

Das Zusammenleben gestalten

Die Kommunen sind für Bürgerinnen und Bürger der erste Ansprechpartner bei der Daseinsvorsorge

■ Uwe Lübking

In den Städten und Gemeinden zeigen sich die gesellschaftlichen Entwicklungen zuerst und mit aller Deutlichkeit. Hier begegnen sich im Alltag die Menschen – Kinder und Senioren, Berufstätige und Arbeitslose, Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, Bebinderte oder Pflegebedürftige bilden gemeinsam die örtliche Gemeinschaft. Dieses Zusammenleben zu gestalten, ist die wichtigste Aufgabe der Gemeinden.

Die Städte und Gemeinden müssen sich dafür einsetzen, dass sie ihren Einwohnerinnen und Einwohnern einen Lebensraum mit hoher Lebensqualität bieten – und zwar unabhängig von bestehenden Zuständigkeiten. Auch dort, wo die Landkreise Träger der Jugendhilfe und der Sozialhilfe sind, dürfen die Gemeinden ihre Gestaltungsspielräume nicht abgeben. Die Gemeinden gestalten die Rahmenbedingungen des Zusammenlebens für alle Bevölkerungsgruppen in der Weise, dass sie präventiv gegen soziale Ausgrenzung und positiv für eine Integration im umfassenden Sinne für alle Bevölkerungsgruppen wirken. Gemeindliche Sozialpolitik beschränkt sich nicht auf das Kurieren sozialer Probleme, sondern investiert ausgewogen in Prävention.

Gemeindliche Sozialpolitik vollzieht sich innerhalb der Grenzen der gestalterischen Freiheiten durch die Vorgaben des Bundes und der Länder und der vorgegebenen Finanzausstattung. Diese Grenzen werden enger, weil die Gemeinden immer mehr Defizite der vom Bund verantworteten sozialen Sicherungssysteme auffangen müssen. Die Rolle gemeindliche Sozialpolitik ist aber nicht die eines Ausfallbürgen mangelnder oder unzureichender vorgelagerter Sicherungssysteme. Im Vordergrund gemeindlicher Sozialpolitik stehen vielmehr die Stärkung des eigenverantwortlichen Handelns des Einzelnen und die Übernahme von Verantwortung für Mitmenschen. Gemeindliche Sozialpolitik dient der Chancengerechtigkeit

der Einwohnerinnen und Einwohner. Gemeindliche Sozialpolitik bedeutet zweierlei:

- vorbeugen statt reaktives Handeln
- Entwicklung und Förderung bedarfsgerechter Angebote, um die gesellschaftliche Teilhabe aller zu ermöglichen und soziale Disparitäten zu verhindern, zumindest zu mildern.

Dazu brauchen die Gemeinden Frühwarnsysteme, kontinuierliche Beobachtung von gesellschaftlichen Entwicklungen. Die Sozialberichterstattung ist ein Instrument hierzu.

Die Gemeinden müssen sich auf die umfassenden Veränderungen durch die demografische Entwicklung vorbereiten und zukunftsfähig machen. Die Auswirkungen treffen die Gemeinden unterschiedlich, die Herausforderungen sind aber vielfach identisch. Die demografische Entwicklung hat Rückwirkungen auf den Wohnungsbau, auf die Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik, auf Wirtschaft und Beschäftigung, auf die Bildung, auf die Kultur und den Sport, auf die Infrastrukturrentwicklung sowie auf die verschiedenen Felder der Sozialpolitik. Die Gestaltung des demografischen Wandels wird für die Verwaltung und die Politik in den Gemeinden zu einer strategischen Daueraufgabe.

Sozialpolitik ist Teil der Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist mehr als planerisches und bauliches Handeln. Sie muss vielmehr zielgerichtet Maßnahmen aller Politikfelder bündeln: Gesundheit, Bildung, Arbeiten, Wohnen, Kultur und Sport sowie Sozialpolitik. Sozialpolitik setzt sich dafür ein, dass das Soziale in der strategischen Stadtentwicklung stärkeres Gewicht erhält. Die Qualität der sozialen Integration wird sich danach bestimmen, ob es gelingt, ein kinderfreundliches und altengerechtes Wohnumfeld zu schaffen,

Uwe Lübking ist Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und Mitglied im Beirat der Blätter der Wohlfahrtspflege.
E-Mail sigrid.marschhauser@dstgb.de

das Zusammenleben mit den Einwohnern mit Migrationshintergrund zu gestalten oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen einzubeziehen. Instrumente dafür sind:

- eine kontinuierliche Sozialberichterstattung
- Sozialplanung als Querschnittsfunktion
- Einbeziehung sozialer Aspekte in alle wesentlichen Planungsprozesse
- eine Anlaufstelle »Servicestelle Soziales« in der Verwaltung.

Nicht nur in großen Städten, auch in Kleinstädten und Gemeinden haben sich Gebiete unterschiedlich entwickelt. Sozialraumanalysen und kommunale Sozialplanung sind geeignet, diese Entwicklungen und ihre Wechselwirkungen zu erfassen. Ihre Ergebnisse sind eine Grundlage dafür, dass Gemeinden ihr Gebiet als Sozialräume beschreiben. Dies bietet die Möglichkeit, zwischen dem unterschiedlichen Bedarf und den Möglichkeiten einzelner Gebiete zu unterscheiden und dementsprechend einen spezifischen Handlungskatalog abzuleiten. Aufgrund der Sozialraumanalyse können Gemeinden Prioritätenlisten für Handlungsschwerpunkte erstellen.

Die sozialräumliche Ausgestaltung gemeindlichen Handelns sollte von vier Prinzipien geleitet sein:

- ressort- und handlungsfeldübergreifendes Arbeiten (angesprochen sind die Themenfelder Soziales, Jugend und Familie, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr, Bildung, Kultur, Sport, Gesundheit und Wohnen, Versorgung sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung)
- integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte u. a. zur Bündelung von Ressourcen
- Vernetzung und Einbindung von lokalen Akteuren aus Verwaltung, freien Trägern der Wohlfahrtspflege, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, beispielsweise in Projektgruppen, runden Tischen oder Stadtteilkonferenzen
- Aktivierung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, beispielsweise durch die Förderung von Gemeinwesenarbeit.

Gemeindliche Kompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik nutzen

Die Gemeinden, lokale Beschäftigungsförderungsgesellschaften, freie Träger der

Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege und weitere lokale Akteure haben in den letzten Jahren beachtliche Kompetenzen in der Qualifizierung und Vermittlung arbeits- und ausbildungsplatzsuchender Menschen aufgebaut.

Der Schwerpunkt gemeindlichen Handelns liegt insbesondere in der intensiven persönlichen Kommunikation mit den Arbeitsuchenden, die ein umfassendes Bild des Beratungs- und Unterstützungsbedarfs des Einzelnen ermöglicht. Aus der sozialpolitischen und sozialräumlichen Arbeit der Gemeinden ergibt sich die Möglichkeit, die Angebote und Potenziale verschiedener lokaler Akteure zu vernetzen und eine effektive Hilfe bei der sozialen Stabilisierung und Beseitigung des Hilfebedarfs zu leisten. Hierzu zählen insbesondere die Betreuung minderjähriger und oder behinderter Kinder, die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Suchtberatung, die als Leistungsangebote vor Ort existieren. Unabhängig von der Ausgestaltung der Leistungsträgerschaft der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) werden die Gemeinden weiterhin dieses Leistungsspektrum einbringen.

Weiterentwicklung der Familienpolitik zur Generationenpolitik

Die Zukunft der Gemeinden wird maßgeblich davon abhängen, die Familien in das Zentrum der Politik zu stellen. Eine Politik für Familien richtet sich an folgenden Kriterien aus:

- Schaffung von Entfaltungs- und Lebensräumen (z. B. Wohnungen und Spielmöglichkeiten)
- Erleichterung der Entscheidung für das Leben mit Kindern
- Stärkung der Leistungsfähigkeit für Familiennetze
- Stärkung von weiteren sozialen Netzwerken in der Nachbarschaft
- Hilfen in Notlagen

Die familiären Netze erbringen vielfältige Leistungen für die Gesellschaft. Dazu zählen die tägliche Betreuung, Pflege und Versorgung von Kindern und Erwachsenen, Kranken und Älteren, aber auch die Unterstützung bei Problemen der Erwerbstätigkeit oder materielle oder immaterielle Transferleistungen. Familien

vermitteln Fähigkeiten zur Alltagssicherung, aber auch Teamfähigkeit, berufliche Orientierung und Sozialkompetenz.

Gemeindliche Familienpolitik ist mehr als Politik für Kinder und Eltern: Familienpolitik muss sich zu einer Generationenpolitik entwickeln und das Zusammenleben der Generationen fördern. Familienpolitik darf keine Politik für Familien, sondern mit Familien sein. Familienpolitik vor Ort darf sich nicht nur auf sogenannte »Problemfamilien« konzentrieren. Selbstverständlich sollten Familien in benachteiligten Lebenslagen zielgruppenspezifische Angebote gemacht werden. Familienpolitik im Sinne einer Mehrgenerationenpolitik muss den Blick auf ein ausreichendes Angebot familienunterstützender und haushaltsnaher Dienstleistungen richten. Gemeinden müssen diese Dienste nicht selbst erbringen. Notwendig sind aber zielgerichtete Informationen über vorhandene Angebote.

Familienpolitik als Querschnittsaufgabe erfordert in der Verwaltung ein fachbereichs- und ressortübergreifendes Management für Familien. Auch wenn nicht alle Zuständigkeiten auf örtlicher Ebene liegen, sollte die örtliche Ebene, also die Gemeinden, die Steuerungsfunktion übernehmen, da Familienpolitik in dem oben verstandenen Sinn eine typische örtliche Angelegenheit ist. Kleinere Gemeinden sollte die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen.

Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche durch frühe Hilfen und Vernetzung

Das gesunde Aufwachsen von Kindern und der effektive Schutz des Kindeswohls unter Beachtung des Erziehungsauftrages der Eltern sind von elementarer Bedeutung für unsere Gesellschaft.

Wichtigster Baustein des Kinderschutzes sind Maßnahmen der Elternberatung und Elternbildung. Dies geht aber weit über die Kompetenzen und Möglichkeiten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes hinaus. Denn nicht nur Beratung und Unterstützung in Fragen der Partnerschaft oder Erziehung sollten angeboten werden, sondern auch Kompetenzen in der Hauswirtschaft, möglicherweise der Schuldnerberatung, der Suchtberatung oder anderer Dienste. Unerlässlich ist da-

bei die Zusammenarbeit aller Beteiligten zu verbessern und zu intensivieren. Dies betrifft vor allem eine verbindliche Kooperation von Gesundheitswesen, Schule, Justiz, Frühförderseinrichtungen und Jugendhilfe.

Die Hilfe und Unterstützung für Kinder und Jugendliche muss sich stärker sozialraum- und lebensweltorientiert entwickeln. Lebenslagen dürfen nicht mehr organisatorisch auseinandergerissen werden. Es bedarf einer besseren Bündelung und Ausrichtung von Angeboten an den tatsächlichen Bedarf- und Problemlagen im Stadtteil. Alle Ressourcen in den Sozialräumen sollen zur Hilfestellung genutzt werden.

Durch Bildung und Erziehung Chancengerechtigkeit unterstützen

Der qualitative und quantitative Ausbau der Kindertagesbetreuung hat einen hohen kommunalpolitischen Stellenwert. Die Gemeinden haben in den vergangenen Jahren gemeinsam mit freien Trägern erhebliche Anstrengungen unternommen. Die Angebote reichen von Kleinkindergruppen in Kinderkrippen, altersgemischten Gruppen in Kindergärten, betreuten Spielgruppen, Kindertagespflegestellen, Regelkindergärten, Kindergärten mit verlängerten Öffnungszeiten, Wochenend- und Urlaubsbetreuung, der Nachmittagsbetreuung an Ganztagsschulen sowie der verlässlichen Betreuung im Rahmen der Jugendarbeit.

Kindertageseinrichtungen sehen sich seit einiger Zeit umfassend gesellschaftlichen Erwartungen ausgesetzt und zwar sowohl unter bildungspolitischen Vorzeichen (Herstellung von Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich) als auch unter sozialpolitischen Vorzeichen (nicht nur verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, sondern insbesondere Kompensation von Begrenzungen und Einschränkungen in der familiären Sozialisation, Verbesserung der gesellschaftlichen Integration und Prävention durch möglichst frühzeitiges Erkennen von möglichen Problemkonstellationen). Unter dem Leitgedanken »Herstellung von Chancengerechtigkeit« bedeutet dies für die Arbeit in Kindertageseinrichtungen:

- frühzeitiges Einsetzen von altersgemäß-
erer gezielter Förderung von Kindern

- Verknüpfung des Erziehungs- und Bildungsortes »Kindertageseinrichtung« mit dem Erziehungs- und Bildungsort »Familie«
- Kompensatorische Arbeit an Kindertageseinrichtungen zur Herstellung der Chancengerechtigkeit: Es geht um eine besondere Förderung für diejenigen Kinder, in deren familiären und sonstigen sozialen Lebensverhältnissen Benachteiligungen enthalten sind. Kompensatorische Förderungsbemühungen zielen gleichermaßen auf das Kind wie auf die Eltern.
- Das einzelne Kind rückt stärker in den Mittelpunkt des pädagogischen Handelns, die Heterogenität familiärer Lebenslagen innerhalb der Einrichtungen gewinnt einen größeren Stellenwert.

Kinder und Jugendlichen gemeinsam auszugestalten ist. Eine zukunftsfähige Bildungs- und Sozialpolitik muss bei den Lebenslagen, Lebenswelten und Ressourcen der Kinder und Jugendlichen ansetzen und darf nicht von engen Ressortgrenzen oder institutionellen Interessen ausgehen.

Damit im Stadtteil neue Bildungsorte entstehen, stellen Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten und Jugendzentren dazu ihre Infrastruktur zur Verfügung und werden zum räumlichen Konsolidierungspunkt für angebots- und einrichtungsübergreifende »Stadträume« als »Bildungsorte«. Die Vernetzung dieser Strukturen vor Ort wird auch mit dem Begriff der kommunalen Bildungslandschaft umschrieben. Unter einer kommunalen Bildungslandschaft wird die Ge-

»Das Zusammenleben vor Ort zu gestalten, ist die wichtigste Aufgabe der Gemeinden«

- Einrichtungen mit Kindern, die intensiver auf kompensatorische Angebote angewiesen sind, müssen mit mehr und gezielter ausgerichteten Ressourcen versorgt werden als Einrichtungen mit Kindern, bei denen aufgrund ihrer familiärer Lebensverhältnisse der kompensatorische Aspekt nicht so stark aktiviert werden muss.

Angesicht der mit dem Bildungsanspruch von Kindertageseinrichtungen einhergehende Notwendigkeit, Eltern stärker und systematischer in die Erziehungs- und Bildungsprozesse einzubziehen, weiten sich Kindertageseinrichtungen von einer »Einrichtung für Kinder« auf eine »Einrichtung für Familien« (Familienzentrum, Kinder- und Familienzentrum, Eltern-Kind-Zentren usw.) aus. Damit erweitert sich das Spektrum der Konzeption von einer alleinigen Ausrichtung auf die internen Prozesse auf eine Verortung in den sozialräumlichen Bezügen.

Bildungs- und Entwicklungschancen sind räumlich unterschiedlich verteilt. Der Wohnumgebung kommt eine wesentliche Bedeutung in der Persönlichkeitsentwicklung und in der Beziehungs- aufnahme zur Umwelt zu. Es bedarf einer neuen, öffentlichen Verantwortung für Bildung, die im sozialen Nahraum der

samtheit aller auf kommunaler Ebene vorhandenen Institutionen und Organisationen der Bildung, Erziehung und Betreuung verstanden, die in ein Gesamtkonzept der individuellen Bildungsförderung vor Ort eingefügt werden können (vgl. Beitrag in diesem Heft ab Seite 19).

Wenn neue Bildungsorte im sozialen Nahraum geschaffen werden sollen, müssen unter den heutigen Bedingungen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die einzelne Schule im sozialen Nahraum braucht die Möglichkeit, ein auf die jeweiligen lokalen Bedingungen abgestelltes Konzept zu entwickeln und umzusetzen. Die Schule braucht mehr Gestaltungsfreiheit, mehr Schulautonomie.
- Die genannten verschiedenen pädagogischen Orte und sozialen Dienste müssen gleichberechtigt und unter strukturell vergleichbaren Bedingungen im Stadtteil mit seinen Ressourcen und Möglichkeiten zusammenarbeiten können.
- Die Kommunen müssen durch inhaltliche Ziele, entsprechende Programme und Budgets aufgrund der jeweiligen sozialräumlichen Bedingungen und den daraus abgeleiteten bildungs-, sozial- und gesundheitspolitischen Erfordernissen steuernd Einfluss nehmen können. ►

Die Gemeinden sollten ihre bereits bestehenden Möglichkeiten der organisatorischen und fachlichen Vernetzung nachhaltig nutzen. Dazu gehören

- die kommunale Bildungsplanung (bedarfsgerechtes Gesamtkonzept der Bildung, Betreuung und Erziehung) als Integration der Schulentwicklungs- und der Jugendhilfeplanung zu einem fachübergreifenden Handlungsansatz unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure weiter zu entwickeln
- die Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen auszubauen insbesondere bei den individuellen Entwicklungsdokumentationen oder der Bündelung von Ressourcen für gemeinsame Maßnahmen
- die gemeinsame Entwicklung von Konzepten für Ganztagschulen und Ganztagsangeboten durch Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure wie Jugend-

arbeit, kulturelle Bildung usw., aber auch der unterschiedlichen Träger

- stärkere Zusammenarbeit und Einbindung der Einrichtungen und Institutionen, die sich mit Kindern und Jugendlichen mit Lernproblemen oder sozialer Benachteiligung befassen, insbesondere durch Vernetzung von Hilfsmaßnahmen und Ressourcen bei Sozialarbeit an Schulen, schulpsychologischen Diensten, Hilfen zur Erziehung, Projekten im Umgang mit Schulverweigerung oder dem Übergang von Schule und Beruf.

Die Gemeinden müssen auf eine Zusammenarbeit aller Ämter – nicht nur von Jugend- und Schulamt – dringen, die mit den Belangen von Kindern und Jugendlichen beschäftigt sind, auch wenn im Verhältnis zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen.

bensführung eine wichtige Rolle ein. Die Älteren haben in der Regel den Wunsch, in ihrer Gemeinde und in ihrem angestammten Wohnungsbestand wohnen zu wollen. Gemeindliche Wohnungspolitik und Bauleitplanung sind insoweit wichtige Felder, insbesondere für die Schaffung neuer Wohnformen und die Weiterentwicklung des Wohnraumangebots für ältere Menschen. Dazu zählt auch das Vorhandensein haushaltsnaher Dienste.

Es gibt eine Vielzahl von Beispielen alternativer Wohnformen statt der Unterbringung in einer stationären Pflegeeinrichtung oder einem Altenheim: Wohngemeinschaften, betreutes Wohnen, Mehrgenerationen-Wohnen, Hausgemeinschaften, ambulante Wohngruppen oder gemeinschaftliche Wohnprojekte. Die Gemeinden können mit der Wohnungswirtschaft, Genossenschaften, Vereinen und Wohnungsunternehmen Vereinbarungen und Kooperationen über die preiswerte Bereitstellung altengerechter Wohnungen treffen und so die Umgestaltung in altengerechte Wohnungen ermöglichen. Vor Ort sollten Wohnberatungsstellen existieren.

Zu einem altengerechten Wohnfeld gehören folgende Maßnahmen:

- Barrierefreiheit sowohl in Wohnungen als auch im Wohnumfeld (z. B. Wohnberatung, Förderung der Wohnraumanpassung)
- zukunftsorientierte Bau- und Infrastrukturplanung
- Erhaltung oder Schaffung einer altengerechten Infrastruktur im Wohnumfeld (z. B. Einkaufsmöglichkeiten, pflegerischer Versorgung)
- Initiierung von ortsnahen Hilfe-Vermittlungsstellen für ältere Menschen
- Erhaltung der Mobilität älterer Menschen durch Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs
- Förderung betreuter Wohnformen
- Freizeitangebote, die älteren Menschen soziale Kontakte ermöglichen
- Förderung der bürgerschaftlichen Identität und sozialen Verwurzelung

In vielen Gemeinden gibt es Initiativen, Netzwerke und Projekte, die das Miteinander von Jung und Alter fördern. Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass es nicht ein Gegeneinander der Generationen gibt, sondern die Generationen voneinander profitieren können. Die Projekte vor Ort erschöpfen sich dabei nicht nur in dem gegenseitigen Besuch von Kindergarten und Al-

Gemeindliche Seniorenpolitik

Gemeindliche Seniorenpolitik hat die Aufgabe, menschliche Würde und individuelle Persönlichkeit im Alter zu erhalten. Dazu gehört auch, ein positives Bild vom Alter und vom Altern zu vermitteln. Viele Ältere sind gesünder und leistungsfähiger als frühere Generationen und wollen ihre Kompetenzen aktiv einbringen. Die Gemeinden sind wegen der prinzipiell größten Nähe zu den Menschen und zu den konkreten alterspolitischen Problemen die Ebene für die Gestaltung der Alten- und Seniorenpolitik. Die Gemeinden sollten eine langfristige Gesamtstrategie zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels erarbeiten. Zielsetzungen für ein kommunales Handeln in der Altenarbeit und Seniorenpolitik sind:

- Förderung der selbstbestimmten Lebensführung
- Erhaltung der menschlichen Würde und der individuellen Persönlichkeit im Alter
- Ermöglichung der Teilnahme am sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben in der Gemeinde
- Erhalt der Häuslichkeit
- Stärkung der Selbsthilfe
- Vermeidung der Unter- und Überversorgungen mit Diensten und Einrichtungen der Altenhilfe
- Förderung von Netzwerken

Die soziale Lage älterer Menschen ist heterogen und sollte vor Ort bekannt sein.

Wenn auch heute die Einkommenssituation älterer Menschen gemessen an früheren Generationen oder im Vergleich zu jungen Familien oder Alleinerziehenden eher gut ist, müssen mittelfristig auch Lösungen für die älteren Menschen gefunden werden, die nur über geringe Alterseinkünfte verfügen werden. Von daher ist ein differenziertes Hilfeangebot notwendig. In den Gemeinden sind niedrigschwellige Angebote zu schaffen, die es allen Seniorinnen und Senioren ermöglichen, die Angebote wahrzunehmen.

Unstreitig liegt in der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge eine der größten Herausforderungen. Ausdünnungen im öffentlichen Nahverkehr, Konzentration des Einzelhandels auf der grünen Wiese und Schließung der »Tante-Emma-Läden« vor Ort, ebenso wie die Schließung der Dienstleistungseinrichtungen des täglichen Bedarfs (z. B. Post, Geldinstitute, ärztliche Versorgung) erschweren gerade für ältere Menschen mit Mobilitätshemmnissen das Verbleiben in der eigenen Wohnung. Die Gemeinden können mangels eigener Zuständigkeit hier oft nicht eingreifen, sie können aber, beispielsweise durch den Aufbau und die Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements, Mängel kompensieren.

Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation nehmen bei der Sicherung und Verbesserung der selbstständigen Le-

tenheimen. So führen Kindergärten Theaterstücke in Altenheimen auf und Senioren stellen sich in Kindergärten als Vorleser zur Verfügung. Jüngere helfen in Wohnanlagen Älteren beim Einkaufen, Ältere geben Schülern Nachhilfeunterricht oder helfen bei den Hausaufgaben. Darüber hinaus gibt es gemeinsame Wohnprojekte, beispielsweise

wohnen alleinerziehende Mütter in Wohnanlagen mit allein lebenden älteren Frauen zusammen und unterstützen sich gegenseitig. Das Miteinander kann beispielsweise gefördert werden durch:

- Planung von Wohngebieten, die sowohl für junge Familien als auch für ältere Generationen attraktiv sind

- Angebote zur Förderung des Austausches zwischen den Generationen (z. B. Patenschaften, ehrenamtliche Betreuungsangebote)
- Schaffung von Mehrgenerationenhäusern
- Stärkung der »aktiven Alten« (z. B. Seniorenbüros, Selbsthilfeorganisationen)

Die Stellung der Gemeinde in Deutschland

Bundesverfassungsrechtlich als Institution nach Art. 28 Grundgesetz (GG) gewährleistete Gebietskörperschaft mit eigener demokratischer Legitimation (Kommunalwahl) und eigenverantwortlich zu bestimmendem Wirkungskreis (Selbstverwaltung).

Ihrem rechtlichen Wesen nach sind die heutigen Gemeinden nicht wie im 19. Jahrhundert als nachbarschaftlich bestimmte Ortsgemeinschaften, sondern als politisch-verwaltungsmäßige Wirkungseinheiten, die die Bevölkerung in ihrer sozialen Unterschiedlichkeit und räumlich mobilen Orientierung örtlich einbeziehen, zu verstehen. Als die dem Bürger nächsten öffentlichen Verantwortungs- und Handlungseinheiten »konkreter Öffentlichkeit« sind sie Bestandteil der ausführenden Gewalt. Damit sollen sie Anknüpfungspunkte demokratischen Lebens sein und als Fundament der Demokratie wirken. Das Grundgesetz bestimmt die Gemeinden als Ebene vielfältigen öffentlichen Handelns und hebt die Durchgängigkeit dezentraler Meinungs- und Willensbildung vor Ort als Wesensmerkmal der demokratischen rechts-, sozial- und bundesstaatlichen Homogenität hervor. In den drei Stadtstaaten fallen die rechtlichen Qualitäten Gemeinde, Kreis, Land zusammen.

Die Gemeinden erfüllen Aufgaben auf fast allen Feldern des öffentlichen Wirkens, so in der Bauplanung und im Bauwesen (Baugesetzbuch, Bauleitplanung), in der Wirtschaftsförderung und der Schul-, Kultur- und Sportentwicklung, der Kommunalwirtschaft oder im Umweltschutz. Im Sozialbereich sind besonders die Sozialhilfe, Jugendhilfe und das Gesundheitswesen sowie das Krankenhaus zu nennen. Auch sind sie ein Träger von Teilaufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bzw. als »Optionskommune« insgesamt Träger. Die konkreten Zuständigkeiten sind – eine insoweit untypische Ausnahme bildet das Sozialwesen mit der Sozialhilfe (SGB XII), der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG – SGB VIII) – nur zum geringen Teil bundesrechtlich begründet.

Überwiegend ergeben sich die Aufgaben und Zuständigkeiten – als Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises oder als Selbstverwaltungsangelegenheiten – aus landesrechtlichen Zuordnungen, aber auch aus eigenen Beschlüssen des Gemeinderates (Aufgabenfindungsrecht der Gemeinde). Nach der Föderalismusreform und der Neufassung des Art. 84 GG darf der Bund den Kommunen zukünftig keine Aufgaben übertragen. Die Gemeinden haben eigene Personal-, Organisations- und Finanzhoheit.

Im Jahr 2005 beliefen sich die Gesamtausgaben der Kommunen auf 152,7 Milliarden Euro. Insbesondere die Sozialausgaben stiegen dramatisch zwischen 1992 und 2004 trotz Entlastung durch die Pflegeversicherung um 45 Prozent und liegen

bei rund 36 Milliarden Euro. Die stagnierenden Einnahmen der Kommunen gefährden die sozialen und kulturellen Grundlagen der Gemeinschaft und haben einen kontinuierlichen Abbau der kommunalen Investitionstätigkeit zur Folge. Die Einnahmen lagen 2005 bei 149 Milliarden Euro. In der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sehen sich die Gemeinden neben den sich verdichtenden gesetzlichen Bestimmungen verstärkt finanziellen Abhängigkeiten des »golden Zügels« ausgesetzt.

Das in den Gemeindeordnungen der Länder jeweils unterschiedlich geregelte Gemeindeverfassungsrecht ist teilweise neu geordnet worden. Neben der Magistratsverfassung (Hessen, Schleswig-Holstein und mit manchen Modifikationen Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen), der Bürgermeisterverfassung (Rheinland-Pfalz, Saarland) gibt es die süddeutsche (Baden-Württemberg und Bayern) und die norddeutsche (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) Ratsverfassung. Repräsentative Elemente (Gemeinderäte) sind, wie in der Bundesverfassung vorgeschrieben, in allen Gemeindeordnungen als Leitungsgänge installiert. Für die Vorbereitung der Beschlüsse und die weitgehend von den Parteien dominierten Willensbildungsprozesse sind Fachausschüsse einerseits (z. B. Sozialausschuss, Jugendhilfeausschuss) und Fraktionen andererseits eingerichtet.

Obgleich auch die Gemeinderäte Organe der ausführenden Gewalt sind, gibt es in den Gemeindeordnungen gewaltenteilende Elemente, da die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung, die Durchführung der Beschlüsse sowie die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung dem Bürgermeister (der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne) in eigener Zuständigkeit obliegt. Nach neuem Recht in den Ländern wird der Bürgermeister nunmehr durchgängig direkt gewählt. Formen unmittelbarer Demokratie (Bürgeranhörung, Volksbegehren, Volksentscheid) sind hier und da gemeindeverfassungsrechtlich vorgesehen. In der sozialen Realität sind die Gemeinden höchst verschiedenartig, beispielsweise infolge der unterschiedlichen Größe. 50 Prozent der Bundesbürger leben in Klein- und Mittelstädten, jeder Dritte in einer Großstadt.

Uwe Lübking



Quelle: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 6. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. 1.195 Seiten. 44,- Euro. ISBN 978-3-8329-1825-5. Seite 375 f.

- Förderung von Bildungspartnerschaften zwischen Schulen und Einrichtungen der Altenhilfe

Die Gemeinden engagieren sich in der offenen sozialen Altenarbeit. Die offene Altenarbeit eröffnet ein breites kommunales Handlungsfeld, mit differenzierten und vielfältigen Angeboten unterschiedlicher Träger den Herausforderungen der Altenarbeit begegnen zu können. Dadurch können ältere Bürgerinnen und Bürger aktiv in das Gemeindeleben eingebunden und ihre Ressourcen genutzt werden. Durch die offene soziale Altenarbeit werden folgende Funktionen erfüllt:

- Beratung und Information über individuelle Lebenshilfe
- Schaffung intergenerationaler Begegnungs-, Kommunikations- und Erfahrungsräume
- Bereitstellung von Angeboten der Selbsthilfe
- Vernetzung von Akteuren
- Eröffnung von Kontaktmöglichkeiten durch soziale und kulturelle Angebote
- Erschließung von Tätigkeitsfeldern für ehrenamtliches Engagement
- Weiterentwicklung engagementfördernder Strukturen
- Angebote von Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen

Integration vor Ort gestalten

Die konkreten Begegnungen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund finden in den Gemeinden statt. Hier werden Integrationserfolge und Misserfolge unmittelbar sichtbar. Gemeinden unterstützen deshalb den Integrationsprozess.

Integration verfolgt das Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen Geschehen in der Gemeinde. Die unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen sind in die demokratischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Gemeinden zu integrieren. Integration setzt bei den Potenzialen der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung an, nicht bei ihren Defiziten. Integration sieht das Individuum, seine besonderen Begabungen und erworbenen Fähigkeiten. Erfolgreiche Integrationspolitik ist eine Bereicherung für die Gemeinde:

- eine mehrsprachige Bevölkerung stärkt die Chancen eines Standortes

- die kulturelle Vielfalt bietet neue Möglichkeiten zur Entwicklung einer offenen Kultur
- Familienverbünde, nachbarschaftliche Selbsthilfe und Netzwerke von Einwohnern stabilisieren die sozialen Strukturen einer Gemeinde

Das schließt ein, dass dort, wo kompensatorische Angebote nötig sind, diese auch erbracht werden müssen. Unabhängig von ausländerrechtlichen Zuständigkeiten unterstützen die Gemeinden durch »Lotsen« Zuwanderer nicht nur bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder (z. B. durch Information über entsprechende Angebote) und führen diese zu den Angeboten hin oder fordern zur Teilnahme auf, sondern stehen als Ansprechpartner zur Verfügung. Die Gemeinden ergänzen durch kommunale Maßnahmen das Bildungsangebot und vernetzen ihre Angebote mit denen des Bundes und der Länder.

Die sozialen Dienste in den Gemeinden öffnen sich konzeptionell und personell den Bedarfen der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund. Handlungsansätze sind neben der Öffnung der Regeldienste niedrigschwellige Angebote in Bürgerhäusern, Begegnungsstätten, Jugendclubs und anderen Kristallisierungspunkten des öffentlichen Lebens im sozialen Raum einschließlich der Vernetzung mit Fachberatungsstellen und sozialen Diensten. Dazu zählen weiter die Sensibilisierung vorhandener Netzwerke für die Belange von Migranten, beispielsweise örtliche Pflegekonferenzen und Verbünde der Jugendhilfe, eine offensive interkulturelle Arbeit sowie die Differenzierung der besonderen Bedürfnisse und Bedarfe einzelner Migrantengruppen, wie beispielsweise im Bezug auf die Probleme des Alters oder der Pflegebedürftigkeit. Die Notwendigkeit und die Möglichkeiten kultursensibler Altenarbeit sind zu beachten.

Die Gemeinden unterstützen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber. Die Gemeinden tragen im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderungskonzepte der zunehmenden Bedeutung der ethnischen Ökonomie Rechnung und wecken in der Bevölkerung und der Verwaltung das Bewusstsein für das Potenzial der ethnischen Ökonomie. ◆

Die Verfahrensregeln in der Anwendung



Sozialverwaltungsverfahrensrecht

Handbuch

Herausgegeben von RiBSG
Dr. Wolfgang Fichte, RA Prof.
Dr. Hermann Plagemann,
FAMedR u FASozR, und
RiLSG Prof. Dr. Dirk Waschull
2008, 433 S., brosch., 49,- €
ISBN 978-3-8329-2610-6

Das Handbuch berücksichtigt die verschiedenen Herangehensweisen der Sozialbehörden, Sozialgerichte und der Anwaltschaft. Anhand typischer Anwendungsprobleme stellen die Autoren die Verbindung von Verfahrensrecht und materiellem Recht her. Die Unterschiede zwischen dem Sozialverwaltungsverfahren nach SGB X und dem VwVFG-Verfahren werden verdeutlicht.

Zahlreiche Beispiele, Antragsmuster, Gebührenhinweise sowie Ausführungen zum (einstweiligen) Rechtsschutz erhöhen den praktischen Nutzen.



Nomos