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: 67 (1970)

Heft: 9

Artikel: Die Bedürfnisse der Bevölkerung als Grundlage kommunaler Sozialplanung

Autor: Kok, Adrian C. M. de

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839074

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.07.2025

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

Die Bedürfnisse der Bevölkerung als Grundlage kommunaler Sozialplanung

Von Dr. Adrian C.M. de Kok, stellvertretender Leiter des Amtes für Sozialforschung und Sozialplanung im Holländischen Ministerium für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialordnung, Den Haag, Holland.

Vortrag gehalten an der Jahrestagung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 21. Mai 1970 in Biel.

I. Einleitende Bemerkungen

Das Gesamtthema Ihrer nationalen Konferenz über «Ausbau des Sozialwesens im Rahmen der gesellschaftlichen Entwicklung» ist eng verbunden mit der Problematik des Wohlstands-, Wohlfahrtsstaates und des sozialen Rechtsstaates; Begriffe, welche in Holland vielfach angewendet und leicht mißverstanden werden. Sie bedeuten nämlich mehr eine normative gesellschaftliche Aufgabe als eine in diesem Augenblick erreichte Realität.

Wohlstand ist noch lange nicht für jeden erreicht, täglich kann man darüber lesen, und der Wohlfahrtsgedanke, wonach die Gesellschaft selbst sich erneuert, damit der Mensch wirklich im Mittelpunkt stehen wird, ist eine fesselnde, aber schwierige Herausforderung für uns alle.

Auch der Rechtsstaat entwickelt sich, sowohl in materiellem als auch in formellem Sinn, unter dem Einfluß der modernen sozialen Entwicklungen, national und international, nach dem sozialen Rechtsstaat, inspiriert von neuen Ideen über Wohlfahrt und Demokratisierung [1].

Hochgestimmt von diesen Werten, welche uns in unseren Ideologiekatalogen mit wachsender Begeisterung dargebracht werden, wird man vielleicht etwas enttäuscht sein, wenn ich Professor Steinbuch zitiere [2]: «Vorläufig ist unsere Gesellschaft noch eine wenig soziale Gesellschaft: das Wertsystem wird mehr von Handelsbilanzen und Aktienkursen bestimmt als vom Wohle der Menschen. Die Illusion, dies führe zu einer humanen Gesellschaft, wird vorläufig noch krampfhaft aufrecht erhalten, sie wird aber immer unglaubwürdiger.»

Jetzt glaube ich nicht, daß gerade Sie mit dieser Illusion leben, aber die Behauptung, daß unsere gesellschaftlichen Normen und Werte mehr von wirtschaftlichen und technischen als von sozialen und humanitären Bedingungen bestimmt werden, ist mehr als rein hypothetisch. Die Proteste der Jugendlichen in unseren modernen, industriellen Ländern, sich stützend auf tiefgehende Analysen von Marcuse, Habermas u.a., sind schon ein rotes Signal [3], das nicht mit einem einfachen Lächeln übersehen werden kann.

Sozialplanung kann als eines der Instrumente aufgefaßt werden, das in unserer Gesellschaft das Wohlsein der Menschen wirklich fördern kann. Robert Jungk spricht von Planung als dem «Griff nach der Zukunft» [4]. Griff heißt Aktivität: Wir können unsere Zukunft selbst konstruieren, wenigstens Versuche dazu sind nicht utopisch, wenn unsere Instrumente besser ausgerüstet werden.

Planung wird oft noch identifiziert mit Staatsdirigismus, ein irreführender Gedanke, denn die Alternative zu Planung ist Planlosigkeit und schließlich Chaos.

Die zukünftigen Probleme der Gesellschaft werden immer komplexer und sind ohne wissenschaftliche, präzise Planung und optimale Entscheidung einfach nicht mehr zu ordnen und zu lösen.

Planung als Instrument bereitet systematisch vor, stellt Alternativen, Ziele und Mittel auf: die Leitung dagegen entscheidet [5].

Wichtig ist, daß Planung bezogen ist auf zukunftgerichtete Aktionen und damit sehr interessiert ist an futurologischen Studien über die Entwicklung der Prognosen, auf denen eine (mittel-)langfristige Planung basiert.

Die amerikanischen Futurologen Kahn und Wiener sprechen denn auch von der Planung als einer analytischen und schöpferischen Beschreibung der «alternativen Zukunften», aus denen von Verwaltungsinstanzen gewählt und entschieden wird.

Und jetzt wird man fragen: ist die Gesellschaft imstande, das Wertsystem anzudeuten, aus dem heraus die Planung als Instrument der wissenschaftlichen Vorbereitung der Entscheidungen für eine Neugestaltung der Gesellschaft arbeiten kann?

Die weitere Frage nach den fundamentalen menschlichen Bedürfnissen ist hiermit eng verknüpft. Sowohl im praktisch-empirischen Bereich als auch in der modernen sozial-wissenschaftlichen Literatur ist eine schärfere Polarisierung spürbar. Zugleich wird eine Klarstellung der Wertsysteme verlangt. Status quo oder Erneuerung, Evolution oder Revolution, Techno- und Bürokratie oder Demokratie sind einige dieser Polaritäten, die außer der Fachliteratur auch in populären Magazinen und in emotionellen Debatten immer häufiger erwähnt werden. Die Lösung von Zukunftsproblemen, gerade auch auf der kommunalen Ebene, wo die Menschen glücklich arbeiten, wohnen und leben sollen, hängt zum großen Teil von der Beantwortung dieser Kernfrage ab.

Vorerst möchte ich Sie informieren über einige Sozialaspekte der Raumplanung in den Niederlanden, damit die Probleme der kommunalen Sozialplanung besser verstanden werden [6].

II. Sozialaspekte der Raumplanung: einige Informationen

Früher und stärker als irgendein anderes europäisches Land wurden die Niederlande mit dem Raum konfrontiert.

Auf ihrem knapp bemessenen Territorium, das ungefähr 36 000 km² Land- und Wasserfläche umfaßt, müssen 13 Millionen Einwohner Unterkommen finden. Auf jedem Quadratkilometer wohnen heute durchschnittlich 370 Menschen.

Einige Zahlen zum Vergleich:

Schweiz (1968)	148 Einwohner pro km²
Schweiz (nur produktives Land)	194 Einwohner pro km²
Westdeutschland	240 Einwohner pro km²
Belgien	313 Einwohner pro km²
Italien	173 Einwohner pro km²
Frankreich	90 Einwohner pro km²
Großbritannien	225 Einwohner pro km²

Der schnelle demographische Anstieg von 10 auf 13 Millionen von 1950 bis heute ist eine Folge der für europäische Begriffe hohen Geburtenzahl (2% jährlich) und einer der niedrigsten Sterblichkeitsquoten (0,8%) der Welt.

Die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt 76 Jahre (zum Vergleich: Westdeutschland 70,5 Jahre).

Heute verfügt jeder Niederländer durchschnittlich noch über 2700 m² Boden. Wenn der Bevölkerungsanwachs sich jedoch laut Prognosen entwickelt, dann wird er sich im Jahre 2000 mit lediglich 1600 m² begnügen müssen. Erwartet wird, daß in den nächsten 30 Jahren die Bevölkerung mindestens um 4 Millionen zunimmt.

Die räumliche und soziale Problematik wird in den Niederlanden noch durch die ungleichmäßige Bevölkerungsstreuung verschärft.

Im dichtbevölkerten Westen wohnen ungefähr 6 der jetzt 13 Millionen Niederländer, also beinahe 50% der Bevölkerung auf noch nicht einmal 20% des Territoriums.

Zu dieser ungleichmäßigen Verteilung hat in erster Linie die sehr günstige Lage der westlichen Niederlande an der Mündung der meistbefahrenen europäischen Ströme und an den Gestaden der meistbefahrenen See der Welt beigetragen. In diesem europäischen Delta haben sich Hafen-, Handels- und auch Industrieentwicklungen magnetischer demographischer Anziehungskraft vollzogen, die noch immer auch in anderen Landesteilen anhält.

So stark war der Ballungsprozeß im Westen, daß sich dort ein hufeisenförmiger Städtekranz (Utrecht-Hilversum-Amsterdam-Haarlem-Leiden-Den Haag-Delft-Schiedam-Rotterdam-Dordrecht) herausschälte, «Randstäd Holland» genannt.

So bilden die Gefahr einer Verstopfung des Westens und zu gleicher Zeit die Gefahr des Zurückbleibens oder sogar der Stagnation in den übrigen Landesteilen eine zusätzliche Herausforderung an die raumordnerische und soziale Politik. Die Regierung hat in der nationalen Raumplanungsstruktur bis zum Jahr 2000 diese Problematik ausführlich analysiert und Lösungsmöglichkeiten vorgestellt.

Um den Westen bewohnbar bleiben zu lassen, wurde deshalb eine Politik entwickelt, die darauf abzielt, für Arbeit, Wohngelegenheit und Verkehr, für Erholung und soziale Entwicklung des Menschen optimale Möglichkeiten unter Erhaltung eines gesunden und gefächerten Milieus zu schaffen.

Bestandteile der Politik, den Westen bewohnbar zu erhalten, sind Sanierung und Rekonstruktion der vielen historischen Stadtkerne. Eine Neugestaltung der Innenstädte allein reicht natürlich nicht aus. Zahlreiche neue Viertel sind zur Unterbringung der wachsenden Bevölkerung der Randstadt Holland erforderlich.

Bei den neuen Wohnvierteln kann von Beginn an gesagt werden, welche Anforderungen der Verkehr und der moderne Mensch stellen.

Ohne weitere staatliche Maßnahmen würde sich der gesamte Landeswesten wahrscheinlich innerhalb kürzester Zeit zu einem unabsehbaren Häusermeer entwickeln. Um ein gesundes Lebensklima und das notwendige Zusammenspiel zwischen großstädtischen Bauplänen und offener Landschaft zu erhalten, muß das grüne Herz Hollands wie ein Augapfel beschirmt werden. Das zentralgelegene Weideland bleibt also erhalten.

Außerdem werden (u.a. durch das Ministerium für Wohnungswesen und Raumordnung) Flächen angekauft, die als Pufferzonen ein völliges Verschmelzen der Großstädte verhindern sollen. Ihnen wird gleichzeitig eine Erholungsfunktion zuteil.

Für Erholungszwecke dienen auch die sogenannten Stadtregionparkanlagen (Großprojekte für Ausflugserholung), die mit Unterstützung des Ministeriums für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialordnung häufig bei den größeren Städten

angelegt werden. Tausende von Großstadtmenschen werden hier ihr freies Wochenende verbringen können.

Sorgfältige Gestaltungspolitik kann die westlichen Niederlande also auch in Zukunft lebensfähig erhalten. Dies bedeutet jedoch, daß die demographische Saturierung im Westen eher erreicht werden wird als bei nicht gelenkter Entwicklung. Darum werden bereits Maßnahmen erwogen, um einen Teil der demographischen Zuwachsquote vom Westen auf weniger dichtbevölkerte Landesteile zu verlagern.

Besonders im Norden und in süd- und südwestlichen Gebieten der Niederlande ist noch mehr als genug Raum vorhanden.

Auf Grund der relativ geringen Bevölkerungsdichte und der hiermit zusammenhängenden relativ einseitigen Agrarstruktur droht in diesen Randregionen sogar die Gefahr der Stagnation, Stagnation der wirtschaftlichen als auch der sozialen und kulturellen Entwicklung.

Die Regierung hat diese Gebiete deshalb offiziell zu Förderungsgebieten erklärt. Ein frischer Wind wird also diese Gebiete bestreichen, und ihre Anziehungskraft auf den überquellenden Westen wird sich vergrößern. Die seit 1959 durchgeführte Förderungspolitik sieht unter anderem vor:

- Verbesserung der Verkehrsverbindungen mit den Förderungsgebieten;
- Erteilung von Prämien und Erleichterungen für Industrieniederlassungen in bestimmten Orten (Förderungskerne);
- Schaffung eines anziehenden Lebens- und Niederlassungsklimas durch zusätzliche Regierungsunterstützung bei der Schaffung sozial-kultureller, sozialhygienischer und rekreativer Einrichtungen.
- Bisher wurden staatliche Subventionen in der Höhe von 300 Millionen Gulden für den beschleunigten Bau von Verkehrsstraßen und den weiteren Ausbau der Infrastruktur in Förderungsgebieten bereitgestellt.
- Bis 1968 wurden staatlicherseits für Industrieansiedlung in Ausbauorten Prämien und sonstige Erleichterungen im Werte von 550 Millionen Gulden gewährt.
- Bis Dezember 1968 wurden mit zusätzlicher staatlicher Unterstützung von 50 Millionen 676 sozialstrukturell wertvolle Objekte in den Förderungsgebieten, wie Gemeinschaftshäuser, Gesundheitszentren, Schwimmbäder, Sportanlagen und Versehrtenarbeitsstätten, angelegt.

Außer den Förderungsgebieten können auch die neugewonnenen Gebiete dazu beitragen, um den Bevölkerungsdruck im Westen des Landes aufzulockern.

Seit 1927 haben die Niederländer der See bereits 1660 km² abgewonnen. Der neueste Zuwachs ist der Polder Oostflevoland mit 540 km². Als eine der ersten ständigen Niederlassungen entstand dort das Dorf Dronten, das in Zukunft 25 000 Menschen aufnehmen soll. Daß die Verwirklichung dieser Politik auf gewaltige Probleme stößt, wird inzwischen wohl klar sein.

III. Was heißt kommunale Sozialplanung?

Mit René König möchte ich mich einverstanden erklären, wenn er Gemeinde umschreibt als «eine mehr oder weniger große soziale Einheit auf lokaler Basis, in der die Menschen zusammenwirken, um ihr wirtschaftliches, soziales und kulturelles Leben zu fristen». Daß die Frage, ob die Gemeinde als bezeichnete politische Verwaltungseinheit mit der Gemeinde im soziologischen Sinne zusam-

menfällt, nur durch empirische Untersuchungen entschieden werden kann, ist theoretisch richtig, in der Praxis aber ist eine Identifizierung von Gemeinde mit Gemeinschaft kaum verantwortbar, bei der zunehmenden Verstädterung und Mobilität. Soziale Einheit soll man auch nicht als Gemeinschaft – im Sinne Tönnies – auffassen, denn viele Spannungen und Probleme, bei Zusammenschließungsplänen kleiner Gemeinden, sind hierdurch entstanden.

Sozialplanung wird hier definiert als der Prozeß, in dem durch systematisches und andauerndes Abwägen von Bedürfnissen, Zielsetzungen und Mitteln zwischen behördlichen Verwaltungsorganen, Privatorganisationen und Bevölkerung Maßnahmen vorbereitet werden, welche das sozial-kulturelle Wohlbefinden der Region betreffen [7].

Einige Punkte will ich näher behandeln:

- Der Begriff «Wohlbefinden» hängt eng zusammen mit den Möglichkeiten zur Gestaltung einer menschlichen Umgebung. Und darin spielen informelle zwischenmenschliche Beziehungen eine wichtige Rolle, neben sozial-kulturellen Institutionen, Einrichtungen und Verhaltungsweisen.
- Sozialplanung bedeutet hier idealtypisch sowohl Planung der sozial-kulturellen Elemente und Aspekte, welche für das menschliche Wohlbefinden wichtig sind, als Planung mit aktiver Beteiligung und Einschaltung der Bevölkerung. Das Dezentralisationsprinzip steht bei der Sozialplanung deutlich im Vordergrund; kommunale Sozialplanung: das heißt Planung auf der untersten Verwaltungsebene, kann am besten diese aktive Beteiligung der Menschen fördern.
- Nötig ist weiter eine intensive und in bestimmtem Maße formalisierte Zusammenarbeit zwischen den mit der Planung beauftragten Instanzen auf allen Verwaltungsebenen und der Bevölkerung.
- In Holland hat sich die Sozialplanung in 15jähriger Praxis in den Förderungsgebieten besonders ausgeprägt.

Bei dieser umfangreichen Planungsarbeit sind verschiedene Ministerien, Provinzial- und Gemeindebehörden und auch eine Reihe von Beiräten und Konsultationsorganen eingeschaltet worden. Sowohl im eigenen Land als auch in internationalen Verbänden – wie in Ausschüssen der Vereinten Nationen und in europäischen Organen – wird von holländischen Delegierten Spezialplanung als ein wesentlicher Bestandteil des allgemeinen Planungsprozesses betrachtet und betont, daß sie sich auf eine integrierte Entwicklungspolitik richten sollte, wobei die wirtschaftliche und technische Entwicklung und der sozial-kulturelle Fortschritt Hand in Hand gehen müssen.

IV. Das System der Bedürfnisse

Abwägen von Bedürfnissen, Zielsetzungen und Mitteln ist eine Hauptaufgabe für die Sozialplanung: Einerseits beschränkte Mittel wie Raum- und Bodenknappheit, Mangel an ausreichenden finanziellen Quellen, an Organisationskapazität und Personal, andererseits im Wesen unbeschränkte Bedürfnisse.

In der Biologie, Psychologie, Soziologie und Wirtschaftslehre wird mit der Lehre von den Bedürfnissen gearbeitet, aber eine zusammenhängende konsistente wissenschaftliche Theorie, welche für die praktische Sozialpolitik wirklich nützlich sein kann, ist leider noch nicht vorhanden.

In seinem Werk «Grundlinien der Philosophie des Rechtes» spricht Hegel, die animalischen und die menschlichen Bedürfnisse analysierend, von «Zerlegung», das heißt Auseinanderlegung von Bedürfnis und Befriedigung in Teile, ein Prozeß, der sich immer mehr verfeinert, bis zu einer «ins Unendliche fortgehenden Vervielfältigung», wie Hegel sich ausdrückt. Die Bedürfnisse werden immer mehr, nach Hegel, bestimmt und reguliert durch die Meinung, sowohl einen Imitationswunsch als einen Drang, sich durch eine Auszeichnung geltend zu machen.

Dazu kommt noch, daß die besonders durch Reklame aufgedrängten Bedürfnisse, welche sich immer mehr verallgemeinern, quer durch alle sozialen Schichten, nicht alle befriedigt werden können. Das Tragische ist, daß Nichtbefriedigung verstärkten negativen Gefühlen und Reaktionen ruft, wie permanenter Unzufriedenheit, Enttäuschungen und anderen Frustrationen. Ich möchte in diesem Zusammenhang auf die Armutsproblematik in den Entwicklungsländern hinweisen, aber auch in unsern hochindustriellen europäischen Ländern auf die komplexen Probleme der sozialbenachteiligten Gruppen. Beide empfinden wegen dieser signalisierten Gefahren ihre Notsituation in besonderem Maße.

Die Unterschiede zwischen andersartigen Bedürfnistypen, wie zum Beispiel elementäre und nichtelementäre, individuelle und kollektive, materielle, sozialkulturelle, geistige und moralische, sind weder soziologisch und sozial-psychologisch ausgearbeitet worden noch genügend gekuppelt mit einer kritischen Analyse der sozialen Wirklichkeit.

Trotzdem ist es wichtig, ja notwendig, so kann man behaupten, daß Sozialplanung in der lokalen Gesellschaft wenigstens Rücksicht nimmt auf die Bedürfnisse der Menschen.

Natürlich kann man die Frage «Was erwartet und beansprucht der moderne Mensch auf allen Lebensgebieten?» ohne viele Schwierigkeiten beantworten, ja selbst diese gerechtfertigten Wünsche und Bedürfnisse fix und fertig formulieren:

1. *Geeigneter Arbeitsplatz,* der den Fähigkeiten des Bewerbers entspricht, in angemessener Entfernung von der Wohnung.

2. *Familiengerechte Wohnung,* die gut erreichbar in schöner Umgebung liegt. Vielfach Eigenheim auf eigenem Grund.

3. *Bequeme Versorgung,* sowohl mit täglich benötigten als auch mit langfristigen Gebrauchsgütern durch Einkaufsmöglichkeiten in gestaffelten Entfernungen.

4. *Gute Verkehrserschließung* der Wohnung, der Arbeitsstätte, der Erholungsgebiete, der kulturellen wie wirtschaftlichen Sammelpunkte sowie gute Verbindung mit Fernverkehrslinien, und zwar sowohl für den individuellen als auch für den öffentlichen Verkehr.

5. *Ausreichende Hygiene* im privaten und öffentlichen Bereich.

6. Vielfältige *Bildungsmöglichkeiten* für die Kinder und die Heranwachsenden in nahen und gefahrlos zu erreichenden vollklassigen Volksschulen und in weiterführenden Schulen in zumutbaren Entfernungen. Einrichtungen für die Erwachsenen zur Weiterbildung.

7. *Öffentliche Einrichtungen,* auch solche halböffentlicher Art, in ausreichender Zahl, zweckentsprechender Größe und in angemessener Entfernung von der Wohnung und untereinander in folgenden Bereichen: Kirche, Kultur, Rechtspflege, Verkehr, Post, Information, Geldwesen, Kommunalverwaltung, Sport-

und Spielanlagen, Gaststätten, Hotels, Jugendherbergen, Vereinsleben, Kinderbewahrung, Jugendbetreuung, Freizeitgestaltung, Krankenversorgung, Altersversorgung, Totenbestattung usw.

8. *Nahe Erholungsgebiete* in ausreichender Größe und unterschiedlicher Art mit besonderen Anziehungspunkten.

Jeder wird zugeben, daß diese Bedürfnisse und Wünsche, eng verbunden mit menschlichen Rechten, alle dem allgemeinen Wohlsein dienen. Jeder wird zugleich erkennen, daß die Erfüllung dieser Wünsche vorläufig ein schönes, aber nicht realisierbares Traumbild bleibt.

Planung hat die Aufgabe, diese Bedürfnisse und Wünsche in konkrete, übersehbare Zielsetzungen und realistische alternative Mittel umzusetzen sowie Prioritäten und Verwirklichungsphasen anzudeuten.

Kommunale Sozialplanung kann man in Hinsicht auf diese Bedürfnisse zweifach auffassen:

- Erstens als Planung *neben* Wirtschafts- und Raumplanung. Das heißt Sozialplanung, welche die Bevölkerung einschaltet bei den Vorbereitungen der sozial-kulturellen Einrichtungen und Aktivitäten. Mit dieser Planung ist in Holland schon einiges erreicht.
- Zweitens: Planung als Dimension, welche in der Wirtschaftsplanung und Raumplanung eingebaut ist zur Humanisierung der Planung, ist in der Praxis noch sehr schwierig zu erreichen und theoretisch auch noch nicht genügend analysiert.

Diese äußerst komplizierte Problematik der Integralplanung können wir an dieser Stelle nur stipulieren. In Holland ist übrigens diese Frage nach integraler Planung auf nationaler Ebene sehr aktuell und wird ernsthaft untersucht.

Dabei wird deutlich, daß das allgemeine Wohlsein eine differenzierte, interdepedente, allgemeine Ganzheit bezeichnet, die nur von einer universalen Verwaltungsregie an die Hand genommen werden kann.

Denn Fortschritt in einem Sektor des Wohlseins kann Rückgang im anderen Sektor zur Folge haben.

Das Problem der Luftverunreinigung kann zum Beispiel in Industriestädten (wo der Arbeiter – vorher armer Bauernsohn – viel verdient) die Satisfaktion über das Wohn- und Lebensklima und damit das Wohlbefinden schwer verderben.

Wenn man Mitscherlichs «Anstiftung zum Unfrieden» liest, wenn er die heutigen neuen Siedlungen, überall in Europa, als unmenschlich, unwirtlich und niederdrückend charakterisiert, wird man leicht zynisch gerade beim Referat über kommunale Sozialplanung.

Und in bezug auf unser Thema hat Mitscherlich völlig recht, wenn er schreibt: «Die gestaltete Stadt kann Heimat werden, die bloß agglomerierte nicht, denn Heimat verlangt Markierungen der Identität eines Ortes» [10]. Und an einer anderen Stelle: «Das Mißverständnis besteht darin, daß unter Stadtplanung eine pur rationale Schematisierung der Bebauungsweise verstanden wird» [11].

Wird die kommunale Sozialplanung dazu beitragen können, daß ein humaner Städtebau entstehen wird? Eine intrigierende Frage, welche wir noch versuchen zu beantworten.

Über den Katalog der Bedürfnisse ist freilich das letzte Wort noch nicht gesprochen.

V. Die kommunale städtische Struktur

Die Funktionäre der städtischen sozialen Planungs- und Aufbauorgane in Holland sind in ihrer stimulierenden und koordinierenden Arbeit meistens bezogen auf drei soziale Systeme: mit Macht bekleidete öffentliche Verwaltungsorgane, Privatorganisationen und ziemlich machtlose Bevölkerungsgruppen.

Die sozialen Systeme stützen sich global auf verschiedene Werte: politisch-demokratische (Obrigkeit), lebensanschauliche und Ziele der Institutionen (Privatorganisationen), wenig explizierte Solidarität und Individualismus (Bevölkerung). Unsere städtische Gesellschaft wird deshalb gekennzeichnet durch unausgeglichene Machtverteilungen und eine Pluriformität oft entgegengesetzter Werte, Bedürfnisse und Interessen.

Kann die Stimme der Bevölkerung wohl noch genügend durchschallen zu den Autoritäten hin?

«Bedürfnisse als Grundlage kommunaler Sozialplanung» möchte ich jetzt umsetzen in ein noch breiteres und meiner Ansicht nach noch fundamentaleres Thema: Demokratie als Grundlage.

Wie ist es mit der kommunalen Demokratie bestellt?

Tatsache ist, daß der Abstand zwischen Verwaltern – auch von Privatorganisationen – und Verwalteten immer größer geworden ist.

Durch den Umfang, die Kompliziertheit der Probleme und die Bürokratisierung der Verwaltungsinstanzen ist es für die Bevölkerung schwierig zu glauben, daß die Verwaltung darauf gerichtet ist, den Interessen der Bevölkerung zu dienen. Die Demokratie in der städtischen Gemeinde ist jetzt, vielfach der Theorie nach, noch inhaltsreich, aber in der Praxis äußerst beschränkt. Einige Beispiele mögen zur Unterstützung dieser Behauptungen genügen:

- Die Bevölkerung wählt in direkten Wahlen den Gemeinderat (Theorie). Das Ergebnis dieser Wahlen wird fast immer völlig durch nationale Faktoren bestimmt. Örtliche «issues» (Streitfragen) spielen kaum, wenigstens in den Städten, eine Rolle (Praxis).
- Der Gemeinderat ist nach dem Gemeindegesetz das höchste Verwaltungsorgan der Gemeinde und vertritt die ganze Bevölkerung (Theorie). Die Mitglieder des Gemeinderates haben meistens über Angelegenheiten zu entscheiden, die oft ausführlich und in langwierigen Verhandlungen von dem Kollegium von Bürgermeister und Stadträten (B. und S.) mit Hilfe amtlicher und anderer Ratgeber und Ratsausschüsse vorbereitet worden sind.

  In der Theorie kann der Gemeinderat u.a. den Antrag annehmen oder verwerfen. In der Praxis ist eine Ablehnung sehr schwierig. Die betreffenden Angelegenheiten sind schon so weit in einer bestimmten Richtung vorbereitet worden, daß die Ratsmitglieder den Antrag wohl annehmen müssen. Auch fehlt ihnen manchmal das erforderliche Sachverständnis, um den Antrag scharf und kritisch zu analysieren. Denn das möchte ich akzentuieren: *Alternativen gibt es nicht;* diese werden dem Gemeinderat wenigstens nicht vorgelegt. Ablehnung bedeutet entweder starke Verzögerung oder Stillstand.

– Das Kollegium von B. und S. ist mit der Vorbereitung und der Ausführung der Ratschlüsse beauftragt. Selbstverwaltung findet meistens durch B. und S. statt (Theorie).

In der Praxis beruht der größte Teil der Verwaltungsaufgaben der Gemeinde bei B. und S., das tatsächlich das höchste Verwaltungsorgan ist. Die Kontrolle von B. und S. durch den Gemeinderat ist zu beschränkt und zu sehr repressiv. Der Bürgermeister wird von der Regierung («der Krone») ernannt. «Der Rat hat bei all dem das Zusehen. Nach seiner Meinung wird nicht gefragt. Ein Zustand, der nicht mehr in diese Zeit paßt» [12]. Einige Bemerkungen jetzt über Möglichkeiten zur Erneuerung und Verbesserung der kommunalen Demokratie; denn die kommunale Verwaltung sollte sich durch Durchsichtigkeit, Offenheit und Kontrollierbarkeit auszeichnen. Ansprüche, welche jetzt in unserem Zeitalter der Demokratisierung, Partizipation und des Mitbestimmungsrechts in allen Sektoren der Gesellschaft immer lauter geltend gemacht werden. Die Demokratie soll verstärkt und Macht ohne Kontrolle bekämpft werden. Wenn sich aber ein Gemeinderat unbequem und kritisch einstellen will, sollen dem Rat Alternativvorschläge und -pläne vorgelegt werden, von B. und S., oder wenn das nicht möglich ist, von in bestimmtem Maße unabhängigen Organen, welche zwischen Obrigkeit und Bevölkerung eine vielseitige Kommunikationsfunktion erfüllen.

Das letzte ist in der Praxis nicht einfach. Vorschläge und Pläne, welche von diesen Planungs- und Aufbauorganen auf dem Gebiet des sozialen, kulturellen Wohlseins (zum großen Teil basierend auf dem, was die Bevölkerung wünscht) der Gemeindeverwaltung vorgelegt werden, gehen erst durch das Kollegium von B. und S.

Ich habe selbst viele Jahre auf den riskanten Seilen als Kommunikator zwischen Instanzen und Bevölkerung und umgekehrt balanciert, eine fesselnde, aber ermüdende Aufgabe [13].

Wesentliche Änderungen des Gemeindegesetzes für wirkliche Demokratisierung der kommunalen Verwaltung sind, so ist mir deutlich geworden, vorläufig nicht zu erwarten. Wohl bietet das Gemeindegesetz seit 1964 die Möglichkeit, Personen, die nicht Mitglieder des Gemeinderates sind, in Ratsausschüsse «neuen Stils» aufzunehmen (Art. 61–64 des Gemeindegesetzes). Zu bezweifeln ist, ob diese kommunalen Beratungsorgane eine gute Partizipation des Bürgers verwirklichen können. Die soeben erwähnten Aufbau- und Planungsorgane können vielleicht besser dazu beitragen, wenn sie wirklich in aller Öffentlichkeit und in dynamischer Bezogenheit auf die wirkliche lokale Problematik funktionieren.

Das Ministerium für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialordnung bemüht sich ernsthaft um die Frage, wie diese Organe, in denen Obrigkeit, Privatorganisationen und Vertreter von Bevölkerungsgruppen zusammenarbeiten, so ausgerüstet werden können, daß die lokale Demokratie besser funktioniert.

VI. Welche Partizipationsmöglichkeiten?

Partizipation wird gekennzeichnet durch vier Phasen: Mitwissen, Mitdenken und -überlegen, Mitbestimmen und Mitausüben. Wenn die Bevölkerung über die lokale Problematik nicht informiert und aufgeklärt ist, kann sie überhaupt nicht partizipieren.

Partizipation heißt sich beschäftigen mit Angelegenheiten, welche die Bevölkerung wirklich interessieren: die Ausrüstung und Gestaltung des Wohnmilieus

und im allgemeinen Verbesserung des Wohn- und Lebensklimas. Der Sozialplaner und Aufbaufunktionär muß sich eine solche Position erwerben, wenn das Organ und die örtliche Situation ihm wenigstens ermöglichen, daß er eine optimale Partizipation der Bevölkerung stimulieren kann.

Das Organ – idealtypisch betrachtet als eine Sende- und Empfangsstation zwischen Instanzen und Bevölkerung – kann generelle Funktionen wie Forschung und Planung, Aufklärungsarbeit usw. anbieten: an die verschiedenen sozialen und kulturellen Vereine und Organisationen, informellen und Ad-hoc-Ausschüsse aus der Bevölkerung und vielleicht kommunale Dienste und Abteilungen; im allgemeinen kann er Teilpläne aus den Bereichen von Kultur, Jugend, Sport und Sozialarbeit koordinieren. Wichtig ist, daß die Sozialplaner die kommunale Macht- und Einflußstruktur kennen sowie die Art und Weise, wie die Verwaltungsentscheidungen zustande kommen.

In Amerika sind viele Untersuchungen über lokale Machtstrukturen gemacht worden. Sowohl in Deutschland als in Holland sind Ansätze dieser empirischen Studien zu bemerken [14].

- Nötig ist, daß besonders die Bevölkerung und auch die Instanzen Vertrauen setzen in das Organ und den Funktionär. Aus eigener Erfahrung weiß ich, daß dieser Prozeß viel Geduld, Ausdauer, Begeisterung und Realitätssinn voraussetzt.
- Partizipation schließt ein, daß die Bevölkerung aus guten Gründen *anders* denken darf als die Behörden. Man sollte den Konflikt denn auch nicht scheuen und diesen geschickt anwenden, damit die Behörden den Wünschen der Bevölkerung Rechnung tragen.
- Die ältere und die Zwischengeneration haben nie gelernt, über diese Angelegenheiten mitzudenken: «Das ist zum erstenmal, daß ‚Sie' (die Instanzen) mein Urteil fragen», sagte der Mann, als ihm bei einer Umfrage Alternativen vorgelegt wurden, wie der kahle, ungemütliche Platz in seinem Neubauviertel umgestaltet werden könnte.

Das neue Raumplanungsgesetz und der Raumplanungsentschluß in Holland öffnen in dieser Hinsicht viele Perspektiven, welche von Sozialplanern und Aufbaufunktionären im Augenblick experimentierend angegriffen werden. Es betrifft dies die regionalen und städtischen Strukturpläne, welche eine integrierte Entwicklung beabsichtigen. Die Beschreibung der meist gewünschten Entwicklung – in alternativen Formen – soll stattfinden in breiten Forschungsstudien, worin außer demographischen, wirtschaftlichen und raumplanerischen auch die sozial-kulturellen Entwicklungen beschrieben und untersucht werden müssen (Art. 7 des Entschlusses). Über diese Strukturpläne kann die öffentliche Meinung diskutieren und wohlbegründete Alternativen vorschlagen.

Die Strukturpläne nehmen in der Planungshierarchie eine Schlüsselposition ein: einerseits werden die mehr globalen Indikationen aus nationalen und provinzialen Plänen ausgearbeitet nach der regionalen Situation, andererseits werden die Strukturpläne detailliert und ausgefeilt in Flächennutzungsplänen, welche direkt bindend sind für die Bürger.

Ich glaube, daß der sozial-kulturelle Paragraph, wie dieser in Holland heißt, neue, bisher unbetretene Eingänge bietet für Partizipation der Organisationen und der Bevölkerung.

VII. Kommunale Sozialplanung: Griff nach der Zukunft?

Sozialplanung und Gemeinwesenarbeit existieren dank den Verwandlungen, denen jedermann täglich gegenübersteht: Bevölkerungszuwachs, Verstädterung, Wohlstands- und Freizeitzunahme, Erweiterung der Ausbildungsmöglichkeiten, Veränderung der Werte und Normen. Zwei Entwicklungstendenzen fallen besonders auf: einerseits eine zunehmende Bürokratisierung und Technokratisierung, andererseits ein stärkeres Bedürfnis nach Demokratisierung auf jedem Gebiet der Gesellschaft.

- Sind wir imstande, Organisationsformen, sachverständige Funktionäre und finanzielle Mittel zu finden, um die komplizierten Probleme zu lösen?
- Und können wir Spielregeln entwerfen für die Partizipation der Bürger, aber in solcher Weise, daß Entscheidungen nicht unnötig verzögert werden?
- Heißt der «Griff nach der Zukunft» ein Streben nach einer utopischen Gesellschaft? Eine Gesellschaft, wo Harmonie und Solidarität herrschen, wo die Konfliktlosigkeit schließlich erreicht ist durch einen dialektischen Prozeß von Streit und Konflikten?

Planung als Instrument der Vorbereitung der Entscheidungen für eine Neugestaltung der Gesellschaft kann, so habe ich schon gesagt, nicht zweckmäßig arbeiten, ohne Explizitierung, Klarstellung der Wertsysteme. Mit Explizitierung meine ich nicht, daß man einer Entweder-Oder-Polarisierung nachstreben sollte, welche die pluriforme und differenzierte gesellschaftliche Realität verzerrt.

Die Polarisierung «Integration gegen Konflikt» ist dafür ein klares Beispiel, eine jahrelange polemische Debatte, an der berühmte Soziologen wie Talcot Parsons, Ralf Dahrendorf, John Rex, David Lockwood, Irving Horowitz und viele andere teilgenommen haben [15].

Obwohl ich die Konfliktanalyse für sehr wichtig halte – zu lange hat allein die Integrationstheorie das soziologische Denken beherrscht –, meine ich, daß es sich schließlich bei diesen Fragen um eine Neuorientierung der Gesellschaft, nicht um eine Wahl zwischen Konflikt- oder Ordnungsmodellen handelt. Beide sind wesentliche Aspekte der sozialen Realität, bei anderen Polaritäten ist das ebenso der Fall, zum Beispiel bei «Freiheit und Gebundenheit», «Individuum und Gemeinschaft», «Einheit und Verschiedenheit» ,«Zentralisation und Dezentralisation», «Recht und Macht». Jedesmal sollte man, abhängig von der Situation, suchen nach einer optimalen Lösung der Probleme, wobei der Akzent sich immer wieder verschieben kann. Beide Modelle sind komplementär und brauchen einander: In der Praxis habe ich gemerkt, daß selbst auf der Ebene des Neubauviertels und der Nachbarschaften Macht-, Konflikt- und Dissensusstrukturen neben Integrations- und Konsensusstrukturen in zusammenhängenden Kräftefeldern operieren.

Kommunale Sozialplanung muß schließlich in Zusammenarbeit mit anderen Strategien der «Planned Change» wie Sozialarbeit, Bildungswesen, Gemeinwesenarbeit und «Sozial-Aktions»-Arbeit eine wesentliche Universalsstrategie entwickeln, um unsere hochindustrialisierte, urbanisierte Gesellschaft zu vermenschlichen.

In bezug auf die Bedürfnisse möchte ich bemerken, daß es notwendig ist, alle Teilnehmer des Planungsprozesses zu konfrontieren mit den verschiedenen, entgegengesetzten Wünschen und Bedürfnissen, welche doch nicht alle erfüllt und

befriedigt werden können. Zweitens: Zusammen zu suchen – und dazu soll man einen Konsensus finden – nach alternativen Programmen und Prioritäten. Hier liegt eine große sozialagogische Herausforderung: Instanzen und Bevölkerung in alternativen Lösungen denken zu lernen.

Denn es ist gefährlich, unzählbare latente Bedürfnisse und Wünsche aufzurufen, von denen man überhaupt nicht weiß, ob sie, im Licht der Knappheit der Mittel, befriedigt werden können. Welche unselige Kettenreaktionen dies zur Folge hat, habe ich schon erwähnt. Wirkliche «Wohlsein»-Politik ist erst diejenige, bei der ein jeder Sektor auf den anderen das Auge gerichtet hält.

Dann können Experimente und neue Zielsetzungen, welchen viele nachstreben, eine Chance bekommen, verwirklicht zu werden, wie auch fundamentale Werte und Bedürfnisse nach Sicherheit, aber besonders nach Freiheit und Entfaltung der Persönlichkeit.

Karl Steinbuch hat dies alles treffend zusammengefaßt: «Eines ist sicher: Unsere Gesellschaft *hat* die Möglichkeit, in der Zukunft erfolgreich, friedlich und human zu leben, sie hat sogar die Chance, wohlhabend und angesehen zu sein; hierzu fehlen nicht Fleiß, Mut und Intelligenz unserer Menschen.

Wir dürfen aber nicht in den Ruinen der Vergangenheit steckenbleiben, sondern müssen uns der Forderung des Tages stellen und mit Hoffnung der Zukunft entgegensehen.»

Literaturverzeichnis

[1] Vgl. H. van den Berg: Rechtsstaat, welvaartstaat, welzijnsstaat. Den Haag 1969.
[2] O.c. Karl Steinbuch: Falsch programmiert. DTV München 1969, pag. 157.
[3] Vgl. Günther Amendt u.a.: Kinderkreuzzug, oder: Beginnt die Revolution in den Schulen. Rowohlt 1968.
[4] R. Jungk und K.J. Mundt: Der Griff nach der Zukunft. München 1964.
[5] Y. Dror (Universität Jerusalem): Planning is the process of preparing a set of decisions for action in the future, directed at achieving goals by optimal means.
[6] Vgl. Raum und Mensch. Sozialaspekte der Raumordnung in den Niederlanden. Ministerium für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialordnung. Rijswijk.
[7] Vgl. Sociale Planning, een instrument van welzijnsbeleid, publicatie 37 van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Den Haag 1966. Vgl. auch viele Referate und Artikel vom Generaldirektor für Gesellschaftliche Entwicklung, G. Hendriks, Ministerium für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialordnung, Rijswijk.
[8] Vgl. G. Hendriks: Die Sozialplanung in den Niederländischen Entwicklungs- und Problemgebieten. Den Haag 1964. – H.J.H. Boderie; Besondere Sozialpolitik in den Niederländischen Förderungsgebieten. Rijswijk 1965.
[9] Vgl. Alexander Mitscherlich: Die Unwirtlichkeit unserer Städte; Anstiftung zum Unfrieden S.V. 1965.
[10] O.c. pag. 15.
[11] O.c. pag. 33.
[12] P.J. Oud: «De benoeming van de burgemeester» (Die Ernennung des Bürgermeisters). Elseviers Weekblad 13–5–'67.
[13] A.C.M. de Kok: Opbouwwerk in een industriestad. Staatsuitgeverij 1969.
[14] Vgl. C. Wright Mills: The power structure, New York 1959, und Studien von F. Hunter, L.C. Freeman, R. Presthus, R. Dahl (Who governs? Democracy and Power in an American city, N. Haven 1965). – W. Spinrad, A.M. Rose, T.N. Clark, J. Walton u.a. – J. Ellemers: Macht en sociale verandering, een terreinverkenning, Boom. Meppel 1968. – A. Ammon: Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden, Soziologische Abhandlungen. Berlin 1967.
[15] Vgl. die ausführliche und dokumentierte Übersicht von Dieter Senghaas: Konflikt und Konfliktforschung. Aus: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, März 1969.
[16] Karl Steinbuch o.c. pag. 177.