

Soziale Arbeit und der politische Planungsbegriff

Eine Annäherung

Masterthesis

Nico Scheidegger

Eingereicht im Juli 2015 bei Prof. Dr. Jörg Dittmann

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Olten

Hochschule für Soziale Arbeit HSA

Master of Arts in Sozialer Arbeit mit Schwerpunkt Soziale Innovation

Abstract

Die Soziale Arbeit wird von Böhnisch und Schröer (2012: 54) als Inventar der Sozialpolitik bezeichnet. Sie übernimmt in dieser Funktion vielfältige fallbezogene Aufgaben, welche im Rahmen einer klientinnen- und klientenorientierten Interventionslogik anfallen. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Erweiterung der Rolle der Sozialen Arbeit als «Innenarchitektin» der Sozialpolitik. Sie fokussiert den politischen Planungsbegriff und nähert sich auf professions- und handlungstheoretischen Grundlagen der Sozialen Arbeit einem differenzierten Planungsverständnis. Der ermittelte Planungsbegriff dient in der Folge als Ausgangspunkt zur Überbrückung von Handlungs- und Strukturproblemen. Diese erfordern eine vertiefte Betrachtung, um der definierten Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in der Planung sozialpolitischer Interventionen wissenschaftlichen Rückhalt zu verschaffen. Zum Schluss verdeutlicht sich die Erkenntnis, dass Soziale Arbeit als intermediäre Instanz in der Sozialplanung der Funktion einer «Innenarchitektin» der Sozialpolitik nicht nur gewachsen ist, sondern diese Position ihr auch dabei behilflich sein kann, die Theoriebildung bezüglich der Handlungsstruktur-Problematik zu befördern und ihr auslegebedürftiges politisches Mandat weiter auszubilden.

Vorwort

Grossen Anteil, wenn nicht inhaltlich, so doch an den Entstehungsbedingungen dieser Abschlussarbeit und damit am Endprodukt, hat meine Ehefrau und Partnerin Marianne Scheidegger. Ohne die grosszügig gewährten Freiräume wäre weder das Verfassen der vorliegenden Arbeit, noch die vorangegangene Studienzeit zu bewältigen gewesen. Für die Bereitschaft, diese Freiräume auch spontan und teils unter erheblichem Druck auszuhandeln, möchte ich mich aufrichtig und von ganzem Herzen bedanken.

Auch meinen Eltern Maya und Paul Scheidegger sowie meinen Schwiegereltern Lotti und Jakob Fischer gebührt grosser Dank für die hochgeschätzte Entlastung in einer intensiven Zeit. Für den klaren und differenzierten Blick auf die fachlichen Inhalte der vorliegenden Arbeit und die effiziente Begleitung bedanke ich mich bei Prof. Dr. Jörg Dittmann. Und für seine kritischen Anmerkungen sowie für die Diskussion des komplexen Inhalts bedanke ich mich bei Simon Süsstrunk.

Inhalt

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage.....	1
1.2	Methodisches Vorgehen.....	4
1.3	Fragestellungen und Aufbau der Arbeit.....	5
2	Das Planungsverständnis im politischen System	7
2.1	Planungsrationalität im Politsystem – Luhmanns funktional-strukturelle Theorie	8
2.2	Einfluss des veränderten Subjekt-Staat-Verhältnisses auf politische Entscheidungsprozesse	8
2.3	Prägungen des Planungsbegriffs in der Politik.....	10
2.4	Sozialpolitische Planung	12
2.4.1	Von wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen zu Verwaltungsreformen.....	13
2.4.2	Die Verwaltungsreform in der Schweiz.....	14
3	Soziale Arbeit in der gegenwärtigen Planungspraxis	16
3.1	Zweck und Gegenstand Sozialer Arbeit aus der Planungsperspektive.....	17
3.2	Planung auf handlungstheoretischen Grundlagen Sozialer Arbeit.....	19
3.3	Das streitbare politische Mandat der Sozialen Arbeit	21
3.4	Implikationen sozialpolitischer Interventionsformen für die Soziale Arbeit	23
3.4.1	Sozialarbeiterische Handlung in sozialen Interventionen	25
3.4.2	Sozialarbeiterische Handlung in Bezug auf die Lebenslage	26
3.4.3	Sozialplanung als Massnahme ökologischer und pädagogischer Interventionen.....	27
3.4.4	Sozialplanung als Modus der Community Intervention.....	28
3.5	Sozialpolitische Reflexivität der Sozialen Arbeit und sozialer Dienste	30
3.6	Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff.....	31
4	Kantonale Planungspraxis am Beispiel der sozialpolitischen Planung des Kantons Aargau	32
4.1	Projektanlage und -konzeption.....	34
4.2	Interventionsprozesse in der Sozialplanung des Kantons Aargau.....	35
4.2.1	Die funktionale Ebene sozialplanerischer Aktivitäten.....	37

4.3	Konzept der Rekonstruktion intentionaler Eingriffe in soziale Zusammenhänge	38
4.4	Wissen zur Verbindung von sozialpolitischen und sozialpädagogischen Anteilen.....	39
4.5	Die Rolle der Sozialen Arbeit in der Sozialplanung des Kantons Aargau	40
5	Konzeptionelle und theoretische Grundlagen der Sozialplanung	43
5.1	Sozialplanung als Methode oder Methoden der Sozialplanung?.....	44
5.2	Effizienz und Effektivität	45
5.3	Handlungsleitende Konzepte in der Sozialplanung.....	46
5.3.1	Der Capability Approach	46
5.3.2	Ressourcenzuteilung als sozialpolitische Intervention.....	47
5.3.3	Die Bewältigungslage als Brückenkonzept.....	48
5.3.4	Komplementarität und Verflechtung weiterer Ansätze	49
5.4	Soziale Arbeit auf den Grundlagen der Sozialplanung	49
6	Auslegung einer Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in sozialpolitischen Planungsprozessen	53
6.1	Soziale Arbeit in politischen Planungsprozessen: die zweiseitige Problematik.....	54
6.2	Zur Profilierung des Personals im öffentlichen Dienst	55
6.3	Die Konstruktion einer Zuständigkeit auf dem Überbrückungsweg	57
7	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	61
7.1	Diskussion der Erkenntnisse.....	61
7.1.1	Beantwortung der ersten Fragestellung.....	61
7.1.2	Beantwortung der zweiten Fragestellung.....	63
7.1.3	Beantwortung der dritten Fragestellung.....	66
7.1.4	Schlussfolgerungen	68
7.2	Ausblick.....	71
	Literaturverzeichnis.....	72
	Anhang	80

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Output, Impact und Outcome in der Policy-Forschung (in: Jann/Wegrich 2009: 79).....</i>	<i>10</i>
<i>Abbildung 2: Orientierungsmodell Planung (eigene Darstellung).....</i>	<i>32</i>
<i>Abbildung 3: Struktur der Sozialplanung im Kanton Aargau (in Anlehnung an: Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 17).....</i>	<i>36</i>
<i>Abbildung 4: Intermediärer Raum (in: Böhmer 2015a: 122).....</i>	<i>50</i>
<i>Abbildung 5: Systematische Bearbeitung der Handlungs- und Strukturproblematik (eigene Darstellung).....</i>	<i>59</i>
<i>Tabelle 1: Referenzpunkte der SOPLA Kanton Aargau nach Rekonstruktionsproblematik.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabelle 2: Bezüge von Wissen der Sozialen Arbeit zu Prozessanteilen der Sozialplanung.....</i>	<i>51</i>

1 Einleitung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Bedeutung des Planungsbegriffs in der Sozialen Arbeit. Dafür nimmt sie dessen verwaltungspolitische Heimat als Ausgangspunkt. Systematisch werden in der Folge Anknüpfungspunkte für die Soziale Arbeit sortiert. In einem Abgleich mit dem Professionsverständnis wird die Adaption eines Planungsbegriffs auf die Prämissen der Sozialen Arbeit entworfen. Mit Bezug auf aktuelle theoretische Erkenntnisse bietet die Ausgangslage vorderhand einen Überblick darüber, wie eine Annäherung der Sozialen Arbeit an die Planung stattfinden könnte. Der Definitionsrahmen der politischen Planung sowie der sozialplanerische Gedanke, welcher die Soziale Arbeit in ihrer Professionalisierung unterstützt hat, werden daraufhin gründlich eingeführt. Der Einleitungsteil schliesst mit den Erläuterungen des methodischen Vorgehens und dem Aufbau der Arbeit.

1.1 Ausgangslage

Das Substantiv *Plan* ist ursprünglich dem Französischen entlehnt und bezeichnete den altertümlichen Kampfplatz. Eine ebene Fläche oder Wiese, auf welcher Kämpfe ausgetragen wurden. Erst im 18. Jahrhundert wurde in deutschen Literaturklassikern eine Ausweitung der Bedeutung auf den Grundriss eines Hauses oder den Entwurf einer auszuführenden Handlung vorgenommen (vgl. http://www.duden.de/rechtschreibung/Plan_Kampfplatz_Ebene). Die vorliegende Arbeit rückt mit dem Planungsbegriff letzteren Vorgang ins Zentrum und setzt sich zugleich kritisch mit dem substantivierten Plan als abschliessendes Resultat der Planung auseinander. Der Plan als Klausur kann in einer gewissen Weise den fokussierten Vorgang der Planung kontrastieren, indem er in seiner finalisierten Form hermetisch scheint. Um den Planungsbegriff zu fassen, muss die oft dogmatische Zielorientierung am Endprodukt hinterfragt werden und eine gründliche Auseinandersetzung mit dem Verständnis von Planung stattfinden. Ob und in welcher Form ein Verständnis von Planung in der Sozialen Arbeit vorliegt, muss daher zunächst Gegenstand einer vertiefenden Analyse sein. Dass jeglichem methodischen Handeln eine Planung zugrunde liegt, sofern die Legitimierung der Praxis mit dem Rückbezug auf Entwurf, Umsetzung und Reflexion ihrer Praxis geschieht, könnte ein Aufgreifen des Planungsbegriffs auch aus der Perspektive der Sozialen Arbeit implizieren (vgl. Böhmer 2015a: 56). Jedoch divergiert die Begriffsauffassung erkennbar, wenn die Planung die Abdeckung der Daseinsfürsorge oder Wohlfahrt thematisiert. Punktuelle und projektbezogene sowie orts-, institutions- und personenabhängige Unterschiede lassen auf ein uneinheitliches Verständnis von Sozialplanung schliessen (vgl. Dittmann/Tappert 2014, Böhmer 2015a). Dittmann und Tappert (2014: 1) lokalisieren diese Unterschiede sowohl auf praktischer, als auch auf begrifflich-konzeptioneller Ebene und verweisen darauf, dass demnach der Sozialplanung in der Schweiz keine Eigenständigkeit attestiert werden kann. Begründungen für die Heterogenität des Planungsverständnisses sehen sowohl Dittmann und Tappert (vgl. ebd.) als auch Böhmer (2015a: 40) in der Vielzahl beteiligter Akteurinnen und Akteure und in

der Eigenlogik und Funktionalität der jeweiligen Verhandlungs- und Forderungspositionen, welche die Konzeption von Sozialplanung im Wesentlichen mitbestimmen. Weiter zur Schwierigkeit der Begriffsfassung tragen nach Drilling und Oehler (2013: 94) Anforderungen an Interdisziplinarität im Setting der Sozialplanung bei, welches geprägt ist von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, die ihrerseits Anspruch auf Planungsgegenstände erheben und Planungsparadigmen formulieren. Solcher Multiperspektivität bei der Planung sozialer Dienstleistungen¹ sind nach Böhmer sowohl Skalierungsprobleme² (2015a: 40f.), als auch Kooperationsprobleme (vgl. ebd.: 46) immanent. Skalierungsprobleme machen die Abstimmung der Massstäbe erforderlich, mit welchen die planungsbezogenen Prozesse eingeschätzt werden. Damit ist die Sozialplanung mit der Aufgabe konfrontiert, sich selber zu positionieren und nach jeweiliger Perspektive eigene Massstäbe zur Einschätzung dieser Prozesse anzubringen (vgl. ebd.: 40f.). Kooperationsprobleme ergeben sich aus der Erkenntnis, dass Sozialplanung in hohem Ausmass von anderen Fachplanungen abhängig ist. Der Weg einer integrierenden Sozialplanung verläuft in Zusammenarbeit mit anderen Fachplanungen, um sozial relevante Gesichtspunkte aus den unterschiedlichen Feldern zu identifizieren und aufzugreifen (vgl. ebd.: 46). Eine Herausforderung bei der Identifikation dieser Gesichtspunkte und damit insgesamt bei der Kooperation verschiedener Fachplanungen kann mithin ein unterschiedlicher Sprachgebrauch sein (vgl. ebd.: 41f.).

Der sozialplanerische Gedanken in der Sozial Arbeit

Soziale Arbeit ist in ihrer öffentlichen Wahrnehmung dem operativen Wirken in direktem Kontakt zu ihren Klientinnen und Klienten tief verhaftet und spielt im Planungskontext eine untergeordnete Rolle (vgl. Dittmann/Tappert 2014: 30). Es deutet sich aber in der Sozialplanung ein Aufgabenspektrum an, in welchem die Soziale Arbeit sich als Expertin für die «Plan- und Umsetzbarkeit des Sozialen und die sozialen Folgenabschätzungen» profilieren kann (ebd.: 1). Einer solchen Profilierung sind eine Vielzahl von Fragen vorangestellt, die nach einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Professions- und Handlungsverständnis der Sozialen Arbeit verlangen. Dabei ist die Einbettung der Entwicklungsgeschichte dieser Verständnisse in ihrem sozialreformerischen Kontext zu berücksichtigen. Der historische Kontext liefert den Hintergrund für die oftmals an biographische Situationen und Ereignisse geknüpfte Entwicklung der Systematik und Theorien der Sozialen Arbeit (vgl. Engelke 2002: 127).

¹ Kessl und Otto (2011: 389) definieren soziale Dienstleistungen im Verhältnis von spezifischer personenbezogener Dienstleistung und sozialen Dienstleistungsorganisationen. Dabei wird Soziale Arbeit als soziale Dienstleistung unterschieden von der Sozialen Arbeit als implementierter Teil des Systems sozialer Dienste. Oft findet dabei keine scharfe Trennung zwischen der organisations- und institutionstheoretischen Betrachtung der Sozialen Arbeit von sozialen Diensten und der adressaten- oder nutzertheoretischen Perspektive von Sozialer Arbeit als soziale Dienstleistung statt.

² Skalierungsprobleme ergeben sich aus einer skalierungstheoretischen Überlegung da, wo zwischen verschiedenen Massstabsebenen vermittelt werden muss, auf welchen Prozesse der Produktion sozialer Dienstleistungen initiiert und gesteuert werden. Diese Ebenen sind in der Erforschung des Räumlichen und der Raumpolitiken in einer Erweiterung begriffen (vgl. Kessl/Reutlinger 2009: 90f.).

So sind beispielsweise die Bewegungen und Initiativen, wie die Settlement-Bewegung³ oder die Hull-House-Bewegung⁴, als Reaktionen auf menschenunwürdige Entwicklungen im Zeichen des entfesselten Kapitalismus zur Jahrhundertwende des 20. Jahrhunderts zu verstehen. In diesem Umfeld, in welchem Armut und Mangel erstmals im Konzept der Lebenslagen begriffen wurden, stellt sich Planung als Beitrag zur Überlebenshilfe dar (vgl. Drilling/Oehler 2013: 88f.). Auch Adams und ihre Mitarbeitenden im Hull House schlossen nach der Sammlung möglichst evidenzbasierter Erkenntnisse über Lebenslagen, welche mit sozialen Problemen einhergingen, die möglichst nachhaltige Beseitigung dieser Probleme in ihrer Arbeit mit ein (vgl. Engelke 2002: 150). Der Schritt, sich verändernde Lebensbedingungen in einem geographisch abgesteckten Raum vorwegzunehmen und daraufhin Massnahmen zur Bearbeitung von sich daraus ergebenden Problemlagen zu entwerfen, beschreibt sozialplanerisches Denken in seiner Kernsubstanz (vgl. Dittmann/Tappert 2014: 3). Die Verbesserung der Lebensbedingungen und das Ziel, soziale Veränderung herbeizuführen, waren diesem Gedanken somit von Anbeginn als eigentliche Intention inhärent. Sozialplanung auf eine rein planerische Tätigkeit zu reduzieren, greift aufgrund dieses Miteinschlusses sozialer Veränderungsprozesse zu kurz (vgl. ebd.). Mit diesen Beispielen für frühes sozialplanerisches Handeln – und mit dem paradigmatischen Wechsel von mildtätigen zu kooperierenden Helfenden – war ein erster Professionalisierungsschub der Sozialen Arbeit erkennbar (vgl. Drilling/Oehler 2013: 88). Sozialplanerisches Denken und Handeln hat sich seither auf Tätigkeitsfelder wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit oder Pflege übertragen. Die Konzentration auf sich unterscheidende Problematiken hat mitunter eine Streuung der Verständnisse von Sozialplanung bewirkt. Der Begriff der Planung begann mit der zunehmenden Orientierung an ihrem Gegenstand – oder dessen Zweck und Intention – zu divergieren (vgl. Dittmann/Tappert 2014: 3). In dieser historischen Darstellung wird deutlich, dass Sozialplanung immer normative Züge trug, sich aber ihre Werte und Massstäbe verändert haben. Ihre Prinzipien unterliegen folglich einem fachlichen und sozialpolitischen Wandel (vgl. ebd.: 4). Nicht nur Wirkungsfelder und Aufgabenspektrum der Sozialplanung haben sich erheblich ausgeweitet. Vergrössert hat sich ausserdem die Vielfalt der Institutionen, welche Sozialplanung betreiben und als Planungsträgerinnen und Planungsträger bezeichnet werden (vgl. ebd.: 4f.). Es besteht diesbezüglich eine Notwendigkeit, implizit oder explizit bestehende Planungsverständnisse in der Sozialen Arbeit explorativ zu erfassen und ihre jeweiligen Prämissen hinsichtlich auftretender Konfliktfelder zu untersuchen, welche Aufschluss über die Anschlussfähigkeit des Planungsbegriffs im aktuellen Professionsverständnis der Sozialen Arbeit geben. Diese Erhebung kann mit dieser Arbeit nicht geleistet werden und wäre Teil einer weiterführenden

³ Mit der Gründung der Toynbee Hall im Londoner Armenviertel Whitechapel (1884) begann die Settlement-Bewegung. Dieser Bewegung waren Gebildete angehörig, die sich in der armen Nachbarschaft niederliessen, um dortige Lebensverhältnisse in eigener Erfahrung kennenzulernen und zu helfen (vgl. Picht 1913: 1).

⁴ Das Hull-House war ein Haus in einem Chicagoer Elendsviertel, welches von Jane Adams und ihrer Freundin Ellen G. Starr 1889 bezogen wurde, um das Leben der Armenbevölkerung dieser Quartiere zu teilen und zu verbessern (vgl. Engelke 2002: 146).

Studie. Jedoch kann die Soziale Arbeit selbst auf ihre Disposition für ein ihren Prämissen entsprechendes Planungsverständnis hin untersucht werden. Ansätze dafür müssen sich im Sinn einer wissenschaftlichen Theoriebildung zurückführen lassen auf die Erbsubstanz Sozialer Arbeit. Es handelt sich um Schritte in diese Richtung, welche mit dieser Arbeit geleistet werden.

1.2 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit sucht nach Evidenzen aus Hypothesenprüfungen, die den gegenwärtigen Stand des wissenschaftlichen Diskurses in der Sozial Arbeit ergänzen. Dabei werden Erkenntnisse aus verschiedenen Wissensbeständen systematisch zusammengeführt und auf den spezifischen Gegenstand des Planungsbegriffs und seiner Rezeption in der Sozial Arbeit hin verdichtet. Zunächst wird das Phänomen der Planung auf das politische System zurückgeführt, um es daraufhin mit einer sozialwissenschaftlichen Perspektive zu ergänzen. Dabei werden unterschiedliche Theoriebezüge angeführt, um den Planungsbegriff möglichst umfassend aufzuschliessen und für die Soziale Arbeit zugänglich zu machen. Verwaltungswissenschaftliche und soziologische Erkenntnisse fließen diesem Anspruch entsprechend in die sozialpolitischen Überlegungen ebenso mit ein, wie die professionstheoretischen Grundlagen der Sozialen Arbeit, bevor sie konkret auf die Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft gespiegelt werden. Dem Handlungsbezug kommt eine zentrale Rolle zu, indem das auf dem Fundament der gewonnenen Erkenntnisse aufgearbeitete Planungsverständnis überführt wird, in eine konkrete Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen.

Aus zwei Gründen wurde die Literaturrecherche vom Autor neben dem deutschsprachigen auf den angloamerikanischen Raum ausgedehnt: 1. wird die im deutschsprachigen Raum und insbesondere in der Schweiz verfügbare Literatur zum Thema der politischen Planung und der Sozialplanung dem politisch-historischen Anspruch dieser Arbeit nicht umfänglich gerecht. 2. lässt das traditionell enge Verhältnis, welches *Social Planning* und *Social Work* vor allem im US-amerikanischen Raum aufweist, wichtige Fragen und vielfältige Rückschlüsse zu, welche wertvolle Erklärungs- und Lösungsansätze bieten können. Für eine thematische Vertiefung wurden Literatur-Datenbanken (International Bibliography of the Social Sciences, Nebis, Oxford Bibliographies Online: Social Work, Oxford Encyclopedia of Social Work, SSOAR Social Science Open Access Repository, Web of Science, WISO unter anderen) mit folgenden Suchbegriffen abgefragt: «*Community Intervention*», «*Community Organizing*», «*Community Work*», «*Community Development*», «*Community Practice*», «*Locality Development*», «*Policy Development*», «*Social Planning*», «*Social Intervention*», «*Social Welfare Policy*», «*Social Policy Making*», «*Social Action*». Die Auswahl erzielte eine Vielzahl von Publikationen, wovon primär Autorinnen und Autoren berücksichtigt wurden, welche für die zu beantwortenden Fragestellungen Aufschluss boten.

Für die kantonale Planungspraxis im Kanton Aargau wurden amtliche Dokumente, welche den politischen Entstehungsprozess der sozialpolitischen Planung im Kanton wiedergeben, nach der hermeneutischen Textinterpretation bearbeitet. Das Quellenmaterial wurde einer Dokumentenanalyse unterzogen, in welcher die Texte interpretativ gedeutet wurden, um deren Sinngehalt zu erschliessen. Dafür wurden nach festgelegten Gesichtspunkten identifizierte Fundstellen extrahiert. Die zur Beantwortung der Forschungsfragen relevanten Themen und Aspekte wurden zueinander in Beziehung gesetzt, um mit der hermeneutischen Operation des Verstehens eine interpretative Analyse des Materials zu erstellen (vgl. Wernet 2006: 47f.). Weiter ergänzt wird der Abschnitt durch ein zu einem späteren Zeitpunkt der Arbeit abgehaltenes Expertinneninterview (vgl. z. B. Helfferich 2005), welches bereits gewonnene Ergebnisse einer fachlichen Interpretation und Kommentierung zugänglich machte. Die so generierten Daten aus dem Interview wurden inhaltsanalytisch ausgewertet, wonach Themenblöcke (Kategorien) sowohl aus dem Interviewleitfaden als auch aus den Daten gewonnen werden konnten (vgl. Mayring 2010).

1.3 Fragestellungen und Aufbau der Arbeit

Die Ausgangslage, vor deren Hintergrund der Autor das Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit anhand des Planungsbegriffs untersucht, nährt Spekulationen über die diesbezügliche Anschlussfähigkeit des professionstheoretischen Grundstocks der Sozialen Arbeit. Der systematische Aufschluss des Sachverhalts um Fragen, welche im Zuge der vertieften Auseinandersetzung aufgeworfen werden, bedarf eines soliden Fragen- und Hypothesenkomplexes. Grundsätzlich kann der Bedarf an weiterführenden Überlegungen und Untersuchungen zum Thema daran abgelesen werden, dass der geringe Fundus wissenschaftlicher Erkenntnisse einem gesellschaftlichen Wandel gegenübersteht, demzufolge auf eine Aktualität des Themas geschlossen werden kann. Die Steuerungsbedürftigkeit von öffentlichen und sozialen Prozessen nimmt erkennbar zu (vgl. Böhmer 2015b: V). Dies passiert in der investiven Sozialpolitik Zentraleuropas mehr oder minder ausgeprägt unter Gesichtspunkten von Effizienz und Effektivität, was den Auftrag der Sozialen Arbeit erheblich kompliziert, da sie grundlegend an der Berücksichtigung von Beziehungs- und Bewältigungsdimensionen interessiert ist (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 10f.). Politische Planung im Allgemeinen bewegt sich im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Praxis und deckt die Perspektive der Sozialforschung ebenso wie diejenige der Planungs- und Koordinationstätigkeit ab. Für die Soziale Arbeit rührt die Frage nach einer Beteiligung an politischer Planung schnell an die Auseinandersetzung über ihr politisches Mandat. Daran lässt sich unzweideutig die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Abhandlung erkennen, welche ausschliesslich über ihr Selbstverständnis und die professionelle Identität ihrer Fachpersonen zu realisieren ist (vgl. Merten 2001: 9).

Die vorliegende Arbeit leistet ihren Beitrag indem sie die Voraussetzungen für einen auf die Prämissen Sozialer Arbeit abgestimmten Zugang zu politischen Planungsprozessen auf der Ebene der öffentlichen Verwaltungen klärt. Sie benennt problematische Bezüge und versucht Wege aufzuzeigen, Hindernisse konstruktiv zu bearbeiten und wo möglich zu überwinden. Unter Rekurs auch auf unkonventionelle oder wenig beachtete Beiträge, verknüpft sie ihrem Anliegen dienende Anteile und konstruiert entsprechende Anschlüsse. Dabei wird der Anspruch an wissenschaftliche Gütekriterien stets aufrechterhalten.

Drei Fragestellungen konturieren das Untersuchungsfeld. Die zugeordneten Hypothesen geben Vermutungen wieder und konkretisieren das den Fragen zugrunde liegende Erkenntnisinteresse. Die Untersuchung der Hypothesen erfolgt explorativ und beinhaltet folglich eine Suchbewegung, welche die Aufnahme des zur Beantwortung der Forschungsfrage benötigten wissenschaftlichen Stands zum Ziel hat. In dieser Weise wird der gegenwärtige Stand des wissenschaftlichen Diskurses in der Sozialen Arbeit aus problemadäquater Perspektive ergänzt. Diese Ergänzung erfordert insbesondere Literatur zur Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsführung sowie den Konzepten des *New Public Management* (NPM) und der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV). Um dem Anspruch einer handlungswissenschaftlichen Logik gerecht zu werden, ist die beigeordnete Praxis ins Zentrum zu rücken (vgl. Sommerfeld 2013: 161). Als hohes Ziel in dieser Arbeit wird daher wiederkehrend der Handlungsbezug für die Soziale Arbeit – und konkret: die Sozialarbeitenden – hergestellt.

Der nachfolgend aufgeführte Fragen-Hypothesen-Komplex soll die explizierte Zielführung verdeutlichen:

1. Wie lässt sich das Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff definieren?

Hypothese: Die Handlungstheorie der Sozialen Arbeit bietet Anschluss für ein differenziertes Planungsverständnis.

2. Ist eine Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen (in der Sozialplanung im Speziellen) auf diesen Grundlagen denkbar?

Hypothesen: a) Auf Verwaltungsebene eingesetzte Konzepte und Methoden (z. B. *Capability Approach*) referenzieren auf Wissen aus der Sozialen Arbeit.

b) Wissen der Sozialen Arbeit ist nötig, damit Planungsträgerinnen und -träger die Konzepte und Methoden auf Verwaltungsebene glaubwürdig und nachhaltig einsetzen können.

3. Welche Wissensintegration ist auf Seiten der Sozialen Arbeit und ihren Fachpersonen nötig, um verwaltungsspezifischen Anforderungen gerecht zu werden?

Hypothese: Das Planungsverständnis der Sozialen Arbeit weist Anschlussmöglichkeiten an Profil und Handlungsfeld der Planungsträgerinnen und -träger der öffentlichen Verwaltung auf.

Ausgehend von der Klärung und historischen Herleitung des Planungsbegriffs aus Sicht von Luhmanns politischer Planung (2007) und dessen Reduzierung auf die sozialpolitische Planung sowie wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in Kapitel 2, erfolgt im weiteren Aufbau der Arbeit die Bearbeitung der 1. Fragestellung in Kapitel 3. Dabei fällt der Blick auf die Entstehung und Verankerung des Planungsbegriffs in der Sozialen Arbeit sowohl in deutschsprachigen als auch US-amerikanischen Auslegungen von Sozialplanung. Mithilfe der sozialpolitischen Interventionsformen von Kaufmann (2009) werden kontinuierlich Handlungsbezüge für die Soziale Arbeit konstruiert. Kapitel 4 enthält eine exemplarische Auseinandersetzung mit der Planungspraxis in der öffentlichen Verwaltung, welche einerseits gewonnene theoretische Ausführungen vor der Umsetzung in der Verwaltung diskutiert und andererseits konkrete anschlussfähige Konzepte für die Soziale Arbeit identifiziert. Die 2. Fragestellung wird in Kapitel 5 abgehandelt, indem diese Konzepte in ein Verständnis von Sozialplanung integriert werden. Weiter kommt es in Kapitel 6 zur Abwicklung der 3. Fragestellung. Dabei werden die genannten Bezüge der Sozialen Arbeit zur Sozialplanung problematisiert und deren konstruktive Bearbeitung für eine Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen entworfen. Mit der Ergebnissicherung und den Schlussfolgerungen schliesst die Arbeit in Kapitel 7, welches die Darlegung der eigenen Position sowie mögliche Anknüpfungspunkte für die Lehre und Praxis der Sozialen Arbeit enthält.

2 Das Planungsverständnis im politischen System

Um die Konstituierung des politischen Planungsverständnisses nachzuzeichnen, ist vorab eine Differenzierung im Politsystem notwendig, welche über die dynamischen Kräfte Aufschluss gibt, in deren Spannungsfeld Planung stattfindet. Luhmanns funktional-strukturelle Theorie bietet in Aussicht auf die Planungstätigkeit politischer Gremien und der Verwaltung eine diesbezügliche Differenzierung. Sie ermöglicht nachfolgend eine systemtheoretische Betrachtung rationaler Planungs- und Entscheidungsprozesse als Funktionen im Politsystem, welches seine hierarchische Position zunehmend in Frage gestellt sieht. Unter Berücksichtigung der Entwicklungen im genannten Feld werden Einflussfaktoren identifiziert, welche das politische Planungsverständnis formen.

2.1 Planungsrationalität im Politsystem – Luhmanns funktional-strukturelle Theorie

Eine begriffliche Definition dessen, was im Politsystem als Planung aufgefasst wird, formt sich bei Luhmann (2007: 74) im funktional-strukturell innendifferenzierten Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Politik und Verwaltung funktionieren als Teilsphären des politischen Systems «rollenmässig mehr oder weniger deutlich getrennt, aber in durchlaufenden Prozessen der Informationsverarbeitung eng miteinander verbunden» (Luhmann 2007: 75). Die Dynamik jener Informationsverarbeitung in den beiden Teilsphären lässt sich am Beispiel von Plänen und Programmen betrachten. Diese entstehen aus politischen Prozessen und werden vom Verwaltungssystem zur Bearbeitung entgegengenommen. Pläne und Programme können also als Output von politischen Prozessen und als Input des Verwaltungssystems bezeichnet werden (vgl. ebd.: 76). Um die Funktion politischer Planung im intermediären Raum zwischen Politik und Verwaltung zu beschreiben, ist als Weiteres ihr reflexives Moment massgeblich. Politik setzt Entscheidungsprämissen, welche zur Planung unabdingbar sind. Entscheidungen werden letztlich von Individuen gefällt. Da sich das Politsystem – und damit sind wieder beide Teilsphären gemeint – zur Legitimation auf eine Äquivalenz von Entscheidungen berufen können muss, setzt es als Entscheidungsträgerinnen und -träger nach bestimmten Kriterien selektionierte Individuen ein. Mit dieser Selektion individueller Persönlichkeiten, zum Beispiel nach Gesinnung und Ausbildung, gewährleistet es die Äquivalenz von Entscheidungsprämissen und sorgt zudem dafür, dass eine allzu komplexe Planung erspart bleibt (vgl. ebd.). Die Planung in diesem Definitionsrahmen zwischen Politik und Verwaltung fixiert Entscheidungsprämissen, nicht aber die konkreten Entscheidungen. Grundsätzlich geht Luhmann davon aus, dass für die Erfüllung der Funktion von politischen Prozessen die Rollentrennung zwischen beiden Teilsphären dazu dient, dass die Verwaltung «unpersönlich, objektiv und nach allgemein angewandten Kriterien entscheidet» (Luhmann 2007: 77). Somit knüpft er seine Theorie der politischen Planung im Wesentlichen an drei Grundgedanken: a) die als funktionale Differenzierung qualifizierte Trennung von Politik und Verwaltung; b) eine Ausweitung von Rationalität und Richtigkeit einzelner Entscheidungen zum Begriff einer Systemrationalität; c) Planung als Reflexivität des Entscheidungsprozesses (vgl. ebd.: 80).

2.2 Einfluss des veränderten Subjekt-Staat-Verhältnisses auf politische Entscheidungsprozesse

Um die Dimensionen und Beschaffenheit des Planungsverständnisses im politischen System zu erfassen, müssen weiter grundlegende Veränderungen im Verhältnis von Individuen und Organisationen betrachtet werden. Dieses Verhältnis hat sich in den letzten Jahrzehnten mit der Erweiterung von Partizipationsoptionen und Wahlmöglichkeiten gewandelt und erfordert von beiden Seiten ein Überdenken eingennommener Rollen (vgl. Villeneuve 2013: 385). Diese veränderte Beziehung schlägt sich auch in der begrifflichen Differenzierung nieder. Bürgerinnen und Bürger finden sich nicht mehr ausschliesslich in den zugeschriebenen oder von ihnen angestrebten Rollen der Verwalteten oder

Benutzerinnen und Benutzer öffentlicher Leistungen. In der Konsequenz und vor dem Hintergrund des komplexen Verhältnis werden sie als Akteure und Akteurinnen bezeichnet (vgl. ebd.: 386f.). In diesem Sinn ist sowohl aus Sicht der Politikwissenschaften, wie auch der juristisch geprägten Verwaltungslehre, von einem kooperativen Staat die Rede, welcher Verhandlungen und eivernehmliche Zusammenarbeiten autoritären Regelungen und Eingriffen vorzieht (vgl. Jann/Wegrich 2009: 74). Demgemäss erhält der Verwaltungsapparat seine Entscheidungsprämissen nicht allein durch offizielle demokratische Institutionen, sondern ebenfalls «durch intensive Beziehungen mit Interessengruppen, Klienten, Professionen oder natürlich auch durch sein eigenes Personal» (Jann/Wegrich: 73).

Auf der politischen Bedeutungsebene der *Policy*⁵ sind verschiedene Konzepte ausformuliert, denen rationale Planungs- und Entscheidungsprozesse immanent sind. Lasswell (1956, zit. nach Jann/Wegrich 2009: 76) definiert in seinem Modell des *Policy Making* sieben Phasen von der Sammlung und Verarbeitung von relevantem Wissen bis zur Bewertung der Zielerreichung.⁶ Eine weitere Strukturierung politischer Prozesse wurde später durch die systemtheoretische Betrachtung von Entscheidungsprozessen eingeführt. Das politische System beschreibt dabei einen Regelkreis, der Inputs aus seiner Umwelt aufnimmt, sie in verschiedenen Kanälen filtert und anschliessend in politische Entscheidungen umwandelt (Easton 1965, zit. nach Jann/Wegrich 2009: 78). In Kombination mit dem Entscheidungsmodell fällt hierbei erstmals der Fokus auf den Output konkreter Politikinhalt. Damit sind staatliche Interventionen oder Leistungen gemeint, welche das Verhalten von Akteurinnen und Akteuren gezielt verändern sollen (vgl. Jann/Wegrich 2009: 79f.). Diese Prozesse stehen im Wesentlichen in einem Gleichklang zur eingangs grob skizzierten funktionalen Differenzierung des Politsystems nach Luhmann, welche allerdings konkreteren Hinweisen auf die scharfe Trennung der Teilsphären im System nachgeht. Empirisch wurde diese Trennung – und im Speziellen auch die Abgrenzung der Phasen in Entscheidungsprozessen – auf der Grundlage der Modelle von Lasswell und Easton immer wieder als naiv und deskriptiv invalide kritisiert (vgl. Schreyögg 2008, Jann et al. 1998). Nach wie vor gelten diese Modelle aber als Idealbild rationaler Entscheidung und Planung (vgl. Jann/Wegrich 2009: 76). Wie diese Ausführungen aufzeigen, handelt es sich bei politischen Entscheidungsprozessen und deren Rationalität um eine entscheidende Entität, an deren theoretischer und empirischer Basis sich das politische Planungsverständnis ausdifferenziert.

⁵ Mit der Übernahme der drei Bedeutungsebenen *Policy*, *Polity* und *Politics* aus dem angloamerikanischen Sprachraum wird der deutsche Politikbegriff in mehrere Dimensionen aufgeteilt. Unter *Policies* fallen bei dieser Differenzierung konkrete Politikinhalt. Materiell-inhaltliche Fragen und Probleme also, auf welche mit konkreten Massnahmen und Programmen reagiert wird sowie Resultate politischer Aktivitäten (vgl. Blum/Schubert 2011).

⁶ Sieben Phasen des *Policy Making* nach Lasswell (1956, zit. nach Jann/Wegrich 2009: 76): 1. *Intelligence*: Sammlung, Verarbeitung und Verbreitung von Wissen; 2. *Promotion*: Beförderung und Unterstützung ausgewählter Alternativen; 3. *Prescription*: Festlegung und Entscheidung; 4. *Invocation*: Durchsetzung der *Policy*; 5. *Application*: Anwendung und Umsetzung; 6. *Termination*: Beendigung der *Policy*; 7. *Appraisal*: Bewertung.

2.3 Prägungen des Planungsbegriffs in der Politik

Die diskursive Prägung erfolgte in der US-amerikanischen Debatte um die Einführung von rationalen Planungs- und Entscheidungsmodellen. Der *New Deal*, welcher unter der Roosevelt-Administration in den 1930er-Jahren eine Vielzahl von Wirtschafts- und Sozialreformen mit sich brachte, machte den Planungsgedanken für öffentliche Institutionen und die Verwaltung attraktiv. Staats- und Bundesregierung bezugten Interesse an einer konsolidierten Sozialplanung, um sie auf möglichst grosse Zielgruppen anwenden zu können (vgl. Sager 2008: 57). In der darauffolgenden Planungsdiskussion im deutschsprachigen Raum der 1960er- und 1970er-Jahre standen analytische und normative Voraussetzungen für eine sinnvolle Unterstützung der Regierungen im Vordergrund (vgl. Jann/Wegrich 2009: 86). Schliesslich ist die Verortung der Planung im idealtypischen *Policy Cycle*⁷ auf die Prozessphase der Politikformulierung und Entscheidung festzulegen. Jann und Wegrich (2009: 95) definieren jene Phase entsprechend als «Prozess, in dem politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und als verbindliche Festlegung gewählt werden». Die politischen Fragestellungen drehen sich dabei um künftige Geschehnisse und die Einhaltung politischer Zielsetzungen (vgl. ebd.). Gemäss dem folgenden Phasenmodell (Abbildung 1) werden die Ergebnisse der Politikformulierung als Programme bezeichnet, mit deren Mittel in Form von Gesetzen, Verordnungen, Regierungserklärungen, Budget oder auch politischen Willenserklärungen und Plänen Politikziele verfolgt werden.

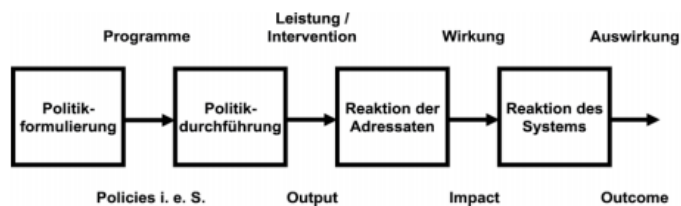


Abbildung 1: Output, Impact und Outcome in der Policy-Forschung (in: Jann/Wegrich 2009: 79)

Dabei umfasst der *Policy*-Begriff explizit auch die intendierten Aktivitäten (vgl. ebd.: 79f.). Der politische Planungsbegriff hat sich in engem Bezug zur *Policy*-Forschung entwickelt und erstreckt sich über verschiedene Prozessphasen.

Auch hier wird Kritik angebracht an der Einbettung des Prozesses in ein Modell, das nach einer logischen und linearen Abfolge aufgebaut ist. Zusätzlich mischen sich in die Kritik Zweifel an der Steuerungstheorie, welche dem Politikzyklus zugrunde liegt. In der *Policy*-Forschung ist sodann eine Tendenz feststellbar, welche die hierarchische staatliche Steuerung in Frage stellt und fortan den Adressatinnen und Adressaten von Politikinhalt als ursprüngliche Steuerungsobjekte mehr Aufmerksamkeit zukommen lässt. Gesellschaftlichen Teilsystemen und deren Selbstregulierung, Verflechtungen und gegenseitigen Beeinflussung kommt damit im Prozess der politischen Problemverarbeitung (*Policy Making*) eine gänzlich neue Rolle zu (vgl. Jann/Wegrich 2009: 92). An dieser Stelle ist festzuhalten, dass an der Verschiebung im Steuerungsverständnis von einer staatsfixierten Verbesserung der Steu-

⁷ Der *Policy Cycle* geht auf Harold Dwight Lasswell zurück und wurde erstmals 1956 publiziert. Der Zyklus umfasst die Prozesse der Problem(re-)definition, des Agenda Setting, der Politikformulierung, der Politikimplementierung, der Politikevaluierung und wahlweise ausserhalb des Zyklus der Politikterminierung (vgl. Jann/Wegrich 2009: 82).

rungsfähigkeit des Apparats zur Steuerbarkeit gesellschaftlicher Subsysteme, auch der politische Planungsbegriff sich neu ausgerichtet hat. Planung hat in dieser Betrachtung einen stark nach aussen gerichteten Charakter, welcher der Beziehungsgestaltung des Staates zu privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteuren viel Bedeutung zukommen lässt. Das Politsystem gibt allmählich die nach innen gewendete Sichtweise auf und nimmt vermehrt Beziehungen zu gesellschaftlichen Systemen, Interessenskonstellationen und Einflussverteilung in den Blick. Diese neue Ausrichtung, in welcher staatliche Akteurinnen und Akteure zwar wichtig, jedoch nicht mehr notwendigerweise entscheidend sind, darf nicht als Einladung zu partnerschaftlicher Kooperation oder gleichwertigem Austausch missverstanden werden. Denn obwohl partizipative Konzepte⁸ an Bedeutung gewonnen haben, ist der Zutritt zu Netzwerken auf der Ebene der Politikformulierung beschränkt und der Staat versucht zum Beispiel mit Zuständigkeitsverteilungen die Netzwerkstruktur zu kontrollieren (vgl. ebd.: 87f.). Mit dieser Entwicklung und der Zutrittsregulierung zu Netzwerken der Politikformulierung und damit zur politischen Planung erscheint ein weiterer Begriff auf der Bildfläche, welcher im Zusammenhang mit dem politischen Planungsbegriff Relevanz besitzt. Governance bezeichnet den Regelungsaspekt, mit welchem die Interaktionen im Beziehungsnetzwerk des Staates zu Akteurinnen und Akteuren im öffentlichen und privaten Sektor kontrolliert und gesteuert werden. Als solcher Regelungsaspekt ist Governance nicht einseitig als Aufgabe des Staates zu verstehen. Vielmehr heben sich vor ihrem Hintergrund die Grenzen zwischen Steuerungsobjekt und Steuerungsobjekt auf, da der souveräne Staat für die Erfüllung komplexer gesellschaftlicher Aufgaben immer weniger Durchsetzungsmacht besitzt und auf das Zusammenwirken und Aushandeln mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren angewiesen ist (vgl. Benz/Dose 2010: 17).

Resümierend ist festzuhalten, dass Steuern und Koordinieren – und damit Regieren und Verwalten – immer weniger im herkömmlichen, hierarchisch organisierten Kompetenzbereich des Staates liegen, sondern weitgehend übernommen werden von horizontalen Beziehungen in Netzwerken von öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren (vgl. Benz/Dose: 18). Ist also politische Planung Teil der Politikformulierung gemäss dem von Lasswell eingeführten Politikzyklus und beinhaltet so das Ausmachen von alternativen Handlungsmöglichkeiten, so muss sie notwendigerweise auch jene soziale Handlungskoordination zwischen interdependenten Individuen sowie öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren einbeziehen, welche die Governance mit ihrem Regelungsaspekt erfasst. Diese Koordinierung prägt als wichtige Prozesskomponente das politische Planungsverständnis. Auf Interaktionsmuster und die Modi kollektiven Handelns wird später aus einer praxis- und handlungsbezogenen Perspektive spezifischer eingegangen.

⁸ Als ein stellvertretendes Konzept dieser Entwicklung kann die Bürgerbeteiligung in Deutschland genannt werden (vgl. z.B. Heussner/Jung 1999).

2.4 Sozialpolitische Planung

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Grundlagen für eine Begriffskonstituierung der Planung im politischen System geklärt. Dabei hat sich gezeigt, welchen Einflussphären das politische Verständnis des Planungsbegriffs unterliegt. Ein politisches Planungsverständnis formt sich somit entlang rationaler Entscheidungsprozesse im Zuge der Politikformulierung und beinhaltet zu massgeblichen Anteilen komplexe Aushandlungsprozesse mit interdependenten Akteurinnen und Akteuren. Weiter fasst es die von Seiten des Staates in Anspruch genommene Funktion der Zutrittsregulierung zu Netzwerken der Politikformulierung und -planung. In diesem Verständnis beinhaltet politische Planung die Tätigkeit einer sozialen Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren. Der vorliegende Abschnitt folgt weiteren Hinweisen auf eine Konkretisierung des Verständnisses im Politikfeld der Sozialpolitik. Unter der Betrachtung der Gestaltungsfelder der Sozialpolitik⁹ verschärft sich die Rationalitätskritik am herkömmlichen Planungsmodell. Vor dem Hintergrund einer Gesellschaft, welche geprägt ist von stark divergierenden Interessenlagen und deren einflussreichen Vertreterinnen und Vertreter sowie politischen Strukturen, die eher Differenzierung fördern als Gemeinsamkeiten, ist die Durchsetzung eines rationalen Planungsmodells unmöglich geworden (vgl. Gilbert/Terrell 2013: 19). Planungsträgerinnen und Planungsträger von Sozialpolitik bewegen sich im Spannungsfeld dieses nicht mehr durchsetzbaren Souveränitätsanspruchs und der gleichzeitigen Wahrung eigener Interessen. Diese Interessenvertretung nehmen Planungsträgerinnen und Planungsträger einerseits wahr durch das Festlegen von Entscheidungsprämissen und andererseits durch die Zutrittsregulierung zu den Verhandlungsprozessen.

Sozialpolitik unter diesen Gesichtspunkten ist in ihren Voraussetzungen und Folgen weitläufig und komplex. Sie bearbeitet damit alle grossen Subsysteme unserer Gesellschaft: Wirtschaft, Politik, Gemeinschaftssystem und Legitimationssystem. In dieser weiten Fassung von Sozialpolitik wird auch der Anspruch laut, sie eher als Gesellschaftspolitik zu konzipieren, als sie auf gewisse Inhalte wie Sozialversicherungen oder Arbeitsschutz zu reduzieren. Auf der politischen Ebene jedoch fokussiert sie auf die Herstellung von Chancengleichheit (vgl. Opielka 2008: 18). Um die Vorstellung eines Planungsverständnisses in der Sozialpolitik weiter zu konkretisieren, müssen zunächst wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in den Blick genommen werden. Die Differenzierung der Wohlfahrtsstaatstypen, wie sie von Esping-Anderson (1990) vorgenommen wurde, diene komparativen Zwecken und enthält auch Angaben zum Planungsverständnis im jeweiligen Wohlfahrtsregime.¹⁰ Unterschiedliche Konzeptionen des Gerechtigkeitsbegriffs führen dazu, dass Aspekte der Politikplanung in den jeweiligen

⁹ Als Gestaltungsfelder der Sozialpolitik gelten Arbeit und Armut, Familienpolitik und -produktivität, Alterssicherung, Gesundheitssicherung sowie Teile der Bildungspolitik (vgl. Opielka 2008: 59-220).

¹⁰ Esping-Andersen unterteilte die Wohlfahrtsstaaten in seiner Typologie in liberale, sozialdemokratische oder konservative Regime. Die Einteilung beruht auf dem jeweils festgestellten Ausmass an Dekommodifizierung und Stratifizierung sowie dem Mischungsverhältnis der Wohlfahrtsproduktion zwischen Staat, Markt und Familie (Esping-Andersen 1990, zit. nach Opielka 2008: 34).

Regimes verschieden akzentuiert werden. So bestimmen etablierte und institutionalisierte Muster eines Sozialstaates und der darin vorherrschende Zuschnitt der politischen Entscheidungsprozesse die Optionen der Politikerinnen und Politiker und damit der Planungsträgerinnen und Planungsträger erheblich. Dieses Phänomen wurde in der Sozialpolitikforschung als Pfadabhängigkeit oder Pfad-Determinismus beschrieben und bezieht sich auf eine institutionelle Strukturkonstanz (vgl. Opielka 2008: 51-55). Es ist davon auszugehen, dass sich diese Bindung in nicht zu vernachlässigender Weise auf das Planungsverständnis in der Sozialpolitik auswirkt, da Planungs- und Entscheidungsprozesse eng verknüpft sind mit dieser Strukturkonstanz. Damit lässt sich festhalten, dass sozialpolitische Planung in engem Bezug steht zu ihrer historischen Entwicklung und traditionellen, etablierten Mustern und dadurch eine gewisse Kontinuität aufweist, welche im Zusammenhang mit Reformen zum gewichtigen Faktor wird.

2.4.1 Von wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen zu Verwaltungsreformen

Die Transformationen der modernen, postindustriellen Wohlfahrtsstaaten folgen dem gesellschaftlichen Wandel in unterschiedlichen Bereichen. So sind strukturelle und normative Kräfte verantwortlich für eine Konfiguration des Sozialstaates, welche vom traditionellen Modell des progressiven Wohlfahrtsstaates weg- und auf eine befähigende Auffassung von Sozialpolitik hinweisen. Sozialpolitik ist in jenem Umfeld zunehmend ökonomischen Betrachtungsweisen ausgesetzt und legt ihren Brennpunkt verstärkt auf die Befähigung zur Teilnahme am Arbeitsmarkt einerseits und andererseits auf eine Öffnung der Leistungserbringung für den privaten Sektor (vgl. Gilbert/Terrell 2013: 260). In liberal geprägten Wohlfahrtsstaatregimen ist diese Entwicklung deutlicher erkennbar, während in der Schweiz Strategien der Aktivierung mit solchen der Prävention und Investition ergänzt werden. Das vorausschauende Moment und die Prävention vor Abwärtsspiralen bietet in einer potenzialorientierten Sozialpolitik eine wichtige Rahmung für das Planungsverständnis (vgl. Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau 2012: 7). In engem Bezug zum Politikfeld Bildung wird diesbezüglich auch der Sozialinvestitionsstaat genannt, welcher das Augenmerk auf Investitionen richtet, die auf längere Frist ein Ausgabenwachstum verhindern oder dämpfen und grundsätzlich breiter ausgreifen, als die unter dem Motto Fördern und Fordern bekannten Aktivierungsstrategien (vgl. ebd.: 39). Diese Entwicklung ist vor der geläufigen Differenzierung zu betrachten, wonach der Sozialstaat Garantien abgibt und Verpflichtungen betont, während der Wohlfahrtsstaat die Bedingungen vermittelt, unter welchen Chancen und Verteilung vereinbart werden (vgl. Schubert 2009: 38f.). Der Sozial- und Wohlfahrtsstaat insgesamt wird als historisches Gesellschaftsprinzip verstanden, welches mehr ist als Verfassungsgebot oder sozialpolitisches Leistungs- und Versorgungssystem (vgl. Böhnisch 1985: 7f.). In jüngeren Überlegungen wird die ursprüngliche Trias der Regimetypen mit einem weiteren Typ ergänzt, welcher sozialpolitische Rechte und Pflichten auf den Bürgerstatus und nicht auf den Arbeitnehmerstatus bezieht sowie ein Grundrecht auf Teilhabe an allen sozialen Funktionssystemen um-

schliesst. Opielka (vgl. 2005: 1f.) argumentiert, dass die Entwicklungen in der Sozialpolitik eine theoretische Revision der Schweizerischen Verortung in der Typologie von Esping-Andersen ratsam erscheinen lassen. Als Synthese der bisherigen politischen Grossmodelle hat sich in der Schweiz in gewissen Sozialpolitikfeldern ein staatlicher Garantismus gezeigt, dessen Indikatoren auf eine evolutionäre Entwicklung hin zu sozialen Grundrechten schliessen lassen.¹¹ Andere Sozialpolitikfelder, wie beispielsweise Familien- und Arbeitsmarktpolitik, unterliegen nach wie vor dem liberalen Paradigma (vgl. ebd.: 3-5).

2.4.2 Die Verwaltungsreform in der Schweiz

Die genannten Transformationen des Wohlfahrtsstaates fanden in der Schweiz ihren Niederschlag hauptsächlich in einer Verschiebung des Fokus öffentlicher Aufgabenerfüllung und der Steuerung staatlicher Organisationen auf Aspekte effizienten und effektiven Ressourceneinsatzes. Mit den seit den 1990er-Jahren initiierten Reformen im Zuge des NPM wurden seitens der öffentlichen Verwaltung Kostensenkung, Erhöhung der Qualität der Aufgabenerfüllung, Effizienzsteigerungen im Verwaltungsapparat und eine effektive Wirkung der beschlossenen Politiken angesteuert (vgl. Ritz/Sinelli 2013: 347). Sogenannte performanz- oder wirkungsorientierte Reformprojekte wurden seither in einer Grosszahl der Schweizer Kantone umgesetzt.¹² Dabei muss der herrschende Reformföderalismus als Konkurrenzverstärker zwischen den Kantonen erwähnt werden (vgl. ebd.: 349f.). Um die Gestaltungswirkung von Reformprogrammen auf das Planungsverständnis genauer zu verstehen, müssen (1) die verschiedenen Akteursebenen der Steuerungskräfte, welche die Performanz der Verwaltung beeinflussen sowie (2) deren Wirkungsfelder (Steuerungsinstrumente) identifiziert werden. In ihrer Anordnung als Steuerungskreislauf bieten sie (3) einen Überblick, wo und zu welchem Zeitpunkt konkrete Sachplanung vorgenommen wird (vgl. ebd.: 359-363).

- (1) Auf den fünf Akteursebenen der Legislative, der Exekutive, der Verwaltungsangestellten, der Finanzkontrolle und der Bürger werden unterschiedliche Aufgaben wahrgenommen. Die Akteurinnen und Akteure sind entsprechend mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet. Während die Legislative die Planungsgenehmigung spricht, zum Beispiel mittels der Legislaturplanung, werden diese auf Ebene Exekutive zum Erlass und damit zum Durchführungs- oder Umsetzungsauftrag an die Verwaltung. Der Finanzkontrolle kommt dabei die Aufgabe der Prüfung von Geschäfts- und Buchführung zu und den Bürgern (in Einzelfällen Kunden) diejenige der Auftragge-

¹¹ Indikatoren für einen Garantismus deuten auf eine starke Dekommodifizierung, schwachen Residualismus sowie einem mittigen Mischungsverhältnis der Wohlfahrtsproduktion zwischen Staat, Markt und Familie (vgl. Opielka 2005: 4).

¹² Als solches Projekt alternativer Steuerungsmodelle, welche auf dem Denkmodell des NPM fussen, gilt beispielsweise die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV), welche bis heute in den meisten Kantonen eingeführt ist (vgl. http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-1-2umsetzung_ch.php).

ber im demokratischen Prozess aber auch der Beurteilung der Leistungsqualität (vgl. Ritz/Sinelli 2013: 359f.).

- (2) In einem Steuerungskreislauf werden idealerweise die Planungsseite und die Leistungsseite parallel dargestellt, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass Planung und Leistung in einer chronologischen Abfolge ohne gleichzeitige und gegenseitige Beeinflussung stattfinden. Planung muss daher als Spiegelseite zur Leistung gedacht werden und kann dieser nicht vorgeordnet werden (vgl. ebd.: 363). Die Planungsseite umfasst Wirkungsfelder der politischen und betrieblichen Steuerung. In Hinsicht auf die sozialpolitische Planung und des darin sich konstituierenden Planungsverständnisses sind im politischen Steuerungsbereich die Wirkungsfelder der Legislaturplanung, der Jahresziele sowie Aufgaben- und Schwerpunktplanung von beträchtlicher Relevanz (vgl. ebd.: 361). Jedes Wirkungsfeld enthält jeweils eine Sach- und eine Finanzplanung. Die Stärkung der Leistungs- und Wirkungsorientierung setzt dabei eine komplexe und sensible Abstimmung und Verknüpfung der einzelnen Felder und deren Ziel- und Massnahmendimensionen voraus. Um den erhöhten Ansprüchen an die Kommunikation in diesem engen Netzwerk zu genügen, wurde in verschiedenen Kantonen das strategische Planungsinstrument der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (AFP) eingeführt. Seiner Anwendung kommt im politischen Planungsverständnis eine zentrale Bedeutung zu, da es sich dabei um ein planungsvorbereitendes Hilfsmittel handelt. Der AFP fasst politische Ziele «in Form der angestrebten Auswirkungen des staatlichen Handelns auf die Bevölkerung umfassend zusammen» (Ritz/Sinelli 2013: 362f.). Die betriebliche Steuerung umfasst Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen. Der Leistungsauftrag als charakteristisches Planungs- und Steuerungsinstrument regelt dabei Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltung und Dritten und ist mittels Vereinbarungen über Outputs und zu erwartende Outcomes an die Leistungsseite des Steuerungskreislaufs geknüpft. Ziel- und Indikatorensysteme zählen ebenfalls zum Kontraktmanagement und besitzen diesbezüglich eine grosse Bedeutung für die strategische Planung und Steuerung auf Amtsebene (vgl. ebd.: 363).
- (3) Konkrete Sachplanung ist in diesem Steuerungskreislauf unauflösbar an die Finanzdimensionen von Aufgabenbereichen, Leistungsgruppen und Leistungen gebunden, auf deren jeweiligen Amts- und Abteilungsebenen sich die zu planende Sache konkretisiert. Weitere Gestaltungswirkung auf das Planungsverständnis kommt der Fristigkeit zu, auf welche die jeweilige Steuerung ausgelegt ist. Je nach Auslegung der Frist kann von unterschiedlichen Graden der Konkretisierung einer zu planenden Sache ausgegangen werden. So vernachlässigte die kurzfristige (Jahres-)Planung im traditionellen Planungsverständnis die konsequente Ausrichtung an Zielen und Ergebnissen, während in jüngeren Zeiten – beispielsweise im Kanton Aargau – ein zehn Jahre umfassendes Entwicklungsleitbild zur Komplexitätsminderung der mittelfristigen Planung eingesetzt wird (vgl. ebd.: 361f.).

Der politische Planungsbegriff zeigt sich damit als Abbild politischen und gesellschaftlichen Wandels. Er bildet sich im Spannungsfeld zwischen politischer Arena (Regierung, Parlament) und Regierten aus. In dieser Form nimmt der Begriff die Herrschaftsproblematik in sich auf, welche in vergleichbarer Weise zwischen Politik und den regierten Subjekten auftritt. Der im vorangegangenen Abschnitt erfolgten Ausdifferenzierung des politischen Planungsbegriffs kann demnach ebenfalls eine Akzentuierung ihres handlungswissenschaftlichen Anliegens beigemessen werden. Der *Policy*-Forschung geht es eher um wissenschaftliche Theoriebildung, denn darum, eine konkrete Handlungsanleitung für politische Planungsprozesse bereitzustellen. Gerade für die Explizierung eines grundlegenden Verständnisses erweist sich diese Betrachtung als sehr ergiebig. Inwiefern und ob tatsächlich diese Thematiken Ähnlichkeiten aufweisen, muss in der Folge jedoch Gegenstand weiterer Erörterungen sein.

3 Soziale Arbeit in der gegenwärtigen Planungspraxis

Die Praxis der Sozialen Arbeit umfasst Prinzipien wie Partizipation, Bedürfnisorientierung und ihre anwaltschaftliche Positionierung. Sie erfüllt die Funktion, Abweichungen zu beheben und gesellschaftliche Konflikte zu befrieden (vgl. Wakefield 1994: 444). Ihre Zwecksetzung indes, das also, was als selbstgesetzter und intentionaler Auftrag verstanden werden kann, geht über diese Funktionen hinaus. Mit ihrem Beitrag von Wissen und Information zu Problemlagen und Bedürfnissen kann Soziale Arbeit dazu verhelfen, Wohlbefinden zu steigern indem sie der Restitution der Autonomie der Lebenspraxis dient. Im Zentrum dieser Annahme steht die Auffassung, dass Soziale Arbeit für die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit mitverantwortlich ist (vgl. Schrödter 2007: 6-8).

Einleitend wurden die frühe Implikation des Planungsbegriffs in der Sozialen Arbeit und seine tiefe Verwurzelung im Grundprinzip des vorausschauenden Verhinderns weiterer sozialer Probleme ausführlich auseinandergesetzt. Seine diskursive Formung im politisch-gesellschaftlichen Dialog wurde anhand der Rezeption im angloamerikanischen sowie im deutschsprachigen Raum beschrieben. Dabei hat sich herausgestellt, dass sich Planung zu wesentlichen Anteilen von unterschiedlichen Einflüssen abhängig macht und entsprechend von variierenden Verständnissen geprägt ist, welche auf verschiedenartige Ziele und Anliegen im Wohlfahrtsstaat ausgerichtet sind. Es ist damit von differenzgenerierenden Faktoren in zwei Bereichen auszugehen: zum einen sind Philosophien und Mentalitäten sowie Methoden und Instrumente verantwortlich für die Verschiedenheit in der Durchführung von Planung und zum anderen unterliegt Planung im Wohlfahrtsstaat sozialpolitischen Ausprägungen, welche föderalistisch oder kommunal divergieren.

Anschliessend sollen nun auf explorativem Weg Einflussfaktoren für das Planungsverständnis in der Praxis der Sozialen Arbeit aufgedeckt und zu deren handlungswissenschaftlichem Fundament in Verbindung gesetzt werden. Mit dieser Gliederung und Aufhellung wird Planung in der Sozialen Arbeit als eigenes, konstitutives Moment offengelegt. Es wird im folgenden Abschnitt von Sozialplanung ausgegangen, welche sich auf die Grundlagen der politischen Planung im Allgemeinen abstützt und diese auf die Politikfelder der Sozialpolitik anwendet. Ziel dieser Auseinandersetzung ist es, mit Hilfe von Rückschlüssen auf Handlungsgrundlagen der Sozialen Arbeit das Verhältnis der Profession zum Planungs-begriff zu verdeutlichen und zu definieren. In diesem Rahmen wird die erste Fragestellung der vorliegenden Arbeit bearbeitet.

3.1 Zweck und Gegenstand Sozialer Arbeit aus der Planungsperspektive

Der originäre Anteil, welchen Sozialplanung an der Sozialen Arbeit hält, wurde vorhergehend bereits beleuchtet. Er kann vor allem in einer sozialräumlichen Optik in der Gemeinwesenarbeit verortet werden (vgl. z. B. Dittmann/Tappert 2014, Drilling/Oehler 2013, Kessl/Reutlinger 2009). Ihre theoretischen und methodischen Grundlagen wurden bisher keiner organisierten Systematisierung unterzogen – dies lässt sich sowohl für das Feld der Gemeinwesenarbeit (vgl. Dittmann/Tappert 2014: 2), als auch für eine übergeordnete, problem- oder arbeitsfeldunabhängige Perspektive der Sozialplanung im deutschsprachigen Raum erkennen. Im angloamerikanischen Raum ist Sozialplanung auf die strikte Anwendung von rationalen Problemlösungsstrategien und datengestützten Methoden verhaftet. Dabei konstruiert sie ihre Legitimation aus sozialwissenschaftlichen Prinzipien und ist erstrebt, empirische Objektivität herzustellen. Der Ansatz wird als evidenzbasiert und technokratisch beschrieben (vgl. Sager 2008: 57). Modellhaft wird Sozialplanung von Rothman (2008: 28-35) als einer von drei Interventionsmodi dargestellt.¹³ Diese Modi geben eine Vielzahl von unterschiedlichen Praxen oder Handlungsweisen der Sozialen Arbeit vor. Differierende und kontrastierende soziale Interventionen im Gemeinwesen waren in den Vereinigten Staaten schon in den 1970er- und 1980er-Jahren eine Quelle von Orientierungslosigkeit und Verwirrung für die Praktikerinnen und Praktiker. Dies übertrug sich in der Folge auf die Theorieentwicklung im Feld, welche geprägt ist von Eklektizismus, Pragmatismus und Erfahrungswissen (vgl. ebd.).

Planung kann nach ihrem Geltungsanspruch auf verschiedenen Niveaus geordnet werden als (1) integrierte Planung, welche inter- und transdisziplinäre Ansprüche hat und deren dominierendes Ideal die

¹³ Die Modi oder Modelle werden als Idealtypen vorgestellt, welche drei Ansätze umfassen, um in definierten sozialen Lebensräumen Veränderungen herbeizuführen: *Mode A, Locality Development; Mode B, Social Planning/Policy; Mode C, Social Action*. Die Interventionsmodi werden als hochgradig überlappend und interdependent beschrieben. Dazu werden *Administration* und *Management* als soziale Handlungsfelder genannt, welche zwar in einer anderen Dimension funktionieren, jedoch für soziale Interventionen als Steuerungsinstanz zentrale Bedeutung haben (vgl. Rothman 2008: 28-34). Der klassische Artikel von Rothman, in welchem er die Modelle erstmals benennt, stammt aus dem Jahr 1968 und wurde seither breit rezipiert und vom Autor selbst überarbeitet und erweitert (vgl. Hyman 1990: 32).

Rationalität ist (vgl. Drilling/Oehler 2013: 93f., Rothman 2008: 31), (2) als inkrementalistisch und projektbezogen, womit nach einem aufbauenden Prinzip des Ausprobierens und Scheiterns gezielt konkrete Probleme und deren aktuelle Konditionen bearbeitet werden (vgl. Drilling/Oehler 2013: 94, Lindblom zit. nach Sager 2008: 58) und daraus hervorgehend (3) die Perspektivplanung, welche sich verstärkt Steuerungsfragen zuwendet und sich auf partikuläre Sichtweisen oder Bereiche konzentriert (vgl. Drilling/Oehler 2008: 94).

Dies legt den Schluss nahe, dass die Planungspraxis der Sozialen Arbeit sich nicht über das dritte und zweite Planungsniveau hinaus erhebt. Diese Einschätzung korreliert mit den Ergebnissen der explorativen Studie von Dittmann und Tappert (2014: 23). Planungsträgerinnen und Planungsträger machen darin die Soziale Arbeit vorwiegend auf der operativen Ebene fest. Diese ist nachhaltig verbunden mit Einzelfällen und der direkten Arbeit mit ihren Klientinnen und Klienten (vgl. ebd.). Die geforderte Rationalität politischer Planungsprozesse oder auch die Rationalität einer integrierten (Sozial-)Planung lassen sich darin auf den ersten Blick nicht abbilden. Demnach ist festzuhalten, dass eine planungsbezogene Soziale Arbeit dort fehlt, wo der gestellte Planungsanspruch die Grenzen der ihr zugeschriebenen Funktionen, wie sie weiter oben bereits erläutert wurden, überschreitet. Dabei eröffnet sich die Frage, ob ihr intentionaler, diese Funktionen enthaltende Auftrag, das Ausüben einer breiter verstandenen Planung zulässt oder gar verlangt. Dieser Frage lässt sich nachgehen, indem Handlungskonzepte der Sozialen Arbeit daraufhin untersucht werden, ob sich in Übereinstimmung mit dem intentionalen Auftrag der Sozialen Arbeit eine andere Position einnehmen lässt, als die rein anwaltschaftliche und bedürfnisorientierte, welche sie einerseits der einzelnen Klientin und dem einzelnen Klienten gegenüber verpflichtet, sie jedoch andererseits einer übergeordneten Rationalität entzieht. Die Erwägung der Positionen, welche Soziale Arbeit zu dieser Frage potenziell einnehmen kann, muss sich hüten vor einer monokausalen oder monothematischen Formulierung ihres Gegenstands oder Propriums, wie der Zentralwert bei Schrödter (2007: 5f.) heisst. Weder sollen also, wie von Röh betont, Funktion und Gegenstand der Sozialen Arbeit aus einer rein individualistisch-verhaltensbezogenen, noch aus einer rein strukturell-verhältnisbezogenen Doktrin herausgelöst werden. Dazu sollen vielmehr die Komplementärlinien von Subjekt und Struktur befragt werden (vgl. Röh 2013a: 13). Diese Perspektive wird beispielsweise in der Kritik an der paradigmatischen Ausrichtung einer subjekttheoretischen Sozialen Arbeit aufgenommen und weiterverfolgt (vgl. Sahle 2004: 301).

Zweck und Funktion der Sozialen Arbeit

Im Planungszusammenhang scheint insbesondere die von Wakefield (1994) eingeführte und von Schrödter (2007) aufgenommene Unterscheidung von Zweck und Funktion der Sozialen Arbeit hilfreich. Allerdings führt Wakefield in seinen Überlegungen den englischen Begriff des *Motive* an, welcher in der Darlegung von Schrödter nicht direkt übernommen, sondern mit demjenigen des

Zwecks übersetzt und ausgeweitet wird. Der Begriff des *Motive* nimmt in Wakefields Ausführungen einen wichtigen Platz ein, da er ihn direkt in Verbindung setzt mit der Motivation der Sozialen Arbeit, aktiv zu werden – also zu intervenieren und zu handeln. Diese Motivation reflektiert er sowohl auf der Ebene der Profession, als auch auf derjenigen des handelnden Subjekts (vgl. Wakefield 1994: 441-444). Damit rückt die Selbstzuschreibung ins Blickfeld, welcher in der «konzeptionellen Konfusion» um Motivation und Funktion, respektive Zweck und Funktion der Sozialen Arbeit eine wesentliche Bewandtnis zukommt.

Schrödter (2007: 6f.) beschreibt diese Zentrumsfunktion aus der Innenansicht wie folgt: Über die gesellschaftliche Funktion kann das Proprium von Profession nicht bestimmt werden, weil eine bestimmte Funktion von verschiedenen sozialen Systemen erfüllt sein kann. (...) Das Unterscheidungsmerkmal muss daher in dem selbstgesetzten Zweck, in dem gesellschaftlichen Auftrag, der Mission der Profession gesehen werden.

Wakefield führt diese Konfusion unter anderem auf eine falsche Dichotomie in der Orientierung von Sozialer Arbeit entweder in Richtung soziale Kontrolle oder Gerechtigkeit zurück.

In seinem Beitrag stellt Wakefield (1994: 442f.) klar, dass sich diese beiden Orientierungen auf der Ebene der Funktion von Sozialer Arbeit nicht ausschliessen lassen und eine Intervention oder Handlung Ausdruck beider Motivationen sein kann: (...) Altruism and social control might be two independent motives. In a given instance, people might be motivated by one or the other. In fact, because the action promoting these two goals may overlap, a given action may be an expression of both motives.

Es stellt sich bei diesen Überlegungen heraus, dass eine Voraussetzung für die Planbarkeit von Funktionen der Sozialen Arbeit dann erfüllt ist, wenn sie sich auf der Basis des selbstgesetzten Zwecks legitimieren lassen. Im Sinn der sozialen Gerechtigkeit müssen die Funktionen der Sozialen Arbeit auch darauf ausgelegt sein, nebst der Bildsamkeit ihrer Adressatinnen und Adressaten, eine strukturverändernde Kraft zu entfalten (vgl. Röh 2013a: 172). Denn Soziale Arbeit «versucht auch immer die sozialen Verhältnisse selbst zu verändern, die die Exklusion marginalisierter Bevölkerungsgruppen überhaupt erst erzeugt» (Schrödter 2007: 5f.). Ihrem therapeutischen Moment wird so ein politisches Moment zur Seite gestellt (vgl. ebd.).

3.2 Planung auf handlungstheoretischen Grundlagen Sozialer Arbeit

Soll die Planbarkeit von Intervention und Handlung in der Sozialen Arbeit untersucht werden, muss dafür ein Verständnis des Settings dieser Handlungen hergestellt werden. Es ist demnach ein Verständnis dafür nötig, welche gesellschaftlichen und sozialen Strukturen und welche Wechselbeziehungen darin diese Handlungen determinieren, um in der Folge eine Idee dafür zu entwickeln, wie sich die

Sozialen Arbeit in ihrer Handlungsabsicht und ihrem Handlungsauftrag darauf einstellt. Um zu einer Einschätzung darüber zu gelangen, ob Planung in der Sozialen Arbeit praktisch durchführbar ist und überhaupt von einer Planungspraxis der Sozialen Arbeit gesprochen werden kann, muss die Zugänglichkeit der Sozialen Arbeit für das Planungsanliegen geprüft werden. Nur wenn jene gewährleistet ist, bieten die handlungstheoretischen Grundlagen der Sozialen Arbeit eine tragfähige Basis für eine Planungspraxis. In diesem Sinn müssen die Vorzeichen von Planung im sozialarbeiterischen Umfeld offengelegt und gegenüber Aufträgen und Gegenständen der Sozialen Arbeit transparent sein, dass Anknüpfungspunkte fixiert und Dissens bearbeitet werden kann.

Das Verhältnis von Subjekt und sozialer Struktur, welches von Wakefield als falsche Dichotomie in der Orientierung der Sozialen Arbeit mit einer «konzeptionellen Konfusion» problematisiert wurde, findet im Doppelfokus der Sozialen Arbeit auf Verhalten (Handlung) und Verhältnisse (Struktur) seine Weiterführung (vgl. Röh 2013a, Röh 2013b). Die beiden Perspektiven – also subjektive Handlung und soziale Struktur – lassen sich als Teilrationalitäten charakterisieren, deren integrative Betrachtung in der Sozialen Arbeit bislang vernachlässigt wurde. Ihre Positionierung als Expertise für die Zusammenhänge zwischen subjektiver Handlung und sozialen Strukturen setzen die Verschränkung ihrer Sicht auf gesellschaftliche Umwelt und die subjektive Handlung in einer Handlungstheorie voraus (vgl. Röh 2013a: 164). Dazu muss der persistente Eindruck des Entweder-oder, wie er von Wakefield (1994: 442) treffend erkannt wurde, effektiven Bearbeitungs- und Relativierungsbemühungen vorgelegt werden. Es geht dabei um die Ortung von Verantwortlichkeit und Ursache für soziale Problemlagen, welche entweder bei der Gesellschaft oder beim Subjekt ausgemacht werden. Handlungen der Sozialen Arbeit, welche eigentlich soziale Gerechtigkeit herstellen sollen, zielen demzufolge entweder auf eine Veränderung der Gesellschaft oder auf eine Verhaltensänderung bei Subjekten, womit der besagte Kontext, im Sinn einer integrativen Vorgehensweise, grösstenteils unbeachtet bleibt.

Die Zusammenhänge zwischen Handlung und Struktur müssen mithilfe einer spezifischen Realitätsauffassung, Grundannahmen, Sprache, Zielen und Methoden erschlossen werden. Die zentrale disziplinäre Herausforderung für eine Sicht auf Problemzusammenhänge, welche beide Teilrationalitäten zu berücksichtigen vermag, sind demzufolge die sich eröffnenden methodologischen und erkenntnistheoretischen Unterschiede bezüglich ihrer Handlungsformen (vgl. Drilling/Oehler 2013: 95). Als Handlungsformen werden nach der Auslegung von Schneider (1988 zit. nach Drilling/Oehler 2013: 95) diejenigen Grundannahmen einer Disziplin verstanden, welche sie in ihrer Realität und Weltsicht strukturieren. Soziale Arbeit ist damit in der Interdisziplinarität von Planungsprozessen, wie sie im vorangegangenen Kapitel ausführlich beschrieben wurde, nicht nur abhängig von der exakten Formulierung dessen, was sie ist und was sie will, sondern auch von den Handlungsformen aller anderen planungsbeteiligten Fachdisziplinen. Um ihrer Expertise als «Instanz, die das komplexe Wechselspiel

zwischen Subjekt und Handlung am besten verstehen und beeinflussen kann» (Röh 2013b: 209) gerecht zu werden, muss sie dem eigenen Planungsanspruch gemäss Planungsideale auf Grundlagen sowie empirische Fakten hin überprüfen. Ziel dieser Überprüfung ist es unter anderem, das Problembewusstsein anderer Planungsbeteiligter zu erhöhen (vgl. Drilling/Oehler 2013: 96).

Vielfältige Aspekte dieser Beschreibungen bilden treffend die bisherige Rolle der Sozialen Arbeit ab, welche sie als Informantin in Planungsprozessen identifiziert (vgl. z. B. Böhmer 2015a und b, Dittmann/Tappert 2014, Opielka 2008), jedoch für eine eigene Planungspraxis auf dem Niveau einer integrierten Planung nicht weit genug reicht. Die Verschränkung von Struktur und Handlung ist für die Soziale Arbeit hinsichtlich der Planbarkeit ihrer Handlungen von zentraler Bedeutung. An ihr muss sich eine die Zielgrößen als auch Restriktionen und Optionen professionellen Handelns beschreibende Theorie ausformulieren lassen, welche insgesamt besser als bisher der Besonderheit der Sozialen Arbeit Rechnung trägt. Vor diesem Hintergrund soll Planung in der Sozialen Arbeit dazu beitragen, in einem trajektiven Modell subjektbezogene ebenso wie strukturbezogene Verbesserungen zu erzielen (vgl. Röh 2013b: 211f.).

3.3 Das streitbare politische Mandat der Sozialen Arbeit

In ihrem therapeutischen Moment offenbart sich also der Handlungsanspruch der Sozialen Arbeit, eine Verbesserung subjektiver Anpassungsleistung, Kompetenzvermittlung, Partizipation und Aneignungsprozesse zu erzielen (vgl. Scherr 2001: 107-109). Wird nun die Verbesserung der Verhältnisse auf strukturbezogene Veränderungen abgestützt und damit die Befragung der Komplementärlinien von Subjekt und Struktur beabsichtigt, so fordert sie mit der aktiven Beteiligung an diesem Diskurs ein politisches Moment ein. Inwiefern dieses Moment ein politisches Mandat erzeugt, respektive worum es sich bei einem politischen Mandat genau handelt, ist im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit höchst umstritten (vgl. z. B. Cremer-Schäfer 2001, Merten 2001, Scherrer 2001, Sorg 2001 und 2003). In diesem Zusammenhang sowie in Anbetracht der beschriebenen Interdisziplinarität von Planung scheint angezeigt, dass Implikationen für Gesellschafts- und Problemdiagnosen auch vom politischen System ausgehen müssen. Die kategoriale Semantik in diesem System ist allerdings darauf angelegt, die Problematiken für ihre praktische und organisatorische Bearbeitung in der Verwaltung vorzubereiten (vgl. Cremer-Schäfer 2001: 57f.). Es ist demgemäss zu berücksichtigen, dass jeder Disziplin, welche im interdisziplinären Planungsprozess um Einbeziehung bemüht ist, zwangsweise Informationen fehlen. Wenn die Soziale Arbeit ihr Planungsanliegen als Profession vollwertig verfolgen will, muss sie diesem Umstand in Abstimmung mit ihren Handlungsformen Beachtung schenken, indem sie ihren Wissenskörper gezielt weiter elaboriert. Dazu ist der konstante Austausch zwischen dem zu entwickelnden Wissenskörper und professioneller Erfahrung notwendig (vgl. Sommerfeld et al. 2012: 350). Ebenso, wie sich die Soziale Arbeit der Voraussetzungen bewusst sein muss, welche zur Pla-

nung nötig sind, muss sie die Konsequenzen in den Blick nehmen, welche eine Beteiligung an Planungsprozessen für sie haben kann. Ihre Implikationen für Gesellschafts- und Problemdiagnosen werden von Planungsträgerinnen und Planungsträgern anderer Fachdisziplinen in Frage gestellt. Die Durchsetzung einer Sichtweise erfolgt gerade im Politsystem nach den Vorgaben eines Machtverhältnisses. Dieses Verhältnis reproduziert sich in der Folge auf der Klienten- und Klientinnen-Ebene und muss sich einer grundsätzlichen machttheoretischen Kritik stellen. Diese stellt eine professionelle Solidaritätsbeziehung in Frage, welche von einem Gleichgewicht zwischen der Leistung Professioneller und der von der Gesellschaft entgegengebrachten Anerkennung ausgeht (vgl. Gall/Hitz 1995: 71). So gesehen dienen Professionalisierungsprozesse, unter deren Gesichtspunkten die Ausdifferenzierung eines expliziten Planungsverständnisses der Sozialen Arbeit hier betrachtet wird, der Verfolgung monopolistischer Ziele (vgl. Dewe et al. 1986: 171f.). Jedoch ist schlussendlich jeder umfassende Begriff von Hilfe und Kontrolle oder Macht und Herrschaft, welcher angeführt wird, die Funktion Sozialer Arbeit zu bestimmen, ungeeignet ihr Proprium zu extrahieren, da dieser stets auch auf angrenzende und an Planungsprozessen mitbeteiligte Disziplinen oder Professionen zutrifft (vgl. Schrödter 2007: 7). Der machttheoretische Exkurs wird daher an dieser Stelle nicht vertieft.

Die intermediäre Instanz

Beim interdisziplinären Aushandlungsprozess um Gesellschafts- und Problemdiagnosen in Bezug auf die Bedarfs- und Interventionsplanung kann es also nicht um hegemoniale Ansprüche gehen sondern darum, wie ein Mischungsverhältnis zustande kommt, welches die Soziale Arbeit nicht daran hindert, beziehungsweise dazu instand setzt, sich vollwertig und ihrem Auftrag entsprechend einzusetzen. In diesem Rahmen ist Soziale Arbeit in ihrem Verhältnis zur Sozialpolitik eine Instanz der sozialen Gerechtigkeit und eine intermediär handelnde Instanz in der Dichotomie zwischen gesetzlich-institutionellen und individuellen Ansprüchen (vgl. Röh 2013a: 182-190). In ihrer besonderen Position agiert sie nicht nur über die Medien Recht, Macht und Geld (systemisch), sondern auch über die Medien Moral, Beziehung und Fürsorge (lebensweltlich). Damit zeigt sich im Rückschluss, dass Soziale Arbeit auch unter dem Aspekt einer erlässlichen Kooperation zwischen ihr und ihren Klienten, nicht ausschliesslich sozialtechnokratisch zu verstehen ist und sich ihre Handlungsformen mit der indirekten Positionierung zu Klientinnen und Klienten verbinden lassen (vgl. ebd.). Sowohl der Wahrnehmung der Sozialen Arbeit lediglich als Information in Planungsprozessen, als auch ihrer (einseitigen) Konzentration auf die Durchführung von Hilfe und den Einzelfall, lässt sich mit dieser Argumentation entgegentreten. Dass die Soziale Arbeit als Disziplin mittlerweile auf dem Weg zur multiparadigmatischen Wissenschaft ist, hat Sahle mit ihrem akribischen Paradigmenvergleich (vgl. 2004: 301-327) nachgewiesen. Darin bemerkt sie gleichzeitig, dass die disziplinäre Position der Sozialen Arbeit zwischen Person und Gesellschaft einer theoretischen Beschreibung bedarf, welche bislang in keiner

der ausdifferenzierten «Schulen» hinlängliche Bearbeitung fand. Die Dichotomie zwischen Individuum und Gesellschaft bleibt indes äusserst schwierig aufzulösen, was auch daran zu erkennen ist, dass eine Bandbreite an metaphorischen Umschreibungen und allgemeinen Formeln als Absichtserklärungen existieren, welche aber die Erfüllung ihrer Aufgabe verfehlen (vgl. ebd.: 329f.).

Mit diesem Bild der Sozialen Arbeit als intermediäre Instanz lässt sich am falsch verstandenen Entweder-oder zwischen (sozialer) Kontrolle oder Gerechtigkeit kaum festhalten. So münden zum Beispiel Röhs Überlegungen in einer dezidierten Postulierung des politischen Mandats der Sozialen Arbeit, welches er dem Doppelmandat von Böhnisch und Lösch (1973) und dem Tripelmandat von Staub-Bernasconi (2007) zufügt. Er argumentiert unter anderem damit, dass die Bipolarität des Handelns in Richtung Subjekt und Gesellschaft gewahrt sein muss und dass diese das politische Mandat als Handlungsauftrag beinhaltet (vgl. Röh 2013a: 190f.). Will man Planung also in einer politischen Tradition verstanden wissen wie es der Herleitung in dieser Arbeit entspricht, wird sich der Standpunkt der Sozialen Arbeit gegenüber der Notwendigkeit eines eigenen Planungsverständnisses dann aufweichen, wenn sich die Auffassung durchsetzt, sie verfüge über kein politisches Mandat.

3.4 Implikationen sozialpolitischer Interventionsformen für die Soziale Arbeit

Wie sich in der vorangegangenen Betrachtung des politischen Mandats der Sozialen Arbeit verdeutlichte, geht Soziale Arbeit in den Widersprüchen, welche sich ihr mit dem Handlungs-Struktur-Verständnis und der vorhandenen staatlichen Direktive stellen, nicht auf (vgl. Röh 2013a: 185). Um einer Beteiligung der Sozialen Arbeit bei der Mitgestaltung solcher Direktiven näherzukommen, ist die Betrachtung von Kaufmanns sozialpolitischen Interventionsformen und deren Implikationen für die Soziale Arbeit hilfreich (vgl. Kaufmann 2009). Der Entwurf von vier Typen sozialpolitisch anzustrebender Wirkung, welche die Interventionsformen ihren Effekten nach ordnet, ist Teil einer umfassenden soziologischen Theorie für sozialpolitische Interventionen. Diese verweist in ihrer Heuristik auf eine Offenheit für generalisierte praktische Fragestellungen und bietet den nötigen Raum für eine sozialarbeitswissenschaftliche Methodenreflexion. Für die vorliegende Arbeit wird mit diesem Ansatz die Gelegenheit genutzt, Erkenntnisse aus einer soziologischen Analyse für die Soziale Arbeit nutzbar zu machen und damit ihr handlungstheoretisch unterfüttertes Planungsverständnis weiter zu explizieren.

Um den Implikationen für die Soziale Arbeit näherzukommen, folgt die weitere Auseinandersetzung einer weniger normativ geprägten Bestimmung von Sozialpolitik, welche nicht allein anhand ihrer ziel-, beziehungsweise wertorientierten Abgrenzungen definiert wird (vgl. Kaufmann 2009: 75). Sozialpolitik wird als staatliche Intervention in die sozialen Verhältnisse aufgefasst. Das Soziale der Verhältnisse umfasst dabei vorsätzlich die deskriptive und die normative Komponente der Zwischenmenschlichkeit und der Gerechtigkeitsorientierung (vgl. ebd.: 78).

Um die sozialpolitische Handlungsform der Intervention in ihren Implikationen für die Soziale Arbeit zu untersuchen, müssen zunächst ihre Begrifflichkeiten erläutert werden. Eine Intervention stellt hinsichtlich der problematisierten Beeinflussung politisch erwünschter Wirkungen ein «mehrstufiger, durch ein erhebliches Mass an Kontingenz zwischen den einzelnen Phasen zu kennzeichnender „politischer Prozess“» dar (Kaufmann 2009: 71). Es ist sinngemäss nicht von einem technischen Subjekt-Objekt-Verhältnis auszugehen, da der Eingriff im Rahmen einer Intervention soziale Zusammenhänge zu verändern beabsichtigt und damit ihre komplexe Rekonstruktion sicherstellen muss. Die Kontingenz bezieht sich damit auch auf die interrelationale Charakteristik der Intervention. Die Rekonstruktion sozialer Zusammenhänge im Rahmen von Interventionen lässt sich anhand von vier Punkten beschreiben (vgl. ebd.: 111-113):

- a) Veranlasst durch die komplexere Rekonstruktion von Handlungskonzepten, ist dem verwendeten Interventionsbegriff die Perspektive eines Beobachtenden von Handlungen, nicht diejenige des oder der Handelnden selbst, zugrunde gelegt. Mit dieser Perspektive lassen sich bestimmte Eigenschaften von Akteurinnen und Akteuren thematisieren, welche über die Ziel-Mittel-Relation hinausführen.
- b) Die Konstituierung sozialer Interventionsfelder durch beobachtungs- und reaktionsfähige Akteurinnen und Akteure selbst. Das Interventionsfeld wird dabei verstanden als diejenigen strukturierten Verhältnisse, auf welche eine Intervention einwirken soll. Damit versteht sich, dass Akteurinnen und Akteure hinsichtlich einer Massnahme intentionskonform oder unvorhergesehen und abweichend reagieren können.
- c) Der Interventionsbegriff hebt sich ab von der Bearbeitung des Einzelfalls auf der Individualebene. Hierbei wird der mehrstufige Prozess betont, in welchen eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren einbezogen sind und welche untereinander in einem komplexen Austausch stehen.
- d) Der Beobachterzentrierung des Konzepts entsprechend, entscheidet die wissenschaftliche Beobachterin oder der wissenschaftliche Beobachter, nicht intervenierende Akteurinnen und Akteure, was als Intervention im gegebenen Zusammenhang definiert wird. Divergierende und konfliktierende Motive und Intentionen handelnder Akteurinnen und Akteure treten damit in den Hintergrund. Sinnhafte Zusammenhänge auf der Ebene der handelnden Akteurinnen und Akteure ebenso wie mutmassliche Wirkungszusammenhänge müssen bei dieser für die Rekonstruktion des Interventionsprozesses konstitutiven Intention Berücksichtigung finden. Eine unter diesen Zeichen soziale Intervention wird damit als analytisches Grundkonzept zur sozialwissenschaftlichen Rekonstruktion intentionaler Eingriffe in soziale Zusammenhänge postuliert.

Dieser Beschreibung ist zu entnehmen, dass die Analyse der Sinnhaftigkeit und deren Zusammenhänge eingebettet sind in ein sozialwissenschaftliches, rekonstruktives Verfahren, welches wiederum sozialen Interventionen als Ausgangsbasis dient.

Bestimmung und Nutzen von sozialen Interventionen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Soziale Verhältnisse werden von sozialen Zusammenhängen konstruiert und bilden verschiedene Ebenen gesellschaftlicher Realität (vgl. Kaufmann 2009: 112)
- Die Verhältnisse lassen eine mehr oder weniger erwartete Reaktion (als Veränderung) auf intentionale Eingriffe erfolgen (vgl. ebd.)
- Die Einsichten intervenierender Akteurinnen und Akteure sind dabei immer limitiert und von einer eigenen Handlungsperspektive verzerrt (vgl. ebd.)
- Wissenschaftliche Rekonstruktion setzt notwendigerweise Erweiterungen der Perspektive sowie der Wahrnehmung von Bedingungen erfolgreichen Handelns im gebotenen Kontext durch den Miteinbezug verschiedener Akteurinnen und Akteure voraus (vgl. ebd.: 112f.)
- Aufgrund des hochgradig vernetzten Charakter der sozialen Wirklichkeit sind die Bedingungen für die hohe Erklärungskraft von Interventionen und Wirkungsmodellen nicht gegeben und bleibt generalisierbares Wissen hinsichtlich der Erfolgsbedingungen oft unklar (vgl. ebd.: 120)
- Damit handelt es sich bei komplexen Interventions- und Wirkungsmodellen um Bestandteile von kollektiven Lernprozessen (vgl. ebd.: 113)

3.4.1 Sozialarbeiterische Handlung in sozialen Interventionen

Wie sich soziale Interventionen, welche im Besonderen auf ermittelte soziale Probleme erfolgen, in die Typologie der sozialpolitischen Interventionsformen einfügen lassen, kann anhand der sich stark überlappenden Problembereiche aufgezeigt werden. Dabei wird der Status der Sozialen Arbeit als reine Informantin in Sozialplanungsprozessen erstmals aufgehoben. Denn wie sich vor dem Hintergrund der sich überlagernden Problembereiche herausstellt, tritt die Soziale Arbeit als bestimmtes Instrument, beziehungsweise als bestimmte Wirkungsstufe der sozialpolitischen Interventionen auf. In der sozialpolitischen Perspektive bezieht sich die soziale Intervention, innerhalb derer der sozialarbeiterischen Handlung eine wesentliche Bedeutung auf der interaktiven Wirkungsebene zukommt, ihrer Intention nach auf die Lebenslagen bestimmter Zielgruppen (vgl. Kaufmann 2009: 122f.). Das Lebenslagenkonzept, welches nach Weisser (1959) mit einer subjektivistischen Wendung in Bezug auf die generelle Handlungsbasis der Sozialen Arbeit keine hinlängliche Auslegung ermöglicht, kann unter den Gesichtspunkten sozialer Teilhabe typisiert werden.¹⁴ Die vier Dimensionen sozialer Teilha-

¹⁴ Eine eingehende Betrachtung der historischen Entwicklung des Begriffes der Lebenslage findet sich bei Voges et al. (2003: 37-43).

be¹⁵ bieten entsprechend einen umfassenderen und intersubjektiv konsensfähigen Blick auf den im Lebenslagenkonzept genannten «Spielraum, den die äusseren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten» (Weisser 1959: 635, zit. nach Kaufmann 2009: 123). Insbesondere die Kombination mit der dialektischen Erweiterung des Ansatzes von Nahnsen (1992, zit. nach Röh 2013a: 147f.), welche die soziale Teilhabe mit klarer definierten Einzelspielräumen verknüpft, eröffnet diesbezüglich grosses Potenzial.

3.4.2 Sozialarbeiterische Handlung in Bezug auf die Lebenslage

Die sozialpolitischen Interventionsformen orientieren sich unter den genannten Voraussetzungen an den vier Dimensionen der sozialen Teilhabe. Den vier Effekt-Typen der rechtlichen, ökonomischen, ökologischen und pädagogischen Interventionsform lässt sich damit jeweils sozialarbeiterisches Handeln zuordnen. So sind beispielsweise

- für die Durchsetzung von Rechtsansprüchen einer Klientin oder eines Klienten rechtliche Interventionen zu effektivieren,
- bei der Vermittlung von Geld- oder Transferzahlungen lassen sich ökonomische Interventionen effektivieren,
- bei der Vermittlung von Heimplätzen effektivieren sich ökologische und schliesslich
- bei einer Beratung pädagogische Interventionen (vgl. Kaufmann 2007: 124).

Weitere Handlungsbezüge lassen sich in der Weiterentwicklung des Lebenslagenkonzepts von Meier Kressig und Husi (2002: 20-23) entdecken, welche sich aus einer Kritik an der konzeptionellen Unausgereiftheit des Lebenslagenkonzepts aus Sicht der Sozialen Arbeit heraus formen. Ihrer Diagnose entsprechend mangelt es dem Konzept für die Soziale Arbeit in erster Linie an einer Ordnungs-, respektive Strukturierungstheorie, welche das Verhältnis von Struktur, Lebenslage und Handlung klärt. Erst mittels empirischer Unterfütterung lassen sich Handlungen der Sozialen Arbeit in diesem Konzept verwirklichen.¹⁶ Diese Kritik lässt sich einordnen in die bereits ausgeführten, genereller formulierten Bedenken betreffend das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft und die Position der Sozialen Arbeit dazwischen. An ihrer Koppelung mit der Lebenslage als Handlungskonzept zeigt sich diese Kritik jedoch expliziter und macht die Handlungsprobleme sichtbar.

¹⁵ Soziale Teilhabe, wie sie gesellschaftstheoretisch nach Luhmann (1981: 25f.) durch das Postulat der Inklusion aller Menschen in die für ihr Leben relevanten gesellschaftlichen Teilsysteme legitimiert wird, zeigt sich in den Dimensionen der Teilhaberechte (staatlich gewährte Rechtsansprüche), der monetären Ressourcen (Arbeit oder soziale Rechtsansprüche), der Gelegenheiten (Zugänglichkeit infrastruktureller Sach- und Dienstleistungen) und der Kompetenzen (akkumulierte Fähigkeiten und Motivationen) (vgl. Kaufmann 2009: 123).

¹⁶ Handlungen in diesem Sinn sind Anleitungen einer beruflichen Praxis, welche Profession und Disziplin der Sozialen Arbeit stärken. Sie können planerisch verstanden werden, da sie auf Beschreibungen und Hypothesen bezüglich Ursachen und Umstände, auf Abschätzung und theoretische Stützung von Interventionen, auf die generelle Integration sozialarbeiterischer Theorien sowie auf die Klärung des Handlungsanlasses hinzielen (vgl. Meier Kressig/Husi 2002: 23).

Die Reflexion sozialarbeiterischen Handelns, welches im Zuge der genannten Interventionsformen gewisse Effekte erzielen soll und dabei in wesentlichem Ausmass abhängig ist von der Beachtung unterschiedlicher Kontextbedingungen, muss ebenso die Mehrstufigkeit des Interventionsprozesses berücksichtigen. Gemäss den vorangegangenen Erkenntnissen ist der Gesetzgeber oder die Regierung nicht im Stande, politische Handlungsprogramme selber durchzuführen. Sie ist folglich auf Dritte angewiesen. In der Implementationsstruktur bildet der mehrstufige Charakter von der Politikformulierung (*Policy Making*) zur Implementierung (*Policy Implementation*) die Beziehungen verschiedener Akteurinnen und Akteure auf der Durchführungsebene ab. Es ist mitunter die Beschaffenheit dieser Struktur, an welcher sich die Intensität der Einwirkung von Massnahmen auf die sozialen Verhältnisse entscheidet (vgl. Kaufmann 2009: 125).

3.4.3 Sozialplanung als Massnahme ökologischer und pädagogischer Interventionen

Um nun zu einer konkreten Interpretation des Verhältnisses von Sozialer Arbeit zum Planungsbegriff zu gelangen, wird hier der Fokus insbesondere auf die ökologische und in geringerem Ausmass auf die pädagogische Interventionsform gerichtet. Beide Interventionsformen überlappen sich in hohem Mass und haben sich erst nach 1960 als Formen bewusster politischer Intervention herauskristallisiert (vgl. Kaufmann 2009: 98). Eben zu dem Zeitpunkt, als die Planungsdiskussion im deutschsprachigen Raum um analytische und normative Voraussetzungen für eine sinnvolle Unterstützung der Regierungen geführt wurde.

Der Massnahmenkomplex der ökologischen und pädagogischen Interventionsformen ordnet sich um den Gegenstandsbereich der Daseinsvorsorge, der sozialen Infrastruktur oder auch der sozialen Dienste. Mit ökologischen Interventionen sollen (a) räumlich gebundene Angebote verfügbar gemacht werden, welche eine Umweltgestaltung thematisieren und (b) Dienstleistungen enthalten, welche mit einer bestimmten Qualität die erwünschten Effekte erzielen. Damit werden Gelegenheitsstrukturen geschaffen, welche für bestimmte Personen(-gruppen) zu nutzen sein müssen (vgl. Kaufmann 2009: 98f.). Eine Restriktion der Wirkung von pädagogischen Interventionen ist in der Qualität der Dienstleistungen zu finden. Diese Ebene ist besonders weit von der Gesetzgebung entfernt, insofern sie direkt die Interaktion mit Adressatinnen und Adressaten anbelangt und folglich die Implementationsstruktur erheblich kompliziert (vgl. ebd.: 127f.). Die Komplexität der Leistungserbringung im Zusammenspiel staatlicher und nichtstaatlicher Träger erfordert eine mehrstufige Betrachtungsweise. Die staatliche Intervention führt zu einer räumlichen Differenzierung, wobei zunächst die Planung von Raumnutzungen und daraufhin in den unterschiedlichen Gebietskörperschaften eine Fachplanung stattfindet. Planungskompetenzen sowie Einflussmöglichkeiten auf Planungsentscheidungen sind umkämpft und werden nicht zuletzt nach dem relativen Gewicht einzelner Trägerinnen und Träger verteilt. Die enge Verbindung von Eigeninteresse der Trägerinnen und Träger sozialpolitischer Leis-

tungen mit dem Prozess der Leistungserbringung ist typisch für diese Interventionsformen und eröffnet einen eigentlichen Engpass, welcher sich im Erfordernis des Zusammenwirkens von Staat und intermediären Instanzen wie der Sozialen Arbeit zeigt (vgl. ebd.: 100f.). Die massive Implementationsstruktur, welche sich bei der ökologischen und pädagogischen Interventionsform zwischen Intention und Wirkung von Programmen und Massnahmen schiebt, ist demzufolge komplex und spannungreich (vgl. ebd.: 127).

3.4.4 Sozialplanung als Modus der Community Intervention

Nach den konformitätsgeprägten 1950er-Jahren durchlebte die Soziale Arbeit in den Vereinigten Staaten mit ihrer Professionalisierung einen Reifungsprozess. Unter diesem Zeichen wurde in den 1960er- und 1970er-Jahren die Sozialplanung als wichtiger Ansatz zur gezielten Veränderung sozialer Verhältnisse in Lebensräumen entwickelt. Daraus ging das Anliegen hervor, soziale Interventionen wissenschaftlich zu legitimieren und ihren professionellen Handlungsrahmen zu definieren (vgl. Rothman 2008: 28).

Rothman beschreibt *Social Planning/Policy* als einen von drei Modi der *Social Action*. Der Begriff der *Social Action* ist dabei in Bezug auf die Auseinandersetzung im deutschsprachigen Raum nicht unproblematisch, da er sich zum einen auf ideal-typisierte Modelle von eigentlichen Interventionen bezieht, jedoch mit seinem ausgewiesenen Praxisanspruch auf konkretes Handeln innerhalb einzelner Massnahmen verweist. Diese Schwierigkeit zeigt sich auch am ambivalenten Gebrauch des Begriffs, sowohl als Rahmung für alle drei Interventionsmodi (vgl. Rothman 2008: 28) als auch konkret für den dritten Modus selber (vgl. ebd.: 33f.). Die Übersetzung scheint daher mit der Herausforderung verbunden, den Begriff auf derjenigen Ebene anzubringen, welche für die vorliegende Arbeit fruchtbar ist und Anschlussfähigkeit bietet an die zuvor gewonnenen Erkenntnisse. Der Begriff wird deshalb auf der Grundlage der zuvor festgehaltenen Beobachterperspektive und der beschriebenen Mehrstufigkeit von Interventionsprozessen differenziert. In diesem Kontext bietet es sich an, den englischen Terminus *Action* mit dem deutschsprachigen Begriff «Intervention» zu übersetzen. Dafür spricht ebenfalls der von Rothman (2008: 33f.) entworfene dritte Interventionsmodus der *Social Action*, welcher sich insgesamt als militanter und konfrontativer Aktionismus abhebt und folglich den englischen Begriff im herkömmlicheren Sinn von «Handlung» gebraucht.

Folgende Punkte charakterisieren den Modus *Social Planning/Policy* (vgl. Rothman 2008: 31-33):

- Eine datengestützte Planung ist fest verankert in sozialwissenschaftlicher Empirie
- Partizipation variiert je nach Problemkomplexität und Umfeld und wird daher nicht zum Kern des Modus gerechnet

- Planungsträgerinnen und Planungsträger haben Expertenstatus und sind mit Kompetenzen ausgestattet, welche ihnen die Erfassung und Analyse von Daten und Situationen erlauben, um soziale Verhältnisse zu verbessern
- Die enge Verbindung zur Politik ist konstitutiv
- Die Qualifizierung der Expertinnen und Experten passiert auf höchstem Ausbildungsniveau innerhalb entsprechender Ausbildungsprogramme
- *Policy* wird absichtlich dem *Social Planning* zur Seite gestellt, da es bei beidem um eine datengestützte Lösungen für soziale Probleme geht
- *Policy* wird in diesem Sinn als professionelle Entscheidungspraxis und nicht als Methode zur Analyse von Wohlfahrtsprogrammen eingestuft
- Entscheidungsfindungsprozesse sind hart umkämpft aufgrund der Beteiligung verschiedener Akteurinnen und Akteure
- Hohe Abhängigkeit von fiskalischen Einschränkungen

Diese Charakterisierung verdeutlicht, dass die Planung in der Tradition der US-amerikanischen Sozialen Arbeit wesentlich stärker verankert und homogener verstanden wird, als dies im deutschsprachigen Raum und insbesondere in der Schweiz der Fall ist. Ein Schwerpunkt, welcher mit dem empirischen Zugang betont und als Legitimationsbasis eingesetzt wird, lastet auf der quantitativen Sozialberichterstattung, welcher in der Folge als konzeptionelle Grundlage der Sozialplanung noch aufgegriffen wird. Trotzdem lassen sich zum vorher vorgestellten Ansatz von Kaufmann bereits substantielle Parallelen erkennen. Analog der Zuordnung sozialarbeiterischer Handlungen zu den sozialpolitischen Interventionen von Kaufmann, sammelt Rothman basierend auf eigenen Praxiserfahrungen zu jedem Modus sozialer Intervention Anwendungsmöglichkeiten (*Practice Variables*), auf welche aber im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden kann (vgl. Rothman 2008: 35-44).

Eine Differenzierung und Erweiterung von Rothmans Ansatz benennt System- und Konflikttheorien als Basis für spezifische Handlungstheorien. Im Sinn einer theoretischen Dialektik richten sich daran zwei unterschiedliche Planungsmodelle aus, welche sich beide als Folie für sozialarbeiterisches Handeln anbieten (vgl. Hyman 1990: 32f.):

(1) Die traditionelle Planung orientiert sich am idealistischen rationalen und integrativen Modell, welches systemtheoretisch hergeleitet ist. Sie verfolgt Zielsetzungen auf der Mesoebene und der substantiellen sozialen Probleme. Dabei folgt sie der Prämisse einer hochkomplexen, postindustriellen Gesellschaft, welche auf Expertinnen und Experten angewiesen ist, um die Zukunft zu antizipieren und stützt sich dabei auf vorherrschenden Machtstrukturen ab. Typischerweise sind traditionelle Planerinnen und Planer Teil des Machtapparats und sind diesbezüglich als Spezialisten dieser Strukturen zu bezeichnen.

(2) Das kontrastierende Modell der anwaltschaftlichen Planung setzt ebenfalls Technologien und Expertise ein, fokussiert jedoch auf kleinere Gruppen oder Segmente zur Problembearbeitung. Datenerhebung und -analyse sind essenziell und werden in Vertretung der betroffenen Gruppen angewandt. Dieses Modell steht, da es Subgruppen adressiert und damit Partikularinteressen vertritt, oft in konfliktreicher und subordinierter Position zu vorherrschenden Machtstrukturen. Anwaltschaftliche Planerinnen und Planer sind demgemäß der Veränderung bestehender Machtstrukturen verschrieben.

Die Polarisierung der beiden Planungsmodelle steht deutlich im Zeichen des politischen Klimas der Vereinigten Staaten von Amerika. Im Geist des Liberalismus hat sich auch die staatliche Wohlfahrtspolitik geformt und eine bisweilen einseitig ökonomisch orientierte Sozialpolitik begünstigt. Da die Soziale Arbeit grundlegend gegen die weitgehende Ausblendung lebensweltlicher Aspekte vorgehen muss, führt sie ihre Kritik im Diskurs zur angelsächsischen Sozialpolitik an (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 10f.). Bei der Entweder-oder Auslegung der beiden Planungsmodelle spielt diese historisch gewachsene Dynamik zweifellos eine gewichtige Rolle. Sie kann jedoch unter Anbetracht der von Wakefield (vgl. 1994: 442f.) attestierten falschen Dichotomie der Sozialen Arbeit sowie dem von Sahle (vgl. 2004: 301-327) initiierten Paradigmenvergleich der Sozialen Arbeit relativiert und aufgearbeitet werden.

3.5 Sozialpolitische Reflexivität der Sozialen Arbeit und sozialer Dienste

Mit der Feststellung Luhmanns, politische Planung heisse über Entscheidungen zu entscheiden, erschliesst sich Planung als reflexiver, auf sich selbst angewandter Prozess (vgl. Luhmann 2007: 67). Dies ist auch angesichts der in Entscheidungs- und Planungsprozessen eingegangenen Kooperationen eine Tatsache, da sich die getroffenen Entscheidungen beteiligter Akteurinnen und Akteure aufeinander beziehen und faktisch eine gegenseitige Einschränkung von Handlungsalternativen bewirken (vgl. ebd.: 72). Die Verquickung der Sozialen Arbeit mit sozialpolitischen Prozessen muss als Teil ihrer Methodenreflexion wissenschaftlich analysiert werden. Die Entwicklung ihrer Konzepte muss in diesem Sinne sozialpolitisch reflexiv passieren (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 12).

Soziale Dienste lassen sich nicht nur als institutioneller, sondern auch als funktioneller Teil der Sozialpolitik bezeichnen. Böhnisch und Schröer beschreiben sie in dieser Funktion als Inventar der Sozialpolitik (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 54-59). Da Hilfe- und Unterstützungssysteme nicht mehr standardisierbaren Problemlagen, sondern individuellen und biographisch bedingten Bewältigungsproblemen entsprechen müssen, öffnet sich die Sozialpolitik zwangsläufig für lebensweltlich verankerte Konzepte. Die Planung einer intermediären Instanz zwischen sozialpolitischen und sozialpädagogischen Anteilen muss sich in «Brückenkonzepten» ausdrücken, in welchen diese Verbindung operationalisiert wird (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 55). Denn ihre intermediäre Position erreichen Soziale Dienste nur dadurch, dass sie «Leistungen in einem sozialpolitischen Gesamtrahmen im öffentlichen

Interesse» (Böhnisch/Schröer 2012: 55) erbringen und dabei widersprüchliche Anforderungen ausbalancieren (vgl. ebd.: 58).

3.6 Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff

Es lässt sich schlussfolgern, dass Sozialplanung als Massnahme der ökologischen Interventionsform denselben Verteilungskämpfen unterliegt, wie sie in politischen Planungsprozessen allgemein von Seiten des Staates zutrittsreguliert werden. Die soziale Handlungskoordination zwischen interdependenten Akteurinnen und Akteuren, wie sie von Benz und Dose (2010: 18f.) als Aufgabe der politischen Planung beschrieben wurde, lässt sich in Verbindung mit der sozialräumlichen Kontextualisierung der sozialpolitischen Interventionsformen durchwegs als Handlungsaufforderung an die Soziale Arbeit auffassen. Es bietet dabei allenfalls der Governance-Ansatz nach der Auslegung von Benz und Dose (2010) die erforderlichen Mittel, Interdependenzen im Akteursmix aufzuschliessen und zu koordinieren (vgl. Uebelhart/Zängl 2015: 85f.). Die Soziale Arbeit erfährt dabei die Gelegenheit zur politischen Aktion als Vermittlerin zwischen öffentlichen Fragen und privaten Problemen und rekurriert auf ihre Handlungsform und ihr normatives Fundament als Gerechtigkeitsprofession. Vor dem Hintergrund der Beobachterzentrierung und der Mehrstufigkeit von Interventionsprozessen ist die gerechte Verteilung von sozialen Beziehungen auf der Ebene planungs- und umsetzungsbeteiligter Akteurinnen und Akteure im Aufgabenbereich der Sozialen Arbeit (vgl. Schrödter 2007: 22).

Damit zeigt sich, dass Sozialplanung innerhalb bestehender Machtstrukturen – welche demokratisch legitimiert sind – ein notwendiges Mittel ist, um soziale Probleme nachhaltig zu bearbeiten. Die Soziale Arbeit verfügt über solide Fundamente, um ihren Handlungsformen entsprechend komplexe Problemlagen analytisch zu rekonstruieren und intentional, in Form von geplanten Interventionen, in soziale Zusammenhänge einzugreifen und Programme zu implementieren.

Ihr wenig vereinheitlichter Planungsbegriff (vgl. Dittmann/Tappert 2014: 1) krankt nicht zuletzt an fehlenden, gegenstandsbezogenen Untersuchungen. Eine Planungspraxis in mehrstufigen Interventionsprozessen fehlt ihr bisweilen und dementsprechend Möglichkeiten, konkrete Handlungstheorien zu generieren, welche der Besonderheit der Sozialen Arbeit im Rahmen des trajektiven Modells (vgl. Röh 2013b: 211f.) oder von Brückenkonzepten, wie sie Böhnisch und Schröer auf der Basis des Lebenslagenkonzepts beschreiben (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 99-105), Rechnung tragen. Damit ist auch die Ausbildung von spezifischen Ordnungs- und Strukturierungstheorien gehemmt, wie sie von Meier Kressig und Husi (2002: 20-23) moniert werden. Trotzdem – und das konnte auf den vorangegangenen Seiten herausgearbeitet werden – steht sie dem Planungsbegriff mitnichten indifferent gegenüber. Sie hat diesbezüglich das Privileg, von einer Tradition zu profitieren, welche als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen äusserst fruchtbar ist und von welcher sie für die weitere Differenzierung in ihren Handlungsfeldern Gebrauch machen kann.

Die bisher gewonnen Erkenntnisse können in einem Orientierungsmodell zusammengefasst und verdichtet werden, welches verschiedene Einflussphasen der Planung offenlegt. Wie der Abbildung 2 zu entnehmen ist, können diesbezüglich die von der Planungsträgerin oder vom Planungsträger abhängige Perspektive mit der Dimension des Geltungsanspruchs der Planung in Verbindung gebracht werden. Die Komplexitätsstufe der Rekonstruktion sozialer Zusammenhänge (y-Achse) wird in dieser Darstellung dem jeweiligen Geltungsanspruch von Planung zugeordnet. Indessen können Bezüge ebenso zum Planungsmodell (x-Achse) hergestellt werden, welches der jeweiligen Planung pro Dimension zugrunde liegt. Das Orientierungsmodell zeigt damit nicht nur die einflussnehmenden Sphären von Planung im Überblick, sondern weist auch auf die Multiperspektivität hin, aus welcher heraus Planung geschehen muss.

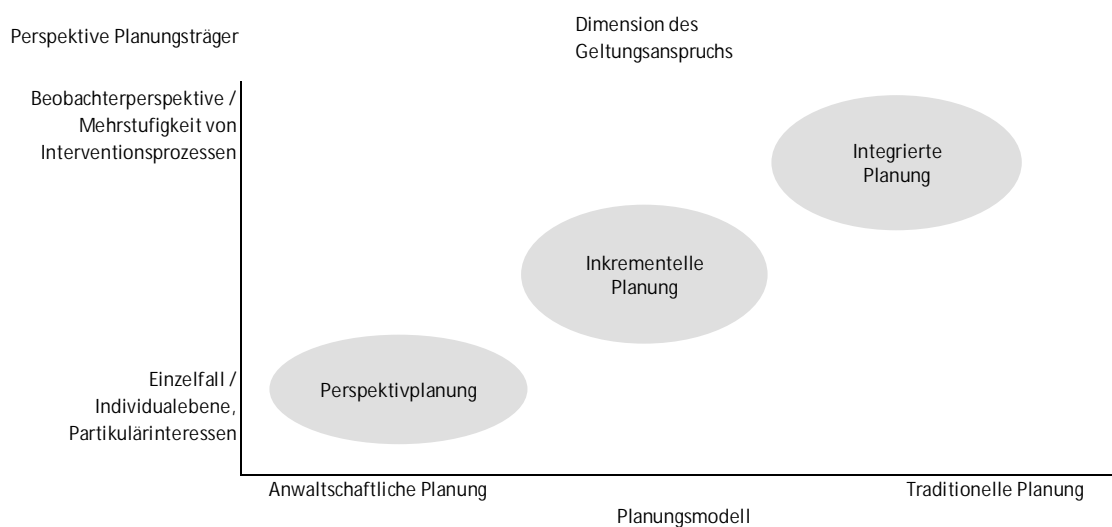


Abbildung 2: Orientierungsmodell Planung (eigene Darstellung)

4 Kantonale Planungspraxis am Beispiel der sozialpolitischen Planung des Kantons Aargau

Im folgenden Abschnitt wird anhand einer Dokumentenanalyse die Planungspraxis im Kanton Aargau systematisch untersucht. Die Analyse schriftlich verfügbarer Daten beleuchtet in einer inhaltlichen Aufschlüsselung nach gewissen Themen und Aspekten soziale, politische oder historische Hintergründe (vgl. Brüsemeister 2008: 16). Dabei geben die Fragestellungen vor, wonach in den Quellen gesucht wird. Ziel ist es, das Quellenmaterial nach festgelegten Gesichtspunkten zu strukturieren und Fundstellen zu extrahieren, in welchen für die Beantwortung der für die vorliegende Arbeit formulierten Fragestellungen relevante Themen und Aspekte angesprochen werden. Die Fundstellen werden durchleucht-

tet und interpretiert. Diese systematische Aufbereitung dient dazu, entsprechende Sequenzen im breiteren Rahmen des Forschungsanliegens der Arbeit diskutier- und kritisierbar zu machen. In dieser Form nimmt die Dokumentenanalyse auf das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse Bezug (vgl. Mayring 2010).

Da es sich bei der sozialpolitischen Planung des Kantons Aargau um ein mehrjähriges Projekt handelt, dessen Prozess sich jeweils in den aktuellen Dokumenten kumuliert, konzentriert sich die Analyse in der vorliegenden Arbeit auf diejenigen Dokumente, welche im politischen Prozess als momentane Entscheidungsgrundlagen für die Weiterführung des Projekts massgeblich sind. Es handelt sich dabei um den Sozialbericht (2012) sowie die Unterlagen zur Verhandlung des Geschäfts im Grossen Rat bestehend aus dem Bericht Sozialplanung (2015a) und der Botschaft an den Grossen Rat (2015b).¹⁷ Im Weiteren werden gewisse Teilergebnisse der Arbeit der Projektleiterin der sozialpolitischen Planung zur Interpretation vorgelegt. Das Vertiefungsinterview mit Frau Margrit Schärer vom Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau wurde schriftlich geführt und mit einem Fragebogen (Anhang) angeleitet. Das Kapitel schliesst mit der Einarbeitung ihrer Kommentare, welche bisher gewonnene Einsichten stützt oder entschieden kontrastiert. An dieser abschliessenden Darstellung verdeutlicht sich zudem die Rolle der Sozialen Arbeit in der sozialpolitischen Planung des Kantons Aargau.

Ebenen der Analyse

Wie sich gezeigt hat, sind für die Sozialplanung aus Sicht der Sozialen Arbeit verschiedene Dimensionen relevant: unter anderem sind ihr Akteursbezug, ihr Geltungsanspruch sowie ihr Planungsmodell für die Konfiguration der Planung mitverantwortlich. Diese rahmengebenden Dimensionen determinieren zu gewissen Anteilen die Handlungen, welche Planungsträgerinnen und Planungsträger unternehmen, um soziale Probleme zu bearbeiten. Mit Rothmans Modus *Social Policy/Planning* und Hymans theoretischer Dialektik lässt sich nachweisen, dass sich Handlungen innerhalb dieser Modi nach den Vorgaben des jeweiligen Planungsmodells oder -verständnisses differenzieren lassen. Dementsprechend wichtig ist es, die Quellen nach den beiden Handlungsfeldern der Interventionsprozesse und des Konzepts zur Rekonstruktion sozialer Zusammenhänge zu analysieren, welche sich als Umfeld für sozialarbeiterisches Handeln in der Sozialplanung herauskristallisiert haben. Um diese Handlungen jedoch zu legitimieren, welche die Soziale Arbeit als intermediäre Instanz ausführen würde, muss die Verbindung zwischen sozialpolitischen und sozialpädagogischen Anteilen der Planung operationalisiert werden. Dazu werden die vorliegenden Quellen nach Anknüpfungspunkten für die in

¹⁷ Geschäft Nummer GR.15.59/DGS. Die Beratung der Botschaft und erste Lesung durch den Grossen Rat sind im August 2015 traktandiert. Vorher ist das Geschäft zur Beratung in den betreffenden Kommissionen des Grossen Rats.

dieser Hinsicht erforderlichen trajektiven Modelle oder Brückenkonzepte befragt. Die Analyse kommt nicht umhin, Aussagen in der Sozialplanung, welche über die Sozialplanung selbst getroffen werden, besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Zweierlei Effekte werden damit induziert: (1) Die über diese Zugänge gewährte Abhebung vom Einzelfall und den Adressatinnen und Adressaten sozialer Dienstleistungen verspricht für die eingenommene Perspektive aufschlussreiche Aussichten. (2) In dieser Form wird die Reflexivität von Planungsprozessen veranschaulicht und gleichsam den Entscheidungen über spätere (inhaltliche) Entscheide der entsprechende Platz zugewiesen (vgl. Luhmann 2007: 67). Bevor in diesem Abschnitt zur eigentlichen Analyse übergegangen wird, bietet eine kurze Übersicht über die Projektanlage und -konzeption der sozialpolitischen Planung im Kanton Aargau Orientierung.

4.1 Projektanlage und -konzeption

Der Anstoss, eine kantonale sozialpolitische Planung zu initiieren, gab ein überparteilicher Vorstoss aus dem Grossen Rat vom Mai 2010, woraufhin der Regierungsrat des Kantons Aargau das Departement Gesundheit und Soziales (DGS) beauftragte, in Zusammenarbeit mit anderen Departementen ein entsprechendes Projekt auszuarbeiten (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 7). Ein zweistufiges Verfahren wurde gewählt, um auf der Grundlage statistischer Sozialindikatoren Ziele, Strategien und schliesslich Massnahmen zu entwickeln. Die Projektanlage besteht somit aus dem Gesamtprojekt der sozialpolitischen Planung (SOPLA) und den beiden Teilprojekten (1) Sozialbericht und (2) Sozialplanung.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Sozialpolitik im Kanton Aargau bieten sowohl die Bundesverfassung sowie die Kantonsverfassung.¹⁸ Ausserdem fusst die SOPLA auf der Zusammenarbeit in interkantonalen Gremien wie der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sowie den aargauischen Gemeinden, welchen mit der Umsetzung und Finanzierung zahlreicher Massnahmen eine Schlüsselrolle zukommt. Auf nichtstaatlicher Ebene übernehmen weitere Institutionen und Trägerschaften wichtige Funktionen bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 8f). Der departementsübergreifende Charakter der SOPLA wird mit der Aufzählung der involvierten Fachabteilungen und -stellen erkennbar, welche mit der Steuerung sozialpolitischer Themen beauftragt sind. Ein ständiges Gremium, welches die Themen departementsübergreifend koordiniert, ist gegenwärtig nicht vorhanden. Sozialpolitische Zielsetzungen wurden von der SOPLA mittels Entwicklungsleitbildern oder Strategiepapieren verfolgt. Ziel der SOPLA ist es, Handlungsansätze zu

¹⁸ In der Bundesverfassung handelt es sich dabei um die Förderung der Wohlfahrt und des inneren Zusammenhalts (Art. 2 Abs. 2 und 3), Sozialrechte (Art. 11, Art. 12, Art. 19 sowie Art. 29 Abs. 3) und soziale Sicherheit (Art. 41). Auf der Ebene Kantonsverfassung gelten als gesetzliche Rahmung die allgemeine Wohlfahrt (§ 25 Abs. 1), Sozialrechte (§ 22 Abs. 2 sowie § 28) und Sozialziele (§ 25 Abs. 2). Zudem sind in der Kantonsverfassung Sozialhilfe (§ 39), Familienschutz (§ 38), Gesundheitsförderung (§ 41), die Achtung der Menschenwürde (§ 9) und das Diskriminierungsverbot (§ 10) verankert.

bündeln und ihnen ein gemeinsames Fundament zur konkretisierten Umsetzung zu erstellen, um damit wachsende Sozialausgaben zu bremsen (vgl. ebd.: 9, 56).

Politische Impulse, welche schlussendlich in der Initialisierung der sozialpolitischen Planung mündeten oder diese begleiteten, gaben parlamentarische Vorstösse zu Armuts- und Arbeitsthematiken sowie zwei Volksinitiativen mit gleicher Thematik (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015b: 6). Handlungsbedarf wurde insbesondere mit dem wirtschaftlichen Druck auf Geringqualifizierte, Familien mit tiefen Einkommen, Alleinerziehende, Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Familien sowie der besonders starken Vertretung von Migrationsbevölkerung in diesen Gruppen geltend gemacht. Ferner werden auch Hochbetagte über 80 Jahre zu der Gruppe der überdurchschnittlich Hilfsbedürftigen gezählt, deren Zahl sich bis 2035 verdreifachen wird (vgl. ebd.: 7).

Bezüglich der Projektanlage ist zu bemerken, dass es sich bei der Sozialplanung um eine Veränderung in den Aufgaben des Kantons und dadurch um einen wesentlichen Eingriff handelt, welcher entsprechender gesetzlicher Bestimmungen bedarf. Diese Bestimmungen findet das Projekt im § 8 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), wonach der Regierungsrat dem Grossen Rat Planungsberichte zur Genehmigung vorlegen kann. Die Sozialplanung hat damit den Charakter eines Planungsberichts (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015b: 7).

4.2 Interventionsprozesse in der Sozialplanung des Kantons Aargau

Sozialpolitik wird im Sozialbericht des Kantons Aargau als Querschnittsaufgabe bezeichnet (vgl. Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau 2012: 37) und damit als eine Gesellschaftspolitik, welche kaum mehr auf ihre einzelnen Inhalte zu reduzieren ist (vgl. Opielka 2008: 16-18). Damit ist bereits angetönt, was in neueren Fachdiskursen als Entgrenzungsprozess der Sozialpolitik beschrieben wird, welcher sich nicht nur sektoral und funktional vollzieht, sondern darüber hinaus die eigenständige Stellung der Sozialpolitik im System der Politiken in Frage stellt (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 9f.). Die Entgrenzung der Sozialpolitik äussert sich als Öffnung zur Wirtschaftspolitik (zunehmend wirtschaftliche Betrachtung von Aufgaben der Sozialpolitik) sowie zur Gesellschafts- und Demokratiep politik (Debatte um den Wert von Eigenverantwortlichkeit, Autonomie und Aufgaben ihrer Mehrung) (vgl. Evers/Heinze 2008: 10f.).

Ein Schwerpunkt sozialpolitischer Interventionen setzt der Kanton Aargau auf Präventions- und Investitionsstrategien, welcher sich in einem breiten Konsens bezüglich des Reformgedankens eines aktivierenden Sozialstaats («Fördern und Fordern») niederschlägt (vgl. Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau 2012: 7, 40f.; Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 4f., 13). Die Sozialplanung soll mittels Koordinierung Interventionen von tagespolitisch motivierten Schwerpunkten und einer Politik der kleinen Schritte wegholen. Die kohärente Ausrichtung auf gemeinsame Ziele dient

der Entwicklung langfristiger Lösungen im Sinne einer optimalen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der Steigerung der Nachhaltigkeit der Sozialpolitik (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 7).

Die Struktur der Sozialplanung im Kanton Aargau ist aus Zielen, Stossrichtungen, Strategien, bestehenden Massnahmen und zukünftigen Handlungsmöglichkeiten aufgebaut. Der gesamte Komplex lässt die Systematik von sozialpolitischen Interventionsprozessen erkennen. Der Handlungsansatz umschliesst Ziele der selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensgestaltung und der gesellschaftlichen Inklusion. Er beschreibt eine nachhaltige Sozialpolitik der Befähigung. Der Schutz verfassungsmässiger Rechte und die Förderung des sozialen Zusammenhalts werden damit gewährleistet. Abbildung 3 veranschaulicht die Systematik von Handlungsansatz und Struktur der Sozialplanung. (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 13).

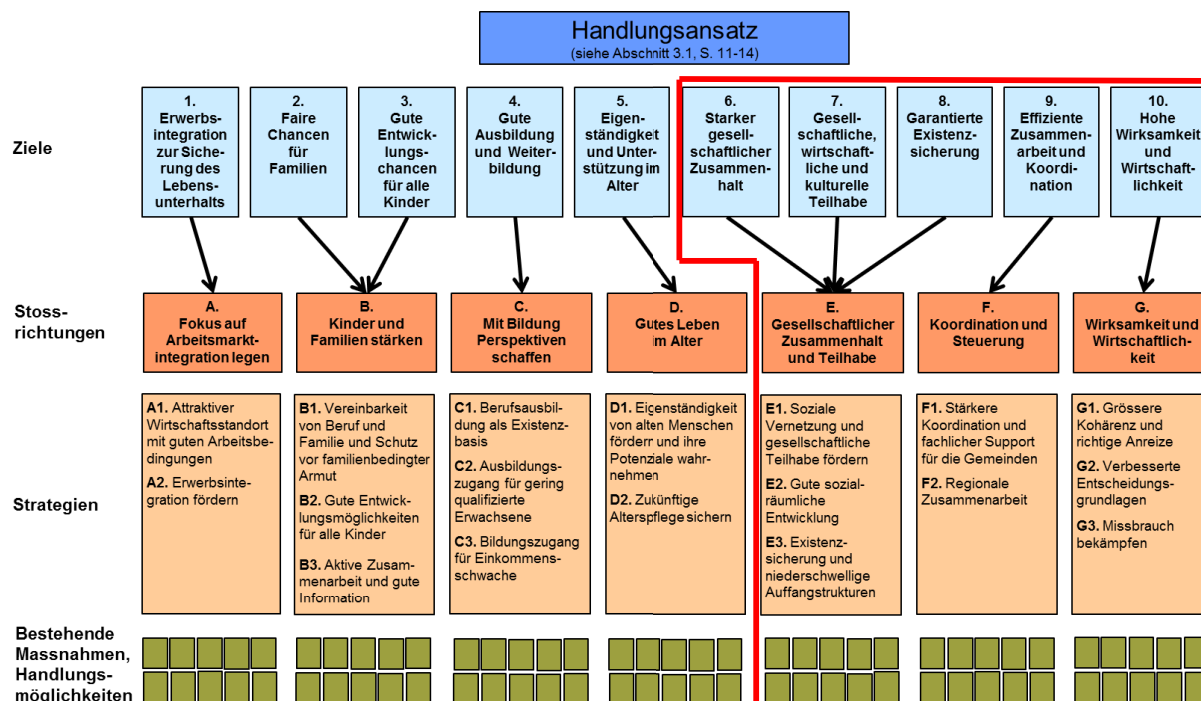


Abbildung 3: Struktur der Sozialplanung im Kanton Aargau (in Anlehnung an: Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 17)

Ziele

Die zehn formulierten Ziele geben konkrete Soll-Zustände vor und sind unabhängig von den Beteiligungen verschiedener Akteurinnen und Akteure formuliert. Sie schaffen eine Basis zur Verständigung über sozialpolitisches Handeln (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 16).

Stossrichtungen und Strategien

Im Planungsbericht werden die Stossrichtungen als Beitrag des Kantons zur Zielerreichung angegeben. Bei ihnen handelt es sich um die Kernstruktur der Sozialplanung. Die Stossrichtungen enthalten dabei mehrere Strategien und können mehrere Ziele gleichzeitig abdecken. Die Strategien sagen aus, wie der Kanton die Ziele erreichen will. Die Verbindung von Stossrichtungen und Strategien bildet das stabile Fundament für eine kohärente und breit gefächerte Sozialpolitik (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 18).

Bestehende Massnahmen und Handlungsmöglichkeiten

Die Umsetzung der Strategien erfolgt mittels einzelner Massnahmen. Dabei sind neue Handlungsmöglichkeiten im Sinne der Verbesserung des Gesamtsystems vorgesehen.

4.2.1 Die funktionale Ebene sozialplanerischer Aktivitäten

Wie einleitend dieses Kapitels bemerkt wurde, ist eine metasprachliche Analyse der Sozialplanung nötig, mit deren Hilfe sich Konvergenzen mit der Sozialen Arbeit aufdecken lassen, ohne dabei auf der Ebene der sozialen Dienstleistungen ihr Einzelfallhandeln als einseitigen Bezugspunkt aufzufassen. Unter Berücksichtigung der vorgenommenen Fokussierung lassen sich die Stossrichtungen A. bis D. auf eine für die Soziale Arbeit typische Adressatinnen- und Adressatenbeziehung hinführen. In deren Rahmen enthalten Massnahmen und Handlungsmöglichkeiten koproduktive Arbeit mit Klientinnen und Klienten Sozialer Arbeit. Um die anvisierten Effekte der Analyse zu erzielen, bieten sich speziell die Stossrichtungen E. bis G. gemäss der roten Markierung in Abbildung 3 an, da ihre Strategien nicht auf spezifische Risikogruppen gerichtet sind, sondern auf die weitgreifende Ausgestaltung sozialpolitischer Interventionen. Dies stellt aus der Perspektive der hier untersuchten Thematik einen intuitiven Bruch in der Systematik dar, aus welchem sich relevante Aussagen zur Konstituierung der Sozialplanung im Kanton Aargau gewinnen lassen. An formalen Aspekten der Systematik ist dieser Bruch weder abzulesen, noch wird er argumentativ unterfüttert. Jedoch drängt sich aus Sicht der Sozialen Arbeit sowie der bisherigen Ergebnisse auf, die Disparität zu benennen und zu erklären.

Die letzten drei Stossrichtungen E. bis G. nehmen sich der Reflexivität von Planungsprozessen an. Mit ihnen werden Aussagen über die Sozialplanung getroffen, ohne ihren direkten Bezug zu spezifizierten Ziel- und Risikogruppen explizit zu machen. Trotzdem darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass Stossrichtungen A. bis D. ebenso sozialplanerische Aktivitäten umfassen und sich keine trennscharfe Linie ziehen lässt, indem etwa Soziale Dienste ausschliesslich auf dieser Seite der Systematik verortet würden. An diesem Punkt lässt sich die Bedeutung Sozialer Dienste auf die «metaplanerischen» Stossrichtungen E. bis G. übertragen. Ihr funktionaler Anspruch wird darin bekräftigt, indem sich die Abkopplung vom Einzelfall und vom Klientel der Sozialen Arbeit nicht nur auf der Planungs-

ebene zeigt, wie das bei denjenigen Stossrichtungen der Fall ist, die sozialarbeiterische Handlungen unmittelbar gebieten, sondern auch thematisch, indem Soziale Dienste ebenso bei reflexiven Anteilen der Planung Funktionen übernehmen.

4.3 Konzept der Rekonstruktion intentionaler Eingriffe in soziale Zusammenhänge

Die sozialwissenschaftliche Rekonstruktion sozialer Zusammenhänge für die Planung von Interventionen, welche der Systematik der Sozialplanung folgen, ist als Grundkonzept ein zentraler Drehpunkt. Mit dieser grundlegenden Vorbereitung können intentionale Eingriffe in soziale Zusammenhänge auf stabilen Annahmen abgestützt und entsprechend legitimiert werden. Die untersuchten Dokumente geben nur ansatzweise Aufschluss über die Rekonstruktionsproblematik, über welche zur vorgestellten Interventionssystematik gefunden wurde. Diesbezügliche Referenzpunkte in den untersuchten Dokumenten – vornehmlich in den einzelnen Strategien der SOPLA – sollen die Verbindung von sozialpolitischen und sozialpädagogischen Anteilen zunächst ermessen und weiter zur Klärung von methodischen Handlungsoptionen für die Soziale Arbeit beitragen. Die folgende Tabelle 1 sucht nach Referenzpunkten in der SOPLA des Kantons Aargau (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a), welche Anschluss bieten für eine Operationalisierung und damit rekonstruktive Bearbeitung durch die Soziale Arbeit. Die Operationalisierung weist zugleich den Zugang zu den erforderlichen Brückenkonzepten. Die Referenzpunkte in den Strategien der SOPLA sind durchdrungen von den zugeordneten Rekonstruktionsproblematiken. Eine Zuordnung ist indes nicht eindeutig möglich, da die Referenzpunkte gleichzeitig von verschiedenen Rekonstruktionsproblematiken geprägt sind. Die folgende Aufstellung ist exemplarisch zu verstehen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Das Anliegen ist es, an ausgewählten Referenzpunkten der SOPLA einen möglichen Weg der Trajektion, respektive Überbrückung aufzuzeigen, wobei der Prozess und nicht die zu verändernde Problemlage im Vordergrund steht.

Rekonstruktionsproblematik	Referenzpunkte SOPLA Kt. AG (Indikatoren)
a) Beobachtendenperspektive	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Sozialpolitische Begünstigung von Begegnungen und Engagement im sozialen Nahraum (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 42) ◦ Unterstützung von gemeinnützigem Engagement von Organisationen und die Freiwilligenarbeit durch gute Rahmenbedingungen (vgl. ebd.: 43)

Rekonstruktionsproblematik	Referenzpunkte SOPLA Kt. AG (Indikatoren)
b) Konstituierung des Interventionsfeldes durch Akteurinnen und Akteure	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Definition der Zuständigkeiten involvierter Akteure und Akteurgruppen (vgl. ebd.: 47) ◦ Berücksichtigung integrierender Ansätze bei Raumplanung und Quartiersentwicklung (vgl. ebd.: 45) ◦ Zugang zu bedarfsgerechter Beratung, Begleitung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (vgl. ebd.: 46)
c) Mehrstufigkeit des Interventionsprozesses	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Überwindung institutioneller Grenzen (vgl. ebd.: 47) ◦ Unübersichtlichkeit des Angebots an sozialen Dienstleistungen (vgl. ebd.) ◦ Förderung der Zusammenarbeit von Sozialdiensten und Entwicklung von Empfehlungen für regionale und kommunale Sozialdienste (vgl. ebd.: 50)
d) Wirkungszusammenhänge und Sinnhaftigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Ausrichtung auf konkrete Lebenssituation über den ganzen Lebenslauf (vgl. ebd.: 14) ◦ Schaffung der Voraussetzungen für gute Lebensqualität und attraktiven Standort Aargau (vgl. ebd.: 42) ◦ Widerspruchsfreie Abstimmung einzelner Massnahmen und Bekämpfung von Fehlanreizen (vgl. ebd.: 53)

Tabelle 1: Referenzpunkte der SOPLA Kanton Aargau nach Rekonstruktionsproblematik

4.4 Wissen zur Verbindung von sozialpolitischen und sozialpädagogischen Anteilen

Bei der Verbindung von sozialpolitischen und sozialpädagogischen Anteilen für die Rekonstruktion intentionaler Eingriffe in soziale Zusammenhänge handelt es sich auch um eine Vermischung unterschiedlicher Wissensbestände. Einfache Transfermodelle bilden die Prozessualität dieser komplexen Verbindung nicht hinreichend ab und verkürzen den Weg zwischen wissenschaftlichem und handlungspraktischem Wissen. Die revidierte Vorstellung der Struktur von handlungsleitendem Wissen beinhaltet die Vereinigung der Wissensbestände in relationierter Form. Demzufolge ist von einem intermediären Raum auszugehen, in welchem die prozesshafte Umformung des Wissens geschehen muss (vgl. Gredig/Sommerfeld 2010: 5f.). Die professionelle Handlung ergibt sich als Resultat einer komplexen sozialen Produktion, innerhalb derer explizites Wissen der Profession mit weiteren Wissenstypen relationiert wird. Diese Produktion enthält insbesondere zwei Seiten: a) die Herstellung einer Organisation und b) den Handlungsvollzug unter Einbezug von Fremdreferenzen (vgl. ebd.: 8f.).

Unter diesen Gesichtspunkten stellt die Operationalisierung der als Indikatoren zu bezeichnenden Referenzpunkte in der SOPLA für die Soziale Arbeit innerhalb dieses Produktionsverfahrens eine Option dar, das sozialpolitische Überbrückungsproblem zu lösen. Zum einen ist die Operationalisierung zu realisieren, indem die Soziale Arbeit das funktionale Teilsystem referenziert, in welchem sie «Programme entwickelt und prozessiert, die Ausschnitte des teilsystemischen Wissensreservoirs spezifisch zuschneiden, und dabei aber immer auch den weiteren gesellschaftlichen und insbesondere politischen Kontext und darauf bezogene Wissensinhalte ebenso mit einbeziehen, wie Organisationswissen im engeren Sinne (Managementwissen)» (Gredig/Sommerfeld 2010: 8). Damit stellt sie eine Organisation her. Zum anderen generieren ihre Expertinnen und Experten mit sozialpolitischen Akteurinnen und Akteuren als Fremdreferenzen im Handlungsvollzug Handlungswissen, indem sie in den Programmen der Organisation vergegenständlichtes Wissen zu einer neuen Form der Handlungssteuerung entwickeln (vgl. ebd.: 9). In dieser Weise bildet sich in der Performanz der Expertinnen und Experten im intermediären Raum Handlungskompetenz aus, welche auf Wissen der Profession, ebenso wie auf verschiedene andere Wissenshorizonte (zum Beispiel Verwaltungslehre, Juristerei etc.) referenziert.¹⁹

4.5 Die Rolle der Sozialen Arbeit in der Sozialplanung des Kantons Aargau

An dieser Stelle werden aus einem Vertiefungsinterview mit der Projektleiterin gewonnene Aussagen aufgeführt mit dem Ziel, die Rolle der Sozialen Arbeit in der SOPLA im Besonderen und in sozialpolitischen Planungsprozessen im Allgemeinen zu umreißen. Dabei werden Aussagen von Margrit Schärer aufgeführt und im Licht der Ergebnisse aus vorangegangenen Kapiteln betrachtet. Diese Art der Betrachtung führt zu einer Präsentation der Rolle der Sozialen Arbeit in Planungsprozessen, welche sich einerseits auf wissenschaftliche Begründungen aus den vorangegangenen Kapiteln abstützt und andererseits sich auf spezifische pragmatische Ausprägungen der beiden Handlungsdimensionen Wissen und Können konzentriert (vgl. Birgmeier/Mührel 2013: 76).²⁰

1) *«Der Planungsbericht nach §8 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen beschliesst konkrete Ziele und Strategien, wobei die Massnahmen später – je nach Kompetenzsumme oder nötiger Rechtsänderung – der entsprechenden Entscheidungsinstanz zum Beschluss unterbreitet werden.»*

¹⁹ Unter Wissen der Profession (Soziale Arbeit) subsumieren Gredig und Sommerfeld (2010: 7) wissenschaftliches Wissen, normative Orientierung, Professionsethik, Methodologie sowie Teleologie.

²⁰ Birgmeier und Mührel (2013: 76) verweisen auf drei Dimensionen des Handlungswissens, welche eine Handlung im disziplinären und professionsbezogenen Sinn einer Handlungswissenschaft charakterisieren: (1) Dimension des Wissens; (2) Dimension des Könnens; (3) Dimension der Haltung. Um die dritte Dimension abzufragen wäre eine andere Interviewform angezeigt, welche stärker die persönlichen Dispositionen hinter konkreten Handlungen zum Ausdruck bringt.

Diese Form der Planung verweist auf eine strukturelle Vorgabe, welche den politisch-administrativen Prozessablauf determiniert. Ein Planungsbericht verzichtet seiner gesetzlichen Bestimmung nach auf den Entwurf konkreter Massnahmen. Die Durchführung einzelner Prozessphasen ist gebunden an solche Vorgaben, deren Kenntnisse im genannten Zusammenhang entscheidendes Wissen darstellen. Von der Orientierung der Expertinnen und Experten an der eigenen Organisation und Fremdreferenzen innerhalb dieser Prozesse ist im Wesentlichen die zuvor ausgeführte Wissensrelationierung abhängig und damit im weiteren Sinn die Frage, ob die Soziale Arbeit in sozialpolitischen Planungsprozessen eine tragende Rolle besetzen kann. Die Aussage verweist zudem auf strategische Planungsinstrumente im Bereich des Controllings oder Kontraktmanagements mit deren Hilfe Aufgaben und Finanzen sowie Leistungsvereinbarungen geplant und ihren anvisierten Auswirkungen nach zusammengefasst werden.

2) *«Die Entwicklung der Sozialplanung wurde durch ein Sounding Board begleitet, bestehend aus den verschiedenen Akteuren der Sozialpolitik (Vertreter der Politik, Gemeinden, Soziale Dienste, Vertreter der verschiedenen privaten Akteure des Sozialbereichs, Wirtschaftsverbände sowie Vertreter der eidgenössischen Sozialversicherungen).»*

Die Entgrenzung der Sozialpolitik, wie sie unter Kapitel 4.2 beschrieben wurde, hat unverkennbaren Einfluss auf die Interventionssystematik. So basieren die Ziele und Strategien einer integrierten Planung auf einer Konsenshaltung, welche sich gegenüber den staatlichen Ebenen und den verschiedenen sozialpolitischen Akteurinnen und Akteuren als Öffnung zur Wirtschafts-, Gesellschafts- und Demokratipolitik zeigt. Die Moderation des Interessegemenges kompliziert sich entsprechend und verlangt von der Sozialen Arbeit, welche als Expertin im intermediären Raum dieser Verhandlungen fungiert, hohe Abstraktions- und Reflexionsleistungen.

3) *«Der Konsens über die strategische Ausrichtung der Sozialpolitik des Kantons, welcher sich nach aufwändigen und langwierigen Diskussionen abzeichnet (sofern der Grosse Rat die Sozialplanung genehmigt), schafft Grundlagen für das schnelle und zielorientierte Ergreifen nötiger Massnahmen.»*

Das Streben nach Konsens für die solide Basis, auf welcher Massnahmen ergriffen werden, stellt für die Soziale Arbeit einen Hauptanlass dar, sich mit ihrem Handlungs-Struktur-Verständnis auseinanderzusetzen. Zielsetzungen auf der Ebene der substanziellen sozialen Probleme sind auf vorherrschenden Machtstrukturen abgestützt. Namentlich birgt ein traditionelles Planungsmodell für die Soziale Arbeit die Herausforderung, sich als Teil des Machtapparats zu verstehen in dem Sinn, als dass sie die Rolle der Spezialistin auch bezüglich der darin gesetzten Strukturen wahrnehmen kann. Und trotzdem ist sie drauf bedacht, die genannten Grundlagen mit denjenigen Vorteilen auszulegen und auszustatten,

welche es ihren Fachpersonen der sozialen Dienste erlaubt, eine anwaltschaftliche Position gegenüber ihren Klientinnen und Klienten einzunehmen.

4) *«Parallele Prozesse zur Sozialplanung wird es immer geben.»*

An dieser Aussage lässt sich ablesen, dass nicht alle sozialen Dienstleistungen in die Sozialplanung des Kantons einbezogen werden können. Es ist nicht das Ansinnen der kantonalen Sozialplanung, die Gesamtheit der sozialen Leistungen zu erfassen und zu koordinieren. Zugleich liefert die Aussage Hinweise dafür, dass auch den Beteiligungsverfahren Grenzen gesetzt sind.

5) *«Wissen und Kompetenzen, welche die Soziale Arbeit zur Etablierung in sozialpolitischen Planungsprozessen auf staatlicher Ebene benötigt, verweisen auf Kenntnisse von politischen Prozessen sowie administrativen Abläufen in einer Verwaltung sowie auf ein hohes Abstraktionsvermögen und das Vermögen, strategisch zu Denken.»*

Die Implikationen für die Diagnose sozialer Probleme der Sozialen Arbeit müssen im oben umrissenen Raum intermediären Wissens mit Implikationen weiterer Systeme ergänzt werden. Die Sprache bezüglich der gesellschaftlichen und sozialen Problemdiagnosen unterscheidet sich wesentlich, wie bereits festgehalten wurde. Die praktische und organisatorische Bearbeitung der Problematiken im Verwaltungsumfeld erfordert gemäss der Aussage der Projektverantwortlichen spezielles Wissen. Eine Kopplung der Semantiken, was die Diagnosen gesellschaftlicher und sozialer Probleme anbelangt, kann nur erreicht werden, wenn damit in den vorherrschenden organisationalen Strukturen verfahren wird. Sie können für eine, wenngleich nicht inhaltliche, so doch dem organisationalen Verhandlungsrahmen entsprechende Synchronisation sorgen. Erst so werden die Probleme zum gemeinsamen Gegenstand, trotz unterschiedlicher Semantiken.

6) *«Die Rolle der Sozialen Arbeit bei der Entwicklung der sozialpolitischen Planung im Kanton Aargau spiegelt sich in der Beschreibung aktueller Herausforderungen sozialer Dienste. Weiter wird sie als Kapazität bei der konkreten Gestaltung einzelner Massnahmen sehr wichtig sein.»*

In der Aussage spiegelt sich deutlich die Rolle der Sozialen Arbeit in der Sozialplanung des Kantons Aargau. Einerseits beschreibt sie die Soziale Arbeit als Informantin hinsichtlich der zu planenden sozialpolitischen Interventionen. Andererseits wird ihre eigene klientinnen- und klientenorientierte Interventionslogik bestätigt, indem sie als Expertin für die Durchführung und Gestaltung von Hilfe im Einzelfall und damit auf die direkte Arbeit mit Klientinnen und Klienten, eingesetzt wird.

5 Konzeptionelle und theoretische Grundlagen der Sozialplanung

Mit der Governance wurde ein ordnendes Konzept vorgestellt, in dessen Mix bestehend aus Staat, Markt, Zivilgesellschaft und informellen Netzwerken, *Policy Making* kritisiert, weiterentwickelt und neu auftretenden Anforderungen angepasst wird. Trotz einer zunehmenden Akteursbeteiligung, welche zu komplexen Ausgangs- und Ergebnislagen führt, kann nicht zwangsläufig von einer grösseren Effektivität und Inklusion von Betroffenen ausgegangen werden (vgl. Böhmer 2015a: 39f.). Den sozialen Koordinationsformen der Governance ist in diesem Sinn eine Multiperspektivität vorgeschrieben, die auf politischer Ebene mit bedacht und von der Sozialplanung umgesetzt wird. Ihr kommt die Funktion zu, verschiedene Akteurinnen und Akteure, Logiken, Ansprüche und Räume, respektive Raumdimensionen zu moderieren. Lineare Planungspfade sind vor diesem Hintergrund als Idealtypologie zu würdigen, deren Umsetzung auf verschiedensten Ebenen unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Gegenständen sich als Balanceakt darbietet (vgl. ebd.: 40f.). Böhmer (2015a: 41) bezeichnet daher die Räume, in welchen sozialpolitische Prozesse mitunter die Abstimmung mit politischen Massstäben erforderlich machen, als hybride und demnach auf eine komplexe soziale Koproduktion abgestützte Entität.

Im anschliessenden Abschnitt werden eben jene Koordinationsformen unter ihren Steuerungsaspekten in ein Verständnis von Sozialplanung integriert. Wie die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichten, hat der Planungsbegriff auch aus der Perspektive der professionellen Sozialen Arbeit Bestand. Gleichwohl wird hier auf den beschriebenen Grundlagen wissenschaftsbasierten, sozialarbeiterischen und planvollen Handelns eine Methodik der Sozialplanung vorgestellt, welche in einem breiten Spektrum erbracht und sowohl individuellen Herausforderungen, dem gesellschaftlichen Kontext als auch den fachlich-professionellen Standards gerecht werden muss (vgl. Böhmer 2015a: 57). Der Blick fällt daher zunächst auf den Stellenwert und die Funktion von Methodik im Bereich der Sozialplanung. Daraufhin wird auf Erscheinungen eingegangen, welche die Grundlagen der Sozialplanung gleichermaßen bestimmen und flankieren. So wird die Relevanz von Effizienz und Effektivität innerhalb der neuen Verwaltungsführung reflektiert und in ihrer Auswirkung auf professionelle Handlungen im Planungsumfeld untersucht. Ausgehend davon, was Sozialplanung leisten muss, werden ihre handlungstheoretischen Fundamente für die Soziale Arbeit aufgeschlossen, um daran die Verbindung der Sozialpolitik mit der Sozialen Arbeit zu explizieren. Systematisierende Konzepte werden daraufhin untersucht, ob sie der Sozialen Arbeit die erforderlichen Funktionsgrundlagen und die dafür nötigen Bezüge zu ihren Wissensbeständen bieten können. Beschlossen wird der Abschnitt mit der Beantwortung der zweiten Fragestellung, ob aus den genannten Grundlagen Zuständigkeiten der Sozialen Arbeit in sozialpolitischen Planungsprozessen abgeleitet werden können.

5.1 Sozialplanung als Methode oder Methoden der Sozialplanung?

Bei der Operationalisierung der Indikatoren in Bezug auf die Rekonstruktionsproblematik komplexer sozialer Zusammenhänge, wie sie unter Kapitel 4.4 dargelegt wurde, kommen auf der betrachteten Ebene Methoden zum Einsatz, welche als Massnahmeplanung verschiedener Arbeitsfelder zur Daseinsvorsorge begriffen werden können. Der Rekurs sozialarbeiterischen Handelns auf die professionseigene Basis soll sie davor bewahren, zum Instrument einseitig politisch oder ökonomisch orientierter Interessen zu verkommen. Eine Sozialplanung der Sozialen Arbeit muss dafür Methoden zur Beeinflussung der Fallarbeiten sowie unternehmerischer Tätigkeiten von sozialen Dienstleistern beinhalten. Beispielsweise können Vorgaben von Rahmenbedingungen oder Leistungskontrakte zur Ausgestaltung und Steuerung jener Bereiche zugezogen werden (vgl. Böhmer 2015a: 57). Die Operationalisierung bedeutet darüber hinaus die Überführung der Zieldimensionen in Mess- und Erhebungsformate, welche Daten generieren, auf deren Fundament sich eine Planung legitimieren und validieren lässt (vgl. Böhmer 2015b: 10). Die Sozialberichterstattung und ein kontinuierliches Monitoring der sozialen Lage der Bevölkerung eines definierten Raumes können entsprechend als Instrumente solcher Operationen betrachtet werden.

Es stellt sich weiterhin die Grundsatzfrage, ob die Soziale Arbeit ihre Methoden in einer integrierten, eher traditionell ausgerichteten Planung zur Anwendung bringen kann, wenn sich die rein anwaltschaftliche Funktion in der Notwendigkeit einer weitwinkligeren Optik von Problemlagen und übergeordneter Systemrationalität auflösen droht oder nicht vollständig beibehalten lässt. In dieser Hinsicht spielt die Wissensbasis eine bedeutende Rolle, welche einzelnen Professionellen der Sozialen Arbeit in der Sozialplanung zur Verfügung steht und die Kompetenzen, welche darauf aufbauen. Um diese Problematik konstruktiv zu bearbeiten und die Grundsatzfrage entsprechend zu beantworten, ist die Soziale Arbeit auf die Einigung ihrer methodischen Zugänge mit Theoriebezügen angewiesen. Auch eine Sozialplanung der Sozialen Arbeit ist darauf verpflichtet, normative Massgaben zu klären und entsprechend Mittel und Wege, diese zu verfolgen, mit ihren professionellen Standards abzugleichen (vgl. Böhmer 2015a: 60). Darin deutet sich die Relevanz von verschiedenen Konzepten in mehreren Varianten an. Beispielsweise kann die Ressourcenorientierung sowohl als methodisch-analytisches Instrumentarium dienen und ebenfalls als politische Variante für die Positionierung der Sozialen Arbeit von Nutzen sein, da sie sowohl die pädagogische Aufgabe der Befähigung enthält als auch eine sozialpolitische Verteilungsaufgabe erteilt (vgl. Röh 2012: 189, 201). Röh (2012: 203) weist jedoch auch drauf hin, dass für Konzepte auf der sozialstrukturellen Ebene, welche die Behebung und Veränderung der Umstände fokussieren, Entwicklungsbedarf besteht.

An einer Sozialplanung als methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit darf folglich gezweifelt werden, daneben ist aber methodisches Handeln in der Sozialplanung aufgrund guter Kompatibilität

verschiedener Ansätze gewährleistet, wenn sie auch in ihrer theoretischen Anbindung ausbaufähig sind. Von zentraler Bedeutung bleibt indes, dass Planungsmethodiken im demokratischen Interesse kritisierbar sein müssen und demnach für die Sozialplanung eine Ebene der Methodenreflexion (Methodologie) als konstitutives Element vorhanden sein muss (vgl. Böhmer 2015b: 17). Ein solches kritisierbares Moment kann immer die Effizienz und Wirkung eingesetzter Methoden betreffen. Diese Problematik verfolgt der kommende Abschnitt.

5.2 Effizienz und Effektivität

Auf die Schwierigkeit, Wirkungszusammenhänge bei der intentionalen Veränderung sozialer Zusammenhänge auszuweisen, wurde in der vorliegenden Arbeit bereits aus verschiedenen Perspektiven hingewiesen. Die diagnostizierte Komplexität verhindert oft eine genaue Feststellung der zur Wirkungsmessung gebräuchlichen Kausalitäten. Daher wird das Aufzeigen solcher Zusammenhänge von vielen Seiten entschieden kritisiert. Insgesamt bleibt die Frage umstritten, ob Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität (vgl. Donabedian 1980) sozialer Dienstleistungen exakt ermittelt werden können, da sich dabei viele Ermittlungszusammenhänge bloss linear und monokausal beschreiben lassen. Die Nichtstandardisierbarkeit der Krisenbewältigung in der Sozialen Arbeit (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009: 17) liegt demgemäss oft quer zu Anforderungen, welche an die Offenlegung ihrer Wirkungszusammenhänge gestellt werden. Die Zuhilfenahme von Finanzströmen, welche zum Beispiel Ertragsbilanzierungen zulässt, vermag zwar einen Teil der Kritik zu tilgen, jedoch lassen sich damit die ange-tönten Vorbehalte gegenüber der Ermittlung von Langzeitwirkungen nicht ausschalten. Auch gilt zu beachten, dass finanzielle Ressourcen genauso wenig alleiniges Kriterium für Effizienz sind, wie Effizienzkriterien alleiniger Massstab von Planung sind und daher nur limitiert Aussagen zu Effizienz sozialer Dienstleistungen treffen können. Es muss aber betont werden, dass sich im betriebswirtschaftlich interpretierten Kriterium der Effizienz ein Konfliktpotenzial kumuliert, in welchem sich sozialarbeiterische Zugänge erneut komplizieren und diesbezügliche Problematiken sich verschärfen. Die Stilisierung der Effizienz zum Leitbegriff in den neuen Steuerungsmodellen der modernisierten Verwaltung wird daher als virulentes Element wahrgenommen. Eine Sozialplanung der Sozialen Arbeit sieht sich mit dem Anliegen konfrontiert, ihre fachlichen Leistungen in Kennzahlen zu übersetzen und «die Gewichtung und Bewertung dieser Kennzahlen gründlich zu reflektieren» (Böhmer 2015a: 72). Im Aufwiegen dieser Kriterien mit weiteren fachlichen und sozialpolitischen Aspekten und der angezielten Herstellung einer Verhältnismässigkeit müssen sich wiederum solide Planungskompetenzen und die Expertise der Sozialen Arbeit abbilden. Es sind in diesem Sinn betriebswirtschaftliche Kompetenzen mit gemeint, welche eine fundierte Abwägung monetärerer, fachlicher und sozialräumlicher Effizienzkriterien gegeneinander ermöglichen. Gerade jene Multiperspektivität ist als wirkungsvoller Schutzmechanismus vor der einfachen Affirmation des sozialpolitischen Förderns und Forderns einzu-

schätzen und kann dabei helfen, kritische Distanz zu einer einseitig managerialistischen Planung zu wahren (vgl. Böhmer 2015a: 74, 2015b: 22).

Trotz der mittlerweile sehr differenzierten Evaluationen sozialer Dienstleistungen können monokausale Ursache-Wirkungs-Ketten und damit einfache Objektivierungen und Vergleichbarkeiten kaum hergestellt werden. Umso wichtiger scheint es für eine Sozialplanung der Sozialen Arbeit, die Wirkung ihrer Massnahmen in die Sprache der Öffentlichkeit und damit fachfremder Akteurinnen und Akteure der Sozialpolitik zu übersetzen (vgl. Böhmer 2015a: 76f.).

5.3 Handlungsleitende Konzepte in der Sozialplanung

Mit den Verwirklichungschancen (*Capabilities*), welche die Handlungsfähigkeit und sich daraus ergebende Handlungsspielräume bezeichnen, hat Sen in den 1980er Jahren seine Kritik an Verfahren zur Wohlstandsmessung angebracht. Dabei liess er sich vom Zweifel an der Sinnhaftigkeit etablierter volkswirtschaftlicher Indikatoren leiten. Die verspätete, jedoch umso stärkere Rezeption des *Capability Approach* in der Sozialpolitik und Sozialwissenschaften lässt sich mit der recht hohen Abstraktion und folglich komplexen Integration in bestehende Forschungslandschaften oder Theorien erklären (vgl. Knecht 2012: 61). Als alternatives Instrument zur Wohlfahrtsmessung ging unter anderem aus Sens Forschung der *Human Development Index* (HDI) hervor. Nussbaum hat indes eine stärker politisch geprägte Note zur alternativen Wohlfahrtstheorie beige-steuert, was gerade bei der für den Ansatz zentralen Unterscheidung von *Capabilities* und *Functionings* zum Ausdruck kommt. Dabei nehmen beide Autoren nicht immer dieselbe Position ein (vgl. Röh 2013a: 110). Die Bedeutung von Ressourcen wie Bildung und Gesundheit kommt jedoch kongruent zum Tragen, was eine Verknüpfung des *Capability Approach* mit ressourcentheoretischen Ansätzen interessant macht, da durch sie Sens Ansatz in einigen Bereichen an Schärfe und für die Soziale Arbeit konkretere Handlungskonzeptionen gewinnen kann (vgl. Knecht 2012: 62). Ähnliches lässt sich auch mit weiteren Theorien und Ansätzen erreichen, welche in diesem Abschnitt in einer Übersicht dargelegt werden.

5.3.1 Der Capability Approach

Der *Capability Approach* hat in den letzten Jahren in der internationalen Sozialberichterstattung wesentlich an Bedeutung gewonnen. Die Attraktivität für Verwaltungen und Administrationen ist am Einbezug von freiheitlichen Aspekten, immateriellen Aspekten, kritischer Offenheit gegenüber sozialstaatlichen Reformanliegen sowie einer Lebensraumorientierung (Individuum, sozialer Nahraum, Strukturen) festzumachen (vgl. Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau 2012: 7). Der Ansatz stützt den Reformgedanken des aktivierenden Sozialstaats und soll seinerseits die Eigenverantwortung für ein selbstgewähltes und eigenständiges Leben fördern (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 13). Diese Wohlfahrtsmessung erlaubt den sozialpolitischen Gremien eine Ausrichtung an Handlungs- und Verwirklichungschancen, welche Potenziale und Belastungen einer

Bevölkerung(sgruppe) abstecken (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau 2015a: 10). Sie ist jedoch auch stark normiert in Bezug auf ihre Vorstellung des guten Lebens und einem spannungsgeladenen Gerechtigkeitsbegriff. Viele verschiedene Konzeptionen des Guten müssten demnach miteinander vereinbar sein und in die umfassende Gerechtigkeitskonzeption eingehen (vgl. Röh 2013a: 104). Dies stellt insbesondere sozialplanerische Gremien vor komplexe Herausforderungen, da sie oft auf objektiv verstandenen Daten basierende Interventionen planen und damit die dem Ansatz inhärente Selbstbestimmung und Entscheidungshoheit betroffener Personen empfindlich einschränkt. Als Konsequenz einer allgemein geteilten Vorstellung des Guten und ihrer politischen oder staatlichen Durchsetzung lauert die Gefahr eines Paternalismus, was auch Kritikerinnen und Kritiker des *Capability Approach* sowie des aktivierenden Sozialstaats oftmals aufgreifen (vgl. ebd.: 132-137). Demgemäss sind sozialstaatliche Hilfeleistungen immer stärker an pädagogische Eingriffe gebunden, wobei die staatliche Machtausübung dezentraler und unübersichtlicher wird (vgl. Knecht 2010: 266f.). Jedoch können Befähigungsprozesse verstärkt auf die Bildung von selbstreflexiven Entscheidungskompetenzen von Individuen fokussieren und so dem umfassenderen Gerechtigkeitsbegriff von Sen Genüge tun. In dieser Weise entkräftet Sen auch die Paternalismus-Kritik am *Capability Approach*, indem er in seiner *Rational-Choice*-Theorie der Aggregation aller individuellen Entscheide das beste Ergebnis für alle Individuen beimitst (vgl. Röh 2013a: 139).

Um sozialpolitische Interventionen zu systematisieren, kann der *Capability Approach* als Leitthema weitgreifende Dienste leisten. Seine Komplexität, welche oftmals in der konsequenten Umsetzung gewisse Fragestellungen unbeantwortet lässt, wurde gerade in der Sozialen Arbeit zum Anlass genommen, Erweiterungen und Anschlussideen zum Zweck einer deutlicheren handlungswissenschaftlichen Ausstaffierung anzubringen. Der Ansatz bietet darüber hinaus eine intakte Anschlussoffenheit für verfeinernde Konzepte. Eine detailliertere Konfiguration des Befähigungsansatzes bringt beispielsweise der Einbezug der Ressourcenzuteilung mit sich.

5.3.2 Ressourcenzuteilung als sozialpolitische Intervention

Ressourceninterventionen tragen dazu bei, Ressourcen verfügbar zu machen oder die Ausstattung mit Ressourcen zu verbessern, während eine Verbesserung der einzelnen individuellen Fähigkeiten zur Nutzung dieser Ressourcen (*Functionings* im *Capability Approach*) mit Interventionen im pädagogischen Bereich angestrebt wird. Beide Bereiche finden deutliche Anknüpfungspunkte in den früher in dieser Arbeit eingeführten sozialpolitischen Interventionsformen von Kaufmann. So erfolgt bei der Ressourcenintervention eine Ausweitung des Interventionsraumes von einer einseitig wirtschaftlichen Problematik (ökonomische Benachteiligung) auf jeglichen Eingriff in die Verteilung von Einkommen und anderen Ressourcen. Bei den auf Fähigkeiten bezogenen Interventionen lässt sich allgemein das Pendant in den pädagogischen Interventionen ausmachen. Auch die ökologischen Interventionen,

welche eine Verbesserung der Gelegenheitsstrukturen beinhalten, stehen in enger Verbindung zu sozial-ökologischen Interventionen, welche die Verbesserung der Lebensbedingungen an sich zum Ziel haben (vgl. Knecht 2010: 223-228).

Als solches kann das Konzept der Verwirklichungschancen um die Perspektive des Ressourcen-Zuteilens ergänzt werden. Vordringlich sind es die Ressourcen Geld, Gesundheit, Bildung, psychische und soziale Ressourcen sowie die Fähigkeiten (*Functionings*) und sozial-ökologische Interventionen, bei welchen die Sozialplanung die Mechanismen der Zur-Verfügung-Stellung, der Entstehung von Ungleichverteilung und Interdependenzen zwischen (ungleich)verteilten Ressourcen – kurz: der Ressourcen-Allokation – beachten muss. In Anbetracht der Mehrstufigkeit von Interventionsprozessen gilt es auch hier, die Interventionsebene zu identifizieren und entsprechende Planungsaufgaben zu abstrahieren. In diesem Sinn belegt die intentionale Strukturveränderung einer sozial-ökologischen Intervention einen besonderen Status auf der Ebene von staatlich eingeleiteten sozialpolitischen Interventionen. Diese Interventionen wirken auf verschiedenen Übertragungswegen (beispielsweise über soziale Dienstleister) auf das Individuum und seine Ressourcenausstattung (vgl. Knecht 2010: 259).

5.3.3 Die Bewältigungslage als Brückenkonzept

Die komplexe Vermischung von Wissensbeständen im intermediären Raum wurde zuvor anhand der Relationierung von Wissen vertieft. Die komplexe Abstimmung diesbezüglich muss sich in einer Sozialplanung der Sozialen Arbeit hochsystematisiert abbilden. Dafür schlagen Böhnisch und Schröer (2012: 105-107) ein für die Soziale Arbeit besonders anschlussfähiges Modell vor, in welchem sie handlungsbezogene Bewältigungslagen über den Lebenslagenzugang operationalisieren. Die Lebenslage dient dabei als eigentliche Brücke zur Sozialpolitik. Sie muss aber darüber hinaus für die Soziale Arbeit einer sozialpädagogischen Konstruktion unterzogen werden, da sie die sozialpolitischen Bezüge zu Lebensverhältnissen²¹ zwar kennt, jedoch von Seiten ihrer Klientinnen und Klienten her betrachtet. Das Verhältnis von Sozialer Arbeit und Politik wird im Dreigestirn von Lebenslage, Bewältigungslage und einer auf diese Dimensionen bezogene Rezeption des Befähigungsansatzes aufgeschlossen (vgl. ebd.: 98f.).

Als Zugänge der Sozialen Arbeit zu Lebenslagen lassen sich Sprache, Beziehungen, Zeit und Raum benennen. Mit einer Rekonstruktion kritischer Lebensverhältnisse über jene Zugänge können soziale Zusammenhänge ermittelt werden. Diese erlauben in Ergänzung mit weiteren sozialwissenschaftlichen Verfahren eine sozialpädagogische Operationalisierung der Lebenslagen, an welchen sich die Sozialpolitik in Form der sozialen Struktur orientiert (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 106). Eine weitere Brücke vom Individuum her wird mit einer Auslegung des *Capability Approach* konstruiert. Dies hat

²¹ Diese Bezüge werden mit der qualitativen und quantitativen Sozialberichterstattung erschlossen (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 98).

vordergründig den Zweck, die unproblematischen Anteile des Ansatzes von der theoretischen Vermittlung des Lebenslagenkonzepts profitieren zu lassen. Seine problematischeren Bezüge, wie sie Böhnisch und Schröer (2012: 111) in einer sozialhistorischen und sozialstrukturellen Blindheit sowie einer appellativen Konzeptcharakteristik vorfinden, sollen dabei ausgespart werden. Die freischwebende Programmatik des *Capability Approach* wird demgemäß im Lebenslagenansatz sozialhistorisch und sozialstrukturell rückgebunden. Erst in dieser Form ergibt sich «ein „von unten her“ entwickeltes sozialpolitisches Modell des Zusammenspiels von *subjektorientierter Befähigungspolitik und lebenslagenorientierter Ermöglichungspolitik* [Hervorhebung im Original]» (Böhnisch/Schröer 2012: 114).

5.3.4 Komplementarität und Verflechtung weiterer Ansätze

Weitere Ansätze sind durch überwiegende Ähnlichkeiten mit dem *Capability Approach* prädestiniert dazu, in eine breitere Konfiguration des Befähigungsansatzes einbezogen zu werden, da sie ebenso subjektive als auch strukturelle Bedingungen gelingender Lebensführung umfassen. Bei gewissen können unter getrennter Betrachtung augenfällige Parallelen ausgemacht werden. So ist beispielsweise im Lebenslagenansatz der Spielraum des Individuums zur Erfüllung seiner Grundanliegen zu vergleichen mit den Verwirklichungschancen des *Capability Approach* (vgl. Röh 2013a: 147). Der Spielraum eröffnet sich in der gesellschaftlich verwirklichten Möglichkeit, «mittels Bildung, Kompetenzerwerb, sozioökonomischen Ressourcen und sozialökologischen Umweltfaktoren ein gutes Leben entwickeln und führen zu können» (ebd.: 149). Gerade der Lebenslagenansatz wird vereinzelt als internationale Variante des *Capability Approach* gesehen und im neueren sozialpolitischen Diskurs häufig komplementär dazu rezipiert (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 110). Weitere Überschneidungen ergeben sich zu Bedürfnis- und Menschenrechtstheorien. Röh (2013a: 162) nennt sodann Bedürfnisse als eine Grundlage, welche auch mit den Verwirklichungschancen von Nussbaum beschrieben werden können. Darauf basierend können Menschenrechte geklärt werden. Lebenslagentheorien ihrerseits können Hinweise auf die notwendige Bedürfnisbefriedigung zur Verwirklichung eines guten Lebens geben. Ausgehend vom Wechselspiel zwischen Handlung und Struktur ergeben sich aus dieser Perspektive vielfältige und fruchtbare Anknüpfungspunkte für eine dichte und konsistente Handlungstheorie Sozialer Arbeit.

5.4 Soziale Arbeit auf den Grundlagen der Sozialplanung

Die vorgestellten konzeptionellen und theoretischen Grundlagen der Sozialplanung bieten explizite Anknüpfungspunkte für Handlungstheorien der Sozialen Arbeit. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse der vorangegangenen Abschnitte konnten an dieser Stelle deutliche Handlungsbezüge aufgezeigt werden, welche in Anbetracht methodologischer Fragestellungen sowie der Reflexion von Effizienzkriterien aufgeschlossen wurden und sich im Planungsverständnis der Sozialen Arbeit einbetten lassen.

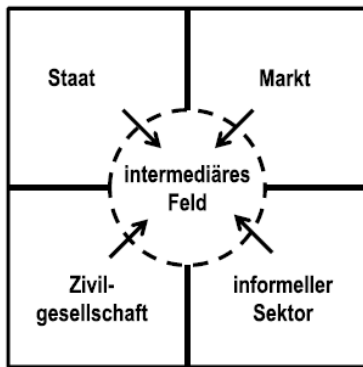


Abbildung 4: Intermediärer Raum (in: Böhmer 2015a: 122)

Soziale Arbeit kann sich in einer integrierten Planung, welche eingefügt ist in ein umfangreiches Netz an verschiedenen Fachplanungen, Interessenlagen und Zuständigkeiten, in einem intermediären Raum positionieren, wie ihn die Abbildung 4 unter Beeinflussung durch Staat, Markt, zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure sowie informelle Netzwerke illustriert. Dabei stehen ihrer ausgewiesenen Expertise entsprechend moderierende, informierende, partizipativ und befähigend ausgelegte und leitbild-konforme Handlungsformen zur Verfügung. Die systematische Wissenshybridisierung geht dabei

über in eine hybride Steuerungskonzeption, welche ihren Einflussphären gerecht werden und in von Governance-Prozessen geprägten Strukturen stattfinden muss. Der Regelungsaspekt der Governance wurde bereits zur Klärung des Verhältnisses zwischen Sozialer Arbeit und dem Planungsbegriff beigezogen und bietet seinerseits vielfältige Anschlussmöglichkeiten für prozessorientierte Kooperationen, wie sie beispielsweise Hochuli Freund und Stotz (2013) vorschlagen. Eine integrierte Planung weist demnach Referenzpunkte für die Wissensbasis der Sozialen Arbeit in unterschiedlichen Bereichen auf. Eine Übersicht über diese Zusammenführung einzelner Prozessanteile in der Sozialplanung und darauf bezogene Wissensbestände der Sozialen Arbeit bietet die anschließende, lose Synopse:

	Bezug sozialpolitischer Planungsprozess	Referenzierte Wissensbasis der Sozialen Arbeit
Soziale Handlungsordnung im Akteurmix	Governance im Feld interdependenter Individuen, öffentlichen und privaten Akteuren (vgl. Benz/Dose 2010: 17)	partizipative Verfahren, Stakeholderanalysen und prozessorientierte Kooperationen
Intermediärer Raum	Komplexität der Zuständigkeiten, Logiken, Massstäbe und Interessen (vgl. Böhmer 2015a: 121)	Intermediäre Instanz
Planung von methodenintegrativen Interventionen	Massnahmen innerhalb der sozialpolitischen Interventionsformen, welche durch komplexe Rekonstruktionen sozialer Realitäten legitimiert sind	Bildung selbstreflexiver Kompetenzen (Empowerment) oder Nutzung und Erstellung von Infrastruktur (Sozialraumkonzepte); Rekonstruktive Verfahren (z. B. Fallstruktur-Rekonstruktion)
Kritik normativer Setzungen	Normative Setzungen in der Sozialpolitik, respektive in Planungsprozessen	Auseinandersetzung auf der Basis der eigenen Handlungsform

	Bezug sozialpolitischer Planungsprozess	Referenzierte Wissensbasis der Sozialen Arbeit
Kennzahlen und Berichterstattung	Sozialberichterstattung, konstantes Monitoring der sozialen Lage der Bevölkerung als Grundlage der Sozialplanung	Sozialwissenschaftliche Verfahren, qualitative und quantitative Erhebungen, Evaluationen von sozialen Dienstleistungen und Organisationen, erfassen von Kennzahlen als Leistungsausweis
Kritik an einseitigen Planungsprozessen	Gewährleistung von Multiperspektivität beispielsweise in der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)	Reflexion und Herstellung von kritischer Distanz unter Verweis auf sozialwissenschaftliche Empirie
Interventionslogik	Logik folgt kommunalen oder staatlichen Leitbildern	Hinterfragen von Interventionslogiken auf transparenten Grundlagen, verändern eigener Interventionslogiken
Soziale Kontrolle vs. Gerechtigkeit	Wohlfahrtsmix	Auflösen oder kontrollieren der falschen Dichotomie (statt Entweder-oder Sowohl-als-auch)

Tabelle 2: Bezüge von Wissen der Sozialen Arbeit zu Prozessanteilen der Sozialplanung

Die Übersicht in Tabelle 2 konzentriert sich vorderhand auf die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen, welche im vorliegenden Abschnitt aufbereitet und auf Zugänge für die Soziale Arbeit durchsucht wurden. Es ist damit zu rechnen, dass bei einer anders gelagerten Untersuchung weiteres referenzierbares und relationierbares Wissen hervortritt.

Dass die Wissensbestände und die Expertise der Sozialen Arbeit in der Sozialplanung unabdingbar sind, zeigt sich exemplarisch in der Sozialraumorientierung. Denn ihre Perspektive ist mit den geografischen Planungsräumen nicht deckungsgleich und unterscheidet sich von diesen gerade in ihren komplexen Handlungszusammenhängen. Planungsträgerinnen und Planungsträger müssen demgemäss Kenntnis der aktuellen Theoriebestände haben und diese mit sozialräumlichen Netzwerken und Infrastrukturen kombinieren können. Davon hängt nicht zuletzt die sachkundige Moderation des Planungsprozesses ab. Das Verständnis einer integriert handelnden Planerin oder eines integriert handelnden Planers umfasst einerseits, eigene Fachplanungsziele, -massstäbe und -verfahren zu achten und andererseits eine integrierende Rolle gegenüber beteiligten Akteurinnen und Akteuren und deren Interessenlagen, Fachkenntnisse und Massstäbe einzunehmen (vgl. Böhmer 2015a: 126).

Nebst den erforderlichen Wissensbeständen übernehmen Konzepte, welche in der Sozialpolitik erprobt sind und in der Verwaltung Anwendung finden, die Funktion als bedeutende Bindeglieder und fruchtbarer Nährboden zur Handlungskonzeption der Sozialen Arbeit. Sie bieten Raum, um die besagte Übersetzungs- oder Überbrückungsleistung zu erbringen, wobei die Soziale Arbeit eine Anbindung

sowohl an die Sozialpolitik, als auch die Rückbindung an ihre eigenen Handlungsformen realisieren muss. In dieser Weise kann die stabile, zweifach abgesicherte Positionierung im intermediären Raum der Sozialplanung umgesetzt werden. Die beiden wichtigsten Schablonen auf deren Hintergrund diese Einmischung geschehen kann, finden hier nochmals zusammenfassend Erwähnung.

Capability Approach

Gerade mit der radikal an der Verwirklichungsfreiheit der Person ansetzenden Befähigung im *Capability Approach* lassen sich gesellschaftliche Zustände daran messen, ob sie die Nutzung positiver Freiheiten zulassen. Sofern die gesellschaftlichen Bezüge – beispielsweise über die Lebenslage – geklärt sind, lässt sich die Interventionslogik der Sozialen Arbeit aus der Klientendefinition herauslösen (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 112). In Anbetracht des Komplexes, welche der *Capability Approach* zweifellos in Verbindung mit wohlfahrtsstaatlichen Dispositionen darstellt, ist für die Soziale Arbeit eine sorgfältige Auseinandersetzung mit den wesentlichen Berührungspunkten zur Sozialpolitik unerlässlich. Jene Berührungspunkte geben Auskunft über die jeweilige Rezeption des Ansatzes und enthalten entsprechend Informationen zum Planungseinsatz der Sozialen Arbeit. An ihnen formt sich folglich die weitere Auslegung und Ergänzung nach dem Sinn und Zweck von Sozialer Arbeit. Ein wesentlicher Berührungspunkt ist mit der Bedeutung der Lebenslage für die Sozialpolitik gegeben, welche als Gegenstand der Sozialberichterstattung immer in die Sozialpolitik und deren Massnahmeplanung eingeht.

Lebenslage und Bewältigungslage

Ziel einer integrierten Sozialplanung ist es, sich auf Lebenslage und Kontexte einzustellen, um einerseits gesellschaftlichen Wandel und Transformationen aufnehmen zu können und andererseits eine den betroffenen Personen gemässe Planung vollziehen zu können (vgl. Böhmer 2015a: 123). In diesem Rahmen sieht sich Soziale Arbeit damit konfrontiert, eine sozialpolitisch etablierte Grösse, auf welcher traditionell bedeutende Anteile der Sozialberichterstattung gründen, als Handlungsappell für sich nutzbar zu machen. Konkret gelingt ihr mittels der hier vertieften sozialpädagogischen Operationalisierung, welche im Modell von Böhnisch und Schröer dreidimensional zwischen Lebenslage, Bewältigungslage und dem Befähigungsansatz vollzogen wird, eine stichhaltige Trajektion. Die Überführung der Spielräume im Lebenslagenkonzept zu handlungsbezogenen Dimensionen für die Soziale Arbeit ist im Modell ein zentrales Motiv und wird hier anhand von Nahnsens (1975, zit. nach Böhnisch/Schröer 2012: 102) fiktiv aggregierten Einzelspielräumen der Lebenslage nochmals kurz veranschaulicht. Sie bestimmt hierzu den Versorgungs- und Einkommensspielraum, den Kontakt- und Kooperationsspielraum, den Lern- und Erfahrungsspielraum, den Musse- und Regenerationsspielraum sowie den Dispositionsspielraum, welche sie in interdependenten und in der Bedeutung wechselnden

Zusammenhang setzt. Diese Zusammenhänge nutzt das Modell von Böhnisch und Schröder, indem es die sozialpolitisch konnotierte Lebenslage mit vier handlungsbezogenen Bewältigungsdimensionen überbrückt (vgl. Böhnisch/Schröder 2012: 106):

- a) Ausdruck: Chance oder Verwehrung der Thematisierung eigener Befindlichkeiten, respektive diese nicht abspalten zu müssen;
- b) Anerkennung: Chance oder Verwehrung sozialer Integration;
- c) Abhängigkeit: Chance oder Verwehrung selbstbestimmter Handlung;
- d) Aneignung: Chance oder Verwehrung der identitätsstiftenden Teilhabe in der sozialräumlichen Umwelt.

Mit der angelegten Brücke zur Lebensbewältigung eröffnet sich in diesem Modell für die Soziale Arbeit ein konkreter Handlungsraum. Innerhalb der Bewältigungsdimensionen kann sie planungsprozessbezogen handeln und ihre Wissensbestände in die beschriebene, systematische Relation zu beteiligten Fachplanungen und Akteurinnen und Akteuren bringen.

6 Auslegung einer Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in sozialpolitischen Planungsprozessen

Das Planungsverständnis der Sozialen Arbeit weist verschiedentlich problematische Bezüge auf, welche in der vorliegenden Arbeit breit diskutiert wurden. Um das vorhergehend spezifizierte Planungsverständnis der Sozialen Arbeit nun in der Planung von sozialpolitischen Interventionen zu verankern, müssen konkrete Bezüge hergestellt werden, welche den Anlass zur professionellen Handlung systematisch aufzeigen. Dabei werden die zentralen Erkenntnisse der Arbeit in einem Orientierungsmodell verdichtet, welches gleichzeitig die aufgeworfenen Problematiken in einem Überblick zusammenfasst sowie ihre konstruktive Bearbeitung entwirft. Für die Soziale Arbeit ergibt sich eine zweiseitige Problematik, an der sich Konfrontationspunkte zu verwaltungsspezifischen Anforderungen manifestieren und welcher sie sich annehmen muss, um zum eigenen Arbeitsfeld in politischen Planungsprozessen zu gelangen. Diese hoch spezifizierten Arbeitsfelder werden als Zuständigkeit betitelt, da sie in eine umfassende Kohärenz gebracht werden zwischen dem, was die Soziale Arbeit an Handlungen erbringen kann und verwaltungspolitischen Anforderungen an Handlungen in politischen Prozessen. Weitere wichtige Aspekte diesbezüglich rücken mit Kompetenzen und Motivation der Fachpersonen in den Fokus, die vor dem Hintergrund des Profils von Personal im öffentlichen Dienst erläutert werden. Damit wird auch auf die notwendige Offenheit der Sozialen Arbeit zur Wissensin-

tegration hingedeutet. Die Beantwortung der dritten Fragestellung am Ende des Kapitels gibt Aufschluss darüber, welche Wissensintegration auf Seiten der Sozialen Arbeit und ihren Fachpersonen nötig ist, um verwaltungsspezifischen Anforderungen gerecht zu werden. Die Ausführungen folgen an diesem Punkt der Bestimmung, Problembereiche unter Einbezug der vorangegangenen Ergebnisse in eine für die Soziale Arbeit fruchtbare Konstellation mit Anforderungen der politischen Planung zu bringen.

6.1 Soziale Arbeit in politischen Planungsprozessen: die zweiseitige Problematik

Da sich der Sozialen Arbeit auf der einen Seite Probleme stellen, die von den Strukturen herrühren, in welchen die Akteursumwelt organisiert ist und welche auch die Nutzerinnen und Nutzer wohlfahrtsstaatlicher Leistung miteinbezieht, sich also deren Beteiligungsanliegen formulieren und mit Zugangsregelungen limitiert werden, und auf der anderen Seite die eigene Handlungsproblematik zwischen Abhängigkeit und Autonomie aufgeschlossen werden muss, kann eine geordnete Differenzierung beider Problembereiche weitere Klarheit schaffen.

Die Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen ist an die Lösung von Problemen in der Strukturdimension einerseits und der Handlungsdimension andererseits geknüpft. Während sich die Probleme in der Strukturdimension in einer Komplexität stellen, die vornehmlich durch Akteurskonstellationen und -beteiligungen verursacht wird, können in der Handlungsdimension eine Reihe von Problemursachen festgestellt werden, welche sich beispielsweise aus dem Mikro-Makro-Gap (vgl. Heidenreich 1998: 230-238) oder der ökosozialen Frage der Person-in-Umwelt (vgl. Gitterman/Germain 2008: 53f.) erheben und davon ausgehend die professionelle und disziplinäre Eigenständigkeit der Sozialen Arbeit aufgezeichnet werden kann. Indem weiter auf die Handlung im sozialarbeiterischen Sinn fokussiert wird, kann diese hohe Abstraktionsebene zu Gunsten einer thematischen Kohäsion verlassen werden. Röh (2013a: 71) misst der Sozialen Arbeit eine Eigenständigkeit bei, insofern sie «Alternativen zu gesellschaftlichen Konsequenzen formulieren kann, die ihren Gegenstand betreffen». In diese so herzustellende Eigenständigkeit lassen sich die vordringlichen politischen Fragen der Politikformulierung und Entscheidung aufnehmen. Diese lauten gemäss Jann und Wegrich (2009: 95): «Was soll zukünftig geschehen? Welche politischen Ziele sollen wie erreicht werden?» Das *Policy Cycle* erklärt also seinerseits alternative Handlungsmöglichkeiten zum Ziel einer konkreten Prozessphase, welche speziell die Planung politischer Programme und Entscheidungen betrifft.

Die Handlungsebene ist mit dieser Klärung der Grundlagen indes nicht abgeschlossen. Vielmehr ergeben sich daraus weitere, detaillierter handlungsbezogene Probleme, welche sich beispielsweise in der Frage nach den benötigten Kompetenzen äussern. Die Strukturdimension wiederum steht in engem Zusammenhang mit dem intermediären Raum, in welchem sich die Soziale Arbeit der Problem-

klärung annehmen kann. Daran, dass eine Thematisierung der besagten Akteurskonstellationen und -beteiligungen auf der Strukturebene an einem gewissen Punkt in operative Handlungen übergeht, ist zu sehen, dass die beiden Problemdimensionen nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. Bezüglich der einzelnen Prozessschritte der politischen Planung – und der Sozialplanung im Besonderen – heisst das, dass sich für die Soziale Arbeit darauf Probleme beider Dimensionen versammeln und nach Lösungen verlangen. In einem grösseren Ausschnitt ist dies beispielsweise an der sozialen Handlungskoordination sehr gut zu sehen, wo sich Organisation der Akteurinnen und Akteure (Struktur) mit der proaktiven Koordinierung in Bezug auf eine Intervention (Handlung) treffen.

Die Probleme, welche sich bei der Frage nach einer Zuständigkeit von Sozialer Arbeit in politischen Planungsprozessen ergeben, lassen sich also vornehmlich in ihrem Struktur-Handlungs-Verständnis verorten. Röh (2013a: 72) verweist darauf, dass nebst der Unterstützung verwirklichungsbezogener Handlungen durch entsprechende Massnahmen auch die Zuwendung der Sozialen Arbeit nach strukturspezifischen Merkmalen nötig ist, um den drängenden Problemen um Handlung und Struktur auf den Grund zu gehen. Als weitere Folie, die diesbezüglich Aufschluss verspricht, führen Drilling und Oehler in Anlehnung an Heuer (1977, zit. nach Drilling/Oehler 2013: 95) ausserdem die Dimension des Wandels an, mit welcher das Ergebnis von Verhaltensweisen und Entscheidungen sichtbar gemacht werden kann.

6.2 Zur Profilierung des Personals im öffentlichen Dienst

Während die grundlegenden Probleme beider Bereiche in der vorliegenden Arbeit einer gründlichen Betrachtung unterzogen wurden, fand das konkrete Problem der Kompetenzen und Fähigkeiten der Fachpersonen noch keine hinreichende Erwähnung. Sodann die Möglichkeit einer Zuständigkeit über beide Dimensionen geklärt ist, stellt sich immer noch die Frage danach, ob diese den Fähigkeiten der Fachpersonen nach getragen werden kann. Mit ihnen ist ein bedeutender Punkt angesprochen, in welchem sich die Passung von erbringbaren (den Fähigkeiten nach tragbaren) planerischen Handlungen seitens der Sozialen Arbeit mit den von der Verwaltung oder des politischen Systems geforderten planerischen Handlungen zeigen muss. Hablützel (2013: 100) beschreibt dafür in Anlehnung an das Doppelschlaufenlernen von Argyris und Schön (2008: 26f.) von Seiten der Verwaltung und Verwaltungsführung die Anforderung, im Veränderungslernen Irritationen zuzulassen bei gleichzeitiger Entwicklung anschlussfähiger Routinen, welche den Umgang mit erhöhter Komplexität erlauben. Für erfolgreiche Kooperationen in geleiteten Governance-Prozessen sind auf operativer Ebene interdisziplinäres Wissen, soziale und interkulturelle Kompetenzen sowie didaktisches Flair nötig. Die Metaebene erfordert einen gewandten Umgang mit Widersprüchen und die Fähigkeit zur (Selbst-)Reflexion. Für die Entfaltung des Potenzial ist zudem die Verpflichtung gegenüber einem inneren Auftrag, einem fachlichen Ethos und politischer Moral nötig (vgl. ebd.: 104). Governance wird dabei als möglicher

Ansatz zur Bündelung und Koordination vielfältiger Aktivitäten unterschiedlicher Akteure und Akteurguppen zur gerechten und wirksamen Wohlfahrtsproduktion gesehen (vgl. Uebelhart/Zängl 2015: 85).

Es versteht sich, dass die Motivation der Sozialen Arbeit Anschlussfähigkeit bieten muss für jene Anforderungen, welche die Expertinnen- und Expertenorganisation der Verwaltung an ihre Mitarbeitenden stellt, will sie als Planungsträgerin sozialpolitische Interventionen auf staatlicher oder kommunaler Ebene mitplanen. Konkret tut sie dies, gemäss vorangegangenen Erläuterungen, indem sie sich in ihrer Funktion nicht einer falschen Dichotomie hingibt, sondern ihre Handlungen auf der Basis des selbstgesetzten Zwecks legitimiert. Die Funktion Sozialer Arbeit kann dementsprechend beidseitig – den Anforderungen der Verwaltung und Verwaltungsführung, welche ihrer Ausprägung nach den Anteil sozialer Kontrolle ausübt, als auch ihren eigenen professionsethischen Entwürfen entsprechend, welche die Herstellung sozialer Gerechtigkeit verfolgt – motiviert sein. Wichtig scheint bei dieser Erklärung, dass sich die so ausgestaltete Motivation gemäss Wakefield (1994: 441-444) auf der Ebene des handelnden Subjekts, der einzelnen Fachperson also, widerspiegelt.

Wie Böhmer (2015b) betont, ist die Sozialplanung nicht allein über die Methodenkompetenz der Planungsverfahren zu legitimieren. Nicht minder wichtig ist ihr Rekurs auf sozialwissenschaftliche Grundlagen, auf deren Basis sie durch Reflexion diverser Methodeneinsätze den frühzeitigen Kontakt mit gesellschaftlichen Wandlungsprozessen sucht. Sozialwissenschaftliche Analysekonzepte verleihen der Sozialen Arbeit in dieser Form die nötige analytische Tiefe, um im Verfahren der Sozialplanung gesellschaftliche Transformationen aufzunehmen und adäquate Erhebungs- und Interpretationsformen zu entwickeln (vgl. Böhmer 2015b: 170).

Öffentliches Personalmanagement

Koller (2013) sieht das Personal der öffentlichen Hand unter anderem geprägt von seinen reglementierten Aufgaben, welche es unter Kontrolle der Behörden sowie der Wirtschaft und Gesellschaft vollbringt (vgl. Koller 2013: 500). Vor allem aus Gründen des bereits beschriebenen Wandels der Verwaltungskultur, der komplexeren Aufgaben sowie der erweiterten Staatsaufgaben konstatiert Koller einen Professionalisierungstrend des Staatspersonals. Dies führt zur steigenden Nachfrage von Profilen gut ausgebildeter Spezialistinnen und Spezialisten, die über immer spezialisiertere und vielfältigere Kompetenzen verfügen. Er verortet das Qualifikationsniveau für Verwaltungsangestellte durchschnittlich auf der Stufe von wissenschaftlichen Mitarbeitenden. Insgesamt verschiebt sich das Profil vom Generalisten hin zu Personen, welche die neuen Informationstechnologien beherrschen und über Managerkompetenzen verfügen. Diese Entwicklung zeichnet sich auch daran ab, dass herkömmliche Verwaltungsberufe seltener werden zu Gunsten der wissenschaftlich qualifizierten Mitarbeit

sowie spezialisierten Kompetenzen, welche zu neuen Führungsprinzipien und dem privatwirtschaftlichen Modell passen (vgl. ebd.: 506f.). An diesen Ausführungen wird deutlich, dass die Entwicklung des Profils von Angestellten der öffentlichen Hand sowohl mit dem wirtschaftlichen Wandel als auch mit Verwaltungsfunktionen der verschiedenen institutionellen Ebenen zusammenhängt. Grundsätzlich lässt sich dabei auf das doppelte Phänomen der Spezialisierung von Verwaltungsaufgaben und der Homogenisierung der Personalprofile schliessen (vgl. ebd.: 516). Ein Effekt der Überalterung scheint im Zusammenhang mit öffentlichem Personalmanagement an dieser Stelle besonders erwähnenswert: aufgrund des anhaltenden und sich inskünftig verschärfenden Personalmangels im gesundheitlich-sozialen Sektor welcher auch die Bildung und Forschung betrifft, bekunden die staatlichen Stellen auch in Zentralverwaltungen bereits Mühe bei der Rekrutierung von Personal (vgl. ebd.: 518).

6.3 Die Konstruktion einer Zuständigkeit auf dem Überbrückungsweg

Unter Anbetracht einer investiven Sozialpolitik kann aus Sicht der Sozialen Arbeit das Argument einer verstärkten Berücksichtigung von lebensweltlichen und bewältigungspolitischen Aspekte geltend gemacht werden (vgl. Böhnisch/Schröer 2012: 169). Zusätzlich gerät die öffentliche Verwaltung unter wachsenden Legitimationsdruck, da sie die Verantwortung für die Wohlfahrtsproduktion aus Effizienz- und Effektivitätsgründen weiter Richtung Individuum und privater Organisationen verlagert. Es stellt sich in dieser Hinsicht die Frage nach innovativen Konzepten, um verlässliche Aussagen über die Wohlfahrtsproduktion zu generieren, da die öffentliche Verwaltung aufgrund ihres Steuerungsanliegens auf eben jene angewiesen ist (vgl. Uebelhart/Zängl 2015: 83). Mit ihrem Verständnis von sozialer Innovation (vgl. z.B. Parpan-Blaser 2011: 52-54) ist es der Sozialen Arbeit möglich, ihre wissenschaftlichen Qualitäten mit einer perspektivischen Weite der Handlungs-, beziehungsweise Lösungsansätze zu verbinden. Damit kann sie dem Rahmen der Sozialplanung angemessene – aber auch neue und unkonventionelle Antworten auf aktuelle Problemlagen formulieren (vgl. Böhmer 2015b: 171). Dieses Potenzial der Sozialen Arbeit ist gerade im Umfeld der sozialpolitischen Planung dezidiert auf Probleme anzuwenden, wie sie sich in der öffentlichen Verwaltung stellen.

Mit dieser Argumentation ist das Plädoyer für eine Zuständigkeit der Sozialen Arbeit bei der Planung von sozialpolitischen Interventionen angeführt. Dahinter müssen aber, wie zu Beginn dieses Kapitels bereits angetönt wurde, auftretende Problematiken systematisch aufgeschlossen werden, um eine umfassende Klärung der in dieser Arbeit aufgeworfenen und bearbeiteten Fragestellungen zu erreichen. Die Stationen dieser Aufarbeitung sind grösstenteils wiederkehrender Natur, was heisst, dass sie sich von der Sozialen Arbeit in diesbezügliche Arbeitsabläufe integrieren lassen müssen. So lässt sich die Verbindung sozialwissenschaftlicher Grundlagen mit konkretem sozialarbeiterischem Handeln in der Sozialplanung sicherstellen. Ein Unterbruch dieser Verbindung würde schnell zu einem unreflektierten Pragmatismus führen, welcher den erforderlichen Kontext ausblenden und im Rahmen einer

integrierten Planung zur Disqualifikation der Sozialen Arbeit beitragen würde. Die Kohärenz von Wissensbeständen der Sozialen Arbeit und prozessbezogenen Aufgaben der Sozialplanung wurde mit der kurzen Synopse in Tabelle 2 unter Kapitel 5.4 bereits hergestellt. Die folgende Aufzählung beinhaltet nun nicht mehr Wissen zu spezifischen Aufgaben der Sozialplanung, sondern fachlich-professionelle Voraussetzungen zur Realisierung der Verbindung von sozialwissenschaftlichen Grundlagen und spezifischem, aufgabenbezogenem Handeln innerhalb gegebener organisationaler Strukturen der Verwaltung. Es ist demnach auf einer abstrakteren, prozeduralen Ebene verortet und umfasst Kenntnisse von

- Akteursgruppierungen und Formen der Interessensvertretung und -einbringung,
- Methoden und Verfahren der Sozialplanung,
- sozialwissenschaftlichen Erhebungs- und Interpretationsformen zur Rekonstruktion sozialer Zusammenhänge,
- politisch-administrativen Prozessen und Arbeitsabläufen.

Bei dieser Aufzählung darf nicht vernachlässigt werden, dass das Handlungs-Struktur-Verständnis der Sozialen Arbeit selber vor dem Hintergrund sozialpolitischer Interventionen problematisiert und in Bezug zum politischen Umfeld gesetzt werden muss. Die anlässlich dieser Arbeit aufgezeigte Konstruktion eines Überbrückungsmodells, demgemäss von der deskriptiven Lebenslage von Weisser (1959), über deren dialektische Erweiterung von Nahnsen (1975, 1992) zur Bewältigungslage von Böhnisch und Schröer (2012) zu gelangen ist, kann als valider Ansatz bezeichnet werden, die Lebenslage und deren Spielräume für sozialarbeiterisches Handeln zu operationalisieren und so lebensweltlichen und bewältigungspolitischen Aspekten in der Sozialpolitik mehr Gewicht zu verleihen. Jedoch müssen die genannten Problematiken grundlegender und vor dem Einsatz lebensweltlicher und bewältigungspolitischer Konzepte abgehandelt werden, mit der Wirkung, dass jene Konzepte in einem für die Soziale Arbeit aufbereiteten kompatiblen Umfeld zur Anwendung kommen.

Die nachfolgende Abbildung 5 soll die Problematik einerseits systematisiert darstellen und darüber hinaus den Weg zu deren konstruktiven Bearbeitung auf vier Ebenen aufzeigen. Dabei wird im Sinn einer Deduktion vorgegangen, welche den Gegenstand – beispielsweise die Planung einer einzelnen sozialpolitischen Intervention – seinen spezifischen Anforderungen und den darauf bezogenen Handlungen nach zunehmend detaillierter fasst. Folglich steht die Bearbeitung dieses einzelnen Ausschnitts am Pfeilende der Darstellung. Sie kann nach der Klärung eigenständig, nach Aufschluss der genannten Problematik erfolgen. Gewisse Dispositionen oder Kontexte der Handlung im Rahmen der Arbeitsinhalte spielen bereits bei der Bearbeitung der Handlungs-Struktur-Problematik eine wesentliche Rolle und dürfen nicht grundsätzlich ausgeklammert werden. Der Einfluss der Operation, respektive der an

der konkreten Problemstellung erfolgenden Handlung auf die Handlungs-Struktur-Problematik muss daher separat eingeschätzt werden.

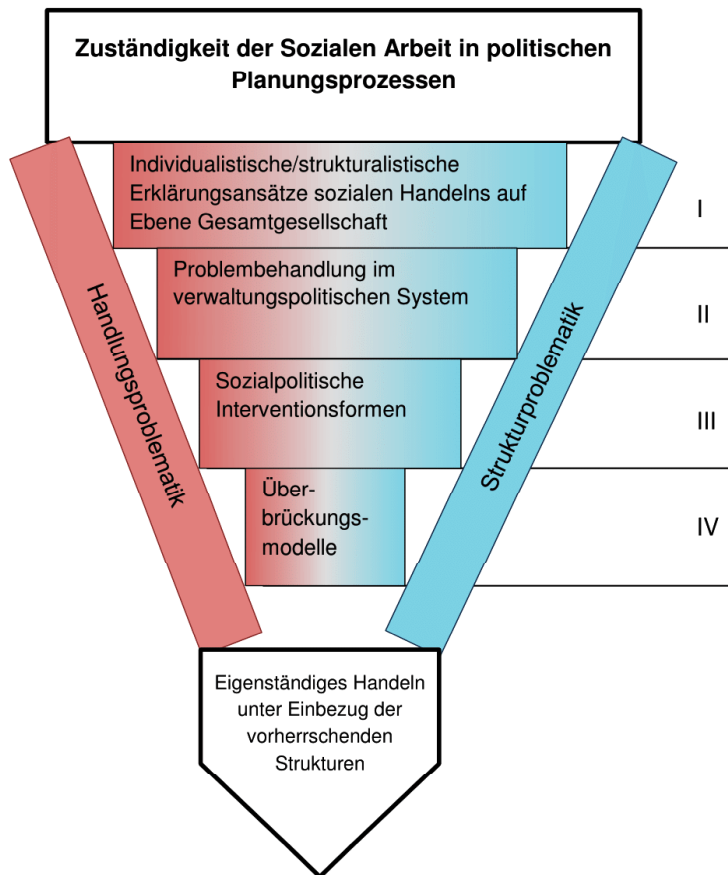


Abbildung 5: Systematische Bearbeitung der Handlungs- und Strukturproblematik (eigene Darstellung)

- Ebene I) Die erste Ebene enthält insbesondere die Auseinandersetzung des Wandels im Verhältnis von Subjekt und Staat, respektive dessen Einfluss auf soziales Handeln. Es wird hier eine sozialwissenschaftliche und grundlagentheoretische Basis bereitet, welche den ständigen Rekurs auf den nachfolgenden Ebenen zulässt.
- Ebene II) Im Anschluss ist das Verhältnis von Politik und Verwaltung in Bezug auf Handlungsformen der Sozialen Arbeit aufzuschliessen. Hierbei gerät die Rationalität der Entscheidungsprämissen im Politsystem in den Fokus. Die Beurteilung des Modus der Zielerreichung innerhalb politischer und planungsbezogener Prozesse bietet die Möglichkeit, Verständnisse von politischer Problemverarbeitung zu isolieren. Daran entfaltet sich die Möglichkeit zur kritischen Betrachtung des Aufbaus von Planungsprozessen. Ausserdem sind anhand der Auslegung des Governance-Begriffs beispielsweise zutrittsregulierende Restriktionen zu

ermitteln, welche insgesamt die soziale Handlungskoordination mitbestimmen. Für eine detailliertere Klärung dieser Ebene empfiehlt sich die Diskussion von verwaltungsreformerischen, strategischen Planungsinstrumenten (zum Beispiel integrierte Aufgaben- und Finanzpläne).

Ebene III) Die Berücksichtigung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen und Konfigurationen begünstigt die notwendige, historische Einordnung und damit eine Vorstellung der Strukturkonstanz der Wohlfahrtspolitik. Unter diesen Vorzeichen ist das Planungsverständnis der Sozialen Arbeit sowohl ihrem intentionalen Auftrags als auch ihren normativen Fundamenten entsprechend auszulegen. Damit sind die Voraussetzungen zur Verhandlung des Planungszusammenhangs vor dem Zweck und der Funktion der Sozialen Arbeit geklärt. In einem zunehmend auf die sozialarbeiterische Handlung in sozialpolitischen Interventionen angelegten Diskurs sind nun ihre handlungstheoretischen Grundlagen unter Rekurs auf Ebene I zu verdichten. In der Folge kann die Position der Sozialen Arbeit zwischen Person und Gesellschaft als intermediäre Instanz beschrieben werden. So könnte es auch von einigem Wert für diese Positionierung sein, auf Ebene drei makrotheoretische Hypothesen systematisch mit mikrotheoretischen Annahmen zur Lebenspraxis zu verknüpfen (vgl. Mühlum 2009: 92).

Ebene IV) Auf Ebene vier werden Bezüge zu sozialarbeiterischem Handeln im vorherrschenden Umfeld gesetzt. Namentlich handelt es sich dabei um sozialwissenschaftliche Konzepte zur Rekonstruktion sozialer Zusammenhänge sowie deren Kontextualisierung. Dafür ist eine sozialpädagogische Operationalisierung der festgestellten Zusammenhänge erforderlich. Das nun hergestellte Verständnis für die Öffnung von Sozialpolitik für lebensweltlich verankerte Konzepte ermöglicht eine Verbindung ihrer sozialpolitischen und sozialpädagogischen Anteile. Angesichts konkreter Zuständigkeiten oder Zuständigkeitsbereiche empfiehlt sich auf dieser Ebene die Auseinandersetzung mit funktionalen Aspekten Sozialer Dienste.

Mit der Problembearbeitung auf diesen vier Stufen kann die Soziale Arbeit Anspruch auf eigenständiges Handeln erheben. Sie schliesst dabei systematisch den Bruch in der zuvor angeführten Zweiseitigkeit, indem sie explizites Wissen der Profession mit weiteren Wissenstypen relationiert und in der Folge professionell handelt. Der Einbezug vorherrschender Strukturen, innerhalb derer Sozialplanung stattfindet und mit denen Sozialplanung ständig korrespondiert ist damit gewährleistet. Ihr professionelles Handeln nach eigentlichen Aufgabestellungen der Sozialplanung mündet in eine definierte Zuständigkeit im systematisch aufgeschlossenen Handlungsfeld der sozialpolitischen Planung, womit sie vom «Inventar der Sozialpolitik» (Böhnisch/Schröer 2012: 54) zur Innenarchitektin wird.

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im abschliessenden Kapitel werden die gewonnen Erkenntnisse präsentiert und zur Beantwortung der eingangs gestellten Fragen verdichtet. Die Schlussfolgerungen umfassen auch die vom Autor eingebrachten Interpretationen und verfolgen das Ziel, dessen Auffassungen und Positionen prägnant darzulegen. Der Ausblick ist auf weiterführende Denkansätze für die Soziale Arbeit sowie auf die Möglichkeit weiterer wissenschaftlicher Arbeiten ausgerichtet.

7.1 Diskussion der Erkenntnisse

Die vorliegende Arbeit behandelt Fragen zur Konstitution des Planungsbegriffs und untersucht demgemäss die Heterogenität von Verständnissen von Planung im politischen System und in der Sozialen Arbeit. Auf der Basis dieser Analysen wird abgewogen, ob die Soziale Arbeit in politischen Planungsprozessen einen Beitrag leisten kann. In diesem Rahmen werden nachfolgend zentrale Punkte aufgegriffen, welche die der vorliegenden Arbeit zugrundeliegenden Fragestellungen beantworten.

7.1.1 Beantwortung der ersten Fragestellung

Wie lässt sich das Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff definieren?

Mehrfach wurde die Rolle der Sozialen Arbeit in Planungsprozessen mit ihrer Funktion als Informantin beschrieben. Diese determiniert nicht notwendigerweise ihr Verhältnis zum Planungsbegriff, wie die Ausführungen zeigen konnten. Es ist dafür vielmehr nach ihrem **intentionalen Auftrag** zu fragen, welcher entweder die rein anwaltschaftliche, bedürfnisorientierte Position für verbindlich erklärt oder aber eine Offenheit für eine übergeordnete Rationalität bietet. Die geteilte Betrachtung der Teilrationalitäten subjektiver Handlung und sozialer Struktur belastet das Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff. Die Aufnahme von Zielgrössen und Handlungsoptionen in eine integrative Rationalität ist in dem Sinn eine Hauptaufgabe, um den Planungsbegriff zu definieren (vgl. Röh 2013b: 211f.). Dafür muss die Voraussetzung gegeben sein, sich auf andere Planungsverständnisse einzulassen, da der Sozialen Arbeit innerhalb dieser Rationalität zwangsläufig Informationen fehlen. Die Abgrenzungsproblematik zu anderen Disziplinen ist als weitere Problematik zu benennen, welche sich auf diesen Prozess erschwerend auswirken kann. Die Verschiedenheit im Gemeinsamen zu akzeptieren und trotz fehlender einheitlicher Begriffe von Hilfe und Kontrolle oder Macht und Herrschaft effiziente und effektive Kooperationen zu suchen, fällt der Sozialen Arbeit nach wie vor schwer.

Der Planungsbegriff der Sozialen Arbeit ist aus unterschiedlichen Perspektiven eng verknüpft mit ihrer **Interventionslogik**, welche einer subjekttheoretischen Prägung unterliegt. Inwieweit und ob überhaupt jedoch der Planungsbegriff das subjekttheoretische Paradigma in Frage stellt, müsste anhand weiterer Untersuchungen gezeigt werden. Eine leitende Fragestellung dabei könnte nach Erachten des Autors sein, inwieweit die Kritik am subjekttheoretischen Paradigma getragen werden kann, um einer

übergeordneten, eventuell kollektivistischeren Rationalität zu folgen. Zumindest ist hinsichtlich der Planung von sozialpolitischen Interventionen mit dem subjekttheoretischen Paradigma ein Konflikt-herd identifiziert. Die Ergebnisse des handlungstheoretischen Teils der Arbeit lassen den Schluss zu, dass die Soziale Arbeit ihren Expertinnen-Status zwischen Subjekt und Gesellschaft nicht bloss mit der Durchführung und Gestaltung von Hilfe im Einzelfall ausfüllt, sondern auch indem sie mit der Fähigkeit, komplexe soziale Zusammenhänge zu rekonstruieren, deren Einsatz plant und sich damit für die Mitgestaltung komplexer sozialpolitischer Entscheidungsprozesse qualifiziert. In diesem Sinn ermöglichen die Voraussetzungen, eine professionelle Entscheidungspraxis (vgl. Rothman 2008: 31-33) auszubilden und damit ihre eigene Interventionslogik einer fundierten Kritik vorzulegen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Die hochgradig komplexe Vernetzung von sozialer Wirklichkeit erfordert eine Sortierung von Beziehungen, um die Bedingungen für erfolgreiches Handeln zur Diskussion zu stellen. Solche Aushandlungsprozesse – insbesondere im integrativen Verständnis von Planung – sind für den Planungsbegriff von grundlegender Bedeutung, da mit ihnen auch eine Synchronisierung mit beteiligten Akteurinnen und Akteuren stattfindet.

In engem Zusammenhang mit dem Planungsbegriff steht auch der Diskurs um das **politische Mandat** der Sozialen Arbeit. Es lässt sich gemäss den Ausführungen in Kapitel 3 als Wegbereiter für ein integriertes Planungsverständnis bezeichnen. Wobei insgesamt die Bestimmung von Sozialpolitik grossen Einfluss auf die Ausdifferenzierung des Verhältnisses zum Planungsbegriff ausübt. Mit den sozialpolitischen Interventionsformen, welche die sinnvolle Unterstützung von Regierungen zum Ziel hatten, wurde die staatliche Kräfteverteilung zu einem gewichtigen Legitimationsaspekt für sozialpolitische Akteurinnen und Akteure. Die Planung von sozialpolitischen Interventionen bleibt aber aufgrund des Steuerungsanliegens weitgehend in staatlichen Händen. Die massive Implementationsstruktur zwischen Intention und Wirkung von Programmen und Massnahmen stellt sich für die Soziale Arbeit als Problem heraus, da sie sich in ihrer Interventionslogik direktere Wege zur Klientin und zum Klienten gewohnt ist. Diese Distanz macht sich in einem diesbezüglich eher verkürzten Planungsbegriff bemerkbar.

Das Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff lässt sich auch an ihrer Haltung bezüglich herrschender **Machtstrukturen** ablesen, welche sich in der staatlichen Kräfteverteilung spiegeln, über welche wiederum die Zutrittsregulierung zur sozialpolitischen Planung verantwortet wird. Der Abstützung auf etablierten Machtverhältnissen steht die Soziale Arbeit skeptisch gegenüber. Sie beschäftigt sich vornehmlich mit Klientinnen und Klienten, deren Problemlagen durch Mängel verstärkt oder verursacht werden, welche von staatlichen Leistungen absorbiert oder gemildert werden könnten. Die Veränderung bestehender, staatlicher Verhältnisse erfährt aus dieser Handlungsperspektive eine Rechtfertigung, welche ebenfalls in der Einzelfallorientierung gründet. Das traditionelle Modell von

Planung, welches sich auf bestehende Machtstrukturen bezieht, bezeichnet den Ausgangspunkt für eine integrierte, sozialpolitische Planung. Mit der Skepsis gegenüber etablierten Machtstrukturen werden die Einflusssphären von Planung zum Problem für den Planungsbegriff der Sozialen Arbeit. Diese Skepsis verschärft die Problematik auch vor dem Hintergrund der personalpolitischen Ausrichtung, welche Expertinnen und Experten verwaltungsbezogener Strukturen einsetzt. Die unkritische Ergebnisorientierung diesen Strukturen gegenüber ist von der Sozialen Arbeit dringend zu hinterfragen und muss als Anlass dazu genommen werden, Wissen betreffend die Verwaltung sowie das politisch-administrative System in ihrem eigenen Wissenskorpus zu integrieren, ohne damit sozialarbeiterische Standards zu verletzen (vgl. Sommerfeld 2013: 155-172).

Als zentrale Erkenntnis lässt sich die grundsätzliche **Offenheit** der Sozialpolitik für lebensweltliche Konzepte und damit für einen sozialarbeiterischen Planungsbegriff anführen. Das Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff kann insofern einer begrifflichen Ausweitung unterzogen werden, als dass es sich nicht lediglich auf subjektives Wohlergehen konzentriert, sondern im integrativen Ansatz die Strukturen miteinbezieht und ausgehend davon soziale Wirklichkeiten rekonstruiert. Das bedeutet, dass die Soziale Arbeit ihre Planungsideale, welche auf einer subjektorientierten Handlungskonzeption funktionieren, kritisch hinterfragt und auf Grundlagen und empirische Fakten hin überprüft. Damit ist ihr bipolares Handeln in Richtung Subjekt und Gesellschaft gewährleistet. Das Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Planungsbegriff bietet im Rekurs auf ihre Handlungsform und ihr normatives Fundament sowie in Übereinstimmung mit ihrem selbstgesetzten Zweck Anschluss für ein weiterführendes Verständnis von Planung sozialarbeiterischer Handlungen.

7.1.2 Beantwortung der zweiten Fragestellung

Ist eine Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen (in der Sozialplanung im Speziellen) auf diesen Grundlagen denkbar?

Politische Planungsprozesse bringen individuelle Herausforderungen sowohl im gesellschaftlichen Rahmen als auch vor dem Hintergrund fachlich-professioneller Standards mit sich. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass sich eine Zuständigkeit in politischen Planungsprozessen allein an einer gut legitimierten und validen **Methodik** entscheidet. Die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit der vorgestellten Ansätze zur sozialpolitischen Planung steht schwerpunktmässig im Zusammenhang mit ihrer Legitimationsbasis im Politsystem und der Management-geprägten Verwaltung. Planerinnen und Planer der staatlichen Verwaltung beziehen sich in ihrem Handeln vornehmlich auf jene Basis. Diese Einschätzung des Autors wird gestützt von den Aussagen der Projektleiterin der sozialpolitischen Planung im Kanton Aargau. Trotzdem sind Methodenreflexion und die Anbindung der Methoden an tragfähige Theorien zentrale Bestreben, um die vorgestellten Konzepte im Verwaltungsumfeld effizient umzusetzen.

Wie sich gezeigt hat, besteht **Entwicklungsbedarf** für Konzepte mit dem Anliegen, Umstände zu beheben oder zu verändern. Dazu muss die Soziale Arbeit sozialpolitische Bezüge zu Lebensverhältnissen vermehrt aus der Richtung der strukturellen Verhältnisse her in den Blick nehmen. Mit der Integration dieser Perspektive schafft sie sich zusätzliche Grundlagen für eine Zuständigkeit in politischen Planungsprozessen. Die Entwicklung makrotheoretischer Hypothesen, wie sie Mühlum (2009: 92) vorschlägt, könnte von der Sozialen Arbeit anhand der Gelegenheitsstrukturen von Kaufmanns ökologischer Interventionsform realisiert werden. Dabei ist die parallele (Weiter-)Entwicklung dieser Thesen quasi ein Nebenprodukt der systematischen Verknüpfung mit Lebens- und Bewältigungslagen, wie sie die Bearbeitung der Handlungs- und Strukturproblematik (Abbildung 5, S. 60 der vorliegenden Arbeit) auf Stufe III zeigt. Als Tätigkeitsfeld, in welchem professionelles Handeln gefragt ist und in welchem für dieses Handeln Sonderwissen aufbereitet werden muss, sind bezüglich der Theoriebildung der Sozialen Arbeit zwei hauptsächliche Bezugsquellen anzusteuern: die Professionstheorie und die Wissenschaftstheorie (vgl. Sommerfeld/Amez-Droz 2015: 387f.). In ihrem Beitrag haben Sommerfeld und Amez-Droz die Verknüpfung von theoretischen Beschreibungen der Lebenslagen sowohl mit Handlungstheorien als auch den allgemeinen Theorien der Sozialen Arbeit aufgezeigt. Sie anerkennen dabei die Dimension der arbeitsfeldspezifischen Theoriebildung als derzeit produktivsten Bereich, da Theoriebildung und Forschung unmittelbar verzahnt sind. Die Basis für die Entwicklung dieser Theorien bleibt indes die Erforschung konkreter Fälle, worin auch die unmittelbare Nähe zu Möglichkeiten der arbeitsfeldorientierten und handlungstheoretischen Anpassungen begründet liegt (vgl. ebd.: 395). Da in dieser Hinsicht die Hochschulen und insbesondere die Hochschulforschung als Motor der wissenschaftlichen Entwicklung der Sozialen Arbeit verantwortlich sind, kommt ihnen im Ausblick der hier behandelten Thematik eine besondere Rolle zu.

Ähnliche Bezüge weist das Verhältnis der für die Planung politischer Prozesse einzuhaltenden **Systemrationalität** zur Nichtstandardisierbarkeit der Krisenbewältigung in der Sozialen Arbeit auf. Dieser Bezug ist erklärungsbedürftig und muss im Diskurs um das subjekttheoretische Paradigma berücksichtigt werden. Es ist nach der Einschätzung des Autors davon auszugehen, dass die Nichtstandardisierbarkeit für die integrative Auslegung der beiden Teilrationalitäten subjektive Handlung und soziale Struktur gewisse Leitlinien vorgibt. Von derselben Problematik handelt auch die vorangegangene Feststellung, dass sich Theorien der Sozialen Arbeit an Einzelfällen ausformen. Es konnten im Verlauf dieser Arbeit mehrere Zugänge zu einer konstruktiven Bearbeitung der Problematik aufgedeckt und erläutert werden. Die Grundlagen können entsprechend bereitet werden, um einer Zuständigkeit der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen ein solides Fundament zu bieten.

Im Rahmen von gesellschaftlichen, sozialpolitischen, rechtlichen und finanziellen Bedingungen vollziehen sich professionelle Handlungen (vgl. Sommerfeld/Amez-Droz 2015: 388). Der Einbezug dieser

Rahmenbedingungen erfordert unter anderem betriebswirtschaftliche Kompetenzen. Die Auseinandersetzung mit der **Wirkungsmessung und Effizienzkriterien** muss als Ergebnisse nicht nur Argumente hervorbringen, welche der Sozialen Arbeit Legitimation innerhalb der Verwaltung verschaffen, sondern auch als Kommunikationsinhalte dienen, um mit fachfremden Akteurinnen und Akteuren der Sozialpolitik in Kontakt zu treten. So zeigen sich Kommunikationsaspekte, welche sowohl Bezüge haben zu verwaltungsinternen Kontroll- und Steuerungsinstrumenten (z. B. Aufgaben- und Finanzpläne) als auch zur Öffentlichkeit, welche sozialpolitische Massnahmen und Programme nicht selten demokratisch legitimiert und dementsprechend einordnen und verstehen will. Dies sind Anforderungen, welche sich verstärkt auf der Ebene der einzelnen Fachpersonen der sozialpolitischen Planung bemerkbar machen und auf welche die Soziale Arbeit reagieren muss.

Was die Attraktivität des *Capability Approach* für Verwaltungen und Administrationen ausmacht, konnte exemplarisch an der sozialpolitischen Planung des Kantons Aargau dargelegt werden. Bei der **Lebensraumorientierung**, welche dem Ansatz zugrunde liegt, handelt es sich zudem um ein traditionell den Sozialwissenschaften angestammtes Gebiet. Die Soziale Arbeit hat sich darin ein beachtliches Repertoire theoretischen und handlungsorientierten Wissens angeeignet und verfügt damit über Grundlagen, welche die weitere Ausdifferenzierung einer Zuständigkeit in politischen Planungsprozessen begünstigt.

Weiter bietet auch die **Reformoffenheit**, welche gerade dem *Capability Approach* als Vorteil ausgelegt wird, Anschluss an wichtige Gedanken der Sozialen Arbeit. Ihre kritische Haltung gegenüber etablierten Machtstrukturen rühren von der steten Auseinandersetzung mit einem Angebot, welches den Bedarf ihrer Klientinnen und Klienten nicht hinlänglich zu decken vermag. Diese konstante Knappheit sozialer Dienstleistungen drängt sie oft dazu, oppositionelle Stellungen einzunehmen gegenüber bestehenden Strukturen und jenen, die sie verantworten. Jedoch bietet sie mit dieser Skeptik und ihrer kritischen Haltung grundsätzlich Anschluss zu gewissen staatlichen Reformanliegen. Nicht insofern, dass sie diese inhaltlich stützt, sondern indem sich an dieser Haltung die Offenheit zeigt, kreativ mitzugestalten und Veränderungen sozialer Zusammenhänge herbeizuführen. Auf der anderen Seite darf die Gefahr, durch die oppositionelle Haltung, welche sich durch ihre Prinzipienverbundenheit einer Reflexion entzieht, nicht als gering eingeschätzt werden. Es liegt so an der Sozialen Arbeit, einen Weg einzuschlagen, der in seiner reflexiven Ausgewogenheit beide Seiten berücksichtigt.

Wissen der Sozialen Arbeit ist gerade da von Bedeutung, wo es darum geht, Konzepte der Verwaltungen auf Handlungsbereiche anzupassen und systematisch zu operationalisieren. Komplementarität und Verflechtung verschiedener Konzepte begründen dahingehend eine Zuständigkeit der Sozialen Arbeit

in Planungsprozessen, indem sie politische Ansätze mit ihrem handlungswissenschaftlichen Wissen kombiniert und so in die Handlungsdimension überführt.

Zuletzt ist zur beantworteten Fragestellung noch anzuführen, dass sie sich ebenfalls als Frage nach dem Kooperations- und Kompromissvermögen der Sozialen Arbeit formulieren liesse. Die Zuständigkeit in politischen Planungsprozessen steht nach Erachten des Autors in enger Verbindung mit der Haltung zu einer gewissen Opportunität. Dies lässt sich auf oberster Ebene anhand einer umfassenden Gerechtigkeitskonzeption feststellen, von welcher sozialplanerische Gremien und sozialpolitische Akteurinnen und Akteure eine Vorstellung haben müssen. Macht- und geltungsbedingte Spannungen – beispielsweise aufgrund divergierender Problemdiagnosen – müssen über den Profit einer besseren Erfassung des Kontextes und daraufhin erfolgreicher Handlungen abgebaut werden. Diese Aushandlung ist auf der Ebene umfassender Begriffe von Hilfe und Kontrolle oder Macht und Herrschaft nicht zu führen und muss daher in effizienten und effektiven Kooperationen kompensiert werden (vgl. Schrödter 2007: 7). Die integrierende Rolle von Planerinnen und Planern stellt damit hohe Anforderungen an ein opportunes Verständnis von Konsens und Kompromiss im Rahmen von prozessorientierten Kooperationen. Im Bereich der Entscheidungsfindung darf er nicht als bloße Übereinstimmung der Meinungen verstanden, sondern als Ablauf einer Zu- oder Bestimmungsverhandlung und damit in einer komplexen Dynamik gesehen werden. Die Zuständigkeit der Sozialen Arbeit basiert so auf ihrem Vermögen, diese Verhandlungen im intermediären Raum nicht nur geschickt zu moderieren, sondern auch, die Konzeption von dem was gut und gerecht ist im integrierten Planungsprozess kooperativ zu entwerfen.

7.1.3 Beantwortung der dritten Fragestellung

Welche Wissensintegration ist auf Seiten der Sozialen Arbeit und ihren Fachpersonen nötig, um verwaltungsspezifischen Anforderungen gerecht zu werden?

Der Weg zu einer möglichen **Wissensintegration** wurde mit der systematischen Bearbeitung der Handlungs- und Strukturproblematik unter Kapitel 6.3 ausgeführt. Von zentralem Belang scheint, dass das Handlungs-Struktur-Problem der Sozialen Arbeit vor dem Hintergrund sozialpolitischer Interventionen und deren Planung nie grundsätzlich geklärt sein kann. Die Komplexität, welche sich durch prozessuale Mehrstufigkeit und weitläufige Beteiligungen ausdrückt, erfordert eine entschlossene Auseinandersetzung für jede erneute Intervention. Primär müssen mit gut ausgewogenen Überbrückungsmodellen Handlungsbezüge für die Soziale Arbeit hergestellt werden, welche in einer zweifachen stabilen Verbindung stehen sowohl zur Sozialpolitik und Verwaltungstätigkeit einerseits als andererseits zu professions- sowie handlungstheoretischen Fundamenten der Sozialen Arbeit. Eine Wissensintegration für die Mitarbeit in politischen Planungsprozessen sieht weniger Methodenkompe-

tenz als einen stabilen Rückgriff und ständige Synchronisierung mit ihren sozialwissenschaftlichen Grundlagen vor.

Die Fragen, welche sich im Zuge des Handlungs-Struktur-Problems ergeben, bergen in sich auch die Forderung nach einer Diskussion der professionellen und disziplinären **Eigenständigkeit** der Sozialen Arbeit. Dabei ist darauf zu achten, dass sich diese Eigenständigkeit nicht zu sehr entlang der Abgrenzungsbemühungen konstruiert, sondern indem eigene Grundlagen geschaffen werden, die gut angebunden sind an handlungstheoretische Konzepte. Die Kohärenz gemeinsamer Zielsetzungen, nämlich alternative Handlungsmöglichkeiten zu finden, bietet für die Abwicklung politischer Planungsprozesse ebenso wie für die Eigenständigkeitsbestreben der Sozialen Arbeit einen stabilen Ausgangspunkt. Diese Gemeinsamkeit kann bei der nötigen Wissensintegration als Referenzpunkt dienen, indem Wissen in Abstimmung auf die Zielsetzungen hin relationiert wird. Der Zielerreichungsprozess kann in dieser Hinsicht als Leitlinie zu einer Form der Wissensintegration gesehen werden.

Um die Handlungsprobleme der Sozialen Arbeit im Umfeld der sozialpolitischen Planung zu bearbeiten, sind Theorien über **Zweck-Mittel-Relationen** nötig (vgl. Sommerfeld/Amez-Droz 2015: 388). Ihr Potenzial kann sie mit ihrem geklärten, inneren Auftrag (Zweck), dem fachlichen Ethos (Mittel) und deren Verknüpfung zur politischen Moral (Relation) zur Anwendung bringen (vgl. Hablützel 2013: 104).

Der Umgang mit **Widersprüchen** muss in der Sozialen Arbeit einer weiterführenden Betrachtung unterzogen werden. Gerade im Umgang mit stark normierten Konzepten muss die Reflexion einen kritischen Zugang eröffnen, um Widerspruch im hier explizierten Umfeld zu thematisieren. Denn er stellt in multiperspektivischen, mehrstufigen und beteiligungsbasierten Prozessen eine Alltäglichkeit dar. Der gewandte Umgang damit stärkt die Verhandlungsposition der Sozialen Arbeit. Ausserdem beeinflusst er zu wesentlichen Anteilen das Kooperations- und Kompromissvermögen.

Die Praxis der Sozialen Arbeit unterliegt, wie im gegenwärtigen Professionalisierungsdiskurs festgestellt wird, einer **pragmatischen Entwicklungsweise** (vgl. Sommerfeld 2013: 155-172). Die Überforderung der Fachpersonen der Sozialen Arbeit ist darin ein wichtiges Element. Sie spiegelt sich an Handlungsweisen, welche nicht im eigentlichen Sinn professionell sind, sondern sich aus tradiertem, implizitem und daher gezielter Reflexion nicht zugänglichem Erfahrungswissen speisen. Dies sind Gründe dafür, dass sich die Praxen der Sozialen Arbeit in ihren Entwicklungsimpulsen sehr kurzfristig an der unmittelbaren Umwelt orientiert. Diese unmittelbare Ausrichtung der Praxen findet keinen stabilen Grund in ihrem eigenen Wissenskorpus. Fachpersonen der Sozialen Arbeit laufen somit Gefahr, pragmatisch auf unmittelbar verfügbare Reflexionsangebote der Sozialpolitik zurückzugreifen. Diese gefährliche Relation fördert eine Deprofessionalisierung, indem sie Impulse setzt für einen

fälschen, reflexiv gesicherten Standard der Sozialen Arbeit (vgl. ebd.: 158f.). Daher wird es vom Autor als umso wichtiger eingestuft, dass die verwaltungsspezifischen, respektive politisch-administrativen Anforderungen auf dem Fundament einer theoriesystematischen Reflexion der Sozialen Arbeit gespiegelt werden.

Weiter ist die **Profilierung** des Fachpersonals quasi als Produkt der Wissensintegration zu beleuchten. Auf dieser Ebene ergibt sich ein Profil von beachtlicher Spannweite. Fachpersonen müssen das fachlich-professionelle Spektrum von den Grundlagen über die konsequente Bearbeitung der Handlungsproblematik bis hin zu spezialisierten Verwaltungsaufgaben sicherstellen. Diese Kumulation im Profil von Planerinnen und Planern von sozialpolitischen Interventionen stellt eine bedeutende Herausforderung für die Soziale Arbeit dar. Der Profilentwicklung im Angesicht wirtschaftlichen Wandels und der Verwaltungsfunktionen auf unterschiedlichen Ebenen könnte seinerseits Einfluss auf die Ausgestaltung des (Aus-)Bildungsangebots der Sozialen Arbeit haben. Nach Erachten des Autors müssten entsprechende Angebote die hochspezialisierten Inhalte der in der vorliegenden Arbeit behandelten Problematiken aufgreifen. Im Rahmen einer Zusatzqualifikation, welche das berufsfeldbezogene Wissen und Können vermittelt und vertieft, könnte das von Rothman (2008: 31-33) im Modus *Social Planning/Policy* geforderte höchste Ausbildungsniveau in entsprechenden Ausbildungsprogrammen erreicht werden.

7.1.4 Schlussfolgerungen

Mit den Schlussfolgerungen wird bilanzierend die Frage nach einem Beitrag der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen beantwortet. Ausserdem werden die abschliessenden Erkenntnisse mit der Benennung von weiterführenden Denk- und Arbeitsansätzen im Rahmen wissenschaftlicher Beiträge ergänzt.

Der Plan als Endpunkt und Resultat weist in seinem Bezug zur vorher stattfindenden Planung, wie ganz eingangs dieser Arbeit bereits erwähnt wurde, einige Besonderheiten auf. Während ein Plan das Ergebnis vieler Planungen sein kann, kann eine Planung gleichzeitig verschiedene Pläne als Ergebnisse hervorbringen. Der Linearität von Planung sind bereits mit dieser einfachen Feststellung Schranken gesetzt. Interdependenzen in Planungsprozessen nehmen exponentiell zu mit steigender Anzahl Planungsbeteiligter und erhöhen die Komplexität. Die gegenseitige Beeinflussung gründet auf der jeweiligen Interessenlage, die wiederum von einzelnen Planungsträgerinnen oder Planungsträgern, von Institutionen inklusive politischen Parteien, Verbänden und dergleichen mehr geprägt ist. Die Verwaltung versucht jeweils Komplexität zu reduzieren, um in ihrem Modus der politischen Problembearbeitung eine effiziente und effektive Administration aufrechtzuerhalten. In dieser Dynamik bezeichnet die Verwaltung ihr Verständnis von Planung. Die Einflussfaktoren sowohl auf praktischer, als auch auf begrifflich-konzeptioneller Ebene, welche schlussendlich für uneinheitliche Auffassungen von Pla-

nung verantwortlich sind, konnten in dieser Arbeit herausgearbeitet werden. Jene Verständnisse sind als Unterbau der Planungsvorbereitungen und -prozesse hervorgetreten. Sie sind eng rückgebunden an jeweilige Haltungen und stehen in stetem Austausch mit Ausgangsprämissen der Planungsträgerinnen und -träger. In dieser Weise wird die Zweckausrichtung der Planung gewährleistet.

Jene volatilen Verhandlungsaspekte, welche den konkreten Gegenstand der Planung betreffen, mit dem Planungsverständnis in Verbindung zu bringen birgt die Gefahr, in Anbetracht eines sachbezogenen Dissens vorschnell generelle Differenzen mit anderen Planungsbeteiligten zu unterstellen. Diese vermeintlichen Differenzen entstehen aufgrund limitierter und von eigenen Handlungsperspektiven verzerrten Einsichten intervenierender Akteurinnen und Akteure. Eine Harmonisierung des Verständnisses scheint daher auch innerhalb einer in sich geschlossenen Gruppe weder realisierbar noch ratsam. Die Konsolidierung des Planungsbegriffs beschränkt sich auf seine Grundlagen, auf denen die Verhandlung betreffend den konkreten Planungsgegenstand stattfinden. Sie müssen als Commitment gesichert sein, um sowohl die Stringenz der Planung, als auch ihre grundsätzliche Legitimation abzusichern. Obwohl Bezüge und Inhalte für den Planungsbegriff vorhanden sind, fehlen der Sozialen Arbeit bisher valide Ergebnisse in diesem Bereich. Ein Grund dafür konnte im bisher fehlenden Anlass, geht man von der Praxis und deren Professionalisierungsbedürftigkeit (vgl. Oevermann 1996: 117f.) als Ausgangspunkt für Theoriebildung aus, gefunden werden.

Es ist bei der planungsbezogenen Arbeit auf der Verwaltung auf eine Vielzahl von Stolpersteinen zu achten. Davon sind die wesentlichsten (a) Pragmatismus und die Ausblendung von Kontext und (b) die mangelhafte Wissensintegration, welche die integrierte Planung aufgrund einseitig wahrgenommener und vertretener Interessen gefährden würde. Wie dem Eintreten dieser Gefahren entgegen gewirkt werden kann, wurde anhand sozialwissenschaftlich-analytischen Verfahren und der Positionierung einer eigenständigen Sozialen Arbeit aufgeschlossen. Darin sieht sich die Soziale Arbeit primär in folgenden Dimensionen relevanten Herausforderungen gegenübergestellt:

- In ihrem **Struktur-Handlungs-Verständnis** muss sie der Frage nachgehen, wie sich soziales Handeln auf der individuellen und strukturellen Ebene erklären lässt. Dieses Verständnis muss sie sich vergegenwärtigen und entsprechende Theorien formulieren, um im Umfeld politischer Interventionen in gesellschaftliche Zusammenhänge einen Beitrag zu leisten.
- Dafür muss sie ihre **klientinnen- und klientenorientierte Interventionslogik** hinterfragen. Ihre subjekttheoretische Paradigmatik muss einer kritischen Auseinandersetzung mit der Logik von politischen Interventionen Raum bieten. Damit einher geht auch eine Reflexion des politischen Mandats, welches die Interventionslogik erheblich beeinflusst.
- Das **Rationalitätskonzept** als Ausgangspunkt für ihre Interventionen muss einer erweiterten Betrachtung unterzogen werden. Zunächst ist dabei die integrierende Erweiterung, welche die Ver-

bindung von Handlung und Struktur in den Fokus nimmt, theoretisch zu festigen. In weiteren Schritten muss es vor der Systemrationalität des Politsystems gespiegelt werden, wobei insbesondere die Rationalitätskritik an Planungsmodellen einfließen muss.

Die Zuständigkeit der Sozialen Arbeit bezieht sich auf verschiedene Bereiche in der Planung von sozialpolitischen Interventionen. Ihre Funktion innerhalb mehrstufiger Prozesse kann in die Governance-geprägte Koordinationsfunktion und die sozialwissenschaftliche Funktion unterteilt werden.

- a) **Koordinationsfunktion:** Die Fachpersonen der Sozialen Arbeit beziehen im intermediären Raum zwischen Staat, Markt, zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie informelle Netzwerken eine Koordinationsposition. Auf festgelegte Planungsziele hin moderieren sie die Interesseneinbringung der Planungsbeteiligten und schliessen die gegenstandsbezogenen Interdependenzen im Akteursmix systematisch auf. Dabei erhält die Soziale Arbeit Gelegenheit zur politischen Aktion, was die konsequente Reflexion ihres politischen Mandats bedingt. Die prozessorientierte Kooperation steht im Vordergrund, während sich die Fachpersonen ihrer Rolle im Dienst der politischen Planung bewusst sein müssen. Für diese soziale Handlungskoordination sind vertiefte Kenntnisse der Governance nötig, um Problemstellungen multiperspektivisch zu erfassen. Mit den zum Teil widersprüchlichen Handlungsanforderungen finden die Fachpersonen einen kreativen Umgang. Die Ergebnisse dieses Prozesses passen sie in der erforderlichen Form in die sozialpolitische Planung ein. Dabei wirken sie mit bei der weiteren Politikformulierung und Entscheidungsfindung, mit welchen Mitteln wiederum die ausgemachten Planungsziele verfolgt und die Zielerreichung ermittelt werden kann.
- b) **Sozialwissenschaftliche Funktion:** Starke Bezüge zu sozialwissenschaftlich-analytischen und rekonstruktiven Verfahren weisen auf das planerische Potenzial der Sozialen Arbeit hin. Fachpersonen der Sozialen Arbeit erstellen empirische Grundlagen vornehmlich für die Sozialberichterstattung. Diese hauptsächlich quantitative Erhebung der sozialen Lage der Bevölkerung eines definierten Gebiets erfolgt nach wissenschaftlichen Kriterien und stellt die Grundlage rationaler Entscheidungsmodelle dar. Die Datenaufbereitung sowie deren Publikation gehören zum Aufgabenspektrum dieses Typs. Mit der sozialpädagogischen Operationalisierung der Kennzahlen und Ergebnisse der Berichterstattung in Bezug auf Lebens- und Bewältigungslagen wird das Angebot an sozialen Dienstleistungen geplant. Die Beachtung ihrer spezifischen Prämissen ist bei diesem Typ ebenso wie beim Koordinations-Typ ein zentrales Merkmal und kann mit der systematischen Bearbeitung der Handlungs- und Strukturproblematik sowie theoriesystematischer Reflexion sichergestellt werden. Die intentionale Veränderung sozialer Zusammenhänge mittels sozialpolitischer Interventionen ist das übergeordnete Ziel der in dieser Funktion beschäftigten Fachpersonen.

Diese beiden Funktions-Typen sind im politischen Planungsprozess unterschiedlich verortet, respektive kommen im Prozessablauf zu verschiedenen Zeitpunkten zum Einsatz. Sie machen unterschiedliche Kompetenzen erforderlich sowohl im Bereich der Methoden als auch hinsichtlich des verwaltungsbezogenen Wissens. Die beiden ausgearbeiteten Typen lassen sich nicht trennscharf gegeneinander abgrenzen und können daher auch als verschieden ausgelegte Szenarien des Beitrags Sozialer Arbeit in politischen Planungsprozessen verstanden werden.

Die Systematisierung der Handlungs-Struktur-Problematik, welche hinsichtlich einer Beteiligung in politischen Planungsprozessen prioritär behandelt werden muss, ist in diesem Problemkontext nicht zum ersten Mal aufgetreten. Der Autor ist sich bewusst, dass sich das Verhältnis von Handlung und Struktur der Sozialen Arbeit, welche sich mit ihren Problemlösungsansätzen dazwischen platziert, im Zentrum ihrer disziplinarischen Überlegungen als Handlungswissenschaft präsentiert. Doch zeigt sich gerade im vorliegenden Problemfall, wie nötig eine zeitgemässe und auf Mitgestaltung anstatt auf Opposition angelegte Perspektive auf die Problematik ist. Zudem darf die Betrachtung in Verbindung mit dem fokussierten Arbeitsfeld eine gewisse Neuartigkeit für sich in Anspruch nehmen, da Ergebnisse für die Soziale Arbeit in diesem Rahmen bisher spärlich vorhanden sind.

7.2 Ausblick

An den Ergebnissen lässt sich ablesen, dass die Soziale Arbeit zwar hinsichtlich der hier dargelegten Problemstellung ein weiteres, wichtiges und komplexes Arbeitsfeld gewinnen kann, jedoch im erweiterten Bezugsrahmen Problemstellungen bearbeitet, welche der Professionalisierung der Sozialen Arbeit als Handlungswissenschaft dienen. Dieser doppelte Bezug ist insofern von grosser Bedeutung, als die Soziale Arbeit am gesellschaftlichen und politischen Wandel in der Schweiz sowohl als Disziplin und als Gestalterin strategischer Entscheidungen, welche ihr Proprium betreffen, teilhaben will. Sie kann als Innenarchitektin der Sozialpolitik ihren professionellen Prämissen entsprechende Funktionen übernehmen und sich gleichzeitig in ein System integrieren, das politisch-administrative Aufgaben erfüllt. Modelle zur Integration der Handlungs-Struktur-Problematik sind mittelfristig ein Feld für die Soziale Arbeit, welches nach innovativen Ansätzen verlangt. Anwendungsfelder, welche die Grundsätze in ihren Programmen als solide Fundamente benötigen, könnten nach Einschätzung des Autors inskünftig für die Soziale Arbeit deutlich an Bedeutung gewinnen. Diese Einschätzung stützt sich auf die zunehmende Komplexität der multiperspektivischen Aushandlung sozialpolitischer Interventionen und dem damit zusammenhängenden Wandel der staatlichen Aufgabenwahrnehmung. Zudem ist der ansteigende Bedarf an lebensweltbezogenen Konzepten in der Sozialpolitik an sich ein Grund für die Soziale Arbeit, ihre Expertise auf der Ebene staatlicher Interventionen in soziale Zusammenhänge einzubringen. Die Soziale Arbeit begleitet diese Entwicklung auf ihrem Weg zur multiparadigmatischen Wissenschaft (vgl. Sahle 2004: 301-327). Auf diesen Trend muss die Lehre der Sozialen Arbeit

mit einer Öffnung ihres (Aus-)Bildungsangebots reagieren und entsprechende Angebote in ihre Curricula aufnehmen. Die Ausbildungsprogramme müssen künftigen Fachpersonen der Sozialen Arbeit ein Verständnis für Planung vermitteln und die politischen Prozesse sowie die Umsetzungsbedingungen in der Praxis aufgreifen. Die Theoriebildung als Innovation zu bezeichnen ist nach der heutigen Rezeption des Begriffs nicht korrekt. Doch kann ihr die Funktion als Innovationsmotor zukommen, wenn sie Fundamente schafft, auf welchen die Soziale Arbeit ihre Zuständigkeit ausbauen kann. Auf der Strukturseite wird eine stärkere Verwachsung mit soziologischen Theorien vom Autor als realistisch angesehen. Von einer Beteiligung der Sozialen Arbeit in politischen Planungsprozessen würde aber nicht nur die Soziale Arbeit profitieren. Es ist davon auszugehen, dass die Qualität der Massnahmen, welche von Fachpersonen der Sozialen Arbeit auf staatlicher Ebene mit geplant würden, zunehmen könnte, da Lebenslagen in einer umfassenden Konzeption in die Planung miteinfließen würden. Unter Betracht der sehr lebendigen Auseinandersetzung mit Effizienzkriterien, wie sie im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit seit längerem abgehalten wird, liessen sich Rückschlüsse konstruieren, welche diesen Ansätzen entsprechen.

Literaturverzeichnis

- Argyris, Chris/Schön, Donald Alan (2008). Die lernende Organisation. Grundlagen, Methoden, Praxis. 3. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Becker-Lenz, Roland/Müller, Silke (2009). Der professionelle Habitus in der Sozialen Arbeit. Grundlagen eines Professionsideals. Bern: Peter Lang.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010). Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.). Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. akt. und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 13-36.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2011). Politikfeldanalyse. 2., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhmer, Anselm (2015a). Konzepte der Sozialplanung. Grundwissen für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Böhmer, Anselm (2015b). Verfahren und Handlungsfelder der Sozialplanung. Wiesbaden: Springer VS.

- Böhnisch, Lothar/Lösch, Hans (1973). Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: Otto, Hans-Uwe/Schneider, Siegfried (Hg.). Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit – Zweiter Halbband. 2. Auflage. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand. S. 21-40.
- Böhnisch, Lothar/Schefold, Werner (1985). Lebensbewältigung. Soziale und pädagogische Verständigungen an den Grenzen der Wohlfahrts-gesellschaft. Weinheim: Juventa.
- Böhnisch, Lothar/Schröer, Wolfgang (2012). Sozialpolitik und Soziale Arbeit. Eine Einführung. Weinheim: Juventa.
- Brüsemeister, Thomas (2008). Qualitative Forschung. Ein Überblick. 2., überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cremer-Schäfer, Helga (2001). Ein politisches Mandat schreibt man sich zu. Zur Politik (mit) der Sozialen Arbeit. In: Merten, Roland (Hg.). Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske & Budrich. S. 55-69.
- Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2012). Sozialbericht des Kantons Aargau. Aarau.
- Dewe, Bernd/Ferchhoff, Wilfried/Peters, Friedhelm/Stüwe, Gerd (1986): Professionalisierung - Kritik - Deutung. Soziale Dienste zwischen Verwissenschaftlichung und Wohlfahrtsstaatskrise. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.
- Dittmann, Jörg/Tappert, Simone (2014). Sozialplanung aus Sicht von Planungsträgern. Eine Standortbestimmung der Schweiz am Beispiel der Region Basel. Bern: Edition Soziothek.
- Donabedian, Avedis (1980). The definition of quality and approaches to its assessment. Ann Arbor, Mich.: Health Administration Press.
- Drilling, Matthias/Oehler, Patrick (2013). Soziale Arbeit und Stadtentwicklung aus einer planungsbezogenen Perspektive. In: Drilling, Matthias/Oehler, Patrick (Hg.). Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Wiesbaden: Springer VS. S. 87-109.
- Engelke, Ernst (2002). Theorien der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (2008). Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gall, Rahel/Hitz, Rafaella (1995). Professionelle Identitäten in der Sozialarbeit. Bern: Edition Soziothek.
- Gilbert, Neil (2000). Dienstleistungskontrakte: Strategien und Risiken. In: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hg.). Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive. Neuwied: Luchterhand. S. 143-154.
- Gilbert, Neil/Terrell, Paul (2013). Dimensions of social welfare policy. 8th ed. Boston: Pearson.
- Gitterman, Alex/Germain, Carel B. (2008). The life model of social work practice. Advances in theory and practice. 3rd ed. New York: Columbia University Press.
- Gredig, Daniel/Sommerfeld, Peter (2010). Neue Entwürfe zur Erzeugung und Nutzung lösungsorientierten Wissens. Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit. Olten.
- Hablützel, Peter (2013). Bürokratie - Management - Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In: Ladner, Andreas/ Chappeler, Jean-Loup/ Emery, Yves/ Knoepfel, Peter/ Mader, Luzius/ Soguel, Nils/ Varone, Frédéric (Hg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 93-106.
- Heidenreich, Martin (1998). Die Gesellschaft im Individuum. In: Schwaetzer, Harald/Stahl-Schwaetzer, Henrieke (Hg.). L'homme machine? Anthropologie im Umbruch. Hildesheim, New York: G. Olms Verlag. S. 229-248.
- Helfferrich, Cornelia (2005). Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heussner, Hermann K./Jung, Otmar (1999). Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge. München: Olzog.
- Hochuli Freund, Ursula/Stotz, Walter (2013): Kooperative Prozessgestaltung in der Sozialen Arbeit. Ein methodenintegratives Lehrbuch. 2., durchgesehene Aufl.. Stuttgart: Kohlhammer.
- Husi, Gregor/Meier Kressig, Marcel (1998). Der Geist des Demokratismus. Modernisierung als Verwirklichung von Freiheit, Gleichheit und Sicherheit. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Hyman, Drew (1990). Six Models of Community Intervention: A Dialectical Synthesis of Social Theory and Social Action. In: Sociological Practice 8 (1). S. 31-47.

- Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter (1998). Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhret zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2009). Phasenmodell und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus (Hg.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. 2., vollst. überarb. und erw. Aufl.. München: Oldenbourg. S. 71-104.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009). Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen. 3., erw. Aufl.. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe (2011). Soziale Arbeit und soziale Dienste. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hg.). Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 389-403.
- Kessl, Fabian/Reutlinger, Christian (2009). Formate des Räumlichen und Raumpolitiken: Vernachlässigte Dimensionen in der Raumforschung. In: Drilling, Matthias/Schnurr, Olaf (Hg.). Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden: Springer VS. S. 89-98.
- Knecht, Alban/Schubert, Franz-Christian (2012). Ressourcen im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit. Zuteilung - Förderung - Aktivierung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Knecht, Alban (2010). Lebensqualität produzieren. Ressourcentheorie und Machtanalyse des Wohlfahrtsstaats. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knecht, Alban (2012). Ressourcentheoretische Erweiterungen des Capability-Ansatzes von Amartya Sen. In: Knecht, Alban/ Schubert, Franz-Christian (Hg.). Ressourcen im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit. Zuteilung - Förderung - Aktivierung. Stuttgart: Kohlhammer, S. 61-71.
- Koller, Christophe (2013). Profil des Personals der öffentlichen Hand. In: Ladner, Andreas/ Chappeler, Jean-Loup/ Emery, Yves/ Knoepfel, Peter/ Mader, Luzius/ Soguel, Nils/ Varone, Frédéric (Hg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 499-520.
- Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. Analysen und Perspektiven. München: Olzog.

- Luhmann, Niklas (2007): Politische Planung. In: Luhmann, Niklas (Hg.). Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. 5. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 66-89.
- Mayring, Philipp (2010). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11., aktual. und überarb. Aufl. Weinheim: Beltz.
- Merten, Roland (2001). Politisches Mandat als (Selbst-)Missverständnis des professionellen Auftrags Sozialer Arbeit. In: Merten, Roland (Hg.). Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske & Budrich. S. 89-100.
- Merten, Roland (2001). Soziale Arbeit im Strudel ihres (politischen) Selbstverständnisses? Eine Einleitung. In: Merten, Roland (Hg.). Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske & Budrich. S. 7-12.
- Mühlum, Albert (2009). Annäherung durch Wandel. Praxis, Lehre und Wissenschaft Sozialer Arbeit im Kaleidoskop des Alltags. Festvortrag FH-Emden, 16.01.2004. In: Birgmeier, Bernd/ Mührel, Eric (Hg.). Die Sozialarbeitswissenschaft und ihre Theorie(n). Positionen, Kontroversen, Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 85-93.
- Nahnsen, Ingeborg (1975). Bemerkungen zum Begriff und zur Geschichte des Arbeitsschutzes. In: Osterland, Martin (Hg.). Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Frankfurt a. M.
- Nahnsen, Ingeborg (1992). Lebenslagenvergleich. Ein Beitrag zur Vereinigungsproblematik. In: Henkel, Heinrich A./Merle, Ulrich (Hg.). ‚Magdeburger Erklärung‘. Neue Aufgabe der Wohnungswirtschaft. Beiträge zum deutschen Einigungsprozess. Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik. Band 23. Regensburg: transfer. S. 101-144.
- Oevermann, Ulrich (1996). Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: Combe, Arno/Helsper, Werner (Hg.). Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt: Suhrkamp. S. 70-182.
- Opielka, Michael (2005). Der "weiche Garantismus" der Schweiz. Teilhaberechte in der Sozialpolitik. In: NFP 51 Bulletin (2). S. 1-6.
- Opielka, Michael (2008). Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. 2. überarbeitete Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Parpan-Blaser, Anne (2011). Innovation in der Sozialen Arbeit. Zur theoretischen und empirischen Grundlegung eines Konzepts. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Picht, Werner (1913). *Toynbee Hall und die englische Settlement-Bewegung: Ein Beitrag zur Geschichte der sozialen Bewegung in England*. Tübingen: Mohr.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2015a). *Sozialplanung des Kantons Aargau. Bericht*. Aarau.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2015b). *Sozialplanung des Kantons Aargau. Botschaft an den Grossen Rat. Aktenzeichen: GR. 15.59*. Aarau.
- Ritz, Adrian/Sinelli, Peter (2013). *Performance Management in der öffentlichen Verwaltung*. In: Ladner, Andreas/Chappeler, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone, Frédéric (Hg.). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 347-367.
- Röh, Dieter (2012). *Ressourcenorientierung in der Sozialen Arbeit - Einführung in Theorie und professionelle Methodik*. In: Knecht, Alban/Schubert, Franz-Christian (Hg.). *Ressourcen im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit. Zuteilung - Förderung - Aktivierung*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 189-204.
- Röh, Dieter (2013a). *Soziale Arbeit, Gerechtigkeit und das gute Leben. Eine Handlungstheorie zur daseinsmächtigen Lebensführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Röh, Dieter (2013b). *Handlung und Struktur. Aspekte einer Handlungstheorie Sozialer Arbeit als Antwort auf die Frage nach der Handlungsfreiheit von Menschen in gegebenen sozialen Strukturen*. In: Birgmeier, Bernd/Mührel, Eric (Hg.). *Handlung in Theorie und Wissenschaft Sozialer Arbeit*. Wiesbaden: Springer VS. S. 209-227.
- Rothman, Jack (2008). *Approaches to community intervention*. In: Rothman, Jack/Erlich, John/Tropman, John E. (Hg.). *Strategies of community intervention*. 7th ed. Peosta, Iowa: Eddie Bowers Publishing. S. 27-64.
- Sager, Jon Simon (2008). *Social Planning*. In: Mizrahi, Terry/Davis, Larry E. (Hg.). *Encyclopedia of social work*. Volume 4. 20th ed. New York: Oxford University Press. S. 56-61.
- Sahle, Rita (2004): *Paradigmen der Sozialen Arbeit – Ein Vergleich*. In: Mühlum, Albert (Hg.). *Sozialarbeitswissenschaft – Wissenschaft der sozialen Arbeit*. Freiburg im Breisgau: Lambertus. S. 295-334.
- Scherr, Albert (2001). *Auf der Suche nach dem Politischen in der Sozialen Arbeit. Ein Vorschlag für eine differenzierende Debatte*. In: Merten, Roland (Hg.). *Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema*. Opladen: Leske & Budrich. S. 101-119.

- Schreyögg, Georg (2008). Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien. 5., vollst. überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Schrödter, Mark (2007). Soziale Arbeit als Gerechtigkeitsprofession. Zur Gewährleistung von Verwirklichungschancen. In: Neue Praxis (1). S. 3-28.
- Schubert, Oliver (2009). Sozialplanung, soziale Planung oder Planung des Sozialen - Ein Verfahren unter Einfluss von Staat, Markt, Politik und moralischer Grundhaltung. Magisterarbeit. Nordestedt: Grin Verlag.
- Sommerfeld, Peter/Hollenstein, Lea/Calzaferri, Raphael (2012). Integration und Lebensführung: Ein forschungsgestützter Beitrag zur Theoriebildung der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sommerfeld, Peter (2013). Die Etablierung der Sozialen Arbeit als Handlungswissenschaft - ein notwendiger und überfälliger Schritt für die Wissenschafts- und Professionsentwicklung. In: Birgmeier, Bernd/ Mührel, Eric (Hg.). Handlung in Theorie und Wissenschaft Sozialer Arbeit. Wiesbaden: Springer VS. S. 155-172.
- Sommerfeld, Peter/Amez-Droz, Pascal (2015). Theorieentwicklung der Sozialen Arbeit in der deutschsprachigen Schweiz. In: Riedi, Anna Maria/Zwilling, Michael/Meier Kressig, Marcel/Benz Bartoletta, Petra/Aebi Zindel, Doris (Hg.). Handbuch Sozialwesen Schweiz. Bern: Haupt Verlag. S. 387-401.
- Sorg, Richard (2001). Annäherungen an die Frage, ob die Soziale Arbeit ein politisches Mandat hat. In: Merten, Roland (Hg.). Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske & Budrich. S. 41-54.
- Sorg, Richard (2003). Soziale Arbeit zwischen Politik und Wissenschaft. Münster, Hamburg, London: Lit Verlag.
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007). Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Systemtheoretische Grundlagen und professionelle Praxis - ein Lehrbuch. Bern: Haupt.
- Uebelhart, Beat/Zängl, Peter (2015): Social Policy Making. In: Wüthrich, Bernadette/Amstutz, Jeremias/Fritze, Agnès (Hg.). Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten. Wiesbaden: Springer VS, S. 65-88.
- Villeneuve, Jean-Patrick (2013). Bürger und Public Manager: die Veränderung der Rollen. In: Ladner, Andreas/Chappeler, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone,

Frédéric (Hg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 385-398.

Voges, Wolfgang/Jürgens, Olaf/Mauer, Andreas/Meyer, Eike (2003). Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Wakefield, Jerome C. (1994). Social Work and Social Control: A Reply to Austin. In: Social Service Review 68 (3). S. 440-453.

Weisser, Gerhard (1959). Distribution, (II) Politik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 2. Göttingen/Stuttgart/Tübingen. S. 635-654.

Wendt, Wolf Rainer (2010). Das ökosoziale Prinzip. Soziale Arbeit, ökologisch verstanden. Freiburg, Br.: Lambertus.

Wernet, Andreas (2006). Hermeneutik - Kasuistik - Fallverstehen. Eine Einführung. Stuttgart: Kohlhammer.

Elektronische Quellen

Duden (Hg.) (o.J.). In: <http://www.duden.de/> [Zugriffsdatum: 28. Februar 2015].

Schweizerische Eidgenossenschaft (Hg.) (2013). In: <http://www.flag.admin.ch> [Zugriffsdatum: 14. April 2015].

Anhang

1. Fragebogen sozialpolitische Planung Kanton Aargau

1. Überwindung der Distanz SOPLA <=> Soziale Dienste, bzw. soziale Dienstleistungen:

Von Benz und Dose (2010: 18f.) wird politische Planung mit einem grossen Anteil sozialer Handlungskoordination zwischen interdependenten Akteurinnen und Akteuren beschrieben, in deren Rahmen Governance-Prozesse eine bedeutende Rolle einnehmen.

- a) Wurde Ihres Erachtens im Entwicklungsprozess der SOPLA im Kanton Aargau die Distanz zwischen interdependenten Akteurinnen und Akteuren auf verschiedenen Handlungsebenen (z. B. Planungsgremien <-> umsetzende soziale Dienstleister oder Organisationen) konstruktiv bearbeitet?
- b) Boten die diesbezüglichen Beteiligungsformen genügend Raum?

2. Steuerung und Controlling:

Der Soziologe Ueli Mäder sagt in einer Studie vom Institut für Stadtentwicklung und Sozialplanung der FHNW, dass Sozialplanung ein Umweg sei, der sich lohne. Denn wer Probleme auf direktem Weg angehe, verfehle meist das Ziel (vgl. Dittmann/Tappert 2014: 24f.).

- a) Inwiefern sehen Sie SOPLA als Umweg?
- b) Wie werden die Umwege von der Verwaltung getragen, resp. woran drückt sich die Erwartungshaltung aus, Lösungen auf direktem Weg zu erwirken?

3. Konzeptionelle Grundlagen der Sozialplanung:

Böhnisch und Schröer (2012: 98-114) gelangen zur Einschätzung, dass konzeptionelle Grundlagen der Sozialplanung oft in einer deskriptiven Betrachtung verweilen, ohne einen fundierten Anspruch auf die Veränderung von Lebensverhältnissen geltend zu machen.

- a) Sind sie der Ansicht, dass Sozialplanung einen Handlungsanspruch geltend macht und demnach ihre Konzepte sozialpädagogisch operationalisiert sein müssen?

4. Soziale Arbeit und Sozialplanung:

Aus der Sicht der sozialpolitischen Interventionsformen beziehen sich sozialpolitisches und sozialarbeiterisches Handeln auf stark überlappende Problembereiche (vgl. Kaufmann 2009: 122).

- a) Welches Wissen und welche Kompetenzen sind Ihres Erachtens notwendig, um die Soziale Arbeit verstärkt in der sozialpolitischen Planung zu verankern?
- b) Welche Rolle hat die Soziale Arbeit (resp. Fachpersonen der Sozialen Arbeit) bei der Entwicklung der sozialpolitischen Planung im Kanton Aargau gespielt?

c) In welchen konkreten Bereichen sehen Sie in der Sozialen Arbeit eine Kapazität zur Mitwirkung in der aargauischen Sozialplanung?

Literatur

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010). Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.). Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. akt. und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 13–36.

Böhnisch, Lothar/Schröer, Wolfgang (2012). Sozialpolitik und Soziale Arbeit. Eine Einführung. Weinheim: Juventa.

Dittmann, Jörg/Tappert, Simone (2014). Sozialplanung aus Sicht von Planungsträgern. Eine Standortbestimmung der Schweiz am Beispiel der Region Basel. Bern: Edition Soziothek.

Kaufmann, Franz-Xaver (2009). Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen. 3., erw. Aufl.. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.