



Jörg Fischer | Theresa Hilse-Carstensen |
Stefan Huber (Hrsg.)

Handbuch

Kommunale Planung und Steuerung

Planung, Gestaltung, Beteiligung



E-Book inside

BELTZ JUVENTA

Jörg Fischer | Theresa Hilse-Carstensen | Stefan Huber (Hrsg.)
Handbuch Kommunale Planung und Steuerung

Jörg Fischer | Theresa Hilse-Carstensen |
Stefan Huber (Hrsg.)

Handbuch Kommunale Planung und Steuerung

Planung, Gestaltung, Beteiligung

Mit E-Book inside

BELTZ JUVENTA

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-6499-5 Print
ISBN 978-3-7799-5822-2 E-Book (PDF)

1. Auflage 2022

© 2022 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung und Satz: Ulrike Poppel
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Beltz Grafische Betriebe ist ein klimaneutrales Unternehmen (ID 15985-2104-100)
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Vorwort	
Michael Behr	11
Kommunale Planung und Steuerung – eine Einleitung zum Handbuch	
Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen, Stefan Huber	15
I. Steuerung und Planung verstehen – Begriffe, Konzepte, Zugänge	
Annäherungen an Steuerung	
Steuerung: Lösungen für komplexe Herausforderungen möglich machen	
Anja Durdel	26
Vom Government zum Governance	
Günter Rieger	36
New Public Governance	
Herbert Schubert	52
Bürgerkommune: ein Konzept zur Steuerung im Spannungsfeld von Politik, Verwaltung und Bürger_innen	
Lars Holtkamp	60
Zugänge zu kommunaler Planung	
Kreisläufe der Planung. Die Prozessstruktur im Kontext von Planung, Steuerung und Governance	
Anselm Böhmer	75
Verhältnis von Planung und Raum	
Christian Reutlinger	88
Das Fachkonzept Sozialraumorientierung als Grundlage für regionale Planung und Steuerung	
Wolfgang Hinte	104
Das Soziale Orte Konzept – Wie Regionalplanung auf wachsende räumliche Disparitäten reagieren muss	
Sarah Herbst, Maike Simmank, Berthold Vogel	116

Lebenslagenkonzept als Planungsgrundlage Ronald Lutz	129
Sozialräumliche Ungleichheit als Grundlage fachlicher Planung und politischer Gestaltung Markus Nowak	142
Gestalten und beteiligen	
Gestaltungsakteure Uwe Schimank	161
Einbindung von Zivilgesellschaft: Akteursfeld, Steuerungsprinzip, Wertebasis Paul-Stefan Roß	172
Akteur_innen kommunaler Politik. Idealtypische Heterogenität und realtypisches Grenzgängertum Werner Schönig	187
Soziale Probleme als Ausgangspunkt sozialpolitischer Gestaltung auf der kommunalen Ebene Antonio Brettschneider, Johannes D. Schütte	201
Konflikt als Normalfall. Agieren in den Spannungsfeldern der Stadtentwicklung Klaus Selle	217
Vertrauen als Basis für Beteiligungsprozesse Frank Decker	230
Netzwerkorientierung in der kommunalen Planung und Beteiligung Jörg Fischer	244
Grundlagen und Spielregeln von Partizipation in demokratietheoretischer Einbettung Stefan Huber	254
Repräsentation in der Partizipation? – Partizipation von Kindern an Schulentwicklungsprozessen Andreas Hinz	267
Resilienztheoretische Analyse gesellschaftlicher/politischer Beteiligungsprozesse Benjamin Rampp	277

II. Planung und Gestaltung gemeinsam denken

Strategisch-integrative Sozialplanung vs. handlungsfeldorientierte Sozialplanung Holger Wunderlich	290
Technokratische Sehnsüchte? – Über die Stellung von Planungserkenntnissen in Steuerungsprozessen Jens Wurtzbacher	302
Integrative Sozialplanung aus kommunalpolitischer Perspektive Holger Wunderlich	313
Kommunale Prävention in Bezug zu kommunaler Planung Markus Büchel	328
Digitalisierung von Sozialplanungsprozessen. Herausforderungen und Chancen Christoph Kennerknecht, Robert Schwerin	340
Datengrundlagen als notwendige Voraussetzung für Planungsprozesse Jens Pothmann	350
Controlling in der Sozialplanung unter besonderer Berücksichtigung der Balanced Score Card Uta Riegel	361
Wirkungsorientierung für eine integrierte kooperative Sozialplanung in Kommunen Benjamin von der Ahe	373
Wirkungsorientierung in Steuerungsprozessen Sozialer Dienste Andreas Polutta	387
Umsetzung von Sozialraumorientierung in Landkreisen und kreisfreien Städten Ulrich Deinet, Christian Reutlinger	400
Der Umgang mit Rechtspopulismus in kommunalen Planungs- und Steuerungsprozessen Markus Klein, Astrid Peters	412
Durch Storytelling neue Realitäten in der Sozialplanung schaffen Tabea Sternberg	424
Das Verhältnis von Landesplanung zu kommunaler Planung. Verschiedene Ansätze in Planung und Gestaltung? Claudia Michelfeit	437

III. Beteiligung und Planung integriert verstehen

Sozialplanung 3.0 Herbert Schubert	450
Freie Träger in kommunaler Steuerung und Planung Bernhard Rohde	462
Korporatismus, Kooperatismus und regulierte Koopkurrenz. Grundfragen kommunaler Steuerung der Sozialwirtschaft Werner Schönig	473
Vom Sollen und Wollen – Beteiligung im Kontext kommunaler Entscheidungsfindung Theresa Hilse-Carstensen, Jens Kretzschmar	487
Von der Planung von Beteiligungsprozessen zur Gestaltung von Beteiligung – Wie kann das gelingen? Wie können Beteiligungsprozesse vorbereitet werden? Jürgen Kegelmann	500

IV. Gestalten und beteiligen als Praxis von Planung und Steuerung

Steuerung durch Partizipation? Methoden und Formate der Bürgerbeteiligung Andreas Paust	516
Bürgerbudgets als Beispiel für wirksame Partizipationssteuerung Carsten Herzberg, Martina Rumpel, Roman Poplawski	526
Beteiligung im Netzwerk bei der Umsetzung von Frühen Hilfen Elisabeth Sommer, Barbara Thiessen	543
Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im kommunalpolitischen Entscheidungsfindungsprozess Griet Newiger-Addy, Sebastian Heidrich, Friederike Könitz	553
Politische Beteiligung von Menschen mit Behinderung Jeanne Nicklas-Faust	569
Beteiligung von schwer erreichbaren Zielgruppen im politischen Entscheidungsprozess Jan Kaßner, Norbert Kersting	582

Beteiligung von Migrant_innen im politischen
Entscheidungsfindungsprozess
Christiane Bausch 594

Beteiligung von Senior_innen im politischen
Entscheidungsfindungsprozess von Kommunen
Barbara Eifert 606

Möglichkeiten und Grenzen des „Evidence Based Policy Making“
Günter Rieger 620

Abschluss

Kommunale Planung und Steuerung in der Praxis – ein Blick auf
die weitere Entwicklung
Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen, Stefan Huber 632

Vorwort

Michael Behr

Die Absicherung der kommunalen Daseinsvorsorge bedarf fachlich und politisch ausgewogener Entscheidungen sowie einer umfassenden Einsicht in die jeweiligen Gestaltungsoptionen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Bewältigung von Pandemie und ihrer individuellen wie kollektiven Erfahrungen stellen die Stärkung von Planung, der wachsende kommunale Gestaltungsanspruch und das ansteigende Interesse an partizipativer Einbindung eine besondere Herausforderung für die kommunalen Akteur_innen und der Steuerungsfähigkeit von Politik und Verwaltung dar.

Als Gründungsmitglied des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung – An-Institut der FH Erfurt (IKPE), aus meinen Erfahrungen in der wissenschaftlichen Arbeit und meiner Verantwortung auf der ministeriellen Leitungsebene heraus bin ich überzeugt, dass eine systematische Beforschung und Begleitung kommunaler Prozesse eine Notwendigkeit ist. Die kommunale Ebene als unmittelbare Basis des Zusammenlebens der Menschen vor Ort beeinflusst entscheidend das Gelingen des individuellen Aufwachsens, das Wohlbefinden im Lebensverlauf jedes Einzelnen und die Stärke des sozialen Zusammenhalts. Eine zuverlässige, langfristige und kompetente wissenschaftliche Begleitung unterstützt dabei die lokalen Akteure in ihrer Planung und Gestaltung. Die gute Kooperation zwischen sowohl unabhängiger als auch praxisorientierter Forschung auf der einen Seite und administrativen Entscheidungsträgern auf der anderen Seite gehört sicher nicht zu den gering zu wertenden positiven Standortfaktoren in diesem Land. Es gilt immer noch das kluge Motto des französischen Soziologen Auguste Comte (1798-1857) „**Savoir pour prévoir, prévoir pour pouvoir**“ („Wissen, um vorherzusehen, vorhersehen, um handeln zu können“). So gesehen ist anwendungsorientierte Wissenschaft immer auch Frühwarnsystem, Politikberatung und Steuerungshilfe zur Vermeidung – kostenträchtiger – Fehlallokationen im Einsatz staatlicher Finanzmittel. Der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kann durch diese Art der politikberatenden Sozialplanung leichter erfüllt werden. Investitionen in diese Expertise führen nicht nur zu lebenswerten Zuständen, sondern sparen letztlich das Steuergeld der Bürger_innen!

Ausgehend von der Gründung des IKPE in 2014 wurden durch den Freistaat Thüringen insbesondere durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) und das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) mithilfe der Förderung aus dem Euro-

päischen Sozialfonds (ESF) zielgerichtete und vielfältige Planungs- und Vernetzungsangebote für Kommunen etabliert. Damit konnten Fortschritte vor allem in den Bereichen der lokalen Armutsprävention, der Integration von (Neu-)Zugewanderten, der lokalen Familienpolitik, der Entwicklung einer integrierten Planung und der Förderung von lokalen Netzwerken erzielt werden. Das IKPE begleitet diese Prozesse aus einer wissenschaftlichen Perspektive maßgeblich mit und stellt somit ein Bindeglied zwischen Forschung und Praxis, zwischen Land und Kommunen, zwischen Wissenschaft und Politik dar.

Das vorliegende Handbuch „Kommunale Planung und Steuerung“ von Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen und Stefan Huber ist zentraler Ausdruck für die dabei erworbene Expertise und die gelungene Einbindung des IKPE in den wissenschaftlichen Diskurs und die ebenso gelungene Kooperation mit vielen Partnern in Forschung und Praxis. Anspruch dieses Werks ist es, die von den Mitwirkenden identifizierte Diskrepanz zwischen rein wissenschaftsbezogenen Definitionen und Zustandsbeschreibungen aus der Praxis aufzulösen. Durch das Aufzeigen von Wechselbeziehungen zwischen Steuerung, Planung, Gestaltung und Beteiligung leistet das Handbuch einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion. Den Fach- und Leitungskräften soll es das Vorbereiten und Treffen von Entscheidungen in der planerischen Praxis erleichtern. Um diesen zweifachen Anspruch zu erfüllen, wirkten an diesem Handbuch eine große Zahl an Autor_innen aus der Wissenschaft, der Fachpraxis und der Politik mit. An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen, allen Beteiligten für die Mitarbeit, ihre Analysen und praxisrelevante Ableitungen zu danken. Ein besonderer Dank geht, neben dem Dank an die Verfasser_innen der Beiträge, an die Herausgeber_innen, denen es gelungen ist mit viel Motivationsarbeit, Geduld und Unterstützung so viele interessante und kompetente Beiträge in diesem Werk zu vereinen.

Als Mitglied des Beirats und Gründungsmitglied von IKPE wünsche ich mir, dass mit diesem Handbuch bestehende Arbeitsbeziehungen des Instituts langfristig in der kommunalen Beratung und Begleitung fachlich untersetzt werden können und darüber hinaus die wissenschaftliche Einbindung sowie fachpolitische Vernetzung erfolgreich vorangetrieben werden kann. Es braucht auch in Zukunft weiterhin einen Akteur, der die Lebenswelten von Menschen vor Ort, die kommunalen Prozesse zur Befriedigung von Bedarfen, die politischen Ambitionen und die wissenschaftliche Diskussion im Blick behält und daraus Angebote zur kommunalen Planung und Entwicklung abzuleiten vermag. Dieses Handbuch ist dazu eine hervorragende Basis und ein weiterer wichtiger Baustein in der Architektur des Instituts.

Autoreninformation

Prof. Dr. Michael Behr leitet die Abteilung Arbeit und Qualifizierung im Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und ist Honorarprofessor an der Westsächsischen Hochschule Zwickau.

Kommunale Planung und Steuerung

Eine Einleitung zum Handbuch

Jörg Fischer, Theresa Hilse-Carstensen, Stefan Huber

Planen und Steuern – diese Begriffe sind nicht neu im Sprachgebrauch, sie wurden in der Wissenschaft vielfach gedeutet und theoretisch reflektiert und sie gehören in der kommunalen Fachpraxis zum Standardrepertoire des alltäglichen Handelns. Die beiden Begriffe stehen für immanente Tätigkeiten in allen Bereichen der Gesellschaft und sind integraler Teil von Entwicklungsprozessen auf der individuellen Ebene bis hin zu gesellschaftlichen Bereichen wie der Ökonomie, der Politik oder der Verwaltung. Insbesondere die 1960er-Jahre können als Hochphase der Planungseuphorie oder des Steuerungsoptimismus gelten (vgl. Hansl 2021, S. 213).

1 Kommunale Planung und Steuerung aus der Perspektive des IKPE

Das Herausgeber_innenteam des vorliegenden Handbuchs handelt gemeinsam im Auftrag des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung – An-Institut der Fachhochschule Erfurt (IKPE). In einem Zusammenwirken von Hochschule, Thüringer Landesministerien und den beiden kommunalen Spitzenverbänden¹ sieht das IKPE seinen Auftrag darin, kommunale Praxis fortzuentwickeln. Getragen von einem Konsens zwischen Freistaat und Kommunen, dass Planung und Steuerung nur in einem fachlich abgestimmten Verhältnis und einem konstruktiven Miteinander funktionieren kann, dient das IKPE als ein Scharnier in der Entwicklung von neuen Projektansätzen und ihrer Implementierung in Regelstrukturen sowie bei der Veränderung des jeweiligen Selbstverständnisses in Land und Kommunen. Speziell für Kommunen geht es darum, den Wissenstransfer für die Gestaltung und Planung von Praxis zu befördern, den Aufbau und die Fortentwicklung von kommunaler Planung und Steuerung zu unterstützen sowie Prozesse integrierter Planung zu stärken.

Das wissenschaftliche Selbstverständnis des IKPE verfolgt dabei den Anspruch, durch das Begleiten von Praxis neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu generieren, die wiederum kreislaufförmig der Fortentwicklung von Praxis zur

1 Dem Thüringischen Landkreistag und dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen.

Verfügung gestellt werden und den wissenschaftlichen Diskurs bereichern. Über den Zugang der Praxisforschung ergibt sich unsere Motivation zum einen aus Fragen und Aufträgen der kommunalen Praxis, zum anderen aus einem eigenen Erkenntnisinteresse. In unserem Ansatz gehen wir davon aus, dass Theorie und Praxis eng miteinander verschränkt sind und zusammengedacht werden müssen. Das praktische Handeln ist Ausgangspunkt für wissenschaftliche Reflexion.

Das Handbuch spiegelt das Handeln des IKPE wider und soll dazu beitragen, den häufig parallelen Verlauf von Forschung und Entwicklung in der Praxis zu überwinden. Es soll eine Brücke entsprechend unserem eigenen Selbstverständnis bauen, mit der verschiedene Formen der Wissensgenerierung aus Erfahrungen, Handlungen, Kontextableitungen und wissenschaftlicher Analyse für Transferprozesse nutzbar gemacht werden können (vgl. Parpan-Blaser 2018, S. 35 f.). Neuartigen Verständnissen im Umgang mit kommunaler Planung und Steuerung soll damit nicht a priori ein innovativer Charakter zugesprochen werden – denn gerade mit dem Innovativen ist oft ein Hang zum Normativen verbunden, der das Neuartige per se als etwas Positives bewertet (vgl. ebd. S. 36). Es erscheint uns jedoch lohnenswert, sich über die Auseinandersetzung mit Wissensaneignung und Erkenntnistransferprozessen auf Veränderungen in der Praxis einzulassen und neuartige Formen der Bewältigung anzuerkennen. Wir streben eine ganzheitliche Betrachtung von Steuerung und Planung an, die es ermöglicht, innovative Fortentwicklungen zu erkennen und nutzbar zu machen. Dieses Verständnis liegt den Beiträgen des Handbuchs zugrunde.

Die Perspektive der Herausgeber_innen ist nicht nur zwischen Praxis und Forschung angesiedelt, sondern auch Ausdruck ihrer Projekte zur lokalen Prävention, integrierten Planung oder Fortentwicklung kommunaler Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik. Ziel ist es, Wege zur Erarbeitung relevanter Fragen und zum Finden von Antworten aufzuzeigen und zu einem vernetzenden Denken und Handeln zwischen kommunaler Praxis und Wissenschaft anzuregen – im Handbuch, wie in der Arbeit des IKPE.

2 Zugänge zum Verhältnis von kommunaler Planung und Steuerung

Ausgehend von der Motivation der Herausgeber_innen, den Impuls aus dem Forschungs- und Entwicklungsalltag verschiedener Akteur_innen aufzugreifen und Planen und Steuern in ihrem Beziehungsgefüge zu betrachten, wurde das vorliegende Handbuch zur kommunalen Planung und Steuerung konzipiert. Demgemäß liegt der Fokus der Publikation nicht auf einer definatorischen Annäherung an die jeweiligen Begrifflichkeiten, sondern auf den fachlichen und politischen Prozessen kommunaler Planung und Steuerung und der Analyse ihrer Wechselbeziehungen.

Das Handbuch basiert dabei auf einem erweiterten Verständnis von Steuerung. Im Sinne des Versuchs einer zielgerichteten Beeinflussung von Systemen und Prozessen (vgl. Merchel 2018) ist Steuerung aus unserer Sicht nicht nur Ausdruck theoretischer Möglichkeiten von Politikgestaltung, sondern in einer Verbindung von fachlichem Handeln und politischen Entscheidungen das zentrale Bindeglied zwischen dem Planen und dem Gestalten von Prozessen auf sozial-räumlicher, kommunaler und regionaler Ebene. Ergänzt um den bürger_innenorientierten Zugang der Beteiligung in der Ausgestaltung von Lebenswelten ergibt sich ein Ansatz, der das theoretische Selbstverständnis, den gestaltenden Blick auf die Umwelt, die Ausgestaltung von Steuerungspraxis und das methodische Setting entscheidend beeinflusst.

Steuerung ist in den fachlichen und politischen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungskreislauf konstitutiv eingebunden – von der Wahrnehmung und Interpretation von sozialen Problemen über die Bedarfsdefinition hin zur Angebotsentwicklung und -umsetzung und bis zur Evaluierung von Angeboten, Leistungen und Maßnahmen. Nur durch die Entscheidungen fachlicher wie politischer Steuerung erhalten die einzelnen planerischen Prozesse in den durch uns besonders fokussierten Feldern von kommunaler Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturpolitik eine Verbindung untereinander und einen strategischen Sinn.

Neben einer möglichen Definition von Planung und Steuerung als analytische Prozesse auf gleicher Ebene, verstehen wir Planung in einem handlungsorientierten Sinn auch als Teil von Steuerung. Demzufolge ergeben sich zirkulär betrachtet drei zentrale Aufgabenbereiche von Steuerung, die sich in einem theoretisch-konzeptionellen wie praktisch-methodischen Verständnis mit Planung, Gestaltung und Beteiligung umschreiben lassen.

- **Planung** hat ihren Schwerpunkt in den ersten Teilen des Planungskreislaufs (vgl. Böhmer 2015) und wird vordergründig aus einem fachlichen Anspruch heraus gedacht. Im Titel des Handbuches steht neben der Steuerung auch die Planung im Fokus, weil diese datenbezogene und auf Fachexpertise beruhende Grundlagen für steuerungspolitische Entscheidungen legt. Die ersten Schritte des Planungskreislaufs umfassen eine Bedarfs- und Angebotsanalyse, die zur Identifikation möglicher Infrastrukturlücken beitragen soll. Im weiteren Verlauf geht es darum, Gestaltungsmöglichkeiten bei begrenzten finanziellen Mitteln auszuloten und verschiedenste Akteur_innen zu beteiligen. Planungsprozesse erfolgen mehrdimensional, orientiert an Lebenslagen und dem Raum, in dem sich die Menschen bewegen.
- **Gestaltung** bezieht sich vor allem auf die abschließenden Prozesse, die mit der Umsetzung im Planungskreislauf beginnen. Sie beinhaltet eine starke politische Komponente, da sie auf dem politischen Anspruch einer Gestaltung des Ungestalteten basiert und auf Entscheidungen ausgerichtet ist. Für

Gestaltung braucht es eine planerische Vorausleistung im Sinne einer datenbasierten Entscheidungsgrundlage. Zugleich setzt Planung gestalterische Entscheidungen entsprechend dem skizzierten Kreislauf um. Planung und Gestaltung befinden sich demzufolge in einem interdependenten Verhältnis: Bloßes Planen ohne Gestaltung würde zu einer zweckfreien Bereitstellung von Wissen führen, ohne dass daraus eine Handlungsabfolge entstehen müsste. Frühere eigene Untersuchungen zum Planungsverständnis ohne Übergang zur Gestaltung brachten tatsächlich derartige Verhältnisse in einzelnen Kommunen zum Vorschein (vgl. Fischer et al. 2012).

- **Beteiligung** beinhaltet verschiedene themen- und zielgruppenoffene Partizipationsmöglichkeiten/-szenarien im gesamten Planungskreislauf, im Sinne eines Formats oder einer Methode, um beispielsweise Entscheidungsprozesse zu öffnen oder Bedarfe der Bevölkerung zu ermitteln. Vor allem ist damit jedoch eine Haltung verbunden, die den Mehrwert von Partizipation erkennt und diesen in Planungsprozessen einen hohen Stellenwert einräumt.

Der Blick auf die Wechselbeziehungen von Steuerung, Planung, Gestaltung und Beteiligung soll nicht dazu führen, die Eigenständigkeit der Begriffe und der methodischen Zugänge zu vergessen. Im Fokus des Handbuchs steht allerdings ein Zusammendenken der verschiedenen Perspektiven, orientiert an der Verknüpfung von häufig parallellaufenden Denk- und Handlungsansätzen. Dieser Ansatz ist motiviert von konkreten praxisrelevanten Überlegungen:

- Die Steuerung von Planung, Gestaltung und Beteiligung ist von Langfristigkeit, einem Prozesscharakter, Zielnotwendigkeiten und Reibungsverlusten geprägt und daher **strategiebedürftig**.
- Wirkungsorientierte Planung und Steuerung bedeutet auch die konstante **Überprüfung** der Maßnahmenumsetzung und der Zielerreichung sowie gegebenenfalls einer **Umsteuerung**.
- Politische wie fachliche Steuerung können sich im demokratischen Sinn und mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt durch eine strikte **Bürger_innenorientierung und Einbindung der Zivilgesellschaft** legitimieren.
- Steuerung ist erfolgreich, wenn es gelingt, von der Konzeptionierung über die Gestaltung bis zur Reflexion **Brücken zwischen politischen, fachlichen und lebensweltnahen Diskursen** zu schlagen.
- Die **Analyse von Steuerung** bedarf einer Kombination aus theoretisch-konzeptionellen und praktisch-methodischen Erklärungs- und Handlungsansätzen.

3 Eine Praxis der Planung und Steuerung inmitten dynamischer Veränderungen

Planung und Steuerung dienen der Sicherung und Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge zwischen dem Anspruch, eine attraktive und zugleich bedarfsorientierte (soziale) Infrastruktur aufrechtzuerhalten, und der Bedingung, die damit verbundenen Ausgaben auskömmlich finanzieren zu können. Gerade in strukturschwachen und/oder ländlichen Räumen folgt kommunale Daseinsvorsorge nur selten der Logik eines linearen Fortschritts besserer kommunaler Infrastruktur auf der Basis sprudelnder Einnahmen und hervorragender Entwicklungsfaktoren. Es zeigt sich eine zunehmende Spreizung zwischen prosperierenden Regionen in und im Umfeld von Ballungsgebieten mit sprunghaft gestiegenen planerischen und gestaltenden Herausforderungen einerseits und peripheren Räumen mit weniger guten oder gar negativen Entwicklungspotenzialen andererseits. Das führt zu heterogenen Anforderungen an Planung und Steuerung.

Ausgangspunkt aller Überlegungen für eine angemessene Planung und Steuerung sind die Lebenswirklichkeiten der Menschen vor Ort. Es bedarf professioneller Herangehensweisen, um sich diesen nachvollziehbar annähern zu können. Der Diskurs und die Handlungserfordernisse werden bestimmt von sich verändernden sozialen Problemstellungen und sich daraus generierender Bedarfe, von individuellen und gesellschaftlichen Erwartungen, sozialen Beeinflussungsformen und räumlichen Zuschreibungen. Daraus ergeben sich zum Beispiel folgende Fragen:

- Wie gelingt es, sich den Lebenswelten der Menschen anzunähern und daraus lebenslagenbezogene Ableitungen zu treffen, die zum Ausgangspunkt für planerisches und gestaltendes Handeln im Sinne der kommunalen Daseinsvorsorge werden können?
- Wie funktionieren die lokalen Mechanismen im Übergang von individuellen Problemstellungen hin zu sozial wahrgenommenen Problemen und im Übergang zu einer Anerkennung als Teil sozialstaatlicher Problembearbeitung?
- Worin unterscheiden sich die verschiedenen fachlichen Zugänge und Prozesse bei der Bedarfsbearbeitung als Teil der politischen Agenda?
- Wie passen die Lebenswelten von Menschen mit den räumlichen Ansätzen administrativer Bearbeitung zusammen?
- Wie voraussetzungsvoll ist Sozialraumorientierung als mögliches Fachkonzept für die Sozialplanung?
- Welche Impulse ergeben sich aus den Bestrebungen in einzelnen Fachdiskursen wie etwa aktuell der Kinder- und Jugendhilfe, in der räumliche Ansätze im Zuge des neuen Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes betont werden?

Weitere dynamische Veränderungen ergeben sich aus den Modernisierungsansätzen innerhalb der Verwaltung. Die verschiedenen Modernisierungsansätze werden in aktuellen Debatten immer wieder schlagwortartig als Beispiel für gesellschaftliche Erneuerung angeführt. Verwaltung ist dabei, sich in einer zunehmend digitalisierten, komplexeren und anspruchsvolleren Umgebung wiederzufinden. Ein integriertes Vorgehen im Denken und Handeln bei der Ausgestaltung der kommunalen Infrastruktur erscheint dabei als Schlüssel, um eigene Ressourcen in der Wahrnehmung und bei der Bearbeitung von Herausforderungen zur kommunalen Daseinsvorsorge zu bündeln und auch künftig Gestaltungsfähigkeit zu sichern. Administrative Tunnelblicke und Parallelstrukturen ohne Einbindung von zivilgesellschaftlichen Potenzialen erscheinen dabei als eine überholte Betrachtungsweise. Allerdings besteht bisher noch kein Konsens darüber, dass diese Denk- und Handlungsstrukturen überwunden werden müssen. Vor diesem Hintergrund entstehen für Planung und Steuerung zum Beispiel folgende Fragen:

- Welche Aufgabe haben Planung und Steuerung in der Gestaltung dieser angesprochenen Herausforderungen?
- Wie muss Planung und Steuerung strukturell positioniert, ausgestattet und mit Methodenkompetenz versehen sein, um ihre Aufgaben erfüllen zu können?
- Wie gelingt es der kommunalen Planung, ein professionelles Verhältnis zu fachlicher und politischer Steuerung auch unter sich verändernden Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten und fortzuentwickeln?
- Unter welchen Umständen kann Planung innovationsfördernd sein und dabei Konflikte und Widerstände konstruktiv wenden?
- Inwieweit lassen sich in Planung und Steuerung wissenschaftliche Erkenntnisse – etwa über soziale Ungleichheiten – berücksichtigen, um empirisch begründbare Entscheidungen treffen zu können?

Zu den großen Herausforderungen im Prozess kommunaler Planung gehört es, nachhaltige Austausch- und Beteiligungsformate zu entwickeln und zu etablieren. Ziel sollte es sein, passende und regionalspezifische Lösungen zu finden und die Bedarfe der Menschen nicht ausschließlich datengeleitet abzubilden, sondern diese Bedarfe im Kontext ihrer Lebenswelt zu verstehen. Dafür gilt es, gemeinsam mit verschiedenen Akteur_innen unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten (weiter) zu entwickeln. Es geht unter anderem darum, Prozesse so zu organisieren, dass sie zum Teilhaben einladen und Entscheidungswege transparent werden. Dies ist insbesondere für Menschen in prekären Lebensverhältnissen mit Diskriminierungserfahrungen sehr wichtig. Um die gesellschaftliche Teilhabe von vulnerablen Gruppen zu erleichtern, bedarf es eines Perspektivwechsels auf die Sichtweise eben jener Gruppen, die wenig Gehör finden. Selbst für Men-

schen, die sich dieser Problematik bewusst sind, kann es eine Herausforderung sein, eine offene und partizipationsorientierte Haltung im Arbeitsumfeld zu etablieren. Aus unseren Projektzusammenhängen heraus entstehen mit Blick auf Beteiligung zum Beispiel folgende Fragen:

- Wie gelingt es, vor dem Hintergrund kommunalspezifischer Kontextfaktoren Beteiligung als Chance für die kommunale Strategieentwicklung zu betrachten?
- Wie können Träger der freien Wohlfahrtspflege in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden, ohne dabei Interessenskonflikte hervorzurufen?
- Wie können (vulnerable) Menschen erreicht, motiviert und in lokale Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden?
- Was sind die Gelingensfaktoren für eine offene, beteiligungsorientierte Haltung der Kommunalverwaltung?

Zu den häufig genutzten Beteiligungsformaten in kommunalen Sozialplanungsprozessen gehören unterschiedliche fachliche Netzwerke und Gremien. Netzwerke sind ein zentraler Bestandteil, wenn nicht sogar der Kern von kommunaler Planung (vgl. Kretzschmar et al. 2020, S. 11). Die zentrale Herausforderung für die Planung besteht oftmals darin, Netzwerke über einen längeren Zeitraum sinngemäß zu gestalten und dabei insbesondere die Akteur_innen zur Weiterarbeit zu motivieren. Gleichzeitig gilt es, die verschiedenen Optionen für die Ausgestaltung des Netzwerks im Blick zu haben, transparent zu kommunizieren und Netzwerke mit den beteiligten und weiteren Akteur_innen fortzuentwickeln. So geht es beispielsweise darum, an einem gemeinsamen Sinn zu arbeiten und nicht Einzelinteressen zu bedienen.

- Was bedeuten Netzwerke für die kommunale (Sozial-)Planung?
- Was hält die Akteur_innen eines Netzwerkes zur kommunalen Planung und Steuerung möglichst dauerhaft zusammen?
- Wie kann es gelingen, die administrative Handlungslogik um die Logik der Vernetzung produktiv zu ergänzen?

Das Ziel der beständigen Weiterentwicklung besteht nicht nur bei der Netzwerkarbeit, sondern auch bei der Gesamtheit der strategischen Planungsprozesse. Viele Planungsfachkräfte stehen vor der (zyklisch) wiederkehrenden Aufgabe, die in den Gebietskörperschaften entwickelten und politisch legitimierten Strategien, etwa zur Armutsprävention, zur Integration und zur Familienförderung²,

2 Wie etwa in Thüringen entsprechend den Förderprogrammen für Sozialplanung: die ESF-geförderte Thüringer Armutspräventionsrichtlinie sowie die „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen“ und das Thüringer Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“.

fortzuschreiben beziehungsweise an neue Entwicklungen und Bedarfe anzupassen. Bei der kontinuierlichen Weiterentwicklung von Planungsprozessen und deren Produkten hilft oftmals die Analyse des Erreichten, um den Weg in die Zukunft zu gestalten. Hierfür braucht es eine Evaluation der bisherigen Prozesse. Für diesen letzten und zugleich ersten Schritt im sich wiederholenden Planungskreislauf ist in vielen Bereichen allerdings noch Pionierarbeit erforderlich.

Bei der kritischen Reflexion können folgende Fragen hilfreich sein:

- Wer formuliert welche Erwartungen an die kommunale Sozialplanung, insbesondere in Bezug auf ihre Wirkungsorientierung? Wer steuert Sozialplanung?
- Inwieweit eignet sich der Evaluationsprozess als Anlass für die Beteiligung von strategischen Projektpartner_innen?
- Wie können komplexe Planungsprozesse und ein aus unterschiedlichen Leistungen bestehendes Zielsystem im Hinblick auf Wirkungsorientierung bewertet werden?
- Wo liegen die Machbarkeitsgrenzen von Wirkungsmessung und Evaluation?

Ein wichtiges Qualitätsmerkmal in der integrierten Sozialplanung ist die Erstellung von möglichst kleinräumigen Sozialberichten. Damit wird das Ziel verfolgt, sozialräumliche Entwicklungen genau zu beobachten, zu dokumentieren und auf dieser Grundlage Entscheidungen datenbasiert zu treffen. Insbesondere bei knappen Ressourcen können die erhobenen Daten eine transparente und analytisch nachvollziehbare Argumentationsgrundlage sein. Sozialplanung als Steuerungsinstrument soll Daten und Fakten an die Stelle gefühlter Problemlagen treten lassen. Dieser Ansatz wendet sich bewusst gegen die derzeitige gesellschaftliche Tendenz, dass „Meinungen, Gefühle, auch bewusste Lügengeschichten [...] an die Stelle gesicherter Wahrheiten [rücken]. Fakes statt Fakten“ (Leusch 2017, o. S). Frindte und Frindte (2020, S. 88) sprechen in diesem Zusammenhang von „individuell und sozial geschaffenen Konstruktionen von Welt [...] als postfaktische Bilder von der Wirklichkeit“. In einem postfaktischen und wissenschaftsfeindlichen Klima stellen sich beispielsweise folgende Fragen an kommunale Planungs- und Steuerungsprozesse:

- Wie kann Sozialplanung planen, gestalten und steuern, wenn Misstrauen in politische Entscheidungen und in wissenschaftliche Analysen immer stärker zum Ausdruck kommen?
- Was sind Fakten, Daten und wissenschaftliche Analysen der Planer_innen im öffentlichen Diskurs noch wert?
- Wie kann der Widerspruch zwischen der Forderung nach evidenzbasierter Politik und Planung einerseits und zunehmender Wissenschaftsskepsis andererseits aufgelöst werden?

- Wie gelingt es, Ergebnisse von (Sozial-)Planungsprozessen öffentlichkeitswirksam sichtbar zu machen?

Das vorliegende Handbuch verfolgt den Anspruch, auf diese exemplarischen Fragen überzeugende Antworten zu finden und Zugänge zu einem ganzheitlichen Verständnis von kommunaler Planung und Steuerung zu legen. Dabei soll insbesondere der Dreiklang von Planen, Beteiligen und Gestalten in der Steuerung Berücksichtigung in der wissenschaftlichen und fachpraktischen Anwendung finden.

Wir danken allen Mitwirkenden, die Beiträge für das Handbuch erstellt haben, mit uns in engagierter Projektarbeit verbunden sind, im Institut an unseren Zielen arbeiten oder unser Institut auf vielfältige Weise unterstützen. Nur durch diese Kooperationen kann das gelingen, was uns in dieser Arbeit motiviert: Kommunen in ihrer Zukunftsfähigkeit zu stärken und neue Impulse in der Verbindung von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis zu geben.

Literatur

- Böhmer, Anselm (2015): Konzepte der Sozialplanung. Grundwissen für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Fischer, Jörg/Huth, Christoph/Lebwohl, Viktoria/Römer, Robert (2012): Kommunale Berichterstattung in Thüringen. Das Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsberichtswesen im landesweiten Vergleich. Studie im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit. Erfurt.
- Frindte, Wolfgang/Frindte, Ina (2020): Im postfaktischen Zeitalter? In: Frindte, Wolfgang/Frindte, Ina (Hrsg.): Halt in haltlosen Zeiten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 81–89.
- Hansl, Matthias (2021): Erschöpfte Utopien. Dahrendorf, Habermas und das Ende der ‚trente glorieuses‘. Dissertation. München: Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Kretzschmar, Jens/Fischer, Jörg/Hilse-Carstensen, Theresa/Frank, Laurence (2020): Corona-Pandemie als kommunale Herausforderung. Plädoyer für eine starke Sozialplanung. www.ikpe-erfurt.de/wp-content/uploads/2020/10/IKPE-A4-Broschuere-Corona-FINAL-web.pdf (Abfrage: 26.10.2021).
- Leusch, Peter (2017): Wahrheit in postfaktischen Zeiten. Meinung statt Tatsachen. Deutschlandfunk. www.deutschlandfunk.de/meinung-statt-tatsachen-wahrheit-in-postfaktischen-zeiten.1148.de.html?dram:article_id=388227 (Abfrage: 13.09.2021).
- Merchel, Joachim (2018): Steuerung in der Sozialen Arbeit: eine rätselhafte Formel. In: Sozialmagazin, 43. Jg. Heft 9-10, S. 6–13.
- Parpan-Blaser, Anne (2018): Organisationen des Sozialwesens als Ort von Innovationen. In: Eurich, Johannes/Glatz-Schmallegger, Markus/Parpan-Blaser, Anne (Hrsg.): Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens. Rahmenbedingungen, Konzepte und Praxisbezüge. Wiesbaden: Springer VS, S. 31–55.

Autor_inneninformationen

Jörg Fischer, Prof. Dr., ist Professor für Bildungs- und Erziehungskonzepte an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Erfurt und Leiter des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung – An-Institut der FH Erfurt (IKPE), E-Mail: joerg.fischer@ikpe-erfurt.de.

Theresa Hilse-Carstensen, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IKPE in Erfurt und Projektleiterin für die Prozessbegleitung im Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“, E-Mail: thesa.hilse-carstensen@ikpe-erfurt.de.

Stefan Huber, Dr., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IKPE und Projektleiter für den Schwerpunkt Armutsprävention, E-Mail: stefan.huber@ikpe-erfurt.de.

Steuerung und Planung verstehen – Begriffe, Konzepte, Zugänge

Steuerung: Lösungen für komplexe Herausforderungen möglich machen

Anja Durdel

Ein Kollege schenkte mir als Leiterin der Abteilung, in der er arbeitete, vor Jahren eine Postkarte mit dem Aufdruck „Wer glaubt, dass ein Abteilungsleiter eine Abteilung leitet, glaubt auch, dass Zitronenfalter Zitronen falten.“ Diese Karte begleitete mich lange durch den Büroalltag: Mir gefiel neben dem Wortwitz die dahinter liegende Frage, inwiefern komplexe soziale Konstellationen zielgerichtet gestaltbar sind, obwohl Menschen mit ihren jeweiligen Interessen aufeinandertreffen, von Konflikten und externen Einflüssen tangiert und vielleicht von einer ungewissen Zukunft beeindruckt werden.

In einem ähnlich spannungsreichen Raum wie der Begriff der Leitung bewegt sich der Begriff der Steuerung, jedoch mit einem noch komplexeren Kontext. Dem Steuerungsbegriff soll in diesem Beitrag aus einer sozialwissenschaftlichen und steuerungstheoretischen Perspektive begegnet werden, in deren Zentrum das Handeln verschiedener Akteure steht (vgl. Mayntz 2008, S. 46).

Steuerung als Handlungskoordination

Steuerung kann als „Möglichkeit“ verstanden werden, in nicht-linearen sozialen Kontexten durch die Koordination von Handlungen abgestimmt und erfolgreich mit anderen Akteuren zu handeln. Sie ist das Gegenteil von Eigendynamik, bei der die Interessen verschiedener Akteure nicht koordiniert werden (Scharpf 1989, S. 27; siehe auch Mayntz/Scharpf 1995, S. 12). „Möglichkeit“ kann dabei als kritische Reflexion gelesen werden, ob durch Steuerung eine kollektive Handlungsfähigkeit hergestellt oder gesichert werden kann – oder eben auch nicht: An das mögliche Nichtgelingen erinnern uns Begriffe wie „Steuerungsversagen“, „Steuerungsfehler“ oder „Steuerungsprobleme“ (z. B. Dose 2008, S. 77; vgl. auch Merchel 2018, Egger 2020).

Ein Angebot für die Definition von Steuerung, dass auch gleichsam dessen Schwierigkeit erläutert, stellt Schimank vor. Er bezeichnet soziale Steuerung als „ein doppelt indirektes zielorientiertes Handeln. Ein Steuerungsakteur führt den von ihm angestrebten Weltzustand dadurch herbei, dass er den strukturellen Kontext anderer Akteure so gestaltet, dass sie diesen Zustand herbeiführen“ (2007, S. 233). Die Gestaltung oder Veränderung des strukturellen Kontextes an-

derer verweist dabei auf den strategischen Aspekt von Steuerung, mit dem Schimank sie von den beiden anderen Arten abgrenzt, einen Weltzustand verändern zu können: Durch Selbvertun oder durch direkte Beauftragung, Anweisung oder Überredung anderer (ebenda). Dieses „doppelt Indirekte“, macht deutlich, dass Steuerung nicht naiv als Input-Output-Outcome-Prozess vorstellbar ist: Altrichter und Maag Merki empfehlen, einen sozialwissenschaftlich begründeten Begriff von „Steuerung“ zu nutzen: im Bewusstsein der Grenzen direkter Steuerbarkeit, im Wissen, dass jeweils viele Steuerungsakteure mit multiplen Interessen interagieren und ihre verschiedenen Bezugssysteme jeweils Eigenlogiken folgen. Deshalb seien statt direkter Steuerung eher Übersetzungsvorgänge notwendig (2010, S. 17ff.). An dieser Rekonstruktion von Steuerungs Herausforderungen ist beachtenswert, dass in sozialen Gestaltungsaufgaben wie beispielsweise der Armutsprävention nicht nur unterschiedliche Menschen mit ihren Besonderheiten und Interessen aufeinander treffen, sondern meist auch mehrere Systeme (zum Beispiel Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik) und Ebenen (zum Beispiel Kommune, Land, Bund) eingebunden, also beteiligt werden müssen. Steuerung findet also meist in einem Mehrebenensystem statt – Steuerungsakteure brauchen, bildlich gesprochen, deshalb Augen und Ohren überall.

In der Governance-Forschung, die dieserart komplexer und indirekter Lenkung von Ergebnissen in sozialen Situationen untersucht, wird mit dem nicht-wertenden Begriff der Handlungskoordination gearbeitet: Mit ihm wird „die Art und Funktionalität des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure analysiert, ohne vorauszusetzen, wer ‚steuert‘ und wer höchstens als ‚Widerstandsfaktor‘ einzukalkulieren ist“ (ebenda, S. 23). Dabei kann der Koordinationsbegriff als neue Qualität im Verständnis der Steuerungsproblematik gelten (Folke-Schuppert 2008, S. 34; vgl. auch Altrichter 2011, S. 121ff.). Das Zusammenspiel von Akteuren, zum Beispiel von politischen, zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen und operativ tätigen Personen oder solchen, die die Kommune oder das Land vertreten, sowie die Koordination ihrer Handlungen und Wirkungen, macht das Spezifische von Steuerung aus: Sie wird von keinem „singulären“ Akteur ausgeübt, „sondern allenfalls von Konstellationen von kollektiven oder korporativen Akteuren, die jeweils über bestimmte Anteile an den Steuerungsressourcen verfügen oder mitverfügen“ (Scharpf 1989, S. 22).

Strategiebasierter Einsatz kohärenter Steuerungsinstrumente

Mit dem Wissen darum, dass im Zusammenspiel von Systemen und Akteuren kein gradliniges Durchplanen möglich ist, entwickeln Steuerungsakteure Strategien, Strukturen und konkrete Koordinationsmechanismen, mit denen die „Zufälligkeit oder Beliebigkeit von Folgehandlungen eingeschränkt wird“ (Altrichter/Maag Merki 2010, S. 20). In der Soziologie steht der Begriff der „Strategie“ in

die Nähe des Programmbegriffs: „Ein Programm ist ein Komplex von Bedingungen der Richtigkeit (und das heißt: der sozialen Abnehmbarkeit) des Verhaltens. Die Programmebene verselbständigt sich gegenüber der Rollenebene, wenn es genau auf diesen Abstraktionsgewinn ankommt, wenn also das Verhalten von mehr als einer Person geregelt und erwartbar gemacht werden muss“ (Luhmann 1984/1996, S. 433). So gilt es dann, Instrumente zu wählen, von denen man begründet erwartet, dass sie koordiniertes Wirken befördern: „Die Wirksamkeit von Governance dürfte entscheidend von der Wahl und Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente und der ihr zugrunde liegenden Steuerungsstrategie abhängen“ (van Ackeren/Brauckmann 2021, S. 48; vgl. auch Dose 2008, S. 80, der von problemangemessenen Instrumenten oder Instrumentenbündeln spricht). Vor der Entscheidung für adäquate Steuerungsinstrumente gilt es, das zu lösende Problem genau zu verstehen und zu klären, „welchen normativen Maßgaben“ im Sinne einer Vision gefolgt werden muss und sodann zu entscheiden, welche „Wege und Mittel zur Erreichung dieser Maßgaben (Strategie)“ gewählt werden (Böhmer 2015, S. 16). Mögliche Instrumente können dabei auf staatlicher Makroebene beispielsweise positive oder negative finanzielle Anreize, Ge- und Verbote oder Information und Beratung sein (Dose 2008, S. 84). Auf einer Meso- und Mikroebene kommen beispielsweise Instrumente wie Leitbild- und spezifische Planungsprozesse, Modelle und Erprobungen, Befragungen und Beteiligungen, Vernetzungen, konkrete Förderungen und Interventionen, Trainings, Fort- und Weiterbildungen sowie Controllings, Monitorings, Evaluationen und Berichte in den Blick (vgl. Altrichter/Maack Merki 2010; Böhmer 2015). Dabei ist evident, dass die Unterschiedlichkeit der Instrumente einerseits den Anforderungen von Prozessstadien entsprechen: Von der Planung über Umsetzung bis zur Auswertung von Interventionen. Andererseits entspricht die Vielfalt der Instrumente auch den unterschiedlichen Präferenzen und Mandaten verschiedener Steuerungsakteure, zum Beispiel der Einsatz von Modellen und Interventionen der Bundes- oder Landesebene, Planung und Controlling der Verwaltung auf unterschiedlichen Systemebenen oder Monitorings und Evaluationen der Wissenschaft. Im Zusammenspiel aller für die Lösung einer Gestaltungsaufgabe notwendigen Akteure steht dann ein Instrumentenmix zur Verfügung, von dessen Anwendung die angezielte Wirkung erhofft wird. Controllings und Evaluationen können aufzeigen, wenn Wirkungen z. B. aufgrund von Widerständen von Akteuren oder unpassenden Instrumenten nicht in dem gewünschten Maße eintreten, worauf Umsteuerungen zu planen sind.

Zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche und staatliche Akteure sowie Bildungs- und Betreuungseinrichtungen haben sich im Ruhrgebiet unter dem Dach von RuhrFutur zu einem Netzwerk verbunden, um gemeinsam an der angezielten höheren Chancengerechtigkeit zu arbeiten. Als Arbeitsprogramm mit passenden Steuerungsinstrumenten wurde der Ansatz des „Collective Impact“ gewählt, der in Deutschland durch die Bertelsmann Stiftung unter dem Titel

„Gemeinsam Wirken“ aufbereitet wurde. „Gemeinsam Wirken“ beruht auf den fünf Eckpfeilern eines gemeinsamen Ziels, einer gut ausgestatteten Koordinationsstelle, eines gemeinsamen Wirkungsanalyse-Systems, von sich gegenseitig verstärkenden Aktionen und einer kontinuierlichen Kommunikation (Bertelsmann Stiftung 2016, S. 7ff.). Neben klaren Zielen werden damit auch personelle Ressourcen in den Fokus gerückt, durch die die Handlungskoordination im Mehrebenensystem adressiert wird. Das „gemeinsame Wirkungsanalyzesystem“ bezieht sich auf einen transparenten fach- und sachbezogenen Planungskontext, in dem Zielgrößen, Ressourcen und Handlungen zu Wirkungsketten verbunden und so datengeleitet überprüfbar werden. Dass kontinuierliche Kommunikation als fünfter Eckpfeiler von „Gemeinsam Wirken“ notwendig ist, liegt auf der Hand: Sie ist essenziell, um die Erwartungen, Kompetenzen und Ressourcen der beteiligten Akteure zu kennen, im Sinne „interprofessioneller Kompetenz“ (vgl. Coelen/Heer 2012) zu verstehen und transparent zu machen, wo sie sich abstoßen und wie sie ineinandergreifen können.

Erwartungen beteiligter Akteure kennen und berücksichtigen

Erwartungsmanagement ist mit Blick auf Zielerreichung ein wichtiger Teil von Steuerung und koppelt eine genaue Akteurs- und Netzwerkanalyse mit transparenter Kommunikation: Alle Beteiligten sollten nach Möglichkeit den Gewinn ihrer Beteiligung für sich selbst erkennen, um zur Zielerreichung aus eigenem Interesse beizutragen. Mayntz und Scharpf nutzen in diesem Zusammenhang auch den Begriff der Manipulation von Erwartungen: „Wo jedoch Erwartungen beim Entstehen eines eigendynamischen Prozesses eine wichtige Rolle spielen, bietet deren Manipulierbarkeit eine wichtige Steuerungsmöglichkeit“, etwa, indem notwendige Akteure „durch die Erwartung eines schnellen Systemerfolgs zum Mitmachen motiviert werden“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 12). Auch Erfahrungen im Zusammenspiel verschiedener Akteure und ein sich wechselseitig in der jeweiligen Interaktionskultur bereits Kennen zählt auf den Umgang mit jeweiligen Erwartungen ein. Luhmann bietet ein plastisches Beispiel für das „Einpreisen“ von Erwartungen an: „So erzeugt Budgetplanung überzogene Bedarfsmeldungen, und dies kann der Planer mitberücksichtigen“ (1984/1996, S. 637).

Gerade in komplexen Gefügen ist es unabdingbar, dass es ein in die Zukunft gerichtetes Handlungsziel existiert, für dessen Erreichen die Handlungen verschiedener Akteure koordiniert und Widerstände überwunden werden. Dabei ist ein Ringen um eine passende Lösung umso wahrscheinlicher, je diverser die Perspektiven auf die jeweilige Problemstellung und die Vielfältigkeit möglicher Handlungsalternativen sind. Diese Art von produktiver Reibung, die derartige Steuerungsprozesse ausmachen, hat Sennett im Kontext von Kooperationsqualität diskutiert: „Die gute Alternative ist eine anspruchsvolle und schwierige Art