

# INTEGRIERTE SOZIALPLANUNG ALS HERAUSFORDERUNG IN UND ZWISCHEN KREISEN, STÄDTEN UND GEMEINDEN

VON PROF. DR. HOLGER WUNDERLICH

Unsere Gesellschaft wird immer komplexer und dynamischer. Die damit verbundenen Veränderungen zeigen sich trotz Globalisierung und Digitalisierung zu einem großen Teil im direkten Wohnumfeld oder zumindest innerhalb der Städte bzw. Gemeinden. Die Bedeutung *kommunaler* Bezüge bei der Bearbeitung dieser Folgen steigt daher und ein zentraler Akteur in diesem Kontext ist die kommunale Sozialplanung.

Aufgrund der Interdependenz der Herausforderungen ist es folgerichtig, dass immer stärker über *integrierte* Sozialplanung diskutiert wird. Hier zeigt sich eine weitere Professionalisierung der Sozialplanung. Eine Herausforderung dabei scheint das mitunter sehr unterschiedliche Verständnis von Ebenen, Funktionen und Aufgaben von Sozialplanung zu sein. Dies ist problematisch, da es den konzeptionell-methodischen Fachdiskurs erschwert und in der Praxis zu Enttäuschungen führen kann. Der vorliegende Text zeigt ausgehend von unterschiedlichen Ebenen von Sozialplanung Herausforderungen, Dilemmata und Chancen einer integrierten Sozialpla-

nung auf und soll dazu beitragen, das sozialplanerische Rollenverständnis zu reflektieren und sich der eigenen Stärke(n) bewusst zu werden. Aus einer wirkungsorientierten Perspektive gilt es auch den Blick auf interkommunale Kooperationen in der Sozialplanung zu lenken, denn die angesprochenen Herausforderungen orientieren sich nicht an kommunalen Grenzen. Für eine Sozialplanung, die sich explizit als Steuerungsunterstützung von Politik und Verwaltungsspitze versteht, gilt es zudem die strategische Rolle von Sozialplanung zu diskutieren. Beiden Aspekten wird daher im vorliegenden Beitrag besondere Beachtung geschenkt.

## Ebenen und Phasen von (integrierter) Sozialplanung

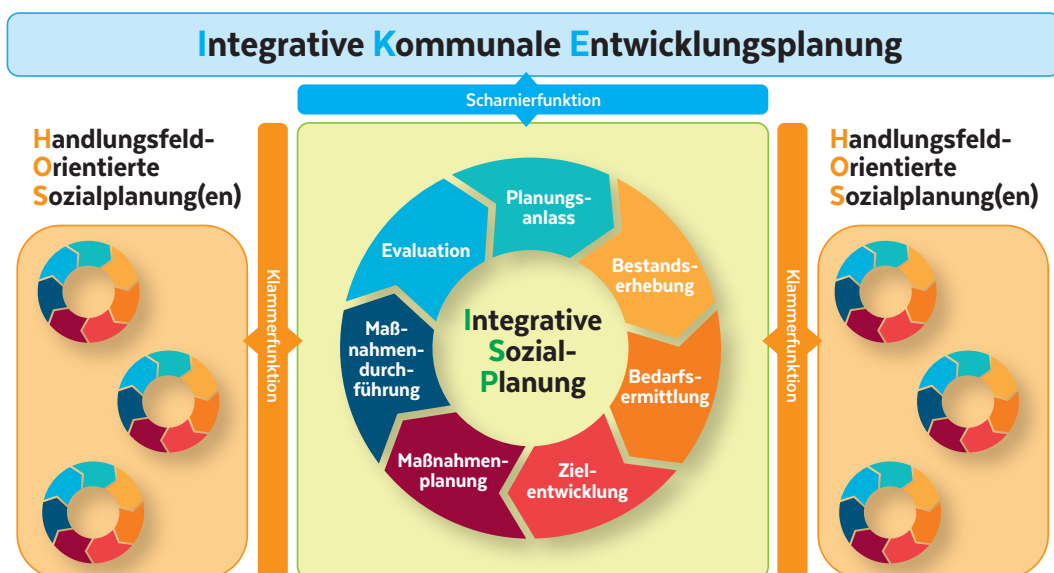
Den Begriff „Soziale Planung“ bezeichnete Nimmermann (1971: 85) schon vor einem halben Jahrhundert als „schillernd und vieldeutig“, der viele Interpretationen ermögliche. „Die Reichweite des Begriffs geht von der Koordination sozialer Dienste bis hin zu allumfassender Gesellschaftsplanung“ (ebd.).

Im Folgenden werden drei Ebenen von Sozialplanung unterschieden (vgl. Wunderlich 2019):

1. **Handlungsfeldorientierte Sozialplanung**, die sich an den einzelnen Fachplanungen und Fachpolitiken orientiert
2. **Strategisch-integrative Sozialplanung**, die erstens als integrative Klammer der einzelnen handlungsfeldorientierten Sozialplanungszugänge verstanden werden kann und die zweitens das Scharnier darstellt zur dritten Planungsebene
3. **Integrative kommunale Entwicklungsplanung**, welche sich auf die Stadt-/Gemeinde-/Kreisentwicklung bezieht (vgl. unten Abbildung 1)

Zwar muss auch die handlungsfeldorientierte Sozialplanung strategisch ausgerichtet und integrativ angelegt sein, allerdings bezieht sich eine so verstandene Sozialplanung primär auf die Planung in den einzelnen Handlungsfeldern wie der Jugendhilfeplanung, der Gesundheitsplanung etc. Eine strategisch-integrative Sozialplanung hingegen bezieht die

**Abbildung 1: Ebenen und Funktionen von Sozialplanung**  
Quelle: Wunderlich 2019, 96



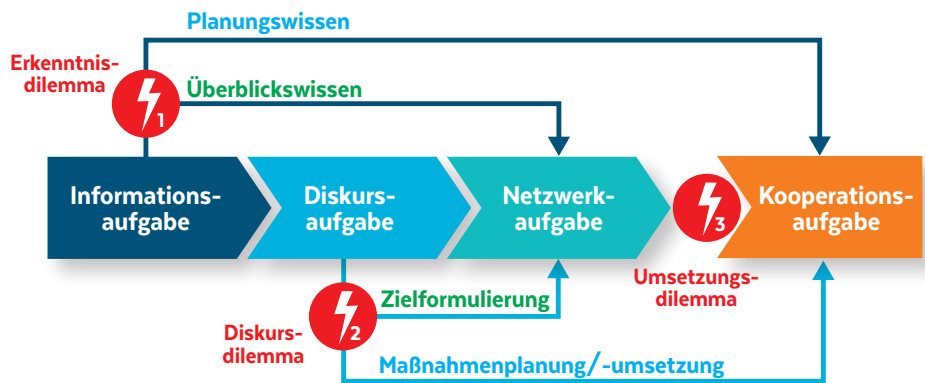
einzelnen handlungsfeldorientierten Fachplanungsprozesse aufeinander. Dies ist von großer Bedeutung, da viele Themen in der Sozialplanung Querschnittsthemen sind und mehrere Politik- und Handlungsfelder berühren. Eine die einzelnen handlungsfeldorientierten Planungen koordinierende Planungsinstanz scheint daher dringend notwendig. Zudem kann eine solche strategisch-integrative Sozialplanung soziale Themen und Interessen im Kontext einer übergreifenden integrativen kommunalen Planung vertreten.

Die Klärung der unterschiedlichen Ebenen ist mit Blick auf ein einheitliches Verständnis in den Kommunen wichtig, aber auch mit Blick auf die Identifikation von Herausforderungen, die im Zuge einer integrierten Sozialplanung auftreten können. Sozialplanung im hier skizzierten Sinne soll erstens Informationen bereitstellen, zweitens auf dieser Basis Diskurse anstoßen, drittens auf vernetztes Handeln hinwirken und viertens konkrete Kooperationen initiieren (vgl. ausführlicher Wunderlich 2019). Ausgehend von dieser Logik lassen sich verschiedene Dilemmata identifizieren, die bei der Umsetzung integrierter Sozialplanung eine Rolle spielen können (vgl. rechts Abbildung 2).

### Das Erkenntnisdilemma

Entgegen der häufig aufgestellten These, dass es kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem gibt, wird hier eine andere These vertreten. Wir haben ein Erkenntnisproblem! Zwar liegt entlang politischer und administrativer Zuständigkeiten eine Fülle von relevanten Informationen über die Lebenssituation der Menschen vor Ort vor, allerdings werden diese isolierten Wissensbestände (aus unterschiedlichen Gründen) nach wie vor zu selten aufeinander bezogen. Zusammenhangswissen ist aufgrund des Querschnittscharakters sozialer Themen jedoch unerlässlich. Verstärkt wird dieses Defizit dadurch, dass auf der strategischen Ebene Überblickswissen für politische Entscheidungen und auf der operativen Ebene detailliertes Planungswissen benötigt wird. Sozialberichterstattung muss diese divergierenden Verwendungszusammenhänge berücksichtigen.

Mit Blick auf die Sozialberichterstattung muss zudem konstatiert werden, dass die Datenlage für eine integrierte Sozialberichterstattung häufig nicht gegeben ist, weil die Daten nicht zur Verfügung stehen oder nicht zur Verfügung gestellt werden (selbst innerhalb von Verwaltungen werden Daten aus diversen Gründen nicht immer von den datenhaltenden Stellen weitergeben). Die arbeitsteilig-hierarchische Organisation von Verwaltungen und die damit einhergehenden Machtkonstellationen



**Abbildung 2: Aufgaben und Dilemmata im Prozess integrativer Sozialplanung**

Quelle: eigene Abbildung Wunderlich

und sich ggf. widersprechenden (politischen) Interessen stehen einer gelingenden integrierten Sozialplanung nicht selten diametral entgegen. Wahrscheinlich ist hier sogar die zentrale Herausforderung für integrierte Sozialplanung zu sehen. Bezogen auf interkommunale Kooperationen in der Sozialplanung ist in diesem Zusammenhang zu denken an politisch häufig komplizierte Konstellationen zwischen (Nachbar-)Kommunen bzw. zwischen Kreisen und ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Weitere Auffälligkeiten mit Blick auf viele Sozialberichterstattungsaktivitäten sind zum Beispiel die engführende Dominanz quantitativer Daten und die unzureichende Reflektion über einen thematisch adäquaten Raumbezug (vgl. Wunderlich 2020). Unabhängig von der notwendigen Differenzierung zwischen Sozialräumlichkeit und Kleiräumigkeit gilt es mit Blick auf eine wirkungsorientierte Sozialplanung beispielsweise auf eine interkommunale Sozialplanung hinzuwirken (Sozialraumstrukturen halten sich nicht an die kommunale Gebietskörperschaftsgrenzen) und bei der Sozialberichterstattung von Kreisen eine Bezugsgröße zu wählen, die sowohl für den Kreis als auch die Gemeinden sinnvoll ist.

Bezüglich der Themen wird häufig nur auf Probleme fokussiert und vorhandene Ressourcen bleiben unberücksichtigt, was für eine umsetzungsorientierte Sozialplanung zu einseitig ist. Zudem orientiert sich die Sozialberichterstattung auch in den Kreisen und kleinen Kommunen in der Regel an den Themen kreisfreier Städte, womit die Besonderheiten dieser Gebietskörperschaftstypen bzw. des ländlichen Raumes unberücksichtigt bleiben oder nur partiell zu erfassen sind.

Zu überlegen ist vor diesem Hintergrund, ob es insbesondere für Sozialberichterstattungsaktivitäten außerhalb von kreisfreien Städten alternative Formen von Sozialberichterstattung zu entwickeln gilt. Empirisch beleg- und begründbare Anknüpfungspunkte für sozialpolitisches Handeln im Sinne der traditionellen Sozialberichterstattung sind unerlässlich, aber es sollte geprüft werden, ob es ausgehend von (belegbarem) Theorie-, Praxis- und Erfahrungswissen auch andere Formen von kommunaler Sozialberichterstattung geben kann. Ein Anknüpfungspunkt könnte dabei beispielsweise die stärkere Berücksichtigung von Umgangswissen der Sozialen Arbeit sein (vgl. Böhnisch 2018: 129).

### Das Diskursdilemma

Sozialplanerische Diskurse haben in der Praxis nicht selten den Charakter von Betroffenheits- und Selbstvergewisserungsdiskursen! Fertige Sozialberichte werden im Rahmen großer Tagungen oder in Arbeitsgruppen vorgestellt und mit der Erwartung verknüpft, jetzt möge man sich doch auf Maßnahmen verständigen und „zur Tat schreiten“. Häufig bleibt es dann aufgrund mangelnder Verständigung, fehlender Ressourcen, Zuständigkeitsgerangel etc. bei (durchaus gut gemeinten) Absichtserklärungen.

Mitunter entsteht sogar der Eindruck, dass die Sensibilisierungsfunktion von bestimmten Akteuren als ausreichend empfunden und ein ernstgemeinter Diskurs über Ableitungen gar nicht stattfinden soll. Unter Umständen auch, weil Ableitungen in der Regel Kompromisse bedeuten, Geld kosten und hinsichtlich der Umsetzungszuständigkeit nicht im Vagen bleiben dürfen und damit überprüfbar sind.

Andererseits enthalten Sozialberichte gelegentlich bereits differenzierte Handlungsempfehlungen, die im Prozess der Berichterstellung nicht mit den für die Umsetzung einzubindenden (örtlichen) Akteuren diskutiert wurden. Trotzdem wird dann erwartet, dass diese sich den Empfehlungen anschließen.

# Transferagentur Nord-Ost

## Kommunale Bildungslandschaften gestalten

**Bildungsbeteiligung und Chancengerechtigkeit zu verbessern – mit diesem Ziel haben sich Kommunen in ganz Deutschland auf den Weg gemacht, kommunale Gesamtstrategien für Bildung zu entwickeln und ressortübergreifende Strukturen aufzubauen.**

Im Rahmen des Bundesprogramms „Lernen vor Ort“ haben 35 Kommunen von 2009 bis 2014 erprobt, formale und nonformale Lernorte, lebenslanges Lernen und Bildungsberatung so miteinander zu verknüpfen, dass eine Bildungslandschaft entsteht, die allen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen Zugang zu guter Bildung ermöglicht und gleiche Bildungschancen gewährleistet.

Die **Transferagentur Nord-Ost** der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung bündelt diese und ähnliche Erfahrungen und unterstützt Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Rahmen der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ bei dieser Aufgabe.

**Dieses Vorhaben wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert.**

Der hier vorliegende Beitrag ist ein Vorabauszug aus der kommenden zweiten Ausgabe des Magazins „TANORAMA“ der **Transferagentur Nord-Ost**, die sich ganz dem Themenfeld der integrierten Sozialplanung widmen und voraussichtlich Ende Juli 2020 erscheinen wird.

Nähere Informationen finden Sie zu gegebener Zeit unter: [www.transferagentur-nord-ost.de/publikationen](http://www.transferagentur-nord-ost.de/publikationen)

**Dort können Sie auch alle übrigen Publikationen der Transferagentur herunterladen oder als Printausgabe bestellen!**

Die Entkoppelung von Sozialberichterstattung und Handlungsebene ist problematisch, wenn keine Verständigung über die Befunde der Sozialberichterstattung erfolgt und keine gemeinsamen Zielsetzungen formuliert werden.

Finden ernstgemeinte Diskurse statt, so sind diese hinsichtlich der Beteiligten mitunter recht selektiv und exkludieren weite Teile der (professionellen) Akteure. Auch die Beteiligung von bzw. der Diskurs mit den Bürgerinnen und Bürgern ist häufig „simulierte“ Beteiligung. Wohlwissend, dass Beteiligung schwierig ist, darf dies kein Argument dafür sein, sich dem Schicksalsspruch *„Es beteiligten sich immer dieselben und dann meist die, um die es uns gar nicht geht“* zu ergeben. Ohne Diskurse und ohne ernst gemeinte Beteiligung kann es sich aus wirkungsorientierter Perspektive nur um „Sozialplanung light“ handeln.

In Landkreisen und zwischen Kommunen ist das Diskursdilemma noch einmal größer, denn die häufig vorbehaltlose Orientierung an betriebswirtschaftlichen Steuerungslogiken ist nicht nur für kreisfreie Städte kritisch zu sehen. Aufgrund der in der Regel komplexeren politischen Konstellationen ist dies noch einmal weniger auf Kreise und interkommunale Zusammenhänge übertragbar.

Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Sozialplanung ist erfahrungsgemäß ungleich schwieriger, wenn die politische Verortung der kommunalen Spitzen eine unterschiedliche ist bzw. die politischen Mehrheiten sich in den beteiligten Kommunen bzw. zwischen dem Kreis auf der einen Seite und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf der anderen Seite unterscheiden. Bezüglich der Themen gilt es zu berücksichtigen, dass (unabhängig von unterschiedlichen Planungskulturen und politischen Ausrichtungen) manche Zuständigkeiten beim Kreis und andere bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verortet sind und damit auch unterschiedliche Zugriffe auf Ressourcen und Finanzen berücksichtigt werden müssen. Mit Blick auf das Thema Vernetzung muss berücksichtigt werden, dass es ggf. weniger bzw. räumlich distanzierter verortete Akteure gibt und dies Vernetzung erschwert. Diskursive Elemente müssen hier anders als beispielsweise in kreisfreien Städten gestaltet werden. Und dies gilt nicht nur mit Blick auf die professionellen Akteure, sondern auch bezogen auf die Bürgerinnen und Bürger.

Viele der vorab skizzierten Herausforderungen lassen sich durch eine wirkungsorientierte Sozialplanung angehen. Entscheidend hierfür ist die partizipativ-diskursive Entwicklung von Zielen und die konsequente Ausrichtung

an diesen Zielen auf der Maßnahmenebene. Die zentrale Aufgabe in diesem Zusammenhang ist es, die häufig in Form von (expliziten oder impliziten) Leitbildern existierenden abstrakten Zielsetzungen mit den Ergebnissen der Sozialberichterstattung über Mittler- und Handlungsziele zu verbinden (vgl. Lobermeier/Wunderlich 2020).

Mit Blick auf das Umsetzungsdilemma sei an dieser Stelle auf das Kohäsionsdilemma, das Dilemma der verhandlungsbasierten Kooperationsbildung und das Dilemma der Vertrauensbildung verwiesen (vgl. Duschek/Wetzel/Aderhold 2005: 155). Zu Gunsten des Fokus auf die strategische Ebene von Sozialplanung wird an dieser Stelle darauf nicht weiter eingegangen und stattdessen die (mögliche) Rolle strategischer Sozialplanung in der Sozialpolitik vor Ort skizziert.

### **Welche Rolle kann eine strategisch-integrative Sozialplanung in der Sozialpolitik spielen?**

Wird strategisch-integrative Sozialplanung als Klammer zwischen den einzelnen Fachplanungen und als Scharnier zur übergreifenden kommunalen Planung verstanden (siehe oben), so kann sie eine wichtige Rolle dabei spielen, dass sozialpolitische Probleme auf die kommunalpolitische Agenda gelangen und letztlich politische Entscheidungen ge-

troffen werden. Politikwissenschaftlich sind dafür drei Voraussetzungen relevant, wobei die Sozialplanung eine jeweils spezifische Rolle spielen kann:

1. Eine Bedingung dafür, dass ein soziales Problem bearbeitet wird bzw. auf die Agenda kommt, ist die **Definition und Artikulation dieses Problems** (Jann/Wegrich 2009: 85). Schneider/Janning (2006: 51) führen hierzu an, dass die Abweichung eines Ist-Zustandes von einer sozialen Norm, einem Erwartungsniveau oder einer technischen Notwendigkeit erst dann zum sozialen Problem wird, wenn sie sich auf die Lebenschancen von Menschen auswirkt, von diesen wahrgenommen und als Problem definiert wird. Eine zweite Voraussetzung dafür, dass ein Problem Handlungsdruck erzeugt, ist die gesellschaftliche Akzeptanz dieses Problems. Kingdon (1995: 197ff.) spricht bezogen auf den durch soziale Probleme entstehenden Handlungsdruck vom *problem stream*. Die Rolle kommunaler Sozialplanung ist es, problematische Strukturen und Missstände aufzudecken und für die individuellen und gesellschaftlichen Implikationen zu sensibilisieren.
2. Die zweite Voraussetzung dafür, dass ein Problem bearbeitet werden kann, ist das **grundsätzliche Vorliegen von Lösungsmöglichkeiten**. Diese entstehen häufig ohne akuten Problembezug bzw. ohne konkreten (politischen) Auftrag und können bei Bedarf aus der Schublade geholt werden. Kingdon (ebd.) bezeichnet diesen Strom als *policy stream*. Bestandteil der wirkungsorientierten Sozialplanung kann und sollte es sein, solches (Problem-) Lösungswissen zu generieren, zu systematisieren und zu kommunizieren. Voraussetzung dafür ist unter anderem die interkommunale Vernetzung von Sozialplanerinnen und Sozialplanern, damit trotz lokaler Besonderheiten die Welt nicht in jeder Kommune immer wieder neu erfunden werden muss.
3. Die dritte Voraussetzung dafür, dass ein Thema auf die Agenda gelangt, wird von Kingdon (ebd.) als *political stream* bezeichnet und bezieht sich auf die **Attraktivität von sozialpolitischen Themen für Politikerinnen und Politiker**. Die Attraktivitäten des Themas definiert sich, so Schneider/Janning (2006: 56), über die Problemstruktur, wobei diese bei sozialen Themen tendenziell eher ungünstig zu sein scheint. Sie sind häufig mehrdeutig und komplex und keine Routineangelegenheit. Allerdings, und das weist in Richtung einer günstigen Problemstruktur, können sie eine

große symbolische Bedeutung haben. Hinsichtlich ihrer Attraktivität scheinen soziale Themen für Politiker damit einen ambivalenten Charakter zu haben. Die stadtdesellschaftliche Relevanz bestimmter Themen herauszuarbeiten und damit für Politiker „attraktiv“ zu machen, kann auch Aufgabe der Sozialplanung sein.

Das Zusammentreffen der drei Ströme öffnet Politikfenster für politische Entscheidungen (Kingdon 1995: 197ff.). Das Agenda-Setting ist dabei in einem hohen Maße situativ: Nicht jedes Problem mit einem (hohen) Handlungsdruck und günstiger Problemstruktur gelangt auf die politische Agenda und nicht jedes Problem, mit dem sich Politik befasst, hat einen hohen Handlungsdruck. Sozialplanung kann mithelfen, dass Probleme mit einer ungünstigen Problemstruktur sichtbar, diskutiert und politisch verhandelbar werden (Wunderlich 2019).

#### Fazit und Plädoyer

Das strategische Potenzial einer integrierten Sozialplanung, so der Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags, wird bisher nicht ausgeschöpft. Unter der Voraussetzung politischer Akzeptanz und mit der Rückendeckung der Verwaltungsspitze kann Sozialplanung nicht nur eine wichtige Planungsfunktion für einzelne Handlungs- und Politikfelder haben, sondern als strategisch-integrative Sozialplanung auch eine wichtige Funktion im Rahmen nachhaltiger Stadt-/Gemeinde-/Kreisentwicklung erfüllen. Sie soll diese dabei ebenso wenig ersetzen, wie die differenzierte Planung in den zuständigen Fachämtern.

Die Herausforderungen der Sozialplanung sind groß und werden noch einmal größer, wenn sie auf interkommunale Kooperationen bezogen werden. Sowohl auf der operativen Ebene als auch auf der strategischen Ebene, also mit Blick auf das sozialpolitische Agenda-Setting, gilt es Sozialplanung partizipativ auszurichten und diskursive Räume zu organisieren. Gelingt dies, übernimmt eine integrierte Sozialplanung gesellschaftliche Verantwortung vor Ort. Dieser Rolle gerecht zu werden erfordert Ressourcen, die Rücken- deckung von Politik und Verwaltungsspitze sowie einen langen Atem.

---

Prof. Dr. Holger Wunderlich lehrt an der Fakultät Soziale Arbeit der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in Braunschweig / Wolfenbüttel und ist wissenschaftlicher Leiter der Faktor Familie GmbH in Bochum.

## Literatur

**Böhnisch, Lothar (2018):** Die Verteidigung des Sozialen. Ermutigungen für die Soziale Arbeit, Beltz Juventa.

**Duschek, Sigrid/Wetzel, Ralf/Aderhold, Jens (2005):** Probleme mit dem Netzwerk und Probleme mit dem Management. Ein neu justierter Blick auf relevante Dilemmata und auf Konsequenzen der Steuerung. In: Aderhold, J./Meyer, M./Wetzel, R. (Hg.): *Modernes Netzwerkmanagement*.

**Jann, Werner/Wegrich, Kai (2009):** Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 75-113.

**Kingdon, John W. (1995):** *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.

**Lobermeier, Olaf/Wunderlich, Holger (2020):** Tagungsdokumentation der Tagung „Wirkungsorientierte Prävention im Sozialraum“ am 29.11.2019 (im Erscheinen)

**Nimmermann, Peter (1971):** *Sozialplanung in den USA*, In: Müller, Carl Wolfgang/Nimmermann, Peter (1971): *Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit*, Juventa.

**Schneider, Volker/Janning, Frank (2006):** *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS-Verlag.

**Wunderlich, Holger (2019):** *Kommunale Sozialpolitik, strategische Sozialplanung und politisches Agenda-Setting*, In: Kolhoff, L. (Hg.): *Aktuelle Diskurse der Sozialwirtschaft II*, S. 77-120, Reihe „Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement, Springer VS.

**Wunderlich, Holger (im Erscheinen):** *Sozialraumorientierung, Sozialraum-analyse und Soziale Arbeit*, in: *Aktuelle Diskurse der Sozialwirtschaft III*, Reihe „Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement“, Springer VS.