

Sozialer Fortschritt durch soziale Planung

Bericht über die Vorkonferenz der XII. Internationalen Konferenz für Sozialarbeit

Dipl.-Volkswirt Dieter Schäfer, Frankfurt/Main

Es gehört nun schon zu den erprobten Verfahren der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit, die alle zwei Jahre stattfindenden weltweiten Tagungen durch eine „Pre-Conference Working Party“ vorzubereiten. Diese Vorkonferenzen bewahren dadurch einen intimen, fast seminaristischen Charakter, daß an ihnen nur jeweils ein Vertreter eines jeden der beteiligten Länder teilnehmen kann, eine Beschränkung, die auf der Erkenntnis beruht, daß jede Konferenz, sei sie national oder international, umso weniger Spontaneität und nicht vorausgeplante Ergebnisse hat, je größer die Teilnehmerzahl wird. Mit 30 Teilnehmern dagegen läßt sich noch eine wirkliche Diskussion führen.

So groß war gerade die Zahl der „experts“, die sich vom 31. August bis 6. September 1964 in Chalkis auf der griechischen Insel Euböa versammelt hatten, um einige Grundthesen zum Thema „Sozialer Fortschritt durch soziale Planung – Die Rolle der Sozialarbeit“ zu erörtern, das sich die 12. Internationale Konferenz für Sozialarbeit, die vierzehn Tage später, vom 13. bis 19. September, in Athen veranstaltet wurde, gestellt hatte. Zuvor waren von 24 Ländern Berichte zu den Konferenzgegenständen vorgelegt und an die Teilnehmer der Vorkonferenz verschickt worden. Dabei war jedoch – leider – kein einziger Bericht aus Afrika, nur drei aus Süd- und Mittelamerika und (einschließlich Israels) fünf aus Asien. Ähnlich einseitig war die Beteiligung der Kontinente an der Vorkonferenz selbst: Afrika war überhaupt nicht vertreten, Südamerika durch zwei und Asien durch fünf Länder.

Allgemeine Gesichtspunkte

Aus den Landesberichten hatten sich bereits einige gemeinsame Ansichten ergeben, darunter – wie es in dem Bericht der Vorkonferenz heißt, der dann in Athen an alle Teilnehmer der Hauptkonferenz verteilt wurde – 1. der Wunsch nach sozialem Fortschritt und nach einer Hebung des Lebensstandards, 2. die Notwendigkeit, nationale und internationale Entwicklungspläne zu koordinieren, 3. die Dringlichkeit einer rationalen Willensbildung, 4. die Wichtigkeit wissenschaftlicher Forschung, auf deren Ergebnissen die Willensbildung basieren kann, und 5. Übereinstimmung darüber, daß die Rolle, die größere Gebilde (sowohl öffentlicher als auch privater Natur) im sozialen Leben spielen, zunehmend an Gewicht gewinnt.

Solche Thesen zeigen schon, daß die Internationalität des Gremiums, die unterschiedlichen Ansichten der Teilnehmer (die nicht nur persönliche Auffassungsunterschiede waren, sondern auch die manchmal direkt gegensätzlichen Erfahrungen der einzelnen Länder und ihre differenzierenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Standpunkte und Strukturen widerspiegelten) zu so verallgemeinernden, generalisierenden Formulierungen zwang, daß wenig handfeste, greifbare Substanz, auf die es doch in den durch wissenschaftliche Methode und technische Verfahren ausgezeichneten Planungsvorgängen ankäme, übrig blieb. Freilich war es nicht Aufgabe der Vorkonferenz, das gesamte Konferenzthema zu diskutieren, sondern vielmehr – um nochmals den Bericht zu zitieren – zu klären, was auf der Konferenz verhandelt werden sollte, und eine gemeinsame Basis für diese Verhandlungen zu schaffen. Aber auch solche vorbereitende, im wesentlichen nur terminologische Arbeit konnte nicht wesentlich über relativ unverbindliche Feststellungen, die dann doch wieder mehr oder weniger beliebig zu interpretieren waren, hinausgreifen; sobald konkreter formuliert wurde, zeigte sich, daß nur die Verhältnisse in einzelnen Ländern getroffen wurden, während andere Vorbehalte anmelden mußten, selbst wenn sie um eines brauchbaren Konferenzergebnisses willen darauf verzichteten, sie ausdrücklich in den Bericht aufzunehmen. Das lag nun im wesentlichen am Thema. Es war, zumindest für eine Konferenz für Sozialarbeit, zu umfassend konzipiert. Ein Gespräch über „Sozialen Fortschritt durch soziale Planung“ schließt sämtliche Vorgänge des gesellschaftlichen Lebens in sich ein, alle Zweige öffentlicher Verwaltung ebenso wie alle Spielarten privater sozialer Aktion, alle

wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse ebenso wie alle kulturellen, wissenschaftlichen und erzieherischen Tätigkeiten. Wollte man umgekehrt das Thema durch Beschränkung auf einzelne Spezialfragen und Besonderheiten präzisieren, so hätte man es nicht nur eingeengt, sondern man hätte eben ein gänzlich anderes Thema vor sich. So einigte sich die Vorkonferenz gleich bei ihrer ersten Sitzung auf eine sogar sehr extensive Interpretation, indem ohne lange Diskussion festgelegt wurde, daß „soziale Planung“ in einem sehr weit gefaßten Sinn verstanden werden solle, daß der Begriff vor allem das „social development planning“ und alle wirtschaftliche Planung mit umfassen solle, und daß der Untertitel „Die Rolle der Sozialarbeit“ keinerlei Einschränkung des Gegenstandes bedeuten dürfe, der im Hauptthema mit dem Wort „sozial“ bezeichnet worden war. Die eigentliche Problematik des Themas war dann mit der Feststellung, die in dem Bericht der Vorkonferenz als Vorbemerkung auftaucht, daß trotz aller unterschiedlichen Standpunkte die Idee der Planung allgemein akzeptiert zu werden scheine, ausgeklammert worden. Immerhin verdient vermerkt zu werden, daß dem der erläuternde Zusatz angefügt wurde, es sei „notwendig, klar zu unterscheiden zwischen 1. einem sehr allgemeinen Gebrauch des Wortes Planung, der einen rationalen und auf hohe Effizienz zielenden Gebrauch aller Hilfsmittel und Energien meint, und 2. institutionalisierter Planung mit ihren speziellen Methoden, Strukturen und durch Fachleute ausgeübten Verfahren“.

Solche Kritik an dem etwas diffusen Thema und den entsprechend verschwommenen, wenig praktikablen Ergebnissen der Bemühungen der Vorkonferenz mag vielleicht für den besonders naheliegen, der – wie der Berichtersteller – an der ersten Arbeitsgruppe beteiligt war, die als Thema „Soziale Veränderungen und sozialer Fortschritt“ behandelte. Die Vorkonferenz hatte sich nach einer einleitenden Plenumsdiskussion in drei Diskussionsgruppen aufgeteilt, die sich mit den drei Begriffen beschäftigten, die in dem Konferenzthema vorkamen. Der erste Teil behandelte die Frage, was denn „sozialer Fortschritt“, also das – von vornherein unterstellte – Ziel aller Planung sei; der zweite versuchte eine Beschreibung des Wesens und des Vorganges der Planung selbst, und der dritte sollte klären, was die Sozialarbeit mit diesem Prozeß, mit all den planerischen Bemühungen zu tun habe.

Abgrenzung des Begriffs „sozialer Fortschritt“

Es ist offensichtlich, daß die Frage, was denn über jenen sozialen Fortschritt, der durch Planung zu fördern sei, ausgesagt werden könne, am wenigsten präzise und für konkrete Planungen brauchbar beantwortet werden konnte. Die mit ihr befaßte Arbeitsgruppe versuchte zunächst, den Zustand ein wenig zu beschreiben, der durch Planung verändert werden soll. Dabei konnte freilich von vornherein gar nicht mehr beabsichtigt sein, als ein „summary“ der Analysen und Deutungen, die seit hundert Jahren von dem „industriellen Zeitalter“ geliefert werden. Hier kann nur referiert werden, daß diese Schilderung mit den Überschriften „Technologische Entwicklung“, „Wirtschaftliches Wachstum“ und „Soziale Veränderungen“ versehen wurde, wobei unter den letzteren vor allem die Urbanisierung, das Bevölkerungswachstum, die Mobilität und die Ausweitung aller erzieherischen Bemühungen – von dem Kampf gegen Analphabetismus bis zur wissenschaftlichen Ausbildung – angeführt wurden. Von den Vorstellungen über sozialen Fortschritt wird dann gesagt, daß sie dynamisch seien und selbst „progressive“ sein müßten (was hier wohl eher mit „fortschreitend“ als mit „fortschrittlich“ zu übersetzen ist). Als dauerhaft wurden jedoch unter anderen die folgenden „qualitativen Komponenten“ angesehen: 1. ein ständiger, gesicherter Frieden in der ganzen Welt, nicht nur in dem Sinne, daß kein Krieg geführt werde, sondern auch daß eine Atmosphäre herrsche, die an eine gesicherte und bessere Zukunft glauben läßt; 2. eine sich erweiternde Geltung und Durchsetzung der Menschenrechte; 3. die Beseitigung der Armut, die schon deshalb zum sozialen

Fortschritt gehöre, weil der Begriff für Menschen, die verhungert seien, keinerlei wie auch immer zu definierenden Inhalt mehr habe; 4. die Erhaltung der Gesundheit, sowohl der physischen wie der psychischen; 5. die Förderung der Erziehung, abgestimmt auf die sozialen Bedürfnisse des einzelnen. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe hatte aber gezeigt, daß selbst diese generellen Deklarationen bereits vielen „Wenn“ und „Aber“ ausgesetzt sind, daß sie mit vielerlei modifizierenden Erläuterungen versehen werden müssen, schon deshalb, weil – wie es der Bericht dann formuliert hat – jede Definition des sozialen Fortschritts Werturteile involviert und daher verschiedene Menschen, verschiedene Gruppen, verschiedene Länder und verschiedene Generationen jeweils auch verschiedene Vorstellungen darüber haben, was sozialer Fortschritt sei. Deshalb wurde dann auf weitere Spezifizierungen, auf detailliertere Deutungen, die Anhaltspunkte dafür hätten geben können, auf welche konkreten Ziele hin denn nun eigentlich geplant werden sollte, verzichtet.

Analyse des Begriffs „soziale Planung“

Die zweite Arbeitsgruppe, die einen „Beitrag zur Analyse des Begriffs soziale Planung“ zu geben sich vorgenommen hatte, konnte eine exaktere Ausarbeitung vorlegen, da sie es mit logisch-begrifflicher Systematisierung zu tun hatte. Freilich läßt sich eigentlich nur verstehen, wie geplant wird, indem man plant, das heißt der Planungsprozeß kann nur anhand von Beispielen genau beschrieben werden. So weit in einzelne Planungsvorgänge konnte sich die Vorkonferenz natürlich nicht vertiefen. Aber der zweite (umfangreichste) Teil ihres Berichtes, der am deutlichsten die Handschrift ihres Vorsitzenden Lucien Mehl, Dozent an der Ecole Nationale d'Administration in Paris (also jener Anstalt, die vor allem die französischen „planificateurs“ ausbildet), zeigt, konnte doch etwas von der Struktur des Planungsbegriffs und der Systematik des Planens deutlich machen. Dabei wurde Planung in einem technischen Sinne verstanden, also nicht als der Vorgang der Entschlußfassung, der allem menschlichen Handeln zugrunde liegt, sondern als spezifischer Prozeß der Handlungsvorbereitung, der „eine Maschinerie der Planung, ein administratives System“ erfordert, das den Plan entwirft, ihn den zuständigen Instanzen unterbreitet und nach seiner Annahme seinen Vollzug leitet und kontrolliert.

Wieder können im Rahmen dieser kurzen Hinweise auf die Ergebnisse der Vorkonferenz von Chalkis nur Stichworte, eine Art Gliederungsschema wiedergegeben werden. Die ersten umfassenden Planungen wurden von sozialistischen Ländern vorgenommen, die „eine Methodologie der zentralen Planung ausarbeiteten“. Aber es gibt nicht nur zentrale staatliche Planung, sondern auch öffentliche Planungen in regionalen und örtlichen Bereichen und private Planungen in Unternehmungen, sozialen Organisationen und Verbänden. Alle diese Planungen unterscheiden sich wiederum nach dem Grade ihrer Institutionalisierung, d. h. danach, ob es besondere „planning bodies“ gibt oder ob von Gremien, die an sich um anderer Aufgaben willen gebildet worden sind, unter anderem auch Pläne ausgearbeitet werden; dabei ist vor allem auf Haushaltsspläne zu verweisen. Ebenso wie die räumliche ist auch die sachliche Reichweite der Planungen verschieden: Umfassende Planungen beziehen sich „auf alle ökonomischen und sozialen Zielsetzungen und die Mittel und Wege, um sie zu erreichen“, sogenannte „sektorale Planungen“ dagegen beschäftigen sich mit Einzelfragen, wie Erziehung, Gesundheit oder Beschäftigung. Eine der wesentlichsten Unterscheidungen ist die nach dem Grade der Verbindlichkeit. Ein Plan kann entweder einen vollständigen Zwangscharakter haben, wie in den sozialistischen Ländern, er kann andererseits rein informativ oder „indikativ“ sein (die einzige in einer reinen Marktwirtschaft praktikable Form der Planung), und er kann schließlich durch Subventionen oder sonstige Vergünstigungen anregend und in gewissem Maße dirigierend wirken. „In der Praxis ist in vielen Ländern der nationale Plan teilweise vollzugsverbindlich (vor allem für öffentliche Einrichtungen), teilweise stimulierend (für die privaten Betriebe und Organisationen), und natürlich für alle informativ.“

Die logische Abfolge des Planungsprozesses, die einzelnen Schritte im Ablauf der planerischen Tätigkeit, hat der Bericht wie folgt systematisiert:

1. Beschreibung der gegebenen Situation, vor allem aufgrund statistischer Daten und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der voraussichtlichen (spontanen, autonomen) Weiterentwicklung;
2. Auswahl der Planungsziele, worin „der Wille, den natürlichen Verlauf der Entwicklung zu verändern, eingeschlossen ist“;
3. Abwägung und Entscheidung zwischen ausgewählten Planungszielen, was erfordert, die Ziele
 - a) nach Präferenzen oder Prioritäten zu ordnen und
 - b) auf ihre Kohärenz und Kompatibilität zu prüfen;
4. Festlegung der Mittel, Methoden und Zeiten, durch die bzw. in denen die Ziele erreicht werden sollen;
5. Leitung, Koordination und Kontrolle des Planvollzugs;
6. Überprüfung der Resultate, die in dem kontinuierlichen Prozeß, den jede Planung darstellt, eine Revision des Plans erforderlich machen können und zugleich Material für die Ausarbeitung folgender Pläne darstellen.

Dieses zunächst von der ökonomischen Planung abgeleitete Schema gilt grundsätzlich für alle Planung. Es wurde jedoch hervorgehoben, daß die soziale Planung dadurch gewisse Besonderheiten aufweise, daß sie – insbesondere gegenüber der wirtschaftlichen – weniger strenge Methoden kenne und subjektiver in ihren Entscheidungen sei. Sie könne weniger auf genauen, quantitativen Informationen aufbauen, sei daher in ihren Verfahren weniger systematisch und weniger wissenschaftlich und erschließe sich viel weniger Modellkonstruktionen und einer Mathematisierung der Entscheidungskriterien.

Die Überlegungen der Vorkonferenz zum Begriff der sozialen Planung bezogen schließlich noch die Frage nach den Voraussetzungen und den Grenzen der Planung ein. Dabei wurde mit besonderem Nachdruck auf die Notwendigkeit wissenschaftlicher Forschung hingewiesen. „Da Planung“, so heißt es in dem Bericht, „auf genau festgestellten Bedürfnissen, verfügbaren Mitteln und Vorhersagen über das Bevölkerungswachstum und über die wirtschaftliche, soziale und technische Entwicklung aufbauen muß, sind für eine wirklich effiziente Planung umfangreiche Kenntnisse genauer und systematischer Daten erforderlich“. Zugleich wurde aber eingeräumt, daß es sehr schwierig sei, die Reaktionen auf wirtschaftliche und soziale Konstellationen vorauszusagen. Schon darum sei es notwendig, „die weitestmögliche Beteiligung von Individuen, Gruppen, Organisationen, örtlichen und nationalen Gremien zu einem wesentlichen Bestandteil des Planungsprozesses zu machen“. Durch solche bürgerschaftliche Anteilnahme an der Planung werde darüber hinaus dem ganzen planerischen Bemühen zu größerer Wirksamkeit und zu einem demokratisierten Verfahren verholfen, das ein Gegengewicht gegen die Tendenz zur Herrschaft der Technokraten bilde. Schließlich trage sie dazu bei, die Widerstände gegen Veränderungen abzubauen, Planungsziele festzusetzen, für deren Rangordnung es keine objektiven Kriterien gibt, und die Antithese zwischen möglichst wirkungsvoller Planung einerseits und möglichst freiheitlicher Planung andererseits aufzuheben.

Rolle der Sozialarbeit in der Planung

Am zurückhaltendsten und bescheidensten erwies sich die dritte Arbeitsgruppe der Vorkonferenz, die die Rolle der Sozialarbeit in diesem ganzen Planungsgeschäft bezeichnen sollte. Hier war nicht nur eine konkretere Frage gestellt als in den beiden anderen Arbeitsgruppen, sondern hier war auch die größte berufliche Erfahrung über das zu behandelnde Thema versammelt. So wurde von den Sozialarbeitern immer wieder davor gewarnt, illusionäre Ansprüche auf eine Mitwirkung der Sozialarbeit im Planungsprozeß zu erheben und sich dadurch um die Glaubwürdigkeit bei anderen Fachleuten zu bringen, daß man auch dort gefragt zu werden verlange, wo man zwar vielleicht Kenntnisse haben sollte, aber im Augenblick eben einfach nicht kompetent sei. Die dritte Arbeitsgruppe formulierte die Ergebnisse ihrer Debatten daher in dem Bericht vielfach als Fragen an die Sozialarbeit. Aus den Länderberichten habe sich ergeben, daß die Sozialarbeit nur wenig praktische Beiträge zur Planung leiste. Sie habe jedoch Kenntnisse und Fähigkeiten anzubieten, über die niemand sonst verfüge: Kenntnisse und Erfahrungen der Bedürfnisse der Bevölkerung, die die Sozialarbeit durch ihre engen persönlichen Kontakte gewinne, Informationen über die Wirkungen sozialer Veränderungen und über die Anpassungsfähigkeit der Menschen, ein

Verständnis für Motivationen der Bevölkerung in ihrem gesamten sozialen Verhalten und für Reaktionen auf bestimmte Umweltbedingungen, Vorschläge, wie man die Menschen zu gemeinschaftlichem Handeln zusammenbringen, sie zu sozialer Verantwortung und daraus erwachsender persönlicher Befriedigung führen könne, und Lösungen für bestimmte soziale Probleme, die sich aus der Entwicklung der modernen Welt ergeben, wie etwa der Zerfall überlieferter Familienstrukturen. Um ihre Vorstellungen und Erfahrungen in die soziale Planung einzuführen, müsse die Sozialarbeit in allen Studien und an allen Gegenständen der Planung – also nicht nur an der Planung der Sozialarbeit, sondern auch z. B. der Erziehung, der sozialen Sicherheit und mancher Bereiche der Wirtschaft – aktiv beteiligt werden, müsse sie die Informationen, die sie aus der praktischen Arbeit gewinnt, in Formen zur Verfügung stellen, die planerisch verwertbar sind; von übersichtlichen Darstellungen der sozialen Verhältnisse bis zu statistischen Nachweisungen müsse sie sich aber auch aus ihrer intimen Kenntnis menschlicher Nöte heraus an der Formulierung der Planungsziele beteiligen. Solcher Forderung und solchem Angebot stünden aber vielerlei Widerstände entgegen, vor allem deshalb, weil in den meisten Ländern die Sozialarbeit lange als ergänzende und helfende (in deutscher Terminologie wohl: subsidiäre) und nicht als vorbeugende und planende Tätigkeit gegolten habe. Der Athener Konferenz wurde in dem Bericht der „Working Party“ eine ganze Reihe von Fragen vorgelegt, wie an

diesem Zustand etwas zu ändern sei, wie die Sozialarbeit nicht nur an Ansehen bei anderen, sondern auch an Selbstvertrauen und Selbstsicherheit, vor allem gegenüber etablierten wissenschaftlichen Disziplinen, gewinnen könne. Die Vorkonferenz sprach die Vermutung aus, daß insbesondere die Ausbildung der Sozialarbeiter dazu beitragen müsse, die Sozialarbeit in diese neue Funktion innerhalb der sozialen Planung hineinwachsen zu lassen. Das dürfe nicht dahin mißverstanden werden, daß aus der Sozialarbeit heraus ein neuer Spezialberuf des Sozialplaners entwickelt werden solle. Da soziale Planung ein „interdisziplinärer Versuch“ sei, müsse nur innerhalb der verschiedensten Berufsausbildungen – und darunter auch beim Sozialarbeiter – Verständnis für die planerischen Probleme geweckt und die Fähigkeit entwickelt werden, sich in die Methoden der Planung sachgerecht einzuarbeiten. Daß in diesem Zusammenhang auf den Bericht für die Internationale Konferenz der Wohlfahrtsschulen (die zwischen der Vorkonferenz in Chalkis und der Hauptkonferenz in Athen ebenfalls in der griechischen Hauptstadt stattfand) verwiesen und darauf aufmerksam gemacht wurde, daß hier ganz ähnliche Thesen vertreten wurden, zeigt, daß schon die Überlegungen zum Thema „Planung“, wie sie auf den großen internationalen Konferenzen im vergangenen Herbst in Griechenland angestellt wurden, sich der Forderung nach Kooperation und Koordination unterwerfen mußten, die für den Erfolg aller Planungen wahrscheinlich letztlich entscheidend ist.