

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 68 (1971)

Heft: 1

Artikel: Europäischer Studienzyklus über Probleme und Methoden der Planung im Sozialwesen

Autor: Schwyter, E.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838837>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Europäischer Studienzyklus über Probleme und Methoden der Planung im Sozialwesen

6. bis 15. September 1970 in Rennes

Von E. SCHWYTER, Vorsteher des Zweigbüros Bümpliz der Fürsorgedirektion der Stadt Bern

Die Vereinten Nationen, Abteilung Soziales, haben in Rennes (Frankreich) vom 6. bis 15. September 1970 eine Studientagung über Probleme und Methoden der Planung im Sozialwesen organisiert. Als Teilnehmer wurden 42 Delegierte aus 16 europäischen Ländern, zuzüglich einige Experten der UNO und Gäste interessierter Organisationen (OCDE, ICSW, IASSW), eingeladen.

Die Studientagung ist die Folge einer Anregung der Internationalen Konferenz der Sozialminister 1968 in New York. Diese Konferenz hat die Verbesserung der Methoden und Wirksamkeit der Planung des Sozialwesens als Vorbedingung einer erhöhten Wirksamkeit des Sozialwesens erkannt. Die Zielsetzung der Studientagung konzentrierte sich daher hauptsächlich auf die Definierung und Verbesserung der Planungsmethoden.

Zu bearbeiten waren im besonderen vier Themen:

- der *Begriff* und die Methoden der Planung des Sozialwesens,
- die *Bedürfnisse*, Analyse und Wertung (Basis der Planung des Sozialwesens),
- *Wahl und Verteilung der Mittel*,
- *Quantifikationstechniken und die formalisierten Modelle in der Planung des Sozialwesens*.

Die wesentlichen Arbeitsformen der Studientagung waren: Plenum, drei Kommissionen (französisch, englisch und gemischt), die die gleichen Themen behandelten, Subkommissionen zur Behandlung besonderer Fragen, zum Beispiel Überalterung der Bevölkerung, Gastarbeiter, Ausbildung der Sozialarbeiter in der Planung.

Als Teilnehmer an diesem Studienzyklus waren außer vier Experten der UNO hauptsächlich leitende Funktionäre von Sozialministerien, zentralen Planungsämtern, Dozenten an Universitäten und Schulen für Soziale Arbeit sowie einige Leiter von Sozialdiensten anwesend. Die Teilnehmerzahl war auf 60 beschränkt, so daß eine gewisse Übersichtlichkeit gewährleistet blieb. Die Leitung hatte Professor Levi von der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Universität Nanterre.

Der Begriff *Sozialwesen* wird in einem eher weitem Rahmen als bei uns in der Schweiz verwendet. In den meisten europäischen Ländern fallen darunter das ganze Bildungswesen, der Wohnbau, Familienplanung, Sozialversicherung, Sozialarbeit und als besonders wichtiger Punkt die Verteilung des Bruttosozialproduktes. Die Diskussionen ergaben aber, daß wegen der staatlichen Struktur, einerseits zentralistisch organisierter Einheitsstaat (zum Beispiel Frankreich, England) und als Gegensatz dazu der Föderativstaat (zum Beispiel Schweiz, Deutschland), eine einheitliche Auffassung kaum möglich ist. Im Föderativstaat sind für einzelne Teile des Sozialwesens nicht die Zentralbehörde, sondern die einzelnen Staaten (Kantone Schweiz, Länder Deutschland) verantwortlich. Aus diesem Grunde ist der Begriff *Planung des Sozialwesens* sehr weit gesteckt. Entsprechend der staatlichen Organisation umfaßt diese: Verteilung des Brutto-

sozialproduktes, Gesundheitswesen, Bauwesen, Bildungswesen, Familienplanung, Sozialversicherung, Sozialarbeit usw. Bei dieser oberen Stufe der Planung sind hauptsächlich Fachleute der Wirtschaft, Ärzte, Pädagogen, Baufachleute, Soziologen und Psychologen tätig. In einer ausgiebigen Diskussion wurde festgestellt, daß die heutige Ausbildung des Sozialarbeiters kaum ausreichen würde, in diesen spezialisierten Gremien als gleichwertige Teampartner auftreten zu können. Günstiger beurteilt werden die Möglichkeiten des Sozialarbeiters, wenn es um Mitarbeit in Planungsteams der unteren Stufe geht, zum Beispiel Planung von Einrichtungen oder Werken der Sozialarbeit und zum Teil des Gesundheits- und Bildungswesens, sowie im Wohn- und Siedlungsbau.

In einem ersten Referat umriß Professor Hannequart aus Brüssel den Begriff und die Methoden der Planung des Sozialwesens. Er stellte fest, daß sich die Gesamtheit der Planungsarbeiten auf drei Ebenen bewegt.

1. Soziale Erwägungen informieren und geben den generellen Zielen der Entwicklung ihre wirkliche Dimension.

- Globalziele, wie zum Beispiel die Integration der Einzelnen und der Gruppen in die nationale Kollektivität oder das Wohlergehen usw.
- in einer etwas weniger hervorstechenden, aber ebenso notwendigen Weise sind andere, spezifischere Ziele wie die Vermehrung des Bruttosozialproduktes, Verbesserung der Schulung der Menschen, Fortschritte in der Lebenserwartung und der Gesundheit u.ä.m.

Es wurde festgestellt, daß der Sozialexperte an der allgemeinen wie an der wirtschaftlichen Planifikation mithelfen soll, insbesondere was die Neudefinierung der Ziele des wirtschaftlichen Wachstums betrifft. In der Diskussion wurde dazu auch festgestellt, daß es weder nötig noch kaum möglich wäre, den Aufgabenkreis des Wirtschaftsexperten und des Sozialexperten grundsätzlich zu unterscheiden oder auseinanderzuhalten. Die beiden Bereiche gehen sehr eng ineinander über.

2. Auf einer zweiten Ebene konkretisieren sich die sozialen Dimensionen der Planung in einer Anzahl von Aktivitäten. Deren Grenzen sind von Land zu Land verschieden und anders gesteckt. In diesen Sektoren können wir finden: die Sozialdienste, Gesundheit, Bildung u.ä.m. Dieses ganze Gebiet wird oft als das Gebiet der Sozialplanung oder Planung der sozialen Infrastruktur bezeichnet. In der Diskussion wird an diesem Begriff vorläufig festgehalten, aber betont, daß die wirtschaftlichen Faktoren auch in diesem Planungsziel eine wesentliche Rolle spielen.

3. Die dritte Ebene, auf welcher die generelle Planung mit dem Sozialen übereinstimmt, ist die einer speziellen Tätigkeits- und Entscheidungssphäre, die allgemein auf zentraler Ebene einer administrativen Funktion entspricht und (in der Regel) durch ein Ministerialdepartement ausgeübt wird. Diese Planung betrifft einzelne Gebiete des Sozialwesens, wie zum Beispiel die Hilfe für die Betagten, für behinderte Kinder oder Erwachsene, das heißt Einzelne oder Gruppen, die Mühe haben, sich an die im Moment vorherrschenden Gesellschaftsnormen anzupassen.

Nach diesem Teil des Referates entstand in allen Gruppen eine eingehende Diskussion um die Terminologie im Sozialwesen und insbesondere auch über den Inhalt und die Definition der Sozialarbeit. Mehrheitlich kam man zum Schluß, daß eine Vereinheitlichung im europäischen Raum vorläufig kaum zu erreichen ist.

Abschließend wurde festgestellt, daß besondere Schwierigkeiten darin bestehen:

- in der Unterscheidung zwischen Ziel und Mitteln,
- in der Einstufung der Resultate der Untersuchungen,
- in der Gewichtung der einzelnen Ergebnisse.

Ein zweites Referat wurde von Herrn Dr. Sgroi, Direktor der italienischen Akademie für Sozialarbeit, mit dem Thema «Analyse und Wertung der Bedürfnisse in der Planung des Sozialwesens» gehalten. Seine Überlegungen galten hauptsächlich der Schwierigkeit, den Begriff «Bedürfnisse» zu erläutern. Er stellte fest, daß diese nie völlig objektiv erfaßt werden könnten, weil sich die Gesellschaftseinflüsse überschneiden (politische Situation, soziale Schichtung, religiöse, klimatische, geographische Einflüsse u.ä.m.). Daher sind auch die Informationen über die Bedürfnisse nicht allgemein gültig und müssen auf ihren Wert besonders eingehend untersucht werden. Dazu sind aber Forschungsstätten nötig; und diese werden koordinierte und eingehend beschriebene Aufträge zu erhalten haben, damit sie richtig arbeiten können. Dem Planer liegt daher ob, Methoden zu entwickeln, um die Bedürfnisse zu analysieren und das Niveau sowie den Wert seiner Ziele festlegen zu können. Er hat denn auch darauf hingewiesen, daß bei der Analyse der Bedürfnisse wohl auch die Betroffenen, die Nutznießer, Klienten mitsprechen oder gar mitbestimmen sollten. Auf diesen äußerst wichtigen Hinweis ist dann allerdings der Referent nicht eingegangen; es hätte mich besonders interessiert, von ihm zu erfahren, wie in einem zentralistisch geleiteten Sozialwesen die Klienten mitbestimmen.

In den anschließenden Gruppendiskussionen wurde festgestellt, daß die Analyse der Bedürfnisse sicher die Grundlage jeglicher Planung im Sozialwesen darstellt. Bevor aber diese Analyse stattfinden könne, müsse ein Katalog aller Bedürfnisse aufgestellt werden. Nach der Wertung der einzelnen Bedürfnisse sei dann ebenso wichtig, die Prioritäten festzulegen. Hervorgehoben wurde dann auch, daß die Prioritätenfestlegung besonders stark durch Politik, Ideologie, öffentliche Meinung beeinflußt werde. Ferner hat man darauf hingewiesen, daß die Planung flexibel bleiben müsse. Es sei wenig günstig, wenn zum Beispiel in einem Fünfjahresplan eine Objektplanung und Realisation weiterlaufe, wenn das Ziel dieses Unternehmens nicht mehr vorhanden oder verschoben sei. Man dürfe auch vor Experimenten nicht zurückschrecken. Als französischen Beitrag möchte ich noch hervorheben, daß mit allzu zahlreichen und mit im Sozialwesen nicht vertrauten Leuten besetzte Expertenausschüsse sich die Gefahr der Überplanung verschärft. In Frankreich, wo die Sozialplanung durch eine zentrale Planungsstelle, die allen Ministerien dient, betrieben wird, hat man gute Erfahrungen mit sogenannten richtungweisenden Versuchen gemacht, zum Beispiel Ausrüstung für Satellitenstädte mit Einrichtungen des Sozialwesens, Gemeinschaftszentren u.ä.m.

Herr Karczewski, Ministerialdirektor für Sozialwesen in Polen, hat die Wahl der Mittel und die Mittelzuweisung in der Planung des Sozialwesens untersucht. Er zeigte besonders, daß die Wahl der in der Planung des Sozialwesens eingesetzten Mittel und die Relation zwischen Auswahl, Ziel und Mitteln nicht leicht in Formeln und Modelle zu bannen sind, wie dies von wissenschaftlicher Seite oft versucht wird. Die Programmierung der Aktionsmittel ist wegen der extremen Vielfalt und Verschiedenheit dieser Mittel wünschenswert oder gar nötig. Wegen des verschiedenen Gewichts ist diese Aufgabe aber nicht leicht zu lösen. Er weist auf die Wichtigkeit hin, daß bei der Analyse der Bedürfnisse die Zuweisung der

Mittel eine vordringliche Rolle spielt. Es wäre in der Tat eine planerische Fehlleistung, ein Hilfswerk einzurichten, wenn dazu die personellen oder finanziellen Mittel nicht vorhanden sind. Zum Beispiel ein Heim für zerebral geschädigte Kinder, wenn keine Heilpädagogen und Therapeuten vorhanden und erhältlich sind. Bei der Zuweisung der Mittel muß man aber auch die Rentabilität berücksichtigen. Beispiel: es ist wenig sinnvoll, wenn Chronischkranke, zum Beispiel Betagte, Betten in Akutspitälern belegen, weil die viel billigeren Betten in Chronikerheimen fehlen. Diese Beispiele, die in der Diskussion besonders hervorgehoben wurden, könnten noch lange fortgesetzt werden. Auch bei diesem Thema wurde allgemein bedauert, daß die Terminologie in der Planung noch sehr uneinheitlich sei, daß selbst in einem zentralistisch organisierten Lande, je nach Herkunft des Planers, die Begriffe und Methoden nicht die gleiche Bedeutung haben.

Als letzte zu behandelnde Thematik wurden von Professor Davis von der Londoner Universität die Quantifikationstechniken und die formalisierten Modelle in der Sozialplanung behandelt. Darüber kann ich mich kurz fassen, da es sich um eine rein wissenschaftliche Arbeit handelt, die für uns Nichtspezialisten auch in der deutschen Übersetzung sehr schwer verständlich ist. Es hat sich in der Diskussion denn auch gezeigt, daß die Darlegungen nur von einem kleinen Teil der Anwesenden richtig verstanden und besprochen werden konnten. Unter den Fachleuten brachen sofort Meinungsverschiedenheiten über Methoden und Techniken aus, die in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht eingehend behandelt werden konnten. Eines stand aber bestimmt fest: die Planung, und insbesondere die Planung im Sozialwesen, kann heute noch nicht allein mit dem Computer erfolgen. Zu den Quantifikationstechniken gehören auch die Qualifikationstechniken. Ich habe schon bei den früheren Themenkreisen darauf hingewiesen, daß die Gewichtung der Angaben so vielfältige objektive und subjektive Überlegungen auslöst, die vorläufig nur der Mensch aufbringen kann. Für Teilaufgaben wird sich der Computer allerdings sicher einsetzen lassen, sofern für die Programmierung geeignete Fachleute vorhanden sind. Besonders als Datenbank könnte der Computer nützliche Dienste leisten, wobei aber auch hier die Vergleichbarkeit und Transparenz der Daten eine wesentliche Rolle spielen.

In allen Diskussionen während der Studientagung kamen, wie schon eingangs erwähnt, einige Themen immer wieder zur Sprache. Zum Beispiel Ausbildung der Sozialarbeiter. Es wurde aus dem Kreise von Teilnehmern an der Studientagung eine Studiengruppe gebildet, um festzustellen, welche Anforderungen an eine zusätzliche Ausbildung des Sozialarbeiters zu stellen wären. Da nur relativ wenig Zeit zur Verfügung stand, konnte dieses sicher wichtige Problem nicht gründlich oder gar abschließend behandelt werden. Die Besprechung ergab, daß dem Sozialarbeiter heute gründliche Kenntnisse der Methoden und Techniken der Planung fehlen. Es wurden zwei Möglichkeiten zur bessern Vertretung der Sozialarbeit in den obern Planungsgremien erkannt:

Sozialarbeiter mit guter Basisausbildung sollen sich durch Besuch von Vorlesungen und Seminarien an den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten weiter ausbilden oder als Alternativlösung: Absolventen von wirtschaftswissenschaftlichen, soziologischen oder sozialpsychologischen Studien sollten zusätzlich über Sozialarbeit informiert werden.

Die Polivalenz der Einrichtungen der Sozialarbeit wurde als anzustrebende Organisationsform angesehen, weil damit ein Optimum von Wirkung in die Breite und Ausnützung der eingesetzten Mittel erzielt werden kann. Eine allzu

große Spezialisierung habe Unübersichtlichkeit des Angebotes von Hilfen und damit Ratlosigkeit der Adressaten zur Folge.

Gastarbeiterfragen bedrücken nicht nur die Schweiz, sondern, wenn auch in geringerem Umfang, Deutschland, Frankreich, England und neuerdings etwa auch Österreich. Eine eingehende Behandlung konnte aber aus Zeitgründen nicht stattfinden.

Ferner wurde eine Diskussionsgruppe zur Besprechung der Altersfragen zusammengestellt, an welcher ich leider nicht teilnehmen konnte, weil sie zur gleichen Zeit tagte wie die Gruppe «Ausbildung». Aus Gesprächen konnte ich jedoch vernehmen, daß die Probleme in allen westeuropäischen Ländern ähnlich wie bei uns liegen und daß vorläufig noch in vielen Gebieten experimentiert wird. Übereinstimmend stelle man dort fest, daß es mit der Sicherstellung des Lebensunterhaltes der Betagten (existenzsichernde Renten) nicht sein Bewenden hat. Im Westen wie im Osten nehmen die Behandlungsbedürftigen im seelisch-geistigen Bereich erheblich zu. Hier öffnet sich ein weites Feld für die Sozialarbeit.

Abschließend kann ich feststellen, daß die Planung im Sozialwesen nicht nur bei uns, sondern in allen andern Ländern zum Teil noch in den Anfangsgründen steckt und daß man in Sorge lebt, die Verhältnisse würden der Planung davonlaufen. Für uns in der Schweiz sind die Schwierigkeiten noch mannigfacher, weil mit Ausnahme der Sozialversicherung das Sozialwesen von unten nach oben aufgebaut ist. Zudem fehlt uns ein «Sozialministerium» oder mindestens eine Abteilung bei der Bundesverwaltung, die die Fragen des Sozialwesens und damit auch die Planung eingehend und verantwortlich behandeln kann.

Die in Rennes verbrachten Studien- und Kontakttage blieben nicht nur in theoretischen Erwägungen stecken; die Praktiker sorgten immer wieder dafür, daß die praktische Planung, diejenige der untern Stufe, zur Sprache kam. Dabei zeigte sich, daß die *Planung* der sozialen Infrastruktur auch für unsere Gemeinden, Regionen und Kantone schon heute und erst recht in der Zukunft immer gewichtiger und nötiger wird.

Manila 1970

Bericht über die XV. Internationale Konferenz für Sozialwesen, 6. bis 12. September 1970 in Manila, Philippinen

Von Frau C. CHUARD, Arlesheim, Präsidentin des Schweizerischen Berufsverbandes der Sozialarbeiter

Es scheint mir richtig zu sein, von all dem, was wir Teilnehmer an dieser weltweiten Veranstaltung sehen, hören, lernen und erleben durften, möglichst viel weiterzugeben. Mehrmals schon bin ich nach dem Wert, dem Sinn und Zweck einer solchen Monsterveranstaltung gefragt worden. Mit Recht wird diese Frage gestellt, ist es doch unbestritten, daß manches nur oberflächlich behandelt werden kann, daß in den Diskussionen selten konkrete Ergebnisse herausgeschält werden können und daß kaum je ein meßbarer, sichtbarer Erfolg einer internationalen Tagung festgestellt werden kann. Konkrete Ergebnisse finden wir