

Sozialplanung aus Sicht von Planungsträgern

Eine Standortbestimmung der Schweiz am
Beispiel der Region Basel

Dittmann, Jörg

Tappert, Simone¹

¹ Die Studie wurde durch den Förderfonds der Hochschule Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz ermöglicht. Der ursprüngliche Titel der Studie lautet „Sozialplanung und die Rolle der Sozialen Arbeit. Eine Standortbestimmung für die Schweiz am Beispiel der Region Basel“.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Zielsetzung	2
3	Einführung in den Sozialplanungsbe­griff	3
4	Durchführung der Studie	6
4.1	Methodik und Vorgehensweise	6
5	Ergebnisse der Studie	8
5.1	Manifestationen der Sozialplanung	8
5.1.1	Fachliteraturrecherche	8
5.1.2	Sozialplanung im gesetzlich-normativen Kontext	8
5.1.3	Sozialplanung im Kontext von Leitbildern der untersuchten Hilfswerke und Stiftungen	15
5.2	Sozialplanung in öffentlichen und privaten gemeinnützigen Trägern sozialer Dienstleistungen	16
5.2.1	Planungsverständnisse und Sozialplanungspraxen	16
5.2.2	Bedarf	20
5.2.3	Controlling, Evaluation und Wirkungsorientierung	22
5.2.4	Sozialplanung und Soziale Arbeit	23
5.3	Einschätzung der Experten der Sozialarbeitswissenschaft zu Teilergebnissen der Studie	24
5.3.1	Institutionalisierung von Sozialplanung und die Rolle der Sozialen Arbeit in Planungsprozessen	24
5.3.2	Wirkung und Wirkungsmessung in der Sozialplanung	25
5.3.3	Sozialplanung und Sozialberichterstattung am Beispiel Sozialbericht 2013 Kanton Solothurn	28
6	Zusammenfassung	29
7	Fazit und Ausblick	31
8	Literatur	32

1 Ausgangslage

Sozialplanung gewinnt in der Schweiz zunehmend an Bedeutung. Die Gründe dafür dürften unterschiedlich sein. Einerseits ist zu konstatieren, dass die planerische Ausgestaltung des Sozialen in einer Zeit passiert, in der sich die soziale Wirklichkeit zunehmend ausdifferenziert und neue Formen sozialer Not und sozialer Probleme entstehen. Andererseits nimmt der Stellenwert von Sozialplanung im Zuge von Verwaltungsreformen und Verknappung öffentlicher Mittel sowie steigendem Kosten- und Effizienzdruck zu.

Ein Grossteil der Planungsaufgaben, die das Soziale betreffen, wird von Mitarbeitenden aus der Verwaltung geleistet, die von ihrer fachlichen Ausbildung her häufig wenig sozialplanerische Expertise mitbringen. Dies ist nicht verwunderlich, denn die Vermittlung von sozialplanerischem Wissen in den Ausbildungsgängen und die Anwendung von Konzepten der Sozialplanung stecken in der Schweiz noch in den Anfängen.

Gegenwärtig sind erste Veränderungen in unterschiedlichen Planungsfeldern, wie etwa Alter und Pflege, Migration, Familie, Kindheit und Jugend zu beobachten. In den Verwaltungsabteilungen, die für sozialplanerische Aufgaben zuständig sind, werden beispielsweise vermehrt Fachkräfte der Sozialen Arbeit und verwandter Disziplinen eingestellt oder es entstehen gemeinsam mit Einrichtungen der Sozialen Arbeit Ansätze eines kooperativen Planens.

Durch die genannten Veränderungen ergeben sich für die Soziale Arbeit neue Möglichkeiten, um in den verschiedenen Handlungsfeldern an ihre fachspezifischen Ansätze mit hohem Planungs- und Gestaltungspotential anzuknüpfen. Für die Soziale Arbeit öffnet sich hier ein Aufgabenspektrum, das weniger auf die Interventionsleistungen Sozialer Arbeit, etwa bei auftretenden sozialen Problemen, rekurriert. Vielmehr kann die Soziale Arbeit als Expertin agieren, was die Plan- und Umsetzbarkeit des Sozialen und die sozialen Folgenabschätzungen angeht.

Erste Vorarbeiten im Rahmen der Markt- und Umweltanalyse am Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule Soziale Arbeit (FHNW) zeigen, dass sich diese Veränderungen als noch wenig systematisch, eher punktuell und projektbezogen darstellen. Das bedeutet, dass Sozialplanung hierzulande noch keine Eigenständigkeit erreicht hat, weder in der Praxis noch begrifflich oder konzeptionell. Es liegt zudem die Vermutung nahe, dass ein einheitliches Verständnis von Sozialplanung unter den Akteuren und ihren Institutionen bislang fehlt. Ein wesentlicher Grund für diese Heterogenität dürfte sein, dass an der planvollen Ausgestaltung des öffentlichen Sozialwesens bekanntermaßen sehr unterschiedliche Akteure beteiligt sind. Träger von Sozialplanung sind zunächst vor allem die Ämter und Behörden der verschiedenen Gebietskörperschaften, d.h. Staat, Kantone, Gemeindeverbände oder Gemeinden. Diese haben sich im Laufe der Zeit zunehmend ausdifferenziert und es sind spezialisierte Einrichtungen (z.B. Jugendhilfe) mit entsprechenden Spezialplanungen (z.B. Jugendhilfeplanung) hervorgegangen. Neben den öffentlichen Verwaltungen kommen gemeinnützige, d.h. kirchliche und private Wohlfahrtsträger (Hilfswerke, Stiftungen) hinzu, die auf den unterschiedlichen Ebenen ebenfalls in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Ausmass sozialplanerisch vorgehen.

Aber nicht nur die große Zahl unterschiedlicher und spezialisierter Akteure, sondern auch die besonders ausgeprägte kommunale Steuerung von Wohlfahrt mit ihren lokalen Eigenheiten, Mentalitäten und Planungsphilosophien tragen zu verschiedenartigen Selbstverständnissen und Werteprämissen in der Sozialplanung bei.

Die unterschiedlichen Auffassungen von Sozialplanung münden konkret in unterschiedlichen sozialplanerischen Praktiken. In deren Konsequenz werden zentrale Fragen der Sozialplanung uneinheitlich abgehandelt. Dazu gehören die Fragen, welche Indikatoren den Ist- und Sollzustand und den entsprechenden Bedarf abbilden, welche Ausprägungsgrade von Unter- oder Überversorgung als handlungsrelevant gelten oder welche aus dem Planungsprozess abgeleiteten Maßnahmen für nachhaltig gehalten werden. Weiterhin gibt es unterschiedliche Auffassungen zu den Grundsätzen von Sozialplanung, beispielsweise darüber wie sehr und in

welcher Weise die Zieladressat/innen an dem Planungs- und Gestaltungsprozess partizipieren sollen.

Obwohl sozialplanerische Aktivitäten also deutlich an Bedeutung gewonnen haben, steckt die konzeptionelle Ausgestaltung von Sozialplanung in der Schweiz noch in den Anfängen. Von wissenschaftlicher Seite gibt es bislang wenig Konzepte, die sozialplanerische Aktivitäten zu integrieren und systematisieren versuchen.

Beim Blick auf den Wissenschaftsdiskurs fällt auf, dass Sozialplanung häufig unter Sozialmanagement subsumiert wird. Dies hängt damit zusammen, dass das Instrumentarium der Sozialplanung, zu denen ein regelmäßiges Monitoring und die Wirkungsmessung gehören, den Instrumenten des New Public Management ähnelt (Becker et al. 2007). Sozialplanung ist jedoch keineswegs deckungsgleich mit Konzepten z.B. des New Public Management: Sozialplanung wurde im Zuge städtischer Reformen und mit Einführung der Sozialversicherungen in Europa im späten 19. Jahrhundert „mitgedacht“, als Ansatz entwickelte er sich schliesslich in den USA in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts an der Schnittstelle zwischen Sozialarbeit und Stadt-, Gemeinde- oder Quartierplanung (Müller und Nimmermann 1973). Sozialplanung hat seine Wurzeln demnach auch in der Gemeinwesenarbeit, die originärer Teil der Sozialen Arbeit ist. Bislang sind solche theoretischen aber auch methodischen Grundlagen von Sozialplanung wenig beleuchtet worden (Ulrich 1994; Campfens 1997).

Die Rolle der Sozialen Arbeit in der Sozialplanung ist auch innerhalb der Disziplin bisher wenig diskutiert und definiert worden. Obschon Sozialplanung eine Reihe von Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit bearbeitet, ist aber die Soziale Arbeit selbst selten Hauptakteur. Sozialplanung ist wenig im Vokabular der Ausbildungsprogramme sozialer Berufe zu finden. Vor dem Entstehungshintergrund und der Frage von Partizipation sind Wissen und Erfahrungen der Sozialen Arbeit für die Sozialplanung jedoch mehr als angebracht und es bedarf einer neuen Standortbestimmung von Sozialplanung in der Sozialen Arbeit, und zwar unter dem Blickwinkel der Sozialen Arbeit als Profession und Disziplin. Hier setzt das vorgeschlagene Projekt an.

2 Zielsetzung

Ziel der vom Förderfonds der Hochschule Soziale Arbeit (HSA-FHNW) geförderten Studie ist es,

1. den Stand der Sozialplanung in der Schweiz am Beispiel der Region Basel aufzuarbeiten.
2. die Bereiche zu identifizieren, in denen Sozialplanung stattfindet.
3. die Akteure zu benennen, die daran beteiligt sind,
4. bestehende Planungsverständnisse zu erfassen und
5. dabei die Umsetzung von Sozialplanung anhand der eingesetzten Instrumente zu skizzieren.

Ein weiteres Projektziel ist es, die Bedeutung der Sozialen Arbeit in den gegenwärtigen sozialplanerischen Aktivitäten herauszuarbeiten. Insbesondere wird den Fragen nachgegangen, in welchen Bereichen, in Bezug auf welche Bevölkerungsgruppe und auf welcher Planungsebene die Soziale Arbeit hierbei beteiligt ist.

Im Zuge dessen soll der derzeitige Stellenwert von Sozialer Arbeit im sozialplanerischen Denken erforscht werden.

Weiterhin zielt das Projekt darauf ab, aus den gewonnenen Erkenntnissen der empirischen Analysen die Anforderungen für eine praxistaugliche Sozialplanung zu skizzieren.

Aus forschungsökonomischen Gründen werden in besonderem Maße sozialplanerische Aktivitäten in der Region Basel ins Visier genommen. Die räumliche Begrenzung des Untersuchungsbereichs schränkt einerseits zwar die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse ein, andererseits bietet sich durch die regionale Verortung jedoch die Chance auf einen gemeinsamen Austausch mit Stakeholdern zu konkreten Planungsfragen in der Region Basel.

Die vorliegende Studie ist explorativ angelegt, folgt aber dennoch einem Grundverständnis von Sozialplanung. Nachfolgend wird der Referenzrahmen beschrieben und in den Sozialplanungsbegriff eingeführt.

3 Einführung in den Sozialplanungsbegriff

Die Entstehung der Sozialplanung wird in der Fachliteratur häufig mit sozialreformerischen Ansätzen sowohl in den USA als auch in Europa am Ende des 19. Jahrhunderts in Verbindung gebracht (Müller und Nimmermann 1973; Ulrich 2003; Werner 2011). Die damaligen Reformansätze zielten vor allem auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in Stadtteilen zur Linderung von Armut ab. Anstelle unsystematischer Mildtätigkeit treten gebündelte, am Gemeinwesen orientierte Hilfen, die im Wesentlichen auf Vorüberlegungen zu den Zielen und dem Weg ihrer Verwirklichung beruhen. Die Settlement-Bewegungen in Grossbritannien (Toynbee Hall, London) und im nordamerikanischen Bundesstaat Illinois (Hull-House, Chicago) gelten als erste Beispiele für sozialplanerisches Handeln. Die gedankliche Vorwegnahme der zukünftigen Lebensbedingungen in einem geographisch bestimmbareren Raum und die Ausarbeitung der dafür notwendigen Massnahmen stellen bis zum heutigen Zeitpunkt den Kern sozialplanerischen Denkens dar. In der Sozialen Arbeit werden solche planerischen Ansätze, wie sie in der Settlement-Bewegung zum Ausdruck kommen, als ein wichtiger Wendepunkt in der professionellen Bearbeitung sozialer Probleme verstanden (Drilling und Oehler 2013).

Der Begriff der Sozialplanung taucht erstmals in den 1930er und 1940er Jahren auf, und zwar in der nordamerikanischen Fachliteratur zu allgemeiner Gesellschaftsplanung. In den 1940er Jahren definierte der spätere Nobelpreisträger Arthur Lewis Wood Sozialplanung als Prozess sozialer Veränderung, "in which the characteristics [...] of planning have been applied to changing the social structure and adequately met to insure a high probability of attaining objectives, barring interference from external uncontrolled factors" (Wood 1944:389f.). Die Charakteristika von Sozialplanung sind bei Wood (1944), der sich in seinen Arbeiten auf die Entwicklungshilfe von Ländern spezialisierte, die Verpflichtung der Sozialplaner/innen gegenüber Zielen und den dafür vorgesehenen Mitteln und Methoden. Das entsprechende Fachwissen und die Kontrolle über den Einsatz von Planungsinstrumenten sollen zu wesentlichen Veränderungen des Sozialen beitragen. Sozialplanung ist in diesem Sinne nicht reine Planungstätigkeit, sondern zielt auf soziale Veränderungen durch vorgeschaltete Überlegungen über erreichbare Ziele und Massnahmen ab.

Nicht nur Wood (1944) war von der planvollen Veränderung des Sozialen unter Berücksichtigung und möglicher Kontrolle der Eigendynamik sozialer Prozesse überzeugt. Auch gegenwärtig wird der Sozialplanung häufig qua Definition eine Gestaltungsfunktion und auch eine Steuerungsfunktion (Werner 2011) zugeschrieben. Damit geht Sozialplanung über die reine Planungstätigkeit hinaus. Sozialplanung schliesst soziale Veränderungsprozesse mit ein, wie dies Nimmermann als "planning for social change" (Nimmermann 1971:87) bezeichnet hat.

Seit ihren Anfängen wurden sozialplanerische Überlegungen zu unterschiedlichen sozialen Fragen (z.B. Armut, Arbeitslosigkeit, Pflege) angestellt, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene. In der Folge haben sich die Erwartungen und auch die Verständnisse von Sozialplanung verändert. In der Literatur wird Sozialplanung immer häufiger über den Zweck und die Intention von Sozialplanung bestimmt. Bereits in den 1970er Jahren bestehen nach Nimmermann (1971), der sich auf die USA bezieht, mindestens 7 unterschiedliche Sozialplanungsverständnisse.

Sozialplanung als:

1. "Koordination und Rationalisierung bestehender Wohlfahrtsorganisationen;
2. [...] der Versuch der systematischen Erfassung der "Bedürfnisse" von Bevölkerungsteilen;
3. [...] der Versuch die Strategie und Zielsetzung formaler Organisationen mit der Absicht zu verändern, bessere Bedingungen für die Klientel von Sozialarbeit zu schaffen;
4. [...] Entwicklung multifunktionaler Organisationen, die "soziale Probleme" auf lokaler Ebene mit globalen Strategien lösen sollen;
5. [...] Koordination aller Massnahmen auf staatlicher und nationaler Ebene zur Verbesserung der Lebensbedingungen von "unterprivilegierten Gruppen";
6. [...] "sozial sensibilisierte" Stadt- und Raumplanung;
7. [...] umfassende Planung (comprehensive oder over-all-planning), d.h. als Integration von Bau-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktplanung."

(Nimmermann 1971:87)

Planung trägt in starkem Masse normative Züge (Briassoulis 2005). Dies gilt insbesondere auch für die Sozialplanung. Bereits die Ausformulierung von Planungszielen ist mit unterschiedlichen Interessen verknüpft. Die Interessen und Bedürfnisse der unmittelbar Betroffenen, die Organisationsinteressen der Planungsträger/innen und die Einrichtungen, die die Planungsergebnisse umsetzen, aber auch die Erwartungen und Ansprüche der Politik, der Öffentlichkeit und der Wirtschaft ragen insbesondere dann in den Planungsprozess hinein, wenn es sich um grössere Entwicklungsprojekte (z.B. in der Stadtentwicklung) handelt.

An den Prozess, wie Planung abläuft, sind unterschiedliche Erwartungen und Prinzipien geknüpft. Der amerikanische Soziologie Howard W. Odum weist bereits in den 1930er Jahren auf die Bedeutung demokratischer Prozesse in der Sozialplanung hin. Sozialplanung stellt in diesem Sinne eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Sozialgestaltung dar, an der sich unterschiedliche institutionelle Kräfte (Staat, Regierung, Familie, Bildung, Industrie, Religion) in demokratischen Prozessen beteiligen (ebd. 1934). Demokratische Sozialplanung, verstanden als einen ergebnisoffenen Dialog zwischen der Bevölkerung, insbesondere den Betroffenen und den staatlichen Einrichtungen, der örtlichen Verwaltung und den Stellen, die Planungsergebnisse umsetzen, wird in vielen Planungsverständnissen auch gegenwärtig als integraler Bestandteil von Sozialplanung verstanden (Ulrich 2003; Werner 2011).

Die Normativität der Sozialplanung ist seit ihren Anfängen deutlich sichtbar. Die Werte und Massstäbe planerischen Handelns haben sich im historischen Kontext aber verändert. Neben der demokratisch-partizipativen Sozialplanung werden derzeit zahlreiche andere Planungsprinzipien ins Feld geführt, die häufig den fachlichen und sozialpolitischen Zeitgeist widerspiegeln. Dazu gehört eine am sozialen Ausgleich, an der Erhöhung von Verwirklichungschancen oder eine an Inklusion ausgerichtete Sozialplanung.

Bis zum heutigen Zeitpunkt haben sich das Aufgabenspektrum und die Wirkungsfelder der Sozialplanung erheblich ausgeweitet. Die Sozialplaner/innen können für Situations-, Bedürfnis- und Bedarfserhebungen sowie Bewertungen verantwortlich sein und zugleich Aushandlungsprozesse im Rahmen z.B. partizipativ angelegter Entscheidungsprozesse steuern.

Auch in der Sozialplanung von heute spiegeln sich die regionalen Kontexte wider. Haltungen und Mentalitäten der Einrichtungen und Verwaltungen ragen in die Planung und Bearbeitung sozialer Fragen ebenso hinein wie Machtkonstellationen aber auch Erwartungen in der Bevölkerung, Wirtschaft und (Sozial-)Politik. Lokale Eigenheiten werden auch über das Verhältnis der Sozialplanung zur Bevölkerung und zu weiteren Planungsträgern bestimmt, zu

denen beispielsweise in der Verwaltung auch andere Fachbereiche, z.B. Behinderung, Jugend, Familie oder Ressorts (z.B. Bau-, Verkehrsplanung) gehören.

Sozialplanung wird gegenwärtig in vielen Ländern (z.B. Deutschland, Niederlande, Österreich, USA, UK etc., teilweise auch in der Schweiz) als Hauptaufgabe der örtlichen Verwaltung gesehen. Dies wird daran deutlich, dass die Sozialplanungsstellen in diesen Ländern auf der kommunalen Ebene oder in der Stadtverwaltung angesiedelt sind. Neben der Verwaltung gelten aber auch Hilfswerke und andere soziale Partner als wichtige Planungsträger. Stiftungen werden bislang selten als Planende ins Feld geführt, wenngleich die Einflussnahme auf Lebensbedingungen, Versorgung und Unterstützung recht gross sein kann, wie das beispielsweise in vielen Regionen der Schweiz der Fall ist.

Wenngleich in der vorliegenden Studie versucht wird, Planungsverständnisse explorativ zu erkunden, wird zur besseren Einordnung der Ergebnisse mit einem Referenzrahmen für Sozialplanung gearbeitet. Sozialplanung wird im Folgenden weniger über die Intention und Funktion von Sozialplanung definiert. Sozialplanung knüpft vielmehr an die ursprünglichen Überlegungen planerischen Denkens an:

Den Ausgangspunkt sozialplanerischen Handelns bildet die gedankliche Vorwegnahme der zukünftigen Lebensbedingungen für einen genauer zu definierenden Raum, indem der Weg und die Dauer bis zu ihrer Realisierung unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Theorien und Konzepte sowie fachlicher Kompetenzen nachgezeichnet werden.

Sozialplanung bezieht sich dabei vor allem auf die gebiets- und zielgruppenbezogene Entwicklung sozialer Einrichtungen (Hilfsangebote) und Maßnahmen (Programme), unabhängig davon, ob es sich um gesetzlich garantierte Leistungen zur Abdeckung von Lebensrisiken handelt oder die Soziale Infrastruktur insgesamt umfasst, die auch von privaten Einrichtungen (z.B. Hilfswerke, Stiftungen, Unternehmen) erbracht werden.²

Einem gängigen Ablaufschema folgend (Werner 2011:840) ist Sozialplanung durch (Problem-) Diagnose, Zielbestimmung, Bedarfsklärung, Bestandsaufnahme und Massnahmen-, Angebotsplanung gekennzeichnet. Ein solcher Ablauf ist umrahmt von Fragen der Wirksamkeit und Finanzierbarkeit und der fachlichen Umsetzbarkeit der geplanten Massnahmen, Angebote und Programme. Planung ist in diesem Sinne an die Realisierbarkeit und die tatsächliche Umsetzung gekoppelt und unterscheidet sich damit deutlich von Begriffen wie Utopie und Vision.

Der oben skizzierte Ablauf von Sozialplanung soll in dieser Studie als gedankliche Heuristik für die bessere Einordnung der untersuchten Planungsverständnisse dienen. Ob und welche Instrumente (z.B. Sozialraumanalyse, Sozialberichterstattung, Finanzierungsmodelle, Formen der Aushandlung, Evaluationsansätze etc.) eingesetzt werden, ist für das Vorliegen oder Nichtvorliegen von Sozialplanung zweitrangig.

² Handelt sich um gesetzgeberische Massnahmen des Staates, mit denen sozialpolitische Zielsetzungen (z.B. Schutz gegen die Standardrisiken des Lebens wie z.B. Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit) verfolgt werden, so wird allgemein von Massnahmen der Sozialen Sicherheit gesprochen (Carigiet 2001: 39f.). Der Begriff der Sozialen Infrastruktur ist weiter gefasst und bezieht sich auf staatliche wie nicht staatliche Einrichtungen und daraus resultierenden Angeboten und Massnahmen für die Bevölkerung (Soziale Sicherheit und soziale Dienstleistungen, Bildungssysteme und -einrichtungen, öffentliche Sicherheit, Gesundheitssystem etc.). Von sozialem Versorgungssystem wird gesprochen, wenn für staatlich erbrachte Leistungen ein Rechtsanspruch aufgrund von bereits eingetretener Bedürftigkeit besteht (Becker und Buchstab 2002:648f.).

4 Durchführung der Studie

Zur Aufarbeitung des Standes und der Bedeutung von Sozialplanung in der Schweiz wurden zunächst Literatur- und Internetrecherchen durchgeführt.

In einem zweiten Schritt wurde auf den Ebenen Bund und Kanton untersucht, inwieweit Sozialplanung auf gesetzlichen oder anderen normativen Grundlagen (z.B. Legislaturplan Kanton Basel-Stadt) basiert.

Den Hauptteil der Studie bilden neun qualitative Interviews mit Expert/innen potentieller Planungsträger aus der Region Basel. Der Fokus liegt hier insbesondere auf dem Kanton Basel-Stadt. Durch den Einbezug der Ebenen Verwaltung, Stiftungen und Hilfswerke wurde die sozialplanerische Praxis breit erfasst.

In einem nächsten Schritt wurden drei Experten der Sozialplanung zu unterschiedlichen Planungsaspekten schriftlich interviewt. Dabei wurde ihre Einschätzung gegenüber Teilergebnissen der Studie erfragt.

Die Ergebnisse des Projekts sind zwischenzeitlich im Rahmen eines bestehenden hochschulinternen Austauschtreffens mit Mitarbeitenden des Instituts Beratung, Coaching und Sozialmanagement (ICSO) der Hochschule Soziale Arbeit (HSA-FHNW) validiert worden.

Abschliessend wurden die Erkenntnisse mit Blick auf die aufgeworfenen Fragestellungen und Zielsetzungen zusammengefasst.

4.1 Methodik und Vorgehensweise

Die Daten für den qualitativen Studienteil wurden mittels neun semi-strukturierter Interviews im Zeitraum von Dezember 2012 bis Februar 2013 mit Vertreter/innen von Fachstellen aus der Region Basel erhoben.

Semi-strukturierte Interviews zeichnen sich durch eine Strukturierung von Themenblöcken aus, die offene Fragen beinhalten. Als Ausgangspunkt ist hier zentral, dass die Interviewpartner/innen über einen hohen Wissensstand zu dem Thema verfügen müssen, um spontan auf offene Fragen antworten zu können. Ein Vorteil dieser Methode besteht darin, dass der konsequente Einsatz des Leitfadens die Vergleichbarkeit der Daten erhöht und dass die Interviews durch diese Fragen an Struktur gewinnen. Gleichzeitig wird durch den Einsatz offener Fragen ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit geschaffen (Bell 2005; Flick 2007).

Damit die sozialplanerische Praxis möglichst breit erfasst wird und somit einer möglicherweise dadurch bedingten Diversität bestehender Planungsverständnisse und -praktiken gerecht wird, wurden neben Verwaltung zusätzlich Stiftungen und Hilfswerke aus unterschiedlichen Bereichen einbezogen und somit ein heterogenes Set an Akteuren erfasst. Bei den befragten Personen handelt es sich um Amtsleitungen oder andere Leitungspersonen. Das Sample umfasst insgesamt fünf Frauen und vier Männer. Von den befragten Personen haben drei eine Ausbildung in der Sozialen Arbeit absolviert, während die übrigen Personen einen Ausbildungshintergrund in den Rechtswissenschaften (1), den Wirtschaftswissenschaften (2), den Geschichtswissenschaften (1), den Erziehungswissenschaften (1) und den Naturwissenschaften (1) vorweisen. Des Weiteren haben acht der befragten Personen mehrjährige Berufserfahrung im Bereich des Sozialen in unterschiedlichsten Bereichen und Funktionsstufen, nur eine der Interviewpartner/innen war zum Zeitpunkt des Interviews vorwiegend in der Privatwirtschaft tätig und seit 2012 im Sozialbereich. Von den Interviewten übernahmen vier Personen im Jahr 2012 die Leitungsposition, drei der Befragten übernahmen diese zwischen 2005 und 2010 und zwei weitere übten ihre leitende Funktion bereits seit mehr als 15 Jahren aus. Die untersuchten Fachstellen umfassen die Bereiche Jugend und Familie, Sozialhilfe und Armut, Integration und Migration sowie Alter und Pflege (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Auswahl Interviewpartner/innen nach Ebene, Organisation und Handlungsfeld

Ebene	Organisation/Handlungsfeld	Jugend u. Familie	Sozialhilfe/ Armut	Integration/ Migration	Alter und Pflege
Verwaltung	Erziehungsdepartement, Basel-Stadt, Abt. Jugend und Familienförderung	X			
	Präsidialdepartement Basel-Stadt, FS Diversität und Integration			X	
	Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, Basel-Stadt, Sozialhilfe		X		
Stiftungen	Pro Juventute beider Basel	X			
	Pro Senectute beider Basel				X
	Spitex Basel				X
	Christoph-Merian-Stiftung Basel	X	X	X	
	Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel	Soziales, Bildung, Kultur			
Hilfswerk	Caritas beider Basel		X		

Die erhobenen Daten wurden nach der thematischen Analyse (Ritchie und Lewis 2003) in einem iterativen Prozess ausgewertet. In der ersten Phase wurden die Daten kategorisiert und zusammengefasst, wobei die Kategorien sowohl durch den Interviewleitfaden (deduktiv) vorgegeben waren als auch durch die Daten (induktiv) generiert wurden. In der zweiten Phase wurden die Kategorien zueinander in Beziehung gesetzt sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Datenmaterial identifiziert, um systematisch von einer deskriptiven Beschreibung zu einer interpretativen Analyse des Datenmaterials zu gelangen.

Zusätzlich zum genannten qualitativen Studienteil wurden drei Experten der Sozialplanung aus Wissenschaft und Forschung anhand jeweils unterschiedlicher und mit den Kompetenzen der Experten abgestimmten Fragen schriftlich befragt. Die Befragung fand zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt der Studie statt, sodass bereits gewonnene Ergebnisse einer externen fachlichen Interpretation zugänglich gemacht werden konnten, ohne dass die Studie bereits beendet war.

5 Ergebnisse der Studie

Im Folgenden wird anhand von Fachliteraturrecherchen, Auswertungen von Dokumenten zu Gesetzen und weiteren normativen Grundlagen aufgezeigt, wie stark Sozialplanung in der deutschsprachigen Schweiz und insbesondere in der Region Basel begrifflich, fachlich, institutionell und im gesetzlich-normativen Kontext verankert ist.

5.1 Manifestationen der Sozialplanung

5.1.1 Fachliteraturrecherche

Wenngleich der Begriff Sozialplanung in der deutschsprachigen Schweiz verwendet wird, ist der Terminus "Sozialplanung" im Vergleich zu deutschsprachigen Ländern wie Österreich und Deutschland nicht präsent. Vielmehr gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Begriff Sozialplanung in der Schweiz in den 1970er und 1980er Jahren häufiger verwendet wurde, als es derzeit der Fall ist.

Systematische Recherchen der Fachliteratur auf Basis von Swissbib (Stand vom 24.7.2013), dem Metakatalog der Schweizer Hochschulbibliotheken und der Schweizerischen Nationalbibliothek, erzielen vergleichsweise geringe Ergebnisse, wenn nach Sozialplanung im schweizerischen Kontext gesucht wird.

Von den 101 Treffern mit der Suchvoreinstellung "Sozialplanung" im Titel thematisieren 10 Beiträge, d.h. rund 10% aller registrierten Bibliothekseinträge die Sozialplanung im schweizerischen Kontext. Bei den Suchtreffern handelt es sich um Bücher, Buch- und Zeitschriftenaufsätze, in denen Sozialplanung arbeitsfeldbezogen (z.B. Seniorenssektor, Jugend), raumbezogen (z.B. Sozialplanung in Basel-Landschaft), grundlagenorientiert (z.B. Raumplanung als Sozialplanung) oder methodisch (Kartographie in der Sozialplanung) aufgegriffen wird. Der letzte registrierte Beitrag stammt aus dem Jahr 1994, während die meisten registrierten Einträge in den 1970er Jahren veröffentlicht wurden. Mit dem Fachbeitrag von Walter Rickenbach aus dem Jahr 1964 wird allerdings zu einem – auch im Vergleich zu anderen deutschsprachigen Ländern – frühen Zeitpunkt das Verhältnis zwischen Sozialer Arbeit und Sozialplanung thematisiert.

Wird als Suchoption "Sozialplanung" als Schlagwort in das Datenbanksystem der Swissbib eingegeben, so werden 193 Treffer ausgewiesen, wovon 32 Beiträge (d.h. rund 17% aller Bibliothekseinträge) aus dem deutschschweizerischen Raum mit dem Begriff Sozialplanung verschlagwortet sind. Inhaltlich bezieht sich ein Grossteil der Einträge auf regionale Projekte, in denen planerisch vorgegangen wird. Es fällt auch bei dieser Suchauswahl auf, dass in den letzten Jahren Sozialplanung eher selten als Schlagwort eingesetzt wurde. Bei den ersten 50 Treffern, die bis ins Jahr 2004 zurückreichen finden sich lediglich 7 Einträge, die einen schweizerischen Bezug aufweisen.

5.1.2 Sozialplanung im gesetzlich-normativen Kontext

In den Sozialgesetzen, sowohl auf kantonaler wie auch auf gesamtschweizerischer Ebene, wird der Begriff "Sozialplanung" eher selten verwendet. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, zeigt dies eine Auswertung von Gesetzestexten, die sich auf Bundesgesetze, auf Gesetze in 6 deutschsprachigen Kantonen sowie auf Auswertungen weiterer normativer Grundlagen (Legislaturpläne, Leitbilder in einzelnen Handlungsfeldern) in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft beziehen.

5.1.2.1 Bundesgesetz

Auf der bundesgesetzlichen Ebene hat sich der Begriff Sozialplanung sprachlich bislang nicht konstituiert. Es gibt kein Gesetz in der Bundesverfassung, in dem Sozialplanung gesetzlich vorgeschrieben wäre. Basierend auf Auswertungen der amtlichen Rechtssammlung im

Webportal der Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Stand vom 25.7.2013) geht hervor, dass in spezifischen Bereichen, wie etwa in der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV) die Planung in Form eines Bedarfsnachweises explizit gemacht wird, welcher zumeist von den Kantonen zu erbringen ist (Art. 1, SR 341.1). Analog dazu wird die interkantonale Planung mit dem Ziel des Bedarfsnachweises als Voraussetzung zur Gewährung von Leistungen des Bundes auch in der Verordnung in der Invalidenversicherung (IVV) bzw. im entsprechenden Bundesgesetz (IVG) angesprochen, ebenso im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) mit Bezug auf die Spital- und Pflegeheimfinanzierung. In der Verordnung über Betäubungsmittelsucht und andere suchtbedingte Störungen wird angesprochen, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die zuständigen Bundesstellen, die Kantone, die Gemeinden, öffentliche Institutionen und private Organisationen bei der Planung und der Durchführung von Präventionsprogrammen im Bereich psychoaktiver Substanzen unterstützt. Im Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) wird die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) als beratendes Planungsorgan festgeschrieben, zu deren Planungsaufgaben gehören Bedarfsanalysen, Massnahmenplanung und regelmässige Evaluationen bestehender gesetzlicher Grundlagen auf Bundesebene. Weiterhin umfassen Planungsaufgaben der EKKJ die Prüfung der Auswirkungen auf die Zielgruppe.

Planung wird zudem in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) bzw. im Ausländergesetz (AuG) erwähnt. Es wird festgehalten, dass bei der Planung von integrationsrelevanten Massnahmen durch die Bundesbehörden das Bundesamt für Migration (BFM) einzubeziehen ist und die staatlichen Institutionen, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen kooperativ bei der Förderung von Integration agieren. Zudem gibt das AuG die thematischen Schwerpunkte im Bereich der Integration sowie die Fokussierung auf bestimmte Bedarfsgruppen vor. Dies beeinflusst die Entwicklung kantonaler Programmkonzepte und bildet die Entscheidungsgrundlage für die finanzielle Unterstützung von Projekten mit externer Trägerschaft. Laut VIntA haben die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen dem BFM regelmässig Bericht zu erstatten über die durchgeführten Massnahmen und deren Wirksamkeit sowie über die Koordination der Integrationsmassnahmen und der an den Massnahmen beteiligten staatlichen und privaten Institutionen (Art. 9, Abs. 2 VIntA).

5.1.2.2 Kantonale Gesetzgebungen

Für die 6 deutschsprachigen Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Luzern, St. Gallen, Solothurn sowie Zürich wurde untersucht, ob die kantonalen Sozialgesetze den Begriff Sozialplanung verwenden und inwieweit Planungsaspekte in den kantonalen Sozialgesetzen verankert sind. Die Recherche fokussiert sich auf den Bereich Sozialhilfe im engeren Sinn und meint damit vor allem die gesetzlichen Regelungen der Existenzsicherung. Für die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft wurde zusätzlich ein Blick auf die gesetzlichen Grundlagen im Bereich Migration, Kinder/Jugend und Alter sowie auf die aktuellen Legislaturpläne und Leitbilder geworfen.

Sozialplanung in der kantonalen Gesetzgebung Basel-Stadt

Der konkrete Begriff der Sozialplanung hat sich im derzeitigen Legislaturplan (2009-2013) sowie in der kantonalen Gesetzgebung des Kantons Basel-Stadt bislang nicht manifestiert. Dennoch lassen sich im gesetzlichen-normativen Kontext auf kantonaler Ebene unterschiedliche Planungsaspekte unter dem allgemeinen Begriff der Planung verorten. So dient der Legislaturplan dem Regierungsrat als strategisches Steuerungsinstrument, welches die mittel- und langfristigen Ziele beinhaltet und auf deren Basis bedarfsorientierte Massnahmen und Angebote entsprechend demographischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklungen in unterschiedlichen Bereichen geplant werden. Mithilfe eines Indikatorensets („Kennzahlen zum Legislaturplan“) werden die Ziele und Massnahmen kontinuierlich datenbasiert überprüft und bei Bedarf entsprechend angepasst.

Im gegenwärtig geltenden Sozialhilfegesetz des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 2000 (SHG) findet (Sozial)Planung keine Erwähnung. Jedoch werden im Sozialhilfegesetz ergänzende Unterstützungsrichtlinien des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (URL) sowie die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) genannt, welche (sozial)planerische Aspekte enthalten.

Auch in den SKOS-Richtlinien hat sich der Begriff der Sozialplanung sprachlich bisher nicht konstituiert, jedoch beinhalten die Richtlinien die Grundsätze der Kooperation und Koordination zwischen privaten und öffentlichen Sozialinstitutionen zur „Ausgestaltung und Realisierung der Sozialpolitik“ (SKOS-Richtlinien 04/05: A.9-2) im Sinne der kooperativen Planung von Massnahmen und Angeboten. Zudem ist die periodisch wissenschaftliche Überprüfung der Wirksamkeit angebotener Massnahmen in der Sozialhilfe in den SKOS-Richtlinien verankert.

Die Fachstelle Diversität und Integration «Integration Basel» ist Teil der Kantons- und Stadtentwicklung im Präsidiatdepartement Basel-Stadt und richtet ihr Handeln auf die normativen Grundlagen nach dem AuG, der VIntA (s.o.), der Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (IntV), dem kantonalen Integrationsgesetz, dem Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999 (inklusive Ergänzung 2012 zum Leitbild) und dem kantonalen Integrationsprogramm (2014-2017) aus. Laut IntV (Art. 2) ist die Fachstelle Diversität und Integration für die Koordination im Integrationsbereich, die Erarbeitung von Planungs- und Entscheidungsgrundlagen sowie für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Die Fachstelle ist somit nicht operativ tätig, sondern auf strategischer Ebene als Planungsinstanz im Bereich der Integrationspolitik verortet. Das kantonale Integrationsgesetz hält fest, dass der Regierungsrat die Integrationsmassnahmen steuert und das zuständige Department die Massnahmen koordiniert. Spezifiziert werden hier auch die Bedarfsgruppen mit einem Fokus auf so genannte vulnerable Gruppen. Weiters wird in Art. 9 die Weiterentwicklung und Wirksamkeitsprüfung der Fördermassnahmen sowie die Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen für den Regierungsrat festgelegt. Das kantonale Leitbild und Handlungskonzept verweist auf ein datenbasiertes, bedarfsorientiertes und kooperativ angelegtes sozialplanerisches Vorgehen bei der Entwicklung von Massnahmen- und Umsetzungsvorschlägen. Zudem wird Planung im Kontext der Evaluation und Kontrolle angesprochen:

„Die Planungs- und Steuerungsmodelle benötigen Entscheidungsgrundlagen sowie ein kontinuierliches Monitoring der Entwicklung. Für die Entscheidungsgrundlagen bedarf es der sorgfältig erhobenen Daten (Grundlagenforschung), für das Monitoring der sorgfältig durchgeführten Evaluationsstudien.“

(http://www.welcome-to-basel.bs.ch/leitbild_vollversion.pdf)

Dies wird im Ergänzungsdokument von 2012 („Migration bringt Vielfalt – Vielfalt schafft Stärke“) um die wissenschaftliche Überprüfung der Leitideen, Aktionspläne und Gesetze auf ihre Zielerreichung hin erweitert. Die genannten Planungsaspekte finden sich auch im kantonalen Integrationsprogramm (2014-2017) wieder, welches eine Bedarfsplanung auf Basis einer IST- und SOLL-Analyse beinhaltet und für die daraus resultierenden Wirkungsziele und Massnahmen operative Instrumente sowie ein Indikatorenset zur Evaluation der Zielerreichung beinhaltet. Die festgehaltenen Wirkungsziele des kantonalen Integrationsprogramms (2014-2017) sind mehrheitlich Leistungsziele. Entsprechend dienen die festgelegten Indikatoren nicht der Wirkungsmessung, vielmehr wird die Zielerreichung bestimmter Massnahmen (z.B. Begrüssungsgespräche, Folgegespräche, etc.) anhand der erbrachten Leistung (z.B. der erbrachten Menge, der Anzahl der Teilnehmenden etc.) geprüft. Im Jahr 2012 wurde die Interdepartementale Strategieguppe Integration (ISI) geschaffen, um die Umsetzungsmassnahmen zu begleiten, deren Zielerreichung anhand eines Indikatorensets zu prüfen ist und bei Bedarf interveniert werden kann.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (Erziehungsdepartement Basel-Stadt) dienen das Gesetz betreffend kantonaler Jugendhilfe (1984) sowie die jugendpolitischen Leitziele der Kommission für Jugendfragen Basel-Stadt (1997) als massgebliche normative Handlungsbasis. Das derzeitige Jugendhilfegesetz aus dem Jahr 1984 (Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe) beinhaltet Planung insofern, dass die Institutionen „der staatlichen Jugendhilfe bei der Planung staatlicher Vorhaben“ von Beginn an einzubeziehen sind (Art. 11) und die Kommission für

Jugendfragen eine beratende Funktion bei der Organisation und Planung der kantonalen Jugendhilfe einnimmt (Art. 23, Abs.2). Derzeit wird die geltende Gesetzgebung überarbeitet, da im bestehenden Gesetz die Grundlagen zur Steuerung der offenen Kinder- und Jugendarbeit fehlen. Die jugendpolitischen Leitziele der Kommission für Jugendfragen Basel-Stadt (1997) konkretisieren den Begriff der Planung mittels Ausformulierung unterschiedlicher Planungsaspekte. Im Sinne der Sozialplanung wird eine sozialräumliche Orientierung der Kinder- und Jugendarbeit empfohlen sowie die Partizipation von Kindern und Jugendlichen bei der Ausgestaltung von Angeboten eingefordert. Für die Verbesserung der Planung und für eine effektive Steuerung der offenen Kinder- und Jugendarbeit werden datenorientierte Bedarfserhebungen, Wirksamkeitsprüfungen bestehender Massnahmen sowie die Entwicklung eines Qualitätsmanagements und eines Instrumentes für den Ressourceneinsatz angeraten. Für eine nachhaltige Entwicklung der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird ein langfristiger aber zeitlich nicht weiter bestimmter Planungshorizont empfohlen, um langfristige Ziele und Massnahmen umzusetzen. Im Zuge der Verwaltungsreorganisation im Kanton Basel-Stadt (RV 09) kam es im Jahr 2009 zur Einrichtung einer Planungsabteilung innerhalb der Abteilung Jugend- und Familienförderung des Erziehungsdepartements Basel-Stadt, deren Aufgabenbeschreibung auf ein zirkuläres Verständnis von Sozialplanung sowie eine horizontale Organisation der Strukturen verweist:

„Die Abteilung Jugend- und Familienförderung plant die Leistungen, die durch den Bereich Jugend, Familie und Sport oder in dessen Auftrag erbracht werden. Sie erarbeitet Instrumentarien zur Evaluation und Vergleichbarkeit der Leistungen und überprüft diese regelmässig auf Anpassungs- und Optimierungsbedarf. Sie entwickelt zudem die strategischen Grundlagen zur Steuerung der Leistungen und zur Sicherstellung eines effizienten Mitteleinsatzes. Das Ziel der Planung ist ein aufeinander abgestimmtes System von Leistungen.“

(<http://www.ed-bs.ch/jfs/jff/planung>)

Die Planungsgrundlagen der Abteilung Jugend- und Familienförderung werden im neuen Jugendhilfegesetz gesetzlich verankert.

Die Abteilung Langzeitpflege des Gesundheitsdepartements Basel-Stadt ist auf kantonaler Ebene für die Planung und Koordination im Bereich Alter und Pflege zuständig. Als normative Handlungsbasis fungieren das Gesundheitsgesetz (GesG), die Verordnung betreffend Beiträge an die unentgeltliche Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause (Pflegebeitragsverordnung) sowie die Leitlinien für eine umfassende Alterspolitik. Bezugnehmend auf den Bereich Alter und Pflege ist im Gesundheitsgesetz die Planung insofern verankert, dass der Kanton in Kooperation mit privaten Institutionen für eine bedarfsorientierte Angebotsplanung von Pflegeheimen und spitalexternen Gesundheits- und Krankenpflege zuständig ist. Zudem hat der Kanton für die Förderung spitalexterner Angebote pflegerischer, betreuerischer und hauswirtschaftlicher Natur sowie von Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen zu sorgen. Für die Entwicklung und Evaluation der kantonalen Gesundheitsplanung, welche u.a. den Bereich Alter und Pflege umfasst, legt Art. 66 ein datenbasiertes Planungsvorgehen mithilfe statistischer Daten und Indikatoren gesetzlich fest. Die Leitlinien für eine umfassende Alterspolitik differenzieren zwischen Seniorenpolitik und Alterspflegepolitik. Während im Bereich der Seniorenpolitik der Begriff der Planung nicht erwähnt wird und das Dokument ausschliesslich Ziele sowie Schwerpunkte beinhaltet, greifen die Leitlinien der Alterspflegepolitik den Planungsbegriff auf. Bezugnehmend auf das Krankenversicherungsgesetz (KVG) findet im Bereich Alter und Pflege Bedarfsplanung auf der Grundlage von datenbasierten Bedarfsanalysen statt. Dies bezieht sich ausschliesslich auf den stationären Bereich und die Tagespflegeheime. Massnahmen und Angebote im Bereich der Pflege und Betreuung von älteren Menschen zu Hause werden durch Leistungsaufträge an private Trägerschaften und anerkannte Fachpersonen gesteuert und koordiniert. Massnahmenplanung sowie Qualitätsmanagement findet hier in Kooperation mit den Leistungserbringern statt.

Sozialplanung in der kantonalen Gesetzgebung Basel-Landschaft

Im Legislaturplan des Kantons Basel-Landschaft (2012-2015) hat sich der Begriff der Sozialplanung bisher nicht konstituiert. Das bedeutet, dass Sozialplanung auf kantonaler Ebene nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Allerdings wird im derzeitigen Regierungsprogramm, das als strategisches Instrument der mittelfristigen Planung fungiert, der Begriff der Planung aufgegriffen. Im Vergleich zu früheren Legislaturplänen des Kantons Basel-Landschaft umfasst der gegenwärtige Legislaturplan klare strategische Vorgaben in den einzelnen Handlungsfeldern mit einem Planungshorizont von 10 Jahren. Mit dem Ziel einer kohärenten Planung werden, aufbauend auf den strategischen Schwerpunkten mithilfe einer datenbasierten Analyse des Ist-Zustandes, die entsprechenden Ziele und Massnahmen in den jeweiligen Handlungsfeldern festgelegt und koordiniert. Ein entsprechendes Set an Ziel- und Berichtsindikatoren dient der Evaluation der Zielerreichung und ermöglicht eine konsistente Planung in den unterschiedlichen Schwerpunkten.

Das derzeit geltende Sozialhilfegesetz (SHG) des Kantons Basel-Landschaft vom 21. Juni 2001 beinhaltet im Gegensatz zum SHG des Kanton Basel-Stadt sowohl die gesetzlich-normativen Vorgaben für die Sozialhilfe als auch für die Jugend- und Behindertenhilfe. Der Begriff der (Sozial)Planung wird in dieser Gesetzesgrundlage nur in Zusammenhang mit der Anerkennung von Wohnheimen für Kinder und Jugendliche angewendet im Sinne einer kantonalen und interkantonalen Bedarfsplanung. Des Weiteren verweist die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, öffentlichen und privaten Sozialinstitutionen auf mögliche kooperative Planungsansätze bei der Ausgestaltung von Massnahmen und Angeboten (Art. 3). Darüber hinaus ordnet das SHG des Kantons Basel-Landschaft eine Evaluation der Wirksamkeit bestehender Bestimmungen über die Eingliederung unterstützungsberechtigter Personen (Sozialhilfebezüger/innen) und damit einhergehend die Erstellung eines Indikatorensets zur Überprüfung der Zielerreichung an (Art. 52). Normgebend für die Ausgestaltung der Sozialhilfe im Kanton Basel-Landschaft ist zudem die kantonale Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001. Darin lassen sich weder der Begriff der Planung per se noch Planungsaspekte im Bereich der Sozialhilfe verorten.

Das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion) ist im Kanton Basel-Landschaft für die Planung und Koordination im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Als normative Handlungsbasis dienen das KJFG (s.o.), das SHG des Kantons Basel-Landschaft (s.o.), die Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Handlungsempfehlungen der Projektgruppe „Konzept Kinder- und Jugendhilfe Basel-Landschaft“. Wie bereits ausgeführt, beinhalten das KJFG und das SHG des Kantons Basel-Landschaft unterschiedliche Planungsaspekte. In der Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe findet der Begriff der Planung keine Erwähnung. Gesetzlich festgelegte Planungsaspekte scheinen hier ausschliesslich in der Anerkennung von Wohnheimen für Kinder und Jugendliche und einer darin festgelegten Bedarfsplanung basierend auf dem SHG auf. Entsprechend der Handlungsempfehlungen der Projektgruppe „Konzept Kinder- und Jugendhilfe Basel-Landschaft“ sind im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe Veränderungen zu erwarten. Diese umfassen eine verstärkte Koordination und Steuerung bestehender Angebote durch die Einrichtung einer kantonalen Koordinationsstelle sowie durch die Entwicklung einer differenzierten Bestandsaufnahme der Angebote mit dem Ziel, bestehende Massnahmen für eine bedarfsgerechte Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zu optimieren und den Massnahmenkatalog zu vervollständigen.

Der Fachbereich Integration der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (FIBL) richtet sich auf normativ-gesetzlicher Ebene an dem AuG, der VIntA (s.o.), an dem kantonalen Integrationsgesetz, an der Integrationsverordnung sowie an dem Informationskonzept und Massnahmenplan (2013-2014) aus. Ebenso wie im Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt, wird im Integrationsgesetz des Kantons Basel-Landschaft der Begriff der (Sozial)Planung nicht angewendet, dennoch beinhaltet das Gesetz einzelne planerische Aspekte. Gesetzlich festgeschrieben ist, dass der Regierungsrat für die Steuerung der Integrationsmassnahmen zuständig ist und die betreffende Direktion die Massnahmen koordiniert. In Art. 6 wird zudem die Entwicklung und Wirksamkeitsprüfung der Massnahmen sowie die Erarbeitung von

Optimierungsvorschlägen für den Regierungsrat gesetzlich festgehalten. Das Informationskonzept des Fachbereichs Integration Basel-Landschaft dient explizit der Massnahmenplanung sowie der Konkretisierung dieser und verweist auf ein kooperativ angelegtes datenbasiertes und bedarfsorientiertes Planungsvorgehen bei der Erstellung und Optimierung von Massnahmen. Ab dem Jahr 2014 werden die Förderungsmassnahmen im Bereich Integration auf Basis Kantonaler Integrationsprogramme (KIP) geregelt. Diese normative Grundlage wird die Entwicklung von Strategien und deren Realisierung mittels entsprechender Massnahmenpläne auf Basis von Bedarfsanalysen und Evaluationen bestehender Massnahmen beinhalten.

Im Kanton Basel-Landschaft ist die Abteilung Alter und Gesundheit der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion für die Koordination und Planung im Bereich Alter und Pflege zuständig. Als normative Grundlage dienen hier das kantonale Gesundheitsgesetz (GesG), das Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter (GeBPA), die Verordnung zum Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter und das kantonale Leitbild der Alters- und Seniorenpolitik. Der Begriff der (Sozial)Planung findet in den gesetzlichen Grundlagen keine Erwähnung, dennoch sind darin unterschiedliche Planungsaspekte festgehalten. Das kantonale Gesundheitsgesetz legt fest, dass der Kanton in Kooperation mit Gemeinden und privaten Institutionen Angebote, Aktionsprogramme und Projekte in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Zielgruppen entwickelt und bereitstellt. Dies verweist auf ein kooperativ angelegtes partizipatives Verfahren bei der Massnahmen- und Angebotsplanung (Art. 58, Abs. 2). Weiters wird darin die Koordinationspflicht des Kantons gesetzlich verankert. Dies wird im Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter nochmals festgeschrieben. Darüber hinaus legt das GeBPA eine bedarfsausgerichtete Planung sowie die datenbasierte Erarbeitung fachlicher Grundlagen für die Planung von Alters- und Pflegeeinrichtungen fest. Die Gemeinden sind für die Entwicklung von Konzepten zur Betreuung und Pflege im Alter zuständig (Leitbilder) sowie für die Koordination und Qualitätskontrolle auf Gemeindeebene. Die Verordnung zum Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter beinhaltet insofern Planungsaspekte, dass die Planung von Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen in Form eines Bedarfsnachweises explizit gemacht werden muss. Eine weitere normative Grundlage im Bereich Alter und Pflege im Kanton Basel-Landschaft bildet das kantonale Leitbild der Alters- und Seniorenpolitik. Es wurde am 29. Januar 2013 vom Regierungsrat verabschiedet und befindet sich derzeit in der vorberatenden Kommission des Landrats. Das kantonale Leitbild wurde in einem partizipativen Prozess mit unterschiedlichen Interessensgruppen entwickelt und wird mit den darin ausformulierten Handlungsfeldern, Wirkungszielen und Massnahmen das strategische Grundgerüst für die Planung im Bereich Alter und Pflege darstellen. Hinzuzufügen ist hier, dass die einzelnen Gemeinden zu einem grossen Teil bereits eigene Leitbilder der Alters- und Seniorenpolitik erstellt haben, diese im Rahmen dieser Studie aber nicht Teil des Datenmaterials bilden, da sich die Analyse des Planungsbegriffes auf die Bundes- und Kantonsebene beschränkt.

Sozialplanung im Sozialhilfegesetz anderer Kantone

Wie erwähnt, wurden mit den Kantonen Luzern, St. Gallen, Zürich und Solothurn vier weitere Kantone in den Blick genommen und die dort geltenden Sozialgesetze auf Vorliegen von Sozialplanung als Begriff bzw. von Aspekten der Sozialplanung ausgewertet. Sozialplanung findet in den vier untersuchten kantonalen Sozialhilfegesetzen unterschiedliche Erwähnung. Im Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern (SHG) wird der Begriff der Sozialplanung im Zusammenhang mit der Ursachenermittlung von Hilfebedürftigkeit verwendet, ohne Sozialplanung jedoch zu konkretisieren.

"Einwohnergemeinden und Kanton klären die allgemeinen Ursachen der Hilfebedürftigkeit ab und betreiben Sozialplanung" (§ 21, SHG, SRL 892)

(<http://srl.lu.ch>).

Im Sozialhilfegesetz des Kantons St. Gallen (SGS) wird der Begriff Sozialplanung nicht verwendet, es wird jedoch im Zusammenhang mit stationärer Sozialhilfe die Bedarfsplanung

angesprochen, wobei unter stationärer Sozialhilfe Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten verstanden werden.

"1 Die politische Gemeinde erstellt eine Bedarfsplanung. Sie passt sie periodisch an.

2 In der Bedarfsplanung werden Art, Grösse, Leistungsumfang und Einzugsgebiet der stationären Einrichtungen festgelegt.

3 Das zuständige Departement legt Bedarfsrichtwerte fest." (Art. 29, SGS 381.1) (<http://www.gallex.ch>).

Im Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich (SHG) wird Sozialplanung nicht als *Terminus technicus* verwendet. Das Gesetz ist überwiegend auf den/die einzelne/n Leistungsempfänger/in ausgelegt. Es finden sich jedoch entfernt sozialplanerische Aspekte, wie etwa die interinstitutionelle Zusammenarbeit zur Harmonisierung der Angebote, die Förderung der Information über das Sozialwesen durch die Direktion des Regierungsrates oder die Weiterentwicklung des Sozialwesens durch die kantonale Unterstützung und Überwachung der Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. (<http://www2.zhlex.zh.ch>).

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Solothurn wird im Gesetzesteil zur Sozialhilfe (Kap. 5) weder begrifflich noch inhaltlich verwendet. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten kantonalen Sozialgesetzen ist Sozialplanung jedoch in den allgemeinen Teil des Sozialgesetzes des Kantons (SG 831.1) integriert. Aufgrund dieses Sonderstatus´ wird nachfolgend gesondert darauf eingegangen.

Exkurs: Verankerung von Sozialplanung in die Gesetzgebung des Kantons Solothurn

Im Jahr 2008 trat das Sozialgesetz im Kanton Solothurn in Kraft. Dabei wurden 14 bisherige Gesetze aus dem Bereich der sozialen Sicherheit zusammengefasst. Unter der Überschrift des wirkungsorientierten Verwaltungshandelns wird Sozialplanung als strategische Grundlage für staatliches Handeln verstanden. Gemäss § 20 des kantonalen Sozialgesetzes (SG) legt der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden die Grundsätze seiner Sozialpolitik nach Art. 73 der Kantonsverfassung in einer Sozialplanung oder entsprechend den sozialen Leistungsfeldern in Teilplänen fest und passt sie periodisch den veränderten Verhältnissen an. Im Abs. 2 § 20 (SG) wird konkretisiert, was Sozialplanung beinhalten soll, und zwar die Ermittlung von:

"a) Ist- und Sollzustand;

b) Ziele[n] und Prioritäten;

c) Bedarfszahlen und regionale[n] Bedürfnisse[n];

d) Grundangebot und Basisqualität;

e) notwendige[n] Trägerschaften;

f) weitere[n] notwendige[n] rechtliche[n], wirtschaftliche[n] und organisatorische[n] Massnahmen." (§ 20, Abs. 2 SG).

(<http://bgs.so.ch/frontend/versions/4149>)

Während der Kantonsrat die Sozialplanung (§ 20, Abs. 3, SG) beschliesst, setzen der Regierungsrat und die Einwohnergemeinden die Sozialplanung (§ 20, Abs. 4, SG) in Sozialprogrammen um. Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat periodisch in einem Sozialbericht (§ 20, Abs. 5, SG), ob die Ziele, Resultate und Wirkungen erreicht worden sind und wo die Sozialplanung schliesslich anzupassen ist.

Zusammenfassung der Analyse von sechs kantonalen Sozialhilfegesetzen

Insgesamt sind die sechs untersuchten kantonalen Sozialhilfegesetze primär auf individuelle Voraussetzungen für die Gewährleistung entsprechender Hilfen sowie die Klärung von Zuständigkeiten und weniger auf Organisation, Planung und Ausgestaltung der Hilfen ausgelegt. Wo es um allgemeine Gesetzesziele und Bestimmungen geht, werden jedoch sozialplanerische Aspekte der Bedarfs- und Ursachenermittlung und der Weiterentwicklung der Angebotsstruktur angesprochen. Für die meisten der in dieser Studie betrachteten kantonalen

Gesetze, Verordnungen, Leitbilder und Legislaturpläne fehlen genauere Ausführungen darüber, was etwa unter Bedarfs- und Ursachenfeststellungen zu verstehen ist und mit welchen Instrumenten diese zu ermitteln sind.

Anders als in den fünf untersuchten Kantonen wird Sozialplanung im Kanton Solothurn in einem eigenen Paragraphen explizit gemacht. Sozialplanung wird im Kanton Solothurn dabei als ein Instrument für wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln verstanden, welches nicht nur den Bereich der Sozialhilfe, sondern allgemein die soziale Lage im Kanton Solothurn umfasst.

5.1.3 Sozialplanung im Kontext von Leitbildern der untersuchten Hilfswerke und Stiftungen

Die Soziale Infrastruktur der Region Basel ist durch eine Vielzahl heterogener Akteure geprägt. Öffentliche wie private (gemeinnützige und gewinnorientierte) Träger bilden den zentralen Teil des Versorgungssystems und bieten unterschiedliche soziale Dienstleistungen und Unterstützungsangebote in den jeweiligen Teilbereichen an.

Während im vorherigen Abschnitt die Verwendung des Planungsbegriffes am Beispiel kantonaler Gesetzgebungen, Verordnungen und Legislaturplänen dargestellt wurde, welche das Versorgungssystem und somit öffentliche wie private Akteure in unterschiedlichem Ausmass normativ strukturieren, werden in diesem Abschnitt die Leitbilder, und ergänzend Statuten, Jahres- und Geschäftsberichte der hier untersuchten privaten Anbieter sozialer Dienstleistungen auf sozialplanerische Aspekte hin erörtert. Hinzuzufügen ist, dass die privaten gemeinnützigen Träger in dieser Studie für sich genommen eine heterogene Gruppe bilden, da sie in verschiedenen Themenbereichen tätig sind, sich durch Organisation und Struktur unterscheiden, über unterschiedliche Ressourcen und Handlungsspielräume verfügen sowie unterschiedliche Funktionen im Versorgungssystem einnehmen.

In den analysierten Dokumenten wird der Begriff der Planung nur bei zwei der sechs untersuchten freien Träger (Stiftungen sowie Caritas beider Basel) im Leitbild und den Statuten angewendet:

„Planung und Entwicklung von karitativen Projekten“ (Caritas beider Basel, Statuten Art. II.2, Abs. 2b)

„Festlegung der strategischen Ausrichtung durch mittel- und langfristige Planung.“ (ibid. Art.IX.32, Abs. 1b)

„Sie [Stiftung] sieht ihre Chance und ihre Herausforderung darin, bereichsübergreifend zu planen und zu handeln.“ (Christoph Merian Stiftung, Leitbild)

Der Begriff der Planung wird bei den genannten Trägern zwar erwähnt, jedoch nicht weiter definiert. Während das erste Zitat darauf verweist, dass Planung möglicherweise nicht als umfassendes zirkuläres Konzept (z.B. sozialplanerischer Managementkreislauf, Beck et al. 2012) verstanden wird, sondern sich auf die Planungsphase von Projekten beschränkt, verweist der zweite Artikel auf einen langfristigen Planungshorizont, der die strategische Ausrichtung miteinschliesst und somit Planung als umfassender bzw. Planung als über die Planungsphase von Projekten hinaus gehend versteht. Das letzte Zitat verweist auf einen bereichsübergreifenden Planungsansatz. Dieser wird jedoch weder begrifflich noch konzeptionell weiter ausdifferenziert.

Obwohl der Planungsbegriff in den weiteren Dokumenten nicht verwendet wird, finden sich darin dennoch unterschiedliche Aspekte und Begriffe der Sozialplanung, welche einen ersten Aufschluss über planerische Ansätze und Anforderungen der unterschiedlichen Organisationen geben. Die Mehrheit der in dieser Studie untersuchten privaten Träger verweist im Gegensatz zu den öffentlichen sozialen Dienstleistern (Verwaltung) auf eine bedürfnisorientierte Ausrichtung der Massnahmen und Angebote sowie auf ein dynamisches Planungsverständnis, welches eine kontinuierliche Anpassung der Ziele, Strategien und Massnahmen entsprechend gesellschaftlicher Entwicklungen zulässt. Die Dokumente lassen jedoch keine expliziten Rückschlüsse auf die Erhebungsweise von Bedarf/Bedürfnissen oder den konkreten Planungsprozess von Zielen, Strategien und Massnahmen sowie deren Weiterentwicklung oder Anpassung zu.

Drei der untersuchten Organisationen verweisen in ihren Leitbildern zudem auf ein wirkungsorientiertes Handeln, der Begriff der Wirkung und seine Bedeutung bzw. welche planungsbezogenen Konsequenzen dieser beinhaltet, wird nicht weiter ausgeführt.

Als letzter Punkt soll hier auf die Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Trägern verwiesen werden. Laut Mühle et al. (2006:17) stellen „Netzwerke mit staatlichen und privaten Dienstleistungsangeboten [...] Erfolg versprechende Ansätze“ dar. Die Mehrzahl der in dieser Studie untersuchten Leitbilder, Statuten und Jahresberichte verweist auf ein kooperatives Vorgehen. Es bleibt jedoch unklar, welche Formen der Kooperation stattfinden und inwiefern sich darin kooperative Planungsansätze im Sinne von Mühle et al. (2006) widerspiegeln.

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse aus den Interviews mit Vertreter/innen von privaten gemeinnützigen und öffentlichen Trägern sozialer Dienstleistungen präsentiert und die vorherrschenden Planungsverständnisse und -praxen sowie die darin verortete Rolle der Sozialen Arbeit dargestellt.

5.2 Sozialplanung in öffentlichen und privaten gemeinnützigen Trägern sozialer Dienstleistungen

5.2.1 Planungsverständnisse und Sozialplanungspraxen

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung zeichnet sich seit Ende der 1990er Jahre in der Schweiz eine Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung nach den Prinzipien des New Public Management (NPM) ab, die mit dem Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) verfestigt und in den jeweiligen Kantonen und Gemeinden in unterschiedlicher Intensität implementiert wurde. Gründe für die Verwaltungsreform sind einerseits die Kürzung öffentlicher Mittel und ein damit einhergehender Kosten- und Effizienzdruck, eine zunehmende Anspruchshaltung der Bevölkerung im Sinne eines steigenden Leistungsdrucks sowie andererseits Steuerungsverluste, Wirkungs- und Akzeptanzdefizite (Lienhard et al. 2005). Eine allgemeingültige Definition der WoV lässt sich aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung in den einzelnen Kantonen nicht bestimmen. Dennoch liegen der Ausgestaltung gemeinsame Prinzipien, spezifische Instrumente und eine Umstrukturierung und neue Rollenverteilung der Akteure zugrunde (Schmidt 2008a). Die Ziele der WoV liegen in der „Verlagerung der Steuerung von den Ressourcen (Input) zu den Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome) [...]“. Die staatliche Aufgabenerfüllung soll sich stärker an den Bedürfnissen der Bürger/-innen orientieren und gleichzeitig kostengünstiger erbracht werden“ (Reichlin-Zobrist und Strub 2007:218). Im Zuge dessen kommt es zu einer konsequenten Verknüpfung der Finanzebene mit der Leistungs- und Wirkungsebene der Steuerung. Als Steuerungsinstrumente dienen Globalbudgets und Leistungsaufträge (Schedler 2000). Laut Haller (2010) ist hier eine Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Ebene zentral. Die strategische Ebene legt die globale Ausrichtung fest und vereinbart mittels Leistungsverträgen mit der operativen Ebene Ziele, Zielgruppen, Leistungsmengen und Kosten sowie Qualitätskriterien. Die operative Ebene ist dann für die Angebotssteuerung sowie die Personalführung und das Controlling zuständig. Soziale Träger sind für die Umsetzung des von der strategisch politischen Instanz formulierten Auftrages zuständig und als solches so genannte Produktverantwortliche.

Während die WoV im Kanton Basel-Landschaft flächendeckend eingeführt wurde, hat sich diese nach einer längeren Pilotphase im Kanton Basel-Stadt nicht durchgesetzt. Laut Schmidt (2008b) haben jedoch auch die Kantone, die keine WoV-Reform umgesetzt haben, unterschiedliche Prinzipien und Instrumente dieser übernommen. So ist in der seit 2006 in Kraft getretenen neuen Verfassung des Kantons Basel-Stadt in Art. 16 die periodische Überprüfung der öffentlichen Aufgaben „auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit“ gesetzlich festgeschrieben. Weiters wird die Reorganisation der kantonalen Verwaltung in das Präsidialdepartement und sechs weitere Departemente festgelegt. Dies führte zur Verwaltungsreorganisation im Jahr 2009, welche einerseits auf Bürgernähe und Effizienz und andererseits auf die Optimierung einer kohärenten

strategischen Planung und Steuerung des Kantons Basel-Stadt unter Einbindung des Controllings abzielt.

Aus der Perspektive der Sozialen Arbeit wird das NPM bzw. die WoV als neue Steuerungsstrategie vor allem wegen seiner betriebswirtschaftlichen Ausrichtung nach Effizienz und Effektivität und einer damit einhergehenden Unterwerfung sozialer Organisationen nach Wirtschaftlichkeitsprinzipien kritisiert. Es wird hier von einer Ökonomisierung des Sozialen gesprochen. In diesem Sinne ist die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung oftmals durch managerielle, controllingorientierte und wettbewerbliche Elemente gekennzeichnet (Fritze et al. 2009; Iseli und Wild-Näf 2010).

Ein betriebswirtschaftliches Verständnis findet sich auch im Sprachgebrauch der für diese Studie interviewten öffentlichen und privaten gemeinnützigen Träger sozialer Dienstleistungen wieder. Dies zeigt sich zum einen in der Verwendung von Begriffen wie „Kunde“, „Produkt“, „Marktpotential“ oder der Bezeichnung des Trägers als „Firma“, „Betrieb“ oder „Unternehmen“. Zum anderen in der Verortung einer marktorientierten Ausrichtung selbst gemeinnützig ausgerichteter privater Organisationen sowie der Ausweitung des Aktivierungsdiskurses innerhalb der Verwaltung, welcher zunehmend und immer häufiger ausschliesslich auf Aspekte der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) verweist.

Sowohl öffentliche als auch private gemeinnützige Institutionen verzeichnen eine Zunahme planerischer Aktivitäten über die letzten Jahre und verweisen auf die Bedeutungszunahme von Planung im Bereich des Sozialen. Auf Verwaltungsebene rückt eine auf Daten basierende systematische Bedarfsfeststellung und Bestandserhebung in den Fokus, die im weiteren Prozess in die Ziel- und Strategieentwicklung einfließt. Die festgelegten Ziele bilden unter Berücksichtigung bestehender Ressourcen die Basis für die Massnahmen- und Angebotsgestaltung, welche zunehmend departement-/bereichsübergreifend geplant wird und somit innerhalb der Verwaltung zu einer stärkeren Kohärenz führen soll. Die seit 2012 bestehende Gruppe "Interdepartementale Strategieguppe Integration" (ISI) stellt eine solche bereichsübergreifende Planungsinstanz dar, die aus Vertreter/innen aller Departemente besteht und eine tragende Rolle bei der Weiterentwicklung der kantonalen Integrationsstrategie und somit bei der Strategieentwicklung und Massnahmenplanung im Integrationsbereich spielt. Integration von Migrant/innen wird als eine Querschnittsaufgabe verstanden, wodurch eine kohärente und koordinierte Umsetzung der Massnahmen im Integrationsbereich in den Fokus rückt. Die konkreten Massnahmen werden in Folge durch die jeweils zuständigen Departemente (z.B. Handlungsfeld Frühe Förderung via Erziehungsdepartement) ausgeführt oder durch Leistungsaufträge und Projektförderung an Dritte ausgelagert.

Leistungen und Wirkungen der Sozialen Sicherheit werden in den drei untersuchten Departementen vorwiegend intern mittels vorher festgelegter Indikatoren überprüft. Die Prüfung bestehender Massnahmen dient in Folge als Basis für die weitere Ausgestaltung der Sozialen Sicherheit. Die Departemente folgen in ihrer Planung den Prinzipien von Effizienz und Effektivität. So genannte Wirkungen werden in zwei der drei untersuchten Departemente vorwiegend mit harten Leistungsindikatoren sowie Softwareanalysen gemessen. Die befragten Auskunftspersonen der Departemente verweisen auf ein betriebswirtschaftlich geprägtes Steuerungsverständnis durch Output-Orientierung. Wirkungsorientierte Steuerung findet oftmals über managerielle und controllingorientierte Vorgehensweisen statt. Trotz einer verstärkten Einführung von Planungsprozessen, stellt Sozialplanung keinen gesamtstrategischen Prozess dar, sondern ist vielmehr die Summe isolierter Einzelprozesse. Die Befragten wenden in ihren Ausführungen auch eher Begriffe wie „Projektplanung“ oder „Budgetplanung“ an und sprechen nicht von einem gesamtplanerischen Prozess.

Das Planungsverständnis im Erziehungsdepartement Basel-Stadt weicht vom eher singular ausgerichteten, d.h. projektbezogenen Planungsverständnis der Fachstelle Integration und Diversität des Präsidentialdepartements und der Fachstelle Sozialhilfe des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt ab.

Im Zuge der Verwaltungsreorganisation 2009 wurde im Erziehungsdepartement eine Planungsabteilung eingerichtet, die auf ein projektübergreifendes und ausdifferenziertes

Planungsverständnis verweist und Sozialplanung als eine Querschnittsaufgabe versteht, die Fachstellen verschiedener Departemente integriert. Als solches bedarf Sozialplanung einer horizontalen Ausrichtung sowie einem langfristigen Planungshorizont, dessen Dauer wird jedoch nicht weiter benannt. Als solches oszilliert Sozialplanung zwischen politischen Alltagsentscheidungen und einer langfristigen horizontalen Planungsperspektive. Obwohl Planung hier vorwiegend auf der strategischen Ebene angesiedelt ist, dient sie als Innovationstreiber mittels Umsetzung von Pilotprojekten. Die daraus resultierenden Planungsbefunde nehmen massgeblich Einfluss auf Umsetzungsentscheidungen und die Planungsinstanz erfüllt dadurch ihre Funktion der sozialpolitischen Beratung. Als Grundsätze der Planung zählen hier eine systematische datenbasierte Analyse des Ist-Zustandes, die Beteiligung der leistungserbringenden Organisationen am Planungsprozess sowie die Orientierung am Sozialraum der Ziel- und Bedarfsgruppen. Die sozialräumliche Ausrichtung impliziert den Einbezug der Adressat/innen bei Planungsprozessen und zielt auf die Herstellung eines effektiven kleinräumigen Bezugs ab. Die Kooperation bzw. Vernetzung mit privaten Leistungserbringern sowie die Herstellung von Partizipation der Leistungsbezüger/innen bzw. Betroffenen von Planungsprozessen (z.B. Wohnbevölkerung) sind für den Erfolg sozialplanerischer Handlungen wesentlich (Jordan und Schone 2010; Brülle und Hock 2010).

Wie erwähnt erachtet die Planungsabteilung des Erziehungsdepartement Basel-Stadt langfristig angelegte Planungshorizonte als zentral (Beck et al. 2012). Auf Verwaltungsebene wird die Planungsperspektive zeitlich an die Legislaturperiode des Regierungsrates von vier Jahren angepasst. Die Koppelung des Zeithorizontes an den Rhythmus des Regierungsrates verdeutlicht die politische Normierung sozialplanerischer Praxen und Handlungsspielräume. Trotz einer systematischen und datenbasierten Vorgehensweise sind beispielsweise Bedarfsbestimmungen und Zielentwicklungen Teil eines politischen Aushandlungsprozesses, an dem unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Wertsetzungen und Einflussnahmen beteiligt sind. Handlungsrelevanz innerhalb der Verwaltung wird somit nicht unbedingt durch eine kritische Grösse oder wissenschaftlich fundierte Ergebnisse ausgelöst. Wertentscheidungen sind für die Ausgestaltung des Sozialen oftmals massgeblich und der so genannte politische Wille bedingt den Rahmen der Möglichkeiten (Uebelhart und Castelli 2008).

Zentral für die Ausgestaltung der Sozialen Infrastruktur und ein funktionierendes Versorgungs- und Präventionssystem ist auch die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Laut Mühle (2006) sind für den Erfolg von Planungsergebnissen eine enge Kooperation und Abstimmung des Zielrahmens sowie der Massnahmen- und Angebotsplanung zwischen privaten und öffentlichen Trägern unabdinglich. Um eine bestmögliche Versorgungsqualität sicherzustellen, müssen die einzelnen Hilfsangebote der öffentlichen und privaten Träger aufeinander abgestimmt und sinnvoll in vor- und nachgelagerte Leistungsstrukturen eingebunden werden (Müller und Stremelow 2006). Durch konstanten Austausch und Kooperation mittels festgelegter Strukturen und Routinen können private Träger zu Koproduzenten planerischen Wissens werden und beispielsweise als Leistungserbringer kontinuierlich Rückmeldung hinsichtlich der Wirkung von Planung geben. „Im Resultat dieser übergreifenden Kooperation und Vernetzung entsteht ein sensibles Frühwarnsystem für drohende Fehlentwicklungen“ (Lutz und Rund 2010:280).

In der Region Basel finden sich vereinzelt Gefässe zum Zwecke des Austauschs zwischen der Verwaltung und den privaten (gemeinnützigen wie gewinnorientierten) Trägern. Dazu gehören die Kundenkonferenz (Sozialhilfe Basel-Stadt), die Sozialkonferenz Basel (Christoph Merian Stiftung) oder die Durchführung jährlicher Fokusgruppen (Fachstelle Diversität und Integration). Bei diesem Austausch findet der Einbezug von Leistungserbringern im Planungsprozess jedoch kaum statt. Eine Ausnahme bildet hier das Erziehungsdepartement Basel-Stadt, das die Beteiligung der leistungserbringenden Organisationen am Planungsprozess als wesentliches Planungsprinzip erachtet (s.o.). Generell kann jedoch aufgezeigt werden, dass Vernetzung und Kooperation zur Ausgestaltung und Koordination der Sozialen Infrastruktur in der Region Basel bisher nur in geringem Ausmass mittels festgelegter formaler Strukturen stattfindet. Die Ergebnisse aus den Interviews bestätigen die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse, demzufolge auch die Kooperation im Netzwerk staatlicher und privater Träger oftmals personenabhängig ist und ein historisch gewachsenes Konstrukt darstellt (Barnes 1954).

Private gemeinnützige Träger wie etwa Hilfswerke übernehmen eine wichtige und tragende Rolle im sozialen Versorgungssystem. Einerseits können diese in politischen Diskussionen und Vernehmlassungen von Gesetzen eine opponierende und anwaltschaftliche Funktion als Repräsentanten der jeweiligen Zielgruppe übernehmen. Andererseits agieren diese als Erbringer sozialer Dienstleistungen ergänzend zum öffentlichen Angebot. Entsprechend der Ressourcenstärke können private Träger auch als Innovationstreiber in Handlungsfeldern tätig sein, die gesellschaftlich umstritten sind und durch die öffentliche Hand aufgrund ihrer multireferentiellen Organisation und dadurch bedingten Spannungsfeldern nicht gestützt werden (Brülle und Hock 2005).

Wie bereits dargestellt werden auch bei privaten Institutionen verstärkte Planungsaktivitäten festgestellt. Die Auswertung der qualitativen Interviews zeigt, dass die finanzielle Sicherung und Ressourcenerschliessung vor allem bei ressourcenschwachen Organisationen einen wesentlichen Grund bei der Initiierung beziehungsweise der verstärkten Anwendung von Planungselementen darstellt. Die Verknappung öffentlicher und privater Mittel und ein damit einhergehender Kosten- und Effizienzdruck führen zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen privaten Trägern nicht nur im Bereich der gewinnorientierten, sondern auch der gemeinnützigen Träger, die ebenfalls z.B. über Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton ihre Organisation mitfinanzieren. Zudem haben die Ausrichtung der Verwaltung nach den Prinzipien des NPM und ein damit einhergehendes betriebswirtschaftlich geprägtes Steuerungsverständnis durch Output-Orientierung Konsequenzen für das Planungsverständnis privater Träger. Vor allem bei privaten Trägern, deren finanzielle Ressourcen knapp sind, entsteht zunehmend der Zwang zur Effizienz. Dies mündet auch in einem Planungsverständnis, das stark durch Wirtschaftlichkeitsprinzipien geprägt ist und Planung als ein managerielles Konzept versteht, das für die Führung und das Aufrechterhalten einer Organisation unabdinglich ist. Das Planungsverständnis folgt somit nicht notwendigerweise dem Ziel, ein koordiniertes und aufeinander abgestimmtes System der Sozialen Infrastruktur zu schaffen.

Im Gegensatz dazu zeigt sich bei ressourcenstarken Trägern, die eine Fülle an Themenbereichen bearbeiten und zudem als Projektförderer und Kooperationspartner weiterer privater Träger agieren, tendenziell ein zunehmend ausdifferenziertes und breites Verständnis von Sozialplanung. Es kommt hier zumindest teilweise zu einer Verschiebung vom Giesskannenprinzip und einer zeitlich eher kurzfristig angelegten „Strategie der kleinen Schritte“ (Zängl 1999:19) hin zu einer Planung als datenbasierter und systematischer Prozess.

Eine nur sehr begrenzte Zunahme an Planungsaktivitäten lässt sich dahingegen bei der hier untersuchten kirchlich-karitativen Organisation feststellen. Die zunehmenden Planungsaktivitäten werden als Technokratisierung des Sozialen im Zuge der Ökonomisierung gewertet und als Abwendung einer fachlich-lösungsorientierten Arbeitsweise interpretiert. Planungsaspekte werden möglichst gering gehalten, um dem ideologischen Auftrag der Institution gerecht zu werden. Entsprechend der Heterogenität der privaten Träger gibt es somit auch sehr unterschiedliche Planungsverständnisse.

In der Entwicklung und Ausgestaltung von Handlungsfeldern, Zielen und Strategien orientieren sich Stiftungen und Hilfswerke an ihrem Stiftungszweck beziehungsweise ihrem Leitbild und den darin formulierten Idealen und Zielen. Die privaten Träger gehen mehrheitlich bereichsspezifisch und zielgruppenorientiert vor. Aufgrund des Fehlens einer integrativ geplanten Sozialen Infrastruktur kann es zu Doppelspurigkeiten im Versorgungssystem kommen. Mittels informeller Kooperation und Vernetzung wird punktuell versucht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Während Massnahmen und Angebote einerseits mittels Leistungsaufträge durch den Kanton gesteuert werden, dient privaten Dienstleistern andererseits der Markt als Auskunftsmittel für die weitere Angebotsplanung (Brülle und Hock 2010). Hier zeichnet sich (v.a. im Gesundheits- und Pflegebereich) eine zunehmend marktorientierte Steuerung der Angebote ab, die ein betriebswirtschaftliches Verständnis von Planung erfordert beziehungsweise mit sich bringt. Im Planungsprozess von Massnahmen und Angeboten werden diese unter anderem auf ihre Kongruenz mit dem Stiftungszweck und/oder dem Leitbild überprüft. Diese sind oftmals recht breit gefasst, und bedingt durch eine marktförmige Ausrichtung sowie sich verändernden

Bedürfnis- und Bedarfslagen der Bevölkerung kann es zu einer entsprechenden Erweiterung oder Veränderung der Handlungsfelder kommen. Die teilweise bestehende Abhängigkeit von Spenden und die erforderliche klare Zuteilung dieser finanziellen Einnahmen durch den angegebenen Spendenzweck können jedoch zu Planungsunsicherheiten beziehungsweise zu Einschränkungen bei der Planung von neuen Angeboten führen. Für eine langfristige Planung sind private Träger oftmals auf die Sicherheit von Aufträgen der öffentlichen Hand angewiesen (Giovannoni 2013).

Die Planung und Steuerung der Sozialen Infrastruktur wird von den privaten Trägern vor allem auf Makroebene verortet und somit als Aufgabe der Verwaltung betrachtet. Dennoch wird in den vorliegenden Interviews auch betont, dass Steuerung und Planung nicht nur von oben stattfinden kann, sondern auch die privaten Träger als Leistungserbringer in Planungsprozesse eingebunden werden sollten, um die Soziale Infrastruktur möglichst optimal zu gestalten. Hier wird die Forderung nach einer stärkeren Einbindung der privaten Träger in die Ausgestaltung der Sozialen Infrastruktur deutlich.

5.2.2 Bedarf

Die Bedarfsplanung stellt einen wichtigen Schritt in sozialplanerischen Arbeitsprozessen dar und umfasst die Bestandserhebung der bestehenden Sozialen Infrastruktur, die Bedarfserhebung zur Ermittlung von Bedarfen, Ressourcen und Potentialen, sowie das Erfassen, Beobachten und Analysieren des demographischen Wandels und dessen Auswirkungen auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und der sich verändernden Bedarfslagen (Reichwein et al. 2011). Der Begriff Bedarf sowie die Bestimmung von Bedarf sind normativ geladen und können unterschiedlichen Verständnissen und Rahmenbedingungen entsprechend definiert und bestimmt werden (Fritze et al. 2009). Aus Perspektive der Sozialplanung findet Bedarfsplanung datenbasiert statt und beinhaltet die Erhebung oder Verwertung bereits erhobener objektiver und subjektiver Merkmale des Planungsgegenstands mit Hilfe quantitativer und qualitativer Methoden der empirischen Sozialforschung. Obwohl die Bedarfs-, Ressourcen und Potentialfeststellung auf empirischen Grundlagen basiert, ist sie ein anspruchsvoller interpretativer Vorgang, der nicht unabhängig ist von fachlichen, organisatorischen und sozialpolitischen Interessen und Wertsetzungen.

Die Bedarfsfeststellung dient als eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Benennung von Ziel- und Bedarfsgruppen, die Entwicklung von Zielen und letztlich für die Ausgestaltung Sozialer Infrastruktur. Durch ein Gegenüberstellen des Ist-Zustandes (z.B. Lebensbedingungen, soziale Probleme) des Bestands an Institutionen und Angeboten und der angestrebten Ziele sollen massnahmenbezogene Unterstützungsbedarfe ermittelt werden (Blosser-Reisen 2002; Kühn 2002). Bedarfserhebung und -bestimmung stellt somit einen essentiellen Bestandteil der sozialplanerischen Praxis dar (Brülle und Hock 2010). Im Folgenden werden Verständnisse und Bestimmung von Bedarf(splanung) sowie dessen Rolle in Planungsprozessen anhand der untersuchten Akteure in der Region Basel aufgezeigt.

Die Analyse der untersuchten Verwaltungseinheiten zeigt, dass Bedarfsplanung datenbasiert und meist unter Einsatz quantitativer Forschungsinstrumente stattfindet. Dabei werden oftmals bereichsspezifische Forschungsberichte, Bevölkerungsstatistiken und Analysen wie Prognosen demographischer Entwicklungen miteinbezogen. Die Bedarfsplanung umfasst dabei die Bestandserhebung, die Bedarfserhebung und das Aufzeigen demographischen Wandels sowie damit einhergehender Trends. Die Bedarfsplanung dient der Bestimmung von Handlungsfeldern und Bedarfsgruppen, der Entwicklung von SOLL-Zuständen und Zielen via Indikatoren, sowie der Massnahmenplanung. Bedarfsbestimmung ist in diesem Kontext nicht als objektive Feststellung eines Bedarfs zu verstehen, sondern bewegt sich im Spannungsfeld gesetzlicher Normierung, politischen Willens und (vorwiegend quantitativer) Bedarfserhebungen. Die Auswertungen des Interviewmaterials verdeutlichen, dass Bedarfe im Rahmen eines politischen Aushandlungsprozesses generiert werden, an dem unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Zielen beteiligt sind. Es ist somit nicht unbedingt alleine eine

kritische, d.h. anhand von Daten ermittelte Bedarfsgrösse, die Handeln auslöst, ebenso ragen der politische Wille und weitere, z.B. fachliche Interessen der beteiligten Akteure, in die Bedarfsfeststellung hinein. Weiters orientiert sich die Bedarfsbestimmung auf Verwaltungsebene am Gesamtgefüge und nicht am Einzelfall. Bedarf wird in zwei der untersuchten Verwaltungseinheiten vorwiegend quantitativ und anhand objektiver Merkmale erhoben und top-down bestimmt. Subjektive Einschätzungen der Bevölkerung (z.B. Bedürfnisse) und die Einschätzungen privater Organisationen als Vertreter von Ziel- und Bedarfsgruppen sowie als fachliche Experten werden nicht oder nur sehr begrenzt bei der Erhebung von Bedürfnissen und Bedarfen einbezogen. Die Bestimmung von Bedarf und damit einhergehende Entscheidungen werden somit oftmals auf einer Makroebene bestimmt. Von den untersuchten Departementen stützt sich ausschliesslich das Erziehungsdepartement in seiner datenbasierten sozialräumlich angelegten Bedarfsfeststellung systematisch auf die Erhebung objektiver und subjektiver Merkmale des Planungsgegenstands.

Auf Ebene der privaten Träger können unterschiedliche Formen der Bestandsaufnahme und damit einhergehende Erhebungsmethoden aufgezeigt werden. Karitative Organisationen verstehen im Kontext ihrer auf den Einzelmenschen ausgerichteten und bedürfnisorientierten Tätigkeit unter dem Begriff des Bedarfs eine Umschreibung von Bedürfnissen der Klientel. Das Verständnis von Bedarf ist vor allem durch Prämissen der Sozialen Arbeit geprägt. Private Träger, die durch den Kanton beauftragt werden, eine bedarfsgerechte Versorgung im konkreten Fachbereich zu gewährleisten, verstehen unter Bedarf grundlegende Bedürfnisse zur Daseinserhaltung, -förderung und Existenzsicherung, basierend auf normativ und politisch festgelegten Lebensstandards. Der Grossteil der hier befragten privaten Träger erfasst unter dem Begriff Bedarf eine Mischung aus Umschreibungen von Bedürfnissen der Klientel und eine marktwirtschaftlich orientierte Definition von Bedarf im Sinne einer Nachfrage.

Im Gegensatz zur Verwaltungsebene kommt es bei den untersuchten privaten Trägern meist nicht zu einer umfassenden systematischen Bedarfsplanung, die einen datenbasierten Ist-Soll-Vergleich beinhaltet. In der vorliegenden Studie konnte nur ein privater Träger verortet werden, der bei der Bedarfsbestimmung zunehmend datenbasiert und systematisch vorgeht und dabei quantitative und qualitative Bedarfserhebungen durchführt. Hier ist anzumerken, dass vor allem ressourcenschwächere Institutionen auf Hindernisse bei der Umsetzung einer umfassenden quantitativen und qualitativen Bedarfserhebung aufgrund mangelnder finanzieller, personeller und zeitlicher Ressourcen verweisen. Oftmals wird diese Art des bedarfsplanerischen Vorgehens für die weitere Planung auch nicht als unbedingt erforderlich erachtet. Bei der Bedarfserhebung kommt es zum punktuellen Einbezug quantitativer Daten durch bereichsspezifische Forschungsstudien, Berichte und Statistiken. Vor allem, wenn Stiftungen und Vereine einem nationalen Verband angehören, bezieht sich die Arbeit auf lokaler Ebene oftmals auf die auf nationaler Ebene erarbeiteten Grundlagen und Forschungserkenntnisse. Lokal werden Bedarfe vorwiegend qualitativ ermittelt. Dies bedeutet im konkreten Fall das Beobachten möglicher Veränderungen durch mündliche Berichte sowie Erfahrungen der Mitarbeitenden aus der Praxis. Durch den direkten Kontakt bzw. der Arbeit mit dem Klientel soll das Wissen über sich verändernde Bedürfnisse aus der Praxis nach oben getragen werden, um dort in weitere Planungsprozesse eingebunden zu werden. Das hier beschriebene Weitertragen der Information verläuft meist nicht entlang formaler Strukturen innerhalb der Organisation, sondern wird durch informelle Binnenstrukturen transportiert. Des Weiteren spielt der informelle Austausch mit anderen privaten Trägern eine wichtige Rolle, um sich über Beobachtungen und mögliche Tendenzen auszutauschen. Darüber hinaus dient privaten Trägern der Markt als Auskunftsmittel zur Ermittlung von Bedürfnissen im Sinne einer nachfragebasierten marktwirtschaftlichen Planung. In diesem Zusammenhang fungieren auch Geschäftsberichte als quantitative Datenbasis, da Veränderungen der Geschäftszahlen Aufschluss über Nachfrage und somit über sich verändernde Bedürfnisse geben können. Auf Basis der Ermittlung von Bedarfen und Bedürfnissen werden im jeweiligen Fachbereich neue Handlungsfelder erschlossen, konkrete Ziele formuliert und entsprechende Massnahmen gestaltet.

5.2.3 Controlling, Evaluation und Wirkungsorientierung

In der Sozialplanung dienen Bedarfsklärung und Bestandsaufnahme der systematischen Entwicklung von Zielen (Ist-Soll-Vergleich) und der Festlegung von Qualitätsstandards durch Indikatoren. Im weiteren Sozialplanungsprozess dienen die Indikatoren der Überprüfung und Bewertung der durchgeführten Massnahmen sowie der festgelegten Ziele durch Kontroll- und Evaluationsverfahren (Werner 2011). Wie aufgezeigt in Kap. 6.2, kommt es in der Schweiz im Kontext des New Public Management auf Ebene der Politik und Verwaltung bei der Steuerung von Leistungen zu einer Verschiebung des Fokus vom Input hin zu Ergebnissen (Output) und Wirkungen (Outcome). Den Prinzipien von Effektivität (Wirkung) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) folgend, gewinnt in diesem Steuerungsmodell die systematische Prüfung von Leistungen und Wirkungen anhand festgelegter Indikatoren an Bedeutung (Schedler 2000). Entsprechend sind in den kantonalen Gesetzgebungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft Wirksamkeitsprüfungen und Evaluationen von Massnahmen der sozialen Sicherheit auf Basis von Indikatoren und Richtlinien vorgeschrieben

In dieser Studie spielt sowohl in den untersuchten Verwaltungseinheiten wie auch bei den beforschten privaten Trägern Controlling eine zentrale Rolle bei der Steuerung der Dienstleistungen und der regelmässigen Prüfung der Zielerreichung, dem so genannten „Management by Objectives“. Das Controlling-orientierte Vorgehen dient vor allem der effizienten Ausgestaltung der Sozialen Sicherheit sowie der Prüfung festgelegter Qualitätsstandards. Innerhalb der Verwaltung werden zudem teils systematisch teils punktuell Evaluationen durchgeführt, um die Wirksamkeit (Effektivität) der Massnahmen durch Indikatoren zu überprüfen. Ebenso wie der Begriff des Bedarfs normativ geprägt ist, bestehen unterschiedliche Wirkungsverständnisse und Auffassungen darüber, wie Wirkung bestimmt werden soll. Auch hier handelt es sich um einen Aushandlungsprozess der Akteure (Nüsken 2010). Trotz der Wirkungsorientierung des derzeitigen Steuerungsmodells werden Massnahmen vorwiegend anhand von Leistungsindikatoren (Output) und weniger anhand von Wirkungsindikatoren (Outcome) analysiert. Zentral ist hier ein Output-orientiertes Zusammenspiel von Evaluation und Controlling als komplementäre Instrumente im Steuerungsprozess für die Prüfung und Bewertung der Effektivität und Effizienz der Massnahmen beziehungsweise für die Beurteilung des Kosten-Nutzen Verhältnisses. Evaluationen werden sowohl intern (z.B. interne Audits, Managementreview) als auch extern (Fremdevaluation durch Forschungseinrichtungen) durchgeführt. In der Studie wird deutlich, dass für die Entscheidung eines externen Evaluationsauftrags die politisch-normativ bestimmte Priorität und Relevanz einer Massnahme und die dadurch adressierten Leistungsbezüger/innen massgeblich sind.

In Kohärenz zu den derzeitigen Entwicklungen bei der Steuerung und Planung der Sozialen Sicherheit und der Sozialen Infrastruktur auf Verwaltungsebene, kann auch bei den privaten Trägern eine Zunahme der Bedeutung von Controlling und Evaluationsverfahren verortet werden. Während ressourcenstarke Träger regelmässige interne und externe Evaluationen durchführen, gehen ressourcenschwache Träger punktuell bei der Evaluation von Massnahmen vor. Ebenso wie auf Verwaltungsebene dienen vor allem Leistungsindikatoren der Prüfung von festgelegten Zielen und der Fokus liegt auf dem Kosten-Nutzen Verhältnis der sozialen Dienstleistungen. Das punktuelle Vorgehen wird vor allem durch den marktwirtschaftlichen Mechanismus der Nachfrage bestimmt. Das bedeutet, dass Evaluationen vor allem dann durchgeführt werden, wenn Dienstleistungen einen Rückgang bei der Inanspruchnahme, respektive der Nachfrage, verzeichnen. Der Selbstevaluation und der kontinuierlichen Prüfung der Wirkung und Effizienz dienen den in dieser Studie untersuchten ressourcenschwachen Trägern sowohl Berichte durch die Controllingstelle als auch mündliche Berichte der Mitarbeitenden. Dieses marktwirtschaftliche Verständnis von Evaluation wird durch den Druck des möglichst effizienten und effektiven Handelns sowie durch die Festlegung von Output-orientierten Indikatoren in den Leistungsverträgen verstärkt.

Obwohl der Begriff der Wirkung sowohl auf Verwaltungsebene als auch in den Leitbildern von drei der sechs untersuchten, am Gemeinwohl ausgerichteten privaten Träger explizit aufgegriffen wird und auf ein wirkungsorientiertes Vorgehen in Planungsprozessen verweist, ist

dies in der Praxis und bei der Anwendung leistungsorientierter Indikatoren kaum ersichtlich. Sowohl öffentliche als auch private Träger beschreiben die Bestimmung von Wirkung und ihre Messung als Herausforderung aufgrund der Komplexität der zu analysierenden Sachverhalte sowie der Herstellung von Kausalitäten (Kettiger und Schwandner 2011). Darüber hinaus lässt sich die Verwendung des Wirkungsbegriffes in den Leitbildern privater Träger eher als Übernahme eines derzeitigen Trendbegriffes verstehen, der vor allem der formalen Repräsentation der Organisation sowie der Ressourcenerschließung dient.

Die derzeit bestehenden unterschiedlichen Prüfungsverfahren sowohl auf Verwaltungsebene als auch innerhalb der privaten Träger dienen der Anpassung von Massnahmen und der Entwicklung neuer Massnahmen (Massnahmenplan) sowie Veränderungen auf Prozess- und Organisationsebene. In der Studie wird deutlich, dass Evaluation und Controlling sich somit auf die weitere Planung Sozialer Infrastruktur auswirkt.

5.2.4 Sozialplanung und Soziale Arbeit

Die Soziale Arbeit verfügt über eine Fülle an Wissen, Kompetenzen und Prinzipien, um eine wichtige Rolle in Sozialplanungsprozessen einnehmen zu können. Zudem stehen die in der Praxis häufig geltenden Planungsprinzipien wie Partizipation, Bedürfnisorientierung und anwaltschaftliche Positionierung den Grundanliegen der Sozialen Arbeit sehr nahe (Haller 2010). Als Disziplin und Profession liefert die Soziale Arbeit etwa Wissen und Informationen zu Problemlagen und Problemlösungen sowie zu Bedürfnissen der Bevölkerung. Soziale Arbeit verfügt über Mediationskompetenzen in Aushandlungsprozessen und ist in der Lage spezifische Zielgruppen anwaltschaftlich zu vertreten, um eine breite Beteiligung der Akteur/innen und ihren unterschiedlichen Interessen in Planungs- und Entwicklungsprozessen zu gewährleisten (Oehler und Weiss 2012). In der fachinternen Diskussion wird der Sozialen Arbeit eine individuums- wie auch gesellschaftsbezogene Funktion zugeschrieben. Ihre Aufgabe liegt unter anderem darin, sich als (Mit)Gestalterin und damit auch als Planerin des Sozialen verstärkt mit ihren Kompetenzen und Prinzipien in sozialpolitischen Entscheidungsprozessen einzubringen (Dällenbach 2011; Schmid 2011; Staub-Bernasconi 2007).

Öffentliche wie private Akteure in der vorliegenden Studie verorten die Soziale Arbeit vorwiegend auf der operativen Ebene und schreiben ihr dort eine besondere Bedeutung in der direkten Arbeit mit Klient/innen zu. Als solches spielt die Soziale Arbeit nur bedingt und punktuell eine Rolle in Planungsprozessen. Durch ihre Verankerung auf Ebene der Durchführung fungiert sie vorwiegend als Informantin, deren Inputs durch bestehende Organisationsstrukturen formell wie informell in die strategische Ebene der Planung hineingetragen werden (können) und somit zur Weiterentwicklung, Optimierung und Veränderung von Massnahmen führen können. Darüber hinaus werden Forschungs- und Bildungseinrichtungen der Sozialen Arbeit mit der Ausarbeitung von Konzepten und Angeboten sowie mit Evaluationsverfahren beauftragt.

Die Festschreibung der Sozialen Arbeit auf operativer Ebene wird verstärkt durch das bestehende Verständnis von Sozialer Arbeit als anwaltschaftlich, bedürfnisorientiert und auf den Einzelfall ausgerichtet. Obwohl einzelne Träger diese Prinzipien selbst beanspruchen, besteht aus der Sicht der Träger ein Widerspruch zwischen anwaltschaftlicher, Bedürfnis- und Einzelfallorientierung und den Anforderungen des effizienten und effektiven Steuerns und Planens im sozialen Bereich. Vor allem private Träger verweisen auf die zunehmende Bedeutung der Kompetenzen im Wirtschafts- und Rechtswissenschaftsbereich, um Planungsprozesse erfolgreich zu gestalten. Dies dürfte unter anderem auf das bereits dargestellte marktwirtschaftliche Verständnis von Planung zurückzuführen sein.

Ein breiteres Verständnis der Sozialen Arbeit, welches über die operative Rolle der Sozialen Arbeit in Sozialplanungsprozessen hinausgeht, zeigt sich bei zwei der neun interviewten Vertreter/innen der betreffenden Verwaltungseinheiten, Stiftungen und des jeweiligen Hilfswerks. Dies mag mit Merkmalen der befragten Personen zu tun haben: beide haben eine Ausbildung in der Sozialen Arbeit absolviert und sich dabei im Beruf mit Fragen der

Sozialplanung auseinandergesetzt. Der Sozialen Arbeit wird eine wichtige Rolle in Sozialplanungsprozessen zugeschrieben, unter anderem aufgrund ihrer Expertise zu Partizipationsverfahren und ihrer Mediationskompetenz in Aushandlungsprozessen. Um die Rolle der Sozialen Arbeit in der Sozialplanung jedoch zu stärken, sei es laut der befragten Akteure, die eine Ausbildung in der Sozialen Arbeit aufweisen, unabdinglich, zukünftige Sozialarbeitende in der Ausbildung ein Verständnis für Planung und den damit einhergehenden Rahmenbedingungen in der Praxis zu vermitteln und sie mit entsprechendem Wissen auszustatten.

5.3 Einschätzung der Experten der Sozialarbeitswissenschaft zu Teilergebnissen der Studie

5.3.1 Institutionalisierung von Sozialplanung und die Rolle der Sozialen Arbeit in Planungsprozessen

Interview mit Prof Dr. Ueli Mäder (FHNW, Uni Basel)

Obwohl eine Reihe von sozialen Fragen planerisch angegangen wird, hat sich Sozialplanung in der Schweiz bislang wenig institutionalisiert. Was können hierfür die Ursachen sein?

Die Schweiz ist kleinräumig und föderal strukturiert. Zentrale Planung scheint daher weniger wichtig zu sein. „Mir wänd luege“ lautet ein gängiges Motto. Das heisst: Wir wollen etwas langsam angehen und zuerst einmal ruhig anschauen. Nämlich dann, wann es eben Zeit ist. Und das ist manchmal gut so. Wenn es zeitlich wirklich reicht. Und das ist nicht immer der Fall. Öfters schauen wir erst hin, wenn das Feuer bereits brennt. Wir machen das dann reaktiv statt präventiv. Hinzu kommt: Die Schweiz ist ein „einig Volk“, wie der Mythos verklärt. Wir stehen zusammen und packen dann gemeinsam an, wenn es darauf ankommt. Und das sehr wirkungsvoll. Dank Zusammenhalt. Diese soziale Nähe ist allerdings mehr postuliert denn realisiert. Und sie bringt so viel Skepsis gegenüber sozialer Institutionalisierung mit sich. Soziale Einrichtungen haben jedenfalls wenig Legitimation. Auch, weil das Verständnis der Subsidiarität einseitig ausgeprägt ist. Was die kleinste Einheit selbst bewältigen kann, soll ihr überlassen bleiben. Das ist dann oft die Gemeinde, die situativ für sich schauen und übernehmen muss, was übergeordnete Instanzen an Aufgaben und Lasten gerne abwälzen. Eine solide Subsidiarität setzt aber Solidarität voraus. Damit eigene Anstrengungen zum Tragen kommen, braucht es eine gute Soziale Infrastruktur und eine besonnene Planung, die vorausschaut, ohne alle Eventualitäten im Griff haben zu wollen. „Wer plant die Planung?“ fragte einst der Urbansoziologe Lucius Burckhardt, mit dem wir uns gerade in einer Studie befassen. Er warnte mit guten Gründen auch davor, alles verplanen zu wollen. Aber das ist kein Plädoyer für blosse Intuition. Und schon gar nicht für eine Eile, die zuerst handelt und dann denkt.

Soziale Massnahmen, Hilfen und andere Angebote werden hierzulande in beträchtlichem Masse von Stiftungen getragen. Welche Chancen und Risiken ergeben sich dadurch für die Planung des Sozialen?

Ja, die Schweiz hat im ganzen Sozialbereich eine stark private Tradition. Kirchliche, gewerkschaftliche und genossenschaftliche Einrichtungen decken viel ab. Der Staat verhält sich eher zurückhaltend. Er unterstützt soziale Anstrengungen oft nur ergänzend. Und zurzeit kürzt er gerade viele Subventionen. Das erfordert weitere private Initiativen. Und da sind auch die rund 13'000 Stiftungen gefragt, die es in der Schweiz gibt. Sie verfügen immerhin über ein Kapital von 50 bis 80 Milliarden Franken. Das liebe Geld kommt aber teilweise recht beliebig zum Tragen; je nach Vorliebe der Mäzeninnen und Mäzene. Die einen favorisieren Familienstiftungen, die vornehmlich für die eigene Verwandtschaft da sind. Andere unterstützen ein prestigeträchtiges Kunsthaus, Bernhardiner Hunde oder Tramschienen. Das erfreut bestimmt viele Menschen, hat aber etwas Willkürliches. Und führt oft an zentralen sozialen

Anliegen vorbei. Da besteht wenig Kontinuität und Planungssicherheit. Zudem sind Stiftungen eine Möglichkeit, Geld am Fiskus vorbei zu führen. Etwa für Reiche, die für weniger Staat plädieren. Und das wirkt sich in der relativ bescheiden regulierten Schweiz, die bereits eine tiefe Staatsquote hat, fatal aus. So steigen etwa die Sozialausgaben in absoluten Zahlen weiterhin an. (Zum Glück allerdings weniger als die Einnahmen. Ausgenommen ist, seit 1993, das Jahr 2009. Dies im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise.) Der prozentuale Anteil der Sozialausgaben am Brutto-Inlandprodukt nimmt aber seit dem Jahr 2004 ab. Obwohl unsere Gesellschaft extrem reich und in den letzten Jahren noch reicher geworden ist, sinkt offenbar die Bereitschaft, Geld für das Soziale auszugeben. Und das bringt wiederum Stiftungen in Zugzwang. So erwägt etwa die Pro Senectute wieder mehr materielle Sachhilfe zu leisten. Für die existenzielle Grundsicherung sollte jedoch die Gesellschaft als Ganzes die Verantwortung übernehmen. Das darf nicht vom Goodwill von Begüterten oder von Stiftungen abhängen, die keine entsprechende Legitimationspflicht haben. Stiftungen können gewiss viele Lücken schliessen und staatliche Einrichtungen ergänzen; sie können aber keine Existenzsicherung garantieren. Stiftungen können auch innovativ sein und kreative Veränderungen anregen. Sie können die Zivilgesellschaft mobilisieren und die Stadtentwicklung demokratisieren. Das ist alles sehr wertvoll. Stiftungen können allerdings auch mit privaten Mitteln öffentlich-rechtliche Einrichtungen konkurrieren und sogar die partizipative Sozialplanung unterlaufen. So kommt das Geld über Steuern oft sozialer zum Tragen als über Stiftungen; vor allem wenn der Staat strukturell in Bildung und Gesundheit investiert.

Das Förderfondsprojekt kommt zu dem Ergebnis, dass die Soziale Arbeit in Planungsprozessen zumeist eine untergeordnete Rolle spielt. Was können hierfür die Gründe sein?

Traditionell dominiert in der Sozialen Arbeit die Einzelfall- und Familienhilfe. Seit Ende der sechziger Jahre ist die Soziale Arbeit zwar wieder mehr am Gemeinwesen orientiert. Die Planung hat sich aber zunehmend technokratisiert. Vor bald fünfzig Jahren trug der soziale Aufbruch dazu bei, die Soziale Arbeit mehr strukturell auszurichten. Das geschah teilweise etwas übereifrig und fahrlässig, was dann als Vorwand dienen konnte, revolutionäre Bestrebungen zu unterbinden und die Gemeinwesenarbeit zu bürokratisieren. So verselbständigte sich eine buchhalterische Planung, die das Soziale vernachlässigt, das gegenüber dem Primat der Wirtschaft ohnehin immer Mühe hat, sich bemerkbar zu machen. Wichtig ist, dass die Soziale Arbeit ihr Licht auf den Scheffel stellt und offensiv ihr fundiertes Wissen erhellt. So kann beispielsweise das Know How darüber, wie soziale Dynamiken funktionieren, die Prozesse der Planung erheblich qualifizieren. Wer vom Problem direkt zu den Lösungen gelangen will, verfehlt meistens das Ziel. Vielmehr gilt es, ein Problem aus unterschiedlichsten Perspektiven zu betrachten und fundiert Ursachen zu ergründen. Dieser vermeintliche Umweg ist stark zu gewichten. Er gehört unabdingbar zur Sozialen Arbeit und zur Sozialplanung.

5.3.2 Wirkung und Wirkungsmessung in der Sozialplanung

Interview mit Prof. Beat Uebelhart (FHNW)

Knappe Mittel und Sparmassnahmen in vielen Sozialbereichen, die in staatlicher Verantwortung stehen, machen es erforderlich, in möglichst wirkungsvolle und erfolgversprechende Massnahmen und Programme zu investieren. Inwiefern wird die Wirkungsmessung bei der Planung und Umsetzung von Leistungen mitgedacht?

Diese Frage fokussiert einen vielschichtigen Idealzustand. Interventionen (Dienstleistungen, Massnahmen) zur Vermeidung, Linderung oder Beseitigung von Exklusions- und/oder Inklusionsproblematiken – oder anders gesagt, von sozialen Problemen – können, wenn sie zielorientiert und wirksam sein sollen, nicht beliebig angegangen werden. Ihre Bearbeitung bedarf einer professionellen Herangehensweise. In der Praxis ist die Entscheidungsfindung sehr komplex und kompliziert, denn unterschiedliche Akteure sind – zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlichen Teillogiken und Interessen – an der Vorbereitung der Entscheide (Parteien und politische Gremien, Lobbygruppen, Selbsthilfeorganisationen,

interessierte Dienstleistungsanbieter, Massenmedien, Nähe von Exekutivmitgliedern und Parlamentarier/innen zu einzelnen Wohlfahrtsorganisationen usw.) direkt und/oder indirekt beteiligt. Oftmals werden Entscheide daher nicht fachlich, sondern politisch legitimiert.

Neben der Vielschichtigkeit des Begriffes Wirkung (Wirkung aus welcher Sicht und auf welcher Flugebene) ist ein weiteres Problem das Erfassen und Messen von Wirkungen. Eine wirkungsorientierte Steuerung setzt kumulativ das Festlegen einer bestimmten Wirkungsebene (Effect, Impact, Outcome), eine klar definierte Zielgruppe, klar und eindeutig definierte Ziele sowie aussagekräftige Indikatoren oder andere Instrumente und Verfahren zur Erfassung und Beurteilung der Zielerreichung voraus. Erst eine solche klare Bezugsgrösse ermöglicht den Abgleich erwünschter und erreichter Wirkungen.

Was sind die besonderen Herausforderungen, um die Wirksamkeit von Massnahmen im Bereich des Sozialen nachzuweisen?

Die Allokationstheorie stellt sich nun aber gerade diese Frage, nämlich wie knappe Ressourcen über alle Bereiche hinweg verteilt werden und wie damit in der Gesamtheit ein möglichst grosses Wohlfahrtsergebnis erreicht wird (Samuelson und Nordhaus 2004). Anstelle eines bewussten und kritisch analysierten und professionell gestalteten Allokationsprozesses hat sich im Nonprofit- und wohl auch im Publicbereich in vielen Fällen ein historisch gewachsener Verteilungsprozess etabliert. Dieser Verteilungsansatz wird bis heute nicht umfassend reflektiert, beurteilt und weder bedarfs- noch wirkungsorientiert modifiziert.

Trotzdem sollten wir uns nicht von einem fachlich geprägten Diskurs abwenden. Gerade im Bereich der Sozialen Arbeit, in welchem wir vermehrt mit neuen, komplexeren und teilweise noch unbekanntem Problematiken konfrontiert sind, benötigen wir Wissensbestände, die es erlauben

- „nicht mehr Nötiges“ von „neu Nötigem“ zu unterscheiden (sozialpolitische und fachliche Bedarfsbestimmung) → Bedarfsbestimmung.
- „Machbares“ von „nicht Machbarem“ zu trennen → Wirkungsbestimmung.
- und schlussendlich brauchen wir die Bereitschaft, diese vorhandenen Erkenntnisse in die Allokationsentscheidungen einfließen zu lassen → evidenzbasierte Entscheidungen.

Wenn im Volksmund von Wirkungen die Rede ist, werden Wirkungen schnell mit Auswirkungen verwechselt, was meistens einen (diffusen) Nutzen umschreibt. Schröder und Kettiger (2001:7f.) haben den Wirkungsbegriff im Kontext der Sozialen Arbeit differenziert. Sie unterscheiden ‚effects‘ (als unmittelbare, objektiv direkt ersichtliche (Aus-)Wirkungen), ‚impact‘ (subjektive Wirkung des Handelns der Verwaltung und/oder des Leistungserbringers bei Leistungsempfängenden) sowie ‚outcome‘ (mittelbare Wirkung der Erbringung einer Leistung auf die Gesellschaft).

Demzufolge sind ‚impact‘ und ‚outcome‘ diejenigen Wirkungen, welche als Resultat sozialpolitischer Interventionen resultieren sollen. Daneben stellen sich weitere Fragen, welche im Kontext von sozialpolitischen Entscheidungen zentral sind:

1. Die Frage nach dem Verhältnis von Kosten zu Nutzen und Wirksamkeit.
2. Die Frage nach wirkungsrelevanten Aspekten der Umsetzung (von der Interventionsstrategie bis zur Auswahl der Instrumente).
3. Die Frage, ob und wie Interventionen wirken (z.B. Prozesse).
4. Welche Strukturen (Zuständigkeiten, Leistungserbringung) unterstützen oder behindern Wirkungen?
5. Die Frage, ob mit den einzelnen Dienstleistungen und Massnahmepaketen die Versorgungskette der Betroffenen wirksam unterstützt wird.

Während in den meisten politischen Programmen die sozialen Lagen in der Regel als plan- und steuerbar erscheinen, weisen die im Förderfondsprojekt interviewten Planungsträger/innen auf Grenzen der Planbarkeit des Sozialen hin. Was sind aus Ihrer Sicht grundlegende Voraussetzungen für die Lösung sozialer Probleme?

Mittel für die Lösung sozialer Probleme fließen auch in der Zukunft mehrheitlich in jene Bereiche, welche schon in der Vergangenheit finanziert wurden. Damit werden diese Auftrags- und Geldströme über die Jahre hinweg chronifiziert und nur selten wirklich umfassend strategisch – etwa auf der Basis einer Zero Base Budgeting Ansatzes (Clyne 1979) oder der Idee von Beyond Budgeting – grundlegend in Frage gestellt (Purtell und Fossett 2010) und neu geregelt.

Die Mittel werden in der Regel auch weiterhin an (autonome) Einzelorganisationen und Erbringer von Teilaufgaben vergeben. Und nicht etwa an einen Verbund von Anbietern, welche dann für ganze Versorgungskette gemeinsam die Planungs-, Umsetzungs- und Evaluationsverantwortung übernehmen. Mit dem Risiko einer suboptimalen Mittelverwendung, welche sich vor allem in jenen Interventionsbereichen erkennen lässt, in denen eine Vielzahl von „autonomen“ Organisationen an der Erbringung einer Gesamtleistung beteiligt und verantwortlich sind (Minnig und Schneider 2010).

Demzufolge kann sich Soziale Arbeit, ob im staatlichen oder im privaten Auftrag, nicht mit der Erbringung einzelner, isolierter Dienstleistungen begnügen, die – im Falle staatlichen Handelns – sowohl flächendeckend wie auch unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit erbracht werden. Wenn die Politik und die Soziale Arbeit sowohl die Lebenslagen wie auch die Lebenswelten ihres Klientels ernst nehmen, rücken Versorgungssysteme resp. Versorgungslagen in den Fokus politischer und sozialarbeiterischer Interventionen. Denn allein durch ein Aneinanderreihen von – meist wenig koordinierter – Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung, von Nonprofit-Organisationen, For-Profit-Organisationen, von Low-Profit-Organisationen oder Selbsthilfe-Organisationen können Exklusions- und/oder Inklusionsproblematiken nicht ganzheitlich und nachhaltig bearbeitet werden.

Hinsichtlich einer transparenten Strategieentwicklung und -umsetzung benötigen wir nicht einseitig sozialwissenschaftliche, ökonomische oder politische Wissensbestände, sondern auch Kenntnisse über die Interaktionen zwischen diesen Wissensbeständen und dem Machtgefüge innerhalb einer demokratischen Staatsform. Allfällige Forschungsfragen haben diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Auf die Frage, in welchen Bereichen, die Forschung und Entwicklung darüber hinaus konkrete Hilfestellungen geben können, sei auf folgende Aspekte hingewiesen:

1. Schaffung von Transparenz in Bezug auf die zentralen Entscheidungsprozesse.
2. Etablierung eines umfassenden Bedarfsdiskurses, welcher sich nicht primär an der vergangen Mittelausstattung, sondern sich im Unterschied dazu an einem breiten, differenzierten und zukunftsgerichteten Fachdiskurs orientiert.
3. Schaffung von Klarheit über die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten im Rahmen der Subsidiarität.
4. Schaffung von Wissensbeständen hinsichtlich der Effizienz, Effektivität und Wirkungsweisen der eingesetzten Mittel auf kollektiver wie auch auf individueller Ebene.
5. Schaffung von Instrumenten, die eine aktive und zielgerichtete Steuerung des Staates im Bereich der Sozialpolitik unterstützen können.

5.3.3 Sozialplanung und Sozialberichterstattung am Beispiel Sozialbericht 2013 Kanton Solothurn

Interview mit Prof. Dr. Edgar Baumgartner (FHNW)

Als Projektleiter waren Sie für die Realisierung des Sozialberichts 2013 des Kantons Solothurn zuständig. Welche Bedeutung hat dieser Sozialbericht für die Planung und Steuerung staatlicher Leistungen im Kanton Solothurn?

Der Kanton Solothurn hat die Sozialberichterstattung gesetzlich verankert. Das seit 2008 geltende kantonale Sozialgesetz führt in § 20 auf, dass der Regierungsrat den Kantonsrat periodisch in einem Sozialbericht informiert, ob die Ziele, Resultate und Wirkungen gemäss Sozialplanung erreicht worden sind und wo die kantonale Sozialplanung anzupassen ist. Der Kanton verpflichtet sich damit, die Planung und Steuerung von staatlichen oder staatlich mitfinanzierten Angeboten auf eine empirische Grundlage zu stellen. Ein solches Modell der Verzahnung von Sozialberichterstattung und Sozialplanung dürfte in der Schweiz einzigartig sein und ist durchaus bemerkenswert, zumal es durch die regelmässige Erarbeitung von Sozialberichten auch ein dynamisches Element enthält. Faktisch wird das Modell allerdings nur teilweise eingelöst. Denn es gibt bislang keine integrierte oder übergreifende Sozialplanung; es dominieren vielmehr Teilpläne zu einzelnen sozialpolitischen Feldern, die wiederum sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Die Erfahrungen nach Abschluss des Sozialberichts 2005 zeigen, dass die kantonale Sozialpolitik in ihren Verhandlungen und Entscheidungen vor allem punktuell auf Ergebnisse des Sozialberichts Bezug nimmt.

Wie wirkt sich die Berichterstattung über Problem- und Lebenslagen im Kanton Solothurn auf die Planung von Sozialleistungen und Angeboten der Hilfswerke, Stiftungen und anderen nicht staatlichen Einrichtungen aus?

Der Sozialbericht des Kantons Solothurn hat die nicht-staatlichen Träger der Sozialen Sicherheit nicht systematisch berücksichtigen können. Das hätte den Rahmen gesprengt. Folglich ist aber das Bild der Sozialen Sicherheit stark staatlich geprägt, und der Beitrag der vielen Non-Profit-Organisationen zur Bearbeitung sozialer Probleme bleibt eher ausgeblendet. Wie weit diese Träger den Sozialbericht hingegen für die Ausrichtung ihrer Angebote oder Massnahmen nutzen, ist schwierig zu beantworten. Wir können hier nur Mutmassungen anstellen und uns auf einzelne Rückmeldungen von Einrichtungen abstützen. Auf die Frage nach den Auswirkungen eines Sozialberichts ist allerdings festzuhalten, dass die Sozialberichterstattung aufgrund der Beschreibung der sozialen Lage zwar auf Veränderungen von sozialen Problemen oder neue Problematiken hinzuweisen vermag. Diese Hinweise begründen jedoch nicht unmittelbar einen Interventionsbedarf, da es immer eine politische bzw. normative Frage ist, welche Entwicklung nun als interventionsbedürftig zu beurteilen ist. Auch wenn also der Sozialbericht 2013 sozialpolitische Herausforderungen auflistet, braucht es – ob nun freier Träger oder kantonale Verwaltung – immer eine Bewertung dieser Herausforderungen sowie der Daten, um Veränderungen in den Angebotsstrukturen in die Wege zu leiten. Jede "Wirkung" einer Sozialberichterstattung bricht sich an dieser Bewertung durch die sozialpolitischen Akteur/innen. Wenn im Kanton Solothurn aufgrund des Sozialberichts 2013 in der neuen Legislaturplanung 2013 - 2017, die derzeit ausgearbeitet wird, neue Angebote oder Veränderungen der Angebotsstrukturen vorgesehen sind, dann ergeben sich natürlich auch für Non-Profit-Organisationen allenfalls neue Optionen und Chancen, sich um staatliche Mittel für ihre Angebote bemühen zu können.

Im Förderfondsprojekt werden datenbasierte Informationen als Basis für planerisches Handeln diskutiert. Welche Herausforderungen bestehen bei der Planung und Ausgestaltung von Angebotsstrukturen auf Grundlage von Sozialberichten?

Es stellen sich mehrere Herausforderungen, um die Entwicklung von Angeboten tatsächlich auf Sozialberichte abzustützen. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass ein Sozialbericht vor allem ein Instrument der Beschreibung von sozialen Problemen, Entwicklungen und sozialen Leistungen mit statistischen Mitteln ist. Da der einlösbarer Anspruch vor allem deskriptiv ist, bleiben die Möglichkeiten zur Erklärung der skizzierten Lage limitiert. Das heisst, die Beschreibung einer Zunahme der Armutsbetroffenheit – als Beispiel – ist ein einlösbarer

Anspruch, deren Erklärung sprengt jedoch den Rahmen des in einer Sozialberichterstattung Möglichen. Ohne Erklärungswissen dürfte es aber unter Umständen schwierig sein, die Zugriffspunkte für neue, zielgerichtete Angebote und Massnahmen exakt zu benennen. Hinzu kommt, dass das Instrument der Sozialberichterstattung als relativ träge zu beurteilen ist. Im Kanton Solothurn erschien die zweite Ausgabe des Sozialberichts acht Jahre nach dem ersten Sozialbericht. Das ist ein relativer langer Zeitraum, zu lange, um auf neue Entwicklungen rasch mit neuen Angeboten reagieren zu können. Ein Sozialbericht bildet folglich nur einen Teil eines Informationssystems, das der kantonalen Sozialpolitik als Basis für die Steuerung und Planung von Angeboten dienen kann. Darüber hinaus ist nochmals zu erwähnen, dass es eine politische bzw. normative Frage ist, wo der Bedarf für ein bestimmtes Angebot besteht. Der Aufbau oder die Veränderung von Angebotsstrukturen bedürfen eines Entscheidungsprozesses, der sich auf Daten stützen kann, aber dadurch nicht ersetzt wird.

6 Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Studie war es, die sozialplanerische Praxis in der Schweiz am Beispiel der Region Basel aufzuarbeiten.

Für einen ersten Überblick über den Stand der sozialplanerischen Fachdiskussion wurden zunächst Fachliteraturrecherchen auf Basis von Bibliothekseinträgen durchgeführt. Parallel dazu lag das Forschungsinteresse auf den gesetzlichen und weiteren normativen Vorgaben für Sozialplanung: anhand normativer Grundlagen wurde untersucht, inwieweit Sozialplanung in Bundes- oder Kantonalgesetzen sowie in aktuell bestehenden kantonalen Legislaturplänen manifestiert ist. Dabei sind wichtige Bundesgesetze, die das Soziale betreffen, ebenso ausgewertet worden wie Sozialgesetze in insgesamt 6 deutschsprachigen Kantonen.

Der Hauptteil der Studie umfasst die Untersuchung von neun potentiellen Planungsträgern aus der Region Basel. Es handelt sich dabei um drei Organisationseinheiten aus dem Bereich der Verwaltung, um fünf Stiftungen und ein Hilfswerk. Neben Dokumentenanalysen, die sich auf Gesetzesgrundlagen, Verordnungen, Richtlinien und Leitbilder stützen, wurden insgesamt neun Vertreter/innen der oben genannten Träger anhand eines semi-strukturierten Leitfadens interviewt.

Ergänzt wurde die Studie um drei Interviews mit Experten der FHNW zu spezifischen sozialplanerischen Aspekten. Zudem wurden die Experten um eine Einschätzung der bis dato erlangten Ergebnissen der Studie gebeten.

Die Zwischenergebnisse der Studie wurden ebenfalls im Rahmen eines hochschulinternen Austauschtreffens mit Mitarbeitenden des Instituts Beratung, Coaching und Sozialmanagement (ICSO) der Hochschule Soziale Arbeit (HSA-FHNW) validiert.

Insgesamt kommt die explorativ angelegte Studie zu folgenden Ergebnissen:

- Sozialplanung hat sich bislang begrifflich wenig etabliert und auch die fachliche Auseinandersetzung mit Sozialplanung ist im schweizerischen Kontext nicht besonders ausgeprägt. Dies zeigen insbesondere die durchgeführten Literaturrecherchen.
- Sowohl in den Bundesgesetzen als auch in den Sozialgesetzen der Kantone hat sich der Begriff der Sozialplanung bislang ebenfalls wenig konstituiert. Allerdings sind sozialplanerische Aspekte in einzelnen fachspezifischen Gesetzen und Verordnungen normiert. Die Normierung betrifft unterschiedliche Aspekte der Sozialplanung, z.B. Bedarfsplanung und Bedarfsfeststellung, Zielfestlegung, wirkungsorientierte Planung sowie interinstitutionelle Abstimmung der Ausgestaltung von Massnahmen und Angeboten.
- Obschon sich Sozialplanung mit wenigen Ausnahmen begrifflich, konzeptionell und gesetzlich bislang wenig manifestiert hat, trägt die Praxis in vielerlei Hinsicht planerische Züge. Diese sind zum Teil sehr heterogen.
- Die Ausgestaltung der Sozialen Infrastruktur geschieht in den seltensten Fällen spontan, sondern ist das Ergebnis von planvollen Vorüberlegungen. In die

Vorüberlegungen und planerische Umsetzung ragen oftmals politische und gesetzliche Kontexte sowie organisatorische Gegebenheiten, wie Selbstverständnis, Zielvorstellungen und Ressourcen der Organisation hinein.

- Die Auswertungen der neun untersuchten Planungsträger machen deutlich, dass sich Sozialplanung oftmals als Summe von Einzelprozessen erweist, ohne dass im Sinne eines Kreislaufs einzelne Sozialplanungsschritte miteinander verschränkt wären.
- Sozialplanung findet zumeist punktuell statt und es kommen wenige standardisierte Verfahren zur Anwendung. Die Analysen zeigen, dass das Verständnis und der Stellenwert von Sozialplanung zum grossen Teil von organisationsspezifischen Visionen und Zielvorstellungen sowie Aufgaben und Ressourcen abhängen.
- Die unterschiedlichen Haltungen gegenüber Sozialplanung werden am Beispiel der Bedarfsfeststellung besonders deutlich. Das in dieser Studie untersuchte Erziehungsdepartement stützt sich bei seinen Planungen in der Regel auf datenbasierte und häufig sozialräumlich angelegte Bedarfsfeststellungen auf Basis von quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden. Karitativ ausgerichtete Träger umschreiben dagegen Bedarfe vor allem anhand von Bedürfnissen der Klientel. Diese werden in der Regel weniger über Methoden der empirischen Sozialforschung erhoben. Der Grossteil der hier befragten privaten Träger erfasst unter dem Begriff Bedarf die Bedürfnisse der Klientel und definiert Bedarf im Sinne einer marktwirtschaftlich orientierten Nachfrage.
- Gefässe für eine organisationsübergreifende und die Ebenen von Verwaltung, Stiftungen und Hilfswerke verbindende Planung und Ausgestaltung der Sozialen Infrastruktur sind in der Region Basel vereinzelt vorhanden. Es handelt sich zumeist um informelle Treffen, etwa im Rahmen der Vorbereitungen der jährlich in Basel-Stadt stattfindenden Sozialkonferenz. Trotz solcher Hinweise und Möglichkeiten für ein kooperatives Wirken bestehen in der Sozialplanung nach jetzigem Kenntnisstand bislang keine Netzwerkbildungen mit gemeinsamen und verbindlichen Zielvereinbarungen und daraus abgeleiteten Aufträgen. Eine stärkere Kooperation mit der Verwaltung wird von den untersuchten gemeinnützigen Trägern jedoch gewünscht.
- Es herrschen unterschiedliche Partizipationsverständnisse, die top-down oder bottom-up gesteuert sind. Teilweise wird die marktförmige Ausrichtung bereits als Form von Partizipation von Planung verstanden.
- Sowohl Leistungserbringer als auch Adressat/innen und deren Vertreter/innen partizipieren in Planungsprozessen allenfalls in Form von Informationsaustausch. In den untersuchten Organisationen findet ansatzweise partizipative Planung im Sinne von Mitwirkung und Mitentscheidung dieser Gruppen statt.
- In der vorliegenden Studie wird der ökonomisierte Blick auf die Bearbeitung sozialer Fragen und ihre planvolle Bearbeitung besonders deutlich. Ein solcher Ansatz dürfte im Wesentlichen auch die ausgeprägte marktförmige Ausrichtung der Angebote erklären.
- Die Soziale Arbeit spielt im Planungskontext in der Region Basel eine untergeordnete Rolle. Die geringe Einbindung der Sozialen Arbeit wird von einem Grossteil der befragten Akteur/innen damit begründet, dass Ziele, Professionsverständnis und Aufgabenbereich der Sozialen Arbeit konträr zu Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten liegen.
- Die Mehrheit der untersuchten Verwaltungseinheiten und privaten Träger sieht die Aufgabe der Sozialen Arbeit vor allem in der Umsetzung von geplanten Massnahmen und Angebote respektive der direkten Arbeit mit der Klientel. Als solches dient sie auch als Informantin für Veränderungs- und Optimierungsprozesse bei der Massnahmen- und Angebotsplanung. Die Mitwirkung bzw. der Einbezug der Sozialen Arbeit durch Mitarbeitende der jeweiligen Praxiseinrichtung reicht meist nicht über die operative Ebene hinaus. Weitere Kompetenzen der Sozialen Arbeit (z.B. datenbasierte Bedarfs- und Bestandserhebung, Konzeptualisierung, Evaluation) werden punktuell durch Bildungseinrichtungen der Sozialen Arbeit (z.B. FHNW, Hochschule Soziale Arbeit) eingeholt.

7 Fazit und Ausblick

Wie für viele andere Regionalstudien gilt auch für die vorliegende Studie, dass mit dem Fokus auf Basel ein deutlich begrenzter Ausschnitt der sozialplanerischen Praxis in der Schweiz untersucht wurde. Für verallgemeinerbare Aussagen und Schlussfolgerungen, die auf die Gesamtschweiz zutreffen, wären deutlich aufwändigere Repräsentativstudien notwendig.

Trotz dieser Einschränkungen in der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zeichnet sich gegenwärtig ein geringer Professionalisierungsgrad der Sozialplanung in der Schweiz ab. Dass Sozialplanung begrifflich weniger präsent ist als in vielen anderen westeuropäischen Ländern, ist dabei weniger entscheidend.

Bedeutsamer sind hingegen der spärlich geführte fachliche Diskurs, der geringe Institutionalierungsgrad von Sozialplanung sowie die seltene Anwendung von sozialplanerischem Fachwissen.

Die bisherige Praxis arbeitet bei der Ausgestaltung der Sozialen Infrastruktur vergleichsweise wenig mit fachlich elaborierten Planungskonzepten und -instrumenten. In der Planungspraxis wird zudem selten auf Planungstheorien Bezug genommen. Dort, wo sozialplanerisch vorgegangen wird, sind einzelne Planungsschritte, wie etwa Bedarfsfeststellung, Zielformulierung und Benennung der veränderten Massnahmenstruktur nicht immer automatisch miteinander verzahnt, ebenso ist die Kopplung von Planung und Umsetzung oftmals nicht ersichtlich.

Die noch geringe professionalisierte Sozialplanungspraxis wird auch an der geringen Sichtbarkeit von Sozialplanungsfachstellen deutlich. In der bisherigen Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltungen, die für den grössten Teil der Ausgestaltung des öffentlichen Sozialwesens zuständig sind, kommen Sozialplanungsfachstellen oder Sozialplanungsabteilungen nur in Ausnahmefällen vor.

Sozialplanung zu professionalisieren und dabei die Potentiale einer auf Sozialplanung basierenden Ausgestaltung des öffentlichen Sozialwesens sichtbar zu machen, sollte auch die Aufgabe jener Disziplinen sein, welche Sozialplanung in ihrer Disziplin vertreten sehen wollen. Dazu gehört neben den Verwaltungswissenschaften auch die Soziale Arbeit. Das Studium der Sozialen Arbeit an den Schweizer Fachhochschulen sollte dem Bereich der Sozialplanung einen entsprechenden Ausbildungsraum zur Verfügung stellen.

Die Professionalisierung in der Sozialplanung setzt die Anwendung von entsprechendem Fachwissen voraus. Neben sozialplanerischem Fachwissen werden weitere Kompetenzen verlangt, um Sozialplanungsprozesse zu initiieren und zu steuern und Planungsergebnisse umzusetzen. Die Erlangung solcher Kompetenzen ist ebenfalls Aufgabe der Aus- und Weiterbildungsstellen.

Der Mehrwert einer an Prinzipien und Kompetenzen der Sozialen Arbeit ausgerichteten Sozialplanung ist vielen der befragten Akteur/innen nicht ersichtlich. Für die Soziale Arbeit, die Sozialplanung als Teil ihrer Disziplin versteht, stellt sich die Herausforderung, den Mehrgewinn eines sozialarbeiterischen Sozialplanungskonzeptes zu verdeutlichen.

Die vorliegende Studie zeigt ein gegenwärtig bestehendes Misstrauen gegenüber der Sozialen Arbeit sowohl in der Verwaltung als auch bei den privaten Trägern auf, sobald Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkte in der Sozialplanung angesprochen werden. Für die Soziale Arbeit besteht daher die Notwendigkeit, die in der Praxis wahrgenommenen Widersprüche zwischen Sozialplanung und Sozialer Arbeit zu benennen und gegebenenfalls zu entkräften oder auch die Spannungsfelder im Sozialplanungsprozess anzusprechen.

8 Literatur

- Barnes John (1954): Class committees in a Norwegian island parish. *Human Relations* 7, S. 39-58.
- Beck, Andreas/Kroll, Alina/Stöckmann, Jochen (2012): LIGA-Machbarkeitsstudie zur Implementierung eines strategischen Zentrums für Sozialplanung. <http://www.liga-thueringen.de/index.php/component/phocadownload/category/8-sozialplanung> (Zugang: 20.03.2013)
- Becker, Jörg/Algermissen, Lars/Falk, Thorsten (2007): Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management. Berlin: Springer.
- Becker, Winfried/Buchstab, Günter (2002): Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland. Paderborn 2002.
- Bell, Judith (2005): Doing your research project. A guide for first- time researchers in education, health and social science. Buckingham: Open University Press.
- Blosser-Reisen, Lore (2002): Bedarf. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. 7. Auflage. Frankfurt am Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge Eigenverlag. S. 100-101.
- Briassoulis, Helen (2005): Policy Integration for Complex Environmental Problems. The example of Mediterranean desertification. London: Ashgate.
- Brülle, Heiner/Hock, Beate (2010): Dimensionen von Sozialplanung in den Kommunen und der Stellenwert von Jugendhilfeplanung. In: Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (Hrsg.) Handbuch Jugendhilfeplanung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 67-90.
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Juli 2013) (Zugang 19.12.2013) <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/201307010000/142.20.pdf>
- Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz, KVG) vom 18. März 1994 (Stand 1. Juli 2013) (Zugang 9.10.2013) <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940073/201307010000/832.10.pdf>
- Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) vom 30. September 2011 (Zugang 10.12.2013) http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/
- Campfens, Hubert (1997): Community Development around the World: Practice, Theory, Research, Training. Toronto: University of Toronto Press.
- Carigiet, Erwin (2001): Gesellschaftliche Solidarität. Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit. Basel, Genf, München.
- Caritas beider Basel (2006): Statuten (Zugang 20.3.2013) http://www.caritas-beider-basel.ch/cm_data/Statuten_2005.pdf
- Christoph Merian Stiftung (2007): Leitbild Christoph Merian Stiftung (Zugang 20.3.2013) http://www.merianstiftung.ch/_actions/document_viewer.cfm?ObjectID=51471AA8-1422-0CEF-B48DDA8169287507
- Clynch, Edward (1979): Zero-base budgeting in practice: An assessment. In: *International Journal of Public Administration*, 1(1), S. 43-64.
- Dällenbach, Regula (2011): Soziale Arbeit als Gestalterin des Sozialen. In: Fritze, Agnès/Maelicke, Bernd/Uebelhart, Beat (Hrsg.): Management und Systementwicklung in der Sozialen Arbeit. Baden-Baden: Nomos. S. 88-113.
- Drilling, Matthias/Oehler, Patrick (2013): Sozialplanung aus einer planungsbezogenen Perspektive. In: Drilling, Matthias/Oehler, Patrick (Hrsg.): Soziale Arbeit und

- Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Reihe: Quartiersforschung. Wiesbaden: Springer VS. S. 87-109.
- Gesundheitsdepartement Kanton Basel-Stadt (2007): Die Anpassung der Alterspolitik im Kanton Basel-Stadt „Basel 55+“ (Zugang 20.2.2013) <http://www.regierungsrat.bs.ch/vn-anpassung-alterspolitik-bericht.pdf>
- Grosser Rat Kanton Basel-Stadt (2012): Gesundheitsgesetz (GesG) vom 21. September 2011 (Stand 1. Januar 2012) (Zugang 19.2.2013) <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/1982>
- Grosser Rat Kanton Basel-Stadt (2007): Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007 (Zugang 18.2.2013) http://www.welcome-to-basel.bs.ch/integrationsgesetz_publiziert.pdf
- Grosser Rat Kanton Basel-Stadt (2000): Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (Zugang 19.2.2013) <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/902>
- Grosser Rat Kanton Basel-Stadt (1984): Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe vom 17. Oktober 1984 (Zugang 20.2.2013) <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/611>
- Grosser Rat Kanton Luzern (2011): Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (Stand 1. Januar 2011) (Zugang 20.12.2013) <http://srl.lu.ch/frontend/versions/587>
- Grosser Rat Kanton St.Gallen (2013): Sozialhilfegesetz (SHG) vom 27.09.1998 (Stand 01.10.2013) (Zugang 20.12.2013) <http://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1229>
- Flick, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt's Enzyklopädie.
- Fritze, Agnès/Stremlow, Jürgen/Uebelhart, Beat (2009): Eine Erfolgsgeschichte mit vielen Chancen- und einigen Risiken. Sozialmanagement – eine Voraussetzung für professionelle Soziale Arbeit. In: SozialAktuell (11), S. 12-16.
- Giovannoni, Sébastien (2013): Mit einem öffentlichen Auftrag im Rücken lässt sich langfristig planen. In: ZESO (3), S. 22-23.
- Haller, Dieter (2010): Soziale Arbeit als Steuerungsaufgabe. In: Benz Bartoletta, Petra/Meier Kressig, Marcel/Riedi, Anna Maria/Zwilling, Michael (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Schweiz. Einblicke in Disziplin, Profession und Hochschule. Bern: Haupt Verlag. S. 113-126.
- Iseli, Daniel/Wild-Näf, Martin (2010): Wandel und Innovation in sozialen Organisationen. In: Benz Bartoletta, Petra/Meier Kressig, Marcel/Riedi, Anna Maria/Zwilling, Michael (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Schweiz. Einblicke in Disziplin, Profession und Hochschule. Bern: Haupt Verlag. S. 102-112.
- Jordan, Erwin/Schone, Reinhold (2010): Jugendhilfeplanung als Prozess – Zur Organisation von Planungsprozessen. In: Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (Hrsg.) Handbuch Jugendhilfeplanung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.115-156.
- Kantonsrat von Solothurn (2013): Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007 (Stand 1. Januar 2013) (Zugang 20.12.2013) <http://bgs.so.ch/frontend/versions/4149>
- Kettiger, Daniel/Schwandner, Marianne (2011): Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit – Möglichkeiten und Grenzen. In: Fritze, Agnès/Maelicke, Bernd/Uebelhart, Beat (Hrsg.): Management und Systementwicklung in der Sozialen Arbeit. Baden-Baden: Nomos. S. 114-133.
- Kühn, Dietrich (2002): Bedarfsanalyse. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. 5. Auflage. Frankfurt am Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge Eigenverlag. S. 101-102.

- Kommission für Jugendfragen (1997): Jugendpolitischen Leitziele der Kommission für Jugendfragen Basel-Stadt (Zugang 19.2.2013) http://www.ed-bs.ch/jfs/jff/dokumente/jugendpolitische%20Leitziele_1997.pdf
- Landrat des Kantons Basel-Landschaft (2012): Legislaturplan 2009-2013 (Zugang 18.2.2013) <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/vorlagen/2012/2012-058.pdf>
- Landrat des Kantons Basel-Landschaft (2008): Gesundheitsgesetz (GesG) vom 21. Februar 2008 (Zugang 20.3.2013) http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_9/901.0.pdf
- Landrat des Kantons Basel-Landschaft (2007): Gesetz über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz) vom 19. April 2007 (Zugang 20.3.2013) http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_1-1/114.0.pdf
- Landrat des Kantons Basel-Landschaft (2005): Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter (GeBPA) vom 20. Oktober 2005 (Zugang 20.3.2013) http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_8/854.0.pdf
- Landrat des Kantons Basel-Landschaft (2001): Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 (Zugang 19.2.2013) http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_8/850.0.pdf
- Lienhard, Andreas/Ritz, Andreas/Steiner, Reto/Ladner, Andreas: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt Verlag.
- Lutz, Ronald/Rund, Mario (2010): Integrierte Sozialraumplanung: Ein Beispiel. In: Rund, Mario/Hammer, Veronika/Lutz, Ronald/Mardorf, Silke (Hrsg.): Gemeinsam leben – gemeinsam gestalten: Perspektiven integrierter Sozialraumplanung. Frankfurt am Main: Campus. S. 267- 284.
- Minnig, Christoph/Schneider, Jürg (2010): Interinstitutionelle Lern- und Strategieprozesse – eine wachsende Herausforderung im Nonprofitbereich. In: Theuvsen, Ludwig/Schauer, Reinbert/Gmür, Markus (Hrsg.): Stakeholder-Management in Nonprofit-Organisationen – Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und praktische Ausgestaltungen. Linz: Traunerverlag. S. 329-340.
- Mühle, Urs/Rutishuser, Beat/Kaegi, Urs/Herzog, Stephan (2006): Wirkungsorientierung im Sozialdienst: ein Handbuch für Planungsverantwortliche in Kantonen und Gemeinden. Bern: Haupt Verlag.
- Müller, Wolfgang/Nimmermann, Peter (1973): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. Texte und Dokumente. München: Juventa Verlag.
- Müller, Stephan/Stremmlow, Jürgen (2006): Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz: theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz. Dissertation. Universität Zürich.
- Nimmermann, Peter (1971): Sozialplanung in den USA. In: Müller, Wolfgang Carl/Nimmermann Peter (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. München: Juventa Verlag. S. 86-118.
- Nüsken, Dirk (2010): Wirkungsorientierung und Jugendhilfeplanung. In: Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (Hrsg.) Handbuch Jugendhilfeplanung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 257-268.
- Odum, Howard W. (1934): The Case for regional-national social planning. In: Social Forces, 13(1), S. 6-23.
- Oehler, Patrick/Weiss, Stephanie (2012): Partizipation in sich verändernden Planungsprozessen: Handlungsstruktur für die Soziale Arbeit in der Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Hauptert, Bernhard/Maurer, Susanne/Schilling, Sigrid/Schultheis, Franz (Hrsg.): Soziale Arbeit in Gesellschaft. Teil der Lösung, Teil des Problems? Bern: Peter-Lang-Verlag. S. 97-112.

- Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt (2013): «Kantonales Integrationsprogramm» Basel-Stadt 2014 – 2017 vom 30. Mai 2013 (Zugang 18.2.2013) http://www.welcome-to-basel.bs.ch/kip_2014-17.basel-stadt.pdf
- Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt (2012): Migration bringt Vielfalt – Vielfalt schafft Stärke. Ergänzung 2012 zum "Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999" (Zugang 18.2.2013) http://www.entwicklung.bs.ch/ergaenzung-leitbild-integrationspolitik_2012.pdf
- Projektgruppe «Konzept Kinder- und Jugendhilfe Basel-Landschaft» (2013): Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Zehn Handlungsempfehlungen. Schlussbericht. (Zugang 20.2.2013) http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/ekd/kjb/kind_jugend/konzept_kinder-jugendhilfe.pdf
- Purtell, Robert/Fossett, James (2010): Beyond Budgeting: Public-Service Financial Education in the 21st Century. In: The Journal of Public Affairs Education, 16(1), S. 95-110.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (2013): Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001 (Stand 1. Januar 2013) (Zugang 19.2.2013) <http://www.baselland.ch/850-11-hm.300706.0.html>
- Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (2007): Verordnung zum Integrationsgesetz (Integrationsverordnung) vom 18. Dezember 2007 http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_1-1/114.11.pdf
- Regierungsrat Kanton Basel-Stadt (2013): Verordnung betreffend Beiträge an die unentgeltliche Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause (Pflegebeitragsverordnung) vom 04.12.2012 (Stand 01.01.2013) (Zugang 19.2.2013) <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2392>
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2009): Legislaturplan 2009-2013 (Zugang 18.2.2013) <http://www.bvd.bs.ch/legislaturplan-2009-2013.pdf>
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2007): Regierung und Verwaltung 2009 (RV09). Bericht zum Abschluss der Konzept-Phase vom 22. Januar 2007 (Zugang 10.12.2013) <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100234/000000234741.pdf>
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2006): Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand vom 13. Juli 2006) (Zugang 10.12.2013) <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/1874>
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (1999): Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt (Zugang 19.2.2013) http://www.welcome-to-basel.bs.ch/leitbild_vollversion.pdf
- Reichlin-Zobrist, Yvonne/Strub, Deborah (2007): Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) im Kanton Basel-Landschaft. In: Biaggini, Giovanni/Achermann, Alex/Mathis, Stephan/Ott, Lukas (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft. S. 216-234.
- Reichwein, Alfred/ Berg, Annette/Glasen, Dirk/Junker, Andreas/ Rottler-Nourbakhsch, Janine/Vogel, Stephanie/Trauth-Koschnick, Martina (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen, 1. Auflage, Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Rickenbach, Walter (1964): Sozialer Fortschritt durch Sozialplanung. Die Rolle der Sozialarbeit. In: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Jg.103, S. 1-12.
- Ritchie, Jane/Lewis, Jane (2003): Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers. London: Sage.
- Samuelson, Paul Anthony/Nordhaus, William Dawbney (2004): Economics. Boston: McGraw-Hill/Irwin.

- Schedler, Kuno (2000): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung. In: Pulitano, Donatella (Hrsg.): New Public Management. Terminologie – terminologie – terminologia. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag. S. 33-47.
- Schmid, Peter (2010): Soziale Arbeit und die Umsetzung von (sozialer) Gerechtigkeit. In: Benz Bartoletta, Petra/Meier Kressig, Marcel/Riedi, Anna Maria/Zwilling, Michael. (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Schweiz. Einblicke in Disziplin, Profession und Hochschule. Bern: Haupt Verlag. S. 2-13.
- Schmid, Walter (2011): Konflikträchtige Schnittmengen. Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit. In: Sozial Aktuell (6), S. 19-21.
- Schmidt, Nicolas (2008a): New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich: Rüegger Verlag.
- Schmidt, Nicolas (2008b): New Public Management in den Kantonen. Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente. In: Parlament, Parlement, Parlamento, 11(2), S. 15-18.
- Schröder, Jan/Kettiger, Daniel (2001): Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 229, Stuttgart. (Zugang 20.01.2014)
<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-23998-SR-Band-229>
- Schweizer Bundesrat (2013): Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 1. April 2013) (Zugang 19.12.2013)
<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070995/201304010000/142.205.pdf>
- Schweizer Bundesrat (2013): Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) vom 17. Januar 1961 (Stand am 1. Januar 2013) (Zugang 19.12.2013)
<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19610003/201301010000/831.201.pdf>
- Schweizer Bundesrat (2012): Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV) vom 21. November 2007 (Stand am 1. Januar 2012) (Zugang 19.2.2013)
<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070735/201201010000/341.1.pdf>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2010): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. SKOS: Bern.
- Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft Fachbereich Integration (2011): Informationskonzept und Massnahmenplan 2013-2014 zur Umsetzung des Informationsauftrages gemäss Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Zugang 20.3.2013)
<http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/jpd/integration/informationskonzept.pdf>
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft, Systemische Grundlagen und professionelle Praxis - Ein Lehrbuch. Bern: Haupt Verlag.
- Uebelhart, Beat/Castelli, Francesco (2008): An der Schnittstelle von Sozialarbeit und Politik. In: SozialAktuell (5), S. 29-31.
- Ulrich, Werner (2003): Sozialplanung. In: Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Bonvin, Jean-Michel (Hrsg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich: Rotpunktverlag. S. 300.
- Ulrich, Werner (1994): Critical Heuristics of Social Planning. Chichester/New York: Wiley.
- Werner, Walter (2011): Sozialplanung. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. 7. Auflage. Frankfurt am Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge Eigenverlag. S. 837-841.

- Wood, Arthur Lewis (1944): The structure of social planning. In: Social Forces, 22(4), S. 388-396.
- Zängl, Peter (1999): Sozialplanung im Politikfeld ‚Pflege‘– Modelle und Prognosen zur Infrastrukturentwicklung. Dissertation. Ruhr-Universität Bochum.