

A

Wirkung – Orientierung für die Sozialplanung

Eine Arbeitshilfe für Kommunen und Träger

Autor*innen

Volker Kersting, Katharina Knüttel, Dr. Frank Nitzsche,
Ann-Kristin Reher

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Union



Kofinanziert von der
Europäischen Union

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Wirkung

Arbeitshilfe für Kommunen
und Träger



Inhalt

Seite

05	1. Einführung
09	2. Wirkung und Wirkungsmessung – ein Überblick
15	3. Sozialplanung im Spannungsfeld zwischen Wirkungsdiskursen und Indikatoren: Eine kritische Einordnung zu Möglichkeiten und Grenzen
15	3.1 Sozialplanung und Wirkungsdiskurse
21	3.2 Begründung und Auswahl von Indikatoren
30	3.3 Umsetzung in verschiedenen Handlungsfeldern
39	3.4 Zusammenfassung, Diskussion und Ausblick

Wirkung / Sozialplanung /
Indikatoren / Prozesse /
Bedarfe / Förderangebote /
Teilhabechancen

Der Wirkungsdiskurs hält an. Und das ist wichtig! Diskurs bedeutet, sich selbst zu hinterfragen, mit anderen kritisch zu diskutieren und offen zu sein für neue Entwicklungen, Erkenntnisse und die Einschätzungen anderer.“

Meissner 2021, S. 14

„Ob und inwieweit die Wirkungsorientierung sich als Steuerungsmaxime in der kommunalen Verwaltung (...) durchsetzen wird, ist weiterhin eine offene Frage. (...) Eine Reform der Projektsteuerung, hin zu einer Steuerungskultur, die nicht mehr von parteipolitisch beeinflussten Haushaltsplanungen abhängt, sondern über die Leistungs- und Wirkungsbeurteilung von Projekten funktioniert, ist überaus herausfordernd und rührt an sehr basalen Machtstrukturen. Hierfür bräuchte es reformwillige Führungspersonen und mehr Best-Practice-Beispiele von wirkungsorientierter Planung und Steuerung in kommunalen Behörden.“

Ulrich 2019, S. 33

1.

Einführung

Dr. Frank Nitzsche

Das vorliegende Arbeitspapier beinhaltet drei Texte, die in unterschiedlichem Umfang und fachlicher Tiefe gleichermaßen Sozialplaner*innen, Planer*innen, kommunale Leitungskräfte und Kommunalpolitik adressieren:

- (1) Eine Einleitung mit einem Problemaufriss zur Wirkungs- und Bedarfsorientierung in der Sozialplanung und deren Herausforderung, bei Wirkungsanalysen zukünftig „Betroffene zu Beteiligten zu machen“.
- (2) Einen Überblick zum Thema Wirkung und Wirkungsmessung, der neben einer fachlichen Einführung unter anderem dafür argumentiert, im Rahmen wirkungs- und bedarfsorientierter Steuerung nicht wissenschaftliche Beweisführung auszuüben, sondern wissenschaftliche Erkenntnisse zu nutzen und kommunalscharf anzuwenden.
- (3) Eine Expertise, die Möglichkeiten und Grenzen von Wirkungsanalysen aufzeigt und anschließend Kriterien der Indikatorenauswahl für kommunale Sozialberichterstattung vorschlägt, die dann exemplarisch für die Handlungsfelder frühkindliche Entwicklung und Altern in Kommunen beschrieben werden.

In den drei Texten finden sich graduelle Unterschiede in den Einschätzungen zu Möglichkeiten und Grenzen von Methoden und Instrumenten der Wirkungsanalyse. Beispielsweise sei hier die SROI-Analyse genannt. Diese unterschiedlichen Betonungen bei dem Versuch, eine komplexe Wirklichkeit zu beschreiben, sind nicht nur legitim, sondern auch wertvoll. Sie führen eben dazu, dass man nicht bei der Feststellung stehenbleibt, dass Wirkungsanalyse schwierig ist, sondern dass man darüber konstruktiv diskutiert, wie diese Analyse denn weiterentwickelt werden kann und muss. Hier stehen wir weiterhin am Anfang.

Problemaufriss 1. Teil: Wirkung messen, analysieren, beschreiben – (wie) geht das?

In der Regel wird bei allen Planungsprozessen, ob bei kleinen Projekten oder in großen Kommunen, von den handelnden Akteur*innen versucht, mit den vorhandenen Ressourcen größtmögliche Effekte zu erzielen. Dazu gehört zum einen das Setzen

von Zielen und zum anderen die Entwicklung von Indikatoren, um die Erreichung der Ziele zu überprüfen. Wirkung, und das ist der zentrale Punkt, ist nicht einfach das Erreichen eines Zieles oder das Messen des Verhältnisses von Input zu Output, sondern realisiert sich erst bei einer wahrnehmbaren Veränderung bei Zielgruppen und gesellschaftlicher Wirkung.

Während die Orientierung am Output Tagesgeschäft ist, ist „Wirkung“ ein schwer fassbarer Begriff. Wirkungsmessung und ähnliche Begriffe sind spätestens seit der Umsetzungsbegleitung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG), SGB IX erneut in der sozialwissenschaftlichen Debatte (vgl. Boecker und Weber 2018, S. 5 f.). Bei der aktuellen Diskussion über eine möglichst nachvollziehbare Beschreibung von erwünschten gesellschaftlichen Veränderungen durch sozialpolitische Interventionen bzw. strukturelle Leistungstransfers, die sich bis auf die individuelle Ebene auswirken, lassen sich zwei konträre Positionen skizzieren:

Die eine Position möchte wissen, welchen Effekt, welche Auswirkungen denn nun die Finanzierung von Projekten, Programmen (oder Sozialtransfer) auf Verhaltens- und Verhältnisänderung hat, um bestenfalls effektiver steuern und/oder Maßnahmen effizienter einsetzen zu können. Dieses Ansinnen trifft auf den Widerspruch der anderen Position, die argumentiert, dass die Forderung, Effizienz und Wirksamkeit der Leistungen sozialer Dienste und Einrichtungen nachzuweisen, aus dem Feld der kapitalistischen Ökonomie stamme (ebd., S. 4).

Erstaunt müssen Planer*innen und Entscheider*innen, die sich mit dem Thema Wirkungsanalyse und -messung beschäftigen, zur Kenntnis nehmen, dass diese Debatten über „die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit, (...) und der Einsatz entsprechender Steuerungsinstrumente wie Controlling und Evaluation seit beinahe dreißig Jahren intensiv diskutiert und problematisiert werden“ (ebd.), ohne dass sich ein anwenderfreundliches Ergebnis abzeichnet.

So beklagt der Landschaftsverband Rheinland (LVR) im Vorwort der Broschüre „Wissen, was wirkt. Arbeitshilfe für ein wirkungsorientiertes Monitoring kommunaler Präventionsketten gegen Kinderarmut“, dass im Kontext von Teilhabe und Abmilderung der Armutsfolgen die offenen Fragen nach Erfolg und Nutzen, nach Wirkungen immer wieder Thema gewesen sind. „Eine valide Antwort auf diese Fragen stand uns nicht zur Verfügung, denn weder in der Fachliteratur noch bei anderen Präventionskettenprogrammen in Deutschland sind wir diesbezüglich fündig geworden.“ (Muscott und Rostock 2021, S. 5)

Die Autorinnen verweisen zudem darauf, dass „die oft angefragte messbare Rendite in der Regel nicht belegbar ist, zu viel-

schichtig sind die Einflussfaktoren auf gelingendes Aufwachsen und zu lange die Zeiträume, die beobachtet werden müssten.“ (ebd., S. 11) Dem kann man allerdings entgegen, dass es aber doch einer Vielzahl von Studien in den letzten Jahren nachvollziehbar gelungen ist, die Berechnungsmethodik (Rendite entspricht den Gewinnen/Einsparungen im Verhältnis zu den Investitionen) der sogenannten Sozialrendite (Social Return on Invest – SROI) auf einzelne Fragen wie die Sozialbilanz von Werkstätten für behinderte Menschen (Wagner 2015) oder aktuell das Mentoringprogramm „Balu und Du“ (Péron und Baldauf 2014) anzuwenden.

Aber nicht für jedes Programm oder jede Initiative kann eine wissenschaftliche und aufwendige, weil kleinteilige, Untersuchung durchgeführt werden; weiterhin fehlt ein einfaches und valide anzuwendendes SROI-Berechnungsinstrument. Zudem bleiben fiskalische Überlegungen wie das SROI ein zweiseitiges Schwert: Einerseits besteht hier eine Chance für Präventionsstrateg*innen und kühle Rechner*innen, die Lokalpolitik und die Verwaltung, hier insbesondere die Kämmerei, für finanzierbare Projekte auf ihre Seite zu ziehen. Andererseits hat die Verwaltung nicht immer ein Interesse daran, knappe Mittel in langfristige Renditestrategien zu investieren, die erst später den kommunalen Finanzen zugutekommen. Und ob mit SROI tatsächlich „Wirkung“ im Sozialraum nachgewiesen werden kann, ist eine auch umstrittene Frage (siehe dazu auch die vorliegende Expertise).

Sozialplanung und Wirkung von Förderangeboten

Zentral sollten Fragen danach sein, welche Bedarfe die Menschen in der Kommune haben (könnten) und welche Bedarfe mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen befriedigt werden können – in präventiver oder kurativer Absicht, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und mit besonderem Fokus auf die Bekämpfung von Armutslagen (vgl. Muscott und Rostock 2021, S. 11). Dazu benötigt eine Kommune einen Planungsprozess, der allen Beteiligten transparent macht, warum wer Unterstützungsangebote erhält und wo diese angesiedelt sind. Dazu zählt auch, ob das Angebot ausreicht und Wirkung erzielt.

Eine Kommune, der neben der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse insbesondere die Armutsprävention und -folgenbekämpfung Anliegen sind, sollte die Wirkung ihrer Aktivitäten, d. h. die grundlegende soziale Bedarfsdeckung der Bevölkerung, belegen können. Ansonsten existiert eine Förderlogik „ins Blaue“, zwar mit besten Absichten, aber ohne wirkungsorientierte Steuerung. Denn „Wirkung“ wird durch das Fließen von Fördermitteln immer irgendwie erzielt, aber erst durch die bedarfsgerechte und wirksame Verteilung der Ressourcen erhält Sozialpolitik ihre Legitimation.

Die Sozialplanung kann zunächst beim Planungsprozess und bei der Steuerung von finanziellen Mitteln unterstützen. Sie macht transparent, warum Maßnahme x im Sozialraum y durchgeführt wird und wer aus welchem Grund die Zielgruppe der Maßnahme ist. Sie kann „Wirkung“ aber nicht belegen, sondern nur die Rückmeldungen von Projekten, Maßnahmen aus dem Sozialraum und Angebote zum Erreichungsgrad von vorab verabredeten Wirkungszielen zusammenführen und analysieren und für die folgende Planungsrunde vorstellen:

„Entsprechend dem steten Wandel der Verhältnisse und der Bedarfe sind auch die eingesetzten Prozesse und Instrumente stets nutzenorientiert zu bewerten und weiterzuentwickeln.“ (Bartling et al. 2020, S. 10 ff.)

An diesem Punkt verweise ich gerne wieder auf die Kolleg*innen des LVR, die ausführen, dass „... es häufig an Instrumenten, die eine systematische Abbildung von Effekten und Wirkungen der geleisteten Präventionsarbeit ermöglichen, fehlt“, vielmehr bedarf es einer „Definition von Wirkungszielen und der Entwicklung eines Wirkungsmodells.“ Darauf basierend sollten mögliche Indikatoren ausgesucht werden, die sich auf die festgelegten Wirkungsziele beziehen (Muscott und Rostock 2021, S. 11; vgl. auch Meissner 2021, S. 30).

Problemaufriss 2. Teil: Das Partizipationsdilemma – wer entscheidet über die Bedarfe?

Der oben skizzierte Prozess ist aus Sicht der integrierten strategischen Sozialplanung im Hinblick auf die Beteiligungs- und Bedarfsorientierung der Menschen in den Quartieren verbesserungsfähig, denn er verläuft zunächst interessengeleitet aus Sicht der Kommunalverwaltung: von der Identifizierung statistisch belegbarer sozialräumlicher Problemlagen über die Ermittlung scheinbar objektiver Bedarfsindikatoren, einen von Expert*innen gestützten Abgleich von Bedarfen und Angebot (Sozialraumkonferenz) und einer bedarfs- bzw. mangelorientierten Angebotsentwicklung bis hin zu einer Bewertung der Zielerreichung (Nutzen) durch Akteur*innen und Nutzer*innen. Mit dieser zugegebenermaßen stark vereinfachten zusammenfassenden Darstellung soll deutlich werden, dass die Bedarfsermittlung der Nutzer*innen hier erst am Ende der „Planungskette“ zu finden ist.

Das Thema Partizipation im Sozialplanungsprozess, also den Prozess von den Bedarfen der Menschen im Quartier her zu denken, war ein zentraler Grund für die Beauftragung der vorliegenden Expertise, nämlich Wirkungsbeschreibung und Bedarfsorientierung in einen operationalisierbaren Zusammenhang zu bringen. Mit Blick auf den skizzierten Prozess und dem aus unserer Sicht notwendigen Perspektivwechsel stellen sich mehrere Fragen:

- Wie kann ein Bottom-up-Prozess, in dem die Menschen in den Quartieren frühzeitig partizipieren, erfolgreich umgesetzt werden?
- Wie entwickelt man die vorherrschende Problem- und Mangelorientierung zu einer bedarfsgerechten Teilhabe- und Ressourcenorientierung weiter?
- Wie kommt man zu einer flexiblen, individuellen Nachfrageorientierung statt einer strukturellen Angebotsorientierung?
- Wie definiert man den Nutzen und damit die Wirkung von Angeboten, für wen und wozu?
- Was wären Kriterien für kurzfristigen, langfristigen, nachhaltigen Nutzen bzw. für eine entsprechende Wirkung?

Vor allem: Wie erhebt man die Bedarfe der Bevölkerung und wie kann man nach einem gewissen Zeitraum zumindest die Wirkung auf Nutzer*innen (Outcome) beschreiben bzw. die Wirkungen durch die Nutzer*innen selbst beschreiben lassen, um dann bedarfsorientiert weiter zu unterstützen oder Mittel ggf. auch anders zu verteilen? Diese Fragen folgen dem Gedanken eines Perspektivwechsels: Vom Ende her zu denken, von der Partizipation, der Bedarfsgerechtigkeit und der Wirkung auf die individuellen Nutzer*innen.

Anders ausgedrückt: Zunächst müsste eine Bedarfserhebung erfolgen, danach müssten Wirkungsziele bestimmt und abschließend Wirkungsindikatoren festgelegt werden. Diese wiederum müssen bestimmten Kriterien genügen, was in der vorliegenden Expertise in Kapitel 2 vorgeschlagen und diskutiert wird.

Überlegungen zu Wirkungs- und Bedarfsindikatoren im Kontext von Teilhabechancen

Im Folgenden skizzieren wir einige Fragestellungen, die wir im Vorfeld der Expertise sowohl intern als auch mit den Autor*innen der Expertise diskutiert haben. Vielleicht kann dies bereits einigen Leser*innen helfen, schneller Antworten auf eigene Fragestellungen zu finden. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden im Folgenden Thesen und Fragen formuliert, die unmittelbar beantwortet werden:

- Welche Herausforderungen der Wirkungsmessung stellen sich aus wissenschaftlicher Sicht dar?
Eine Wirkungsmessung ist aufgrund versteckter Korrelationen, Wanderungsbewegungen im Sozialraum sowie Langzeiteffekten kaum bzw. nicht durchführbar, da sie sehr aufwendig und damit wenig realistisch ist.
 - Können kommunale Daten sowohl als Bedarfsindikatoren (zum Beispiel Spiel- und Freizeitangebote) als auch am Ende des Förderprozesses als (aggregierte) Wirkungsindikatoren (zum Beispiel Quoten durchschnittlicher frühkindlicher Entwicklung) herangezogen werden?
- Nein. Einkommens- und Armutsindikatoren, Indikatoren zu Wohnbedingungen, Haushaltstypen, Schulbildung und Gesundheitsstatus geben im Rahmen einer kleinräumigen Analyse wertvolle Hinweise zu belasteten Wohngebieten, in denen Menschen mit multiplen Problemlagen leben. Aber: Positive Veränderungen bei einer verhältnismäßig kleinen Zahl von Menschen im Quartier durch (wie auch immer definierte) erfolgreiche Förderangebote sind mit den gleichen Indikatoren nicht nachzuweisen, außer es besteht die Möglichkeit der (aufwendigen) Erfassung und Auswertung von Individualdaten, die durch Befragungen gewonnen werden, oder einer Durchführung qualitativer Erhebungen oder standardisierter Befragungen. Kontextindikatoren messen also „Problemdichte“ oder „Ressourcendichte“, können aber nicht „Wirkungsdichte“ messen. Und die konkreten Bedarfe der Menschen können durch aggregierte Daten auch nur bedingt wiedergegeben werden.
- Wie kann durch eine partizipationsorientierte Befragung der Nutzer*innen nach den Maßnahme- und Förderangeboten die Wirkung im Sinne eines Outcome erhoben und analysiert werden?
Da bei der Umsetzung der Förderangebote meist nur Outputdaten (zum Beispiel: 100 Teilnehmende in 12 Monaten) und keine Daten zur Wirkung (Verhaltensänderung, Verhältnisänderung, individuelle Zielerreichung) erhoben werden (müssen), erfolgt selten bereits bei der Konzipierung von Förderangeboten die Definition von Wirkungs- bzw. Erfolgsindikatoren oder das Aufstellen eines begleitenden Monitorings. Alternativ könnte das Thema „Nutzer*innenbefragung“ zu einem frühen Zeitpunkt im Sinne einer formativen Evaluation in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses gerückt werden.
 - Könnten Wirkungsziele frühzeitig durch partizipative Befragung von Zielgruppen definiert werden?
Wirkungsziele können als ein „missing link“ zwischen Bedarfsanalyse und der anschließenden Umsetzung und Wirkungsbeschreibung der Angebote gelten. Aber: Ähnlich wie bei der oben genannten fehlenden Befragung nach Bedarfen finden sich selten Definitionen von Wirkungszielen für Programme oder Projekte. Dabei wäre es an sich nicht schwer, dass die kommunale Sozialverwaltung konkrete Ziele und gewünschte Wirkungen an die „Träger“ übermittelt – bestenfalls über die Sozialplaner*innen. Voraussetzung dazu wäre, dass die Bedarfe der Menschen im Sozialraum bekannt sind, (wozu eine Sozialplanung oftmals erst verhilft). Damit könnte man Antworten auf die Frage geben, „was (integrierte) Förderangebote im Quartier bewirken sollen.“ Man könnte mittel- und langfristig gewünschte Veränderungen (verhaltens- und verhältnisorientiert) im Quartier beschreiben, damit die sozialpolitische Steuerung verbessern und so die Akzeptanz sozialpolitischer Entscheidungen erhöhen. In

einem weiteren Schritt könnte man statt Globalsteuerung die Leistungsvergabe an die Trägerlandschaft an sozialräumliche Bedarfe (Befragung von Nutzer*innen) knüpfen und die Gelder als (langfristige) Projektmittel zur Verfügung stellen. Wirkungsziele könnten dann die Mittelverwendung in den jeweiligen Sozialräumen steuern.

An diesem Punkt gelangt man zum „Henne-Ei-Problem“: ohne Kenntnis der Bedarfe keine Definition von Wirkungszielen bzw. -indikatoren, ohne Wirkungsziele bzw. -indikatoren keine bedarfsorientierte Wirkungsanalyse. Um weiterzukommen, muss man bei Henne oder Ei anfangen. Am besten beginnt man bei der Problembeschreibung und dem Gespräch mit Betroffenen und Expert*innen. Mit dem (Erfahrungs-)Wissen über Möglichkeiten und Grenzen kann man dann Antworten auf die Frage suchen: „Was hilft wem bei welchen Bedarfen?“

Die vorliegende Expertise sollte sich demnach neben einer kritischen Bestandsaufnahme zum Thema Wirkungsanalyse auch möglichen Antworten auf die Fragen widmen, welche (evidenzbasierten) Indikatoren zur Analyse sozialer Teilhabe sich für bestimmte Zielgruppen eignen und wie eine Auswahl konkreter Indikatoren in einen strategischen Gesamtprozess eingebunden werden kann. Die hier beschriebenen Kriterien zur Indikatoren-Auswahl wie auch deren Anwendung in den zwei Themenfeldern frühkindliche Entwicklung und Altern in der Kommune sind ein wertvoller Beitrag zur Diskussion um Wirkung und Bedarfsorientierung in der Sozialplanung und geben Denkanstöße, auch für kontroverse und damit gewinnbringende Diskussionen.

Vor allem muss an der Frage weitergearbeitet werden, wie man die Partizipation, also „Betroffene zu Beteiligten machen“, im Bereich der strategischen Planung, der Durchführung und der Wirkungsanalyse umsetzen kann. Einige Kommunen haben hier langjährige und vielfältige Erfahrungen vorzuweisen, diese sind aber (noch) in der Minderheit. Sie haben bereits einen Perspektivwechsel vollzogen, indem nicht mehr ausschließlich die Verwaltung und/oder die lokalen Träger entscheiden, was die Bedarfe und damit Bedarfsindikatoren der Menschen im Sozialraum sind. Ohne diesen Perspektivwechsel wird man beim Thema Armutsbekämpfung in der Fläche nicht wirklich weiterkommen. Die „Un-erreichbaren zu erreichen“ würde Fiktion bleiben. Denn sie sind per Definition unerreichbar. Aber man kann andere erreichen.

An dieser Stelle geht mein herzlicher Dank für die sehr angenehme und ertragreiche Zusammenarbeit an Katharina Knüttel und Volker Kersting sowie an meine Kollegin Ann-Kristin Reher. Vielen herzlichen Dank für die Anregungen und für die Unterstützung bei der Fertigstellung dieses Arbeitspapiers durch das Team Armutsbekämpfung und Sozialplanung.

Literatur

Bartling, Lisa; Czommer, Lars; Marx, Susanne; Stegmann, Tim (2020): Grundlagen für eine integrierte und strategische Sozialplanung in der Kommune. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (Hg.)

Boecker, Michael; Weber, Michael (2018): Bedarf, Steuerung, Wirkung – zur Gestaltbarkeit sozialer Leistungserbringung im Dreiecksverhältnis. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 3/2018. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.), S. 4 – 17.

Meissner, Marita (2021): Wirkungsorientierung in der Präventionskette Gelsenkirchen. Ein Leitfaden für die Praxis. Gelsenkirchen: Stadt Gelsenkirchen (Hg.)
Internet: https://www.gelsenkirchen.de/de/familie/netzwerke/jedem_kind_seine_chance/_doc/leitfaden_wirkungsorientierung_2021_web.pdf, abgerufen am 01.06.2022.

Muscutt, Christina; Rostock, Sandra (2021): Wissen, was wirkt. Arbeitshilfe für ein wirkungsorientiertes Monitoring kommunaler Präventionsketten gegen Kinderarmut. Köln: LVR-Landesjugendamt Rheinland (Hg.)

Péron, Clara; Baldauf, Valentina (2014): Was bringt's? SROI-Analyse des Mentoring-Programms Balu und du. Internet: https://www.balu-und-du.de/fileadmin/user_upload/2015_Was_bringt_s_SROI-Analyse_Balu_und_Du.pdf, abgerufen am 01.06.2022.

Ulrich, S. (2019): Monitoring kommunaler Präventionsketten: Teilhabewirkung vor Ort abbilden und bewerten. (FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 27). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e. V. (FGW). Internet: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68588-6>

Wagner, Britta (2015): Bundesweite SROI-Studie der BAG WfbM 2013/2014. Ermittlung der Wertschöpfung sozialer Dienstleistungen in Werkstätten für behinderte Menschen mit Hilfe des Social Return on Investments (SROI). Internet: <https://www.bagwfbm.de/file/950>, abgerufen am 01.06.2022.

2.

Wirkung und Wirkungsmessung – ein Überblick

Ann-Kristin Reher

Im Diskurs um Wirkung, Wirkungsmessung oder auch Wirkungsanalyse in den Disziplinen der Sozialwissenschaft oder Sozialen Arbeit werden häufig Konzepte aus anderen Fachbereichen zugrunde gelegt. Meist werden betriebswirtschaftliche oder naturwissenschaftliche Definitionen und Modelle genutzt, um Wirkung und Messbarkeit miteinander in Einklang zu bringen. In enger Anlehnung an Meissner (2021) und Kehl et al. (2018) bedeutet Wirkung hier eine bewusst oder unbewusst intendierte, wahrnehmbare Veränderung von Haltung, Fähigkeiten oder Lebensbedingungen Einzelner einer Zielgruppe, die „aufgrund der Inanspruchnahme einer konkreten sozial-präventiven Leistung eintritt“ (Meissner 2021, S. 8).

Daran lassen sich zwei weiterführende Gedanken anschließen. Die Wirkung ist wahrnehmbar – sie ist sichtbar oder muss explizit in Form von Erhebungen externalisiert und veranschaulicht werden. Zudem unterstellt diese Definition zwar eine bewusst oder unbewusst intendierte Veränderung, diese ist allerdings kausal auf die erbrachte Leistung zurückzuführen. Die Expertise wird im weiteren Verlauf noch einmal auf die Frage der Kausalität von Leistung und Wirkung zurückkommen. Während in der Sozialwissenschaft Modelle, wie der Social Return on Investment¹ und die Kosten-Nutzen-Analyse weiterentwickelt und angepasst werden, hat sich in der operativen Umsetzung der gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen und insbesondere im Handlungsfeld der Sozialplanung und Sozialen Arbeit die Wirkungslogik nach Phineo² durchgesetzt, die Input, Output, Outcome und gesellschaftlichen Impact stärker aufschlüsselt.

Wirkungsmessung und Wirkungsanalyse

Wirkungsmessung auf natur- oder wirtschaftswissenschaftlicher Basis suggeriert, dass die unmittelbare Wirkung unter Laborbedingungen oder in mathematisch-statistischen Modellen messbar ist. In der Biologie wird beispielsweise ermittelt, wie viel Einfluss die Zugabe einer Substanz auf einen Organismus hat. Dieser Einfluss wird unter kontrollierten Rahmenbedingungen erforscht

und gemessen, sodass das Ergebnis unter den gleichen Rahmenbedingungen wiederholt erzeugt werden kann. In der Statistik könnte man zum Beispiel den Einfluss einer zusätzlichen Variablen auf das Ergebnis einer Modellierung vergleichen. Dieses Ergebnis kann mit der gleichen Berechnung und den gleichen Ausgangswerten wiederholt erzeugt werden. Dabei stehen stets die Bedingungen einer soliden Statistik – reliabel, valide und objektiv im Vordergrund. Dies ist möglicherweise nicht die einzige Methode (Aus)Wirkungen zu erheben, daher ist hier ein weiter gefasster Begriff, „die Wirkungsanalyse“ dienlich.

Die Wirkungsanalyse könnte im ersten Moment definitorisch mit Wirkungsmessung gleichgesetzt werden, ermöglicht allerdings bei genauer Betrachtung umfassendere Aspekte. Eine Analyse kann ausschließlich aus quantitativ messbaren Ergebnissen bestehen, lädt aber ebenso zu ergänzenden qualitativen Beschreibungen oder Prozessbetrachtungen ein. „Es existieren vielzählige Methoden, wie diese Wirkungen identifiziert und bewertet werden können. [...] So wird eine Messung im sozialwissenschaftlichen Sinne nur bei einigen Methoden, wie beispielsweise der Social-Return-on-Investment-Analyse (SROI), Cost-Benefit-Analysen und dem Logical-Framework-Ansatz vorgenommen. Viele andere Methoden fokussieren lediglich auf eine Analyse durch Expert*innen oder Stakeholder, bei der eine Messung von Wirkungen nicht im Mittelpunkt steht. Welche Effekte ohne die betrachtete Organisation oder das Projekt dennoch zustande gekommen wären (Deadweight), wird ebenfalls selten konsequent berücksichtigt“ (Kehl et al. 2018, S. 276 f.).

Eine – wie auch immer gestaltete – Wirkungsanalyse lässt also Prozessbewertungen und evaluative Beschreibungen³ ebenso zu wie eine klare Absichtserklärung und entsprechenden Annäherungen –, ohne die Verpflichtung, eine einzelne Zahl als Endergebnis der Wirkung auszuweisen. In der komplexen sozialen Realität – ohne Laborbedingungen und Modellierungen – müssen in diesem Diskurs um die Frage „Wie wirkt es eigentlich?“ einige Anpassungen vorgenommen werden. Wie bereits beschrieben, haben sich in diesem Bereich oftmals Forschungsergebnisse von Phineo durchgesetzt, wobei an dieser Stelle eine klare Unterscheidung erfolgen muss, die in der Einführung bereits anklingt.

¹ Modelle aus dem Bereich Ökonomie/Sozialökonomie in der Sozialwissenschaft ² Phineo gemeinnützige AG Berlin ³ Mehr zu Evaluation in diesem Zusammenhang: Muscutt und Rostock 2021, S. 11; Meissner 2021.

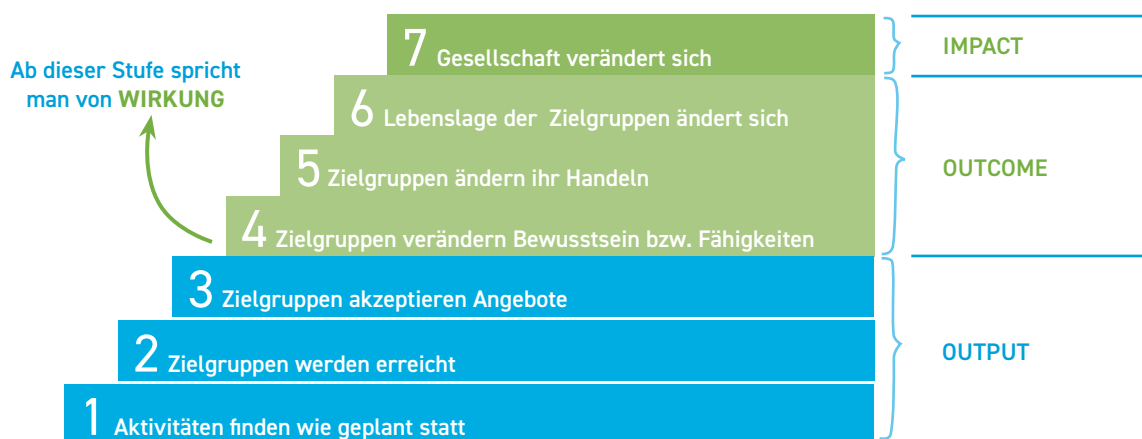
Dabei handelt es sich zum einen um die Möglichkeit der Wirkungsanalyse innerhalb der Sozialplanung mithilfe quantitativ ausgerichteter Sozialberichterstattung und eines Sozialmonitorings. Der Frage geht die Expertise von Volker Kersting und Katharina Knüttel (siehe Seite 15 ff.) detailliert und wissenschaftlich fundiert auf den Grund. Zum anderen geht es um die Frage, wie viel Wirkung ein – zumeist in der Sozialen Arbeit durchgeführtes Projekt – ein soziales Angebot, eine zielgruppenbezogene Maßnahme erzielt. Dieser stark partizipativ geleitete Ansatz wird in der Einführung fokussiert.

Im Wirkungsdiskurs sozialer Angebote und Maßnahmen, lässt sich laut Phineo ein engerer oder weiterer Begriff der Wirkungsanalyse unterscheiden. „Wirkungsanalyse im engeren Sinne heißt, dass ausschließlich die Wirkungen eines Projekts betrachtet werden – also Outcomes und Impact“ (Phineo 2021). Es handelt sich um eine ergebnisorientierte Betrachtung der direkten Eingaben eines Projekts und der entsprechenden Wirkung. Eine „Wirkungsanalyse in einem weitergefassten Sinn [...] [hinterfragt hingegen] neben den Wirkungen (Outcomes und Impact) auch die erbrachten Leistungen (Outputs) und deren Qualität [...] [zudem werden] die grundlegenden Wirkungsannahmen betrachtet, auf denen das Projekt fußt“ (ebd.). Dabei wird das IOOI-Wirkungsmodell am plastischen Beispiel der Wirkungstreppe zugrunde gelegt. Und im Weiteren auch nochmal in der Expertise aufgegriffen.

Ausgehend von einem Input, einem Projekt mit Ressourceneinsatz, Planung und Umsetzung, werden die erzielten Ergebnisse über Output, Outcome und Impact beschrieben. Diesem Modell ist auch das Verständnis von Output, Outcome und Impact zu entnehmen. Erst ab der vierten Stufe, das heißt ab einer wahrnehmbaren Veränderung im Verhalten oder Bewusstsein der Zielgruppe, wird hier von Wirkung gesprochen. In weiteren Wirkungsmodellen findet sich zusätzlich die Unterscheidung zwischen Input und Aktivität, wobei Input an dieser Stelle lediglich Sach-, Zeit- und Finanzressourcen sind. Die Aktivität hingegen stellt dann eine Gesamtintervention dar (vgl. Rauscher in Kehl et al. 2018, S. 282). Diese Unterscheidung findet im Weiteren keine explizite Berücksichtigung, deutet allerdings schon die Vielzahl und Vielfältigkeit der Modelle an.

Der beschriebene Sachverhalt der Wirkung ab der Stufe der Bewusstseinsveränderung impliziert, dass zum Beispiel die gute oder weniger gute Frequentierung eines Projekts in Form von Teilnehmenden-Zahlen nicht der unmittelbaren Wirkung im Sinne der obigen Definition und dieses Modells entspricht. An dieser Stelle wird bereits ein Hinweis zu der Frage gegeben, welche Herausforderungen sich ergeben, wenn das Ziel „Wirkungsmessung“ lautet. „Das Ziel, Wirksamkeit zu belegen, kann schnell zu einer Überforderung führen, da es hier um die Bewertung des Nutzens oder Wertes einer Maßnahme oder

Abbildung 1: Die Wirkungstreppe



Quelle: Kurz und Kubek 2018, S. 5

eines Projekts geht. Wirkungen dagegen sind Veränderungen, die durch eine Maßnahme oder ein Projekt erreicht werden und intendierte oder nicht intendierte Effekte beinhalten. Diese zu belegen, ist daher durch konkrete Zielsetzungen und Indikatoren eher leistbar. Zu berücksichtigen bei der Benennung der Prozesse und Maßnahmen ist stets, welche Erwartungen Konzepte zur Wirkungsanalyse wecken können und wie man diesen gerecht werden kann“ (Muscutt und Rostock 2021, S. 16). Zielführender ist es, sich im Rahmen von Projekten und Maßnahmen an die Vielzahl von Evaluationsmöglichkeiten zu halten, die es ermöglichen, Sinn, Ziel und Zweck eines Projekts zu reflektieren. Dies kann zum Beispiel anhand der Teilnehmenden-Zahlen im quantitativen Sinn erfolgen. Standardisierte Befragungen können auch rein subjektive Empfindungen, wie Wohlgefühl oder Meinung quantitativ erfassen. Alternativ können auch qualitative Methoden, wie Gesprächsrunden oder Workshops zwischen Trägern, Institutionen, Teilnehmenden und Verwaltung der Reflexion des Erfolges dienlich sein.

Zurück zur grundsätzlichen Unterscheidung im Rahmen des Wirkungsdiskurses zwischen sozialen Angeboten und umfangreichen Sozialplanungsprozessen mit ihren Produkten der Sozialberichterstattung. Denn bleibt diese Unterscheidung zwischen Prozessbetrachtung der Sozialplanung und Projektbetrachtung vor Ort aus, entstehen Herausforderungen oder auch Komplikationen wie verfehlte Zielstellung, Überforderung und Scheitern. Bezugnehmend auf die Sozialplanung geht die folgende Expertise der Frage nach „Dienen Sozialberichte oder ein Sozialmonitoring der Wirkungsmessung bedarfsgerechter Angebote und Maßnahmen?“ und noch expliziter „Ist dies ihre Aufgabe bzw. Grundlage einer Existenzberechtigung? Welche Aufgaben und Rolle soll und/oder muss sie damit erfüllen?“

Wirkungsanalyse durch Annäherungen

In Ermangelung experimenteller Rahmenbedingungen, fehlender identischer (!) Vergleichsgruppen und der Isolierung äußerer Rahmenbedingungen, die das subjektive Wohlbefinden beeinflussen (zum Beispiel Sonnenschein), gibt es in der Sozialplanung mögliche Näherungen an das Thema Wirkung. Sie greifen auf unterschiedlichen Ebenen und an unterschiedlichen Stellen des Gesamtprozesses einer Sozialplanung ein und verfolgen nicht den Anspruch, Wirkungsmessung erfüllen zu müssen. Im Rahmen der Legitimation des Sozialplanungsprozesses und des bedarfsgerechten Einsatzes von Finanzressourcen bieten sie argumentative Hilfestellungen und dienen der Annäherung an das Thema, wobei diese Ansätze in dem breiten Spektrum von Wirkungslogik bis Wirkungsanalyse sicher nicht abschließend sind: die wirkungsorientierte Steuerung, die evidenzbasierte Planung und die Wahl von Bedarfsindikatoren.

Wirkungsorientierte Steuerung

Sozialplanung selbst, begriffen als „Wirkungsorientierte Steuerung“ oder als Mittel und Instrument zur wirkungsorientierten Steuerung, meint eine strategische und bedarfsgerechte Planung sozialer Angebote und Maßnahmen im Sozialraum. Tim Kähler schreibt dazu: „Wirkungsorientierte Steuerung ist ein Prozess. Es geht um das Erkennen von Wirkungszusammenhängen und ihre Darstellung. [...] Es geht um den präventiven oder ergänzenden Einsatz kommunaler Mittel in Kombination mit allen weiteren relevanten Leistungen, um für die Bürgerinnen und Bürger bestmögliche Hilfe zur Selbsthilfe zu gewähren“ (Kähler 2013, S. 19 f.). Ausgehend von einer kleinräumigen Analyse, das heißt, dem Wissen um die jeweiligen sozialen Lebenslagen im Sozialraum, werden Leistungen bedarfsgerecht bereitgestellt (vgl. Kähler 2013, S. 21). Diese Leistungen in Form von Projekten oder Maßnahmen und Konzepte können mit Zielen hinterlegt werden, die messbar sind. Im Hinblick auf Wirkung und Wirkungsmessung bedeutet die Verfolg- und Messbarkeit von Zielen nicht unmittelbar Wirkungsmessung, sondern ist Ausdruck des Willens, bedarfsgerecht zu steuern, Ziele zu erreichen und damit wirkungsorientiert zu handeln, – ohne Wirkungsmessung in den Vordergrund zu stellen. Dabei ist „Wirkungsorientierung“ Ausdruck einer normativen Zielsetzung und Haltung, die dem Prozess zugrunde liegt. Es ist die Annäherung an den Versuch, Mittel und Ressourcen größtmöglich wirkungsvoll einzusetzen.

Zwei weitere Annäherungen sind infolge der wirkungsorientierten Steuerung die evidenzbasierte Planung sowie die Ausgestaltung der Indikatorik an der normativen Maßgabe der Bedarfsgerechtigkeit: die Wahl von Bedarfsindikatoren. Vorhandenes Wissen und wissenschaftliche Erkenntnisse können somit in Einklang gebracht werden.

Evidenzbasierte Planung

Die Fokussierung einer evidenzbasierten Planung, als Basis für die inhaltliche Ausgestaltung von Angeboten und Projekten im wirkungsorientierten Sozialplanungsprozess, fußt auf der Schaffung von Angeboten und Maßnahmen, die mithilfe wissenschaftlicher Erkenntnisse und von Studienergebnissen aus den Bedarfen der kleinräumigen Analyse abgeleitet wurden. Dabei liegt die Betonung auf der Orientierung an wissenschaftlichen Erkenntnissen, die unter Einbeziehung von Umweltfaktoren und aufwendiger Modellierung eine Verbesserung benachteiligter sozialer Lebenslagen nachweisen. Dieser Ansatz und mögliche statistische Fehlschlüsse werden in der Expertise noch ausführlich beschrieben. Orientierung an wissenschaftlichen Erkenntnissen bedeutet eben nicht Durchführung wissenschaftlicher Studien im kommunalen Verwaltungsalltag, um evidenzbasiert planen zu können. Muscutt und Rostock schließen sich wie folgt an:

„In kommunalen Datenerhebungen stehen nicht unbedingt direkte Wirkungsmessungen im Vordergrund. Das ist mit der vorhandenen Ausstattung kaum leistbar. Jugendämter können sich auf wissenschaftliche Ergebnisse über nachgewiesene wirksame Maßnahmen berufen und ihre Indikatoren darauf basierend auswählen. Es existieren gesicherte Erkenntnisse über Aufwachen in Wohlergehen und gelingende Teilhabe, die sich in wissenschaftlichen Studien abbilden [oder durch wissenschaftliche Studien unterstützt werden]. Wenn man weiß, welche Maßnahmen wirken, können dementsprechend Indikatoren ausgesucht und im Sinne eines Monitorings systematisch und dauerhaft beobachtet werden“ (Muscutt und Rostock 2021, S. 13). Die beiden Autorinnen schließen sich Jehles an: „Es ist nicht Aufgabe der kommunalen Akteur*innen zu beweisen, dass beispielsweise Maßnahmen der Frühen Hilfen, der frühe Besuch einer Kita, der Besuch einer gemischten Kita oder Sport im Verein positive Effekte auf die Entwicklung von Kindern haben. Für solche Wirkungsanalysen wären neben Individualdaten, enorme zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen notwendig. Dies ist in den Kommunen in der Regel nicht gegeben und nur durch externe Dienstleister*innen erbringbar“ (Jehles 2017, S. 10 in Muscutt und Rostock 2021, S. 13).

Der Nachweis von Wirkung muss also – laut den Autorinnen – nicht kommunal erbracht werden. Hier können sich Kommunen wissenschaftlicher Studien und Erkenntnisse bedienen, um Angebote und Maßnahmen möglichst bedarfsgerecht zu planen. Die bloße Existenz wissenschaftlicher Erkenntnisse entbindet jedoch nicht von der kommunalscharfen Anwendung dieser auf die kommunalen Rahmenbedingungen. Gemeint sind damit Entscheidungen in der kommunaleigenen Datenerhebung, die Fokussierung jener Zielgruppen, die in der Kommune relevant sind. Auch Beteiligungsformate sind zur Ausgestaltung von Angeboten unerlässlich. Zielgruppengespräche können sinnvoll sein. Auf kommunaler Ebene können dann unter Bündelung all dieser Informationen Angebote und Maßnahmen bedarfsgerecht – das heißt im Sinne einer größtmöglichen Wirkung – gestaltet werden.

Annäherung über Indikatoren

Bedarfsindikatoren, als letzte hier aufgeführte Näherung, beschreiben die Auswahl von Indikatoren, die mögliche Bedarfe ableiten lassen und als Grundlage für eine spätere Wirkungsanalyse im weitesten Sinn dienen. Welche Indikatoren sich für welche Aussagen eignen können und was bei der Auswahl zu beachten ist, findet sich detailliert in der Expertise. Bei der Auswahl dieser Indikatoren entsteht dann eine Verbindung zwischen der „Wirkungsanalyse bei Angeboten und Maßnahmen“ und der „Wirkungsorientierten Steuerung in Form von (Sozialplanungs-)Prozessen“. Im Rahmen des Prozesses

werden für die kleinräumige Analyse möglichst aussagekräftige Indikatoren erhoben. Sie können im weiteren Prozess (vor oder während der Gestaltung eines konkreten Angebots) durch weitere Indikatoren ergänzt werden, die im Rahmen von Projekten und Angeboten Leistungen oder Ziele möglichst genau erfassen können.

„Bei der Auswahl geeigneter Indikatorensets ist vorab zu klären, welche Aussagen die Indikatoren überprüfbar machen sollen und um welchen Indikatorentyp es sich dabei handelt. Diese Differenzierung ist vor allem für die richtige Interpretation der Daten wichtig, aber auch, um Fehlschlüsse zu vermeiden. Bei Leistungsindikatoren handelt es sich um die Messung von reinen Outputs, zum Beispiel die Anzahl von durchgeführten Beratungen oder die Anzahl der Vermittlung von Beratungsangeboten. Diese Indikatoren bilden bereits eine Aussage über Wirkungen auf der Ebene des Outputs, also etwa über die Teilnehmendenzahl und Akzeptanz eines Angebots, beschreiben in der Regel aber noch keine Wirkung auf der Ebene des Outcomes (siehe Wirkungstreppe). Wirkungsindikatoren sind Kenngrößen, die auf die Lösung von individuellen oder gesellschaftlichen Problemen ausgerichtet sind (Outcome und Impact) und stehen im Zusammenhang mit einer vorhergegangenen Maßnahme, zum Beispiel die Anzahl der Berufsausbildungsplätze nach durchgeführten Bewerbungstrainings (vgl. Dearing 2005). Sie zeigen auf, welche konkreten Veränderungen bei der Zielgruppe, beispielsweise hinsichtlich ihrer Fähigkeiten oder Verhaltensweisen, sichtbar werden. Soziodemografische Daten stehen im Mittelpunkt der Erhebungen eines Monitorings kommunaler Präventionsketten, sie dürfen jedoch nicht als Output- oder Outcome-Indikatoren interpretiert werden. Erhebt man beispielsweise die Quote der SGB II-Bezieher*innen in einem Stadtteil, kann eine positive oder negative Veränderung der Quoten nicht als Effekt der Präventionskette zugeschrieben werden. Hier geht es lediglich um die Erhebung von Bedarfsindikatoren, nach denen sich Präventionsketten stärker ausrichten können. Ihnen kommt eine wichtige Bedeutung für die dauerhafte, kleinräumige Beobachtung von Bedarfen und die Sensibilisierung in Bezug auf Kinderarmut zu“ (Muscutt und Rostock 2021, S. 19).

Wirkung in Wissenschaft und Praxis bedeutet, dass kommunalscharf Lösungen gefunden werden müssen, um der sozial komplexen Realität und Diversität Rechnung tragen zu können. Diese Lösungen dienen zum einen der Entscheidungshilfe politischer Akteur*innen und unterstützen zum anderen bedarfs- und wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln. In der Praxis sind öffentliche Beispiele rar gesät, hier werden auszugsweise zwei Beispiele vorgestellt.

Umsetzung in der Praxis

Die Sozialplanung des Kreises Pinneberg mit dem Selbstverständnis der „Steuerung“ berichtet von „positiven fiskalischen Effekten des Projekts zur wirkungsorientierten Steuerung“. In der Zusammenführung breiter Fachexpertise – zum einen aus den Fachplanungen, zum anderen aus Beteiligung – findet an dieser Stelle insbesondere die Aktivität um die Zielgruppe der Kinder- und Jugendarbeit Erwähnung. Die zuständige Fokusgruppe hat im Sinne einer Wirkungslogik von Beginn an eine Wirkungsanalyse mithilfe der Methode einer Wirkungstreppe verfolgt (vgl. Kreis Pinneberg 2021, S. 38). „Hier zeigt sich schon, dass mit Angeboten der offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) zahlreiche materielle und immaterielle Benachteiligungen kompensiert werden können. So besteht zum Beispiel die Chance, fehlende Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten durch Teilhabe an Sport-, Kultur-, Freizeit- und Bildungsangeboten auszugleichen. Es wurde angemerkt, dass die beschriebene Wirksamkeit jedoch nur mit einer optimalen Ausstattung und Professionalität erzielt werden kann. Dies ist aus Sicht der Fokusgruppe Kinder- und Jugendarbeit nicht in allen Gemeinden des Kreises Pinneberg gegeben. Zur Überprüfung der Rahmenbedingungen der offenen kommunalen Kinder- und Jugendarbeit im Kreis Pinneberg ist eine umfangreiche quantitative und qualitative Bestands- und Bedarfsanalyse mit sich anschließender fachlicher Bewertung notwendig“ (ebd., S. 72 f.).

Dies ist ein Beispiel dafür, dass der Gesamtprozess der Sozialplanung – oder Einzelteile des Prozesses – wirkungsorientiert ausgerichtet werden kann, Wirkungsanalysen sich jedoch dagegen auf konkrete Projekte und Angebote (in diesem Fall in der Jugendhilfeplanung) beziehen.

Der Leitfaden für die Praxis über „Wirkungsorientierung in der Präventionskette Gelsenkirchen“ ist eine umfassende Veröffentlichung, die zum einen ein Beispiel für die Einordnung des Themas und zum anderen für konkrete, praxisorientierte Hilfestellungen darstellt. Er enthält im zweiten Teil „Leit- und Orientierungsfragen für ein wirkungsorientiertes Planen und Handeln“ (Meissner 2021, S. 4). Dies beschränkt sich dennoch nicht auf evaluative Leitfragen, die die Erhebung von Auswirkungen sozialer Angebote und Maßnahmen möglich machen. Meissner formuliert zusätzlich eine fundierte Argumentation für eine wirkungsorientierte Steuerung unmittelbar zu Beginn des Prozesses zur Erhebung von Auswirkungen und Einflüssen sozialer Angebote und Maßnahmen im weiteren Verlauf. Auch hier ist die Kombination aus wirkungsorientierter Steuerung in Form von strategischem Planen und darauf ausgerichtetem Handeln und einer Orientierung an Auswirkungen von Angeboten

und Maßnahmen erkennbar. Meissner kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass der Wirkungsdiskurs wichtig sei (vgl. 2021, S. 5), er allerdings zentrale Problematiken beinhalte:

- „Nicht in jedem Fall lassen sich [...] [kausale] Wirkungszusammenhänge herstellen.
- Wirkung aus vernetztem Arbeiten lässt sich nicht isolieren, aber in Einzelfällen modellhaft darstellen. Die Praxis der Sozialen Arbeit und die Entwicklung von Menschen sind komplex und unterliegen multiplen hemmenden sowie förderlichen Einflussfaktoren.
- Das Erbringen eines Wirkungsnachweises präventiver Maßnahmen ist ein Mehrebenenproblem (Sach- und Emotionsebene/Mikro-, Meso- und Makroebene). Wirkungsorientierung tangiert außerdem verschiedene Dimensionen (operativ, strategisch, politisch). [...]
- Es besteht eine große Diskrepanz zwischen der Erwartungshaltung auf politischer bzw. Leitungsebene sowie den fachlichen Einschätzungen aus der Praxis nebst methodischen Möglichkeiten. [...]“ (Meissner 2021, S. 6 f.)

Nach dieser methodischen Einführung und der Beschreibung zweier praxisnaher Beispiele noch einmal zurück zur Ausgangsfrage „Dienen Sozialberichte der Wirkungsmessung bedarfsgerechter Angebote und Maßnahmen und ist dies ihre Aufgabe bzw. die Grundlage einer Existenzberechtigung?“ Die Frage ist differenziert zu beantworten, das lässt auch die im Folgenden vorgestellte wissenschaftlich fundierte Expertise von Volker Kersting und Katharina Knüttel erkennen. Im Rahmen der Sozialplanung, also auf Planungs- und Steuerungsebene, sind andere Annäherungen an das Thema der Wirkung gefragt, ohne explizit den Anspruch zu erheben, Wirkungen zu beschreiben und Wirkungsmessung zu verfolgen. In der kommunalen Praxis ist wirkungs- und bedarfsorientierte Steuerung durch strategische, evidenzbasierte Planung und zielgerichtetes Handeln nachhaltig sinnvoll. Dabei gilt es nicht, wissenschaftliche Beweisführung auszuüben, sondern wissenschaftliche Erkenntnisse zu nutzen und kommunalscharf anzuwenden. Auch die Expertise geht dem Erkenntnisinteresse nach, inwieweit Sozialberichte oder -monitorings möglicherweise dennoch Wirkung und Bedarfe messen und belegen können, und welche statistischen Fallstricke und Akzente bei der Indikatorenauswahl zu berücksichtigen sind.

Literatur

Bartling, Lisa; Czommer, Lars; Marx, Susanne; Stegmann, Tim (2020): Grundlagen für eine integrierte und strategische Sozialplanung in der Kommune. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (Hg.)

Kähler, Tim (2013): Wirkungsorientierte Steuerung. Den Sozialstaat durch bessere Hilfen für die Menschen entlasten. In: Tim Kähler et al.: Wirkungsorientierte Steuerung Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (Erstauf.), S. 17 – 26.

Kehl, Konstantin; Then, Volker; Rauscher, Olivia; Schober, Christian (2018): Wirkung und Wirkungsmessung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens. In: Eurich, Johannes; Glatz-Schmallegger, Markus; Parpan-Blaser, Anne (Hg.): Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens. Rahmenbedingungen, Konzepte und Praxisbezüge. Wiesbaden: Springer VS., S. 275 – 296.

Kreis Pinneberg, Stabsstelle Sozialplanung und Steuerung – Fachbereich Soziales, Jugend, Schule und Gesundheit (2021): Sozialplanung. Fokus 2021. Elmshorn: Kreis Pinneberg (Hg.)

Kurz, Bettina; Kubek, Dorren (2018): Kursbuch Wirkung. Ein Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen. Berlin: Phineo gemeinnützige AG und Bertelsmann Stiftung (Hg.) (5. Aufl.)

Meissner, Marita (2021): Wirkungsorientierung in der Präventionskette Gelsenkirchen. Ein Leitfaden für die Praxis. Gelsenkirchen: Stadt Gelsenkirchen (Hg.) Internet: https://www.gelsenkirchen.de/de/familie/netzwerke/jedem_kind_seine_chance/_doc/leitfaden_wirkungsorientierung_2021_web.pdf, abgerufen am 01.06.2022.

Muscutt, Christina; Rostock, Sandra (2021): Wissen, was wirkt. Arbeitshilfe für ein wirkungsorientiertes Monitoring kommunaler Präventionsketten gegen Kinderarmut. Köln: LVR-Landesjugendamt Rheinland (Hg.)

Phineo gemeinnützige AG (Hg.) (2021): Wirkungsanalyse, Monitoring, Evaluation. Aus: Wirkung Lernen. Gutes tun, mehr erreichen. Internet: <https://www.wirkung-lernen.de/wirkungsanalyse/vorbereiten/monitoring-evaluation/>, abgerufen am 01. Februar 2022.

3.

Sozialplanung im Spannungsfeld zwischen Wirkungsdiskursen und Indikatoren: Eine kritische Einordnung zu Möglichkeiten und Grenzen

Volker Kersting und Katharina Knüttel

Die Bedeutung kleinräumiger Monitoring- und Berichterstattungsformate hat innerhalb der Sozialplanung in den letzten Jahrzehnten beständig zugenommen. Grund dafür sind erstens Programme, die Phänomene sozialräumlicher Unterschiede sozialpolitisch begegnen – prominent zum Beispiel das in den 1990er-Jahren initiierte Programm „Soziale Stadt“. Hier werden in der Regel datenbasiert Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf identifiziert und vor Ort integrierte Maßnahmen gefördert, um die Stadtteile zu stabilisieren und aufzuwerten. Zweitens erscheinen in den letzten Jahren sowohl auf Ebene des Bundes als auch des Landes und der Kommunen zunehmend Sozialberichterstattungsformate, die innerstädtische Ungleichheiten in den Blick nehmen. Parallel dazu – und mit wenig Bezug auf die oben genannten Prozesse – besteht unter dem Stichwort „Territorialisierung des Sozialen“ und „relationale Räume“ ein kritischer Diskurs um die Grenzen quantitativer und raumbezogener Berichterstattung und Planungsansätze.

Verständlicherweise stellt sich bei zunehmender Aufmerksamkeit für ein solches Thema auch die Frage, ob die zunehmende Aufmerksamkeit und die Programme auch Wirkung zeigen. Wenn man es allerdings nicht bei der reinen Absicht belassen möchte, sondern Wirkung in Bezug auf die Sozialraumebene auch zeigen möchte, ist man mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert: Es existieren unterschiedliche Vorstellungen sowohl davon, welche Rolle „Wirkung“ an welcher Stelle spielt, als auch davon, welche Rolle der Sozialraum bzw. das Wohnumfeld der Bevölkerung dabei einnimmt. Ebenfalls konzeptionell unterbe-

leuchtet ist bislang die Rolle von Indikatoren im Rahmen einer wirkungsorientierten und evidenzbasierten Sozialplanung.

Der vorliegende Bericht widmet sich diesen Themen. Zunächst werden (1.) verschiedene Wirkungsdiskurse, in deren Spannungsfeld sich kommunale Sozialplanung und Sozialpolitik bewegen, näher beleuchtet. In einem Exkurs wird die Frage aufgegriffen, welche Rolle Kleinräumigkeit und Sozialraumorientierung für wirkungsorientierte sozialplanerische Arbeit haben. Die Überlegungen dieses ersten Teils werden zusammengefasst und hinsichtlich der sich daraus ergebenden Perspektiven für kommunale Sozialplanung diskutiert. Im zweiten Teil des Berichts geht es darum, Anforderungen zu formulieren, denen eine quantitative Indikatorentwicklung genügen sollte. Daran schließt sich drittens die Entwicklung und Diskussion von Umsetzungsbeispielen an. In der zusammenfassenden Diskussion werden neben den bisherigen Einsichten auch Leerstellen aufgezeigt, deren „Füllung“ durch gemeinsame Anstrengungen von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik den Kommunen auf dem Weg hin zur Gestaltung guter und gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Quartieren helfen könnten.

3.1 Sozialplanung und Wirkungsdiskurse

Ist die Rede im Bereich kommunaler Sozialplanung von „Wirkung“, so ist noch lange nicht klar, was gemeint ist: Es existieren sehr unterschiedliche Vorstellungen davon, wie Wirkung aussieht und wie sie erreicht werden kann. Dabei lassen sich mehrere Wirkungsdiskurse unterscheiden, die mit jeweils unterschiedlichen Vorstellungen einhergehen. Wir schlagen eine Unterteilung in folgende drei Typen vor:

- 1. Wissenschaftlich-methodische Fragen:** Ob, wie und wann Wirkung im Sinne von Kausalität angenommen oder gezeigt werden kann, beschäftigt die Wissenschaft schon seit Jahrhunderten. Hier gibt es einen immensen Fundus an methodologischen und methodischen Überlegungen.
- 2. Die Management-Perspektive:** Hier geht es um praktische Fragen einer wirkungsorientierten Prozessgestaltung. Exemplarisch hierfür können Passagen des vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) NRW herausgegebenen Handbuchs „Moderne Sozialplanung“ (Reichwein et al. 2017) oder das „Kursbuch Wirkung“ (Phineo 2018) gelesen werden.

3. Evidenzbasierung in der Sozialen Arbeit: Hier gibt es eine kritische Auseinandersetzung, die die Wirkungsbegriffe der ersten beiden Perspektiven in Bezug auf soziale Arbeit hinterfragt (zum Beispiel die Beiträge in Burmester et al. 2020; Otto et al. 2010).

Kommunale Sozialplanung muss im Spannungsfeld dieser drei Diskurse operieren. Keine Perspektive reicht dabei für sich alleine genommen aus: Weder ist sozialplanerisches Ziel, wissenschaftliche Erkenntnis zu produzieren, noch handelt es sich um eine unternehmerische Aufgabe, noch ist der Sozialplanungsprozess eine sozialarbeiterische Praxis im engeren Sinn. Und trotzdem sind die Elemente der einzelnen Diskurse relevant für Sozialplanung – und es lässt sich aus jeder einzelnen Perspektive jeweils etwas zur Wirkungsorientierung in einer kleinräumig und indikatorengestützt ausgerichteten Sozialplanung lernen. Die Typisierung erscheint uns daher an dieser Stelle hilfreich, es ließen sich aber selbstverständlich auch andere Formen der Unterteilung vornehmen (zum Beispiel wie in Burmester 2020). Bevor entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden sollen, werden die einzelnen Perspektiven kurz vorgestellt.

3.1.1 Der wissenschaftliche Methoden-Diskurs: Der Wirkung auf der Spur

Die Frage danach, was wir eigentlich über Kausalität wissen können, ist eine der Grundfragen der Philosophie und hat insbesondere in dieser wissenschaftlichen Disziplin eine jahrhundertelange Tradition. Sozialplanung bewegt sich allerdings weniger in der philosophischen Disziplin als vielmehr im Feld der Sozial- und Gesellschaftswissenschaften, die sich mit Erkenntnissen über die „soziale Welt“ befassen. Hier hat sich in den letzten Jahrzehnten eine große Methodenvielfalt herausgebildet. In der empirischen Sozialforschung besteht eine grundlegende Unterscheidung zwischen qualitativen und quantitativen Verfahren: Während quantitative Sozialforschung möglichst standardisiert erhobene numerische Daten statistisch ausgewertet, operieren qualitative Methoden mit nicht oder nur wenig standardisierten, meist verbalen Daten (vgl. zum Beispiel Döring und Bortz 2016, S. 32). Die Auswertung von Bevölkerungsumfragen, Kommunalstatistiken und Verfahren der Sozialberichterstattung gehören zum quantitativen Paradigma, während die Auswertung einer Gruppendiskussion zwischen Schülerinnen und Schülern zum Thema „Ernährung“ ein qualitatives Verfahren darstellt.

Wirkung spielt in beiden Paradigmen eine sehr unterschiedliche Rolle: Qualitative Forschung kann subjektiven Sinn und Bedeutsamkeit rekonstruieren, aber nicht die Wirkung der bedeutsamen Faktoren quantifizieren. So können in einer

Gruppendiskussion von Kindern und Jugendlichen zu Ernährung Aspekte wie Körpernormierung, mediale Körperinszenierungen, Essstörungen und die negative Konnotation von als ungesund eingeordneten Lebensmitteln wie Süßigkeiten thematisiert werden. Man kann also zum Beispiel etwas darüber lernen, was ihnen in Bezug auf Ernährung wichtig ist, ihre Ernährung beeinflusst und bedeutsam ist. Man kann aber nicht sagen, dass der Konsum von Germanys Next Topmodel die Wahrscheinlichkeit einer Essstörung um 10 Prozentpunkte erhöht oder Ähnliches. Aussagen darüber zu treffen, in welchem Ausmaß Dinge miteinander zusammenhängen, versuchen hingegen zumindest einige Verfahren quantitativer Forschungsdesigns. Dies ist mit vielen Schwierigkeiten verbunden, von denen insbesondere zwei Probleme auch im Sozialraummonitoring reflektiert werden sollten. Dies sind (1.) das Problem der unbeobachteten Heterogenität und (2.) die Gefahr eines ökologischen Fehlschlusses.

Unbeobachtete Heterogenität

Wenn festgestellt wird, dass arbeitslose Personen eine geringere Lebenszufriedenheit aufweisen als Personen, die nicht arbeitslos sind, so lässt sich daraus nicht schlussfolgern, dass Arbeitslosigkeit unzufrieden macht. Es gibt eine ganze Reihe weiterer Eigenschaften, die hier hineinspielen können (zum Beispiel gesundheitliche Probleme oder die private Lebenssituation), die sowohl die Lebenszufriedenheit als auch die Erwerbstätigkeit beeinflussen können.

Man spricht hier auch vom Problem der unbeobachteten Heterogenität (vgl. zum Beispiel Brüderl 2010). In verschiedenen Forschungsdesigns wird versucht, diese Problematik aufzufangen: Regressionsanalytische Verfahren versuchen, Drittvariablen statistisch zu „kontrollieren“. Paneldesigns (die gleichen Personen werden zu verschiedenen Zeitpunkten „untersucht“) berücksichtigen auch die zeitliche Abfolge der Ereignisse. Über Matching-Verfahren wird versucht, möglichst vergleichbare Fälle zusammenzustellen. Und schließlich versuchen experimentelle Anordnungen, das „Treatment“ (in diesem Fall wäre es Arbeitslosigkeit) verschiedenen Gruppen, die per Zufall gebildet wurden und strukturell vergleichbar sind, zukommen zu lassen und anschließend die Gruppen zu vergleichen. Dass sich solche Experimente im Falle von Arbeitslosigkeit, Trennung, Kinder bekommen etc. nicht durchführen lassen, ist forschungsethisch naheliegend.

Ökologischer Fehlschluss

Der zweite methodische Fallstrick, der zu beachten ist, ist der sogenannte „ökologische Fehlschluss“ – einer der Fehlschlüsse, die einem bei der Arbeit mit sogenannten Aggregatdaten unterlaufen kann.

Der „ökologische Fehlschluss“ betrifft die Übertragung von Zusammenhängen auf der Aggregatebene auf die Individuen. Stellt man beispielsweise fest, dass in bestimmten Stadtteilen einer Stadt die Quote der Sprachauffälligkeiten in der Schuleingangsuntersuchung besonders hoch ist, und dass dies tendenziell auch die Stadtteile sind, in denen der Anteil der Kinder mit langem Kitabesuch (zum Beispiel mehr als drei Jahre) gering ist, liegt es nahe zu interpretieren, dass ein längerer Kitabesuch auch zu einer höheren Sprachkompetenz führt.

So lange man allerdings nicht weiß, dass es tatsächlich auch genau die Kinder mit kürzerem Kitabesuch sind, die Sprachprobleme zeigen, lässt sich dieser Zusammenhang nicht sicher auf die Individualebene übertragen. Das heißt: Ein Zusammenhang, der auf der Aggregatebene (Stadtteile) auftritt, kann auf der Individualebene (Kinder) ganz anders aussehen.

Im Sozialraum-Monitoring sind diese Probleme auch für den zeitlichen Vergleich relevant: Wenn in einem Quartier die Ergebnisse der Sprachkompetenz in der Schuleingangsuntersuchung besser als im Vorjahr sind, kann das mit einer Erhöhung der Kitabesuchsquoten zusammenhängen. Es kann aber auch auf andere, unbeobachtete Merkmale der betrachteten Alterskohorte zurückzuführen sein. Sofern man nicht umfassend andere Einflussfaktoren kontrolliert (unbeobachtete Heterogenität) und sicherstellt, dass der Zusammenhang zwischen längerem Kitabesuch und Sprachkompetenz nicht auch auf der Individual-ebene vorliegt (ökologischer Fehlschluss), handelt es sich lediglich um plausible Hypothesen. Die aktuelle Studienlage stützt allerdings einen solchen Zusammenhang empirisch (Groos und Jehles 2015; Hogrebe und Pomykaj 2019).

Neben diesen Problemen, Wirksamkeit innerhalb einer Studie zeigen zu wollen, gibt es zu vielen Themen bereits nicht nur eine, sondern zahlreiche Studien – mit teilweise widersprüchlichen Ergebnissen. Dies führt zum nächsten Dilemma: der Frage danach, ab wann man eigentlich davon sprechen kann, dass die Annahme eines bestimmten Wirkungsmechanismus quantitativ abgesichert ist. Neben Einzelstudien, die zwangsweise mit ihren jeweils eigenen Schwächen behaftet sind, ist es gegebenenfalls sinnvoll, sogenannte Meta-Analysen durchzuführen, die die bisherige Studienlage systematisch zusammentragen und bewerten (vgl. zum Vorgehen bei Meta-Analysen Kapitel 16 in Döring und Bortz 2016; vgl. exemplarisch für eine Meta-Analyse im Bereich „Wirkung von Nachbarschaften auf Bildungsteilhabe“ Nieuwenhuis und Hooimeijer 2016).

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass ein Wirkungsnachweis im wissenschaftlichen Sinn nicht Aufgabe kommunaler Sozialplanung sein kann und sollte – dafür ist er zu aufwendig.

Wenn im Rahmen eines Sozial(raum)monitorings festgestellt wird, dass mehr Kinder in einem bestimmten Stadtteil an den Vorsorgeuntersuchungen teilgenommen haben, ist das für sich kein Beweis, dass die Quartiersarbeit oder die Familienzentren hier besonders gut gearbeitet haben – es kann auch an einer anderen Zusammensetzung der Kohorte oder anderen gesellschaftlichen Trends liegen. Eine solche Beobachtung kann aber durchaus die These, dass die Arbeit der Familienzentren dort erfolgreich war, stützen. Gleichwohl: Ein Wirkungsnachweis im wissenschaftlichen Sinne ist sie nicht.

Last but not least: Es gibt Maßnahmen innerhalb von Kommunen, deren quantitativer Wirkungsnachweis selbst bei enormem Ressourceneinsatz schwierig sein dürfte, die aber trotzdem sinnvoll durchzuführen sind. Bislang ist uns keine Forschung bekannt, die nachweist, dass eine ausreichende Ausstattung mit Sitzgelegenheiten (Bänken) einen nachweisbaren Effekt auf Wohlbefinden und Gesundheit älterer Menschen hätte. Oder aber auch ein großes Angebot gut ausgestatteter Spielplätze auf die Entwicklung von Kindern. Andere Einflussfaktoren (Gesundheit, Familie) sind da mit Sicherheit bedeutsamer und die jeweiligen Wirkungszusammenhänge komplex. Aber daraus kann man keinesfalls die Schlussfolgerung ziehen, dass es keine Sitzgelegenheiten oder Spielplätze geben muss: Diese zu schaffen gehört zu der Aufgabe, öffentliche Infrastruktur vorzuhalten.

Aus dem wissenschaftlichen Methodendiskurs sind also zahlreiche kritische Anmerkungen, aber keine Grundlage für Wirkungsnachweise in kommunaler Sozialplanung mitzunehmen. Wie kann kommunale Sozialplanung dann wirkungsorientiert handeln? Darauf lassen sich mindestens zwei weitere Antworten finden: eine, die darauf abzielt, den Prozess der Sozialplanung zu optimieren („Management“-Diskurs) und eine, die sich kritisch mit den Möglichkeiten von Evidenzbasierung und Wirkungsorientierung aus der Perspektive der sozialen Arbeit befasst.

3.1.2 Der „Management-Diskurs“:

Kommunale Sozialplanung effizient gestalten

Wenn kommunale Sozialplaner*innen nun keine Belege für die Wirksamkeit der Maßnahmen finden können, so können sie doch darauf achten, den Arbeitsprozess möglichst effizient zu gestalten. Dazu gehört zunächst eine grundlegende Vorstellung davon, was erreicht werden soll und wie es erreicht werden soll. Exemplarisch findet sich dies zum Beispiel in der Seereisen-Metapher in Phineo (2018), aber auch in den Beschreibungen zur Zielentwicklung in Bartling et al. (2020, S. 63 ff.). Beide Publikationen betonen auch die Bedeutung von Reflexion und Lernen. Allerdings gibt es auch zahlreiche Unterschiede: Phineos „Kurs-

buch Wirkung“ hat nicht kommunale Sozialplanung, sondern eher Projektträger als Zielgruppe. In der „Wirkungstreppe“ (5) wird ein Verständnis sozialer Projekte deutlich, in dem eine irgendwie geartete Zielgruppe durch die Projekte verändert wird und anschließend durch zum Beispiel neue Kompetenzen eine gesellschaftliche Veränderung eintritt. Kritischere Zugänge in der sozialen Arbeit, die eher an den Strukturen rütteln oder die Lebensumstände der Adressat*innen in Bewegung bringen sollen, finden sich hier nicht wieder.

Ein weiteres Problem der Wirkungstreppe besteht darin, dass sich das Modell keinesfalls so einfach in eine Wirkungsanalyse überführen lässt, wie es suggeriert wird: Es wird die Unterscheidung von Input, Output, Outcome und Impact zugrunde gelegt und der Impact einer Maßnahme als Wirkung begriffen. Unter Input werden die aufgewendeten Ressourcen (Zeit, Geld, Arbeitskraft) verstanden, der Output bezieht sich auf die (mit den Zielgruppen) durchgeführten Maßnahmen, der Outcome auf die bei den Zielgruppen erreichten Änderungen und der Impact auf die gesellschaftliche Veränderung (a. a. O.: 5). Phineo veranschaulicht die Wirkung an einem Projekt, dass Jugendlichen dabei helfen soll, Ausbildungsplätze zu finden, und dafür verschiedene Trainings anbietet (ebd.). Während nun die meisten Menschen nicht bestreiten würden, dass dies ein gutes Ziel ist, liegt ein Problem darin, davon auszugehen, dass ein Rückgang der Arbeitslosenquote (Impact) ursächlich darauf rückführbar ist, dass die Jugendlichen bessere Kompetenzen haben und deswegen leichter Ausbildungsplätze finden (Outcome). Eine solche „Wirkungsanalyse“ ignoriert die zahlreichen weiteren Einflussfaktoren der Arbeitsmarktentwicklung (von globalen hin zu lokalen wirtschaftlichen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen) und suggeriert eine Messbarkeit des Impacts konkreter Maßnahmen, die so nicht gegeben ist.

Die Publikation von Bartling et al. richtet sich hingegen explizit an integrierte kommunale Sozialplanung und die spezifischen Erfordernisse, die hier eine Rolle spielen. Hierzu gehören die Überwindung von Ressort- und Systemgrenzen und die dazu notwendige Vernetzung und Kommunikation, aber auch Probleme bei Datenzugängen, Partizipation der Bevölkerung und Transparenz. Dies alles betrifft wertvolle und wichtige Bausteine für eine gute sozialplanerische Arbeit. Gleichwohl: Auch wenn sich sämtliche beteiligten und betroffenen Akteure auf eine Maßnahme verständigen und diese für wirkungs- und sinnvoll halten, heißt diese noch lange nicht, dass sie das auch wirklich ist. Und genauso kann eine gute Idee, die Wirkung zeigen würde, am Widerstand der beteiligten Akteure scheitern. Die Hinweise aus der Publikation sind allerdings allen ans Herz gelegt, die vermeiden wollen, das Letzteres geschieht. Und auch wenn Prozessqualität alleine nicht ausreicht, so konnte die

Evaluation des Bundesmodellprogramms „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ für diesen Bereich zeigen, dass organisatorische Rahmenbedingungen und Prozessqualität einen großen Anteil zum Erfolg beitragen (Albus et al. 2010).

3.1.3 Evidenzbasierung und der (kritische) Diskurs aus der Sozialen Arbeit

In der Disziplin der Sozialen Arbeit gibt es schon seit Längerem eine kritische Fachdebatte, die sich mit Wirkungen und Wirkungsmessung befasst – aktuell sind hier zum Beispiel die Beiträge in Burmester et al. (2020) zu nennen, die den Fokus auf Quartiersarbeit richten. Hier gibt es allerhand Schnittstellen zu den Problemlagen, mit denen sich auch eine wirkungsorientierte Sozialplanung befasst. So gibt es auch im vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales herausgegebenen Handbuch die Darstellung einer „Social Return on Investment“-Analyse (SROI-Analyse) als Evaluations- und Controllinginstrument (2017, S. 163 f.). SROI-Analysen liefern eine Kennzahl, die erlauben soll, für jeden investierten Euro den erzielten Mehrwert abzulesen und sind vor allem im Vereinigten Königreich verbreitet (vgl. Banke-Thomas et al. 2015). Zur Durchführung gibt es entsprechende Anwendungsleitfäden – in Bezug auf die Wirkungsanalyse sind die Ergebnisse aber fragwürdig, wie zum Beispiel Holger Ziegler (2020) pointiert darlegt. Eine SROI-Analyse als Wirkungsmessung zu betrachten sei daher ein „Fake“ von „real-satirische[m] Qualitätscharakter“ (Ziegler 2020, S. 226). Insbesondere werden die methodischen Grundlagen wie die Kontrolle von Drittvariablen (vgl. auch Kapitel 1.1) in der Regel nicht berücksichtigt. Für die Quartiersarbeit im Besonderen kommt auch Bernd Halfar (2020) zu dem Schluss, dass man mit „dem Social Return on Investment [...] die Wirkungen der Quartiersarbeit im Moment nicht befriedigend messen [könne].“ (ebd., S. 177).

Vielversprechender sind in dem Zusammenhang Ideen evidenzbasierter Sozialer Arbeit (EBP). Die Anfänge der Diskussion um Evidenzbasierung lassen sich im US-amerikanischen Raum zurück bis in die 1970er-Jahre verfolgen (Polutta 2014, S. 77), sind also dem „Social Return on Investment“-Konzept zeitlich vorgelagert. Befürworter*innen von EBP definieren diese als Zusammenspiel von (1.) wissenschaftlichem Erkenntnisstand, (2.) der individuellen Expertise der Fachkräfte und (3.) Erwartungen und Werten der Klient*innen (Mullen et al. 2007, S. 11 ff.). Konkrete Handlungsleitfäden nach EBP richten sich dann an die jeweiligen Fachkräfte, damit diese sich bei ihren Fällen den besten wissenschaftlichen Kenntnisstand angemessen und kritisch in Bezug auf die Klient*innen aneignen und auf die Situation anwenden können (ebd.). Nach dem Vorbild der Medizin soll also die sozialarbeiterische Praxis an den wissenschaftlichen Erkenntnisstand angebunden werden. Diese Ideen

lassen sich durchaus auch auf den sozialpolitischen Bereich übertragen: Wenn ein früherer Kitabesuch für bessere Entwicklungsbedingungen bei sozio-ökonomisch schlechter gestellten Kindern sorgt, dann kann ihre gezielte Aufnahme in Systeme frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung eine Maßnahme zur Förderung sozialer Gerechtigkeit sein. Allerdings gilt hier wie auch in der sozialen Arbeit, dass „[s]oziale Probleme [...] angesichts rivalisierender ideologischer Positionen, Interessen, Wertvorstellungen und Erklärungsmuster ebenso wenig ‚objektiv‘, ‚neutral‘, ‚eindeutig‘ beschrieben, geschweige denn erklärt werden [können] wie das dafür notwendige Wissen und Können.“ (Heiner et al. 2007, S. 184). Die Evidenzbasierung und Wirksamkeit von Maßnahmen darf kein alleiniger Maßstab sein: Auch wirksame Maßnahmen können moralisch abgelehnt und politisch nicht gewollt sein. So können Sanktionen im Einzelfall ein höchst wirksames Instrument sein, es gibt aber viele Gründe, wieso man sie nicht anwenden sollte. Dennoch: Gibt es plausible Theorien und empirische Evidenzen für die vorhandene oder abwesende Wirksamkeit eines bestimmten Instruments oder einer Vorgehensweise, ist es fahrlässig, dies nicht zu berücksichtigen. Neben der Frage nach der Wirksamkeit muss allerdings jeweils eine wertebasierte Auseinandersetzung mit den Maßnahmen erfolgen.

3.1.4 Exkurs: Sozialraumorientierung, Segregation und Raumwirkung

Die bisherigen Ausführungen haben die Frage nach der Bedeutung des Raums nicht explizit adressiert. Hier lassen sich zwei Ausgangspunkte für Überlegungen finden: ein subjekt- und ein strukturorientierter. Beide sind relevant für die kommunale Sozialplanung. Dabei bedeutet subjektorientiert nicht, dass keine Strukturen berücksichtigt werden, und strukturorientiert nicht, dass es nicht um Subjekte geht – die Frage ist vielmehr, wo der gedankliche „Startpunkt“ liegt. Ein Beispiel für einen subjektorientierten Ansatz ist das „Fachkonzept Sozialraumorientierung“, wie es in der Sozialen Arbeit entwickelt und prominent durch Wolfgang Hinte vertreten wird (kürzlich zum Beispiel Hinte 2020). Ausgangspunkt ist hier die sozialarbeiterische Praxis und die Arbeit mit ihren Adressat*innen. Letztere befinden sich immer in einem sozialräumlichen Kontext, und im Fachkonzept Sozialraumorientierung geht es dann unter anderem darum, spezifische lokale Ressourcen zu nutzen. Dies sind sowohl materielle Gegebenheiten wie eine Betonwand oder eine Grünfläche (Hinte und Treeß 2014, S. 69), andererseits aber auch personengebundene Ressourcen wie der „ehemalige Drogendealer, der sich immer noch in der Szene auskennt und der Bescheid weiß, wie man Kinder warnt, die diesbezüglich gefährdet sind“ (a. a. O., S. 71). Damit diese Ressourcen genutzt werden können, sind Maßnahmen wie ein (zielgruppenübergreifendes) Quartiersmanagement mit lokaler Expertise, institutio-

nell verankerter Strategie und Vernetzung sinnvoll – und damit eine Struktur, die von kommunaler Sozialplanung gestaltet werden kann.

Vom Fachkonzept Sozialraumorientierung zu unterscheiden sind vornehmlich strukturorientierte Überlegungen. Hier wird u. a. nach der räumlichen Ungleichverteilung von Bevölkerungsgruppen und daraus möglicherweise resultierenden benachteiligenden „Nachbarschaftseffekten“ für die in bestimmten Stadtteilen lebende Bevölkerung gefragt (vgl. für einen Überblick über die diesen Effekten theoretisch zugrunde liegenden Mechanismen Galster 2012). Die Relevanz dieses Themas für kommunale Sozialplanung ist ebenfalls einleuchtend. Sollte es zum Beispiel so sein, dass ab einer bestimmten Armutskonzentration im Quartier soziale „Abwärtsspiralen“ in Gang gesetzt werden und die dort lebende Bevölkerung aufgrund ihres Wohnorts weniger Teilhabechancen hat, so ergibt sich die Verhinderung dieser Armutskonzentration als sozialpolitische Aufgabe. Nun ist es leider so, dass der bisherige empirische Forschungsstand zu „Nachbarschaftseffekten“ keinesfalls eindeutig ist, sondern es teilweise widersprüchliche Ergebnisse gibt (vgl. auch Knüttel und Kersting 2020). Dementsprechend hören politische Entscheidungsträger*innen aus der Forschungsgemeinschaft oftmals „eher eine Kakophonie statt eines Konzerts von Ideen“ (MacLennan 2013, S. 270, eigene Übersetzung).

Allerdings ist Raumwirkung im Sinne von Nachbarschaftseffekten nur ein Faktor, der „area-based policies“ begründet: Ein anderer Grund besteht schlicht darin, sich die ungleiche räumliche Verteilung für eine effiziente Ressourcensteuerung nutzbar zu machen (Andersson und Musterd 2005a, S. 378). Ideen von Schulsozialindizes und Unterstützung von Schulen an „schwierigen“ Standorten, wie sie zum Beispiel von Jungkamp und Pafferott 2020 zusammengestellt wurden, tragen diesem Konzept in Bezug auf Schule Rechnung. Hierfür ist es erforderlich, die räumliche (oder, im Fall von Schulen, institutionelle) Ungleichverteilung bestimmter Problemlagen zu identifizieren und Maßnahmen lokal gezielt zu platzieren. Die kleinräumige Berichterstattung über Segregation (für das Land NRW zum Beispiel Jeworutzki et al. 2016; Jeworutzki und Schräpler 2020) veranschaulicht die lokal sehr unterschiedlichen Problemlagen. Politik, die hier ansetzt, sollte sich allerdings darüber bewusst sein, dass benachteiligte Zielgruppen auch dann erreicht werden sollten, wenn sie nicht in einem durch besondere Problemlagen gekennzeichneten Quartier leben.

Sowohl der subjektorientierte Ansatz aus der Sozialen Arbeit, wie er zum Beispiel im Fachkonzept Sozialraumorientierung zum Tragen kommt, als auch strukturorientierte Ansätze zur

räumlichen Ungleichverteilung sozialer Problemlagen und potenzieller Nachbarschaftseffekte bilden damit Ansatzpunkte für eine raumsensible kommunale Sozialplanung. In der ersten Perspektive geht es dann darum, Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer demokratische Prozesse vor Ort mit aktiver Beteiligung der ansässigen Bevölkerung unter Nutzung der jeweils spezifischen lokalen Ressourcen ermöglicht werden. In der zweiten Perspektive geht es darum, Mittel und Maßnahmen gezielt platzieren zu können (im Gegensatz zur berühmten Gießkannenstrategie) – und so auch zu verhindern, dass die Konzentration von Problemlagen weitere negative Effekte nach sich zieht. Inwieweit diese beiden sozialraumorientierten Ansätze (subjekt- versus strukturorientiert) messbar Wirkung zeigen, ist eine bisher unbeantwortete empirische Frage.

3.1.5 Was kann kommunale Sozialplanung (nicht) tun?

Kommunale Sozialplanung kann und sollte nun weder Wissenschaft betreiben noch meinen, den Impact auf räumlicher Ebene als „Verbesserung der Gesellschaft“ messen zu müssen oder zu können, noch den wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu allen Problemfeldern, mit denen Sozialpolitik befasst ist, berücksichtigen zu können – das käme einer Überlastung des Anforderungsprofils gleich.

Das muss jedoch nicht in einer allgemeinen Skepsis verharren lassen – aus den dargestellten Überlegungen lassen sich durchaus Erkenntnisse mitnehmen:

- Anhand der fortlaufenden Beobachtung im Rahmen indikatorenbasierter kleinräumiger Berichterstattung lässt sich zwar nicht Wirkung messen, es lassen sich aber Trends identifizieren und Hypothesen plausibilisieren.
- Arbeitsprozesse sollten so gestaltet sein, dass wirksame Maßnahmen auch möglichst effizient umgesetzt werden können (zum Beispiel möglichst kooperativ und auf breite Mitwirkung bedacht).
- Wenn es Evidenz für die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen gibt, sollte man dies zur Kenntnis nehmen, aber gleichwohl nicht auf die jeweils normative Diskussion zu den dazugehörigen Zielen verzichten: Auch wirksame Maßnahmen können politisch fragwürdig sein.

Welche Anforderungen lassen sich nun für die Indikatoren kommunaler Berichterstattung ableiten? Die wissenschaftliche Grundlagenreflexion führt lediglich dazu, die Interpretationsgrenzen der Indikatoren hinsichtlich der Wirkung im Blick zu behalten. Auch aus dem Diskurs zur Prozessqualität lässt sich nichts über die Eignung von Indikatoren ableiten –, allerdings lässt sich daraus lernen, dass es ein Pluspunkt für die praktische Umsetzung und Wirkungsorientierung sein kann, wenn die Auswahl konkreter Indikatoren bereits in einen strategischen Gesamtprozess eingebunden ist.

Am ehesten lassen sich aus den kritischen Diskursen zur Sozialen Arbeit Anforderungen ableiten. Dies wären die Reflexion des theoretischen Konzepts (Theorie- oder Konzeptbezug), des Handlungsrahmens (Praxis-/Handlungsbezug) und eine kritische Würdigung des Evidenzgedankens – ohne dabei Evidenz als unbedingt erforderlich und notwendiges oder alleiniges Kriterium zu betrachten. Das Fachkonzept Sozialraumorientierung hat zwar erstmal nichts mit quantitativen Indikatoren zu tun, verdeutlicht aber nochmal die Relevanz der Bedingungen vor Ort und damit das Erfordernis einer räumlichen Perspektive. In diesem Sinne sollten Indikatoren in Bezug auf ihren Raumbezug (die grundlegende Möglichkeit der räumlichen Verortung), die Aggregierbarkeit (die Zusammenfassung von raumbezogenen Einzeldaten zu größeren räumlichen Einheiten) sowie die Skalierbarkeit (die Anwendung auf verschiedene Raumebenen) geprüft werden.

Weitere Erfordernisse, die unserer Ansicht nach an Indikatoren gestellt werden können, sind die des Präventionsbezugs (nicht erst handeln, wenn es zu spät ist), die eines modularen Indikatorenmodells und der Anschlussfähigkeit an andere Berichterstattungssysteme. Gleichwohl bedeutend ist die Datenebene, denn um zu irgendwelchen Erkenntnissen zu gelangen, reicht nicht eine schöne Indikatorkonstruktion, sondern dahinter müssen jeweils auch Daten und Datenquellen stecken.

Im Folgenden werden diese Anforderungen kurz erläutert und anschließend an zwei Umsetzungsbeispielen veranschaulicht.

3.2 Begründung und Auswahl von Indikatoren

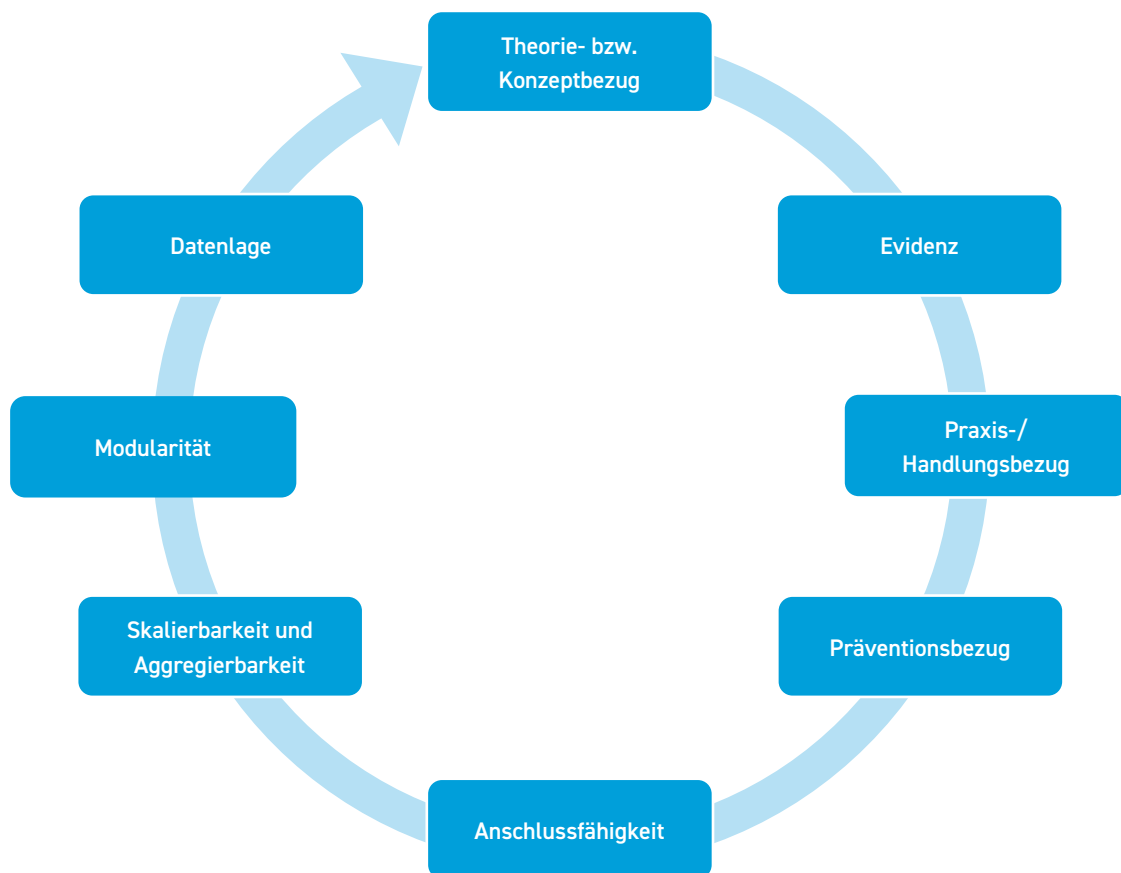
Im Folgenden Teil sollen Kriterien für die Auswahl von Indikatoren vorgestellt und anschließend an den planerischen Handlungsfeldern der frühen Kindheit und des Alterns veranschaulicht werden. Kommunale Sozialplaner*innen können an einer Fülle von Berichtsformaten beteiligt sein. Neben allgemeinen Sozialberichten gibt es zum Beispiel Berichte mit den Schwerpunkten auf Bildung, Jugend und Familie, Gesundheit oder die alternde Bevölkerung. Zu jedem dieser Themenbereiche existieren mehr oder weniger umfangreiche Indikatorenlisten und Beispielberichte, an denen man sich zunächst orientieren kann. Sofern das Rad nicht neu erfunden werden soll, steht die kommunale Sozialplanung vor der Anforderung, aus dem vorhandenen Material eine sinnvolle Auswahl treffen zu müssen.

Wir machen im Folgenden einen Diskussionsvorschlag für Logiken bzw. Bewertungsmaßstäbe für Indikatoren. Vorgeschlagene Kriterien sind Theoriebezug, Skalierbarkeit (Räumlichkeit), Praxis-/Handlungsbezug, Evidenz, Präventionsbezug, Anschlussfähigkeit, Modularität und Datenlage. Insgesamt stellen wir acht Kriterien vor, deren systematische Berücksichtigung in der kommunalen Sozialberichterstattung und -planung wünschenswert ist.

3.2.1 Theorie- bzw. Konzeptbezug

Wenn man keine Idee davon hat, warum Indikatoren ausgewählt werden sollen, lässt sich auch nur schwer eine Auswahl treffen. Bei der Verwendung eines wie immer auch definierten „Migrationshintergrunds“ oder „Ausländerstatus“ als Leitindikator für die Analyse sozial-räumlicher Ungleichheit sollte zum Beispiel

Abbildung 2: Kriterien der Indikatorenauswahl für kommunale Sozialberichterstattung



Quelle: Volker Kersting

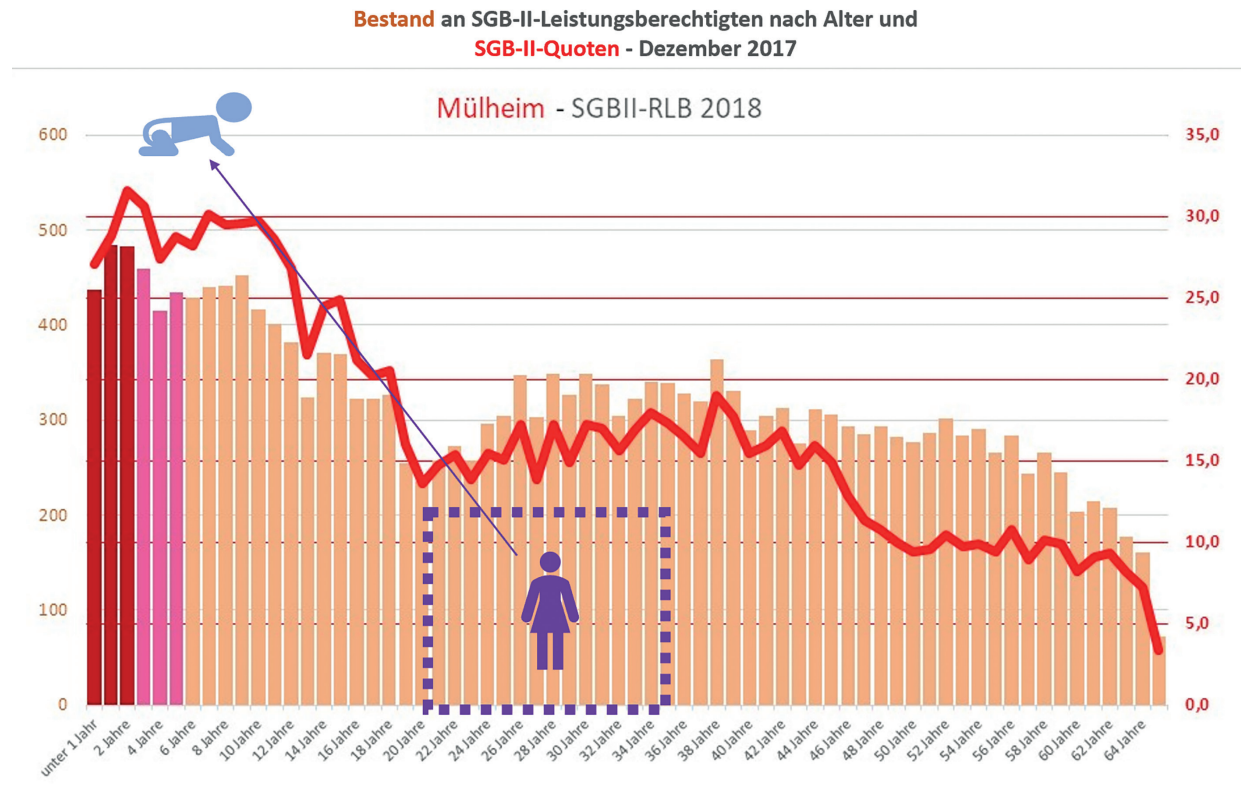
klar sein, vor welchem Hintergrund dies erfolgt. Geht es kommunalpolitisch darum, integrationsunterstützende Angebote in den Stadtteilen zu platzieren? Dann sollte die Analyse ggf. um Herkunftsgebiet und Zuwanderungsgeschichten ergänzt werden. Oder soll der Migrationshintergrund als „Proxy“, also als Hilfsanzeiger, für nicht vorhandene sozio-ökonomische Indikatoren dienen? Dann muss man sich der Unschärfe des Indikators bewusst sein und sollte ggf. versuchen, weitere Daten zur sozio-ökonomischen Situation in den Stadtteilen ausfindig zu machen.⁴

Als breitere theoretische Grundlage hat sich in der konzeptionellen Diskussion der Landes-, Bundes- und kommunalen Sozialberichterstattung der sog. „Lebenslagenansatz“ mit seiner multiperspektivischen Sicht als Standard eingebürgert (Engels 2008; Leßmann 2009; Voges et al. 2003). Der Ansatz bietet auch insofern Vorteile für die Sozialplanung, da es sich bei Lebenslagen aus Sicht der sozialen Arbeit und Stadtplanung um Konstrukte handelt, die sachliche, räumliche und zeitliche Elemente verbinden (vgl. Drilling und Oehler 2016). Dies ist auch ein Grund dafür, warum sich mittlerweile eine Vielzahl von Kommunen dieses Ansatzes bedient. Daneben bestehen alternative Zugänge, die sich nicht am allgemein in der kommunalen Sozialberichterstattung anerkannten Lebenslagenkonzept orientieren. So berufen sich Schräpler et al. (2020) bei ihrer Analyse der räumlichen Lebensbedingungen in der Emscherzone und dem Ruhrgebiet auf das in den 1960er-Jahren entstandene stärker normativ und an der Beschreibung der Rahmenbedingungen (Kontexte) ausgerichtete Konzept der Lebensbedingungen von Noll (2000).

Sozialplanung beruft sich mittlerweile oft auf den Lebenslagenansatz und versieht sich mit dem Adjektiv „integriert“. Sie kann dem umfassenden Anspruch der Einbeziehung und Reflexion „fachfremder“ Perspektiven nur schwer genügen. Gemeint sind unter anderem die Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Wohnmobilitäts-, Stadtentwicklungs-, Verkehrspolitik. Gerade die lokale Verfasstheit des Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystems ist elementar für die soziale Teilhabe. Die dazu von der Bundesagentur angebotenen kleinräumigen Daten sind relativ umfangreich. Zudem bietet besonders das IAB vielfältige Interpretationen und Handlungsempfehlungen für die unterschiedlichen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt an („Evidenz“). Wie das Beispiel in Abbildung 3 zeigt, kann schon der Hinweis auf die geschlechtsspezifische Altersstruktur der SGB II-Beziehenden aufschlussreiche Einblicke liefern und Handlungsansätze inspirieren. Es offenbart den für Kinderarmut typischen, aber kaum reflektierten Zusammenhang zwischen fehlender Kinderbetreuung im U3-Bereich und mangelnder Berufsintegration alleinerziehender Mütter. Denn fehlen Betreuungsplätze, haben arbeitslose Alleinerziehende kaum eine Chance, ihre eigene und die Armut ihrer Kinder zu überwinden. Fatal ist es, wenn Arbeitsverwaltungen mitunter die Auffassung vertreten, alleinerziehende Mütter mit Kindern unter drei Jahren mit Vermittlungsaktivitäten „besser in Ruhe zu lassen“. Diese vermeintliche Arbeitsmarktferne führt in der Folge dazu, dass für die Frauen kaum eine Chance auf einen Betreuungsplatz besteht. Ein Teufelskreis. Eine integrierte Sozialplanung müsste also genau hier ansetzen, will sie nachhaltig und belegbar wirksam sein.

⁴ Beide Perspektiven schließen sich dabei selbstverständlich nicht aus.

Abbildung 3: Bestand an SGB II-Leistungsberechtigten und SGB II-Quoten nach Altersjahren in Mülheim an der Ruhr, Dezember 2017



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit, Darstellung: Volker Kersting.

Auch Einkommens- (Lohn- und Einkommensteuerstatistik) oder Kaufkraftdaten, die als Angebot von Anbietern des Mikro-Marketings auch kleinräumig vorliegen (vgl. Knüttel et al. 2019), stehen weitgehend im Schatten der kommunalen Sozialberichterstattung, bieten aber gute Grundlagen für den Diskurs um die Verteilung von Ressourcen und damit für die Erweiterung kommunaler Spielräume. Sie sind zugleich Anschlussstellen für integrierte Diskurse zur Zukunft der Stadt (Wirtschaftsförderung, Einzelhandel, Infrastruktur, Nahverkehr). Auch Umweltdaten werden in der Sozialberichterstattung bislang zu wenig genutzt. Beispiele für die Raumnutzung oder Lärmbelastung finden sich unter anderem bei Schröpfer et al. (2020).

3.2.2 Praxis-/Handlungsbezug

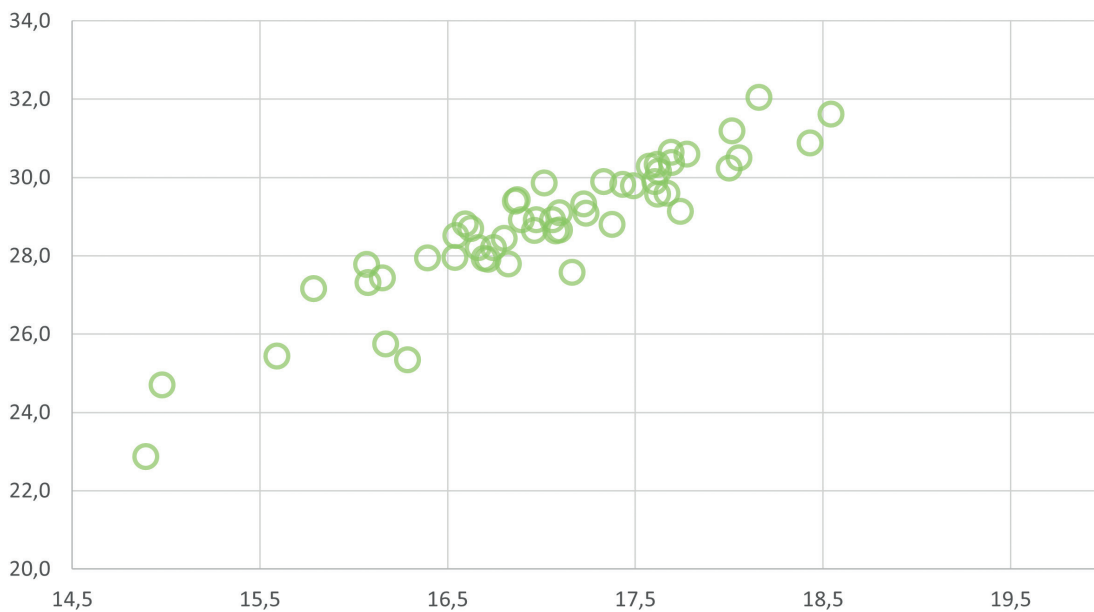
Für die kommunale Sozialplanung eignen sich vor allem solche Indikatoren, die zum einen die Lebenswirklichkeit der Menschen in der Kommune beschreiben, zum anderen aber auch Hinweise auf Veränderungspotenziale bieten, die für die Kommune handhabbar sind. In Bezug auf Kinder sind dies zum Beispiel die in der Schuleingangsuntersuchung gemessenen Kompetenzen der Schulneulinge oder die Versorgungsquote benachteiligter Kinder im U3-Bereich. Ein gutes Beispiel für die Verwendung und Umsetzungsorientierung von derartigen Indikatoren sind die Gelsenkirchener Teilhabeberichte (Stadt Gelsenkirchen 2015, 2018).

Indikatoren sollten zudem für die Praxis und Öffentlichkeit leicht nachvollziehbar und wenig kompliziert sein (vgl. Atkinson et al. 2002). An dieser Schwelle scheitern etliche „methodisch interessante“ Indizes und Quotienten. Als Beispiele dienen der „Jugendquotient“ und diverse sozialräumliche Summenindizes. Sie sind oft nur mühsam nachvollziehbar und wären leicht durch hochkorrelierende „sprechendere“ Indikatoren zu ersetzen. Man könnte fragen: Welchen Erkenntnisgewinn erzielen eigentlich die Planung, Politik und Öffentlichkeit dadurch, dass der Anteil von

Jugendlichen durch den Jugendquotienten substituiert wird (s. Abbildung 4, Jugendquotient)? Oder was nutzen komplizierte Indexkonstruktionen, die allenfalls noch von den Konstrukteur*innen nachvollzogen werden können, für das Verständnis konkreter Lebenslagen im Quartier? Der Hinweis von Atkinson sollte daher ernster genommen werden: „Eingedenk der Warnung und Mahnung von Stephen Hawking, dass „jede Gleichung die Zahl der Leser halbiert“, habe ich auf Gleichungen im Haupttext verzichtet“ (Atkinson 2016, S. 13).

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen Jugendquotient und Anteil der unter 18-Jährigen in nordrhein-westfälischen Kommunen und Kreisen.

Jugendquotient (unter 18-Jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis unter 65) / Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent); Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Sitichtag 31.12.2021



Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung, Darstellung: Volker Kersting.

Exkurs: Indizes

In diesem Zusammenhang lohnt sich ein kleiner Exkurs zu Indizes. Indizes fassen mehrere Einzelindikatoren zu einer Kennzahl zusammen. Dabei können entweder

- ähnliche Dimensionen zusammengefasst werden (zum Beispiel verschiedene Indikatoren für Armut: SGB II, SGB XII; oder für den Bildungsbereich ein Bildungsindex auf Grundlage der Einzelindikatoren Schulformempfehlung Hauptschule, Gymnasium, Defizite in elementaren Entwicklungskompetenzen, Sprachförderung Delfin, geringe Kita-Besuchsdauer)
- unterschiedliche Dimensionen zusammengefasst werden (zum Beispiel in einem mehrdimensionalen Teilhabeindex auf Grundlage der Einzelindikatoren zu Armut, Gesundheit, Bildung ...).

Solche Indizes versprechen eine zusammengefasste Darstellung. Angesichts der Komplexität von Lebenslagen besteht in der kommunalen Politik und Sozialplanung dementsprechend ein nachvollziehbares Interesse daran, durch ihre Konstruktion einen überschaubaren Eindruck zu erhalten (vgl. Stegmann 2020).

Allerdings „erkauft“ man sich diese Übersichtlichkeit durch Kennzahlen, die dann weniger sprechend sind als die Einzelindikatoren: Gerade bei eindimensionalen Indizes, bei denen alle Einzelindikatoren das gleiche Konstrukt abbilden sollen, sollten sich Sozialplaner*innen fragen, ob ihren Zwecken nicht mit einfacheren, aber transparenteren Informationen genügt werden kann. Ein kompliziert berechneter Faktor oder Indexwert „Familienstatus“ lässt sich „sprechender“ über den Kinderanteil, und ein Faktor „Armut“ über die SGB-II-Quote abbilden.

Wenn es sich um mehrdimensionale Konstrukte handelt, lässt sich kein guter Einzelindikator stellvertretend in den Vordergrund stellen. Mehrdimensionale Indizes kämpfen allerdings mit anderen Problemen: Und zwar einerseits dem Verlust, andererseits aber auch der Erzeugung von Varianz.

- Verlust von Varianz: Wenn man einen Sammelindex aus zum Beispiel Kinderarmut, kindlichen Kompetenzen in der Schuleingangsuntersuchung und dem Anteil an Alleinerziehenden berechnet, dann hat man zwar eine statt drei Kennzahlen im Ergebnis. Es stellt sich die Frage, inwiefern sich dabei die Einzelindikatoren gegenseitig ausgleichen: Ein Quartier mit einem hohen Anteil an Alleinerziehenden, in

dem gute Kompetenzen in der Schuleingangsuntersuchung vorliegen, erscheint dann als durchschnittlich. Jeder der drei Indikatoren verweist auf eigene Handlungsansätze: Alleinerziehende benötigen mehr Betreuungs- und Beschäftigungsinfrastruktur für ihre Kinder (Kita, OGS, Freizeitangebote, Jugendzentren, Stadtteilschulen) sowie ggf. Beratungsstellen für rechtliche und andere familienformtypische Probleme (Unterhalt etc.). Bei den Kompetenzen in der Schuleingangsuntersuchung ist ebenfalls eine passgenaue Förderung erforderlich. So benötigen Kinder mit schlechter Körperkoordination spezifische Angebote, die genau darauf zielen – ein OGS-Platz bietet diese nicht unbedingt. Ein mehrdimensionaler Index macht zwar zusammenfassend die Quartiere sichtbar, an denen alle Indikatoren besonders hohe oder niedrige Zielwerte erreichen. Durch die Zusammenfassung erlaubt er es aber, soziale Problemlagen miteinander auszugleichen und so kommunalpolitische Ansatzpunkte zu verdecken. Und schließlich stellt er eine Kennzahl dar, die weitestgehend unabhängig von kommunalpolitischen Maßnahmen betrachtet werden muss, da sie nicht mehr an eine konkrete Problemlage, zu der konkrete Unterstützungsmaßnahmen gehören, gekoppelt ist.

- Erzeugung von Varianz: Damit man die Indikatoren zusammenfassen kann, müssen rechnerische Verfahren wie zum Beispiel eine z-Standardisierung vorgenommen werden. Eine 30-prozentige Kinderarmut wird damit nur so bedeutend wie eine Quote von „Hilfen zu Erziehung“, die bei vielleicht 4 Prozent liegt. Bei standardisierten Werten ist also zu bedenken, dass sie die Bedeutung bzw. das Gewicht von Problemen völlig negieren und nur die Streuung zwischen den Räumen abbilden (vgl. Gelsenkirchen 2018, S. 29). Indikatoren auf niedrigem Niveau mit einer insgesamt niedrigen Streuung werden durch das Standardisierungsverfahren gleichwertig mit Indikatoren, die in einem stärkeren Ausmaß vorhanden sind und substantiell bedeutsame Unterschiede zwischen den Stadtteilen aufweisen.

Der Anspruch der „Vereinfachung“ und „Reduzierung“ beinhaltet die Gefahr problematischer Interpretationen und vermeintlicher Eindeutigkeit, den Indizes so in der Regel nicht einlösen können. Erfahrungsgemäß neigen Politik und Medien dazu, einfache Antworten auf komplexe mehrdimensionale Probleme zu erwarten. Dem kommen besonders Sammelindizes entgegen. Mit diesen besteht die Gefahr, nötige Varianz hinter mitunter zumindest für Außenstehende nicht mehr nachvollziehbaren Berechnungen zu verschleiern.

3.2.3 „Evidenz“⁵

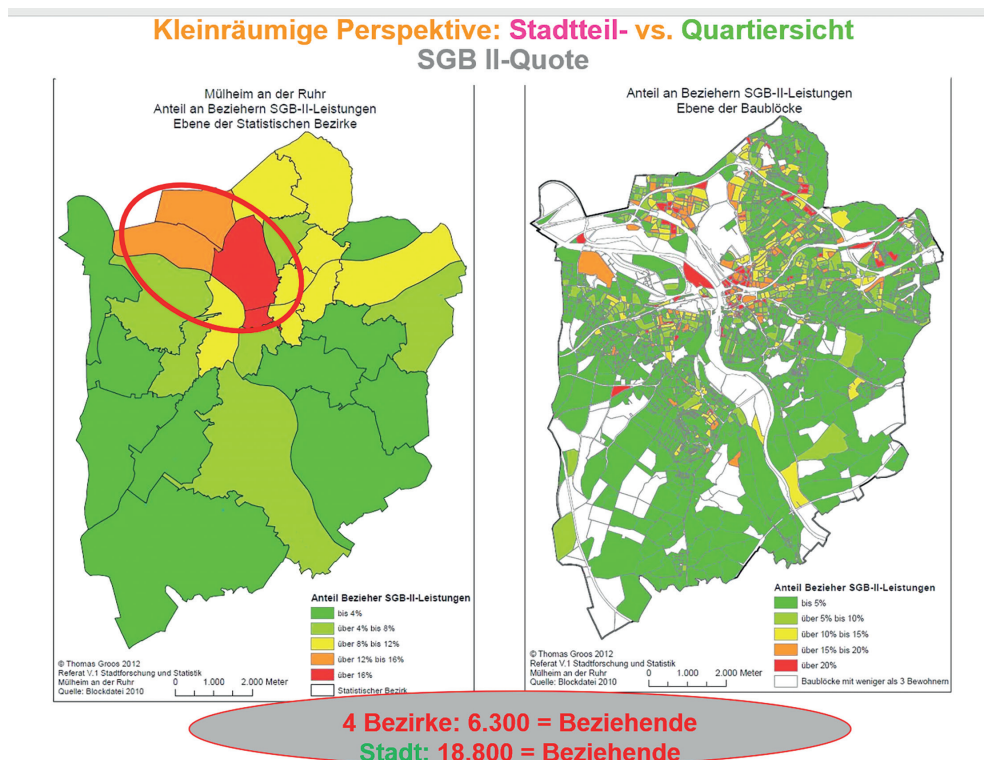
Der hier als „Evidenz“ bezeichnete Aspekt, zielt auf die Berücksichtigung empirisch begründeter und bewerteter wissenschaftlicher Erkenntnisse im weitesten Sinne, wie es auch im ersten Teil kritisch diskutiert wurde. Für den Bereich der Sozialberichterstattung liegen nicht zuletzt aus der Begleitforschung der Initiative „Kein Kind zurücklassen!“ (KeKiz) begründete und praxistaugliche Hinweise auf Gefährdungs- und Schutzfaktoren bezogen auf die frühkindliche Entwicklung vor. Diese wurden zum Beispiel im „Projekt Mikrodaten“ anhand von kommunalen Prozessdaten zu Indikatoren verdichtet (unter anderem Groos et al. 2017). Auf die Erkenntnisse wird im unten stehenden Praxisbeispiel näher eingegangen.

Insgesamt erfährt allerdings die Rezeption „evidenter“, wissenschaftlicher Erkenntnisse bei der Entwicklung kommunaler Handlungsansätze noch zu wenig Berücksichtigung. Es besteht ein Mangel an praxisorientierter Forschung zur Gewinnung von Erkenntnissen von Wirkungszusammenhängen in kommunalen Handlungsfeldern. Leider bleibt dieser Mangel bislang weitgehend außerhalb der Wahrnehmung etablierter Forschungsförderung.

3.2.4 Skalierbarkeit und Aggregierbarkeit

Die Indikatoren sollten nach Möglichkeit für unterschiedliche Ebenen übergreifend verwendbar sein und Analysen ausgehend vom Individuum über die Nachbarschaft und die Kita und

Abbildung 5: SGB II-Quoten auf Ebene der statistischen Bezirke und der Baublöcke, Mülheim an der Ruhr, 2021



Quelle: Daten: Stadt Mülheim an der Ruhr, Kersting 2021, Darstellung: Thomas Groos

⁵ Um die Definition und den Inhalt des Begriffs „Evidenz“ und seine Anwendung herrscht in den Sozialwissenschaften ein Streit, den wir an dieser Stelle nicht aufgreifen wollen. Wir beschränken uns daher hier auf das Verständnis einer empirisch guten Begründung.

Schule bis zur Kommune ermöglichen (Skalierbarkeit und Aggregierbarkeit). Gerade für die gezielte Analyse und Planung ist die Berücksichtigung verschiedener Raumbezüge und Settings elementar. Je nach Raumzuschnitt variieren die Ausprägungen von Indikatoren und damit auch die Problemwahrnehmungen oft erheblich. In der raumorientierten empirischen Forschung und im kommunalen Monitoring werden derartige Effekte unter dem Begriff „MAUP“ (Modifiable Areal Unit Problem) (Knüttel 2019) diskutiert.

Die „Feinheit“ (Granularität) der räumlichen Auflösung des Stadtgebietes bestimmt in entscheidendem Maße die Wahrnehmung sozialräumlicher Probleme. Die übliche städtische Gliederung in relativ große Quartiere, Stadtteile oder Bezirke (5.000 bis 30.000 oder mehr) birgt die Gefahr einer allzu groben Darstellung und Bearbeitung räumlicher Verwerfungen. Vermeintlich eindeutige und klare Kartenbilder lenken häufig von der realen räumlichen Verteilung sozialer Probleme ab. Der Sachverhalt wird durch den Vergleich der beiden Karten deutlich.

In der groben Gliederung der Karte links fallen vier Bezirke als besonders betroffen auf. Es ist üblich und entspricht auch der Gebietslogik der Sozialen Stadt und des Monitorings, die Aufmerksamkeit vor allem auf diese großen Gebiete zu richten. Dafür lassen sich eine Reihe guter Gründe geltend machen. Bedacht werden muss aber, dass der größte Teil der in einer Stadt von sozialen Problemen oder Armut betroffenen Menschen aus dem Blick geraten kann. Im Rechenbeispiel für Mülheim sind es immerhin zwei Drittel der SGB II-Beziehenden, die nicht in den vier hervorgehobenen Bezirken wohnen. Für diese besteht aber gleichwohl die Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge.

Ferner besteht bei der Überbetonung der räumlichen Perspektive die Gefahr einer „Territorialisierung“ sozialer Probleme, also der Verlagerung des Diskurses von der gesellschaftlichen Verursachungsebene auf die räumliche (Kersting 2021).

Das Problem unterschiedlicher Raumzuschnitte stellt sich für die Sozial- und Jugendhilfeplanung in besonders bedeutsamer Weise bezogen auf das Verhältnis von Raum und Einrichtungen (Settings). Denn die sozialräumliche Perspektive tendiert dazu, im Sozialraum lokalisierte Einrichtungen als sozialstrukturell typische Repräsentanten ihres Umfeldes zu sehen. Diese Perspektive muss nicht zutreffen. Wie sich empirisch unter Nutzung in der Kommune vorhandener Daten leicht nachweisen lässt, unterscheiden sich zum Beispiel die sozialen Strukturen in den einzelnen Kitas eines Sozialraumes oft (vgl. Groos et al. 2018). Folglich reicht eben nicht aus, Daten für den „Sozialraum“⁶ zu erheben und anzunehmen, um damit auch die in ihm liegenden Einrichtungen charakterisieren zu können.

3.2.5 Präventionsbezug⁷

Präventive Konzepte, wie sie zum Beispiel in den Programmen der nordrhein-westfälischen Landesregierung zum Ausdruck kommen, zielen darauf, Risiken und Gefährdungen möglichst frühzeitig zu erkennen und negative Folgen zu vermeiden. Besondere Relevanz gewinnen damit „Frühwarnindikatoren“, die Hinweise auf Gefährdungen vor dem Eintritt der Folgen geben.

Als prädestinierter Prädiktor für Gefährdungen in (früher) Kindheit und damit auch als Indikator gilt Kinder- und Familienarmut (vgl. Groos und Kersting 2015; Sann und Salzmann 2020; Sachverständigenrat 2009). Kinder in Armutslagen sind aufgrund von Armut in multiplen Dimensionen in ihrer Entwicklung gefährdet; dies belegt die Forschung in mittlerweile kaum noch überschaubarer Vielfalt (zusammenfassend: Handbuch Kinderarmut, Rahn 2020).

Ein besonders wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Teilhabe benachteiligter Kinder an präventiv wirkenden Angeboten im Regelbetrieb. Wie u. a. die KEKIZ-Begleitforschung (Groos et al. 2020) zeigt, sind arme Kinder, was die Inanspruchnahme solcher Angebote betrifft, häufig stark und strukturell benachteiligt (Präventionsdilemma). Nachweislich gehen von einem möglichst frühen Kita-Besuch Förderwirkungen für benachteiligte Kinder aus. Das Dilemma besteht darin, dass gerade diese Kinder deutlich weniger an der U3-Betreuung teilnehmen. Ähnlich verhält es sich mit Sportangeboten oder der Beteiligung an musischer Bildung. Die Beteiligung benachteiligter Kinder hieran ist signifikant niedriger (vgl. Groos et al. 2018). Auch für den Bereich der frühen Hilfen für Familien mit Kindern unter einem Jahr besteht ein deutliches Partizipationsdefizit bei benachteiligten Familien (vgl. Bourguignon et al. 2015 und 2017).

3.2.6 Modularität

Eine Unterscheidung zwischen zentralen oder Kernindikatoren und weiteren Indikatoren und Kennziffern sollte erfolgen. Während Kernindikatoren einen Überblick ermöglichen, dienen ergänzende Indikatoren einer vertieften Problembeschreibung und zielen eher auf einzelne Handlungsfelder und Berichtsdimensionen, wie sie zum Beispiel im Lebenslagenansatz ihre Begründung finden. Ein gutes Beispiel für Modularität und zugleich Praxisbezug sind die Gelsenkirchener Teilhabeberichte (Stadt Gelsenkirchen 2015 und 2018), in denen das Konstrukt „Partizipation von Kindern“ in die Dimensionen „Wirtschaft-

⁶ Weder die Frage des problematischen Begriffes des „Sozialraumes“ noch die nach geeigneten räumlichen Zuschnitten (dazu: Knüttel und Kersting 2020) kann an dieser Stelle diskutiert werden. ⁷ Wie der Begriff der „Evidenz“ ist auch der Begriff der „Prävention“ mehrdeutig, umstritten und kritisiert (u. a. Scherr 2018; Bröckling 2017).

liche Lage“, „Integrationsbedarf“, „Gesundheitsbedingungen“, „Bildungsbeteiligung“ und „Umfeldbedingungen/Wohnen“ differenziert wird. Die genannten Dimensionen werden mit ausdifferenzierten „Teilindizes“ versehen, die auf konkreten Indikatoren bzw. Kennziffern basieren.

3.2.7 Anschlussfähigkeit

Zur Vermeidung von parallelen Berichtsstrukturen auf der kommunalen Ebene ist die Berücksichtigung bereits existierender Systematiken und Berichtsformate sinnvoll und erforderlich. Damit ist allerdings keine unbedachte Übernahme gemeint.

Am weitesten systematisch entwickelt erscheinen derzeit Ansätze der Bildungsberichterstattung. Sie greifen zumeist auf die sogenannte K-I-P-O-Systematik zurück und gliedern die Beobachtung nach dem Schema „Kontext-Input-Prozess-Output“ (Maaz 2018, s. Tabelle 1). Der Ansatz ist eine bereichernde Heuristik. Bedacht werden muss aber, dass er auf die Beobachtung des Bildungs-Systems, und damit vor allem auf die Berichterstattung über Institutionen, gerichtet ist. Insofern ersetzt er nicht andere Ansätze, zum Beispiel den Lebenslagenansatz, als Grundlage der Berichterstattung und Analyse in der Sozialplanung.

Tabelle 1: Konzeptueller Referenzrahmen für die Indikatorisierung von Bildungsprozessen und Bildungsqualität

Ebene	Dimensionen des Bildungsprozesses und der Bildungsqualität			
	Kontext	Input	Prozess	Output
System	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen (z. B. Demografie, institutionelle Struktur, infrastrukturelle Versorgung)	Investitionen (z. B. Mittelzuweisung, Curricula, Personalaus- und -fortbildung)	Regulierungsinstrumente (z. B. Standardsetzung, Systemmonitoring, Evaluation/Inspektion)	Gesamtgesellschaftliche Erträge (z. B. Bildungsstand, Wirtschaftswachstum, Wohlstand und -befinden)
Institution	Umfeld der Einrichtungen (z. B. sozialräumliches Einzugsgebiet, benachbarte Einrichtungen)	Ressourcenausstattung (z. B. Personalausstattung, Schulgebäude und -equipment)	Organisation und Entwicklung (z. B. Kooperation und Koordination)	Institutionelle Ergebnisse (z. B. Leistungsverteilung, Abschlüsse, Studienzufriedenheit)
Interaktion	Lehr-Lern-Umgebung (z. B. räumliche Begebenheiten, Gruppengröße und -komposition)	Lehr-Lern-Grundlagen (z. B. Personaleinsatz, Zeitbudget, Lehr-Lern-Materialien)	Seminargestaltung und -aktivitäten (z. B. pädagogische und didaktische Methoden, Leistungserwartungen)	Anregungsqualität (z. B. kognitive Aktivitäten, Unterstützungsverhalten, Lerngruppenklima)
Individuum	Persönlicher Hintergrund (z. B. Migrationshintergrund, Alter, Geschlecht)	(Lern-) Ausgangslage (z. B. Vorwissen und Fähigkeiten, Einstellungen, Werte)	Individuelle Entwicklung (z. B. Mitarbeit und Engagement, Lerntempo, Übergänge)	(Lern-)Ergebnisse und Erträge (z. B. Kompetenzen, Zertifikate, Zufriedenheit, Belastung)

Anmerkung: hervorgehobene Felder markieren einen besonderen Datenentwicklungsbedarf für die berufliche Ausbildung (Quelle: nach KÜHNE (2009))

Quelle: Maaz 2018 nach Kühne 2009

3.2.8 Datenlage

Die bisher angestellten grundsätzlichen Überlegungen müssen den „empirischen Praxistest“ bestehen. Das heißt dort, wo es keine Daten gibt, leiden Erkenntnisse und Konsequenzen.

Nur allzu häufig wird folglich von Planer*innen der Mangel an Daten beklagt. In vielen Fällen beruht die Klage aber weniger auf einem tatsächlichen Mangel als vielmehr auf unzureichender Information über die in kommunalen Verwaltungsprozessen anfallenden und damit grundsätzlich erschließbaren Daten. Oft weiß das eine Amt nicht, was das andere hat. Prinzipiell verfügen Kommunen über einen extrem großen standardisierten Datenschatz, der auch Planer*innen zugänglich sein sollte. Grund für den Datenreichtum sind die gesetzlichen Aufgaben, die Kommunen wahrzunehmen haben. Gerade die Erfüllung der in den Sozialgesetzbüchern (SGB; SGB II, SGB VIII, SGB XII) festgehaltenen Aufgaben gebieten eine lückenlose Falldokumentation auf der Grundlage von personenbezogenen Individualdaten. Auch das Bundesmeldegesetz schreibt in § 3 eine umfangreiche Speicherung aller Einwohnerdaten vor, die Haushalts- und Mobilitätsauswertungen ermöglichen (s. Kasten).

Bundsmeldegesetz (BMG) – § 3 Speicherung von Daten (Textauszug)

- (1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Absatz 1 und 3 speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:
1. Familienname,
 2. frühere Namen,
 3. Vornamen unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens,
 4. Doktorgrad,
 5. Ordensname, Künstlername,
 6. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
 7. Geschlecht,
- [...]
10. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
 11. rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
 12. derzeitige Anschriften, frühere Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung und der letzten Nebenwohnungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde, gekennzeichnet nach Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat und die letzte Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,
 13. Einzugsdatum, Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland sowie Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland,
 14. Familienstand, bei Verheirateten oder Lebenspartnern zusätzlich Datum und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft sowie bei Eheschließung oder Begründung der Lebenspartnerschaft im Ausland auch den Staat,
- [...]

Eine weitere relevante Datenquelle zur Ermittlung von Bedarfsgerechtigkeit ist die Schuleingangsuntersuchung nach § 12 ÖGDG NRW (Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen), die umfangreiche Dokumentationspflichten erfordert und die in NRW durch Zusatzerhebungen flankiert wird („Bielefelder Modell“).

Die beschriebene Datenvielfalt ermöglicht weit über das bisher übliche Maß hinausgehende Analysen. Die Option gilt umso mehr, da es sich bei den kommunalen Registerdaten weitgehend um Individualdaten handelt, die zudem häufig im Längsschnitt vorliegen. Noch weitergehende Möglichkeiten bieten sich durch die Verknüpfung der Quellen, die allerdings besondere Anforderungen an den Datenschutz stellen (Stichwort „Abgeschottete Statistik“).

Zu schnell wird die Frage gestellt, welche Daten denn einfach zugänglich sind, statt zunächst danach zu fragen, welche Daten benötigt und aus den kommunalen Beständen gewonnen werden können.

Unabhängig von der Datenverfügbarkeit sollte analog zum klassischen Forschungsweg (vgl. Friedrichs 1979) am Anfang nicht die Frage danach stehen, welche Daten genutzt werden können. Die Konzentration sollte sich zunächst auf das Erkenntnisinteresse, also die Frage danach richten, was Sozialplanung und Praxis wissen müssen, um zielorientiert zu arbeiten. Der häufig bemühte Politikersatz „Wir haben kein Datenproblem, sondern ein Handlungsproblem“ ist insoweit nicht ganz falsch, aber auch nicht richtig. Denn es mangelt zwar nicht an Daten, die ja prinzipiell in den kommunalen Registern vorhanden sind, aber es mangelt an ihrer kreativen und intelligenten systematischen Gewinnung und Zusammenführung und an gut überlegten Fragestellungen, um daraus Erkenntnisse und Handlungswissen zu gewinnen.

3.3 Umsetzung in verschiedenen Handlungsfeldern

3.3.1 Handlungsfeld: Frühkindliche Entwicklung

Als erstes Anwendungsbeispiel unter Berücksichtigung der oben angeführten Kriterien soll die frühkindliche Entwicklung gewählt werden. Die Darstellung erfolgt kursorisch, da die Details an anderen Stellen gut dokumentiert sind.

Den theoretischen Ausgangspunkt (Theorie- bzw. Konzeptbezug) für die Analysen und die damit verbundene Entwicklung von Indikatoren war die Projektkulisse und Logik des Landesprogramms KEKIZ („Kein Kind zurücklassen“), das sich Prävention in der frühkindlichen Phase verschrieben hat. Ein wesentlicher Teil der wissenschaftlichen Evaluation wurde durch das Zentrum

für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) der Ruhr-Universität Bochum in Kooperation mit der Stadt Mülheim an der Ruhr geleistet (Bertelsmann Stiftung 2016; Groos et al. 2020; Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung Bd. 1, 2, 3, 5, 6, 12 und 13). Projektkonzipierung und Analysen erfolgten in gemeinsamer Forschungsverantwortung beider Partner. Deziertes Ziel war es, Wirkungen präventiver Politik zu belegen und Risiko- und Schutzfaktoren in der kommunalen Praxis zu identifizieren. Die Erkenntnisse sollten konkrete und in kommunaler Regie umsetzbare Handlungsansätze inspirieren (Praxis-/Handlungsbezug).

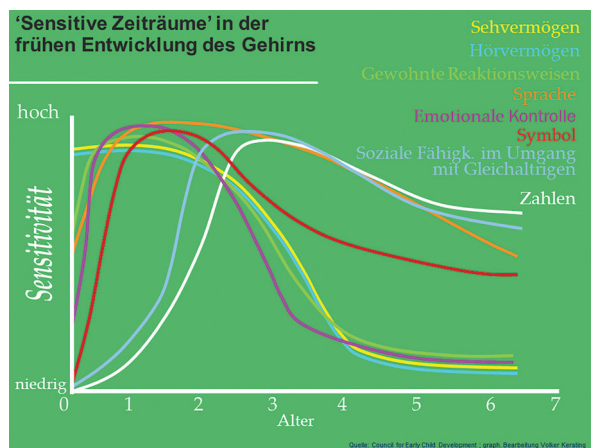
Das Spezifikum bestand darin, die Nachweise mit kommunalen Einzeldaten zu führen und so unmittelbare Anknüpfungspunkte für lokale Interventionen zu identifizieren. Der Titel des Projektes lautete daher auch „Kommunale Mikrodatenanalyse“.

Den theoretischen Hintergrund lieferten unterschiedliche fachliche Ansätze, allen voran der in der Sozialberichterstattung etablierte Lebenslagenansatz, der zur Dimensionierung des Untersuchungsfeldes diente. Die Operationalisierung erfolgte durch die Analyse der Ausstattung in relevanten Dimensionen bzw. Lebensbereichen (Einkommen, Bildung, Erwerbstätigkeit, Wohnen, Gesundheit etc.; vgl. Groos und Kersting 2015). Übersetzt auf unsere Fragestellungen sind die beobachteten Dimensionen im unten stehenden Schaubild dargestellt (Abb. 6):

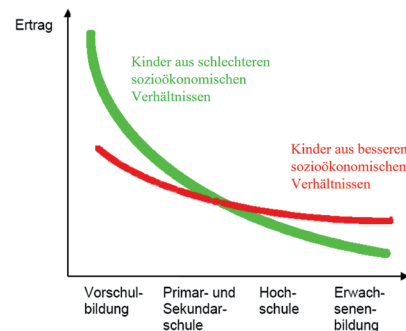


Die Konzentration auf den frühkindlichen Bereich ist vor allem durch die Relevanz der ersten Lebensjahre für die kindliche Entwicklung motiviert. So belegt die Entwicklungspsychologie mit dem Hinweis auf die „sensitiven Phasen“ die elementare Bedeutung der ersten Jahre des Aufwachsens. Zugleich unterstreichen Erkenntnisse der Bildungsökonomie, dass Investitionen und Interventionen, die sich auf die ersten Lebensjahre konzentrieren, fiskalisch besonders effizient sind (s. Abbildungen unten).

Abbildung 7: Schaubilder zu sensitiven Zeiträumen in der frühkindlichen Gehirnentwicklung und Erträge von Bildungsinvestitionen



Ertrag von Bildungsinvestitionen auf den verschiedenen Ebenen der Bildung



Quelle: linke Grafik: eigene Darstellung nach Hertzman (2008); rechte Grafik: eigene Grafik nach Cunha et al. (2006), in der Fassung von Wößmann und Schütz (2006); eigene Darstellung

Der Fokus auf Armut als entscheidende Bedingung für ein gelingendes Aufwachsen ist ebenfalls sehr gut belegt. Er diene als Begründung dafür, materieller Benachteiligung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Einen interdisziplinären Forschungsüberblick dazu bietet das jüngst erschienene „Handbuch Kinderarmut“ (Rahn 2020).

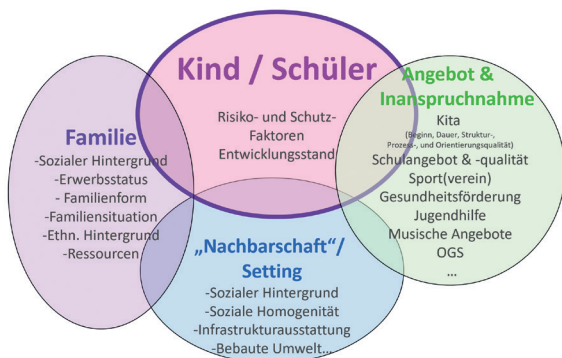
Anspruch war es vor diesem Hintergrund, Faktoren zu identifizieren und mit Indikatoren zu versehen, die eine Orientierung für eine möglichst effektive und effiziente Prävention in den frühen Lebensphasen ermöglichen (Präventionsbezug).

Die Dimensionen des Analyseprozesses verdeutlichen die unten stehende Heuristik und das dazu passende Quellen- und Datenkonzept:

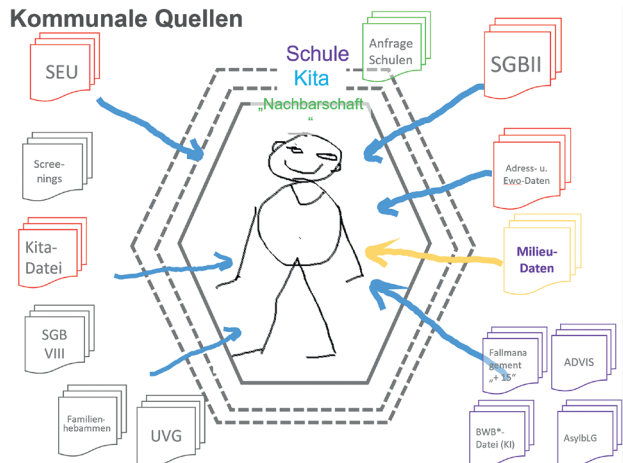
zen beinhalten. Diese Datenquellen umfassen beispielsweise Dokumentationen von Familienhebammen, Informationen aus der Kita-Beitragserfassung und KiBiz.Web3, des Weiteren Informationen aus Kindergartenscreenings, der Schuleingangsuntersuchung, aus der Schulstatistik (nur auf Aggregatebene der Schulklassen oder Schulen), aus dem SGB II und dem SGB VIII – vor allem zu Hilfen zur Erziehung – sowie Einwohnermeldedaten, die Auskünfte über ethnische Hintergründe, den Wohnort und die Wohndauer, aber auch – eingeschränkt – über Religionszugehörigkeiten geben können (Abbildung unten; Groos et al. 2020).

Abbildung 8: Schaubilder zu Bedingungen gelingenden Aufwachsens und Datenquellen für entsprechende Indikatoren

Bedingungen „gelingenden Aufwachsens“



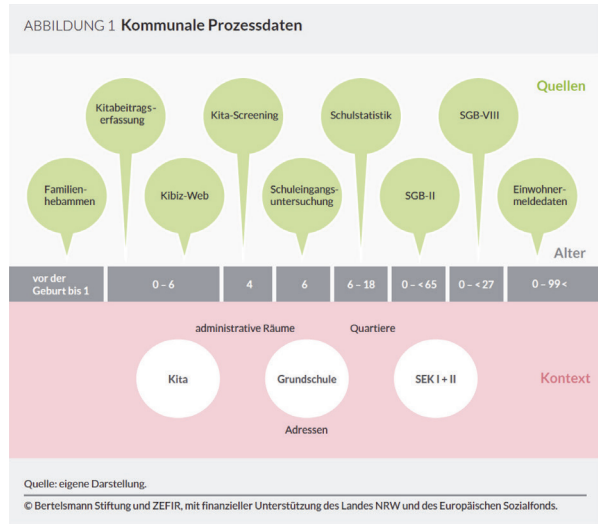
Kommunale Quellen



Quelle: Darstellung: Volker Kersting

Grundsätzlich stehen für kommunale statistische Auswertungen sämtliche Daten, die rechtmäßig erhoben werden, zur Verfügung. Daraus datengestützt Planungsgrundlagen zu schaffen und Zusammenhangswissen zu generieren, gehört zu den hehren Aufgaben kommunaler statistischer Ämter. Dazu ist es ihnen gestattet, personenbezogene Daten aus unterschiedlichen Datenquellen miteinander zu verknüpfen. Vor allem über Kinder und Jugendliche stehen den Kommunen viele Datenquellen zur Verfügung, die detaillierte Informationen über soziale Hintergründe, frühkindliche Förderung und Kompeten-

Abbildung 9: Kommunale Prozessdaten nach Altersgruppen



Quelle: Groos et al. 2020: 24

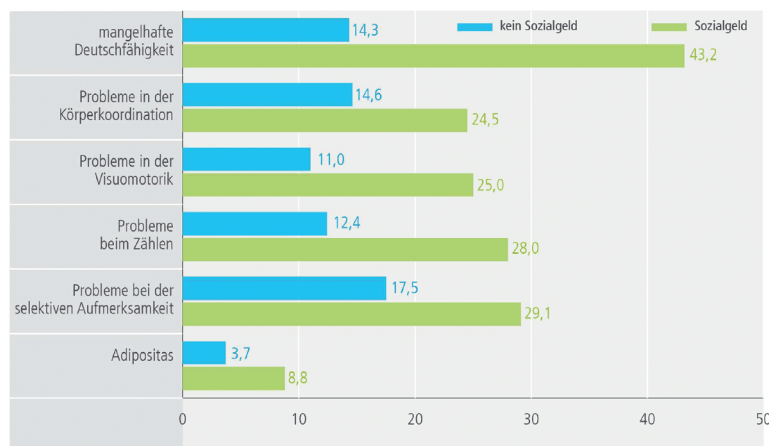
Zunächst konnte mit den kommunalen Individualdaten aus der Schuleingangsuntersuchung und dem Rechtskreis des SGB II gezeigt werden, dass, wie nicht anders zu erwarten, starke Zusammenhänge zwischen Armut und der Entwicklung von Kindern bestehen (s. Abb. 10).

Nicht berücksichtigt ist dabei allerdings der Einfluss weiterer Merkmale des Kindes, der Familie und des Kontextes auf die Entwicklung (zum Beispiel der Bildungshintergrund der Eltern, das Alter des Kindes etc.). Daher bedarf es der statistischen Kontrolle des eigenständigen Einflusses solcher und weiterer Merkmale unabhängig voneinander. Dies erfolgte mittels komplexer statistischer Modelle (multivariate Regressionsmodelle; vgl. Groos und Jehles 2015). Auf diese Weise ließen sich die Einflussgrößen für die Risiken von Auffälligkeiten bei Visuomotorik, Körperkoordination, deutschen Sprachkenntnissen, selektiver Aufmerksamkeit sowie Zählen statistisch abschätzen. Um auch den Einfluss von Kitas und Wohnquartieren berücksichtigen zu können, wurden sogenannte Mehrebenenmodelle berechnet. Sie erlauben die Kontrolle und Berechnung von Effekten kontextueller Merkmale auf das individuelle Risiko der Kinder (Groos et al. 2017). Die unten stehende Grafik zeigt in schematischer Form den Einfluss verschiedener Kontextfaktoren auf die Entwicklung kindlicher Kompetenzen. Ein zusammengefasstes Ergebnis der Auswertungen ist im Info-Kasten wiedergegeben.

Um belastbare, für die Planung nutzbare Ergebnisse zu gewinnen, erfolgten auf der Grundlage des bisher beschriebenen Konzeptes umfangreiche Zusammenhanganalysen über Risiko und Schutzfaktoren.

Abbildung 10: Entwicklungsmerkmale von Kindern und Sozialgeldbezug in Mülheim an der Ruhr, 2009/10 bis 2012/13

Abbildung 7: Entwicklungsmerkmale von Kindern und Sozialgeldbezug in %



Quelle: Schuleingangsuntersuchung Mülheim an der Ruhr 2009/2010 bis 2012/2013, eigene Berechnung und Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Quelle: Groos und Jehles 2015, S. 32

Abbildung 11: Faktoren, die mit der kindlichen Entwicklung korrespondieren

	Visuomotorik	Deutschfähigkeit	Aufmerksamkeit	Zählen
Mädchen	■		■	■
Kinderreichtum		■		
Bildungsjahre der Eltern	■	■	■	■
Sozialgeldbezug	■	■	■	■
Migrationshintergrund		■		
Kita-Beginn zwischen 3 bis 4 Jahren		■		
Kita-Beginn > 4 Jahre	■	■	■	■
Sportverein	■	■	■	■
Sozialgeldanteil im Sozialraum		■		■
Sozialgeldanteil in der Kita	■	■	■	
Soziale Brennpunkt-Kita (jetzt plusKITA)	■	■	■	
Familienzentrum		■		

positiver ■ bzw. stark positiver ■ Zusammenhang/negativer ■ bzw. stark negativer ■ Zusammenhang
 ■ Faktoren, auf die Kommunen (bedingt) Einfluss haben

Quelle: Eigene Darstellung nach Kersting (2016), S. 41

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Quelle: Groos et. al (2017)

Zusammenfassender Befund

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Entwicklung von Kindern zum Zeitpunkt der Schuleingangsuntersuchung altersabhängig ist, sozial determiniert wird und von präventiven Maßnahmen wie dem Sporttreiben, dem frühen Kita-Besuch und der ungleichen Ressourcenausstattung von Einrichtungen (Familienzentren, soziale Brennpunkt-Kitas) beeinflussbar ist. Individuelle Armut der Familie und segregierte Armut in den Kitas bzw. im Sozialraum wirken auf viele Entwicklungsbereiche negativ und stellen eigenständige Risikofaktoren dar, die ein gelingendes Aufwachsen dieser Kinder erschweren. Auf zumindest einige dieser Faktoren können Kommunen (bedingt) Einfluss nehmen.

Wie stark die Effekte einzelner Faktoren und Maßnahmen in spezifischen Fällen sind, konnte zusätzlich mithilfe von Simulationsmodellen illustriert werden. Ein Beispiel sei hier wiedergegeben. Es zeigt, dass bei einer kommunal beeinflussbaren Veränderung der Bedingungen deutliche Verbesserungen der Visuomotorik oder der „Deutschfähigkeit“ erreicht werden können (vgl. Groos und Jehles 2015; Bertelsmann Stiftung 2016).

Abbildung 12: Schätzwerte für ausgewählte Risiken der kindlichen Entwicklung nach Sportvereinsmitgliedschaft, Kitabeginn und Kitaart

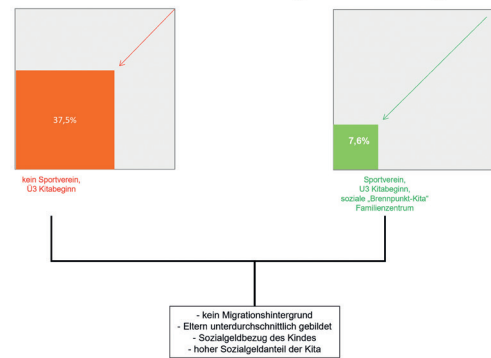
Abbildung 10: geschätzte Wahrscheinlichkeit für eine auffällige Visuomotorik



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Geschätzte Wahrscheinlichkeit für mangelhafte Deutschfähigkeit



Quelle: Daten: Stadt Mülheim an der Ruhr, Schuleingangsuntersuchung/Groos und Jehles 2015 (linke Grafik), unveröffentlichte Projektmaterialien (rechte Grafik)

Übertragbarkeit und Skalierbarkeit

Das beschriebene Vorgehen macht den erheblichen zeitlichen und methodischen Aufwand deutlich, der in diesem Fall projektgestützt geleistet werden konnte. In der Praxis der Sozialplanung ist dieser Aufwand nicht zu bewältigen. Dafür soll hier auch nicht plädiert werden. Allerdings sind in vielen Kommunen die Möglichkeiten von Individualdatenanalysen, die mit Unterstützung der Statistischen Ämter geleistet werden könnten, bei Weitem nicht ausgeschöpft.

Ungeachtet dessen stellen die Auswertungen aber evidentes Wissen für die kommunale Ebene bereit, auf das allgemein zurückgegriffen werden kann.

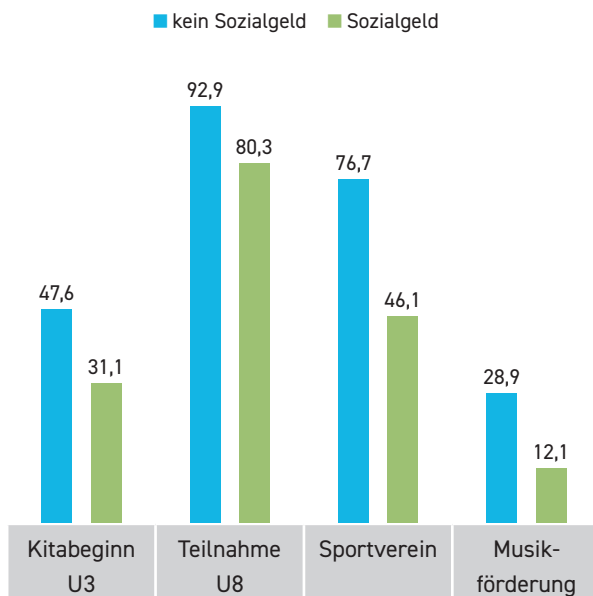
Relevant für die Übertragbarkeit auf andere Kommunen sind die Ergebnisse im Hinblick auf die Inanspruchnahme der als wirksam belegten Angebote. Denn das erzeugte Wissen über Einflussfaktoren und Zusammenhänge bietet die Grundlage dafür, die Bedarfsgerechtigkeit und die Inanspruchnahme der lokalen Angebote genauer zu betrachten. Die Inanspruchnahme ist die Voraussetzung dafür, dass überhaupt personenbezogene Effekte bei den Kindern eintreten können (Strohmeier et al. 2014).

Zur Ermittlung der Inanspruchnahme wirksamer Angebote sind weitaus weniger komplizierte Auswertungen erforderlich und Erfolg versprechend. Denn wenn bekannt ist, dass zum Beispiel der frühe und längere Kitabesuch, der Besuch in einer gefördernten Kita, die Mitgliedschaft im Sportverein u. a. wirksam sind, kann das den Ausgangspunkt für konkrete Untersuchungen der Partizipation benachteiligter Kinder an solchen Angeboten und die darauf gründende Entwicklung von Indikatoren bilden. Die erforderlichen Daten können beispielsweise über Zusatzbefragungen (Elternfragebögen) in der Schuleingangsuntersuchung gewonnen werden. Inwieweit solche Zusatzbefragungen auch im Rahmen des SGB-II-Fallmanagements möglich sind, bleibt eine offene Frage.

Das unten stehende Beispiel (Abb. 13) zeigt die unterschiedliche Partizipation armer und nicht armer Kinder bezogen auf die Indikatoren:

- Kitabeginn unter 3 Jahren
- Teilnahme an der Vorsorgeuntersuchung U8
- Mitgliedschaft im Sportverein
- Musikförderung (Besuch einer Musikschule)

Abbildung 13: Frühkindliche Förderung nach Sozialgeldbezug in Mülheim an der Ruhr, 2009/2010 bis 2012/2013



Quelle: Schuleingangsuntersuchung Mülheim an der Ruhr 2009/2010 bis 2012/2013, eigene Berechnung und Darstellung
 © Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.
 Quelle: Groos und Jehles 2015, S. 33

3.3.2 Handlungsfeld: Altern in Kommunen

Das zweite Umsetzungsbeispiel bezieht sich auf das Themenfeld „Altern“. Hier soll das WHO-Programm der Age-Friendly Cities & Communities (AFCC) herangezogen werden, das im Jahr 2006 (damals noch unter dem Namen „Age-friendly Cities“) startete. Derzeit liegen aus dem Projekt – leider nur englischsprachig – für Kommunen folgende Produkte vor: Ein „Guide“, um eine Age-friendly City zu werden (World Health Organization (WHO) 2007b), eine Checkliste, die wesentliche Eigenschaften der „Alter(n)freundlichen Stadt“ zusammenfasst (WHO 2007a) sowie ein Guide zur Identifizierung von Kernindikatoren für Berichterstattung und Monitoring (WHO 2015). Dem Netzwerk gehören aktuell (Stand: Januar 2021) 1.114 Städte und Kommunen in 44 Ländern an, in denen weltweit 262 Millionen Menschen leben.

Im Folgenden werden die acht Zieleigenschaften bei der Indikatorenauswahl anhand des Programms erläutert. Aufgrund des Umfangs der bisherigen Programmprodukte führen wir die Indikatoren nicht im Detail auf, sie sind den angegebenen Veröffentlichungen zu entnehmen.

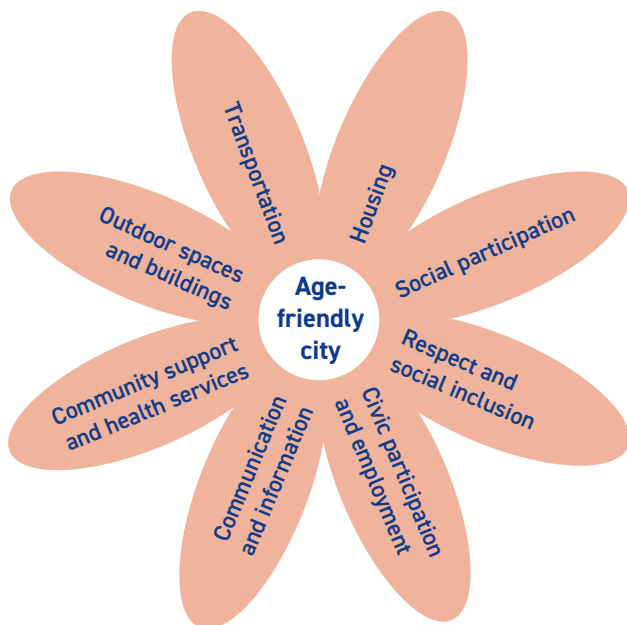
**Theorie- bzw. Konzeptbezug:
 Aktives Altern/Gesundes Altern**

Auch wenn der Programmentwicklung nicht der spezifische Lebenslagenansatz vorgelagert ist (vgl. Kapitel 3.2.1), so ist es doch mit einer solchen Sichtweise kompatibel. Zudem gibt es eine bereits einige Jahre zuvor entwickelte zugrundeliegende themenspezifische Zielvorstellung, die des „aktiven Alterns“:

„Unter aktiv Altern versteht man den Prozess der Optimierung der Möglichkeiten von Menschen, im zunehmenden Alter ihre Gesundheit zu wahren, am Leben ihrer sozialen Umgebung teilzunehmen und ihre persönliche Sicherheit zu gewährleisten, und derart ihre Lebensqualität zu verbessern.“
 (WHO 2002, S. 12)

Um innerhalb der Städte und Kommunen Rahmenbedingungen zu schaffen, die dies ermöglichen, wurden in (qualitativen, aber umfangreichen Studien) die in Abbildung 14 dargestellten Themenfelder generiert.

Abbildung 14: Themenfelder der Age-friendly Cities



Quelle: WHO 2007b, S. 9

Im Gegensatz zu allgemeineren Konzepten wie dem „Lebenslagenansatz“ gibt es hier bereits eine themenfeldspezifische Zielvorstellung. Mittlerweile wurde das Konzept des aktiven Alterns durch ein Konzept gesunden Alterns abgelöst:

„Gesundes Altern befasst sich mit der Schaffung von Umgebungen und Gelegenheiten, die Menschen in die Lage versetzen zu sein und zu tun, was sie in ihrem Leben schätzen. Alle können gesundes Altern erfahren. Frei von Krankheiten oder Gebrechen zu sein ist keine Voraussetzung für gesundes Altern, da viele ältere Menschen ein oder mehrere Gesundheitsbeschwerden haben, die, wenn sie behandelt werden, wenig Einfluss auf ihr Wohlbefinden haben.“ (WHO 2020, eigene Übersetzung)

Es geht also auch mit der Abwandlung des Konzepts weiterhin um die Schaffung einer förderlichen Umgebung, wobei der Aspekt des eigenen Willens und der eigenen Wertvorstellungen stärker in den Vordergrund gerückt ist.

Praxis-/Handlungsbezug

Die im Programm vorgeschlagenen Indikatoren weisen allesamt einen klaren Handlungsbezug auf. Dass zum Beispiel Umweltbelastungen wie Hitze, Verkehrslärm, Schadstoffe keine guten Lebensbedingungen (nicht nur für alternde Menschen) darstellen und gleichzeitig menschengemacht und damit zu beeinflussen sind, ist unstrittig. Trotzdem sind einige der Indikatorenbereiche nur kompliziert zu messen: Walkability-Konstruktionen, mit denen man zum Beispiel infrastrukturelle Versorgung am Wohnort messen kann, sind intuitiv nicht mehr gut nachvollziehbar und erfordern eine zugrundeliegende Geodatenanalyse, die im Ergebnis nicht mehr unbedingt unmittelbar einleuchtend ist (vgl. zu deutschen Anwendungen im kommunalen Bereich Fina et al. 2018). Gleichwohl gibt die WHO die Indikatoren nicht so exakt vor, als dass man sich nicht von den zur Verfügung stehenden Konstrukten einen möglichst einfachen auswählen könnte.

Evidenz

In der Programmentwicklung wurde auf die empirische Verankerung geachtet, so basieren die ersten beiden Veröffentlichungen – der Guide und die Checkliste (WHO 2007a und 2007b), auf Forschung in 33 beteiligten Städten weltweit. Es wurden Fokusgruppengespräche geführt mit

- Personen über 60 Jahren aus „lower- and middle-income areas“ (September 2006 bis April 2007), insgesamt 1.485 Personen in 158 Fokusgruppen, und
- Beschäftigten aus Pflegeeinrichtungen: 250 Pflegekräfte und 515 Dienstleister, um auch den Bereich abzudecken, in dem Menschen nicht mehr in der Lage zur Fokusgruppenteilnahme sind.

Neben dieser umfassenden empirischen Verankerung bei der Entwicklung wurde zudem unter <https://www.who.int/ageing/publications/evidence/en/> eine „page on evidence“ gepflegt, auf der wissenschaftliche Studien zu dem Thema einsehbar sind.

Skalierbarkeit und Aggregierbarkeit (Räumlichkeit)

Skalierbarkeit und Aggregierbarkeit betreffen zwei Aspekte räumlicher Verteilung: Dass eine Skalierbarkeit im Sinne einer prinzipiell möglichen Ausweitung des Programms gegeben ist,

sieht man unter anderem an der (zunehmenden) Beteiligung der vielen verschiedenen Städte und Kommunen weltweit. Inwiefern die Indikatoren dann hinsichtlich der verschiedenen Raumbezüge innerhalb einer Kommune „flexibel“ sind, hängt vom Indikator ab – und zudem noch von seiner Verteilung innerhalb der jeweiligen Kommune. Ein Walkability-Score, der anzeigt, wie gut Ärzte und Geschäfte erreichbar sind, ergibt eher wohnortnah und mit feiner „Granularität“ Sinn. Auf gesamtstädtischer Ebene sind dann eher Anzahl und Verkehrsanbindung der Arztpraxen und Kliniken sinnvoll. Beim Zugang zu öffentlichen Toiletten und Waschgelegenheiten hingegen muss nicht unbedingt wohnortnah, aber auf jeden Fall in Bezug auf interessante Aktivitätsorte und öffentliche Einrichtungen geschaut werden. Personenbezogene Indikatoren („Gesundheit“, „Wohlbefinden“) sind prinzipiell auf Raum- und Institutionenaggregate übertragbar, sofern die Zuordnungsinformationen vorliegen.

Präventionsbezug

Die Zielvorstellung gesunden Alterns beinhaltet bereits einen Präventionsaspekt: Die Wahrung von Gesundheit und Gestaltungsmacht des Lebens impliziert eine Prävention von Krankheit und Zwangsarrangements. Soziale Ungleichheiten sollen dabei berücksichtigt werden: Sei es in der normativen Anforderung, dass Angebote erreichbar und finanzierbar sein müssen (WHO 2007a, S. 2) oder in der Implementation von Gleichheitsindikatoren (WHO 2015, S. 16 ff., 30 ff.).

Modularität

Das oben abgebildete Schaubild (Abb. 14) verdeutlicht bereits die unterschiedlichen Handlungsfelder, die indikatorenbasiert zur Gestaltung einer lebenswerten Umgebung für gesundes Altern betrachtet werden können. Zudem existiert der bereits genannte Leitfaden, in dem Kernindikatoren dargestellt sind. Diese sind dabei so allgemein beschrieben, dass sich prinzipiell nicht nur in verschiedenen Kommunen, sondern auch in verschiedenen Ländern Daten dazu finden lassen können.

Anschlussfähigkeit

Mit Anschlussfähigkeit sollte die sinnvolle Anbindungsmöglichkeit an ein allgemeines Berichtswesen vor Ort beschrieben werden. Bei vielen der im Rahmen von AFCC vorgeschlagenen Indikatoren bietet sich die Anschlussfähigkeit fast wie von selbst an: Abgesenkte Bordsteine und barrierefreie Zugänge sind nicht nur ab einem bestimmten Alter relevant, sondern auch für Menschen, die unabhängig vom Alter zum Beispiel mit Kinderwagen oder Rollstuhl unterwegs sind. Große und gut lesbare Schrifttypen in Informationsmaterial und auf Hinweisschildern sind für alle Menschen hilfreich, die nicht scharf sehen können. Insofern können diese Indikatoren ebenfalls im Berichtswesen zu Inklusion und/oder Familienfreundlichkeit angelegt werden. Auch die Umweltindikatoren sind nicht nur für Ältere relevant: Natürlich ist die sommerliche Bedrohung durch Hitze hier nochmal ein besonderes Risiko. Aber auch Kinder, die in einer Hitzeinsel für die Schule lernen sollen, werden dadurch beeinträchtigt. Ähnlich sieht es bei Indikatoren für Partizipation und soziale Teilhabe aus: Die Belegung von VHS-Kursen oder beantragte Büchereiausweise sind nicht nur für bestimmte Altersgruppen aussagekräftige Indikatoren.

Datenlage

Die Möglichkeit des Datenzugangs ist je nach Indikator und je nach Kommune unterschiedlich: Während Einwohnermeldedaten überall vorliegen, müssen Haushaltsdaten daraus abgeleitet werden – ein Prozess, der nicht in allen Kommunen stattfindet. Vor allem hinsichtlich der Zielgrößen ist es bei der älteren Bevölkerung schwierig: Während mit der Schuleingangsuntersuchung für alle schulpflichtigen Kinder Gesundheitsdaten vorliegen, sieht die Situation für Ältere sehr viel schlechter aus. Es gibt zwar mittlerweile Kooperationsmöglichkeiten mit Krankenkassen, für kleinräumige kommunale Berichterstattungsformate mit Fokus „Altern“ sind diese allerdings nicht etabliert. Möchte man etwas zum Wohlergehen, zu Wünschen und zum Bedarf dieser Gruppe wissen, sind Befragungen eine Möglichkeit.⁸ Eine (unvollständige) Liste interessanter Indikatoren in Anlehnung an die WHO-Vorschläge findet sich in folgender Tabelle 2.

⁸ Zum Beispiel derzeit in Solingen. Internet: <https://www.solingen.de/de/aktuelles/pressemitteilung-2020-653-stm/>, letzter Abruf: 14.10.2022

Tabelle 2: Indikatoren für eine kleinräumige kommunale Berichterstattung mit Fokus „Altern“, angepasst nach Age-friendly Cities & Communities

Bereich	Beispielindikatoren
Zielgruppen	(Ältere) Bevölkerung nach Altersgruppen, Geschlecht und Nationalität
	Alternde Bevölkerung (nach Altersgruppen) nach Haushaltstyp
	Personen in stationären Pflegeeinrichtungen (nach Geschlecht und Nationalität)
	Grundsicherung im Alter (nach Geschlecht und Nationalität)
	Hilfen zur Pflege (nach Geschlecht und Nationalität)
Physische Umwelt	Walkability-Konstruktionen, Verkehrsanbindung, Erreichbarkeiten (Infrastruktur)
	Verwaltungsgebäude: Standorte, Erreichbarkeit, Barrierefreiheit
	Umweltbelastungen: Hitze, Verkehrslärm, Schadstoffe
	Erreichbarkeit von Grünanlagen
	Öffentliche Toiletten und Waschräume: Standorte, Erreichbarkeiten
	„priority“ seating & parking (bevorzugte Sitzplätze und Parkplätze für Ältere)
	Barrierefreie Wohnungen und Mietkosten
	Befragungsdaten zur subjektiven Beurteilung der Umwelt
Soziale Umwelt	Partizipation: VHS, Vereine, Bibliotheken
	Angaben der Pflegedienste
	Seniorenbüros/Beratungsstellen und Inanspruchnahme/Frequentierung
	Beteiligungsformate, Vernetzungsstellen und ihre Nutzung (Seniorenrat, Ehrenamtsorganisation, Begegnungsstätten, ...)
	Befragungsdaten zu sozialer Struktur: Nachbarschaftshilfe, Familie und Freunde
Outcome	Gesundheitsdaten: Kooperation mit Krankenkassen möglich
	Wohlbefinden und Zufriedenheit: Befragungsdaten

Quelle: World Health Organization (2007b): Global Age-friendly cities: A guide. World Health Organization. Internet: https://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf

3.4 Zusammenfassung, Diskussion und Ausblick

Sozialplanung kann die Wirkung kommunalpolitischer Maßnahmen im wissenschaftlichen Sinne nicht belegen. Wirkungsnachweise sind schwer zu erbringen und haben mit verschiedenen methodischen Fallstricken wie dem ökologischen Fehlschluss und dem Problem unbeobachteter Heterogenität zu kämpfen. (Kleinräumiges) Sozialraummonitoring kann Wirkungstheorien plausibilisieren, vor allem aber Entwicklungen beobachten, bewerten und lokale strategische Ansatzpunkte identifizieren. Damit diese Ansatzpunkte erfolgreich genutzt werden können, müssen die strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen in der Kommunalverwaltung und -politik geschaffen werden. Auch das gehört zu einer wirkungsorientierten Vorgehensweise.

Bei der Beobachtung bestimmter „Outcome“-Indikatoren sollte man sich bewusst sein, dass Veränderungen zum Beispiel im Wohlbefinden bei Befragungen nur in aufwendigen Forschungssettings auf kommunalpolitische Interventionen zurückgeführt werden können. „Naive“ Befragungen beschwören vielmehr das Risiko der Abwertung der Maßnahmen: „Es hat ja nichts gebracht“; und setzen gute Maßnahmen unter unangemessenen Rechtfertigungsdruck. Das spricht nicht gegen Befragungen – sie dürfen nur nicht als simples Instrument der Wirkungsmessung missverstanden werden.

Evidenzbasierung ist ein mögliches Kriterium für eine Auswahl von Maßnahmen und Indikatoren. Dies geht aber mit verschiedenen Problemen und Anforderungen einher.

Erstens ist der Stand der Wissenschaft nicht statisch: Evidenzen sind nicht ein für alle Mal gegeben, schwierig nachzuweisen und nicht für jeden Bereich vorhanden. Seit der Entwicklung von Covid-19 zur globalen Pandemie ist dies auch für eine große Mehrheit der Bevölkerung erfahrbar geworden: Wie ansteckend sind Kinder? Wie gut schützen Alltagsmasken? Wie zuverlässig sind Testverfahren? Die wissenschaftliche Evidenz für all diese Fragen wurde innerhalb des letzten Jahres entwickelt, diskutiert, Erkenntnisse verworfen und neu produziert, kurzum: Man konnte mit alltagspraktischer Relevanz wissenschaftliche Vorgehensweisen verfolgen und dabei lernen, dass wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn ein komplexer Prozess teilweise widerstreitender Akteurinnen und Vorgehensweisen ist. Den Stand der Wissenschaft fortlaufend beobachten zu müssen, kann nicht Aufgabe einzelner Sozialplaner*innen sein, sondern muss im Rahmen von Beratung, Fortbildungen, Netzwerkarbeit innerhalb und zwischen Kommunen und anderen Formaten geleistet werden.

Zweitens gibt es kommunale Handlungsfelder, für die Wirkungsnachweise kaum möglich sind: Bislang ist uns keine Studie bekannt, die einen Wirkungsnachweis der Existenz von Spielplätzen in der Wohnumgebung auf die Bildungschancen von Kindern liefert oder dafür, dass ausreichend Sitzgelegenheiten in Parks das Wohlbefinden älterer Personen steigern. Dafür hängen die „Outcomes“ Bildung und Wohlbefinden zu stark von zu vielen anderen Einflussfaktoren ab. Und trotz mangelnden Wirkungsnachweises sind wir davon überzeugt, dass Kommunen Spielplätze und Sitzgelegenheiten vorhalten sollten. Ebenso ist anzunehmen, dass auch ohne praktische Inanspruchnahme die reine Existenz eines sozialen Sicherungs- und Fürsorgesystems sich positiv auswirkt: Das Vertrauen auf die öffentliche Verwaltung und dass man im Notfall durch sie unterstützt werden wird, kann etwaige Existenzängste mindern und sich so positiv auf das Wohlbefinden auswirken. Neben „Vertrauen“ sind auch Partizipation und Beteiligung eigene demokratische Werte, ohne dass ein Evidenznachweis erforderlich wäre. Das Vertrauen sollte dabei aber begründet sein – es reicht nicht, wenn ich auf Hilfe im Notfall vertraue: Sollte der Notfall da sein, muss ich sie dann auch erhalten. Ähnliches gilt für Beteiligungsformate: Sie sollten nicht pro forma als Eigenwert bestehen, sondern echte Mitgestaltungsmöglichkeiten beinhalten. Wenn im Rahmen solcher Formate Meinungen und Ideen geäußert werden, die anschließend nicht im weiteren Prozess berücksichtigt werden, handelt es sich um keine gute Teilhabemöglichkeit. Insbesondere bei partizipativen Prozessen müssen Strukturen sozialer Ungleichheit berücksichtigt werden. So besteht bei allen Beteiligungsformaten eine wesentliche Herausforderung darin, traditionell nicht beteiligungsorientier-

ten Milieus Teilhabechancen zu ermöglichen. Allgemeine Appelle, sich zu beteiligen, sind dazu nicht geeignet. Sie adressieren traditionell diskursiv starke Milieus und verstärken somit das Problem mangelnder politischer Repräsentanz benachteiligter Gruppen.

Drittens muss Wirkung immer im jeweiligen Kontext konkretisiert werden: Auf was wirkt eine kommunalpolitisch beeinflussbare Komponente – und auf was nicht? Während es beispielsweise für die Mitgliedschaft im Sportverein starke Evidenz für die physische Gesundheitsförderung geben könnte, könnte sich der Einfluss auf das Wohlbefinden sehr viel schwächer (oder gar nicht) zeigen. Oder es könnte sein, dass nur unter bestimmten Bedingungen oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen Effekte angenommen werden können. Zuerst muss also die politisch-strategische Entscheidung getroffen werden, welche Ziele (Gesundheit? Wohlbefinden? Bildung?) für welche Bevölkerungsgruppen verfolgt werden sollen, und erst anschließend kann die Evidenzbasierung der Maßnahmen geprüft werden.

Viertens kann Evidenzbasierung alleine nicht die normative Diskussion über die Maßnahmen ersetzen: Auch mit Druck und Zwang kann man Wirkung erzielen, – einsetzen sollte man sie deswegen trotzdem nicht.

Gleichwohl: Wenn es Evidenz und plausible Theorien zur Wirkungsweise bestimmter Maßnahmen gibt, sollte das in die strategische Arbeit kommunaler Sozialplanung integriert werden. Wenn die entwicklungspsychologische Forschung zum Beispiel nahelegt, dass frühe Bildungsinvestitionen insbesondere für Kinder aus sozioökonomisch schlechter gestellten Haushalten und für Kinder mit schlechten Deutschkenntnissen gewinnbringend sind, ist es sinnvoll, diesen Kitaplätze zur Verfügung zu stellen und weitere (Familien-)Bildungsangebote zu machen.

Die grundsätzlichen Überlegungen zu Fragen von Wirkungen und des Nachweises im sozialen Bereich wurden im mittleren Teil durch Anregungen zur Entwicklung von Indikatoren ergänzt. Als Diskussionsangebot wurde eine Systematik vorgeschlagen, die bei der Beurteilung von Indikatoren als Orientierung und „roter Faden“ dienen kann. Die acht genannten und erläuterten Kriterien sollen die Reflexion über die Auswahl von Indikatoren und die Zusammenstellung von Indikatorensets fördern. Es handelt sich ausdrücklich nicht um einen „Leitfaden zur Erstellung von Wirkungsindikatoren“, dies sei mit Blick auf die kritische Diskussion über Wirkung und deren Messung, wie sie in diesem Text erfolgt ist, ausdrücklich betont. Vielmehr zielen die Kriterien auf die Beschreibung von Kontexten und Bedingungen von Wirkungen. Bislang verbreitete Indikatorenangebote werden in diesem

Zusammenhang ergänzt und teilweise hinterfragt. Anhand der Handlungs- und Beobachtungsfelder Kinderarmut und Alter wurde die Systematik veranschaulicht.

In den letzten Jahrzehnten haben sich viele Kommunen auf den Weg gemacht, eine kleinräumige Berichterstattung zu etablieren. Mit den in Kapitel 2 genannten Kriterien wollen wir einen Impuls geben, Schwierigkeiten bei der Indikatorenauswahl aufzugreifen und strukturierte Überlegungen bei der Indikatorenauswahl zu erleichtern.

Kommunen haben zahlreiche Möglichkeiten, die lokale Umwelt für ihre Bevölkerung gut zu gestalten und ihre Gestaltungs- und Beratungsprozesse indikatorengestützt zu begleiten. Man denke zum Beispiel an ÖPNV, Radwege, Bibliotheken und Volkshochschulen, öffentliche Toiletten, Wasch- und Wickelräume, barrierefreie und gut erreichbare Verwaltungsstandorte, Familienbüros und andere Unterstützungsstellen und nicht zuletzt an die Erreichbarkeit und Planung von Kitas und Schulen – die Liste ließe sich noch lange fortführen. Gleichzeitig sollten die kommunalen Einflussmöglichkeiten nicht überschätzt werden: Demografischer Wandel, Strukturen des Wirtschafts- oder Bildungssystems, Klimawandel und politische Kulturen und Systeme stellen Rahmenbedingungen, auf die lokal geantwortet werden kann und muss, die aber durch die kommunale Sozialplanung nicht grundlegend umgestaltet werden können. Aber auch in diesem Fall verfügt die Sozialplanung über Kompetenz und Reputation, derartige Fragen stärker in den öffentlichen Diskurs einzubringen.

Literatur

Albus, Stefanie; Micheel, Heinz-Günter; Polutta, Andreas

(2010): Empirie der Wirkungsorientierung – Perspektiven einer evidenzbasierten Professionalisierung. In: Otto, Hans-Uwe; Polutta, Andreas; Ziegler, Holger (Hg.): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen und Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 231 – 244.

Andersson, Roger; Musterd, Sako (2005a): Area-based policies: A Critical Appraisal. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Jg. 96, H. 4, S. 377 – 389.

Andersson, Roger; Musterd, Sako (2005b): Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities. In: Urban Affairs Review, Jg. 40, H. 6, S. 761 – 790.

Atkinson, Tony; Cantillon, Bea; Marlier, Eric; Nolan, Brian

(2002): Social Indicators: The EU and Social Inclusion. Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, Anthony B. (2016): Ungleichheit. Was wir dagegen tun können. Unter Mitarbeit von Hainer Kober. Stuttgart: Klett-Cotta.

Banke-Thomas, Aduragbemi Oluwabusayo; Madaj, Barbara; Charles, Ameh; van den Broek, Nynke (2015):

Social Return on Investment (SROI) methodology to account for value for money of public health interventions: a systematic review. In: BMC Public Health, Jg. 15, Artikelnr. 582. Internet: <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-015-1935-7>, abgerufen am 04.01.2021.

Bartling, Lisa; Czommer, Lars; Marx, Susanne; Stegmann, Tim (2020): Bausteine für die integrierte und strategische Sozialplanung in der Kommune. In: MAGS (Hg.): Gezielt planen – gemeinsam handeln. Integrierte Sozialplanung in Kommunen. Düsseldorf. Internet: <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/gezielt-planen-gemeinsam-handeln-integrierte-sozialplanung-in-nrw>, abgerufen am 08.08.2021.

Bertelsmann Stiftung; Landesregierung NRW (Hg.) (2016):

FORSCHUNG Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Abschlussbericht. Internet: https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht_der_begleitenden_forschung_kein_kind_zuruecklassen_2016.pdf, abgerufen am 04.09.2016.

Bourguignon, Ulrike; Jaque-Rodney, Jennifer; Kersting, Volker; Trieb, Harald (2015):

Familienhebammen in Mülheim an der Ruhr – Evaluation 2015. Mülheim an der Ruhr. Internet: https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=f525675b8aa8f78d19b38b687d307b8b, abgerufen am 23.06.2016.

Bourguignon, Ulrike; Jaque-Rodney, Jennifer; Kersting, Volker; Trieb, Harald (2017):

Familienhebammen in Mülheim an der Ruhr – Evaluation 2017. Mülheim an der Ruhr. Internet: https://www.muelheim-ruhr.de/cms/shared/datei_download.php?uid=dae13278fa202da1cada772ac0cd2196, abgerufen am 21.08.2018.

Bröckling, Ulrich (2017): Gute Hirten führen sanft. Über

Menschenregierungskünste. Erste Aufl., Originalausgabe. Berlin: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 2217) S. 77 ff.

Brüderl, Josef (2010): Kausalanalyse mit Paneldaten.

In: Wolf, Christof; Best, Henning (Hg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 963 – 994.

Burmester, Monika (2020): Wirkung sozialer Dienstleistungen

– Reflexionen zu einem uneindeutigen Begriff. In: Burmester, Monika; Friedemann, Jan; Funk, Stephanie Catharina; Kühnert, Sabine; Zisenis, Dieter (Hg.): Die Wirkungsdebatte in der Quartiersarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 37 – 51.

Burmester, Monika; Friedemann, Jan; Funk, Stephanie Catharina; Kühnert, Sabine; Zisenis, Dieter (Hg.) (2020):

Die Wirkungsdebatte in der Quartiersarbeit. Wiesbaden: Springer VS.

Cunha, F. J. J. Heckman L. J. Lochner and D. V. Masterov (2006): Interpreting the Evidence on Life Cycle. In: E. A. Hanushek and F. Welch (eds.) (Hg.): Handbook of the Economics of Education. Amsterdam.

Döring, Nicola; Bortz, Jürgen (2016): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. (5. vollständig überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Aufl.) Berlin/Heidelberg: Springer.

Drilling, Matthias; Oehler, Patrick (Hg.) (2016): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer (Research).

Engels, Dietrich (2008): Artikel „Lebenslagen“. In: Lexikon der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 643 – 646.

Fina, Stefan; Gerten, Christian; Gehrig-Fitting, Katinka; Rönsch, Jutta (2018): Was leistet Geomonitoring für die Stadtforschung? Das Monitoring StadtRegionen und das Kommunalpanel als aktuelle Anwendungsbeispiele. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (Hg.): ILS-TRENDS [extra]. Was leistet Geomonitoring für die Stadtforschung? Dortmund. Internet: https://www.ils-forschung.de/files/publikationen/pdfs/180622_TREND_EXTRA_online.pdf

Friedrichs, Jürgen (1979): Methoden empirischer Sozialforschung. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.

Galster, George C. (2012): The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications. In: van Ham, Maarten; Manley, David; Bailey, Nick; Simpson, Ludi; Maclennan, Duncan (Hg.): Neighbourhood Effects Research: New Perspectives. Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer, S. 23 – 56.

Groos, Thomas; Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Werkstattbericht 3. Bertelsmann Stiftung; KeKiz. Gütersloh. Internet: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/03_Werkstattbericht_Einfluss_von_Armut_final_Auflage3_mU.pdf, abgerufen am 08.08.2022.

Groos, Thomas; Kersting, Volker (2015): Segregierte Kinderarmut und Gesundheit. In: Aladin El-Mafaalani, Sebastian Kurtenbach und Klaus Peter Strohmeier (Hg.): Auf die Adresse kommt es an. Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen, Weinheim, Bergstr: Beltz Juventa, 1. Aufl., S. 76 – 107.

Groos, Thomas G.; Jehles, Nora; Kersting, Volker; Niemann, Friderike-Sophie; Trappmann, Carolin (2017): Kommunale Mikrodatenanalyse. Praktischer Nutzen und Anwendungsbeispiele. Bertelsmann Stiftung (Hg.) (Analysen und Konzepte ISSN 2512-9473). Internet: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunale-mikrodaten-analyse/>, abgerufen am 08.08.2022.

Groos, Thomas; Trappmann, Carolin; Jehles, Nora (2018): Keine Kita für alle. Zum Ausmaß und zu den Ursachen von Kita-Segregation. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Bertelsmann Stiftung; KeKiz; ZEFIR – Ruhr-Universität Bochum Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung. Gütersloh (Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Band 12). Internet: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/5786/>

Groos, Thomas; Jehles, Nora; Kersting, Volker; Trappmann, Carolin (2020): Die Illusion der Chancengleichheit. Ausgewählte Ergebnisse der kommunalen Wirkungsforschung mit Mikrodaten (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Werkstattberichte Band 13). Internet: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/KeKiz_WB13_gruen_Illusion_der_Chancengleichheit_2019.pdf

Halfar, Bernd (2020): Das Social Return on Investment-Modell in der Quartiersarbeit. In: Burmester, Monika; Friedemann, Jan; Funk, Stephanie Catharina; Kühnert, Sabine; Zisenis, Dieter (Hg.): Die Wirkungsdebatte in der Quartiersarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 167 – 180.

Heiner, Maja; Bolay, Eberhard; Walther, Andreas (2007): Zur Forschungsbasierung (fach-)politischer Entscheidungen. In: Sommerfeld, Peter; Hüttemann, Matthias (Hg.): Evidenzbasierte Soziale Arbeit. Nutzung von Forschung in der Praxis. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren, S. 172 – 187.

Hertzman, Clyde (2008): Wirkung messen – zielorientiert steuern. Good-practice-Beispiel aus Kanada. Vortrag am 12.3.2008. Bielefeld.

Hinte, Wolfgang (2020): Original oder Karaoke – was kennzeichnet das Fachkonzept Sozialraumorientierung? In: Fürst, Roland; Hinte, Wolfgang (Hg.): Sozialraumorientierung 4.0. Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse & Perspektiven. Wien: facultas, S. 11 – 26.

Hinte, Wolfgang; Treeß, Helga (2014): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik, Weinheim und Basel: Beltz Juventa, 3. Aufl.

Hogrebe, Nina; Pomykaj, Anna (2019): Sprachkompetenzen zu Schulbeginn unter Berücksichtigung der Erstsprache – Die Bedeutung der Kita-Komposition. In: Sprache – Stimme – Gehör, 43(4), S. 192 – 196. doi: doi.org/10.1055/a-0949-1674

Jeworutzki, Sebastian; Schräpler, Jörg-Peter; Schweers, Stefan (2016): Soziale Segregation – Die räumliche Ungleichverteilung von SGB-II-Bezug in NRW. In: MAIS NRW (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf.

Jeworutzki, Sebastian; Schräpler, Jörg-Peter (2020): Soziale Segregation in Nordrhein-Westfalen. Kleinräumige Segregation von SGB II-Beziehern in den Jahren 2009, 2013 und 2017. ZEFIR-Materialien Band 11. Bochum: ZEFIR. Internet: http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/materialien_band_11_soziale_segregation.pdf

Jungkamp, Burkhard; Pfafferott, Martin (Hg.) (2020): Feuerwerk statt Brennpunkt. Was brauchen Schulen in benachteiligten sozialen Lagen? Schriftenreihe des Netzwerks Bildung, Friedrich-Ebert-Stiftung. Internet: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/16326.pdf>

Kersting, Volker (2016): Heterogenität: Stadt und Schule. In: Burkhard Jungkamp und Marei John-Ohnesorg (Hg.): Die Schule der Zukunft. Auswirkungen des demografischen Wandels. 1. Auflage. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (Schriftenreihe des Netzwerk Bildung, 39), S. 41.

Kersting, Volker (2021): „Segregation – wen interessiert denn das?“ Versagt die kommunale Politik? (Vortrag Online-Fachtagung des ZEFIR am 20.01.2021), Internet: http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/vortrag_themenforum_4.pdf

Knüttel, Katharina (2019): Methodische Grundlagen der Sozialraumanalyse für kommunales Bildungsmonitoring. In: INBAS Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik GmbH (Hg.): Fokus Sozialraum: Auf dem Weg zu mehr Bildungsgerechtigkeit. Unter Mitarbeit von Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement Hessen (Reihe Berichte und Materialien, 23), S. 25 – 52.

Knüttel, Katharina; Kersting, Volker (2020): Segregierte Quartiere und Kinderarmut. In: Peter Rahn und Karl August Chassé (Hg.): Handbuch Kinderarmut, Leverkusen: UTB; Verlag Barbara Budrich (1. Aufl.)

Knüttel, Katharina; Groos, Thomas; Kersting, Volker; Niemann, Friederike-Sophie; Vollmer-Baratashvili, Rebekka (2019): Mehrwert durch soziale Milieus? Die Nutzung kleinräumiger kommerzieller Daten für kommunale Fragestellungen. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, (Werkstattbericht, 16), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Hg.). Internet: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Ke-Kiz_WB16gruen.pdf

Leßmann, Ortrud (2009): Konzeption und Erfassung von Armut. Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens „Capability“-Ansatz. Univ., Diss.–Oldenburg, 2005. Berlin: Duncker und Humblot (Volkswirtschaftliche Schriften, 552). Internet: http://www.wiso-net.de/r_ebook/webcgi?START=A60&DOKV_DB=DU-HU,ADUH&DOKV_NO=9783428122264359&DOKV_HS=0&PP=1 / <http://paper.de/330-konzeption-und-erfassung-von-armut-9783428122264>

Maaz, Kai (2018): Bildungsberichterstattung und berufliche Ausbildung: Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen. In: Weiß, Reinhold/Severing, Eckhart (Hg.): Multidisziplinär – praxisorientiert – evidenzbasiert: Berufsbildungsforschung im Kontext unterschiedlicher Anforderungen. Berichte zur beruflichen Bildung Band 23. Leverkusen: Budrich, S.114 – 125. Internet: https://www.agbfn.de/dokumente/pdf/AGBFN_23_Maaz.pdf

Maclennan, Duncan (2013): Neighbourhoods: Evolving Ideas, Evidence and Changing Policies. In: Manley, David; van Ham, Maarten; Bailey, Nick; Simpson, Ludi; Maclennan, Duncan (Hg.): Neighbourhood Effects or Neighbourhood Based Problems? A Policy Context. Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer, S. 269 – 292.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.) (2017): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf. Internet: https://broschuerenservice.mags.nrw/files/download/pdf/handbuch-sozialplanung-nov2017-pdf_von_moderne-sozialplanung_vom_mags_1033.pdf

Mullen, Edward J.; Bellamy, Jennifer L.; Bledsoe, Sarah E. (2007): Evidenzbasierte Praxis in der Sozialen Arbeit. In: Sommerfeld, Peter; Hüttemann, Matthias (Hg.): Evidenzbasierte Soziale Arbeit. Nutzung von Forschung in der Praxis. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren, S. 10 – 25.

Nieuwenhuis, Jaap; Hooimeijer, Pieter (2016): The association between neighbourhoods and educational achievement, a systematic review and meta-analysis. In: Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 31, p. 321 – 347.

Noll, Heinz-Herbert (2000): Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und „neue“ Wohlfahrtskonzepte. WZB Discussion Paper. Berlin (P 00-505). Internet: <http://hdl.handle.net/10419/50283>

Otto, Hans-Uwe; Polutta, Andreas; Ziegler, Holger (Hg.) (2010): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen und Farmington Hills: Barbara Budrich.

Phineo (2018): Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen. In Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung. Berlin (5. Aufl.)

Polutta, Andreas (2014): Wirkungsorientierte Transformation der Jugendhilfe. Ein neuer Modus der Professionalisierung Sozialer Arbeit? Wiesbaden: Springer VS.

Rahn, Peter; Chassé, Karl August (Hg.): Handbuch Kinderarmut (2020). Leverkusen: Barbara Budrich Verlag.

Reichwein, Alfred; Berg, Annette; Glasen, Dirk; Junker, Andreas; Rottler-Nourbaksch, Janine; Vogel, Stephanie, unter Mitarbeit von Martina Trauth-Koschnick; KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) (2017): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW. (2. Aufl.), zuerst 2011. Internet: <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/herunterladen/der/datei/handbuch-sozialplanung-nov2017-pdf/von/moderne-sozialplanung/vom/mags/1033>

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2009): Koordination und Integration – Gesundheitsversorgung in einer Gesellschaft des längeren Lebens. Kurzfassung. Bonn (Sondergutachten/Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 2009). Internet: <https://www.dgpalliativmedizin.de/images/stories/pdf/downloads/Gutachten%202009%20Koordination%20und%20Integration%20%28KF%29.pdf>

Sann, Alexandra; Salzmann, Daniela (2020): Frühe Hilfen für Familien mit Säuglingen und Kleinkindern. In: Peter Rahn und Karl August Chassé (Hg.): Handbuch Kinderarmut. Leverkusen: UTB; Verlag Barbara Budrich (1. Aufl.), S. 321 – 330.

Scherr, Albert (2018): Prävention. In: Karin Böllert (Hg.): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer VS, S. 1013–1027. Internet: „D:\Citavi\Citavi5_Volker_14052015\Citavi Attachments\2018_Book_KompendiumKinder-Und-Jugendhilf.pdf“

Schräpler, Jörg-Peter; Lehmkuhl, David; Farwick, Andreas; Petermann, Sören; Schmitt, Jasmin (2020): Leben an der „neuen Emscher“. Analyse des sozialen Wandels der Bezirke entlang der Emscher (ZEFIR-Materialien Band 10). Bochum: Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR).

Stadt Gelsenkirchen (2015): Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern. Grundlage für eine sozialräumliche Strategieentwicklung. Unter Mitarbeit von Sylvia Bader. Hg. v. Stadt Gelsenkirchen. Internet: http://www.gelsenkirchen.de/de/Rathaus/Aktuell/Partizipation_Kinder.pdf

Stadt Gelsenkirchen (2018): Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern. Entwicklung und Stand 2018. Grundlage für eine sozialräumliche Strategieentwicklung. Unter Mitarbeit von Sylvia Bader. Hg. v. Stadt Gelsenkirchen. Internet: https://www.gelsenkirchen.de/de/familie/netzwerke/jedem_kind_seine_chance/_doc/partizipation_kinder.pdf

Stegmann, Tim (2020): Lebenslagen in Sozialräumen auf einen Blick: Indizes in der kommunalen Berichterstattung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen und Träger. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (Hg.)

Strohmeier, Klaus Peter; Gehne, David H.; Groos, Thomas und Jehles, Nora (2014): Die fachliche Begleitforschung: Konzept und erste Ergebnisse; Werkstattbericht. Dokumentation. In: Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen“ (Bd. 2). Internet: http://www.kein-kind-zuruecklassen.de/fileadmin/user_upload/Werkstattbericht_02_Fachliche_Begleitforschung_A5_zweis_GESAMT_final.pdf

Voges, Wolfgang; Jürgens, Olaf; Mauer, Andreas; Meyer, Eike (2003): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Wößmann, Ludger; Schütz, Gabriela (2006): Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report for the European Commission prepared by the European Expert Network on Economics of Education (EENEE). Online verfügbar unter http://www.eenee.de/portal/page/portal/EE-NEEContent/_IMPORT_TELECENTRUM/DOCS/SWP%20EENEE-Part%20060426.pdf, zuletzt aktualisiert am 26.04.2006, zuletzt geprüft am 20.06.2009.

World Health Organization (2002): Aktiv Altern. Rahmenbedingungen und Vorschläge für politisches Handeln. Internet: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/67215/WHO_NMH_NPH_02.8_ger.pdf;jsessionid=91476E55D07576D-9BF51E70D31F3E5EA?sequence=2

World Health Organization (2007a): Checklist of essential features of Age-friendly cities. World Health Organization. Internet: https://www.who.int/ageing/publications/Age_friendly_cities_checklist.pdf

World Health Organization (2007b): Global Age-friendly cities: A guide. World Health Organization. Internet: https://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf

World Health Organization (2015): Measuring the age-friendliness of cities: a guide to using core indicators. World Health Organization. Internet: http://www.who.int/iris/bitstream/10665/203830/1/9789241509695_eng.pdf?ua=1

World Health Organization (2020): Healthy ageing and functional ability. <https://www.who.int/philippines/news/q-a-detail/healthy-ageing-and-functional-ability>

Ziegler, Holger (2020): ‚Social Return on Investment‘-Analysen – Fake News für die Soziale Arbeit. In: Burmester, Monika; Friedemann, Jan; Funk, Stephanie Catharina; Kühnert, Sabine; Zisenis, Dieter (Hg.): Die Wirkungsdebatte in der Quartiersarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 211 – 231.

GIB



A

Impressum

Herausgeber

G.I.B. – Gesellschaft für innovative
Beschäftigungsförderung mbH
Im Blankenfeld 4 • 46238 Bottrop
Tel.: +49 (0) 2041 767-0
mail@gib.nrw.de
www.gib.nrw.de

Autor*innen

Volker Kersting, Katharina Knüttel,
Dr. Frank Nitzsche, Ann-Kristin Reher

Redaktion

Josef Muth

Gestaltung

Andrea Bosch

Titelfoto

picture alliance/Panther Media/Andriy Popov

ISSN-Nr. 1866-0401 | Mai 2023