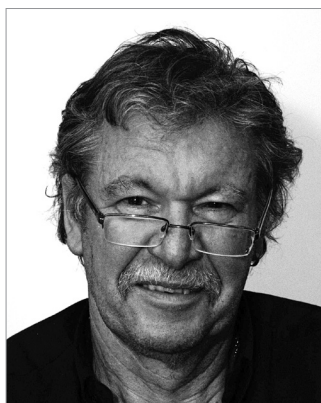


KOMMUNALE SOZIALPLANUNG

Komplexe Landschaft


VON WALTER WERNER

Walter Werner war von 1978 bis 2013 leitender Sozialplaner der Stadt Mannheim, Moderator lokaler Beteiligungsprozesse und seit 1985 Dozent für Sozialplanung an verschiedenen Hochschulen. Er ist Gründungsvorsitzender des Vereins für Sozialplanung e. V. www.vsop.de

Sozialplanung gilt als das maßgebliche Instrument der Sozialpolitik zur Analyse und Steuerung sozialer Prozesse, zumal auf kommunaler Ebene. Öffentliche Dienstleistungen sollen mit ihrer Hilfe bedarfsgerecht und wirtschaftlich erbracht werden – im Zusammenwirken unter anderem mit der Zivilgesellschaft und der Sozialwirtschaft.

Die Geschichte der Sozialplanung in Deutschland ist mit rund 50 Jahren vergleichsweise kurz, die Auftragslagen im Jahr 2017 ungebrochen und vielfältig (Werner 2017a, 20). Heute ist Sozialplanung Voraussetzung für gute Sozialpolitik.

Sozialplanung bewegt sich im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Praxis und ist dabei Sozialforschungs-, Planungs- und Koordinationstätigkeit. Sozialplanung zielt auf Veränderung zu mehr Lebensqualität, wo Lebenslagen und Lebensverhältnisse unbefriedigend oder nicht zureichend sind.

Der Orientierungs- und Aktionsrahmen, in dem sich die Sozialplanung in den Kommunen heute bewegt, lässt sich mit den folgenden Begriffen zuschreiben und findet sich je nach Relevanz örtlicher Sozialplanung in unterschiedlicher Intensität und Priorität wieder: integriert, inklusiv, partizipativ, kooperativ, sozialraumbezogen, lebenslagenorientiert, netzwerkbezogen, steuerungsrelevant, indikatorenbasiert, wirkungsorientiert, politikberatend.

Auftrags- und Gemengelage

In den Kommunen gibt es unterschiedliche sozialstrukturelle Ausgangslagen und mithin unterschiedliche gesellschaftliche Auftragslagen für Planung. Lokale Demokratie und ziviles Engagement sind Ergebnis der jeweiligen politischen Konstellation.

»Ist Stadtentwicklung ein offener, fast anarchischer Prozess der Stadtgesellschaft oder straffes Changemanagement?«, ist eine zentrale Frage gesellschaftlicher Ent-

wicklungsarbeit in der Kommune (Hummel 2015, 39), bei der »Lebenswelt (der Bürger) und Systemwelt (der Verwaltung) aufeinander treffen und ... in bester Fortschrittsrhetorik aneinander vorbei laufen« (a. a. O., 26) und wo »eine Sozialraumausrichtung städtischer Daseinsvorsorge die wirksamste Bürgerbeteiligung sein« kann (a. a. O., 28). Ziel der Daseinsvorsorge ist es, öffentliche Dienstleistungen bedarfsgerecht, adressaten- und sozialraumbezogen und wirtschaftlich zu erbringen.

Eine dezentrale, gemeinwesenorientierte, lebenslagenbezogene, integrierte, inklusive Sozialplanung gehört mittlerweile zum Standard heutiger Sozialplanung. »Ziel der Raumgestaltung ist es, gebauten Räumen und Orten, in denen sich Menschen aufhalten, durch Umsetzung funktionaler, technischer, intellektueller und ästhetischer Anforderungen eine mit den Sinnen spürbare und kognitiv erfahrbare Präsenz zu verleihen ... Die Raumgestaltung dient dazu, die gebaute Umwelt mit einer Atmosphäre auszustatten, die dazu geeignet ist, individuelles Wohlbefinden, Handlungen, soziale Interaktion sowie die Beziehung zur räumlichen Umgebung positiv zu beeinflussen.« (Exner; Pressel 2016, 81). Sozialplanung bringt als Planungsdisziplin beste Voraussetzungen mit, Lebenslagen in Sozialräumen positiv zu gestalten, Schiefen und Spannungen abzubauen und zu mehr Lebensqualität vor Ort beizutragen.

Sozialplanung wird zur politischen Disziplin, wo sie sich in ihrer Grundhaltung zwischen Anpassung und Widerstand

entscheiden muss. Sozialplanung kommt nicht darum herum, in gesellschaftspolitischen und sozialen Konflikten auf der lokalen Ebene Position zu beziehen oder Partei zu nehmen, etwa wenn Initiativen unter dem Label »Wem gehört die Stadt?« sich gegen die Veräußerung kommunaler Grundstücke an private Investoren oder eine einseitig investorenfreundliche städtebauliche Planung richtet, bei der Gemeinschafts- und Nachbarschaftsinteressen oder bezahlbares Wohnen unter- oder nachgeordnet werden. Im Spagat zwischen Auftraggeber und Adressaten muss man sich als Sozialplaner immer wieder entscheiden: pro und kontra oder vermittelnd integrativ.

Gelingende Integration und gelungene Inklusion »hängt von der Befriedigung eines der grundlegendsten Bedürfnisse, dem Wohnen, ab, das mehr ist als bloß ein Dach über dem Kopf haben ... Integration meint dabei die formelle Teilnahme an gesellschaftlichen Institutionen ... Inklusion hingegen meint die materielle und soziale Teilhabe.« (Biffel; Dimmel 2016, 12)

Akteure, Netzwerke, Kooperationsbeziehungen

Das strategische Management für die lokale Daseinsvorsorge liegt bei der Politik: Sie setzt die Ziele, verabreicht die Budgets und bilanziert im Idealfall die Umsetzung und Wirkung von Maßnahmen. Die Verwaltung organisiert die zivilgesellschaftliche Beteiligung, plant im operativen Management die Einrichtungen und Leistungen, legt die Kriterien, Indikatoren und Qualitätsmaßstäbe zur Aufgabenerfüllung fest.

Der öffentliche Träger hat im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) die Gesamtverantwortung für die Daseinsvorsorge und ihre Planung. Nach dem Subsidiaritätsprinzip nimmt die öffentliche Hand Abstand von eigenen Leistungen, delegiert, wo freie und private Träger der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe solche Angebote vorhalten und schafft Raum zur frühzeitigen Mitwirkung an der Sozialplanung. »Mittels des Subsidiaritätsprinzips (werden) organisatorische Autonomie und fachlich-methodische Eigenständigkeit gegenüber übergeordneten kommunalen und staatlichen Gebilden verteidigt.« (Dahme; Wohlfahrt 2013, 115)

Die Rolle Freier Träger ist in der neuen Steuerungsphilosophie als partnerschaftliche Kooperation definiert: zum einen mit

einem eigenen wert- und weltanschaulich gebundenen Auftrag, zum andern über Aufträge des öffentlichen Trägers zur Leistungserbringung. Angestrebtes Ziel ist dabei, Inhalt und Form der Erbringung sozialer Dienstleistungen kooperativ und fair auszurichten. Partnerschaft heißt für die Träger vor allem auch Finanzierungspflicht des öffentlichen Trägers für soziale Dienstleistungen. Kennzahlen dienen einer wirkungsorientierten Steuerung der Aufgabenerfüllung.

Wollen Freie Träger kompetent und qualifiziert an der Sozialplanung mitwirken, müssen sie sich dialogfähig und strategisch handlungsfähig machen für Planungs-, Beteiligungs- und Verteilungsprozesse, für Kontraktmanagement, wo es um Leistungs- und Qualitätsverträge geht, für Sozialraumprozesse und die eigene Aufstellung vor Ort sowie schließlich für die Wahrnehmung der eigenen Lobbyrolle. Ein richtungweisendes Beispiel ist das »Kompetenzzentrum Strategische Sozialplanung« der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen, das sich seit 2014 um die Beratung, Begleitung und Qualifizierung Freier Träger und die Implementierung der Sozialplanung in die Verbandsarbeit kümmert (Beßler 2017).

mune allein, noch im Verbund mit der Sozialwirtschaft die komplexen sozialen Entwicklungsaufgaben in der Kommune und ihren Sozialräumen ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung lösen kann.

Praxistauglicher Methodenkoffer

Sozialplanung kennt in der Praxis ein breites Repertoire an quantitativen und qualitativen Methoden (vgl. hierzu auch MAIS NRW 2011).

Zum Kanon methodischer Überlegungen in der Sozialplanung und ihrer weiteren Professionalisierung gehören zur kompetenten Anwendung eines breiten Methodenrepertoires vor allem aus dem Bereich empirischer Sozialforschung eine Reihe weiterer Themen: Analysefähigkeiten zum Verstehen systemischer und konkurrierender Handlungslogiken, Managementkompetenzen zur Prozesssteuerung, eine reflexive Infrastruktur für den alltäglichen Arbeitsvollzug, eine Berufsethik guter Sozialplanung, Standards und Qualitätsmaßstäbe der Berufsausübung sowie Qualifikationswege dahin, welche die Aneignung solcher Kompetenzen eröffnen. Die 2013 gegründete VSOP-Akademie hat mit

»Die Bedeutung wirkungsorientierter Steuerung mit ihrer technokratischen Logik wird überschätzt«

Schubert unterscheidet drei Stufen oder Ansätze der Sozialplanung: die administrative, die steuerungsunterstützende und netzwerkorientierte Sozialplanung. »Dieser Dreiklang der interaktiven, netzwerkorientierten Planungstechnologie auf der einen Seite, die Grundlagen der administrativen Sozialplanung auf der zweiten Seite und des betriebswirtschaftlich begründeten Instrumentariums der steuerungsunterstützenden Sozialplanung auf der dritten Seite bestimmt die hohe Qualität der aktuellen Sozialplanung.« (Schubert, 18)

Im netzwerkorientierten Ansatz spielt die Governance-Logik eine prominente Rolle, nach der die längerfristige Kooperation der Akteure in Prozessketten eingebettet ist. Die governancebasierte Sozialplanung ist die einsichtige Reaktion auf die Situation, dass weder die Kom-

petenz allein, noch im Verbund mit der Sozialwirtschaft die komplexen sozialen Entwicklungsaufgaben in der Kommune und ihren Sozialräumen ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung lösen kann.

ihrer Weiterbildung für Praktikerinnen und Praktiker in der Bundesrepublik Deutschland ein Alleinstellungsmerkmal. Für die professionelle Weiterentwicklung der Sozialplanung macht die Unterscheidung zwischen Professionalisierung und Professionsentwicklung, zwischen einem individuellen und einem institutionellen Zugang Sinn. Professionalisierung ist demnach als persönlicher Wissens- und Erfahrungszuwachs über die Zeit, Professionsentwicklung als berufsständische Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Disziplin zu verstehen. Ziel der Professionsentwicklung ist es, gesellschaftliche Probleme und ihre Problemlösungskompetenz exklusiv der Profession zuzuordnen und ein Grundmaß an Systemvertrauen in die Sozialplanung aufzubauen (vgl. hierzu Dick u. a., 2016).

Voraussetzungen

Für eine funktionsfähige Sozialplanung ist die Etablierung einer Systemplanung – mit einer spezifischen Struktur, Prozessdynamik und Methodik – für die Gestaltung von kommunaler Sozialpolitik unverzichtbar. Dazu gehört die Integration der Sozialplanung als ernst zu nehmende Planungsdisziplin in die kommunale Entwicklungsplanung und in eine durch sie mitgeprägte soziale Kommunalpolitik (vgl. zu der Unterscheidung den »Klassiker« der Sozialplanung: Deutscher Verein 1986).

Zu den aktuellen Standardaufgaben einer professionellen Sozialplanung gehören die Beobachtung, Analyse und Dokumentation sozialer Prozesse, eine systematische Sozialberichterstattung, Empowerment und Hilfe zur Selbstorganisation engagierter und benachteiligter Gruppen, die Positionierung in der strategischen Steuerung der Kommune und ein Ergebnis- und Wirkungscontrolling (VSOP 2008, 8 ff.). Aus Sicht systemischer Organisationsberatung sollte man die Bedeutung wirkungsorientierter Steuerung nicht überschätzen: »In den Kulissen der Wirkungsorientierung lauert eine technokratische Logik mit simplen Ursache-Wirkungsannahmen.« (Gössler 2016, 130)

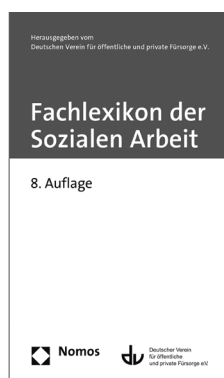
Fazit

Sozialplanung greift aktuelle politische, rechtliche und wirtschaftliche Veränderungsprozesse auf, wenn sie fachlichen Anschluss an gesellschaftliche Veränderungen halten will, und befindet sich damit als Planungsdisziplin und als Planungsprofession selbst in einem ständigen Wandlungsprozess.

Planungswissen führt erst in der Praxis zu anwendungsorientiertem professionellen Wissen. In Anlehnung an Bourdieu nimmt eine Praxistheorie als »interdisziplinäre Denkbewegung und Forschungshaltung« (Schäfer 2016, 19) dabei »die Logik der Praxis immer wichtiger als die vermeintlich schlüssige Logik soziologischer Theorievorgaben« (Hillebrandt 2009, 371).

Gemessen wird der Wert der Sozialplanung letztlich an dem, was sie erreicht, für Menschen in benachteiligenden Situationen, gegen Armut und Ausgrenzung und Verteilungsschiefen. Für einen erfolgreichen Gang der Sozialplanung sind einige Voraussetzungen unverzichtbar: der politische Auftrag zur Sozialplanung mit

Was Sozialplanung soll



Sozialplanung ist das maßgebliche Instrument der Sozialpolitik zur Analyse und Steuerung sozialer Prozesse. Sie soll Antworten auf aktuelle gesellschaftliche und demografische Trends liefern, wie die Veränderung von Haushalts- und Familienstrukturen, Verunsicherung zentraler Berufs- und Lebensperspektiven, Armut und soziale Ausgrenzung, Migrations- und Zuwanderungsprozesse, ungleiche Bildungschancen u. a. m., die ihre spürbaren Wirkungen auf der lokalen Ebene haben.

Politik setzt die Ziele, Sozialplanung liefert die notwendigen Managementinformationen. Von ihrem professionellen Anspruch her vermittelt Sozialplanung dabei zwischen der vielfältigen Lebenswelt der Bevölkerung und dem komplexen System der Verwaltung, organisiert Beteiligungsprozesse und den politischen und sozialen Aushandlungsprozess, bei dem sich die beteiligten Akteure dann über soziale Handlungsprogramme, Prioritäten und die Finanzierung verständigen.

Walter Werner

Quelle: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. 8. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. 1.073 Seiten. 49,- Euro. ISBN 978-3-8487-2374-4.

ausreichenden Ressourcen, das partizipative Arrangement der Planung, aussagefähige Indikatoren zur Leistungs- und Wirkungskontrolle sowie die Verortung im strategischen Steuerungskreislauf ihrer Kommune.

Dick, Michael; Marotzki, Winfried; Mieg, Harald (Hg.), 2016: Handbuch Professionsentwicklung, Bad Heilbrunn.

Exner, Ulrich; Pressel, Dietrich, 2016: Basics Raumgestaltung, Basel.

Gössler, Martin, 2016: Wirkungen und Nebenwirkungen der Wirkungsorientierung. Eine Packungsbeilage für das neue Managementrezept von NPOs, in: Andreas Strunk (Hg.), Öffentliche Sozialplanung und die Freie Wohlfahrtspflege, Baden-Baden, 119-133.

Hillebrandt, Frank, 2009: Praxistheorie, in: Georg Kneer; Schroer, Markus (Hg.), Handbuch Soziologische Theorien, Wiesbaden.

Hummel, Konrad, 2015: Demokratie in den Städten. Neuvermessung der Bürgerbeteiligung. Stadtentwicklung und Konversion, Baden-Baden.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (Hg.), 2011: Moderne Sozialplanung. Handbuch für Kommunen, Düsseldorf.

Schäfer, Hilmar (Hg.), 2016: Praxistheorie. Ein soziologisches Forschungsprogramm, Bielefeld.

Schubert, Herbert, 2017: Entwicklung einer modernen Sozialplanung Ansätze, Methoden und Instrumente, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1/2017, 4-19.

Verein für Sozialplanung e. V. (VSOP), 2008: Kompass Sozialplanung. Zwischen Gestaltung und Verwaltung im Reformprozess, Speyer.

Werner, Walter, 2017a: 50 Jahre Sozialplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1/2017, 20-28.

Werner, Walter, 2017b: Sozialplanung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 8. Auflage, Baden-Baden, 837-841.

Literatur



Breßler, Stefanie Maria, 2017: Kompetenzzentrum Strategische Sozialplanung: zentrale Anlaufstelle für die Wohlfahrtspflege in Thüringen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1/2017, 94-98.

Biffel, Gudrun; Dimmel, Nikolaus (Hg.), 2016: Migrationsmanagement 2. Wohnen im Zusammenwirken mit Migration und Integration. Wohnungsmarkt, Wohnungsbedingungen, Wohnungspolitik, Modelle, Wohnbau- und Wohlfahrtspolitik, Globalisierung, Bad Vislau.

Dahme, Hans-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert, 2013: Handbuch Kommunale Sozialverwaltung und Soziale Dienste, Weinheim, München.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), 1986: Handbuch der örtlichen Sozialplanung, Frankfurt am Main.