

Leitideen, Handlungsfelder und Praxis kommunaler Sozialplanung und Sozialberichterstattung in der Schweiz¹

Prof Dr. Jörg Dittmann, Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung

1. Allgemeine Bemerkungen zur Situation der Sozialplanung in der Schweiz

Sozialplanung in der Schweiz hat sich im Bereich der kommunalen und kantonalen Verwaltung (noch) nicht in der Weise etabliert wie in Deutschland. In der Schweiz ist insbesondere im letzten Jahrzehnt jedoch eine Verdichtung an Planungsaktivitäten im Bereich des Sozialen festzustellen. Als Gründe für die Zunahme sozialplanerischen Vorgehens können unter anderem die zunehmende Ausdifferenzierung der sozialen Wirklichkeit und die damit einhergehende Entstehung sozialer Probleme (z.B. Working Poor, Altersarmut), sowie die Bedeutungszunahme von (Sozial-)Planung im Kontext von Verwaltungsreformen nach den Prinzipien des New Public Management (NPM), der Verknappung öffentlicher Mittel und dem steigendem Kosten- und Effizienzdruck angeführt werden (vgl. Dittmann/Tappert 2015, 213f.). Augenscheinlich sind im letzten Jahrzehnt in verschiedenen Städten und Kantonen einzelne Fachstellen der Sozialplanung entstanden (z.B. in den deutschsprachigen Kantonen Solothurn, Aargau, Basel-Stadt, Bern und Zürich). Die klassischen Handlungsfelder der Daseinsgrundfunktionen und der Sozialen Sicherheit bilden dabei den Hauptgegenstand der Planung. Eine integrierte oder übergreifende Sozialplanung ist zum jetzigen Zeitpunkt bislang nicht erkennbar. Vielmehr finden regional und fachbezogen sehr unterschiedliche Planungsprozesse statt und die Teilpläne zu einzelnen sozialpolitischen Feldern sind sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Eine auf die Region Basel bezogene explorative Studie aus dem Jahr 2013 (Dittmann/Tappert 2014) bestätigt die Einschätzung, dass Sozialplanung in der Schweiz fachlich und begrifflich wenig sichtbar ist und Sozialplanung bislang einen im Vergleich zu Deutschland geringen Institutionalisierungsgrad in der Verwaltung erreicht hat. Trotz vergleichsweise geringer Transparenz und geringen Institutionalisierungsgrades gehen kantonale und kommunale Verwaltungsbehörden, aber auch Wohlfahrtsverbände und Stiftungen vielerorts sozialplanerisch, im Sinne eines Ablaufschemas vor, welches bei der Vorwegnahme zukünftiger Lebensbedingungen und der Planung, Entwicklung und Veränderung entsprechender sozialer Infrastrukturen vorzufinden ist. Das Ablaufschema beinhaltet bekanntermassen die Phasen (Problem-)Diagnose (Bestandsaufnahme), Zielbestimmung, Bedarfsklärung und Massnahmen- und Angebotsplanung vorsieht (Werner 2011, 840). Eine solche Abfolge geht in den Prozess der Implementierung und Betriebnahme der veränderten Angebote und Massnahmen über und integriert im weiteren Verlauf die Stufe der Evaluation. Wie auch in anderen Ländern ist die planerische Umsetzung umrahmt von den politischen und gesetzlichen Kontexten sowie organisatorischen Gegebenheiten, wie Selbstverständnis, Zielvorstellungen und Ressourcen der Organisation. Schliesslich spielt die Frage der Finanzierbarkeit der geplanten Massnahmen eine entscheidende Rolle für die Planungspraxis.

Die Auswertungen der neun in der Region Basel untersuchten Planungsträger machen deutlich, dass sich Sozialplanung in der Region Schweiz oftmals als Summe

¹ Vortragstext anlässlich des 80. Deutschen Fürsorgetags, Leipzig, 17.6.2015

von Einzelprozessen erweist, ohne dass im Sinne eines Kreislaufs einzelne Sozialplanungsschritte miteinander verschränkt wären (Dittmann/Tappert 2014, 31). Die Studie zeigt weiterhin auf, dass sich der Begriff der Sozialplanung sowohl in den Bundesgesetzen als auch in den Sozialgesetzen der Kantone bislang ebenfalls wenig konstituiert hat. Allerdings sind sozialplanerische Aspekte (z.B. Bedarfsplanung und Bedarfsfeststellung, Zielfestlegung, wirkungsorientierte Planung) in einzelnen fachspezifischen Gesetzen und Verordnungen normiert (Dittmann/Tappert 2014, 8).

Ebenfalls wird in der genannten Studie deutlich, dass die Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur in den seltensten Fällen spontan geschieht, sondern das Ergebnis von planvollen Vorüberlegungen ist. Sozialplanung findet allerdings zumeist punktuell statt und es kommen wenige standardisierte Verfahren zur Anwendung. Die Studie macht deutlich, dass das Verständnis und der Stellenwert von Sozialplanung zum grossen Teil von organisationsspezifischen Visionen und Zielvorstellungen sowie Aufgaben und Ressourcen abhängen.

Zusammenfassend findet Sozialplanung in der (deutschsprachigen) Schweiz auch heute noch „mehr unbewusst und im Innern der Dinge“ statt, wie dies bereits Rickenbach im Jahr 1964 für die Sozialplanung in den Nachkriegsjahren konstatiert hatte. Ein Blick auf Planungsträger im Bereich des Sozialen (Verwaltung, Hilfswerke, Stiftungen, NGO) zeigt bereits innerhalb einer vergleichsweise überschaubaren Region wie Basel ein heterogenes Bild bezüglich Vorgehen, Selbstverständnis und Bedeutung von Sozialplanung.

2. Leitbilder und sozialpolitische/sozialrechtliche Kontexte der Sozialplanung/ Sozialberichterstattung

In den Kommunen finden sich vielerorts Leitbilder und Zielvorstellungen, die oftmals von allgemeiner Art sind und Vorstellungen "guter" Lebensbedingungen zum Ausdruck bringen. Auf der Ebene der Kantone und in den Städten finden sich dagegen stärker zielgruppen- und themenspezifische Leitbilder, wie dies z.B. in den Legislaturplänen oder in Fachstellen übergreifenden Leitbildern (z.B. Altersleitbild, Leitbild Familie) der Fall ist. Planungsprinzipien werden zielgruppenspezifisch (z.B. Inklusion im Bereich von Behinderung) und regional unterschiedlich stark ausformuliert.

Der sozialrechtliche Kontext von Planung ist in besonderem Masse von den kantonalen Sozialgesetzen geprägt. Diese unterscheiden sich teilweise erheblich zwischen den 26 Kantonen der Schweiz.

3. Relevante Handlungsfelder und Akteure kommunaler Sozialplanung/ Sozialberichterstattung

Entsprechend ihrer Aufgabe, (Sozial-)Gesetze zu vollziehen und dadurch an der Verwirklichung von Sozialstaatszielen mitzuwirken, gehört die Verwaltung zu den Hauptakteuren der Sozialplanung. Neben der kommunalen Planung ist vor allem die kantonale Ebene diejenige Staatsebene mit einer besonderen Planungsfunktion. Wie bereits erwähnt vollzieht sich kommunale und kantonale Sozialplanung jedoch auch über die Wohlfahrtsverbände, die Privatwirtschaft sowie Stiftungen und weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen (Vereine, Selbsthilfegruppen, Vereinigungen, Interessensgruppen etc.).

Sozialberichte werden in der Schweiz gemäss dem föderalistischen Aufbau des Sozialstaates, sowohl auf Ebene des Bundesstaates als auch auf der Ebene der Kantone verfasst. Die Sozialberichterstattung hat in den letzten Jahren vor allem auf Ebene der Kantone zugenommen. Nach Angaben der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren wurden bislang in 8 der 26 Kantone Sozialberichte erstellt (vgl. SODK 2012).

Teilweise sind es die Planungsträger selbst, die Sozialberichte erstellen, teilweise wird diese Aufgabe aber auch innerhalb der Organisation auf andere Einheiten der Verwaltung (z.B. Statistisches Amt) übertragen. Externe Institutionen, wie z.B. Fachhochschulen sind in nicht unerheblichem Masse an der Erstellung von kantonalen oder städtischen Sozialberichten beteiligt.

Beispiel 1: Sozialberichterstattung im Kanton Solothurn

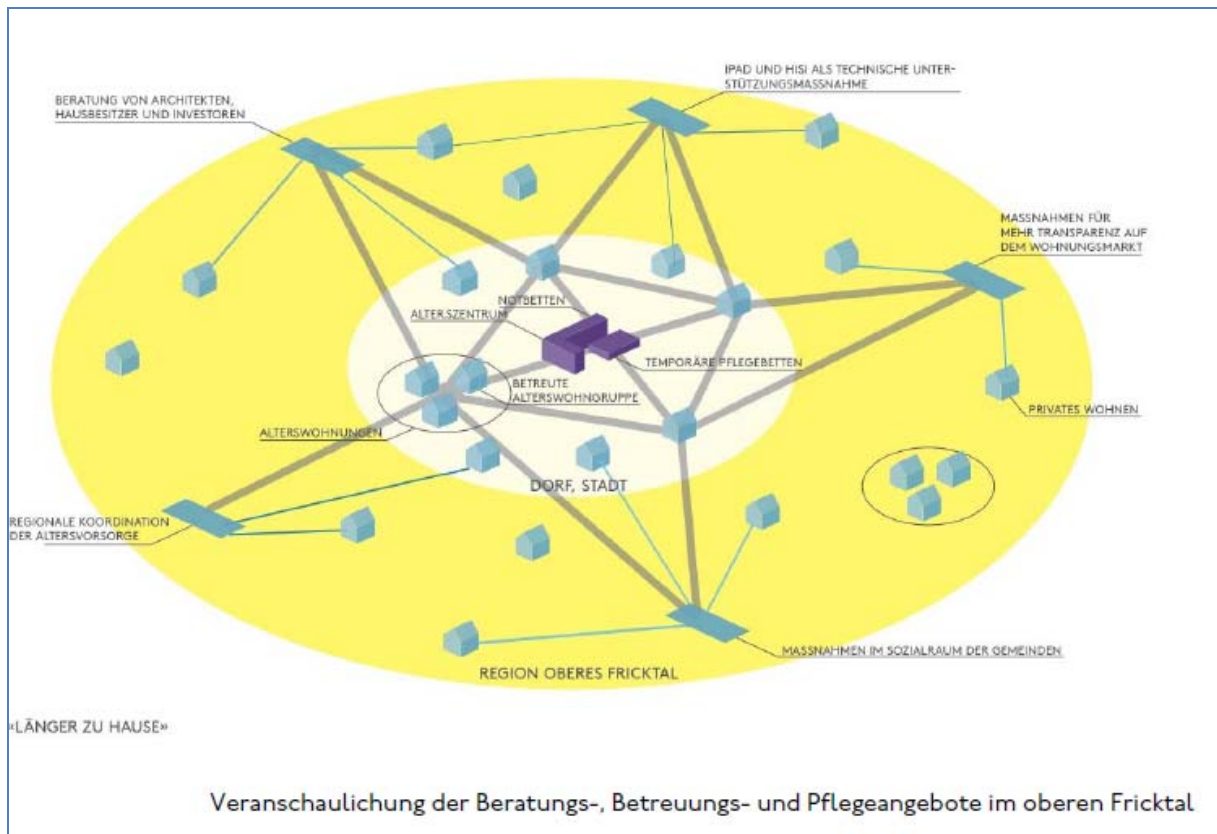
Der Kanton Solothurn nimmt eine gewisse Sonderstellung in der kantonalen Berichterstattung ein, da ein erster, thematisch breit angelegter Sozialbericht bereits 2005 erschien (Baumgartner et al. 2005) und eine periodische Sozialberichterstattung seit 2008 gesetzlich verankert ist: Gemäss § 20 des kantonalen Sozialgesetzes (SG) berichtet der Regierungsrat dem Kantonsrat (Parlament) "periodisch in einem Sozialbericht, ob die Ziele, Resultate und Wirkungen [gemäss Sozialplanung] erreicht worden sind und wo die Sozialplanung anzupassen ist". Die Aufgaben der Sozialberichterstattung liegen in diesem Modell somit primär in der Informationsfunktion, die sowohl die Beschreibung der Lebensbedingungen und der sozialen Lage in einem abgrenzbaren Raum wie auch der sozialen Infrastruktur und deren Leistungen umfasst. Ergänzend kommen die Funktionen einer Sozialstaatsbeobachtung (vgl. Flora 1999) wie auch der Evaluation staatlichen Handelns hinzu. Im zweiten kantonalen Sozialbericht aus dem Jahr 2013 wurde versucht, die genannten Funktionen der Berichterstattung umzusetzen (Baumgartner et al. 2013). Eine Besonderheit stellt der Kanton Solothurn auch aufgrund der gesetzlichen Verankerung von Sozialplanung dar. 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.

Beispiel 2: Regionalplanung - Wohnen im Alter im Fricktal

Die im Jahr angestossene Regionalplanung zum Wohnen im Alter in der Region Fricktal, einer ländlich geprägten Region im Kanton Aargau, ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich Kommunen zusammenschliessen, um gemeinsam soziale Infrastrukturen im Bereich des Alters bedarfs- und bedürfnisorientiert zu planen und zu gestalten. Hintergrund der Bestrebungen ist die Beobachtung, dass

- die Nachfrage nach Dienstleistungen zum Wohnen im Alter zunimmt
- das Milizsystem (d.h. öffentliche Aufgaben werden insbesondere in den Kommunen nebenberuflich ausgeübt) den komplexen Aufgaben im Bereich des Sozialen bedingt gerecht wird
- der Handlungsdruck zur intensiveren Kooperation zwischen Gemeinden zunimmt.

Zentraler Akteur ist der Verein für Altersbetreuung (VAOF). Der Verein hat gemeinsam mit weiteren lokalen Akteuren, insbesondere mit dem regionalen Planungsverband damit begonnen, die Gemeinden bei der Planung eines altersgerechten Sozialraums zu unterstützen, indem sie eine integrierte, zukunftsorientierte Altersversorgung aufbauen und Angebote auf regionaler Ebene zusammenführen. Im Zuge dessen wurden sieben unterschiedliche Projekte initiiert (siehe Abbildung).



Quelle: Zimmerli 2015.

Für die Schweiz ist charakteristisch, dass viele Projekte, wie z.B. das Projekt "Wohnen im Alter im Fricktal", die sich in der Initiierungsphase befinden, durch Stiftungen unterstützt werden. In dem Fall wurde das Projekt durch Förderbeiträge der Age Stiftung massgeblich unterstützt.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Sozialplanung hat in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland bislang einen geringen Institutionalierungsgrad erreicht. Die erwähnte Basler Regionalstudie wie auch die gesamtschweizerisch betrachtete zunehmende Sozialberichterstattung zeigt, dass viele Kantone, Städte aber auch Gemeinden die Wichtigkeit von Berichterstattung und Sozialplanung für die Gestaltung von Lebensräumen und sozialen Infrastrukturen erkennen.

Eine Kopplung von Sozialberichterstattung und Sozialplanung ist vor allem auf Ebene der Kantone (z.B. Kantone Solothurn und Aargau) und in grösseren Städten, z.B. Zürich, Bern und Basel zu beobachten.

Am Beispiel der Regionalplanung im Fricktal zum Thema Wohnen im Alter wird deutlich, dass vernetzte Planung sichtbarer und professioneller wird und Stiftungen eine besondere Rolle bei der Neuausrichtung und Veränderung der Angebote im Bereich des Sozialen spielen.

Von "der Sozialplanung in der Schweiz" kann nicht gesprochen werden, weder mit Blick auf Planungsverständnis und Planungsprinzipien, noch hinsichtlich der Ausgestaltung der Planungsprozesse und Wirksamkeit der Planungsergebnisse.

Die Beteiligung an gesellschaftlichen Veränderungsprozessen hat in der Schweiz eine lange Tradition. Dies erklärt sicherlich die vielen Beteiligungen und auch die hohe Kreativität bei der Entwicklung und Anwendung partizipativer Verfahren. Eine Vertiefung von Beteiligungsverfahren und -formen kann für die kommunale Sozialplanungspraxis in anderen Ländern deshalb Gewinn bringend sein. Allerdings soll damit nicht verkannt werden, dass bei der Beteiligung und Identifikation mit dem Gemeinwesen auch in der Schweiz ein sozialer Gradient besteht.

In der Planungspraxis der Schweiz (wie sicherlich auch in Deutschland und Österreich) sind die Staatsebenen, aber auch die Verwaltung, die Hilfswerke und Stiftungen im Bereich des Sozialen und die Planungsgegenstände nicht besonders stark miteinander verknüpft. Auch das Passungsverhältnis von Sozialpolitik und Sozialplanung ist zu hinterfragen. Dies erschwert eine abgestimmte und integrierte Planungspraxis.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, einer empirisch nachweislichen Zunahme sozialer Ungleichheit in der Schweiz (z.B. zunehmende Einkommens- und Vermögensungleichheit) und weiterhin bestehender sozialer Probleme (z.B. Armut) erscheint die Etablierung und Weiterentwicklung *von* und die Verständigung *in* der Sozialplanung in der Schweiz geboten.

Literatur

Baumgartner, Edgar/Baur, Roland/Sommerfeld, Peter (2005): Sozialbericht 2005 Kanton Solothurn. Hrsg. vom Departement des Innern, Kanton Solothurn. Solothurn: Kantonale Drucksachenverwaltung.

Baumgartner, Edgar/Baur, Roland/Dittmann, Jörg/Sommerfeld, Peter (2013): Sozialbericht 2013, Kanton Solothurn. Kanton Solothurn, Department des Innern (Hrsg.). 579 S.

Dittmann, Jörg/Tappert, Simone (2014): Sozialplanung aus Sicht von Planungsträgern. Eine Standortbestimmung der Schweiz am Beispiel der Region Basel. Edition Soziothek. 2014. <http://www.soziothek.ch/sozialplanung-aus-der-sicht-von-planungstragern>.

Dittmann, Jörg/ Baumgartner Edgar/Baur Roland (2015): Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Sozialberichterstattung - am Beispiel des Sozialberichts 2013 für den Kanton Solothurn. In: Wüthrich, Bernadette; Amstutz, Jeremias; Fritze, Agnès (Hrsg.), Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten. Springer VS: Wiesbaden. S. 215-212.

Dittmann, Jörg/Tappert, Simone (2015): Sozialplanung und die Rolle der Sozialen Arbeit am Beispiel der Region Basel. Ergebnisse einer explorativen Studie.

In: Wüthrich, Bernadette; Amstutz, Jeremias; Fritze, Agnès (Hrsg.), Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten. Springer VS: Wiesbaden. S. 213-219.

Flora, Peter (1999): Die Perspektive einer Sozialstaatsbeobachtung. In: Flora, Peter/Noll, Heinz-Herbert (Hg.). Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen. Frankfurt am Main: Campus, S. 29-38.

Rickenbach, Walter (1964): Sozialer Fortschritt durch Sozialplanung. Die Rolle der Sozialarbeit. In: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Jg.103, S. 1-12.

SODK (2012): Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Ausgestaltung von kantonalen Sozialberichten. URL: http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2012.09.21_SODK_Empf._Sozialbericht_d_WEB.pdf [Zugriffsdatum: 29. Juli 2015].

Walter, Werner (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.

Zimmerli, Joelle (2015): Wohnen im Alter im Fricktal: Planen in der Region. Evaluation. URL: http://www.zimraum.ch/file_download/84/2015-studie-vaof.pdf