

Manuela Hiesmair
Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz
E-Mail: hiesmair@ibe.co.at
<http://www.ibe.co.at>

„Die Rolle von Sozialraumanalysen bei interkommunaler Zusammenarbeit“

Momentum 2011: Track #3: Wege zu Gleichheit und Glück

Linz, Oktober 2011



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	2
2	Das Streben nach gleichwertigen Lebensbedingungen.....	3
3	Interkommunale Zusammenarbeit.....	5
4	Sozialräume und Sozialraumanalysen.....	8
5	Beispielstudie „Sozialraumplanung für die Pflege und Betreuung von älteren Menschen im Sozialraum Freistadt/Perg“.....	10
5.1	Methodische Umsetzung.....	11
5.2	Nutzen der Sozialraumanalyse für IKZ.....	14
6	Resümee.....	15
7	Literaturverzeichnis.....	17
8	Abbildungsverzeichnis.....	19

1 Ausgangslage

Sozialräumliche Differenzierungsprozesse in Städten, Bezirken und Regionen und die damit einhergehenden Probleme wie Überalterung, die Zusammenballung von Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, die Zunahme von PendlerInnen und Abwanderung aus ruralen Gebieten stellen immer öfter (Kommunal-)PolitikerInnen vor die Frage, ob und wie das Nachkriegsparadigma der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in allen Teilräumen des Bundesstaates Österreich erhalten bzw. entwickelt werden kann.

Gleichzeitig ist die Konstruktion dieser Teilräume ebenfalls Dynamiken unterworfen: Regionen als subnationale Teilgebiete eines Staates nehmen als politische Handlungsfelder - z.B. durch LEADER+¹ Initiativen der EU - an Bedeutung zu. Administrativ vorgegebene Gebiets-einheiten wie Gemeinden, Bezirke oder Bundesländer werden ihrerseits im Zuge der Diskussion zu Verwaltungsreformen zumindest partiell in Frage gestellt während in urbanen Zentren Städte und Umlandgemeinden zumindest in räumlicher Sicht zusammenwachsen. Die parallel ablaufenden Entwicklungen der Ausdünnung und Zusammenballung werfen gepaart u.a. mit den aktuell immer geringer werdenden finanziellen Spielräumen der Gemeinden die Fragen auf, in wieweit interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in der Planung und Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge wichtige Impulse für die Sicherung regional gleichwertiger Lebensverhältnisse bringen können.

Die durch interkommunale Kooperation² neu entstehende Planungs- und Entscheidungs-räume erlauben es darüber hinaus innovativere Lösungsformen für (inter-)kommunale Probleme zu finden, die sich bereits jetzt als solche darstellen aber bislang wenig institutionalisiert gemeindeübergreifend diskutiert wurden. So entstehen beispielsweise Austragungsa-reenen für Probleme, die sich als Interessenskonflikte zwischen Gemeinden manifestieren. Als Beispiel können hier Flächenwidmungskonflikte entlang von Gemeindegrenzen in Ballungs-räumen genannt werden, bei denen Wohngebietswidmungen der einen Gemeinde mit Betriebsbaugebietswidmungen der anderen Gemeinde in Konflikt geraten. Durch gemeinde-

¹ Leader+ ist eine aus EU-Strukturfonds finanzierte Initiative zur Entwicklung des ländlichen Raums.

² Interkommunale Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit werden im Beitrag synonym verwendet.

übergreifende Kooperationen entstehen auch neue Planungs- und Entscheidungsräume insbesondere für jene Regionen mit schrumpfender Bevölkerungszahl, die auf sich alleine gestellt die wachsenden Herausforderungen kommunaler Dienstleistungserbringung (z.B. in der Kinderbetreuung) nicht bewältigen können.

In diesem Kontext diskutiert der Beitrag die Potentiale von Sozialraumanalysen als Informationsbasis für die Planung und Durchführung von interkommunaler Zusammenarbeit. Der Beitrag geht dabei davon aus, dass in Zukunft für die Herstellung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ in allen Teilräumen Österreichs die Kooperation zwischen Gemeinden an Bedeutung zunehmen wird.

2 Das Streben nach gleichwertigen Lebensbedingungen

Gerade in den Nachkriegsjahren stellte das Streben nach gleichwertigen Lebensbedingungen das „zentrale sozialpolitische Infrastrukturparadigma“ (Machold 2010, 29) dar. Diesem Leitbild liegt die normative Vorstellung zu Grunde, Gerechtigkeit als Verteilungsgerechtigkeit zu interpretieren und diese über eine Gleichverteilung von Ressourcen und Gütern herzustellen. Das damit verbundene Ziel ist es, der Bevölkerung eine möglichst hochwertige Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen und sozialen Dienstleistungen zu gewährleisten und räumliche Disparitäten auszugleichen (Machold 2010, 29). Von territorialer Ungleichheit kann - in Anlehnung an Kreckels Definition von sozialer Ungleichheit - dann gesprochen werden,

„wenn sowohl der Zugang zu erstrebenswerten Gütern und Dienstleistungen wie Arbeitsplatz oder gesundheitliche Versorgung als auch das Erreichen von begehrten Positionen aufgrund des Wohnorts dauerhaft erschwert oder erleichtert ist und so Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben für die Betroffenen eingeengt oder erweitert werden.“ (Neu 2006, 8 zitiert in Machold 2010, 19)

Dass das Streben nach „gleichwertigen Lebensbedingungen“ nicht nur in den Aufbaujahren nach dem Zweiten Weltkrieg eine wichtige Leitlinie für die Entwicklung des ländlichen Raums darstellt zeigt sich u.a. darin, dass allen seit den 1970er Jahren entstandenen neuen Leitbildern im Umgang mit regionaler Ungleichheit mit mehr oder weniger starker Abgrenzung

„der Bezug auf das Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen gemein“ ist (Machold 2010, 44). Auch im „Österreichische Raumordnungskonzept 2010“ findet sich die Leitvorstellung der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ein Großteil dieser Leitbilder zum Umgang mit regionaler Ungleichheit beschreibt die Wichtigkeit von Netzwerken, Kooperationen oder Schwerpunktsetzungen, da Gleichwertigkeit nicht auf Gemeindeebene, sondern in größeren räumlichen Entitäten hergestellt werden soll (Machold 2010). Dies impliziert, dass auch der Siedlungs- und Verkehrsplanung besondere Bedeutung zukommt.

Für die politische Praxis relevant ist die Frage, wann eine „angemessene Gleichheit“ erreicht wird, d.h. welche quantitativen und qualitativen (Mindest-)Standards erfüllt sein müssen, um gleichwertige Lebensbedingungen verwirklicht zu sehen. Daran schließt die Frage an, wie viel Ungleichheit zwischen einzelnen Orten einer räumlichen Entität und zwischen verschiedenen Räumen möglich sein kann/soll ohne gegen die Leitlinie zu verstoßen. Fragen nach der Ansiedelung von Versorgungsschwerpunkten tauchen genauso auf wie Überlegungen, wie überhaupt sichergestellt werden kann, dass gewählte Strategien auch dezentral in den jeweiligen Gemeinden umgesetzt werden.

Nicht nur in Österreich sind eine Reihe von WissenschaftlerInnen verschiedenster Disziplinen und PraktikerInnen³ beschäftigt, diese grundsätzlichen Fragen zu beantworten, weshalb eine weiterführende Behandlung in diesem Paper ausbleibt. Der Focus der vorliegenden Arbeit liegt auf der kommunalpolitischen Ebene, weshalb dieses Kapitel eine kurze Reflexion der politischen Umsetzbarkeit von „gleichwertigen Lebensbedingungen“ vor Ort abschließen soll.

Auf kommunaler Ebene tragen hauptsächlich die Gebietskörperschaften zur Schaffung „gleichwertige Lebensbedingungen“ bei. Durch Liberalisierung und Privatisierung spielen Unternehmen und in manchen Bereichen auch Organisationen des Dritten Sektors eine immer wichtigere Rolle. Was die politische Steuerbarkeit der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ vor Ort betrifft, ist die Kommunalpolitik somit nur eine von vielen AkteurInnen – aller-

³ So arbeitet z.B. die Österreichischen Raumordnungskonferenz (<http://www.oerok.gv.at>) aktuell am neuen „Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011“ .

dings wohl diejenige, deren (politischer) Erfolg sich gerade in ruralen Gebieten mit dem Erhalt (oder dem Ausbau) von Dienstleistungen und Infrastruktur der eigenen Gemeinde misst. GemeindepolitikerInnen in ruralen Gebieten - allen voran die BürgermeisterInnen - sind oftmals unter Druck Abwanderung zu verhindern und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass Betriebe und Menschen zuwandern, um z.B. die Gemeindeeinnahmen zu stärken, was bereits jetzt teilweise schon zum „Standortwettbewerb“ und zum Konterkarieren von Raumordnung und Raumplanung (vgl. hierzu beispielsweise ÖROK 2000) führt. Umso wichtiger erscheint es, mit Interkommunaler Zusammenarbeit die Idee der Kooperation in Zukunft stärker zu diskutieren.

3 Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit bezeichnet für Steiner (2007, 93 in Raffetseder/Pfeiffer 2009, 9)

„die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindeaufgabe durch eine einzelne Gemeinde, durch zwei oder mehr Gemeinden oder durch eine dritte juristische Person, wobei die Aufgabenerfüllung mindestens zwei Gemeinden dient und an der sich die beteiligten Gemeinden direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) beteiligen.“

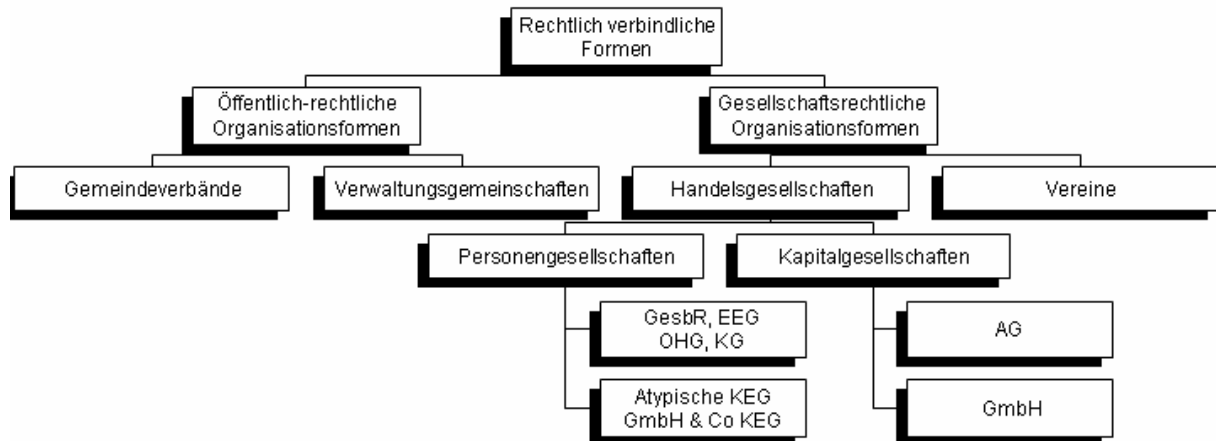
Zentrale Merkmale dieser Kooperationen, wie Raffetseder/Pfeiffer (2009, 10) hinweisen, sind die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit und der erhalten bleibende Selbstständigkeit der Gemeinden.⁴ Auch ohne „Verordnung von oben“ haben Kooperationen zwischen Gemeinden in Österreich eine lange Tradition. Beispiele wie Wasserverbände, gemeinsam errichtete und betriebene Bauhöfe oder Standesamtsverbände zeigen die Breite der möglichen Kooperationsfelder auf (Fleischmann 2006, 14-17). Vereinzelt, aber doch, wird im Bereich der sozialen Dienste und Betreuung (Hort, Kindergarten udgl.) miteinander kooperiert (Plattform Verwaltungskooperation, 2011a), was sicher noch ausbaufähig ist. Ausgangspunkt für Kooperationen sind nach Lummerstorfer (2006a in Raffetseder/Pfeiffer 2009, 24) Win-Win-Situationen für die beteiligten Gemeinden durch die Nutzung von Synergieeffekten, die sich entweder aus einer Kostenersparnis oder einer Leistungsverbesserung ableiten.

⁴ Gesetzlich vorgeschriebene Pflichtverbände existieren alleine im Bereich der Ver- bzw. Entsorgung, der Sozialhilfe („Sozialhilfeverbände“) oder im Bereich der Schulgemeinden (Fleischmann 2006, 12).

Beide Aspekte gewinnen durch die im ersten Kapitel aufgezeigten sozialräumlichen Differenzierungsprozesse, den geringer werdenden finanziellen Handlungsspielräumen der Gemeinden und gleichzeitig wachsenden Aufgabenbereichen und Qualitätsansprüchen immer mehr an Bedeutung: Gerade der Aspekt der Leistungsverbesserung (Ausbau Kinderbetreuung, Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs, Erschließung von Gewerbegebieten etc.) um die Attraktivität von Gemeinden insbesondere in Regionen mit Überalterung bzw. Bevölkerungsschrumpfung zu erhalten oder auszubauen, stellt im Wesentlichen einen blinden Fleck in der bestehenden wissenschaftlichen Diskussion zu Gemeindekooperationen dar und sollte u.a. auch in der politischen Auseinandersetzung zum Thema IKZ einen höheren Stellenwert einnehmen.

In Anlehnung an Franz (2007, 10) kann interkommunale Zusammenarbeit auf Informationsaustausch, der Formulierung gemeinsamer (Entwicklungs-)Ziele, koordiniertem Handeln, dem Abschluss von Verträgen, der Zusammenlegung von Ressourcen und gemeinsamer Interessensvertretung nach außen basieren. Der Formalisierungsgrad einer solchen Zusammenarbeit kann dabei stark variieren. Neben rechtlich unverbindlichen, informellen Kooperationen - meist in Form von Wissens- und Meinungs austausch - können für Österreich folgende formalisierten Kooperationsformen unterschieden werden:

Abbildung 1: Überblick über rechtliche Organisationsformen der IKZ



Quelle: Strohmaier 2004 in Kampus/ Nagler 2004, 41

Die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen können folgendermaßen beschrieben werden:

- **Verwaltungsgemeinschaften:** Diese sind als Hilfsorgane der kooperierenden Gemeinden zu verstehen (z.B. Bedienstete für das Bauwesen bereiten Entscheidungen für alle Mitgliedsgemeinden vor).
- **Verbände:** Gemeinden können Verbänden diverse Aufgaben des eigenen oder übertragenden Wirkungsbereiches übertragen. Dies kann durch übereinstimmende Gemeinderatsbeschlüsse mit Genehmigung des Landes passieren.

Die gesellschaftsrechtlichen Organisationsformen lassen sich folgendermaßen unterscheiden:

- **Handelsgesellschaften:** GmbHs entstehen bei größeren Investitionen (Betrieb eines gemeinsamen Freibads als GmbH).
- **Vereine:** Privatrechtliche Kooperationen auf Basis des Vereinsgesetzes, die auf einen bestimmten Zweck ausgerichtet sind und deren Aktivitäten nicht zur Gewinnerzielung dienen (Fleischmann 2006, 11f.)

Schlussendlich ist noch eine formelle Kooperation von Gemeinden denkbar, bei denen die Verträge zwischen Gemeinden abgeschlossen werden, ohne dass neue Hilfskonstruktionen entstehen, indem z.B. eine Gemeinde der anderen eine Arbeitsmaschine leiht (Fleischmann

2006, S. 11). Aufgaben, die durch eine IKZ bewältigt werden sollen, müssen damit nicht zwingend durch Zwischenschaltung eines neuen Rechtssubjekts („Zusammenschluss in einer juristischen Person“) erledigt werden, sondern können ebenfalls durch eine Gemeinde alleine für alle beteiligten („Sitzgemeindemodell“) oder gleichberechtigt von allen beteiligten Gemeinden („Gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn“) besorgt werden (Raffetseder/Pfeiffer 2009, 27). Alles in allem zeigt sich bei der Organisation bzw. Formalisierung von interkommunaler Zusammenarbeit ein großer Gestaltungsspielraum für Gemeinden.

Die besondere Förderwürdigkeit von interkommunaler Zusammenarbeit drückt sich u.a. darin aus, dass in Oberösterreich solche Kooperationsprojekte seitens des Landes durch Hilfestellungen in der Startphase (z.B. Finanzierung der externen Begleitung) sowie durch eine Vorreihung bei Bedarfszuweisungen (Biwald/Wirth/Forchtner 2006 in Raffetseder/Pfeiffer 2009, 24; Land Oberösterreich 2007, 2f) unterstützt werden.

Nachdem nun grundlegend verschiedene Ausgestaltungsformen von interkommunaler Zusammenarbeit dargestellt wurden, wird auf den nachfolgenden Seiten erläutert, wie Sozialraumanalysen die Planung von interkommunaler Zusammenarbeit unterstützen sein können.

4 Sozialräume und Sozialraumanalysen

Bevor auf die Zielsetzungen und Methoden von Sozialraumanalysen und die Rolle von Kooperation bei deren Durchführung eingegangen wird, erfolgt zunächst die Klärung des für die nachfolgenden Erläuterungen zentralen Begriffs „Sozialraum“:

„Der Sozialraum ist ein Ort, an dem innerhalb bestimmter sozialstruktureller Verhältnisse alltägliches Leben konkret, überschaubar und identitätsbildend stattfindet. Der Begriff [...] beschreibt den eigensinnigen Möglichkeitsraum von Individuen und Gruppen mit vielfältigen Handlungsalternativen, die durch die jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – mehr oder weniger – eingeschränkt werden. In gegenseitiger Bedingtheit beeinflussen Menschen den Sozialraum und der Sozialraum den Menschen“ (Hagemeier 1997 in Raffalt 2007, 7).

In Anlehnung an Köster (2006) lassen sich Sozialräume nach folgenden Kriterien abgrenzen:

- Räumliche Interaktionsmuster der Wohnbevölkerung (u.a. Einkaufsverhalten, Freizeitverhalten, Besuch von FreundInnen und Verwandten)
- Einzugsbereich von Einrichtungen (u.a. Handel, Dienstleistung, Freizeit, Kultur, Bildung, Erwerb)
- Struktur der Wohnbevölkerung und deren Entwicklung
- Natürliche und künstliche Hindernisse, die Interaktionen be-/verhindern (u.a. Verkehrswege, Gebirge)
- Räume mit bestimmten Funktionen (u.a. Industrie- und Wohngebiete)

VSOP (1998, 6) definiert sieht in einer Sozialraumanalyse ein „umfassendes, integriertes, kleinräumiges und aktuelles soziales Planungsinformationssystem“. Mit den Methoden der empirischen Sozialforschung werden zunächst individuelle Lebenszusammenhänge erhoben: Problemzentrierte Interviews, thesengeleitete Diskussionen in Ausschüssen/Arbeitsgruppen, die Analyse vorhandener Berichtsmittel bis zur Recherche von bestehenden sozialen und kulturellen Infrastrukturen sind nur einige der Methoden, die sich in der Praxis zur Informationsgewinnung bewährt haben (Lutz 2007, 11). Die Ergebnisse werden auf die geografischen Gegebenheiten rückgespiegelt, um verschiedenste „Sozialräume“ zu definieren.

Sozialraumanalysen können in Anlehnung an SAGS Consult (2011, 2) Daten- und Diskussionsgrundlagen zu Planungs- und Präventionsaktivitäten für Politik oder Trägerorganisationen der Sozialpolitik liefern, indem sie regionale Entwicklungen aufzeigen, (soziale) Brennpunkte identifizieren und Handlungsbedarfe aufzeigen. Daraus lassen sich wiederum Erkenntnisse für die (inter-)kommunale Sozialplanung hinsichtlich folgender Aspekte ziehen:

- Soziale Infrastrukturplanung: Planung von sozialen Diensten und Einrichtungen
- Kommunale Sozialpolitik: Vermeidung von Benachteiligung bzw. Sozialplanung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen
- Soziale Kommunalpolitik: Beiträge zur positiven Gestaltung des Zusammenlebens
- Aktive Gesellschaftspolitik: Rahmen für politisches Handeln in gesellschaftspolitisch wichtigen Politikfeldern schaffen und Gestaltung der Lebensräume (Deutscher Verein 1993 in Lutz 2007, S. 4).

Deinet (2009, 8) weist auf den Unterschied zwischen „sozialwissenschaftlicher Sozialraumanalyse“ und „Sozialraumplanung“ hin.⁵ Während erster stärker auf die systematische Erfassung und Analyse sozialräumlicher Daten abzielt, bemüht sich zweite um eine Neukonzeption (städtischer) Gemeinwesenarbeit durch aktive Einbeziehung der Menschen als ExpertInnen ihrer Lebenswelt im Sinne einer aktivierenden Arbeit im Sozialraum mit entsprechenden Gruppen. Dass auch die sozialwissenschaftliche Sozialraumanalyse nicht ohne Einbeziehung wichtiger AkteurInnen auskommt, zeigt nicht nur ein Blick auf die Methoden zur Datenerhebung. Auch Praxisberichte zeigen, dass auch bei der Interpretation von aus Sozialraumanalyse gewonnen Daten bzw. auch für daran anschließende Umsetzungsphase die Einbeziehung und Vernetzung von AkteurInnen wiegt. So sehen etwa Wessig et. al (2010, 9) eine wesentliche Zielperspektive ihrer Sozialraumanalyse in der deutschen Region Odenwald darin „Empfehlungen für neue Kooperations- und Netzwerkstrukturen zu erarbeiten“. Ein im nachfolgenden Kapitel präsentiertes Praxisbeispiel vervollständigt die grundlegenden theoretischen Ausführungen zum Thema Sozialraumanalysen.

5 Beispielstudie „Sozialraumplanung für die Pflege und Betreuung von älteren Menschen im Sozialraum Freistadt/Perg“

Im Juni 2008 wurde das Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Johannes Kepler Universität Linz (IBE) beauftragt, eine von der Oö. Landesregierung (Abteilung Soziales) geförderten Sozialraumanalyse zum Thema Pflege und Betreuung von älteren Menschen durchzuführen. Ziel war es für den südlichen Teil des Bezirks Freistadt sowie ausgewählte angrenzende Gemeinden des Bezirks Perg Impulse für eine optimale Ausweitung des Angebots (=Sozialraumplanung) unter Bezugnahme auf die demografische Entwicklung, das vorhandene Angebot und die räumliche Orientierung der Bevölkerung zu geben (Stadlmayr 2009). Auf Basis gesamtgesellschaftlicher Trends von der familiären Pflege hin zu „formellen“ Angeboten sowie einer stärkeren Individualisierung (z.B. neuen Wohnformen) nimmt

⁵ In der Praxis zeigt sich allerdings, dass sozialwissenschaftliche Sozialraumanalysen auch als „Sozialraumplanungen“ bezeichnet werden.

der Planungsbedarf von stationären Pflege- und Betreuungsleistungen von älteren Menschen an Bedeutung zu.

Nach dem Oö. Sozialhilfegesetz 1998 ist es primär die Aufgabe so genannter Sozialhilfverbände (SHV) bzw. von Städten mit eigenem Statut, dafür Sorge zu tragen, dass älteren Menschen Plätze in Alten- und Pflegeheimen („BezirksseniorenInnenheime“) sowie andere soziale Dienste (Hauskrankenpflege, Sozialberatungsstellen etc.) zur Verfügung stehen. Die Sozialhilfverbände sind dabei jeweils Gemeindeverbände aller Gemeinden eines Bezirks und somit eine institutionalisierte Form von Interkommunaler Zusammenarbeit. Anhand dieser Studie wird nun beispielhaft die methodische Umsetzung einer Sozialraumanalyse für den Anwendungsbereich einer Gemeindekooperation veranschaulicht.

5.1 Methodische Umsetzung

Die Durchführung der Studie erfolgte nach einer grundlegenden Recherche und einigen explorativen Interviews in vier Schritten:

1. Bedarfsebene

Im ersten methodischen Schritt wurden anhand bestehender Planungsgrundlagendaten (Daten zur Bevölkerungsentwicklung sowie Bedarfsberechnungen) der aktuelle Versorgungsgrad und die zukünftigen Bedarfe an Pflege und Betreuung in der ausgewählten Region dargestellt. Soll-Ist-Vergleiche zeigen „Lücken“ zwischen den räumlich fortgesetzten Prognoserechnungen und den tatsächlich angefallenen Pflege- und Betreuungsleistungen im Bereich der sozialen Dienste, der Kurzzeitpflege, der Tagesbetreuung, der Sozialberatungsstellen sowie der Alten- und Pflegeheime.

2. Bestandsebene

Im zweiten Schritt wurden alle Projektgemeinden (n=17) und die Sozialhilfeverbände (n=2) mit einer E-Mail-Befragung zu ihrem Angebotsspektrum befragt. Dabei wurden erhoben:

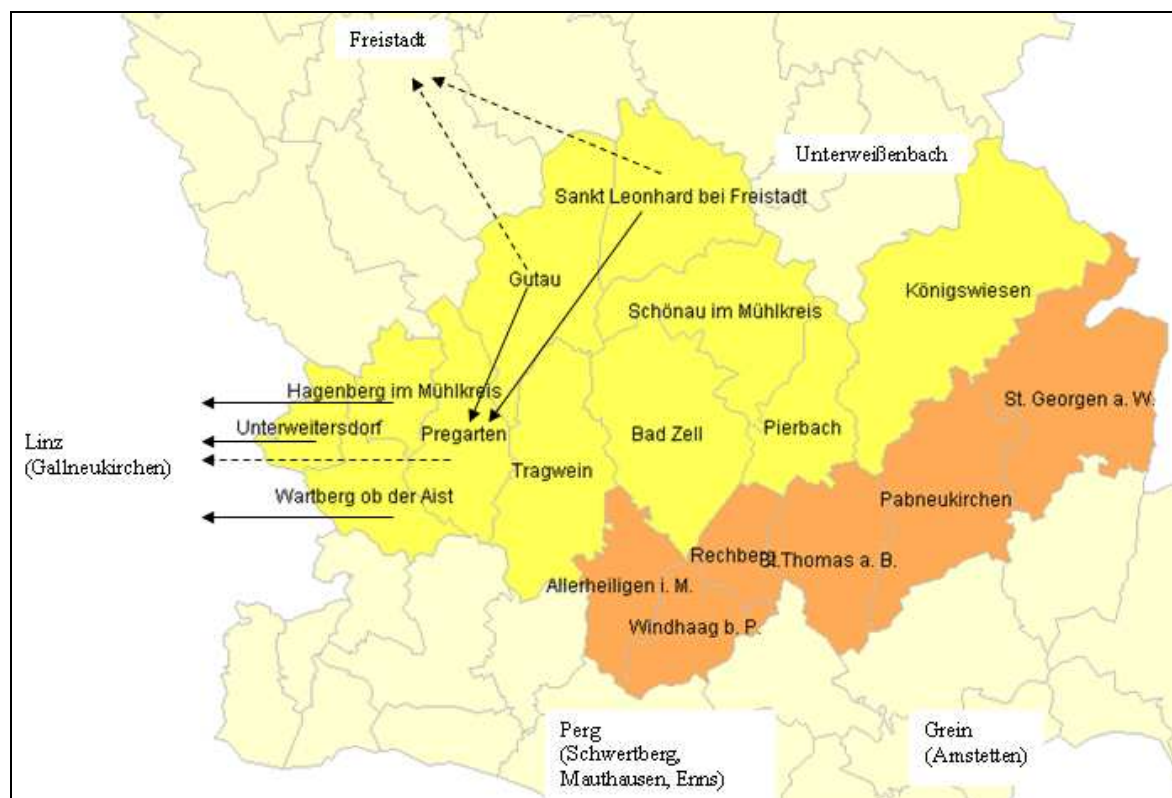
- SeniorInnenrunden/SeniorInnenclubs/Freizeitaktivitäten
- Bezogene Mahlzeiten von Mittagstischen/Mahlzeitendiensten
- Inanspruchnahme von Sozialberatungen durch SeniorInnen
- Inanspruchnahme von Tagesbetreuung
- Kapazitäten von Alten-/Pflege-/SeniorInnenheime
- Kapazitäten von „betreubarem/betreutem Wohnen“
- Inanspruchnahme von mobiler Betreuung und Hilfe
- Inanspruchnahme von Hauskrankenpflege
- Versorgung mit Rufhilfe
- KlientInnen von Hospizteams
- Sonstiges: private Pflegekräfte, Stammtische für pflegende Angehörige etc.

Die angegebenen Werte bezogen sich dabei auf die Jahresdurchschnitte des Vorjahres sowie auf Schätzwerten.

3. Entwicklungsebene

Im ersten Schritt der Entwicklungsphase wurde die „räumliche Orientierung“ der Bevölkerung“ in der Zielregion erforscht, da sich der Alltagsraum von Menschen oft nicht nach offiziellen Gliederung (Gemeinden oder Sozialsprengeln) richtet. Deshalb wurden in der Studie die Anbindung an das Verkehrsnetz (Straßen, öffentlicher Verkehr) und das PendlerInnenverhalten (Pendelziele) analysiert. Die faktische sozialräumliche Orientierung - definiert als die Mobilitäts- und Interaktionsmuster betreffend relevanter Leistungen wie Einkauf, Bildung, Arbeit, Kultur und Gesundheitsversorgung – jeder Gemeinde wurde im Anschluss mittels telefonischer Befragung von GemeindevertreterInnen (n=34) reflektiert. Somit konnte für jede Gemeinde im Projektgebiet ein spezifisches Profil was die Sozialleistungen, Infrastruktur und Einzugsgebiet von (potentiellen) NutzerInnen gewonnen werden. Die Abbildung 2 zeigt, wie solche Interaktionsmuster abgebildet werden können.

Abbildung 2: Interaktionsmuster der Gemeinden Hagenberg, Unterweikersdorf, Wartberg, Pregarten, Gutau und St. Leonhard:



Quelle: Stadlmayr 2009, 81

Auf Basis dieser Interaktionsmuster wurden fünf sozialräumliche „Cluster“⁶ in der Projektregion gebildet und dafür jeweils die Versorgungssituation im Bereich Pflege und Betreuung älterer Menschen sowie die zusätzliche Bedarfe bis zum Jahr 2015 analysiert. Aus dieser grundsätzlichen Betrachtung zeigten sich mittelfristig Handlungsbedarfe die jeweiligen Cluster, die in der Studie folgendermaßen weiter bearbeitet wurden:

- Statische Betrachtung: Für mögliche Standorte, an denen neue bzw. ausgebauten Leistungen aus sozialräumlicher Sicht angesiedelt werden können, wurden Vor- und Nachteile diskutiert. Danach erfolgte eine Darstellung, welche Gemeinden die möglichen neuen Standorte optimal, möglicherweise bzw. unwahrscheinlich nutzen (werden).
- Dynamische Betrachtung: Da von vielen Menschen eine wohnortnahe Versorgung präferiert wird, wurden die durch neue Standorte entstehenden neuen Belagsmuster

⁶ Sozialräumliche „Cluster“ sind auf Basis ähnlicher Interaktionsmuster und räumlicher Nähe gebildete Gebietsstrukturen, die mehrere Gemeinden umfassen.

einzelner Gemeinden mit in die Analyse eingearbeitet. Es wurde berechnet, wie sich die eruierten ungedeckten Bedarfe gemäß der sozialräumlichen Orientierung auf die bestehenden sowie möglichen neuen stationären Einrichtungen auswirken würden.

- **Erweiterte dynamische Betrachtung:** Da davon auszugehen ist, dass bei neuen Einrichtungen wiederum die sozialräumliche Orientierung bei der Belegung von Alten- und Pflegeheimplätzen wesentlich ist, wurde mit einberechnet, wie sich zukünftige Pflegebedarfe auf die bestehenden sowie möglichen neuen stationären Einrichtungen auswirken würden. Dadurch konnten auch Entlastungen einzelner Standorte durch neue Infrastruktur sichtbar gemacht werden.

Kurz zum Ergebnis: Die in der Studie vorgeschlagenen Standorte (Wartberg/Bad Zell) würden eine Selbstversorgung der jeweiligen Sozialräume mit Leistungen für Pflege- und Betreuungsleistungen von älteren Menschen gewährleisten. Für alle Gemeinden wäre der nächstgelegene Standort in weniger als einer halben Stunde zu erreichen und bestehende Einrichtungen würden entlastet.

4. Reflexionsebene

Im letzten Arbeitsschritt wurden die relevanten Entscheidungsträgerinnen auf politischer Ebene (SHV, BürgermeisterInnen) gebeten, sich aktiv einzubringen und die Ergebnisse der Forschungen zu plausibilisieren. Während eines halbtägigen Ergebnisworkshops wechselten sich Inputs zu Methoden und Ergebnissen mit Plenardiskussionen ab.

5.2 Nutzen der Sozialraumanalyse für IKZ

Der Prozessabschluss mit einer gemeinsamen Reflexion der Ergebnisse mit den EntscheidungsträgerInnen vor Ort zeigt gut auf, welchen Nutzen Sozialraumanalysen bei Interkommunaler Zusammenarbeit generieren können:

- Durch die Betrachtung von ganzen Regionen werden neue Lösungsmöglichkeiten von (inter-)kommunalen Problemlagen geschaffen.
- Durch die systematische Vorgehensweise einer Sozialraumanalyse sind die einzelnen Schritte der Ergebnisfindung für die EntscheidungsträgerInnen transparent und nachvollziehbar.

- Da die Diskussionsbasis eine wissenschaftliche Studie ist kommt es zu einer Versachlichung der Diskussion und damit auch der Entscheidungsfindung. Die Diskussion einzelner Arbeitsschritte führte bei den EntscheidungsträgerInnen zu einer gemeinsamen Sichtweise und schließlich auch zur Akzeptanz von Lösungen, die im politischen Spiel der Kräfte ansonsten nur schwer vermittelbar sind.
- Durch die Beauftragung eines unabhängigen Forschungsinstituts, das eine entscheidungsvorbereitende ExpertInnen- und Moderationsrolle einnimmt, können zusätzliche Sichtweisen eingebracht werden. Diese können durch Verfahren der BürgerInnenbeteiligung noch weiter ausgebaut werden.

6 Resümee

In der Diskussion um die Schaffung von (angemessen) gleichen Lebensbedingungen in allen Sozialräumen werden Gemeindekooperationen, wie in Kapitel 1 und 2 dargelegt, an Bedeutung zunehmen. Sozialraumanalysen können hierfür, wie in Kapitel 5 beispielhaft beschreiben, wichtige Informationen liefern, um die Entscheidungen zu versachlichen und (somit) die Entscheidungsqualität zu verbessern.

Gerade in ruralen Sozialräumen wird es in Zukunft notwendig sein, nicht nur im Bereich „klassischer Infrastrukturleistungen“ wie Bauhöfen oder bei der Wasserversorgung sondern vor allem auch z.B. im Bildungsbereich auf Kooperation zu setzen, um auch hier die BürgerInnen wohnortnahe mit Angeboten versorgen zu können, die in den jeweiligen Gemeinden aufgrund einer zu geringen Nachfrage nicht organisier- und finanzierbar wären. Da interkommunale Zusammenarbeit fast ausschließlich auf freiwilliger Basis („Win-Win-Situationen“) erfolgt müssen diese Zugewinne an politischer Gestaltungsfähigkeit in der Diskussion in Zukunft wesentlich stärker betont werden. Dies vor allem deshalb, weil momentan beim Thema Interkommunale Zusammenarbeit sehr defensiv argumentiert wird, wenn Interkommunale Zusammenarbeit als letzter Schritt vor der Gemeindezusammenlegung oder als Möglichkeit Ressourcen einzusparen propagiert wird.

Sozialraumanalysen

Als Beispiele für zukunftssträchtige Zusammenarbeit zwischen Gemeinden - gerade in ruralen Gebieten – können gemeindeübergreifende Krabbelstubenangebote angeführt. Bei einer Internetrecherche stößt man auf einige Projekte, die bereits umgesetzt wurden. So haben die burgenländischen Gemeinden Draßburg, Baumgarten, Schattendorf und Loipersbach 2002 eine „gemeindeübergreifende Kinderkrippe“ eingerichtet (Plattform Verwaltungskooperation 2011b). Auch im Mühlviertel kooperieren die Gemeinden Hofkirchen i.M., Neustift, Oberkappel und Pfarrkirchen seit den Sommerferien 2010 beim Betrieb einer Krabbelstube (Marktgemeinde Hofkirchen im Mühlkreis undatiert). Gerade kleinere Gemeinden können durch Kooperationen Leistungen innovative Projekte verwirklichen und damit zum Erhalt bzw. Ausbau sozialer Infrastruktur beitragen. Wichtig dabei ist, und das konnte in Kapitel 5 gezeigt werden, auch über bestehende Gebietsdefinitionen hinweg zu denken, da sich „soziale Räume“ in der Lebensrealität von Menschen anders abbilden, als auf dem sprichwörtlichen Reißbrett geplant.

Sozialraumanalysen und die Planung von interkommunaler Zusammenarbeit bieten immer die Möglichkeit BürgerInnen mit einzubeziehen – sei es in der Datenerhebung, sowie auch bei der Diskussion der Ergebnisse oder im Entscheidungsprozess. Die Forderungen nach stärkerer „BürgerInnenbeteiligung“ wird es in Zukunft notwendig machen, bereits in der Planungsphase zu überlegen, in welcher Art und Weise BürgerInnen sinnvoll beteiligt werden können, um eine stärkere Zustimmung der Bevölkerung zu Ergebnissen von Sozialraumanalysen bzw. deren Umsetzung zu erhalten.

Literaturverzeichnis

Deinet, Ulrich: Einleitung. In: Ders. (Hg.): Methodenbuch Sozialraum. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7-13, 2009

Fleischmann, Michael: Handbuch zur interkommunalen Zusammenarbeit. „GemSyn“, Potentialanalyse zur Nutzung von Gemeindesynergien im Industrieviertel. Sulz im Weinviertel, 2006 verfügbar unter:

<http://www.industrieviertel.at/Handbuch%20GemSyn-060605.pdf>, dl: 18. 05. 2011

Franz, Peter: Metropolregionen als Chance der Raumentwicklung? Interkommunale Kooperation als Voraussetzung und knappes Gut für die Handlungsfähigkeit von Metropolregionen. Halle, Power Point Präsentation, 2007 verfügbar unter:

http://www.slidefinder.net/P/Peter_Franz_Metropolregionen_Chance_Raumentwicklung/Metropolregionen%20FUB%20Seminar%202007/20746801

Kampus, Doris/ Nagler, Martin: Gemeindekooperationen unter besonderer Berücksichtigung von peripheren Gemeinden im Ziel 2 Gebiet. Graz, 2004 verfügbar unter:

http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/dokumente/10164676/935ff60f/Gemeindekooperationen_dez_2004.pdf, dl: 20. 05. 2011

Land Oberösterreich: Gemeindefukunft: Kooperation statt Konkurrenz – Vorstellung der Studie über aktuellen Stand und Zukunft von Gemeindekooperationen. Information zur Pressekonzferenz, 2007 verfügbar unter:

http://www.ooe.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-3DCFCFC3-6C2C8389/ooe/PK_Stockinger_22.1.2007.pdf, dl: 29. 09. 2011

Lutz, Ronald: Integrierte Raumplanung in der Thüringer Landeshauptstadt Erfurt. Bericht, 2007 verfügbar unter:

http://www.erfurt.de/imperia/md/content/veroeffentlichungen/gesundheit/bericht_integrierte_sozialraumplanung.pdf, dl: 20. 04. 2011

Sozialraumanalysen

Marktgemeinde Hofkirchen im Mühlkreis: Krabbelstube, undatiert verfügbar unter:

<http://www.hofkirchen.at/hofkirchen31806.htm>, dl: 14. 09. 2011

ÖROK: ÖROK-Empfehlung zur Siedlungsentwicklung. Empfehlung Nr. 50, 2000 verfügbar unter:

http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/5.Reiter-Publikationen/OEROK-Empfehlungen/oerok_empfehlung_50.pdf, dl: 05. 08. 2011

Plattform Verwaltungskooperation: Kooperationsprojekte. Datenbank, 2011a verfügbar unter:

http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Spezial:BrowseData&_cat=Kooperationsprojekte&_single, dl: 18. 05. 2011

Plattform Verwaltungskooperation: Gemeindeübergreifende Kinderbetreuung (GEKIP). 2011b verfügbar unter:

[http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Gemeinde%C3%BCbergreifende_Kinderbetreuung_\(GEKIP\)](http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Gemeinde%C3%BCbergreifende_Kinderbetreuung_(GEKIP)), dl: 14. 09. 2011

Raffalt, Andrea: Analyse des Sozialraums Liezen. Bestandserhebung der sozialen Einrichtungen für Bereiche Bildung, Kinder, Jugendliche, Behinderte und ältere Menschen. Graz, Dissertation, 2007

Raffetseder, Christina/ Pfeiffer, Wolfgang: Analyse der kurz- und mittelfristigen Wirkungen interkommunaler Zusammenarbeit am Beispiel des Dienstleistungszentrums 4 Sonnen. Linz, Diplomarbeit, 2009 verfügbar unter:

http://www.verwaltungskooperation.at/images/Raffetseder-Pfeiffer_DLZ_4Sonnen.pdf, dl: 18. 05. 2011

SAGS Consult: Sozialraumanalyse, 2011 verfügbar unter:

<http://www.sags-consult.de/html/Sozialraumanalyse.htm#Konzeption>, dl: 28.04.2011



Sozialraumanalysen

Stadlmayr, Martina: Sozialraumplanung für die Pflege und Betreuung von älteren Menschen im Sozialraum Freistadt/ Perg. Eine Studie, gefördert von der Oberösterreichischen Landesregierung. Endbericht, Linz, 2009

VSOP: Sozialraumanalyse und Sozialraumplanung. Fachpolitische Stellungnahme 1998, 1998 verfügbar unter:

http://www.vsop.de/cms/front_content352d.html?client=1&lang=1&idcat=5&idart=28, 22. 04. 2011

Wessig, Kerstin/ Roloff, Michael/ Hettich, Christine: Sozialraumanalyse Leader-Region Odenwald 2010. Zukünftige Situation der Generation 55plus. Kurzfassung.

http://senioren.odenwaldkreis.de/pdf/Kurzfassung%20Sozialraumanalyse.pdf?bcsi_scan_6FE2FB634513A57D=0&bcsi_scan_filename=Kurzfassung%20Sozialraumanalyse.pdf, dl: 19. 09. 2011

7 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick über rechtliche Organisationsformen der IKZ.....	7
Abbildung 2: Interaktionsmuster der Gemeinden Hagenberg, Unterweikersdorf, Wartberg, Pregarten, Gutau und St. Leonhard:.....	13