entwicklung zur Umsetzung der Armutspräventionsstrategien um einen bedeutenden Einschnitt. Erneut - und vergleichbar mit der Orientierungsphase zu Beginn - stellen sich zum Teil grundsätzliche Fragen wie die zur Ausgestaltung der Planungscoordination oder der Beteiligung und Vernetzung. Mehr noch als in der Entwicklungsphase deutet sich an, dass das Engagement und die Kooperationsbereitschaft regionaler Akteur*innen vor Ort einen entscheidenden Einfluss auf die Umsetzung nehmen werden und somit zentrale Gelingensbedingungen sind. Viele der befragten Planungs Koordinator*innen haben folgerichtigerweise betont, dass der kontinuierliche und fachlich motivierte Austausch eine ihrer wichtigsten Aufgaben sein wird.

Evaluation - erste Hinweise auf die Umsetzung und Ausblick: Am Ende des Planungsprozesses steht die Evaluation umgesetzter Maßnahmen und die Reflektion der Zielerreichung. Gleichzeitig bilden die Ergebnisse die Grundlage, um den Planungszyklus erneut zu durchlaufen. Auch am Ende der zweiten Förderphase ist eine Evaluation der Maßnahmenumsetzung gefordert. Im besten Fall soll diese mithilfe geeigneter Indikatoren erfolgen. Die Befragung der Planungs Koordinator*innen ergibt ein sehr heterogenes Bild über existierende Vorstellungen, geplante Vorgehensweisen und bereits getroffene Vorkehrungen.

Zunächst ergeben sich Unterschiede bezüglich der geplanten Regelmäßigkeit. So sollen in einigen Fällen sowohl zur „Halbzeit“¹²¹ als auch am Ende einzelne Maßnahmen evaluiert werden. In anderen Fällen ist geplant, einzelne Maßnahmen fortlaufend zu evaluieren. Zum Teil ist vorgesehen, die gesamte Strategie zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. Unterschiede bestehen zudem beim Stand der Vorbereitung. Auf der einen Seite existieren Ziele (Leitziele, Teilziele, Prozessziele und Handlungsziele), die den SMART-Kriterien entsprechen und bereits mit Indikatoren zur Überprüfung hinterlegt wurden. Auf der anderen Seite ist die Entwicklung dieser Ziele und Indikatoren als eine Maßnahme und somit ein nächster Schritt erst geplant. Es zeigen sich darüber hinaus Unterschiede bezüglich der Verantwortlichkeiten. Einerseits ist geplant, dass die Planungs Koordinator*innen die Evaluation durchführen. Andererseits ist die Verantwortung für die Evaluation zwischen beteiligten Akteur*innen, die die Maßnahmen umsetzen, aufgeteilt: So übernimmt jedes Fachamt, jeder Fachbereich oder jede Fachplanung die Verantwortung zur Evaluierung von Maßnahmen in ihrer Zuständigkeit.

Beispiel für geplante Evaluationstätigkeiten

Ein*r Planungs Koordinator*in der Langzeitfallstudienstandorte plant, die Wirkungsüberprüfung beziehungsweise Erfolgsmessung der Maßnahmen bereits im Jahr 2020 durchführen zu wollen. Dabei greift sie/er auf die Mitwirkung der freien Träger zurück, die einzelne Maßnahmen umsetzen, um beispielsweise zu erheben, wie viele

¹²¹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

Personen mit einer bestimmten Maßnahme in einem bestimmten Zeitraum erreicht wurden. Zudem erstellen die umsetzenden (freien) Träger Berichte, aus denen die/der Planungs Koordinator*in ableitet, was die Ergebnisse für die Umsetzung der Strategie bedeuten und ob gegebenenfalls die Notwendigkeit besteht, umzusteuern.

In der Breite zeigt sich, dass die bereits entwickelten Indikatoren vor allem Output-Indikatoren sind, also maßgeblich die Frage beantwortet wird, ob eine geplante Maßnahme stattgefunden hat oder nicht. Darüber hinaus ist geplant, zu erfassen, ob Maßnahmen und Leistungen in Anspruch genommen werden. Beispielweise soll ausgewertet werden, wie viele Personen Leistungen über das Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch genommen haben. Einig sind sich die umsetzenden Personen darin, dass eine Überprüfung über den Output hinaus nur schwer bis gar nicht möglich sein wird. Eine Ausnahme sind beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen von pädagogischen Fachpersonal. Hier sei es grundsätzlich vorstellbar, nicht nur festzuhalten, ob die Schulung stattgefunden hat und wie viele Personen daran teilgenommen haben, sondern auch ein Feed-Back einzuholen, ob die Teilnehmenden die Schulung als hilfreich und relevant erachten. Gleichzeitig wurde angemerkt, dass mit Blick auf die Anzahl und Vielfalt der Maßnahmen ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen der Evaluationstätigkeiten gefunden werden müsse. Die Aussagekraft stellt zudem eine grundsätzliche methodische Herausforderung dar.

In der Regel wird die Frage der Evaluation und die damit einhergehende Entwicklung von Instrumenten und Indikatoren erst in der Umsetzungsphase der Armutspräventionsstrategien beantwortet werden. Hier besteht eine Reihe offener Fragen, die zugleich Herausforderungen begründen. Zum einen wird davon ausgegangen, dass eine Evaluierung grundsätzlich anspruchsvoll und aufwändig sei. Zum anderen ist die Einschätzung der Planungs Koordinator*innen, dass eine Outcome- oder gar Effektmessung schwierig und bei einer Reihe von Zielen und Maßnahmen gar unmöglich sei. Beispielweise inwiefern der „Informationsgrad von Bürger*innen über bestimmte Angebote“ gemessen werden könne. Auch die bereits erwähnten Herausforderungen bezüglich der Datenlage spielen erneut eine Rolle. Eine gute Datengrundlage wird als eine wichtige Voraussetzung für die Evaluation der Maßnahmen verstanden. Und letztlich bestehen auch Ungewissheiten über die Mitwirkungsbereitschaft relevanter Akteur*innen für die Evaluation. Im Gegenzug wurde vor allem das von der Programmsteuerungsebene zur Verfügung gestellte Indikatorenset als hilfreich benannt und auch weiterhin auf eine Unterstützung durch das IKPE in Form von beispielsweise Fort- und Weiterbildungen zur Indikatorenentwicklung und Berichterstattung gehofft. Angeregt wurde, dass Fragen der Mitwirkungsbereitschaft und Verhältnismäßigkeit in einem Erfahrungsaustausch mit anderen geförderten Landkreisen und kreisfreien Städten erörtert werden könnten. So berichtete ein*e andere*r Planungs Koordinator*in, dass ihr/sein Vorhaben im Vergleich „spät dran“¹²² sei. Dies können den Vorteil haben, von bereits gemachten Erfahrungen anderer Planungs Koordinator*innen zu profitieren.

¹²² Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

2.1.3 Implementationsanalyse: Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Umsetzung der Förderung erfolgt sehr unterschiedlich. Dies wird nicht nur von sozialgesellschaftlichen Ausgangsbedingungen beeinflusst, sondern hängt auch von der Ausgestaltung in den Landkreisen und kreisfreien Städten ab. Es zeigen sich trotzdem grundsätzliche Gelingensbedingungen und Herausforderungen, die allerdings nicht nur im Einfluss- und Gestaltungsbereich der Planungs Koordinator*innen und ihren fachlichen Vorgesetzt*innen liegen. Im Gegenzug müssen die Planungs Koordinator*innen und ihre fachlichen Vorgesetzt*innen diese aufgreifen und auf sie reagieren. Aufgaben der Planungs Koordinator*innen sind komplex und aus unterschiedlichen Gründen herausfordernd. Insbesondere die Prozessbegleitung und die Qualifizierungen des IKPE bieten hier einen zentralen Mehrwert, von denen nicht nur die Planungs Koordinator*innen profitieren.¹²³ „Die Planungs Koordinatorin war meine beste Lehrerin.“¹²⁴ Deutlich wird, dass die individuelle Begleitung, Beratung und Qualifizierung durch das IKPE und das KOSS sowie durch die Programmsteuerungsebene aus genau diesen Gründen einen zentralen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung der Förderung leisten. Zudem wurden Formate zum Erfahrungsaustausch, darunter auch das von der Programmsteuerungsebene initiierte und begleitende Austauschformat, der „Arbeitskreis Sozialplanung“, von den befragten Planungs Koordinator*innen als sehr hilfreich bezeichnet.

Unabhängig von bestehenden Vorerfahrungen und bereits vorhandenen Strukturen und Prozessen in der integrierten, strategischen Sozialplanung konnten die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte wichtige und ergänzende Erfahrungswerte sammeln – sowohl hinsichtlich des Planungsprozesses und seiner einzelnen Schritte als auch hinsichtlich geeigneter Beteiligungs- und Vernetzungsmodelle. Eben diese Erfahrungswerte zu sammeln, ist ein Nutzen und ein Mehrwert der Förderung: Zentrale Herausforderung und gleichzeitige Gelingensbedingung ist die Einstellung der umsetzenden und beteiligten Akteur*innen vor Ort, die sich im besten Fall aufgrund positiver Erfahrungswerte nachhaltig verändert. Vieles deutet darauf hin, dass dies in der Breite der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte positiv zu bewerten ist, was nicht zuletzt auf einen fachlich fundierten und breit angelegten Sozialplanungsprozess zurückzuführen ist. Im besten Fall konnten so erste Vorteile spürbar werden und bestehende Spannungsverhältnisse abgebaut werden. Beispielsweise zwischen den Arbeitsweisen der Fachressorts und den Anforderungen einer fachbereichsübergreifenden Planung und Steuerung oder zwischen Interessen der Verwaltung und denen der freien Träger sowie zwischen fachlichen Bedarfen und politischen Erfordernissen. „Wichtig ist, dass man eine gemeinsame Sprache findet.“¹²⁵ Mit der Beschlussfassung der entwickelten lokalen Armutspräventionsstrategien ist ein zentraler Meilenstein erreicht.

¹²³ Zum jetzigen Zeitpunkt zeigt sich insbesondere bei Planungs Koordinator*innen, die die Stelle erst seit kurzer Zeit (weniger als 6 Monate) besetzten, Unterstützungsbedarf.

¹²⁴ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen. In diesem Falle einer/eines fachlichen Vorgesetzt*in.

Zentrale Gelingensbedingungen und Herausforderungen für die Umsetzung, speziell hinsichtlich des integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses, haben wir nachfolgend zusammengefasst und nach ihrer Relevanz im Zeitverlauf dargestellt.

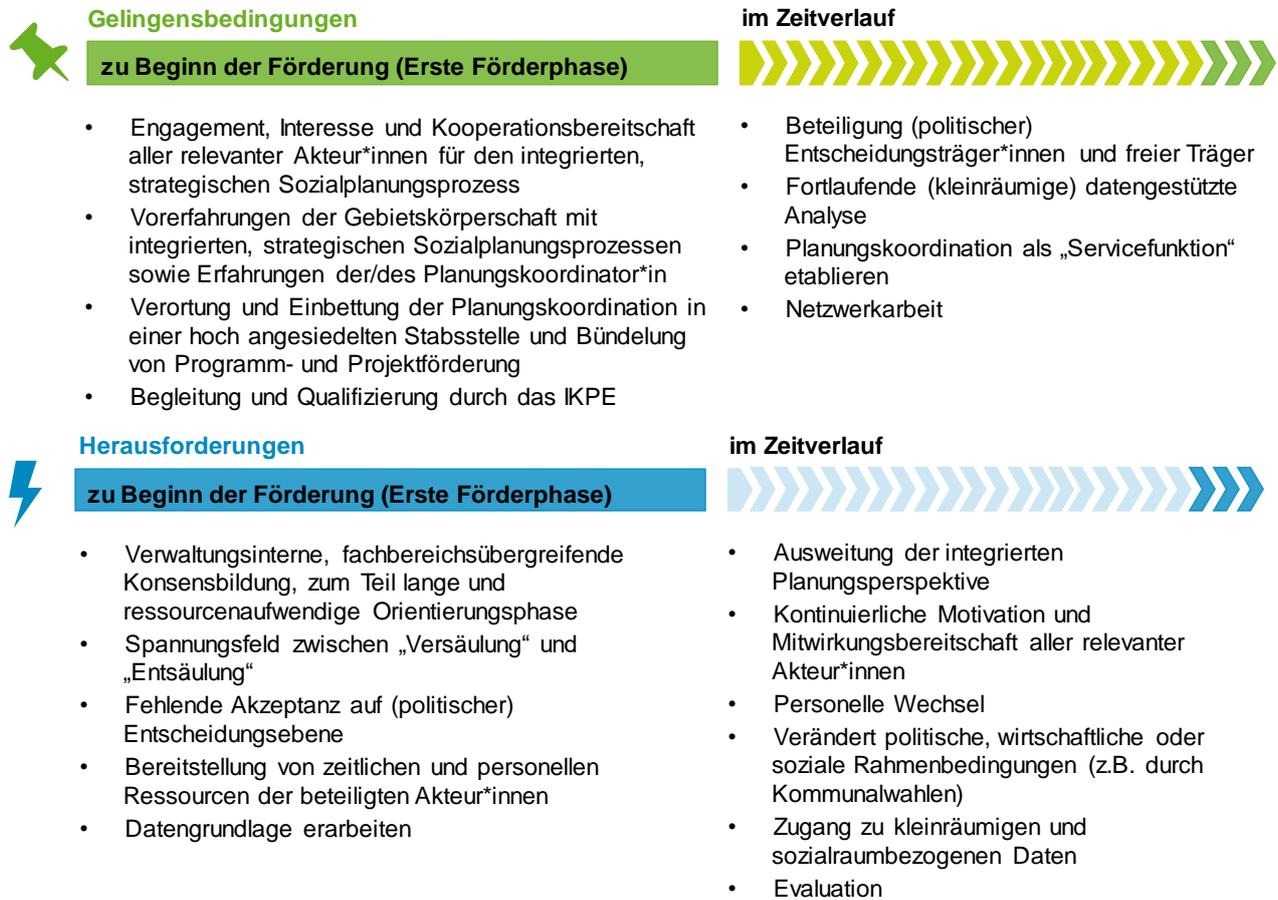


Abbildung 14: Zentrale Herausforderungen und Gelingensbedingungen für die Umsetzung der Förderung im Zeitverlauf

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

■ Ausblick auf die zweite Förderphase

Die Implementationsanalyse deutet an, dass in der zweiten Förderphase eine der größten Herausforderungen darin besteht, relevante Veränderungen und bereits Erreichtes festzuhalten und darzustellen – auch um ein langfristiges Engagement der umsetzenden und beteiligten Akteur*innen für zum Teil weitreichende Armutspräventionsstrategien zu gewährleisten. Deren Umsetzung und Realisierung stellen ein „Lebenswerk“¹²⁶ dar und könnten somit weit über die zweite Förderphase hinaus Relevanz haben. Die Priorisierung von Maßnahmen, die es im besten Fall erlaubt, sich sowohl in der Umsetzung als auch ihrer Reflektion auf bestimmte Maßnahmen und Projekte zu konkretisieren, scheint hier ein wichtiger Anhaltspunkt. Zugleich zeigt sich, dass die Umsetzung dieser Maßnahmen und Projekte weiterhin und in einigen Teilen noch mehr auf die Unterstützung, Mitwirkung und Kooperation einer Vielzahl von Akteur*innen beruht. „Ich kann Zuständigen und Verantwortlichen nicht auf die Füße treten. Wir müssen weiterhin dafür sorgen, dass die Akteure überzeugt

¹²⁶ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

davon sind, mitzumachen.“¹²⁷ Hier stehen die Planungs Koordinator*innen und ihre fachlichen Vorgesetzt*innen mithin vor der Aufgabe, die Umsetzung zu ermöglichen und zu unterstützen, ohne auf ein entsprechendes Mandat oder finanzielle Ressourcen zurückgreifen zu können. „Es besteht die Gefahr, dass das Engagement abnimmt, vor allem, wenn nichts vorwärts geht.“¹²⁸ Insofern entscheidet die zweite Förderphase auch, inwiefern Ziele und Instrumente der Förderung weitergeführt werden und somit schlussendlich, inwiefern nachhaltige Veränderungen erreicht werden können. In diesem Sinne wird sich zeigen müssen, wie belastbar die integrierten Planungs- und Handlungsansätze sind, welche Relevanz sie in der Praxis entfalten können – auch in Bezug auf eine sozialraumorientierte Steuerung – und inwiefern auch zukünftig auf lokaler Ebene investiert wird. „Es handelt sich um relativ viel Zeit, die von vielen Akteuren investiert werden muss, eben neben dem normalen Tagesgeschäft.“¹²⁹

2.2 Wirkungsanalyse

Nachfolgend erläutern wir, welche Veränderungen und Effekte sich bis zum Zeitpunkt der Hauptstudie (31.12.2019) erkennen lassen und wie diese zu bewerten sind. Zunächst stellen wir dar, inwieweit die Ziele der Förderung erreicht werden konnten und wie plausibel ein Beitrag zu den langfristigen Ergebnissen und Wirkungen ist. Hierfür greifen wir auf die in der Implementationsanalyse dargestellten Ergebnisse zurück. Im Anschluss bewerten wir, inwieweit die Förderung andere (ESF-)Instrumente ergänzt, welche Effekte sich dadurch ergeben (können) und wie der soziale Innovationsgrad der Förderung zu bewerten ist.

2.2.1 Zielerreichung und Wirksamkeit der Förderung

Zur Bewertung der Zielerreichung und Wirksamkeit beziehen wir uns auf die in der Vorstudie entwickelte Wirkungskette des Förderansatzes zur Armutsprävention auf lokaler Ebene. Die Wirkungskette verdeutlicht, welche unmittelbaren und mittelbaren Ziele mit der Förderung verfolgt werden und wie der intendierte Kapazitätsausbau operationalisierbar ist.

¹²⁷ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

¹²⁸ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

¹²⁹ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

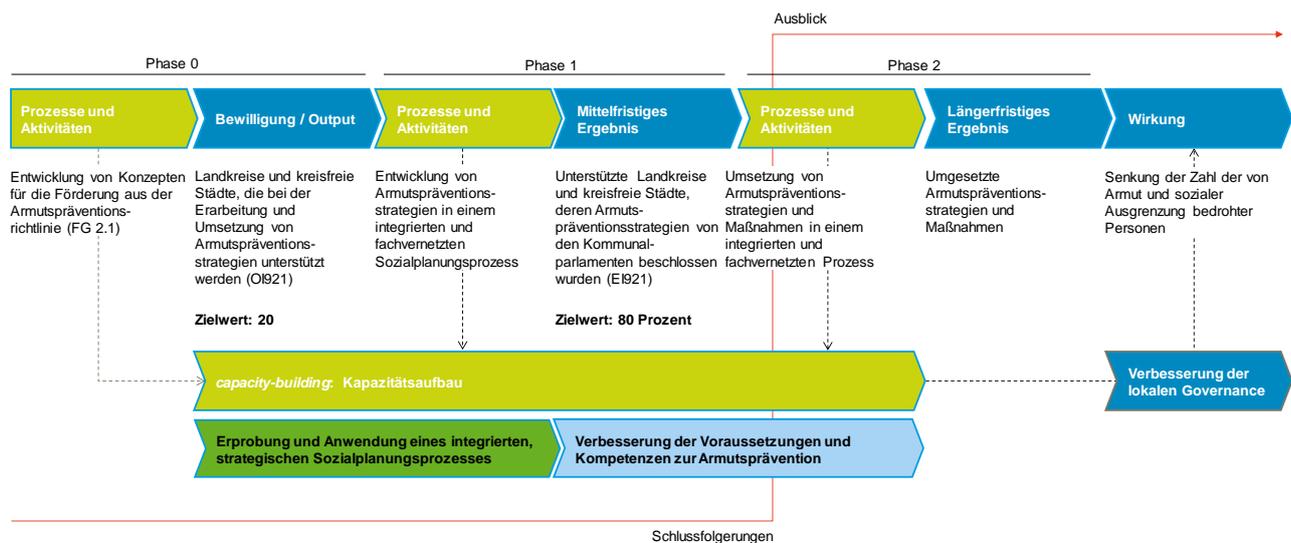


Abbildung 15: Wirkungskette der Förderung

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Zum einen bewerten wir die inhaltsbezogene Zielerreichung und Wirksamkeit. Die Zielerreichung erörtern wir anhand der erreichten Output- und Ergebnisindikatoren. Zudem werfen wir einen Blick auf die langfristigen Ergebnisse. Zum anderen bewerten wir die governancebezogene Zielerreichung und Wirksamkeit. Anhand der Ergebnisse der Implementationsanalyse erörtern wir den bisher erreichten Kapazitätsaufbau. Zudem werfen wir einen Blick auf die langfristige Wirkung, das heißt auf die verbesserte lokale Governance. Zentral hierfür ist ein Kapazitätsaufbau in der integrierten, strategischen Sozialplanung und die Frage, inwiefern die lokale Governance verbessert werden konnte. Zudem stellen wir dar, wie plausibel es ist, dass so ein Beitrag zur Senkung der Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen geleistet werden kann.

■ Bewertung der inhaltsbezogenen Zielerreichung und Wirksamkeit

Inhaltsbezogene Zielerreichung hinsichtlich des Output-Indikators des ESF-OP (Landkreise und kreisfreie Städte, die bei der Erarbeitung und Umsetzung von Armutspräventionsstrategien unterstützt werden): Für die Phase 0, die Antragsstellung und Bewilligung der Vorhaben, wurde als Zielwert angelegt, dass 20 der 23 Landkreise und kreisfreien Städte und somit 80 Prozent über den Fördergegenstand 2.1 bei der Entwicklung und Umsetzung einer lokalen Armutspräventionsstrategie unterstützt werden (Output-Indikator). Sowohl zum Zeitpunkt der Vorstudie (31.12.2018) als auch zum Zeitpunkt der Hauptstudie (31.12.2019) haben 15 Landkreise und kreisfreien Städte die Förderung in Anspruch genommen. 15 von geplant 20 Landkreise und kreisfreien Städten entspricht 75 Prozent. Somit wird der Output-Indikator um fünf Prozent beziehungsweise fünf Landkreise und kreisfreie Städte unterschritten. Die Vorstudie hat ergeben, dass die direkte Förderung von Gebietskörperschaften voraussetzungsvoll ist und die prozessbezogenen Anforderungen an eine Antragsstellung hoch waren.¹³⁰ Vor diesem Hintergrund ist der erreichte Output-Indikator positiv zu bewerten. Zudem haben die explorativen Interviews mit den nicht geförderten Gebietskörperschaften ergeben, dass bereits die Auseinandersetzung mit der Entscheidung, einen Antrag zu

¹³⁰ Als ein Ergebnis der Vorstudie wurde aus diesem Grund die Phase 0 in der Wirkungskette ergänzt.

stellen, Impulse in den nicht geförderten Gebietskörperschaften setzen konnten. Dies bestätigen auch zwei Gebietskörperschaften, die sich zuletzt dazu entschieden haben, einen Antrag auf Förderung zu stellen.¹³¹ Das wiederholte Interview mit einer dieser Gebietskörperschaften¹³² hat ergeben, dass vor allem gesetzliche Veränderungen sowie Neuerung in der Programm- und Projektförderlandschaft¹³³ erforderten, „nicht alles doppelt und dreifach [machen zu müssen]“¹³⁴ und die Planungskoordinierungsstelle es ermögliche „jemand [zu haben], der über alles hinweg einen Blick einnehmen kann“¹³⁵. Während zu Beginn der Vorstudie vor allem die Genehmigung der Personalstelle im Haushalt gegen eine Bewerbung gesprochen hat, haben sich nun „Dezernenten, Landart und Kämmerer“¹³⁶ gemeinsam dafür entschieden, so dass der „politische Rückhalt“¹³⁷ gesichert ist. „Der Weitblick ist jetzt ein anderer.“¹³⁸ Zugleich bestätigt sich die Annahme, dass die anspruchsvolle Antragsstellung im besten Fall einen Selektionsmechanismus bedeutet, so dass solche Landkreise und kreisfreien Städte, die sich beworben haben, das mittelfristige Ziel der Förderung höchstwahrscheinlich auch erreichen werden.

Inhaltsbezogene Zielerreichung hinsichtlich des Ergebnisindikators ESF-OP (unterstützte Landkreise und kreisfreie Städte, deren Armutspräventionsstrategie von den Kommunalparlamenten verabschiedet wurden): Für die Phase 1, die Entwicklung und Beschlussfassung der Armutspräventionsstrategien, wurde als Zielwert angelegt, dass 80 Prozent der bewilligten Vorhaben eine politisch legitimierte Armutspräventionsstrategie entwickeln (Ergebnisindikator). Zum Zeitpunkt der Hauptstudie (31.12.2019) konnte dies in 14 von 15 Vorhaben erreicht werden. Das entspricht 93 Prozent und somit konnte der Ergebnisindikator bereits zu diesem Zeitpunkt überschritten werden.¹³⁹

¹³¹ Die Bewilligungen stehen noch aus. Im Falle der Bewilligung würde sich die Anzahl der geförderten Gebietskörperschaften auf 17 erhöhen und somit der Output-Indikator auf 85 Prozent steigen.

¹³² Ein erneutes Interview wurde mit der Gebietskörperschaft geführt, in der sich keine politischen Veränderungen und somit keine geänderten personellen Verantwortlichkeiten ergeben haben.

¹³³ Verwiesen wurde u.a. auf das Bildungs- und Teilhabepaket sowie das Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“.

¹³⁴ Wörtlich aus dem explorativen Interview übernommen.

¹³⁵ Wörtlich aus dem explorativen Interview übernommen.

¹³⁶ Wörtlich aus dem explorativen Interview übernommen.

¹³⁷ Wörtlich aus dem explorativen Interview übernommen.

¹³⁸ Wörtliches Zitat aus dem explorativen Interview.

¹³⁹ Zudem ist davon auszugehen, dass auch die 15. Armutspräventionsstrategie im Jahr 2020 vom Kommunalparlament beschlossen wird, so dass der Ergebnisindikator auf 100 Prozent steigen wird.

Erreichung des Outputzielwerts: 15 von 23 $\hat{=}$ 65%	Erreichung des Ergebniszielwerts: 14 von 15 $\hat{=}$ 93 %		Bewilligung 2. Förderphase: 13 von 15 $\hat{=}$ 87%
Output	Ergebnisindikator – Datum der Beschlussfassung und Titel	Förderzeitraum und -dauer (1. Förderphase)	Förderzeitraum und -dauer (2. Förderphase)
Altenburger Land	27.11.2019 <i>Handlungsschwerpunkte, Ziele und Empfehlungen zur Milderung von Armut und ihren Folgen im Landkreis Altenburger Land (Armutspräventionsstrategie)</i>	01.02.2017 - 31.01.2020 36 Monate	01.02.2020 - 31.12.2022 35 Monate
Eisenach	10.09.2019 <i>Armutspräventionsstrategie der Stadt Eisenach</i>	01.08.2016 - 31.05.2019 34 Monate	01.10.2019 - 30.09.2022 48 Monate
Gera	27.09.2018: <i>Sozialplan 2018-2023 - integriertes Handlungskonzept der Stadt Gera</i>	01.10.2015 - 30.09.2018 36 Monate	01.10.2018 - 30.09.2021 48 Monate
Ilm-Kreis	05.09.2018: <i>Armutspräventionsstrategie des Ilm-Kreis</i>	01.10.2015 - 30.09.2018 36 Monate	01.10.2018 - 30.09.2021 48 Monate
Jena	20.03.2019: <i>Armutspräventionsstrategie der Stadt Jena</i>	01.06.2016 - 31.12.2018 31 Monate	01.01.2019 - 31.12.2021 36 Monate
Kyffhäuser Kreis	06.02.2019: <i>Maßnahmenplanung im Rahmen der Armutspräventionsstrategie</i>	01.01.2016 - 30.12.2018 36 Monate	01.01.2019 - 31.12.2021 36 Monate
Nordhausen	25.09.2018: <i>Armutspräventionsstrategie des Landkreises Nordhausen</i>	01.10.2015 - 30.09.2018 36 Monate	01.10.2018 - 30.09.2021 36 Monate
Schmalkalden-Meiningen	05.09.2018: <i>Armutspräventionsstrategie des Landkreises Schmalkalden-Meiningen - Handlungskonzept für eine bedarfsgerechte und integrierte Sozialraumplanung</i>	01.10.2015 - 30.09.2018 36 Monate	01.10.2018 - 30.09.2021 48 Monate
Saale-Holzland-Kreis	11.12.2019: <i>Arbeit und Teilhabe im Saale-Holzland-Kreis: Strategie zur Förderung von Beschäftigung und Teilhabe und zur Armutsprävention im Saale-Holzland-Kreis</i>	01.01.2017 - 31.12.2019 36 Monate	<i>Kein Antrag auf die 2. Förderphase geplant</i>

Erreichung des Outputzielwerts: 15 von 23 $\hat{=}$ 65%	Erreichung des Ergebniszielwerts: 14 von 15 $\hat{=}$ 93 %		Bewilligung 2. Förderphase: 13 von 15 $\hat{=}$ 87%
Output	Ergebnisindikator – Datum der Beschlussfassung und Titel	Förderzeitraum und -dauer (1. Förderphase)	Förderzeitraum und -dauer (2. Förderphase)
Saale-Orla-Kreis	22.10.2018: <i>Attraktive Sozialstrukturen im ländlichen Raum - Chancengleichheit durch Vernetzung - Armutspräventionsstrategie des Saale-Orla-Kreises</i>	01.01.2016 - 31.12.2018 36 Monate	01.01.2019 - 31.1.2021 37 Monate
Saalfeld-Rudolstadt	21.05.2019: <i>Armutspräventionsstrategie: Für die Armutsprävention im Landkreis Saalfeld-Rudolstadt</i>	01.02.2016 - 31.12.2018 35 Monate	01.01.2019 - 31.12.2021 36 Monate
Sömmerda	13.06.2018: <i>Landkreis Sömmerda Armutspräventionsstrategie 2018-2024</i>	01.09.2015 - 31.08.2018 36 Monate	01.09.2018 - 31.08.2021 48 Monate
Unstrut-Hainich-Kreis	25.06.2018: <i>Agenda sozialpolitischer Schwerpunktsetzung im Unstrut-Hainich-Kreis für den Zeitraum von 2018 bis 2023</i>	16.11.2015 - 15.11.2018 36 Monate	01.04.2020 - 31.12.2021 21 Monate
Wartburgkreis	<i>Verabschiedung für März 2020 geplant</i>	12.06.2017 - 11.06.2020 36 Monate	<i>Antrag und Bewilligung noch offen, für 2020 geplant</i>
Weimar	31.01.2018: <i>Integrierte Berichterstattung der Stadt Weimar im Kontext der Kommunalen Präventionskette</i>	01.09.2015 - 31.08.2018 36 Monate	01.09.2018 - 31.08.2021 48 Monate

Tabelle 4: Zielerreichung und Umsetzung (31.12.2019)

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis von Programm- und Förderdokumenten. Hinweis: Grau hinterlegt sind die Fälle, in denen die Armutspräventionsstrategien bereits zum April 2019 verabschiedet waren und die somit in der Auswertung der Strategien im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* enthalten sind. Fett markiert sind die Fälle, in denen uns Informationen dazu vorliegen, welche Verzögerungen sich bezüglich der Erreichung der Meilensteinplanung ergeben haben.

Das Überschreiten des Ergebnisindikators ist nicht nur formal als Erfolg zu bewerten. Oder wie die für die Begleitung verantwortlichen Gesprächspartner*innen es ausdrücken: „Der Erfolg der Richtlinie kann daran festgemacht werden, dass Strategien entwickelt und beschlossen wurden.“¹⁴⁰ Wie die Implementationsanalyse zeigt, ist das Durchlaufen eines Teils eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses, an der Schnittstelle zwi-

¹⁴⁰ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

schen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft anspruchsvoll. Somit ist es auch nicht überraschend, dass sich nur in einem Fall keine Verzögerungen ergeben haben und die Meilensteinplanungen entsprechend angepasst werden mussten. Nicht nur die Entscheidungsfindung zur Antragstellung ist voraussetzungsvoll, sondern auch die Beschlussfassung der Armutspräventionsstrategien durch die jeweiligen Kommunalparlamente. Bestätigt hat sich, dass insbesondere die 2018 / 2019 stattgefundenen Landrats- und Kreistagswahlen zu Planänderungen und in Einzelfällen zu einem erhöhten Koordinierungsaufwand geführt haben. Unabhängig von dem Inhalt und der Qualität der beschlossenen Armutspräventionsstrategien kann es als Erfolg bewertet werden, dass dies 93 Prozent der Vorhaben gelungen ist. Vor allem, da die Implementationsanalyse zeigt, dass unabhängig von bestehenden Vorerfahrungen und bereits vorhandenen Strukturen und Prozessen, in einem Großteil der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte vielfältige fachliche und prozessuale Impulse gesetzt werden konnten.

Inhaltsbezogene Zielerreichung hinsichtlich des längerfristigen Ergebnisziels der umgesetzten Armutspräventionsstrategien und Maßnahmen: Zum Zeitpunkt der Hauptstudie (31.12.2019) wurden 13 von 15 Anträge für die zweite Förderphase und somit für die Umsetzung der beschlossenen Armutspräventionsstrategien (Phase 2 der Wirkungskette) bewilligt. Ein weiterer Antrag ist bereits gestellt und wird voraussichtlich im Jahr 2020 bewilligt. Eine Gebietskörperschaft hat sich entschieden, die Armutspräventionsstrategie und deren Maßnahmen ohne die Unterstützung über den Fördergegenstand 2.1 umzusetzen. Im Interview wurde deutlich, dass durch die Förderung Voraussetzungen vor Ort „optimiert“¹⁴¹ werden konnten und weiterhin „integriert und fachübergreifend gearbeitet wird“¹⁴². Die relevanten Arbeitsgruppen und Arbeitskreise bestehen fort, die Umsetzung der Strategie läge nun jedoch „in der Verantwortung der Fachämter“¹⁴³. Es stehen somit fast alle geförderten Landkreise und kreisfreien Städte am Beginn beziehungsweise befinden sich bereits in der Umsetzungsphase.

Nun stellt sich grundsätzlich die Frage, welche Ziele und Maßnahmen sowie Planungs- und Beteiligungsprozesse in den Armutspräventionsstrategien festgehalten sind und schlussendlich, wie plausibel es ist, dass deren Umsetzung erfolgt. Dies bildet die Grundlage für die intendierten Wirkungen: einer verbesserten lokalen Governance und der Senkung der Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen. Antworten auf diese Fragen hängen vor allem davon ab, wie die Umsetzungsphase vor Ort verläuft. Dies kann zu diesem Zeitpunkt nicht abschließend beantwortet werden. Allerdings ergeben sich bereits Anhaltspunkte zu förderlichen Faktoren und zu Risikofaktoren.

Die über die Vernetzung und die Beteiligung sowie über die politische, im besten Fall öffentlichkeitswirksame, Legitimation erfolgte Konsensbildung ist ein förderlicher Faktor. So „[haben] viele Menschen vor Ort ein Interesse daran (...), wie es nun weitergeht“¹⁴⁴. Im besten Fall bedeute dies, so die Einschätzung einiger umsetzender Personen, dass die Umsetzung prinzipiell finanziell abgesichert sei. Zudem liegen der Entwicklung und Beschlussfassung

¹⁴¹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁴² Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁴³ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁴⁴ Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

der lokalen Armutspräventionsstrategien ein gesteigertes, geteiltes und datengestütztes Verständnis von sozialen Problemlagen und Herausforderungen zugrunde. In diesem Sinne sind die sich ergebenden Handlungsbedarfe vor Ort „fachlich“¹⁴⁵ fundiert, vertretbar und vermittelbar – auch bei sich ändernden personellen Besetzungen und Ansprechpersonen. Förderlich ist auch die erfolgte Priorisierung von Zielen und Maßnahmen, die den Planungs-koordinator*innen und beteiligten Akteur*innen zur Orientierung dienen. Gleiches gilt für die weiterhin an die Erreichung der Meilensteine gekoppelte Auszahlung, die es den Planungs-koordinator*innen und ihren fachlichen Vorgesetzt*innen zumindest zum Teil erlaubt, diese einzufordern. Zudem planen alle befragten Landkreise und kreisfreien Städte, die bereits etablierten Projektsteuerungsgruppen fortzuführen und zum Teil, um entsprechende strategisch besetzte Steuerungsgruppen zu erweitern. So kann eine der zentralen Gelingensbedingungen der bisherigen Umsetzung prozessual abgesichert werden und die Unterstützung der Verwaltungsleitungsebene, der politischen Entscheidungsträger*innen sowie gegebenenfalls der Führungsebene externer Kooperationspartner*innen fortlaufend gestärkt werden.

Als Risikofaktoren lässt sich festhalten, dass sowohl die Maßnahmenentwicklung als auch die Frage der Finanzierung von Maßnahmen in einem Teil der Strategien offenbleibt. In den Fällen ist davon auszugehen, dass entsprechende Entscheidungsfindungs- und damit einhergehende Aushandlungsprozesse in die zweite Förderphase fallen. Zugleich wird deutlich, dass hierfür eine kontinuierliche Vernetzung und Beteiligung von zentraler Bedeutung sind – vor allem, da die lokalen Armutspräventionsstrategien sich dadurch auszeichnen, dass eine Breite von Handlungsfeldern und somit Zuständig- und Verantwortlichkeiten abgedeckt ist. „Die Strategie allein kann nicht viel ausrichten, es braucht engagierte Akteurinnen und Akteure, die sie umsetzen.“¹⁴⁶ Wie die Implementationsanalyse verdeutlicht, hängt eine erfolgreiche Umsetzungsphase somit von der kontinuierlichen Engagement- und Kooperationsbereitschaft einer Vielzahl an Akteur*innen ab. „Manche müssen da deswegen jetzt mehr kämpfen als andere und sich Akteure einfangen und motivieren.“¹⁴⁷ Die Erwartungshaltungen sind zum Teil groß. „Jetzt muss geliefert werden.“¹⁴⁸ Zugleich sind die Maßnahmen und Ziele der Armutspräventionsstrategien in dem verbleibenden Förderzeitraum weder vollständig umzusetzen noch zu erreichen. Grundsätzlich, so die Einschätzung der umsetzenden Personen, handele es sich bei dem Ziel „Menschen aus ihrer Armutsfalle rauszuholen“¹⁴⁹ um eine „Daueraufgabe und keine für eine Projektlaufzeit“¹⁵⁰. Es scheint somit von zentraler Bedeutung, inwiefern die entwickelten Prioritäten weiterhin durch die Planungs-koordinator*innen und ihre fachlichen Vorgesetzt*innen begleitet, nachgehalten und beteiligungsorientiert reflektiert werden. Wie die Implementationsanalyse ergeben hat, stellt dies aus Sicht der umsetzenden und beteiligten Personen eine neue Herausforderung dar: Wie zu Beginn der ersten Förderphase, bedeutet dies für viele der Planungs-koordinator*innen „auf Sicht fahren“¹⁵¹ zu müssen und die entwickelten Prozesse, Strukturen und

¹⁴⁵ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁴⁶ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

¹⁴⁷ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁴⁸ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁴⁹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁵⁰ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁵¹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

Erkenntnisse erneut zu erproben. So stellen sich auch neue Anforderungen an die Begleitung durch das IKPE und das KOSS.

Zum jetzigen Zeitpunkt der Förderung ist nur zum Teil geklärt, welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen und können, wie diese finanziert werden und in welchem Umfang und auf welche Art und Weise die Umsetzung und die Zielerreichung evaluiert werden können. Die Evaluierung entscheidet darüber, ob und wie der Mehrwert und der Nutzen für die umsetzenden und beteiligten Personen deutlich werden können.

Inhaltsbezogene Zielerreichung hinsichtlich der intendierten Wirkung (Senkung der Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen): Die zentrale Annahme des Förderansatzes ist es, dass eine integrierte und fachvernetzende Armutspräventionsstrategie, langfristig einen Beitrag zur Senkung der Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen leisten kann. Zudem soll die lokale Governance nachhaltig verbessert werden. Die Evaluierung lässt keine endgültige Bewertung zu. Allerdings ergeben sich einige Hinweise und Indizien dafür, dass ein Beitrag zum EU 2020-Kernziel plausibel ist – entscheidend ist hierbei die Frage des zeitlichen Wirkungshorizonts. Diese Einschätzung bestätigen die befragten Gesprächspartner*innen. Zum einen seien die Effekte und Wirkungen der Handlungsstrategien langfristig zu erwarten, schwer zuzuordnen beziehungsweise auf Interventionen zurückzuführen und „nur marginal in Zahlen“¹⁵² darstellbar.

Als Bewertungsrahmen ziehen wir die im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* herangezogene Definition von Armutspräventionsformen, Interventionsformen und den sich daraus ergebenden lokalen Handlungsstrategien heran.¹⁵³

Die Auswertung der zehn bis zum April 2019 beschlossenen Armutspräventionsstrategien im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* spiegelt das sich aus der Befragung der Planungs-koordinator*innen ergebende Bild wider: In den Strategien finden sich grundsätzlich Maßnahmen sowohl primärer als auch sekundärer sowie tertiärer Armutsprävention.¹⁵⁴ Gleichzeitig ergibt sich ein Schwerpunkt auf strategische und strukturelle Ziele und somit auf den „Auf- und Ausbau von Strukturen sowie auf Vernetzung und Kooperation“¹⁵⁵. Über alle Schwerpunktsetzungen und Lebenslagen hinweg wird deutlich, dass „Zugangsteuerung und Qualitätssicherung“¹⁵⁶ ein zentraler Handlungsansatz ist, denn: „[Alle Interventionsformen] nutzen wenig, wenn der Bekanntheitsgrad der Angebote und die Mitwirkungsbereitschaft der Zielgruppe als wichtige Erfolgsfaktoren nicht mitgedacht werden.“¹⁵⁷ Quer zu den Lebenslagen, Armutspräventions- und Interventionsformen legen die Strategien somit einen Schwerpunkt auf die gesteigerte Inanspruchnahme und potenzielle „Mitwirkungsbereitschaft der Zielgruppe“¹⁵⁸. Maßgeblich – so machen die Ausführungen deutlich – dienen die Strategien dazu, bereits vorhandene Angebote und Leistungen effizienter zu nutzen und fallen somit unter die tertiäre Armutsprävention. Darüber hinaus wird ein strategischer Rahmen

¹⁵² Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁵³ Vgl. Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas, Kapitel „Ausgewählte Ziele und Maßnahmen aus den Thüringer Landkreisen und kreisfreien Städten zur Bekämpfung und Prävention von Armut“, S. 220 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Ebd.

¹⁵⁵ Ebd., S. 222.

¹⁵⁶ Ebd., S. 221.

¹⁵⁷ Ebd., S. 221.

¹⁵⁸ Ebd., S. 221.

gesetzt, um die Voraussetzungen für eine sekundäre und primäre Armutsprävention zu verbessern.

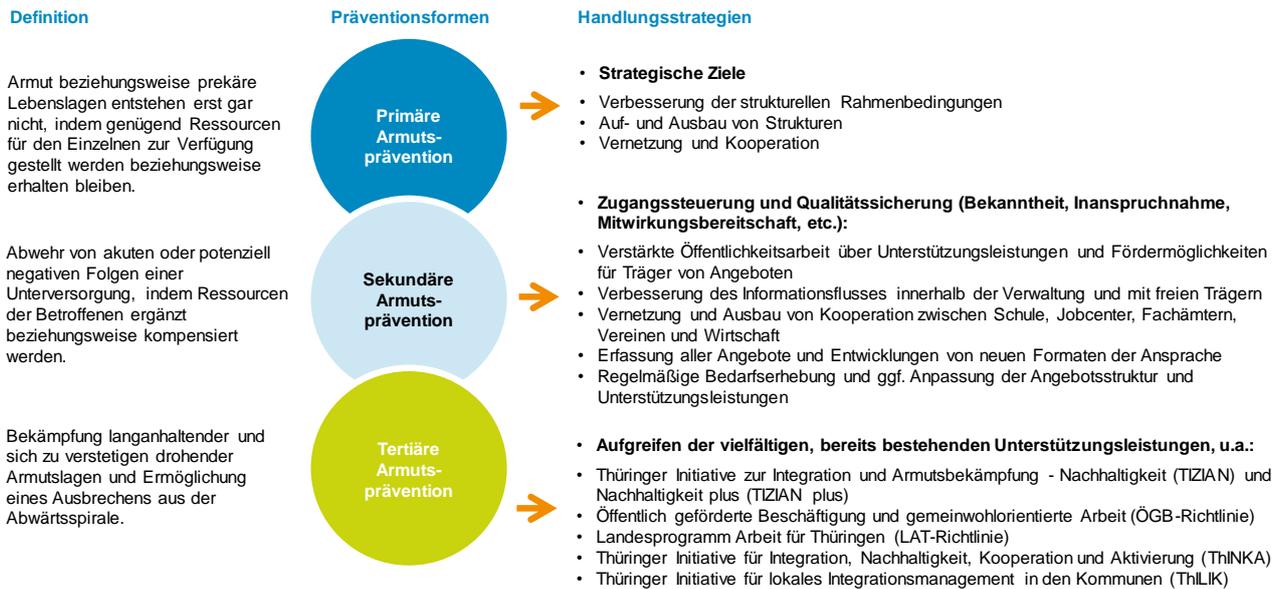


Abbildung 16: Schwerpunkte der Armutspräventionsstrategien: Armutspräventionsformen und Handlungsstrategien

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis des *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas*, Ausgewählte Ziele und Maßnahmen aus den Thüringer Landkreisen und kreisfreien Städten zur Bekämpfung und Prävention von Armut (S. 220 ff.).

Die Armutspräventionsstrategien sind laut den Einschätzungen der begleitenden Gesprächspartner*innen trotz dieser Gemeinsamkeiten sehr unterschiedlich – sowohl was die Schwerpunkte als auch was die Detailtiefe der dort festgehaltenen Ziele und Maßnahmen angeht. Bezüglich der Schwerpunkte lässt sich festhalten, dass alle bereits ausgewerteten Armutspräventionsstrategien Langzeitarbeitslose als Zielgruppe aufgreifen und adressieren. Zudem ist grundsätzlich ein Schwerpunkt auf Kinder und Jugendliche, spezifisch auf die Erhöhung der Bildungschancen und -gerechtigkeit, zu erkennen. Zudem ist das Handlungsfeld Integration und Migration sehr oft aufgegriffen, häufig, indem auf das jeweilige über ThLLIK (Fördergegenstand 2.2) erarbeitete Integrationskonzept verwiesen wird. Grundsätzlich liegt der Schwerpunkt auf den strategischen Zielen, die dazu dienen, „gemeinsam mit den Partnern“¹⁵⁹ strukturelle Rahmenbedingungen zu verbessern. Bis auf die Maßnahmenenebene ist dies (noch) nicht runtergebrochen. Genannte Beispiele für solche Ziele sind die Mobilitätsförderung, vor allem im ländlichen Raum, die „Ehrenamtsförderung“¹⁶⁰ oder auch die Verkoppelung von „beispielweise Schul- und Vereinssport“¹⁶¹. Die Maßnahmen hingegen seien zum Teil „sehr allgemein“¹⁶² gehalten, „um Spielraum für die Konkretisierung zu lassen“¹⁶³ – so die Annahme der für die Begleitung verantwortlichen Gesprächspartner*innen. Zudem seien strategische Ziele – auch nach den SMART-Kriterien – „besser überprüfbar“¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁶⁰ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁶¹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁶² Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁶³ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁶⁴ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

Eine zentrale Gemeinsamkeit ist die Verwendung des Lebenslagenansatzes. Während also Handlungsschwerpunkte, Prioritäten und adressierte Zielgruppen aufgrund „der Heterogenität der Thüringer Landkreise und kreisfreien Städte“¹⁶⁵ folgerichtigerweise sehr unterschiedlich sind, lassen sich entlang der Lebenslagen Schwerpunkte ausmachen. So ist in 10 von 10 Strategien Demografie, Ökonomie und Bildung enthalten; in neun von 10 Strategien Gesundheit und das Zusammenleben im Sozialraum; weitere sechs greifen Wohnen auf und weitere vier Zuwanderung und Integration.

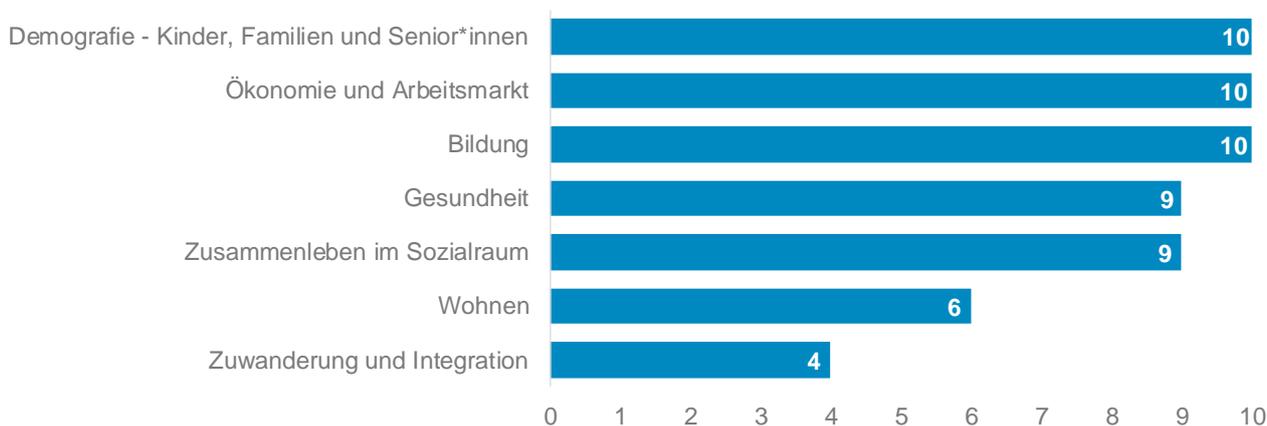


Abbildung 17: Zusammenführung der Ziele und Maßnahmen der Armutspräventionsstrategien entlang der Lebenslagen

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis des *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas*, Ausgewählte Ziele und Maßnahmen aus den Thüringer Landkreisen und kreisfreien Städten zur Bekämpfung und Prävention von Armut (S. 220 ff.)

Die Begründungen der befragten Planungs Koordinator*innen präzisieren diese Schlussfolgerungen: Ihren Einschätzungen nach ist Prävention Ziel der lokalen Handlungsstrategien. Als zentrale Voraussetzung dafür, Armut präventiv begegnen zu können, habe der bisherige Prozess dazu beigetragen, das Verständnis von und das Bewusstsein für Armut als ein vielschichtiges Phänomen zu erhöhen und zu erweitern. Die Entwicklung der Strategien in einem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess hat vor allem dazu geführt, relevante Problemlagen zu erkennen, zu definieren, darauf aufbauend Bedarfe abzuleiten und „Ideen“¹⁶⁶ und Maßnahmen zu entwickeln. Beispiele beziehen sich in der Tat, wie auch die Auswertung der Strategien zeigt, im Kern vor allem darauf, vorhandene Angebote und Unterstützungsleistungen „zugänglich“¹⁶⁷ zu machen und so eine möglichst frühzeitige Inanspruchnahme potenziell Betroffener oder von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen zu steigern. Zum Teil bedeutet dies auch, ergänzende und neue Angebote zu schaffen, die sich bestimmten Problemlagen und Zielgruppen annehmen, wie beispielsweise eine noch nicht vorhandene Anlaufstelle zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit einzurichten.

Zugleich betrachten die befragten Planungs Koordinator*innen das Ziel der Prävention mit Skepsis. Deutlich wird, dass sich die Skepsis der befragten Planungs Koordinator*innen auf

¹⁶⁵ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁶⁶ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁶⁷ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

die primäre Armutsprävention beziehen. So könnten die Handlungsstrategien beziehungsweise die Verfolgung der dort festgehaltenen Ziele und die Umsetzung der dort festgeschriebenen Maßnahmen vor allem den Folgen von Armut begegnen, Armut aber nicht grundsätzlich verhindert werden. Ergänzend wurde angemerkt, dass der Gestaltungs- und Handlungsspielraum bezüglich der (primären) Armutsprävention grundsätzlich eingeschränkt sei, da die Strategien „nur auf einen kleinen Bereich Einfluss nehmen“¹⁶⁸ könnten, also im besten Fall das vorhandene Unterstützungssystem verbessern könnten. An den ökonomischen Rahmenbedingungen und mithin an der ökonomischen Situation von armutsgefährdeten Personengruppen vor Ort sei so jedoch kaum etwas zu ändern. Hier seien die Einflussmöglichkeiten des Bundes oder auch des Landes deutlich relevanter – beispielsweise bezüglich der Gehalts- und Einkommensstrukturen, der Rentenbezüge und der Höhe von Transferleistungen. Diese Zuständigkeitsebenen könnten die „Ursachen für Armutsrisiken“¹⁶⁹ aufgreifen. Einig waren sich die befragten Planungs-koordinator*innen darin, dass durch die Armutspräventionsstrategien die soziale Teilhabe (und die Teilhabechancen) bestimmter Personengruppen verbessert werden können. Davon würden grundsätzlich auch andere und nicht ausschließlich im engeren Sinne von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Personengruppen profitieren.

Inhaltsbezogene Zielerreichung hinsichtlich der Berücksichtigung der Querschnittsziele: Die Vorstudie hat ergeben, dass die Querschnittsziele in den Konzepten zur Antragsstellung unterschiedlich explizit aufgegriffen wurden. Vier der 15 geförderten Gebietskörperschaften hatten eins oder mehrere der Querschnittsziele explizit benannt und zum Teil detailliert ausgeführt, wie sie planen, diese zu berücksichtigen. Zwei weitere hatten ein oder mehrere Querschnittsziele benannt, ohne auszuführen, wie deren Berücksichtigung geplant ist. Das Querschnittsziel „Gleichstellung von Männern und Frauen“ stand laut den Angaben bei vier der 15 geförderten Vorhaben im Vordergrund, bei fünf weiteren war es wichtig, stand aber nicht im Vordergrund.¹⁷⁰ Implizit wurde das Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ über die Ausführungen zu potenziellen Ziel- und Adressatengruppen deutlich: Ein Drittel der Konzepte nannte Migrationshintergrund als Armutsrisiko. Ein weiteres Drittel hat explizit Menschen mit Fluchterfahrung als Zielgruppe genannt. Die Hälfte der Konzepte verwies explizit auf niedrige Bildungsabschlüsse, ein Drittel auf Alter und ein Konzept auf das Vorliegen einer Behinderung als relevante Armutsrisiken. Die soziale Herkunft (Milieu) wird als Armutsrisiko für Kinder und Jugendliche in der Hälfte der Konzepte benannt. In einem Konzept werden auch räumliche Disparitäten explizit als Armutsrisiken angesprochen.

Die Ergebnisse der Hauptstudie lassen eine positive Bewertung der Berücksichtigung der Querschnittsziele bezüglich der „Gleichstellung von Männern und Frauen“ sowie „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ zu.¹⁷¹ Erkennbar ist ein grundsätzlicher Fokus auf „armutsgefährdete, vulnerable Zielgruppen“¹⁷². Insofern besteht eine große Überschneidung zwischen Zielen und Inhalten der lokalen Armutspräventionsstrategien und der Förderung

¹⁶⁸ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁶⁹ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁷⁰ Vergleichbare Angaben waren im Zuge der Antragsstellung für die Querschnittsziele „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ sowie „Ökologische Nachhaltigkeit“ nicht gefordert.

¹⁷¹ Gleiches kann für die Förderung ökologischer Nachhaltigkeit nicht geschlussfolgert werden.

¹⁷² Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

der Chancengleichheit. Die Handlungsstrategien erstrecken sich in der Regel über mehrere Lebenslagen. Dies ermöglicht im Gegenzug die systematische Berücksichtigung von Armutsrisiken spezifischer Zielgruppen wie etwa Alleinerziehende, Menschen mit Migrations- und Fluchterfahrungen, Menschen mit Behinderungen oder auch Ältere – auch wenn diese nicht in allen Strategien vergleichbar berücksichtigt sind.

■ **Bewertung der governance-bezogenen Zielerreichung und Wirksamkeit**

Zu Beginn der Förderung wiesen die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte sowohl hinsichtlich der Vorerfahrungen und bereits etablierten Strukturen einer integrierten, strategischen Sozialplanung als auch hinsichtlich des Verständnisses von Armut und Armutsrisiken sehr unterschiedliche Ausgangslagen auf. Laut der Konzeptanalyse standen acht der 15 geförderten Landkreise und kreisfreien Städte bezüglich ihrer Vorerfahrungen und ihrer bereits etablierten Strukturen noch weit am Anfang (Aktivierung). Fünf Gebietskörperschaften verfügten bereits über erste Erfahrungen, Strukturen und Steuerungsinstrumente integrierter, strategischer Sozialplanung (Entwicklung), zwei geförderte Gebietskörperschaften¹⁷³ verfügten bereits über umfassende Vorerfahrungen aus anderen integrierten, strategischen Sozialplanungsprozessen, die sie mit Hilfe der ESF-Förderung auf das Thema Armutsprävention anwenden möchten (Anwendung). Insbesondere das Verständnis von Armut und Armutsrisiken schien zu Beginn der Förderung nicht sonderlich ausgereift. Deutliche Unterschiede zeigten sich bezüglich der Differenziertheit des Verständnisses von Armut sowohl im angenommenen kausalen Zusammenhang zwischen materieller und immaterieller Armut als auch in den benannten Armutsrisiken, Zielgruppen und für die Messung relevanten Indikatoren. Der Lebenslagenansatz fand sich größtenteils in den Konzepten wieder, allerdings häufig implizit. Nur selten wurden explizit Disparitäten, Unterversorgung und Abwanderung als Armutsrisiken genannt.

Die Implementationsanalyse und die Erörterung der inhaltsbezogenen Zielerreichung und Wirksamkeit zeigen: Bezüglich des Ziels der Armutsprävention konnten relevante Kompetenzen ausgebaut werden. Das Instrument eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses wurde intensiv erprobt und angewendet. In den verabschiedeten Armutspräventionsstrategien findet sich ein ganzheitlicher Blick auf soziale Problemlagen und mögliche Handlungsstrategien, um diesen zu begegnen. In diesem Sinne ist auch eine Grundlage für längerfristige governance-bezogene Wirkungen gelegt.

Governance-bezogene Zielerreichung hinsichtlich eines Kapazitätsaufbaus: Die Implementationsanalyse zeigt, dass in der Breite der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte wichtige Erfahrungswerte bezüglich eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses gesammelt und bereits genutzt werden konnten. „Auf dem Weg der integrierten Sozialplanung sind wir ein ganzes Stück weitergekommen.“¹⁷⁴ Eine verbesserte fachbereichsübergreifende Datenlage und deren beteiligungsorientierte Interpretation nach dem Lebenslagenansatz ist eine wichtige Voraussetzung zur Armutsprävention und wird von einem Großteil der befragten umsetzenden und beteiligten Personen als einer der größten Mehrwerte der Förderung bewertet. Geplant ist, die fachbereichsübergreifende datengestützte

¹⁷³ Bei beiden handelte es sich um kreisfreie Städte.

¹⁷⁴ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

Beschreibung von Lebenslagen fortzuschreiben. Die Datenanalyse trägt unmittelbar dazu bei, ein besseres und differenziertes Verständnis von Armutsrisiken und ihrer sozialräumlichen Relevanz zu erhalten. Zudem sei eine Datenlage und -analyse eine wichtige Voraussetzung, um Diskussionen zu „versachlichen“¹⁷⁵ und Entwicklungen sowie Prognosen abbilden und argumentieren zu können. So konnten auch in den geförderten Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen bereits auf relevante Vorerfahrungen und Strukturen zur Sozialplanung zurückgegriffen wurde, Impulse gesetzt werden, die „versäulten Strukturen aufzubrechen“¹⁷⁶.

Das Verständnis von Armut und Armutsrisiken konnte somit erhöht werden, auch wenn das Erreichen des Ziels der Armutsprävention durchaus kritisch beurteilt wird. Dies verdeutlicht im selben Atemzug den Kompetenzzuwachs. Denn Grenzen und Möglichkeiten zu erkennen, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, die sich ergebenden Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu nutzen. So sind Ziele und Handlungsfelder festgehalten worden, die auf einem breiten Konsens beteiligter Akteur*innen aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft und nicht zuletzt auf ihrer kommunalpolitischen Legitimation vor Ort basieren. Der integrierte, strategische Sozialplanungsprozess hat hier vor allem dazu geführt, dass diese Ziele und Handlungsfelder datengestützt erkannt, verstanden, und präzisiert worden sind. So kommen auch die für die Begleitung zuständigen Gesprächspartner*innen zu der Schlussfolgerung, die Kommunen haben sich „mit dem Thema Armut auseinandergesetzt“¹⁷⁷ und maßgeblich ein Verständnis dafür aufgebaut, dass Armut nicht nur eine finanzielle Dimension habe, sondern auch das „Fehlen gesellschaftlicher Teilhabe“¹⁷⁸ bedeute. Eine der größten Erfolge sei mithin der den Zielen, Handlungsfeldern und Maßnahmen zugrunde liegende Lebenslagenansatz, der es den Kommunen ermögliche, „Gestaltungsspielräume“¹⁷⁹ zu erschließen.¹⁸⁰ Die lokalen Armutspräventionsstrategien sind somit ein wichtiger „Anknüpfungspunkt“¹⁸¹ und die zentrale „Grundlage“¹⁸² für deren Umsetzung und somit die „nächste Schleife“¹⁸³ des Planungszyklus.

Governance-bezogene Zielerreichung hinsichtlich der Wirkung einer verbesserten lokalen Governance: Eine verbesserte lokale Governance bezieht sich auf das Verständnis von Armut als Querschnittsthema, auf die Prognose von Armutsrisiken in den Sozialräumen und auf die Institutionalisierung einer integrierten, strategischen Sozialplanung. Die Vorstudie hat ergeben, dass dementsprechende governance-bezogene Veränderungen als zentrale Qualitätskriterien in dem Papier „Armutspräventionsstrategien – Fachliche Empfehlungen und Prüfkriterien“ (April 2017) festgehalten und erläutert sind. Grundsätzlich wird zwischen Anforderungen an die Qualität des Prozessmanagements und an die Qualität der Handlungsstrategien unterschieden. Die Ergebnisse der Evaluation geben Hinweise darauf, dass die Erprobung eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess sowohl hinsichtlich

¹⁷⁵ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

¹⁷⁶ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁷⁷ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁷⁸ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁷⁹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁸⁰ Beispiele, die genannt wurden, waren beispielsweise die Errichtung von Trimm-Dich-Pfaden als gesundheitsfördernde Maßnahme oder auch die Finanzierung einer „Alters-WG“ als seniorenpolitische und potenziell pflegeergänzende Maßnahme.

¹⁸¹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁸² Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁸³ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

des Prozessmanagements als auch der Handlungsstrategien relevante Impulse setzen konnte.

Deutlich werden diese mit einem Blick auf die im *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas* aufgegriffenen Interventionsformen, auf die sich die Ansätze in den lokalen Armutspräventionsstrategien der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte beziehen lassen.

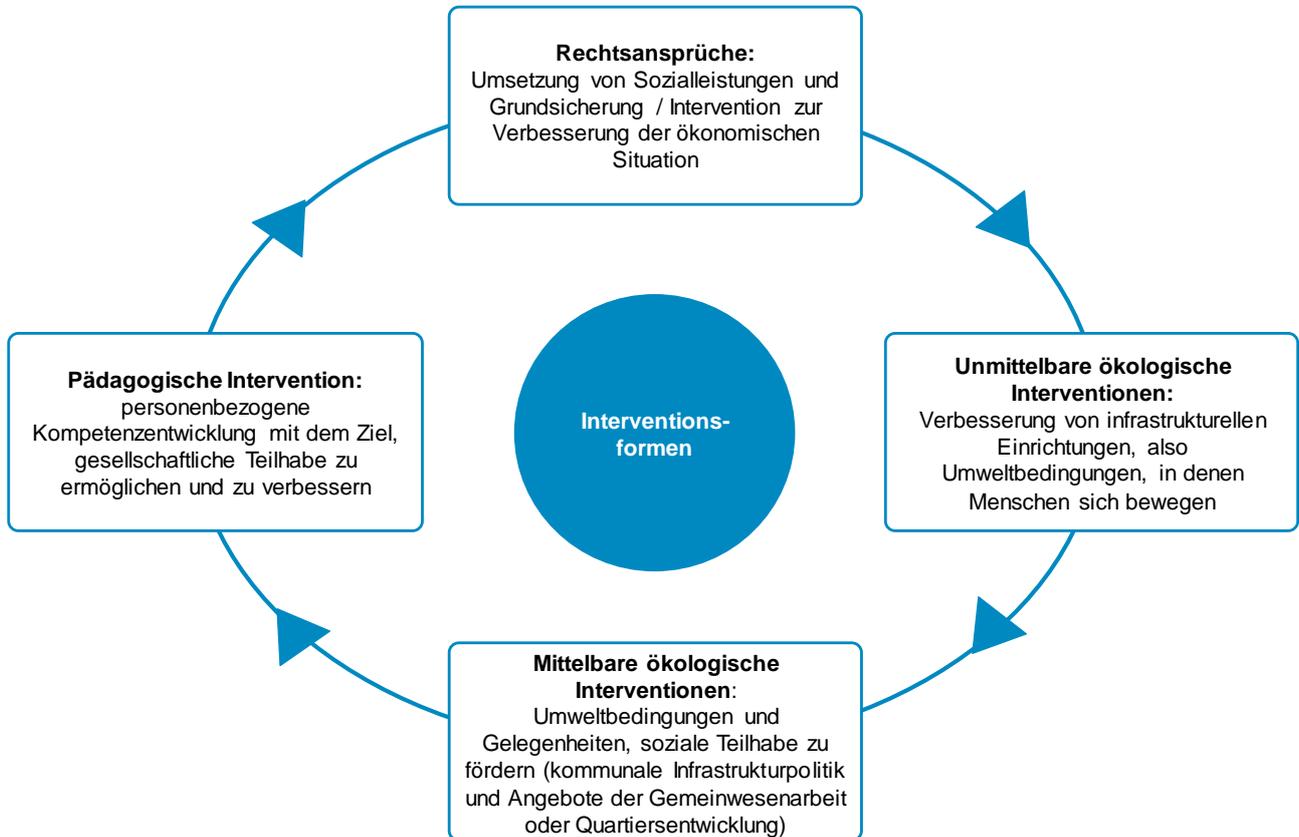


Abbildung 18: Interventionsformen in den lokalen Armutspräventionsstrategien

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis des *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas*, Ausgewählte Ziele und Maßnahmen aus den Thüringer Landkreisen und kreisfreien Städten zur Bekämpfung und Prävention von Armut (S. 220 ff.)

Es wird deutlich, dass die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte die Handlungs- und Gestaltungsspielräume, die sich ihnen bieten, in der Breite ausschöpfen beziehungsweise planen, auszuschöpfen. Sie übernehmen somit nicht nur Verantwortung für Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich, sondern auch Verantwortung für die Kooperation mit relevanten Partner*innen vor Ort. Der fachliche Kompetenzzuwachs führt unter anderem dazu, dass die Kommunalverwaltung als „fachlicher Partner und nicht mehr nur als Geldgeber“¹⁸⁴ anerkannt und genutzt wird. In Einzelfällen wurde uns davon berichtet, dass freie Träger auf die Planungscoordination zugekommen sind, um sich zu informieren und beraten zu lassen, ob und inwiefern ein Projektfördermittelantrag sinnvoll sein kann. In einem anderen Fall wurde berichtet, dass die sozialraumbezogene Datenauswertung ergeben habe, welche Kindertagesstätte den höchsten Anteil Alleinerziehender habe, und dies genutzt wurde, um den freien Träger zu motivieren, sich für ThEKiZ zu bewerben. Der fachliche Austausch mit

¹⁸⁴ Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

freien Trägern auf operativer Ebene kann dazu führen, die Passgenauigkeit und Bedarfsgerechtigkeit von Angeboten und Maßnahmen zu erhöhen.

Für das Ziel der Armutsprävention ist dies von zentraler Relevanz. Entscheidend ist, dass Armut nicht nur materiell, sondern über den Lebenslagenansatz als Teilhabeförderung verstanden wird. Hier kann die Verantwortung der kommunalen Ebene als die Ebene, „wo die Maßnahmen (...) tatsächlich ankommen“¹⁸⁵, für andere, eigentlich in Bundes- und Landesebene liegenden Leistungen und Programm- und Projektförderungen gestärkt werden. „Wenn sich die Kommune rauszieht, merken die Menschen das. Es muss stattdessen ankommen: Wir kümmern uns um unsere Leute“.¹⁸⁶ Ein integrierter, strategischer Sozialplanungsprozess, der Maßnahmen in der Breite erfasst und mit den relevanten Partner*innen vor Ort reflektiert sowie die Beteiligung und den Dialog mit Bürger*innen unterstützt, kann hier einen wesentlichen Beitrag leisten – und auch dazu beitragen, dass das Kräftedreieck zwischen Bürger*innen, Verwaltung und Kommunalvertretung neu gestaltet wird. Perspektivisch kann dies eine Prognose von Armutsrissen in den Sozialräumen stärken und proaktivere Handlungsstrategien ermöglichen.

Governance-bezogene Zielerreichung hinsichtlich der Berücksichtigung der Querschnittsziele: Die Implementationsanalyse ergibt, dass vor allem verwaltungsintern Gleichstellungs-, Integrations-, Behinderten- und Seniorenbeauftragte*innen an der Entwicklung der Armutspräventionsstrategien beteiligt sind. Vereinzelt wurde uns von den umsetzenden Personen berichtet, dass es diese Zuständigkeiten vorher noch nicht gab und im Zuge der Entwicklung einberufen oder als Maßnahmen in der Armutspräventionsstrategie festgehalten sind.¹⁸⁷ Bisher weniger ausgeprägt scheint die Beteiligung verwaltungsexterner Verbände und Gruppierungen, die die Anliegen relevanter Zielgruppen vertreten oder gar von diesen selbst organisiert sind. Sollte es den geförderten Landkreisen und kreisfreien Städten gelingen, in der zweiten Förderphase und darüber hinaus, den Dialog mit und die Beteiligung von Bürger*innen und Betroffenen auszubauen und so zur Aktivierung und Mitwirkung beizutragen, wäre dies hinsichtlich der Berücksichtigung der Querschnittsziele sehr positiv zu bewerten.

2.2.2 Komplementarität der Förderung

In der Vorstudie wurde bereits dargelegt, dass die Entwicklung und Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien grundsätzlich eine hohe Komplementarität¹⁸⁸ mit anderen Förderinstrumenten, innerhalb und außerhalb des ESF sowohl auf Bundes- als auch Landesebene aufweist. Sowohl das Ziel der Armutsprävention als auch das Instrument einer integrierten, strategischen Sozialplanung zeichnen sich dadurch aus, dass verschiedene Fachbereiche und Ressorts, Handlungsfelder und Zielgruppen übergreifend betrachtet werden

¹⁸⁵ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁸⁶ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

¹⁸⁷ Einen systematischen Überblick konnten wir im Zuge der Evaluierung nicht erhalten.

¹⁸⁸ Laut EU-Regularien (Europäische Kommission 2017) bezieht sich Komplementarität insbesondere auf die Abgrenzung und Ergänzung zu nationalen und Thüringer Angeboten; Kohärenz hingegen auf die Abgrenzung und Ergänzung zu anderen Maßnahmen der EU-Finanzinstrumente. Zudem kann zwischen interner Kohärenz und Komplementarität zwischen Fördergegenständen einer Förderrichtlinie und externer Kohärenz und Komplementarität unterschieden werden. Vgl. Europäische Kommission (2017): Commission Staff Working Document – Better Regulation Guidelines. SWD (2017) 350. Allerdings bestehen auch innerhalb der Kommission unterschiedliche Operationalisierungen. Wir meinen mit Komplementarität sowohl die interne als auch die externe Kohärenz.

(können) und im besten Fall Interventionsansätze und somit folgerichtigerweise Förder- und Regelangebote in ihrer Gesamtheit und in ihrem Zusammenspiel genutzt werden (können). In diesem Sinne bestehen grundsätzlich Wechselwirkungen mit Instrumenten, die ähnliche oder angrenzende Ziele und Förderansätze verfolgen und somit auf kommunaler beziehungsweise sozialräumlicher Ebene wirken (sollen). Folgerichtigerweise wurde dies bei der Einführung der Förderung durch Programmsteuerungsebene berücksichtigt und die Nutzung von Synergiepotenzialen als explizites Ziel der Förderung aufgegriffen.

Zum einen zeigt die Implementationsanalyse, dass es sich um noch mehr und zusätzliche Förder- und Regelangebote handelt als in der Vorstudie antizipiert wurde. In einem ersten Schritt haben wir die Auflistung aus der Vorstudie um diese Nennungen ergänzt und weiterhin nach den in der Vorstudie eingeführten verschiedenen Förderzielen unterschieden.¹⁸⁹ Unterschieden haben wir zudem in der untenstehenden Abbildung zwischen Programm- und Projektförderungen auf der einen Seite und sozialgesetzlicher Regelförderung und Unterstützungsleistungen auf der anderen Seite.

¹⁸⁹ Die Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern umfasst alle uns explizit genannten Beispiele, unabhängig davon, welche Rolle sie in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien im Gesprächskontext gespielt haben. Zudem sind solche ergänzt, die sich aus der Inhaltsanalyse ergeben haben.

	Förderangebote	Regelangebote (Sozialgesetzbücher)
Förderziel	Erhöhung der Kompetenzen lokaler Akteur*innen	
	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung und Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien (Fördergegenstand 2.1 in Verbindung mit 2.3) 	
Förderziel	Parallele Aktivitäten zur Erhöhung der Kompetenzen der lokalen Akteur*innen	
	<ul style="list-style-type: none"> - ESF-Bundesprogramm Bildung integriert - Bundesprogramm Netzwerk Frühe Hilfen 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) - Regional- und Kreisentwicklungsplanungen
Förderziel	Wiederherstellung und Verbesserung der individuellen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit insb. von Langzeitarbeitslosen	
	<ul style="list-style-type: none"> - ESF-Armutspräventionsrichtlinie (FG 2.2): Thüringer Initiative für Integration, Nachhaltigkeit, Kooperation und Aktivierung (ThINKA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Jugendhilfe (SGB VIII) - Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) - Bspw. Gesundheitsförderung und Prävention (SGB V)
	<ul style="list-style-type: none"> - ESF-)Bundesprogramme zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit - ESF-Aktivierungsrichtlinie - ESF-Integrationsrichtlinie - ESF-Bundesprogramm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier - ESF-Bundesprogramm Jugend Stärken im Quartier 	
	<ul style="list-style-type: none"> - ThEKIZ (Thüringer Eltern-Kind- Zentren) - Landesprogramm Arbeit für Thüringen (LAT-Richtlinie) - Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit (ÖGB-Richtlinie) 	
Förderziel	Verbesserung der (sozialen) Infrastruktur und Armutsprävention	
	<ul style="list-style-type: none"> - ESF-Armutspräventionsrichtlinie (FG 2.2): Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen (ThLLK) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verordnung über den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Aufgaben der Gesundheitsämter in den Landkreisen und kreisfreien Städten
	<ul style="list-style-type: none"> - ESF-Schulförderrichtlinie (FG 2.1) - ELER-LEADER - Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus - Bundesprogramm Soziale Stadt - ESF-Bundesprogramm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier - ESF-Bundesprogramm Jugend Stärken im Quartier - Landesprogramm Solidarisches Zusammenleben der Generationen 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesprogramm Demokratie leben! - Bundesprogramm Modellvorhaben Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen - Thüringer Richtlinie zur Förderung von Projekten und Maßnahmen der Regionalentwicklung und zur Gestaltung der Folgen des demografischen Wandels (FG B) - Bundesprogramm Bildung für Neuzugewanderte - ESF-Landesarbeitsmarktprogramm 	

Abbildung 19: Förderung der Armutspräventionsrichtlinie im Kontext anderer Förder- und Unterstützungsangebote¹⁹⁰

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting. Hinweis: Ergänzungen und Präzisierungen sind grün hinterlegt. Fördergegenstände der Armutspräventionsrichtlinie dunkelblau umrandet.

¹⁹⁰ Zudem ist es in der Tat relevant, inwiefern es sich um ein Bundes- oder Landesprogramm handelt. Diese Unterscheidung findet sich in den Bezeichnungen der Programm- und Projektförderungen.

Prinzipiell sind somit eine Reihe von Schnittstellen und Synergien zu einer Vielzahl von Programmen und Projektförderungen möglich. Hierzu zählen nicht nur Modellförderungen, sondern auch reguläre Unterstützungsleistungen und Regelleistungen über die Sozialgesetzbücher. Nachfolgend legen wir den Fokus auf die Komplementarität zu anderen Projekt- und Programmförderungen, speziell solcher, die über den ESF gefördert werden.

Komplementarität zwischen den Fördergegenständen der Armutspräventionsrichtlinie: Zum Zeitpunkt der Vorstudie haben fünf Gebietskörperschaften keinen der Fördergegenstände der Armutspräventionsrichtlinie umgesetzt.¹⁹¹ Mittlerweile hat sich diese Zahl auf folgende drei verringert: Weimarer Land, Greiz und Hildburghausen. 11 der 23 Landkreise und kreisfreien Städte setzen alle drei Fördergegenstände um – diese sind in der untenstehenden Abbildung dunkelgrün markiert. Jeweils zwei unterschiedliche Gebietskörperschaften setzen zwar den Fördergegenstand 2.1, nicht jedoch ThINKA oder ThILIK um. Der Unstrut-Hainich-Kreis sowie die kreisfreie Stadt Weimar setzen das lokale Integrationsmanagement (ThILIK) nicht um; in der kreisfreien Stadt Jena und dem Saale-Holzland-Kreis wird kein Vorhaben von ThINKA umgesetzt. Zudem zeigt sich, dass die Gebietskörperschaften, die zum Zeitpunkt der Hauptstudie nicht bei der Entwicklung und Umsetzung einer lokalen Armutspräventionsstrategie unterstützt werden, deutlich häufiger weder ThILIK umsetzen noch ein gefördertes Vorhaben über ThINKA haben: Von den acht Gebietskörperschaften setzt nur die kreisfreie Stadt Erfurt ThILIK um und hat ein gefördertes Vorhaben über ThINKA; in vier weiteren Gebietskörperschaften – den kreisfreien Städten Eichsfeld, Gotha und Suhl sowie dem Landkreis Sonneberg – werden Vorhaben über ThILIK umgesetzt.

¹⁹¹ Hierbei handelte es sich um die Landkreise Eichsfeld, Gotha, Greiz, Hildburghausen und Weimarer Land.

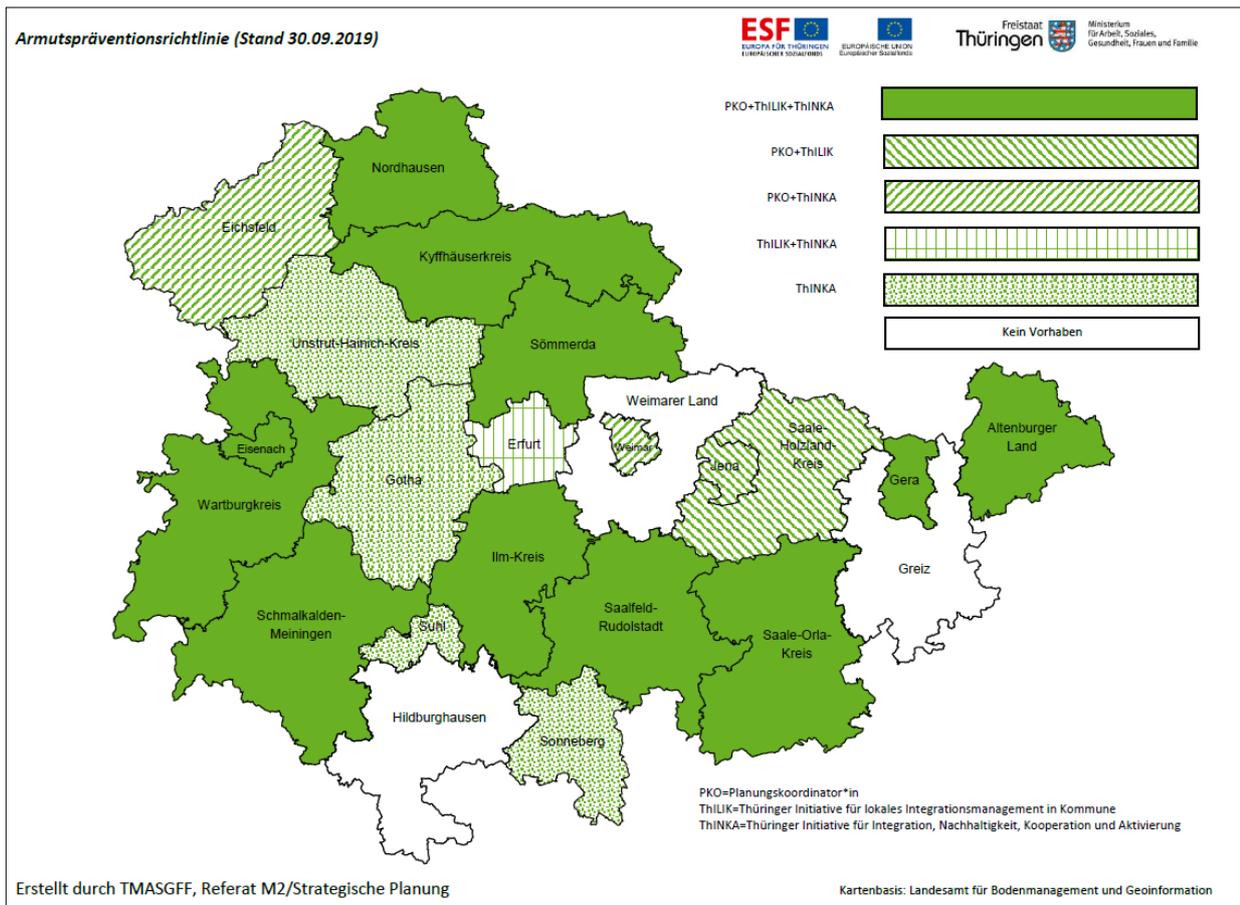


Abbildung 20: Umsetzung der Fördergegenstände der Armutspräventionsrichtlinie in Thüringen

Quelle: TMASGFF (2019).

Die Implementationsanalyse zeigt: Die Komplementarität zwischen der Entwicklung und Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien zu ThILIK und ThINKA ist grundsätzlich hoch. Allerdings kann das lokale Integrationsmanagement (ThILIK) mit der Entwicklung der Armutspräventionsstrategien in einem integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses anders ineinandergreifen als die Vorhaben über ThINKA. Die ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sowohl bei ThILIK als auch den lokalen Armutspräventionsstrategien die Gebietskörperschaften Fördermittelempfänger*innen sind. Zudem ist ThILIK ein vergleichbarer Interventionsansatz, da ähnliche Förderziele und auch ein ähnlicher Förderansatz verfolgt werden. Beide Projektförderungen zielen darauf ab, eine Handlungsstrategie zu erarbeiten und darauf aufbauend Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Beide Projektförderungen greifen somit in einem ersten Schritt auf der Ebene der stadt- beziehungsweise kreisweiten Planung und Steuerung. Die Förderungen können vor Ort „Hand in Hand“¹⁹² erfolgen. Im besten Fall kann dies auch zu Synergien mit den umgesetzten Vorhaben von ThINKA führen. Im Sinne einer bedarfsgerechteren sozialräumlichen Steuerung vor Ort ist uns beispielsweise davon berichtet worden, dass in Kooperation mit dem ThINKA-Projektträger der Standort des Projekts in einen anderen Sozialraum verlegt worden ist.

¹⁹² Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

Komplementarität mit anderen Fördergegenständen aus der Prioritätsachse B des ESF-OP:

Der Austausch mit Programm- und Projektträgern ist, wie die Implementationsanalyse zeigt, in der Bedarfsanalyse und für die Bestandaufnahme sowie in der Ziel- und Maßnahmenentwicklung als auch in der Umsetzungsphase eine wichtige Ergänzung der Planungs- und Steuerungsaktivitäten. Zudem wird deutlich, dass langzeitarbeitslose Menschen eine zentrale Zielgruppe in den verabschiedeten Armutspräventionsstrategien sind und hierfür auf eine Vielzahl von Programm- und Projektförderungen zur Armutsbekämpfung zurückgegriffen wird. Die Planungs- und Programmkoordinator*innen haben – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – eine Vielzahl von Projekt- und Programmträgern in die Entwicklung der Armutspräventionsstrategie eingebunden. Genannt wurden uns auch umsetzende Träger der Aktivierungs- und Integrationsrichtlinie, also der „Thüringer Initiative zur Integration und Armutsbekämpfung“ (TIZIAN beziehungsweise TIZIAN Plus), der „Beratungsstellen für jüngere Menschen“ und der „Projekte zur individuellen Integrationsbegleitung“. Im Vergleich zu ThINKA und ThILIK scheinen die relevanten Schnittstellen hier seltener und in der Tendenz bisher weniger intensiv.

Es ist schwierig, zu beantworten, warum das so ist. Zum einen könnte dies an der in der Implementationsanalyse erörterten, organisatorischen Nähe liegen. Diese ist zumindest bei ThILIK in der Regel größer, während Projektförderungen, die prinzipiell SGB-II-Leistungsbeziehende adressieren, näher an der Arbeitsverwaltung liegen. Zum anderen deutet die Implementationsanalyse darauf hin, dass der Sozialraumbezug grundsätzlich noch ausbaufähig ist, so dass komplementäre Projektförderungen zwar in der Regel im Sinne einer Bestandaufnahme in den Strategien enthalten sind, die potenziellen Schnittstellen im Einzelfall und operativ jedoch noch nicht zum Tragen kommen. Perspektivisch kann dies in der Umsetzungsphase an praktischer Relevanz gewinnen. „Wir nutzen die Möglichkeiten, um Armutsprävention systematischer zu betrachten - das ist ein eindeutiges Ja – aber derzeit sind diese Möglichkeiten erstmal aufgelistet, zusammengeführt [sind sie] noch nicht.“¹⁹³

■ Komplementarität auf Vorhabenebene

Die Implementationsanalyse ergibt, dass die Nutzung potenzieller Synergien vor Ort unterschiedlich intensiv erfolgt. Die Intensität hängt maßgeblich davon ab, wie die Förderung über den Fördergegenstand 2.1 erfolgt. Bezieht man die verschiedenen Fördergegenstände der Armutspräventions-, Aktivierungs- und Integrationsrichtlinie auf die unterschiedlichen Handlungsebenen und unterscheidet sie nach ihren Interventionsansätzen, wird deutlich, warum vor allem Synergien zwischen der Armutspräventionsstrategie und ThILIK erschlossen werden konnten. Beide Interventionsansätze¹⁹⁴ dienen der (sozialräumlichen) Planung und Steuerung von Maßnahmen und weisen somit eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Beispielsweise die datengestützte Konzepterstellung, eine beteiligungsorientierte Maßnahmenentwicklung und -umsetzung sowie Sozialraum und Lebenslagen als fachliche Bezugspunkte integrierter Planungs- und Handlungsansätze. Gleiches gilt grundsätzlich auch für das ESF-Bundesprogramm Bildung integriert sowie andere (fach-)planerische Aufgaben in den Kommunalverwaltungen.

¹⁹³ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

¹⁹⁴ In beiden Fällen ist die zentrale Unterstützungsleistungen zudem die Förderung einer Koordinierungsstelle.

Es wird deutlich, dass der jeweilige Förderansatz – mehr als Förderziel¹⁹⁵ – einen Einfluss darauf hat, inwiefern die jeweiligen Programm- und Projektförderungen ineinandergreifen (können) und welche Synergien sich ergeben (können). Die Nutzung dieser Synergien hängt zudem maßgeblich davon ab, wie weit fortgeschritten sozialplanerische Erkenntnisse und Entscheidungen und somit integrierte Planungs- und Handlungsansätze sind. Mithin ist entscheidend, inwiefern die kreisfreien Städte und Landkreise diese Steuerung als Aufgabe verstehen und verfolgen. Es sind – das bestätigen die Ergebnisse der Hauptstudie – vielfältige Synergieeffekte möglich. Die Gespräche mit umsetzenden, beteiligten und begleitenden Gesprächspartner*innen bestätigen, dass sich die lokalen Armutspräventionsstrategien dadurch auszeichnet, dass sie potenziell allen anderen Instrumenten ein „Dach“¹⁹⁶ bieten und einen Beitrag zur bedarfsgerechteren und effizienteren Umsetzung anderer Instrumente leisten können. Vor allem hinsichtlich der Zugangssteuerung und Qualitätssicherung. Vor Ort konnten Kenntnisse über die Förder- und Angebotslandschaft auf der einen Seite und Kenntnisse über spezifische soziale Problemlagen und deren räumliche Konzentration auf der anderen Seite aufgebaut werden. Die Umsetzung der Armutspräventionsstrategien wird zeigen, inwiefern dies eine bedarfsgerechtere Umsetzung in den Sozialräumen und in der Arbeit mit den Zielgruppen nach sich ziehen wird.

Es lässt sich festhalten, dass die Komplementarität maßgeblich in Abhängigkeit der Interventionsansätze beschrieben werden kann und sich potenzielle Synergieeffekte auf verschiedenen Handlungsebenen unterscheiden lassen. Es hat mit dem Stand und dem Fortschritt in der integrierten Planung und Steuerung zu tun, inwiefern die Synergien bereits ausgeschöpft werden. Im Umkehrschluss hängt das Ausschöpfen der Synergiepotenziale im Wesentlichen davon ab, wie Programme, die der Kapazitätserhöhung in der Planung und Steuerung dienen, genutzt werden, um sozialraumorientierte Programme und Einzelfallhilfen zu steuern, umzusetzen und zu begleiten.

¹⁹⁵ Die Unterscheidung in Förder- und Unterstützungsleistungen, die der Wiederherstellung und Verbesserung der individuellen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit (Langzeitarbeitslose) oder Verbesserung der (sozialen) Infrastruktur und Armutsprävention und solchen, die einen ähnlichen Förderansatz beziehungsweise ähnliche Förderziele verfolgen, bleibt grundsätzlich relevant. Allerdings zeigt sich, dass der jeweilige Interventionsansatz einen deutlich größeren Einfluss auf potenzielle Synergien und die Umsetzung vor Ort einen deutlichen größeren Einfluss auf die Nutzung dieser Synergien hat als in der Vorstudie vermutet. Zugleich wird deutlich, dass je weiter der strategische, integrierte Sozialplanungsprozess fortgeschritten ist, desto mehr ergeben sich Synergien mit Förderangeboten, die auf anderen Handlungsebenen greifen.

¹⁹⁶ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

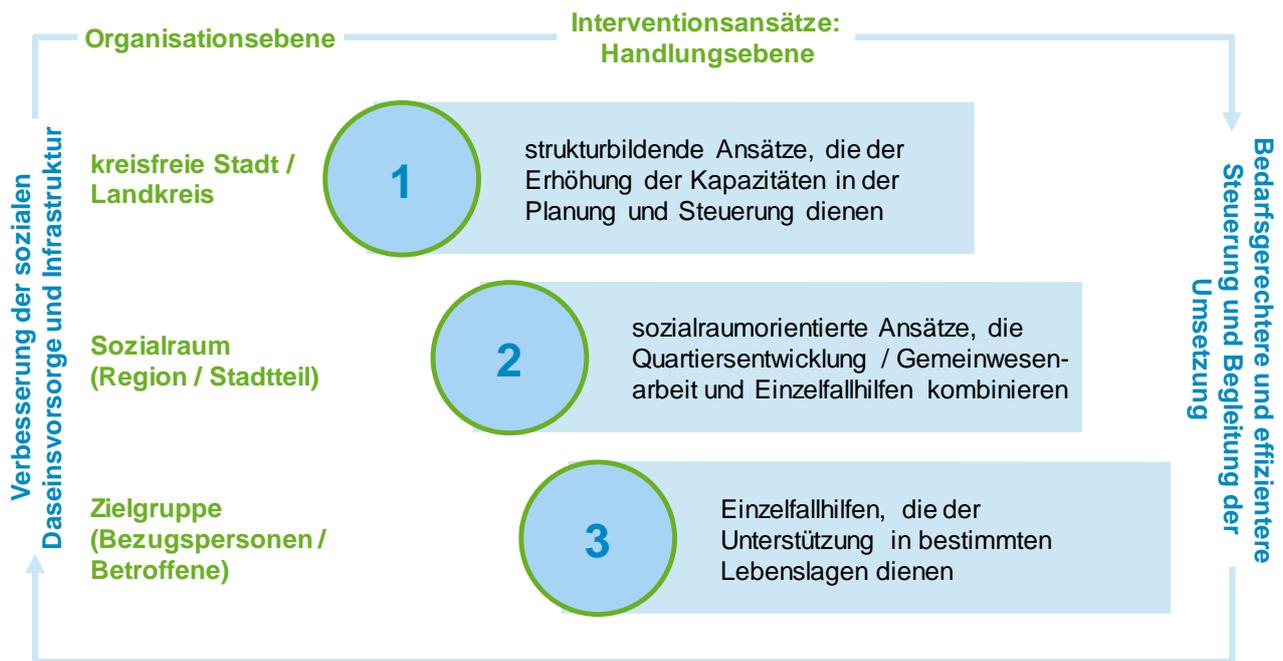


Abbildung 21: Komplementarität nach Handlungsebenen und Interventionsansätzen

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Ausgeschöpft ist das Potenzial noch nicht. So sind uns beispielsweise auch Programm- und Projektförderungen genannt worden, die zukünftig komplementär sein könnten und bereits zu diesem Zeitpunkt von den Planungs Koordinator*innen antizipiert werden – beispielsweise die nächste Ausschreibung des Bundesprogramms Mehrgenerationenhaus¹⁹⁷ sowie die Antragsstellung über das kommunale Förderprogramm des GKV-Bündnisses für Gesundheit¹⁹⁸.

Bereits die Anzahl und Art aller potenziell relevanten Programm- und Projektförderungen zeigt, dass deren bedarfsgerechte Koordinierung und Begleitung anspruchsvoll und aufwändig sind. Die Interviews mit den umsetzenden, und zum Teil auch beteiligten und begleitenden Personen haben verdeutlicht, dass dies ein Anspruch der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte ist. Gleichzeitig wurde deutlich, dass dies personelle Ressourcen bündelt: „Das ist Wahnsinn. Du bräuchtest allein zwei Leute, die sich nur damit beschäftigen, die ganzen Förderprogramme zu checken und zu gucken, wo man was holen kann.“¹⁹⁹

■ Komplementarität auf Programmsteuerungsebene

Die Ergebnisse der Evaluierung illustrieren, dass der Komplementarität und den potenziellen Synergien thematisch keine Grenzen gesetzt sind - zumindest nicht bezüglich einer integrierten Planungs- und Steuerungsperspektive und den sich daraus ergebenden Hand-

¹⁹⁷ Konkret sei geplant, ein zusätzliches Mehrgenerationenhaus im Landkreis zu beantragen und über das Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ) zu ko-finanzieren.

¹⁹⁸ Vgl. <https://www.gkv-buendnis.de/foerderprogramm/foerderangebote-im-ueberblick/>. Ziel ist laut der Programmwebseite, dass die gesetzlichen Krankenkassen ihr kassenarten-übergreifendes Unterstützungsangebot, um einen wesentlichen Beitrag zur systematischen Weiterentwicklung und Stärkung der kommunalen Prävention und Gesundheitsförderung sowie zur Förderung gesundheitlicher Chancengleichheit ergänzen.

¹⁹⁹ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

lungsstrategien und -ansätzen. Dies kann perspektivisch noch stärker zu einem Ineinandergreifen der verschiedenen Handlungsebenen, der dort relevanten Interventionsansätzen und schlussendlich der Maßnahmen führen. Zugleich ist die „Verzahnung (...) der größte Wert der Armutspräventionsstrategien“²⁰⁰ wie es ein*e für die Begleitung zuständige*r Gesprächspartner*in auf den Punkt bringt und ergänzt, beispielsweise „(...) mit dem Integrationsmanagement. Das hat funktioniert, da hat sich so viel entwickelt und die Koordinierungsstellen konnten gegenseitig partizipieren.“²⁰¹

Festhalten lässt sich zudem, dass die Nutzung der Synergien ausbaufähig ist und sich perspektivisch stärken lässt. So kommen die begleitenden Gesprächspartner*innen auch zu der Einschätzung, eine „Verschränkung mit anderen Förderungen“²⁰² wäre schneller und intensiver wünschenswert gewesen, beispielsweise auch mit sozialer Inklusion“²⁰³. Darüber hinaus stelle sich die Frage, welcher Mehrwert aus der Verknüpfung von Sozialem und Wirtschaft, beispielsweise mit der Immobilienwirtschaft, für die regionale Entwicklung entstehen könnte: „[Bei der] Sozialplanung [handelt es sich] um einen Ansatz, ein neues Denken, eine neue Herangehensweise, die Akteure kommen zusammen und stellen sich die Frage: Wie stellen wir uns unsere Region vor? Da merken wir, wir schaffen viele Synergien.“²⁰⁴

Komplementarität zum Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ)²⁰⁵

Das Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ) nimmt einen besonderen Stellenwert ein. Es weist auf vielfache Weise Komplementarität auf und es ergeben sich spezifische Synergieeffekte. Die Ergänzungen reichen soweit, dass die Abgrenzung an der ein oder anderen Stelle differenziert zu betrachten ist.

➤ Als positiv zu bewerten ist, dass die über die Entwicklung und Umsetzung lokaler Armutspräventionsstrategien gesammelten Erfahrungen und aufgebauten Strukturen direkt genutzt werden (konnten), um den Antrag und den damit geforderten „fachspezifische[n] integrierte[n] Plan“²⁰⁶ für eine Bewerbung um Fördermittel der Stufe 3 des Landesprogramms zu erstellen. Sehr oft haben die umsetzenden Personen uns bestätigt, dass bereits bei Antragsstellung auf Erkenntnisse und Inhalte der beschlossenen Armutspräventionsstrategien und somit auf erlangte Kompetenzen und geschaffene Voraussetzungen zurückgegriffen werden konnte. Die für die Begleitung verantwortlichen Gesprächspartner*innen gehen in ihren Einschätzungen soweit, dass der Entwicklungsstand in den Anträgen, der wiederum über die Einstufung im Landesprogramm entscheidet, unmittelbar mit einer

²⁰⁰ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²⁰¹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²⁰² Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²⁰³ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²⁰⁴ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

²⁰⁵ Das Landesprogramm ist im „Thüringer Gesetz zur Neustrukturierung der Familienförderung und zu Änderungen bei Stiftungen vom 18. Dezember 2018“, § 4 gesetzlich verankert. Vgl. <http://www.eins99.de/startseite>, Gesetz und Richtlinie [zuletzt aufgerufen: 20.04.2020]

²⁰⁶ Vgl. Richtlinie zum Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (Richtlinie LSZ), 2. Gegenstand der Förderung, 2.3 Stufe 3 – Umsetzung des Plans einschließlich Fortführung der fachspezifischen, integrierten Planung, abrufbar unter: https://www.gfaw-thueringen.de/cms/?s=gfaw_esf_aktuell&pid=2&fid=116&#downloads [zuletzt aufgerufen: 03.02.2020]

erfolgreichen Umsetzung der Förderung über den Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie korrespondiere und somit ein „Wissensvorsprung“²⁰⁷ deutlich werde. Das bedeutet: Je besser die Entwicklung und Umsetzung der Armutspräventionsstrategien vor Ort, desto höher die Qualität der eingereichten Anträge für eine Förderung im Landesprogramm. „Wenn man drei Jahre lang integrierte Sozialplanung gemacht hat, ist der Sprung zum LSZ nicht mehr so groß.“²⁰⁸ Es wird ein „positive[r] Effekt auf die Bewerbungen und Erstellung des Fachplans“²⁰⁹ attestiert. Auch wenn sich dies nicht eins zu eins in der Gegenüberstellung von geförderten und nicht geförderten Landkreisen und kreisfreien Städten mit der Einordnung im Landesprogramm zeigt, kann festgehalten werden, dass der Großteil der über den Fördergegenstand 2.1 der Armutspräventionsrichtlinie geförderten Landkreise und kreisfreien Städte die Stufe 3 „Umsetzung und Planung“ erreicht hat (11 von 15). Keine der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte wurde in die Stufe 1 „Bestandssicherung“ eingestuft.²¹⁰ Das wiederholte Interview mit einer mittlerweile geförderten Gebietskörperschaft bestätigt die Einschätzung insofern als die „Verknüpfung mit dem LSZ“²¹¹ auch ein Beweggrund für die Bewerbung über die Armutspräventionsrichtlinie dargestellt hat.²¹²

Ein Großteil der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte geht davon aus, dass sich inhaltliche und organisatorische Schnittstellen auch in der Umsetzung der beiden Programme ergeben werden. In etwa drei Viertel der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte ist vorgesehen, die Umsetzung beider Programme vor Ort eng zu verzahnen und inhaltliche „Berührungspunkte“²¹³, beispielsweise im Bereich der Familienbildung, zu nutzen. Die umsetzenden Personen schlussfolgern, eine Planung des Landesprogramms auf Grundlage der Armutspräventionsstrategien sei „kurzfristig möglich“²¹⁴ gewesen. Während das Landesprogramm bezüglich der Förderung sozialer Infrastruktur „noch breiter aufgestellt“²¹⁵ sei und somit einen anderen Ansatz verfolge, baue es „sehr gut auf Armutsprävention“²¹⁶ auf. Vor allem in der „Erfahrungswettersgabe der Koordinierungsstellen“²¹⁷ wird ein spezifischer Mehrwert erkannt. Wie in der Implementationsanalyse deutlich wurde, bedeutet das in vielen Fällen eine entsprechende Bündelung der Koordinierungsressourcen in einer Organisationseinheit.

Als besonders positiv wird hervorgehoben, dass es über das Landesprogramm prinzipiell möglich sei, bestimmte, in den Armutspräventionsstrategien festgehaltene zusätzliche Maßnahmen finanziell zu untersetzen und somit die Umsetzung zu gewährleisten. Zudem sei auch die über das Landesprogramm mögliche personelle Aufstockung sinnvoll und könne auch die Umsetzung der Armutspräventionsstrategien stärken. Die für die Begleitung zuständigen Gesprächspartner*innen bezeichnen folgerichtigerweise das Landesprogramm,

²⁰⁷ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²⁰⁸ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

²⁰⁹ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

²¹⁰ Die verbleibenden vier Landkreise und kreisfreien Städte haben die Stufe 2 „Bestandssicherung und Planung“ erreicht. Hingegen haben auch fünf der verbleibenden über den Fördergegenstand 2.1 nicht geförderten Landkreise und kreisfreien Städte die Stufe 3 erreicht.

²¹¹ Wörtlich aus dem explorativen Interview übernommen.

²¹² So ist auch geplant, beide Koordinierungsstellen in einem Büro arbeiten zu lassen, obwohl sie unterschiedlichen Ämtern – einmal dem Sozial- und einmal dem Jugendamt – zugeordnet sind.

²¹³ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

²¹⁴ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

²¹⁵ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

²¹⁶ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

²¹⁷ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

vergleichbar zum lokalen Integrationsmanagement (ThINKA), als ein komplementäres Programm. Auch da alle drei Programme auf einer integrierten, strategischen Sozialplanung basieren. So ergäben sich potenzielle Synergien bei der Beteiligung und Vernetzung, beispielsweise bei Befragungen oder Steuerungsgremien. Schlussendlich sei es somit plausibel, dass die Grundlage in den Armutspräventionsstrategien einen Beitrag dazu leistet, dass die Maßnahmenförderung über das Landesprogramm „bedarfsgerecht und mit Beteiligung“²¹⁸ und nicht „mit der Gießkanne“²¹⁹ erfolge. Im Gegenzug stärke dies auch die Umsetzung der in den Armutspräventionsstrategien festgehaltenen Maßnahmen. „Mit Geld kann man besser steuern und besser überzeugen.“²²⁰

➤ Bezüglich der Abgrenzung der beiden Programme sind Fälle differenziert zu betrachten, in denen die Planungskordinator*innen während der Entwicklung der Armutspräventionsstrategien - in der Regel parallel zur anspruchsvollen Aufgabe, die Beschlussfassung zu begleiten - viele Ressourcen in die Beantragung der Fördermittel über das Landesprogramm investiert haben. Gleiches gilt potenziell auch für die Umsetzung, wenn die Koordinator*innen für beide Programme zuständig sind. So ergab die Implementationsanalyse, dass die Planungskordinator*innen derzeit vereinzelt mit einem Stellenanteil auch für das Landesprogramm zuständig sind. Dies kann ein Risiko darstellen, da uns berichtet wurde, dass es zunehmend schwierig sei, solche Koordinierungsstellen mit qualifizierten Personal zu besetzen.²²¹ Gleiches gilt für die gesamte Umsetzung der beiden Programme. So wurde uns von den für die Begleitung zuständigen Gesprächspartner*innen erläutert, dass potenziell das Landesprogramm vor Ort – vor allem aufgrund der finanziellen Ausstattung – viel „Aufmerksamkeit“²²² bekommen werde und diese Aufmerksamkeit der Umsetzung der Armutspräventionsstrategien fehlen könne. Abschließend hat das Landesprogramm in einigen Fällen, so unser Ergebnis, vor Ort dazu geführt, dass wichtige Aushandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse in Vorbereitung der Beschlussfassung der Strategien – wie beispielsweise die Frage der Finanzierung von Maßnahmen oder auch deren konkrete Entwicklung – vertagt worden sind.

Festhalten lässt sich, dass – analog zur gesamten Komplementaritätsbetrachtung – auch bezüglich der Komplementarität zum Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ gilt: Inwiefern die Komplementarität dazu führt, dass Synergien genutzt werden können, hängt maßgeblich von der Umsetzung vor Ort ab. Der vielleicht größte potenzielle Synergieeffekt besteht darin, dass die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte mit dem Landesprogramm die Möglichkeit haben, die in den Armutspräventionsstrategien festgehaltenen Ziele und Maßnahmen – insbesondere solche, die nicht bereits über finanzielle Mittel abgedeckt sind – umzusetzen und diese somit stärker sozialräumlich wirken können. Dies kann die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Landkreise und kreis-

²¹⁸ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²¹⁹ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²²⁰ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

²²¹ So ist uns beispielsweise in dem wiederholten Interview mit einer mittlerweile geförderten Gebietskörperschaft berichtet worden, dass es über ein Jahr und mehrere Ausschreibungen gedauert hat bis sie die Planungskoordinierungsstelle besetzen konnten. Zudem wurde auch von umsetzenden und beteiligten Personen berichtet, dass diese Stellen sehr anspruchsvoll seien, aber aufgrund der Bezahlung und vor allem hinsichtlich der zeitlichen Befristung nicht „sehr attraktiv“. Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

²²² Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

freien Städte erhöhen und ihre Präventionsbemühungen, ihre Beteiligungs- und Vernetzungsaktivitäten mit den Bürger*innen und ihre aktive Zusammenarbeit mit Projektträgern stärken.

2.2.3 Sozialer Innovationsgrad der Förderung

Als Bezugsrahmen für die Bewertung legen wir den sich aus dem ESF ergebenden Innovationsprozess an. Soziale Innovation ist ein Meta-Thema des ESF. Ihre zentrale Bedeutung ist in Kapitel 9 der ESF-Verordnung festgehalten.²²³ Entlang des Innovationsprozesses kann soziale Innovation demnach mit der Entwicklung neuer Lösungen (Schritt 2) gleichgesetzt werden. Schlussendlich sind die neuen Lösungen der Definition nach nachhaltig, denn: Zum einen handelt es sich um Ansätze, die neue, unbekannte oder unangemessen gelöste soziale Bedürfnisse (Schritt 1) aufgreifen. Zum anderen werden die Lösungen hinsichtlich ihrer Ergebnisse bewertet (Schritt 3) und – falls die Bewertung positiv ausfällt – überführt, transferiert und verbreitet (Schritt 4).

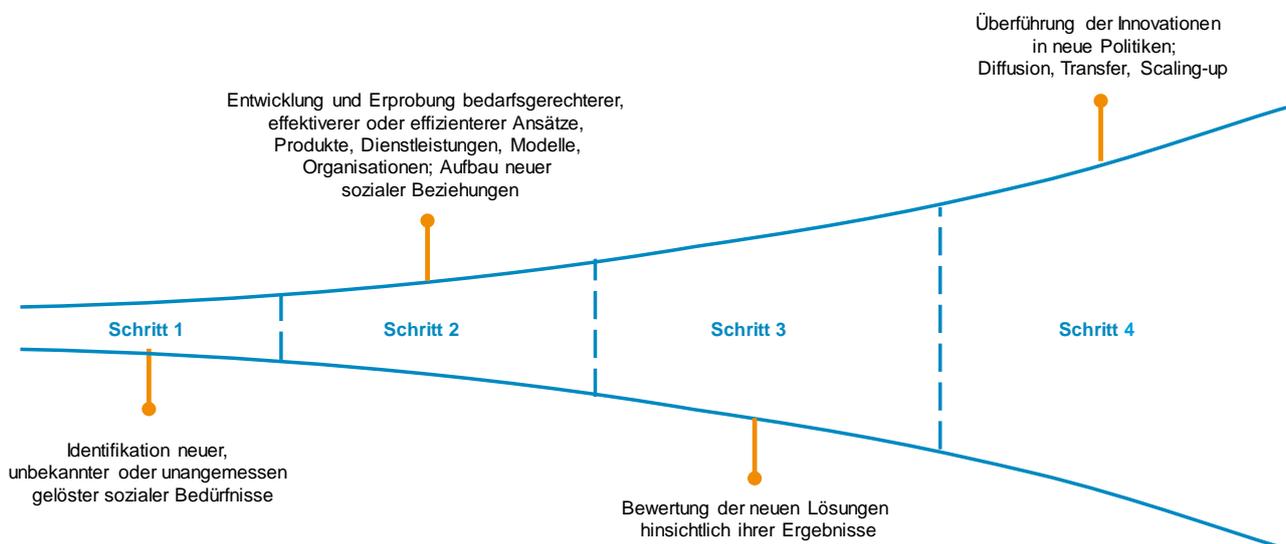


Abbildung 22: Sozialer Innovationsprozess in vier Schritten

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Der Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene ist, wie in der Vorstudie erläutert, bezüglich des sozialen Innovationsgrades prinzipiell positiv zu bewerten. Bei der Einführung der Förderung wurde dem Anspruch an soziale Innovation auf Programmsteuerungsebene angemessen begegnet und es wurden Schritte unternommen, um dies zu unterstützen. Auch die Konzeptanalyse der bewilligten Vorhaben sowie die Zwischenergebnisse der Hauptstudie deuten an, dass das Potenzial sozialer Innovation hoch ist.

²²³ Vgl. Artikel 9 Absatz 1 ESF-VO. Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0470:0486:De:PDF> [zuletzt aufgerufen: 27.10.2017].

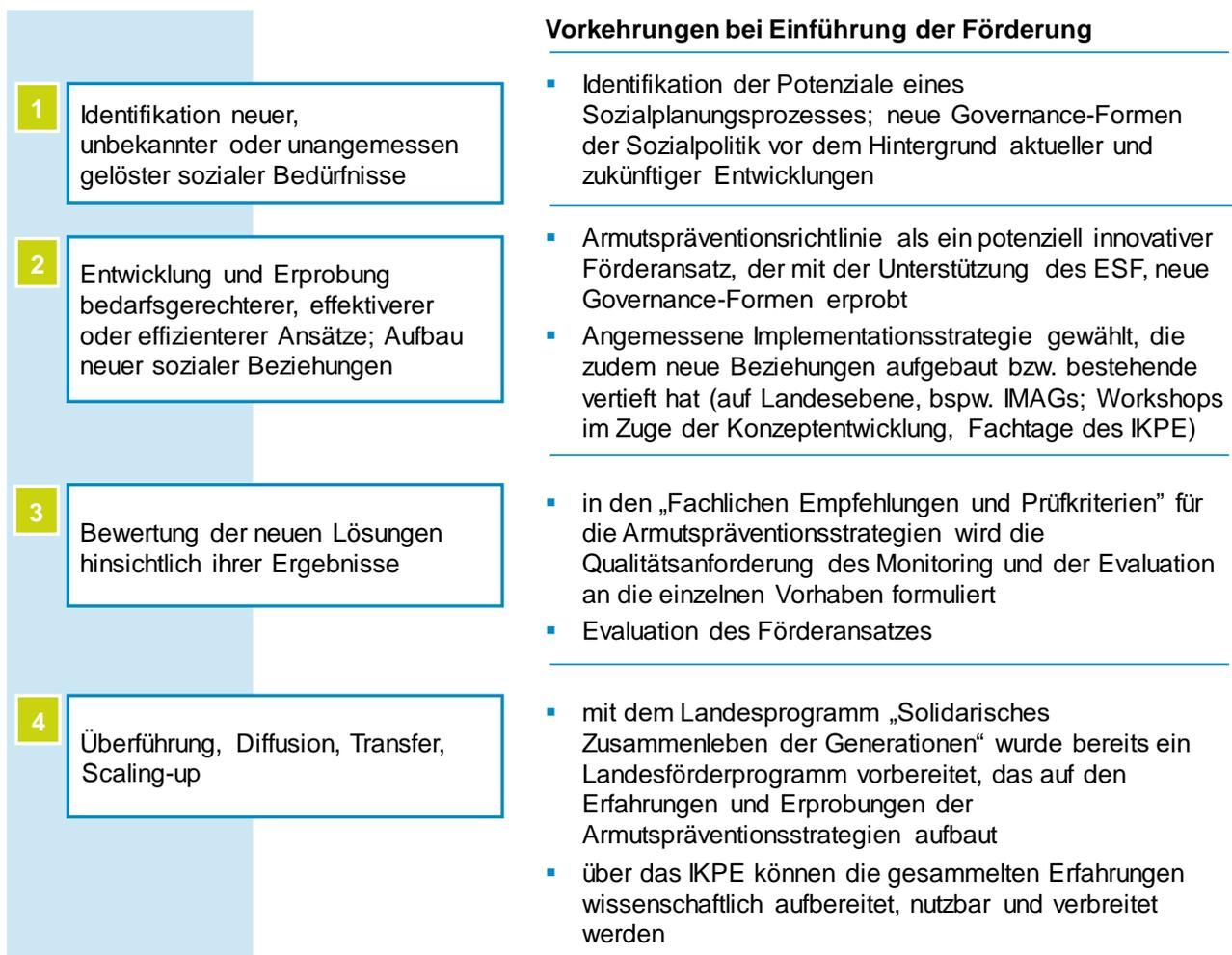


Abbildung 23: Vorkehrungen bei Einführung der Förderung: sozialer Innovationsprozess auf Programmsteuerungsebene

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Nachfolgend erläutern wir, inwiefern sich der Innovationsgrad auf Vorhabenebene entlang der Innovationsschritte unter Rückgriff auf die Ergebnisse der Hauptstudie zeigen kann. Ergänzend ziehen wir Rückschlüsse auf die Programmsteuerungsebene.

■ **Schritt 1: Identifikation neuer, unbekannter oder unangemessen gelöster sozialer Bedürfnisse**

Bezug zur Vorhabenebene: Die Aufbereitung, Ergänzung und Interpretation der zur Verfügung stehenden Datenlage – über Fachbereiche, Ressorts und Sektoren hinweg – haben zu einer Vielzahl an neuen beziehungsweise konkretisierten und fundierten Erkenntnissen bezüglich sozialgesellschaftlicher Problemlagen vor Ort geführt. Zudem konnte ein räumlich differenzierteres Wissen über sozialgesellschaftliche Problem- und Lebenslagen erreicht werden. So können von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Personengruppen als Zielgruppen differenziert betrachtet werden. Beispielsweise konnten die „working poor“²²⁴ als relevante Zielgruppe identifiziert werden, in dem gezeigt wurde, dass es einen zunehmenden Anteil von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Bürger*innen gibt, die zum Teil erheblich verschuldet sind. Die datengestützte Beschreibung

²²⁴ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

und Nutzung von Lebenslagen wurde häufig um qualitative Einschätzungen der Zielgruppen ergänzt, sodass wichtige Einblicke in subjektive Verzichtserfahrungen gesammelt wurden. Beispielsweise hat sich in einer breit angelegten Befragung von Schüler*innen herausgestellt, dass diese vor allem den Zugang zu neuen Technologien und Medien als eine relevante Teilhabemöglichkeit verstehen und sich diesbezüglich deutliche Unterschiede zwischen Schulen und sozialen Hintergründen ergeben. Der so entstandene Datensatz wird nicht nur für die Armutspräventionsstrategien genutzt, sondern für eine Vielzahl an entwickelten (und veröffentlichten) Produkten, wie beispielsweise Sozial- und Lebenslagenberichte. Häufig wurden sie auch genutzt, um andere Konzepte und Fachplanungen zu informieren. Zudem konnten bereits existierende Daten und Datensätze, „endlich mal ausgewertet“²²⁵ und nutzbar gemacht werden, beispielsweise Daten der Schuleingangs- und Vorsorgeuntersuchungen.

Rückschlüsse auf Programmsteuerungsebene: Die Ergebnisse zeigen, dass sich ein integrierter, strategischer Sozialplanungsprozess mit dem Ziel der Armutsprävention grundsätzlich eignet, um relevante Kompetenzen und Voraussetzungen zur Armutsprävention zu erhöhen und zu verbessern – auch und zentral im Sinne einer Erhöhung von Teilhabechancen. Zu nennen sind hier die begleitende fachliche und methodische Qualifizierung der Planungs Koordinator*innen. Das so aufgebaute Wissen über Armut als ein vielschichtiges Phänomen, über den aktuellen Stand der Sozialforschung und über sich daraus ergebende praxisorientierte governance- und inhaltsbezogene Erkenntnisse tragen maßgeblich dazu bei, die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Landkreise und kreisfreien Städte zu erhöhen.

■ **Schritt 2: Entwicklung und Erprobung bedarfsgerechterer, effektiverer oder effizienterer Ansätze, Produkte, Dienstleistungen, Modelle, Organisationen sowie Aufbau neuer sozialer Beziehungen**

Bezug zur Vorhabenebene: Auf lokaler Ebene sind im Zuge der Entwicklung der Armutspräventionsstrategien eine Vielzahl an Ansätzen, Produkten, Dienstleistungen, Modellen, Organisationen sowie Beziehungen entstanden und intensiviert worden. Über alle geförderten Landkreise und kreisfreien Städte hinweg ist uns beispielsweise berichtet worden, dass bestehende Unterstützungs- und Hilfsangebote übergreifend aufbereitet wurden und – zum Teil auch digital – der gesamten Öffentlichkeit oder spezifischen Adressatengruppen zur Verfügung gestellt werden oder zukünftig werden sollen. Insbesondere Formate zur Beteiligung von Bürger*innen konnten erprobt werden und können, darauf aufbauend, perspektivisch weiterentwickelt werden. Neben diesen und anderen in der Implementationsanalyse aufgegriffenen relevanten Beispielen, ist uns mehrmals davon berichtet worden, dass die Zusammenarbeit bei den Armutspräventionsstrategien dazu geführt hat, die Einrichtung oder die Weiterentwicklung von Jugendberufsagenturen zu beschließen.

Rückschlüsse auf Programmsteuerungsebene: Der Förderansatz kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte, neue Governance-Formen erproben und anwenden. Besonders hervorzuheben sind hier die eingeforderte und angeregte Beteiligung und Vernetzung lokaler Akteur*innen. Die Ergebnisse der Hauptstudie bestätigen, dass vor allem die geschaffene Datenlage und

²²⁵ Wörtlich aus den Interviews mit beteiligten Personen übernommen.

deren Fortschreibung sowie beteiligungsorientierte Interpretation auch über den Förderzeitraum hinaus wichtige Impulse setzen können. Die Bemühungen der Landesregierung, diese Datenlage auch thüringenweit zusammenzuführen und zu unterstützen, ist äußerst positiv zu bewerten. Zudem zeigt sich, dass insbesondere die über die Programmsteuerungsebene aufgebauten Netzwerk- und Austauschformate sowie die Begleitung des IKPE und des KOSS zentrale Vorkehrungen sind. Als ein aus der Beteiligung und Begleitung hervorgegangener Impuls kann beispielsweise die beschlossene Einrichtung von Stadt- und Kreis-LIGEN²²⁶ positive und potenziell langfristige Effekte entfalten. Ein zentraler Beweggrund war es, eine Abstimmung mit den auf lokaler Ebene agierenden Verbänden zu erleichtern und die Potenziale einer integrierten strategischen Sozialplanung beziehungsweise deren Nutzung auf beiden Seiten zu erhöhen. In diesem Sinne stellen die Stadt- und Kreis-LIGEN eine „Partnerstruktur und Ansprechpartner für die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter“²²⁷ dar, welche auch in anderen Kontexten und über die Förderung der Armutspräventionsrichtlinie hinaus Bedeutung haben kann.

■ Schritt 3: Bewertung der neuen Lösungen hinsichtlich ihrer Ergebnisse

Bezug zur Vorhabenebene: Die Implementationsanalyse ergibt, dass ein relevanter methodischer und fachlicher Kompetenzzuwachs vor Ort verzeichnet werden kann. Auch wenn die Evaluationsmaßnahmen in der Regel nicht in den Armutspräventionsstrategien festgehalten sind, wird die Frage der Reflektion und Evaluation als eine zentrale Aufgabe verstanden.

Rückschlüsse auf Programmsteuerungsebene: Die Reflektion und Evaluation der in den Armutspräventionsstrategien festgeschriebenen Maßnahmen sind zentrale Schritte in der zweiten Förderphase. Zwar werden die Evaluation und Wirkungsmessung als zentrale Herausforderungen der zweiten Förderphase benannt und betont, wie schwierig es ist, die Wirkungen von Prävention zu belegen und messbar zu machen. Nichtsdestoweniger ist es positiv zu bewerten, dass die lokalen Akteur*innen aufgefordert sind, sich mit dieser Frage zu beschäftigen. Die Programmsteuerungsebene sowie das IKPE und das KOSS sollten diese Reflektion aktiv unterstützen. Das zur Verfügung gestellte Indikatorenset sowie das Papier „Armutspräventionsstrategien – Fachliche Empfehlungen und Prüfkriterien“ (April 2017) stellen eine gute Grundlage dar. Für die Nachhaltigkeit der Förderung scheint es von zentraler Bedeutung, dass die lokalen Akteur*innen vor Ort Vorteile, Nutzen und Mehrwert sowie Relevanz der Strategien und Maßnahmen festhalten, reflektieren und darauf aufbauend Ansätze und Prozesse weiterführen.

²²⁶ Unseren eigenen Recherchen nach gibt es diese lokalen beziehungsweise regionalen Zusammenschlüsse nicht in allen Bundesländern. Bestätigen konnten wir dies in Sachsen, Baden-Württemberg und Brandenburg. Definitiv nicht besteht dies in Bayern, Rheinland-Pfalz und im Saarland. In Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen sind die Ergebnisse der Recherche nicht eindeutig. Es scheint, dass sie sich in den Bundesländern zum Teil finden lassen, aber nicht flächendeckend existieren.

²²⁷ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

■ **Schritt 4: Überführung der Innovationen in neue Politiken sowie Diffusion, Transfer und Scaling-Up**

Bezug zur Vorhabenebene: Auf lokaler Ebene wird deutlich, dass das Ziel der Armutsprävention und das Instrument einer integrierten, strategischen Sozialplanung zum einen sinnvolle Ergänzungen für die Arbeit in anderen Fachbereichen und Fachbereichsplanungen innerhalb der Verwaltung darstellen. Zum anderen kann dies die ressort- und zuständigkeitsübergreifende Zusammenarbeit stärken. Schlussendlich kann die Kooperation mit freien Trägern einen Beitrag zur sozialräumlichen und lebensalgenbezogenen Teilhabeförderung leisten.

Rückschlüsse auf Programmsteuerungsebene: Es bestätigt sich, dass mit dem Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ) eine sinnvolle Anschlussperspektive geschaffen wurde, die es ermöglicht, auf gewonnenen Erkenntnissen und erschaffenen Strukturen aufzubauen. Nicht zuletzt wird so gewährleistet, dass das Instrument der integrierten, strategischen Sozialplanung auch über die Frage der Armutsprävention hinaus erprobt und angewendet wird. Hier ist als besonders positiv zu bewerten, dass das Landesprogramm alle 23 Landkreise und kreisfreien Städte erreicht. Zudem ist die Beschlussfassung der Armutspräventionsstrategien ein wichtiger Impuls, die gewonnenen Erkenntnisse und Arbeitsweisen vor Ort nachhaltig zu verankern. Potenziell ergeben sich darüber hinaus weitere Transfermöglichkeiten in die regional- und raumplanerische sowie die wirtschaftsfördernde Zusammenarbeit – auch innerhalb des ESF mit beispielsweise LEADER-Aktionsgruppen im Rahmen des ELER. Dies könnte zukünftig von der Landesregierung im Sinne von Bottom-Up-Ansätzen unterstützt werden.

Zusammenfassend lässt sich der soziale Innovationsgrad der Förderung im Sinne des ESF als gut bewerten. Vor allem der Anforderung, die Zusammenarbeit mit relevanten Partner*innen auf lokaler oder regionaler Ebene zu unterstützen, wird der Förderansatz gerecht. Das aufeinander abgestimmte „Zusammenspiel kommunaler Leistungen mit denen anderer öffentlicher Leistungsträger (...) und der sonstigen Akteure im Bereich des Arbeitsmarktes und der Sozialwirtschaft“²²⁸ hat, so bestätigen die Ergebnisse, das Potenzial, Armutsprävention „für ausgegrenzte oder von Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsgruppen“²²⁹ zu stärken und die „Zusammenarbeit und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung der Akteure zu verbessern“²³⁰.

Art. 9 Abs. 1 ESF-VO

„Der ESF fördert soziale Innovation auf allen Gebieten seines Interventionsbereichs gemäß Artikel 3 dieser Verordnung, vor allem mit dem Ziel der lokalen oder regionalen Erprobung, Bewertung und Umsetzung in größerem Maßstab von innovativen Lösungen, darunter auch auf lokaler oder regionaler Ebene, um soziale Bedürfnisse in Partnerschaft mit den relevanten Partnern und vor allem Sozialpartnern zu begegnen.“

²²⁸ Vgl. Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020, S. 59f.

²²⁹ Ebd.

²³⁰ Ebd.

2.2.4 Wirkungsanalyse: Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Ergebnisse illustrieren, dass die Umsetzung auf lokaler Ebene dazu beiträgt, die intendierten Ziele der Förderung zu erreichen. Zum einen konnten relevante Kompetenzen und Voraussetzungen erhöht beziehungsweise verbessert werden. Zum anderen ist es plausibel, dass so ein Beitrag zu den langfristigen inhalts- und governance-bezogenen Zielen geleistet werden kann - mithin die Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen zu reduzieren und die hierfür notwendige Governance zu verbessern. Diese Ziele weisen jedoch maßgeblich einen deutlich längeren Wirkungshorizont als die Förderung auf. Zudem ist ihre Erreichung aus verschiedenen Gründen schwer zu belegen – vor allem im Sinne einer kausalen Zuordnung.

Es wurden sowohl inhalts- als auch governance-bezogene Veränderungen und Effekte angestoßen und zum Teil bereits erzielt. Inhaltliche und prozessuale Grundlagen konnten in den geförderten Landkreisen und kreisfreien Städten ausgebaut werden. Mithilfe des intergierten, strategischen sozialplanerischen Prozesses konnten relevante Erkenntnisse und Erfahrungswerte zur Armutsprävention gesammelt werden. Im Ergebnis zeigen sich große Überschneidungen mit der Förderung sozialer und beruflicher Teilhabe und Teilhabechancen. Ein integrierter, strategischer Sozialplanungsprozess eignet sich dabei als Instrument, um den geförderten Landkreisen und kreisfreien Städte ihre Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten zu verdeutlichen und ihr Verantwortungsbewusstsein zu stärken. Dies zeigt sich in den lokalen Armutspräventionsstrategien. Dort sind Fragen beantwortet, wie etwa, welche Instrumente in welcher Form bereits vorhanden sind, wie diese bedarfsgerechter genutzt und umgesetzt werden können und welche Lücken bestehen. Die hohe Komplementarität der Förderung ist ein entscheidender Erfolgsfaktor, dessen Relevanz potenziell in der zweiten Förderphase und somit in der Umsetzung der verabschiedeten Armutspräventionsstrategien noch stärker zum Tragen kommen kann. Dies hängt allerdings davon ab, inwiefern es den geförderten Landkreisen und kreisfreien Städten gelingen wird, die etablierten Strukturen und Prozesse zur Vernetzung und Beteiligung fortzuführen und zu stärken.

■ Ausblick auf die zweite Förderphase

Wie in den Schlussfolgerungen und im Ausblick der Implementationsanalyse festgehalten, ist der Verlauf der zweiten Förderphase von großer Bedeutung – auch, um den potenziellen Nutzen des Planungszyklus zu verdeutlichen. Ein grundsätzliches Spannungsverhältnis ergibt sich bei der Frage, wie die Landkreise und kreisfreien Städte und die Planungs koordinat*innen und ihre fachlichen Vorgesetzt*innen ihre Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Umsetzung der Armutspräventionsstrategien nutzen werden sowie nutzen können. „Armutsprävention ist ein Mittel, bestimmte Bedarfe darzustellen und eine Strategie zu entwickeln, aber die Aushandlungsprozesse machen andere, nicht die Planerinnen und Planer – weder in der Kommunalverwaltung noch bei den freien Trägern. Wie das umgesetzt wird, sind zwei verschiedenen Paar Schuhe.“²³¹ Zentral ist die Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger*innen vor Ort. Insofern sind die Umsetzungsphase und deren

²³¹ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

Reflektion und Evaluation auch entscheidend für die Frage, wie wahrscheinlich die Fortführung eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses zur Armutsprävention und die damit einhergehende erforderliche Beteiligung und Vernetzung sind.

2.3 Fazit und Ausblick

Das längerfristige Ergebnis und die potenzielle Wirkung sind im Zeitraum der Evaluierung nur eingeschränkt beobachtbar. Die Ergebnisse der Evaluierung lassen jedoch die Schlussfolgerung zu, dass eine Erprobung und Anwendung integrierter, strategischer sozialplanerischer Prozesse zur Armutsprävention zu einem potenziell nachhaltigen Kapazitätsausbau und einer verbesserten lokalen Governance beitragen kann. So kann die Förderung – auch unter Berücksichtigung der Komplementarität – plausibler Weise einen Beitrag zur Senkung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Personen leisten. In diesem Sinne ist der Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene sozial innovativ.

Die Potenziale der angestoßenen Veränderungen sind noch nicht ausgeschöpft. Künftig hängt dies einerseits davon ab, was im Zuge der Umsetzung der lokalen Armutspräventionsstrategien erreicht werden kann. Andererseits ist entscheidend, inwiefern die geförderten Landkreise und kreisfreien Städte weiterhin und über den aktuellen Förderzeitraum hinaus das Ziel der Armutsprävention verfolgen und das Instrument der integrierten, strategischen Sozialplanung anwenden. Vor allem das Instrument eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses entfaltet dann nachhaltig Wirkung, wenn es wiederholt angewandt wird. Weit verbreitet ist die Einschätzung, dass dies nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln realistisch ist. „Da müssten die Kommunen generell mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um dauerhaft diese Prozesse kommunal steuern und koordinieren können.“²³² Insbesondere, da nicht alle Landkreise und kreisfreien Städte eine „Planungssicherheit der Stelle“²³³ eigenständig gewährleisten können. Zu dieser Schlussfolgerung kommen auch die Autor*innen des *Zweiten Thüringer Sozialstrukturatlas*.

Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas, S. 257

„Durch die Förderung über die ESF-Armutspräventionsrichtlinie wurden Kompetenzen und Erfahrungswissen in Bezug auf integrierte Sozialplanung in den Verwaltungen der Thüringer Gebietskörperschaften aufgebaut. Auf diesem Fundament bauen nun komplementäre Programme wie z.B. das Landesprogramm Familie [„Solidarisches Zusammenleben der Generationen“] auf. Es wird empfohlen, die Förderung der integrierten Sozialplanungen in den Landkreisen und kreisfreien Städten durch das Land Thüringen auch mit Mitteln des ESF fortzuführen und zu intensivieren. Ziel sollte die Verstetigung der aufgebauten Strukturen sein.“

Auch das Verständnis für Armut und das Ziel der Armutsprävention als Querschnittsthema können noch ausgebaut und weiterentwickelt werden. Dies ist vor allem relevant, da für die

²³² Wörtliches Zitat aus den Interviews mit umsetzenden Personen.

²³³ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

Kommunen „[n]ichts (...) schwieriger [ist] als für Prävention Geld auszugeben“²³⁴. Grundsätzlich ist und bleibt die Umsetzung und Finanzierung freiwilliger Aufgaben mit dem Ziel der Prävention für Landkreise und kreisfreie Städte eine Herausforderung. In der Tendenz kann die Förderung des präventiven Ansatzes jedoch an Bedeutung gewinnen, wenn es ein strategisch relevantes Ziel bleibt und als solches unterstützt wird. Eine noch stärkere sozialraumorientierten Planung und Steuerung kann den „Fokus auf Armutsprävention“²³⁵, der Themen- und Handlungsfeldern verknüpft und den „Blick auf die tatsächlichen Herausforderungen“²³⁶ in den Landkreisen und kreisfreien Städten legt, stärken. Integrierte Planungs- und Handlungsansätze mit dem Ziel der Armutsprävention abzusichern, erfordert ein „Umdenken in der Verwaltung“²³⁷. Dies verlangt auch weiterhin den politischen Rückhalt sowie eine Person, die „den Hut aufhat. [Sonst] besteht die Gefahr, dass wieder in alte Bahnen zurückgefallen wird.“²³⁸

Bei den Zielen der Förderung handelt es sich um grundlegende, zum Teil weitreichende und langfristige Veränderungen, die zum einen voraussetzungsvoll sind und zum anderen von vielen und vielfältigen Rahmenbedingungen beeinflusst werden (können) – nicht zuletzt von sozial- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen. Inwiefern die ausgebauten Kompetenzen und Voraussetzungen ihre Wirkung entfalten, hängt mithin von vielen Faktoren ab. Welche Ansatzpunkte wir sehen, um die Wirkung zu unterstützen, erörtern wir in den nachfolgenden Handlungsempfehlungen.

²³⁴ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²³⁵ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²³⁶ Wörtlich aus den Interviews mit begleitenden Personen übernommen.

²³⁷ Wörtlich aus den Interviews mit umsetzenden Personen übernommen.

²³⁸ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

3. Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven zur Armutsprävention auf lokaler Ebene

Den Fokus der Handlungsempfehlungen legen wir auf die Programmsteuerungsebene und somit auf die Frage der Weiterentwicklung des Förderansatzes zur Armutsprävention auf lokaler Ebene über den ESF. Ergänzt wird diese Perspektive mit Überlegungen über die aktuelle ESF-Förderperiode hinaus. Den Handlungsempfehlungen liegen dabei zentrale **Prämissen** zugrunde:

- Der Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene hat das Potenzial, auf den bisher angestoßenen Veränderungen und erreichten Effekten aufzubauen und so langfristig einen relevanten Beitrag zur Armutsprävention zu leisten sowie die (Weiter-)Entwicklung der lokalen Governance zu unterstützen. Hierfür ist es von zentraler Bedeutung, den Zyklus eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses zu verstetigen und das Verständnis für Armutsprävention als Querschnittsthema zu stärken. So kann die lokale Ebene dabei unterstützt werden, die eröffneten Gestaltungs- und Handlungsspielräume weiterhin auszubauen.
- Dabei handelt es sich auch perspektivisch um einen relevanten, wenngleich „grundlegenden Kulturwandel“²³⁹, der es Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft vor Ort ermöglicht, aktuellen und zukünftigen sozialpolitischen Entwicklungen und Herausforderungen innovativ zu begegnen. Diese Entwicklungsperspektive kann als „vorbeugende Sozialpolitik“²⁴⁰ bezeichnet werden, also einer Sozialpolitik, die frühzeitig und präventiv in Interventionen und Maßnahmen investiert, um Armut und sozialer Ausgrenzung vorzubeugen.²⁴¹ Dies bedeutet, dass sich potenzielle Effekte und Wirkungen erst langfristig einstellen und nicht unmittelbar zu beispielsweise Kosteneinsparungen und somit finanziellen Entlastungswirkungen in den kommunalen Haushalten führen.²⁴²
- Sowohl das Ziel der Armutsprävention als auch das Instrument eines integrierten, strategischen Sozialplanungsprozesses fallen maßgeblich in den Bereich der freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Zum einen bedeutet dies, dass sowohl Armutsprävention als auch eine integrierte, strategische Sozialplanung fortlaufend zusätzliche Investitionen erfordern. Zum anderen müssen als Kontextfaktoren das Mehrebenensystem und die damit einhergehende Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilung berücksichtigt werden. Nicht zuletzt müssen sowohl das Ziel als auch das Instrument flexibel und dynamisch bleiben, so dass Veränderungen sozioökonomischer, sozialpolitischer und wirtschaftsregionaler Entwicklungen und Rahmenbedingungen aufgegriffen und gestaltet werden können.

²³⁹ Vgl. Sozialplanung in Kreisen. Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen, S. 95.

²⁴⁰ Ebd. Titelblatt.

²⁴¹ Vgl. u.a. die Definition des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Entwicklung, abrufbar unter: <https://www.fgw-nrw.de/themenbereiche/vorbeugende-sozialpolitik.html> [zuletzt aufgerufen: 17.04.2020].

²⁴² Für eine umfassende Auflistung und Erörterung der mit einer integrierten, strategischen Sozialplanung verbundenen Erwartungen vgl. Vgl. Schubert, Herbert et al. Zwischenbericht zur Situation der Sozialplanung in den Untersuchungsregionen StädteRegion Aachen und Rheinisch-Bergischer Kreis, Technische Hochschule Köln, 2018. Verfügbar unter: https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/fakultaeten/f01/srm-arbeitspapier69__emiss_zwischenbericht_ap2+4.pdf [zuletzt aufgerufen: 30.01.2020].

Unsere Handlungsempfehlungen orientieren sich, wie bereits in der Vorstudie, auf eine systematische Darstellung von **Implementationsansätzen zur Unterstützung der Veränderung von Verfahrens- und Verhaltensweisen**.²⁴³ Die Implementationsansätze beantworten maßgeblich die Frage, welche Formen der Implementierung gewählt werden sollten, um handelnde Personen und umsetzende Stellen dabei zu *unterstützen und zu befähigen*, lokale Verfahrens- und Verhaltensweisen zu ändern. Um den Förderansatz und dessen Implementierung angemessen und nachhaltig weiterzuentwickeln, machen die Ergebnisse der Evaluierung es unseren Einschätzungen nach notwendig, folgende zusätzliche Fragen zu berücksichtigen:

Gestaltungsspielraum, Einflussmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse	Inwiefern haben die handelnden Personen und umsetzenden Stellen <i>die Entscheidungsbefugnis und die Ressourcen</i> , lokale Verfahrens- und Verhaltensweisen selbstständig (und eigenverantwortlich) zu ändern?
Anreize und Motivation	Inwiefern sind die handelnden Personen und umsetzenden Stellen <i>von der Notwendigkeit und Relevanz</i> , lokale Verfahrens- und Verhaltensweisen zu ändern, <i>überzeugt und (eigenständig) motiviert</i> ?

Es müssen folglich Formen der Unterstützung gewählt werden, die darauf zielen, dass lokale Akteur*innen zukünftig ihre Verfahrens- und Verhaltensweise ändern *können, wollen* und *müssen*.²⁴⁴

²⁴³ Die Unterscheidung in Implementationsansätze entlang von *letting it happen, helping it happen* und *making it happen* beziehen sich auf Ejler, N., Ostensen, J., Graff, D. und Dyrby T. (2016): New approaches to policy implementation: How public executives address the complexity of implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability, Ramboll Management Consulting, verfügbar unter: <http://www.consulting.ramboll.com/acton/media/18558/new-approaches-to-public-sector-implementation> und basieren auf Ausführungen und Untersuchungen des Implementationswissenschaftler Dean L. Fixsen.

²⁴⁴ Die Unterscheidung in *Können, Wollen* und *Müssen* geht auf den Bildungsforscher Anton Strittmatter zurück, der für die nachhaltige Aufnahme von Neuerungen schlussfolgert, dass bei allen beteiligten Akteur*innen im Mehrebenensystem keiner dieser drei Faktoren verzichtbar ist. Vgl. Strittmatter, Anton: Bedingungen für die nachhaltige Aufnahme von Neuerungen an Schulen. In: Journal für Schulentwicklung 2001, 5. Jg. H. 4., S. 58–66. Sowohl Fixsen et al. als auch Strittmatter beziehen die Kriterien auf Veränderungen in Organisationen. Unserer Meinung nach lassen sich diese Ansätze jedoch auch auf strukturbildende Interventionsansätze und deren Implementierung beziehen.



Abbildung 24: Weiterentwicklung des Förderansatzes: Ineinandergreifen von *Können*, *Wollen* und *Müssen*

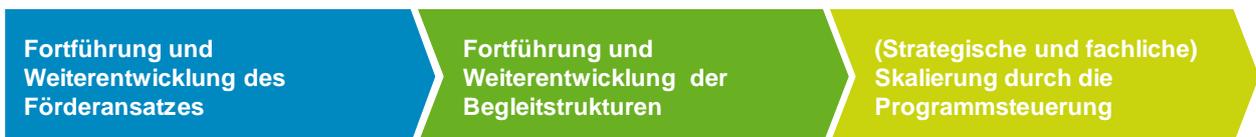
Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Auf Basis der Prämissen und der Systematisierung möglicher Implementationsansätze ergeben sich folgende **Handlungsempfehlungen an die Programmsteuerungsebene:**

Letting it happen

Helping it happen

Making it happen



Wollen: Anreize setzen

- Weiterführende Unterstützung und (fachliche, finanzielle und organisatorische) Ressourcen für die integrierte, strategische Sozialplanung
- Fachliche Erweiterung beziehungsweise Präzisierung der Ziele (Armutsprävention)
- Ausgleich zwischen Vorgaben und Flexibilität
- Ausweitung der Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume
- ...

Können: Beratung, Begleitung und Vernetzung

- Qualifizierungsmaßnahmen auf Landesebene / Zertifizierungen
- Aufgreifen und fachliche Flankierung von Lern- und Umsetzungserfahrungen
- Wissenstransfer und Zusammenführung von regionalen Handlungsstrategien
- Kombination aus zentralen und dezentralen, technischen und fachlichen, Unterstützungsleistungen (modularer Aufbau)
- ...

Müssen: Standards setzen und Verbindlichkeit herstellen

- Verbindliche Zusammenarbeit von Landesressorts
- Landesweite Vernetzung und Wissenstransfer relevanter Steuerungs- und Abstimmungsgremien
- Verzahnung von komplementärer Programm- und Projektförderung
- Aufgreifen von Bottom-Up-Ansätzen, Weiterentwicklung landesgesetzlicher Bestimmungen und Verordnungen
- Öffentlichkeitswirksame (und identifikationsstiftende) Marke
- ...

Abbildung 25: Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Förderansatzes

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

■ **Letting it happen („Wollen“): Anreize setzen**

Wir empfehlen, die Landkreise und kreisfreien Städte weiterhin und weiterführend in der integrierten, strategischen Sozialplanung zu unterstützen. Um die bisher angestoßenen Veränderungen und erreichten Effekte abzusichern, empfehlen wir eine Fortführung der Landesförderung über die derzeitige ESF-Förderperiode hinaus. Schlussendlich sollten weiterhin (strategische, fachliche, organisatorische und finanzielle) Anreize gesetzt werden, das Ziel der Armutsprävention und das Instrument der integrierten, strategischen Sozialplanung auf lokaler Ebene zu verfolgen. Um Vorteile und Nutzen spürbar und erkennbar werden zu lassen, bedarf es unserer Einschätzung nach der Möglichkeit, den integrierten, strategischen Sozialplanungsprozess zur Armutsprävention mindestens zweimal zu durchlaufen, um die gewonnenen Erkenntnisse erneut aufzugreifen. In einem weiteren Durchlauf könnte der Prozess durch eine sinnvolle fachliche Erweiterung des Ziels der Armutsprävention als Querschnittsthema ergänzt werden – beispielsweise einer intendierten Verzahnung mit der Gesundheitsförderung, der Integrationsbemühungen für Neuzugewanderte oder speziell der Unterstützung und Integration benachteiligter Personengruppen wie beispielsweise Menschen mit Behinderung. Der Förderansatz sollte dabei konsequent darauf zielen, die Gestaltungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse auf lokaler Ebene zu erhöhen. Hierzu gehört zentral auch die Frage, inwiefern die integrierte, strategische Sozialplanung zur Armutsprävention vor Ort mit flexibel einzusetzenden Budgets flankiert werden könnte. Weiterhin bedeutet dies, ein Gleichgewicht zwischen verbindlichen Vorgaben und flexibler Umsetzung zu finden. Aus diesem Grund gilt es auch zukünftig, in Vorbereitung der Fortführung des Förderansatzes eine frühzeitige und strategische Kooperation zwischen Land und Kommune zu suchen. Mögliche Instrumente könnten kommunalspezifische Zielvereinbarungen sein, die auf fachvernetzenden und integrierten lokalen Handlungsstrategien basieren.

Exkurs zum Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ)

Viele der Handlungsempfehlungen finden sich in der Ausgestaltung der Förderung des Landesprogramms wieder. Insofern kommen auch wir zu der Schlussfolgerung: „Das LSZ ist der nächste logische Schritt zur Verstetigung.“²⁴⁵ Insbesondere der Ansatz, familienbildende Leistungen über eine regionalisierte Umsetzung bedarfsgerechter zu gestalten, hat das Potenzial, kommunale Gestaltungsspielräume und Verantwortungsübernahme vor Ort weiterhin zu stärken. Im Gegenzug ist es wichtig, die mögliche Weiterentwicklung des Förderansatzes zur Armutsprävention zum einen komplementär zu gestalten und zum anderen zielführend abzugrenzen. Unserer Einschätzung nach bedeutet dies, weiterhin einen Fokus auf das Instrument der integrierten, strategischen Sozialplanung zu legen und gleichzeitig besondere Aufmerksamkeit auf eine armutssensible soziale Integration im größeren Kontext der Förderung von Teilhabe und Teilhabechancen zu legen.

²⁴⁵ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen.

■ **Helping it happen („Können“): Beratung, Begleitung und Vernetzung**

Wir empfehlen eine Fortführung der Beratung, Begleitung und Vernetzung der handelnden Personen und umsetzenden Stellen. Von besonderer Relevanz sind dabei Qualifizierungsmaßnahmen. Neben einer Qualifizierung der Koordinierungsstellen²⁴⁶ könnten landesweite Angebote andere umsetzende und beteiligte Akteur*innen adressieren. – und somit auch einen landesweiten Erfahrungsaustausch fördern. Die potenzielle Servicefunktion der Sozialplanung sollte im Fokus stehen, um deren fachlichen Nutzen zu stärken. Perspektivisch könnten die lokalen Akteur*innen unterstützt werden, Bottom-Up-Ansätze aufzugreifen, indem beispielsweise die Konzipierung, Fördermittelakquise und Maßnahmenausschreibung sowie die Begleitung der Umsetzung von Maßnahmen und deren Evaluation behandelt werden. Im Mittelpunkt sollte das Ziel der besseren Zugangsteuerung und Qualitätssicherung von Maßnahmen stehen sowie dabei unterstützt werden, Mitwirkungsbereitschaft der Zielgruppen und damit einhergehende Effekte zu stärken. Ebenso zentral scheint es, lokale Vernetzungs- und Interessensaushandlungsprozesse weiterhin durch Moderation und externe Inputs zu unterstützen. Ein Erfahrungsaustausch in größeren regionalen Zusammenhängen könnte dies sinnvoll ergänzen. Zum einen könnten beispielsweise Gute-Praxis-Beispiele für Produkte wie etwa Sozial- und Lebenslagenberichte aufbereitet werden oder auch Arbeitshilfen für Sozialraumkonferenzen zur Verfügung gestellt werden. Zum anderen könnten, unserer Einschätzung nach, technische Lösungen für beispielsweise Datenerhebung und -auswertungen, Befragungen oder Einladungsverteiler angeboten werden.

■ **Making it happen („Müssen“): Standards setzen und Verbindlichkeit herstellen**

„Akteure merken, dass es politisch gewollt ist, und bringen sich deshalb stärker ein. Da muss sich Vertrauen auf beiden Seiten entwickeln.“²⁴⁷ Der Programmsteuerungsebene und somit dem TMASGFF empfehlen wir, der strategischen, integrierten Sozialplanung zur Armutsprävention kurz-, mittel- und im besten Fall langfristig einen strategischen Rahmen zu geben. Dies erlaubt der kommunalen Ebene, eine längerfristige Perspektive aufzubauen und somit Vertrauen zu fassen. Eine besondere Herausforderung besteht darin, diese Perspektive über Fachbereiche, Regel- und Modellförderungen hinweg aufzubauen. Eine Voraussetzung dafür ist, unserer Einschätzung nach, eine möglichst verbindliche Zusammenarbeit der Landesressorts, die landesweit mit relevanten Steuerungs- und Abstimmungsgremien flankiert wird, um die Zusammenarbeit relevanter Akteur*innen vor Ort zu unterstützen und den Wissenstransfer zu stärken. Im besten Fall kann so ein Beitrag zur Komplementarität von Programm- und Projektförderungen vor Ort und im Zeitverlauf geleistet werden, und – wo relevant – Bottom-Up-Ansätze aufgegriffen und landesgesetzliche Bestimmungen und Verordnungen weiterentwickelt werden. Um einen Beitrag dazu zu leisten, dass sich Vernetzungs- und Beteiligungsprozesse und -strukturen vor Ort verstetigen, sollten relevante Umsetzungserfahrungen zu Herausforderungen und Gelingensbedingungen strukturbildender Ansätze zusammengeführt und gegebenenfalls in Programmförderungen überführt werden. Nicht zuletzt sollte perspektivisch darauf hingewirkt werden, dass eine ebenen-übergreifende und beteiligungsorientierte Gestaltung „vorbeugender Sozialpolitik“ zur Marke des

²⁴⁶ Eine Qualifizierung von Koordinierungsstellen könnte perspektivisch auch auf anderen in kommunaler Trägerschaft durchgeführte Programm- und Projektförderungen ausgeweitet werden.

²⁴⁷ Wörtliches Zitat aus den Interviews mit begleitenden Personen. Dieses hat sich im Gesprächskontext auf die Akteur*innen vor Ort bezogen, spezielle auch auf die Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und -politik mit den Verbänden und Trägern der Wohlfahrtspflege und Sozialwirtschaft, ist aber unserer Einschätzung genauso relevant für die Mehrebenenkooperation zwischen Kommune und Land.

Freistaats Thüringen wird. Dies ist eine zentrale Grundlage dafür, dass sich die Kommunen und das Land auch zukünftig die (finanzielle) Verantwortung teilen.

Mit dem Förderansatz zur Armutsprävention auf lokaler Ebene über den ESF haben sich das Land und – wie die Ergebnisse zeigen – auch die unterstützten Landkreise und kreisfreien Städte ambitionierte Ziele gesetzt. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass diese Ziele grundsätzlich und langfristig Relevanz haben. Ihre Erreichung kann dazu beitragen, die Lebensverhältnisse der Menschen in Thüringen nachhaltig zu verbessern. Künftige Förderansätze des Landes sollten weiterhin verantwortliche lokale Akteur*innen motivieren, befähigen und unterstützen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden, so dass die Ziele kohärent auf allen Ebenen verfolgt und erreicht werden können. Dies stärkt gleichwertige Lebensverhältnisse in Thüringen sowie eine effektivere Sozialpolitik durch die Unterstützung innovativer Ansätze.

Literaturverzeichnis

- Kiesewetter, Julian (2016): Kriterien einer gelingenden Armutsprävention auf lokaler Ebene, Fachhochschule Erfurt
- Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren von 2014 bis 2020.
- Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2015): Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz in der Armutsprävention
- Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2016): Fachliche Empfehlungen zur Beteiligung der regionalen Akteure an Sozialplanungsprozessen - Erstellung lokaler Armutspräventionsstrategien
- Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und Institut für kommunale Planung und Entwicklung (2017): Armutspräventionsstrategie – Fachliche Empfehlungen und Prüfkriterien
- Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Hrsg.) (2020): Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas mit der Fokussierung auf Armut und Armutsprävention, Erfurt.

Quellenverzeichnis

- Bieker, S. und Othengraf, F. (2005): „Organising Capacity – Regionale Handlungsfähigkeit von Regionen im demographischen Wandel“ in Raumforschung und Raumordnung, S. 167 – 178 (Volumen 63, Ausgabe 3).
- Ejler, N., Ostersen, J., Graff, D. und Dyrby T. (2016): New approaches to policy implementation: How public executives address the complexity of implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability, Ramboll Management Consulting
- Engels, D. (2006): Lebenslagen und Exklusion, Thesen zur Reformulierung des Lebenslagenkonzeptes für die Sozialberichterstattung, veröffentlicht in: Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“ Heft 5.
- Europäische Kommission (2017): Commission Staff Working Document – Better Regulation Guidelines. SWD (2017).
- Forschungsinstitut für gesellschaftliche Entwicklung: Definition des Themenbereichs Vorbeugende Sozialpolitik.
- Institut für kommunale Entwicklung und Planung (IKPE): Dokumentation zur Fachtagung: Vom Konzept zur Strategie - erfolgreiche Armutsprävention in Thüringen, 29.11.2018, Weimar.
- Klammer, Ute, Petrova-Stoyanov, Ralitsa (Hrsg.): Sozialplanung in Kreisen. Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.). Düsseldorf (2019).
- Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bericht.
- Noll, Heinz-Herbert: European System of Social Indicators.
- Reichwein et al.: Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf. Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2011.
- Richtlinie zum „Landesprogramm Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (Richtlinie LSZ).
- Schubert, Herbert: Kooperative Sozialplanung. Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege. Dokumentation der Fachtagung. Düsseldorf: Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2013.
- Schubert, Herbert et al.: Zwischenbericht zur Situation der Sozialplanung in den Untersuchungsregionen StädteRegion Aachen und Rheinisch-Bergischer Kreis, Technische Hochschule Köln, 2018.
- Strittmatter, Anton: Bedingungen für die nachhaltige Aufnahme von Neuerungen an Schulen. In: Journal für Schulentwicklung 2001, 5. Jg. H. 4., S. 58–66.
- Schwabe (o.J.): Sozialraumorientierung im Zusammenhang mit der Neuorganisation erzieherischer Hilfen – Was soll das (Leitideen), wie geht das (Modelle), was ist dabei zu beachten (Risiken und Nebenwirkungen)?
- Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags.

- Thüringer Landtag (2016): Kleine Anfrage der Abgeordneten Pfefferlein (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Antwort des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie. Umsetzung der Armutspräventionsrichtlinie – Sozialplanung in Thüringen. Drucksache 6/2200, 24.05.2016.
- Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit (Hrsg.) (2011): Sozialstrukturatlas. Basisinformationen über die Lebenslagen der Bevölkerung in Thüringen. Erfurt.
- Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Landesprogramm Familie, Gesetz und Richtlinie, „Thüringer Gesetz zur Neustrukturierung der Familienförderung und zu Änderungen bei Stiftungen vom 18. Dezember 2018“.
- Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates.
- Voges et al (2001): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. 1. Zwischenbericht im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bremen/Bonn.
- Werner, H. (2016): Chancen und Grenzen von ESF-Förderungen: Was tun gegen Arbeitslosigkeit und Armut in Thüringen. Rede der Ministerin im Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Frau Heike Werner (DIE LINKE) anlässlich der Jahresveranstaltung ESF 12. Dezember 2016: Chancen und Grenzen von ESF-Förderungen: Was tun gegen Arbeitslosigkeit und Armut in Thüringen.