

SOZIALER FORTSCHRITT DURCH SOZIALE PLANUNG

— Die Rolle der Sozialarbeit —

XII. INTERNATIONALE KONFERENZ FÜR SOZIALARBEIT

Athen, 13.—19. September 1964

Deutscher Landesausschuß der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit
Frankfurt/Main, Beethovenstraße 61

INHALTSÜBERSICHT

=====

	<u>Seite</u>
VORWORT von Professor Dr. Hans Muthesius	IV
EINLEITUNG:	
Grundlegende Daten über die sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland	
1. Allgemeine Vorbemerkungen	1
2. Fläche und Bevölkerung	
a) Bevölkerung und Bevölkerungsdichte	4
b) Altersgliederung	5
c) Verteilung auf Stadt und Land	5
3. Erwerbstätigkeit	
a) Zahl und Gliederung der Erwerbstätigen	6
b) Betriebsgrößen	7
c) Gliederung nach Wirtschaftszweigen	7
d) Frauenerwerbsarbeit	8
4. Einkommen	
a) Sozialprodukt und Einkommen	9
b) Wachstum	10
c) Anteil der Wirtschaftszweige	10
d) Verwendung des Sozialprodukts	11
5. Soziale Sicherheit	
a) Entstehung	11
b) Die einzelnen Sozialleistungen	13
c) Finanzierung und Leistungsbemessung	15
d) Der Sozialaufwand	16
6. Die Quellen des Lebensunterhalts	16
7. Das Gesundheitswesen	17
8. Das Erziehungs- und Bildungswesen	18
9. Kommunikationsmittel	
a) Verkehr	20
b) Post	20
c) Publizistik	21
10. Die öffentlichen Haushalte	21
KAPITEL I:	
Der Begriff "Sozialplanung"	
1. Der Ausdruck "Sozialplanung"	
a) Gebräuchliche Planungsbegriffe	22
b) Die Diskussion über den Begriff der wirtschaftlichen Planung	23

	<u>Seite</u>
c) Folgerungen für einen allgemeinen Planungs- begriff	25
d) Das Wort "sozial"	27
e) Zusammenfassung	29
2. Abneigung gegen umfassende Planungskonzepte	
a) Planung und persönliche Freiheit - Schlechte Erfahrungen	29
b) Theoretische Verallgemeinerung	31
c) Planung der Staatstätigkeit	33
3. Die gegenseitige Abhängigkeit von Wirtschafts-, Gesundheits- und Sozialplanung	
a) Die Verfilzung der Begriffe	34
b) Abhängigkeit der Sozialplanung von wirt- schaftlichen Tatbeständen	36
c) Abhängigkeit der Sozialplanung von gesund- heitlichen Verhältnissen	38
d) Beziehungen zwischen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen	39
e) Wechselseitige Abhängigkeit sozialer Planungen	40
4. Gesellschaftsstruktur und Sozialplanung	41

KAPITEL II:

Sozialforschung und Sozialplanung

1. Einrichtungen und Organisationen der Sozial- forschung	
a) Statistik	44
b) Wissenschaft	45
2. Forschungen über soziale Nöte und soziale Hilfen	
a) Statistische Forschungen	48
b) Forschungen wissenschaftlicher Institute und ihre Wirkungen auf soziale Planungen	50
3. Soziale Berufe in der Sozialforschung	53
4. Beziehungen der Sozialforschung zu Planungs- gremien	55
5. Ausbildung für Sozialforschung	58

KAPITEL III:

Der organisatorische und verwaltungsmäßige Rahmen für die Sozialplanung

1. Die Kompetenzen der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kreise, Gemeinden)	
a) Der Aufbau der Bundesrepublik Deutschland	60
b) Die Zuständigkeiten in der Sozialplanung	61
2. Die gesellschaftlichen Verbände in der Sozial- planung	62

	<u>Seite</u>
3. Institutionelle Beziehungen zwischen verschiedenen Planungsgremien	
a) Öffentlich-rechtliche Institutionen	64
b) Arbeitsgemeinschaften	65
c) Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge als Zentrum der deutschen Sozialarbeit	67
4. Regelungen für die Durchführung sozialer Planungen	69
5. Internationale Körperschaften in der Sozialplanung	71

KAPITEL IV:

Der Prozeß der sozialen Planung

1. Die Begründung von Prioritäten	
a) Das Fehlen objektiver Auswahlkriterien	72
b) Die entscheidenden Instanzen	74
2. Planungstechnik: Beratung und Diskussion als Kern des Planungsprozesses	
a) Ein unerforschter gesellschaftlicher Prozeß	76
b) Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes	76
c) Die Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes	80
d) Jugendpläne	81
e) Altenpläne	83
3. Koordinierung von Planungen	
a) Zwischen Anarchie und Zwangsgewalt: Die ungeplante Planung	84
b) Soziale Wirklichkeit und Zeitgeist als Koordinatoren	85
c) Techniken der bewußten Koordinierung	86
d) Halbautomatische Koordinierungsmechanismen	87
4. Grenzen der Sozialplanung	
a) Unverbindliche Pläne	89
b) Hemmnisse durch Vorentscheidungen	90
c) Veraltete Grundlagen	90
d) Das Problem der Planrevisionen	91
e) Die Ungewißheit der Zukunft	92
f) Macht und Recht	93

KAPITEL V:

Beteiligung der Bürger an der Planung

1. Die Kenntnis sozialer Bedürfnisse	
a) Verborgene Nöte	94
b) Faktische Kenntnisse	95
2. Die Rolle der Bürger in der Sozialplanung	97
3. Anregung zu ehrenamtlicher Betätigung	99

V O R W O R T
=====

Dies ist ein Bericht, der Ueberlegungen und Tatbestände so mitteilen soll, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland vorgefunden werden. Er bietet daher weder kritische wissenschaftliche Stellungnahme noch ein soziales Programm und schon gar nicht einen Plan für soziale Planung. Er versucht - wie es der Anregung des Programm-Komitees für die Konferenz in Athen entspricht -, die Mitte zu halten zwischen einer analytisch-theoretischen und einer beschreibenden Darstellung.

Die - ohnehin nicht ganz eingehaltene - Begrenzung des Umfangs verwies den Berichterstatter auf überwiegend allgemein formulierte, summarische Aussagen und beispielhafte Andeutungen. Kein Leser dieses Berichtes wird Lückenlosigkeit erwartet haben. Daß aber gänzlich darauf verzichtet werden mußte, wenigstens einzelne Beispiele in extenso vorzuführen, ist bedauerlich.

Der Verfasser dieses Berichtes, Diplcm-Volkswirt Dieter Schäfer, ist mehrere Jahre in der freien Wohlfahrtspflege tätig gewesen und hat in dieser Zeit unter anderem auch bei den Stellungnahmen des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (einer der sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland) zum Bundessozialhilfegesetz mitgewirkt, dessen Werdegang in dem folgenden Bericht eine gewisse Rolle spielt. Seit fast drei Jahren ist er wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität in Frankfurt/Main. Daß er so die Sozialarbeit aus praktischer und aus wissenschaftlicher Erfahrung kennengelernt hat, ließ ihn den Deutschen Landesausschuß der

Internationalen Konferenz für Sozialarbeit als geeigneter
Berichterstatter für die Athener Konferenz erscheinen.
Denn das Thema der Sozialplanung kann sicher nur im Zusam-
menspiel von Wissenschaft und Praxis fruchtbar gemacht
werden.

Frankfurt am Main, im Januar 1964

Professor Dr. Hans Muthesius

EINLEITUNG :

Grundlegende Daten über die sozialen Verhältnisse in der
Bundesrepublik Deutschland

=====

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Eine soziale Planung, die nicht auf einer genauen Kenntnis der wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten und der Möglichkeiten, sie zu fördern und zu beeinflussen, aufbauen würde, wäre entweder ein reines Wunschbild oder ein Glücksspiel. Damit ist nicht gesagt, daß solche Gedankenspielerei keinerlei Wirkung hätte. Sie vermag zuweilen das soziale Gefüge und die soziale Entwicklung grundlegend und nachhaltig zu beeinflussen. Vielleicht sind es gerade die aus ungehemmter Phantasie entworfenen Utopien und nicht die sorgfältig abwägenden Planungen, die wirklich Neues, auch einmal Umstürzendes hervorbringen.

Damit ist ein erster, ganz allgemeiner Zweifel ausgesprochen, ob soziale Planung das geeignetste Instrument ist, sozialen Fortschritt zu fördern. Doch soll solche Skepsis hier nicht vertieft werden. Zunächst geht es darum, welche Kenntnisse für soziale Planung notwendig sind, welche Daten bekannt sein müssen, um die Planung richtig ansetzen zu können. Es wird später ausführlicher davon zu reden sein, welche Schwierigkeiten der Planung aus mangelnder Information erwachsen. Hier sei nur vorweg gesagt, daß die Planer oft nicht über ein Wissen von den sozialen Verhältnissen verfügen, das in dem wünschenswerten Maße fundiert und detailliert wäre. Gilt das aber schon in eigenen Lande, so gilt es erst recht für eine internationale Diskussion, wie sie auf der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit geführt werden soll. Um das, was im folgenden über soziale Planung in der Bundesrepublik Deutschland berichtet werden soll, würdigen, beurteilen, kritisieren und vielleicht auch ein wenig daraus lernen zu können, müßten nichtdeutsche Teilnehmer der Konferenz eigentlich

ein umfassenderes Bild über die deutschen sozialen Verhältnisse haben als die deutschen Experten. Anders ausgedrückt: Die Einleitung dieses Berichtes müßte eigentlich die gesamte Sozialgeschichte Deutschlands darstellen und alle verfügbaren Informationen über die heutigen sozialen Verhältnisse bieten.

Damit soll nur begründet sein, weshalb diese einleitende Unterrichtung relativ umfangreich ist und dennoch völlig unzureichend bleiben muß. Es ist versucht worden, nur die wichtigsten grundlegenden Daten in möglich knapper Form mitzuteilen. Wie der Bevölkerungsaufbau ist, was die Bevölkerung arbeitet, wo sie arbeitet und wo sie wohnt, was sie an Einkommen erarbeitet und wie sie es verwendet - das beschreiben die einfachsten ökonomischen Gegebenheiten, die wiederum die Grundlage für allen sozialen Fortschritt sind. Daran schließt sich als der soziale Bereich im engeren Sinne an, was für die nicht mehr Erwerbstätigen, die Kranken und die noch nicht Erwerbstätigen, die Kinder, getan wird. Voraussetzung für all diese wirtschaftliche und soziale Wirksamkeit ist das, was man heute Infrastruktur zu nennen pflegt, zu deren wichtigsten Bestandteilen das Verkehrs- und Nachrichtenwesen zählen. Nur gut entwickelte Kommunikationsmittel sichern einen Grad der Integration der gesamten Gesellschaft, ein Maß von Beweglichkeit, Aufgeschlossenheit und Informiertheit, wie sie für ein modernes Wirtschafts- und Sozialsystem unerläßlich sind.

Manches von dem, was von solchen Tatbeständen im folgenden beschrieben wird, mag jemanden, der in einem der am weitesten fortgeschrittenen Länder lebt, als so selbstverständlich erscheinen, daß es nicht erwähnenswert sei. Anderen, die aus wirtschaftlich noch nicht sehr weit entwickelten Ländern kommen, mögen gerade diese Gegebenheiten als der vordringlichste Gegenstand sozialer Planung gelten. Für sie sei der Hinweis erlaubt, daß bestimmt vieles von dem, was in Deutschland in unauffälliger, oft kaum noch wahrgenommener Selbstverständlichkeit besteht, in diesem Bericht vergessen worden ist, vieles andere unerwähnt bleiben mußte, damit eben nicht eine Sozialgeschichte mit vielen hundert Seiten entstände.

Nur in einigen, ganz kurzen Andeutungen sei noch auf den Charakter der nicht beschriebenen Strukturmerkmale hingewiesen. Da ist zunächst die voll ausgebildete, funktionierende Geldwirtschaft, die Tatsache, daß kaum noch jemand in Deutschland die von ihm hergestellten Waren selbst verzehrt oder gebraucht. Daß für Geld gearbeitet und gegen Geld alle Lebensbedürfnisse befriedigt werden können, ist Voraussetzung für fast alle sozialen Hilfen. Da ist eine seit Jahrhunderten, spätestens seit dem Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus im 18. Jahrhundert durchorganisierte und eingespielte rationale Staatsverwaltung. Da ist die Selbstverwaltung der Gemeinden, die seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts rechtlich fundiert ist, aber eine Tradition hat, die bis auf die einst sehr mächtigen Städte des Mittelalters zurückgeht, etwa bis ins 14. Jahrhundert. Da ist überhaupt die gesamte Rechtsordnung mit rund 1.200 Gerichten und rund 12.000 Richtern, mit gesonderten Sozialgerichten, Arbeitsgerichten und Verwaltungsgerichten. Da ist das umfangreiche Recht zur Regelung der Arbeitsverhältnisse und zum Schutze des Arbeiters gegen Unfälle, gegen Kündigungen und gegen Arbeitslosigkeit sowie der besondere Schutz für Frauen und Kinder. Da ist die Gesetzgebung über das Mietrecht und der sozial außerordentlich wichtige Wohnungsbau, der seit zehn Jahren jedes Jahr rund 500.000 neue Wohnungen produziert, so daß allein in den letzten zehn Jahren für je zehn Einwohner eine neue Wohnung gebaut worden ist.

Von allen diesen Dingen wäre zu reden gewesen und noch von vielen anderen. Insbesondere hätte die lange Geschichte und die ehrwürdige Tradition der europäischen Wissenschaft erwähnt werden müssen, die Tatsache, daß im 14. Jahrhundert bereits fünf deutschsprachige Universitäten gegründet wurden (Prag, Wien, Heidelberg, Köln und Erfurt), und daß von da an mit ständig wachsendem Gewicht die Wissenschaft zum Hintergrund der deutschen Lebensverhältnisse gehört. Vor allem wäre zu beschreiben gewesen, wie sich seit der Wende von 18. zum 19. Jahrhundert eine besondere Sozialwissenschaft herausgebildet hat, und

dabei wäre in erster Linie von der Statistik zu reden gewesen, die sich zur gleichen Zeit als wissenschaftliche Disziplin entwickelt und schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts in den deutschen Ländern als amtliche Statistik organisiert ist. Die seitdem gewaltig angeschwollenen statistischen Veröffentlichungen bieten das wichtigste Fundament für alle soziale Planung. Deshalb seien im folgenden aus den statistischen Publikationen einige wenige grundlegende Tatbestände mitgeteilt; zwar viel zu wenig, um ein auch nur annähernd zulängliches Bild der sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zu bieten, aber vielleicht doch als Bezugsgrößen für einige Darstellungen in diesem Bericht und als Maßstab für internationale Vergleiche ein wenig nützlich.

2. Fläche und Bevölkerung

a) Bevölkerung und Bevölkerungsdichte

Bei der allgemeinen Volks- und Berufszählung am 6. Juni 1961 wurde in der Bundesrepublik Deutschland eine Bevölkerungszahl von rund 54 Mill., in Berlin(West) von rund 2,2 Mill., zusammen also rund 56,2 Mill. ermittelt. Davon war fast ein Viertel, nämlich 13,3 Mill., aus den deutschen Ostgebieten vertrieben oder aus der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands geflüchtet. Das ist erheblich mehr als die Gesamtbevölkerung der Niederlande oder Australiens und entspricht etwa der Einwohnerzahl der Tschechoslowakei. Daß es gelungen ist, diesen außerordentlich großen Flüchtlingsstrom weitgehend in die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland einzugliedern, erweist sich daran, daß die Arbeitslosigkeit unter den Heimatvertriebenen und Flüchtlingen prozentual geringer ist als in der Gesamtbevölkerung. Trotzdem bleiben noch viele soziale Probleme, die dieser Gruppe eigentümlich sind, besonders bei den aus der sowjetischen Besatzungszone geflüchteten Jugendlichen.

Die Bundesrepublik hat eine Fläche von 248.000 km², Berlin (West) von 480 km². Daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte für die Bundesrepublik von 222 Menschen pro km², für Berlin(West) von 4.520 " " " .

Demgegenüber betrug 1961 die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in der Welt 23 Menschen pro km²
in Europa (ohne UdSSR) 80 " " "
Afrika 9 " " "
Amerika 11 " " "
Asien (ohne UdSSR und Türkei) 65 " " "
Australien und Ozeanien 2 " " "

b) Altersgliederung

Von den 56,2 Mill. Einwohnern, die die Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin(West) 1961 hatte, waren

12,2 Mill. = 22 % unter 15 Jahre,
37,7 " = 67 % zwischen 15 und 65 Jahre und
6,2 " = 11 % über 65 Jahre alt.

Zur Zeit sind also zwei Drittel der Bevölkerung im sogenannten erwerbsfähigen Alter. Dieser Anteil wird sich aber verringern, da man mit einem Zuwachs der alten Menschen rechnet. Vorausberechnungen auf das Jahr 1975 sind zu dem Ergebnis gekommen, daß dann 14,2 % der Gesamtbevölkerung über 65 Jahre alt sein werden.

c) Verteilung auf Stadt und Land

Von der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin(West) leben

22 % in ländlichen Gemeinden (unter 2.000 Einw.)
(1871 waren es noch 64 %),
45 % in Klein- und Mittelstädten (zwischen 2.000 und 100.000 Einw.),
33 % in Großstädten (über 100.000 Einw.).

Diese Kennzahlen sind nicht nur ein Anhaltspunkt für den Umfang der aus der sogenannten Verstädterung (Urbanisierung) entstehenden sozialen Probleme, sondern sie sind zugleich ein Indiz für die Industrialisierung Deutschlands, die ja in der Regel mit dem Wachstum der Städte verbunden ist. Da viele mittelgroße selbständige Gemeinden jedoch mit anderen so zusammengewachsen sind, daß sie geographisch und wirtschaftlich praktisch neue Großstädte darstellen (Conurbation), sind die Verhältnisse faktisch bereits weiter fortgeschritten, als aus diesen Zahlen zu schließen wäre.

3. Erwerbstätigkeit

a) Zahl und Gliederung der Erwerbstätigen

Nach der Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961 sind insgesamt 26,5 Mill. erwerbstätig, davon 16,6 Mill. Männer und 9,9 " Frauen.

Von der Gesamtbevölkerung ist also knapp die Hälfte (47 %), von allen Männern nicht ganz zwei Drittel (63 %), von allen Frauen ist ein Drittel (33 %) erwerbstätig.

Von 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65 Jahren) sind 70,
von 100 Männern in " " sind 94 und
von 100 Frauen in " " " 50 erwerbstätig.

Ueber drei Viertel der Erwerbstätigen (rund 21 Mill. = 78 %) sind in abhängiger Stellung beschäftigt, also als Beamte, Angestellte oder Arbeiter. Nur 12 % sind selbständig; 1882 waren es noch 37 %. Die restlichen 10 % der Erwerbstätigen sind sogenannte "mithelfende Familienangehörige".

Diese Zahlen deuten bereits auf eine stark arbeitsteilige Wirtschaftsverfassung hin.

b) Betriebsgrößen

Dieses Bild einer hochindustrialisierten Wirtschaft mit einem hohen Anteil von Mittel- und Großbetrieben bestätigen die Zahlen der Arbeitsstättenzählung, die ebenfalls am 6. Juni 1961 durchgeführt wurde. Von allen Beschäftigten sind jeweils rund ein Drittel in Betrieben mit unter 20, in Betrieben mit zwischen 20 und 200 und in Betrieben mit über 200 Beschäftigten tätig. In Betrieben, die zwischen 200 und 1.000 Beschäftigte haben, arbeiten 19 % aller Arbeitnehmer, in Betrieben mit über 1.000 Beschäftigten 16%.

Dabei ist bemerkenswert, daß die Zahl der Beschäftigten umso schneller wächst, je größer die Betriebe sind. Von 1950 bis 1961 nahm z.B. die Zahl der Beschäftigten in Betrieben

mit	2 - 4	Beschäftigten um	5 %
"	10 - 19	"	40 %
"	100 - 199	"	68 %
"	500 - 999	"	87 % und
"	1.000 und mehr	"	93 % zu.

Die Gesamtzahl der Beschäftigten nahm im gleichen Zeitraum um 47 % zu.

Diese Verschiebung zum Großbetrieb hin ist typisch für eine hochentwickelte, stark expandierende Wirtschaft. Sie involviert aber andererseits eine Vergrößerung all der sozialen Probleme, die aus der Zusammenballung vieler Menschen und den verschiedenen Formen der Konzentration erwachsen.

c) Gliederung nach Wirtschaftszweigen

Von den insgesamt 26,5 Mill. Erwerbstätigen sind
in der Landwirtschaft 3,6 Mill. = 14 %,
in Bergbau, Industrie und Handwerk 12,8 " = 48 % und
im sogenannten tertiären Sektor (Handel,
Verkehr, Banken und Versicherungen, Verwaltung und sonstige Dienstleistungen)... 10,1 " = 38 %
beschäftigt. Vergleicht man diese Zahlen mit denen von vor 80

Jahren, so erkennt man die typische Entwicklung von einem Land, das in der ersten Phase der Industrialisierung steht, zu einer hochentwickelten und weitgehend durchorganisierten Wirtschaftsgesellschaft. 1882 betrug der Anteil der Landwirtschaft treibenden Bevölkerung über 40 %. Etwas weniger als 40 % zählten zur gewerblich tätigen Bevölkerung, und rund 20 % gehörten zum tertiären Sektor. Die Entwicklung zum modernen Wirtschaftstypus ist also hauptsächlich durch eine Verschiebung von der Urproduktion zu den Dienstleistungen hin charakterisiert, während die verarbeitenden Wirtschaftszweige von einem frühen Stadium der Industrialisierung bis heute einen relativ konstanten Anteil aufweisen.

d) Frauenerwerbsarbeit

Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist, von sozialen Gesichtspunkten aus gesehen, sehr verschieden zu beurteilen, je nachdem, ob es sich um ledige oder verheiratete Frauen handelt, um kinderlose Frauen oder um Mütter, um mithelfende oder selbständige oder um unselbständige außerhäusliche Erwerbstätigkeit. Die entsprechenden Zahlen seien deshalb kurz mitgeteilt, weil sie für Zusammenhalt oder Zerrüttung von Familien, für die erforderlichen Kindergärten und viele andere soziale Überlegungen mit entscheidend sind. (Die letzten genauen statistischen Angaben stammen aus dem Mikrozensus vom Oktober 1957.)

Von insgesamt 22,1 Mill. weiblichen Personen über 15 Jahre waren 12,3 Mill. verheiratet und 3,9 Mill. verwitwet oder geschieden. Von diesen 16,2 Mill. nicht mehr ledigen weiblichen Personen waren 11,7 Mill. = 72 % nicht erwerbstätig, konnten sich also voll ihren Haushalt und ihrer Familie widmen.

7,3 Mill. verheiratete oder geschiedene weibliche Personen hatten Kinder unter 18 Jahren. Davon waren insgesamt 2,25 " = 31 % erwerbstätig. Gut die Hälfte davon, nämlich 1,17 " waren jedoch als Selbständige oder - wahrscheinlich überwiegend - als mithelfende Familienangehörige

tätig, davon zwei Drittel in der Landwirtschaft. Sie konnten sich also um Haushalt und Kinder in der Regel völlig ausreichend kümmern.

1,08 Mill. Mütter mit Kindern unter 18 Jahre waren als Arbeitnehmer tätig, davon rund 50.000 in der Landwirtschaft. Es bleiben also

1,03 " = 14 % aller Mütter mit Kindern unter 18 Jahre bzw. 6 % aller verheirateten, verwitweten oder geschiedenen Frauen, die einer außerhäuslichen Erwerbsarbeit in der Fabrik, im Büro oder im Handel nachgingen. Diese Gruppe ist es vor allem, die der Sozialarbeit in den modernen Industriestaaten viele soziale Probleme zu lösen aufgibt.

4. Einkommen

a) Sozialprodukt

Brutto-Sozialprodukt insgesamt	DM 310,4 Mrd. = \$ 77,6 Mrd.
je Erwerbstätigen	" 11.713,-- = \$ 2.928,--
je Einwohner	" 5.746,-- = \$ 1.437,--
Netto-Sozialprodukt zu Marktpreisen	DM 283,5 Mrd. = \$ 70,8 Mrd.
Volkseinkommen insgesamt	DM 240,8 Mrd. = \$ 60,2 Mrd.
je Erwerbstätigen	" 9.087,-- = \$ 2.272,--
je Einwohner	" 4.457,-- = \$ 1.114,--
Brutto-Einkommen	
aus unselbständiger Arbeit	DM 150,1 Mrd. = \$ 37,5 Mrd.
je beschäftigten Arbeitnehmer	" 7.505,-- = \$ 1.876,--
Netto-Einkommen	
aus unselbständiger Arbeit	DM 111,4 Mrd. = \$ 27,9 Mrd.
je beschäftigten Arbeitnehmer	" 5.570,-- = \$ 1.393,--

Als Vergleich sei erwähnt, daß das Brutto-Sozialprodukt je Kopf der Bevölkerung in den USA rund 9.300,--, in der UdSSR rund DM 2.100,-- und in Kenia rund DM 240,-- betrug (gegenüber DM 5.570,-- in der Bundesrepublik).

Aus den angegebenen Zahlen läßt sich errechnen, daß das Brutto-Einkommen aus unselbständiger Arbeit 62 % des Volkseinkommens ausmachte. Diese sogenannte Lohnquote hat ^{sich} über längere Zeiträume als ziemlich konstant erwiesen.

Das Netto-Einkommen aus unselbständiger Arbeit macht knapp drei Viertel des Brutto-Einkommens aus. Das bedeutet, daß von den Brutto-Einkommen im Durchschnitt 26 % an Steuern und Sozialabgaben entrichtet werden müssen.

b) Wachstum

Das reale, d.h. in konstanten Preisen (1954) gemessene Brutto-Sozialprodukt je Einwohner stieg

im Jahre 1954 gegenüber dem Vorjahr um	6,3 %
" " 1956 " " " "	5,6 %
" " 1957 " " " "	4,1 %
" " 1958 " " " "	2,0 %
" " 1959 " " " "	5,5 %
" " 1960 " " " "	7,7 %
" " 1961 " " " "	4,0 %

In den fünf Jahren von 1956 bis 1961 stieg das reale Brutto-Sozialprodukt je Kopf der Bevölkerung um genau ein Viertel.

c) Anteil der Wirtschaftszweige

Zu dem gesamten Brutto-Inlandsprodukt trugen bei:

	<u>1950</u>	<u>1961</u>
die Landwirtschaft	10,4 %	5,7 %
Bergbau, Industrie und Handwerk	49,4 %	54,5 %
der tertiäre Sektor (Handel, Verkehr, Banken, Versicherungen, Verwaltung und sonstige Dienstleistungen)	40,2 %	39,8 %

Der Anteil der Landwirtschaft ist also von 1950 bis 1961 auf fast die Hälfte gesunken. Auch darin kommt wieder die fortschreitende Industrialisierung der deutschen Wirtschaft zum Ausdruck.

Der Vergleich mit der Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft zeigt, daß der Ertrag ihrer Arbeit trotzdem immer noch erheblich geringer ist als in der übrigen Wirtschaft. Der Anteil der Beschäftigten war 1961 nämlich 14 % (vgl. Abschnitt 3c),

der an der Produktion dagegen nur 5,7 %; das heißt, daß die Produktivität der in der Landwirtschaft Tätigen nur rund 40 % der durchschnittlichen Produktivität der Gesamtwirtschaft erreicht.

d) Verwendung des Sozialproduktes 1961

	Mrd. DM	DM pro Einwohner	Prozent des Brutto-Sozialprod.
Privater Verbrauch	176,3	3.264	56,8
Staatsverbrauch	43,7	809	14,1
Investitionen	83,6	1.548	26,9
Außenbeitrag	6,8	125	2,2
	310,4	5.746	100,0

Die in diesem Abschnitt über Einkommen angegebenen Zahlen werden anschaulicher, wenn man sie auf einen Monat umrechnet:

	<u>DM/Monat</u>	<u>\$/Monat</u>
Volkseinkommen je Einwohner	371	93
" je Erwerbstätigen	757	189
Brutto-Einkommen je Arbeitnehmer	625	156
Netto-Einkommen je "	464	116
Steuern und Sozialabgaben "	161	40
Privater Verbrauch pro Kopf der Bevölkerung	272	68

Damit ist der einfachste Maßstab für einen Vergleich des Lebensstandards in Deutschland mit dem anderer Länder gegeben.

5. Soziale Sicherheit

a) Entstehung

Die deutsche Sozialversicherung ist jetzt genau 80 Jahre alt. Sie war das erste große Gesetzgebungswerk der Welt auf dem Gebiete der sozialen Sicherheit. 1883 wurde die Krankenversicherung, 1884 die Unfallversicherung und 1889 die Invaliditäts- und Altersversicherung errichtet. Diese drei Gesetze

wurden 1911 zu einem einheitlichen Gesetzeswerk, der auch heute noch - allerdings mit einer Fülle von Aenderungen - geltenden Reichsversicherungsordnung, zusammengefaßt. Im selben Jahre wurde die Rentenversicherung für Angestellte eingeführt. 1927 folgte das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Diese Struktur hat das deutsche System der sozialen Sicherheit unverändert beibehalten.

Die deutsche Beamtenversorgung ist noch älter als die Sozialversicherung. Die Gewährung von Alterspensionen galt ursprünglich als besondere Belohnung für Verdienste um Krone und Staat. Ueber vom Staate verwaltete Pensionskassen, in die die Beamten Beiträge zahlten, ist aus diesem Gnadenrweis allmählich ein Rechtsanspruch des Beamten auf Alters- und Hinterbliebenenpensionen geworden, die wie das Gehalt des Beamten aus dem allgemeinen Staatshaushalt gezahlt werden. In dieser Form sind sie im Deutschen Reich 1873 durch das Reichsbeamtengesetz eingeführt worden

Später wurden besondere Regelungen für die Altersversorgung von Selbständigen erlassen; die wichtigsten sind die Handwerkerversicherung (1938) und die Altershilfe für Landwirte (1957). Die soziale Sicherung der Selbständigen dehnt sich allmählich aus; in der Regel werden dafür kleine Sonderverwaltungen geschaffen. Der jüngste Zweig der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland ist die Gesetzgebung über das Kindergeld, die 1954 begonnen hat.

Um die Folgen des Zweiten Weltkrieges zu mildern, sind zwei umfangreiche Sozialleistungsarten entstanden: die Versorgung der verletzten Soldaten und der Hinterbliebenen gefallener Soldaten (Kriegsopferversorgung von 1950) und die Versorgung der Vertriebenen aus den deutschen Ostgebieten und der durch Kriegshandlungen Geschädigten (Lastenausgleich von 1952).

Die älteste Form sozialer Hilfen ist - wie wohl in fast allen Ländern - die Fürsorge. Sie ist entstanden aus der kirchlichen Liebestätigkeit im frühen Mittelalter. Noch heute existiert

z.B. in Frankfurt/Main das "Hospital zum heiligen Geist", das 1208 gegründet worden ist. Die Tätigkeit der Gemeinden und damit weltlicher, öffentlicher Gewalt entwickelte sich ebenfalls bereits im Mittelalter aus den Hilfeinrichtungen der Handwerkerzünfte. Die repressive Armenpflege des 19. Jahrhunderts war in Deutschland mit den sehr modernen Fürsorgengesetzen von 1924 endgültig überwunden. Seit 1961 ist ein neues "sozialhilfegesetz" in Kraft, das die pflegerischen, erzieherischen und sonstigen persönlichen Hilfen noch stärker betont als die bis dahin gültigen Regelungen.

b) Die einzelnen Sozialleistungen

In der sozialen Krankenversicherung sind alle Arbeiter, Angestellten bis zu DM 660,--Monatseinkommen und die Rentner der Sozialversicherungen versichert. Freiwillige Versicherung ist möglich. Die Krankenversicherung gewährt sowohl den Versicherten als auch ihren Familienangehörigen ärztliche Behandlung, Arzneien und Krankenhauspflege und, wenn der Lohn nicht weiter gezahlt wird, Krankengeld. Die soziale Krankenversicherung hatte 1961 27 Millionen Versicherte und 19 Millionen mitversicherte Familienangehörige, zusammen also 85 % der deutschen Bevölkerung. In privaten Krankenkassen waren über 3 Millionen mit über 3 Millionen Familienangehörigen versichert. Damit ist praktisch die gesamte Bevölkerung in irgendeiner Form für den Fall der Krankheit versichert.

In der sozialen Unfallversicherung sind nahezu alle Erwerbstätigen versichert. Die Zahl der Versicherten ist mit rund 27 Millionen sogar etwas größer als die der Erwerbstätigen. Die Unfallversicherung gewährt bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ärztliche Behandlung, Arzneien und Krankenhauspflege einschließlich Rehabilitationsmaßnahmen, ferner Renten an die Verletzten und an die Hinterbliebenen von durch einen Arbeitsunfall Gestorbenen.

In den sozialen Rentenversicherungen sind alle Arbeiter, alle Handwerker auf die Dauer von 18 Jahren und Angestellte bis zu

DM 1.250,-- Monatseinkommen versichert. Freiwillige Weiterversicherung ist möglich, wenn die Versicherungspflicht endet. Die Zahl der Versicherten belief sich 1961 auf über 20 Millionen. Die Rentenversicherungen gewähren Altersrenten nach dem 65. Lebensjahr, Renten bei vorzeitiger Invalidität und Renten an Hinterbliebene. Außerdem betreiben sie Rehabilitation.

In der Arbeitslosenversicherung sind alle Arbeiter und Angestellte bis zu DM 1.250,-- Monatseinkommen versichert.

Die Bundesrepublik Deutschland, die deutschen Länder und die Gemeinden zahlen an rund eine Million Beamte bzw. Hinterbliebene von Beamten Pensionen.

Die Altershilfe für Landwirte besteht aus einem Altersgeld, das an selbständige Bauern gezahlt wird, wenn sie ihre Tätigkeit aufgeben.

Kindergeld wird für jedes dritte und weitere Kind in einer Familie gezahlt, für das zweite nur, wenn die Eltern nicht mehr als DM 600,-- im Monat verdienen. Beamte und Rentner erhalten für alle Kinder Zuschläge.

Die Kriegsopferversorgung besteht aus Renten an verletzte Soldaten und an die Hinterbliebenen von gefallenen Soldaten. Außerdem wird den Kriegsbeschädigten ärztliche Behandlung und Rehabilitation gewährt.

Aus dem Lastenausgleich erhalten Vertriebene und Kriegssachgeschädigte Renten, die ihren laufenden Lebensunterhalt sichern, wenn sie sich wegen hohen Alters, Invalidität oder anderer Gründe nach dem Kriege keine neue berufliche Existenz oder Altersversorgung aufbauen konnten.

Die Fürsorge gewährt allen denen, die nicht aus Arbeitseinkommen, Renten oder Vermögen leben können, Unterstützungen für den notwendigen Lebensbedarf. 1961 erhielten 880.000 Personen (= 1,6 % der Bevölkerung) solche laufenden Unterstützungen. Außerdem wurde 315.000 Personen ein Anstaltsaufenthalt von der

öffentlichen Fürsorge bezahlt. Insgesamt lebten jedoch 1,4 Mill. Personen (das sind 2,6 % der Gesamtbevölkerung) in 31.000 Anstalten überwiegend sozialer Art wie Altersheimen, Blindenheimen, Nervenheilstätten, Krankenhäusern, Erziehungsheimen u.ä. Sie konnten ihren Aufenthalt und ihre Behandlung jedoch überwiegend aus eigenen Mitteln, in erster Linie aus Zahlungen, die sie von den sozialen Sicherungseinrichtungen erhielten, bezahlen. Schließlich betreute die öffentliche Fürsorge noch etwa eine Million Kinder und Jugendliche, wie uneheliche und Pflegekinder, straffällige Jugendliche u.a.

c) Finanzierung und Leistungsbemessung

Die Leistungen der Sozialversicherungen und das Kindergeld werden überwiegend aus Beitrüßen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert. Einzelne Zweige erhalten auch Zuschüsse des Staates. Die Beamtenversorgung, die Kriegsoferversorgung, der Lastenausgleich und die öffentliche Fürsorge werden voll aus Steuern finanziert.

Die Renten aus den Rentenversicherungen, die Beamtenpensionen, das Krankengeld aus der Kranken- und aus der Unfallversicherung und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung richten sich nach dem Einkommen, das die Arbeitnehmer in ihrem Beruf verdient haben. Es ist jeweils ein bestimmter Prozentsatz dieses Einkommens festgelegt, das bei Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit gezahlt wird.

Die übrigen Sozialleistungen sind grundsätzlich für alle Empfänger gleich. Sie variieren - wie zum Beispiel in der Kriegsoferversorgung - nur nach dem Grad der Schädigung und nach sonstigem Einkommen, das außer der Sozialleistung noch bezogen wird. Die Fürsorge bemißt ihre Leistungen grundsätzlich nach den besonderen Erfordernissen des Einzelfalles, doch gibt es für die laufenden Unterhaltsleistungen bestimmte Regelsätze.

d) Der Sozialaufwand

Die gesamten Aufwendungen für die soziale Sicherheit betragen 1961 rund 50 Mrd. DM = \$ 12 Mrd. Das sind

rund 16 % des Brutto-Sozialprodukts,
" 20 % des Volkseinkommens und
" 33 % des Brutto-Einkommens aus unselbständiger Arbeit.

Die einzelnen Sozialleistungen waren daran wie folgt beteiligt:

Krankenversicherung	rund 11 Mrd. DM
Unfallversicherung	" 2 " DM
Pentenversicherung und landwirtschaftliche Altershilfe	" 20 " DM
Arbeitslosenversicherung	" 1 " DM
Beamtenversorgung	" 7 " DM
Kindergeld	" 1 " DM
Kriegsopferversorgung	" 4 " DM
Lastenausgleich	" 1 " DM
Fürsorge	" 2 " DM

	rund 49 Mrd. DM

Der Aufwand der Fürsorge machte etwas über 3 % des Gesamtaufwandes aus. Im finanziellen Gesamtrahmen der sozialen Sicherheit spielt die Sozialarbeit also nur eine sehr bescheidene Rolle.

6. Die Quellen des Lebensunterhalts

Bei der Volkszählung am 6. Juni 1961 ist festgestellt worden, aus welchen Quellen die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland überwiegend ihren Lebensunterhalt bestreitet. Zählt man die Einkommensempfänger und die von ihnen unterhaltenen Angehörigen zusammen, so ergibt sich, daß

43,3 Mill. = 80,0 % überwiegend von Erwerbstätigkeit,
0,1 " = 0,2 % " " Arbeitsloserhilfe,
9,5 " = 17,6 % " " Sozialleistungen und
0,9 " = 1,7 % " " sonstigen Quellen
(z.B. Vermögen)

leben. Ein knappes Fünftel der deutschen Bevölkerung lebt also

überwiegend von den Leistungen des sozialen Sicherungssystems. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Sozialleistungen, so z.B. fast die gesamten Leistungen der Krankenversicherung, kommt allerdings denen zugute, die sich überwiegend aus ihrem Erwerbseinkommen unterhalten.

7. Das Gesundheitswesen

Die durchschnittliche Lebenserwartung in der Bundesrepublik Deutschland beträgt bei Männern 67 Jahre, bei Frauen 72 Jahre. Gegenüber 1870 hat sie sich fast verdoppelt. Das beruht im wesentlichen darauf, daß Seuchen und Infektionskrankheiten bei den Todesursachen kaum noch eine Rolle spielen. Ueber 40 % aller Todesfälle sind heute auf Herz-, Gefäß- und Kreislaufkrankheiten zurückzuführen, 18 % auf Krebs.

In der Krankheitsbekämpfung und der Gesundheitsvorsorge sind

76.000 Aerzte	(= 140 auf je 100.000 Einwohner),
31.000 Zahnärzte	(= 57 " " 100.000 ")
16.000 Apotheker	(= 29 " " 100.000 ")
136.000 Krankenpflegepersonen und	
66.000 sonstige Personen (wie Hebammen, Masseure, Krankengymnasten, Diätassistenten)	

tätig. Die Bundesrepublik ist damit in der sogenannten "Arztdichte" an die dritte Stelle in der Welt gerückt: Für je 729 Einwohner steht ein Arzt zur Verfügung (in Oesterreich für je 610, in der Schweiz für je 700, in den USA für je 790).

In 3.627 Krankenanstalten stehen rund 595.000 Krankbetten zur Verfügung. Damit ist für etwas weniger als 100 Einwohner ein Krankenhausbett vorhanden (106 Betten auf je 10.000 Einwohner). Die Krankenhäuser werden von den Ländern und den Gemeinden, von den Sozialversicherungen, von den freien gemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden und von Privaten (meistens Aerzten) betrieben.

In den Stadt- und Landkreisen bestehen rund 500 Gesundheitsämter, die sich um die Seuchenbekämpfung und den Verkehr mit

Arzneimitteln kümmern, aber auch an der Aufklärung über gesundheitliche Fragen (vor allen bei den modernen Volkskrankheiten Krebs, Rheumatismus und Kreislaufkrankheiten) und an Aufgaben der Gesundheitsfürsorge (Schulgesundheitspflege, Mütterberatung, Säuglingsfürsorge) beteiligt sind.

8. Das Erziehungs- und Bildungswesen

Das deutsche Schulwesen hat eine viele Jahrhunderte alte Tradition; sie reicht bis zu den ersten Klosterschulen zurück, die im 6. Jahrhundert gegründet wurden. Im 17. Jahrhundert bereits werden in einigen deutschen Ländern Verordnungen erlassen, die den Schulbesuch zur Pflicht machen, so z.B. 1642 in Sachsen-Gotha. In Preußen wird die Schulpflicht 1717 eingeführt. In Deutschland gibt es daher schon lange keine Analphabeten mehr (abgesehen von geistig geschädigten Menschen). Seit 1920 gilt die allgemeine Schulpflicht von 6. bis zum 18. Lebensjahr. Davon müssen mindestens die ersten acht Jahre auf einer Vollzeitschule verbracht werden. Während der folgenden drei Jahre ist nur noch der Besuch einer Teilzeitschule, der sogenannten Berufsschule, Pflicht, an der - neben einer praktischen Berufsausbildung - in der Regel an einem Tag in der Woche Unterricht erteilt wird; aber auch der Besuch einer für einen Beruf ausbildenden Vollzeitschule ist möglich. Nach den ersten vier Jahren in der sogenannten Volksschule können Mittelschulen (auch Realschulen genannt) oder Höhere Schulen (auch Gymnasien genannt) bis zum Abschluß der Schulpflicht besucht werden.

Das deutsche Schulwesen zeigt für das Jahr 1961 folgendes Bild:

Volksschulen	rund	31.000	mit	5.343.000	Schülern
Mittelschulen	"	1.000	"	385.000	"
Höhere Schulen	"	2.000	"	848.000	"
Berufsschulen	über	2.000	"	1.635.000	"
Berufsbildende Vollzeitschulen	rund	4.000	"	304.000	"
Sonderschulen für Blinde, Taubstumme, Minderbegabte u.ä.	knapp	1.000	"	142.000	"
	rund	41.000	mit	8.657.000	Schülern

Demgegenüber wurde bei der Volkszählung am 6. Juni 1961 festgestellt, daß 8,9 Mill. Kinder und Jugendliche im Alter von 6 bis 18 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin(West) lebten. Weniger als 3 % dieser Altersgruppe besuchte also keine Schule. Das sind Kinder, die entweder etwas später als mit sechs Jahren in die Schule kamen oder sie etwas vor Vollendung des 18. Lebensjahres verließen, außerdem die überhaupt nicht bildungsfähigen Kinder.

Rund 230.000 hauptamtliche Lehrer unterrichten die 7 Millionen Schüler, die Vollzeitschulen besuchen; im Durchschnitt also ein Lehrer 30 Schüler. Außerdem gibt es rund 25.000 hauptamtliche Lehrkräfte an Berufsschulen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat für die an den Besuch einer höheren Schule anschließende wissenschaftliche Ausbildung

- 18 Universitäten,
- 8 Technische Hochschulen,
- 22 sonstige wissenschaftliche Hochschulen
(für Bergbau, Landwirtschaft, Theologie u.a.),
- 78 Pädagogische Hochschulen
(für die Ausbildung von Lehrern),
- 24 Hochschulen für Musik und bildende Künste und
- 1 Sporthochschule.

An diesen insgesamt 151 Hochschulen erhalten rund 300.000 Studenten ihre wissenschaftliche oder berufliche Ausbildung.

Für die Schulen wurden 1961 insgesamt 8,3 Mrd. DM, für die Hochschulen 1,8 Mrd. DM ausgegeben, das sind gut 3 % des Brutto-Sozialprodukts und etwas über 4 % des Volkseinkommens. Diese Ausgaben werden so gut wie vollständig aus Steuern bestritten. Für die Schüler und Studenten ist die Ausbildung fast ohne Ausnahme kostenlos.

9. Kommunikationsmittel

a) Verkehr

Deutschland hat eines der dichtesten Eisenbahnnetze in der Welt. Es umfaßt eine Streckenlänge von rund 30.000 km, auf deren rund 1,2 Mrd. Fahrgäste im Jahr befördert werden.

Das Netz an Autostraßen hat eine Gesamtlänge von 144.000 km. Auf je 1.000 Einwohner entfallen 112 Personenkraftwagen (zum Vergleich: in den USA 344, in Frankreich 148, in England 114, in Brasilien 9, in der UdSSR und in Aegypten 3, in Indien 1).

Es gibt in Deutschland keine Gemeinden, die nicht durch Eisenbahnen oder Kraftfahrzeuge zu erreichen wären, und keine größeren zusammenhängenden Gebiete, die unbesiedelt und vom Verkehr nicht erschlossen wären.

b) Post

Die Einrichtungen der Deutschen Bundespost gehören zu den modernsten in der Welt. Die Anlagen für die Briefverteilung und für den Selbstwählfernsprechkdienst werden sogar von Experten aus den USA studiert, um die zur Zeit fortschrittlichsten technischen Lösungen kennenzulernen.

In 24.500 Gemeinden Deutschlands gibt es insgesamt 28.000 Postämter, die z.B. auch die Auszahlung der Sozialversicherungsrenten übernommen haben. Bei insgesamt 6,5 Mill. Fernsprechstellen entfallen auf 100 Einwohner fast 12 Anschlüsse. In einem Jahr wurden 5 Mrd. Telefongespräche geführt und 9 Mrd. Briefe befördert.

c) Publizistik

Die Mittel der Information und Meinungsbildung sind außerordentlich vielfältig. Um einen Eindruck von ihrer Intensität und Verbreitung zu geben, seien nur folgende Zahlen genannt: 1961 wurden von deutschen Verlagen fast 18.000 Neuerscheinungen herausgebracht. Davon gehörten 4.500 zur sogenannten schönen Literatur. 13.500 neue erschienene Titel dienten also der sachlichen Unterrichtung auf irgendeinem Gebiete.

Die 632 Tageszeitungen haben eine Gesamtauflage von 19 Millionen. Da es 19,4 Mill. private Haushalte gibt, wird im Durchschnitt praktisch von jedem Haushalt eine Tageszeitung bezogen. In 16 Mill. Haushalten gibt es ein Radiogerät, in 7 Mill. ein Fernsehgerät. 82 % aller Haushalte konnten das Radio-, 36 % das Fernsehprogramm empfangen.

10. Die öffentlichen Haushalte

Da letzten Endes alle öffentliche Tätigkeit der Wohlfahrt und Sicherheit des Volkes gelten soll und insofern auch dem sozialen Fortschritt dient, sei als zusammenfassende Uebersicht mitgeteilt, wie sich die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auf die verschiedenen großen Gebiete ihres Wirkens verteilen.

Die Nettoausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden betragen 1961 insgesamt 98,4 Mrd. DM, das sind 32 % des Brutto-Sozialprodukts. Davon wurden

rd.	25%	für	das Sozial- und Gesundheitswesen ^{+) ,}
"	14%	"	die Verteidigung,
"	13%	"	Bildung, Erziehung und Wissenschaft,
"	11%	"	Verwaltung, Polizei und Rechtspflege,
"	8%	"	das Verkehrswesen, vor allen für den Straßen-
"	6%	"	die Unterstützung der Landwirtschaft, /bau,
"	5%	"	die Förderung des Wohnungsbaues,
"	4%	"	kommunale Einrichtungen, vor allen öffent-
"	14%	"	Sonstiges (Wiedergutmachung, Schuldendienst /u.a.)

ausgegeben.

) Nicht in den öffentlichen Haushalten enthalten sind rund 30 Mrd. DM, die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an die Sozialversicherungen gezahlt wurden.

KAPITEL I:
Der Begriff "Sozialplanung"

=====

1. Der Ausdruck "Sozialplanung"

a) Gebräuchliche Planungsbeuriffe

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Ausdruck "Sozialplanung" oder eine sprachlich und inhaltlich ähnliche Wendung kaum gebräuchlich. Auf jeden Fall ist "Sozialplanung" in keiner Weise ein terminus technicus, ein Fachausdruck, der einen ganz spezifischen, genau abzugrenzenden Inhalt oder eine durch Übereinkunft der Fachleute festgelegte Bedeutung hätte.

Es gibt nur einige Spezialgebiete, die den sozialen Bereich in einem sehr weiten Sinne zugerechnet werden können, in denen der Ausdruck "Plan" üblich ist. Da ist zunächst der Bauplan, der Plan des Architekten. Von ihm leiten sich die Begriffe Siedlungsplanung, Stadtplanung, Raum- oder Landesplanung ab. Hier kommt eine Fülle wirtschaftlicher Argumente und Rücksichten ins Spiel (Gliederung in Wohn-, Geschäfts- und Industriebezirke; Verkehrsverhältnisse; Standortprobleme; wirtschaftliche Förderung rückständiger Gebiete), aber auch soziale Gestaltungen (gesunde Wohnverhältnisse, richtige räumliche Verteilung von Läden, Kirchen, Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten und sonstigen sozialen Einrichtungen; Reinhaltung von Wasser und Luft; Sämbekämpfung). Die Leitung solcher Planungen liegt zwar in der Regel bei Architekten und Technikern, aber dennoch enthalten sie vieles von dem, was in Angelsächsischen "community organization" genannt wird.

In der betriebswirtschaftlichen Literatur tauchen Begriffe wie Absatzplanung, Fertigungsplanung, Finanzierungsplanung oder allgemein Unternehmensplanung immer häufiger auf.

Das Wort "Plan" ist schließlich noch für die öffentliche Finanzwirtschaft im Gebrauch. Die Budgets heißen im Deutschen "Haushaltsplan". Zuweilen wird für einzelne im öffentlichen Haushaltsplan enthaltene Zwecke, sogenannte Haushaltstitel, für mehrere Jahre disponiert. Solche Teile des Budgets, die längerfristig als das Budget sind, werden ebenfalls als Pläne bezeichnet. So gibt es einen "Vierjahresplan für den Straßenbau" (der neben der Finanzplanung auch die technische Projektierung enthält), einen "Bundesjugendplan", "Landesjugendpläne" und "Landesaltenpläne". (Darüber wird in Kapitel IV, Abschnitte 2d und 2e noch kurz berichtet.)

b) Die Diskussion über den Begriff der wirtschaftlichen Planung

Darüber hinaus wird der Ausdruck "Planung" in einem positiven Sinne, d.h. für faktische Verhältnisse und Vollzüge in der Bundesrepublik Deutschland nicht benutzt. In der wirtschaftspolitischen Diskussion und in der wirtschaftstheoretischen Literatur ist der Begriff der Planung jedoch sehr intensiv behandelt worden.

Das Wort "Planwirtschaft" ist in Deutschland während des Ersten Weltkrieges und der anschließenden Sozialisierungsdebatte aufgekommen. Es wurde in einem polemischen, aggressiven Sinne gebraucht. Wenn nämlich als "Planwirtschaft" ein sozialistisches Wirtschaftssystem bezeichnet wird, so ist damit impliziert die "Marktwirtschaft", die ja von der Planwirtschaft abgelöst, überwunden werden sollte, als ungeplant und daher ungeordnet, anarchisch abgewertet.

Solche Diffamierung der Marktwirtschaft abzuwehren, war der eigentliche Sinn der Versuche, das Wesen der (wirtschaftlichen) Planung genauer zu beschreiben. Diese theoretischen Überlegungen führten sehr bald zu der Einsicht, daß

"alles Wirtschaften seinem Wesen nach disponiertes, kalkuliertes, zweckbestimmtes und somit geplantes

Geschehen ist. Das Moment der Planung ist bereits mit dem Begriff des Wirtschaftens untrennbar verbunden." (Prof. K. Paul Hensel in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Bd.8, S.325)

"Das tatsächliche Geschehen ist das Ergebnis von Dispositionen, die ihren Ursprung in einem Wirtschaftsplan oder in mehreren solchen Plänen haben." (Prof. Erich Schneider in "Einführung in die Wirtschaftstheorie", Bd.1, S.12)

"Der Leiter eines jeden Wirtschaftsgebildes handelt jeweils auf Grund eines Wirtschaftsplanes. Fragen wir, warum der Bauer A heute auf dem Felde ackert, so lautet die Antwort: Auf Grund seines Wirtschaftsplanes. Warum der Landarbeiter des Großbetriebes? Auf Grund des Wirtschaftsplanes der Gutsleitung. Warum die Hausfrau heute einen Zentner Kartoffeln kauft? Weil es ihren Wirtschaftsplan entspricht. Warum arbeitet heute B als Metalldreher in der Maschinenfabrik? Auf Grund seines Wirtschaftsplanes oder - wenn er es auf Grund eines Gestellungsbefehles der staatlichen Zentralbehörde tut - in Durchführung des Wirtschaftsplanes dieser Zentralbehörde. Auf Plänen beruht also alles wirtschaftliche Handeln. Genauigkeit und zeitliche Reichweite der Pläne sind bei den verschiedenen Menschen sehr verschieden. ... Ohne Pläne aber wirtschaften Menschen niemals." (Prof. Walter Eucken in "Grundlagen der Nationalökonomie", S.78)

Es ist daher widersinnig, zwischen einer Wirtschaft mit Planung und einer Wirtschaft ohne Planung zu unterscheiden. Die Frage ist vielmehr, wer plant und wie die einzelnen Pläne aufeinander abgestimmt werden. "Unterscheidendes Kriterium von Wirtschaftsordnungen ist hiernach nicht Geplantheit oder Ungeplantheit der Wirtschaft, sondern wer die Subjekte der Planung und Lenkung sind." Auch die Zahl der Pläne ist kein geeignetes Unterscheidungsmerkmal; denn "es sind, vom arbeitsteiligen Ganzen her gesehen, mindestens so viele Pläne aufzustellen, wie es Güterarten gibt." Das gilt unabhängig davon, ob nur eine Zentralstelle plant, oder ob die einzelnen Bürger frei planen können. "Die Planung eines volkswirtschaftlichen Gesamtprozesses besteht demnach aus Millionen einzelner Pläne. Da sich aber das Ineinandergreifen arbeitsteiliger Vorgänge nicht von selbst ergibt, muß es aus den Plänen hervorgehen. Deshalb sind die einzelnen Pläne zu einem System von Plänen zu koordinieren,

wenn die nach ihnen sich vollziehenden Hergänge koordiniert verlaufen sollen." (Prof. Hensel, a.a.O., S.326)

Wirtschaftsordnungen sind - so läßt sich zusammenfassend sagen - nicht durch Planung oder Fehlen von Planung zu charakterisieren, sondern danach

1. wer die Planungskompetenz hat und
2. wie die Koordination der Einzelpläne bewerkstelligt wird.

c) Folgerungen für einen allgemeinen Planungsbegriff

Die wirtschaftswissenschaftlichen Ueberlegungen zum Begriff der Planung sind hier relativ ausführlich dargestellt worden, weil sie aus einer ganzen Reihe von Gründen für einen allgemeinen Planungsbegriff und damit auch für die Klärung des Begriffes "Sozialplanung" wichtig sind.

(1) Die Debatte im Kreise der Oekonomen ist der einzige ernsthafte Versuch, den Komplex der Planung mit wissenschaftlicher Gründlichkeit zu untersuchen. Eine ähnliche Diskussion im sozialen Bereich gibt es nicht.

(2) Der Ansatzpunkt und die Analysen der Wirtschaftswissenschaftler sind so allgemeingültig, daß sie sich auf andere Arten der Planung ohne weiteres übertragen lassen. Diese Ableitungen sind nämlich im wesentlichen gar nicht ökonomischer, sondern philologischer Art; es sind Sprachanalysen, Untersuchungen über den Inhalt des Wortes "Planung". Das Wort "planen" heißt im Deutschen zunächst nichts anderes als beabsichtigen, vorhaben, sich zu etwas entschließen, etwas tun wollen; auch wie ein solcher Vor-satz ausgeführt werden soll, steckt in Sinne des Wortes "planen" mit drin, und insoweit bedeutet es auch vorbereiten, ordnen, durchdenken. Das besagt nichts anderes, als daß es nicht nur kein wirtschaftliches Handeln ohne Wirtschaftsplan gibt, sondern überhaupt kein Handeln ohne

Plan. Alles bewußte, gewollte Handeln ist geplant. Ungeplant sind lediglich reine Reflexbewegungen und Unglücksfälle.

(3) Das Wort "Planwirtschaft" deutet jedoch darauf hin, daß "planen" noch eine spezifischere Bedeutung hat. Die polemische Stoßrichtung hat es ja dadurch gewonnen, daß es die marktwirtschaftliche Ordnung als chaotisches Durcheinander, als ungeordnet - weil ungeplant - diffamierte. In diesem Sinne werden "planvoll" und "planlos" durchaus als Gegensatz empfunden. Als planlos gilt ein Handeln, das wenig durchdacht, willkürlich, inkonsequent ist; anderes ausgedrückt: ein Handeln, das auf einer fortgesetzten Aenderung von Plänen oder auf einander widersprechenden Plänen beruht.

(4) Daraus folgt, daß das Problem aller Planung und damit auch der Sozialplanung das gleiche ist wie das der Wirtschaftsplanung. Es heißt nicht "planen oder nicht planen", sondern vielmehr "Wer plant" und "Wie werden die Pläne aufeinander abgestimmt?" Wenn die Planungskompetenz also nicht einer einzigen zentralen Instanz mit unumschränkten diktatorischen Vollmachten übertragen wird, so liegt die eigentliche Schwierigkeit aller Planung in der Koordination von Einzelplänen bzw. - was das gleiche ist, nur umgekehrt ausgedrückt - in der Planung der Koordination.

Zusammenfassend ist daraus zu folgern, daß eine genaue Definition und Abgrenzung des Begriffes "Sozialplanung" nicht möglich ist. Die grundlegende Feststellung, daß alles Handeln geplant ist, besagt nicht viel, ist aber dennoch die genaueste Beschreibung, die möglich ist. Darüber hinaus steckt jedoch in dem Wort "Planung" die Tendenz, menschliches Handeln qualitativ nach verschiedenen Graden der Ordnung, der Uebersicht, der Konsequenz und des Sachverstandes zu unterscheiden. Man ist umso eher geneigt, von Planungen zu reden.

(a) je genauer eine Handlung vorbereitet und durchdacht ist,

- (b) je umfassender eine Ueberlegung oder eine Aktion räumlich angelegt ist (d.h. z.B., daß man einen Plan zur Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit Altenheimen eher einen Plan nennen wird als einen entsprechenden Plan der Stadt Frankfurt/Main oder gar den Plan für ein einzelnes Altenheim),
- (c) je umfassender eine Ueberlegung oder eine Aktion sachlich angelegt ist (d.h. z.B., daß die Qualifikation als Plan wächst, wenn man von der Altenheimplanung zur Planung der gesamten Altenhilfe und von dort zur Planung aller sozialen Hilfen fortschreitet),
- (d) je weiter die Ueberlegungen und Vorbereitungen zeitlich vorausgreifen, je langfristiger sie sind und
- (e) je vollzugsverbindlicher ein Programm ist.

Daß das alles keine eindeutigen Kriterien sind, sondern der Sprachgebrauch durchaus schwankend und vieldeutig ist, sei nur am letzten Punkt (e) gezeigt. Gilt einerseits, daß um so mehr von einem Plan gesprochen wird, je besser die Durchführung garantiert ist, so kennzeichnet das Wort andererseits die Unsicherheit, die allen Zukünftigen anhaftet. Wenn etwas "nur geplant" ist, so ist eben keineswegs sicher, ob daraus auch etwas wird; man nimmt sich einmal etwas vor, obwohl man mit soviel Zufälligen und Unerwarteten, auch mit Aenderungen der eigenen Absichten rechnet, daß man für ziemlich unwahrscheinlich hält, sein Vorhaben wirklich in die Tat umzusetzen.

d) Das Wort "sozial"

Der andere Teil des zu untersuchenden Terminus "Sozialplanung", das Wort "sozial", hat mit dem Wort "Planung" gemeinsam, daß es ebenso unklar, verschwommen, vieldeutig, ja zuweilen widersprüchlich ist.

"Jeder legt dem schillernden Wort einen verschiedenartigen Sinn unter oder braucht es selber unbewußt mit einem wechselnden Begriffsinhalt oder mit einer solchen Dehnbarkeit, daß man eben alles Mögliche oder nichts Festbestimmtes sich dabei denken kann."

(Waldemar Zimmermann in "Studien zur Soziologie", Mainz, 1948, S.173)

Dieser vage, vielfach wechselnde Sprachgebrauch des Wortes "sozial" ist eine durchaus internationale Erscheinung. Im

Deutschen ist "sozial" jedoch im Gegensatz zu dem Wort "Planung" außerordentlich beliebt. Seit nahezu hundert Jahren ist es eines der gängigsten Schlagworte.

Es kann hier nicht der im nationalen und internationalen Rahmen schon oft gescheiterte Versuch wiederholt werden, eine Definition von "sozial" zu geben; es soll nur die Spannweite dieses Wortes kurz bezeichnet werden.

Mit "sozial" ist gemeint:

- (1) das Gesellschaftliche überhaupt, alles, was das Zusammenleben von Menschen betrifft. (In diesem Sinne wird das Wort zum Beispiel in den Begriffen "soziale Beziehungen", "Sozialwissenschaft" und "Sozialforschung" gebraucht. Häufig hat "sozial" in dieser allgemeinen Bedeutung einen kritischen Unterton. Das Wort wird gern benutzt, wenn eine Korrektur gesellschaftlicher Verhältnisse, die Herstellung einer gesellschaftlichen Ordnung angestrebt wird. Anwendungsbeispiele sind etwa die Begriffe "soziale Reform", "Sozialkritik" und teilweise auch "Soziallehre".)
- (2) die materielle Lage bestimmter Gesellschaftsgruppen, die äußeren Lebensverhältnisse. (Dies ist die Bedeutung, die "sozial" zu einem politischen Schlagwort hat werden lassen. In diesem Sinne wird von "sozialer Lage" (= durch Einkommen und Eigentum bestimmte Lage), von "sozialer Frage" (= Arbeiterfrage) und von "Sozialpolitik" (= Politik zum Schutze des Arbeiters) gesprochen. Ueberhaupt hat die Diskussion über die Lage der Industriearbeiterschaft, des "Proletariats", den Wort "sozial" in erster Linie zu einer außerordentlichen Verbreitung verholfen. Der gesellschaftliche, reformerische oder auch revolutionäre Beiklang ist bei dieser Redeweise unüberhörbar.)
- (3) die Hilfe für bedürftige oder gefährdete Mitglieder der Gesellschaft. (Diese Auslegung von "sozial" hängt mit der Hilfspolitik für den Industriearbeiter offensichtlich zusammen, ist aber begrenzter und weniger auf umfassende Lösungen bedacht. In Begriffen wie "sozialer Wohnungsbau" (= Wohnungsbau für einkommensschwächere Schichten), "Sozialhilfe" (= Fürsorge) und "Sozialarbeit" wäre eine solche Interpretation anzuwenden. Die Termini "Sozialversicherung" und "Sozialleistungen" stehen etwas zwischen den Bedeutungen nach Nr. 2 und Nr. 3.)

Wo das Wort "Sozialplanung" einzuordnen wäre, läßt sich nicht eindeutig sagen, weil es keine gebräuchliche Formulierung ist.

Im Hinblick darauf, daß dieser Bericht einer Konferenz für Sozialarbeit vorgelegt wird, sollen jedoch in erster Linie die engeren, spezielleren Auslegungen ins Auge gefaßt werden.

e) Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen konnten nur ein Versuch sein zu beschreiben, was man sich in Deutschland vorstellt, wenn man den Ausdruck "Sozialplanung" hört. Sie bemühten sich gleichzeitig darum, einen Beitrag zur logischen Begriffserklärung zu liefern. Für die weiteren Darlegungen in diesem Bericht muß auf diese Ueberlegungen zurückgegriffen werden, weil eine konkrete Definition des Begriffes "Sozialplanung", die aus einem feststehenden deutschen Sprachgebrauch abzuleiten wäre, nicht möglich ist.

Zieht man noch das vorgeschlagene Gliederungsschema und die sehr umfassende internationale Anwendung des englischen Ausdrucks "social planning" zu Rate, so wird man das, worüber Auskünfte aus deutscher Sicht erwartet werden, am besten als "Prozeß der Meinungs- und Willensbildung auf dem Gebiet sozialer Hilfen" umschreiben können. In diesem Sinne wird der Ausdruck "Sozialplanung" von Abschnitt 3 dieses Kapitels an benutzt werden. Dabei wird diesem Prozeß um so mehr ein Planungscharakter zuerkannt, je weitgehender die fünf genannten Kriterien Genauigkeit, räumlicher, sachlicher und zeitlicher Umfang sowie Vollzugsverbindlichkeit erfüllt sind. Das Adjektiv "sozial" wird mit der Einschränkung angewendet werden, die durch den Untertitel des Konferenzthemas, "Die Rolle der Sozialarbeit", bezeichnet ist.

2. Abneigung gegen umfassende Planungskonzepte

a) Planung und persönliche Freiheit - schlechte Erfahrungen

Eine zusammenfassende, prinzipielle Aussage darüber, wie sich in Deutschland der Prozeß der Meinungs- und Willensbildung über

soziale Fragen vollzieht, müßte mit dem Hinweis beginnen, daß weder Regierung noch Öffentlichkeit sehr planungsfreudig sind. Zwar wird immer wieder Kritik laut, die sozialen Angelegenheiten würden zu unsystematisch, zu inkonsequent, zu unkoordiniert und zu widersprüchlich, kurz: zu planlos behandelt. Aber es bestehen kaum Meinungsverschiedenheiten darüber, daß eine mit den notwendigen Zwangsbefugnissen ausgestattete zentrale Planungsinanz eine noch schlechtere Lösung wäre. Man ruft zwar nach besserer Koordination der Einzel- und Teilpläne, ist aber nicht bereit, jemanden die Macht zu geben, eine Koordinierung anzuordnen oder zu erzwingen.

Grundsätzlich gilt, daß Rechtsordnung, Regierungspolitik und öffentliche Meinung darin übereinstimmen, dem privaten Bereich und der privaten Initiative soviel Spielraum wie möglich zu lassen. Der Staat soll sich auf Förderung und Anregung beschränken, und zwar sowohl bei kulturellen als auch bei sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten. Der einzelne soll frei planen können, nach eigenem Willen und Entschluß. Natürlich gibt es Planung in Deutschland, aber sie ist aufgesplittert, dezentralisiert; sie geschieht gewissermaßen in freier Konkurrenz, ohne obrigkeitliche Direktiven. Die Koordination muß innerhalb der Einzelpläne und durch diese vollzogen werden.

Die Grundeinstellung - viele Modifikationen werden sich aus dem folgenden ergeben - kommt daher, daß Freiheit und Planung als unvereinbare Gegensätze angesehen werden. Darin drücken sich schlechte Erfahrungen aus, die wiederum am deutlichsten an wirtschaftlichen Vorgängen zu exemplifizieren sind (ein weiterer Grund, der rechtfertigt, warum die Analyse des Planungsbegriffes an der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion angesetzt wurde). Deutschland hat unter der Herrschaft des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945 eine zunehmende zentrale Wirtschaftsplanung erlebt, die immer mehr mit diktatorischer Gewalt durchgesetzt wurde. Die Folge war auf der einen Seite eine immer stärkere Beschneidung der persönlichen Freiheit, auf der anderen Seite eine Verschlechterung der Versorgung. So sehr beides mehr auf den Charakter des gesamten Herrschafts-

systems des Nationalsozialismus als auf die Wirtschaftsplanung als solche zurückzuführen war, so sehr war doch andererseits der zentrale Wirtschaftsplan Symptom und Manifestation dieser Gewaltherrschaft.

Nach dem Zweiten Weltkriege wurde in dem Teil Deutschlands, der unter sowjetische Herrschaft geriet, wieder ein politisches System errichtet, das mit zentraler Planung und Lenkung der Wirtschaft arbeitet. Wieder führte das dazu, daß die persönliche Freiheit durch Dienstverpflichtungen auf bestimmte Arbeitsplätze und ähnliche staatliche Eingriffe beschränkt wurde und der Ertrag der Wirtschaft erheblich hinter dem in der Bundesrepublik zurückblieb.

In der Bundesrepublik ist dagegen nach dem Zweiten Weltkrieg ein Wirtschaftssystem freier, marktwirtschaftlicher Konkurrenz etabliert worden, weil man der Meinung war, daß die persönlichen Freiheitsrechte nur gewährleistet werden können, wenn auch wirtschaftliche Freiheit besteht. Es zeigte sich zugleich, daß die freie Initiative einen Aufschwung der gesamten Volkswirtschaft zuwege brachte, wie er angesichts der Kriegszerstörungen für unmöglich gehalten worden war.

So erklärt es sich, daß Regierung und Öffentlichkeit äußerst empfindlich reagieren, wenn von Planung gesprochen wird. Diese deutsche Haltung ist in letzter Zeit vor allem durch die Debatten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auch international bekannt geworden. Sie ist nicht auf die konservativen Kreise und Parteien begrenzt; vielmehr hat auch die Sozialdemokratische Partei Deutschlands sich in den letzten Jahren immer mehr zu der marktwirtschaftlichen Konzeption bekannt.

b) Theoretische Verallgemeinerung

Freilich ist nicht endgültig erwiesen, daß alle Planungsansätze aussehen muß wie die nationalsozialistische oder die kommunistische. Insofern muß offen bleiben, inwieweit die schlechten deutschen Erfahrungen verallgemeinert werden können. Da heute in

Deutschland "Planung" fast als Synonym für "kommunistisches Regierungssystem" gilt, ist bei der Aversion gegen umfassende Planungskonzepte, gegen zentrale staatliche Planungsbefugnisse eine ideologische Vorbelastung in Rechnung zu stellen. Aber einige Folgerungen aus den genannten historischen Erfahrungen werden in Deutschland dennoch als allgemeingültig angesehen, weil sie nicht nur empirisch, sondern auch logisch zu begründen sind.

Der grundlegende Einwand gegen alle staatliche Planung ist, daß sie zu einer Einschränkung der persönlichen Freiheitsrechte führen müsse. Das sei unausweichlich. Denn die Durchsetzung jeder Planung ist unabänderlich davon abhängig, daß die Menschen die im Plan vorgesehenen Arbeiten auch wirklich ausführen. Staatliche Planung ist daher grundsätzlich unvereinbar mit Freiheit der Berufswahl und der Arbeitsplatzwahl, Freizügigkeit, Tariffreiheit und einer ganzen Reihe anderer Freiheiten. Wenn man nämlich die einzelnen den Beruf ergreifen und die Arbeit ausüben läßt, die sie aus eigenem Entschluß wählen, dann geschieht das, was die einzelnen wollen, nicht das, was der Staat geplant hat. Stimmt das Ergebnis dieser Millionen individueller Entscheidungen mit dem Plan überein, so ist das reiner Zufall. Vor allem wäre dann aber gar kein Plan nötig; denn staatliche Planung ist offensichtlich nur dann sinnvoll, wenn sie etwas anderes bewirken will, als ohne sie sowieso geschähe. Folglich ist staatliche Planung ohne Zwangscharakter undenkbar. Denn entweder setzt man den Plan durch, oder man braucht keinen. Das gilt für alle möglichen Gebiete der Planung, nicht nur für Wirtschaftsplanung.

Die zweite generelle Schlußfolgerung ist, daß zentrale Planung keine Erhöhung, sondern eine Verringerung der Effizienz bewirke. Im ökonomischen Bereich läßt sich nachweisen, daß in allen zentralen Planungssystemen auf die Dauer das marktwirtschaftliche Preissystem imitiert wird, um die staatlichen Einzelpläne zu einem Gesamtplan zu koordinieren, und daß trotzdem die Produktivität hinter der eines marktwirtschaftlichen

Systems zurückbleibt, weil die Antriebskräfte der schöpferischen Initiative und des Eigeninteresses fehlen. Zentrale Planung ist ein so kompliziertes und schwerfälliges Instrument, daß die Dynamik in der Regel schon durch den Umfang des Apparates erstickt wird. Denn zentrale Planung muß auch alles das planen, was sich ungeplant völlig reibungslos von selbst vollzieht. Daher müssen umfassende Planungen auch fortgesetzt und revidiert werden. In diesem Sinne läßt schon Bert Brecht, den Abneigung gegen kommunistische Ideen keineswegs nachgesagt werden kann, in einem Song seiner "Dreigroschenoper" Mackie Messer sagen:

"Ja, mach nur einen Plan,
Sei nur ein großes Licht !
Und mach dann noch 'nen zweiten Plan -
Geh'n tun sie beide nicht."

c) Planung der Staatstätigkeit

Das alles besagt nun freilich nicht, daß der Staat überhaupt nicht planen könne oder sollte. Seine eigene Tätigkeit muß er selbstverständlich ebenso planen, wie jede Gemeinde, jedes Wirtschaftsunternehmen, jeder Verein, jede Schule, jeder Haushalt und viele andere ihre jeweils eigene Tätigkeit planen. Er muß dabei auf alle diese anderen Pläne Rücksicht nehmen, seinen Plan auf sie abstimmen, ebenso wie alle diese kleinen planenden und handelnden Gebilde ihre Pläne untereinander abstimmen, gegenseitig in Rechnung stellen müssen. Der Staat kann seine Planungen auch bewußt darauf anlegen, die vielen Einzelpläne zu beeinflussen. Das alles würde den Staat in Deutschland nicht nur konzidiert, sondern sogar von ihm gefordert werden. Daher wird der Gebrauch des Wortes "Planung" für den Bereich der staatlichen Tätigkeit neuerdings häufiger. Aber man wünscht nicht, daß der Staat die Freiheit der Bürger, selbst nach eigenen Willen und Entschluß zu planen, einschränkt. Man würde versuchen, ihn zu verwehren, einen umfassenden Gesamtplan aufzustellen, der sich entweder nicht durchführen läßt, oder dessen Durchführung mit Gewalt erzwungen werden muß, und

der zudem weniger erbringen würde, als die freiwillige Aktion, weil unter Zwang nie mehr als gerade das Erzwungene geleistet wird.

3. Die gegenseitige Abhängigkeit von Wirtschafts-, Gesundheits- und Sozialplanung

a) Die Verfilzung der Begriffe

Die Erörterung des Ausdrucks "Sozialplanung" im 1. Abschnitt dieses Kapitels mag gezeigt haben, daß eine eindeutige Scheidung von Wirtschaftsplanung, Gesundheitsplanung und Sozialplanung keineswegs selbstverständlich ist.

Der Begriff "sozial" kann so weit gefaßt werden und wird häufig auch so umfassend benutzt, daß die wirtschaftliche Entwicklung als das eigentliche Kernstück des sozialen Fortschritts angesehen wird. Das ist insbesondere für die wirtschaftlich noch wenig entwickelten Länder eine durchaus angemessene Betrachtungsweise. Wie vieldeutig ineinander übergehend die Bezeichnungen sind, wird vielleicht am klarsten, wenn man über den Inhalt des Terminus "Soziale Sicherheit" reflektiert: Nichts scheint zunächst eindeutiger, als daß "sozial" gerade hier einen sehr spezifischen typischen Sinn hat, und doch besteht internationale Übereinkunft darüber, daß "Soziale Sicherheit" vor allem die wirtschaftliche Sicherheit meint, nämlich die Sicherheit des Arbeitsplatzes (Vollbeschäftigung, Kündigungsschutz) und - um die Formulierung der Empfehlung Nr. 67 der Internationalen Arbeitskonferenz 1944 in Philadelphia zu benutzen - die Einkommenssicherheit.

Obwohl also die gesamte wirtschaftliche Betätigung als soziale Veranstaltung verstanden werden kann, ist dennoch die Unterscheidung zwischen ^{den} wirtschaftlichen und dem Sozialen vielleicht, viel unbefangener möglich als die zwischen gesundheitlichen und sozialen Fragen. In Deutschland würde Gesundheitsplanung ziemlich eindeutig zur Sozialplanung gerechnet

werden - wenn die beiden Begriffe geläufig wären. Die internationale Tendenz scheint nicht anders zu sein, was sich zum Beispiel schon daran erweist, daß die von der genannten Konferenz in Philadelphia in ihrer Empfehlung Nr. 69 behandelte ärztliche Betreuung ebenso wie die Einkommenssicherheit in die "Mindestnormen der sozialen Sicherheit" (Uebereinkommen von 1952) eingegangen ist. Auch hier ist also die Gesundheit dem sozialen Bereich zugerechnet.

Außerdem ist zu bedenken, daß die Interdependenz nicht in der Planungstechnik besteht. Wirtschaftliche, gesundheitliche und soziale Probleme können auf völlig unterschiedliche Arten geplant werden. Der Grad der Zentralisierung und der Verbindlichkeit sowie die zeitliche Reichweite der Pläne müssen keineswegs auf allen Sektoren übereinstimmen; sie können sogar von einer sozialen Planung zur anderen sehr erheblich differieren. Es ist also nicht so, daß in Technik, Organisation und Vollzug der Planungen eine Uebereinstimmung bestehen müßte. Eine völlig dezentral geplante, also marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsordnung könnte durchaus mit einer zentralen Sozialplanung kombiniert sein. Umgekehrt könnten in einer Zentralverwaltungswirtschaft die sozialen Angelegenheiten gänzlich den privaten Ueberlegungen der einzelnen Bürger überlassen bleiben. Schließlich können verschiedene soziale Probleme höchst unterschiedlich behandelt werden. So wird in vielen Ländern - auch in der Bundesrepublik Deutschland - die soziale Sicherheit weitgehend zentral geplant, während etwa die Planung sozialer Anstalten bei den einzelnen Gemeinden oder privaten Bürgervereinigungen liegt.

Daraus folgt, daß bei jeder Planung stets die wirtschaftlichen, gesundheitlichen und sozialen Verhältnisse wechselseitig in Rechnung gestellt werden müssen, unabhängig davon, wie die Planung auf anderen Gebieten in einzelnen aussieht, d.h. wie intensiv geplant oder nicht geplant wird. Dabei wird selbstverständlich der Spielraum, der Freiheitsgrad einer jeden Planung umso geringer, je eingeschränkter die Planungskompetenz ist, je mehr also auf andere, unbeeinflussbare Planungen Rücksicht genommen werden muß.

b) Abhängigkeit der Sozialplanung von wirtschaftlichen Tatbeständen

Zu den Grunddaten jeder umfassenden Sozialplanung gehören die Globalgrößen der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung, vor allem

- (1) die gegebene Konjunktursituation und damit die Höhe der Beschäftigung,
- (2) die Größe des Sozialproduktes,
- (3) die Verteilung des Sozialproduktes und
- (4) das voraussichtliche wirtschaftliche Wachstum.

Daraus ergeben sich einerseits die Möglichkeiten und andererseits die Notwendigkeiten einer sozialen Hilfspolitik.

Zunächst ist die Wirtschaftskraft Voraussetzung aller sozialen Hilfen, aus dem einfachen Grunde, daß sie alle Geld kosten. Die wirtschaftliche Aktivität muß also - wie für alle menschlichen Bedürfnisse - auch für die sozialen Erfordernisse die Mittel erarbeiten und bereitstellen. Umfang und Intensität der sozialen Bestrebungen in einem Volke müssen sich immer auf das begrenzen, was finanziert werden kann. Der Zusammenhang wird vielleicht am klarsten, wenn man ihn so paradox formuliert, wie er zunächst erscheint: Alle sozialen Bemühungen setzen einen gewissen Wohlstand voraus, nicht bittere Armut. Das Volumen sozialer Eingriffe ist stets von der Wirtschaftskraft bestimmt, vom Fortschritt der Produktivität, nicht vom Ausmaß der Notstände. Denn eine Sozialplanung, die die wirtschaftliche Aktivität lähmen würde, die nicht darauf Rücksicht nähme, was man der Wirtschaft für soziale Zwecke entziehen kann, ohne daß sie Schaden nimmt, kann auf die Dauer die sozialen Probleme nicht lösen, sondern nur vermehren. Wenn nämlich der Gesamtreichtum eines Volkes zusammenschrumpft, so entstehen einerseits neue Notstände, andererseits verringern sich die Mittel, die sozialen Zwecken gewidmet werden können. So verträgt jede Volkswirtschaft je nach ihrem Entwicklungsstand nur ein bestimmtes Höchstmaß an sozialen Interventionen und Korrekturen.

Dieser Notwendigkeit, bei der Sozialplanung auf die ökonomische Potenz Rücksicht zu nehmen, kommt der Tatbestand entgegen, daß die sozialen Ansprüche mit der Wirtschaftsentwicklung mitwachsen. Was in einer Gesellschaft als Notstand angesehen wird, hängt von den durchschnittlichen wirtschaftlichen und sozialen Status in dieser Gesellschaft ab. Steigen die Produktion und der Wohlstand, so hebt sich gleichzeitig der als unerlässlich angesehene Minimum-Standard, dessen Unterschreiten soziale Hilfen auslösen muß. Auch insofern sind also der wirtschaftliche und der soziale Fortschritt gekoppelt.

Es kommt hinzu, daß die wirtschaftliche Entwicklung als solche völlig neue soziale Probleme schafft. Eines der markantesten historischen Beispiele für diesen Zusammenhang ist der durch die Industrialisierung verursachte Zerfall der großen Familienverbände und der kleinen bäuerlichen Wirtschaftseinheiten. Sie hatten in allen vorindustriellen Zeiten jene Funktionen der Unterhaltssicherung für Arbeitsunfähige und der Pflege Hilfsbedürftiger erfüllt, die in industriellen Wirtschaften von den Apparaturen übernommen werden müssen, die unter der Bezeichnung "Soziale Sicherheit" zusammengefaßt werden.

Eine ganze Reihe der heutigen sozialen Probleme entsteht einfach durch die Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung. Je schneller sich wirtschaftliche Veränderungen ereignen, desto schwieriger wird es, sich an die geänderten Verhältnisse anzupassen. Daher wächst in modernen dynamischen Wirtschaftssystemen fortlaufend der Bedarf an Anpassungshilfen und an Hilfen für alte Menschen. Denn die Veränderungen der Umwelt sind um so schwerer zu bewältigen, je älter man wird. Es gibt einige sehr einfache, augenfällige Beispiele für diesen Zusammenhang: Alte Menschen fühlen sich in den immer turbulenter werdenden Straßenverkehr völlig unsicher; alte Menschen finden sich in modernen Selbstbedienungsläden allein oft überhaupt nicht zurecht; alte Menschen verlieren jede Uebersicht über ein Warenangebot, aus dem jährlich rund ein Fünftel der gewohnten Artikel verschwindet und dafür ständig neue und ständig mehr Typen auftauchen.

c) Abhängigkeit der Sozialplanung von den gesundheitlichen Verhältnissen

Bei den gesundheitlichen Verhältnissen gilt zunächst wie bei den wirtschaftlichen, daß ihre Verbesserung zugleich auch die soziale Lage verbessert. Wenn es richtig ist, daß Krankheiten stets wirtschaftliche und soziale Nöte hervorrufen, dann muß auch die Umkehrung gelten, daß ungeschmälerete und ununterbrochene Arbeitsfähigkeit die beste Grundlage für eine befriedigende soziale Situation ist.

Andererseits ist - wieder wie bei den wirtschaftlichen Verhältnissen - auf den gegenteiligen Tatbestand hinzuweisen: Die sozialen Ansprüche wachsen mit dem medizinischen Fortschritt. Ein unmittelbar einleuchtendes Beispiel wird diese Verbindung am einfachsten verdeutlichen: Erst wenn sich eine ausgebildete Heilkunst entwickelt hat und überall in Lande Aerzte erreichbar sind, wird es sinnvoll, ärztliche Behandlung durch eine soziale Krankenversicherung oder einen staatlichen Gesundheitsdienst zu garantieren.

Eine sehr enge, kaum eines Beweises bedürftige Beziehung besteht zwischen den Gesundheitsverhältnissen und den Altersproblemen. Zunächst ist klar, daß die Lebenserwartung durch den medizinischen Fortschritt fortlaufend gesteigert wird und daher der Anteil der alten Menschen an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Bei diesem Prozeß nimmt vor allem die Zeit der geminderten Erwerbsfähigkeit oder der Erwerbsunfähigkeit zu; denn der medizinische Fortschritt wirkt im Alter in erster Linie dahin, daß die nicht mehr völlig Gesunden, die Gebrechlichen und chronisch Kranken länger am Leben gehalten werden. Damit wachsen die Siechtumserscheinungen, woraus ein ständig zunehmender Bedarf an pflegerischen Hilfen entsteht.

Die andere Verknüpfung zwischen Gesundheitsverhältnissen und Altersproblemen ist ebenso offensichtlich: Wenn die sozialen Hilfen für alte Menschen in der beschriebenen Weise immer umfangreicher werden, dann braucht man wenigstens im erwerbsfähigen Alter gesunde Arbeitskräfte, um diese Altenlast finanzieren zu können.

d) Beziehungen zwischen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen

Die Gesundheitsplanung ist ebenso wie die sonstige Sozialplanung von wirtschaftlichen Gegebenheiten abhängig. Die einfachste ökonomische Bedingung ist eine ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln. Daß Unterernährung gesundheitsschädlich ist, ist zwar eine kaum überraschende Feststellung, die aber für alle Wirtschafts-, Gesundheits- und Sozialplanung sehr einschneidende Konsequenzen hat. Inzwischen hat sich in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften gezeigt, daß auch eine zu gute und zu reichliche Ernährung gesundheitsschädlich ist. Nach dem gegenwärtigen Stand der medizinischen Wissenschaft muß als erwiesen gelten, daß Ueberernährung, insbesondere zu fettreiche Kost, die Kreislaufkrankheiten begünstigt, wenn nicht sogar verursacht. Da Herz- und Kreislaufkrankungen in den entwickelten Industriegesellschaften die häufigsten Todesursachen sind (vgl. Abschnitt 7 der Einleitung), könnte man überspitzt sagen, daß der Wohlstand den Tod vieler Menschen beschleunigt.

Zwischen dem Gesundheitszustand und der Versorgungslage der Bevölkerung besteht noch ein anderes ambivalentes Verhältnis. Daß gesunde Arbeitskräfte mehr produzieren als kranke, ist selbstverständlich. Die Bemühungen der WHO um die Seuchenbekämpfung in den Entwicklungsländern haben diesen Zusammenhang deutlich bewiesen. Wo etwa die Malariabekämpfung erfolgreich war, hat sich die Agrarproduktion merklich erhöht. Auf der anderen Seite ist durch die gleichen medizinischen Vorkahrungen die Säuglingssterblichkeit stark zurückgedrängt worden, was ein rapides Bevölkerungswachstum zur Folge hatte. Dadurch ist, trotz steigender Produktion, die Versorgung der Bevölkerung teilweise schlechter geworden als vorher, der Hunger hat zu- statt abgenommen. Das heißt nichts anderes, als daß der medizinische Fortschritt neue Not geschaffen hat, solange der wirtschaftliche Fortschritt, die Produktivitätssteigerung, nicht zumindest Schritt hält.

e) Wechselseitige Abhängigkeit sozialer Planungen

Viel enger und unmittelbarer als von wirtschaftlichen und gesundheitlichen Verhältnissen ist jede soziale Planung von anderen sozialen Gegebenheiten abhängig. Zwei Beispiele mögen das verdeutlichen. In der Bundesrepublik Deutschland werden zur Zeit verschiedene Gesetzentwürfe erörtert, die zusammen in Kürzesttag eingebracht werden sind und zusammen verabschiedet werden sollen. Durch das eine Gesetz soll verordnet werden, daß Arbeiter in Krankheitsfälle sechs Wochen lang ihren vollen Lohn vom Arbeitgeber weiter gezahlt bekommen. In dem anderen wird bestimmt, daß die Kinderbeihilfen, die bisher durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert wurden, künftig vom Staat also aus allgemeinen Steuermitteln, gezahlt werden sollen. Durch das eine Gesetz werden die Arbeitgeber belastet, durch das andere entlastet. Um Erhöhungen der Lohnkosten und Verminderungen der Lohnkosten ungefähr auszugleichen und damit ihren Einfluß auf das Preisniveau zu vermeiden, sind die beiden Gesetze gekoppelt worden und sollen gleichzeitig in Kraft treten. Hier ist die Wechselbeziehung zwischen zwei sozialen Planungen also finanzieller Art.

Anders ist es, wenn - wie es kürzlich die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege getan hat - eine Altersheimplanung für die ganze Bundesrepublik aufgestellt wird. Daß solche Planung von bestimmten Daten der Bevölkerungstatistik (voraussichtliche Zahl alter Menschen im Planungszeitraum) ausgeht, ist selbstverständlich. Daß nur aus der Analyse bestimmter sozialer Grundverhältnisse (wie Familienzusammensetzung, Müttererwerbstätigkeit, Wohnungsgrößen, Invaliditätsgrad bei älteren Menschen u.ä.) auf den Wunsch und die Notwendigkeit, in ein Altersheim zu gehen, geschlossen werden kann, macht die Planung bereits sehr unsicher, weil die verfügbaren Informationen einfach nicht genau genug sind. Aber selbst wenn alle diese komplizierten Überlegungen angestellt werden, kann die Altersheimplanung dennoch völlig verfehlt sein, wenn sie nicht einrechnet, was an Planungen für Alterswohnungen und Altersheimen aufgestellt oder zu erwarten ist, und wenn die

Planung von Ausbildungsstätten für Pflegepersonal und die mutmaßlichen Entschlüsse, solche Ausbildungsstätten zu besuchen und den erlernten Beruf auch auf eine bestimmte Dauer auszuüben, außer acht gelassen werden. Das heißt nichts anderes, als das die wichtigste Planungsaufgabe in der Abstimmung mit einer Fülle anderer Gegebenheiten und Planungen liegt. Es bestätigt also nur die schon früher getroffene Feststellung, daß das eigentliche Problem der Sozialplanung nicht darin besteht, ob geplant wird oder nicht, sondern ob die Planungen koordiniert betrieben werden oder unkoordiniert, und ob sie gut oder schlecht, umfassend oder nur partiell koordiniert werden.

4. Gesellschaftsstruktur und Sozialplanung

Im Rahmen dieses Berichtes kann über die Struktur der Gesellschaft nicht mehr gesagt werden, als welche Strukturelemente für die Sozialplanung grundlegend sind.

Die Familienverfassung ist hier als erstes zu nennen. Fast alle heute geforderten sozialen Hilfen haben ihre Ursache darin, daß soziale Grundbedürfnisse nicht mehr im Familienhaushalt gedeckt werden können und deshalb von umfassenderen Gebilden befriedigt werden müssen. Daß die ganzen Einkommenshilfen der sozialen Sicherheit von daher zu verstehen sind, wurde bereits angedeutet (Abschnitt 3b dieses Kapitels). Die Verringerung der Generationenzahl im Haushalt (die vor allem selbständige Haushaltsführung alter Menschen bedeutet) hat mit der Einkommenssicherung im Alter zugleich auch alle anderen Altershilfen, insbesondere die Pflege hilfsbedürftiger alter Menschen, zu einer sozialen, einer gesellschaftlichen Aufgabe werden lassen. Die fast ausschließliche Ueberantwortung der Alterspflege an außerfamiliale Hilfsorganisationen wird noch akzentuiert durch die - für die übliche kleine Familie bemessenen - gedrängten Wohnverhältnisse. Und schließlich erschwert die zunehmende außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Frauen alle Pflegeaufgaben in der Familie noch zusätzlich.

Die Trennung von Haushalt und Produktionsstätte, d.h. die Verlagerung aller produktiven Wirtschaftstätigkeit aus der Familie heraus, hat überhaupt eine Fülle von sozialen Veranstaltungen zumindest mitversursacht. Kindergärten braucht man zum Beispiel nicht schon dann, wenn Mütter arbeiten, sondern erst, wenn sie ihre Kinder nicht auch bei der Arbeit um sich haben können, was bei fast allen vorindustriellen Tätigkeiten möglich war. Daß die Erziehung heute teilweise außerhalb der Familie geleistet werden muß, ist also weitgehend bereits dadurch erklärt, daß die Eltern tagsüber einfach nicht zu Hause sind. Selbst für die berufliche Ausbildung gilt Ähnliches. Solange Bauer und Handwerker praktisch die einzigen Berufe waren, lernte das Kind innerhalb des die Produktion mit umfassenden Haushaltes auch die notwendigen beruflichen Fertigkeiten.

Daß das bei der unübersehbar gewordenen beruflichen Differenzierung und der ungeheuren Dynamik aller technischen und ökonomischen Prozesse nicht mehr möglich ist, bedarf keines ausführlichen Beweises. Wo die fortlaufende Veränderung das einzige Dauerhafte wird, wo neue wissenschaftliche Erkenntnisse, neue Organisationsformen und neue soziale Beziehungen gewissermaßen am laufenden Band produziert werden, können Bildung und Unter- richtung nur noch spezialisierten Fachleuten überantwortet werden. Das begründet nicht nur, daß - wie Bundeskanzler Erhard in seiner Regierungserklärung im Oktober 1963 gesagt hat - "die Aufgaben der Bildung und Forschung für unser Geschlecht den gleichen Rang besitzen wie die soziale Frage für das 19. Jahrhundert", sondern zugleich auch, daß Beratung immer mehr zu einer Hauptbeschäftigung aller sozialen Arbeit wird.

Mit diesen andeutenden Hinweisen muß es hier sein Bewenden haben. Sie lassen sich dahin zusammenfassen, daß aus der an die moderne technisch-industrielle Gesellschaftsstruktur angepaßten Familienverfassung und der dieser Gesellschaft immanenten Dynamik Pflege, Erziehung und Beratung als die überragenden sozialen Aufgaben abzuleiten sind.

Der Untergrund, auf dem konkrete soziale Planungen in diesen Bereichen basieren müssen, sind solche Strukturdaten, wie sie in der Einleitung dieses Berichtes mitgeteilt wurden. Statistische Zahlen sind oft Hinweise auf soziale Notstände und zugleich Anhaltspunkte für ihre Ursachen, vorausgesetzt, man versteht, sie in sozialen Zusammenhängen zu deuten. Solche Deutung müssen wir uns hier jedoch leider versagen.

KAPITEL II :

Sozialforschung und Sozialplanung

=====

1. Einrichtungen und Organisationen der Sozialforschung

a) Statistik

Schon mehrfach wurde darauf hingewiesen, daß es die Statistik ist, die gewissermaßen das Rohmaterial für alle Sozialplanung liefert. Für die Sozialforschung gilt das gleiche: Auch sie muß von statistischen Daten ausgehen und ihre Ergebnisse an statistischen Daten prüfen. Eine Aufzählung der Einrichtungen und Organisationen der Sozialforschung in Deutschland muß deshalb mit den statistischen Instituten beginnen.

Die amtliche Statistik (vgl. dazu Abschnitt 1 der Einleitung) stellt in der Bundesrepublik Deutschland einen außerordentlich umfangreichen Apparat dar. Im Statistischen Bundesamt, das allein mehrere tausend Mitarbeiter hat, sind für die Sozialforschung besonders die Abteilungen für Preise und Löhne, Bau- und Wohnungswesen sowie für Sozialstatistik, für Finanz- und Steuerstatistik und für Bevölkerungs- und Kulturstatistik zu erwähnen. In allen elf deutschen Bundesländern gibt es ausgebaute Statistische Landesämter, und in sämtlichen deutschen Großstädten, aber auch in vielen Mittelstädten werden statistische Aemter unterhalten. Ihre Aufgabe besteht in erster Linie darin, der jeweiligen Verwaltung Zahlen aus dem sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu liefern, die zur Vorbereitung von Beschlüssen sowie zur Beobachtung der Auswirkung von getroffenen Maßnahmen benötigt werden. Die amtliche Statistik ist darüber hinaus in der Regel ausdrücklich verpflichtet, Informationen für die Wirtschaft und Ausgangsmaterial für die wissenschaftliche Forschung zu erarbeiten.

Außerhalb der statistischen Aemter erstellen Ministerien und sonstige Verwaltungsstellen auch selbst Statistiken. Als sozial relevante Beispiele seien die Statistik des Bundeskriminalamtes über Kriminalfälle, des Bundesjustizministeriums über Strafvollzug, des Bundesarbeitsministeriums über Beschäftigung und Sozialleistungen, der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit und der Sozialversicherungsträger über Versicherte und Versicherungsleistungen genannt.

Eine Fülle statistischer Informationen wird außerdem von privaten Verbänden und Organisationen geliefert. Diesen Bericht auch nur eine Liste von ihnen beizufügen, ist völlig unmöglich. Als Beispiele für Hunderte anderer mögen die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, die Kriegsopferverbände und die Jugendverbände stehen.

Schließlich sind als wichtige Quelle von Zahlenangaben über soziale Verhältnisse die Institute für Markt- und Meinungsforschung zu erwähnen. Von ihnen werden nicht nur Angaben über Einkommens- und Wohnverhältnisse, Haushaltsstrukturen und Freizeitbeschäftigungen und viele andere Tatbestände geliefert, sondern sie haben auch Untersuchungen durchgeführt, die unmittelbar die Sozialarbeit betreffen, so z.B. über die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitarbeit in der Fürsorge, über die Motive solcher freiwilligen Hilfe und darüber, wie weit die Bevölkerung über soziale Nöte unterrichtet ist (vgl. dazu Kapitel V, Abschnitt 1b).

b) Wissenschaft

Auch an praktisch allen deutschen Hochschulen (vgl. dazu Abschnitt 8 der Einleitung) wird Statistik gelehrt und werden statistische Forschungen betrieben. Die statistischen Seminare und Institute der Hochschulen sind jedoch in der Regel nicht mit der Erhebung statistischer Zahlen beschäftigt, sondern mit der wissenschaftlichen Auswertung des von anderen Stellen

verfügbar gemachten Zahlenmaterials und mit der Weiterentwicklung der statistischen Methodenlehre.

Die wichtigsten Einrichtungen der Sozialforschung sind die speziellen sozialwissenschaftlichen Institute und Seminare an den deutschen Universitäten. Ueber 30 solcher Forschungsstätten für Soziologie, empirische Sozialforschung und Sozialpolitik gibt es zur Zeit. Eine beträchtliche Zahl von Universitätsinstituten für politische Wissenschaft, für Agrarwesen und für Siedlungswesen widmet sich ebenfalls der Erforschung sozialer Tatbestände.

Die sozialwissenschaftlichen Institute, die nicht den Hochschulen angehören, sind dadurch gekennzeichnet, daß sie reine Forschungseinrichtungen sind, während Universitätsinstitute immer zugleich der Forschung und der Lehre dienen. Ihre Forschungsmethoden und Forschungsgegenstände sind jedoch die gleichen - oder vielmehr: sind ebenso mannigfaltig und weit gefächert - wie die der Hochschulinstitute.

Um einen Eindruck von der Vielfalt der Forschungseinrichtungen und ihrer Arbeitsgebiete zu geben, sei hier die Liste derjenigen wiedergegeben, die sich in einer besonderen "Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute" zusammengeschlossen haben:

- (1) Institut für politische Wissenschaft, Freie Universität Berlin,
- (2) Institut für Soziologie, Freie Universität Berlin,
- (3) Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn,
- (4) Sozialforschungsstelle an der Universität Münster, Dortmund,
- (5) Seminar für Fürsorgewesen und Sozialpädagogik der Universität Frankfurt/M.,
- (6) Institut für Sozialforschung an der Universität Frankfurt/M.,
- (7) Forschungsinstitut für Fragen der sozialen Sicherung, Frankfurt/M.,
- (8) Soziographisches Institut an der Universität Frankfurt/M.,
- (9) Agrarsoziale Gesellschaft, Göttingen,

- (10) Soziologisches Seminar der Universität Göttingen,
- (11) Akademie für Wirtschaft und Politik, Hamburg,
- (12) Seminar für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg,
- (13) Institut für Soziologie und Ethnologie der Universität Heidelberg,
- (14) Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel,
- (15) Soziologisches Seminar der Universität Kiel,
- (16) Forschungsinstitut für politische Wissenschaft und europäische Fragen der Universität Köln,
- (17) Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität Köln,
- (18) Forschungsinstitut für Soziologie der Universität Köln,
- (19) Institut für Selbsthilfe und Sozialforschung, Köln,
- (20) Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften, Köln,
- (21) Institut für empirische Soziologie der Wirtschaftshochschule Mannheim,
- (22) Forschungsstelle für Betriebswirtschaft und Sozialpraxis, München,
- (23) Institut für Sozialpolitik und Arbeitsrecht, München,
- (24) Institut für christliche Sozialwissenschaften an der Universität Münster/W.,
- (25) Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster/W.,
- (26) Institut für empirische Soziologie, Nürnberg,
- (27) Institut für Sozialwissenschaften an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg,
- (28) Institut für christliche Gesellschaftslehre der Universität Tübingen.

Aus dem freien Zusammenschluß der wissenschaftlichen Hochschulen und Akademien, der "Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften" (die unabhängig von Staat, Wirtschaft und Hochschulen reine Forschungsinstitute betreibt) und einiger anderer zentraler wissenschaftlicher Institutionen ist die "Deutsche Forschungsgemeinschaft" entstanden. Sie stellt dar eine organisatorische Zusammenfassung der wissenschaftlichen Kräfte und Einrichtungen dar. Sie hat die Aufgabe,

- (a) Forschungsvorhaben finanziell zu fördern, besonders solche auf vernachlässigten Gebieten oder sehr aufwendige Projekte, die aus den normalen Etats nicht finanziert werden können. (Die Mittel dazu fließen ihr vom Bund, den Ländern und dem "Stifterverband für die deutsche Wissenschaft" zu.),
- (b) die Zusammenarbeit der Forscher, vor allem durch Koordinierung von Forschungsvorhaben, zu fördern,
- (c) die Behörden in Fragen der Wissenschaft zu beraten,
- (d) die Verbindungen der deutschen Forschung zur ausländischen Wissenschaft zu pflegen.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat eine besondere "Kommission für vordringliche sozialpolitische Fragen" gebildet, die sich darum bemüht, systematisch die wissenschaftlichen Grundlagen für die Reform der Sozialpolitik zu erarbeiten.

2. Forschungen über soziale Nöte und soziale Hilfen

a) Statistische Forschungen

Die Forschungsarbeit, die von den statistischen Aemtern geleistet wird, ist von einer sehr breiten Vielfalt. Daher kann wieder nicht mehr beschrieben werden als die Typen, die Richtungen dieser Untersuchungen. Die Grundtatbestände des sozialen Lebens werden laufend festgestellt und veröffentlicht. Dazu gehören Zahlen über Geburten und Sterbefälle, Eheschließungen, Todesursachen, Erwerbstätigkeit, Einkommen, Arbeitszeiten, Verbrauch, Haushaltsgröße und -struktur, Preise, Wohnverhältnisse und Mieten, Sozialversicherte, Sozialaufwand, Krankenstand und Krankheitsursachen, Arbeitsunfälle, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Fürsorgefälle, soziale Einrichtungen, Schulen und Schülerzahlen und vieles andere. Solche Erhebungen werden in regelmäßiger Folge durchgeführt. Sie liefern nicht nur insofern die Grundlage für soziale Planungen, als sie den Umfang der erforderlichen Hilfsmaßnahmen beschreiben (etwa Zahl, Größe und räumliche Verteilung der erforderlichen Kindergärten oder Altenheime), sondern sie geben auch Hinweise auf

die zweckmäßigste und erfolgversprechendste Art sozialer Hilfen; denn sie beschränken sich nicht auf rein zahlenmäßige Darstellungen, sondern versuchen zugleich, die Ursachen der festgestellten Erscheinungen und ihrer Veränderungen zu ergründen.

Um den Charakter und die Variationsbreite solcher Bemühungen, das soziale Gefüge durchsichtig zu machen, zu zeigen, seien einige Titel von Untersuchungen genannt, die im Jahre 1962 vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht worden sind:

"Personen mit doppeltem Wohnsitz bei der Volkszählung von 6. Juni 1961",

"Die alleinlebenden Frauen - Wohnverhältnisse, soziale und wirtschaftliche Situation",

"Die berufstätigen Mütter und ihre wirtschaftliche Lage",

"Die Rentnerhaushalte",

"Die Einkommen der Vertriebenenhaushalte im Vergleich zu übrigen Haushalten",

"Kinderzahlen der Ehejahrgänge 1899 und früher und 1900 bis 1960",

"Tuberkulose im Jahre 1961",

"Sterbefälle im Jahre 1960 nach Todesursachen, Alter und Geschlecht",

"Heil- und Heilhilfspersonen 1960",

"Krankenanstalten im Jahre 1960",

"Strafanstalten, Strafgefangene und Verwehrte 1961",

"Straffälligkeit nach dem Alter",

"Die Uebergänge in das Erwerbsleben aus Schulen in den Jahren 1958 bis 1960",

"Vorzeitiger Rentenzugang und vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben",

"Wohnverhältnisse, soziale und wirtschaftliche Situation der Untermieterhaushalte",

"Öffentliche Fürsorge im Jahre 1961",

"Öffentliche Jugendhilfe 1961"

"Personal und Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für das Sozial- und Gesundheitswesen",

"Staatlicher und kommunaler Sozialaufwand",

"Die Aufwendungen der Arbeitgeber für Löhne und Lohnnebenkosten 1959" (Lohnnebenkosten sind in diesem Zusammenhang vor allen Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen und betriebliche Sozialleistungen.),

"Verbrauch in Haushalten von Renten- und Fürsorgeempfängern im Jahre 1961".

b) Forschungen wissenschaftlicher Institute und ihre Wirkungen auf soziale Planungen

Alle sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, seien es empirische Erhebungen, soziologische Grundlagenforschung oder ökonomische Analysen, fördern in der Regel Erkenntnisse zutage, die soziale Notstände und Hilfsmöglichkeiten zu beurteilen erleichtern und damit der Sozialplanung auch dann dienlich sind, wenn sie eigentlich ganz andere Ziele verfolgen.

Das sozialwissenschaftliche Interesse richtete sich nach dem Kriege vor allen auf solche Gegenstände, die in den Wirren der Nachkriegszeit zu schwerwiegenden Problemen geworden waren, d.h. auf Personengruppen, die durch Kriegsergebnisse und Nachkriegsverhältnisse besonders geschädigt worden waren. Die eine dieser Gruppen war die der Kinder und Jugendlichen. Die Forschungen über ihre Lage lösten eine ganz neue und zeitweise sehr umfangreiche Sparte sozialer Hilfen aus, die unter der Bezeichnung "Jugendsozialarbeit" zusammengefaßt wurden. Sie zielten alle darauf, die beschäftigungslosen Jugendlichen nicht ins Vagabundieren geraten zu lassen. Die wichtigste Aktion war der Bau zahlreicher Jugendwohnheime, die unter Leitung ausgebildeter Sozialpädagogen standen und entweder den Jugendlichen selbst eine Ausbildung boten oder an Orten errichtet wurden, an denen Beschäftigung zu finden war, so daß die Jugendlichen aus den wirtschaftlichen Notstandsgebieten abwandern konnten. Es ist offensichtlich, daß solche Notmaßnahmen mit der Wohnungsnot im zerstörten Nachkriegsdeutschland zusammenhingen und damit, daß die Flüchtlinge und Vertriebenen aus den deutschen Ostgebieten zunächst überwiegend in den ländlichen, wirtschaftlich relativ rückständigen Gebieten untergebracht wurden.

Die Flüchtlinge und Vertriebenen waren die zweite große Gruppe, auf die sich die Nachkriegsnotstände und daher auch das Interesse der Sozialwissenschaften zunächst konzentrierten. Nur beispielhaft seien die umfassenden und sorgfältigen Untersuchungen der "Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Sozialpolitik)", der großen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Gesellschaft Deutschlands, genannt. Unter dem Gesamttitel "Untersuchungen zum deutschen Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem" sind inzwischen 13 Bände erschienen. Die auch außerhalb der Wissenschaft sehr lebhaft geführte Debatte über diesen Fragenkomplex hat eine ganze Reihe von Hilfsmaßnahmen ausgelöst, wie z.B. den nach einer kleinen hessischen Stadt benannten Schlüchtern-Plan. Er sah vor - ähnlich wie bei den Hilfen für Jugendliche -, die Vertriebenen aus den ländlichen, wenig industrialisierten Gebieten in die Wirtschaftszentren umzusiedeln, wo viel eher wieder Arbeit zu finden war. Vor allem hat die Gesetzgebung über den Lastenausgleich die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Vertriebenen durch Darlehen und Beihilfen für den Neuaufbau einer selbständigen wirtschaftlichen Existenz, für die Beschaffung von Wohnraum und von Arbeitsplätzen nachhaltig gefördert. (Diese Leistungen aus dem Lastenausgleich sind viel umfangreicher als die in Abschnitt 5 der Einleitung erwähnten Zahlungen für den laufenden Lebensunterhalt.)

Die Eingliederung der Vertriebenen ist inzwischen kein Problem mehr (vergl. Abschnitt 2a der Einleitung). Die bereits seit rund zehn Jahren anhaltende Vollbeschäftigung hat allen verfügbaren Arbeitskräften eine gesicherte berufliche Existenz verschafft, Vertriebenen und Flüchtlingen ebenso wie Einheimischen. Die wirtschaftliche Entwicklung hat alle mit großer Sorgfalt ausgearbeitet und mit großen finanziellen Anstrengungen inszenierten Eingliederungspläne überholt und die sozialen Notstände ohne soziale Hilfsmaßnahmen beseitigt.

Das Interesse der Sozialforschung hat sich daher anderen Fragen zugewandt, und zwar - was für die Situation und ihre Veränderung in ganz kurzer Zeit bezeichnend ist - vor allen solchen

sozialen Problemen, die aus der Vollbeschäftigung und dem schnell gestiegenen Wohlstand erwachsen. Hier ist zunächst auf die Untersuchungen über die Erwerbsarbeit von Müttern und ihre Auswirkung auf die Familien, insbesondere die Kinder, zu verweisen. Vollbeschäftigung und hohe Löhne haben die Mütterarbeit einerseits attraktiver, andererseits weniger notwendig gemacht. Die Folgen dieser Konstellation sind noch nicht genügend bekannt.

Sodann sind alle Fragen, die mit den Freizeitbeschäftigungen, insbesondere denen der Jugendlichen, zusammenhängen, immer mehr ins Blickfeld gerückt, seitdem der Produktivitätsfortschritt der deutschen Wirtschaft eine kontinuierliche Verkürzung der Arbeitszeiten ermöglicht hat. Der Bundesjugendplan und die Landesjugendpläne (vgl. dazu Kapitel IV, Abschnitt 2d) verdanken ihre heutige Gestalt vornehmlich derartigen Ueberlegungen. Ein Sonderbeispiel sind die sogenannten "Mädchenbildungsseminare" die die gesundheitliche und sittliche Entwicklung junger Mädchen fördern, ihre musische und schöpferische Betätigung anregen und ihnen ein rechtes Berufsverständnis vermitteln wollen. Diese Veranstaltungen sind nicht zuletzt durch eine soziologische Untersuchung über "Die junge Arbeiterin" ausgelöst worden.

Die neuesten sozialen Probleme, die durch die Vollbeschäftigung entstanden sind, betreffen die Gastarbeiter, wie die Arbeitskräfte aus anderen Ländern (vor allen aus Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei) in Deutschland genannt werden. Hier tun sich Fragen auf, die sowohl in der Sozialforschung als auch in der Sozialplanung und Sozialhilfe die Zusammenarbeit mehrerer Länder geboten erscheinen lassen.

Stärkere Aufmerksamkeit hat die Sozialforschung in den letzten Jahren der Situation alter Menschen geschenkt. Eine ganze Reihe von Monographien und Denkschriften liegen inzwischen vor. Die grundsätzlichen Fragen der Altersexistenz in einer modernen Industriegesellschaft erfordern jedoch noch weitere wissenschaftliche Bemühungen; Gerontologie, Geriatrie und Alters-

psychologie sind im Vergleich mit ausländischen Arbeiten in Deutschland noch immer etwas zurück.

Die Beschreibung der sozialwissenschaftlichen Erkundungsvorstöße sei mit dem Hinweis abgeschlossen (der sie jedoch in keiner Weise vollständig macht), daß sich die Wirkungen sozialer Maßnahmen und Institutionen eine kritische wissenschaftliche Durchleuchtung gefallen lassen müssen. Daß die faktischen Resultate sozialer Hilfen den geplanten, beabsichtigten und deklarierten Zielen durchaus nicht immer entsprechen, ist inzwischen bekannt geworden. Die Zusammenhänge, durch die gute Absichten verfälscht werden, das Eigenleben, das einmal errichtete Verwaltungen manchmal entgegen den sozialen Erfordernissen führen, der gegen soziale Notstände gefühllose Formalismus der rechtlichen Regelungen und viele andere Divergenzen zwischen Notwendigem, Bezwecktem und Bewirktem sind noch nicht genügend erforscht. Der Wissenschaft wächst hier die Aufgabe zu, nicht nur Vorarbeiter der Sozialplanung zu sein, sondern ihr auch korrigierend und mahnend entgegenzutreten.

3. Soziale Berufe in der Sozialforschung

Die berufliche Erfahrung derjenigen, die mit sozialen Dingen dauernd beschäftigt sind, könnte eine reiche Quelle wissenschaftlicher Erkenntnis sein, wenn es gelänge, sie wissenschaftlicher Sammlung und Sichtung zugänglich zu machen. Heute geschieht das bei den verschiedenen sozialen Berufen in sehr unterschiedlichen, nirgends aber in den wünschenswerten Maße. Am wenigsten wissenschaftlich engagiert sind die sozialen Berufe im engeren Sinne. Das ist wohl dadurch zu erklären, daß sie keine eigentliche wissenschaftliche Ausbildung und daher nicht die erwünschte Aufgeschlossenheit für wissenschaftliche Fragestellungen haben, und daß sie in ihrem Beruf in der Regel bis zur Grenze ihrer Leistungsfähigkeit eingespannt sind. Das ist deshalb zu bedauern, weil die sozialen Bedrängnisse und Bedürfnisse nirgends so direkt und

unverschleiert ergründet werden können wie bei den Gesprächen der Fürsorgerin, der Hauspflegerin, der Krankenschwester und der Kindergärtnerin. Das ganze Anstaltswesen, vor allem Erziehungsheime, Krankenhäuser und Altenheime, böte hervorragende Ansatzpunkte für soziale Forschungen. Sehr viel gründlicher werden die Erfahrungen der Aerzte ausgewertet, nicht nur für die medizinische Wissenschaft, sondern auch für die Sozialwissenschaft. Das gilt vor allem für klinische Erfahrungen, schon deshalb, weil eine Reihe von Krankenhäusern ausdrücklich die Doppelfunktion der ärztlichen Behandlung und der Forschung haben. Hier hat sich als "medizinische Soziologie" ein ganz neues Wissenschaftsgebiet eröffnet, das im Zusammenwirken von Medizin, Sozialpsychologie und Soziologie die Verknüpfung zwischen sozialen Lebensverhältnissen und Krankheiten aufzuklären versucht.

Für die Erkenntnis der Nöte spezieller Gruppen, insbesondere von Körperbeschädigten, leisten die Verbände sowohl der Geschädigten selbst als auch der für sie tätigen Wohlfahrtseinrichtungen eine recht zweckdienliche Arbeit, vor allem auf dem Gebiete der Dokumentation. Am weitesten hat die "Deutsche Krankenhausgesellschaft" ihre wissenschaftlichen Dienste entwickelt indem sie ein eigenes "Krankenhausinstitut" errichtet hat, das sich nur mit der Erforschung dieses Anstaltstyps beschäftigt. Ähnliches gilt zum Teil für die sechs Verbände der privaten Wohlfahrtspflege (vgl. Kapitel III, Abschnitt 2). So gibt es zum Beispiel ein mit dem katholischen Wohlfahrtsverband, dem Deutschen Caritasverband, verbundenes "Institut für Caritaswissenschaft".

Als Beispiele für die Tätigkeit der sozialen Verbände und Vereinigungen mögen stellvertretend für viele andere die Untersuchung der "Deutschen Multiple-Sklerose-Gesellschaft" über die Lage der an multipler Sklerose Erkrankten und die von "Niedersächsischen Taubstummen-Fürsorgeverein" durchgeführte Taubstummenenerhebung genannt sein. Beide versuchten, einen Ueberblick über die Verbreitung dieser Leiden zu gewinnen, zugleich aber auch die sozialen Verhältnisse und Bedürfnisse festzustellen;

wie berufliche Lage, Umschulungs- und Fortbildungsbedarf, Wohn- und Familienverhältnisse, Bedarf an Hilfsmitteln und an Spezialkliniken.

4. Beziehungen der Sozialforschung zu Planungsgremien

Die Beziehungen zwischen den Einrichtungen der Sozialforschung und den für politische Entscheidungen zuständigen Planungsgremien sind in der Regel relativ lose. Es gibt nur wenige institutionalisierte Verbindungen zwischen Wissenschaft und politischer Praxis auf sozialen Gebiet. Während schon bei der Vorbereitung der Währungsreform von 1948 Wirtschaftswissenschaftler die entscheidenden Pläne ausarbeiteten und seit Errichtung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 unabhängige wissenschaftliche Beiräte beim Bundeswirtschaftsministerium und beim Bundesfinanzministerium existieren, die aus den führenden deutschen Professoren bestehen, hat im sozialen Bereich nur das Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen einen wissenschaftlichen Beirat. Der Beirat beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung entstand 1953 zur Abwehr eines sozialdemokratischen Antrags auf Einrichtung einer unabhängigen sozialen Studienkommission. Diesen Beirat gehören zwar auch Wissenschaftler an, doch hatte die Verwaltung in ihm jederzeit das Übergewicht. Seit 1957 ist er überhaupt nicht mehr einberufen worden. Auf einen erneuten Antrag der SPD, eine neutrale Kommission zum Studium der Krankenversicherungsreform zu berufen, hat der Bundesarbeitsminister im November 1963 zugesagt, den Beirat wieder einmal zusammenkommen zu lassen.

Im Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen gibt es überhaupt keine Vertreter der Wissenschaft, im ständigen Beirat beim Lastenausgleichsamt (über den Lastenausgleich vgl. Abschnitt 5 der Einleitung und Abschnitt 2b dieses Kapitels) sind sie eine hoffnungslose Minderheit. Seit der Reform der

Rentenversicherungen im Jahre 1957 gibt es einen Sozialbeirat, der jährlich ein Gutachten über die Lage dieser Versicherungen ausarbeitet; er hat zehn Mitglieder, darunter drei Vertreter der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Eine mittelbare institutionelle Beziehung zwischen Wissenschaft und öffentlichen Planungsgremien besteht über Verbände und Vereinigungen, die bei sozialen Planungen - meistens beratend - hinzugezogen werden, und die ihrerseits entweder selbst wissenschaftliche Einrichtungen haben oder mit Wissenschaftlern zusammenarbeiten. Als Beispiel ist hier der "Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge" zu nennen, über den später (Kapitel III, Abschnitt 3c) noch ausführlicher berichtet wird.

Der indirekte und informelle Einfluß der Sozialforschung auf die Sozialplanung ist zwar schwer abzuschätzen, aber wahrscheinlich größer als der organisierte und institutionalisierte. Die unmittelbarste Form sind wissenschaftliche Gutachten, die in Auftrag oder auf Anregung politischer Instanzen erstattet werden. Die "Denkschrift zur Neuordnung der sozialen Leistungen", die 1955 auf Veranlassung des Bundeskanzlers von vier angesehenen sozialwissenschaftlichen Professoren ausgearbeitet wurde, ist eines der bekanntesten Beispiele.

Die umfangreichste, kontinuierlichste, aber auch am wenigsten faßbare Wechselwirkung zwischen Sozialforschung und Sozialplanung vollzieht sich über Publikationen. Die Träger der Planungen veröffentlichen Materialien aus ihrer Tätigkeit, die wissenschaftlich ausgewertet werden. Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung werden laufend in großer Zahl und großer Vielfalt publiziert. Ergänzend zu den Angaben in Abschnitt 9c der Einleitung sei in diesem Zusammenhang vermerkt, daß 1960 auf den Gebieten Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Statistik, Erziehung und Jugendpflege 1.900 Bücher aufgelegt wurden und 780 Zeitschriften, die soziale und pädagogische Fragen behandelten, mit einer Auflage von fast 12 Mill. Exemplaren erschienen. Das sind zwar nur zu einem kleinen Teil rein wissen-

schaftliche Zeitschriften, doch auch die sonstigen Fachzeitschriften tragen zur Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Ideen bei.

Diese umfangreiche literarische Produktion wird durch eine große Zahl von Bibliotheken und Archiven ausgewertet und erschlossen. Bibliographische Zentralstelle für die Bundesrepublik Deutschland und darüber hinaus für fast das gesamte deutschsprachige Schrifttum ist die "Deutsche Bibliothek" in Frankfurt/M. Sie verfügt über alle seit 1945 erschienenen deutschen Bücher und Zeitschriften, katalogisiert sie und gibt Bibliographien heraus. Diese Tätigkeit wird für ausländische Veröffentlichungen durch den von der Universitätsbibliothek Köln laufend geführten und veröffentlichten "Zentralkatalog der Auslandsliteratur" ergänzt. Die Interessen der Sozialarbeit werden besonders wahrgenommen durch das "Archiv für Wohlfahrtspflege" in Berlin, das nicht nur archiviert und katalogisiert, sondern auch Auskünfte erteilt und Gutachten erstattet, und durch das "Deutsche Jugendarchiv" in München. Den Ministerien und sonstigen großen Verwaltungen, wie z.B. den Versicherungsträgern, stehen in der Regel neben den öffentlichen reichhaltige eigene Bibliotheken zur Verfügung.

Die Vermutung, daß die Planungsgremien die publizierten Forschungsergebnisse auswerten und so eine Verbindung zwischen Sozialforschung und Sozialplanung hergestellt wird, läßt sich zwar nur selten schlüssig nachweisen (wie etwa in den Beispielen in Abschnitt 2b dieses Kapitels); aber die Tatsache, daß die politischen Führungsinstanzen mit einem Stab wissenschaftlich geschulter und daher mit wissenschaftlichem Denken vertrauter Fachleute ausgestattet sind, läßt doch die Annahme gerechtfertigt erscheinen, daß sie gegen wissenschaftliche Argumente keineswegs immun sind. Gelingt es, die öffentliche Meinung für wissenschaftliche Vorstellungen aufgeschlossen zu machen, so wächst die Chance, der Wissenschaft in den politischen Entscheidungen Gehör zu verschaffen. In jenen Fälle bleibt die wissenschaftliche Literatur das der Wissenschaft

in erster Linie angemessene und wesensgemäße Medium, ihre Ideen zu verbreiten - ein Mittel, dessen Effizienz unkontrollierbar ist, das aber über längere Zeiträume sehr nachhaltig zu wirken vermag.

5. Ausbildung für Sozialforschung

Die Ausbildung für soziale Berufe ist in Deutschland keine wissenschaftliche Ausbildung. Die Sozialarbeiter im eigentlichen Sinne werden ebenso an berufsbildenden Fachschulen ausgebildet wie die pflegerischen (Krankenschwestern, Kinderkrankenschwestern) und die sozialpädagogischen Kräfte (Kindergärtnerinnen, Jugendleiterinnen), weil man der Meinung ist, "social work itself is an art and not a science although it means to employ scientific methods when possible." (Sozialarbeit als solche ist eine Kunstfertigkeit und nicht eine Wissenschaft, obgleich man wissenschaftliche Methoden wenn immer möglich anwenden sollte. H.J. Clark in "Principles and Practice of Social Work", S.5 - Grundsätze und Praxis der Sozialarbeit).

Das sozialwissenschaftliche Studium, das eine Tätigkeit als Sozialforscher ermöglicht, ist an allen deutschen Universitäten möglich, doch können bis jetzt noch nicht überall die für Sozialwissenschaftler typischen Abschlußprüfungen als Diplom-Soziologe, Diplom-Sozialwirt oder Diplom-Sozialwissenschaftler abgelegt werden. Solche Examen gibt es nur an sechs Universitäten. Da jedoch Sozialwissenschaften und Wirtschaftswissenschaften eng miteinander verbunden sind, da ein Sozialwissenschaftler ohnehin ein gut fundiertes wirtschaftswissenschaftliches Wissen und Können haben sollte, ist ein volkswirtschaftliches Studium unter Einbeziehung sozialwissenschaftlicher Fächer als Ausbildung für Sozialforschung ebenso gut geeignet wie ein spezialisiertes sozialwissenschaftliches Studium. Das entsprechende Examen als Diplom-Volkswirt ist an allen deutschen Universitäten möglich.

Die Ausbildung als Sozialwissenschaftler dauert - unabhängig davon, welche Abschlußprüfung absolviert wird - mindestens acht Semester (im Anschluß an eine 13jährige Schulzeit). Sie umfaßt im wesentlichen die Fächer der Soziologie, empirische Sozialforschung einschließlich Statistik, allgemeine Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; Grundzüge der wesentlichen rechtswissenschaftlichen Gebiete; hinzu treten politische Wissenschaft, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Wirtschafts- und Sozialpädagogik und Psychologie. Die Fächerkombination variiert je nach dem angestrebten Abschlußexamen und je nach der besuchten Universität, doch sind die Kernfächer in der Regel die gleichen, und die Prüfungsordnungen sind grundsätzlich aufeinander abgestimmt.

Zur Zeit studieren an den deutschen Universitäten rund 1.000 Studenten als Hauptfach Soziologie und Sozialwissenschaften, über 8.000 als Hauptfach Volkswirtschaftslehre und 275 politische Wissenschaft.

KAPITEL III:

Der organisatorische und verwaltungsmäßige Rahmen für die Sozialplanung

=====

1. Die Kompetenzen der öffentlich-rechtlichen Gebiets- körperschaften (Bund, Länder, Kreise, Gemeinden)

a) Der Aufbau der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist, wie schon der Name sagt, ein föderativer Staat. Sie besteht aus elf Ländern: Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein. Berlin(West) hat wegen der Vereinbarungen, die zwischen Frankreich, Großbritannien, den USA und der Sowjetunion 1945 getroffen wurden, und wegen seiner Lage im Gebiet der sowjetischen Besatzungszone einen Sonderstatus, der sich jedoch nicht auf die hier behandelten Probleme der Sozialplanung auswirkt.

Die "mittlere Ebene" zwischen Ländern und Gemeinden wird durch die Landkreise repräsentiert. Ihre Selbstverwaltung umfaßt die Aufgaben, die von kleinen Gemeinden nicht selbst wahrgenommen werden können, sogenannte übergemeindliche Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Folgerichtig gehören große Städte (die sogenannten kreisfreien Städte) keinen Landkreise an.

Bund, Länder, Landkreise und Gemeinden haben alle eine Vertretung der in ihnen wohnenden Bürger, "die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist" (Art. 28 des Grundgesetzes).

b) Die Zuständigkeiten in der Sozialplanung

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Befugnis, auf folgenden sozial relevanten Gebieten Gesetze zu erlassen (Art. 74 des Grundgesetzes):

- 74/6 Angelegenheiten der Flüchtlinge und der aus den deutschen Ostgebieten Vertriebenen,
- 74/7 öffentliche Fürsorge,
- 74/9 Kriegsschäden und Wiedergutmachung,
- 74/10 Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen.
- 74/12 Arbeitsrecht einschließlich Betriebsverfassung, Arbeitsschutz und Arbeitsvermittlung, Sozialversicherung,
- 74/18 Wohnungs- und Siedlungswesen,
- 74/19 Maßnahmen gegen Infektionskrankheiten, Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen, Verkehr mit Arzneimitteln.

Der Bund hat also eine sehr weitgehende Kompetenz für soziale Regelungen. Die Beschlußfassung über die Bundesgesetze obliegt dem Bundestag, dem vom gesamten Volk direkt gewählten Parlament, und dem Bundesrat, der aus Vertretern der Länderregierungen besteht. Vom Volk direkt beschlossene Gesetze gibt es nicht. Die Bundesregierung hat das Recht, durch ihre Ressortministerien Gesetzentwürfe auszuarbeiten. Die große Mehrzahl der bisher beschlossenen Gesetze geht auf eine solche Initiative zurück. Außerdem können auch der Bundesrat oder der Bundestag selbst Gesetzentwürfe vorlegen.

Das bedeutet, daß die entscheidenden Gremien für die Sozialplanung die zuständigen Bundesministerien, die mit sozialen Fragen befaßten Länderministerien und die Fraktionen des Bundestages (praktisch also die Parteien) sind. Die Beschlußfassung über die ausgearbeiteten Pläne liegt dann bei den parlamentarischen Körperschaften.

Die wichtigste Befugnis, die ausschließlich den Ländern zusteht, ist die Regelung des Schulwesens. Auf allen genannten sozialen Gebieten haben die Länder jedoch neben dem Bund ein Recht der

Gesetzgebung, und zwar "so lange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht" (Art. 72 des Grundgesetzes). Sie können also alle sozialen Tatbestände selbst regeln, wenn es der Bund nicht einheitlich für die ganze Bundesrepublik tut, und sie können Regelungen treffen, die die Maßnahmen des Bundes ergänzen oder über sie hinausführen

"Den Gemeinden (und den Gemeindeverbänden) muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." (Art. 28 des Grundgesetzes) Diese rechtlich garantierte Selbstverwaltung der Gemeinden geht auf den Beginn des 19. Jahrhunderts zurück (vgl. dazu Abschnitt 1 der Einleitung). In den Gemeinden arbeiten zahlreiche ehrenamtliche Vertreter der Bürgerschaft in Gemeindeparlamenten, Beiräten und Bürgerausschüssen. Das gemeindliche Wirken richtet sich vor allen auf Bauwesen, Schulwesen, Kultur, Fürsorge und die öffentlichen Versorgungseinrichtungen, wie Wasser-, Gas- und Elektrizitätsnetze, sowie die örtlichen Verkehrsmittel.

Gilt schon für die Länder, daß ihre Stellung in der Exekutive stärker ist als in der Legislative, so ist erst recht die Funktion der Gemeinden in der Planung und Durchführung von Einzelmaßnahmen viel bedeutsamer als im Konzipieren umfassender planerischer Entwürfe. (vgl. dazu Abschnitt 4 dieses Kapitels).

2. Die gesellschaftlichen Verbände in der Sozialplanung

Die verschiedenartigsten Vereine, Gesellschaften und Verbände wirken an sozialen Entschlüssen als Planer und Berater mit. Zunächst sind hier im Anschluß an die Darstellung im vorigen Abschnitt die politischen Parteien zu nennen. Sie haben über ihre Repräsentation in den Parlamenten sogar eine gewissermaßen verfassungsrechtlich garantierte Planungskompetenz. So ist es kein Zufall, daß der wohl umfassendste und in der Konzeption geschlossenste Sozialplan, den es für Deutschland

gibt, von der SPD vorgelegt worden ist. Aber ebensowenig ist es wahrscheinlich ein Zufall, daß dieser Plan von der Oppositionspartei stammt, also seine Umsetzung in politische Praxis noch vor sich hat. In der Regel verflüchtigt sich nämlich die Konsequenz der Planung in dem Maße, in dem sie der konkreten Durchführung näher kommt (vgl. dazu Kapitel I, Abschnitt 2b und Kapitel IV, Abschnitt 4a).

Der politischen Aktion am nächsten sind nach den Parteien die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Ihr wesentlicher Zweck ist ja nichts anderes als die soziale Planung. Sie wirken nicht nur an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung mit, sondern haben auch als sogenannte "Sozialpartner" wesentliche Teile der Arbeitsverhältnisse und der betrieblichen Ordnungen durch gegenseitige Uebereinkünfte (Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen) selbständig zu regeln. Ihr potentieller Einfluß auf die staatliche Sozialplanung hat sich bei der Reform der deutschen Rentenversicherungen im Jahre 1957 erwiesen: Die Grundgedanken der gesetzlichen Neuregelung sind einem Vorschlag des "Bundes katholischer Unternehmer" entnommen, der als "Schreiber-Plan" (nach dem Namen des Verfassers) bekannt geworden ist.

Auf die Mitwirkung sozialwissenschaftlicher Vereinigungen ist schon früher hingewiesen worden (vgl. Kapitel II, Abschnitt 2b). Neben der dort zitierten "Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften" wären etwa die "Gesellschaft für sozialen Fortschritt", die "Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung" und die "Agrarsoziale Gesellschaft" zu nennen. Sie alle haben Vorschläge, Gutachten und kritische Stellungnahmen zu Sozialplanungen veröffentlicht. Zur Kennzeichnung ihrer Aktivität muß hier der Name genügen.

Das gleiche gilt für die große Fülle der Organisationen, die unmittelbar mit der sozialen Arbeit befaßt sind. Ihre Funktionen in der Sozialplanung detailliert zu beschreiben, wäre

ein ganzes Verlagsprogramm (vgl. dazu jedoch Kapitel IV, Abschnitt 2). Ihre Interessengebiete, den Bereich, in den sie sich oft mit hohem Sachverstand engagieren, möge die wiederum nur einige Beispiele gebende nachfolgende Liste beschreiben:

Verbände der Sozialarbeiter und Sozial-
arbeiterinnen,
Deutsche Schwesterngemeinschaft,
Deutsche Krankenhausgesellschaft,
Zentrale für Volksgesundheitspflege,
Blindenverbände,
Verband der Schwerhörigen,
Multiple-Sklerose-Gesellschaft,
Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegs-
hinterbliebenen und Sozialrentner,
Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag.

Besonderer Erwähnung bedürfen die Verbände der freien (d.h. der nicht öffentlichen) Wohlfahrtspflege, die auf allen Gebieten der deutschen Sozialarbeit eine sehr bedeutsame Rolle spielen. (Einige Einzelheiten dazu werden in Abschnitt 4 dieses Kapitels in Kapitel IV, Abschnitt 2 und in Kapitel V, Abschnitt 3 mitgeteilt.)

3. Institutionelle Beziehungen zwischen verschiedenen Planungsgremien

a) Öffentlich-rechtliche Institutionen

Die deutschen Länder haben im Bundesrat eine eigene parlamentarische Vertretung beim Bund (vgl. Abschnitt 1b dieses Kapitels). Damit ist ein Organ geschaffen worden, das nicht nur eine Diskussion zwischen den Länderregierungen und eine Abstimmung der Politik der einzelnen Länder ermöglicht, sondern die Länder auch zwingend in die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes einschaltet.

Die Gemeinden haben verschiedene Organisationen, in denen sie sich zu gemeinsamer Beratung und Koordinierung ihrer mannigfaltigen Vorhaben zusammenfinden. Dem "Deutschen Städtetag" gehören die kreisfreien Städte und dem "Deutschen Gemeindetag" die zu einem Landkreis gehörenden Gemeinden an; die Landkreise selbst sind wiederum im "Deutschen Landkreistag" zusammengeschlossen (zu den Begriffen vgl. Abschnitt 1a dieses Kapitels).

Eine einmalige Institution ist der "Aktionsausschuß für Jugendfragen", der für die Gestaltung und Durchführung des Bundesjugendplanes gebildet worden ist. (Der Bundesjugendplan ist in Kapitel I, Abschnitt 1a und in Kapitel IV, Abschnitte 2d und 3d erwähnt.) Ihm gehören Vertreter der Organisationen der Jugendarbeit, der Kirchen, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, der "kommunalen Spitzenverbände" (siehe vorhergehenden Absatz) und der mit Jugendfragen befaßten Länderbehörden an. An seinen Beratungen nehmen auch Abgeordnete des Deutschen Bundestages und Vertreter aller mit Jugendfragen befaßten Bundesministerien teil. Der "Aktionsausschuß" berät die Bundesregierung in allen Problemen und Aufgaben der Hilfe für die Jugend, vor allen solchen, die im Bundesjugendplan ihren Niederschlag finden. Seine Mitglieder können aus der Praxis der Jugendarbeit heraus immer neue Anregungen und Pläne vortragen, die Impulse zur Fortentwicklung der Jugendhilfe geben.

b) Arbeitsgemeinschaften

Die Organisationen und Einrichtungen, die in der praktischen sozialen Arbeit tätig sind, haben sich die verschiedenartigsten Zusammenschlüsse geschaffen, um Erfahrungen auszutauschen, ihre Tätigkeit zu koordinieren, gemeinsame Programme zu fördern oder durchzusetzen und neue Bedürfnisse und Methoden zu studieren und zu erarbeiten. Solche Arbeitsgemeinschaften sind nach den unterschiedlichsten Gliederungsprinzipien organisiert: nach räumlichen Merkmalen (Gemeinde-, Länder-, Bundesarbeitsgemeinschaften), nach fachlichen Gesichtspunkten (Arbeitsgemeinschaften für Jugend-, Körperbehinderten-, Straffälligen-)

Nichtseßhaften-Fürsorge usw.), nach Rechtsformen (Arbeitsgemeinschaften der öffentlichen und der privaten Fürsorge), nach Konfessionen (katholische und evangelische Vereinigungen) und nach vielen anderen Kriterien, die wiederum wechselseitig vielfach verschränkt sind. So gehört z.B. ein katholischer Verein für die Hilfe an jugendlichen Häftlingen einer örtlichen Arbeitsgemeinschaft aller Fürsorgeeinrichtungen, einer Arbeitsgemeinschaft der Strafgefangenenfürsorge, einer Arbeitsgemeinschaft für Jugendfürsorge und dem Caritasverband als Verband aller katholischen Fürsorgeeinrichtungen an.

Auf einige der größeren und bekannteren solcher Arbeitsgemeinschaften sei kurz hingewiesen. Die "Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge" vereinigt die Spitzenverbände der freien (privaten) und der behördlichen Jugendhilfe mit dem Bundesjugendring, dem Zusammenschluß der deutschen Jugendorganisationen mit über 7 Mill. Mitgliedern. Stärker spezialisiert ist die "Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendaufbauwerk", der nur private Organisationen angehören, und zwar speziell solche, die sich mit der beruflichen Bildung und beruflichen Eingliederung der Jugend befassen (vgl. den Begriff "Jugendsozialarbeit" in Kapitel II, Abschnitt 2b).

In der "Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege" sind die sechs großen Verbände der freien (privaten) sozialen Arbeit zusammengeschlossen, die es in Deutschland gibt. Eine entsprechende Vereinigung von ausschließlich behördlichen Fürsorgeträgern ist die "Arbeitsgemeinschaft der Landesfürsorgeverbände". Beide - öffentliche und private Fürsorge - zusammen haben in der Regel "Landesarbeitsgemeinschaften der öffentlichen und der freien Wohlfahrtspflege gebildet. (Eine analoge Bundesarbeitsgemeinschaft gibt es nicht, weil der Bund keine eigenen Fürsorgeeinrichtungen hat. Vgl. dazu Abschnitt 4 dieses Kapitels, aber auch den folgenden Abschnitt 3c.)

In den Gemeinden und Kreisen werden zwei verschiedene Arbeitsgemeinschaften der freien und der öffentlichen Fürsorge vom

Gesetz gefordert. Das neue "Bundessozialhilfegesetz", das 1961 in Kraft getreten ist, schreibt in § 95 vor: "Die Träger der Sozialhilfe¹⁾ sollen die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, wenn es geboten ist, die gleichmäßige oder gemeinsame Durchführung von Maßnahmen zu beraten oder zu sichern. In den Arbeitsgemeinschaften sollen vor allem die Stellen vertreten sein, deren gesetzliche Aufgaben dem gleichen Ziele dienen, oder die an der Durchführung der Maßnahmen beteiligt sind, besonders die Verbände der freien Wohlfahrtspflege." Durch das "Jugendwohlfahrtsgesetz" von 1922 (§ 14) ist außerdem die Bildung eines speziellen "Jugendwohlfahrtsausschusses" angeordnet, dem Mitglieder des Gemeindeparlamentes und von ihm gewählte erfahrene Bürger sowie Vertreter der örtlichen Jugendverbände und der freien Vereinigungen der Jugendwohlfahrt angehören. Darüber hinaus wirken beratend ein Arzt des örtlichen Gesundheitsamtes, Vertreter der Religionsgemeinschaften und ein Jugendrichter mit.

c) Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge als Zentrum der deutschen Sozialarbeit

Der universelle Zusammenschluß aller Bestrebungen auf dem Gebiete der Sozialarbeit in Deutschland ist der "Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge" in Frankfurt/Main. In ihm sind alle Fürsorgezweige unabhängig von Rechtsformen, Konfessionen und regionalen Gliederungen vereinigt. Zu seinen rund 2.300 Mitgliedern gehören Bundes- und Länderministerien (vgl. Kapitel III, Abschnitt 1), Arbeitsämter, Ämter für die Versorgung von Kriegsbeschädigten und Sozialversicherungsträger (vgl. Abschnitt 5 der Einleitung), Sozial-, Arbeits- und Verwaltungsgerichte (vgl. Abschnitt 1 der Einleitung). Gesundheitsämter, Krankenkassen, die verschiedensten Anstalten und Schulen für soziale Berufe, sozialwissenschaftliche Institute, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Wirtschafts-

¹⁾ d. s. die Gemeinden (Städte) und Kreise, für einige Aufgaben auch die Länder. Vgl. dazu Abschnitt 4 dieses Kapitels.

unternehmen und Verlage. Selbstverständlich zählen die Gemeinden und Kreise als gesetzliche Fürsorgeträger und ihre Zusammenschlüsse (vgl. Abschnitt 3a dieses Kapitels) sowie die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als Träger der freiwilligen Fürsorge zu seinen Mitgliedern. Aber auch in der Sozialarbeit tätige, sachverständige Einzelpersonen haben sich ihm angeschlossen, wie Wissenschaftler, Richter, Aerzte, Fürsorger und Jugendpfleger. Mit anderen, fachlich spezialisierten Verbänden arbeitet er eng zusammen. Er ist keine öffentlich-rechtliche Institution, sondern ein freier privatrechtlicher Verein, in dem alle Mitglieder gleichberechtigt sind.

Der "Deutsche Verein" ist ein Bindeglied sowohl zwischen den verschiedenen Gebieten der Sozialarbeit als auch zwischen den verschiedenen Fürsorgeträgern, vor allem aber zwischen praktischer Sozialarbeit, Gesetzgebung und Wissenschaft. Er sammelt die Erfahrungen seiner Mitglieder und wertet sie aus für die gegenseitige Anregung, Förderung und Beratung der in der Fürsorge tätigen Organisationen, Behörden und Sozialarbeiter, für wissenschaftliche Durchdringung des Fürsorgewesens und für die Anbahnung von Reformen (vgl. dazu Kapitel IV, Abschnitt 2b). Seine Hauptaufgabe besteht in der Beratung der Bundes- und Landesbehörden, der Gemeinde- und Kreisverwaltungen und der freien Wohlfahrtspflege bei der Fürsorgegesetzgebung, der Fürsorgeverwaltung, der praktischen Sozialhilfe und der Ausbildung der Sozialarbeiter. In die Vorbereitung und Begutachtung von gesetzgeberischen Maßnahmen hat er sich erfolgreich eingeschaltet. Darüber hinaus versucht er, der Sozialarbeit neue Impulse zu vermitteln, neuartige Methoden zu erproben und eine immer engere Koordinierung und Zusammenarbeit der Fürsorge mit anderen Zweigen der Sozialpolitik zu erreichen. Er beschränkt sich nicht auf Bemühungen um die deutsche Sozialarbeit, sondern widmet sich intensiv auch der Pflege internationaler Beziehungen.

So ist der "Deutsche Verein" zum Zentrum der deutschen Sozialarbeit, der sozialen Planung in Deutschland geworden.

4. Regelungen für die Durchführung sozialer Planungen

Daß die Bundesrepublik Deutschland ein föderativer Staat ist, besagt unter anderem, daß eine grundsätzliche Kompetenzverteilung für die kleinere Einheit besteht. Für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist sie in Artikel 30 des Grundgesetzes ausgesprochen: "Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt." Selbst wenn der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat (vgl. Abschnitt 1b dieses Kapitels), verbleibt die Exekutivbefugnis bei den Ländern. "Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt." (Artikel 83 des Grundgesetzes)

Grundsätzlich gilt das gleiche für das Verhältnis zwischen den Ländern und Gemeinden. Die Gemeinden können alle öffentlichen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich regeln (vgl. dazu Abschnitt 1b dieses Kapitels). Dieser Grundsatz steht jedoch unter dem Vorbehalt abweichender gesetzlicher Regelungen. So ist die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises dadurch eingeschränkt, daß die Gemeinden der Aufsicht der Länder unterstehen, daß ihnen bestimmte Aufgaben durch staatliche Gesetze zur Pflicht gemacht werden, und daß sie die Bundes- und Landesgesetze auszuführen haben (sogenannte "Auftragsangelegenheiten"). Die Länder können auf diese Weise stärker auf die Gemeinden einwirken als der Bund auf die Länder.

Auf dem Gebiete der Sozialarbeit ist den Städten und den Landkreisen die Ausführung der Gesetze ausdrücklich übertragen worden (§ 96 Sozialhilfegesetz, § 12 Jugendwohlfahrtsgesetz). Sie sind dadurch verpflichtet, in bestimmten Fällen bestimmte Hilfen zu leisten. Die Methoden der Hilfe und weitgehend auch das Ausmaß der Hilfe bleiben ihnen jedoch überlassen. Sie sind dafür verantwortlich, "die für die Wohlfahrt der Jugend

erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen" (§ 5 Jugendwohlfahrtsgesetz), und sie wirken darauf hin, "daß die zur Gewährung der Sozialhilfe geeigneten Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen" (§ 93 Sozialhilfegesetz). Das bezeichnet Franz Klein als ihre "öffentlich-rechtliche Planungsverantwortung für die Einrichtungen und Maßnahmen." ("Die Zusammenarbeit in der Sozialhilfe und Jugendhilfe aus verwaltungsrechtlicher Sicht, S. 11). Dieser Ausdruck ist insofern interessant und wichtig, als er zeigt, daß nicht einfach zwischen Sozialplanung und Durchführung sozialer Pläne unterschieden werden kann, sondern die Sozialplanung ein stufenweiser Prozeß ist, bei dem immer detailliertere, begrenztere und genauere Einzelpläne die zusammenfassenden Gesamtpläne ausfüllen und konkretisieren; mit anderen Worten: Auch die Durchführung der Sozialplanung muß geplant werden; sie ist nicht einfach Exekution einer abgeschlossenen Planung, sondern selbst Teil des gesamten Planungsprozesses (vgl. dazu auch Kapitel IV, Abschnitt 2c).

Die Städte und Kreise teilen sich in die Ausübung der Sozialarbeit mit den Organisationen und Einrichtungen der freien (privaten) Wohlfahrtspflege. Freie und öffentliche Träger beraten gemeinsam über die notwendigen Maßnahmen und Einrichtungen (vgl. dazu Abschnitt 3b dieses Kapitels), und beide sind an der praktischen Ausführung beteiligt. Dabei sollen die Städte und Kreise "mit den Kirchen ... sowie den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten", damit "sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege zum Wohle der Hilfesuchenden wirksam ergänzen. Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiete der Sozialhilfe angemessen unterstützen." (§ 10 Sozialhilfegesetz) Sie sind verpflichtet, "die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt ... zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe zusammenzuwirken." (§ 7 Jugendwohlfahrtsgesetz)

5. Internationale Körperschaften in der Sozialplanung

Zu den internationalen Verflechtungen in der Sozialplanung sei aus deutscher Sicht nur darauf hingewiesen, daß mit der zunehmenden Integration der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Gewicht der Brüsseler Verwaltung auch im Bereich sozialer Planungen zunimmt. Davon ist zwar die Sozialpolitik stärker betroffen als die Sozialarbeit. Doch ergeben sich aus der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes auch fürsorgerische Aufgaben, die eine internationale Kooperation geboten erscheinen lassen. Die Probleme der Gastarbeiter (vgl. dazu auch Kapitel II, Abschnitt 2b) mögen als Beispiel für die Art solcher neuartigen Hilfsbedürftigkeit genügen.

Daß internationale Gremien wie die Internationale Konferenz für Sozialarbeit die nationale Sozialplanung schon dadurch fördern, daß sie Maßstäbe setzen und Vergleiche bieten, braucht hier nicht besonders bewiesen zu werden. Die Bemühungen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen (Amt für Technische Hilfeleistung, ILO, WHO, FAO, UNESCO, UNICEF usw.) um die Förderung des sozialen Fortschritts können aus den Erfahrungen anderer Länder sicher besser beschrieben und gerechter beurteilt werden als aus den deutschen.

KAPITEL IV :

Der Prozeß der sozialen Planung

=====

1. Die Begründung von Prioritäten

a) Das Fehlen objektiver Auswahlkriterien

Ehe eine sinnvolle soziale Planung angesetzt werden kann, muß die Erkundung sozialer Tatbestände vorausgehen. Ist solche wissenschaftliche Vorarbeit ausreichend geleistet, besteht die erste Stufe des eigentlichen Planungsprozesses darin auszuwählen. Je genauer nämlich durch die Sozialforschung die Kenntnis der sozialen Verhältnisse geworden ist, desto zahlreicher erscheinen die Situationen, die soziale Hilfen erforderlich machen. Soziale Bedürfnisse werden auch keineswegs geringer, wenn die Hilfen zunehmen. Sie haben vielmehr mit den wirtschaftlichen Ansprüchen gemeinsam, daß sie sich um so stärker ausweiten, je umfassender sie befriedigt werden. Das bestätigen alle Erfahrungen, historische und aktuelle, nationale und internationale.

Das besagt nichts anderes, als daß der Zustand, daß soziale Bedürfnisse grundsätzlich unbegrenzt sind, kein vorübergehender, sondern ein außerordentlich dauerhafter ist. Deshalb muß aus der unendlichen Fülle der sozialen Forderungen eine Auswahl getroffen werden; denn "in der Welt, wie sie wirklich ist, lernt schon das Kind, ^{daß} auf die Frage, was es von zwei Sachen haben will, die Antwort 'beides' unzulässig ist." (Prof. Samuelson in "Einführung in die Volkswirtschaftslehre", S.17) Den unendlichen Ansprüchen stehen nämlich sehr strikt begrenzte Mittel gegenüber. Eine Sozialplanung, die allen sozialen Anforderungen gerecht werden wollte, gäbe sich daher von vornherein selbst auf. Ihre erste Aufgabe heißt also, über unterschiedliche Grade der Dringlichkeit zu entscheiden, Prioritäten zu setzen.

Ist die übliche, allgemeinste Definition wirtschaftlichen Handelns richtig, daß es eine Disposition über knappe Mittel zur Erfüllung menschlicher Zwecke sei, so wäre demnach das erste Stadium der Sozialplanung eine wirtschaftliche Entscheidung. Befragen wir darum zunächst die Oekonomie, nach welchen Maßstäben eine Auswahl aus der unbegrenzten Zahl der Bedürfnisse getroffen wird, so werden wir zwar auf das Prinzip von Ausgleich der Grenznutzen verwiesen und erfahren, daß dieses Prinzip für alle menschlichen Wahlhandlungen gültig sei, nicht nur für die wirtschaftlichen. Aber gleichzeitig werden wir auch belehrt, daß der Nutzen eine Größe sei, die man nicht messen könne. Erst dadurch, daß die Nutzenschätzungen in die Wirtschaftsanalyse eingehen, konkretisieren sie sich in Angebot und Nachfrage am Markt. Die durch den Marktmechanismus bewirkte Preisbildung macht schließlich die wirtschaftlichen Bedürfnisse objektiv meßbar.

In der Sozialplanung aber geht es gerade um solche Zielsetzungen, die durch die Automatik des wirtschaftlichen Apparates nicht erfüllt werden. Soziale Hilfen lassen sich nicht über Angebot und Nachfrage regulieren. Sie sind Interventionen nach außerwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Soziale Planung disponiert zwar über wirtschaftliche Mittel, und sie baut auf die Dauer einen eigenen, umfangreichen Wirtschaftssektor auf, um soziale Hilfen zu erbringen. Aber es gibt keinen Mechanismus, über den sich soziale Bedürfnisse so feststellen lassen wie wirtschaftliche über den Markt.

Wo sollte man sonst nach objektiven Maßstäben suchen, die die Dringlichkeit sozialer Bedürfnisse bezeichnen könnten? Die Sozialwissenschaften können Überlegungen über die soziale Ordnung und ihre Mängel beisteuern, sie können die Situation einzelner Bürger und einzelner Gesellschaftsgruppen analysieren, sie können durch rationale Argumentation versuchen, emotionale Einseitigkeiten in der Sozialarbeit abzubauen. Nicht zuletzt können sie wissenschaftlich nachweisen, was möglich ist und was nicht, welche Planungen sich vertragen und

welche einander widersprechen. Schon deshalb sollten sie Gehör finden gegen die Egoismen der Druck ausübenden Gruppen und gegen die allen Prinzipien der Sozialarbeit genau entgegengesetzte Neigung der Politiker, den Stärkeren zu begünstigen.

Das alles würde die soziale Planung und die soziale Politik vernünftiger, sinnvoller, weniger widersprüchlich und gerechter machen, aber es würde nichts daran ändern, daß es keine wissenschaftlich unangreifbare Aussage über eine soziale Dringlichkeitsskala gibt. Ob der Blinde eine höhere Rente und eine bessere Pflege braucht als der Taubstumme, ob der im Kriege und der durch Arbeitsunfall und der durch Verkehrsunfall Verletzte zu Recht völlig unterschiedlich behandelt werden, ob die Sorge um die Kinder oder um die Alten den Vorrang haben sollte - das und vieles andere ist ebensowenig zu beweisen wie zu widerlegen. Daher ist letzten Endes die Frage der Prioritäten in der Sozialplanung nur durch Entscheidung zu lösen. Prioritäten können nicht berechnet, sie müssen festgesetzt werden.

b) Die entscheidenden Instanzen

Derjenige, der zu solcher Setzung befugt ist, sollte allerdings Willkür und Protektion durch Sorgfalt und Verantwortungsbewußtsein zu ersetzen versuchen. Dabei kann die Sozialwissenschaft ein manchmal unbequemer, aber gewiß unbestechlicher Mahner sein; denn sie kann genaue Studien unterbreiten, klare Alternativen aufweisen und bisher verschleierte Widersprüche aufdecken. Ihr Anspruch gehört zu werden, ist dadurch bereits vollauf legitimiert. In der Bundesrepublik Deutschland wäre solche Ermahnung in erster Linie an die Parlamente in Bund, Ländern und Gemeinden zu richten; denn sie sind es, die formal allein befugt sind zu entscheiden, welche sozialen Ansprüche bevorzugt befriedigt werden (vgl. dazu Kapitel III, Abschnitt 1b).

In der Praxis wird über die Dringlichkeit sozialer Bedürfnisse jedoch durch die Vorlagen, die das Parlament erhält, bereits

vorentschieden, d.h. daß die Regierungen zwar von der Zustimmung der Parlamente abhängig sind, ihr Einfluß auf die Sozialplanung aber gewichtiger ist als der der Legislative; denn sie verfügen über den Stab von Fachleuten, der Forschungsergebnisse verwerten und Entwürfe ausarbeiten und umarbeiten kann.

Beide, Regierungen und Parlamente, sind jedoch keine unbeeinflußbaren Instanzen. Sie sind von gesellschaftlichen Kräften, von politischen Konstellationen, von der öffentlichen Meinung (oder was sie dafür halten), von Rechtsordnungen und vielen anderen soziologischen Daten abhängig. Da sie selbst Manifestationen und Organisationen solcher gesellschaftlichen Tendenzen und geistigen Strömungen sind, müßte man in einer gut funktionierenden demokratischen Ordnung schließlich zu dem Ergebnis kommen, daß es das Volk in seiner Gesamtheit selbst ist, das auch die sozialen Prioritäten entscheidet.

Dabei darf man allerdings eine gewisse historische Dimension nicht übersehen. Jede Entscheidung über soziale Aktionen determiniert spätere Entscheidungen. Einmal zuerkannte Rechte lassen sich oft nur auf revolutionärem Wege wieder aufheben. Wer vierzig Jahre lang Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt und seinen Lebensplan auf die versprochene Altersrente eingerichtet hat, dem kann in einem Rechtsstaat sein Anspruch nicht wieder entzogen werden. In Deutschland spricht man davon, daß der "soziale Besitzstand" erhalten bleiben müsse. Ebensowenig kann man dem einen verweigern, was man dem anderen in gleicher Lage gewährt. So zieht eine Verbesserung sozialer Hilfen andere nach sich; eine soziale Planung enthält zwangsläufig den Keim zu neuen. Die Sozialplanung ist in einem entwickelten Sozialstaat deshalb nicht mehr frei. Durch die historische Entwicklung ist weitgehend vorentschieden, wie der nächste Schritt aussehen muß. Nur selten gelingt ein neuer Anlauf, der aus der Tradition ausbrechende Konzeptionen durchsetzt. Und nie vermag solch ein neuer Plan die Folgewirkungen einzuplanen, die sozialen Planungen vorauszusuchen, die er vorausbestimmt.

2. Planungstechnik: Beratung und Diskussion als Kern des Planungsprozesses

a) Ein unerforschter gesellschaftlicher Prozeß

Eine allgemeingültige Darstellung, wie soziale Pläne entstehen, ist praktisch überhaupt nicht zu geben. Das liegt weniger daran, daß die Verfahren der Planung zu unterschiedlich wären, sondern viel eher an der Undurchsichtigkeit des ganzen Prozesses. Wie sich eine bestimmte Ansicht über soziale Probleme bildet, wie eine öffentliche Meinung entsteht oder gemacht wird, welche Kräfte die endgültige Entscheidung beeinflussen - das alles ist ein höchst komplizierter Vorgang, dessen soziologisches Gefüge noch kaum erforscht ist. Der Prozeß der Meinungs- und Willensbildung im sozialen Bereich ist zudem ein nur geistesgeschichtlich zu begreifendes Ereignis, so daß jede generalisierende und formalisierende Aussage das wesentliche mehr verdecken als klären würde.

Das einzige, was sich verallgemeinernd sagen läßt, ist, daß sich in langwierigen Diskussionen und Beratungen bestimmte Ueberzeugungen herauschälen, die schließlich mit den verschiedensten Modifikationen in den endgültigen Plan eingehen. An drei markanten Beispielen soll versucht werden, dieses Zusammenspiel zwischen Wissenschaft, Verwaltung und praktischer Sozialarbeit, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zwischen Regierungen und Parlamenten, zwischen öffentlichen und privaten Instanzen, zwischen Ministerien, Parteien, Tagespresse, Fachzeitschriften, sozialen Verbänden und einzelnen Experten ein wenig zu konkretisieren:

b) Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes

Als Demonstrationsgegenstand soll zunächst die umfassendste Sozialplanung dienen, nämlich die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961. Die sozialen Bestrebungen mußten in

der Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg zunächst darauf gerichtet sein, die aus den Kriegshandlungen und den Nachkriegswirren entstandenen KÖte zu mildern (vgl. dazu Kapitel II, Abschnitt 2b). Nach der Währungsreform von 1948 setzte ein bis heute noch nicht gebrochener wirtschaftlicher Aufschwung ein. Er löste nicht viele soziale Fragen der Nachkriegszeit gewissermaßen von selbst, ohne daß es besonderer sozialer Hilfsmaßnahmen bedurft hätte (vgl. dazu die Bemerkungen über die Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen in Kapitel II, Abschnitt 2b), sondern produzierte auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen, um die Sozialleistungen, vor allem die Renten, laufend erheblich zu verbessern. Nachdem so die brennendsten akuten Notlagen relativ schnell behoben waren, war es möglich, sich grundsätzlichen, langfristigen Strukturfragen zuzuwenden. Erste Ueberlegungen wirkten sich dahin aus, daß schon 1953 eine umfassende Sozialreform (womit allerdings nicht viel mehr als eine Neuordnung der Sozialleistungen gemeint war) zu einen der wichtigsten Programmpunkte der Innenpolitik deklariert wurde. Der entscheidende Anstoß war von einem Vortrag Professor Gerhard Mackenroths ausgegangen, den er 1952 vor der "Gesellschaft für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften" (vgl. Kapitel II, Abschnitt 2b) über "Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan" gehalten hatte.

Die ersten so ausgelösten Reformversuche richteten sich auf die Rentengesetzgebung. Aber mit dem Schlagwort von der "Sozialreform" war fast gleichzeitig bereits die Forderung aufgekommen, auch das Fürsorgewesen in diese Neugestaltung einzubeziehen. Dabei ging man von drei Beobachtungen aus:

- (1) In den Nachkriegsjahren waren neue Formen der Sozialarbeit entwickelt worden, die man in die Normalisierung der sozialen Verhältnisse hinüberretten wollte (vgl. dazu z.B. die Bemerkungen über "Jugendsozialarbeit" in Kapitel II, Abschnitt 2b).
- (2) Die nach dem Kriege wieder neu angeknüpften internationalen Verbindungen hatten mit neuen Erkenntnissen bekannt gemacht, von denen

Deutschland in der Zeit des NS-Regimes abgeschnitten gewesen war.

- (3) Die wirtschaftliche Erholung ließ immer deutlicher werden, daß die materiellen Hilfen der Fürsorge gegenüber der persönlichen Hilfe und Beratung mehr und mehr zurücktreten konnten.

Von diesen Ansatzpunkten aus entfaltete sich eine außerordentlich vielfältige und lebhaft Diskussion. Von den kommunalen Sozialarbeitern über die Fachverbände der privaten Wohlfahrtspflege bis zu den Verbänden der Behinderten und Geschädigten wurden Vorschläge laut, wie bestimmten Gruppen von Hilfsbedürftigen nach den neuesten Erkenntnissen am besten zu helfen sei. Memoranden und Denkschriften wurden ausgearbeitet und anderen Verbänden, den Regierungen und der Presse zugeleitet. Durch Zeitungen und Zeitschriften, den Rundfunk und später auch das Fernsehen wurden soziale Forderungen und die Kenntnis sozialer Bedürfnisse verbreitet. Die kommunalen Spitzenverbände (vgl. Kapitel III, Abschnitt 3a), die Verbände der freien Wohlfahrtspflege (vgl. Kapitel II, Abschnitt 2) und ihre Arbeitsgemeinschaft (vgl. Kapitel III, Abschnitt 3b) und der "Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge" (vgl. Kapitel III, Abschnitt 3c) nahmen die Diskussion in größeren Rahmen auf, vertieften und systematisierten sie. Dabei wurden erste konkrete Vorschläge für die Gesetzgebung formuliert und den Regierungen vorgelegt.

Zunächst waren diese Entwürfe in der Regel noch auf Teilgebiete beschränkt. So kamen etwa von der "Deutschen Schwesterngemeinschaft" (vgl. Kapitel III, Abschnitt 2) Anregungen, wie die Ausbildung der Krankenschwestern zu regeln sei, von den Verbänden der Sozialarbeiter und von Fachausschüssen des "Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge" kamen Vorschläge zur Ausbildung der Sozialarbeiter; von anderen Fachausschüssen des "Deutschen Vereins" wurden gesetzliche Festimmungen über die Hauspflege und über neue Methoden der Altenhilfe erörtert, von der "Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge" (vgl. Kapitel III, Abschnitt 3b) wurden neue Vorschriften über Ausbildungshilfen empfohlen. Da alle

diese Debatten und ihre Ergebnisse nicht geheim blieben, sondern sich in den zuständigen Ministerien und beim "Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge" sammelten, lagen sie bald auch in zusammengefaßten, mehr oder weniger ergänzten und aufeinander abgestimmten Entwürfen vor. Der "Deutsche Fürsorgetag", die große nationale deutsche Fürsorgekonferenz, die vom "Deutschen Verein" alle zwei Jahre veranstaltet wird, beschäftigte sich wiederholt mit der Neuordnung des gesamten Fürsorgewesens. Das Bundesministerium des Innern arbeitete den Entwurf eines völlig neuen Fürsorgegesetzes aus, der den verschiedensten Verbänden zur kritischen Stellungnahme unterbreitet wurde, vor allem dem "Städtetag" und dem "Landkreistag" als Spitzenorganisationen der öffentlichen Fürsorge, den freien Wohlfahrtsverbänden als Spitzenorganisationen der privaten Fürsorge und dem "Deutschen Verein" als gemeinschaftlichem Zentrum beider. Von ihnen wurden wiederum unzählige, ihnen angeschlossene Organisationen und Einrichtungen in die Beratungen eingeschaltet und nach ihren speziellen Erfahrungen und Verbesserungsvorschlägen befragt. Die auf diesem Wege zustande gekommenen Gutachten gingen an das Bundesministerium des Innern zurück, das so einen Ueberblick über Zustimmung und Kritik im Gesamtbereich der deutschen Fürsorge gewann. Der ganze Gesetzesentwurf wurde daraufhin gründlich revidiert und neu gefaßt, und dann begann die ganze Prozedur von neuem: neue Konferenzen und Beratungen der Verbände, neue Stellungnahmen und Aenderungsvorschläge, neue Ueberarbeitung des Entwurfes, der inzwischen den Namen "Bundessozialhilfegesetz" erhalten hatte.

Schließlich wurde das Gesetz dem Deutschen Bundestag und dem Deutschen Bundesrat (vgl. Kapitel III, Abschnitt 1b) vorgelegt. Die Ausschüsse beider Häuser des Deutschen Parlaments hatten nochmals eingehende Debatten darüber, die in der Presse und in der Öffentlichkeit einen erstaunlich großen Widerhall und eine lebhaftete Anteilnahme auslösten. 1960 wurde das Gesetz gebilligt, am 30.6.1961 trat es in Kraft.

c) Die Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes

Mit der Verabschiedung des neuen Sozialhilfegesetzes war zwar eine Etappe der Sozialplanung abgeschlossen, nicht aber der gesamte Planungsprozeß. Die Länder mußten verschiedene Durchführungsverordnungen erlassen (vgl. zur Länderkompetenz Kapitel III, Abschnitt 4). Die Verwaltung mußte zwar nicht neu aufgebaut werden, da das Sozialhilfegesetz nur die - bereits sehr modernen - Fürsorgegesetze aus den zwanziger Jahren reformiert hatte. Aber es waren doch planerische Ueberlegungen erforderlich, wie die Verwaltung umstrukturiert, erweitert und koordiniert werden müsse.

Die nächste Stufe ist die Detailplanung im örtlichen Bereich. Sie ist eine kontinuierliche Aufgabe, die stets von neuem anfängt und nie aufhört. Der örtliche Fürsorgeträger muß dauernd überlegen, welche Einrichtungen (Krankenhäuser, Altenheime, Kindergärten usw.) er verfügbar haben muß, um den sozialen Verhältnissen in der Gemeinde gerecht zu werden. Er muß die voraussichtlichen Fürsorgeleistungen für den jährlichen Haushaltsplan kalkulieren (vgl. dazu Kapitel I, Abschnitt 1a); er muß entscheiden, wieviele Sozialarbeiter er braucht und mit welcher Ausbildung, in welchem Fürsorgezweig er sie einsetzen soll und in welchem Gemeindebezirk. Er muß gewissermaßen von der Erforschung der lokalen sozialen Gegebenheiten bis zu den einzelnen Verwaltungsanweisungen den ganzen Planungsprozeß im kleinen noch einmal durchspielen.

Dazu muß er sich mit den privaten Vereinen und Einrichtungen innerhalb seiner Gemeinde verständigen, sie für die örtliche Planung heranziehen (vgl. Kapitel III, Abschnitte 3b und 4). Er muß seine Tätigkeit mit der ihren koordinieren, muß sich mit ihnen einigen, wer welche Aufgabe mit welchen Mitteln erfüllen soll.

Schließlich ist als letzter Schritt die Durchführung der Sozialhilfe im Einzelfall zu planen. Wieder muß die Stadt oder der Landkreis mit den privaten Fürsorgeträgern beraten, was für den

einzelnen hilfsbedürftigen Bürger geschehen soll, welche Hilfe in seinem Falle angemessen ist, und wer sie am besten zu leisten vermag. Hier geht die Sozialplanung fugenlos über in die Technik der Sozialarbeit.

d) Jugendpläne

Mehrfach sind in diesem Bericht bereits der Bundesjugendplan und die Landesjugendpläne erwähnt worden (Kapitel I, Abschnitt 1a, Kapitel II, Abschnitt 2b, Kapitel III, Abschnitt 3a). Es soll hier nicht versucht werden, den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung an diesem Beispiel in der gleichen Weise zu beschreiben wie beim Sozialhilfegesetz. Das würde keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse bringen. Nur auf zwei abweichende Eigentümlichkeiten sei hingewiesen.

Der Bundesjugendplan ist kein Gesetz. Er ist ein langfristiges Förderungsprogramm für Einrichtungen und Maßnahmen der Jugendwohlfahrt. Jedes Jahr bei der Aufstellung des Haushaltsplanes wird von neuem beraten, welches Finanzvolumen angesetzt werden soll und welche Zwecke besonders unterstützt werden sollen. Für diese Konsultationen hat sich im "Aktionsausschuß für Jugendfragen" ein besonderes Beratungs- und Planungsgremium institutionalisiert, das es in einer ähnlichen Form für die Sozialarbeit im übrigen nicht gibt (über seine Zusammensetzung vgl. Kapitel III, Abschnitt 3a). Es befaßt sich mit allen inhaltlichen, rechtlichen und finanziellen Grundsatzfragen und berät über die vom Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen erarbeiteten Finanzierungspläne und Durchführungsrichtlinien. Es nimmt darüber hinaus zu allen neu entstehenden Jugendproblemen Stellung und gibt immer wieder entscheidende Impulse zur Weiterentwicklung des Bundesjugendplanes.

Diese Arbeit wird vorwiegend in Sonderkommissionen des "Aktionsausschusses" geleistet. Sie befassen sich mit den jeweiligen Einzelprogrammen und tauschen ihre Erfahrungen darüber mit dem Ministerium aus. Sie geben ihm Hinweise, welche Arten und

Formen der Förderung sich besonders bewährt haben, vermitteln Anregungen für neue Planungen und begutachten neue Ideen, die das Ministerium selbst entwickelt hat.

Auf diese Weise sind im Laufe der Zeit in den Bundesjugendplan Förderungsprogramme für den Jugendschutz, für berufsfördernde Maßnahmen, für Jugendwohnheime, für die Eingliederung von jugendlichen Flüchtlingen aus der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, für die politische Bildung der Jugend und den internationalen Jugendaustausch, für die Landjugend, für Mädchenbildung, für die Vorbereitung auf Ehe und Familie, für Jugendbüchereien, für Jugenderholung, für die Ausbildung von Fachkräften der Jugendarbeit und für manches andere aufgenommen worden.

Die zweite Besonderheit besteht in einer eigentümlichen Kopplung verschiedener Planungsebenen. Aus dem Bundesjugendplan werden grundsätzlich keine Maßnahmen voll finanziert. Bedingung für die Bewilligung von Förderungsmitteln ist vielmehr, daß die Länder Beihilfen für den gleichen Zweck (meistens in gleicher Höhe) zuschießen, und daß die geförderte Einrichtung oder Organisation selbst einen bestimmten Prozentsatz der erforderlichen Gelder aufbringt. So wird nicht nur die Aktivität der Jugendverbände und der Organisationen der Jugendwohlfahrt in eine geplante Richtung gesteuert, sondern es wurden auch Landesjugendpläne und Jugendpläne der Gemeinden induziert, die teilweise dem Bundesjugendplan entsprechen, um die geforderte zusätzliche Finanzierung zu gewährleisten, teilweise ihn ergänzen, also gerade solche Bestrebungen fördern, für die im Bundesjugendplan keine Mittel veranschlagt sind.

Hier wird also durch die Planung von Förderungsmaßnahmen des Bundes indirekt die Planung der Länder, der Gemeinden und der Organisationen der Jugendhilfe gesteuert.

e) Altenpläne

Eine dem Bundesjugendplan entsprechende Planung des Bundes für die Altenhilfe gibt es nicht. In den letzten Jahren sind jedoch analoge Landesaltenpläne ohne Anregung, Unterstützung und Steuerung durch den Bund geschaffen worden. Aus ihnen werden vor allem der Bau und die Modernisierung von Altenheimen, die Altenerholung, die Errichtung von Altenklubs und Altentagesstätten und die sogenannte offene Altenhilfe, wie z.B. die Aktion "Essen auf Rädern", gefördert. Wie der Bundesjugendplan haben diese Planungen der Länder ergänzende Altenpläne der Kommunen und eine verstärkte Aktivität der privaten Fürsorgeeinrichtungen hervorgerufen.

Institutionalisierte Beratungs- und Planungsgremien wie den "Aktionsausschuß für Jugendfragen", an denen die in der Altenhilfe tätigen Institutionen und Organisationen beteiligt wären, gibt es für die Landesaltenpläne in der Regel noch nicht; sie werden aber gefordert. Wie sich dennoch die Einrichtungen der Altersfürsorge in die Planung der Altenhilfe einschalten, möge das Beispiel der von der "Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege" (vgl. Kapitel III, Abschnitt 3b) vorgelegten Denkschrift zur Altenheimplanung zeigen. Es handelt sich dabei um einen Zwölfjahresplan für den Bau von Altenheimen. Er geht aus von einer Erhebung des "Deutschen Städtetages" (vgl. Kapitel III, Abschnitt 3a) über die vorhandenen Altenheime und Berechnungen des "Statistischen Bundesamtes" (vgl. Kapitel II, Abschnitte 1a und 2a) über die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung. Bei der Schätzung des Anteils der alten Menschen, die in ein Altenheim aufgenommen werden müssen, konnten die Verbände auf die reichhaltigen Erfahrungen ihrer in der Altersfürsorge tätigen Mitglieder zurückgreifen. Aus den so gewonnenen durchschnittlichen Erfahrungswerten konnte der Bedarf an Altenheimen abgeleitet werden, und zwar in vielfältiger Differenzierung nach ländlichen und städtischen Gebieten sowie nach reinen Wohnheimen, normalen Altenheimen und Altenpflegeheimen. Der Plan wird abgeschlossen durch einen

genauen Finanzierungsvorschlag, in den einerseits die wirtschaftlichen Möglichkeiten der privaten Wohlfahrtsverbände veranschlagt sind, andererseits umfangreiche Zuschüsse von Bund und Ländern erbeten werden.

Solche Initiativen wie diese Altenheimplanung werden von Bund, Ländern und Gemeinden stets in irgendeiner Form aufgegriffen. Sie werden mit den Autoren diskutiert, und in einem Prozeß der Klärung und Korrektur der verschiedenen Meinungen und sozialen Erfordernisse, wie er andeutend beschrieben wurde (siehe insbesondere vorstehenden Abschnitt b) entstehen daraus entweder realisierbare Planungen oder neue Vorschläge.

3. Koordinierung von Planungen

a) Zwischen Anarchie und Zwangsgewalt: Die ungeplante Planung

An verschiedenen Stellen dieses Berichtes, vor allem bei den mehr theoretischen Ableitungen (vgl. Kapitel I, Abschnitte 1c und 3e) ist hervorgehoben worden, daß das eigentliche Problem aller Planung in der Koordinierung der vielen Einzelpläne liegt. Die besondere Schwierigkeit der Sozialplanung im Vergleich etwa zur Wirtschaftsplanung ist darin zu suchen, daß es im sozialen Bereich keinen Mechanismus wie den Markt gibt, der mit einer immanenten Automatik die Integration zu einem geordneten Gesamtgefüge bewerkstelligen würde.

Die zunächst naheliegende Alternative, eine Koordination durch bewußte Steuerung zu bewirken, ist in der Bundesrepublik Deutschland vor allem aus zwei Gründen nicht ergriffen worden: einmal deshalb, weil man sich scheute, eine Institution mit den erforderlichen weitreichenden Machtbefugnissen auszustatten (vgl. dazu Kapitel I, Abschnitte 2a und b), zum anderen, weil brauchbare Maßstäbe so schwer zu finden sind (vgl. dazu Abschnitt 1a dieses Kapitels).

Weder die automatische noch die bewußte, mehr oder weniger erzwungene Abstimmung der Einzelpläne aufeinander lassen sich also in der Bundesrepublik Deutschland praktizieren, wenn eine einheitliche Vorstellung für die Gesamtheit aller sozialen Aktionen im gesamten Lande gemeint ist. Es gibt keine zentrale Gesamtplanung, d.h. keinen allumfassenden Koordinierungsplan. Die Planung geschieht grundsätzlich gewissermaßen in freier Konkurrenz zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, privaten Vereinigungen und Wissenschaft.

Trotzdem entsteht keine Anarchie in der Sozialarbeit. Denn wenn es auch keine Zusammenfassung der sozialen Einzelpläne zu einem streng koordinierten Gesamtplan gibt, so gibt es doch Teillösungen, die teils über einen gewissen Automatismus, teils über institutionelle Vorkehrungen funktionieren. Sie fügen sich zu einem Gesamtbild zusammen, das ein etwas labil und kunstvoll, aber keineswegs unwirksam ausbalanciertes Gleichgewicht zwischen ungeordneter Freiheit und erzwungener Einheitlichkeit zeigt.

b) Soziale Wirklichkeit und Zeitgeist als Koordinatoren

Daß die verschiedenen sozialen Gestaltungs- und Hilfsversuche nicht als chaotische Willkür erscheinen, liegt zunächst daran, daß es bei aller Unterschiedlichkeit im einzelnen doch ein beachtliches Mindestmaß an Übereinstimmung in den sozialen Grundanschauungen gibt. Die Einheitlichkeit der Kultur und die gemeinsame Geschichte, die den Zusammenhalt eines Volkes konstituieren, bringen von selbst eine gewisse Übereinkunft hervor, was für ein menschenwürdiges Leben als notwendig angesehen wird. Kommt eine dem allgemeinen öffentlichen Bewußtsein gemeinsame Erkenntnis über die Lebensverhältnisse und die sozialen Bedingungen hinzu, so ist zunächst schon einmal eine gemeinsame Sprache gefunden, die eine Verständigung über soziale Fragen ermöglicht. Die gemeinsame Vorstellung von Menschenwürde

auf der einen Seite und die gemeinsame Anschauung der sozialen Wirklichkeit auf der anderen Seite lassen eine Art von "volonté générale" über die sozialen Notwendigkeiten entstehen.

Solche "volonté générale" ist noch kein Sozialplan. Aber sie wirkt in Richtung auf eine Koordinierung der autonomen Einzelpläne, weil sie bedeutet, daß in gemeinsamen Kategorien gedacht wird. Sie führt verschiedene Menschen und verschiedene Gruppen, die Umschau halten in den sozialen Gegebenheiten, zu ähnlichen Ergebnissen, wenn sie sich fragen, was überhaupt an Hilfen angeboten werden sollte, wo die dringlichsten Aufgaben gestellt sind, welche sozialen Unternehmungen ausreichend entwickelt sind und welche Lücken am schmerzlichsten empfunden werden, wo etwas zugegeben und wo vielleicht etwas abgezogen werden muß, um das Gerechtigkeitsempfinden nicht zu verletzen und um die Erfolgsaussichten der Sozialarbeit zu vermehren. Wo solche aufeinander abgestimmte Denkweise herrscht, stimmt sie auch unabhängige soziale Planungen aufeinander ab.

c) Techniken der bewußten Koordinierung

Einrichtungen und Regelungen, um soziale Einzelpläne bewußt und gewollt auf eine Koordination hin zu steuern, gibt es nur in örtlicher und sachlicher Begrenzung. Dabei sind zwei verschiedene Erscheinungsformen zu beobachten. Die eine Art ist die Institution der Arbeitsgemeinschaft. Wie in ihr durch die Diskussion zwischen gleichberechtigten Partnern eine Abstimmung der formal völlig ungebundenen Planungen angestrebt wird, ist bereits in früheren Abschnitten in Umrissen beschrieben worden, auf die deshalb hier nur noch einmal verwiesen wird (s. Kapitel III, Abschnitt 3 und Kapitel IV, Abschnitt 2c).

Die zweite Technik der Koordinierung ist die der sogenannten "Rahmengesetze". Durch solche Gesetze werden bestimmte Grundsätze und Richtlinien verordnet, um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit der sozialen Verhältnisse zu gewährleisten. Die Ausgestaltung bleibt jedoch kleineren Verbänden überlassen, so daß

Methoden und Umfang der sozialen Bestrebungen nach regionalen Differenzierungen variiert werden können und Initiative, Einfallskraft und soziale Verantwortung der örtlichen Instanzen nicht präjudiziert werden. Das ganze Sozialhilfegesetz kann bis zu einem gewissen Grade als solche Rahmenplanung, als Koordinierungsinstrument gedeutet werden, da die Durchführung den Kommunen überantwortet ist. Obwohl das Sozialhilfegesetz detailliertere Vorschriften enthält als sein Vorgänger von 1924, beläßt es den Städten und Landkreisen einen erheblichen Ermessensspielraum: Sie haben die konkreten Entscheidungen zu fällen, welche Maßnahmen durchgeführt und welche Einrichtungen betrieben werden sollen (vgl. Kapitel III, Abschnitt 4 und Kapitel IV, Abschnitt 2c).

Ein Beispiel für eine mehrstufige Rahmenplanung sind die Regelungen über die Einkommenshilfe nach dem Sozialhilfegesetz. Sie werden nach sogenannten "Regelsätzen" gewährt. Der Bund erläßt Vorschriften über Inhalt und Aufbau der Regelsätze¹⁾ und über ihr Verhältnis zum Arbeitseinkommen; die Länder setzen die Höhe der Regelsätze fest (meistens mit regionalen Differenzierungen), und den Kommunen dienen diese Sätze als Maßstab, nach dem in Einzelfall - in Höhe des Regelsatzes oder abweichend von ihm - die Hilfe festgesetzt wird.

d) Halbautomatische Koordinierungsmechanismen

Wo bestimmte staatsrechtliche Ordnungen, politische Entschlüsse und soziale Intentionen so angelegt sind, daß ein gewisser, auf die Sozialplanungen koordinierend wirkender Automatismus eingebaut ist, da ist es in der Regel das Geld, das solchen Effekt hervorbringt. Das Prinzip ist sehr einfach: Da alle sozialen Hilfen Geld kosten, kann man sie steuern, indem man sie mit

Diese Verordnung basiert auf sehr genauen und ausführlichen Studien, die der "Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge" über den notwendigen Lebensbedarf betrieben hat.

mehr oder weniger Geld ausstattet. Ein sehr typisches (und ziemlich direktes) Mittel solcher koordinierenden Lenkung hatten wir bereits im Bundesjugendplan kennengelernt (vgl. Abschnitt 2d dieses Kapitels). Hier wird die soziale Aktion besonders nachhaltig in eine bestimmte Richtung dirigiert, indem nicht nur einzelne Zwecke gefördert werden und andere nicht, sondern zugleich auch von den Ländern und von den ausführenden Organisationen eine finanzielle Beteiligung gefordert wird, so daß auch ihre Mittel auf die gewünschte Verwendung konzentriert werden.

Solche indirekte Steuerung der formal autonomen sozialen Einzelplanungen ist überall da am Werke, wo bestimmte soziale Bestrebungen subventioniert werden. Dadurch wird stets eine Änderung der Schwerpunkte in der Sozialarbeit und darüber hinaus eine regionale Angleichung des Niveaus der sozialen Hilfen bewirkt. Daß mit dieser Methode eine sinnvolle Koordinierung erzielt wird, setzt allerdings voraus, daß der Verteilung der Subventionen eine sehr gewissenhafte Planung zugrunde liegt. Das Verfahren ist deshalb so wirkungsvoll und beliebt, weil es ohne offenen Zwang sehr viel genauer und wirkungsvoller zu lenken vermag, als es mit unverbindlichen Beratungen möglich ist.

Man muß bis auf die Gesamtverfassung der öffentlichen Finanzwirtschaft zurückgehen, wenn man diese indirekte Steuerung durch das Geld - wenn man so will also die Koordinierung der Sozialplanung durch ökonomische Mittel - verfolgen will; denn die sozialen Programme sind nicht zuletzt vom Steuersystem und von der regionalen Verteilung des Steueraufkommens abhängig. Der sogenannte "Finanzausgleich", d.h. die Umverteilung von Steuern von reichen auf arme Länder und innerhalb der Länder von reichen auf arme Gemeinden (Artikel 106 des Grundgesetzes), bewirkt eine Nivellierung der öffentlichen Haushalte, also auch der für soziale Zwecke verfügbaren Gelder. So wird selbst noch durch die Finanzverfassung eine Koordinierung der regionalen Sozialplanungen erzielt.

4. Grenzen der Sozialplanung

a) Unverbindliche Pläne

Soziale Planung ist noch nicht soziale Aktion. Der Plan gewinnt einen sozialen Effekt erst durch den Vollzug. Das bedeutet, daß soziale Planungen zunächst gar nichts nützen, solange sie nicht vollzugsverbindlich sind. Gerade solche unverbindlichen Pläne sind aber besonders häufig. Die politische Praxis erfordert immer wieder ein pragmatisches Handeln, die Kunst des Improvisierens, die von der Logik und Konsequenz des Planes abweicht. Nur diejenigen Planer, die nicht für die Ausführung verantwortlich sind, können unbeschwert von solchen Rücksichten agieren. Ihre Pläne haben daher in der Regel eine größere Systematik und Geschlossenheit, jedenfalls solange sie nicht realisiert werden, solange sie nur Vorschläge für unverbindliche Planungen sind. Solche Pläne sind fast ausnahmslos entweder Kritik an den sozialen Verhältnissen und der sozialen Politik (wie z.B. der in Kapitel III, Abschnitt 2 erwähnte "Sozialplan für Deutschland" der SPD) oder Begründungen für die Bitte um Unterstützung (wie z.B. der in Abschnitt 2e dieses Kapitels beschriebene Altenheimplan der freien Wohlfahrtsverbände).

Nichts wäre unangemessener, als in dieser Charakterisierung ein negatives Werturteil zu sehen. Solche zunächst unverbindlichen Planungen haben ja das Ziel, den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung zu beeinflussen, und sie gehören oft zu den wertvollsten Beiträgen zu diesem Prozeß. Wie anders als durch Kritik des Bestehenden, durch Verbesserungsvorschläge, durch neue Alternativen, durch Angebote zur sozialen Mitarbeit, die aber eine finanzielle Förderung braucht, könnte ein vernünftiger Entwurf für eine verbindliche Planung zustande kommen? Unverbindliche Pläne als solche bringen noch keinen sozialen Fortschritt, aber sie sind oft die entscheidenden Antriebskräfte für neue Ansätze.

b) Hemmnisse durch Vorentscheidungen

Unrealisierbare Planungen nützen noch weniger als unverbindliche, die wenigstens die Diskussion anregen, D.h., daß nicht nur die technischen Möglichkeiten und die ökonomischen Potenzen als Daten der Planung behandelt werden müssen, sondern auch die vorhandenen sozialen Vorkehrungen. Ein Plan, der einen völlig neuen Anfang setzen wollte, ohne sorgsam auf die rechtlichen und sozialen Strukturen, auf die erworbenen Ansprüche und die gewohnten Hilfsformen zu achten, wäre in einem demokratischen Staat zum Scheitern verurteilt, und sei er auch noch so gerecht und vernünftig. Um Wiederholungen zu vermeiden, sei darauf verwiesen, daß von solchen Zusammenhängen schon früher die Rede war (am Schlusse des Abschnitts 1b in diesem Kapitel).

c) Veraltete Grundlagen

Niemand wird die unentbehrliche Rolle der Statistik und der Sozialforschung in der Sozialplanung bestreiten. Will man überhaupt einen festen Grund haben, so kann man in der Planung nur von wissenschaftlich erwiesenen Tatsachen ausgehen. Aber wissenschaftliche Feststellungen kann man nur über das bereits Geschehene treffen, D.h., daß alle Ergebnisse der Forschung bereits veraltet sind, wenn sie vorliegen. Denn es sind immer Tatbestände von gestern und vorgestern, mit denen sich die Wissenschaft befassen kann. Es kommt noch hinzu, daß die wissenschaftliche Durchdringung und Klärung oft lange Zeit braucht. Schon das macht ihre Erkenntnisse immer ein bißchen historisch.

Die Planung muß aber mit Zuständen von morgen rechnen. Gewiß kann ihr die Wissenschaft auch dabei helfen. Sie kann Entwicklungslinien feststellen, kann gesellschaftliche Tendenzen ergründen. Aber die Erkenntnis, die durch Extrapolieren solcher Entwicklung in die Zukunft hinein gewonnen wird, kann nie eine gesicherte sein; zu viele Vorausschätzungen haben sich schon

als unrichtig erwiesen. Professor Karl Brandt spricht in einem Aufsatz über "Das Sozialprodukt von morgen" ("Frankfurter Allgemeine" Zeitung vom 10. August 1963) von "reichlich ernüchternden, ja peinlichen Erfahrungen mit abgründig irrigen Prognosen aus den dreißiger Jahren über die Bevölkerungsvormehrung". Die Bevölkerung habe sich einfach "nicht an solche Prognosen der Demographen gehalten, sondern sie gründlichst zunichte gemacht, weil sie entweder nichts von ihnen gehört hatte oder sich einen Teufel um sie kümmerte." Daher müsse man nicht nur "die notwendige Skepsis gegenüber der Genauigkeit", sondern ein "abgrundtiefes Mißtrauen ... gegenüber der grundsätzlichen Zuverlässigkeit dieses wichtigen Werkzeuges der Projektionen" haben.

Das heißt nichts anderes, als daß Planung immer nur auf Daten der Vergangenheit aufbauen kann, und daß sie daher bestenfalls - wenn sie mit gutem Ausgangsmaterial betrieben wird - die Qualitäten einer Wahrscheinlichkeitsrechnung hat.

d) Das Problem der Planrevisionen

Von daher erweist sich als die Schwierigkeit aller Planung, wie sie ihre eigene fortlaufende Veränderung einplanen kann. An den Verhältnissen von morgen vorbeizuplanen, läßt sich nur dann vermeiden, wenn die kontinuierliche Revision des Planes von vornherein vorgesehen wird. Hier liegt ein unlösbarer methodischer und logischer Widerspruch: Sozialplanung muß ein Entwurf in die Zukunft hinein sein; denn ihr Ziel ist es ja gerade, Vorkahrungen für zukünftige soziale Bedürfnisse zu treffen. Damit verändert sie zugleich die Entwicklung, es ergeben sich andere soziale Verhältnisse als sich ohne Sozialplanung ergeben würden. Aber wie die Entwicklung ohne Sozialplanung verlaufen wäre, und wie sie mit Sozialplanung verlaufen wird, das läßt sich nicht vorhersehen, sondern nur vermuten. Die Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen, die sich völlig anders, viel reibungsloser und viel schneller vollzogen

hat, als erwartet worden war (vgl. Kapitel II, Abschnitt 2b), ist ein Beispiel für die Ueberraschungen, auf die die Planer gefaßt sein müssen. Die Welle der durch in der Schwangerschaft eingenommene thalidomidhaltige Mittel (in Deutschland unter dem Namen "Contergan" vertrieben) verkrüppelten Kinder, die vor allem Europa in den letzten Jahren heimgesucht hat, zeigt, wie plötzlich neue, unvorhersehbare Nöte auftreten können.

Deshalb muß Elastizität und Anpassungsfähigkeit eine Grundforderung an alle Sozialplanung sein. Sie läßt sich nur durch Verzicht bei den Anforderungen an die Genauigkeit und an die Detaillierung des Planes verwirklichen. Plant man z.B. nur eine Organisation, die individualisierend hilft - was dem Prinzip und der deutschen Tradition der Fürsorge entsprechen würde - , so kann man auch solchen Aufgaben Genüge tun, die nicht eingeplant werden konnten, weil sie zur Zeit der Planung einfach noch nicht bekannt waren. Damit verliert die Sozialplanung aber ihren spezifischen Charakter als neuartiges Instrument der sozialpolitischen Meinungs- und Willensbildung. Die eigentliche Planung ist auf den Einzelfall verlagert. Je flexibler die Planung wird, desto mehr muß sie sich auf einige koordinierende Maximen zurückziehen. Dann bleiben nur einige Richtlinien, die Maßstäbe für die Behandlung des Einzelfalles liefern und so eine gewisse Einheitlichkeit zu gewährleisten vermögen (vgl. dazu Abschnitt 3c in diesem Kapitel).

e) Die Ungewißheit der Zukunft

Die aus dem Wesen der Planung erwachsenden Grenzen, die ihr gezogen sind, lassen sich alle auf ihre zeitlichen Verflechtungen zurückführen. Dabei ist die Einengung des Planungsspielraumes durch früher getroffene Entscheidungen zwar ein politisch sehr relevanter, aber weniger prinzipieller Einwand. Das grundlegende Hindernis ist vielmehr, daß Planung immer eine Projektion in die Zukunft ist. "Planen an sich ... heißt doch: künftiges Geschehen im voraus erkennen und sein eigenes Handeln danach

einrichten." (Professor F. Henzel in "Betriebsplanung", S.7)
Die Antinomie ist weder logisch noch praktisch lösbar: Jedes menschliche Handeln zielt in die Zukunft und muß sich deshalb ein Bild von der Zukunft machen; aber die Zukunft ist dem Menschen unabänderlich verschlossen. "Die gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Geschehens" (Professor Karl Hax in "Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung", 1959, S.606), die das Wesen der Planung ausmacht, bleibt dem Menschen nicht erspart. Sie kann sorgfältig, und sie kann leichtfertig sein, aber sie bleibt eine spekulative Beschäftigung. Planung ist immer Prophetie. Darin liegt ihre unaufhebbare Begrenztheit, aber auch ihre schöpferische Freiheit.

f) Macht und Recht

Jede Planung wird desavouiert, wenn die Menschen, auf die sie sich bezieht, nicht mitmachen. In den zitierten Worten von Professor Brandt (s. vorstehenden Abschnitt c) klang das für diejenigen an, für die der Plan gemacht wird. Es gilt vor allem aber auch für diejenigen, die ihn durchführen sollen. Wenn sich die eingeplante Zahl von Sozialarbeitern nicht mit der eingeplanten Qualifikation freiwillig zur Verfügung stellt, dann läßt sich der Plan nur mit Zwangsgewalt durchsetzen (vgl. dazu Kapitel I, Abschnitte 2a und b). Das aber ist demokratischen Staaten in der Regel verwehrt. Wenn, wie in der Bundesrepublik Deutschland, das Recht auf Freizügigkeit (Artikel 11 des Grundgesetzes) und "das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen" (Artikel 12 des Grundgesetzes), garantiert sind, so ist die Durchführung jeder Planung von dem freien Entschluß der Bürger abhängig. Der Plan wird nur dann nicht scheitern, wenn er die Pläne der Bürger bzw. ihre Reaktionen auf den staatlichen Plan richtig einkalkuliert hat. Denn wo das Recht die Macht des Staates wirksam begrenzt, ist ihm untersagt, seine Pläne gegen den freien Willen seiner Bürger durchzusetzen.

KAPITEL V:

Beteiligung der Bürger an der Planung

=====

1. Die Kenntnis sozialer Bedürfnisse

a) Verborgene Nöte

Die günstige wirtschaftliche Entwicklung zusammen mit den ausgebauten System sozialer Sicherung (vgl. die Abschnitte 4 und 5 der Einleitung) haben bewirkt, daß die krasse materielle Armut in der Bundesrepublik Deutschland praktisch verschwunden ist. Das heißt nicht, daß alle Menschen in Wohlstand leben, sondern nur, daß niemand hungern und frieren muß, und daß jeder ein Obdach und etwas anzuziehen hat. Es heißt weiterhin nicht, daß es keine Not mehr gibt, sondern nur, daß die Nöte unserer Tage nicht mehr in einem Mangel der absolut lebensnotwendigen Unterhaltsmittel bestehen.

Abgesehen davon, daß es auch dann noch Arme gibt, wenn jedermanns physische Existenz gesichert ist, liegen die heutigen Notstände mehr im psychischen, im zwischenmenschlichen und im gesellschaftlichen Bereich. Die Vereinsamung, besonders alter alleinstehender Menschen, die mangelnde Anpassungsfähigkeit an den modernen dynamischen Wirtschafts- und Lebensstil, die Bedrohung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit durch Unfälle, Abgase und Lärm, die Gefährdungen der Jugendlichen und die ungenügenden Möglichkeiten zu häuslicher Pflege für hilflose, bettlägerige alte und alleinstehende Menschen: So und ähnlich sehen die - teilweise durchaus noch bedrückenden - sozialen Mängel aus.

Solche Schwierigkeiten sind in der Regel viel weniger offenbar als die nackte materielle Not. Man sieht den Menschen nicht mehr an, was sie bedrückt, womit sie nicht fertig werden. Ist die innere Not von manchmal ganz befriedigenden äußeren

Umständen verdeckt, so ist sie vom Laien meistens kaum zu entdecken. Es kommt hinzu, daß die in entwickelten Industriegesellschaften dominierende städtische Lebensform die Anonymität begünstigt, so daß selbst Nachbarn oft kaum etwas voneinander wissen.

Das bedeutet, daß die Notlage des einzelnen dem normalen Bürger nur wenig bekannt ist, daß sie sich vielmehr oft nur dem geschulten Blick des Fachmannes enthüllt. Es bedeutet aber nicht, daß die Bürger keine Vorstellung davon hätten, welche sozialen Hilfen in dieser Gesellschaft geboten werden müssen. Die andeutend beschriebenen sozialen Bedürfnisse medizinischer, psychologischer und pädagogischer Art haben die Eigenschaft, viel weiter verbreitet zu sein als die materielle Armut früherer Zeiten. Daher ermöglicht in der Regel schon die eigene Lebenserfahrung ein Urteil darüber, was im sozialen Bereich getan werden muß. Es kommt hinzu, daß alle Arten von Publikationsmitteln dazu beitragen, die Kenntnis sozialer Bedürfnisse zu verbreiten. Aber all dies Wissen bleibt sehr allgemein und unbestimmt.

b) Faktische Kenntnisse

Empirische Erhebungen, inwieweit die Bevölkerung über ganz bestimmte soziale Bedürfnisse unterrichtet ist, gibt es leider nicht. Es liegt nur eine Studie über die freie Wohlfahrtspflege vor, aus der sich gewisse Hinweise entnehmen lassen. Dabei zeigte sich, daß für die Einkommenshilfen überwiegend der Staat verantwortlich gemacht wird: Ueber die Hälfte der Befragten meinte, daß Renten und Unterstützungen grundsätzlich ausreichend bemessen sein müßten; ungefähr ein Drittel hielt es für erforderlich, darüber hinaus die persönlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Fast zwei Drittel hielten allerdings die Arbeit der Wohlfahrtsverbände für sehr wichtig. Das scheint darauf hinzudeuten, daß dem Staat zwar überwiegend die Einkommenssicherung zugeschoben wird, daß aber daneben eine bewegliche Sozialarbeit als notwendig erachtet wird.

Relativ hoch erscheint der Anteil von einem Viertel, die angeben, in den letzten Jahren mit der Not anderer Menschen in Berührung gekommen zu sein. Wie diese Notlagen im einzelnen aussahen, ist nicht beschrieben. Nach der Fragestellung bei den Interviews liegt die Vermutung nahe, daß es sich dabei eher um zwar unangenehme finanzielle Schwierigkeiten und Krankheitsfälle gehandelt habe, die aber keine ernsthafte Existenzbedrohung darstellten. Bezeichnender für die sozialen Kenntnisse der Bevölkerung scheint zu sein, daß zwei Drittel niemand wüßten, der in solchen Notlagen helfen würde. Etwas besser ist die Unterrichtung, wenn die soziale Situation genauer fixiert ist. Für die Fälle, daß eine Mutter mit fünf kleinen Kindern krank wird, daß der Vater Trinker ist, oder daß ein 15jähriger Junge in schlechte Gesellschaft gerät (also bei typischen Fällen der Sozialarbeit), wußten nur 10 bis 15 % niemand anzugeben, an den man sich wenden könne. Zwischen der guten Hälfte und über zwei Drittel nannten als Helfer aber einfach "öffentliche, staatliche Stellen", so daß auch hier die effektive Kenntnis sozialer Hilfseinrichtungen ziemlich beschränkt erscheint.

Wenn man einzelne soziale Aufgaben ausdrücklich nennt und nach ihrer Bedeutung fragt, werden die Antworten etwas genauer, vielleicht aber auch nur deshalb, weil sie einfacher werden. Daß zu den wichtigen Tätigkeiten in der sozialen Arbeit die Altenhilfe, die Katastrophenhilfe, die Krankenpflege, die Sorge um Waisenkinder und Jugendliche, um Verwahrloste und Gefährdete, der Betrieb von Altenheimen, Erholungsheimen und Kindergärten und die seelische Beratung für Menschen, die mit dem Leben nicht fertig werden, gehören, wurde von jeweils über der Hälfte der Befragten bestätigt.

Die Folgerungen, die sich aus dieser empirischen Untersuchung ziehen lassen, sind sicher nicht sehr weitreichend. Immerhin bestätigen die Ergebnisse (von denen hier nur einige typische mitgeteilt wurden) doch, daß die Bevölkerung sowohl von sozialen Notlagen als auch von bestehenden Instituten und Vorkehrungen sozialer Hilfe nur sehr verschwommene Vorstellungen hat.

2. Die Rolle der Bürger in der Sozialplanung

Derjenige Bürger, der sonst überhaupt nichts mit sozialen Tätigkeiten zu tun hat, wird auch an der Sozialplanung nicht beteiligt sein. Nur in der allgemeinsten Form der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten, der Stimmabgabe bei Wahlen zu den Parlamenten in Bund, Ländern und Gemeinden, wird er auch über soziale Grundentscheidungen mitbestimmen.

Darüber hinaus aber gibt es die mannigfaltigsten Formen einer aktiveren Mitwirkung. Sie sind alle an anderen Stellen dieses Berichtes schon genannt worden, so daß sie im wesentlichen durch Verweisung auf diese früheren Darstellungen bezeichnet werden können. Alle gesellschaftlichen Verbände (vgl. Kapitel III, Abschnitt 2) sind ja bürgerschaftliche Zusammenschlüsse, private Vereinigungen mit freiwilliger Mitgliedschaft, die aus bestimmten gemeinsamen Interessen einzelner Gruppen heraus entstanden sind. Wer glaubt, zu Fragen der Sozialplanung etwas beitragen zu können, Entscheidungen beeinflussen zu sollen, findet in ihnen ein breites Wirkungsfeld. Das reicht von den Parteien, die sich ja nicht nur um die hohe Politik, sondern in ihren Ortsgruppen auch um präzise lokale Einzelplanungen kümmern (vgl. dazu auch Kapitel III, Abschnitt 1b), bis zu den Verbänden der Sozialarbeit, in denen gerade die Führungsgremien häufig aus ehrenamtlich tätigen Personen bestehen, also aus interessierten Bürgern, die hauptberuflich mit ganz anderen Dingen beschäftigt sind. Die unzähligen Verflechtungen und Querverbindungen (vgl. dazu Kapitel III, Abschnitt 3b) bieten nicht nur Gelegenheiten, sich in soziale Planungen einzuschalten (vgl. dazu auch Kapitel IV, Abschnitt 2), sondern jede einzelne dieser Organisationen ist auf die Aktivität aufgeschlossener Bürger geradezu angewiesen. Ob es sich um einen das ganze Bundesgebiet umfassenden Verband handelt oder um einen der Tausende von Vereinen, die in irgendeiner Gemeinde irgendeine Form von Sozialarbeit ausüben: Immer wieder findet man die Handwerker und Kaufleute, die Arbeiter und Angestellten,

die Aerzte und Rechtsanwälte und Lehrer und Professoren, die sich zusammensetzen, um zu beraten, ob man einen Kindergarten bauen soll oder ein Altenheim, ob man eine Gesetzesänderung vorschlagen soll oder den Bund um die Förderung einer neuen Hilfsaktion bitten, ob man einen Hauspflegeverein aufbauen kann oder die Ausbildung der Sozialarbeiter ändern muß.

Diese völlig privaten Initiativen sind zwar unabhängig von öffentlichen Instanzen. Aber zwischen beiden besteht eine lebhafteste Wechselwirkung, eine gegenseitige Anregung, Diskussion und Förderung (vgl. dazu insbesondere Kapitel III, Abschnitt 3 und Kapitel IV, Abschnitt 2). An einzelnen Stellen ist die Mitwirkung der Bürger in der Sozialplanung sogar ausdrücklich vorgeschrieben. So ist z.B. festgelegt, daß dem Jugendwohlfahrtsausschuß (vgl. Kapitel III, Abschnitt 3b) "in der Jugendwohlfahrt erfahrene oder tätige Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise" angehören müssen (§ 14 Jugendwohlfahrtsgesetz).

Hier ist freilich auch die Grenze beschrieben, die der Teilnahme der Bürger an der Sozialplanung gezogen ist: Wer über keinerlei Erfahrungen und Fachkenntnisse in der Sozialarbeit verfügt, ist auch in der Sozialplanung heute kaum noch zu brauchen. Wenn es richtig ist, daß die Lebensverhältnisse komplizierter geworden sind (vgl. dazu auch Kapitel I, Abschnitt 4), und daß daher Not und Hilfsbedürftigkeit nicht mehr so vordergründig begreifbar und schon gar nicht mehr diletantisch zu behandeln sind (vgl. dazu Abschnitt 1a in diesem Kapitel), dann müssen die Hauptrollen sowohl in der Sozialarbeit als auch in der Sozialplanung mit geschulten Spezialisten besetzt werden. Die Rolle der Bürger ist damit nicht völlig ausgespielt, aber sie wird zur Charge.

3. Anregung zu ehrenamtlicher Betätigung

Diese Professionalisierung des Sozialen erschwert es, das Engagement der Bürger anzuregen. Einerseits resigniert der Amateur, wenn er immer wieder erfährt, daß er nur untergeordnete Hilfsdienste zu leisten vermag, weil die schwierigen Aufgaben eben nur mit dem Raffinement des Fachmannes zu lösen sind. Andererseits glauben die Experten, es nicht verantworten zu können, die komplizierten sozialen Probleme unvorbereiteten Laien auszuliefern, ganz abgesehen davon, daß dann die ständig gesteigerten Ausbildungsansprüche ziemlich widersinnig erscheinen müßten. Die Lage ist daher weder der Aufgeschlossenheit der Bürger noch der Bereitschaft der Experten, sie überhaupt mitwirken zu lassen, sehr günstig.

Der empirische Befund scheint zunächst anders auszusehen. Die erwähnte Studie (vgl. Abschnitt 1b in diesem Kapitel) hat ermittelt, daß 4 % der erwachsenen Bevölkerung in irgendeiner Form in der freien Wohlfahrtspflege mitarbeitet. Das wären immerhin 1,6 Mill. Menschen. Aber damit ist noch nichts über die Beteiligung der Bürger an der Planung gesagt. Die wenigsten dieser 1,6 Millionen haben in größeren Zusammenhängen mitzureden. Das hat eine Untersuchung erwiesen, die vor einigen Jahren in Stuttgart durchgeführt worden ist (Roland L. Warren: "Bürgerschaftliche Aktivitäten in einer westdeutschen Großstadt"; in "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie", 1957, Heft 3 und 4). Danach waren nur unverhältnismäßig wenige Spezialisten an der Gestaltung der Programme¹⁾, einige mehr - ebenfalls Mitarbeiter mit besonderer fachlicher Qualifikation - an der Durchführung und die ganz überwiegende

¹⁾ Das gilt trotz der Behauptung in Abschnitt 2 dieses Kapitels, daß die Führungsgremien privater Wohlfahrtseinrichtungen viele ehrenamtliche Mitglieder haben, da die Vorstände die Planungen in der Regel nicht selbst ausarbeiten, sondern nur genehmigen oder ablehnen.

Mehrzahl an gewissen Sonderaufgaben, überwiegend an Haus- und Straßensammlungen, beteiligt.

Trotzdem sind die Bemühungen, ehrenamtliche Mitwirkung anzuregen, sehr intensiv. Vor allem die Verbände der freien Wohlfahrtspflege sind es, die sich ihnen verschrieben haben. Die freie Wohlfahrtspflege hat die Förderung und Aktivierung des Gemeinnsinns stets nicht nur als Voraussetzung, sondern auch als Ergebnis ihres Wirkens betrachtet. Zu ihrem Selbstverständnis hat immer gehört, daß die Weckung und Erhaltung der sozialen Verantwortung in der Bürgerschaft einen notwendigen Bestandteil ihrer Tätigkeit und einen lebenswichtigen Beitrag für das Gemeinwesen bilde. Denn die ehrenamtliche Mithilfe in der Sozialarbeit ist eine der besten Möglichkeiten, die öffentlichen Angelegenheiten aktiv mitzugestalten. Man hat sie deshalb gerade zu als "Übungsfeld der Demokratie" bezeichnet.

Mag es auch noch so schwierig sein, in dem Widerspruch zwischen dem ständigen Schrei nach dem Fachmann, der Spezialisierung und der qualifizierteren Ausbildung des Sozialarbeiters auf der einen Seite und der ebenso beständigen Forderung nach bürgerschaftlicher Anteilnahme auf der anderen Seite einen dem sozialen Fortschritt förderlichen Ausgleich zu finden, so bemühen sich doch die freien Wohlfahrtsverbände beharrlich und sorgfältig darum, das latente Interesse in aktive Betätigung umzusetzen. Daß sie es nicht ohne Erfolg tun, belegen die 4 % der Bevölkerung, die sie immerhin schon gewonnen haben. Der Gesetzgeber hat das dadurch anerkannt, daß er ihre "Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben" (§ 10 Sozialhilfegesetz) ausdrücklich schützt. Das entspricht dem demokratischen Grundsatz, der privaten Initiative so viel Raum wie möglich zu lassen und staatliche Stellen in erster Linie darauf zu verpflichten, sie anzuregen, zu fördern und zu koordinieren.