76. Deutscher Fürsorgetag

Dokumentation

„Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung – Partizipation im Sozialstaat“

7.–9. Mai 2003 im Kongresszentrum Konzerthaus Freiburg im Breisgau

Deutscher Verein
für öffentliche
und private Fürsorge

Die Herausgabe der Dokumentation zum 76. Deutschen Fürsorgertag wurde gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Dokumentation ist lediglich als verlinkte PDF-Datei auf den Internetseiten des Deutschen Vereins veröffentlicht. Sie kann in Teilen ausgedruckt oder als Ganzes runter geladen werden. Sie liegt nicht in Druckform vor.

Herausgeber
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
Michaelkirchstr. 17–18
10179 Berlin-Mitte
Telefon 030/6 29 80-0
Fax 030/6 29 80-150
E-Mail kontakt@deutscher-verein.de
Internet: www.deutscher-verein.de

Grafische Gestaltung
Aufischer, Schiebel und Partner Werbeagentur GmbH, Bad Homburg

Stand
1.7.2004

Inhaltsverzeichnis

Vorwort I

Grußworte anlässlich der Eröffnung des 76. Deutschen Fürsorgetages in Freiburg im Breisgau

Dr. Konrad Deufel, Oberstadtdirektor der Stadt Hildesheim,
Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 9
Dr. Friedhelm Repnik, Sozialminister des Landes Baden-Württemberg 13
Dr. Dieter Salomon, Oberbürgermeister der Stadt Freiburg im Breisgau 15

Festvorträge

„Zukunft der Familie und sozialer Zusammenhalt“
Renate Schmidt, Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 18
Einleitendes Referat zum Thema „Modernität und Menschlichkeit“ in Freiburg
Prof. Dr.-Ing. habil. Dagmar Schipanski, Thüringer Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst 24

Symposium 1 · Aktivierender Sozialstaat – fördern und fordern

Aktivierender Sozialstaat: Programmatik, Praxis und Probleme
Prof. Dr. Achim Trube 32
Flexibilität, Sicherheit und Eigenverantwortung in ausgewählten europäischen Ländern
Dr. Ute Klammer 40

Workshop 1.2 · Soziale Mindestsicherung: Reform der finanziellen Leistungen in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse als Herausforderung für das letzte Netz der sozialen Sicherung
Prof. Dr. Walter Hanesch 48
Reform der finanziellen Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe
Rainer Irlenkaeuser 56

Workshop 1.3 · Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Ausbau der aktivierenden Hilfen

Case Management – Anforderungen an ein methodisches Instrument der Einzelfallhilfe
Prof. Dr. Claus Reis 62
Auf dem Weg zu einem neuen Ansatz - Sozialagentur in Mülheim an der Ruhr
Klaus Konietzka 68

Workshop 1.4 · Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements – Perspektiven einer bürgerschaftlichen Reformpolitik

Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement – Herausforderungen angesichts von Veränderungen in der Arbeitswelt
Dr. Giesela Jacob 72
Thesenpapier zur Podiumsdiskussion: Herausforderungen bürgerschaftlicher Reformpolitik
Ludwig Pott 77

Workshop 1.5 · Das persönliche Budget für Menschen mit Behinderungen – Zum europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003

Durch das „Persönliche Budget“ zu mehr Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft
Prof. Dr. Elisabeth Wacker 78
Modellvorhaben zu „persönlichen Budgets“ – Unterschiede und erste Erfahrungen
Dr. Peter Gitschmann 90

Inhaltsverzeichnis

Workshop 1.6 · Ausgabenbegrenzung in der gesetzlichen Krankenversicherung: Wahlleistungen auf dem Prüfstand

Ausgabenbegrenzung in der GKV, Einführung von DRGs und ihre Auswirkungen auf die stationäre Versorgung
Dr. Martin Schölkopf 96

Leistungsbegrenzung in der GKV: mögliche Folgen aus Sicht der gesetzlichen Krankenkassen
Dr. Anouschka Strang 100

Workshop 1.7 · Integration von Migrantinnen und Migranten zwischen Betreuung und Eigenverantwortung

Integration von Migranten durch Partizipation – Chancen und Selbstorganisation
Ahmad Al-Khalifa 102

Inter- und intrakulturelle Wege der Integration in sozial segregierten Stadtteilen – Erfolge und Begrenzungen des Programms „Die soziale Stadt“
Dr. Dagmar Schlapeit-Beck 109

Bürgerpartizipation und Integration von Migranten – Aufgabenfeld der Wohlfahrtsverbände
Roberto Alborino 117

Integration von Migrantinnen und Migranten zwischen Betreuung und Eigenverantwortung – Chancen der Patizipation – Anforderungen an Kommunen und Verbände
Wofgang Barth 121

Workshop 1.8 · Sozialpolitische Konzepte der USA und Deutschlands – Ausgangssituation und Entwicklungen

Fragestellungen zur Übertragbarkeit der amerikanischen Konzepte werden im Plenum gemeinsam erörtert und differenzierte Antworten erarbeitet
Holger Backhaus-Maul 123

Symposium 2 · Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung

Kinder und Jugendliche heute – Situation, Entwicklung, Anforderungen
Prof. Dr. Ingo Richter 128

Fördern und fordern: Wieviel Staat braucht Erziehung, Bildung und Betreuung
Prof. Dr. Richard Münchmeier 136

Workshop 2.1 · Vereinbart! Beruf und Familie

Die Wiederentdeckung der Familienpolitik
Prof. Dr. Irene Gerlach 140

Kommunale Verantwortung zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Bund, Länder und Kommunen in der Finanzierungsfalle
Burkhard Hintzsche 145

Familienbewusste Personalpolitik in der Wirtschaft
Stefan J. Becker 150

Zur Zusammenarbeit von Wirtschaft und Jugendhilfe. Am Beispiel der betrieblichen Förderung von Kinderbetreuung
Dr. Harald Seehausen 152

Als ob es PISA nicht gegeben hätte… Aussagen zu Finanzierungssystemen der Tageseinrichtungen für Kinder
Norbert Hocke 154

Inhaltsverzeichnis

Workshop 2.2 · Jugendhilfe – Integration durch Bildung, Unterstützung und Partizipation

Umbau statt Ausbau – die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München
Prof. Dr. Maria Kurz-Adam 156

Integration und Wandel der Hilfen zur Erziehung – der INTEGRA-Verbund
Josef Koch 163

Was leisten integrierte Hilfen im Landkreis Tübingen zur Unterstützung, Bildung, Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen?
Matthias Hamberger 173

Sozialraumbezug und Neugestaltung der erzieherischen Hilfen – Beispiele aus der INTEGRA-Region Celle
Georg Schäfer 178

Kurzkommentar
Josef Koch 186

Der qualitative Blick auf Sozialräume als Lebenswelten schafft Chancen zur Bildung, Unterstützung und Partizipation durch eine Kooperation zwischen einer sozialräumlich orientierten Jugendarbeit und den Hilfen zur Erziehung
Dr. Ulrich Deinet 189

Betreiligung und Unterstützung im Rahmen von Hilfen zur Erziehung aus Sicht der AdressatInnen
Maren Zeller 193

Workshop 2.3 · Familienkrisen bewältigen: Die Kindschaftsrechtsreform im Spiegel der Praxis

Familienkrisen bewältigen: Die Kindschaftsrechtsreform im Spiegel der Praxis
Bernd Seidenstücker, Barbara Mutke 197

Workshop 2.4 · Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung: Förderung durch die Jugendhilfe

Zusammenarbeit zwischen Psychiatrie und Jugendhilfe – Chancen und Risiken
Marianne Kunze-Turmann 203

Zusammenfassung: „Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung: Förderung durch die Jugendhilfe“
Dr. Heike Schmid 209

Workshop 2.5 · Sozialräumliche Konzepte: Ressourcennutzung und Empowerment

Sozialräumliche Konzepte im Spannungsfeld von Jugendhilfeplanung, Stadtteilarbeit und Erziehungshilfen in Frankfurt/Oder
Hanka Richter 210

Im Stadtteil unterwegs – wo wir uns überall trafen – Verwirklichung sozialräumlicher Ansätze im Rahmen der flexiblen ambulanten Erziehungshilfen – ein Praxisbericht
Martina Donner 213

Paradigmenwechsel im Hinblick auf Organisation und Qualifikation
Dirk Beiser 215

Workshop 2.6 · Coole Schule – Strategien im Umgang mit Schulverweigerung

Praxisforschungsprojekt Coole Schule – Lust statt Frust am Lernen: Konzeption pädagogische Elemente und Gesamtgestalt
Dr. Hans-Jürgen Glinka 222

Coole Schule Berlin (Jean-Piaget-Oberschule)
Ingrid Specht 225

Inhaltsverzeichnis

Workshop 2.7 · Freiheitsentziehung und pädagogische Verantwortung in der Jugendhilfe – ein Widerspruch?

Zum Wohl des Kindes… – eine nicht nur juristische Standortbestimmung des Freiheitsentzugs in der Jugendhilfe
Prof. Dr. Johannes Münder 227

Freiheitsentziehende Maßnahmen als Reaktion auf Verfehlungen junger Menschen
Dr. Christian Laue 230

Symposium 3 · Demographische Entwicklung – Alternde Gesellschaft

Aktuelle Überlegungen zur Nachhaltigkeit in den sozialen Sicherungssystemen
Achim Wittrock 237

Workshop 3.1 · Veränderungsbedarfe einer alternden Gesellschaft

Was muß und was wird sich verändern in einer alternden Gesellschaft? Anforderungen an die unterschiedlichen Akteure
Prof. Dr. Gerhard Naegele 239

Partizipation und Engagement älterer Menschen – wie werden sich Seniorenorganisationen verändern?
Roswitha Verhülsdonk 248

Thesen zur kommunalen Altenhilfe
Günter Krämer 249

Workshop 3.2 · Alt geworden in der Fremde – Migrantinnen, Migranten und die Altenhilfe

Kultursensible Pflege und interkulturelle Öffnung der Altenhilfe – ein Prozess der Sensibilisierung und Organisationsentwicklung
Dragica Baric-Büdel 251

Erfahrungen und Arbeitsansätze der Schweiz mit der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe
Paul Sütterlin 255

Entwicklung innovativer Konzepte zur sozialen Integration älterer Migranten/innen
Elke Olbermann 261

Workshop 3.3 · Ältere und alt gewordene Menschen mit Behinderungen – zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003

Zusammenwirken von Altenhilfe und Behindertenhilfe
Dr. Peter Gitschmann 262

Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung – der demographische Wandel und seine Herausforderung an die Behindertenhilfe
Bettina Winter 268

Ambulante Betreuung und Pflege älterer Menschen mit Behinderungen
Wolfgang Wessels 272

Workshop 3.4 · Erste Überlegungen zum Reformbedarf der Pflegeversicherung

Erste Überlegungen zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung aus Sicht der Pflegekassen
Harald Kesselheim 274

Erste Überlegungen zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege
Ursula Wetzel 279

Erste Überlegungen zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung aus Sicht der Kommunen
Ursula Friedrich 280

These zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung
Roland Borosch 282

Inhaltsverzeichnis

Symposium 4 · Qualifizieren für Veränderungen

Die Zukunft gestalten! – Veränderte Anforderungen und Kompetenzprofile sozialer Fachkräfte
Gerhild Frasch 284

Workshop 4.1 · Gut qualifiziert für die Zukunft! Ausbildung für soziale Berufe

Going Europe! – Entwicklung internationaler Standards in der Ausbildung
Prof. Jost Bauer 287

Workshop 4.3 · Gender Mainstreaming – alle reden darüber, aber wie geht es?

Gender Mainstreaming: eine Politikstrategie für mehr Geschlechterdemokratie
Prof. Dr. Angelika Ehrhardt 298

Vortrag, Freitag 9. Mai 2003

Staatliches Handeln im Spannungsfeld von Orientierung und Okzidentierung: Soziale Verantwortung und Illusion
Matthias Wesslowski 302

Schlussbetrachtung

Dr. Konrad Deufel, Oberstadtdirektor der Stadt Hildesheim, Vorsitzender des Deutschen Vereins 304

Internationaler Tagungsteil

Einleitung 306

Formen der Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten in Europa
Programm (deutsch) 307

Forms of user/citizen participation in planning, delivery and evaluation of social Services
programme (english) 309

Formen der Nutzer-/Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten in Europa
Tagungbericht von Regula Bohny 311

Opening Statement
John Murray 330

European Social Services. a map of characteristics and trends
Brian Munday 332

Forms of user participation in planning, delivery and evaluation of social services: good practices in the Netherlands
Floris O.B. de Boer 341

Users participation in social assistance schemes in Romania
Carmen Ilena Manu 344

The bottom-line for social inclusion – The role of new information technologies in enhancing user involvement in social services
Gunnar Tveiten 348

The Use of New Information Technologies in the Field of User Involvement in Social Services
Ani Kojander 350

76. Deutscher Fürsorgetag

Vorwort

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,
Besucherinnen und Besucher des Fürsorgetages,

die Dokumentation zum 76. Deutschen Fürsorgetag 2003 enthält Reden der Eröffnungs- und Abschlussveranstaltung, Beiträge zu den vier Symposien mit ihren Workshops sowie zum Internationalen Tagungsteil soweit sie dem Deutschen Verein schriftlich von den Autorinnen und Autoren zur Verfügung gestellt wurden.

Das Motto des Fürsorgetages **„Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung – Partizipation im Sozialstaat“** bot die Möglichkeit, die Spannbreite der gesellschaftspolitischen Diskussion um die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme wie der sozialen Arbeit insgesamt zu integrieren.

Den **„aktivierenden Sozialstaat – fördern und fordern“** bildete das zentrale Thema mit der Diskussion u.a. über die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die wie wir heute wissen, als Arbeitslosengeld II zum 1.1.2005 umgesetzt werden soll. Ein Fazit des Symposiums **„Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“** war, dass die Erziehung und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oft nicht allein von den Familien sichergestellt wird, sondern öffentlicher Unterstützung bedarf. Das Thema **„Demographische Entwicklung – alternde Gesellschaft“** beleuchtete die Auswirkungen der Veränderung in der Altersstruktur auf die sozialen Versicherungssysteme und die Anforderungen, die sich daraus für die sozialen Angebote und Dienste ergeben. Es besteht Bedarf an strategischen Personalentwicklungskonzepten bzw. an einer Qualifizierung des Ausbildungssystems und der Ausbildungsgänge, um den steigenden Anforderungen in der Praxis der Sozialarbeit gerecht zu werden. Unter der Symposiumsüberschrift **„Qualifizieren für Veränderungen“** beschrieben diese Beiträge die veränderten Anforderungen auch im Hinblick auf internationale Standards.

Der Internationale Tagungsteil **„Formen der Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten in Europa“** stellte die internationalen Bemühungen zur Bürgerbeteiligung vor. Diesen Tagungsteil gestaltete das Projekt **„Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“.**

Der Deutsche Verein war mit seinem 76. Deutschen Fürsorgetag 2003 Gast der Stadt Freiburg im Breisgau (unter Federführung des Sozial- und Jugendamtes) und des Landes Baden-Württemberg. Wir bedanken uns nochmals für die finanzielle und ganz besonders für die ideelle Unterstützung. Der Fürsorgetag wurde von unserem „Hausministerium“ dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Frau Bundesministerin Renate Schmidt bereicherte die Kongresseröffnung in Vertretung des Bundeskanzlers mit einem Festvortrag.

Zum Gelingen des Fürsorgetages trugen zahlreiche Organisationen und Einzelpersonen bei, denen wir exemplarisch an dieser Stelle unseren Dank aussprechen möchten: Auf dem Markt der Möglichkeiten präsentierten sich über 53 Träger der sozialen Arbeit aus Freiburg

- sechs Organisationen der Liga der Freien Wohlfahrtspflege luden zu Workshops vor Ort in ihre Einrichtungen ein
- ein Besuchsprogramm der Stadt Freiburg führte zu innovativen sozialen und ökologischen Praxismodellen und Projekten
- lokale Akteure aus den Bereichen Kunst und Sport, Jugendgruppen und Matthias Wesslowski, Unterhaltungskünstler und Illusionist lockerten und bereicherten das Kongressprogramm
- das Kongresszentrum Konzerthaus Freiburg bot den über 1.700 Besuchern des Fürsorgetages ein angenehmes und modernes Veranstaltungsambiente

- die Handwerkskammer, das Cinemax, die Katholische Akademie Freiburg und besonders die Katholische Fachhochschule Freiburg machten es durch ein ergänzendes Raumangebot möglich, dass in 23 Workshops eine breite Themenpalette angeboten werden konnte
- die externen Dozentinnen und Dozenten, die Festredner darunter Frau Professorin Dr. Dagmar Schipanski, Thüringer Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst und Herr Professor Dr. Diether Döring von der Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main.

Wir schätzen das besondere Engagement unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Gelingen des Kongresses und die Mitwirkung der ehrenamtlich Tätigen im Vorstand.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre der Dokumentation.

Der nächste 77. Deutsche Fürsorgetag wird vom 3. – 5. Mai 2006 auf Einladung der Stadt Düsseldorf und des Landes Nordrhein-Westfalen im Congress Centrum Düsseldorf in Düsseldorf durchgeführt. Dazu laden wir schon heute herzlich ein.

Berlin, 1. Juli 2004

Dr. Konrad Deufel
Oberstadtdirektor der Stadt Hildesheim
Vorsitzender des Deutschen Vereins

Michael Löher
Geschäftsführer

76. Deutscher Fürsorgetag

Grußworte

Mittwoch, 7. Mai 2003

Dr. Konrad Deufel,
Oberstadtdirektor der Stadt Hildesheim,
Vorsitzender des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge

Dr. Friedhelm Repnik,
Sozialminister des Landes Baden-Württemberg

Dr. Dieter Salomon,
Oberbürgermeister
der Stadt Freiburg im Breisgau

Dr. Konrad Deufel
– Es gilt das gesprochene Wort –

Sehr geehrte Damen und Herren,

1.

Wir alle hören es täglich und seit Jahren:
„Der Sozialstaat ist unbezahlbar."
„Zu seiner Sanierung reichen Reformen längst nicht mehr aus."
„Ein Systemwechsel ist dringend erforderlich."
„Der Sozialstaat in seiner derzeitigen Erscheinungsform ist überbürokratisiert, er ist allzusehr verrechtlicht und verregelt, er blockiert die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Entstehung neuer Arbeitsplätze."
„Ein über die Jahre gewachsenes Anspruchsdenken behindert auch die persönliche Entfaltung und die Leistungsbereitschaft der Menschen."
„In Wahrheit ist dieser Staat nicht nur unmodern, er ist geradezu unsozial."

2.

Dem halte ich entgegen, mag auch im einen oder anderen Fall die Kritik nicht unberechtigt sein:
Der Sozialstaat in Deutschland ist eine historische Leistung und trägt zur Stabilität von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland bei.
Der Kern des Modells Deutschland war und ist bis heute das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes.
Dazu gehört die Achtung und Bewahrung der Würde jedes Einzelnen. Alle, die in Not geraten, ob verschuldet oder unverschuldet, müssen sich auf Hilfe und Beistand verlassen können.
Mit Friedrich Schiller, aus einem Gedankengedicht von 1796 mit dem Titel „Würde des Menschen" gesprochen:

„Nichts mehr davon,
ich bitt euch,
zu essen gebt ihm, zu wohnen.
Habt Ihr die Blöße bedeckt,
ergibt sich die Würde von selbst."

3.

Reformen sind unumgänglich. Das ist seit langem bekannt. Und richtig! Ein Ort, von dem schon immer wichtige Impulse für Reformen in Sozialpolitik und sozialer Arbeit ausgingen, ist der Deutsche Fürsorgetag. Veranstaltet von dem Forum sozialer Arbeit in Deutschland, dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge.

4.

Seien Sie willkommen beim 76. Deutschen Fürsorgetag in Freiburg!

Besonders grüße ich Sie, verehrte Frau Bundesministerin Schmidt als Ministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ich bedanke mich für die Unterstützung und die gute Zusammenarbeit mit Ihnen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Ihres Hauses. Sie unterstreichen mit Ihrer Teilnahme und Ihrer Rede die Bedeutung, die die soziale Arbeit, die hier Anwesenden und der Deutsche Verein insgesamt für die Entwicklung im Staat und in unserer Gesellschaft haben.

Gruß und besonderer Dank auch Ihnen, Herr Oberbürgermeister Dr. Salomon, für die Einladung und die vielfältige Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung unseres Kongresses. Ebenso herzlich begrüße ich Herrn Bürgermeister von Kirchbach und den ehemaligen Bürgermeister Herrn Seeh. Letzterer hat maßgeblich dazu beigetragen, dass wir diese Woche in Freiburg tagen können. Ihnen allen mein Dank für Ihre Unterstützung!

Mir selbst ist es eine besondere Freude, den 76. Deutschen Fürsorgetag in Freiburg zu eröffnen, einer Stadt, mit der mich privat und politisch viel verbindet. Mein Dank gilt in besonderem Maße auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung für ihr Engagement und für die praktische Unterstützung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins.

Ich grüße Sie, Herr Minister Repnik. Ich danke Ihnen, dass Sie den leider verhinderten Schirmherrn dieser Veranstaltung, Herrn Ministerpräsident Teufel, durch Ihre Anwesenheit und mit einem Grußwort vertreten.

Ich bitte Sie, dem Ministerpräsidenten im schwäbischen Stuttgart Grüße aus der badischen Hauptstadt des Schwarzwalds und von mir persönlich auszurichten.

Ich grüße des Weiteren alle Ehrengäste und Repräsentanten aus Staat und gesellschaftlichen Institutionen, die in Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen, kommunalen Spitzenverbänden, der Freien Wohlfahrtspflege sowie in sozialen Diensten und Einrichtungen durch Engagement und praktische Verantwortung zur Gestaltung des Sozialbereichs beitragen.

Eine besondere Freude ist es mir, Herrn Prälaten Hüssler zu begrüßen, Ehrenbürger der Stadt Freiburg, ehedem Präsident des Deutschen Caritasverbandes und Träger der Ehrenplakette des Deutschen Vereins.

Ich grüße ganz herzlich – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – ehemalige Mitstreiter und teilweise noch immer Aktive des Deutschen Vereins, Herrn Ehrenvorsitzenden Fichtner, Herrn Frank, meinen verehrten Vorgänger und Freund Herrn Manfred Scholle und Herrn Stöckel.

Nicht zuletzt gilt mein Gruß allen Vertretern aus europäischen Institutionen und dem Europarat sowie allen Fachkolleginnen und Fachkollegen aus vielen europäischen Ländern.

Sie beweisen mit Ihrer Teilnahme die Bedeutung, die den anstehenden Diskussionen um die Reform des Sozialstaates in internationaler Perspektive und beim Zusammenwachsen der Europäischen Union zukommt.

Und nicht zuletzt und besonders herzlich grüße ich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins. Ich bedanke mich dafür, dass Sie diesen auch für den Deutschen Verein besonders wichtigen Kongress wie gewohnt kompetent vorbereitet haben.

Seien Sie alle herzlich begrüßt und willkommen!

5.

Es ist ja richtig – und wird ja auch seit über 20 Jahren gefordert und diskutiert: Der Sozialstaat muss immer wieder neu reformiert, den veränderten Rahmenbedingungen regelmäßig angepasst, populär ausgedrückt: „umgebaut“ werden – weil er eben ein „atmender“ Sozialstaat ist. Richtig ist aber auch: Die Substanz muss erhalten bleiben! Das Ziel muss sein: Reformen, Fortschritt, Weiterentwicklung, nicht aber Abbau unter dem Deckmantel des Umbaus. Die Sachzwänge, die von neuen Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft ausgehen, dürfen nicht dazu führen, dass Reformen ausschließlich oder vorrangig durch die Logik von Marktwirtschaft, also allein nach ökonomischen Grundsätzen bestimmt werden. Das würde den Gesellschaftsvertrag beschädigen und das Konzept der sozialen Marktwirtschaft schwer belasten.

Bundespräsident Johannes Rau hat es in seinem Vorwort zu einem soeben vom Deutschen Verein herausgegeben Buch mit der Frage „Ende der Solidarität?“ so ausgedrückt:

„Bei den anstehenden Reformen geht es immer auch um wirtschaftliche Interessen. Der Grundsatz aber heißt: Über Bismarck hinaus – nicht hinter Bismarck zurück!“

Soweit besteht wohl Einigkeit: Eine Weiterentwicklung des Sozialstaates und seiner Sozialleistungssysteme, also seiner sozialen Netze, ist dringend erforderlich.

Einigkeit besteht aber hoffentlich auch darin:

Dabei muss es sozial gerecht zugehen. Der Maßstab ist soziale Gerechtigkeit. Allen ist klar, dass programmatische Formeln wie „Umbau“, „Reform“, „sozial gerecht“ und was der Worte noch alle mehr sind, bei ihrer Konkretisierung strittig sind, sein müssen und sein werden. Aber sie können doch als „Leitgedanke“ für Diskussionen und Beratungen dienen. Auch auf diesem Fürsorgetag!

Gerechtigkeit, das wusste bereits Aristoteles, ist etwas Proportionales, ein Ausgleich, der immer wieder gewollt, erstritten und erreicht werden muss.

Der Deutsche Verein als Forum sozialer Arbeit und der Deutsche Fürsorgetag als bedeutendster Fachkongress für die soziale Arbeit sind seit jeher die Orte, die damit verbundenen Streitpunkte und divergierenden Interessen auszuhandeln und durch fachliche Beiträge zu unterstützen. Kompromisse aushandeln, die politisch, fachlich, finanziell und sozial tragfähig sind, das ist eine Stärke des Deutschen Vereins.

Vom Deutschen Verein und insbesondere von Fürsorgetagen sind auch in der Vergangenheit immer wieder wichtige Impulse für die Weiterentwicklung des Sozialstaats ausgegangen. Solche Impulse sind heute dringender und wichtiger denn je, damit im Alltag erhalten bleibt, was an Festtagen verkündet wird!

6.

Sozial gerecht?

Viele haben Zweifel, ob die derzeit diskutierten Vorschläge und Konzepte dieses Kriterium erfüllen. Der Sozialethiker und Jesuit Prof. Hengsbach wird in der „Frankfurter Rundschau“ zu Beginn dieses Monats mit den Worten zitiert, es handele sich um soziale Demontage, die die Ärmsten der Armen treffe, was derzeit auf dem Tisch liege (FR v. 2.5.03).

Aus unserer Praxis in den Kommunen wissen wir, dass es viele Betroffene empören muss, wenn durch „fördern und fordern“ – wie es neuerdings auf allen Seiten so einleuchtend heißt – eine bessere Vermittlung in den Arbeitsmarkt erreicht werden soll. In Mecklenburg-Vorpommern sieht es zum Beispiel so aus: Auf knapp 200.000 Arbeitslose kommen rund 8.900 offene Stellen.

Nicht Vermittlung ist das allein vorrangige Problem, kann man daraus lernen, sondern Arbeitsplätze, Arbeitsplätze, Arbeitsplätze – in den neuen und in den alten Bundesländern.

Was ist das anders als ungerecht, wenn die Perspektive von Langzeitarbeitslosen darin bestehen soll, auf dem Niveau von Fürsorgeempfängern zu landen?

Wie soll ein jetzt 53-Jähriger mit Familie begreifen, dass er nach Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenhilfe nun auf das Niveau der Sozialhilfe herunterfällt – und mit ihm die ganze Familie und seine wirtschaftliche Existenz. Und wenn es richtig ist, dass Firmen die Unterstützung des Arbeitsamtes kühl in ihre Altersabbauprogramme einrechnen, dann liegt wohl Gerechtigkeit darin, diesen Missbrauch abzustellen, nicht aber allen Arbeitslosen in diesem Alter die Bezugszeit der Unterstützung pauschal zu kürzen!

Als zynisch wird empfunden, wenn parallel zur Diskussion um die Absenkung der Arbeitslosenhilfe, der Lockerung des Kündigungsschutzes oder der Eigenfinanzierung des Krankengeldes Manager für gravierende Fehlentscheidungen, die auch noch Arbeitsplatzabbau verursachen, hohe und höchste Abfindungen erhalten. Wer dann von Missbrauch der Sozialhilfe redet und die Sozialhilfe als Hängematte bezeichnet, setzt sich über die Nöte der Menschen hinweg und bedient dumpfe Vorurteile und miese Neidkomplexe. Sozialhilfe ist letztes Netz und keine Hängematte!

Natürlich gibt es auch Missbrauch, Fehlsteuerungen und falsche Anreize. Aber Massenarbeitslosigkeit, Kinder- und Familienarmut und die Versäumnisse im Rentensystem haben ihre Ursache nicht im Missbrauch sozialer Leistungen und wir dürfen nicht zulassen, dass mit den Missbräuchen das ganze Hilfenetz diskriminiert und die Betroffenen allesamt stigmatisiert werden!

Nicht in Ordnung ist auch, wenn die Integration von Menschen mit Behinderungen nur in einem blühenden Arbeitsmarkt gelingen können soll – sozialstaatliche Verpflichtung und Verantwortung ist mehr und etwas anderes. Dabei müssen wir den zusätzlichen außerordentlichen Belastungen für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in das Arbeitsleben, in das allgemeine gesellschaftliche Leben nüchternen Blicks entgegensehen.

Zu alldem, das kann in der teils doch sehr parolenhaften Debatte nicht schaden, einige Fakten:
Richtig ist, dass die Ausgaben für soziale Sicherung auch in den neunziger Jahren deutlich gestiegen sind.

Betrug das Sozialbudget **1991 noch 391 Mrd. Euro,** so stieg es **1993 auf 543 Mrd. Euro.**

Eine weitere Steigerung: **1998 betrugen die Ausgaben 650 Mrd. Euro.**

Dabei stellte der deutsche Einigungsprozess einen wesentlichen Treibsatz hierfür dar, weil Solidaritätsleistungen aus den dafür gar nicht vorgesehenen Versicherungskassen bezahlt werden – „versicherungsfremde Leistungen“ nennt man das. Würden die ins Steuersystem verlagert, sähe die Bilanz ganz anders aus.

Andererseits lassen sich nämlich für den Fürsorgebereich selbst völlig andere Entwicklungen aufzeigen. Die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz sowie für die Arbeitslosenhilfe waren nämlich rückgängig.

Betrug die Hilfe zum Lebensunterhalt **1998 noch 10,5 Mrd. Euro,** waren **2001 nur noch 9,7 Mrd. Euro** nötig.

Bei der Arbeitslosenhilfe betrugen die Zahlen **1998 15,6 Mrd. Euro** und **2001 noch 12,7 Mrd. Euro.**

Durch die sinkenden Zahlen wird auch die erfolgreiche Tätigkeit der Kommunen im Bereich der Hilfen zur Arbeit deutlich und man kann leicht erkennen, dass die Kosten der einzelnen Systeme deswegen aus dem Ruder laufen, weil sie für Aufgaben vorgesehen sind, die nie zu ihrem Auftrag gehört haben. Dieses Durcheinander kennzeichnet generell unsere sozialstaatlichen Anstrengungen und trägt in nicht geringem Maß zur Verunklarung und zum Aufbau von Verschiebebahnhöfen bei. Daher müsste die Devise gelten: Zuerst die Systeme ordnen, bevor man die Betroffenen belastet.

7.

Sozial gerechter Umbau ist also der „Leitgedanke“ für die Beratungen und Diskussionen des 76. Deutscher Fürsorgetags. Das Spannungsverhältnis, in dem sich die Diskussionen bewegen werden, ist durch das Motto des Kongresses angesprochen:

„Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung – Partizipation im Sozialstaat“.

Auf der Agenda steht eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Mit „Staat“ sind dabei nicht nur die bundesstaatlichen Institutionen, sondern auch die Länder und die Kommunen gemeint. „Gesellschaft“, das sind nicht nur die üblichen Interessenverbände, sondern auch die Wohlfahrtsverbände, die sich konkret und praktisch in der sozialen Arbeit engagieren. Und die Partizipation, von der im Thema des Deutschen Fürsorgetags die Rede ist, bezieht auch die Bürgerinnen und Bürger ein. Alle werden vom Umbau berührt sein!

Wir sprechen vom aktivierenden Staat. Dann ist Partizipation, Mitwirkung, Mitgestaltung durch Bürgerinnen und Bürger und durch die Expertinnen und Experten „vor Ort“ eine zentrale Voraussetzung dafür.

In diesen drei Tagen Deutscher Fürsorgetag werden alle Aspekte der gegenwärtigen Entwicklungen – vorrangig aus der Perspektive „vor Ort“ angesprochen:

- Wir sprechen von der Notwendigkeit, die Zivilgesellschaft durch freiwilliges und ehrenamtliches Engagement zu entwickeln.
- Wir fragen danach, wie viel öffentliche Verantwortung übernommen werden muss, um Kindern und Jugendlichen die volle Integration in die Gesellschaft zu garantieren.
- Wir fragen nach den Folgen, die eine dramatische Änderung der Altersstruktur für die sozialen Netze mit sich bringt.
- Wir fragen nach der Qualität sozialer Dienste und Dienstleistungen. Enorme Anstrengungen müssen unternommen werden, um bei Markt und Wettbewerb sozialer Dienste und Anbieter das Prädikat „kundengerecht, kundenfreundlich“ – oder noch besser: bürgernah und bürgerfreundlich – zu verdienen.
- Wir werfen einen Blick auf die konkreten Entwicklungen der sozialen Dienste in Europa.
- Wir fragen schließlich auch nach der Verantwortung der Wirtschaft für Reformen des Sozialstaats – das geschieht in der derzeitigen Situation nicht ohne ganz besonderen Grund!

In diesen konkreten Bereichen muss sich erweisen, dass wir zu sozial gerechten Reformen des Sozialstaats fähig sind.

In diesem Sinne wünsche ich uns allen gute Beratungen und kritische dazu. Wir dürfen uns nicht beirren lassen: Kritik, sowohl an der gegenwärtigen Verfasstheit unserer sozialen Netze wie auch an aktuellen Reformvorschlägen, muss erlaubt sein. Aber es gilt auch: Nicht jede Skepsis, nicht jede Kritik ist Blockade oder Verhinderung, sonst hätte auch das Wort Partizipation im Motto des Fürsorgetags Inhalt und Sinn verloren.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich, was ich meine, in einem Wort des polnischen Aphoristikers Stanislaw Jerzylec zusammenfassen:

„Es genügt nicht, dass man zur Sache spricht, man muss zu den Menschen sprechen.“

Ist das nicht ein vorzügliches Motto für unseren Deutschen Fürsorgetag und für unsere vielen Gespräche hier?

Ich wünsche uns konstruktive und angeregte Diskussionen, aber auch Begegnung und Kommunikation.

Der 76. Deutsche Fürsorgetag ist hiermit eröffnet.

Grußwort von Herrn Sozialminister Dr. Friedhelm Repnik MdL anlässlich der Eröffnung des 76. Deutschen Fürsorgetages

Die Gestaltung der sozialen Zukunft

Gliederung

1. Einleitung
2. Rahmenbedingungen der sozialen Sicherung
3. Ordnungspolitische Grundlagen
4. Verantwortung des Individuums
5. Schluss

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrter Herr Dr. Deufel,
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Dr. Salomon,
sehr geehrte Frau Bundesministerin Schmidt,
meine sehr verehrten Damen und Herren.

Begrüßung

1. Einleitung

es freut mich sehr, Sie im Namen der Landesregierung in Baden-Württemberg und in der schönen Stadt Freiburg im Breisgau begrüßen zu können.

Der Deutsche Verein hat – wie ich finde – mit dem diesjährigen Veranstaltungsort für den 76. Deutschen Fürsorgetag ein ausgezeichnetes Umfeld gewählt. Ich kann Ihnen nur empfehlen: Lassen Sie sich bei Ihrer Arbeit und Ihren Diskussionen von dem besonderen Charme der heimlichen Hauptstadt des Schwarzwaldes beflügeln und anregen.

Der Fürsorgetag deckt unter seinem Motto „Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung“ eine ganze Reihe von wichtigen und aktuellen Themenfeldern ab. Insbesondere widmet er sich zentralen Kernfragen der sozialen Sicherung: Welche staatlich organisierte soziale Absicherung ist finanziell machbar? Was muss der Einzelne selbst leisten? Was kann der Staat tun?

Diese Fragen haben sich in den letzten Jahren zu den „Gretchenfragen“ der Sozialpolitik entwickelt.

Ich möchte auf diese Fragen deshalb näher eingehen und vor allem eines deutlich machen: Soziale Sicherung kann meines Erachtens nur durch Veränderung bewahrt werden. Denn: Der freiheitliche Sozialstaat ist keine Konstante. Er ist vielmehr ein lebendiges Gebilde, das ein hohes Maß an Gestaltungskraft erfordert. Er ist ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Entwicklung. Der Wandel ist nicht nur immanentes Merkmal des Sozialstaates. Er ist sogar erforderlich, um die soziale Sicherheit selbst zu erhalten.

2. Rahmenbedingungen der sozialen Sicherung

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

die soziale Sicherheit befindet sich in einem komplexen Beziehungsgeflecht der unterschiedlichsten nationalen und auch internationalen Entwicklungen und Interessen.

Die ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern sich rasant. Die Industriegesellschaft wird durch eine Wissensgesellschaft abgelöst. In einem dynamischen Wandel wird Wissen zur entscheidenden Ressource. Schnelligkeit und Flexibilität werden zu entscheidenden Standortmerkmalen. Der Wettbewerb ist zunehmend internationalisiert. Technologischer Fortschritt und Globalisierung bieten neue Chancen. Sie zeigen aber auch, dass ökonomisches und soziales Denken nicht an Ländergrenzen Halt machen darf.

Auch die deutsche Gesellschaft wird sich verändern. Die Deutsche Wiedervereinigung muss auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet noch weitergeführt werden.
Die demographische Entwicklung wird uns in den nächsten Jahrzehnten vor gewaltige Herausforderungen stellen.
Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland ist höchst problematisch. Die andauernd hohe Arbeitslosigkeit ist nicht akzeptabel.
Die europäische Integration schreitet zügig voran. Die Ost-Erweiterung der Europäischen Union rückt näher. Die Folgerungen, die daraus zu ziehen sind, sind noch nicht vollständig absehbar.
Neben diesen Entwicklungen haben uns die verabscheuungswürdigen Terroranschläge in den USA und der Krieg im Irak nur zu bewusst gemacht, auf welch dünnem Eis Freiheit, Sicherheit und auch soziale Sicherung stehen.
Es ist mehr als deutlich geworden, in welch engem Zusammenhang das politische Koordinatensystem in Deutschland und internationale Ereignisse stehen können.
Aus den skizzierten Entwicklungen lässt sich meiner Ansicht nach nur folgern: Der Sozialstaat Deutschland muss auch in Zukunft ein hohes Maß an Veränderungsbereitschaft zeigen. Dabei dürfen ideologische Scheuklappen nicht die Diskussion bestimmen. Notwendig ist vielmehr eine emotionsfreie Analyse der gesellschaftlichen und sozialen Wirklichkeit. Darauf müssen eine Modernisierung des Sozialstaates und die Schaffung einer sozial fairen Gesellschaft aufbauen.

3. Ordnungspolitische Grundlagen

Auch die künftigen sozialpolitischen Veränderungen werden durch heftige Diskussionen begleitet. Aktuelle Beispiele dafür sind der Kündigungsschutz und die Änderungen bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe.

Unterschiedliche Interessenlagen sind nicht vermeidbar. Das ist zu akzeptieren. Denn der geregelte Konflikt auf demokratischer Basis gehört ebenso zu einer offenen Gesellschaft wie der Konsens.

Für die Akzeptanz des Sozialstaates sind aber zwei wichtige Voraussetzungen notwendig.

Erstens ist ein gesellschaftlicher Grundkonsens über die Notwendigkeit und die Grundlinien der Weiterentwicklung der sozialen Sicherung notwendig. Mit einer Verteidigung von Besitzständen kommen wir nicht weiter. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um langfristige und besonders schwer wiegende Änderungen geht.

Dass dies möglich ist, konnte bei der Diskussion über die Rentenreform 2001 beobachtet werden. Zwar waren die Details heftig umstritten. Im Grundsatz bestand jedoch Einvernehmen, dass das Umlagesystem durch eine private Eigenvorsorge ergänzt werden muss.

Zweitens ist ein ordnungspolitischer Rahmen für eine ziel- und ergebnisorientierte Weiterentwicklung des Sozialstaates notwendig. Er ist zwar kein Instrument zur Auflösung jedweder Zielkonflikte. Er kann aber die Diskussion versachlichen und die Veränderungsprozesse transparenter machen.

Die Modernisierung des Sozialstaates sollte sich deshalb auf einem klaren Bekenntnis zu einer werteorientierten Sozialpolitik vollziehen. Die Grundprinzipien der christlichen Sozialethik und auch die Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft sind eine feste Grundlage für die künftigen Aufgaben.

In diesem Sinn bestimmen Leistung und Wirtschaftlichkeit, soziale Gerechtigkeit und Subsidiarität, Wettbewerb und Solidarität, Eigenverantwortung und soziale Sicherheit den künftigen Rahmen.

4. Verantwortung des Individuums

Grundlage, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Strukturen muss der Mensch sein. In einem auf Freiheit und Gerechtigkeit basierenden Gemeinwesen ist jeder – ob als Einzelner oder als Gruppe – für das Wohl der anderen mitverantwortlich.

Solidarität zwischen Jung und Alt, Arm und Reich, Krank und Gesund ist unverzichtbarer Bestandteil einer humanen Gesellschaftsordnung. Der Sozialstaat ist den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber in der Pflicht, wenn es um die Sicherung ihrer existenziellen Lebensbedingungen geht.

Sozialstaat bedeutet aber nicht Nivellierung und die Übernahme persönlicher Verantwortung von Staats wegen. Ebenso wenig ist er ein unerschöpfliches Füllhorn zur Abdeckung aller Sicherungsbedürfnisse.

Freiheitlicher Sozialstaat bedeutet im Gegenteil, dass der Einzelne Verantwortung für sich selbst übernehmen muss. Der Staat muss auch ausreichend finanziellen Freiraum lassen, damit die persönliche Lebensplanung verwirklicht werden kann.

Was der Einzelne aus eigener Initiative und aus eigenen Kräften zu leisten imstande ist, darf seiner unmittelbaren Verantwortung nicht entzogen werden. Wo der Einzelne allerdings der solidarischen Hilfe bedarf, muss diese zur Verfügung gestellt werden.

Das bedeutet in der Konsequenz aber eben auch, dass der Beitrag des Einzelnen zu seiner sozialen Sicherheit nicht konstant bleiben kann. Die äußeren Rahmenbedingungen machen vielmehr ein stetiges Anpassen der Finanzierungsbeiträge des Staates, der Sozialversicherungen und des Einzelnen erforderlich. Dabei darf nicht übersehen werden, dass letztlich auch die Finanzierungsanteile des Staates und der Wirtschaft im Großteil von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erwirtschaftet werden müssen.

Der Belastbarkeit der Einkommen mit Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern sind allerdings Grenzen gesetzt, die derzeit schon erreicht sind.

Es stellt sich deshalb auch die Frage, ob das Niveau der sozialen Absicherung unter den geänderten Rahmenbedingungen gehalten werden kann. Oder anders formuliert: Was ist den Bürgerinnen und Bürgern ihre soziale Absicherung wert? Diese Frage soll jeder ein Stück weit in eigener Verantwortung entscheiden.

Aufgabe des Staates ist es, die unterschiedlichen Interessen in der Gesellschaft zu koordinieren und gerecht auszugleichen. Die soziale Absicherung muss den gesamtpolitischen Realitäten auch unter Finanzierungsgesichtspunkten Rechnung tragen.

Sozialpolitik kann dabei nicht nur auf Expansion ausgerichtet sein. Unter schlechten wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen kann der Staat nicht ein gleich bleibend hohes Maß an sozialer Infrastruktur und sozialer Absicherung organisieren wie unter Wachstumsbedingungen.

Diejenigen, die meinen, der Staat könne und müsse ein konstant hohes Absicherungsniveau garantieren, mögen dies als „Abbau des Sozialstaats“ bezeichnen. Wer die Wirklichkeit sieht und bereit ist sie zu akzeptieren, wird demgegenüber entsprechend den Notwendigkeiten handeln müssen. Er wird versuchen, den Sozialstaat durch Veränderung zu bewahren.

5. Schluss

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich wünsche dem 76. Deutschen Fürsorgetag in Freiburg einen erfolgreichen Verlauf.
Sozialstaat ist keine Konstante, sondern verändert sich mit gesellschaftlicher Entwicklung.

Grußwort von Dr. Dieter Salomon, Oberbürgermeister der Stadt Freiburg im Breisgau anlässlich der Eröffnung des 76. Deutschen Fürsorgetages

Sehr geehrte Frau Bundesministerin Schmidt,
sehr geehrter Herr Minister Repnik,
sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Deufel,
meine Damen und Herren,

im Namen der Stadt Freiburg darf ich Sie heute in Freiburg zum 76. Deutschen Fürsorgetag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge willkommen heißen.

Ich begrüße herzlich Frau Bundesministerin Schmidt und Herrn Landesminister Repnik, die Abgeordneten des Bundes und des Landes, die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen, der Verbände und Organisationen und die Fachleute aus den Ministerien. Vor einigen Jahren hat in Hamburg der damalige Bürgermeister Ortwin Runde bei dieser Gelegenheit vom „Gipfeltreffen der sozialen Arbeit" gesprochen. Dieses Wort hat mir so gut gefallen, dass ich es gern noch einmal wiederholen will. Es ist ja in der Tat ein Gipfeltreffen, und zwar ein interdisziplinäres Gipfeltreffen. Ich möchte besonders die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen begrüßen, die Kollegen Bürgermeister und Sozialdezernenten, an erster Stelle den Vorsitzenden des Deutschen Vereins, Herrn Oberstadtdirektor Deufel aus Hildesheim. Für Sie ist Freiburg ja viele Jahre ihre Heimatstadt gewesen; wir kennen uns noch, als ich der jüngste Gemeinderat war und Sie sich von Freiburg aus auf den Weg nach Hannover gemacht haben.

Freiburg fühlt sich sehr geehrt, dass der Deutsche Fürsorgetag zum ersten Mal in seiner langen Geschichte hier Station macht. Wir sind eine beliebte Stadt für Tagungen und Kongresse, was unter anderem mit der Präsenz der Universität und mit unserer Lage im Herzen Europas zu tun hat. In der langen Reihe der Freiburger Kongresse dieses Jahres stehen Sie nach der Teilnehmerzahl obenan. In zwei Monaten wird der Deutsche Bauerntag in Freiburg sein. Der Vergleich hinkt natürlich, nach Themen und nach Teilnehmern. Aber der Bauerntag wird es schwer haben, diesen Anlass zu übertreffen.

Meine Damen und Herren, eine Großstadt wie Freiburg ist auch aus einem anderen Grund der richtige Ort. Es liegt nun einmal in der Natur der Stadt, dass sich hier soziale Fragestellungen bündeln und in ihrer Bedeutung und Tiefe sehr viel besser deutlich werden als im ländlichen Raum.

Wir verwenden gern den Begriff „urban". Urbanes Leben, städtisches Leben, zeigt ja nicht nur die schönen und angenehmen Seiten wie Lifestyle, kulturelle Vielfalt, Handel und Wirtschaft oder die Stadt als Erlebnisraum. Urbanes Leben hat auch andere Seiten, nämlich die Konzentration von sozialen Problemen, Randgruppen, der Zerfall von gewachsenen Familienstrukturen, dramatische demographische Entwicklungen oder Armut.

Andererseits: Sozialpolitik in den Städten versteht sich aber auch als eine „Werkstatt" für soziale und gesellschaftliche Innovationen. In allen Städten sind seit je her immer wieder Modelle und neue Konzepte erarbeitet worden, wie wir den Menschen helfen können, die auf öffentliche Hilfen angewiesen sind. Das war und ist in Freiburg so, und das wird in allen Städten mit jeweils maßgeschneiderten Konzepten ebenso praktiziert.

Uns verbinden gemeinsame Ziele, nämlich **eine gerechte und solidarische Gesellschaft**, etwas eingängiger und in einem Begriff: **soziale Balance**. Diese Balance ist unerlässlich, wenn wir auf Dauer unsere urbane Gesellschaft stabil und ausgewogen gestalten wollen – ich gehe noch weiter: **Wenn wir den Frieden in der Bürgerschaft gewährleisten wollen.** Das ist eine Aufgabe nicht nur der Sozialpolitik, aber ohne eine gute Sozialpolitik werden wir diese Aufgabe nicht lösen können.

Das Motto dieses Fürsorgetages heißt

„Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung – Partizipation im Sozialstaat".

Was wir in Freiburg versuchen und – wie ich meine, auch erfolgreich – umgesetzt haben, davon zeigen wir Ihnen einige Beispiele in einem **„Markt der Möglichkeiten"** hier im Konzerthaus. Wir haben versucht, zu zeigen, wie ein solches Motto in der Praxis umgesetzt werden kann, nämlich mit Selbsthilfegruppen und Partizipationsmodellen, wie sie in den letzten Jahren entwickelt worden sind.

Es ist eine **kleine Auswahl aus einer sehr großen Palette,** mit Beispielen aus der städtischen Sozialarbeit, vor allem aber aus Verbänden, Initiativen und freien Gruppen. Wir nehmen diese Zusammenarbeit mit den nichtstädtischen Trägern sehr ernst, weil ohne deren Engagement eine gesamtstädtische Sozialpolitik gar nicht möglich wäre.

Frau Ministerin Schmidt und Herr Minister Repnik haben eben an der Eröffnung teilgenommen. Ich danke meinem Kollegen Bürgermeister von Kirchbach und seinen Mitarbeitern, die diesen Markt vorbereitet und organisiert haben, und ich lade auch Sie herzlich ein, sich hier umzusehen.

Freiburg erhebt nicht den Anspruch, dass bei uns alles besonders gut ist. Aber das Wesen eines Marktes ist es ja, dass man Erfahrungen austauscht und voneinander lernt. Dazu sind wir gern bereit. Das fördert die Kreativität und gibt Anregungen.

Meine Damen und Herren, diese Kreativität in allen Städten ist aber auch Ausdruck einer Entwicklung, unter der die Städte leiden. Es gibt das Sprichwort **„Not macht erfinderisch"**. Wir Kommunen sind deshalb so erfinderisch – und zwar viel mehr als früher –, weil wir in einer Notlage stecken, die einzigartig in der jüngeren Geschichte steckt. Sie alle wissen, wie sich die finanzielle Lage der Städte verschlechtert hat. Das hat viele Ursachen – es sind beileibe nicht nur die sozialen Aufgaben oder die Entwicklung der Sozialhilfe.

Aber allen Ursachen ist eines gemeinsam: Sie sind in den seltensten Fällen „hausgemacht“, sondern fast ausschließlich die Folge von politischen Entscheidungen und Entwicklungen in Bund und Ländern. Die Unternehmenssteuerreform ist ein besonders drastisches Beispiel, weil sie über den Finanzausgleich uns mit voller Wucht in unseren kommunalen Haushalten trifft. Die Gewerbesteuer als Indikator der Wirtschaft ist ein zweites Beispiel. Ich könnte die Reihe fortsetzen; Sie alle sind „vom Fach“ und kennen die Lage genauso gut wie ich.

In dieser Situation reicht Kreativität in der Sozialpolitik und in anderen Politikfeldern allein nicht mehr aus. Ich darf deshalb gern auch Frau Bundesministerin Schmidt und auch Herrn Landessozialminister Repnik ansprechen. Niemand hier beneidet Sie um Ihre Aufgabe. Aber ich darf gegenüber dem Bund und Land mit der gebotenen Bescheidenheit auf die aktuelle Lage der Städte und Gemeinden aufmerksam machen. Diese Lage ist mit dem Wort „dramatisch“ eher beschönigend umschrieben.

Wir brauchen hier dringend und vordringlich eine wirksame Entlastung. Ich darf mit der Adresse Bund hier zwei Stichworte nennen: Es ist zum einen das **Konnexitätsprinzip bei der Sozialhilfe** und als zweites Stichwort die **Gemeindefinanzreform.** Hier ist ja eine unmittelbare Schnittstelle zur kommunalen Sozialpolitik gegeben. Den Städten und Gemeinden wird es nicht mehr möglich sein, ihre gesetzlichen sozialen Aufgaben zu erfüllen, wenn nicht per Gesetz eine solide und verlässliche, vor allem aber eine dauerhafte Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

Deshalb ist die Gemeindefinanzreform ein Schlüssel für die weitere Entwicklung unserer Städte. Ich will Sie nicht mit Details langweilen. Die Vorschläge liegen auf dem Tisch. Sie beinhalten im Kern eine Stärkung der Gewerbesteuer mit einer größeren Bemessungsgrundlage als bisher. Ich halte dies für den einzig gangbaren Weg.

Was für den Bund gilt, das gilt in kleinerem Maßstab auch für das Land. Die Städte und Gemeinden können eine Übertragung von weiteren Aufgaben oder den Rückzug des Landes aus gemeinsamen Projekten nicht mehr auffangen, wenn kein Ausgleich geschaffen wird. Das ist in einer Zeit, in der die Ressourcen insgesamt geringer werden, nicht leicht zu diskutieren, aber wir müssen es diskutieren.

Dieser Weg ist auch deshalb notwendig, weil wir wieder Spielräume in unseren Haushalten schaffen müssen: **Spielräume für Investitionen** in unsere Infrastruktur, in soziale Einrichtungen, Schulen, Kindergärten oder auch in öffentlichen Nahverkehr oder in die Umweltwirtschaft. Sie geben investive Anreize und schaffen neue Arbeits- oder Ausbildungsplätze. Das ist in einer konjunkturellen Flaute auch dringend geboten. **Investitionen in die Infrastruktur schaffen mehr Beschäftigung und senken die Arbeitslosigkeit.**

Das sind die besten Sozialprogramme.

Heute sind die Städte keine Konjunkturmotoren. Die Stadt Freiburg hat ihre Investitionen für 2003 auf weniger als die Hälfte der Vorjahreszahlen zurückfahren müssen. Das ist ein falsches Signal. Ohne qualifiziertes Wachstum und ohne finanzielle Leistungskraft unserer öffentlichen Haushalte wird jede freiwillige Leistung in der Sozialpolitik irgendwann einmal zur schönen, aber nicht finanzierbaren Idee.

Einiges ist ja bereits auf den Weg gebracht, wofür wir dankbar sind. Ich denke an die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Umstrukturierung der Sozialhilfe und zur Zusammenführung mit dem Arbeitslosengeld. Hier hoffen wir auf eine wirksame Entlastung, und wir sind gern bereit, eng mit den Arbeitsämtern zu kooperieren.

Bisher hatten die Städte ja nur wenig Möglichkeiten, eine weitere Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit abzuwehren. Wir haben in Freiburg mit einem gewissen Erfolg eine kommunale Arbeitsvermittlung für die Zielgruppe Sozialhilfeempfänger aufgebaut. Unser Modell der „KOLA“, der Kommunalen Leitstelle für Arbeit, ist eines der Beispiele im „Markt der Möglichkeiten“ während des Fürsorgetages. Ich weiß aus vielen Gesprächen mit meinen Kollegen, dass es ähnliche Modelle auch in anderen Städten gibt.

Sie alle sind Ausfluss eines Grundproblems. Sozialhilfe wird durch ein Bundesgesetz definiert, aber sie ist von den Stadtkreisen zu bezahlen. Sie ist längst keine Hilfe im Einzelfall mehr, sondern ist zu einem strukturellen Massenphänomen geworden. Ich sehe das nüchtern als einen Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip oder, etwas eingängiger, gegen die Regel, dass derjenige die Musik bestimmt, der sie auch bezahlt. Dieser Zustand ist nicht neu, aber er wirkt sich umso dramatischer aus, je höher die Aufwendungen werden. Deshalb begrüße ich, dass sich hier etwas ändern soll.

Ich hoffe, dass mit der jetzt anstehenden Reform und der Einrichtung von Jobcentern nicht nur ein wirksamer Schritt gegen Arbeitslosigkeit erreicht wird, sondern auch eine schrittweise Veränderung der Sozialhilfe möglich wird. Hier erwarten wir auch vom Deutschen Fürsorgetag eine Anregung für die praktische Umsetzung.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich in aller Kürze einen weiteren Aspekt ansprechen. Ich meine die Professionalisierung. Soziale Arbeit ist heute nicht mehr nur mit heißem Herzen zu leisten, sondern sie braucht genauso einen kühlen Kopf. Soziale Arbeit heißt: Visionen, aber auch Strukturüberlegungen, Kostenbewusstsein, modernes Management und Effizienz. Hier kann uns dieser „Gipfel der sozialen Arbeit“ auch Anregungen geben.

Wir halten unsere eigene Sozialverwaltung, unser Dezernat und vor allem die freien Träger und Gruppen für gut organisiert. Aber wir sind offen für bessere Ideen, für Anregungen aus anderen Städten und Verbänden. Hier ist in den letzten Jahren in vielen Städten vieles geschehen, und hier teilen wir unsere Erfahrungen gern mit anderen, und wir lernen auch gern von anderen Erfahrungen. Ich denke, dass dieser Austausch über den eigenen Tellerrand hinaus gerade in einer Zeit wichtig ist, in der die Ressourcen knapper und die Spielräume enger werden. In guten Zeiten lässt sich gut und bequem wirtschaften, aber wir sind leider nicht in guten Zeiten.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, im Namen der gastgebenden Stadt Freiburg möchte ich mit einem Wort des Dankes schließen.

Zunächst mit einem Dank an den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge für seine Entscheidung, in diesem Jahr nach Freiburg zu kommen. Wir hoffen, dass Sie diese Entscheidung nicht bereuen, und wir wollen Ihnen gute Gastgeber sein. Dann mit einem Dank an unser Sozialdezernat mit Herrn Bürgermeister von Kirchbach und seinen Mitarbeitern, die sich sehr für die Vorbereitung und Organisation engagiert haben.

Und schließlich mit einem Dank an alle freien Träger und Verbände, die uns dabei wirksam unterstützt haben und auch heute dabei sind. Ich nenne stellvertretend für alle den größten und wichtigsten Verband, die Caritas, die seit einhundert Jahren mit dem Deutschen Caritasverband in Freiburg zu Hause ist.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit, und ich wünsche dem Fürsorgetag einen guten Verlauf und allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern viele interessante und anregende Diskussionen und Begegnungen.

76. Deutscher Fürsorgetag

Festvorträge

Mittwoch, 7. Mai 2003

Donnerstag, 8. Mai 2003

Renate Schmidt,
Bundesministerin für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Prof. Dr.-Ing. habil. Dagmar Schipanski,
Thüringer Ministerin für
Wissenschaft, Forschung und Kunst

Renate Schmidt, Mittwoch, 7. Mai 2003

Zukunft der Familie und sozialer Zusammenhalt

Sehr geehrter Herr Dr. Deufel,
sehr geehrter Herr Kollege Repnik,
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,
verehrte Anwesende,

ich freue mich, an diesem 76. Deutschen Fürsorgetag teilnehmen zu können. Ich überbringe Ihnen ganz herzliche Grüße der gesamten Bundesregierung.

Vom Deutschen Fürsorgetag sind in der Vergangenheit wichtige Impulse ausgegangen, die unser soziales System, ja unsere ganze Gesellschaft mit geprägt haben. Wenn ich mir die Liste der hier versammelten Experten und Expertinnen aus allen Bereichen der Sozialpolitik anschaue, kann ich sicher sein, dass das auch dieses Mal der Fall sein wird.

Ich möchte die Gelegenheit gerne ergreifen, um dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge aus diesem Anlass ein Wort herzlichen Danks für seine Arbeit zu sagen. Mein Dank gilt aber auch allen, die sich freiwillig in den Institutionen, Vereinen und Verbänden engagieren, die heute hier vertreten sind. Ohne gemeinnütziges soziales Engagement wäre es um unsere Demokratie und unser Gemeinwesen schlecht bestellt.

Der 76. Deutsche Fürsorgetag steht unter der Überschrift
„Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung – Partizipation im Sozialstaat“.

Die zentralen Begriffe, die der Veranstalter gewählt hat, führen uns direkt in die laufende gesellschaftspolitische Debatte.
Die Erfolgsgeschichte des Sozialstaates hat uns lange, zu lange in Sicherheit gewiegt. In Zeiten der Globalisierung und gleichzeitig international verschärfter Wachstumsschwäche, hoher Arbeitslosigkeit und immenser öffentlicher Schulden hat in Deutschland erst spät eine ernsthafte und ergebnisorientierte politische Debatte darüber begonnen, wie unser Sozialstaat verändert werden kann, ohne seine Substanz zu gefährden.
Der Sozialstaat hat die originäre Aufgabe, strukturelle Risiken und individuelle Notlagen durch gezielte Hilfe aufzufangen für diejenigen, denen Selbsthilfe nicht möglich ist. Hier darf es keine Privatisierung geben. Manche gut gemeinten Aktivitäten unseres Sozialstaates haben aber allerdings neue Problemlagen heraustreten lassen oder alte verfestigt: Zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, Jungen und Alten, den Menschen mit Zugang zu Bildung und Kommunikation und denen ohne diesen Zugang.
In der Vergangenheit ist zu sehr darüber diskutiert worden, welche Rechte der Einzelne gegenüber dem Staat hat und zu wenig über die Pflichten.
Andere haben nur über Pflichten des Einzelnen diskutiert und die Rechte gegenüber der Allgemeinheit vergessen. Und beide Diskussionsgruppen haben sich in ihrer Wagenburg verschanzt.
Heute müssen wir in unser aller Interesse beides zusammenbringen und beidem das richtige Gewicht verschaffen. Hilfsbedürftige dürfen nicht zu Bittstellern und Almosenempfängern werden und in Armut abgleiten, aber jede und jeder hat die Pflicht alles in seinen/ihren Kräften stehende zu tun, um von der Hilfe des Staates weniger oder nicht abhängig zu werden.
In den letzten 40–50 Jahren unserer Republik wurde Solidarität institutionalisiert, verstaatlicht mit dem Effekt, dass dies nicht mehr als Solidarität begriffen wird. Wer betrachtet heute die Renten-, die Kranken-, die Arbeitslosenversicherung als Einrichtung der Solidarität, allen Sonntagsreden zum Trotz?
Im Gegenteil, nicht wenige betrachten es als legitim, mindestens das herauszuholen, was sie eingezahlt haben und dies ist genau das Gegenteil von Solidarität.
Wir brauchen bei der staatlich organisierten Solidarität einen Mentalitätswechsel: weniger Versorgung und mehr Eigenverantwortung. Staatlich organisierte Solidareinrichtungen sind derzeit überfordert, die beiden anderen Dimensionen, die gesellschaftliche und die individuelle Solidarität, d.h. die Eigenverantwortung, Nachbarschaftshilfe, aber auch ehrenamtliches Engagement spielen demgegenüber eine zu geringe Rolle.

Auch deshalb verläuft die öffentliche Diskussion über die Agenda 2010 lautstark, kontrovers und für viele schmerzhaft. Die Diskussion über Konzepte und Wege zu einer Neudefinition der Begriffe soziale Gerechtigkeit und Solidarität in Zeiten der Globalisierung ist in der Bundesregierung, in den Regierungsparteien, nicht abgeschlossen. Es geht weiter um die Fragen, was ist gerecht, wie viel Solidarität braucht der Einzelne, wie viel Solidarität ist organisierbar.
Unser wichtigstes Ziel ist, Menschen möglichst schnell in Arbeit zu vermitteln. Dafür müssen auch die Lohnnebenkosten gesenkt werden. Gerecht ist heute, was neue Chancen und neue ökonomische Dynamik ermöglicht und was damit auch den Zusammenhalt der Gesellschaft festigt. Es geht um ein neues Verständnis des Sozialstaates, in dessen Mittelpunkt nicht finanzielle Transferleistungen, sondern die Möglichkeiten stehen, an Bildungschancen wie am Erwerbsleben teilnehmen zu können.

Alle anderen sozialreformerischen Parteien in Europa sind diesen Weg längst gegangen – und zwar mit positiven Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Prosperität. In wichtigen Ländern dieser Sozialstaatsreform – Niederlande, Dänemark, Großbritannien – stand eine neue Balance aus Rechten und Pflichten im Mittelpunkt. Die dortigen Maßnahmen zielten auch darauf ab, das Zutrauen zum Sozialstaat zu festigen oder neu zu begründen, indem die Bedeutung individueller Beiträge zur sozialen Sicherung wieder stärker hervorgehoben wurde.

Aber es geht nicht nur um neue Pflichten, es geht auch um neue Leistungen. Dazu einige Stichworte:
Wir werden das Niveau unserer Lebensqualität nur halten können, wenn alle – wie es die Bundesregierung tut – verstärkt in Bildung und Forschung investieren. Wir brauchen z.B. neue Ansätze in der vorschulischen Bildung, wir brauchen mehr Sprachunterricht für Ausländer.

Die Bundesregierung sorgt mit Förderprogrammen dafür, dass junge Menschen eine Chance auf Ausbildung und Arbeit bekommen. Und die Unternehmen müssen sich ihrer sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung stellen – freiwillig, und wenn es nicht anders geht, mit gesetzlichen Regelungen. Aber auch die jungen Leute sind gefordert, die vorhandenen Angebote anzunehmen.
Einen besonderen Schwerpunkt werden wir auf die Förderung von Menschen legen, die Sozialhilfe beziehen und unter 25 Jahre alt sind. Dazu wird der Bund in diesem Jahr ein Sonderprogramm für 100.000 jugendliche Sozialhilfeempfänger auflegen und ihren Einstieg in Beschäftigung oder Ausbildung fördern, mit dem Ziel, ein solches Angebot allen jungen derzeit von Sozialhilfe lebenden Menschen zu machen.
Und: Damit es aufwärts geht, brauchen die Kommunen für ihre Aufgaben dringend mehr Geld im Rahmen des Finanzausgleichs. Die Bundesregierung tut bereits jetzt einiges zu ihrer finanziellen Entlastung. Es wäre mehr gewesen, wenn die Unionsparteien im Bundesrat nicht den Abbau von Steuervergünstigungen blockiert hätten.

Im März hat der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung, der „Agenda 2010“, als zentrale Ziele die Gerechtigkeit zwischen den Generationen und die Stärkung der Fundamente unseres Gemeinwesens genannt. „Wir haben die Pflicht“, so führte der Bundeskanzler aus, „den nachfolgenden Generationen die Chancen auf ein gutes Leben in einer friedlichen und gerechten Welt nicht durch Unbeweglichkeit zu verbauen.“
Mit den Projekten der Agenda 2010, insbesondere mit dem Zusammenlegen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, starten wir die größte Reform der Sozialsysteme seit mehreren Jahrzehnten. Dazu brauchen wir auch Ihren Sachverstand und Ihr Engagement. Die Eingliederung benachteiligter Jugendlicher, das In-Arbeit-Bringen von schwierigen Problemfällen eigentlich arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger, dies ist eine Kompetenz, die weniger bei der Arbeitsverwaltung sondern mehr bei den Kommunen, den Sozialämtern, den Wohlfahrtsorganisationen und damit vor allem bei Ihnen liegt.
Ich bitte Sie also ganz herzlich um die konstruktive Begleitung unserer Vorhaben und um ihre Mitarbeit.

Ich unterstütze die Reformvorhaben der Agenda 2010 ausdrücklich. Aus meiner Sicht sollten zwei Gedanken handlungsleitend sein:

1. Gesellschaftspolitik darf sich nicht in Sparpolitik erschöpfen. Es müssen Grundlinien und Richtungen eines investiven Sozialstaats erkennbar sein.

2. Es dreht sich nicht allein um staatliche Verantwortung. Es geht um gemeinsame Verantwortung, die zu starken Allianzen führen muss.

Beide Gedanken möchte ich Ihnen – wie im Programm angekündigt – am Thema „Familie“ gründlicher erläutern. Lassen Sie mich dazu fünf Überlegungen thesenartig darstellen.

Erstens

Familien sind die soziale Mitte unserer Gesellschaft. Stärken wir sie, können wir die gesellschaftlichen Veränderungen besser bewältigen.
Drei Viertel der Deutschen erklären heute die Familie als ihren wichtigsten Rückhalt. In den angeblich heilen fünfziger Jahren waren es nur knapp 50 Prozent. Die Wertschätzung der Familie ist in besonders hohem Maße – das zeigen alle Jugendstudien – bei den Jugendlichen gewachsen: sowohl auf ihre Herkunftsfamilien bezogen, als auch auf ihre eigenen Lebenspläne.
Tatsächlich ist für die große Mehrheit der Bevölkerung die Familie der Lebensmittelpunkt. Für mehr als 80 Prozent ist nach einer aktuellen Befragung die Familie der wichtigste Bereich in ihrem Leben. „Arbeit“ und „Freizeit“ schneiden mit 54 und 28 Prozent deutlich schlechter ab. Mehr als 90 Prozent sind mit ihrem Familienleben zufrieden.
Familien verändern ihr Gesicht und passen sich an, was sie übrigens schon immer getan haben. Die „Normalfamilie“ ist weiter die populärste Lebensform. Die große Mehrheit aller Kinder in Deutschland wächst bei einem verheirateten Paar auf: 84 Prozent der Kinder unter 18 Jahren in Westdeutschland und fast 70 Prozent der Kinder in Ostdeutschland. Kinder wachsen mit beiden leiblichen Eltern in einem Umfang auf, wie es ihn in den zurückliegenden 100 Jahren in Deutschland nicht gegeben hat.
Die meisten Kinder haben Geschwister: nur etwa 19 Prozent der Kinder bleiben während ihrer gesamten Kindheit Einzelkinder.
Der Zusammenhalt von Familien ist haushaltsübergreifend: Zwischen Geschwistern, zwischen Enkeln und Großeltern, vor allem aber zwischen den erwachsenen Kindern und ihren Eltern. Die unterschiedlichen Generationen wohnen heute getrennt, aber nicht voneinander isoliert. Die Generationen verbindet das dichteste Netzwerk unserer Gesellschaft.

Nur 18 Prozent der Bevölkerung leben in einem Einpersonenhaushalt. Viele tun es ungewollt, weil sie verwitwet sind, viele auch absehbar begrenzt, vor allem Studierende. Deutschland ist also nicht auf dem Weg zu einem Kosmos von bindungslosen Singles.
Für mich besteht Familie darin, dass mehrere Generationen – Eltern, Großeltern und Kinder – füreinander sorgen, füreinander Verantwortung übernehmen, Zuwendung geben und empfangen.
Gute Politik schreibt den Familien nicht vor, wie sie ihr Leben zu gestalten haben, sondern sorgt für den Rahmen und die Voraussetzungen, dass sie es in der von ihnen gewählten Form tun und ihrer Verantwortung gerecht werden können.
Allerdings müssen wir feststellen: Der materielle Nutzen, der unserer Gesellschaft durch Kinder entsteht, kommt der Allgemeinheit zugute. Die materiellen Belastungen, die durch Kinder entstehen, werden von den Familien getragen. Diese Feststellung führt mich zur zweiten Ausführung.

Zweitens

Insbesondere größere Familien und allein Erziehende sind vom Armutsrisiko betroffen. Die wirksamste Maßnahme, um Familienarmut zu verhindern, ist Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.
In der letzten Legislatur stand die Verbesserung des allgemeinen Familienlastenausgleichs im Vordergrund. Mit der Erhöhung des Kindergeldes von 220 DM auf 300 DM bzw. 154 DM hat die Bundesregierung auf den in den 90 er-Jahren entstandenen Nachholbedarf reagiert. Insgesamt wurden in der letzten Legislaturperiode Familien um rd. 13 Mrd. Euro entlastet.

Ungeachtet dessen sind über eine Million Kinder auf Unterstützung durch die Sozialämter angewiesen – bei rund fünfzehn Millionen Kindern und Jugendlichen bis zu 18 Jahren, die in Deutschland leben. Auslösende Faktoren für Verarmungsprozesse von Familienhaushalten sind in erster Linie Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen. Die meisten der Kinder kommen aus Einelternfamilien, fast ein Viertel sind Ausländer.
Die Bundesregierung ist dabei, entsprechende Instrumente zu prüfen, die einen nennenswerten Teil der Kinder aus der Sozialhilfe bringen. Ich bin der festen Überzeugung, dass wir negative Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abbauen müssen. Die degressive Gestaltung eines Familienzuschusses könnte einen zusätzlichen Erwerbsanreiz bieten. Über den Sozialhilfebedarf der Eltern hinausgehendes Einkommen würde dann nur teilweise angerechnet, das verfügbare Haushaltseinkommen in Familien sog. prekärer Einkommensbereiche könnte steigen.
Für Familien, die schon seit längerem in der Sozialhilfe sind, möglicherweise nicht erst in der ersten Generation, müssen andere Wege gesucht werden, insbesondere über das Instrumentarium der Jugendhilfe.
In Deutschland wird in der Summe vergleichsweise viel für die Familienförderung ausgegeben. Mehr ist es – relativ gesehen – in Skandinavien, in Frankreich, in den Niederlanden oder in Kanada auch nicht. Im Jahr 2000 war die Pro-Kopf-Ausgabe für Familienleistungen bei uns nahezu identisch mit den Pro-Kopf-Ausgaben Schwedens.
Allerdings liegt das Schwergewicht anderswo nicht bei den finanziellen Transfers wie bei uns, sondern im Bereich Betreuung und Bildung.
In den genannten Ländern werden bis zu einem Drittel mehr Kinder geboren als in Deutschland. Dabei sind mehr Frauen erwerbstätig und die Kinder- und Familienarmut ist wesentlich niedriger.
Und diese – für manche überraschende – Datenlage führt mich zum nächsten Gedanken.

Zur Dritten These:

Der Ausbau der Kinderbetreuung ist eine strategische Schlüsselfrage. Überall dort, wo es genügend (Tages-)Betreuung gibt, ist die Geburtenrate deutlich höher als in Deutschland.

Ein Vergleich mit anderen europäischen Staaten macht deutlich, dass es in Westdeutschland einen erheblichen Nachholbedarf beim Ausbau der Kinderbetreuung gibt. Während die Versorgungsquote für Kinder im Alter unter drei Jahren in Dänemark etwa bei knapp 50 Prozent oder in Schweden bei einem Drittel liegt, beträgt sie in Westdeutschland (einschließlich der öffentlich geförderten Tagespflege) nur knapp vier Prozent.

Bei Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt liegt die Versorgungsquote insgesamt bei fast 90 Prozent. Allerdings wird im Westen davon nur jeder Fünfte als Ganztagsplatz angeboten. Die Versorgungsquote mit Hortplätzen für Grundschulkinder (6- bis 10-Jährigen) liegt insgesamt lediglich bei rund sechs Prozent in Westdeutschland.

Die Bundesregierung setzt im Sinne eines investiven Sozialstaates auf einen erheblichen Ausbau der Infrastruktur für Kinder und Familien. In dieser Legislatur werden Länder und Kommunen für den Ausbau der Ganztagsbetreuung für Schulkinder mit einem 4-Milliarden-Investitionsprogramm gefördert. Gerade Kindern aus benachteiligten Familien wird so eine bessere Chance auf gute und gleiche Bildungsmöglichkeiten eröffnet, soziale Herkunft darf nicht über soziale Zukunft entscheiden.

Deshalb frage und fordere ich: Wann endlich kommt die Zusammenführung von Angeboten der kommunalen Jugendhilfe und der Schule unter einem Dach? Jugendhilfe und Bildung müssen sich auf gleicher Augenhöhe begegnen, sich ergänzen und befruchten. Ich will das erreichen, aber ohne das Zutun von Ländern und Kommunen wird das unverbundene Nebeneinander bestehen bleiben. Die Schule soll und muss sich öffnen: Vereine, Organisationen und Unternehmen können bei der Ausgestaltung der Nachmittage differenzierte Beiträge übernehmen.

Ein weiteres Großprojekt liegt in der Federführung meines Hauses. Der Bund will ab Mitte dieser Legislatur jährlich 1,5 Mrd. Euro durch eine Verbesserung der Einnahmesituation der Kommunen bereitstellen. Vorgesehen ist mit dem Geld ein spürbarer Ausbau der Betreuung im Elementarbereich, in erster Linie bei den unter Dreijährigen.

Zielvereinbarungen mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sind vorgesehen, die das gemeinsame Interesse dokumentieren und die Evaluierung vorsehen. Eine gesetzliche Regelung wird sich auf das Notwendige konzentrieren, um sicherzustellen, dass das Geld für den Ausbau der Kinderbetreuung verwendet wird.

Wir wollen in der zweiten Jahreshälfte 2003 mit allen Beteiligten, Kommunen, Ländern und Verbänden, die Regelungen soweit besprochen haben, dass Anfang 2004 der parlamentarische Weg beschritten und spätestens Anfang 2005 mit der Umsetzung begonnen werden kann.

Was unsere Gesellschaft nicht braucht, sind Standardlösungen, die alles und alle über einen Kamm scheren. Eltern müssen die Möglichkeit haben, sich Betreuung nach ihren spezifischen Bedarfslagen zusammenzustellen. Wir setzen hier auf einen Mix aus privater Eigeninitiative, betrieblichen, gewerblichen und öffentlichen Angeboten, auf Krippen, altersübergreifende Tagesstätten und Tagesmütter.

Die angekündigten Anstrengungen der Bundesanstalt für Arbeit, auf lokaler Ebene Kooperationsvereinbarungen zwischen Jugendämtern und Jobcentern zur Verbesserung der Betreuungsangebote für Arbeitssuchende zu schließen, sind zukunftsweisend.

Eine gute Investition in die Zukunft bedeutet auch die inzwischen in Kraft getretene Regelung der sog. „Mini-Jobs“, die auch für Kinderbetreuung genutzt werden können. Die Nachfrage nach diesen Hilfen ist enorm, denn der Kinderwunsch ist in den meisten Lebensplänen präsent, auch wenn er zu häufig nicht verwirklicht wird, frei nach Harald Schmidt: 75 Prozent der Deutschen lieben Kinder, der Rest hat welche.

Wir müssen zur Kenntnis nehmen: In entwickelten Gesellschaften bedeuten weniger Kinder auch weniger Wohlstand. Was unsere Gesellschaft also braucht, sind Kinder, mehr Kinder, Kinder die gut aufwachsen.
Deshalb, meine Herren und Damen

Zum Vierten

Wer Qualität des Aufwachsens will, muss das an Infrastruktur gewährleisten, was Kindern gut tut. Die Verantwortung für die Erziehung liegt in der Hauptsache bei den Eltern.

Auch wenn keine einzige Mutter, kein Vater erwerbstätig wäre, bräuchten wir Kinderbetreuung. Als Orte für Kinder, denn Kinder brauchen andere Kinder. Die finden sie heute weniger in der eigenen Familie oder vor der eigenen Haustür. Auch deshalb müssen wir Angebote neu schaffen. Kindlicher Neugier und kindlichem Tatendrang lässt sich am besten in Gruppen mit Gleichaltrigen nachkommen.

Die Startchancen in den ersten sechs Lebensjahren eines Menschen entscheiden über den späteren Lebensweg und die Lebenskarrieren von Menschen. Der Bildungsstand ist überall dort signifikant höher, von Frankreich bis Finnland, wo es ganztägige Angebote auch für Kleinkinder unter drei Jahren gibt.

Kinderbetreuung ist der Ort, an dem ergänzend zur Familie – und leider dort manchmal zu wenig – Schlüsselqualifikationen gelernt werden können. Hierzu zählen Spracherwerb und Kommunikation, Medienkompetenz, das Erlernen des Lernens, Eigenverantwortung und soziales Handeln in einer Gruppe, aber auch Bewegung und Motorik. Gefördert werden sollen die musisch-kreativen Fähigkeiten der Kinder ebenso wie die Vermittlung von Werten.

Mir ist dabei sehr wichtig, dass Kinder sich so entwickeln können, wie es ihrem Alter und ihrem individuellen Tempo und ihren Bedürfnissen entspricht. Das bedeutet eben gerade keine minuziöse Regelung von Kinderalltag, sondern Freiräume und Angebote für sinnvolles und lustvolles Spielen und Lernen.

Der Bund will mit den Ländern und Kommunen Vereinbarungen erreichen, wie die Qualität frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Bildung verbessert werden kann. Eingeladen sind im Sinne gemeinsamer Verantwortung auch andere gesellschaftliche Partner, insbesondere die sozialen Organisationen und die Wirtschaft. Bis Anfang 2004 sollte es gelingen, gemeinsam eine Plattform zu finden und sie dann öffentlich auf einem Gipfel „Frühkindliche Förderung“ zu präsentieren.

Verantwortliche Familienpolitik unterstützt Eltern in der Wahrnehmung ihrer natürlichen Rechte und Pflichten bei der Erziehung und Pflege ihrer Kinder, wann immer dies gewünscht und notwendig ist. Die Qualität der Erziehung beeinflusst entscheidend den späteren Lebensweg. Was sind die Maximen, nach denen sich Eltern richten, die die Gesellschaft von ihnen erwarten, fördern und einfordern sollte?

- Kinder brauchen zumindest eine Person, die sie um ihrer selbst willen liebt, denn die Achtung vor anderen Menschen setzt Selbstachtung voraus.
- Kinder brauchen eine klare soziale, räumliche und zeitliche Verlässlichkeit.
- Kinder brauchen ein Grundmaß an Ordnung und Regeln.
- Kinder brauchen auch die Einbettung in die Beziehung zu anderen Menschen.

Eltern sind die wichtigsten Vorbilder für ihre Kinder.

Wer als Mutter oder Vater Versprechen nicht hält, der wird seine Kinder umsonst zu Glaubwürdigkeit und dem Einhalten von Verabredungen ermahnen. Wer als Mann nie zu Hause hilft, muss nicht erstaunt sein, wenn auch die Söhne kleine Paschas werden. Ohne Orientierung und Vorbilder, ohne Regeln und die Übernahme von Verantwortung und Verbindlichkeit kann weder Erziehung gelingen noch gesellschaftlicher Zusammenhalt entstehen.

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Erziehung und auf klare Regeln. Wichtige Maßstäbe sind dabei das Recht auf gewaltfreie Erziehung und das Lernen gewaltfreier Konfliktregelung. Kinder müssen auch an erster Stelle in der Familie lernen, wie man mit den Medien umgeht und in der Fülle der Angebote eine sinnvolle Auswahl trifft.

Die hier in Freiburg vertretenen sozialen Organisationen verfügen über einen reichen Schatz an Erfahrungen und Kompetenzen, was Familienberatung und Familienbildung, Kinderschutz und Jugendhilfe angeht. Es gibt viele gute konzeptionelle Ansätze, zum Beispiel die Familienzentren. Es gibt Elternbriefe, Internetangebote, Studien – alles das ist notwendig und wird aus meinem Ministerium in vielen Fällen gefördert.

Wir brauchen darüber hinaus weitere Ideen. Zum Beispiel, wie wir in den Schulunterricht familienkundliche Elemente einbauen bzw. verstärken können. Oder wie wir die großen Fernsehanstalten zu mehr Engagement im Hinblick auf Erziehungsfragen in Sendungen mit hohen Einschaltquoten bewegen können.

Ich will ein Beispiel dafür nennen. Wir starten in diesen Tagen die Kampagne “SCHAU HIN!" Partner sind unter anderen die Zeitschrift Hörzu, die ARD, die Computer-Firma Intel. Die Kampagne will Erwachsenen helfen, Kinder zu einem bewussten Umgang mit Gewaltdarstellungen in elektronischen Medien hinzuführen.

Diese Initiative braucht Sachverstand. Deshalb sind Verbände und Institutionen eingeladen, ihr Wissen einzubringen. Ihre Kompetenzen sind wichtig, um die inhaltliche Qualität der Initiative sicherzustellen.

Kindeswohl, sozialer Nutzen und ökonomische Effizienz können sich sinnvoll ergänzen. Der Ausbau der Kinderbetreuung bietet mittelfristig beträchtliche volkswirtschaftliche Effekte. Berechnungen zum Beispiel des DIW ergeben Gewinne, die bis zu dreimal so hoch sind wie die Kosten.

Das ist die gesamtwirtschaftliche Seite. Untersuchungen aus den USA belegen, dass es auch handfeste betriebswirtschaftliche Argumente für eine familienfreundliche Unternehmenspolitik gibt. Deshalb nun:

Fünftens und für heute letztens:

Von entscheidender Bedeutung für unternehmerische Produktivität wie eine taugliche soziale Architektur ist die Balance von Familienleben und Arbeitswelt.

Hierzulande ist die eben erwähnte "betriebswirtschaftliche" Herangehensweise noch wenig eingeführt und nicht empirisch belegt. Deshalb freue ich mich, dass sich eine Reihe von Unternehmen, große aber auch mittlere und kleinere, bereit erklärt haben, in Zusammenarbeit mit meinem Hause nach strengen betriebswirtschaftlichen Rechnungen Effekte von Familienfreundlichkeit zu überprüfen. Ich bin mir sicher, dass wir dabei auch in Deutschland zu positiven Ergebnissen kommen: Familienfreundlichkeit lohnt sich, im wahrsten Sinne des Wortes. Im Sommer werde ich die entsprechende Auswertung der Öffentlichkeit vorstellen.

Ohne das aktive Mitwirken von Unternehmen und ohne Gewerkschaften, die beide gemeinsam den Schlüssel für die Veränderung von „Berufszeit“ in den Händen halten, wird es keine angemessene neue Konzeption von Zeit für Kinder geben, für Familienzeit. Im Rahmen einer entstehenden „Allianz für Familie“ diskutiere ich das mit den Spitzen der Gewerkschaften und der deutschen Wirtschaft.

Erforderlich ist ergänzend zur Bereitstellung unterschiedlicher Module öffentlicher und privater Betreuung, die Entwicklung einer familien- und frauenfreundlichen Unternehmenskultur. Aus meiner Sicht sollten folgende Gesichtspunkte im Mittelpunkt gemeinsamer Positionsfindung bis Anfang 2004 und anschließender Vereinbarungen stehen:

- Angebote flexibler Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation,
- betriebliche Infrastruktur von Kinder- und Angehörigenbetreuung ergänzend zu den öffentlichen Angeboten,
- eine familienbewusste Personalentwicklung,
- Wiedereinstieg nach der Familienphase.

Mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft habe ich kürzlich vereinbart, dass wir in diesem Jahr erstmals in Deutschland einen Monitor Familienfreundlichkeit durchführen. Diese repräsentative Untersuchung darüber, wie familienfreundlich die deutschen Unternehmen sind, ist Ende April als gemeinsames Projekt angelaufen. Die ersten wichtigen Ergebnisse werden wir im Oktober vorstellen und mit Handlungsempfehlungen versehen.

Telearbeit, flexible Arbeitszeiten und innovative Betreuungsmöglichkeiten werden heute schon mit guten Ergebnissen in manchen Unternehmen eingesetzt. Mit der Elternzeit und dem Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung sind wichtige rechtliche Voraussetzungen geschaffen. Unternehmen können und sollen ihren Teil beitragen.

Aber auch die Gewerkschaften orientieren sich in ihrer Arbeitsmarktpolitik noch zu stark an dem Muster des allein verdienenden männlichen Erwerbstätigen. Sie könnten sich stärker für Anerkennungs- und Entlastungsregeln für Familien auch über Tarifvereinbarungen einsetzen.

Zu überlegen ist, ob wir mittelfristig – und leider aus finanziellen Gründen sicherlich nicht in dieser Legislaturperiode – wenigstens ein Jahr der Elternzeit mit Lohnersatzfunktion ausstatten wie in Schweden und anderen skandinavischen Ländern. Die Folge solcher Regelungen dort ist eine deutlich höhere Inanspruchnahme eines Teils der Elternzeit durch die Väter.

Schon heute kann die Wirtschaft angesichts des Fachkräftemangels nicht mehr auf das Potenzial von gut ausgebildeten Frauen verzichten. Bleibt es bei der niedrigen Geburtenrate, wird die Wirtschaft in absehbarer Zeit große Probleme bekommen, was Arbeitskräfte und im Übrigen auch die Zahl der Kunden ihrer Produkte und Dienstleistungen angeht. Die vorhin angeführten Studien aus den USA sind in ihren Ergebnissen jedenfalls eindeutig: Eine familien- und frauenfreundliche Unternehmenskultur stärkt die Motivation und führt zu besseren Arbeitsergebnissen.

Ich sage voraus: Diese neuen Realitäten in Verbindung mit „alten“ Wünschen – nach Familien und Kindern – werden dazu führen, dass in den nächsten Jahren deutlich mehr Impulse als bislang für eine familien- und frauenfreundliche Unternehmensstruktur aus der Wirtschaft selbst kommen. Gleichwohl wird es kein Selbstlauf sein. Die Politik kann und muss wichtige Anstöße und Begleitung leisten.

Die Wirtschaft ist nicht der einzige Ort, an dem Werte produziert werden. Hier findet zwar Wertschöpfung statt. Werte wie Verantwortung und Solidarität, auf die eine funktionierende Wirtschaft angewiesen ist, werden woanders hergestellt – in der Familie, in der Nachbarschaft, in Vereinen und anderen sozialen Orten der Bürgergesellschaft. Das ist das kulturelle und soziale Kapital unserer Gesellschaft.

Wir brauchen, und das ist meine zentrale Botschaft an den diesjährigen Fürsorgetag, eine neue Balance von Wert- und Werteschöpfung.

Voraussetzung dafür, dass die Verbindung von Familie und Beruf nicht nur in privilegierten Einzelfällen sondern für möglichst viele gelingen kann – und zwar auch mit Karriere- und Erfolgschancen für beide Elternteile –, sind eine Wertediskussion, ein kultureller Wandel und Mentalitätsveränderungen mit der Konsequenz einer verbesserten sozialen Infrastruktur für Kinder und Familien und einer veränderten Organisation der Arbeitswelt. Zeit brauchen Kinder und Familien nämlich so notwendig wie Geld.

Wenn wir Familien im von mir beschriebenen Sinne fördern, werden wir nicht nur den demographischen Wandel besser verkraften. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir damit auch eine neue Qualität in den Familien schaffen: Gerade auch zwischen Männern und Frauen mit vermutlich weit reichenden Folgen für eine größere Wahrscheinlichkeit von Alltagssolidaritäten, innerhalb und außerhalb der Familie.

Damit gewinnt Familienpolitik eine neue Begründung und Perspektive. Sie wird zu einem Exempel dafür, wie man auf neuartige Weise soziale Ziele erreicht, wie man Freiheit und Individualität respektieren und doch kollektive Güter und gemeinsame gesellschaftliche Ziele erreichen kann.

Für eine derartige Perspektive möchte ich Sie gewinnen. Ich richte gerade an diesen Kreis hier in Freiburg die Bitte, sich an „lokalen Bündnissen für Familien“ aktiv zu beteiligen. Dabei geht es um eine sinnvolle Bündelung und ein optimales Management der gemeinsamen Ziele und Aufgaben. Eine entsprechende bundesweite Initiative werde ich im Juni starten.

Einbezogen werden sollten nach meiner Vorstellung vor Ort neben den jeweiligen kommunalen Verantwortlichen in erster Linie soziale Organisationen und die Wirtschaft, Kammern, aber auch einzelne Unternehmen. Mancherorts gibt es dazu schon wichtige Erfahrungen und erprobte Organisationsformen.

Die Gesellschaft braucht die Familien für ihren Zusammenhalt, für ihre Zukunft. Die Familien brauchen gesellschaftliche Initiativen und Allianzen. Nach meinem Eindruck gibt es ein weit offenes Zeitfenster für dieses Thema. Helfen Sie mit dabei, dass das erste Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts ein Jahrzehnt der Kinder und Familien, ein Jahrzehnt gerechter Chancen der Generationen und der Geschlechter wird. Es lohnt sich für uns alle!

Prof. Dr.-Ing. habil. Dagmar Schipanski, Donnerstag, 8. Mai 2003

Modernität und Menschlichkeit

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrter Herr Dr. Deufel,
meine sehr verehrten Damen und Herren,
liebe Kongressteilnehmer aus dem In- und Ausland,

ich begrüße Sie herzlich zum zweiten Tag Ihres Kongresses und danke den Organisatoren herzlich für die Einladung, heute das einleitende Referat zu halten. Es ist für mich eine große Ehre, hier sprechen zu dürfen und Ihnen einige der Gedanken darzulegen, die mich besonders beschäftigen. Sie werden es mir nachsehen, wenn ich als eine für Wissenschaft und Forschung zuständige Landesministerin meinen Fokus gerade auf diesen Bereich lege.

Meine Damen und Herren,

im Augenblick steht unser Gemeinwesen vor vielen Herausforderungen, wie sie die oft benannte Globalisierung und die viel beschworene Wissensgesellschaft darstellen. Mir geht es in diesem Prozess um ein neues Gleichgewicht – zwischen Staat und Bürger oder wie es im Motto Ihres Kongresses heißt: zwischen staatlicher Vorsorge und Eigenverantwortung der Menschen. Das ist ein großer Schritt, über den im Augenblick viel nachgedacht, manchmal auch gestritten, aber immer außerordentlich engagiert debattiert wird.

Für Ihren Kongress hätten Sie also weder einen geeigneteren Zeitpunkt noch ein treffenderes Motto finden können. Sie sind brandaktuell und das Thema „neue Balance“ wird uns so lange beschäftigen, bis die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte in unserem Land wieder ein Gleichgewicht gefunden haben. Es geht ja nicht nur um das Verhältnis Bürger und Staat, sondern auch um das Gleichgewicht zwischen Jung und Alt, zwischen Tradition und Moderne.

Als Wissenschaftsministerin wird es mir heute darum gehen, Ihr Augenmerk auf einen weiteren Problemkreis zu lenken: Was wir angesichts der globalen Herausforderungen brauchen, ist nicht zuletzt ein neues Verhältnis der Gesellschaft zu Wissenschaft und Forschung. Am Beispiel der Genforschung und der dort aufgeworfenen Fragen haben wir doch erlebt, dass auch dieses Verhältnis neu justiert werden muss. Dürfen wir alles, was wir technisch können? Dieser Frage müssen wir uns mit neuer Dringlichkeit annehmen. Auch hier ist die richtige Balance zwischen Modernität und Menschlichkeit die einzig mögliche und vertretbare Antwort.

Doch zunächst möchte ich Dank sagen: Sie alle, ob Sie nun Wissenschaftler, Sozialpolitiker, Ärzte oder Pädagogen sind, ob Fachmann oder Fachfrau, leisten eine wertvolle Arbeit:

Sie machen sich Gedanken um die Zukunft der sozialen Hilfe und bereiten so den Boden für die grundlegenden Reformen in unserem Land. Von Ihren Ideen hat die Entwicklung der sozialen Arbeit erheblich profitiert. So mancher Impuls ist vom Deutschen Fürsorgetag ausgegangen und hat die deutsche Sozialgesetzgebung beeinflusst. Ich bin sicher, dass Sie auch zukünftig Maßstäbe setzen werden. Ihren fachlichen Rat braucht die Politik – ganz gleich, welche Regierung die Geschicke unseres Landes bestimmt. Und ohne Ihre Stimmen und Meinungen wird der aktuelle Reformprozess nicht vorankommen.

Politik, so hat der aus Erfurt stammende Soziologe Max Weber einst treffend festgestellt, ist das Bohren dicker Bretter. Diese Erfahrung haben sicher viele von Ihnen gemacht. Gleichwohl möchte ich Sie ermuntern, nicht nachzulassen in Ihrem sozialen und politischen Engagement.

Wir brauchen Ihre Ideen und Vorschläge, meine Damen und Herren, dringender denn je. Schließlich stehen wir vor außerordentlich großen Herausforderungen, die wir meistern müssen. Die eine Herausforderung lautet: Wie können wir in einer sich globalisierenden Wirtschaft auch künftig Wohlstand schaffen? Und die andere: Wie wahren wir dabei das Ziel der Gerechtigkeit, soweit sie sich unter Menschen überhaupt herstellen lässt?

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte, weil ihr zweierlei in den vergangenen Jahrzehnten gelungen ist: Mit der Demokratie und dem Grundgesetz kam der Wohlstand für viele Menschen, nicht nur für einzelne Schichten. Und die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft haben unser Land auf dem Weg zu sozialer Gerechtigkeit gut vorangebracht.

Ihr Meisterstück hat die alte Bundesrepublik Deutschland – dieser kleine Exkurs sei mir gestattet – bei der Integration der jungen Bundesländer abgeliefert. Bei allen Problemen, die wir seit der Wiedervereinigung tagtäglich am eigenen Leib oder aus den Medien erfahren, sollten wir nicht die enormen Anstrengungen vergessen, die hinter dieser Leistung stehen. Die soziale Marktwirtschaft hat in den neuen Ländern Fuß gefasst. Sie ist auch zwischen der Ostsee und dem Thüringer Wald ein Erfolgsmodell.

Meine Damen und Herren,

Ludwig Erhard hat bereits 1957 in seinem Buch „Wohlstand für alle“ die Grundzüge der sozialen Marktwirtschaft sehr eindrucksvoll dargelegt. Über seine Aufgabe als Wirtschaftsminister schreibt er dort:

„Diese lautet, aus der Volkswirtschaft soviel an Kraft und Leistung herauszuholen, dass die Menschen frei von Sorgen und Nöten leben können, dass sie die Möglichkeit gewinnen, Eigentum zu erwerben und dadurch unabhängig zu werden, dass sie mehr an menschlicher Würde entfalten können, weil sie dann nicht mehr auf die Gnade anderer, auch nicht auf die Gnade des Staates angewiesen sind.“

Die Ideen Ludwig Erhards haben nicht einmal ein kleines Quäntchen an Modernität eingebüßt. Es geht uns nach wie vor darum, Voraussetzungen, Strukturen und Anreize zu schaffen, die nicht Abhängigkeit begründen, sondern Selbstständigkeit und umfassende

kulturelle Teilhabe ermöglichen. Sie dienen damit der Würde des Menschen und seiner tatsächlichen Freiheit. Sie stärken die Demokratie und das freie Unternehmertum. Sie stärken damit aber auch das Selbstvertrauen und die Selbstbestimmung der Menschen.

Die Überlegenheit der sozialen Marktwirtschaft über jede Form der Planwirtschaft war eine der prägenden Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte. Was aber ist, wenn es einmal keine Zuwächse zu verteilen gibt oder sehr viel kleinere als früher? Beginnt dann auch die Zustimmung zur freiheitlichen Gesellschaftsordnung und zur sozialen Marktwirtschaft zu wanken?

Dies wäre in der Tat eine gefährliche Entwicklung, deren Folgen wir heute nicht einmal annäherungsweise abschätzen können.

Wir können und müssen deshalb gegensteuern und die Spielregeln der sozialen Marktwirtschaft immer wieder an die Entwicklung von Technik, Wirtschaft und Gesellschaft anpassen.

Das Netz der sozialen Absicherung in Deutschland ist vorbildlich. Darum beneiden uns viele Menschen, überall auf der Erde, jeden Tag. Das ist die eine Seite der Medaille. Wir müssen aber auch die andere Seite zur Kenntnis nehmen: Das System ist an seine Grenzen gestoßen. Das Sicherungsnetz ist nicht mehr sicher, weil wir es schon eine ganze Weile überstrapazieren. Der TÜV ist abgelaufen. Also müssen wir das Netz neu spannen.

Erschwert wird dies aber dadurch, dass wir im Augenblick mit keinen Zuwächsen rechnen können – weder beim Wirtschaftswachstum noch bei der Leistungskraft der Bürgerinnen und Bürger.

In welche Richtung müssen wir also unser reformbedürftiges Sozialsystem ausrichten? Ich weiß, dass Sozialpolitik nicht allein Politik für Bedürftige ist; es ist ja gerade ein großer Vorteil der Sozialversicherung, dass sie wichtige Leistungen an der vorherigen Beitragszahlung bemisst.

Dennoch gehört es zum Kern unseres Sozialstaates auch, dass die Gemeinschaft denen hilft, die sich nicht aus eigener Kraft, auch nicht auf Grund eigener Sozialversicherung helfen können.

Unser System sozialer Hilfe muss also auch in Zukunft so gestaltet sein, dass es ausreichende Unterstützung dort leisten kann, wo sie wirklich nötig ist. Das ist Konsens in allen Parteien, mehr noch als das: Es ist ein Grundwert unserer Gesellschaft.

Wer aber über diesen Konsens hinaus Reformen in der Sozialpolitik anmahnt, setzt sich leicht Missverständnissen aus. Da ist zunächst die gebetsmühlenartige Abwehr: Bei Reformen gehe es ja doch immer nur um Abbau, also darum, in einer Gesellschaft, in der die Reichen ohnehin immer reicher würden, auch noch den Armen etwas wegzunehmen. Darum kann, darum darf es nicht gehen. Gerade eine Gesellschaft der Freiheit muss sozial sein.

Ohne grundlegende Reformen werden wir aber die großen Probleme unserer Zeit nicht lösen können: Wie soll angesichts der veränderten demographischen Entwicklung unser Alterssicherungssystem aussehen? Wie kann das Gesundheitssystem der Zukunft leistungsfähig und doch bezahlbar sein? Wie können wir die Familien entlasten?

Keine dieser Fragen ist lösbar, wenn es uns nicht zugleich gelingt, die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu verringern. Deshalb müssen alle Anstrengungen hierauf konzentriert werden. Damit heißt der erste und wichtigste Ansatz aus der Krise: vernünftige Arbeitsmarktpolitik. Die ist immer noch die beste Sozialpolitik. Für mich ist sozial, was Arbeitsplätze schafft. Dabei leistet der Staat die Grundversorgung an sozialer Sicherheit, ohne die Verantwortung des Einzelnen und der Unternehmen aus dem Blick zu verlieren.

Bei der Neuordnung des Rentensystems, der Krankenversicherung und der anderen sozialen Sicherungsleistungen müssen wir vor allem auf eines achten: Die soziale Fürsorge darf nicht zulasten der Handlungsspielräume der zukünftigen Generation gehen. Man kann nur das ausgeben und verteilen, was man auch erwirtschaftet hat. Das gilt für den Bürger genauso wie für den Staat.

Deshalb müssen wir gerade in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik den Menschen mehr zutrauen, ihnen mehr Eigenverantwortung und Eigeninitiative zugestehen und ihnen mehr Möglichkeiten der Teilhabe an den politischen und wirtschaftlichen Prozessen eröffnen.

Aber, meine Damen und Herren, was immer man über den notwendigen Umbau des Sozialsystems denken mag, eines steht jedenfalls fest:

Die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf den internationalen Märkten wird allein durch Reformen im Sozialsystem nicht wieder herstellbar sein.

Denn wohlgemerkt, eines wollen und können wir nicht: Billiglohnländern durch preiswerte Produkte Konkurrenz machen. Wir können nur auf den Weltmärkten bestehen, wenn wir Spitzenqualitäten im Rahmen schon bekannter Produktreihen anbieten oder völlig neue, anderen überhaupt noch nicht zugängliche Leistungen vorhalten.

Wir müssen uns über eines im Klaren sein: Das soziale Sicherungssystem in Deutschland können wir grundsätzlich nur dann erhalten, wenn wir unseren Konkurrenten auf den Weltmärkten stets voraus sind, wenn wir Produkte anbieten, zu deren Herstellung die anderen noch nicht in der Lage sind.

Dies ist der Grund, weshalb ich immer wieder darauf verweise: Bildung und Forschung begründen in unserem Land den Wohlstand jetzt und künftig. Dessen muss sich die deutsche Gesellschaft bewusst werden. Nur mit wissensintensiven, innovativen Produkten werden wir auf dem Weltmarkt bestehen können.

Die Zeit der T-Shirt-Produktion auf der Schwäbischen Alb ist endgültig vorbei. Biotechnologie, Nanotechnologie und Softwaretechnologien sind die Herausforderungen unserer Zeit.

Damit komme ich zum Schlüsselbegriff Wissensgesellschaft, der zugleich unsere Zukunft bestimmen wird. Wir befinden uns auf dem Weg in die Wissensgesellschaft, ob wir es wahrhaben wollen oder nicht. Ich will Ihnen für diese Behauptung einige Beispiele nennen, die diesen Trend charakterisieren:

- Alle 5–7 Jahre verdoppelt sich das weltweit verfügbare Wissen.
- Jeden Tag erscheinen mehr als 20.000 wissenschaftliche Publikationen.
- Es arbeiten zur Zeit so viele Wissenschaftler auf der Welt wie die Anzahl der Wissenschaftler der letzten 2000 Jahre zusammengenommen.
- Wissen ist weltweit verfügbar und abrufbar im Internet.
- Die Raum-Zeit-Dimension ist damit aufgelöst, die viele Jahre eine Begrenzung für den Wissenstransfer und auch für den Wissenserwerb gewesen ist.

Das zuletzt genannte Charakteristikum schlägt die Brücke zum weiteren beherrschenden Aspekt unserer Zeit: der Globalisierung. In einer Broschüre zum Thema Globalisierung, die vom Rat für Forschung, Technologie und Innovation der letzten Bundesregierung, dessen Mitglied ich war, erarbeitet wurde, heißt es:

„Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft ist Konsequenz eines andauernden Integrationsprozesses der Weltmärkte zu einem Weltbinnenmarkt. Globalisierung bedeutet dabei internationale Arbeitsteilung, Wettbewerbsfähigkeit nationaler Systeme und Standortoptimierung. Kompetenz in diesem Prozess bedeutet Wissen, Erfahrung und Urteilskraft für die verschiedenen Bereiche in Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft."

Seit einigen Jahren wird genau dieser Wandlungsprozess auf den unterschiedlichsten Ebenen immer deutlicher erkannt. Wir in Deutschland erleben ihn derzeit als Krise in vielen Bereichen. Wir sind aber nicht in der Lage, diese Prozesse aktiv optimal zu gestalten. Wir sind weit entfernt von dem Ziel, das die EU bereits im Frühjahr 2000 in Lissabon klar definiert hat: Europa soll zum „dynamischsten, wettbewerbsfähigsten und wissensbasiertesten Wirtschaftsraum der Welt" gemacht werden.

Diese Definition bedeutet für uns Handlungsbedarf in vielen Bereichen der Gesellschaft, der sich also nicht nur auf die Schulpolitik bezieht, auch wenn man das manchmal angesichts unserer täglichen Diskussionen um PISA annehmen könnte.

Er bezieht sich ebenfalls auf Wissenschaftspolitik, auf Arbeitsmarktpolitik, auf Familienpolitik, auf alle Bereiche unseres Zusammenlebens.

Ich möchte im ersten Teil des Vortrags auf die inhaltlichen Probleme eingehen, die mit der Veränderung und der Zunahme des Wissens einhergehen und die jetzt unmittelbar Ausdruck finden müssen in unserer Schulstruktur und auch in unserem Schulunterricht. Und nie war die Gelegenheit so günstig, sich umzustellen auf die neuen Herausforderungen, wie im Moment, wo unser Bildungssystem auf dem Prüfstand steht.

Wir stehen vor der Aufgabe, in der Ausbildung Schülern und Studenten eine ausreichende, gut fundierte Fach- und Methodenkompetenz zu vermitteln. Das heißt zugleich die Konzentration und Beschränkung auf die Vermittlung des notwendigen Grundwissens. Jeder, der im Lehr- und Ausbildungsbereich tätig ist, weiß, dass Diskussionen über notwendiges Grundwissen durchaus kontrovers geführt werden. Sie stellen ein immerwährendes Thema dar und gewinnen eben vor der derzeit stattfindenden **„Wissensexplosion"** eine neue Dimension, aber auch neue Relevanz.

Deshalb müssen wir uns der Frage stellen, ob eine Informationsgesellschaft immer auch zugleich eine informierte Gesellschaft ist. Der freie Informationsfluss führt zu einem Paradoxon: Wir verfügen über alle Informationen der Welt. Die neuen Medien transportieren sie in Echtzeit an jeden Ort.

Bei einigen mag das die Illusion eines Wissensparadieses hervorrufen. Doch aus der Informationsflut kann schnell eine Wissensdürre werden.

„Der Weg von der Mediengesellschaft zur Wissensgesellschaft ist der Weg von der Information zur Bedeutung, von der Wahrnehmung zum Urteil. Wissen macht handlungsfähig. Zuverlässige Informationen sind die Voraussetzung dafür. Aber erst die bedeutungsgerechte Beurteilung erweckt sie zum Leben", sagt Hubert Markl, bis vor wenigen Stunden noch Präsident der Max-Planck-Gesellschaft.

In Zukunft wird somit der Vermittlung und der Aneignung von Methoden, von Denkstrukturen, von Logik eine besondere Bedeutung zukommen. Man muss in der Lage sein, neue Informationen in seine eigenen „Denkstrukturen" einzuordnen und sie mit eigenen Methoden weiterzuverarbeiten, so dass daraus neue Erkenntnisse, neue Forschungsergebnisse, eigenes Wissen entstehen können.

Detailkenntnisse nehmen einen anderen Platz ein; sie werden in Datenbanken auf Abruf gesammelt und gespeichert. Medienkompetenz bedeutet eben nicht nur die technische Fähigkeit und Fertigkeit, mit dem Computer umzugehen.

Es bedeutet vielmehr, mit der angebotenen Informationsflut umgehen zu können. Eine Information an sich ist ohne Wertigkeit, sie muss bewertet und zu eigenem Wissen „veredelt" werden. Das kann nur der Mensch. Und nur Wissen befähigt den Menschen, kreativ und innovativ zu sein.

Medienkompetenz bedeutet also, aus der Fülle der Informationen die zutreffende, die gültige Nachricht für den Einzelnen oder auch die für die Erfüllung einer Aufgabe notwendigen Details herauszusuchen. Das kann keine noch so ausgeklügelte Suchmaschine im Internet für die Menschen tun.

Man sollte sich immer bewusst sein, dass auch die Suchmaschinen von Menschen erstellt und nach bestimmten menschlichen Denkkategorien programmiert worden sind. Letztendlich treffen diese nur die Vorauswahl.

Die Information muss auf Relevanz und Korrektheit geprüft und dann bewertet werden. Das setzt auch neue Vermittlungsformen für Ausbildung und Lehre voraus. Für die zukünftigen Schulen, Hochschulen und Universitäten müssen die Lehrinhalte didaktisch neu

aufbereitet werden. Die Vermittlung von Grundlagen in Verbindung mit Methodik und Logik bestimmt über die Fähigkeit der jungen Generation, in der Wissensgesellschaft einen Arbeitsplatz zu erhalten.

Hierauf sind unsere Schulen und Hochschulen bisher zu wenig eingestellt. Das hat die Diskussion um PISA uns ganz deutlich gezeigt.

Da ich Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst bin, lassen Sie mich kurz auf die heiß umstrittene Universität in Deutschland eingehen. Wir sind auf dem Weg in die Wissensgesellschaft, in die Gesellschaft, die ein Leben lang lernt und sich weiterbildet. Der strukturelle Aufbau des Studiums muss zukünftig so gestaltet sein, dass man lebensbegleitend durch zusätzliche Studienabschnitte sein Wissen erweitern, sich auf fachliche Veränderungen einstellen oder neue Entwicklungen aufnehmen kann.

Die Einheit von Forschung und Lehre ist dabei für mich nach wie vor das Grundfundament der Universität. Sie erfordert eine zeitliche und räumliche Einheit von Forschung und Lehre.

Diese Einheit wird nicht nur in der Person des Hochschullehrers oder der Hochschullehrerin verwirklicht und auch nicht nur durch die Teilhabe der Studierenden an den Vorlesungen und Seminaren, sondern durch die Teilhabe am Forschungsprozess selbst. Letzteres kann nur eingelöst werden, wenn der Studierende sich in einer sozialen Gemeinschaft mit dem oder der Lehrenden befindet.

Für mich ist Hochschulbildung daher nur interpersonell denkbar. Bildung erfolgt durch Anerkennung, Kritik, Auseinandersetzung. Das setzt die Zuordnung einer Leistung oder eines Beitrags zu einer Person, also zum Studierenden oder zum Forschenden voraus. Im Internet haben Student und Lehrperson zwar jeweils eine Adresse, doch es fehlt der persönliche Kontakt zwischen ihnen.

Also wird gerade der persönliche Kontakt, die Gruppenarbeit in der Universität an Bedeutung gewinnen. Sie ist wertvolle Zeit geworden und muss pädagogisch besonders gut genutzt werden. Sie ist nicht die Zeit des Wissenstransfers, sie ist die Zeit der Kommunikation, des Gesprächs, des Lösens von Problemen. Für mich verflüchtigt sich die Hochschule der Zukunft nicht im Internet. Sie braucht ihre Bestätigung im personellen Kontakt, aber sie kann das Internet und Intranet als Hilfsmittel beim Wissenstransfer nutzen.

Die neuen Medien spielen in den Hochschulen der Gegenwart und Zukunft eine besondere Rolle. Sie sind aus den Hochschulen nicht mehr wegzudenken, ihr Nutzen liegt auf der Hand. Wir können sie verwenden, um komplizierte Vorgänge anschaulich darzustellen, Unsichtbares zu visualisieren, es dem Betrachter zugänglich zu machen. (Beispiel Elektronenmikroskop!)

Wir können durch Simulationen komplizierte Zusammenhänge graphisch darstellen, anhand dieser Darstellungen die gegenseitigen Abhängigkeiten, Bedingungen und logischen Schlussfolgerungen viel besser erklären. (Beispiel: partielle Differentialgleichung!)

Mit der Mediennutzung in der Universität ist eine veränderte Qualität der Lehre und Forschung verbunden, die durch Verwendung von Büchern und Zeitschriften allein nicht erreichbar war. Ich habe hier bewusst die Forschung einbezogen, denn in der naturwissenschaftlichen und technischen Forschung haben wir bereits von den neuen Medien Besitz ergriffen. Sie haben uns neue Möglichkeiten für die technische Nutzung eröffnet. Ich denke an „rapid proto typing“ und computerunterstütztes Konstruieren für die Bauindustrie, den Entwurf von moderner Elektronik, von integrierten Schaltkreisen, die nur mit Hilfe von Rechnerprogrammen möglich sind.

So besteht eine enge Verknüpfung zwischen Erkenntnisfortschritt und neuen Medien, ein innerer Zusammenhang, der Forschung, Lehre und Anwendung in vielen Bereichen durchdringt.

Dabei lösen sich wissenschaftliche Entwicklungen immer stärker aus den gewohnten fachlichen und disziplinären Grenzen. Das Neue entsteht häufig nicht in den Kernbereichen der Fächer und Disziplinen, sondern in ihren Randbereichen bzw. zwischen den Fächern und Disziplinen. Dieser Umstand schlägt sich z.B. in neuen Fächer- und Disziplinenbildungen wie der Bioelektronik, der Neuropsychologie oder der Medieninformatik nieder.

Erforderlich ist deshalb für die Zukunft das problembezogene Zusammenführen unterschiedlicher fachlich-methodischer Kompetenzen zur Bearbeitung von wissenschaftlich-technischen Fragestellungen. Dabei ergibt sich die Problemstellung häufig nicht nur aus der Erkenntnisentwicklung einzelner wissenschaftlicher Bereiche, sondern aus dem gesamten gesellschaftlichen, ökonomischen, ökologischen und technologischen Umfeld.

So wird Forschung heute schon oft unabhängig von der üblichen fachlichen und disziplinären Ordnung organisiert. Lassen Sie mich als Beispiel die Kommunikationstechnik nennen:

Hier müssen Ingenieure, Pädagogen, Kommunikationswissenschaftler, Psychologen und Philosophen zusammenarbeiten, um wissenschaftlich-technische Entwicklungen nicht nur zu ermöglichen, sondern sie auch rechtzeitig vorausschauend in ihren Konsequenzen zu erkennen.

Für die Ausbildung der Schüler und Studenten bedeutet diese Entwicklung die Forderung, dass man in einer Disziplin zu Hause ist, deren Denkweise, Logik, Methodik und Arbeitsweise beherrscht, sie kreativ anwenden kann. Man muss aber zugleich in der Lage sein, sich in andere Disziplinen einzudenken und mit deren Vertretern zu kommunizieren. Soziale Kompetenzen wie Teamfähigkeit, Integrationsfähigkeit, Integrationswille und vernetztes Denken werden von entscheidender Bedeutung für den beruflichen Erfolg der Schülergeneration von heute sein.

Für die Unternehmen der Zukunft bedeutet diese Entwicklung die Schaffung von Strukturen, die die Kommunikation zwischen Mitarbeitern verschiedener Fächerdisziplinen nicht nur ermöglicht, sondern befördert.

Es bedeutet auch das Verschwinden der Grenzen zwischen Forschung, Entwicklung und Produktion durch den Geschwindigkeitszuwachs bei der Produktentwicklung. Somit verändert sich auch die Rolle der Forschung in unserer Gesellschaft, sie wird zum entscheidenden Faktor der Innovationsfähigkeit und Wirtschaftskraft eines Landes.

Deshalb sollten wir uns zuerst fragen, was das Charakteristikum wissenschaftlicher Forschung ist. Man kann es nüchtern und sachlich so formulieren:

„Der Auftrag wissenschaftlicher Forschung ist, gesichertes, zuverlässiges Wissen über die Welt, in der wir leben, zu erarbeiten, immer wieder kritisch zu überprüfen und durch Veröffentlichung und Lehre jedermann zugänglich zu machen.“

Das gilt für alle Disziplinen in Natur-, Technik- und Geisteswissenschaften und ebenso in der Medizin. Das Bemühen der Naturwissenschaftler, Welt und Weltall – also den Kosmos – mit Hilfe von Theorien zu erklären, ist immer auch von dem Wunsch geleitet, die Natur zu verstehen. Dies mag überraschend klingen: „Verstehen“ lassen sich doch nur Menschen und ihre Werke. Dazu sind wir in der Lage, weil wir das Menschsein mit anderen Menschen teilen.

Aber wir Menschen sind nicht nur Kulturwesen, sondern auch Teil der Natur. Deshalb ist es durchaus angemessen, davon zu sprechen, dass wir auch die Natur „verstehen“ können. Forschend erleben wir die natürliche Welt als eine Ordnung von einzigartiger Schönheit. Wir erfahren den Kosmos als etwas Wunderbares, als Kunstwerk, gleichgültig, ob wir an einen Schöpfer glauben oder nicht. Der Aufbau des Atoms in seiner unendlichen Kleinheit und Komplexität ist kompliziert, aber auch einfach filigran schön.

Also ist eine wissenschaftliche Erkenntnis an sich weder gut noch böse. Sie ist neu, sie ist einzigartig, sie wartet auf Interpretation und auf Nutzung! Jede neue wissenschaftliche Erkenntnis bedeutet nach Hubert Markl „Gestaltungsfreiheit in eigener Verantwortung“.

Das ist eine ungeheure Herausforderung an uns alle, nicht nur an die Wissenschaftler, sondern an die gesamte Gesellschaft. Lassen Sie mich zwei Beispiele herausgreifen, die uns heutzutage immer wieder beschäftigen:

1. Die Entdeckung der Atomspaltung hat unterschiedliche Nutzungen erfahren:
- Atomkraft heilt Krankheiten bei richtiger Dosierung der Strahlung.
- Sie hat gerade bei der Krebsbekämpfung eine Anwendung erfahren, die nicht vorhersehbar war, sie wirkt hier segensreich.
- Atomkraft vernichtet Leben und zerstört es in beispiellosem Maße durch Anwendung in Bomben.
- Atomkraft wärmt und liefert Energie bei kontrollierter Steuerung, sie ist eine notwendige Bereichung des Energiespektrums.

2. Die Gentechnologie bietet neue, ungeahnte Möglichkeiten:
- Veränderte Gene bedeuten Pharmazeutika, die Krankheiten heilen und Leiden lindern können.
- Veränderte Gene bedeuten aber auch Manipulation von Erbanlagen, die irreversibel und schädlich sein können.

Es liegt in der Gesamtverantwortung der Gesellschaft, nicht nur des einzelnen Wissenschaftlers, wie die Erkenntnisse genutzt werden, in welcher Richtung die Forschung betrieben werden soll. Dabei hat der Wissenschaftler das Recht und die Pflicht zur Information der Gesellschaft, zur Information über Chancen und Risiken.

Der Wissenschaftler selbst sollte den Diskurs mit der gesellschaftlichen Öffentlichkeit suchen, seine Ergebnisse nicht allein im eingeengten, abgeschirmten Kreis der „scientific community“ diskutieren. Ich bin mir wohl bewusst, dass diese Auffassung nicht von allen meiner Wissenschaftlerkollegen geteilt wird.

Ich bin mir auch bewusst, dass es Anstrengungen erfordert, wissenschaftliche Erkenntnisse in allgemein verständlicher Sprache darzulegen, sie mit ihrem Für und Wider zu betrachten und diese Darstellung nicht den Medien zu überlassen. Das erfordert eine neue Dimension wissenschaftlicher Arbeit.

In dieser öffentlichen Debatte sollten die Wissenschaftler transparent machen, dass sie Chancen und Risiken neuer Erkenntnisse und Entdeckungen, von neuen Technologien und neuen Produkten gleichermaßen abwägen und betrachten. Sie sollten deutlich machen, dass naturwissenschaftliche Arbeitsweise zu objektiver Betrachtung verpflichtet ist.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auf die Diskussion über Gentechnologie und Stammzellenforschung eingehen, die im Moment in der Öffentlichkeit geführt wird. Hier sind Wissenschaftler den Weg gegangen, den ich einfordere: Sie haben die Öffentlichkeit informiert über ihre Forschungsabsicht. Sie haben die Problematik in der Gesellschaft diskutiert und sie stellen uns die Frage:

Wie halten wir es nun mit dem Fortschritt in diesem Bereich? Lehnen wir ihn grundsätzlich ab und verweigern uns den positiven Aspekten? Oder stimmen wir dem Fortschritt ohne Bedenken zu und sehen in ihm gewissermaßen einen Zweck an sich?

Ich halte keinen der beiden Standpunkte für angemessen.

Der erste geht davon aus, dass es Forschungsbereiche gibt, die von sich aus ethisch nicht vertretbar sind, weshalb man sich mit ihnen erst gar nicht befassen brauche. Wir kennen diese Haltung aus der Diskussion um die Atomforschung. Sie entspringt weniger einer fachlichen Auseinandersetzung mit der jeweiligen Thematik als vielmehr der Pflege einer Kultur der Verzagtheit und des Pessimismus, der gerade uns Deutschen leider allzu oft anhaftet.

Voltaire hat diesen Hang zum Zerreden einmal mit dem Satz beschrieben, dass am Ende eines jeden Problems ein Deutscher sitze.

Der zweiten Auffassung liegt eine Technikgläubigkeit zu Grunde, die ethischen Reflexionen nichts, dem wissenschaftlichen Fortschritt aber alles zutraut. Aus dieser Haltung kann ein geradezu blinder Fortschrittsglaube erwachsen, der Enthusiasmus und Fatalismus gleichsam unter einem Dach vereint.

Einsteins Gedanke, dass der Mensch ohnehin alles erforscht, was er erforschen kann, wird dann so gedeutet, als sei der wissenschaftliche Fortschritt selbstgesteuert und nicht das Ergebnis menschlicher Entscheidungen.

Auch diese Haltung teile ich nicht.

Zunächst noch einmal: Eine wissenschaftliche Erkenntnis ist nicht aus sich heraus gut oder böse. Entscheidend ist das, was der Mensch damit anfängt. Und deshalb muss die Gen- und Stammzellenforschung in ihren Richtungen von der Gesellschaft begleitet werden.

Die Ergebnisse müssen von den Wissenschaftlern in die Öffentlichkeit gebracht werden, so wie dies beim öffentlichen Humangenomprojekt getan wurde. Denn die Erkenntnisse sind kein geheimes Verkaufsgut, sondern sie sind öffentliches Gut – und zwar unabhängig von der Finanzierung der Forschung, wobei ich auch hier auf die Vorteile des deutschen Systems hinweisen möchte. Ein großer Teil der Forschung wird öffentlich finanziert!

So wird die DFG von Forschern selbst verwaltet und verantwortet. Ein internationales Projekt, das „Human Genom Project“, wurde weltweit von Wissenschaftlern koordiniert und durchgeführt.

Wir wissen aus diesen Forschungen, dass das menschliche Genom nunmehr zu über 90 % entziffert ist. Zu verdanken ist diese Leistung einem globalen Gemeinschaftswerk der Wissenschaft. Forscher aus Jena haben einen Beitrag dazu geleistet, worauf ich besonders stolz bin. Nun sind zwar unsere Erbanlagen weitgehend lesbar. Aber sie sind noch nicht entschlüsselt. Bis das so weit ist, werden noch Jahre vergehen. Hier stehen wir noch am Anfang. Und erst, wenn wir wissen, was uns die Gene zu sagen haben, können wir etwas mit diesem Wissen anfangen.

Aber es ist richtig, dass die Diskussion um die Anwendbarkeit dieses Wissens bereits jetzt stattfinden muss, und nicht erst, wenn wir mit den konkreten Folgen konfrontiert werden.

Zum anderen fordere ich, dass die Forschung und die Weiterverarbeitung von Forschungsergebnissen gerade auf diesem wissenschaftlichen Feld von Anfang an ethisch begleitet werden sollte. Kein Ort ist dafür besser geeignet als die Universität! Sie vereint alle Gebiete in sich wie beispielsweise Biologie, Physik, Mathematik, Chemie, Theologie, Psychologie und Philosophie.

Hier kann fakultätsübergreifend geforscht und gelehrt werden, hier können die vielfältigen Probleme unserer Zeit von allen Seiten beleuchtet werden. So haben wir in Jena im vergangenen Jahr ein Ethikzentrum gegründet, das sich fakultätsübergreifend mit Erkenntnissen der modernen medizinischen Forschung, insbesondere der Stammzellenforschung, auseinander setzt. Bundesweit erstmalig wurde ein Lehrstuhl für „Angewandte Ethik“ von der Mercator-Stiftung errichtet.

Meine Damen und Herren,

Sie kennen vielleicht die Prophezeiung des amerikanischen Zukunftsforschers John Naisbitt, dass die nächsten zwanzig Jahre das Zeitalter der Biologie sein werden in der Art, wie die letzten zwanzig Jahre das Zeitalter der Mikro-Elektronik waren.

Also müssen wir uns mit Stammzellenforschung, Bio- und Gentechnologie verantwortungsvoll auseinander setzen. Und ich betone, dass nichts einfacher ist, als Entwicklungen zu blockieren aus grundsätzlichen Erwägungen heraus und diese dann nach Jahren unter dem Druck der Ereignisse aufzugeben, wie es mit vielen wissenschaftlichen Erfindungen und Entdeckungen in der Geschichte gewesen ist. Markantestes Beispiel ist Galileo Galilei.

Deshalb stelle ich heraus, dass es schwieriger, aber zugleich verantwortungsbewusster ist, Probleme und Risiken mit dem Ziel zu diskutieren, eine Entwicklung nicht aufzuhalten, sondern sie zu gestalten.

Zu Recht stellt der soeben verabschiedete Präsident der Max-Planck-Gesellschaft etwas verbittert fest: **„Wehe, wenn Gentechnik in Pflanzenzucht, Nahrungsproduktion, Diagnostik oder Therapie von Krankheiten die gottgegebenen Pfade urgroßelterlicher Verhältnisse verlässt. Dann beschließt die deutsche Gesellschaft mit der Felsenfestigkeit der Überzeugungen von unkündbaren Mitgliedern des öffentlichen Dienstes den wissenschaftlich-technologischen Stillstand.“**

Ich finde es einfach unehrlich, wenn deutsche Firmen hinter die Grenze nach Frankreich gehen müssen, um von der Entwicklung nicht abgeschnitten zu werden, wie das in der Bundesrepublik in den 80er-Jahren passiert ist. Aber wir nutzen heute selbstverständlich die Pharmazeutika, die auf diese Weise entwickelt wurden. Das ist für mich einfach unehrlich!

Für mich ist vernünftig, die Forschung auf diesen Gebieten aktiv mitzugestalten. Natürlich ist das der beschwerlichere Weg. Aber es ist auch der verantwortungsbewusstere. Und deshalb begrüße ich die derzeit verantwortungsvoll geführte Debatte über die Gentechnologie, insbesondere über die Stammzellenforschung.

Da es hier um den Menschen geht, ist die ethische und politische Debatte dieses Themas komplex oder eingeengt dogmatisch, emotionsgeladen oder sachlich, aber von allen Seiten außerordentlich engagiert.

Ich bin für die Forschung mit embryonalen Stammzellen, weil so bisher als unheilbar geltende Krankheiten wie Alzheimer und Parkinson geheilt werden könnten.

Für meine Haltung mag eine Rolle spielen, dass ich als Präsidentin der Deutschen Krebshilfe mit vielen krebskranken Menschen zusammengetroffen bin, die große Hoffnungen in die genmedizinische Forschung setzen.

Ich finde es wichtig, dass wir diese öffentliche Debatte führen. Und ich betone das auch hier und heute, weil die Probleme, mit denen wir jetzt konfrontiert werden, uns nicht verlassen werden, denn diese Forschung ist derzeit in rasanter Entwicklung im internationalen Maßstab.

Der Bundestag hat sich in seiner Sitzung am 30. Januar 2002 gegen die Einfuhr und Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen ausgesprochen und dennoch einem Kompromiss zugestimmt, der unter bestimmten Bedingungen einen befristeten Import ermöglicht.

Ich halte diese Regelungen für vernünftig und glaube, dass sie den Willen der Mehrheit unserer Bürger wiedergeben.

Doch, meine Damen und Herren, bedenken wir: Erkenntnisse der Wissenschaft enden nicht an der Grenze eines Landes. Wissenschaft ist international, sie misst ihre Erkenntnisse in internationalem Maßstab. Dessen sollten wir uns bewusst sein, wenn wir allein in Deutschland Forschungsbarrieren errichten. Dasselbe gilt für die Bildungspolitik. Auch hier stehen wir im internationalen Wettbewerb. Die PISA-Studie hat gezeigt, dass es höchste Zeit ist, dass wir uns dieser Herausforderung stellen. Und damit komme ich zur kulturellen Dimension von Forschung und Bildung im internationalen Maßstab.

Meine Damen und Herren,

wir entdecken in diesem Zusammenhang in unserer Zeit mehr und mehr, dass Kultur nichts Statisches ist, sondern ein lebendiger Organismus. Kulturen konkurrieren miteinander. Dies kann friedlichen, kreativen Wettbewerb bedeuten. Es bedeutet aber leider auch, dass Kulturen miteinander Krieg führen können, wie es uns die Ereignisse seit dem 11. September schmerzlich vor Augen geführt haben.

„Kultur“ ist also – entgegen landläufigem Verständnis – kein Luxus für schöne Mußestunden, sondern ein Thema von geradezu existentieller Bedeutung.

„Kultur“ – das ist vor allem auch der Inbegriff aller ethischen und ästhetischen Maßstäbe, die das Denken, Empfinden und Handeln der Menschen leiten:

- Sie ist ein Koordinatensystem, in dem Menschen sich orientieren, mit dessen Hilfe sie ihren geistigen Standort bestimmen können.
- Sie definiert Gemeinschaft und Zugehörigkeit und damit auch das, was uns fremd erscheint. In diesem Sinne ist das Verständnis der eigenen Kultur ein Schlüssel zur eigenen Identität und das Verständnis anderer Kulturen ein Schlüssel zu anderen Identitäten.

Es ist heute allerdings üblich geworden zu behaupten:

- Jedes Individuum bleibe lebenslänglich Gefangener des kulturellen Koordinatensystems, in dem es aufgewachsen ist, und
- oberhalb der verschiedenen Koordinatensysteme könne es keine universellen Maßstäbe geben, die einen wertenden Vergleich von Kulturen ermöglichen. Von dieser Behauptung ist es dann nicht weit bis zu einem totalen Relativismus unter dem postmodernen Motto „Anything goes – alles ist erlaubt“.

Eine solche Sicht widerspricht fundamental dem christlichen und humanistischen Verständnis vom Menschen, das den Kern unserer europäischen Zivilisation bildet. Nach diesem Verständnis ist der menschliche Geist universal. Das wiederum

- verleiht uns die Fähigkeit, uns in das Denken, Empfinden und Handeln von Menschen in anderen Kulturen hineinzuversetzen,
- und gibt uns die Möglichkeit, Kulturen übergreifende Maßstäbe zu entwickeln.

Ohne diese Überzeugung gäbe es heute keine weltweit verbindlichen Menschenrechtsstandards, an denen sich jede Kultur messen lassen muss. So ist der Konsens in ethischen Fragen international auf einigen Gebieten erreicht worden in den letzten Jahren. Beispiele dafür sind:

- die Charta der Menschenrechte,
- die Welthungerhilfe,
- das Wirken von Amnesty International,
- die Bioethik-Konvention.

Wissenschaftler und Gesellschaft haben die Verpflichtung, wissenschaftliche Erkenntnisse in diesem weltweiten Kontext zu reflektieren, eine schwierige Aufgabe, zumal in unserer Wohlstandsgesellschaft der Konsens in ethischen Fragen abnimmt.

Aber, meine Damen und Herren, ich schlage den Bogen zurück zur Bildung für die Wissensgesellschaft:

- Haben wir unsere junge Generation in diesem Sinne erzogen?
- Haben wir sie auf die ethischen Herausforderungen eingestimmt?
- Sind wir uns bewusst, dass die „Internet-Fähigkeit“ eine geistig-kulturelle Dimension umfasst, die auch die Grundwerte unseres Zusammenlebens betrifft?

Ich möchte in Form weniger Fragen umreißen, was ich damit meine:

- Wie steht es um unser Verständnis von Toleranz? Meinen wir damit die innere Offenheit gegenüber dem, was uns fremd ist, oder geht es uns nur um einen Freibrief für Gleichgültigkeit?
- Was bedeutet uns Freiheit? Verstehen wir darunter nur die Zahl der Handlungsoptionen, über die ein Individuum verfügt, oder sind für uns Freiheit und Verantwortung die zwei einander ergänzenden Grundsätze?
- Welche Vorstellungen haben wir von Gerechtigkeit? In welchem Maße bedeutet sie das Recht, die Frucht eigener Anstrengungen zu genießen? Oder ist sie das Resultat einer anonymen Umverteilungsmaschinerie oder vor allem die Frucht des gerechten Handels vieler einzelner Menschen?
- Wie müsste die gesellschaftliche Anerkennung von Leistungen aussehen, die zwar einen unendlich hohen Wert, in unserer Arbeitsgesellschaft aber keinen Preis haben, wie zum Beispiel die Erziehungsarbeit von Eltern?

Welche Werte betrachten wir als grundlegend für das Weiterbestehen der freiheitlich demokratischen Ordnung in Deutschland als Teil der globalisierten Welt? Sind es Liberalismus und Toleranz, Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl und Zivilcourage oder sind es Durchsetzungsvermögen und Egoismus?

Wir erwarten von der jungen Generation, dass sie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen Deutschlands anerkennt und weiterentwickelt. Sie soll die demokratische Grundordnung als höchstes Gut dieses Landes bewahren. Dazu müssen wir sie erziehen.

Wir sollten uns diesen Fragen mit Nachdruck stellen und versuchen, Antworten darauf zu finden. Ich stimme hier mit Gräfin Dönhoff überein, die in einem Artikel schrieb:

„Ohne eine solidaritätsschaffende und Orientierung bietende Ethik wird die Gesellschaft auf Dauer nicht bestehen können. Denn jede Gesellschaft braucht Bindung. Ohne Spielregeln, ohne Traditionen, ohne einen ethischen Minimalkonsens wird unser Gemeinwesen eines Tages so zusammenbrechen wie das sozialistische System.“

Um es noch einmal auf die knappste Formel zu bringen: Modernität und Menschlichkeit kennzeichnen das Feld, in dem sich zukunftsorientierte Politik, Politik für die Zukunftschancen der jungen Generation, heute bewähren muss.

76. Deutscher Fürsorgetag

Symposium 1

Aktivierender Sozialstaat – fördern und fordern

Mittwoch, 7. Mai 2003

16:00 Uhr–18:00 Uhr

Vorträge:

- **Aktivierender Sozialstaat: Programmatik, Praxis und Probleme**

Prof. Dr. Achim Trube
Fachbereich 1, Sozialpolitik
Universität Siegen

- **Flexibilität, Sicherheit und Eigenverantwortung in ausgewählten europäischen Ländern**

Dr. Ute Klammer,
Referatsleiterin für Sozialpolitik,
Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliches Institut in der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Aktivierender Sozialstaat – Programmatik, Praxis und Probleme

Prof. Dr. Achim Trube, Universität Siegen

Zur Standortbestimmung

In den heutigen Zeiten reformpolitischer Atemlosigkeit sollen die nachstehenden Reflexionen über den aktivierenden Sozialstaat etwas bedächtiger beginnen, und zwar mit Hannah Arendt aus ihrem hellsichtigen Werk „Vita Activa“ von 1960:

„Es ist durchaus denkbar, daß die Neuzeit, die mit einer so unerhörten und unerhört vielversprechenden Aktivierung aller menschlichen Tätigkeiten begonnen hat, schließlich in der tödlichsten, sterilsten Passivität enden wird, die die Geschichte je gekannt hat“ (S. 314 f.).

Die Frage der heutigen Standortbestimmung heißt, wo stehen wir? Ist der aktivierende Sozialstaat die sterile Aufgeregtheit der politisch Verantwortlichen angesichts der Zwangspassivierung von über 6 Millionen Bürgern ohne Arbeit? Oder: Ist der aktiviernde Sozialstaat der Beginn des Aufbruchs in ein neues Zeitalter, der „Zivilgesellschaft“, in der die Bürger jenseits administrativer Bevormundung ihr Schicksal selbst aktiver in die Hand nehmen?

Angesichts der derzeitigen Umbrüche in der Sozialpolitik scheint unabhängig vom Ausgang dieser Entwicklung jedoch heute schon eines relativ klar: Wir erleben aktuell die Anfänge eines epochalen Wandels des Sozialstaats, der sich jenseits des herkömmlichen Verständnisses der ersten 50 Jahre dieser Republik bewegen wird, wobei das Gesicht dieses Staates für Menschen in prekären Lebenslagen deutlich andere Züge anzunehmen beginnt.

Diese Einschätzung soll in zwei Zitaten kontrastiert werden, um die stark divergierenden Denkrichtungen zu verdeutlichen:

Zitat (1)

„Der allgegenwärtige Wohlfahrtsstaat, der den Menschen die Entscheidung abnimmt und sie durch immer mehr Bevormundung zu ihrem Glück zwingen will, ist nicht nur unbezahlbar. Er ist am Ende auch ineffizient und inhuman. Deshalb fördern wir die Eigenverantwortung und die Kräfte der Selbstorganisation in der Gesellschaft.“

Zitat (2)

„Die ... Hilfe setzt ein, sobald dem Träger der ... Hilfe ... bekannt wird, daß die Voraussetzungen für die Gewährung vorliegen. Wird einem nicht zuständigen Träger der ... Hilfe ... im Einzelfall bekannt, daß ... Hilfe beansprucht wird, so sind die darüber bekannten Umstände dem zuständigen Träger ... unverzüglich mitzuteilen ...“

Das erste Zitat stammt vom Bundeskanzler, und zwar aus seiner Regierungserklärung vom Oktober 2002 (Schröder 2002, S. 10). Das zweite Zitat ist in Auszügen der (noch) geltende Text des Paragraphen 5 des Bundessozialhilfegesetzes aus dem Jahre 1961. Letzteres bezeichnet das Offizialprinzip, d.h. das Prinzip der staatlichen Hilfe von Amts wegen oder auch – wie die Kommentierung sagt – das Prinzip der aktivierenden Institutionalisierung des Sozialstaats (vgl. Birk/Brühl/Conradis u.a. 1998, S. 130), der ohne Antragsvorbehalt tätig wird und dem Bürger zu seinem Recht auf die letzte existenzielle Sicherung verhilft, selbst wenn er im Einzelfall behördlich unzuständig ist. Alles andere wäre Amtspflichtverletzung.

Ersteres, d.h. das Kanzler-Zitat, meint das neue Prinzip „Fördern und Fordern“, das – so haben es einmal die Sozialwissenschaftler Heinze und Strünck formuliert (2001, S. 164) – „ die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure in eine neue Balance bringen“ will bzw. das – so drücken des Blanke u.a. aus (2002, S. 29) – eine neue „shared responsibility“ installiert, in der „weniger nach der Verantwortung des Sozialstaats als nach der Verantwortung für den Sozialstaat gefragt“ wird.

Konzeptionell geht es – so wird betont – nicht um Sozialabbau, sondern um Fördern und Fordern, nicht um schlichte Privatisierung, sondern um soziale Aktivierung; zudem soll auch der Einzelne sich nicht alleine überlassen bleiben, sondern der Staat verlangt zivilgesellschaftliches Engagement, das die erforderliche Unterstützung bieten soll (vgl. Evers/Leggewie 1999; Heinze/Strünck 2000; Blanke/v. Bandemer 1999; Bußmann/Stöbe-Blossey 2003; Schröder 2003). Der aktivierende Sozialstaat ist – so gesehen – ein dreifaches Reformprojekt, das auf die Neugestaltung sozialer Leistungen (vgl. Mezger/West 2000), auf die Neugestaltung der Verwaltung (vgl. Blanke u.a. 2002; Damkowski/Rösener 2003) und nicht zuletzt auf die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger abzielt (vgl. Heinze/Strünk 2000).

Zu den Hintergründen der Entwicklung

Der aktivierende Sozialstaat ist sowohl ein Kind der ökonomischen Krise als auch der sozialpolitischen Neuorientierung. Es handelt sich also im Ansatz nicht um eine Art „politische Notschlachtung" des Wohlfahrtsstaates in der Krisenzeit, sondern durchaus um ein sozialwissenschaftlich unterfüttertes Projekt, wie die vorangestellten Zitate aus Politik und Sozialwissenschaften zeigten.

Die Wurzeln des Konzepts des aktivierenden Sozialstaats liegen im angelsächsischen Raum und in der so genannten Theorie des Dritten Weges von Anthony Giddens, dem sozialwissenschaftlichen Wegbereiter von New Labour. Mit dem Kampf um die politischen Mehrheiten in den 90er-Jahren wurde dem damals herrschenden neoliberalen Konzept des sozialpolitischen Lean-Managements und der Privatisierung (Thatcher u.a.) seitens der so genannten Neuen Sozialdemokratie ein andersartiges Verständnis von Private-Public-Partnership gegenübergestellt, das sich ebenso deutlich von der traditionellen Wohlfahrtsstaatlichkeit wie vom konservativen Sozialabbau zu distanzieren suchte. Anthony Giddens (1999) machte die Situation klar, indem er sagte:

„Ich möchte in die Debatte über die Zukunft sozialdemokratischer Politik eingreifen, wie sie zur Zeit in vielen Ländern geführt wird. Die Gründe für diese Debatte liegen auf der Hand: die Auflösung des ‚Sozialstaatskompromisses' in den Industrieländern ..., die endgültige Diskreditierung des Marxismus und die tiefgreifenden sozialen, ökonomischen und technologischen Veränderungen ..." (S. 3).

Die Strategie des Dritten Weges – oder zumindest ihre sozialpolitische Komponente, d.h. der aktivierende Sozialstaat, mit dem operativen Konzept des Förderns und Forderns – ist zwischenzeitlich zu einer Art Erfolgsstory geworden, die weit über den angelsächsischen Raum hinaus in Westeuropa Verbreitung gefunden hat, sodass viele Länder diese Entwicklung deutlich weiter vorangetrieben haben, als dies bislang in der Bundesrepublik der Fall war. Auch die parteipolitischen Grenzen der Sozialdemokratie hat die Strategie des Dritten Weges inzwischen deutlich überwunden, was man leicht daran erkennen kann, dass sich der Jargon der Aktivierung ebenso bei CDU/CSU, der F.D.P. und den Grünen findet und zudem kaum noch aus Anträgen der Freien Wohlfahrtspflege auf öffentliche Mittel wegzudenken ist.

Der Grund für diesen Erfolg des Konzepts liegt möglicherweise in zwei Aspekten der Anschlussfähigkeit und in einem fundamentalen Versprechen an die verunsicherte Gesellschaft in der Dauerkrise.

Die Anschlussfähigkeit ergibt sich erstens in der Analyse, und zwar, dass vor jeder Debatte in der Sozialpolitik eine Art Sachzwang hypostasiert wird, nämlich dass der Sozialstaat alter Provenienz nicht mehr bezahlbar sei, die exorbitanten Lohnnebenkosten zusätzliche Produktion, Arbeit und Wachstum ersticken würden und dass die sozialen Leistungen eher wertverzehrend als wertschaffend wirkten. Diese Analyse unterscheidet sich in annähernd nichts von den Situationseinschätzungen des neoliberalen Strategiekonzepts und ist überdies auch gut verankert im vorherrschenden Problembewusstsein der Gesellschaft und der veröffentlichten Meinung.

Die Anschlussfähigkeit des neuen Politikansatzes ist außerdem dort außerordentlich ausgeprägt, wo sich der aktivierende Sozialstaat in seinem zentralen Konzeptverständnis als eine Art „enabling state", d.h. als Ermöglichungs- bzw. Befähigungsstaat definiert (vgl. Evers 2000, S. 15), der einerseits Hemmnisse für gesellschaftliche Eigentätigkeit und Koproduktion abbauen will und andererseits förderliche Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Initiativen installieren möchte (vgl. Heinze/Strünck 2001, S. 164). Sozialhistorisch erinnert das sehr stark an die völlig zutreffenden Reformideen des Oskar v. Nell-Breuning Ende der 50er-Jahre am herkömmlichen Subsidiaritätsprinzip: Schon damals wies der katholische Sozialethiker zu Recht darauf hin (vgl. Frerich 1996, S. 30 ff.), dass das traditionelle Subsidiaritätsprinzip, wie es Papst Pius XI in der Sozial-Enzyklika Quadragesimo noch anno 1931 formuliert hatte (vgl. Schöpsdau 2001, S. 1563), speziell in dem modernen Sozialstaat nur dahingehend zu verstehen sei, dass dieser Staat gerade für die gesellschaftlich Benachteiligten zuerst einmal die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Selbsthilfe zu schaffen habe (vgl. Nell-Breuning 1957, S. 219 ff.).

Der aktivierende Sozialstaat zeigt sich also an dieser Seite sehr offen für die Grundströmungen der katholischen Soziallehre und ihrer Reformbewegung, was ihn für die christlichen Parteien anschlussfähig macht und auch auf die Freie Wohlfahrtspflege sicherlich nicht unsympathisch wirkt, da die staatliche Förderung des Subsidiaritätsprinzips – zumindest grundsätzlich – ihre Existenzsicherung verbürgen mag.

Der dritte Erfolgsfaktor für die Proliferation des Aktivierungskonzepts ist ein fundamentales Versprechen an die verunsicherte Gesellschaft, und zwar das der Inklusion statt Exklusion. Theoretisch liest sich das bei Giddens (1999) beispielsweise so:

„Die traditionelle Hilfe für Arme muss durch gemeinschaftsorientierte Maßnahmen ersetzt werden, die eine Beteiligung aller ermöglichen und darüber hinaus effektiv sind. Das gemeinschaftsorientierte Vorgehen baut auf Netzwerke gegenseitiger Unterstützung, Selbsthilfe und die Schaffung von sozialem Kapital" (S. 129).

Diese Theorie – und das ist die zentrale Befürchtung dieser Abhandlung – lässt sich in der Praxis immer weniger durchhalten bzw. gerät zunehmend in Vergessenheit. Ein bedrückend aktuelles Beispiel hierfür ist die Arbeitsmarktpolitik. Bei einem strukturellen Stellendefizit von mehr als 6 Millionen Arbeitsplätzen hilft auch kein JobCenter, keine PSA (Personal-Service-Agentur), kein Casemanagement und kein noch so professionelles Assessment (vgl. Hartz u.a. 2002), da alle diese Instrumente auf Vermittlung abzielen, also ein Mismatch-Problem am Arbeitsmarkt unterstellen, jedoch keinerlei neue Arbeitsplätze generieren. Stattdessen werden allerorten

Arbeitsplätze, und zwar in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als die letzte Alternative für die arbeitsmarktlich Ausgegrenzten, abgebaut, bisweilen z.T. zu über 90 %! Diese aktuelle Politik, verbunden mit „neuer Zumutbarkeit“, Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Senkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfe-Niveau, Selektion marktfähiger und nichtmarktfähiger Sozialhilfebezieher, führt dann sehr schnell zur Exklusion der Meistbenachteiligten aus den Sicherheitszonen des Sozialstaats und der Arbeitsgesellschaft, wobei offensichtlich materielle Marginalisierung und prekarisierte Erwerbsarbeit in Kauf genommen werden. Hier wird der aktivierende Staat – nicht nur aus der Sicht der Betroffenen – schnell zum strafenden Staat, der diese neue Sozialpolitik – so formulierten es beispielsweise Evers und Leggewie (1999) –

„mit ... positiven und negativen Sanktionen ... verbinden [will], die eine effektive Verhaltensänderung der Adressaten bzw. Anspruchsberechtigten bezwecken [sollen]“ (S. 337).

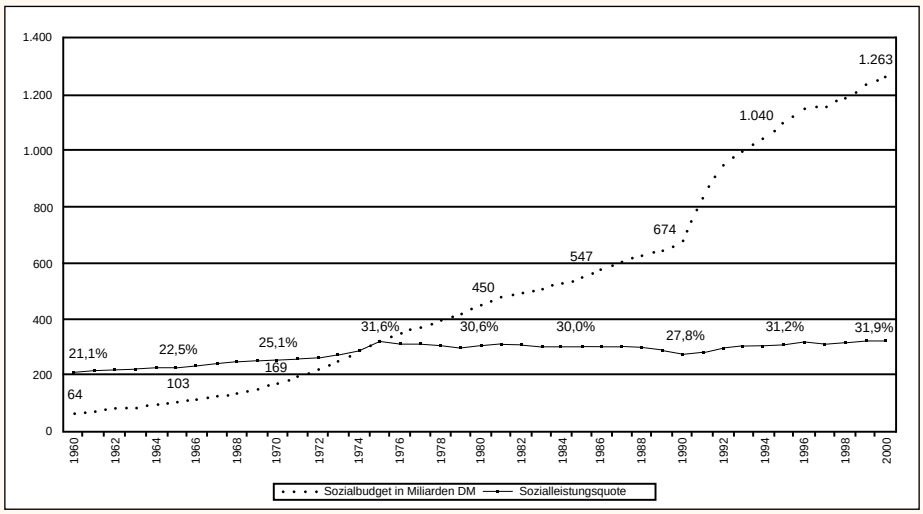
Doch wer strukturelle Probleme auf individueller Ebene lösen will, d.h. Aktivierung der Arbeitslosen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit betreibt, operiert so wenig zielführend wie derjenige, der volkswirtschaftliche Fragen aus betriebswirtschaftlicher Perspektive diskutiert.

Zu den analytischen Prämissen

Die ökonomische Betrachtung führt zurück auf die analytischen Prämissen des Aktivierungskonzepts, wo einerseits – wie bereits angedeutet – eine hohe Anschlussfähigkeit besteht, andererseits allerdings die empirische Fundierung außerordentlich dünn ausfällt. Wenn im Folgenden einige Daten und Fakten zu den Ausgangsbehauptungen: „Der Sozialstaat ist nicht bezahlbar“, „Die Lohnnebenkosten fressen die zusätzliche Produktion, die Arbeit und das Wachstum auf“ aufgezeigt werden sollen, dann geht es nicht darum, die Reformbedürftigkeit des Sozialstaats zu bestreiten, sondern letztlich nur dafür zu sensibilisieren, dass das, was offensichtlich bruchlos als Alltagsverständnis der Probleme des Sozialstaats vorherrscht, durchaus hinterfragbar ist, also die so genannten Sachzwänge auch in den kritischen Diskurs hineingehören.

Hinterfragt man die Behauptung des unbezahlbaren Sozialstaats, so lässt sich feststellen: Richtig ist, dass das Sozialbudget als Summe aller öffentlichen und betrieblichen Sozialleistungen ständig gestiegen ist, so z.B. von 64 Milliarden DM in 1960 auf 1,26 Billionen DM im Jahr 2000. Falsch ist allerdings der Rückschluss, dass damit eine unverhältnismäßig steigende Belastung unserer Volkswirtschaft durch soziale Leistungen verbunden wäre, was sich an der Sozialleistungsquote zeigt. Die Sozialleistungsquote setzt die Ausgaben für soziale Leistungen einerseits ins Verhältnis mit dem Bruttoinlandsprodukt auf der anderen Seite, das ja gemeinhin für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft des Landes steht.

Abbildung 1: Entwicklung des Sozialbudgets und der Sozialleistungsquote in der Bundesrepublik

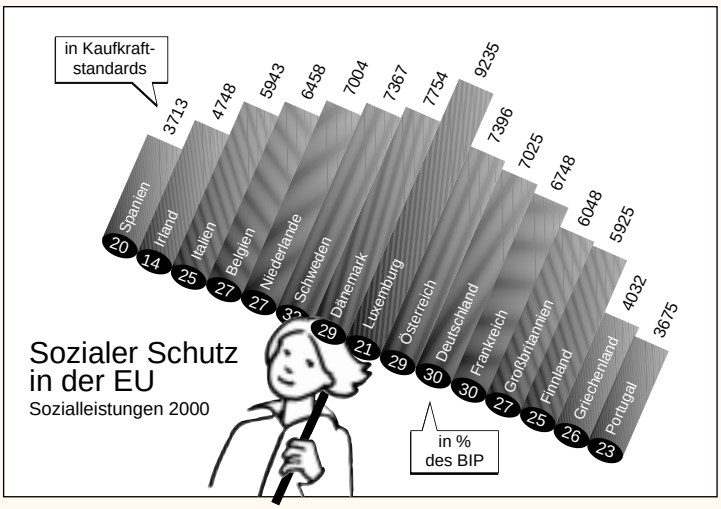


Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): Materialband zum Sozialbudget 2001 (Internetversion) http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A102.pdf vom 10.4.2003

Von den 676 Milliarden € des Sozialbudgets im Jahre 2001 trugen im Übrigen die Unternehmen ca. 28 % als eigenen Beitrag.

Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist überdies EU-weit etwa gleich groß; er schwankt im Wesentlichen um die 30 %, wenn man nicht Länder wie Irland (14 %) mit zum Vergleich heranziehen will.

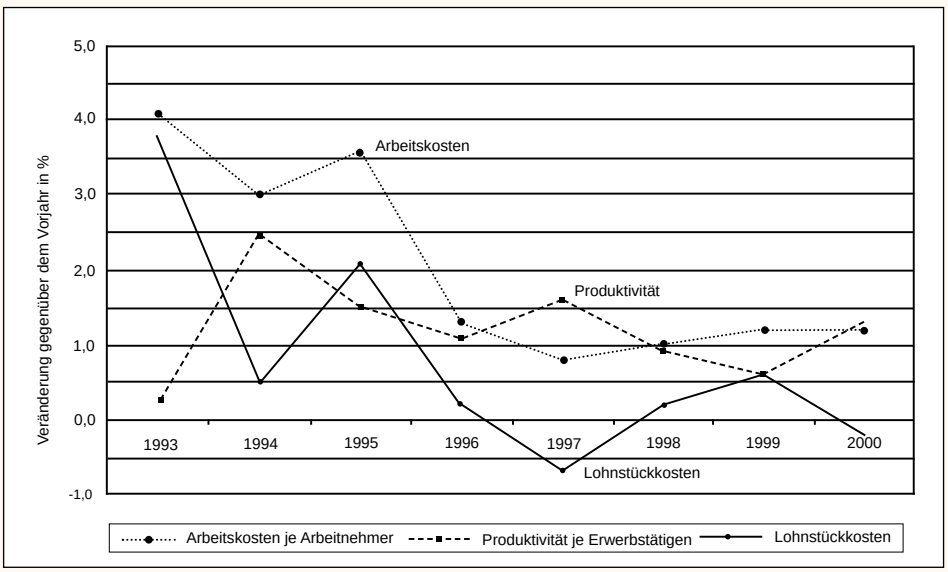
Abbildung 2: Sozialer Schutz in der EU



Quelle: Sozial- und Wirtschaftskunde – Zahlenbilder Nr. 725 420, Berlin / Bielefeld / München (E.-Schmidt-Verlag)

Greift man nun auch das zweite Argumentationsmuster, d.h. das der exorbitanten Lohnnebenkosten, auf und betrachtet es empirisch, so zeigt sich wiederum Erstaunliches: Richtig ist, was z.B. der Kanzler in seiner Regierungserklärung vom 14.3.2003 sagte: „Zwischen 1982 und 1998 sind die Lohnnebenkosten von 34 auf fast 42 % angewachsen“ (S. 4). Falsch ist, wenn verschwiegen wird, dass die Arbeitskosten und vor allem die Lohnstückkosten – also das, was für eine fixe Gütereinheit als Lohn bezahlt werden musste – seit Jahren insbesondere wegen einer gut entwickelten Produktivität kontinuierlich sinken –, wie selbst das Institut der Deutschen Wirtschaft (2002, S. 45 f.) als unverdächtige Quelle bezeugt.

Abbildung 3: Veränderung der Arbeitskosten, Produktivität und Lohnstückkosten je Arbeitnehmer



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (2002): Deutschland in Zahlen, Köln, S. 47

Übrigens zeigt auch der EU-/OECD-Vergleich, dass die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb gut dasteht: Ihre Lohnstückkosten sind in den letzten 10 Jahren um 6,2 % gesunken, während die der USA um 35,8 %, die des Vereinigten Königreichs um 49,9 % und die von Japan sogar um 63,2 % gestiegen sind.

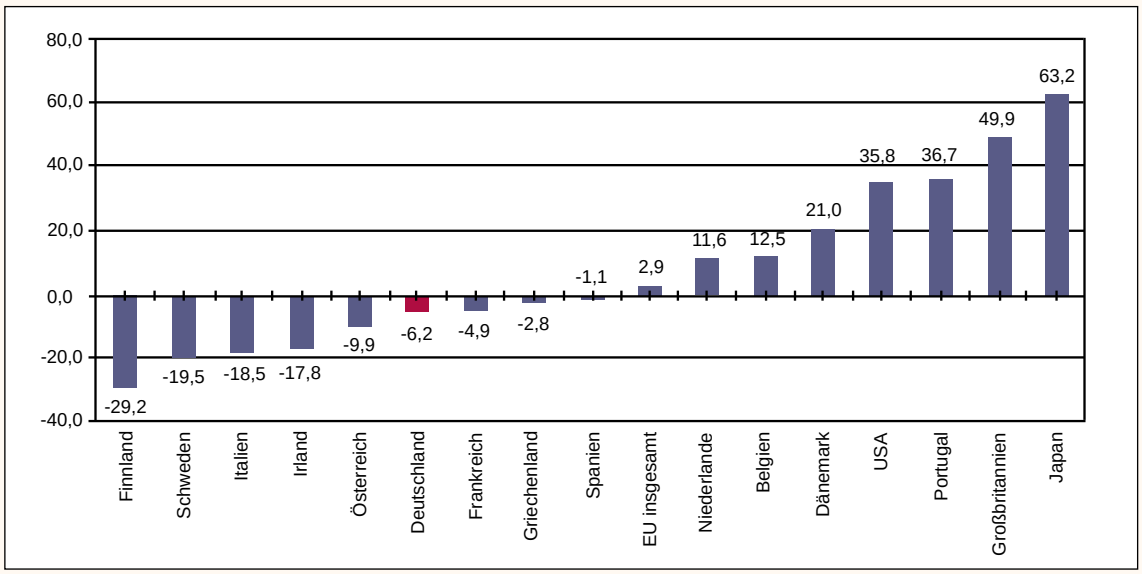


Abbildung 4: Entwicklung der Lohnstückkosten (Sachgütererzeugung) im EU- / OECD-Vergleich von 1990 bis 2001

Berechnet auf ATS (Austrian Tausend Schilling)-Basis; Quelle: Wirtschaftskammern Österreichs http://www.wko.at/statistik/eu/eu-lohn-stueckkosten.pdf vom 16.4.2003

Angesichts der in diesem Zusammenhang immer wieder intensiv geführten Debatte, ob nun die Krankenversicherungsbeiträge 14 %, 14,5 % oder gar 15 % betragen dürfen bzw. ob die Rentenversicherungsbeiträge 19, 20 oder sogar die magischen 22 % erreichen mögen, sei ein kurzer Exkurs erlaubt: Vergegenwärtigt man sich die reale Kaufkraftentwicklung in den letzten 40 Jahren in der Bundesrepublik, so wird deutlich, dass sich der Verdienstaufwand – gemessen an den dafür erforderlichen Arbeitsstunden – für die Güter des täglichen Verbrauchs erheblich reduziert hat. Hier stellt sich die Frage, wie denn eigentlich der relative Aufwand für die Alterssicherung bzw. die Gesundheitsfürsorge zu bewerten ist, wenn man es ins Verhältnis setzt mit den Gütern oder Dienstleistungen, welche mit der Lohnkaufkraft von damals bzw. von heute alternativ zu erwerben sind.

Abbildung 5: Lohnkaufkraft – damals und heute

Quelle: Sozial- und Wirtschaftskunde – Zahlenbilder Nr. 293 571, Berlin / Bielefeld / München (E.-Schmidt-Verlag)

Wenn man 1960 ca. 2 _ Stunden für ein Kilogramm Kotelett arbeiten musste, 2001 aber nur noch eine _ Stunde, oder wenn man 1960 zwei Stunden und 20 Minuten für 10 Liter Benzin arbeiten musste, 2001 aber nur noch 50 Minuten, dann erscheint die Frage nach 2–3 % mehr oder weniger Krankenversicherungs- bzw. Rentenversicherungsbeiträgen weniger als eine Frage der Prozentpunkte als vielmehr eine Frage normativer Setzungen: Das heißt, was ist der Gegenwartsgesellschaft und ihren Bürgern ein längeres Leben wert bzw. was ist sie bereit, für eine entwickelte Gesundheitsversorgung auszugeben, die ja letztlich (mindestens) so existenziell ist wie das Kilogramm Kotelett bzw. ja vielleicht sogar noch etwas bedeutender als der gestiegene Konsum von Unterhaltungselektronik, Reisen usw.

Zur Logik des Konzepts

Zieht man an dieser Stelle ein kurzes Zwischenresümee, um abschließend noch einmal die Frage nach der immanenten Logik des Aktivierungskonzepts und den sozialpolitischen Konsequenzen zu fragen, dann lassen sich zuerst einmal die folgenden drei Punkte

festhalten:

1. Das Aktivierungskonzept nimmt offensichtlich durchaus sinnvolle Ideen aus der Subsidiaritätsdiskussion der 50er-/60er-Jahre auf, wobei die neue Solidargemeinschaft in zivilgesellschaftlichen Strukturen angesiedelt sein soll.
2. Das große theoretische Versprechen „Inklusion statt Exklusion“ gerät in der Praxis unter dem Druck von Haushaltsrestriktionen und exzessiver Sparpolitik zunehmend in Gefahr, wobei die Aktivierung schnell zur Drangsalierung und Marginalisierung mutieren kann, wenn man meint, Strukturprobleme durch die In-Pflicht-Nahme der davon betroffenen Individuen lösbar machen zu können.
3. Dieser Umstand verweist auf eine eher lückenhafte ökonomische Eingangsanalyse, was sich auch in den Einschätzungen von Kosten/Nutzen und der Finanzierbarkeit sozialer Leistungen/sozialer Arbeit niederschlägt.

Selbst wenn man nun einmal gleichwohl hypothetisch unterstellt, der Wohlfahrtsstaat alter Prägung wäre doch nicht mehr in diesem Ausmaß finanzierbar, und es wäre ein Akt der Humanisierung – wie es der Kanzler (Schröder 2002, S. 10) im Eingangszitat ausdrückte –, ihn durch Bürgeraktivierung zu reformieren, dann stellen sich logisch zumindest drei zentrale Fragen:

(A) Gibt es ein Aktivierungsproblem, also verbreitete Passivität der Wohlfahrtsbürger?

(B) Wenn es das geben sollte, kann durch staatliches Handeln bürgerschaftliche Aktivität und Engagement erzeugt werden; also ist die Zivilgesellschaft quasi durch den Staat zu installieren?

(C) Könnte eine solche Installierung der Zivilgesellschaft mittels Fördern und Fordern also mit dem Prinzip „Keine staatliche Leistung ohne Gegenleistung in Form von Arbeit bzw. zumindest Arbeitsbereitschaft“ sinnvoll in die Praxis übersetzt werden?

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive scheint in allen drei Punkten eine skeptische Einschätzung geboten:

Zu (A)

Dort, wo es zumindest an den Stammtischen vermutet wird, ist das Aktivierungsproblem der Wohlfahrtsbürger empirisch nicht vorfindbar. Leistungsempfänger sind aktiv und konzessionsbereit, wie u.a. die empirischen Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit beweisen (Brixy/Christensen 2002): Zwischen 80 und 90 % der Arbeitslosen sind beispielsweise bereit, einen Berufswechsel, wechselnde Arbeitszeiten bzw. auch längere Arbeitswege für eine neue Stelle in Kauf zu nehmen, wenn auch z.T. sicherlich nicht sehr gerne.

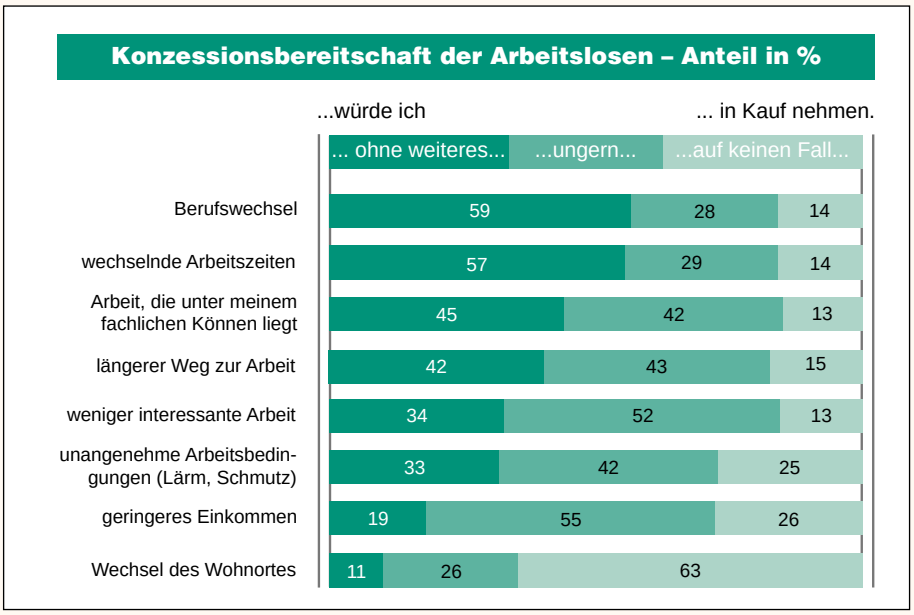


Abbildung 6: Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen

aus: Brixy/Christensen (2002): Flexibilität. Was würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? In: IABKurzbericht, Nr. 25 vom 6.12.2002

Das Schaubild zeigt, dass 74 % der befragten Arbeitslosen unter diesen Bedingungen sogar mit einem geringeren Verdienst sich abfinden würden, wenn sie eine neue Arbeitsstelle in Aussicht hätten. Die Bundesanstalt für Arbeit und ihr wissenschaftliches Institut dürften in diesem Zusammenhang sicherlich als unbefangene Forschungsstelle gelten.

Zu (B)

Selbst wenn man aber einmal dieses mangelnde Bürgerengagement unterstellen würde, ist die aktive Zivilgesellschaft, die sich selbst und den Opfern struktureller Krisen und individueller Benachteiligungen hilft, nicht durch staatliches Fördern und Fordern oder gar per Dekret herstellbar, da die Bürgergesellschaft – wie die einschlägige Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002) zu Recht konstatiert – „.die Vision einer politischen Gemeinschaft“ ist, die auch auf der inneren Haltung der Bürger fußt, sich für das Gemeinwesen zu engagieren (vgl. S. 33 f.). Vergemeinschaftung aber – so schon die Analyse von Max Weber vor über 190 Jahren –

beruht „auf subjektiv gefühlter (...) Zusammengehörigkeit der Beteiligten“ (S. 21), die weder durch Recht und Gesetz noch durch Sanktionen zu implementieren ist.

Zu (C)

Noch größer wird die Skepsis dann zum Dritten, wenn die Sanktionen auf dem Prinzip aufbauen „Keine staatlichen Transferleistungen ohne individuelle (Arbeits-)Gegenleistung“, also der Welfarestate sich immer mehr zum Workfarestate entwickelt, der materielle oder immaterielle Unterstützungsleistungen von unbedingter Arbeitsbereitschaft bzw. wie auch immer gearteter oder bezahlter Tätigkeit abhängig macht. Dies wirkt arbeitsmarktpolitisch eher skuril, sozialrechtlich eher bedenklich und gesellschaftspolitisch eher gefährlich.

Mit arbeitsmarktpolitisch skuril ist der folgende Umstand gemeint: Die Gegenwartsgesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass das Arbeitsvolumen sich sukzessive reduziert, d.h. – und da hatte Hannah Arendt (1960) nicht ganz Unrecht – die Lohnarbeit bzw. die abhängige Beschäftigung wird immer weniger.

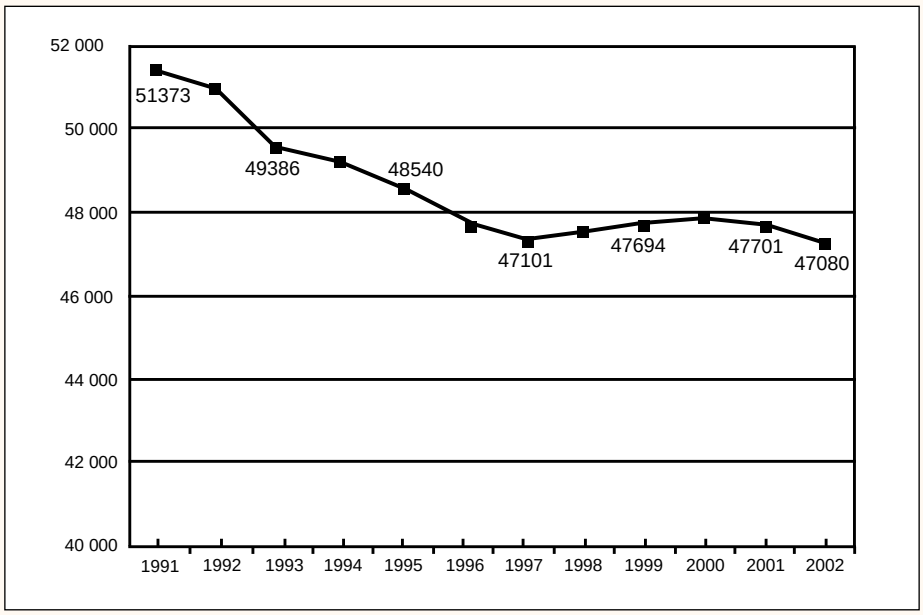


Abbildung 7: Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in der Bundesrepublik (Arbeitnehmer)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zeitreihenservice (ZR-Nr. 007702013) vom 16.4.2002

In den letzten 10 Jahren lag diese Reduktion des Stundenvolumens abhängiger Beschäftigung in der Bundesrepublik bei über 8 %. Angesichts dieser Entwicklung arbeitsmarktlich Ausgegrenzte auf das Junktim „Keine Leistung ohne Arbeit“ zu verweisen, erinnert tatsächlich dann eher an eine Art Aktionismus als an konstruktive Aktivierung.

Im Übrigen ist auch sozialpolitisch nachzufragen, was es für einen Sinn macht, wenn bei diesem langfristigen Trend der Arbeitsgesellschaft ausgerechnet das, was schon immer *Voraussetzung* der Sozialleistung war, nämlich Arbeitsbereitschaft und Tätigkeit, nunmehr quasi zum Ziel umdefiniert wird, obwohl es offensichtlich objektiv für einen Teil der Gesellschaft in unrealistische Ferne gerückt ist.

Spätestens an diesem Punkt wird das Prinzip „Keine Leistung ohne Gegenleistung“ – wenn damit Arbeit gemeint ist – zu einer Art unsittlichem Angebot des Aktivierungsstaats an seine Bürger, das überdies mit dem staatsrechtlichen Verständnis der frühen Jahre unserer Republik kaum kompatibel ist.

„Mit dem Gedanken des demokratischen Staates“ – so sagte es das Bundesverwaltungsgericht schon 1954 – „wäre es unvereinbar, daß zahlreiche Bürger,“ – das waren die so genannten Fürsorgeempfänger – „die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenzsicherung ohne eigenes Recht gegenüberständen“ (BVerwGE 1/161 f.). Der Sozialstaat kennt bislang (noch) kein „Schuldprinzip“, sondern er kennt vielmehr – so formulierte es das Bundesverfassungsgericht bereits 1973 – „ staatliche Für- und Vorsorge für Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung behindert sind“ (BVerfGE 35/236).

Resümee

Wenn allerdings der Sozialstaat zunehmend in dieser Entwicklung zum Konditionalstaat wird, der selbst die elementarste Sicherung seiner Bürger an Bedingungen knüpft, die überdies nur schwer erfüllbar sind, dann droht Selektion und Exklusion, die selbst liberale Soziologen – wie Ralf Dahrendorf – als den Beginn der Entstehung einer neuen Unterklasse diagnostiziert haben (vgl. Dahrendorf 1992, S. 209 ff.). Das Dramatische an der Entwicklung wäre, dass diese neue Unterklasse nichts mehr zu verweigern hätte, um sich zu wehren, da das, was sie besitzt, d.h. die Arbeitskraft, ganz offensichtlich nicht gebraucht wird. Als einen Wandel zur Zivilgesellschaft könnte diese Entwicklung sicherlich nicht mehr verstanden werden, auch wenn sie ursprünglich möglicherweise von ihren Protagonisten anders gemeint war.

Quellenverzeichnis:

Arendt, Hannah 1960: Vita Activa – oder: Vom tätigen Leben, Stuttgart

Blanke, Bernhard / v. Bandemer, Stephan 1999: Der „aktivierende Staat“; in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jhg., Heft 6, S. 321–331.

Blanke, Bernhard / Lamping, Wolfram / Plaß, Stefan / Schridde, Henning 2002: Der Aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien – Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Birk, Ulrich-Arthur / Brühl, Albrecht / Conradis, Wolfgang / Hofmann, Albrecht / Krahmer, Utz / Münder, Johannes / Roscher, Falk / Schoch, Dietrich 1998: Bundessozialhilfe – Lehr- und Praxiskommentar (8. Aufl.), Baden-Baden.

Brixy, Udo / Christensen, Björn 2002: Flexibilität – Was würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? in: IABKurzbericht, Nr. 25 v. 6.12.2002.

Bußmann, Ulrike / Stöbe-Blossey, Sybille 2003: Aktivierung der Freiwilligenarbeit als Element eines aktivierenden Staates; in: Dahme, Hans-Jürgen / Otto, Hans-Uwe / Trube, Achim / Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, S. 127–147.

Dahrendorf, Ralf 1992: Der moderne soziale Konflikt, Stuttgart.

Damkowski, Wulf / Rösener, Anke 2003: Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat – Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Berlin.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2002: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“; in: Bundestagsdrucksache 14/8900, Berlin.

Evers, Adalbert 2000: Aktivierender Staat – Eine Agenda und ihre möglichen Besdeutungen; in: Mezger, Erika / West, Klaus 2000: Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, S. 13–29.

Evers, Adalbert / Leggewie, Claus 1999: Der ermunternde Staat – Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik; in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jhg., Heft 6, S. 332–340.

Frerich, Johannes 1996: Sozialpolitik – Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung, Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung (3. Aufl.), München/Wien.

Giddens, Anthony 1999: Der dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt/M.

Heinze, Rolf / Strünck, Christoph 2000: Die Verzinsung des sozialen Kapitals – Freiwilliges Engagement im Strukturwandel; in: Beck, Ulrich: Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt/M., S. 171–216.

Hartz, Peter / Bensel, Norbert / Fiedler, Jobst / Fischer, Heinz / Gasse, Peter / Jann, Werner / Kraljic, Peter / Kunkel-Weber, Isolde / Luft, Klaus / Schartau, Harald / Schickler, Wilhelm / Schleyer, Hanns-Eberhard / Schmid, Günther / Tiefensee, Wolfgang / Voscherau, Eggert 2002: Moderene Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.

Heinze, Rolf / Strünck, Christoph 2001: Aktivierender Staat III – Politik zur Entfaltung des bürgerschaftlichen Engagements; in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 52. Jhg., Heft 5, S. 163–166.

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) 2002: Deutschland in Zahlen 2002, Köln.

Mezger, Erika / West, Klaus 2000: Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg.

Nell-Breuning, Oskar v. 1957: Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform; in: Boettcher, Ernst (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen, S. 213–226.

Schöpsdau, Walter 2001: Subsidiarität; in: Honnecker, Martin / Dahlhaus, Horst / Hübner, Jörg / Jähnichen, Traugott / Tempel, Heidrun (Hrsg.): Evangelisches Soziallexikon, Stuttgart/Berlin/Köln, S. 1562–1566.

Schröder, Gerhard 2003: Mut zum Frieden und Mut zur Verantwortung - Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag v. 14.3.2003, Berlin.

Schröder, Gerhard 2002: Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen: Für eine Partnerschaft in Verantwortung – Regierungserklärung v. 29.10.2002, Berlin.

Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie (5. Aufl.), Tübingen.

Flexibilität, Sicherheit und Eigenverantwortung in ausgewählten europäischen Ländern

Dr. Ute Klammer, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Gliederung

1. Vorspann

2. Aktivierung als zentrale Leitvorstellung der europäischen Beschäftigungsstrategie

3. Flexibilität, Sicherheit und Eigenverantwortung in ausgewählten europäischen Ländern
   3.1 Großbritannien
   3.2 Dänemark
   3.3 Niederlande

4. Erkenntnisse für die deutsche Diskussion?

5. Grundsätzliche Überlegungen zur konzeptionellen Ausgestaltung eines „aktivierenden Sozialstaates“

1. Vorspann

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit dem Thema des „aktivierenden Sozialstaates“ im europäischen Vergleich. Nach einigen übergreifenden Überlegungen zur Rolle von Aktivierung und Eigenverantwortung in der Europäischen Union werde ich mich im Wesentlichen auf die drei Länder Niederlande, Dänemark und Großbritannien beschränken, deren Strategien und Erfahrungen für das Thema besonders relevant erscheinen und denen zudem in der deutschen sozialpolitischen Debatte häufig Vorbildcharakter zugesprochen wird. Hier stütze ich mich im Wesentlichen auf Ergebnisse aus einem von mir geleiteten internationalen Forschungsprojekt zum Thema „Flexicurity“.[1]

Anschließend an diese institutionellen Darstellungen und einige Überlegungen zu der Frage, welche Lehren (oder: Anregungen) aus den Erfahrungen der untersuchten Länder für die deutsche Debatte abgeleitet werden können, werde ich im letzten Teil einige methodische und konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Debatte um den „aktivierenden Sozialstaat“ und seine mögliche Konzeptionalisierung anstellen.

2. Aktivierung als zentrale Leitvorstellung der europäischen Beschäftigungsstrategie

Kaum ein Ansatz hat sich bisher in der europäischen Sozialpolitik so schnell auf breiter Front durchgesetzt wie in den 90er-Jahren das Konzept des „aktivierenden Sozialstaates“. Bemerkenswert ist dabei auch, dass dieser Ansatz zur Zeit in der politischen Diskussion breite allgemeine Akzeptanz findet, und zwar nicht nur in unterschiedlichen Ländern, sondern auch in unterschiedlichen politischen Lagern. Wie ist diese (zumindest scheinbare) Übereinstimmung zu erklären?

Sozialpolitik folgt bekanntlich bis heute in der Europäischen Union dem Subsidiaritätsprinzip. Es ist jedoch auch bekannt, dass Prozesse des gegenseitigen Politiklernens bzw. der Orientierung aneinander in der Sozialpolitik der EU-Länder oft weit über das gesetzlich vorgeschriebene Maß und auch über die durch den Europäischen Gerichtshof gefällten Urteile – deren Einfluss bzgl. der Sozialpolitik nicht zu unterschätzen ist (s. z.B. Schulte 2001, S. 64) – hinausgegangen sind.

Dieser Prozess hat sich in den letzten Jahren offensichtlich noch verschärft. Hier spielen zum einen die gemeinsamen Herausforderungen (Stichworte: Globalisierung, demografischer Wandel, Wandel der Arbeitsmärkte und Erwerbsbiografien, Arbeitslosigkeit, Finanznöte der öffentlichen Hand und der Parafiski etc.) eine Rolle. Zum anderen haben sich auch die tatsächlichen Koordinierungsmechanismen verstärkt. Hier sind für die in Frage stehenden Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor allem die im Vertrag von Amsterdam in das gemeinsame Vertragswerk aufgenommene europäische Beschäftigungspolitik (European Employment Strategy) sowie der neue Ansatz der „offenen Koordinierung“ (seit dem Gipfel von Lissabon auch für „soziale Inklusion“ angewandt) relevant. Gerade die im Anschluss an die Beschlüsse von Luxemburg (1997) entwickelte europäische Beschäftigungsstrategie hat der Diskussion um den „aktivierenden Sozialstaat“ kräftig Nachdruck verliehen. Vollbeschäftigung, Aktivierung, lebenslanges Lernen etc. werden hier als Ziele definiert. Besonders deutlich ist der Zusammenhang zur Aktivierung dabei in der ersten der vier Säulen zu sehen, auf die sich die EU-Beschäftigungsstrategie stützt, die Säule „Improving employability“ (Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit). Vor allem wird von der EU die Aktivierung und Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen angemahnt. Die Mitgliedsländer werden dazu aufgefordert, mögliche negative Arbeitsanreize in ihren Steuer- und Sozialleistungssystemen zu beseitigen und neue Anreize für Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme einzuführen. Weiterhin wird ihnen nahe gelegt, Arbeitslosen Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten und insgesamt ihre Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen (Quelle: European guidelines for member states‘ employment policies; van Berkel/Hornemann Møller 2002, S. 220 ff.). Zu konstatieren ist allerdings, dass die EU-Richtlinien bezüglich der Aktivierungsmaßnahmen durchweg Aspekte des „Förderns“ (d.h. Angebote) betonen und nicht etwa das „Fordern“ (Verpflichtungen, Sanktionen) vorgeschrieben wird.

1) Der Projektendbericht: Klammer, Ute/Tillmann, Katja (2002): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Düsseldorf, ist kostenfrei über das Landesarbeitsministerium NRW zu beziehen (Veröffentlichungsnummer 1106) oder kann von der Website des Ministeriums (http://www.masqt.nrw.de) heruntergeladen werden.

Wie 1998 erstmals umgesetzt, müssen die Mitgliedsstaaten jährliche Beschäftigungspläne aufstellen, in denen sie sich um die Umsetzung der vorgegebenen Richtlinien bemühen; für die Überprüfung der tatsächlichen Fortschritte wurde ein Controlling-Verfahren implementiert (z.B. Kontrolle durch das eingerichtete EU-Beschäftigungskommittee, das ein jährliches Monitoring vornimmt).

Über diese europäische „Festschreibung“ der Aktivierungslinie, d.h. die Fokussierung auf die Verlagerung von „passiven“ auf „aktivierende“ Sozialleistungen und die Betonung der Eigenverantwortung in einer „flexiblen“, individualisierten Gesellschaft, darf jedoch nicht vergessen werden, dass dies nur ein vergleichsweise später Reflex auf eine Politikorientierung war, die viele Mitgliedsländer schon seit kürzerer oder längerer Zeit mehr oder weniger nachdrücklich verfolgt hatten. Dies soll im Folgenden am Beispiel der drei Länder Großbritannien, Dänemark und Niederlande nachvollzogen werden.

3. Flexibilität, Sicherheit und Eigenverantwortung in ausgewählten europäischen Ländern

3.1 Großbritannien

In Großbritannien ist die gegenwärtige Sozialpolitik des „New Deal“ besonders stark auf die Aktivierung und (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt konzentriert (detailliert: Cebulla 2002). Der von der Labour Party nach der Regierungsübernahme im Zusammenhang mit der Propagierung des „Dritten Weges“ (Giddens 1998) implementierte New Deal folgt einem dezidiert zielgruppenspezifischen Ansatz. Innerhalb weniger Jahre wurden ab 1998[2] Programme für verschiedene „Problemgruppen“ wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Behinderte oder allein Erziehende eingeführt (s. Übersicht 1), wobei sich Art und Ausmaß der Aktivierung mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration an den Besonderheiten der jeweils fokussierten Gruppen orientieren.

Übersicht 1

Entwicklung und Ausgestaltung der Programme des New Deal in Großbritannien (1998 – 2000)

New Deal für...	Einführungsdatum	Zielgruppe	Pflicht/ Freiwillig	Optionen und Bezahlung
Jugendliche (18-24) (Young People)	April 1998	Altersgruppe 18-24; mindestens 6 Monate arbeitslos und Empfänger von JSA	Pflicht	1. „Reguläre“ Beschäftigung: marktüblicher Lohn 2. Subventionierte Arbeit: marktüblicher Lohn 3. Umwelt-Task Force: Lohn, wo vorhanden, ansonsten JSA + £400 am Ende von 6 Monaten. 4. Gemeinnützige Arbeit: wie 3. 5. Aus- und Fortbildung: JSA + Kostenerstattung für Bücher und andere relevante Materialien
Langzeitarbeitslose (25+) (Long-term Unemployed)	Juni 1998	Altersgruppe 25+; mindestens 2 Jahre arbeitslos und Empfänger von JSA	Pflicht	Marktüblicher Lohn in subventionierter Beschäftigung; Anrecht auf soziale Leistungen1 für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen
Behinderte (Disabled People)	September/ Oktober 1998	Behinderte	Freiwillig	Pilotphase. Beratung durch persönliche Berater öffentlicher, privater und gemeinnütziger Organisationen (Job Brokers)
Alleinerziehende Eltern (Lone Parents)	Oktober 1998	Sozialhilfe beziehende Alleinerziehende (Alleinerziehende im Alter von 18-24 fallen unter den New Deal für Jugendliche)	Freiwillig	Beratung durch persönliche Berater, Finanzhilfe bei der Stellensuche
Partner von Arbeitslosen (Partners)	Februar 1999 (landesweit April 1999)	18-24-jährige Partner arbeitsloser Bezieher von JSA mit Kindern oder mindestens 25-jährige Partner Arbeitsloser mit oder ohne Kinder (18-24-Jährige ohne Kinder fallen unter den New Deal für Jugendliche)	Freiwillig	Beratung bei der Stellensuche, Ausbildungskurse; finanzielle Unterstützung mit Anfahrtskosten und Kinderbetreuung.
Musiker (Musicians)	August 1999	Junge Musiker, die am New Deal für Jugendliche teilnehmen müssen	Pflicht als Teil des New Deal für Jugendliche; freiwillig als Spezialkategorie für Musiker	Ziel ist berufliche Selbständigkeit; ansonsten wie New Deal für Jugendliche
Arbeitslose ab 50 Jahre (50plus)	Oktober 1999 (landesweit April 2000)	Altersgruppe 50+; mindestens 6 Monate arbeitslos und Empfänger von Sozialleistungen, z.B. JSA, Income Support, Incapacity Benefit.	Freiwillig	£50 pro Woche zusätzlich zum Lohn/Gehalt für Vollzeiterwerbstätige, £40 für Teilzeiterwerbstätige bis zu einem Jahreshöchsteinkommen von £9.000 (employment credit). Ausbildungszuschuss von £750.

Anmerkung: 1) Jobseeker's Allowance, Income Support, Incapacity Benefit and Severe Disablement Benefit.

Quelle: Zusammenstellung nach Cebulla 2002, S. 616-617.

2) Die Programme des New Deal knüpften dabei an eine Politikausrichtung an, die bereits 1986 mit dem Programm "RESTART" begonnen worden war.

Eine erhebliche flankierende Rolle kommt dem im April 1999 neu bzw. wieder eingeführten nationalen Mindestlohn (national minimum wage) zu sowie weiteren monetären Anreizen zur Arbeitsaufnahme, z.B. Steuererleichterungen für gering verdienende Erwerbstätigenfamilien (working families tax credit), die ebenfalls 1999 reformiert wurden.

Die im Land durchgeführten Evaluationen der Programme des New Deal kommen zu gemischten Ergebnissen (s. die Auswertung der Evaluationsstudien bei Cebulla 2002). Einerseits hat der New Deal bzw. die mit ihm verbundene Aktivierungsstrategie offensichtlich zur Verbesserung der Eingliederungschancen von Sozialleistungsempfängern geführt. Die Studien bestätigen auch den gewählten Kurs der zielgruppenspezifischen Programmausrichtung. Allerdings sind die Erfolge sehr unterschiedlich. Vorzeigbaren Integrationsresultaten bei den „weniger schwierigen" Gruppen, wie jüngeren Langzeitarbeitslosen oder gut qualifizierten Behinderten, stehen wenig ermutigende Ergebnisse bei „problematischeren" Gruppen mit Mehrfachhandicaps, wie älteren Langzeitarbeitslosen oder schlecht qualifizierten Behinderten, gegenüber. Bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen haben auch die Maßnahmen des New Deal nicht zu einer klaren Verbesserung der Eingliederungschancen geführt. Zudem bestätigt sich auch die Abhängigkeit des Eingliederungserfolgs von der allgemeinen wirtschaftlichen Situation bzw. der Arbeitsmarktlage. Dies zeigt sich daran, dass sich in den letzten Jahren angesichts der positiven ökonomischen Entwicklung nicht nur die Aussichten der am New Deal teilnehmenden Personen verbesserten, sondern parallel – teilweise mit kaum niedrigeren Eingliederungsquoten – auch diejenigen der nicht teilnehmenden Kontrollgruppen. Als wichtig für den Eingliederungserfolg erwies sich vor allem die intensive Betreuung durch die so genannten persönlichen Berater.[3] Die geplante weitere Stärkung der Rolle dieser persönlichen Berater in England bestärkt die Vermutung, dass der Ausbau entsprechender Beratungs- und Betreuungskapazitäten auch eine wesentliche Voraussetzung für eine Intensivierung der Aktivierungslinie in Deutschland sein würde. Auch den monetären Anreizen beim Übergang vom Sozialleistungsbezug in Erwerbsarbeit, z.B. durch entsprechende Mehrverdienstmöglichkeiten für gering qualifizierte Erwerbstätige und Familien mit Kindern durch entsprechende Mindestlohnregelungen sowie steuerliche Begünstigungen und Zuschüsse, wird in Großbritannien eine hohe Bedeutung zugemessen. Hierzu zählen auch flankierende Maßnahmen, die sich auf die Verbesserung der Kinderbetreuung richten. Bezüglich der Verpflichtung zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen und eventuellen Sanktionen wird eine weitere Verschärfung der Regelungen erwartet (Cebulla 2002, S. 630) – allerdings ist in Großbritannien mit Verpflichtungen und Sanktionen bisher bei weitem nicht so strikt umgegangen worden wie z.B. in den USA und teilweise auch in Dänemark.

Trotz gewisser Erfolge zeigt das britische Beispiel jedoch auch die Ambivalenz niedriger monetärer Sozialleistungen. Dem „Vorteil", dass einer Strategie der Erwerbseingliederung vor dem Hintergrund niedriger Leistungen leicht Nachdruck verliehen werden kann, da Erwerbstätigkeit für die Betroffenen quasi zur Lebensnotwendigkeit wird, steht das Problem gegenüber, dass gesellschaftliche Integration für diejenigen Menschen umso schwieriger wird, die aufgrund ihrer eigenen Möglichkeiten oder aufgrund der allgemeinen Arbeitsmarktsituation nicht ohne weiteres arbeiten können. Es zeigt sich, dass die Konzentration auf Strategien der Befähigung und Aktivierung nur für einen Teil der Leistungsbezieher Ansatzpunkte bietet und insofern zwischen verschiedenen Personengruppen differenziert werden muss. An Konzepten zur Verbesserung der sozialen Lage dieser von der prekären Seite der Flexibilisierung besonders bedrohten Gruppen mangelt es bisher jedoch in Großbritannien.

3.2 Dänemark

In Dänemark flankieren bevölkerungsweite Grundsicherungssysteme, so z.B. im Bereich der Alterssicherung, die Risiken flexibler Arbeitsverhältnisse und prekärer Lebenslagen. Dabei liegt das Niveau der Leistungen durchweg höher und kann daher Armut unter den Betroffenen eher vermeiden als in Großbritannien. Deutlich macht die dänische Haltung gegenüber den Risiken und Chancen von Flexibilität, dass ein verlässliches Netz sozialer Sicherung gerade da vonnöten ist, wo Flexibilität gewünscht ist und – mit allen Risiken – unterstützt wird (im Detail: Braun 2002). Dies betrifft vor allem die gewünschte hohe Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, die die Chance der Aufwärtsmobilität, aber auch die Gefahr der Abwärtsmobilität beinhaltet. So zeichnet sich Dänemark durch eine in Europa einzigartige Kombination von niedrigem Kündigungsschutz und hoher Sicherung bei Arbeitslosigkeit aus.

Der niedrige Kündigungsschutz wird als Tribut an die Ziele einer hohen Anpassungsfähigkeit der Betriebe akzeptiert. Diese Zustimmung ist aber daran gebunden, dass im Falle von Arbeitslosigkeit hohe Leistungen (bis zu 90 % des vorherigen Einkommens für bis zu 4 Jahre, sofern der Betroffene vollversichert ist, allerdings mit Plafondierung, so dass im Durchschnitt ca. 65 % erreicht werden, vgl. Kröger/van Suntum 1999, S. 150) gezahlt werden. Außerdem stehen umfangreiche Wiedereingliederungsangebote bereit.

Die Umorientierung der dänischen Arbeitsmarktpolitik und die Konzentration auf die Aktivierungspolitik begann 1993, nachdem zuvor vielfältige Kritik daran laut geworden war, dass die bestehenden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu wenig individuell und zu wenig auf die regionalen Bedürfnisse ausgerichtet gewesen seien. Zudem sollten „Drehtüreffekte" beseitigt werden, d.h. der (erneute) Erwerb von Leistungsansprüchen durch Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Für die deutsche Diskussion interessant ist die dänische Auslegung des Verhältnisses von Pflichten und Rechten, dem seit der Umorientierung der dänischen Arbeitsmarktpolitik eine besondere Bedeutung zukommt. Die Verpflichtungen der Leistungsempfänger, vor allem zur Teilnahme an bestimmten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sind wiederholt erweitert worden (Übersicht 2). Mehrfach wurde auch der Zeitpunkt des Beginns verpflichtender Aktivierungsmaßnahmen bei Arbeitslosigkeit vorverlegt – von zunächst vier Jahren (1995) über zwei Jahre (1996) auf ein Jahr (1999). Sozialhilfeempfänger, für die die Kommunen zuständig sind, werden noch früher in Aktivierungsbemühungen eingebunden. Dies folgte der Erfahrung, dass ein früherer Maßnahmenbeginn die Eingliederungschancen stark zu verbessern vermochte.

3) So werden Arbeitslose rasch nach Beginn ihrer Arbeitslosigkeit im Rahmen eines "New Jobseeker's Interview" beraten, danach gibt es zeitlich gestaffelt neue Gespräche, z.B. nach 13 Wochen. Nach 6 Monaten und einem "Restart"-Gespräch muss jeder Job angenommen werden (vgl. Kröger/van Suntum 88 ff.).

Übersicht 2

Die wichtigsten Reformen der dänischen aktiven Arbeitsmarktpolitik (1993 – 2001)
1993: Arbeitsmarktreform • Abschaffung der Wiedererlangung des Anspruches auf Arbeitslosengeld durch Teilnahme an Beschäftigungsprojekten. • Vorgerückte Aktivierung für Problemgruppen. • Individuelle Handlungspläne für Arbeitslose. • Dezentralisierung des Arbeitsmarkteinsatzes. • Einführung dreier Urlaubsregelungen: Erziehungs-, Ausbildungs- und Sabbaturlaub
1995 - 1998: Haushaltspläne 1995-1998 • Schrittweise Einführung der Recht- und Pflichtaktivierung nach 4-jähriger Arbeitslosigkeit (1995), später bereits nach 2-jähriger Arbeitslosigkeit (1996). • Stärkung des Einsatzes für jugendliche Arbeitslose, Recht- und Pflichtausbildung nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit. • Verpflichtung zur Annahme einer vermittelten Stelle auch im Laufe einer Ausbildung (1997). • Verpflichtung, nach 6 - monatiger Arbeitslosigkeit eine Stelle außerhalb der eigenen Qualifikation anzunehmen (1998). • Erweiterung des geographischen Gebietes, innerhalb dessen eine Pflicht zur Annahme einer Arbeitsstelle besteht (1998).
1999: Haushaltsplan 1999 • Einführung der Recht- und Pflichtaktivierung nach 1-jähriger Arbeitslosigkeit bis 2001. • Gesetz zur Integration von Einwanderern und Flüchtlingen (1999).
2001: Neuer Schritt der Arbeitsmarktreform • Weitere Zielausrichtung der einzelnen Maßnahmen in enger Abstimmung mit dem individuellen Bedarf. Verlagerung vom Begriff der "Aktivierung" auf den Begriff der "Kompetenzentwicklung", ressourcenorientierter Ansatz der Arbeitsmarktpolitik.
Quelle: Zusammenstellung nach Braun 2002, S. 660.

Betont werden muss, dass zu dem dänischen Aktivierungskonzept genauso eine Neudefinition der Rechte von Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden gehörte. Diese sind nicht nur zur Teilnahme an Aktivierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen verpflichtet, sondern haben – anders als bisher in Deutschland – gleichzeitig auch ein Recht, entsprechende Maßnahmen und Hilfen angeboten zu bekommen. So hat jeder Arbeitslose einen Anspruch auf die Erstellung eines individuellen Handlungsplans, der verschiedene Möglichkeiten zur Überwindung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der persönlichen Möglichkeiten, Interessen und Kompetenzen aufzeigen soll. Grundprinzip der dänischen Aktivierungspolitik ist auch der zielgerichtete Einsatz der Instrumente. Dies gilt zum einen bezüglich der Vorkenntnisse und Möglichkeiten der Maßnahmenteilnehmer/innen. Terminologisch zeigt sich diese Ausrichtung auch darin, dass zunehmend von „Kompetenzentwicklung“ statt von „Aktivierung“ gesprochen wird. Allerdings weisen neuere Evaluationsstudien hier auf weiteren Verbesserungsbedarf hin (u.a. Braun/Nielsen 2001). Der zielgerichtete Instrumenteneinsatz bezieht sich aber auch auf die jeweilige regionale Situation. Letzteres wird durch eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik angestrebt.

Dänemark hat sich in den letzten Jahren jedoch nicht nur reaktiv auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in einen flexiblen Arbeitsmarkt konzentriert. Als richtungsweisend können die präventiv orientierten Maßnahmen der Weiterbildung eingeschätzt werden, die sich an breite Bevölkerungskreise richten. In Europa kann Dänemark als Vorreiter auf dem Feld des „lebenslangen Lernens“ bezeichnet werden. Der Anteil der Personen, die an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt und noch deutlicher über den Werten für Deutschland. Dies gilt vor allem auch für ältere Erwerbstätige (55–64 Jahre), deren Weiterbildungsbeteiligung nach EU-Daten in Dänemark neunmal so hoch liegt wie in Deutschland (9 %/1 %, s. Europäische Kommission 2001, S. 16). Einzigartig in der berufsbegleitenden Weiterbildung ist dabei das dänische System der so genannten Arbeitsmarktausbildungen, modular aufgebauter Aus- und Weiterbildungen, von denen jeder Kurs zertifiziert und landesweit anerkannt wird. Durch die diversen Angebote der Weiterbildung ist es in Dänemark gelungen, das allgemeine Bildungsniveau der Bevölkerung (ausgehend von einem vergleichsweise niedrigen Niveau) in wenigen Jahrzehnten erheblich zu steigern. Zudem wurden öffentlich geförderte „Schonjobs“ für Menschen mit niedriger Qualifikation eingeführt sowie „Pool-Jobs“ für Langzeitarbeitslose.

Möglicherweise überschätzt wird dagegen im Ausland die quantitative Bedeutung von Sabbaticals und Jobrotation für die dänische Arbeitsmarktentwicklung. Die Teilnehmerzahlen an den Rotationsmodellen haben in Dänemark nie ein quantitativ bedeutendes Ausmaß erreicht und sind in den letzten Jahren weiter abgesunken. Im Jahr 2000 waren nur noch wenige tausend Personen – als Beschäftigte oder Stellvertreter/innen – in die Jobrotationsverläufe involviert. Qualitativ schnitten Jobrotationsmodelle bei Evaluationen allerdings gut ab; ein hoher Anteil der arbeitslosen Teilnehmer/innen konnte in reguläre Arbeitsverhältnisse überwechseln.

3.3 Niederlande

Auch in den Niederlanden sind schon vor Jahren Maßnahmen zur Aktivierung eingeführt worden. Die erste Zielgruppe waren wie in Großbritannien jugendliche Arbeitslose. Nach einer Experimentierphase wurde 1992 das Gesetz zur Jugendbeschäftigung (JWG) eingeführt, das später mehrfach modifiziert wurde (De Schampeleire/van Berkel 2001, S. 45). Jungen Arbeitslosen bis 23 wurde nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit ein befristeter Job im öffentlichen oder privaten Sektor angeboten, der ihnen erlauben sollte, Arbeitserfahrungen zu sammeln. Die Teilnahme an diesem Programm ist verpflichtend; gleichzeitig mit der Einführung wurden die Sozialhilfeansprüche der Zielgruppe stark eingeschränkt. Für die älteren Arbeitslosen, die mehr als drei Jahre arbeitslos sind, wurde in den frühen 90er-Jahren das „Jobpool"-System eingeführt. Jobpool-Arbeitnehmer werden von einer lokalen Jobpool-Organisation angestellt und zu einer Organisation oder Institution des öffentlichen oder Non-Profit-Sektors weitervermittelt. Für einen Teil der hier Beschäftigten haben sich hieraus reguläre Beschäftigungsverhältnisse bei ihrem (öffentlichen) Arbeitgeber entwickelt; Evaluationen zufolge gelang es dagegen nur wenigen, in den ersten Arbeitsmarkt überzuwechseln (ebd.).

1998 wurden beide Programme zusammen mit anderen Aktivierungsprogrammen in das Gesetz zur Beschäftigung von Arbeitssuchenden (WIW) überführt. Ein weiteres Aktivierungsprogramm wurde für Behinderte aufgelegt (REA). In ihrem nationalen Beschäftigungsplan für 2000 erklärte es die niederländische Regierung zum Ziel, allen gemeldeten Arbeitslosen spätestens 12 Monate nach der Arbeitslosenmeldung ein Aktivierungsangebot zu machen.

Zu erwähnen ist auch die Einführung der sog. „Melkert-Jobs" 1994[4]. Diese subventionierten Niedriglohnjobs richten sich an niedrigqualifizierte Arbeitslose; bis 1999 waren 34.700 entsprechende Jobs (87 % der angestrebten Zahl) eingerichtet (ebd. S. 46).

Zu betonen ist, dass die Niederlande neben diesen Aktivierungsmaßnahmen in den letzten Jahren auch auf vielen anderen Ebenen Strategien zur Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit entwickelt haben (detailliert bei van Oorschot 2002). Die umfassende rechtliche Gleichstellung von Teilzeit- mit Vollzeitarbeit hat dazu geführt, dass Teilzeitarbeit in den Niederlande als eine Form des Normalarbeitsverhältnisses betrachtet wird. Dabei wird Teilzeitarbeit – anders als in Deutschland – bezüglich der Nacherwerbsphase durch das niederländische Grundrentensystem der ersten Säule (AOW) abgefedert. Auch bei der rechtlichen Absicherung von so genannten „Flex-Arbeitern", d.h. vor allem Leih- und Zeitarbeitern, haben die Niederlande eine Pionierrolle gehabt. Die auf Rahmen- und Mindestregelungen für flexible Arbeitsverhältnisse wie Leiharbeit und Arbeit auf Abruf abzielenden Gesetze (v.a. „Flex-Wet" und „WAADI") haben allerdings auch in den Niederlanden keine völlige sozialpolitische Gleichstellung von Personen in Standard- und in flexiblen Arbeitsverhältnissen mit sich gebracht. Es bleiben für die „flexiblen" Beschäftigtengruppen bisher Lücken im sozialen Schutz bestehen; dies gilt vor allem für die Arbeitslosen- und die Krankenversicherung. Es zeigt sich zudem, dass gerade Personen in besonderen, instabilen Erwerbsformen eine besondere Aufklärung über die ihnen zustehenden Ansprüche benötigen.

Dass die politische Beförderung einer Kombination von Flexibilität und Sicherheit sich nicht nur auf die bessere Absicherung verschiedener Erwerbsformen beschränken kann, sondern das Ganze der bezahlten und unbezahlten Arbeit im Blick haben muss, ist in den Niederlanden zumindest erkannt worden. Allerdings hat sich das von einer Kommission (Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid, CTHAO) entwickelte und von der Regierung propagierte, auf eine Umverteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern abzielende „Kombinationsszenario" – 30 bis 35 Stunden Erwerbsarbeit, 20 bis 25 Stunden Versorgungsarbeit beider Partner in der Woche – faktisch bisher nicht durchsetzen können (van Oorschot 2002, S. 562 f.). In den Niederlanden haben auch die Tarifpartner in den 90er-Jahren beträchtlich zur Sicherung von Flexibilität beigetragen, insofern die tarifvertraglich vereinbarten Regelungen oft (z.B. bei Teilzeitarbeit, Elternurlaub oder Kinderbetreuung) über die gesetzlichen Regelungen hinaus gingen.

4. Erkenntnisse für die deutsche Diskussion?

Es wird deutlich, dass zu vielen der Aspekte, die in Deutschland in Verbindung mit dem „aktivierenden Sozialstaat" diskutiert werden, Ansätze und Erfahrungen aus anderen EU-Ländern vorliegen. Was die Ansätze zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt betrifft, so zeigen die Analysen zu Großbritannien und Dänemark, dass zu den wichtigsten Aufgaben zielgruppenspezifische bzw. individuelle Angebote gehören, die im Sinne einer „Kompetenzentwicklung" genutzt werden. Dies setzt auch die Bereitschaft voraus, den Personalschlüssel bzw. das Verhältnis von Beratern und zu Beratenden zu verbessen. Zudem wurde die Bedeutung einer frühzeitigen, möglichst präventiven Unterstützung deutlich. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei, wie vor allem an den speziellen Programmen in den Niederlanden und Großbritannien gezeigt wurde, den Arbeitsmarktproblemen junger Menschen gelten.

Unterstrichen wurde vor allem durch die dänische Studie auch die Tatsache, dass eine Neujustierung des Verhältnisses von Rechten und Pflichten, von Fordern und Fördern bedeuten muss, dass parallel zur Festlegung neuer Pflichten für die Leistungsempfänger auch analoge Rechte (z.B. auf Aktivierungs- oder Jobangebote) neu festgelegt werden müssen. Das dänische Beispiel gibt auch Anregungen zur wichtigen Rolle der Kommunen im Rahmen einer dezentralisierten Arbeitsmarktpolitik.

Unterschiedlich wird in den verschiedenen Ländern das Verhältnis von Sicherungs- und Integrationsfunktion sozialer Leistungen ausgelegt und gestaltet; hier werden verschiedene sozialstaatliche Traditionen deutlich. Es zeigt sich aber am britischen Beispiel mit seinen niedrigen monetären Leistungen, dass zumindest dort, wo eine Arbeitsmarktintegration nicht möglich ist, bisher keine befriedigenden Antworten bezüglich der Absicherung der Betroffenen gefunden wurden. Zudem zeigen die Erfahrungen aus den analysierten Ländern, dass der Erfolg der Programme zur Aktivierung stark an die allgemeine wirtschaftliche Situation und Entwicklung gebunden ist. Aktivierung kann helfen, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen zu verbessern und Mismatch-Probleme auf dem Arbeits-

4) Benannt nach dem damaligen Arbeits- und Sozialminister, inzwischen I/D-Jobs genannt.

markt zu vermindern, sie ist jedoch kaum geeignet, einen direkten Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Behebung eines Arbeitsplatzdefizits zu leisten, wie es zur Zeit in Deutschland vorliegt.

Für die Sicherung der Nacherwerbsphase sehen alle untersuchten Länder zugunsten von Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien und niedrigen Erwerbseinkommen mindestsichernde und umverteilende Elemente vor, die deutlich über das hinausgehen, was im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung bis vor der aktuellen Rentenreform vorgesehen war. Zwar ist das Problem der fehlenden Mindestsicherung im Alter inzwischen mit der Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung in Angriff genommen worden. Dennoch wird die Frage, wie sich Elemente der solidarischen Absicherung neuer Risiken durch wechselnde, diskontinuierliche Arbeits- und Lebensverhältnisse auch innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung ausgestalten lassen und wie bzw. von wem diese zu finanzieren sind, weiter zu diskutieren sein.

5. Grundsätzliche Überlegungen zur konzeptionellen Ausgestaltung eines „aktivierenden Sozialstaates“

Bei aller scheinbaren Übereinstimmung der europäischen „Aktivierungslinie“ zeigt die genaue Betrachtung doch, dass zum einen die Programme, Schwerpunkte und Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern bislang recht unterschiedlich sind, zum anderen aber auch die Zielrichtung von Aktivierung sich unterscheidet. Dies wirft die Frage auf, ob wir über das Gleiche reden und das Gleiche im Sinn haben, wenn wir über „Aktivierung“ und „Eigenverantwortung“ sprechen.

Rik van Berkel und Iver Hornemann Møller unterscheiden in ihrem Buch „Active Social Policies in the EU“ analytisch vier verbreitete Ansätze der Diskussion um „Aktivierung“ bzw. den „aktivierenden Sozialstaat“ (van Berkel/Hornemann Møller 2002, S. 54). Sie zeigen auf, dass es einer Gruppe von Akteuren vor allem darum geht, über die Aktivierung Menschen unabhängig von der Alimentierung durch Sozialleistungen zu machen. Andere vertreten einen paternalistischen Ansatz und plädieren dafür, im Rahmen der Aktivierung gewünschtes Verhalten zu belohnen und unerwünschtes Verhalten zu bestrafen. Eine weitere Gruppe, die die Autoren ausmachen, votiert für ein bedingungsloses Grundeinkommen als Basisvoraussetzung für Aktivität und Autonomie. Als vierte Gruppe schließlich werden solche Akteure identifiziert, denen die Aktivierung selbst zentral erscheint, wobei sie von einem weiten Arbeitsbegriff ausgehen und Partizipation nicht auf den Erwerbsarbeitsmarkt beschränken, sondern andere Tätigkeitsformen mit einbeziehen. Je nach Begründung und Zielrichtung des Aktivierungsansatzes resultieren Unterschiede in den Vorstellungen darüber, durch welches System die gesellschaftliche Inklusion zu erfolgen habe, wie sie herzustellen sei und welche Rolle in diesem Zusammenhang die „passiven“ Sozialleistungen spielen (s. Übersicht 3).

Übersicht 3

Charakteristika unterschiedlicher Ansätze der Aktivierung

Aktivierungsansatz	Hauptsystem der Inklusion und Konzept der "vollen gesellschaftlichen Integration"1)	Emanzipations-mechanismus	Rolle der passiven Leistungen
Verfechter der Unabhängigkeit von Sozialleistungen	Arbeitsmarkt und Familie	Markt und Familie; Abwesenheit des Wohlfahrtsstaates	Negative Arbeitsanreize; passive Leistungen möglichst zu beseitigen bzw. einzuschränken
Verfechter des Paternalismus	Arbeitsmarkt; Arbeitsmarktpartizipation und Unabhängigkeit von Sozialleistungen	Paternalistisch: Unterstützung für jene, die den vorgeschriebenen Wegen der Inklusion folgen; Druck- und Zwangsmittel für die "Unwilligen"	Monetäre Leistungen sind von den Bemühungen zur Inklusion abhängig; gewünschtes Verhalten wird belohnt, unerwünschtes Verhalten bestraft
Verfechter der Autonomie	Einkommen: Autonomie durch Entlastung von den Basisbedürfnissen	Bedingungsloses Grundeinkommen	Gewährung von Leistungen zur Abdeckung der Basisbedürfnisse
Verfechter der Aktivierung	Aktive Partizipation in unterschiedlichen Systemen	Aktivierungsmaßnahmen	An Bedingungen geknüpfte oder bedingungslos gewährte Leistungen (paternalistisch: Belohnung für Integrationsbemühungen, wenn auch auf der Basis eines weiten Verständnisses von Arbeit)

1) Full citizenship.
Quelle: Erstellt in Anlehnung an van Berkel/Hornemann Møller 2002, S. 54; Übersetzungen U.K.

Van Berkel und Hornemann Møller entwickeln aus diesem „Potpourri“ unterschiedlicher Aktivierungsansätze (und mit ihnen verknüpfter Erwartungen) Vorschläge für ein ihnen sinnvoll erscheinendes Konzept der Aktivierung, das sie als „Reflexive Aktivierung“ (reflexive activation) bezeichnen (dies. 2002, S. 197 ff., insbesondere S. 212):

- Der zu verwendende Aktivierungsansatz sollte Elemente aus den Ansätzen der „Autonomieverfechter“ und der „Aktivierungsverfechter“ kombinieren (statt paternalistisch zu sein).
- Die Heterogenität der Klienten sollte bei der Definition der zu lösenden Probleme und bei der Festlegung der Ziele des Aktivierungsprozesses berücksichtigt werden (statt für Selektion und Maßnahmenzugang).
- Unterschiedliche Formen von bezahlter und unbezahlter Arbeit sollten bezüglich des mit ihnen verbundenen Zugangs zu Ressourcen berücksichtigt werden (während der vorherrschenden Perspektive zufolge die Beschäftigungsfähigkeit über die individuelle Einordnung in die Beschäftigungshierarchie entscheide).
- Als wesentliche Herausforderung sei die Abstimmung der individuellen Bedürfnisse mit dem durch verschiedene Tätigkeitsformen ermöglichten Zugang zu Ressourcen zu sehen (nicht die Abstimmung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit mit der „passenden“ Position in der Partizipationshierarchie).
- Der Aktivierungsprozess sollte dadurch gekennzeichnet sein, dass Rechte und Pflichte je nach Angemessenheit verhandelbar (und nicht fallunabhängig vordefiniert) sind.
- Unterschiedliche Wege der Einkommensverbesserung könnten ausgehandelt und ausgestaltet werden, und zwar solche ohne Bedingungen – Einkommen als Bürgerrecht – oder solche, die an Bedingungen geknüpft werden – Einkommen als Anerkennung für Partizipation und das Leisten eines Beitrags für die Gesellschaft (jedenfalls sollte Einkommenssteigerung über den Arbeitsmarkt nicht den einzigen Weg der Inklusion darstellen).
- Daraus folgt, das auch informelle, nicht arbeitsmarktbezogene Inklusionsstrategien anzuerkennen und zu ermöglichen (und nicht abzulehnen) seien.

Mit dem von ihnen entwickelten Ansatz reihen sich auch van Berkel/Hornemann Møller in die Reihe der normativen Aktivierungskonzepte ein. Es geht jedoch an dieser Stelle gar nicht darum (und würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen), den von den Autoren vorgeschlagenen Ansatz im Detail zu diskutieren. Intention ist es vielmehr, die Aufmerksamkeit auf die unterschiedlichen Ziele und Denkmuster zu lenken, die bisher – nicht nur bei einem internationalen Vergleich und nicht immer explizit – mit dem Konzept der Aktivierung und des aktivierenden Sozialstaates verbunden sind. Angesichts der Vorgaben, die durch die europäische Beschäftigungsstrategie abgesteckt sind, kann es kaum noch um die Frage „pro oder kontra aktivierender Sozialstaat“ gehen. Zu führen ist vielmehr die Debatte darüber, wie dieser unter Berücksichtigung der jeweils vorherrschenden (gewandelten?) Gerechtigkeitsvorstellungen auszugestalten ist. Eine Auseinandersetzung und ein Konsens hierüber ist auch die Voraussetzung dafür, konkrete „Lehren“ aus dem Studium der Aktivierungsprogramme anderer Länder für Deutschland zu ziehen.

Literaturverzeichnis:

Braun, Th. (2002): Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung, in: Klammer, U./Tillmann, K. (Hrsg.): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW (MASQT 1106), Düsseldorf, S. 637–680.

Braun, Th./Nielsen, A. (2001): Metoder i aktivering af "svagt stillede" dagpengemodtagere- spørgeskema- og interviewundersøgelse, Sociologisk Analyse, Risskow.

Cebulla, A. (2002): Flexibilität und soziale Sicherung in Großbritannien unter besonderer Berücksichtigung des „New Deal“, in: Klammer, U./Tillmann, K. (Hrsg.): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW (MASQT 1106), Düsseldorf, S. 585–636.

De Schampheleire, J./van Berkel, R. (2001): Subsidised labour in Belgium and the Netherlands, in: Transfer, Vol. 7, No. 1, S. 41–53.

Europäische Kommission, GD V Beschäftigung und Soziales (2001): In Brief/ The social situation in the European Union 2001, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/mar/ssr_2001_inbrief.pdf.

Giddens, Anthony (1998): The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Cambridge.

Heikkilä, M./Keskitalo, E. (Hrsg.) (2001): Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries, Synthesis Report for the European Commission, Saarijärvi.

Klammer, U./Tillmann, K. (Hrsg.) (2002): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW (MASQT 1106), Düsseldorf.

Kröger, M./van Suntum, U. (1999): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze aus Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh.

Lødemel, I./Trickey, H. (Hrsg.) (2001): An offer you can’t refuse: Workfare in international perspective, Bristol.

Schulte, B. (2001): EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik, in: Schmähl, W. (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union, Berlin, S. 9–92.

Van Berkel, R./Hornemann Møller, I. (Hrsg.) (2002): Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation?, Bristol.

Van Oorschot, W. (2002): Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden – Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen, in: Klammer, U./Tillmann, K. (Hrsg.): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW (MASQT 1106), Düsseldorf, S. 519–584.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.2

Soziale Mindestsicherung: Reform der finanziellen Leistungen in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse als Herausforderung für das letzte Netz der sozialen Sicherung**

Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachbereich Sozialpädagogik, Fachhochschule Darmstadt

- **Reform der finanziellen Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Rainer Irlenkaeuser, Ministerialdirigent, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn

Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse als Herausforderung für das letzte Netz der sozialen Sicherung

Walter Hanesch [1]

1. Das letzte Netz sozialer Sicherung vor einer doppelten Herausforderung[2]

Die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) als Sozialhilfe im engeren Sinne ist in den letzten Jahren immer stärker in das Zentrum der sozialpolitischen Auseinandersetzung gerückt. Zum einen ist die HLU als Teil der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit Gegenstand eines Reformprojekts geworden, durch das eine bessere Vereinbarkeit von Beschäftigung und sozialer Sicherung – im Sinne des Konzepts eines aktivierenden Staats – realisiert werden soll. Zum anderen stellt sich vor dem Hintergrund eines längerfristigen strukturellen Wandels der Arbeits- und Lebensverhältnisse die Frage, welche Anforderungen sich daraus für die Ausgestaltung bzw. notwendige Weiterentwicklung des letzten Netzes ergeben.

Charakteristisch für die heutige soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ist eine Vorrangstellung des primären Netzes der Arbeitslosenversicherung und eine Nachrangstellung der Sozialhilfe. Vergleichbares gilt für die Aufgabe der (Wieder-)Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit einerseits und durch Eingriffe in das primäre Leistungsnetz andererseits hat sich dieses Verhältnis jedoch zunehmend verschoben: Die ursprünglich nur für atypische Not- und Bedarfssituationen vorgesehene Sozialhilfe hat sich dadurch immer mehr zu einer faktischen Grundsicherung für Arbeitslose entwickelt. Parallel dazu hat die Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Sozialhilfe immer mehr an Bedeutung gewonnen.

Vor dem Hintergrund anhaltend hoher bzw. steigender Arbeitslosenzahlen und eines wachsenden Anteils Langzeitarbeitsloser hat eine Debatte um eine Reform der sozialen Sicherung wie der beruflichen und sozialen Integration bei Arbeitslosigkeit eingesetzt. Im Verlauf dieser Debatte sind sozialpolitische Ziele zunehmend durch beschäftigungspolitische Ziele ergänzt und überlagert worden. Man kann geradezu von einem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sprechen:

(1) Seit den 80er-Jahren wurde die sozialpolitische Frage diskutiert, wie sich die Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit verbessern ließe. Obwohl Arbeitslosenhaushalte nach wie vor die höchsten Armutsquoten aufweisen, steht heute dagegen die Frage im Vordergrund, ob nicht das bisherige Sicherungsgefüge selbst dazu beiträgt, die bestehende (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu verfestigen. Unter Bezug auf eine angeblich existierende „Armutsfalle“ wird dafür plädiert, dieses Sicherungsgefüge grundlegend zu reformieren. Dabei sollen vom Niveau der Sicherungsleistungen wie von den Bedingungen der Leistungsvergabe her die Anreize verstärkt werden, eine Erwerbstätigkeit (wieder) aufzunehmen. Im Zentrum der Kritik stehen einmal Höhe und Dauer der Arbeitslosenhilfe, zum anderen Höhe und Bedingungen der Sozialhilfe (vgl. z.B. Hanesch 1999; Schneider et al. 2002).

(2) Bereits in den 80er-Jahren wurde der Vorrang aktiv fördernder gegenüber kompensatorischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik gefordert. Im Zuge der Debatte um den „aktivierenden Staat“ ist diese Forderung neu aufgegriffen worden: Durch die Verlagerung von „passiven“ zu „aktiven“ bzw. „aktivierenden“ Hilfeformen sollen Langzeitarbeitslosigkeit und arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfebezug präventiv vermieden bzw. möglichst rasch überwunden werden. Während bisher die Eingliederung gerade von

1) Professor für Sozialpolitik und Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt.

2) Der Beitrag basiert auf Überlegungen, die im Rahmen einer Expertise für das Projekt „Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse“ des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW entwickelt wurden (vgl. Hanesch 2002).

benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarkts durch öffentlich geförderte Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen unterstützt werden sollte, steht nunmehr die Direktvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund. Dabei bleibt offen, inwieweit das Beschäftigungssystems tatsächlich in der Lage ist, das bisher ausgegrenzte Arbeitskräftereservoir kurzfristig aufzunehmen. Ein großes Potenzial neu zu erschließender Arbeitsplätze wird vor allem im sog. Niedriglohnsektor vermutet. Um dieses Potenzial zu erschließen, sollen Arbeitslose durch eine Absenkung des sozialen Sicherungsniveaus, durch erhöhte finanzielle Anreize sowie durch verschärfte Sanktionsandrohungen veranlasst werden, solche Jobs nachzufragen (vgl. z.B. Hanesch/Balzter 2000).

(3) Während bis in die 80er-Jahre hinein die sozialstaatliche Verpflichtung betont wurde, effektive Eingliederungshilfen anzubieten, wird heute vorrangig die Verpflichtung der betroffenen Arbeitslosen hervorgehoben, alle Anstrengungen zu unternehmen, um (wieder) eine Erwerbsarbeit zu finden bzw. angebotene Arbeitsgelegenheiten anzunehmen. Wurde die Notwendigkeit arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Interventionen auf der Basis mittelfristig orientierter Kosten-Nutzen-Überlegungen mit ökonomischen, fiskalischen, sozialen und politischen Vorteilen begründet, steht heute primär die kurzfristige fiskalische Entlastung der öffentlichen Haushalte und die legitimatorische Freistellung der politisch Verantwortlichen im Vordergrund. Die Verantwortung für die Bewältigung der akuten Arbeitsmarktkrise wird damit vorrangig den Arbeitsmarktparteien bzw. den betroffenen Erwerbslosen selbst aufgebürdet (vgl. z.B. Trube/Wohlfahrt 2003).

Die Reformdebatte hat sich in jüngster Zeit vor allem auf eine Neuregelung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit und auf eine Neubestimmung der Rolle der Arbeits- und Sozialämter bei der Reintegration der Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem konzentriert.

Unabhängig von diesem aktuellen Reformkontext ist die Sozialhilfe mit einem längerfristig angelegten Prozess der Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse konfrontiert, der gerade das Leistungsnetz der Hilfe zum Lebensunterhalt vor tief greifende Herausforderungen stellt: Zum einen besitzt die Sozialhilfe – anders als andere sozialstaatliche Leistungssysteme – einen sehr weit gespannten Leistungsauftrag und ist daher in höchst unterschiedlichen Aufgabenfeldern durch den Wandel der Arbeits- und Lebensverhältnisse gefordert. Zum anderen fungiert die Sozialhilfe als Netz unter den Netzen, das in wachsendem Maße die Defizite und Lücken der vorgelagerten Systeme auffangen und kompensieren muss. Wenn sich für die Zukunft die Frage stellt, wie die wachsenden Flexibilitätsanforderungen und -zumutungen an den Einzelnen mit sozialstaatlichen Sicherungs- und Schutzgeboten vereinbart werden können bzw. sollen im Sinne eines „Flexicurity"-Ansatzes (vgl. z.B. Keller/Seifert 2000; Klammer/Tillmann 2002), ist das letzte Netz der Sozialhilfe in besonderem Maße gefordert.

In meinem Beitrag möchte ich im ersten Schritt auf den sich abzeichnenden Wandel der Arbeits- und Lebensverhältnisse eingehen und die daraus resultierenden Herausforderungen und Anforderungen an die Gestaltung eines letzten Netzes sozialer Sicherung diskutieren. In einem zweiten Schritt werde ich die aktuelle Reformentwicklung im Bereich von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe skizzieren und die absehbaren Folgen darstellen. Abschließend sollen die aktuellen Reformen den Anforderungen eines Flexicurity-Ansatzes gegenüber gestellt werden.

2. Flexibilisierung und Aktualisierung von Existenzrisiken

Spätestens seit Anfang der 80er-Jahre ist in der Bundesrepublik eine zunehmende Aktualisierung von Existenzrisiken im Zuge einer „Flexibilisierung" der Arbeits- und Lebensverhältnisse zu beobachten (vgl. zu den vielfältigen empirischen Grundlagen: Bäcker/Hanesch 1998; Klammer et al. 2002).

Eine solche Risikoverschärfung ist einmal im Zusammenhang mit einer zunehmenden quantitativen Bedeutung atypischer Beschäftigungsformen festzustellen. Dabei hat die Zunahme atypischer Formen der Erwerbsarbeit bisher weniger auf Kosten der „Normalarbeitsbeschäftigten" stattgefunden, sondern war Ausdruck einer Beschäftigungszunahme, wobei vor allem Problemgruppen des Arbeitsmarkts mit solchen Beschäftigungsformen konfrontiert sind. Vor dem Hintergrund dieses Strukturwandels des Beschäftigungssystems vollzieht sich zugleich eine Erosion traditioneller Mindestlohnregelungen. So ist ein Rückgang der Prägekraft tarifvertraglicher Mindestlohnregelungen zu beobachten, auch wenn eine Ausdifferenzierung der Lohnstruktur nach unten bisher fast ausschließlich in atypischen Beschäftigungsformen empirisch erfasst werden kann. Durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit werden sowohl Beschäftigungs- als auch Einkommensrisiken aktualisiert, die vom zeitweiligen Ausfall des Erwerbseinkommens bis zur dauerhaften Aussteuerung aus dem Beschäftigungs- und Verdienstsystem reichen. Die Zunahme des Arbeitslosigkeitsrisikos wie die Zunahme atypischer Erwerbsformen hat die Zunahme von Dauer und Häufigkeit von Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit und damit die Erosion traditionaler Erwerbsbiographiemuster zur Folge. Dies gilt freilich primär für männliche Erwerbsverläufe, während die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben seit jeher sehr viel stärker durch Unterbrechungen und „atypische Verlaufsmuster" gekennzeichnet war.

Flexibilisierungsrisiken treten aber nicht nur in der Erwerbsarbeit auf, sondern betreffen ebenso die privaten Lebensformen und Haushaltsstrukturen. Wird als Indikator der materiellen Risiko- und Versorgungslage das Einkommen zugrunde gelegt, ist für die Analyse der materiellen Lage des (Arbeitnehmer-)Haushalts das jeweilige verfügbare Einkommen oder Haushaltsnettoeinkommen zugrunde zu legen. Dieses erhält man, wenn die Gesamtheit aller Faktoreinkommen einschließlich des Saldos der privaten Transfers um die (direkten) Steuern und Sozialabgaben vermindert und um die monetären staatlichen Transfers aufgestockt wird. Erst dieses tatsächlich verfügbare Haushaltseinkommen erlaubt eine Beantwortung der Fragen, über welche Mittel der Haushalt bei seinen Konsum- und Sparentscheidungen verfügen kann und in welcher Relation die Haushaltsressourcen zu einem gesellschaftlich definierten Existenzminimum stehen. Die Relevanz eines einzelnen Verdienstes für die materielle Position des Haushalts ist also wesentlich dadurch beeinflusst, welche weiteren Einkünfte im Haushalt verfügbar sind und welche Bedarfe im Haushalt zu decken sind. Insofern kann im Rahmen des Familien- und Haushaltszusammenhangs eine Risikokompensation stattfinden, deren Schutzfunktion allerdings an die Stabilität des Haushaltskontextes gekoppelt ist. Der gegenwärtig festzustellende Wandel der Geschlechtsrollen, der Lebensformen und Lebensstile hat

durchaus widersprüchliche Folgen für die Arbeitnehmerexistenz: Während die steigende Erwerbsbeteiligung neue Chancen für ein höheres Haushaltseinkommen erschließt und zugleich die Sicherheit des Haushaltseinkommens verbessert, lassen die sich abzeichnenden Individualisierungs- und Pluralisierungsprozesse den Haushaltskontext als solchen brüchiger bzw. zunehmend weniger stabil erscheinen. Insofern handelt es sich bei den Risikoausgleichsprozessen im Haushaltszusammenhang – zumindest auf der Mikroebene des jeweiligen Haushalts – um eine „Sicherheit auf Zeit", ohne dass damit eine dauerhafte Absicherung gewährleistet wäre.

Insgesamt ist zu erwarten, dass sich im Zuge der skizzierten Entwicklungen der sozialstaatliche Handlungsbedarf erhöhen wird. Ist doch der skizzierte Flexibilisierungsprozess mit einer wachsenden Anforderungen im Hinblick auf Sicherungs- und Integrationsaufgaben verbunden. So geht die Zunahme von Dauer und Häufigkeit von Phasen der erzwungenen Nichterwerbstätigkeit mit einem wachsenden Bedarf an sozialen Sicherungsleistungen in Form von monetären Transferleistungen einher. Zugleich wächst der Bedarf nicht nur an Hilfen für die (Wieder-)Eingliederung in das Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem, sondern auch an Beratungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne, um eine Orientierung und Hilfestellung in der zunehmend unübersichtlich werdenden Wirtschaftsgesellschaft zu ermöglichen. Dabei provoziert der Wandel der Lebensformen nicht nur in verstärktem Maße Leistungen zur Stabilisierung des Haushaltseinkommens, sondern auch Hilfen zur psychosozialen Stabilisierung und zur sozialen Integration.

Was bedeutet dies für das letzte Netz sozialer Sicherung (vgl. Hanesch 2002)? Insgesamt signalisieren die Entwicklung der Leistungsempfängerzahl, die Veränderung der Struktur der Hilfeempfänger wie auch die Expansion der Sozialhilfeausgaben, dass die Sozialhilfe bereits im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht einen tief greifenden Bedeutungswandel durchlaufen hat. Faktisch muss dieses letzte Netz heute die Funktion einer allgemeinen Grundsicherung nicht nur bei atypischen Notlagen, sondern auch beim Eintreten allgemeiner Lebensrisiken übernehmen. Die skizzierten Entwicklungstendenzen zu einer Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse stellen daher gerade die Sozialhilfe vor tief greifende Herausforderungen.

Soziale Sicherung und die Flexibilität der Arbeits- und Lebensformen stehen in einem komplexen Wechselverhältnis: Einerseits stellt die Flexibilisierung der Arbeits- und Lebenslage die soziale Sicherung vor neue konzeptionelle und finanzielle Herausforderungen. Andererseits stellen die Sicherungssysteme selbst Normgeber und Anreizsysteme dar, die zur Verbreitung und Akzeptanz flexibilisierter Arbeits- und Lebensmuster beitragen. Da zu erwarten ist, dass in Zukunft immer größere Bevölkerungsgruppen von den Auswirkungen der Flexibilisierung erfasst werden, ist davon auszugehen, dass sich durch die Flexibilisierungstendenzen der sozialstaatliche Handlungsbedarf in quantitativer Hinsicht erhöht. Ist doch die Zunahme der Flexibilität mit einer Zunahme des Bedarfs an Sicherungs-, Integrations- und Unterstützungsleistungen verbunden. Mindestens ebenso wichtig sind veränderte Anforderungen an die Qualität sozialstaatlicher Leistungen und Hilfen: Sollen langfristige Folgeprobleme (z.B. für die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen) und Folgekosten (für die privaten wie für die öffentlichen Haushalte) vermieden werden und soll eine Akzeptanz in der Bevölkerung für die zunehmenden Flexibilisierungsanforderungen gesichert werden, muss das Eintreten zeitweiliger Phasen des Herausfallens aus der ökonomischen und sozialen „Normalität" durch die Bereitstellung von effektiven Hilfen im Sinne von bedarfsgerechten „Netzen" und tragfähigen „Brücken" bzw. „Sprungbrettern" kompensiert werden.

Vor diesem Hintergrund sollten sozialstaatliche Leistungen einerseits daran ausgerichtet sein,

- Phasen des Herausfallens aus der sozialökonomischen Normalität in sozialstaatlich angemessener Weise abzufedern (Sicherungsfunktion). Sie sollten zugleich eine problemlose Inanspruchnahme durch die Betroffenen gewährleisten.
- Zugleich sollten sie jedoch auch das Ziel verfolgen, einen möglichst raschen wie nachhaltigen Übergang zurück in die ökonomische und soziale Integration zu ermöglichen.
- Schließlich sollten sie den Bedrohten und Betroffenen die notwendige Orientierungshilfen geben, um diese Phasen auch in psychosozialer Hinsicht überstehen zu können.

Der Flexibilisierungsprozess stellt gerade die Hilfe zum Lebensunterhalt als Sozialhilfe im engeren Sinne vor tief greifende Herausforderungen: Die Sozialhilfe muss als „Netz unter den Netzen" die Defizite und Lücken der vorgelagerten Systeme auffangen und kompensieren. Dies bedeutet: Je weniger die vorgelagerten Netze in der Lage sind, für allgemeine Lebensrisiken angemessene Leistungen bereitzustellen, desto mehr konzentriert sich der Handlungsbedarf auf das letzte Netz sozialer Sicherung. Und desto mehr konzentriert sich bisher der Hilfe- und Unterstützungsbedarf auf die Kommunen als „Sozialstaat in Reserve". Die HLU besitzt einen sehr weit gespannten Leistungsauftrag. Dieser reicht von der Funktion einer sozialen Grundsicherung über die Funktion, die Hilfebedürftigen wieder in Arbeit und Gesellschaft zu reintegrieren bis zur Aufgabe, die Hilfebedürftigen umfassend zu beraten und zu unterstützen. Durch den Wandel der Arbeits- und Lebensverhältnisse ist die HLU in jeder dieser Funktionen gefordert.

Maßgeblich für den Anstieg der Fallzahlen in der HLU war und ist die Tatsache, dass die HLU in immer stärkerem Maße zur Absicherung allgemeiner Lebensrisiken herangezogen wird. Durch die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse und instabiler Erwerbsverläufe wird das Fundament der Sozialversicherung schmaler. Ein weiterer Bedeutungsverlust der primären Netze scheint insofern durch den Flexibilisierungsprozess vorprogrammiert. Aber auch Eingriffe der Politik in die vorgelagerten Leistungsnetze haben zu dieser Verlagerung der administrativen und fiskalischen Lasten beigetragen. Für die Bereitstellung effektiver Sicherungs- und Integrationsleistungen ist insofern zu klären, inwieweit sie im primären oder im bisherigen letzten Netz bereitgestellt werden sollen; parallel hierzu ist zu klären, inwieweit vorrangig versicherungsförmige oder fürsorgerechtliche Lösungen für diese Aufgabenstellung Anwendung finden sollen. Die Antwort auf diese Fragen wird vermutlich – je nach dem betrachteten Funktions- bzw. Aufgabenbereich – unterschiedlich ausfallen.

(1) Soziale Sicherungsfunktion

Mit der Zunahme von Phasen fehlender Absicherung durch Erwerbsarbeit oder Familie wächst der Bedarf an Transferleistungen, die geeignet sind, diese Phasen in sozialstaatlich angemessener Weise finanziell abzufedern und damit eine Basis sozialer Sicherheit für den Wiedereinstieg in ein Leben ohne Sozialhilfe bereitzustellen. Die heutige HLU wird dieser Aufgabe nur bedingt gerecht und bietet heute einen sozialstaatlich angemessenen Schutz nur in eingeschränktem Sinne: Durch das derzeitige Niveau der HLU wird eine Armut trotz Sozialhilfe nicht immer vermieden. Eine Teilhabe an der gesellschaftlichen Normalität ist durch den Bezug von HLU nicht gewährleistet. Viele Hilfebedürftige verzichten heute darauf, ihren Rechtsanspruch auf HLU einzufordern. Dazu tragen u.a. die restriktiven Bedingungen der Leistungsgewährung in der Sozialhilfe bei. Soll die HLU zu einer - den gewandelten Anforderungen an eine Basissicherung gerecht werdenden - Grundsicherung weiterentwickelt werden, erfordert dies zum einen eine wissenschaftlich fundierte Neuregelung der Regelsatzfestsetzung und –fortschreibung und zum anderen die Umwandlung der HLU zu einer „normalen Sozialleistung“. Dies spricht z.B. für eine stärkere Pauschalierung der HLU-Leistungen, wobei das Prinzip der Bedarfsdeckung nicht aufgehoben werden darf.

(2) Aktivierungs- und Integrationsfunktion

Mit zunehmender Flexibilität der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsverläufe drohen Häufigkeit und Dauer von Phasen der Arbeitslosigkeit weiter zuzunehmen. Daraus resultiert die Aufgabe, eine umfassende Palette von (Wieder-)Eingliederungshilfen im Sinne von Brücken oder Sprungbrettern in die Erwerbstätigkeit und in die „ökonomische und soziale Normalität“ bereitzustellen. Eine bedarfsgerechte Ausgestaltung dieser Brückenfunktion sollte daran orientiert sein, in den Integrationsprogrammen ein adäquates Verhältnis von Rechten und Pflichten für die SozIalhilfe-/Grundsicherungsträger ebenso wie für die Hilfesuchenden herzustellen. Zugleich sollten die Integrationsprogramme am Ziel der nachhaltigen Eingliederung in Ökonomie und Gesellschaft ausgerichtet sein. Angesichts der bisherigen Doppelstruktur von Programmen der aktiven Arbeitsförderung im Rahmen von Arbeits- und Sozialverwaltung erfordert eine effektive Wahrnehmung der Wiedereingliederungsaufgabe ein einheitliches oder nach einheitlichen Prinzipien gestaltetes System von Integrationsleistungen, um für alle Arbeitslosen ein vergleichbares Leistungsangebot bereitzustellen. Nur dadurch könnte auch der bisherige Verschiebebahnhof zwischen SGB II und BSHG bzw. zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung vermieden werden.

(3) Beratungs- und Unterstützungsfunktion

Durch die zunehmende Flexibilisierung wächst der Bedarf an Informations- und Orientierungshilfen nicht nur für die unmittelbar Betroffenen. Für die Wahrnehmung dieser Beratungs- und Unterstützungsaufgabe ist das letzte Netz der Sozialhilfe besonders geeignet, weist dieses doch eine lange Tradition einzelfallorientierter Beratungs- und Unterstützungshilfen auf. Dennoch erfordert der wachsende Unterstützungsbedarf den Auf- und Ausbau einer bedarfsgerechten Infrastruktur von Beratungsangeboten in öffentlicher und freier Trägerschaft. Ein solches flächendeckendes Netz von niedrig schwelligen Angeboten sollte möglichst stadtteilnah angesiedelt sein und ein nicht nur einzelfall- sondern zugleich gemeinwesenorientiertes Handlungsverständnis aufweisen. Der Spielraum für diesen Ausbau wäre um eher gegeben, je mehr die Kommunen von der Sicherungs- und Integrationsaufgabe entlastet würden. Damit würde zugleich die Beratung und Unterstützung von Kontrollaufgaben im Kontext der beiden übrigen Funktionen befreit, eine klientenorientierte Beratung würde erleichtert.

3. Ansatz und Folgen der aktuellen Reform der sozialen Sicherung

3.1 Konturen der aktuellen Reform

Inwieweit sind derartige Überlegungen in die aktuelle Reformdebatte eingeflossen? In welchem Verhältnis stehen die gegenwärtig diskutierten Reformvorschläge zu den genannten Anforderungen eines Flexicurity-Konzepts?

Hintergrund der aktuellen Reformdebatte ist zum einen die Tatsache, dass die Zahl der HLU-Empfänger über lange Jahre hinweg zugenommen hat und parallel dazu auch die Sozialhilfeaufwendungen für die öffentlichen Kostenträger stark angestiegen sind. Zugleich sind immer mehr Menschen im erwerbsfähigen Alter auf HLU angewiesen, Arbeitslosigkeit hat sich zur Hauptursache des Sozialhilfebezugs entwickelt. Zwar haben Untersuchungen zur „zeitlichen Dynamik des Sozialhilfebezugs“ gezeigt, dass für die meisten Empfänger der Sozialhilfebezug eher kurze Zeit (ein bis zwei Jahre) andauert, während nur eine vergleichsweise kleine Gruppe über längere Zeiträume im Sozialhilfebezug verbleibt. In der Bundesrepublik ist daher das Entstehen einer „Underclass“ im Sinne einer größeren Gruppe dauerhaft von Sozialhilfe lebender Personen und Haushalten bisher nicht festzustellen. Dennoch wird die Sozialhilfepolitik in der Bundesrepublik gegenwärtig von der Furcht vor einer Zunahme dauerhafter Sozialhilfeabhängigkeit bestimmt. Mit dem Argument, die Sozialhilfe dürfe kein „Lebensstil“ sein (Hess. Ministerpräsident Koch), wird gefordert, ein Sich-Einrichten in der Sozialhilfe um jeden Preis zu verhindern.

Begründet wird diese Einschätzung mit dem Modell der sog. Armutsfalle: In wirtschaftswissenschaftlichen Analysen wird das Auftreten von Sozialhilfebedürftigkeit bei Arbeitslosigkeit primär auf eine geringe Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit zurückgeführt. Die fehlende Motivation sei die Folge von „Fehlanreizen“ durch ein zu großzügiges Leistungsniveau und fehlende Anreize zum Verlassen des Transferbezugs. Letztlich wird die arbeitsmarktbedingte Armut als ein Ergebnis „sozialstaatlicher Fehlsteuerung“ und als ein selbst verschuldetes Problem desorientierter armer Personen und Haushalte interpretiert.

Zwar ist das Argument der „Armutsfalle“ weder theoretisch noch empirisch zu belegen. Ein arbeitsmarktpolitisches Fehlverhalten der Betroffenen im Sinne eines massenhaften „Sich-Einrichtens“ in der Arbeitslosigkeit und im Sozialhilfebezug ist bisher nicht theoretisch plausibel abgeleitet worden, zudem sind hierfür entsprechende empirische Befunde vorgelegt worden. Hinzu kommt: Struk-

turelle Erklärungsansätze sind sehr viel besser in der Lage, die Zunahme des Sozialhilfebezugs bei Arbeitslosigkeit zu erhellen. So spricht vieles dafür, dass die skizzierte Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Verbindung mit politisch und fiskalisch begründeten Einschnitten in das primär zuständige Leistungsnetz dazu beigetragen hat, das Armuts- und Sozialhilferisiko bei Arbeitslosigkeit zu erhöhen. Dennoch bildet die „Armutsfalle“ die zentrale Begründung für die anstehenden Reformen.

Als Folge derartiger Überlegungen sind Reformvorschläge sowohl zur Neugestaltung der Arbeitslosenhilfe als auch zur Reform der Sozialhilfe vorgelegt worden. Sie werden primär fiskalpolitisch, beschäftigungspolitisch und ordnungspolitisch begründet: Sie sollen dazu beitragen, die öffentlichen Haushalte nachhaltig zu entlasten, sie sollen darüber hinaus einen Beitrag leisten zur besseren Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt und sie sollen das Prinzip der Selbsthilfe bzw. Selbstverantwortung auf Seiten der Betroffenen stärken. Die veränderten strukturellen Rahmenbedingungen und Herausforderungen spielen in diesen Reformüberlegungen dagegen keine Rolle.

Welche Reformelemente sind in der aktuellen Reform in Bezug auf die soziale Sicherung für Arbeitslose vorgesehen (vgl. Eckpunkt für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003; Für Wachstum – Sozial ist, was Arbeit schafft 2003; Hessische Landesregierung 2003)?

(A) Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds

Bei Bundesregierung und Opposition besteht weitgehend Einigkeit, die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere zu begrenzen. Dadurch soll die Möglichkeit für Betriebe erschwert werden, ältere Arbeitnehmer auf Kosten der Arbeitslosenversicherung freizusetzen.

(B) Zusammenführung Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe

Regierungs- und Oppositionsparteien sind sich ebenfalls einig, dass die Arbeitslosenhilfe in eine reine bedarfsgeprüfte Fürsorgeleistung umgewandelt werden soll. Differenzen bestehen aber in den Details. So plädieren die Unionsparteien dafür, die Arbeitslosenhilfe ersatzlos zu eliminieren oder sie wie die bisherige HLU auszugestalten, wobei vorerst offen geblieben ist, wer für diese Leistung finanziell und administrativ zuständig sein soll. Die Bundesregierung will dagegen Arbeitslosenhilfe und HLU für Erwerbsfähige in einem neuen Arbeitslosengeld II zusammenführen.

Im Modell der Bundesregierung soll die bisherige Arbeitslosenhilfe auf das (stark pauschalierte) HLU-Niveau abgesenkt werden. Zugleich soll für die bisherigen Arbeitslosenhilfebezieher ein zeitlich befristeter und degressiv ausgestalteter Zuschlag (in Prozent der bisherigen Arbeitslosenhilfe) den Übergang auf das neue Niveau abfedern. Für das Arbeitslosengeld II soll die Vermögensanrechnung der Arbeitslosenhilfe und die Einkommensanrechnung des BSHG gelten. Bei letzterer soll durch eine großzügigere Anrechnung von Erwerbseinkommen der Anreiz zur Aufnahme einer gering vergüteten Erwerbsarbeit gefördert werden (Kombi-Lohn). Für die Leistungsempfänger des neuen Arbeitslosengelds II sollen Beiträge zur Gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt werden. Schließlich soll die Bandbreite zumutbarer Arbeit auf im Prinzip jedwede Arbeit erweitert und ihre Ablehnung drastisch bestraft werden (als erste Stufe: Wegfall der Zuschläge plus Absenkung um 10 %; zweite Stufe: Absenkung um 30 %.; eine Sonderregelung ist für junge Erwachsene unter 25 vorgesehen: Bei fehlender Mitwirkung soll der Rechtsanspruch auf Transferleistung sofort entfallen). Für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt soll die Arbeitsverwaltung zuständig sein; als Leistungen sind Fallmanagement, Vermittlung, Bildungs- und Beschäftigungsangebote sowie flankierende Hilfen vorgesehen.

(C) Reform der Sozialhilfe i.e.S.: Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Opposition plädiert dafür, die Sozialhilfegewährung durch ein radikales Work-First-Konzept zu ersetzen: Dabei soll zum einen der Rechtsanspruch auf monetäre Leistungen völlig preisgegeben werden. Zum anderen soll – in Anlehnung an einen Vorschlag des IFO-Instituts – durch Einführung eines gespaltenen Tarifs das HLU-Niveau für erwerbsfähige Anspruchsberechtigte generell um 25–30 % abgesenkt werden. In einer neueren Fassung des CDU/CSU-Konzepts ist dieses Modell allerdings wieder abgemildert worden: Nunmehr soll die Kürzung nur noch bei Ablehnung zumutbarer Arbeit vorgenommen werden.

Im Modell der Bundesregierung ist bisher offen, wer in den Genuss des neuen Arbeitslosengelds II kommen soll und wer auf die bisherige HLU angewiesen bleibt (Definition der Erwerbsfähigkeit). Durch die Beschränkung der Rest-HLU auf die nicht (evtl. auch auf die vorübergehend nicht und/oder nur eingeschränkt) Erwerbsfähigen verlieren Fragen der Zumutbarkeit, des Arbeitsanreizes, der Arbeitsförderung bzw. der „Hilfe zur Arbeit“ etc. an Stellenwert; diese waren Schwerpunkte des Reformentwurfs, der bereits Ende der letzten Legislaturperiode angekündigt worden war. So gehen die derzeitigen Planungen u.a. dahin, die Hilfe zur Arbeit künftig in der HLU zu streichen. Inwieweit jedoch die Chance genutzt wird, die bisherige HLU zu einer neuen Grundsicherung weiterzuentwickeln, ist vorerst noch offen. Im Vordergrund wird voraussichtlich (ebenso wie im neuen Arbeitslosengeld II) eine stärkere Pauschalierung der Leistungsgewährung stehen, wobei noch offen ist, inwieweit dabei das Bedarfsdeckungsprinzip gewahrt bleibt.

3.2 Folgen für die soziale Sicherung für Arbeitslose

Als absehbare Folgen der vorliegenden Reformentwürfe wird es zu einem massiven Abbau in der sozialen Sicherung für Arbeitslose kommen. Dabei hatte der im Jahre 2001 vorgelegte Erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung belegt, dass Arbeitslose zu den am stärksten von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen gehören und eine gegenüber der Durchschnittsbevölkerung dreimal so hohe Armutsquote aufweisen (vgl. Erster Armuts- und Reichtumsbericht Berlin 2001; Hanesch et al. 2000).

Die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wird dazu führen, dass die Phase, in der künftig beim Eintreten von Arbeitslosigkeit ein versicherungsförmiger Schutz besteht, auf die Gruppe der Kurzzeitarbeitslosen eingeschränkt wird. Auch jahrelange Beitragszahlungen schlagen sich nur in einer vergleichsweise kurzen Schutzphase nieder.

Die Überführung der Arbeitslosenhilfe in das neue Arbeitslosengeld II wird zudem zur Folge haben, dass Langzeitarbeitslose nach Auslaufen ihres Arbeitslosengeldanspruchs sofort auf eine neue Fürsorgeleistung angewiesen sind. Würde dagegen das Modell der Opposition zum Zuge kommen, würden die ehemaligen Bezieher von Arbeitslosengeld nach Auslaufen ihres Anspruchs auf die HLU verwiesen. In beiden Fällen haben finanzielle Einbußen davon vor allem mittlere Einkommensgruppen zu erwarten. Zugleich wird die Zahl derer dramatisch zunehmen, die auf ein einkommensarmes oder armutsnahes Lebensniveau verwiesen sind. Dabei ist zu bedenken, dass heute in vielen Fällen die Hilfe zum Lebensunterhalt nicht ausreicht, ein Leben frei von Armut zu führen. Zum anderen wird Armut vor allem dann auftreten, wenn – wie schon bisher in der HLU – ein erheblicher Teil der Anspruchberechtigten darauf verzichtet, ihre Leistungsansprüche geltend zu machen.

In beiden Reformvarianten soll eine mangelnde Arbeitsbereitschaft arbeitsfähiger Anspruchsberechtigter härter als bisher bestraft werden. Mit der Erweiterung bzw. Verschärfung des Sanktionsinstrumentariums wird der Druck gegenüber allen Langzeitarbeitslosen erhöht, ohne dass zugleich eine nachhaltige Verbesserung ihrer Eingliederungschancen absehbar wäre. Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage steht zu befürchten, dass dadurch noch mehr als bisher die Last der Anpassung auf die Opfer des Flexibilisierungsprozesses verlagert werden soll.

Sowohl durch das Modell der Bundesregierung wie durch das der Opposition wird die Systematik sozialer Sicherung im Risikofall Arbeitslosigkeit radikal in Frage gestellt: Die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung bliebe ausschließlich für den Fall einer vorübergehenden bzw. nur relativ kurz andauernden Arbeitslosigkeit erhalten. Für den materiell wie psychosozial problematischen Fall eines längeren Andauerns von Arbeitslosigkeit fiele sie für all diejenigen ersatzlos weg, die keinen ALG II- oder Sozialhilfeanspruch geltend machen können. Insgesamt wird dadurch das Gewicht der Fürsorgeleistungen im deutschen Gesamtnetz sozialer Sicherungsleistungen erhöht. In diesem Sinne wird sich die Tendenz zu einer allmählichen Erosion des bisherigen deutschen Sozialstaatsmodells in Richtung auf das liberal-angelsächsische Modell fortsetzen.

Die bereits durch frühere Reformen in Gang gesetzte Auflösung des bisher relativ einheitlichen letzten Netzes der HLU in ein kategoriales System letzter Netze (Asylbewerberleistungsgesetz, Grundsicherungsgesetz) wird sich mit den geplanten Maßnahmen weiter fortsetzen; das neue Arbeitslosengeld II tritt als weitere reine Fürsorgeleistung neben der HLU auf. Künftig werden also vier Fürsorge- bzw. Grundsicherungsleistungen nebeneinander existieren, die jedoch nicht nach einheitlichen Prinzipien gestaltet sind.

Während im Modell der Bundesregierung die Aufgabe der Wiedereingliederung für alle Arbeitslosen künftig von den Arbeitsämtern wahrgenommen werden soll, wären im Modell der Opposition künftig die Kommunen dafür zuständig, alle Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt wieder einzugliedern. Die bisherige Doppelstruktur würde im ersten Modell scheinbar beseitigt, während sie im zweiten Modell zeitlich aufgespalten würde.

Mit der Eingliederung aller erwerbsfähiger Arbeitsloser in das neue Arbeitslosengeld II soll die Definitionsmacht über die potenziell Leistungsberechtigten für das ALG II bei den Vermittlern der Arbeitsverwaltung liegen. Vieles spricht dafür, dass – durch die Definitionsmacht über die Erwerbsfähigkeit – die Arbeitsverwaltung auch in Zukunft Teilgruppen von Arbeitslosen wieder der Sozialhilfe bzw. den Kommunen zuweisen wird – je nach arbeitsmarkt- und finanzpolitischer Opportunität. Insofern bleibt es auch für die Zukunft wichtig, dass die Kommunen über eigene Aktivierungsprogramme verfügen, mit denen sie solche Teilgruppen von Leistungsempfängern wieder in den Zuständigkeitsbereich des SGB III verlagern können. Indem die Hilfe zur Arbeit künftig in der HLU entfallen soll, wird diese Möglichkeit zur Gegenwehr zumindest erschwert.

Durch die unterschiedlichen Niveaus und Bedingungen der Leistungsgewährung sowie durch die unterschiedliche Kostenträgerschaft werden neue Anreize zu Verschiebungen der Leistungsberechtigten und der Finanzierungslasten (und damit auch der politischen und administrativen Verantwortung) entstehen. Während bisher der Verschiebebahnhof vor allem zwischen den vorgelagerten Netzen und der Sozialhilfe stattfindet, ist künftig eine Verschiebung auch zwischen den verschiedenen letzten Netzen zu erwarten.

Während der Regierungsentwurf durch die Finanzierung des Arbeitslosengelds II aus Bundesmitteln eine deutliche finanzielle Entlastung für die Kommunen vorsieht (wobei diese durch die Verpflichtung der Kommunen zur Finanzierung von zusätzlichen Kinderbetreuungsangeboten zumindest teilweise wieder kompensiert würde), würden die Kommunen im Oppositionsentwurf massiv zusätzlich belastet. Allerdings dürfen die finanziellen Wirkungen der Reformprojekte beider Seiten nicht unabhängig von der geplanten Neuregelung der Gemeindefinanzen bewertet werden.[3] Durch die unterschiedlichen Niveaus und Bedingungen der Leistungsgewährung sowie durch die unterschiedlichen Kostenträgerschaften entstehen allerdings neue Anreize zur Lastenverschiebung.

3.3 Verbesserung der ökonomischen Reintegration durch Abbau des sozialen Schutzes?

Es stellt sich die Frage, ob eine verbesserte ökonomische (Re-)Integration tatsächlich den Abbau sozialer Sicherungsstandards voraussetzt, wie dies in diesen Reformvorhaben unterstellt wird.

Da die These eines verhaltensbedingten Anstiegs der Empfängerzahlen in der Sozialhilfe bzw. eines anreizinduzierten Verharrens im Sozialhilfebezug (Stichwort Armutsfalle) einer näheren Analyse nicht standhält, ist der anvisierter Paradigmenwechsel unbegründet und als eher kontraproduktiv zu bewerten: Ausgehend von einem generalisierten Missbrauchsverdacht liegt der

3) Bisher ist offen, inwieweit es durch die geplante Gemeindefinanzreform tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Finanzlage der Gemeinden kommt (vgl. dazu den Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2003).

Schwerpunkt der Reformen auf einem verschärften Druck gegenüber Leistungsempfängern (Arbeit als Gegenleistung für Hilfe), obwohl die Unterstellung fehlender Motivation weder theoretisch begründet noch empirisch bestätigt werden kann. Die Fixierung auf finanzielle Aspekt vernachlässigt die Bedeutung der Erwerbsarbeit als Chance zur Teilnahme an der gesellschaftlichen Normalität. Schließlich zeigt die hohe Fluktuation unter arbeitsfähigen Leistungsempfängern eine hohe Eigenmotivation und ein aktives Bewältigungsverhalten. „Sozialhilfe als Lebensstil“ ist – wenn überhaupt – eine gesellschaftliche Randerscheinung (vgl. z.B. Hanesch et al. 2000; Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002).

Zudem unterstellen die aktuellen Reformen einen grundsätzlich aufnahmefähigen Arbeitsmarkt. Unklar ist dabei jedoch, woher gerade in der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Situation die als Ergebnis der geplanten Reformen angekündigten Beschäftigungsmöglichkeiten im Sinne zusätzlicher Arbeitsplätze kommen sollen, um allen Arbeitslosen Chancen zur Teilnahme an Erwerbsarbeit zu bieten. Die gegenwärtige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage ist keineswegs auf fehlende Arbeitsanreize und eine unzureichende Arbeitsmotivation der Erwerbsbevölkerung zurückzuführen, sondern resultiert aus einer Krise der Weltwirtschaft und aus den makroökonomischen Rahmenbedingungen für die deutschen Wirtschaft. Eine Verbesserung der Beschäftigungslage ist unter diesen Bedingungen nur über Strategien zu erreichen, die – im Sinne eines Gegensteuerns – an diesen Rahmenbedingungen ansetzen.

Vor allem für schwer vermittelbare Gruppen reicht es unter diesen Bedingungen immer weniger aus, allein auf eine verstärkte Vermittlung zu setzen, wie dies in den Hartz-Reformen vorgesehen ist. Notwendig ist vielmehr der Ausbau umfassender Qualifizierungs- und Unterstützungsprogramme unter Einbeziehung öffentlich geförderter Beschäftigungsformen. Auch die sog. Niedriglohnstrategie (in Verbindung mit Kombilohn-Modellen) ist – wie alle vorliegenden Expertisen gezeigt haben – nicht nur fiskalisch sehr teuer, sondern auch arbeitsmarktpolitisch wenig aussichtsreich (sie wird voraussichtlich nur wenige zusätzliche Jobs bringen) und sozialpolitisch hoch riskant (sie ersetzt arbeitslosigkeitsbedingte Armut lediglich durch Armut trotz Erwerbstätigkeit). Wird das Recht auf monetäre Hilfe (sozialkulturelles Minimum) gar durch ein Recht auf Arbeit (bzw. Arbeit für Sozialhilfe) ersetzt, bleibt zu fragen, wie die Arbeitsverwaltung oder die kommunalen Sozialverwaltungen ein solches Angebot von Arbeitsgelegenheiten bereitstellen sollen und wie dieses finanziert werden soll.

Schließlich widerspricht eine primär restriktivpunitive Ausrichtung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit den Anforderungen einer „globalisierten Risikogesellschaft“: Da als Folge des eingangs skizzierten Flexibilisierungsprozesses das Risiko immer breiter streut, aus der „gesellschaftlichen Normalität“ herauszufallen und auf soziale Transfers zumindest zeitweilig angewiesen zu sein, wächst die Notwendigkeit, Chancen und Bedingungen zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft integrativ auszugestalten. Die These, eine Verbesserung der ökonomischen Integration ließe sich nur in negativer Form über eine Einschränkung der Sicherungsfunktion herstellen, ist weder theoretisch noch empirisch haltbar. Vieles spricht daher dafür, nach sozial-verträglicheren Lösungen zu suchen, die zugleich den Anforderungen flexibilisierter Arbeits- und Lebensverhältnisse besser gerecht werden.

4. Fazit: Aktuelle Reformen und „Flexicurity“

Als Fazit der kritischen Würdigung der vorliegenden Reformentwürfe ist festzustellen, dass diese Reformen den Anforderungen eines Flexicurity-Konzepts nicht gerecht werden. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Flexicurity-Ansatz und die Reformentwürfe von unterschiedlichen Annahmen zu den Problemursachen ausgehen und unterschiedliche Reformziele verfolgen. Dies schlägt sich vor allem in der unterschiedlichen Gewichtung der Sicherungs- und Integrationszielsetzung nieder.

(1) Die Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in eine reine Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II und die Absenkung des Leistungsniveaus auf das Niveau einer pauschalierten Hilfe zum Lebensunterhalt führen zu einem massiven Abbau an sozialer Sicherheit: Einkommensverluste werden vor allem bei mittleren und höheren Verdienergruppen auftreten. Zugleich wird aber auch die Armut bei Arbeitslosigkeit weiter verschärft werden.

(2) Den verschärften Pflichten der Antragsteller stehen keine erweiterten Rechte gegenüber; von einer angemessenen Balance zwischen Rechten und Pflichten kann keine Rede sein. Zudem stehen dem erhöhten Druck gegenüber den Leistungsempfängern keine verbesserten Integrationschancen gegenüber. Eine „Normalität“ der Inanspruchnahme dieses Netzes wird dadurch nicht erreicht.

(3) Auch die geplante Neuregelung der administrative Zuständigkeit für die Reinte-gration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger verspricht keine grundlegende Verbesserung – weder für die betroffenen Arbeitslosen noch für die beteiligten institutionellen Akteure. Zum einen ist offen, ob sich die neuen Integrationsinstrumente im Zusammenhang mit der Umsetzung der Hartz-Vorschläge als wirksame(re) „Brücken“ in die Beschäftigung erweisen werden. Zum anderen besteht die Gefahr, dass ein Großteil der bisherigen arbeitslosen Sozialhilfeempfänger sehr rasch wieder ausgesteuert und auf die dann nur noch in reduzierter Form existierende Sozialhilfe verwiesen werden.

Zweifellos sind die bisherigen Sicherungs- und Reintegrationsinstrumente bei Arbeitslosigkeit reformbedürftig, um unnötige Doppelarbeit und existierende Abstimmungsprobleme zu vermeiden und um den Anforderungen des heutigen Arbeitsmarkts besser gerecht zu werden. Keineswegs liegt jedoch die einzige Reformoption darin, die Arbeitslosenhilfe ersatzlos zu streichen bzw. sie in die Sozialhilfe zu überführen. Ebenso wenig besteht die Notwendigkeit, das letzte Netz sozialer Sicherung vorrangig oder ausschließlich „anreizorientiert“ auszugestalten (vgl. auch Hanesch 2003 b).

Eine alternative Reformoption könnte z.B. darin liegen,

- das vorgelagerte Leistungsnetz im SGB III und die damit verbundene Lebensstandardsicherung grundsätzlich zu erhalten und durch
- eine einheitliche Grundsicherung in allen Lebenslagen zu ergänzen.
- Je mehr das letzte Netz zu einer bedarfsdeckenden Grundsicherung im Sinne eines Teilhabestandards ausgebaut würde, desto eher könnte daran gedacht werden, die bisherige Arbeitslosenhilfe zu einer zeitlich befristeten Brückenleistung umzuwandeln.

- Eine solche Befestigung der Sicherungsfunktion sollte ergänzt werden durch einen Ausbau der Reintegrationshilfen, jedoch weniger als strafende, sondern vielmehr als helfende – und durch individuelle Rechtsansprüche abgesicherte – Serviceleistung für die am Arbeitsmarkt ausgegrenzten Gruppen.

Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass eine Beschränkung des Sozialstaats auf die Gruppe der Bedürftigsten und eine Leistungserbringung in repressiver Form weder von den gegenwärtigen noch von den künftigen Herausforderungen her zu rechtfertigen ist.

Eine solche Grundsicherung sollte nach einheitlichen Prinzipien ausgestaltet sein und ein einheitliches Niveau aufweisen, um eine Hierarchie von Grundsicherungsleistungen zu vermeiden und damit Anreize für neue Lastenverschiebungen zu vermeiden. Die Anforderungen an eine solche Grundsicherung und Prinzipien für ihre Ausgestaltung sind sowohl im Rahmen der Sozialhilfereformdiskussion wie in Vorschlägen für eine neue Grundsicherung wiederholt formuliert worden (vgl. z.B. Hauser 1996; Hanesch et al. 2000). Dabei spricht vieles dafür, die Grundsicherung für Kinder gesondert – im Rahmen eines Kinderlastenausgleichs – zu regeln, bei dem kindbezogene Transferleistungen für einkommensarme Haushalte auf das kindspezifische Existenzminimum angehoben werden.

Generell gilt, dass die Bedeutung einer Grundsicherung – zumindest für Erwerbsfähige – umso geringer ist, je mehr es durch geeignete Strategien gelingt, die Krise des Arbeitsmarkts zu überwinden und eine Existenzsicherung durch die Teilnahme und Teilhabe an der Erwerbsarbeit zu sichern. Dabei erfordert eine angemessene Balance zwischen Rechten und Pflichten nicht nur ein verschärftes Fordern, wie dies heute allgemein propagiert wird, sondern auch den Ausbau der Rechte. Zugleich müssen der geforderten Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger auch tatsächlich verbesserte Integrationschancen gegenüberstehen. Dies setzt voraus, dass auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen in eine Strategie des Gegensteuerns mit einbezogen werden. Die skandinavischen Länder haben im letzten Jahrzehnt gezeigt, dass es sehr wohl möglich ist, ein niedriges Niveau der Arbeitslosigkeit mit einem hohen Maß an sozialer Gleichheit und einem nach wie vor sehr niedrigen Armutsniveau zu vereinbaren. Auch dieses spricht dafür, die problematischen Grundannahmen der aktuellen Reformen in Frage zu stellen und alternative Optionen einzufordern (vgl. Hanesch et al. 2003).

Literatur

Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Eckpunkte für eine umfassende Gemeindefinanzreform, Berlin 2003.

Bäcker, G./Hanesch, W. (unter Mitarbeit von Krause, P./Hilzendegen, J./Koller, M./Schiebel, W./Bispinck, R.): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen, Landessozialbericht Band 7, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, Düsseldorf 1998.

Breuer, W. and Engels, D.: Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen. Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Nr. 276. Bonn 1999.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Diskussionsbeitrag des Deutschen Vereins zur geplanten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Frankfurt/M 2003.

Eckpunkte für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Ergebnisse der Koalitionsarbeitsgruppe, Berlin 2003.

Erster Armuts- und Reichtumsbericht: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland, Bundestags-Drucksache 14 and 5990, 8.5.2001, Berlin/Bonn 2001.

Für Wachstum – Sozial ist, was Arbeit schafft. Gemeinsamer Beschluss der Präsidien von CDU und CSU, München 2003.

Gebauer, R./Petschauer, H./Vobruba, G.: Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Berlin 2002.

Hanesch, W.: Welfare and Work. The Debate about Reforms of Social Assistance in Western Europe. in: European Foundation (for the Improvement of Living and Working Conditions) (Ed.): Linking Welfare and Work. Luxemburg 1999.

Hanesch, W.: Armut und Integration in den Kommunen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 1/2001 (2001a).

Hanesch, W.: Neuordnung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Zur Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt a.M./New York 2001 (2001b).

Hanesch, W.: Flexibilisierung und Soziale Sicherung in Deutschland. Reformbedarf und Reformoptionen für die Sozialhilfe, in: Ute Klammer et al. 2002.

Hanesch, W.: Social assistance between social protection and activation in Germany, in: Krause, P./Bäcker, G./Hanesch, W. (Ed.): Combating Poverty in Europe – The German Welfare Regime in Practice, Aldershot/UK 2003 (2003 a).

Hanesch, W.: Modernisierung des Sozialstaats – Modernisierung der sozialen Ausgrenzung, in: Wohnungslos Heft 2/2003 (im Erscheinen)(2003 b).

Hanesch, W./Balzter, N.: Integrierte Ansätze einer aktiven Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik. Koordination von Arbeitsintegrationsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, Forschungsbericht für die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin/Irland, Darmstadt 2000

Hanesch, W./Krause, P./Bäcker, G./Maschke, G./Otto, B.: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans Böckler Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek 2000.

Hartz-Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. August 2002, o.O.

Hauser, R.: Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung. Baden-Baden 1996.

Hessische Landesregierung: Hessische Initiative für ein Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) und ein Existenzgrundlagengesetz (EGG), Wiesbaden 2003.

IFO (Institut für Wirtschaftsforschung): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. IFO-Schnelldienst Heft 9/2002.

Institut für Weltwirtschaft: Würdigung der Sozialhilfe in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext. Forschungsbericht für das Bundesministerium für Gesundheit. Kiel 1999.

Kaltenborn, B.: Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, Baden-Baden 1998 (2. Auflage).

Keller, B./Seifert, H.: Flexicurity – Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, WSI-Mitteilungen Heft 5/2000.

Klammer U. et al.: Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, hrsg. v. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW, Düsseldorf 2002.

Klammer, U./Tillmann, K.: Flexibilität und soziale Sicherung – eine vielschichtige Herausforderung für politische Gestaltung. In: Klammer U. et al. 2002.

Schneider, H. et al.: Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich. Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle Band 12. Baden-Baden 2002.

Sozialstaat reformieren statt abbauen – Arbeitslosigkeit bekämpfen statt Arbeitslose bestrafen. Aufruf von über 500 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, in: Frankfurter Rundschau vom 23.5.2003.

Trube, A./Wohlfahrt, N.: Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts, in: WSI-Mitteilungen Heft 2/2003.

Reform der finanziellen Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe
Ein Beitrag zum Diskussionsstand aus dem für die Sozialhilfe zuständigen Bundesministerium

Rainer Irlenkaeuser, Ministerialdirigent im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Der Vortragsstil ist beibehalten worden. Der Text gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

wie der Titel meines Vortrags ausweist, kann ich Ihnen heute nur einen vorläufigen Zwischenbericht über die derzeitigen Reformüberlegungen und -vorhaben im Bereich der Sozialhilfe geben. Denn die politische Diskussion ist noch in vollem Gange und bei dem dann erzielten Ergebnis hat auch der Bundesrat noch ein gewichtiges Wort mitzureden.

Aber unabhängig davon, welche konkreten Ergebnisse diese Debatte im Einzelnen noch bringen wird, möchte ich auf Folgendes hinzuweisen:

Das System der sozialen Sicherung in Deutschland bedarf – wie in der Agenda 2010 skizziert – der Erneuerung und Umstrukturierung, wenn es den anstehenden Herausforderungen – Abbau der Arbeitslosigkeit, Berücksichtigung der demographischen Entwicklung, Sicherung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext, um nur einiges zu nennen – gewachsen sein soll. Für mehr Beschäftigung bei gleichzeitig angemessener sozialer Absicherung müssen auch im sozialen Netz Ineffizienzen, Ineffektivitäten, Verkrustungen und überzogene Bürokratie abgebaut, Eigenverantwortung und -initiative durch einen ausgewogenen Mix von Fördern und Fordern gestärkt sowie der Einsatz der knappen finanziellen Mittel optimiert werden.

Dieser notwendige, weit reichende, u.U. auch schwierige Veränderungsprozess erfasst auch das unterste soziale Netz, die Sozialhilfe. Insofern passt es, dass sich derzeit zwei Reformprojekte zur Sozialhilfe in Vorbereitung befinden:

- Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Leistung sowie
- die Reform des Sozialhilferechts, verbunden mit einer Neukodifizierung als Zwölftes Buch des Sozialgesetzbuches.

Lassen Sie mich zunächst auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (HLU – Hilfe zum Lebensunterhalt) eingehen.

Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

1. Von „ MoZart“ bis zur „Agenda 2010“

Die Überlegungen für eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige sind nicht neu; schon zu Beginn der vergangenen Legislaturperiode gab es verschiedene Expertengruppen, die sich dieses Themas angenommen hatten. Auch die „MoZart“-Modell-Vorhaben über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern zielen, wenn auch zunächst etwas bescheidener, in die gleiche Richtung.

Insofern hat der Bericht der Hartz-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ diese Diskussion aufgenommen und ein Modell zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorgeschlagen. Die neue einheitliche Leistung, im Hartz-Bericht als Arbeitslosengeld II bezeichnet, soll die heutige Arbeitslosenhilfe und die heutige Sozialhilfe für diejenigen Personen ersetzen, die erwerbsfähig sind, und immer dann gezahlt werden, wenn der Hilfeempfänger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Bei Nicht-Verfügbarkeit wird Sozialgeld bezahlt, so der Hartz-Bericht (S. 128).

In der Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002 heißt es zu dieser Thematik u.a.: „Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bündeln wir die Kompetenzen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und schaffen Anreize zur Integration in das Arbeitsleben. Bei der Zusammenführung werden wir die Ergebnisse der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen berücksichtigen.“

Sehr viel konkreter hat sich der Bundeskanzler in der „ Agenda 2010“ geäußert. So erklärte er u.a.:

- Drittens werden wir „die Kommunen ab dem 1. Januar 2004 von der Zahlung für die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger entlasten. Das heißt: Für bis zu einer Million Sozialhilfeempfänger wird die Bundesanstalt für Arbeit zuständig sein. Die Kommunen werden dadurch in Milliardenhöhe entlastet.“
- Wir werden „Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen: Und zwar einheitlich auf eine Höhe, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entspricht“.
- Deswegen werden wir „für eine bestimmte Zeit Langzeitarbeitslosen, die eine Beschäftigung aufnehmen, deutlich mehr .... Transfers belassen. ... wer zumutbare Arbeit ablehnt, der wird mit Sanktionen rechnen müssen.“

Diese Ausführungen sind natürlich auch für die im März 2002 eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen und deren Arbeitsgruppen von Bedeutung; denn als deren Hauptaufgaben werden „die Zukunft der Gewerbesteuer und die finanziellen Folgen einer effizienteren Gestaltung der unterschiedlichen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Gebietskörperschaften“ bezeichnet.

2. Zum Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen

Der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ gehörten Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesländer, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Bundesanstalt für Arbeit sowie die betroffenen Bundesministerien an. Der von dieser Arbeitsgruppe am 17. April 2003 vorgelegte Bericht und die in der Arbeitsgruppe geführten Diskussionen haben deutlich gemacht, dass trotz eines breiten politischen Konsenses über die mit der Zusammenführung verfolgten Ziele gleichwohl erhebliche inhaltliche Divergenzen über die konkrete Ausgestaltung der neuen Leistung einschließlich des Personenkreises, die Trägerschaft und Administration sowie über Fragen der Finanzierung und eventueller Kompensationen bestehen.

Es würde zu weit führen, den Diskussionsprozess in dieser Arbeitsgruppe im Einzelnen nachzeichnen zu wollen; beispielhaft sei aber erwähnt, dass von den ursprünglich dreizehn zur Diskussion stehenden Reformoptionen nur zwei Alternativen – Optimierung und Zusammenlegung – ernsthaft diskutiert werden sollten. Die Debatte hat sich aber letztlich primär auf die Zusammenlegung konzentriert.

Die maßgeblichen, einvernehmlich formulierten Ziele für die neue Leistung sind:

- Schnelle und passgenaue Vermittlung in Arbeit;
- ausreichende materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit;
- keine einseitige Verschiebung von Lasten.

Diese allgemeinen Zielvorstellungen werden aber von den Beteiligten – je nach Standpunkt – jedoch unterschiedlich interpretiert.

Die Integration, die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist und bleibt das wichtigste Ziel der neuen Leistung. Das Volumen der Eingliederungsleistungen (also Fallmanagement, Vermittlung, arbeits- und berufsbezogene Eingliederungsleistungen sowie soziale und psychosoziale Hilfen) betrug in 2002 ca. 6,3 Mrd. Euro und soll künftig auf 6,6 Mrd. Euro erhöht werden; damit sollen bei einem entsprechenden Maßnahmenmix auch mehr Hilfebedürftige (30 %) in Eingliederungsmaßnahmen gebracht werden können. Besonders wichtig erscheint mir in diesem Zusammenhang die Forderung im Bericht, das Mitarbeiter-Hilfeempfänger-Verhältnis im Front-Office auf 1 zu 75 generell zu verbessern und dafür auch die Zahl der Mitarbeiter aufzustocken. Denn nur bei einer verbesserten Beratung können die prognostizierten Effizienzgewinne auch tatsächlich erreicht werden.

Auch wenn die Eingliederung eigentlich das Kernstück der neuen Leistung sein sollte, so hat dieses Thema inhaltlich in der Arbeitsgruppe nur eine geringe Rolle gespielt, was von den Gewerkschaften bedauert wurde. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass hier ein relativ breiter Konsens besteht und die finanziellen Auswirkungen, nicht die inhaltliche Ausgestaltung Gegenstand der Arbeitsgruppe waren und Diskussion über die Geldleistung andere Themen in den Hintergrund gedrängt hat.

3. Arbeitslosengeld II (ALG II)

Im Mittelpunkt der Diskussionen stand und steht auch in diesem Workshop die neue Geldleistung, ALG II, deren Ausgestaltung, Umfang sowie der berechtigte Personenkreis. Liest man den Bericht aufmerksam, so wird das breite Spektrum unterschiedlicher Auffassungen schnell deutlich. Insofern präsentiert der Bericht eine Reihe unterschiedlicher Modelle, ohne letztlich den Entscheidungen der Gemeindefinanzreformkommission oder des Gesetzgebers vorzugreifen.

Skizzenhaft lassen sich die Grundzüge für das Leistungssystem ALG II wie folgt beschreiben:

- Erwerbsfähige Hilfeempfänger (ganz gleich, ob Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfänger) einschließlich ihrer Bedarfsgemeinschaften erhalten grundsätzlich eine einheitliche, bedarfsdeckende Leistung, das sogenannte ALG II.
- Deren Höhe war lebhaft umstritten und wurde durch vier unterschiedliche Modelle umschrieben. Eigenes Einkommen und Vermögen sowie das des nicht getrenntlebenden Ehegatten oder Partners sind zu berücksichtigen.
- Die neue Leistung soll neben Leistungen zum Lebensunterhalt auch Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur sozialen Pflegeversicherung umfassen. Keine Einigung gab es hinsichtlich der Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung.
- Darüber hinaus sollen einerseits die Arbeitsanreize verstärkt, andererseits die Ablehnung zumutbarer Arbeit in Anlehnung an die BSHG-Regelungen sanktioniert werden.

Zugleich stellen sich auch Fragen nach Bedeutung der HLU für das neue System, dem Umfang notwendiger und möglicher Pauschalierungen, auch unter Berücksichtigung des steuerlichen Existenzminimums, wie auch nach dem ggf. erforderlichen Rückgriff auf die Sozialhilfe ergänzend zur neuen Leistung.

Zu diesen Grundzügen des neuen Leistungssystems erlauben Sie mir einige Anmerkungen.

3.1 Leistungshöhe, soziale Absicherung und Anrechnung von Einkommen und Vermögen

Bei der Höhe der neuen Leistung gab es nur einen Minimalkonsens, nämlich dass das ALG II bedürftigkeitsabhängig und bedarfsdeckend im Sinne des soziokulturellen Existenzminimums sein sollte. Im Einzelnen wurden folgende vier Modelle zur Leistungshöhe entwickelt und zwar:

1. Das Sozialhilfemodell: d.h. die Leistungshöhe sollte wie bei der HLU bemessen sein. Insbesondere die Vertreter der Arbeitgeber, aber auch einzelne Länder hielten unter Berufung auf Überlegungen des Ifo-Instituts und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage eine Absenkung der Leistungshöhe unter Sozialhilfeniveau für erwerbsfähige Hilfeempfänger in Kombination mit großzügigeren Freibeträgen für sachgerecht.

2. Das Stufenmodell geht wie das zuvor erwähnte Modell von einer Leistungshöhe wie in der HLU aus, sieht aber für Personen, die vorher Arbeitslosengeld (ALG I) bezogen haben, einen befristeten (besonderen) Zuschlag von max. 160 bzw. 320 Euro vor, der innerhalb von zwei Jahren abgeschmolzen sein soll.
3. Das Zuschlagsmodell entspricht weitgehend dem Stufenmodell, sieht jedoch noch einen als Arbeitsanreiz verstandenen (allgemeinen) Zuschlag in Höhe von 10 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes (29 Euro) vor.
4. Das so genannte „aufwandsneutrale Modell“, das vom DGB favorisiert wurde, geht davon aus, dass die Ausgaben für die neue Leistung denen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von heute entsprechen sollen. Erreicht werden soll dies durch einen höheren Zuschlag beim Wechsel von ALG I zu ALG II und einen vierjährigen Abschmelzprozess.

Bei den Modellen, die aus sozialpolitisch einleuchtenden Gründen bei Übergang von ALG I zu ALG II mit Zuschlägen arbeiten, wird damit die angestrebte Einheitlichkeit der Leistung erst nach einiger Zeit erreicht.

Positiv ist der breite Konsens hinsichtlich der Einbeziehung aller Leistungsempfänger in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung zu sehen; eine Mehrheit befürwortete auch eine entsprechende Absicherung in der Rentenversicherung. Ein Bundesland sprach sich dafür aus, nur für zwei Jahre und nur für die Personen, die vorher ALG I bezogen haben, eine Absicherung in der Rentenversicherung vorzusehen.

Während für die Einkommensanrechnung die Vorschriften des BSHG gelten sollen, sollen bei der Anrechnung von Vermögen die durch das 1. Hartz-Gesetz modifizierten Anrechnungsvorschriften der Arbeitslosenhilfe Anwendung finden; dies führt für bisherige Sozialhilfeempfänger vielfach zu einer deutlichen Verbesserung beim Schonvermögen von maximal 13000 bis 26000 Euro, denn in der Arbeitslosenhilfe ist ein Freibetrag in Höhe von 200 Euro pro Lebensjahr des Arbeitslosen und seines Partners vorgesehen. Während die Gewerkschaften diesen Freibetrag als nicht ausreichend ansahen und einen zusätzlichen Alterssicherungsfreibetrag forderten, lehnten die Arbeitgeber und einzelne Bundesländer diesen großzügigeren Freibetrag – außerhalb der Alterssicherung – ab.

Auch im politischen Raum wird die Vermögensanrechnung lebhaft diskutiert. So werden im Bericht der sozialpolitischen Kommission von Bündnis 90/Die Grünen besondere Regeln hinsichtlich der Rücklagen zur Altersvorsorge und zur Anrechnung des Partnereinkommens gefordert. Nach dem Positionspapier der Parlamentarischen Linken in der SPD soll bei rentennahen Jahren (ab 50) die Bedürftigkeitsprüfung ganz entfallen, bei Jüngeren die Regeln der Arbeitslosenhilfe gelten. Der Leitantrag zum SPD-Parteitag enthält die Forderung, die Altersvorsorge der Einzelnen und das selbstgenutzte Wohneigentum nicht anzurechnen. In dem Beschluss der Unionspräsidien vom 4.5.2003 soll die Vermögensanrechnung bei der Feststellung der Bedürftigkeit geändert und der Schutz des Vermögens, das der Alterssicherung dient, verbessert werden. Ich habe dieses breite Meinungsspektrum deshalb zitiert, um deutlich zu machen, welch weiterer Klärungsbedarf im Gesetzgebungsverfahren besteht.

3.2 Arbeitsanreize und Sanktionen

Grundsätzlich bestand in der Arbeitsgruppe, aber auch in der politischen Diskussion, Übereinstimmung, die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme – entsprechend dem Grundsatz von Fördern und Fordern – zu verstärken. Während verschiedene Länder, der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB), um Mitnahmeeffekte und eine dauerhafte Subventionierung des Niedriglohnsektors zu vermeiden, ausschließlich zeitlich befristete und degressiv ausgestaltete Arbeitnehmerzuschüsse präferierten, plädierten andere für verbesserte Freibetragsregelungen und Einkommenszuschüsse.

Ursprüngliche Überlegungen zu großzügigen Freibetragsregelungen wurden jedoch wegen zu hoher Mitnahmeeffekte (mehr als 200.000 zusätzliche Haushalte mit ca. 600.000 Leistungsbeziehern) und des Bürokratieaufwandes verworfen. Unter weitgehender Beibehaltung der in der Sozialhilfepraxis üblichen Einkommensanrechnung soll der bisher übliche Höchstbetrag von 50 % des Eckregelsatzes entsprechend der Haushaltsgröße angehoben werden. Je nach Modellkombination von Höchstbeträgen und Familiengröße bewegt sich die Deckelung bei einem Fünf-Personen-Haushalt zwischen 75–90 % des Regelsatzes eines Haushaltungsvorstandes. Selbst diese modifizierte kleine Freibetragsregelung führt zu ca. 80.000 bis 100.000 zusätzlichen Leistungsbezieherhaushalten und Mehrkosten von über 100 Mio. Euro, die jedoch bei entsprechendem Erfolg, also einer verstärkten Arbeitsaufnahme, deutlich reduziert werden. Positiv wurde die stärkere Berücksichtigung der Familiengröße gesehen; auch im Rahmen des heutigen § 18 Abs. 5 BSHG soll die Haushaltsgröße künftig stärker berücksichtigt werden.

In diesem Kontext wurde darauf hingewiesen, dass die Neujustierung der Arbeitsanreize auch durch die in der Diskussion befindlichen Modelle einer Kindergrundsicherung erleichtert werden könnten; ein Anliegen, dass auch im SPD-Leitantrag angesprochen wird, wo im Zusammenhang mit der Sozialhilfereform gefordert wird, „bis 2006 die Zahl der von der Sozialhilfe abhängigen Kinder deutlich (zu) senken“.

Entsprechend dem Ziel, die Eingliederung von Beziehern von ALG II in den Arbeitsmarkt zu verstärken, werden diejenigen, die sich nicht ausreichend um Eingliederung bemühen, mit gestuften Sanktionen rechnen müssen. So sollen bei Ablehnung zumutbarer Arbeit oder nicht ausreichenden Eigenbemühungen Zuschläge entfallen und die Leistungshöhe des für den Erwerbsfähigen maßgeblichen Regelsatz um bis zu 30 % abgesenkt werden können. Während Arbeitgeber und verschiedene Bundesländer eine Verschärfung der Sanktionsregeln des BSHG forderten, wurde von den Vertretern der Gewerkschaften die damit verbundene Anbindung an die Zumutbarkeitsregelungen des BSHG kritisiert.

Für junge Erwachsene bis 25 Jahren sollen in Anlehnung an das Kölner Modell – so der Bericht – die laufenden Leistungen komplett entfallen, wenn sie ihren Pflichten zur aktiven Mitwirkung nicht nachkommen. Damit korrespondiert allerdings der Vorschlag, ihnen dann vorrangig eine Maßnahme oder eine Erwerbstätigkeit anzubieten, um einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Erwerbslebens entgegenzuwirken.

3.3 Umfang von ALG II

Was den konkreten Umfang der neuen Leistung anbetrifft, so ist der Bericht relativ knapp ausgefallen, wenn es u.a. heißt, dass „eine weitgehende Pauschalierung angestrebt wird (und) dabei ... Erhöhungen der steuerfrei zu stellenden Existenzminima zu vermeiden“ sind. Wenn in den Diskussionen darauf hingewiesen wurde, dass es sich um eine schlanke, pauschalierte, möglichst einfache Leistung handeln solle, was bei ca. 4–5 Mio. Empfänger der neuen Leistung gegenüber ca. 1,34 Mio. Arbeitslosenhilfeempfänger auch notwendig sein muss, so werden in einem internen Papier des Deutschen Vereins zu Recht die Fragen nach der Bemessung des Regelsatzes, der Mehrbedarfe, der Kosten der Unterkunft sowie der Absicherung der Haushaltsangehörigen gestellt.

Insofern besteht ein unmittelbarer Zusammenhang und Abstimmungsbedarf mit der geplanten Sozialhilfereform.

4. Verhältnis zur Sozialhilfe und Umfang des Personenkreises

Was das Verhältnis zur Sozialhilfe anbetrifft, so gehe ich davon aus, dass sich die Bemessung der Grundleistung von ALG II an der Sozialhilfe, die weiterhin das soziokulturelle Existenzminimum bestimmt, als Referenzleistung orientiert. Ob und in welchem Umfang unter bestimmten Voraussetzungen einzelne lebenslagenbezogene Sozialhilfetatbestände eingreifen werden, bedarf noch der Abklärung.

Ich will nicht verhehlen, dass es hinsichtlich der künftigen Funktion und Aufgabe der Sozialhilfe (HLU) unterschiedliche Auffassungen gegeben hat und noch gibt. Da die neue Leistung – entsprechend dem Hartz-Bericht – alle erhalten sollen, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind, ist der Begriff der Erwerbsfähigkeit ein wichtiges Zuordnungsmerkmal. Dabei wird – sich orientierend an der im Rentenrecht bestehenden Negativabgrenzung – davon ausgegangen, dass alle nicht voll erwerbsgeminderten Personen erwerbsfähig sind; nach dem SGB VI ist eine Person voll erwerbsgemindert, wenn die medizinisch zu bestimmende Leistungsfähigkeit für Tätigkeiten unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes weniger als drei Stunden beträgt.

Stellt man allein auf dieses formale Kriterium ab und berücksichtigt nicht, wie Hartz es macht, auch die Verfügbarkeit und Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme, so werden auch Personengruppen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, aber auch Arbeitslosenhilfeempfänger mit mehr als 20-jähriger Bezugszeit, in diese neue Leistung einbezogen, die doch eigentlich auf eine möglichst rasche Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt abzielen soll.

Es wird sicherlich zusätzlicher Anstrengungen aller Beteiligten bedürfen, damit sich dies nicht negativ auf die verfolgten Ziele für die Betroffenen, aber auch für diejenigen auswirkt, die die neue Leistung administrieren und den deutlich größer gewordenen Personenkreis im Job-Center betreuen müssen.

Kontrovers wurde auch in der Arbeitsgruppe diskutiert, ob Personen, die zwar nach dieser Definition erwerbsfähig sind, denen aber eine Erwerbstätigkeit z.B. wegen der Erziehung eines kleinen Kindes oder der Pflege eines Angehörigen nach geltendem Sozialhilferecht nicht zugemutet werden kann, ebenfalls in die neue Leistung einbezogen werden sollten. Eine Mehrheit hat sich dafür ausgesprochen; obwohl in den Berechnungen unterstellt wurde, dass 75 % aller erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger, die diese Voraussetzungen erfüllen, nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen wollen.

Personen, die mit einem Bezieher von ALG II in einer Bedarfsgemeinschaft leben, werden, auch wenn sie nicht selbst erwerbsfähig sind, in das ALG II einbezogen und erhalten dieses bei fehlender Erwerbsfähigkeit allerdings dann nur in Höhe der Sozialhilfe.

Das angeblich so klare formale Kriterium der Erwerbsfähigkeit, um zwischen ALG II und HLU zu unterscheiden, wird von den Protagonisten dieser Auffassung aber in Fällen, in den unzweifelhaft keine Erwerbsfähigkeit vorliegt – z.B. bei Kindern, Zeitrentnern – aufgegeben; an die Stelle der HLU soll dann eine ausgeweitete, erheblich veränderte Grundsicherung treten.

Daraus ergaben sich in der Arbeitsgruppe zwei unterschiedliche Schlussfolgerungen:

- Auf die Leistungen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG wird – so eine Gruppe – künftig verzichtet, woraus sich ein dreigliedriges System aus ALG I, ALG II und Grundsicherung ergibt; letztere müsste aber in ihrer Funktion deutlich erweitert und grundlegend verändert werden und sollte – so ist diese Position zu verstehen – auch die Aufgabe des untersten Netzes übernehmen. Ob diese neue Grundsicherung dann noch zur Bekämpfung der verschämten Altersarmut taugt, erscheint fraglich.
- Von der Bundesregierung wird die Position eines dreigliedrigen Systems nicht geteilt, sondern an einer pragmatischen Linie festgehalten. Auch nach der Zusammenführung soll es grundsätzlich bei einem viergliedrigen System bleiben, also bestehend aus ALG I, ALG II, Sozialhilfe und Grundsicherung. Demnach wird es auch weiterhin eine HLU geben, die auch künftig die zentrale Referenzgröße für die Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums bilden soll, ganz gleich, ob es sich um ALG II oder um die Grundsicherung handelt.

5. Auswirkungen der Zusammenführung

Für die privaten Haushalte führt die Zusammenführung je nach Modell zu Einkommensverlusten von 0,5–3,5 Mrd. Euro, wobei besonders Arbeitslosenhilfeempfänger betroffen und die Sozialhilfeempfänger in bestimmten Konstellationen die Gewinner sind.

Derzeit werden für den gesamten Personenkreis etwa 28,9 Mrd. Euro ausgegeben. Je nach Modell liegen die Ausgaben zwischen 2,7 Mrd. Euro niedriger oder bis zu 1,8 Mrd. Euro höher. Unter Berücksichtigung von Effizienzgewinnen sollen Einsparungen zwischen 1,5 bis max. 5,7 Mrd. Euro erzielt werden.

6. Zuständigkeiten und Trägerschaft

Hinsichtlich der neuen Leistung bestand in der Arbeitsgruppe Übereinstimmung, dass es nur einen einheitlichen Träger geben sollte. Uneinigkeit bestand aber darüber, ob die neue Leistung:

- in Leistungsträgerschaft der Kommunen, Durchführung in Selbstverwaltung (Deutscher Landkreistag [DLT], BDA, vers. Bundesländer) oder
- in Leistungsträgerschaft der BA, Durchführung im Auftrag des Bundes (DST, DStGB, Gewerkschaften, vers. Bundesländer) wahrgenommen werden sollte.

Während einerseits die vom DLT geforderte kommende Leistungsträgerschaft innerhalb der kommunalen Spitzenverbände sehr umstritten war, machte andererseits auch die Bundesanstalt für Arbeit deutlich, dass sie kurzfristig nicht in der Lage sei, alle zusätzlichen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger und deren Familienangehörigen zu betreuen, wenn der Reformprozess in der BA nicht in Frage gestellt werden sollte.

Vor diesem Hintergrund wurde die Frage einer Administrierung durch zwei verschiedene Stellen für einen mittelfristigen Zeitraum bei einheitlicher Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft diskutiert und zwei verschiedene Modelle – für den Fall einer Trägerschaft der Bundesanstalt – beschrieben. Während die erste Alternative von der Administration durch die BA mit „Beteiligung Dritter auf vertraglicher Basis“ ausging, sah die zweite Alternative eine Administration arbeitsteilig durch die BA und die Kommunen vor, wobei letztere aufgrund eines gesetzlichen Auftrags im Namen der BA und auf Rechnung des Bundes tätig werden sollten.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe präferierte die erste Alternative, doch wurde für eine begrenzte Übergangszeit auch die zweite Alternative teilweise als erwägenswert angesehen, Zuordnungskriterien wie Arbeitsmarktnähe oder Quotierung wurden abgelehnt.

7. Finanzierung

Folgt man dem finanzverfassungsrechtlichen Grundsatz, dass Leistungs- und Finanzträgerschaft in einer Hand liegen sollen, so ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

- Führt die BA die neue Leistung im Auftrage des Bundes durch, so werden die Kommunen um 10,4 Mrd. Euro entlastet.
- Führen die Kommunen die neue Leistung in Selbstverwaltung durch, so werden Bund und BA um 17,4 Mrd. Euro entlastet.

Diese Entlastungswirkungen und Finanzverschiebungen sind im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission zu berücksichtigen, da diese ihrem Auftrag nach auf die „Vermeidung von Aufkommens- bzw. Belastungsverschiebungen zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern und Kommunen auf der anderen Seite zu achten“ hat. Denn hier geht es nicht nur um die Finanzierung einer einzelnen Leistung, sondern um die Finanzausstattung der Kommunen insgesamt.

Dabei sollte zugleich durch geeignete Anreize (z.B. Interessenquoten und Kompensationen) sichergestellt werden, dass alle Beteiligten sich auch weiterhin im eigenen Interesse bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor Ort engagieren.

Reform des Sozialhilferechts

Allein schon die Einbeziehung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das neue ALG II macht den Reformbedarf im BSHG deutlich. Gleichzeitig möchte ich daran erinnern, dass der Deutsche Bundestag in der vergangenen Legislaturperiode und die Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 eine „Gesamtreform der Sozialhilfe“ fordern. Auch der SPD-Leitantrag fordert eine BSHG-Reform zum 1. Januar 2004. Eine solche Reform der Sozialhilfe ist mit hohem Erwartungsdruck und auch deutlich konträren Vorstellungen verbunden. Von den Trägern der Sozialhilfe und wohl auch von einzelnen Länder werden insofern Einsparungen erwartet, während die Wohlfahrts- und Behindertenverbände Verbesserungen und Anpassungen fordern.

1. Überprüfung des Regelsatzbemessungssystems und Verbesserung der Transparenz

   Ein neues bzw. weiterentwickeltes Bemessungs- und Fortschreibungssystem für die Regelsätze wird von allen Seiten – ungeachtet der bis Mitte 2005 geltenden Übergangsregelung – erwartet.Während die Träger der Sozialhilfe insbesondere die Berücksichtigung von Einspareffekten bei größeren Haushalten fordern, manche schon die derzeitigen Regelsätze für zu hoch halten und bei einer Anhebung erhebliche finanzwirksame Auswirkungen auf das steuerlich frei zu stellende Existenzminimum befürchten, fordern andere eine Berücksichtigung des von ihnen gesehenen Nachholbedarfs bei den Regelsätzen. Für die Bemessung der Regelsätze ergeben sich insofern Schwierigkeiten, als aufgrund von Veränderungen in der EVS 98 eine Neufestsetzung der regelsatzrelevanten Verbrauchspositionen erforderlich ist. Daneben sind die abgeleiteten Regelsätze für die Haushaltsangehörigen überprüfungsbedürftig und in der Diskussion wird voraussichtlich auch die Haushaltsgröße eine Rolle spielen. In diesem Kontext sind natürlich auch die Vorschläge für eine der Sozialhilfe vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern zu sehen, über die auch bei uns intensiv nachgedacht wird. Auf den Leitantrag zum SPD-Parteitag, der eine deutliche Reduzierung der Sozialhilfebedürftigkeit von Kindern bis 2006 fordert, habe ich schon hingewiesen.

2. Verstärkte Pauschalierung als Mittel zu mehr Dispositionsfreiheit des Leistungsempfängers, Vereinfachung der Verwaltungsdurchführung und Erhöhung der Rechtssicherheit

   Vereinfachung und Transparenz bei der Bedarfsermittlung können durch eine stärkere Pauschalierung erreicht werden. Eine solche Pauschalierung wird im Grundsatz von fast allen gefordert, da dies den Leistungsempfängern mehr individuellen Spielraum bietet, das Verfahren vereinfacht und die Rechtssicherheit erhöht. Zugleich kann teurere Arbeitszeit für andere wichtigere Aufgaben, wie die Beratung, genutzt werden. Die von uns in Auftrag gegebenen Modellversuche zeigen bisher, obwohl noch nicht abgeschlossen, dass fast alle einmaligen Leistungen pauschalierbar sind. Die bisherigen Ergebnisse zeigen auch, dass es nicht es sinnvoll ist, Personen, die erkennbar nur kurzfristig Leistungen (Übergangsfälle) oder nur einmalige Leistungen beziehen, in die Pauschalierung

einzubeziehen;gleiches gilt für diejenigen, die ein unwirtschaftliches Verhalten an den Tag gelegt haben. Während sich die Heizkosten als überwiegend pauschalierbar erwiesen haben, hängt die Pauschalierung der Unterkunftskosten doch sehr stark von den Verhältnissen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ab.Die Modellversuche lassen in der Tendenz erkennen, dass sich die reinen Leistungskosten durch die Pauschalierung – fast möchte ich sagen – erwartungsgemäß erhöhen und sich ein eindeutig positiver Saldo dann ergibt, wenn die durch die Pauschalierung frei werdende Arbeitskapazitäten zur Verstärkung der persönlichen Hilfe genutzt werden.

3. Folgeänderungen im BSHG aufgrund der Schaffung von ALG II

Die Abgrenzung der Leistungszuständigkeiten des neuen „Arbeitslosengeldes II“ und der Sozialhilfe soll aufgabenorientiert, bürgerfreundlich und verwaltungseinfach ausgestaltet werden. Damit soll erreicht werden, dass ein sicherer und schneller Zugang zu der geeigneten Hilfeleistung gewährleistet wird.

4. Zielgerechtere Unterstützung insbesondere von Menschen mit Behinderungen

Der insbesondere in der Behindertenpolitik eingeleitete Paradigmenwechsel soll fortgesetzt und erweitert werden. Dazu wird die Hilfe in besonderen Lebenslagen weiterentwickelt. Insbesondere werden

- die Möglichkeiten geprüft, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen fortzuentwickeln und die Selbstverantwortung behinderter und pflegebedürftiger Menschen zu stärken, indem z.B. „Persönliche Budgets“ zur Verfügung gestellt werden,
- die Anreize zur Inanspruchnahme ambulanter Betreuung gestärkt,
- die Erfahrungen mit den Regelungen zur Finanzierung von Einrichtungen ausgewertet und das Ziel verfolgt, das Zusammenwirken der Beteiligten zu verbessern (§ 93 ff. BSHG).Dazu werden in einem ersten Schritt die Erfahrungen mit der im Rahmen des SGB IX neu gefassten Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ausgewertet und Überlegungen insbesondere zu den Möglichkeiten der weiteren Ausgestaltung der Leistungsform des „Persönlichen Budgets“ geprüft. „Persönliche Budgets“ sind im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass individuelle Bedarfe der behinderten Menschen ermittelt werden und der entsprechende Geldbetrag den Betroffenen zum eigenverantwortlichen Wirtschaften zur Verfügung gestellt wird. Diese Überlegungen sind in ersten Gesprächsrunden sowohl mit den Kostenträgern als auch mit den Behindertenverbänden erörtert worden und grundsätzlich auf Zustimmung gestoßen, wobei natürlich noch viele Fragen zu klären sind.

5. Ausbau aktivierender Unterstützung

Die aktivierende Unterstützung soll ausbaut werden, damit auch für Menschen, für die aus unterschiedlichen Gründen eine Erwerbstätigkeit nicht oder noch nicht in Betracht kommt, neue Wege gefunden werden, um ein eigenverantwortliches Leben zu führen oder eine bessere Integration in die Gesellschaft zu ermöglichen.

6. Maßnahmen zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz

Effektivität und Effizienz bedürfen ständiger Überprüfung und Weiterentwicklung. Soweit gesetzliche Regelungen dies behindern, sollten sie abgebaut und die Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung – soweit erforderlich – unterstützt werden, z.B. durch qualitative Verbesserung erforderlicher Datengrundlagen, Vernetzung von Hilfemaßnahmen mit anderen Stellen oder durch verfahrensrechtliche Vereinfachungen.

7. Kodifizierung des BSHG im SGB

Das Sozialhilferecht soll als Teil des Sozialgesetzbuches neu kodifiziert werden. Dazu wird es als Zwölftes Buch in das Sozialgesetzbuch eingeordnet, Terminologie und Systematik werden an das SGB angeglichen. Bei dieser Gelegenheit sollen auch offene Einzelfragen (z.B. zur Kostenerstattung) gelöst werden.

8. Umsetzung der Reform des Sozialhilferechts

Es ist beabsichtigt, das Reformgesetz zum 1. Januar 2004 gemeinsam mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige in Kraft treten zu lassen.

Ausblick

Gerade bei den weit reichenden und tief greifenden Veränderungen in der Sozialhilfe halte ich es für wichtig, eine möglichst breite Akzeptanz anzustreben; zugleich muss im Interesse aller Beteiligten daran erinnert werden, dass ein konsequentes „Fördern und Fordern“ sich in der Regel zwar nicht sofort, aber doch auf Dauer bezahlt macht.

In der Hektik der anstehenden Gesetzgebungsarbeiten sollten sich alle Beteiligten zweier Faktoren immer wieder bewusst werden:

- dass den Verantwortlichen vor Ort ausreichende Entscheidungsspielräume eingeräumt werden sollten und
- dass es um Menschen geht, die zur Überwindung ihrer Bedürftigkeit die Hilfe und Unterstützung der Allgemeinheit brauchen.

Ich würde mich freuen, wenn wir gemeinsam beim 77. Deutschen Fürsorgetag feststellen könnten, dass auch diese Ziele erreicht wurden.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.3

Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Ausbau der aktivierenden Hilfen

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–17:00 Uhr

Vorträge:

- **Case Management – Anforderungen an ein methodisches Instrument der Einzelfallhilfe**

Prof. Dr. Claus Reis,
Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit,
Fachhochschule Frankfurt am Main

Vorstellung ausgewählter Modellprojekte:

- **Auf dem Weg zu einem neuen Ansatz – Sozialagentur in Mülheim an der Ruhr**

Klaus Konietzka,
Jugendamt - Sozialer Dienst, Stadt Mülheim

Case Management – Anforderungen an ein methodisches Instrument der Einzelfallhilfe

Prof. Dr. Claus Reis, Fachhochschule Frankfurt am Main

1. Die Aktualität von „Case Management“

Im letzten Jahrzehnt häuften sich bundesweit Reformversuche in den Sozialämtern, die darauf abzielten, materielle Leistungen durch Dienstleistungen zu ergänzen (oder auch – meist ohne viel Aufhebens um eine tragfähige legale Basis – für bestimmte Zielgruppen, z.B. Jugendliche, zu ersetzen). Dies geschah unter der programmatischen Zielsetzung der „Aktivierung“ der Klienten (vgl. Leisering/ Hilkert 2001), wobei dieses Ziel schon unterstellt, die Sozialhilfeempfänger seien „passiv“ und müssten aus ihrer Lethargie gerissen werden.[1]

Unabhängig vom jeweiligen Sprachgebrauch – so ist häufig sowohl von „aktivierender Hilfe“ als auch von „Fördern und Fordern“ die Rede, die hierbei eingesetzten Konzepte werden als „Hilfeplanung“, „Auswegberatung“, „Fallmanagement“ oder „Case Management“ bezeichnet – ist die Wahlverwandtschaft dieser Reformbestrebungen mit ähnlichen Vorhaben im Ausland deutlich, insbesondere mit der US-amerikanischen Sozialhilfereform und dem britischen „New Deal“. Beide haben eine Reihe von Praktiken befördert, die in der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion als „Workfare“-Strategien zusammengefasst werden. Unter „Workfare“ sind nach der Definition von Lodemel/Trickey „Programme oder Projekte (zu verstehen), bei denen von den Zielpersonen verlangt wird, als Gegenleistung für Sozialhilfe Arbeit zu verrichten“ (Lodemel/Trickey 2001: 129). Dabei unterscheiden sich die „Workfare“-Programme, die in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts zuerst in den USA aufgelegt wurden, von älteren Versionen des Arbeitszwangs für Sozialhilfeempfänger. „Wo die alten Formen wenig mehr als Arbeit im Austausch für Sozialleistungen boten, schloss `New-Style Workfare´ verschiedene Arbeits- und Ausbildungsprogramme mit ein, die den WohlfahrtsempfängerInnen helfen sollten, Zugang zu regulärer Arbeit zu finden“ (a.a.O.: 127).

Im Kern beinhaltet „Workfare“ also eine Verschiebung staatlicher Leistungen weg von der Gewährung materieller Hilfen hin zum verstärkten Angebot von Dienstleistungen, die auf die Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt hin zentriert sind, wie Beratung, Arbeitsvermittlung, Bewerbungstraining, das Angebot von Praktika, aber auch Kinderbetreuung, Drogenberatung u.ä. Die Spannbreite der „Workfare“-Strategien umfasst an einem Pol die Verbesserung der Beschäftigungschancen durch Qualifizierungsangebote („humankapitalorientiertes Workfare“) und die Vermittlung in den nächstbesten Arbeitsplatz auf der anderen Seite („arbeitsmarktorientiertes Workfare“: „work first“) (vgl. Lodemel/ Trickey 2000, Peck 2001).

Die skizzierten Modernisierungsbestrebungen auf der kommunalen Ebene wurden in der Vergangenheit zwar von Bund und Ländern beobachtet und teilweise auch konzeptionell unterstützt[2], finden aber erst seit der Vorlage des Berichts der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. Hartz-Kommission) und den Arbeiten an einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe größeres Interesse in der politischen Öffentlichkeit. Die Bundesregierung hat die Ergebnisse des Berichts aufgegriffen und am 21. August 2002 ein Konzept zur Umsetzung vorgelegt, in dem u.a. die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die flächendeckende Implementation von Job- Centern angekündigt werden. Für den 1.1.2004 ist ein Gesetz geplant, das

1) Dass das Theorem der „Armutsfalle“ bisher empirisch nicht belegt werden konnte, sondern eher der „Stammtisch-Soziologie“ bzw. den betriebswirtschaftlichen Konstruktionen eines „homo oeconomicus“ entspringt, scheint Politiker jeder Couleur nicht weiter zu stören. Denn dass sich Sozialhilfeempfänger im Gegenteil bemühen, auch durch die Annahme schlecht bezahlter Jobs ihre Situation zu verbessern und „unabhängig“ zu werden, zeigen einige empirische Untersuchungen (vgl. Walker 2001, Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002).

2) Dies gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen, das in inzwischen drei Modellvorhaben die konzeptionellen, methodischen und organisatorischen Voraussetzungen und Bedingungen einer solchen Praxis hat untersuchen lassen und jüngst diese Erfahrungen in einen eigenen Vorschlag zur Gestaltung von „Job-Centern“ gegossen hat (vgl. MASQT 2000 a und b, 2002 a und b sowie MWA 2003). An diesen Projekten war der Autor als Leiter der jeweiligen wissenschaftlichen Begleitungen beteiligt.

dieses Konzept zu geltendem Recht machen und u.a. die „Job-Center“ bundesweit einführen soll. Eines der zentralen Elemente des Job-Center ist das Angebot des Fallmanagements für erwerbsfähige Arbeitslose, womit die konzeptionelle und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Strukturen des Case Management eine erhöhte Bedeutung gewinnt. Dies umso mehr, als Case Management auch in den USA und in Großbritannien die zentrale „Schaltstelle“ der Vermittlung aktivierender Leistungen darstellt und somit als Kernelement von Aktivierungsstrategien (oder auch: „Workfare“-Strategien) begriffen werden kann (Peck 2001).

2. Case Management als Handlungskonzept im Feld der Sozialhilfe

Case Management existiert in den USA als Handlungskonzept in der Gesundheitsversorgung bereits seit den 80er-Jahren, auch wenn die Wurzeln noch weiter zurückreichen (vgl. Zander 2000). Seit Ende der 90er-Jahre wurde Case Management in der deutschen Sozialarbeit rezipiert (Wendt 1997), ohne dass damit allerdings starke Impulse für die Praxis in der Sozial- und Jugendhilfe ausgegangen wären.

Obwohl auch in den USA nicht von „dem“ Case Management gesprochen werden kann, sich vielmehr unterschiedliche konzeptionelle Strömungen unter diesem Begriff zusammenfassen lassen, ist es möglich, an einer Begriffsdefinition anzusetzen, um dann Kernelemente des Case Managements zu bestimmen und notwendige Differenzierungen vorzunehmen.

Die „Case Management Society of America“ definiert Case Management „als einen kooperativen Prozess, in dem Versorgungsangelegenheiten und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf eines Patienten mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken“ (Ewers 2000: 56). Aus dieser Definition können die beiden Pole des Case Managements gut erschlossen werden: die Orientierung am individuellen Bedarf einerseits, die Planung und Steuerung eines Versorgungsangebots andererseits.

Case Management beinhaltet somit – wie auch Beratung und Hilfeplanung – die persönliche Interaktion als ein zentrales Element, im Unterschied zur klassischen Einzelfallhilfe aber die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als ein zweites. Hilfe wird nicht direkt erbracht, sondern vermittelt; damit diese Vermittlung aber optimal erfolgt, ist ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig, der den Case Manager zum „Insider-Experten“ (Lamb/Stempel 2000: 166) macht, d.h. zu einer Person, die sowohl die Binnenperspektive des Klienten wie die Außenperspektive (des Versorgungssystems) einnehmen und beide Perspektiven vermitteln kann. Von den speziellen Anforderungen, die sich hieraus ergeben, wird noch zu sprechen sein.

Gegenstand des Case Managements ist es auch – dies stellt die zweite wichtige Dimension der zitierten Definition dar – nicht nur professionelle Dienstleistungen zu erschließen, sondern Unterstützungsnetzwerke in der „Lebenswelt“ der Klienten zu identifizieren und zu aktivieren, d.h. „Netzwerke“ auf verschiedenen Ebenen zu knüpfen und für den Einzelfall nutzbar zu machen. Dies beinhaltet eine deutlich planerische und sozialräumliche Ausrichtung des Case Managements, die allerdings stets rückbezogen bleibt auf die Bedarfslage im Einzelfall.[3]

Case Management in diesem Sinne beinhaltet eine dreifache Orientierung:

- an den Bedürfnissen des Klienten;
- an den Strukturen des Versorgungssystems;
- an den Potenzialen des Sozialraums.

Idealerweise sollen diese drei unterschiedlichen Orientierungen zu Gunsten der Versorgungsnotwendigkeiten des Einzelfalls integriert werden.

Damit kann das „Proprium“ des Case Managements benannt werden. Vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Diskussion besteht es darin, dass Case Management „in Anlehnung an die Zielvorstellung einer kontinuierlichen und integrierten Versorgung (continuum of care) die zeitlichen und räumlichen Dimensionen des Versorgungsgeschehens überbrückt“ (Ewers 2000: 54). Case Management agiert entlang eines zeitlich definierbaren Versorgungsbedarfs kontinuierlich („over time“) und koordiniert Hilfsangebote quer zu bestehenden Grenzen von Ämtern, Diensten und Einrichtungen („across services“). Der zentrale Begriff lautet: „Versorgungskontinuität“ (Ewers 2000: 55). Diesseits der Positionierung des jeweiligen Konzepts im Spannungsfeld zwischen Klienten („guarding the patients“, vgl. Ewers/Schaeffer 2000: 20) einerseits, dem Versorgungssystem andererseits („guarding the dollars“) muss Case Management die Aufgabe wahrnehmen, die Zersplitterung vorhandener Angebote aufzuheben bzw. zu kompensieren, indem eine Koordinationsleistung vollbracht wird, die mehr ist als der Hinweis auf bestehende Dienste und Einrichtungen: Orientiert an den Gegebenheiten des Einzelfalls werden geeignete Angebote ausgewählt und vermittelt bzw. (darüber hinausgehend) verbindlich gesteuert. Im Grad der Verbindlichkeit unterscheiden sich Case Management-Konzepte ebenso wie in der Frage der primären Ausrichtung am Einzelfall oder System – ein Minimum an Sicherung der Versorgungskontinuität, d.h. „Schnittstellenmanagement“, darf jedoch nicht unterschritten werden, wenn noch von „Case Management“ die Rede sein soll.[4]

Jedes Case Management muss in der Zeitachse Kontinuität aufweisen („aus einer Hand“ erfolgen) und unterschiedliche Hilfen und Leistungen koordinieren (und damit zumindest im Auge behalten) – dies ist das Kriterium, an dem sich Case Management-Konzepte, die in der professionellen Tradition stehen, und Angebote, die schlicht auf einer Modewelle mitreiten, unterscheiden lassen.

Im Case Management reproduziert sich der Widerspruch, welcher der sozialen Arbeit immer schon anhaftet. Das „doppelte Mandat“ wird jedoch im Falle des Case Managements zu einem permanenten strukturellen Handlungsproblem, da die Vermittlung von „Systemerfordernissen“ und „lebensweltlichen“ Ansprüchen (vgl. Rauschenbach 1999) – wie die oben zitierte Definition zeigt – das Wesenselement von Case Management darstellt.

3) Diese Ebene ist nicht Gegenstand meines Vortrags, sondern des Beitrags von Heiner Brülle.

4) Aus diesem Grunde beinhaltet Case Management immer auch Hilfeplanung, aber nicht jede Hilfeplanung Case Management. Denn bei Hilfeplanung ist durchaus offen, ob die „geplanten“ Hilfen auch vom Hilfeplaner koordiniert, überwacht oder gar gesteuert werden oder aber die entscheidende Vermittlungsleistung doch vom Klienten wahrgenommen werden muss, der von Dienst zu Dienst „weitergereicht“ wird.

Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man den Prozess des Case Management nicht in seinem Ablauf (Beratung – Assessment – Zielvereinbarung – Hilfeplanung – Leistungssteuerung; vgl. Abschnitt 3), sondern in seiner Handlungslogik analysiert.

Case Management realisiert sich über ein doppelt zu schliessendes „Arbeitsbündnis“[5]: dem Arbeitsbündnis zwischen Case Managere und Klienten und dem Arbeitsbündnis mit den Kooperationspartnern im „Feld“, die Leistungsangebote zur Umsetzung von Hilfeplänen bereitstellen.[6] Gegenstand des ersten Arbeitsbündnisses ist die Herstellung und Aufrechterhaltung von Kooperationsbereitschaft und Kooperationsfähigkeit beider Interaktionspartner, Thema des zweiten Arbeitsbündnisses die im Einzelfall erforderliche Qualität und Quantität von Leistungen. Der Case Manager muss also nach zwei Seiten Arbeitsbündnisse schließen und fortführen, wobei er zwei sehr unterschiedliche Handlungslogiken zur Anwendung bringen muss:

- Im ersten Fall bewegt er sich im Feld kommunikativen Handelns und muss dessen Regeln beachten: Es geht darum, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, es geht um Empathie, um das Ausbalancieren von Nähe und Distanz und gerade nicht um „Strategie“.
- Im zweiten Fall muss er politisch-strategisch handeln: Ziel ist die Umsetzung von Entscheidungen, die im Zuge der Hilfeplanung getroffen wurden und die jetzt gegenüber „Dritten“, nämlich den Anbietern der benötigten Leistungen, „durchgesetzt[7]“ werden müssen.

Die „Brücke“ zwischen den beiden Arbeitsbündnissen schlägt der Hilfeplan: Er entsteht in der Kooperation zwischen Klient und Case Manager und wird – u.a. – realisiert durch Leistungsanbieter.[8] Damit wird das Handlungsproblem der „Vermittlung“ noch komplexer: Die Erarbeitung eines Hilfeplanes erfolgt nämlich zwar auf der Grundlage existenter Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit, sie stellt sozusagen die „Ernte“ der „Früchte“ kommunikativen Handelns dar, sie folgt aber einer gänzlich anderen Logik. Hilfepläne bauen auf Zielhierarchien auf und beinhalten eine klare Zweck-Mittel-Rationalität: Sie formulieren, mit welchen Mitteln (u.a. Hilfeangeboten, eigene Aktivitäten des Klienten etc. Ziele erreicht werden können. Die Entwicklung von Hilfeplänen ist Bestandteil strategisch-technischen Handelns.[9]

Dies bedeutet, dass der Case Manager in seiner Tätigkeit auf drei unterschiedliche Handlungstypen zurückgreifen muss: kommunikatives Handeln, strategisch-technisches Handeln und politisch-strategisches Handeln. Das oben skizzierte Handlungsproblem der Vermittlung zwischen Systemerfordernissen und lebensweltlichen Ansprüchen fächert sich aus in die strukturelle Anforderung, diese drei Handlungstypen situationsgerecht zu realisieren, miteinander in Einklang zu bringen und darüber die Vermittlungsleistung zu vollbringen.

Diese strukturelle Anforderung kann nur dann bewältigt werden, wenn der Case Manager die „Handlungsautonomie“ erhält, die er braucht, um die aufgezeigten unterschiedlichen Leistungen erbringen zu können. Dies bedeutet, dass der Case Manager die „Fallverantwortung“ besitzen muss, d.h. einerseits dafür verantwortlich ist, dass ein tragfähiges Arbeitsbündnis mit dem Klienten zustande kommt, andererseits aber auch die Kompetenzen haben muss, externe Hilfeangebote zeitnah „abzurufen“.[10]

Diese Anforderung kann generell, d.h. arbeitsfeldübergreifend, formuliert werden. Dennoch wird sie inhaltlich unterschiedlich ausfallen, je nachdem, in welchem Handlungsfeld Case Managements als Konzept Anwendung findet. Denn natürlich entscheiden die Spielregeln des Feldes über das Gewicht, das Systemanforderungen gegenüber lebensweltlichen Ansprüchen zukommt.

3. Case Management als Prozess[11]

Abstrahiert man von den Bedingungen des jeweiligen Feldes, dann kann Case Management idealtypisch als Prozess beschrieben werden, der mehrere Handlungsformen miteinander verknüpft. Im Folgenden werden diese einzelnen Handlungsformen kurz vorgestellt, um daran anschließend ihre Kombination als Elemente des Case Management als eigenständige Handlungsform und Kern „aktivierender“ Ansätze zu skizzieren.

Beratung

Die Handlungsform „Beratung“ ist der Sozialhilfe alles andere als fremd, stellt sie doch von jeher das zentrale Instrument der persönlichen Hilfe dar und ist auch dementsprechend (ohne freilich präzise definiert zu werden) gesetzlich im BSHG kodifiziert (§§ 8 und 17 BSHG, vgl. auch § 14 SGB I). Ein großer Teil der Reformdiskussion in der Sozialhilfe richtet sich auf eine Verstärkung und Qualifizierung dieser Handlungsform im Kontext der Leistungserbringung. Diskutiert wurden dabei vor allem die „Einstiegsberatung“ und die „Ausstiegsberatung“, die beide funktional auf eine möglichst rasche Verselbstständigung von Sozialhilfeempfängern abzielen. Obwohl das Wort „Beratung“ innerhalb lokaler Reformdiskurse recht häufig gebraucht wird, herrscht noch kein Einverständnis über die „innere Logik“ dieser Handlungsform im Vergleich zu anderen Handlungsformen in der Sozialhilfe.

Die in den letzten Jahren geführten Diskussionen um Beratungsleistungen in der Sozialhilfe machen deutlich, dass ein Bedarf existiert für ein spezielles Angebot mit folgenden Anforderungen an eine „Beratung in prekären materiellen Lebenslagen“:

(a) Die Beratung ist offen für verschiedenste Personengruppen und für unterschiedlichste Problemstellungen;
(b) es gibt nur eine geringe Spezialisierung;
(c) die Beratung ist niederschwellig und formlos;
(d) die Beratung ist kombiniert mit praktischen Hilfen;
(e) die Berater haben intensive Kontakte mit anderen Akteuren.

5) Zu diesem Begriff vgl. MASQT 2000 a.

6) Um die Argumentation an dieser Stelle nicht zu komplex werden zu lassen, werden im Folgenden nur die „formellen“ Leistungsanbieter betrachtet.

7) Dies ist nicht so zu verstehen, dass dabei immer Widerstand gebrochen werden müsste. Vielmehr geht es um die Ausübung von „Macht“, die nach Max Webers berühmter Definition sich nur im Extremfall darin zu beweisen hat, dass sie Interessen auch gegen Widerstreben durchzusetzen vermag.

8) Natürlich sind auch Aktivitäten des Klienten Gegenstand des Hilfeplans – diese Aktivitäten in Gang zu setzen ist jedoch Gegenstand kommunikativen Handelns.

9) Zur Begrifflichkeit und insbesondere zur Unterscheidung von kommunikativem und strategisch-technischem Handeln vgl. Habermas 1981.

10) Dies wiederum setzt die vorgängige Planung der Angebote voraus – eine Aufgabe der Institution, die Case Management anbietet, nicht des Case Managers selbst.

11) Eine ausführliche Darstellung ist in MWA 2003 zu finden.

Ein wichtiges Merkmal von Beratung, das sie von anderen personenbezogenen sozialen Dienstleistungen unterscheidet, ist ihre „Ergebnisoffenheit“. Was ein Rat Suchender mit den Inhalten einer Beratung anfangen kann, entscheidet sich nicht in der Beratungssituation selbst, sondern erst hinterher, in der Lebenswelt der Rat Suchenden. Insofern haben diese auch ein „Entscheidungsrecht“ über die Angemessenheit der Beratungsergebnisse angesichts ihrer Alltagspraxis.

Beratung stellt einen wichtigen Baustein der Sozialhilfe allgemein dar. Sie kann für sich alleine stehen, z.B. dann, wenn sich Hilfeempfänger als Folge einer Beratung selbst helfen können und keine weitere Unterstützung benötigen. Beratung kann aber in besonderen Fällen auch das erste Element einer „Leistungs- oder Förderkette“ darstellen, kann verknüpft werden mit weiteren Handlungsformen, die in ihrer Verbindlichkeit über Beratung hinausgehen, z.B. systematisches Assessment bzw. Hilfeplanung.

Assessment

Bestandteil vieler Beratungsprozesse ist die Erfassung und Analyse von Problemlagen, somit das „Assessment“, die „Anamnese“ oder die „Diagnose“[12]. Dieses Element kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Funktional geht es immer darum, Problemlagen des Hilfeempfängers als solche zu erkennen, ihre Ursachen und Verknüpfungen zu identifizieren und in Bezug zum Ziel der Dienstleistung zu setzen. Dieser Prozess stellt einerseits ein Element komplexer „Beratung“ dar, denn auch dort geht es ja darum, Problemlagen zu erkennen und zu strukturieren. Die Aufgabe „Assessment/Anamnese/Diagnose“ kann aber innerhalb des Beratungsprozesses speziell ausgewiesen oder gar aus diesem herausgelöst, spezialisiert werden. Im ersten Fall geschieht dies in Form einer abgegrenzten „Etappe“ des Beratungsprozesses, etwa als „Potenzialanalyse“. Mit dem zweiten Fall haben wir es zu tun, wenn Problem- oder Ressourcenanalysen von „Spezialisten“ durchgeführt werden. Diese verwenden hierzu meist eine eigene Methode, die Diagnoseverfahren von Beratungsprozessen deutlich trennt.

Das Assessment ist für die über Beratung hinausgehenden Prozesse der Hilfeplanung und des Case Managements von ausschlaggebender Bedeutung, da die hier gesammelten Daten und Informationen die notwendige Voraussetzung für die Erstellung eines bedarfsorientierten individuellen Hilfeplans bilden. Allerdings gilt dabei, dass die Datensammlung „zielorientiert“ erfolgen muss, damit sie nicht zum Selbstzweck wird.

Hilfeplanung

Wenn Diagnosen nicht folgenlos bleiben, sondern Konsequenzen für die Lösung von Problemen haben sollen, münden sie in Hilfeplanung. Hilfeplanung beginnt mit der „Zielfindung“, d.h. der gemeinsamen Festlegung dessen, was für den Hilfe Suchenden erreicht werden soll. Auf dieser Basis werden Teilziele und Aufgaben definiert, Rechte und Pflichten festgelegt. Auf diese Weise wird über das zukünftige Handeln der Hilfeempfänger wie der Berater entschieden. Durch den Abschluss von (möglichst explizit getroffenen) Zielvereinbarungen wird versucht, das zukünftige Handeln aller Beteiligten zu strukturieren, vorhersehbar und verbindlich zu machen.

Hilfeplanung gewinnt als eigenständige Handlungsform somit ihre Kontur vor allem durch den Aspekt der konkreten Planung künftiger Handlungen, die dadurch bindender ist als Beratung, dass Abweichungen von der Planung identifiziert und gemeinsam thematisiert werden und zur systematischen Modifikation der Hilfeplanung führen können (Fortschreibung).

Leistungssteuerung

Während Hilfeplanung nur die Planung von Hilfen zur Problemlösung und den Abschluss von Vereinbarungen zwischen „Berater“ und „Rat Suchenden“ beinhaltet, macht die Realisierung der Vereinbarungen u.U. eine neue Handlungsform erforderlich. Wenn Hilfeplanung in die Organisation und Bereitstellung eines Hilfeangebots übergeht, wird sie zur Leistungssteuerung.

Leistungssteuerung setzt das um, was in der Hilfeplanung mit den Klienten entwickelt worden ist, verschiebt allerdings durch die Fokussierung auf die Realisierung von Hilfsmöglichkeiten die Perspektive von der Bearbeitung des Einzelfalls auf das Knüpfen von Unterstützungsnetzen. Während Hilfeplanung noch ganz an der individuellen Bedarfslage ansetzt und – hypothetisch – Angebote sequentiell „hintereinander schaltet“, muss Leistungssteuerung zwar dies auch voraussetzen oder selbst in die Hand nehmen, darüber hinaus aber dafür Sorge tragen, dass aus dem hypothetischen Angebot eine wirkliche, abrufbare Hilfeleistung wird.

Leistungssteuerung hat damit zwei Seiten: Zum einen wird das Verhältnis von „Berater“ und „Rat Suchendem“ verbindlich gestaltet, ihr jeweiliges Handeln bewegt sich im Rahmen der getroffenen Zielvereinbarung, die Rechte und Pflichten festgelegt hat. Gleichzeitig tritt für den Berater neben die Interaktion mit dem Hilfe Suchenden die Aufgabe der Organisation von Hilfeleistungen, die sich zwar im Einzelfall bewähren muss, aber unabhängig von konkreten Fällen geplant werden kann.

Leistungssteuerung in diesem Sinne ist ein Element des umfassenderen Case Managements, das alle hier genannten Elemente kombiniert – Beratung, Assessment, Hilfeplanung und auch die Steuerung des in der Hilfeplanung festgelegten Hilfeangebots.

Case Management

Die hier skizzierten vier Elemente des einzelfallbezogenen Hilfeprozesses besitzen jeweils ihre eigenständige „Logik“ und sie können auch für sich stehen, wenn z.B. Rat Suchenden bereits mit Beratung gedient ist, sie sich durch beraterische Hilfe selbst einen Arbeitsplatz suchen können, ohne dass die Inanspruchnahme weiterer Leistungen wie Diagnose oder Hilfeplanung notwendig würde. Sie bauen aber auch aufeinander auf, bilden potenziell miteinander zu verknüpfende Glieder einer komplexen Dienstleistungskette.

Die hier skizzierten Elemente des Hilfeprozesses unterscheiden sich auch in leistungsrechtlicher Hinsicht: Beratung, Assessment und Hilfeplanung dienen jeweils der Vorbereitung einer Leistungsentscheidung, während die Leistungssteuerung bereits Leistungen umsetzt. Dies bedeutet verwaltungsrechtlich, dass Beratung, Assessment und Hilfeplanung bis zur Zielvereinbarung „schlichtes Verwaltungshandeln“ darstellen, während die Leistungssteuerung nach dem Abschluss der Zielvereinbarung auf einem Verwaltungsakt

12) Trotz der Bedeutungsunterschiede der drei Begriffe sollen sie hier synonym verwendet werden, da der Raum für eine Diskussion dieser Differenzen fehlt.

oder einem öffentlich-rechtlichen Vertrag basiert. Dies hat Folgen für die Mitwirkungspflichten: die §§ 60 ff. SGB I greifen erst im Zusammenhang mit dem Verwaltungsakt (bzw. öffentlich-rechtlichen Vertrag).

Wenn die hier genannten Handlungsformen zielgerichtet miteinander verknüpft werden, etwa indem Beratung dazu dient, Hilfeplanung vorzubereiten und die geplanten Hilfen stringent in der Steuerung der im Einzelfall benötigten Leistungen aufgehen, sehen wir einen Umschlagpunkt gekommen, der zu einem neuen institutionellen Arrangement, einem neuen Setting führt. Damit wird ein komplexer Prozess implementiert, der das Case Management im eigentlichen Sinne ausmacht.

Wenn mit Case Management der Anspruch verknüpft ist, nicht nur Leistungsangebote zu koordinieren, sondern dies auch in einer Weise zu tun, die auf den individuellen Bedarf des jeweiligen Klienten Bezug nimmt, dann muss Case Management über die Steuerung des vorhandenen Leistungsangebots hinausgehen, muss über eine Analyse nicht gedeckter Bedarfe Angebotslücken feststellen und sich dafür engagieren, diese Lücken zu schließen.

Case Management muss somit, soll es tatsächlich den Anspruch „passgenauer“ Hilfe einlösen, neben der einzelfallbezogenen Arbeit einzelfallübergreifende Aktivitäten entfalten, diese nicht unbedingt selbst realisieren, aber zumindest anregen und sich an der Steuerung des Gesamtangebots beteiligen.[13]

Die Einführung von Case Management fordert damit den bestehenden institutionellen Komplex der Sozialhilfe an drei Stellen heraus:

- Ansätze der Bedarfsanalyse, Sozialberichterstattung und Sozialplanung müssen verstärkt werden, um den Boden für effektives einzelfallübergreifendes und einzelfallunabhängiges Arbeiten zu bereiten;
- Instrumente der Koordinierung und Angebotssteuerung müssen ausgebaut und neu entwickelt werden – hierzu gehört auch ein funktionsgerechtes Controlling;
- Leistungssteuerung und Angebotssteuerung müssen systematisch miteinander verknüpft werden – dies beinhaltet einen Kompetenzzuwachs für die Case Manager, denn sie entscheiden mit ihrer Arbeit über die zukünftige Ausgestaltung des Angebots unmittelbar mit.

Damit wäre perspektivisch ein tatsächlich auf „Passgenauigkeit“ zielendes Case Management konzipiert. Alle Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Hilfeangebote orientieren sich am individuell festgestellten „Bedarf“, das Steuerungsziel lautet „Bedarfsgerechtigkeit“. Dies bedeutet einerseits, dass die individuellen Ressourcen und Defizite der Rat Suchenden Ausgangspunkt der Überlegungen sind, z.B. einen Weg zurück in das Erwerbsleben zu planen. Gleichzeitig stehen diese Aktivitäten in einem politischen und ökonomischen Rahmen, ist der „Bedarf“ auch administrativ mitbestimmt, resultiert aus einem „Aushandlungsprozess“ zwischen Rat suchendem Individuum und der beratenden und helfenden Organisation.

Die Wirksamkeit des Dienstleistungsangebots hängt entscheidend davon ab, dass die einzelnen benötigten Leistungen, Hilfen und Maßnahmen zeitnah verfügbar sind. Deshalb spielen vorausschauende Planung (die sich auf eine Analyse der zielgruppenspezifischen Bedarfe ebenso stützen muss wie auf eine Auswertung der Bedingungen auf den Teilmärkten des lokalen Arbeitsmarktes) und eine Koordinierung der Angebotsträger (Beschäftigungsträger, Wohlfahrtsverbände, soziale Dienste etc.) eine große Rolle für die Realisierung des Case Managements. Die einzelfallbezogene „vertikale“ Integration von Angeboten muss demnach ergänzt werden um die Planung und Koordination der zeitnahen Bereitstellung der geeigneten Angebote und Maßnahmen, die Achse der „horizontalen Integration“. Diese enthält eine Bedarfs- und Bestandsanalyse, aus der heraus strategische Ziele für das Feld der Sozialhilfe formuliert werden. Aus diesen Zielen leitet sich die Planung eines Angebots an Maßnahmen und Hilfen ab, die von verschiedenen Trägern realisiert werden. Dieses Angebot gilt es zu koordinieren, damit es zeitnah zur Verfügung stehen kann. Beide, vertikale und horizontale Integration sollten über ein integriertes Controllingsystem gesteuert werden. Außerdem ist es sinnvoll, den gesamten Leistungsprozess zu evaluieren.

4. Ausblick

Durch die Verschiebung der Prioritäten weg von materiellen Leistungen zu Dienstleistungen ändern sich die Modi der Wohlfahrtsproduktion[14] zu Gunsten pädagogischer Interventionsformen. Einsatzfelder der pädagogischen Interventionsform sind traditionellerweise der Bildungsbereich und das weite Feld der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Hier haben sich Professionen und professionelle Standards über Ziele und Inhalte dieser Interventionsform ausgebildet. „Workfare“-Strategien greifen typischerweise auf Praktiken zurück, die eindeutig dem Formenkreis pädagogischer Intervention zugehören: insbesondere Aufklärung und Beratung. Das Besondere dabei ist, dass dabei pädagogische Intervention dort eingesetzt wird, wo vorher Formen rechtlicher und ökonomischer Intervention dominierten.

Das Extrem bilden die USA, wo vielerorts eine durch Rechtsansprüche gesicherte, in der Höhe eindeutig bestimmbare standardisierte materielle Hilfe (rechtliche und ökonomische Intervention) durch so genannte „Diversions“-Programme substituiert wird, deren Inhalt (z.B. Beratung, Unterstützung bei der Jobsuche) und Umfang ausschließlich vom Personal, z.B. den zuständigen Case Managern, bestimmt wird. Die Case Manager rücken damit in eine zentrale strategische Position im Hinblick auf das Erzielen von Verhaltensänderungen bei Klienten. Peck schreibt hierzu: „As the Riverside philosophy demonstrates ..., workfare strategies imply the replacement of arm`s-length modes of regulating the poor via bueaurocratic means with a more aggressive form of hands-on, paternalistic micromanagement“ (Peck 2001: 362) und er zitiert Lawrence Mead, einen der Apologeten dieser Strategie: „Case management is rule inforcement. Staff members do have to relate to their clients as individuals, not as numbers, but mainly to check up on them. Just doing this appears to be strongly motivating“ (ebd.). Im Zentrum dieser Strategie steht zweierlei: die Änderung des Verhaltens oder auch des äußeren Erscheinungsbildes (wie in Riverside, wo eine starre Kleiderordnung darüber wacht, dass sich die Programmteilnehmer sowohl den Case Managern wie ihren potenziellen Arbeitgebern auch adrett darstellen) und das Einüben der Bereitschaft zur beständigen Aktivität: Stellenanzeigen lesen, Bewerbungen schreiben, an Kursen teilnehmen, Praktika absolvieren, kurz: alles zu tun, was die

13) Vgl. hierzu den Beitrag von Brülle.

14) Vgl. Kaufmann 2002.

Arbeitswilligkeit demonstriert. Damit werden im besten Fall „Schlüsselqualifikationen“ aufgebaut und erhalten, auch in einer Situation, in der ein „echter“ Arbeitsplatz nicht in Sicht ist. So soll die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung auch dann aufrechterhalten werden, wenn der Erfolg der Bemühungen eher unrealistisch ist. „Workfare“-Strategien zielen auf eine soziale Inklusion, die über die Teilnahme am Arbeitsmarktgeschehen nicht mehr gewährleistet ist und durch die Teilhabe an materiellen Leistungen scheinbar nicht stabil genug hergestellt werden kann. Mitchell Dean, ein australischer Soziologe, schreibt hierzu: „... the concern for disadvantage and for social justice has become linked to a fear of long-term welfare dependency and its consequences. To prevent the formation of such an underclass our governmental-ethical practices of social security demand that clients work upon themselves so that they may be ready and able to work when opportunities are available“ (Dean 1995: 579).

Pädagogische Intervention tritt an die Stelle ökonomischer und rechtlicher Intervention; damit gehen aber auch die Kontrollmechanismen verloren, die mit diesen beiden Interventionsformen gesetzt waren, z.B. die Überprüfbarkeit von Entscheidungen.

Werden keine funktionalen Äquivalente gefunden, z.B. einklagbare Qualitätsstandards, so ist eine „Refeudalisierung“ im Bereich sozialer Dienstleistungen zu befürchten. Der Case Manager bestimmt dann – mit erheblicher Sanktionsmacht ausgestattet – fast alleine über den zukünftigen Lebensweg von Klienten. Im schlimmsten Fall kommt Case Management ohne jede weitere Perspektive zum Einsatz und degeneriert zur erzwungenen Pflichtübung für die Klienten. Diese sind dann gehalten, wie Robert Castel in seiner Kritik an analogen Praktiken in Frankreich feststellt, ihr Leben mit all seinen Fehlschlägen und Unzulänglichkeiten zu präsentieren, damit dann dieses armselige Material unter die Lupe genommen und eine fiktive Rehabilitierungsperspektive entworfen werden kann. Er kommt zu dem Fazit: „Ohne die Vermittlung kollektiver Rechtsansprüche laufen die Individualisierung der Unterstützung und die auf gegenseitiger Bekanntschaft basierende, den lokalen Instanzen übertragene Entscheidungsmacht stets Gefahr, die alte Logik der Philanthropie zu übernehmen: Erweise Dich gehorsam. Und Du wirst unterstützt“ (Castel 2000: 410).

Literatur:

Burt, Martha R. (2002): The „Hard-to-serve“: Definitions and Implications, in: Weil, Alan/ Finegold, Kenneth (eds.): Welfare Reform. The Next Act. Washington.

Castel, Robert (2000): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Geschichte der Lohnarbeit. Konstanz.

Dean, Mitchell (1995): Governing the unemployed self in an active society, in: Economy and Society 4/1995, S. 559–583.

Ewers, Michael (2000): Das anglo-amerikanische Case Management: Konzenptionelle und methodische Grundlage. In: Ewers, Michael/Schaeffer, Doris (Hrsg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, 53–90.

Ewers, Michael/Schaeffer, Doris (2000): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.

Galuske, Michael (1993): Das Orientierungsdilemma. Bielefeld.

Gebauer, Ronald/ Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle. Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin.

Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main.

Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat. Opladen.

Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Berlin

Lamb, Gerri S./Stempel, Joan E. (2000): Pflegerisches Case Management aus Patientensicht: Die Entwicklung zum Insider-Experten, in: Ewers, Michael/Schaeffer, Doris (Hrsg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, 161–177.

Leisering, Lutz/ Hilkert, Bernhard (2001): Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat. Chancen und Risiken der kommunalen Sozialhilfereformen (Hilfe zum Lebensunterhalt) unter besonderer Berücksichtigung neuer Informationssysteme, Abschlussbericht des Projektes Nr. 987-53-4 der Hans-Böckler-Stiftung, Typoskript, Bielefeld.

Lodemel, Ivar/Trickey, Heather (2001): Ein neuer Vertrag für Sozialhilfe, in: Stelzer-Orthofer, Ch. (Hrsg.): Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion. Linz.

Lodermel, Ivar/Trickey, Helen (Eds) (2001): "An Offer You cannot Refuse": Workfare in international perspective. Bristol.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (2000 a): Modellprojekt „Sozialbüros“ Endbericht. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (2000 b): Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hrsg.) (2002 a): Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (2002 b): Modellprojekt „Sozialagenturen“. Düsseldorf.

Ministerium für Wiortschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA) (2003): Job-Center. Methodik und Organisation. Düsseldorf.

Moxley, David P. (1997): Case Management by Design. New York.

Oostrik, Hans/Steenbergen, Bas (2000): Case Management in der ambulanten psychosozialen Gesundheitsversorgung in den Niederlanden: das Nijmeger Modell, in: Ewers/Schaeffer (2000): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.

Peck, Jamie (2001): Workfare States. New York/London

Rauschenbach, Thomas (1999): Das sozialpädagogische Jahrhundert. München.

Walker, Robert (2001): Can Work work? A preliminary assessment of the "welfare to work" strategy, in: Zeitschrift für Sozialreform, 47. Jg., Heft 4, S. 437–463.

Wendt, Wolf Rainer (1997): Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung, Freiburg i.B.

Zander, Karen (2000): Case Management, klinische Pfade und CareMaps: Stand der Entwicklung und Diskussion in den USA in: Ewers/Schaeffer (Hrsg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.

Auf dem Weg zu einem neuen Ansatz – Sozialagentur in Mülheim an der Ruhr

Klaus Konietzka, Jugendamt – Sozialer Dienst, Stadt Mülheim

1. Die Ausgangslage

In den vergangenen Jahren sind in der Stadt Mülheim an der Ruhr bereits in einigen sozial- und jugendpolitischen Handlungsfeldern organisatorische Veränderungen vorgenommen worden, die die traditionellen kommunalen Handlungsmuster weit reichend verändert haben.

Kern der Reformbemühungen war der Aufbau einer wirkungs- und kundenorientierten Organisationsform kommunaler sozialer Dienstleistungen, die in bewusster Abkehr von den institutionell versäulten Modalitäten bisheriger Leistungsgewährungen stehen.

Im Jahr 2001 wurden diese Reformbemühungen mit dem Projekt „Soziales-Jugend-Schule“ (SJS) fortgesetzt, bei dem es um die Optimierung der Zusammenarbeit dieser Bereiche mit dem globalen Ziel der Verbesserung des Leistungsangebotes für die Leistungsempfänger geht.

Am Ende soll ein bürgerorientiertes, effektives und effizientes soziales Dienstleistungsangebot stehen, mit dem auch sicherzustellen ist, dass die Jugend- und die Sozialverwaltung den Herausforderungen der Zukunft gerecht werden können und ein sinnvoller und effektiver Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen die kommunale soziale Infrastruktur sichert und verbessert.

Davon ausgehend, dass soziale Dienste mit einer jeweiligen Zuständigkeit für die Jugendhilfe, die Sozialhilfe und die Gesundheitshilfe ein unkoordiniertes Nebeneinander begünstigen und nicht wirtschaftlich und zweckmäßig sind, wurde im konzeptionellen Projektansatz gefolgert, dass nicht mehr eine Ämterzugehörigkeit bei der Organisation der Leistungen den Vorrang haben muss, sondern die Bedürfnisse und Lebenswelten der Menschen.

Durch eine solche Organisationsform „ganzheitlicher“ sozialer Dienstleistungen und eine entsprechende Aufgabenzuweisung soll sichergestellt werden, dass die Ausführung der Aufgaben des KJHG des BSHG und ggf. anderer relevanter Gesetze im Zusammenwirken erfolgt.

Es geht dabei um die Erweitung von Handlungsspielräumen für personenbezogene und materielle Dienstleistungen wie auch um andere Zugangsmöglichkeiten bzw. die Beteiligung der Nutzer.

Mit diesem Projektansatz erfolgte im März 2001 eine Bewerbung der Stadt Mülheim an der Ruhr an der Ausschreibung des Sozialministeriums NRW zur Teilnahme an dem Modellprojekt „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“.

In diesem Modellprojekt soll die Sozialhilfe mit Angeboten der Arbeitsverwaltung und weiteren sozialen Dienstleistungen wie Jugendhilfe, Gesundheitshilfe u. a. verbunden werden.

Bei den „Sozialagenturen“ ist der erste und wichtigste Ansatz: An Stelle der bloßen Abwicklung von Zahlungsvorgängen in der Sozialhilfe wird die individuelle Hilfe, der persönliche Entwicklungsplan in den Vordergrund gestellt.

Es müssen deshalb neue Formen der Beratung, der Hilfeplanung und ein individuell maßgeschneidertes Case Management konzipiert werden.

Ziel ist es, nicht den Menschen der Maßnahme, sondern die Maßnahmen den Menschen anzupassen. Zweitens geht es darum, die vor Ort vorhandenen Möglichkeiten der Hilfe zu verzahnen. Damit soll der „Parcours durch verschiedene Ämter überflüssig gemacht werden“. Die Sozialagentur stellt „Lotsen“ bereit, deren Aufgabe es ist, quer zu den Säulen des Sozialleistungssystems, Ressourcen für - passgenaue Hilfen zu erschließen. „Die Rückführung in eine selbstständige Existenz ist also eine komplexe Dienstleistung, die aus einer Hand erbracht wird“ (MASQT 2001, S. 6).

1.1 Das Leitziel

Bezüglich der Organisation aller am Modellprojekt „Sozialagentur“ beteiligten Dienste ist eine Orientierung am Sozialraum favorisiert und eine stärkere Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung mit dem Ziel einer zielorientierten Aufgabenwahrnehmung angestrebt worden.

Denn ein regionalisiertes Arbeitskonzept kann in der Kombination persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen am wirksamsten Unterstützungsarrangements unter Berücksichtigung von Problemen und Ressourcen aller Beteiligten entwickeln. Hier liegt die Innovationskraft einer Neuorganisation kommunaler sozialer Dienstleistungen.

Mit einem sozialräumlichen Arbeitsprinzip verschiebt sich die Bedeutung der Organisationsstruktur von der „konditional programmierten Eingriffverwaltung“ (Brülle 1996, S. 186) hin zu einer zweckprogrammierten Leistungsverwaltung, die auch am ehesten an der Eigenverantwortung und den positiven Ressourcen der Menschen anknüpfen kann.

Die Regionalisierung sozialer Dienstleistungen erfordert, „dass sich die Strukturen der sozialen Einrichtungen an Individuen anpassen“ (Klatetzki 1995, S. 7), nicht nur für den Sozialraum, sondern auch in ihm, also vor Ort, konzipiert und erbracht werden.

Ein so regionalisiertes Arbeitskonzept kann in der Kombination persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen am wirksamsten Unterstützungsarrangements unter Berücksichtigung von Problemen und Ressourcen aller Beteiligten entwickeln.

Multiprofessionelle Teams auf Stadtteil-/Stadtbezirksebene gewähren ein integriertes Leistungsangebot aller ortsnah anzubietenden Leistungen der Jugend-, Sozial- und Gesundheitshilfe in fachlich-konzeptioneller, personeller und finanzieller Hinsicht.

Beratung, Sachleistung und Einrichtungen des öffentlichen Trägers sind im Stadtteil/Stadtbezirk miteinander wie auch mit den freien Trägern vernetzt,Angebote und Dienstleistungen, räumliche und personelle Ressourcen aufeinander abgestimmt.

Die Leistungen werden nach den Grundsätzen von Ganzheitlichkeit, Selbsthilfe, Partizipation und Flexibilität erbracht.

Um diese Ganzheitlichkeit herstellen zu können, muss die Regionalisierung zum Arbeits- und Organisationsprinzip erhoben werden.

Der erforderliche Umbau aller Dienste nach regionalen/bezirklichen Gesichtspunkten ist somit eine wesentliche Voraussetzung für sozialraumbezogene, ganzheitliche und präventive Arbeit.

1.2 Die Projektziele

Um diese globale Zielbestimmung für den Bereich „soziale Dienstleistungen“ fassbar zu machen, wurden folgende Teilziele formuliert:

Aktivierende Hilfe:
Eine optimale soziale Dienstleistung soll die Hilfebedürftigen in die Lage versetzen, ihre Notlagen zu überwinden und wieder ein selbstständiges Leben führen zu können.
„Hilfe zur Selbsthilfe“ ist dabei der Leitgedanke.
Die (passive) Versorgung mit materiellen Leistungen, die bisher im Mittelpunkt der Sozialhilfepraxis steht, reicht dazu nicht aus.
Erforderlich ist vielmehr eine umfassende, individuelle Beratung und Unterstützung, eine führende statt lediglich nur eine ausführende Hilfe.

Ganzheitliche Hilfe:
Diese berücksichtigt, dass die prekären Lebenssituationen, in denen sich Hilfeempfänger befinden, vielschichtig und facettenreich sind.
Denn wenn man eine (Verhaltens-)Änderung bewirken will, darf man die Menschen nicht isoliert von, sondern muss sie in ihren gesamten Lebenszusammenhängen betrachten und begreifen, muss die Entstehungs- und Wirkungszusammenhänge von Problemlagen beachten.
Das Prinzip der Ganzheitlichkeit erfordert integrative Handlungskonzepte, die erst durch eine Zusammenführung aller Hilfsangebote und Leistungen in einem Sozialraum ihre präventive Wirkung entfalten können.
Die Leistungen sollen daher vernetzt und gebündelt, also „aus einer Hand“ gewährt werden.

Sozialraumorientierung und Dezentralisierung:
Die Leistungen werden vor Ort angeboten, d.h. in dem Stadtteil, in dem die Hilfe suchenden leben.
Dabei wird davon ausgegangen, dass die Menschen in ihrer „Lebenswelt“ besser zu erreichen sind (vgl. Leitziel).

Kooperation:
Die Zusammenarbeit mit den freien Wohlfahrtsverbänden, aber auch mit Vereinen, Selbsthilfegruppen, Nachbarschaftsinitiativen etc. wird intensiviert und ausgebaut.
Das Netz sozialer Hilfen kann so stabilisiert und besser genutzt werden.

Wirtschaftlichkeit:
Durch eine vernetzte Arbeitsweise mit einheitlichen DV-Verfahren, effizienteren Arbeitsabläufen und durch verbesserte Hilfen für die Klientinnen und Klienten im Sinne einer aktivierenden Hilfe soll die Wirtschaftlichkeit erhöht werden.
Diese Neuorganisation gegenseitig transparenter kooperierender Dienstleistungen beschreibt Thiersch als „Hilfen unter einem Dach“, die am ehesten an den Gedanken einer Vernetzung anknüpfen. Bei „Hilfen unter einem Dach“ soll das Zusammenfügen verschiedenen Hilfen allerdings über eine intensive Kooperation hinausgehen (Thiersch 1998, S. 30).
Während der Begriff der „Hilfen unter einem Dach“ also eher den Gedanken der Vernetzung beschreibt, wird in Fortsetzung dessen mit dem Begriff der „Hilfen aus einer Hand“ der Versuch unternommen, unter diesem Dach ein Team in den Mittelpunkt zu stellen, das als Ausgangspunkt und Initiator des Hilfeverlaufs fungiert (Merchel 1998, S. 300; MASQT 2001, S. 7).

2. Die Teambildung

An dem dezentralen Standort wird die bisherige organisatorische Trennung zwischen den verschiedenen Ämtern und Fachdisziplinen durch die Bildung eines Teams aufgehoben.

In dem Team werden die unterschiedlichen Kompetenzen und Qualifikationen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (MA) zusammengeführt und verknüpft.

So sollen die spezifischen Fachkenntnisse und Erfahrungen der Fachkräfte (FK) aus der Sozialarbeit auf der einen und der Verwaltungskräfte auf der anderen Seite vernetzt werden. Auf diesem Wege soll die ganzheitliche Hilfe realisiert werden. Allerdings gilt auch, dass in Zukunft nicht jeder alles machen soll.

Die MA sollen nicht zu „Allroundern“ werden.

Die unterschiedlichen Kenntnisse und Kompetenzen der jeweiligen Professionen bleiben erhalten und werden zum Nutzen der Rat suchenden in die Teamarbeit eingebracht.

Außerdem gilt auch, dass in Zukunft nicht alles gemeinsam gemacht werden soll.

Das heißt, dass die Probleme von Rat Suchenden, die von einer FK alleine gelöst werden können, auch nur von dieser FK alleine bearbeitet werden. Erst wenn dies nicht möglich ist, z.B. aufgrund einer mehrdimensionalen Problemkonstellation, soll ein „Fallteam“ gebildet werden, das gemeinsam für den Fall verantwortlich ist.

Es gilt der Grundsatz:

Das Team ist gemeinsam für die Erledigung aller in dem Sozialraum anfallenden Aufgaben bzw. sozialen Dienstleistungen verantwortlich. Neben den grundsätzlichen Aufgaben des Fallmanagements werden folgende Leistungen vom „Kernteam“ erbracht:

- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Hilfe in besonderen Lebenslagen
- Wohngeld und Wohnberechtigungsschein
- Allgemeiner Sozialer Dienst
- Hilfen zur Erziehung
- Pflegekinderdienst
- Jugendgerichtshilfe
- Erziehungsbeistandschaft

Aufgaben wie Rundfunkgebührenbefreiung, Verlängerung von Schwerbehindertenausweisen, Ausgabe von Krankenscheinen etc. werden vom Empfang bzw. von dem dazugehörigen Backoffice wahrgenommen. Ergänzt wird dieses Team um so genannte „Spezialdienste“ aus dem Jugend-, dem Sozial- und dem Gesundheitsamt. Diese Dienste werden allerdings nur temporär vor Ort als Ansprechpartner für die Hilfe Suchenden zur Verfügung stehen.

Zu den Spezialdiensten gehören:

- Pädagogische Familienhilfe
- Hilfe für allein Erziehende
- Wirtschaftliche Jugendhilfe
- Unterhaltsvorschusskasse/Beistandschaften
- Versicherungsamt
- Seniorenberatung
- Hilfe zur Pflege
- Fürsorgestelle für Schwerbehinderte
- Beratungsstelle für Mütter und Väter
- Beratungsstelle für sprach- und mehrfachbehinderte Kinder
- Sozialpsychiatrischer Dienst, Sozialdienst für ausländische Flüchtlinge

Hinsichtlich einer Bewertung dieser Leitziele, insbesondere des Ziels der Zusammenführung verschiedener Hilfen, wird deutlich, dass die Leistungsfähigkeit, die Einsatzbereitschaft und die fachliche Kompetenz der MA entscheidenden Einfluss auf Qualität und Umfang der Aufgabenerledigung haben.

Aus diesen Gründen und den veränderten Bedingungen sozialer Arbeit in Richtung Partizipation, Eigenverantwortung und Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung, Mitwirkung bei Planungs- und Entscheidungsprozessen gewinnt Teamarbeit zunehmend an Bedeutung.

Dazu kommt, dass heute eine „Ergebnisqualität“ sozialer Dienstleistungen gefordert wird, die ein Einzelner weder inhaltlich noch zeitlich in einer Weise erreichen kann, wie dies für Teams möglich ist.

„Zweck einer Teamentwicklung ist es also, die Leistungsfähigkeit einer bestehenden Gruppe zu erhöhen. Sie soll sich zu einem Team entwickeln. Des Weiteren soll durch eine Teamentwicklung die Kommunikationsfähigkeit gestärkt, die kollegiale Unterstützung und die konstruktive Konflikthandhabung erhöht werden“ (Graeff 1996, S. 205).

Soll im Rahmen einer qualifizierten Teamarbeit fachübergreifend an der Lösung von Aufgaben und Problemen gearbeitet werden, muss auch die Team- und Eigenverantwortung gestärkt und gefördert werden.

Das setzt voraus, dass das Bewusstsein aller Fachkräfte über ihre Rollen und Aufgaben innerhalb des Arbeitsgebietes klar ist und sich Verwaltungsfachkräfte und Fachkräfte sozialer Arbeit in ihren Entscheidungen nicht wechselseitig aushebeln, sondern ihr Handeln kooperativ aufeinander abstimmen.

Die Entwicklung einer „Corporate Identity“ ist erforderlich und gilt als Grundlage dafür, dass die Fachkräfte die Verantwortung für die Gesamtleistung, das Gesamtprodukt gemeinsam tragen und auch nach außen repräsentieren.

Dies erfordert nicht nur einen guten Informationsfluss untereinander, sondern auch einen mit den externen, nicht unmittelbar zum Team, aber zu den Ko-Produzenten der Leistungen zählenden Beteiligten.

Insofern sind hinsichtlich der Inhalte, der Ziele sowie der Ausgestaltung der Angebote auch andere Fachbereiche und -disziplinen in ihren fachlichen Unterschieden mit einzubeziehen.

Erst eine Vernetzung mit weiteren Fachbereichen und Fachkräften wird zur Erststellung eines qualitativ guten Leistungsangebotes führen können.

3. Das Case Management

Das Case Management übernimmt diese Aufgabe und wird als „eine Methode der sozialen Einzelfallhilfe, die Unterstützungsleistungen für eine Person und ihr Umfeld systematisch organisiert, verantwortlich koordiniert und kontrolliert realisiert“ (Trube 2001, S. 40) verstanden.

Case Management „ist ein kooperativer Prozess, in dem Versorgungsangelegenheiten und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken“ (Reis 2002, S. 4).

Dabei sollen nicht nur professionelle Dienstleistungen erschlossen, sondern auch „Unterstützungsnetzwerke in der Lebenswelt der Hilfeempfänger identifiziert und aktiviert“ werden (Reis 2002, S. 5).

4. Die Kooperation

Da die Sozialagentur der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht nur ausschließlich eine „ausstiegsorientierte Strategie“ aus der Sozialhilfe verfolgt, sondern auch auf eine Verbesserung der Lebenssituation in der Sozialhilfe abzielt, werden eine Reihe von Kooperationspartnern benötigt, die in den Hilfeprozess mit einbezogen werden müssen.

Die Beratungen, Sachleistungen und Einrichtungen des öffentlichen Trägers sind im Stadtteil/Stadtbezirk miteinander wie auch mit den freien Trägern vernetzt.

Angebote und Dienstleistungen, räumliche und personelle Ressourcen sind aufeinander abgestimmt, wodurch die Träger der freien Wohlfahrtspflege in die Weiterentwicklung der lokalen Sozialpolitik mit einbezogen werden.

Literaturverzeichnis

Brülle, Heiner: Public Management – auf dem Weg zur postdemokratischen Verwaltung?, in: Nachrichtendienst Deutscher Verein, Heft 6/1996.

Graeff, Peter: Organisationsentwicklung, in: Boskamp (Hrsg.), Führung und Leitung in sozialen Organisationen, Luchterhand, Neuwied 1996.

Klatetzki, Thomas: Flexible Erziehungshilfen, Votum Verlag, Münster 1995.

Merchel, Joachim: Hilfen aus einer Hand – ein Traum sozialpädagogisch ambitionierter Reformer?, in: Peters u.a. (Hrsg.), Integrierte Erziehungshilfen, IGFH, Frankfurt 1998.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifizierung und Technik: Projektskizze „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“, Düsseldorf 2001.

Reis, Claus: Case Management in der Sozialhilfe – Grundlagen und Rahmenbedingungen, Frankfurt 2002.

Thiersch, Hans: Notizen zum Zusammenhang von Lebenswelt, Flexibilität und flexiblen Hilfen, in: Peters u.a. (Hrsg.), Integrierte Erziehungshilfen, IGFH, Frankfurt 1998.

Trube, Achim: Organisation der örtlichen Sozialverwaltung und Neue Steuerung, Deutscher Verein, Frankfurt 2001.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.4

Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements – Perspektiven einer bürgerschaftlichen Reformpolitik

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement – Herausforderungen angesichts von Veränderungen in der Arbeitswelt**

Dr. Giesela Jacob

Podiumsgespräch:

- **Thesenpapier zur Podiumsdiskussion: Herausforderungen bürgerschaftlicher Reformpolitik**

Ludwig Pott

Erwerbsarbeit und bürgerschaftliches Engagement Herausforderungen angesichts von Veränderungen in der Arbeitswelt

Gisela Jakob

In dem vorliegenden Beitrag geht es darum, die Beziehungen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit näher zu beleuchten und sowohl die Zusammenhänge zwischen der Erwerbsarbeit und dem Engagement als auch die Differenzen zwischen beiden Bereichen aufzuzeigen und die Besonderheit und den Eigensinn bürgerschaftlichen Engagements herauszuarbeiten. In dieser Eigenständigkeit und Eigensinnigkeit liegen auch die Grenzen für Versuche, das Engagement als Ersatz oder Kompensation für den Verlust der Erwerbsarbeit zu nutzen.

I. Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement

Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit weisen Berührungspunkte auf und beeinflussen sich gegenseitig. Die Zusammenhänge zwischen Engagement und Erwerbsarbeit lassen sich anhand von drei Zugängen verdeutlichen:

- anhand der Zusammenhänge zwischen Veränderungen der Arbeitswelt und dem Engagement;
- anhand der empirischen Daten zum Engagement von Frauen und Männern und
- anhand der individuellen Kombinationen von Erwerbsarbeit und Engagement.

1. Veränderungen in der Arbeitswelt und Auswirkungen auf das Engagement

Die Bedingungen der Arbeitswelt strukturieren auf vielfältige Weise auch die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement. Flexibilisierungstendenzen bei den Arbeitszeiten und den Arbeitsorten, Entwicklungen in Richtung auf eine Ausweitung der Arbeitszeiten bei bestimmten Berufsgruppen sowie der zunehmende Leistungsdruck für viele Beschäftigte beeinflussen auch die Engagementmöglichkeiten. Um auf diese Zusammenhänge zwischen Veränderungen in der Arbeitswelt sowie Auswirkungen auf die Familie und auf das Engagement aufmerksam zu machen, möchte ich hier näher auf die Untersuchung von Arlie Russell Hochschild eingehen, die den Titel trägt: „Keine Zeit. Wenn die Firma zum Zuhause wird und zu Hause nur Arbeit wartet“ (Hochschild 2002). Am Beispiel eines international tätigen US-amerikanischen Großunternehmens werden die Arrangements zwischen Arbeitswelt und Familie der Beschäftigten untersucht. Die Ergebnisse der Untersuchung sind sicherlich nicht einfach auf Deutschland übertragbar, da die Arbeitswelten in beiden Gesellschaften unterschiedlich organisiert sind. Es geht mir auch nicht um eine direkte Übertragbarkeit, sondern um eine Schärfung der Aufmerksamkeit für das komplizierte Bedingungsgefüge von Erwerbsarbeit, Familie und Engagement und eine Sensibilisierung dafür, dass Engagement auch Zeit braucht.

Arlie R. Hochschild untersucht in ihrer Studie die Zeitarrangements von Beschäftigten in einem Großunternehmen, das als besonders familienfreundlich gilt und verschiedene „Work-Life-Balance“-Programme anbietet. Dazu gehört eine Vielzahl von bereitgestellten Dienstleistungen, die das Familienleben erleichtern sollen. Und dazu gehört, dass – zumindest in der offiziellen Unternehmenspolitik – Möglichkeiten zur Arbeitszeitreduzierung und -flexibilisierung für Beschäftigte mit Kindern eröffnet werden. Interessant ist allerdings, dass diese offiziellen Möglichkeiten zur Arbeitszeitreduzierung, um mehr Zeit für das Familienleben zu haben, von den Beschäftigten kaum in Anspruch genommen werden. Dies gilt für Möglichkeiten eines Erziehungsurlaubs nach der Geburt eines Kindes ebenso wie für Optionen einer regelmäßigen Arbeitszeitreduzierung zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie. Beide Möglichkeiten wurden von den Beschäftigten kaum genutzt – weder von den Frauen noch von den Männern.

Stattdessen zeichnet sich die umgekehrte Tendenz ab: Sowohl für die hoch qualifizierten Beschäftigten und die Leitungskräfte im Management als auch für die Beschäftigten mit einem niedrigen Qualifikationsniveau im Produktionsbereich waren regelmäßige Überstunden selbstverständlich. Für viele der hoch qualifizierten weiblichen und männlichen Beschäftigten galt, dass ein Acht-Stunden-Tag eher die Ausnahme war und Überstunden plus Erledigung kleiner Arbeiten zu Hause zum selbstverständlichen Arbeitsalltag gehörten. Bei den Beschäftigten im Produktionsbereich, die Schichtarbeit verrichteten, waren Doppelschichten nicht selten.

Dieses Ergebnis überrascht angesichts der Klagen der Beschäftigten über die Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und familiären Verpflichtungen. Insbesondere die Beschäftigten mit betreuungsbedürftigen Kindern waren in einer „Zeitfalle“ – so der Terminus, den Arlie Hochschild verwendet, um das Dilemma der unterschiedlichen Zeitanforderungen und die schwindende Zeit für die Familie zu beschreiben. Aufgrund der ausgeprägten Erwerbsarbeitszeiten blieb keine Zeit mehr für das Familienleben.

Wie gingen die Beschäftigten mit diesem Dilemma um, und welche Auswirkungen hatte diese Zeitknappheit für das Familienleben? Bei den hochqualifizierten Beschäftigten ließen sich zwei Strategien beobachten, um das Familienleben einigermaßen zu organisieren. Dies war einmal der Versuch einer Rationalisierung des Familienlebens, indem die verbliebenen Zeiten stark durchorganisiert und nach Effektivitätsgesichtspunkten gestaltet wurden. Die zweite Strategie der qualifizierten Beschäftigten bestand in einem ausgeprägten Rückgriff auf öffentliche und vor allem privatwirtschaftlich erbrachte Dienstleistungen. Dies reichte von einer umfassenden Kinderbetreuung in entsprechenden Einrichtungen bis hin zur Organisation von Kindergeburtstagen durch kommerzielle Anbieter.

Für die Beschäftigten aus dem Produktionsbereich war der Rückgriff auf kommerzielle Angebote aufgrund ihrer niedrigeren Einkommen eingeschränkt. Bei ihnen spielten familiäre und nachbarschaftliche Netzwerke zur Unterstützung bei der Kinderbetreuung eine wesentlich größere Rolle.

Fragt man nach den Hintergründen für diese Ausweitung der Erwerbsarbeitszeiten und die damit verbundene „Zeitfalle“ der Beschäftigten, so wird ein Bündel verschiedener Gründe sichtbar. Bei den Führungskräften und hoch qualifizierten Fachkräften war eine Unternehmenskultur wirksam, in der eine umfassende Verfügbarkeit des bzw. der einzelnen Beschäftigten für das Unternehmen unbedingt vorausgesetzt wurde. Überstunden und Mehrarbeit waren Voraussetzung für eine Karriere innerhalb des Unternehmens. Für viele der Beschäftigten im Produktionsbereich waren die Doppelschichten zur Verbesserung ihres Einkommens notwendig.

Bei einer genaueren Analyse kommt aber noch ein Erklärungshintergrund hinzu, der bereits im Titel der Studie angekündigt wird: „Wenn die Firma zum Zuhause wird und zu Hause nur Arbeit wartet“. Hier kündigt sich eine grundlegende Umwertung der Bereiche von Erwerbsarbeit und Familie an. Für die hoch qualifizierten Beschäftigten ebenso wie für die Beschäftigten im Produktionsbereich gilt gleichermaßen, dass die Erwerbsarbeit eine starke Aufwertung erfahren hat. Über die einkommenssichernde Funktion hinaus hat die Erwerbsarbeit Funktionen übernommen, die zuvor der Familie zukamen. Die Erwerbsarbeit ist zum zentralen Ort geworden, in dem die Beschäftigten Anerkennung und auch emotionale Unterstützung finden. Die langen Arbeitszeiten sowie die Arbeitsorganisation in kleinen Teams mit Entscheidungsbefugnissen unterstützen eine Tendenz, nach der der Zusammenhalt am Arbeitsplatz befördert wird und Kollegen auch zu Freunden werden. Für die hoch qualifizierten Arbeitskräfte kommt hinzu, dass das Unternehmen verschiedene Angebote installiert hat, die die Beschäftigten an das Unternehmen binden sollen. Dazu gehört die Bereitstellung verschiedenster Dienstleistungen, die von Fertigmahlzeiten zum Nachhausenehmen bis zur Selbsthilfegruppe für allein erziehende Eltern und zur psychologischen Beratungsstelle reichen. Bereiche, die früher der Familie vorbehalten waren, werden nun vom Unternehmen abgedeckt. Hinzu kommt eine entfaltete Anerkennungskultur für berufliche Leistungen, die von Belobigungen bis hin zu Karrieresprüngen reichen. Beides hat zur Folge, dass sich die Attraktivität und die Bindung an die Erwerbsarbeit und an das Unternehmen erhöhen.

Demgegenüber erscheint für viele Beschäftigte das Familienleben und dessen Organisation nach einem langen Arbeitstag als Belastung und mühevolle Arbeit. Während die Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz Anerkennung erfahren, vermissen sie dies in ihrem Familienleben. Während sie am Arbeitsplatz auf die Unterstützung ihrer Kollegen sowie diverser Beratungs- und Fortbildungsangebote zurückgreifen können, sind sie mit den Anforderungen zur Organisation des Familienlebens und den Aufgaben der Erziehung in der Regel allein gelassen. Hinzu kommt, dass die anspruchsvolle Aufgabe des Aufbaus und der Pflege von Familienbeziehungen aufgrund der schwindenden Familienzeiten noch komplizierter geworden ist. Dies geht einher mit einer insgesamt geschwundenen gesellschaftlichen Anerkennung von Haus- und Familientätigkeiten. Während die Erwerbsarbeit eine gesellschaftliche Aufwertung erfahren hat, was sich auch in der gestiegenen Frauenerwerbstätigkeit ausdrückt, verlieren Haus- und Erziehungsarbeiten in der Familie weiter an Attraktivität.

In dieser von Arlie Hochschild beschriebenen Entwicklung kommt eine „kulturelle Umpolung von Arbeitsplatz und Zuhause“ zum Ausdruck (ebd.: 217). Der Arbeitsplatz übernimmt Funktionen, die bislang der Familie vorbehalten waren. Die Familie wird dagegen zur „zweiten Schicht“, die durch die Anforderung bestimmt wird, möglichst effizient mit der verbliebenen Zeit umzugehen. Verlierer dieser kulturellen Veränderungen sind vor allem die Kinder und die Beziehungen und Ehen der Eltern. Die elterlichen Zeitarrangements und ihre nach Effizienzgesichtspunkten strukturierte Zeitorganisation kollidiert insbesondere mit den Zeitbedürfnissen der Kinder.

Die Ergebnisse der Untersuchung von Arlie Russell Hochschild sind nicht einfach auf Deutschland übertragbar. Dafür sind die Unterschiede im Erwerbsarbeitssystem bezüglich der wöchentlichen Arbeitszeiten, der Urlaubsregelungen oder auch der in den USA sehr viel stärker ausgeprägten Frauenerwerbstätigkeit zu groß. Wichtig für die deutsche Diskussion ist aber eine durch die Studie angeregte Sensibilisierung für die Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit, Familie und Engagement und für den kulturellen Wandel, der sich offensichtlich im Verhältnis der Bereiche zueinander abzeichnet. Wenn Hochschild von der These ausgeht, „dass beide Welten, das Zuhause wie die Arbeit, im Laufe der letzten 30 Jahre einen erheblichen Wandel durchgemacht haben, während die Art und Weise, wie wir über sie denken, unverändert geblieben ist“ (ebd., S. XXIX), dann trifft dies auch durchaus die Situation in Deutschland. Die „alte“, von der Frauenbewegung angestoßene Debatte um die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie ist nach wie aktuell und müsste heute um den dritten Bereich, das bürgerschaftliche Engagement, erweitert werden. Auch die in Deutschland für bestimmte Berufsgruppen beobachtbare Entgrenzung und Ausweitung der Arbeitszeiten vor allem in zukunftsträchtigen Branchen wie den Informations- und Kommunikationstechnologien deuten auf Parallelitäten zu den in der Studie beschriebenen kulturellen Veränderungen im Verhältnis von Erwerbsarbeit und Familie hin.

Im Mittelpunkt der Untersuchung von Arlie R. Hochschild steht die Analyse der Beziehungen zwischen Erwerbsarbeit und Familie. Am Rande geht sie jedoch auch immer wieder auf die Auswirkungen der beobachteten kulturellen Umwertungen auf das bürgerschaftliche Engagement ein. In den vorgestellten Fallstudien finden sich bei den Beschäftigten, die sich in der skizzierten „Zeitfalle“ befinden, mehrfach Hinweise, dass ein früher ausgeübtes Engagement angesichts der starken Einbindung in die Erwerbsarbeit nicht mehr möglich ist. Das würde bedeuten, dass die Veränderungen in der Arbeitswelt und die umfassende Inanspruchnahme der Beschäftigten durch die Erwerbsarbeit auch auf Kosten der Bürgergesellschaft geht. Unter Hinzuziehung der Ergebnisse der Studien Robert D. Putnams zur Entwicklung des sozialen Kapitals in den USA (vgl. Putnam 1995) stellt Hochschild die provozierende Frage: „Müssen wir daraus schließen, dass die Zeitfalle nicht nur zu einem Zuhause ohne Eltern, sondern auch zu einer Zivilgesellschaft ohne Teilnehmer und einer Demokratie ohne Bürger führt?“ (Hochschild 2002: 266).

2. Wer ist bürgerschaftlich engagiert? Empirische Befunde zum Zusammenhang von Erwerbsstatus und Engagement

Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit werden auch sichtbar, wenn man sich die empirischen Daten zur Zusammensetzung der Gruppe der engagierten Bürgerinnen und Bürger unter dem Gesichtspunkt ihres Erwerbsstatus anschaut. Allerdings lassen sich anhand der derzeit für Deutschland vorliegenden quantitativen Daten zur Ausprägung und Verteilung des Engagements keine Aussagen über Zusammenhänge zwischen Veränderungen in der Erwerbsarbeit und dem Engagement machen.

Die Daten des Freiwilligensurveys ebenso wie die Ergebnisse des sozioökonomischen Panels kommen zu dem Ergebnis, dass die Gruppe der Erwerbstätigen in Deutschland zugleich auch die Kerngruppe der bürgerschaftlich Engagierten ist (vgl. dazu Rosenbladt 2000, Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1999). Demnach sind Erwerbstätige die Bevölkerungsgruppe, die am stärksten engagiert ist, während Nicht-Erwerbstätige wie Arbeitslose und Rentnerinnen und Rentner beim Engagement unterrepräsentiert sind.

Fähigkeiten und Qualifikationen, die in der Erwerbsarbeit gebraucht werden, sind auch wichtige Ressourcen für ein bürgerschaftliches Engagement und kommen auch beim Engagement zur Anwendung. Darüber hinausgehend wäre meine These, dass die Integration in Erwerbsarbeit auch Zugänge zu einem Engagement eröffnet, und möglicherweise gibt es auch den umgekehrten Effekt, dass die Integration in ein Engagement und die damit verbundenen Netzwerke auch die Integration in Erwerbsarbeit befördern. Zentral wäre hierbei die soziale Integration, die über Erwerbsarbeit und zum Teil auch über ein Engagement hergestellt werden kann. Ansätze dafür lassen sich z.B. in Ostdeutschland beobachten, wo Arbeitslosigkeit und Engagement sehr viel enger verknüpft sind als in den westdeutschen Bundesländern (vgl. dazu Jakob 2003).

Differenzierter stellen sich die Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit und Engagement allerdings dar, wenn man das Engagement von Frauen und Männern unterscheidet: Auch hier gilt, dass sich die Einbindung in die Arbeitswelt förderlich auf das Engagement auswirkt. So sind lediglich 19 % der Rentnerinnen und 23 % der arbeitslosen Frauen freiwillig engagiert gegenüber 32 % der weiblichen Erwerbstätigen (Zierau 2001: 57). Noch höher ist allerdings mit 37 % der Anteil der Engagierten bei den so genannten Familienfrauen, den Frauen, die aufgrund von familiären Verpflichtungen nicht erwerbstätig sind.

Eine weitere Differenz bei der Engagementbeteiligung von Frauen und Männern besteht darin, dass die Beteiligung von erwerbstätigen Frauen stark von ihrer zeitlichen Einbindung in die Erwerbsarbeit abhängt (vgl. Zierau 2001: 62). Während bei Männern die in der Erwerbsarbeit geleistete Wochenarbeitszeit keine Rolle für ihr Engagement spielt, sieht dies bei erwerbstätigen Frauen ganz anders aus. Für Frauen gilt: Je stärker ihre zeitliche Einbindung in die Erwerbsarbeit, umso geringer fällt ihr Engagement aus. Frauen mit einer niedrigen Wochenarbeitszeit sind stärker freiwillig engagiert als erwerbstätige Frauen mit einer Vollzeiterwerbstätigkeit. So liegt der Beteiligungsgrad bei Frauen mit einer Arbeitszeit unter 20 Wochenstunden bei 37 % (ebd.). Von den vollzeiterwerbstätigen Frauen sind dagegen nur 26 % freiwillig engagiert.

Diese Differenzen im Engagementverhalten von Frauen und Männern basieren auf nach wie vor wirksamen traditionellen Rollenmustern, nach denen die Frauen sehr viel stärker für familiäre Aufgaben zuständig sind als die Männer. Insbesondere für Frauen mit Kindern besteht eine „Zeitkonkurrenz“ zwischen den familiären Aufgaben und einem Engagement (Klenner/Pfahl/Seifert 2001), während dies bei den Männern kaum eine Rolle spielt – so jedenfalls die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen.

3. Individuelle Kombinationen von Erwerbsarbeit und Engagement

Auch wenn man die individuelle Seite des Engagements betrachtet, die Bedeutung, die das Engagement für die Engagierten selbst hat und wie es in die Lebensführung eingefügt wird, ergeben sich Bezüge zwischen der Erwerbsarbeit und dem Engagement. In ihrer Studie mit dem Titel „Lohn und Sinn. Individuelle Kombinationen von Erwerbsarbeit und freiwilligem Engagement“ arbeitet Ulrike Schumacher auf der Basis von Fallstudien mit Engagierten im Umweltbereich verschiedene Muster der Kombination von Erwerbsarbeit und Engagement heraus (Schumacher 2002). Eine Variante der individuellen Kombination von Erwerbsarbeit und Engagement besteht demnach in einer gegenseitigen „Verstärkung“, indem Fähigkeiten, Arbeitsweisen und Werthaltungen sowohl in der Erwerbsarbeit als auch im Engagement zur Anwendung kommen. Das Engagement unterstützt damit die Erwerbsarbeit und umgekehrt können Erfahrungen aus der Erwerbsarbeit im Engagement nutzbar gemacht werden. In anderen Fällen beschränkt sich das Engagement auf eine ergänzende Funktion zur Erwerbarbeit und nimmt im Gefüge mit den anderen Lebensbereichen eher eine Nebenrolle ein.

Die Funktion eines „Ausgleichs“ erhält das Engagement dann, wenn die aktuelle berufliche Situation aufgrund begrenzter Gestaltungsräume oder inhaltlicher Unterforderungen als defizitär empfunden wird. Mit dem Engagement wird der Wunsch nach politischer Gestaltung im Umweltbereich umgesetzt und können individuelle Fähigkeiten entfaltet werden, für die es in der Erwerbsarbeit keinen Ort gibt.

In Phasen der Arbeitslosigkeit und in diskontinuierlichen Erwerbsverläufen kann das Engagement als „Überbrückung“ Bedeutung erhalten. Das Engagement wird dabei genutzt, um beruflich relevante Fähigkeiten zu erweitern, um Kontakte zu einem potenziellen Berufsfeld zu erhalten oder zu eröffnen und eventuell einen beruflichen Wiedereinstieg – zumeist auf dem Zweiten Arbeitsmarkt – vorzubereiten. Allerdings bleibt das Engagement dann in der Regel „eine Second-best-Variante“, eine Lösung zweiter Wahl, die im Falle einer neuen Erwerbsarbeit zur Disposition steht.

Und als fünfte Variante arbeitet Ulrike Schumacher ein Muster heraus, dass sie als „alternative Aufgabe“ kennzeichnet. In der Phase des Ruhestands, nach einem erfolgreich abgeschlossenen Arbeitsleben oder auch in der so genannten „Empty-Nest-Phase“ kann das Engagement als Möglichkeit für eine sinnstiftende öffentliche Tätigkeit wahrgenommen werden.

Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit und Engagement lassen sich also in verschiedener Hinsicht beobachten: in den Bedingungen der Arbeitswelt, die auch das Engagement beeinflussen, auf der empirisch-statistischen Ebene und auf der individuellen Ebene in der Art und Weise, wie die Engagierten Erwerbsarbeit und Engagement miteinander kombinieren. Aus diesen Zusammenhängen lässt sich aber keineswegs ableiten, dass sich das Engagement aus der Erwerbsarbeit erklären lässt oder dass die Erwerbsarbeit das Engagement determiniert. Es gibt zwar Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement und die gilt es auch, in Zukunft genauer zu betrachten und bei politischen und organisatorischen Entscheidungen zu berücksichtigen. Zugleich ist das Engagement aber ein eigenständiger Bereich, der sich sowohl von der Erwerbsarbeit als auch von Familientätigkeiten unterscheidet und über einen Eigensinn verfügt.

II. Eigenständigkeit und Eigensinn bürgerschaftlichen Engagements

Dieser Eigensinn des Engagements ergibt sich vor allem aus seinem normativen Gehalt als Aktivität engagierter Bürgerinnen und Bürger. Das bürgerschaftliche Engagement ist dadurch gekennzeichnet, dass es eine freiwillige, nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtete, gemeinwohlorientierte Tätigkeit ist, mit der sich Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Rahmen für das Gemeinwesen engagieren (vgl. Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002: 73 ff.). Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements verweist darauf, dass die Engagierten damit ihre Rolle als Bürgerin bzw. Bürger in einem politischen Gemeinwesen wahrnehmen. Auch wenn die Engagierten dies nicht selbst so fomulieren, übernehmen sie mit einem Engagement als Bürger gesellschaftliche Verantwortung und gestalten damit das Gemeinwesen mit. Sicherlich sind die Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten in den einzelnen Engagementbereichen und bei den jeweiligen Tätigkeiten durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Kernelement eines bürgerschaftlichen Engagements – wenn es nicht nur ein Engagement zur Durchsetzung eigener partikularer Interessen ist – ist aber die damit verbundene Beteiligung und Mitgestaltung des Gemeinwesens. Die Engagierten übernehmen dabei Verantwortung für öffentliche Angelegenheiten und schließen sich dazu mit anderen in Form von Vereinen, Gruppen oder Initiativen zusammen. Auch wenn sich die Formen der Selbstorganisation und die Möglichkeiten der Mitgestaltung in den verschiedenen Organisationen und Tätigkeitsbereichen durchaus unterschiedlich gestalten, kommt hier ein weiteres Kernelement bürgerschaftlichen Engagements zum Vorschein: sein Charakter als weitgehend selbstorganisierte Tätigkeit aktiver Bürgerinnen und Bürger, mit der diese sich für die Bewältigung von Problemen in ihrem Gemeinwesen einsetzen und dabei gesellschaftliche Abläufe mitgestalten. In diesem Strukturelement bürgerschaftlichen Engagements können durchaus Konfliktpotenziale angelegt sein, wenn die Bürger dabei auf Probleme verweisen und Bearbeitungsvorschläge entwickeln, die tradierten Abläufen oder etablierten Interessen widersprechen. Zugleich ist in diesem Merkmal der Verantwortungsübernahme und der Mitgestaltung aber auch ein innovatives Potenzial angelegt, indem eingefahrene Wege und Routinen in Frage gestellt werden, auf gesellschaftliche Probleme aufmerksam gemacht wird und neue Problemlösungen entwickelt werden.

Der Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements ergibt sich aus seinem Potenzial, damit die Rolle als Bürgerin bzw. als Bürger wahrnehmen zu können und sich für gesellschaftliche Belange zu engagieren. Dies erfolgt – im Unterschied zur Erwerbsarbeit – ohne den Zwang, mit diesem Engagement das eigene Einkommen zu sichern, setzt allerdings ein Einkommen aus Erwerbsarbeit oder staatlichen Transferzahlungen voraus. Der Zugang zu einem Engagement steht prinzipiell allen Bürgern offen – unabhängig von beruflichen Kompetenzen oder finanziellen Ressourcen. Auch wenn viele Engagierte berufliche Qualifikationen in ihr Engagement einbringen, ist dies nicht die Zugangsvoraussetzung zu einem Engagement.

Resümierend lässt sich feststellen, dass Engagement und Erwerbsarbeit zwei unterschiedliche Bereiche darstellen, zwischen denen es zwar vielfältige Bezüge und Zusammenhänge gibt, die aber aufgrund ihrer unterschiedlichen gesellschaftlichen Funktionen zwei unterschiedliche Bereiche darstellen. Das bürgerschaftliche Engagement bildet dabei sozusagen die dritte Säule neben Erwerbsarbeit und Familie und ist ein eigenständiger Bereich mit eigenen Organisationsstrukturen und Handlungslogiken.

III. Schlussbemerkungen

Die Zusammenhänge zwischen Engagement und Erwerbsarbeit werden in den nächsten Jahren eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren. Dafür sprechen die Entwicklungen am Arbeitsmarkt mit den Veränderungen in der Arbeitswelt und der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit, die sich auch auf das bürgerschaftliche Engagement auswirken werden. Für die Aktualität der Debatte um Engagement und Erwerbsarbeit und ihr – so vermute ich – zunehmend spannungsreicheres Verhältnis sprechen des Weiteren die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die Entwicklung im europäischen Kontext. In einigen europäischen Ländern wie Großbritannien und den Niederlanden wird das Engagement bereits heute im Rahmen sozialpolitischer Programme als arbeitsmarktpolitisches und kontrollierendes Instrument eingesetzt und zielt insbesondere auf die Gruppen von Arbeitslosen, die kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.

Mir ging es mit dem vorliegenden Beitrag darum, auf die Zusammenhänge zwischen Arbeitszeiten und Engagement und die unterschiedlichen Zeitanforderungen von Frauen und Männern in Familien aufmerksam zu machen. Die Studie von Arlie Russell Hochschild zeigt auf eindrucksvolle Weise, dass Engagement auch Zeit braucht. Bei einem umfassenden Zugriff auf die Arbeits- und Lebenszeiten der Beschäftigten muss auch eine familien- und engagementfreundliche Unternehmenspolitik scheitern, wenn sie die Zeiten für die Familie oder das Engagement aufgrund der Arbeitsplatzanforderungen drastisch beschneidet. Bei der politischen und organisatorischen Gestaltung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement sollte dies in Zukunft stärker Berücksichtigung finden. Diese Anforderung ist umso dringlicher angesichts der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit und der erwartbaren stärkeren Einbindung der Frauen in die Arbeitswelt. Damit wird die Frage nach der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Familie und Engagement auch zu einer zentralen Frage für die Bedingungen einer aktiven Bürgergesellschaft.

Die Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit, Familie und Engagement verweisen des Weiteren auf Anforderungen an eine neue Ausrichtung der Familienpolitik. Es reicht nicht aus, Arbeitsplätze familienfreundlich zu gestalten, wenn gleichzeitig Familientätigkeiten gesellschaftlich abgewertet werden und Familien keine oder nur eine unzureichende politische und gesellschaftliche Unterstützung bei der Erbringung ihrer Aufgaben erhalten. Die Untersuchung von Hochschild verdeutlicht den Zusammenhang von zunehmender Attraktivität der Erwerbsarbeit und einem Verlust an Attraktivität für die Tätigkeiten in Haushalt und Familie. Neben einer Verbesserung der öffentlichen Kindertagesbetreuung und einer familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt ist eine Familienpolitik gefordert, die mit sozial- und steuerpolitischen Instrumenten, aber auch mit neuen Angeboten Familien in ihren Aufgaben der Erziehung und Versorgung von Kindern unterstützt. Insbesondere die Kindertagesbetreuung sowie die Entwicklung neuer Unterstützungsangebote sollte in enger Kooperation mit Organisationen und Akteuren des Dritten Sektors erfolgen. Dazu gehören die Jugendverbände und lokale Jugendgruppen (bei der Kindertagesbetreuung) ebenso wie Vereine und Verbände, die soziale Dienstleistungen anbieten, als auch die Zusammenschlüsse von Familien und Eltern zur Vertretung ihrer Interessen gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Für die USA formuliert Arlie Russell Hochschild die Forderung nach einer neuen Zeitbewegung, um die Zeitfalle, in der vor allem berufstätige Eltern stecken, aufzuheben. Im Unterschied zum Kampf um den Acht-Stunden-Tag, der hauptsächlich von gewerkschaftlich organisierten männlichen Arbeitern geführt wurde, müsste eine neue Zeitbewegung von sehr viel mehr Akteuren getragen werden, die sich für eine Reduzierung der Arbeitszeiten und neue Zeitarrangements einsetzen: „Eine neue Zeitbewegung müsste ein breiteres Spektrum von Beteiligten und den sie vertretenden Organisationen umfassen. Ihre Vorhut könnte aus weiblichen und männlichen Arbeitskräften, Gewerkschaften, Anwälten für die Rechte der Kinder, Feministinnen, Kämpfern für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und sogar den Führungsspitzen einiger fortschrittlicher Unternehmen bestehen“ (Hochschild 2002: 269). Perspektive wäre dabei eine „stärker kindorientierte und mit mehr Bürgersinn ausgestattete Gesellschaft“ (ebd.: 274).

Literatur:

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestag 2002: Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen

Erlinghagen, Marcel/Rinne, Karin/Schwarze, Johannes 1999: Ehrenamt statt Arbeitsamt? Sozioökonomische Determinanten ehrenamtlichen Engagements in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen, Heft 4, S. 246–255.

Hochschild, Arlie Russell 2002: Work-Life-Balance. Keine Zeit. Wenn die Firma zum Zuhause wird und zu Hause nur Arbeit wartet. Opladen.

Jakob, Gisela 2003: Arbeitslosigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Annäherung an ein kontroverses Thema. In: Backhaus-Maul, Holger/Ebert, Olaf/Jakob, Gisela/Olk, Thomas (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland. Potenziale und Perspektiven. Opladen, S. 65–87.

Klenner, Christina/Pfahl, Svenja/Seifert, Hartmut 2001: Ehrenamt und Erwerbsarbeit – Zeitbalance oder Zeitkonkurrenz? Hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Putnam, Robert D. 1995: Bowling Alone: America’s Declining Social Capital. In: Journal of Democracy 6, 1, S. 65–78.

Rosenbladt, Bernhard von 2000: Freiwilliges Engagement in Deutschland – Freiwilligensurvey 1999 – Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Band 1: Gesamtbericht. Stuttgart.

Schumacher, Ulrike 2003: Lohn und Sinn. Individuelle Kombinationen von Erwerbsarbeit und freiwilligem Engagement. Opladen.

Zierau, Johanna 2001: Genderperspektive – Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement bei Männern und Frauen. In: Picot, Sybille (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Freiwilligensurvey 1999 – Band 3: Frauen und Männer, Jugend, Senioren, Sport. Stuttgart, S. 15–110.

Thesenpapier zur Podiumsdiskussion: Herausforderungen bürgerschaftlicher Reformpolitik

Ludwig Pott

1. Im Diskurs des bürgerschaftlichen Engagements wird beteuert, dass die Bürgergesellschaft nicht als Ausfallbürge für den Sozialstaat einspringen darf. Nicht die sozialen Notlagen und die knappen öffentlichen Kassen sollen dem bürgerschaftlichen Engagement die Feder führen. Trotzdem wächst der Argwohn, dass genau dies geschieht. In den neuen Ländern ist die Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Bürgerengagement bereits gängige Praxis. Wir brauchen einen gesellschaftlichen Konsens darüber, was künftig staatliche Aufgaben sein sollen und was in Verantwortung und Zuständigkeit der Bürgerinnen und Bürger liegt. Es geht um ordnungspolitische Vorstellungen, wie Sozialstaat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft ineinander wirken können. Wie diese Beziehung im Sinne einer Koproduktion sozialer Leistungen konkret aussehen könnte, ist bislang mehr als vage. Deshalb wird man um eine offene Debatte nicht herum kommen, wo die Grenze zwischen einem selbstbestimmten Bürgerengagement und der Funktionalisierung für die notwendige Schlankheitskur des Staates liegen soll. Wir müssen heraus aus der veredelten Diskussion um die Bürgergesellschaft.

2. Wer finanziell mit dem Rücken zur Wand steht – ob als einzelner Bürger, ob als Projekt oder Verein –, für den hält sich der Jubel über den visionären Glanz der Bürgergesellschaft in Grenzen. Die Idee vom Eigensinn des Bürgerengagements stößt in der Praxis an sehr konkrete Grenzen. Nur eine strenge Kosten-Nutzen-Betrachtung wird Kommunen dazu bringen, Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

3. Nachhaltige Förderstrukturen für bürgerschaftliches Engagement sind mehr als Finanzierungsregelungen. Ein wichtiger Aspekt der Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements ist die stärkere Bürgerorientierung von Vorschriften und Verfahren. Bürokratische Auflagen für einfachste Vorhaben können Bürger mitunter in den Wahnsinn treiben. Außerdem hat kein Mensch Lust, auf den Gängen der Ämter herumzuirren, weil keine Dienststelle für ein Bürgeranliegen zuständig ist. Das passt nicht zu einer glaubwürdigen Anerkennung und Wertschätzung des Bürgerengagements.

4. Freiwillige haben ein gutes Gespür dafür, ob sie mit ihrer Engagementbereitschaft und ihren Ideen und Anliegen willkommen sind oder sich vorrangig in das schon immer Dagewesene einfädeln sollen. Das führt ins Innenleben vieler Vereine. Wir brauchen sie dringend, die Vereine, weil Bürgerengagement auf stabile Strukturen, auf Kontinuität und Verlässlichkeit nicht verzichten kann. Von ihren Entscheidungen darüber, wie die jeweilige Vereinsarbeit angelegt und ggf. verändert oder erneuert werden soll, hängen die Möglichkeiten des Engagements und letztlich auch die Bindungsbereitschaft wesentlich ab.

5. Freiwillige sind keine verfügbaren Hilfskräfte, sie wollen keine eigentliche Arbeit „ergänzen“, nicht Handlanger sein. Eine verbesserte Kooperation von engagierten Bürgerinnen und Bürgern und hauptamtlichen Kräften ist dann zu erwarten, wenn Organisationen, Einrichtungen und Dienste die Dimension der bürgerschaftlichen Mitwirkung systematisch in ihre Arbeit einbeziehen.

6. Der Ruf nach Qualifizierung von Freiwilligen vermittelt mitunter den Eindruck, als könnte man sich erst dann halbwegs anspruchsvoll engagieren, wenn man Fortbildungsreihen durchlaufen hat und am besten noch ein Zertifikat vorlegen kann. Sicher gibt es Engagementbereiche, wo dies höchst sinnvoll und notwendig ist. Und ebenso wenig ist in Frage zu stellen, dass auf persönliche Qualifizierungswünsche von Freiwilligen einzugehen ist, zumal es auch Anreiz oder eine Form der Anerkennung für Geleistetes sein kann. Ansonsten sollte man an dem Gedanken festhalten, dass Bürgerinnen und Bürger mit Lebenserfahrung, etwas Geschick und Menschenverstand für sehr viele Aufgabenstellungen bereits ausreichend qualifiziert sind. Es sei denn, mit Freiwilligen soll tatsächlich schleichend in Bereiche vorgedrungen werden, für die Fachkräfte eine mehrjährige Ausbildung brauchen, aber zu teuer sind.

7. Ob hauptamtliche Kräfte automatisch durch ihre Ausbildung entsprechend qualifiziert sind, um mit Freiwilligen gemeinsam zu planen und zu arbeiten, ist zu bezweifeln. Solche Fähigkeiten werden zunehmend zum Anforderungsprofil für Fachkräfte zählen und das Selbstverständnis in sozialen Berufen verändern. Diese Qualifizierung ist notwendiger Teil einer Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.5

Das persönliche Budget für Menschen mit Behinderungen – zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–12:30 Uhr

Vortrag:

- **Durch das „Persönliche Budget" zu mehr Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft?**

Prof. Dr. rer. soc. Elisabeth Wacker, Fakultät Rehabilitationswissenschaften, Rehabilitationssoziologie, Universität Dortmund

Diskussion:

- **Modellvorhaben zu „persönlichen Budgets" – Unterschiede und erste Erfahrungen!**

Dr. Peter Gitschmann, Wissenschaftlicher Direktor, Behörde für Soziales und Familie der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Soziales und Rehabilitation, Eingliederungshilfe/ Behindertenpolitik

Durch das „Persönliche Budget" zu mehr Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft?

Fakultät Rehabilitationswissenschaften, Rehabilitationssoziologie
Univ. Prof. Dr. Elisabeth Wacker

Am Thema „Persönliches Budget" scheiden sich die Geister in der Behindertenhilfe.

Es enthält Fragen ganz grundsätzlicher Art. Aber auch die tatsächliche Ausgestaltung und der Zuschnitt werden kontrovers diskutiert: Etwas wesentlich Neues soll entwickelt und auf den Prüfstand gestellt werden.

Es ist also nicht falsch klarzustellen, wie die Ausgangssituation sich darstellt und wovon ich genau reden will, wenn es um das Persönliche Budget geht?

Tatsache ist:

Die Einführung von Geldleistungen an Menschen, die aufgrund einer Behinderung Unterstützungsbedarf haben, gewinnt im europäischen Kontext zunehmend an Bedeutung. Zugleich gerät die besonders in Deutschland traditionsreiche Rund-um-Unterstützung mit Sachleistungen auf den Prüfstand. In Frage stehen ihre Effizienz und Effektivität, d.h. die Qualität und Angemessenheit der Hilfen. Prüfkriterien sind dabei der angemessene Einsatz von Mitteln (und selbstverständlich die Frage nach potenziellen Einsparungsmöglichkeiten) und zugleich der Erfolg der Unterstützung, der sich nach der Verwirklichung gesellschaftlicher Teilhabe in subjektiv relevanten Bereichen bemisst.

1. Das Persönliche Budget – eine Idee und ihre schrittweise Umsetzung

1.1 Neu über Behinderung nachdenken

Behinderung als Phänomen – so sind sich die Experten einig – ist mehr und mehr differenziert zu betrachten. Es ist überholt, nur auf mangelnde Fähigkeiten und Einschränkungen einer Person zu sehen, auch wenn es in Deutschland eine lange Tradition besitzt, so die Eintrittskarte in die Unterstützungssysteme zu lösen. Behinderung reduziert sich nicht mehr lediglich auf Unvermögen und Abweichung von normaler Funktionsfähigkeit.

Man betrachtet Behinderung vielmehr als einen Zustand, in den jemand gelangt, weil er oder sie nicht in die sozialen Institutionen passt und daher ausgeschlossen wird. Die gilt für die Systeme der schulischen Bildung, Aus- und Weiterbildung ebenso wie für den Arbeitsmarkt. Die passenden individuellen Verhaltensweisen und Fertigkeiten steuern hier die Teilhabe.

Auch die systematischen Bemühungen um Integration folgen in der Regel dieser Idee: Sie setzten darauf, Menschen in die Gesellschaft zu integrieren, die zuvor in Sondereinrichtungen beschützt und gefördert wurden. Aber in einer Einrichtung unterstützt zu werden, die in der Gemeinde liegt, bedeutet keineswegs, auch zugleich ein respektiertes Mitglied dieser Gemeinde zu sein. Denn:

Dabei sein ist nicht alles, Teilhabe ist mehr!

Daher tritt eine Sichtweise mehr und mehr in den Vordergrund, die Behinderung betrachtet als ein Konstrukt, in dem viele Faktoren zusammenwirken: organische, mentale, soziale und Umgebungsvariablen bestimmen, ob Behinderung eintritt und in welcher Ausprägung.

Denn Hindernisse wirken sich unter verschiedenen Lebensumständen unterschiedlich aus. Entsprechend muss Unterstützung individuell zugeschnitten werden, passend zu den jeweiligen Bedarfen und Bedürfnissen, den Vorlieben und Lebensplänen.

So sieht dies auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO; vgl. ICF 2001), wenn sie Behinderung neu definiert in der ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health). Unterstützungsbedarfe werden dort nicht primär auf Art und Ausmaß einer Schädigung zurückgeführt, sondern zeigen sich in einer fehlenden „Passung" von persönlichen Voraussetzungen und Bedingungen der Umwelt, welche die Partizipationschancen einer Person mindert.

In der ICF wird die Erkenntnis berücksichtigt, dass sich eine Behinderung aus dem Zusammenwirken von umwelt- und bio-psychosozialen personenbezogenen Faktoren ergibt. Es wird unterschieden zwischen Funktionen, Strukturen, Aktivitäten und Teilhabechancen als Dimensionen, die Behinderung bedingen. Wesentlich sind vor allem auch die Umgebungsvariablen, die sich hinderlich oder förderlich auswirken können.

Denn das Leben mit Einschränkung ist nur zum Teil abhängig von den bestehenden Körperfunktionsfähigkeiten. Vielmehr entsteht Behinderung durch einen Mangel an Übereinstimmung zwischen der individuellen Lage einer Person, ihren Kompetenzen, ihren Grenzen und Bedürfnissen einerseits und einem hilfreichen oder hinderlichen Umfeld andererseits.

Eine Folge dieser neuen international anerkannten Sicht auf Behinderung ist, dass das Ziel erfolgreicher Rehabilitation nun lautet, Inklusion zu realisieren. Inklusion, d.h. gesellschaftliche Teilhabe, bedeutet, in der Gemeinde zu leben und dort an ihrem Leben teilzuhaben als respektierter Bürger. Also ist es überholt, sich auf Un-Fähigkeiten zu konzentrieren. Vielmehr geht es darum, vorhandene verfügbare oder potenzielle Fähigkeiten zu prüfen und zu fördern. Inklusion bemisst sich danach, wie es dem Einzelnen gelingt, an relevanten und gewünschten gesellschaftlichen Teilsystemen teilzuhaben (vgl. Wacker 2001, 47ff.).

Inklusion bezieht sich auf generelle Rechte und Pflichten, welche jedes Mitglied der Gesellschaft im Leben haben sollte (vgl. Giddens 1999, 120). Es geht dabei um individuelle Chancen und gesellschaftliche Partizipation, die für alle Bürger gleichgültig sein müssen.

Diese Entwicklung wird aufgegriffen vom Neuen Sozialgesetzbuch (SGB IX), das im Jahr 2001 in Kraft trat. Es regelt die Dienste der Rehabilitation, die zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungserfahrung bereitstehen. Damit verliert Rehabilitation ihren paternalistisch-fürsorglichen Charakter. Sie wandelt sich zu sozialer Dienstleistung für Menschen, die besondere Unterstützungsbedarfe haben, und folgt dem Ziel, sie zu befähigen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und am Leben in der Gesellschaft gleich zu partizipieren.

Dieser Perspektivenwechsel ist eine Herausforderung für das in Deutschland traditionell wohlfahrtszentrierte und fürsorgeorientierte Rehabilitationswesen. Bisherige Konzepte werden in Frage gestellt und die Qualität der Angebote muss neu bemessen werden, nach der Maßgabe der Zielerfüllung und Nutzerzufriedenheit.

1.2 Hilfe neu gestalten: Von der Fürsorge zur autonomen Lebensführung

Ein Bestandteil der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungserfahrung ist nicht nur, dass sie „verschieden“ sind, sondern auch, dass sie als Besondere klassifiziert und behandelt werden.

Zwar gilt seit 1994 ein „Anti-Diskriminierungsgesetz“ (GG Art 3,3) in Deutschland, das feststellt: „Keiner darf aufgrund einer Behinderung benachteiligt werden.“ Aber: Benachteiligung zu verbieten, sichert nicht zugleich auch Gleichstellung. Und gleich behandelt zu werden, sichert nicht immer auch gleiche Chancen. Wenn man als behindert klassifiziert wird, wird man zunächst Mitglied der Gemeinschaft der Behinderten. Individualität, verschiedene Fähigkeiten, Bedarfe, Vorlieben, Wünsche und Sorgen verschwinden unter einer Klassifikation: der Behinderung.

Hieran orientieren sich bis zum heutigen Tag die meisten deutschen Hilfeanbieter. Tatsache ist, dass sie zwar – gemäß dem Prinzip der Normalisierung – ihre Angebote weiterentwickeln und diffenzieren nach verschiedenen Lebensaltern und Lebensumständen. Integration findet aber weitgehend innerhalb des Systems der Hilfen statt.

Obwohl das Normalisierungsprinzip niemals auf ein Durchschnittsleben verpflichten wollte, entwickelte sich in Deutschland das ausdifferenzierte System der Hilfen doch nach dem Prinzip des „One-Size-Fits-All“. D.h. wir können gegenwärtig zwar stolz sein auf ein nicht wirklich knapp bemessenes Budget für ein sich kontinuierlich weiterentwickelndes Hilfesystem. Dort sind ein hoher materieller und professioneller Standard der Hilfen angesiedelt. Aber dieses System ist ausgerichtet auf die Entscheidungen der Anbieter und auf ihre Definition von Qualität der Hilfen. Der Preis für die Unterstützung ist die Enteignung von Kompetenzen, das Verkümmern von Potenzialen und die Ausgrenzung. Die Gemeinschaft beschützt und entlastet die Behinderten und zugleich sich selbst, von ihrer Verpflichtung zur Inklusion. Folglich finden sich die Behinderungserfahrenen im Zentrum der Fürsorge – umgeben von Helfern – aber zugleich außerhalb der Bürgergemeinschaft. Integration und Normalisierung finden hingegen innerhalb der besonderen Fürsorgesysteme statt.

Eine Seite dieser „fürsorglichen Belagerung“ ergibt sich aus dem „Schmelztiegel“ Behinderung und der daraus folgenden Versuchung, Behinderte alle uniform, d.h. gleich zu behandeln. Integration gelingt dann umso leichter, je mehr die Einzelnen sich dem Integrationssystem anpassen und sich dort gewissermaßen normal verhalten. Diese Erwartung der Gleichförmigkeit verschließt jedoch die Augen vor Verschiedenheit und missachtet Eigen-Sinn.

Der eigentliche Ansatzpunkt von Rehabilitation muss aber sein, als Individuum respektiert zu werden und gleiche Teilhabechancen zu haben. Es geht nicht darum, Verschiedenheit zu verleugnen oder zu verbergen, sondern sie anzuerkennen als eigene Seinsweise. Dies führt zu einem Richtungswechsel auch in den Angeboten für diesen Personenkreis. Von der Entwicklung der Hilfeangebote aus Sicht der Anbieter gilt es Abschied zu nehmen zugunsten der personenzentrierten Unterstützung. Daraus ergibt sich eine neue Leitidee der Rehabilitation. Sie führt zu der Individualisierung der Hilfen. Diese müssen betrachtet werden als Ressourcen, die dabei stützen, einen eigenen Lebensstil zu entwickeln, eigene Fähigkeiten und Bedürfnisse aufzubauen zugunsten eines möglichst unabhängigen und selbstbestimmten Lebens.

Der Maßstab für Lebensqualität wird dann individuelles Wohlbefinden und tatsächliche Teilhabe am Leben in der Gemeinde.

Daraus folgt, dass individuelle Hilfeplanung der erste richtungsweisende Schritt im neuen Hilfesystem sein muss. So wandelt sich die Aufgabe der Helfer vom Hilfeproduzenten zum Helfer zur Selbsthilfe und Selbstständigkeitsförderer. Es folgt eine Art Schatzsuche nach Kompetenzen und Pfadfinden für ein möglichst selbstbestimmtes Leben.

Zunächst müssen die Helfer die Fähigkeiten und Kompetenzen ihrer Kunden kennen lernen und sie als Individuen respektieren.

Jedem das Seine zu geben heißt nämlich nicht zwangläufig, jedem das Gleiche zu geben. Die Hilfe muss so erfolgen, dass sie maßgeschneidert ist für die Personen mit Unterstützungsbedarf. Und die neuen Helfer müssen ihre Kunden befähigen, mit neuen Chancen, Pflichten und Risiken umzugehen.

Denn wie wir in unseren Studien über Möglichkeiten und Grenzen selbstbestimmter Lebensführung nachweisen konnten (vgl. Häußler, Wacker, Wetzler 1996; Häußler, Wacker, Wetzler, Hornung 1998), ist eine der zusätzlichen Hürden – die Menschen mit Behinderung überwinden müssen – ihre Verpflichtung auf ein Durchschnittsleben nach Maßgabe der fürsorgenden Institutionen. Hier gewinnen sie die Überzeugung, behindert zu sein und daher minderwertig. Der Weg zu Selbstbewusstsein und Selbstwertgefühl führt also auch heraus aus der bisherigen Abhängigkeit traditionell fürsorgender Institutionen. Menschen mit Behinderung beginnen bedarfs- und bedürfnisorientierte Hilfen zu fordern. Sie wollen für sich entscheiden, ob eine Beeinträchtigung für sie eine Behinderung darstellt oder nicht und welche Unterstützung die für sie geeignete ist. Deshalb heißt es Abschied zu nehmen vom „All inclusive-Prinzip“ der Hilfen zugunsten eines Katalogs an Unterstützung, aus dem nach Maß gewählt werden kann.

Die Zeit der guten Hirten ist vorbei! Im aktivierenden Sozialstaat gilt eine neue Zuordnung von Rechten und Pflichten, ihn tragen neue Rollenmuster:

- Die Leistungsträger garantieren ausreichende Ressourcen für Unterstützung.
- Die Leistungsanbieter bieten Hilfe nach Maß und Wahl.
- Die Unterstützungsnehmer – oder von ihnen ernannte Assistenten – wählen die für sie geeigneten Lebensorte und Unterstützungsformen, sie beauftragen ihre Unterstützer je nach Hilfebedarf, nach Fähigkeiten und in Ergänzung zu den eigenen Ressourcen soweit wie möglich.

Um diese Ziele umzusetzen, bedarf es einer grundlegenden Neuorganisation des Deutschen Wohlfahrtssystems. Ein Instrument, diese Umsteuerung zu erreichen, ist das „Persönliche Budget“.

1.3 Grundfragen an das „Persönliche Budget“

Inzwischen ist es in Mode gekommen, von Persönlichen Budgets zu sprechen. Oft sind aber sehr unterschiedliche Ideen und Inhalten gemeint. Deswegen ist es notwendig zu klären, wovon genau die Rede sein soll. Ein Katalog von Grundfragen an das Persönliche Budget und „Leitplanken“ zur Orientierung trägt zur Klärung bei.

1. Grundfrage: Wozu soll das Persönliche Budget dienen?

Ein „Persönliches Budget“ kann dazu dienen, den behinderungserfahrenen Personen selbst das Steuer für ihre Lebensführung in die Hand zu geben. Mit den für sie hilfreichen und bedeutungsvollen Unterstützungen sollen sie die Mittel erhalten, die für ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft notwendig sind. Ziel ist es dabei, Ressourcen „punktgenauer“ zuzuweisen.

2. Grundfrage: Wie muss das Persönliche Budget bemessen sein?

Das Persönliche Budget muss so bemessen sein, dass es
- die Grundversorgung sichert,
- die individuellen Unterstützungsbedarfe deckt und
- die Teilhabe in subjektiv relevanten Lebensbereichen ermöglicht.

Neben diesen immer noch vagen Zweckbestimmungen lassen sich Eckpunkte feststellen, die ein Persönliches Budget ausmachen (vgl. dazu auch Kastl 2002).

3. Grundfrage: Was soll das Budget leisten?

1. Eckpunkt: Einplanbare direkte Geldleistung

Persönliche Budgets sind eine Form der Geldleistung (manchmal ist auch von „Gutscheinen“ die Rede, d.h. von Ansprüchen auf bestimmte Sachleistungen). Diese Geldleistung ist kein „Taschengeld“. Vielmehr soll sie in einer Weise zugeschnitten sein, dass man mit ihr einen regelmäßig erwartbaren Bedarf decken kann, beispielsweise für die gesamte Lebensführung oder einen erheblichen Anteil davon. Und dies gilt verlässlich für einen nicht zu kurzen vereinbarten Zeitraum.

2. Eckpunkt: Individueller Zuschnitt

Persönliche Budgets sind auf einen individuellen Bedarf zugeschnitten. Zugleich sollen die Budgetnehmer im Rahmen des vereinbarten Budgets beim tatsächlichen Einsatz der Mittel eigene Prioritäten setzen können.

3. Eckpunkt: Steuerungsinstrument

Mit dem Verfügen über ein Persönliches Budget soll der Budgetnehmer in die Lage versetzt werden, Einfluss zu nehmen auf
- die Art (was?),
- das Ausmaß (wie oft und wie viel?) und
- die Ausführung (wann, wie und wer?)

von Unterstützungsleistungen.

Zugleich können durch „Marktverhalten“ Angebot, Ausführung und Preise von Leistungen beeinflusst werden. Mit der Zeit könnte so ein Wandel des Spektrums der Unterstützungsangebote durch Steuerung der Nutzerinnen und Nutzer erfolgen.

Diesen Grundgedanken folgt das Budget-Modell des PerLe-Projektes.

Im Rahmen des Forschungsprojektes PerLe „Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität[1]“ wurde ein Rahmenkonzept für ein Persönliches Budget entwickelt, das **grundsätzlich offen für alle** Menschen mit Unterstützungsbedarfen ist. Es enthält explizit **auch** die Möglichkeiten, **Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen** zu beteiligen. Und auch Personen, die derzeit in stationären Einrichtungen leben, sollen ein Persönliches Budgets in Anspruch nehmen können.

Folgende Überlegungen gingen der Modellentwicklung voraus: Der § 17 SGB IX definiert zwar nicht, was genau unter einem Persönlichen Budget zu verstehen sei. Im Anschluss an die bisherigen wissenschaftlichen Diskussionen und internationalen Erfahrungen lassen sich aber einige **Grundsätze** festhalten:

Anstelle pauschaler Angebote, die sich an allgemeinen Versorgungsbedarfen (Standards) orientieren, geht es um die Einlösung individueller Bedarfe und Bedürfnisse. Daran knüpfen sich Bedingungen, die man mit folgenden „Leitplanken“ markieren kann:

- Im Mittelpunkt steht die individuelle Lebenssituation der Nutzerinnen und Nutzer.
- Die Einschätzung der Unterstützungsbedarfe muss unabhängig von Leistungsträgern und -anbietern erfolgen. Nur so ist gewährleistet, dass weder einseitige Kostengesichtspunkte überwiegen noch alleine Interessen der Anbieter die Nutzer an bestimmte Unterstützungsformen binden.
- Die Bedarfsermittlung knüpft an die Relativität und Relationalität von Behinderung gemäß der ICF an (vgl. 1.1). D.h. das Augenmerk wird zukünftig weniger auf seelische, geistige oder körperliche Funktionsbeeinträchtigungen gerichtet. Vielmehr werden – in einem bio-psychosozialen Modell – vor allem auch die Barrieren bedeutsam, die in einer näheren oder weiteren Umwelt Partizipation erschweren oder verhindern. Diese Teilhabe-Hemmnisse gilt es durch geeignete Unterstützung abzubauen.
- Durch Ressourcenorientierung soll bei der individuellen Hilfeplanung nicht nur ermittelt werden, welche Hilfebedarfe zur Lebensführung vorliegen, sondern auch welche Ressourcen zu ihrer Bewältigung vorhanden sind bzw. benötigt werden. Die Ressourcen müssen insgesamt so bemessen sein, dass sie für die alltägliche Lebensführung ausreichen. Es muss also möglich sein, die Aufgaben, die mit Wohnen, Arbeiten, Freizeitgestaltung, mit dem Leben in einer Gemeinde und der Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes und der sozialen Kontakte verbunden sind, mit Einsatz des Budgets bewältigen zu können.
- Die Passung der Angebote kann in Hinblick auf Lebensqualität nicht direkt aus dem individuellen Unterstützungsbedarf abgeleitet werden. Vielmehr werden objektive Qualitätsaspekte zugrunde gelegt, die sich aus kulturell üblichen normativen Bezugspunkten ergeben (so genannte Lebensstandards).
- Die Planbarkeit (regelmäßig und vorhersehbar auftretender Bedarf) und Steuerbarkeit der Unterstützung (Regiefähigkeit) muss für die Budgetnehmer selbst oder mit Hilfe selbstgewählter Berater gegeben sein.

So weit also die „Leitplanken“, an denen sich das PerLe-Modell orientiert.

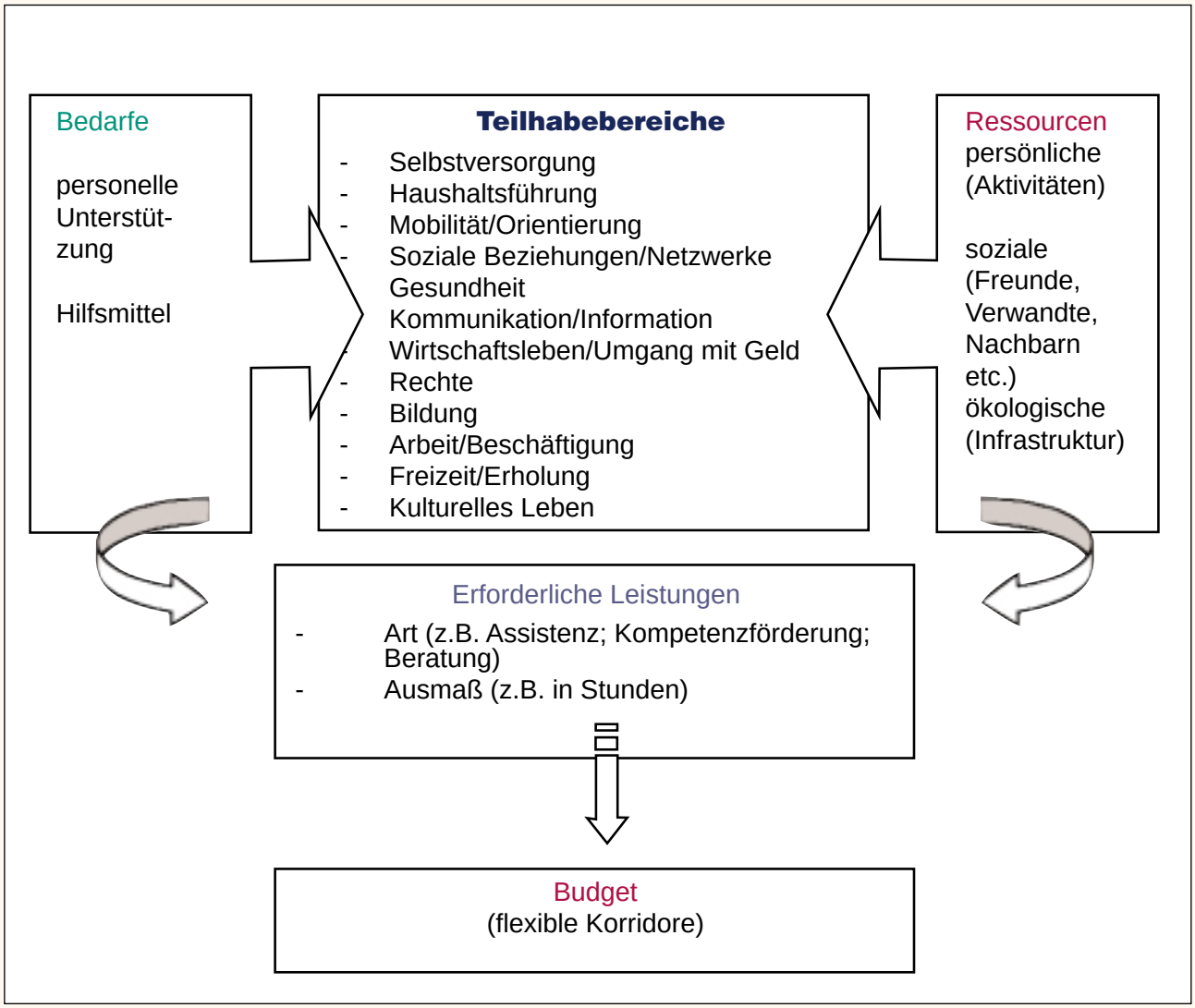
Die nächste Konkretisierungsebene ist die

4. Grundfrage: Wie kann das Budget bemessen werden?

Hierfür hat das PerLe-Projekt ein Verfahren entwickelt, das in Stufen umgesetzt wird:
1. Schritt: Individuelle Unterstützungsbedarfe werden ermittelt.
2. Schritt: Verfügbare und wahrgenommene Ressourcen werden analysiert.
3. Schritt: Erforderliche Leistungen werden eingeschätzt.
4. Schritt: Budgets werden gebildet.

Dass diese schlichte Vorgehensweise tatsächlich ein komplexes Verfahren bedeutet, zeigt das Modell zur Bemessung eines Persönlichen Budgets.

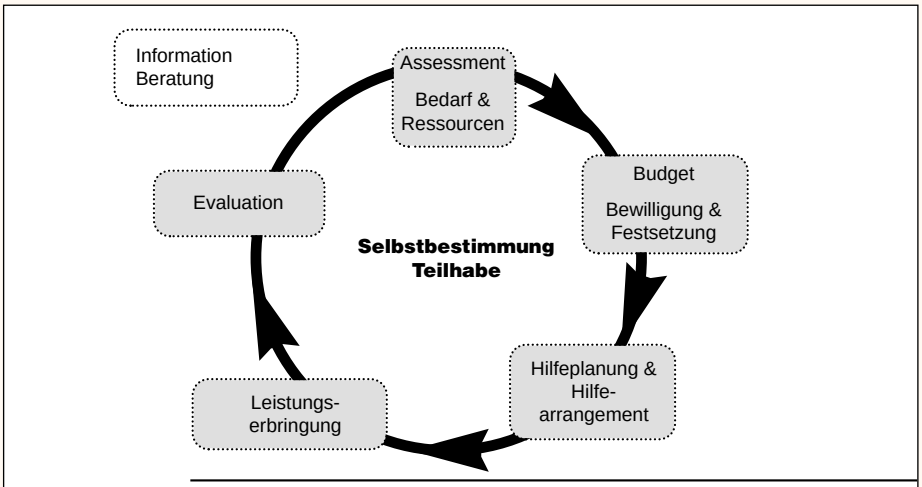
1) Universität Dortmund, Rehabilitationssoziologie, www.uni-dortmund.de/FB13/Soziologie/PerLe in Kooperation mit der Universität Tübingen, Forschungsstelle Lebenswelten behinderter Menschen.



Modell zur Bemessung eines Persönlichen Budgets (PerLe)

Die Budget-Bemessungssschritte sind Teil eines **Unterstützungskreislaufes**, in dem Beratung, Assessment, Bemessung, Aushandeln des Budgets, individuelle Hilfeplanung und Hilfeorganisation, Vertragsschließung mit Leistungsträgern und Leistungserbringern und Qualitätskontrollen enthalten sind.

Der Unterstützungskreislauf



Vom Unterstützungsbedarf zur personenbezogenen Unterstützung mit einem Persönlichen Budget

Die Bemessung des Budgets wird regelmäßig überprüft. Es besteht aber auch zwischen den Prüfzeitpunkten die Möglichkeit für Budgetnehmer, Änderungen im Unterstützungsbedarf anzumelden (z.B. bei Wegfall einer unterstützenden Person oder Veränderung des Gesundheitszustandes).

Grundideen der Budgetgestaltung sind:

- Jeder erhält das Seine, nicht das Gleiche: Unterschiedlichen Unterstützungsbedarfen und vorhandenen und nutzbaren Ressourcen wird Rechnung getragen.
- Jeder soll die Mittel (Geldmittel und Beratung) erhalten, um die jeweils passende Unterstützung wählen zu können: Die Chance, informiert wählen zu können, bedeutet einen Zuwachs an Selbstbestimmung (vgl. Häußler, Wacker, Wetzler 1996, 57).
- Jeder kann einen Teil seines Budgets frei nach eigenen Wünschen und Zielsetzungen verwenden: Die Selbstbestimmung über die eigenen Lebensvollzüge wächst.
- Jeder kann (und muss!) auch eigene persönliche und soziale Ressourcen in den Prozess der Lebensführung einbringen: So steigt die Bedeutsamkeit der eigenen Handlungen. Die Erfahrung, Nützliches beitragen zu können, fördert das Selbstwertgefühl und die persönliche Zufriedenheit. Die Bereitschaft, das individuell Mögliche zur Lebensführung beizutragen, steigert die gesellschaftliche Anerkennung.
- Die Qualität der Unterstützung wird bemessen an Art und Ausmaß tatsächlicher gesellschaftlicher Teilhabe im Sinne des Zugangs, d.h. der objektiven Verfügbarkeit, und im Sinne der selbstbestimmten Aktivität, d.h. der subjektiven Realisierung von Teilhabe. Damit scheiden „Artefakte“ aus, die sich durch eine globale Zufriedenheitsmessung ergeben können.

Hinter diesem Modell steht die wissenschaftlich fundierte Annahme, dass sich Versorgungsqualität und Lebensqualität steigern lassen, ohne insgesamt jeweils den Einsatz an materiellen Ressourcen erhöhen zu müssen.

Will man das Modell allerdings wirklich konsequent unter dem Qualitätskriterium der Teilhabe betrachten, lässt es sich nur gemeinwesenbezogen realisieren (vgl. Hölscher, Wansing 2003).

Dies bedeutet im Sinne eines wirtschaftlichen und regionalen Vorgehens zum einen eine Öffnung für andere professionelle Systeme wie das der Jugendhilfe und der Altenhilfe, zum anderen auch die Chance für Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer, sich bürgerschaftlich zu engagieren oder solches Engagement anderer Bürger für sich zu nutzen.

Wenn also klar ist, wie ein Modell aussehen kann, und wenn die gesetzliche Basis nicht nur gegeben ist, sondern auch die Aufforderung besteht, entsprechend zu verfahren, warum tun sich die deutschen Hilfeanbieter so schwer, Hilfe nach dem Maß zu gestalten, wie es das Persönliche Budget vorsieht?

2. Selbstbestimmung und Teilhabe um jeden Preis?

Bei vorbereitenden Gesprächen zur Anbahnung der Modellerprobung mit Leistungsträgern, Leistungsanbietern und Angehörigen wurden immer wieder skeptische Fragen vorgebracht. Eine war, ob ein Persönliches Budget tatsächlich für alle offen sein solle? Vor allem für den Personenkreis mit kognitiven Einschränkungen wurden Bedenken geäußert, die durchaus ernst zu nehmen sind. Sie sollen daher diskutiert und mögliche Lösungswege bedacht werden.

• Wer trägt die Verantwortung?

Die wohl am häufigsten aufgeworfene Frage ist die nach der Verantwortung. Sie trifft im Kern das Spannungsfeld zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung und den Grenzen, die beispielsweise aufgrund einer kognitiven Beeinträchtigung – häufig kombiniert mit einer langjährigen Sozialisation in Fremdbestimmung – einer eigenständigen Lebensführung gesetzt sind. Wer übernimmt die Verantwortung

für den Leistungserwerb mit einem Persönlichen Budget bei den Menschen, die diese aufgrund ihrer Beeinträchtigung oder aufgrund ihrer jahrelangen Abhängigkeitserfahrung nicht selbst übernehmen können? Wie kann trotzdem ihr Recht auf Selbstbestimmung eingelöst werden? Was ist zu tun, wenn aus fachlicher Sicht ein Hilfebedarf z.B. aufgrund von Selbst- oder Fremdgefährdung gesehen wird, eine entsprechende Unterstützung von der betroffenen Person aber nicht gewünscht ist?

Auf diese Fragen gibt es keine pauschalen Antworten. Grundsätzlich gilt, dass das Persönliche Budget für alle Menschen offen sein muss, auch für diejenigen mit komplexen Unterstützungsbedarfen. „Budgetfähigkeit" ist keine Eigenschaft eines Individuums, sondern abhängig von Art und Ausmaß der erforderlichen Unterstützungsleistungen. Die Frage ist daher im Grundsatz nicht, ob jemand seine Hilfe mit einem Persönlichen Budget organisieren kann oder nicht, sondern welche Bedingungen und Unterstützungsleistungen dafür notwendig sind bzw. ob und wie man sie herstellen kann.

Folgende Lösungsansätze sind denkbar:

• Differenzierung der Leistungen

Nicht-regiefähige Leistungen können ergänzend zu Unterstützungen, die über das Budget erworben werden, weiterhin als Sachleistung ausgeführt werden. Hierzu zählen Leistungen, die aus fachlicher Sicht als unverzichtbar eingeschätzt werden, wie z.B. Maßnahmen bei Vorliegen einer Sucht oder bei selbst- bzw. fremdgefährdenden Verhaltensweisen.

• Sicherung sozialer Unterstützung

Auch oder gerade als Budgetnehmer sind Menschen mit kognitiven Einschränkungen in besonderer Weise auf die Qualität sozialer Unterstützung angewiesen. Viele von ihnen brauchen in hohem Maße Begleitung bei der Auswahl und Organisation von Hilfen, bei Fragen im Alltag, in Krisen und bei Problemen. An die Unterstützer stellt dies große Anforderungen: Sie müssen den Budgetnehmer sehr gut kennen, um seine Situation einschätzen zu können. Zugleich müssen sie der Versuchung widerstehen, besser wissen zu wollen als ihre Klienten, welche Unterstützung geeignet und angemessen ist.

In Großbritannien haben sich in diesem Zusammenhang die „Circles of Friends" bewährt, die den Budgetnehmer in allen Fragen der Budgetverwaltung, aber auch im Alltag unterstützen (vgl. Westecker 1999; Palmer 2001). Zum „Circle of Friends" kann jeder gehören, der vom Budgetnehmer akkreditiert wird: Familienangehörige, Freunde, gesetzliche Betreuer, Vertreter einer Selbstvertretungsorganisation, Rechtsanwälte usw. Dort, wo ein Budgetnehmer keine solchen Bezugspersonen hat, könnte ein Pool von Freiwilligen und Laienhelfern gebildet werden, aus dem Unterstützer vermittelt werden. Diese würden für ihre Arbeit eine Aufwandsentschädigung erhalten.

• Wer kümmert sich?

Menschen sind notwendig, die sich verantwortlich fühlen, die ansprechbar sind und die die Interessen der Budgetnehmer vertreten. Dies weist auf die zweite sensible Frage hin, nämlich die nach den sozialen Netzen der Budgetnehmer. Studien zu sozialen Beziehungen von Menschen mit Behinderung zeigen, dass diese nur in vergleichsweise kleine Netzwerke eingebunden sind. Zudem bestehen diese Netzwerke vor allem aus Verwandten (vgl. Schiller 1987). Insbesondere Personen, die oft schon viele Jahre in stationären Einrichtungen leben, haben häufig nur sehr eingeschränkte soziale Kontakte. Nur selten gründen sie eine eigene Familie, vorrangiger Bezugspunkt bleibt die Herkunftsfamilie. Freundschaften oder Kontakte außerhalb der Einrichtung sind eher selten. Mitbewohner oder Kollegen werden oft nicht als Freunde wahrgenommen, auch wenn sie dennoch häufig einen wichtigen sozialen Bezugspunkt darstellen (vgl. Ferber 1988; Wacker, Wetzler, Metzler, Hornung 1998).

Für Personen, die aus einem Heim in eine eigene Wohnung ziehen und nur noch ambulante Leistungen in Anspruch nehmen, kann vor diesem Hintergrund die Gefahr der Isolation bestehen, vor allem bei fortgeschrittenem Alter.

Hier sind verschiedene Strategien denkbar:

• Gemeinschaften bilden

In einem Stadtviertel, in dem mehrere Budgetnehmer leben, sollten Kontaktangebote wohnortnah, z.B. in Form von offenen Treffpunkten oder Freizeitgruppen, vorgehalten werden. Außerdem können Budgetnehmer, wenn sie dies möchten, darin unterstützt werden, Kontakte im Wohnumfeld aufzubauen, z.B. zur Nachbarschaft und in Vereinen oder Kirchengemeinden, durch Besuche in Kneipen, Diskotheken oder Veranstaltungen.

• Netze knüpfen

Darüber hinaus ist analog zum System der „Circle of Friends" ein Pool von Freiwilligen sinnvoll, die als „Freunde" gegen ein kleines Entgelt „gemietet" werden können („rent a friend"). Dass diese Personen eine geringe Aufwandsentschädigung für ihr Engagement erhalten, ist nicht zuletzt deshalb wichtig, um Abhängigkeiten und Machtgefälle durch eine „Verpflichtung zur Dankbarkeit" zu vermeiden.

• Wie bestimmt man selbst?

Das Leben vieler Menschen mit Behinderungserfahrung ist bisher von einem hohen Maß an Fremdbestimmung geprägt. Oft hatten sie wenig Gelegenheit, Erfahrungen mit eigenen Entscheidungen zu sammeln. So bleibt beispielsweise vielen Heimbewohnern verwehrt, darüber zu bestimmen – oder zumindest mitzubestimmen –, mit wem sie in einer Gruppe leben, mit wem sie ein Zimmer teilen oder durch welche Personen sie unterstützt werden (vgl. Wacker, Wetzler, Metzler, Hornung 1998). Das oft jahrzehntelange Leben in stationären Einrichtungen hat bei vielen Menschen dazu geführt, dass sie nur geringe Kompetenzen im Bereich der Selbstbestimmung aufbauen konnten. Entscheidungsbefugnisse gehen häufig nicht über kleinere alltägliche Dinge hinaus. Der Tagesablauf ist in der

Regel von Gruppenzusammenhängen geprägt und damit häufig von nicht selbst gewählten Regeln, die einen möglichst „reibungslosen“ Alltag ermöglichen sollen. Die Bewohner entwickeln ihrerseits Strategien, um sich mit dem System „Wohnheim“ zu arrangieren und möglichst gut zurechtzukommen (vgl. Wacker, Wetzler, Metzler, Hornung 1998). Das Persönliche Budget bedeutet in diesem Zusammenhang einen sehr grundlegenden Perspektivenwechsel, sowohl bei einer Umsetzung im stationären Bereich als auch bei einem Wechsel in ambulante Angebote. Viele Bewohnerinnen und Bewohner werden erst allmählich lernen müssen, mit ihrer neuen „Freiheit“ und Verantwortung umzugehen, ihre Risiken abzuschätzen sowie ihre Interessen wahrzunehmen und zu vertreten. Selbstbestimmung kann so selbst zum spezifischen Unterstützungsbedarf werden, der bei der Budgetbemessung zu berücksichtigen ist.

• Wie kann also sichergestellt werden, dass wirklich der Budgetnehmer entscheidet?

Ein wesentlicher Schlüssel für mehr Selbstbestimmung mit einem Persönlichen Budget liegt in der **Information und Bildung**. Die umfassende Information aller Beteiligten ist der erste wichtige Schritt vor der Einführung von Persönlichen Budgets. Budgetnehmer sind ebenso umfassend über das Persönliche Budget und seine Vor- und Nachteile zu informieren wie Angehörige, gesetzliche Betreuer und Dienstleister. Über eine erste Information hinaus müssen Budgetnehmer im Rahmen von Maßnahmen der Erwachsenenbildung Kompetenzen erwerben können, die für ihre neue Rolle als Konsumenten von Dienstleistungen erforderlich sind. Hierbei gilt es, individuelle und flexible Lösungen zu finden, die Budgetnehmer bei diesem Lernprozess zu begleiten und ihr Selbstvertrauen in ihre eigenen Kräfte aufzubauen. Der Wechsel von Sachleistungen zu einem Persönlichen Budget kann auch stufenweise erfolgen: zunächst – je nach Kompetenzentwicklung – nur in einigen, für den Budgetnehmer subjektiv überschaubaren und handhabbaren Bereichen und dann schrittweise ausgeweitet.

• Wie wird Missbrauch verhindert?

Die Sorge, dass ein Persönliches Budget missbraucht werden könnte, beschäftigt insbesondere die Leistungsträger. Wird das Budget nicht zur Deckung der Hilfebedarfe, sondern für andere Zwecke und im schlimmsten Fall für schädliche Dinge wie Suchtmittel verwendet, bleibt der Rechtsanspruch der Bedarfsdeckung dennoch bestehen. Der Sozialhilfeträger muss also auch im Falle eines Missbrauchs durch den Budgetnehmer die benötigte Hilfe gewähren. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang Fragen nach Kontrollen z.B. in Form von Verwendungsnachweisen oder der Zwischenschaltung einer weiteren Institution, welche die Abrechnungen im Rahmen des Budgets vornimmt und die Verantwortung für eine regelgerechte Verwendung trägt. Aber:

• Kontrolle im Übermaß widerspricht der Budgetidee

Budgets müssen selbst verplant und bewirtschaftet werden dürfen. International wurden unterschiedliche Formen der Kontrolle erprobt, häufig jedoch mit dem Ergebnis, dass ein hoher bürokratischer und damit finanzieller Aufwand entsteht (wie bei der niederländischen Sozialversicherungsbank). Daher gilt:

• Vertrauen ist besser

Eine generelle Missbrauchsvermutung scheint nicht gerechtfertigt. Modellerfahrungen zeigen bisher, dass die meisten Nutzerinnen und Nutzer das Geld zweckgemäß, nämlich für die Finanzierung benötigter Unterstützung, ausgeben. Missbrauch durch Ressourcenverschwendung (speziell durch Verwendung eines Budgets für die Befriedigung einer Sucht) oder mangelhafter Ressourceneinsatz (durch unangemessene „Sparsamkeit“) treten nur in Einzelfällen auf.

• Regiefähigkeit der Leistungen differenzieren

Erst wenn ein konkreter Verdacht besteht, dass das Budget über längere Zeit (mehrere Monate) falsch eingesetzt wird, sollte gehandelt werden. Zeichnen sich Schwierigkeiten im selbstständigen Umgang mit einem Budget ab, ist zu überlegen, ob bis auf weiteres bestimmte Unterstützungsleistungen als nicht regiefähig eingestuft und somit als Sachleistungen gewährt werden können. Bei einem andauernden schädlichen Missbrauch des Persönlichen Budgets (durch Verschwendung, schädliche Nutzung oder Unterversorgung) kann eine vollständige Rückkehr zu Sachleistungen sinnvoll sein.

• Wie orientiert man sich im Dschungel der Dienstleistungen?

Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass eine umfassende und unabhängige Information und Unterstützung von Menschen mit Behinderung, die ein Persönliches Budget in Anspruch nehmen, unverzichtbar ist für den Erfolg dieser Leistungsform. Denn das Management eines Persönlichen Budgets erfordert ein spezifisches Wissen z.B. über rechtliche Grundlagen, über die jeweiligen Angebote in einer Region oder über arbeitgeberrelevante Bedingungen, die mit der Anstellung von Assistenten verbunden sind. Die Erfahrungen in den verschiedenen Modellländern haben deutlich gemacht, dass diese administrativen Aufgaben viele Budgetnehmer – und hier vor allem Menschen mit kognitiven Einschränkungen – erheblich überfordern können (vgl. Woldringh, Baarveld, Ramakers 1998; Ridley, Jones 2002).

• Budgetassistenten als Scout, Makler und Coach

Deshalb ist die Unterstützung durch einen unabhängigen und selbst gewählten Budgetassistenten sehr wichtig. Er informiert grundlegend über die Vor- und Nachteile eines Persönlichen Budgets, über die Vermittlung von Dienstleistungen und sozialrechtliche und juristische Beratung. Er unterstützt bei der Auswahl, Anstellung und Entlassung von Personal sowie bei der Gestaltung und dem Abschluss von Verträgen. Und er hilft auch in Krisensituationen.

• **Unabhängige Beratung**

Die Unabhängigkeit der beratenden Instanz von Kostenträgern und Anbietern ist wesentlich. Ihre Aufgabe liegt ausschließlich in der Vertretung der Interessen der Menschen mit Behinderungserfahrung, Interessenskonflikte mit anderen Stellen dürfen nicht bestehen. Denkbar ist daher, dass die Budgetassistenz von einem selbstständigen Dienst oder einer Selbstvertretungsorganisationen erbracht wird. Gerade Formen des Peer-Counselling haben sich international bewährt.

• **Ist die Zufriedenheit der Budgetnehmer ein lohnendes Ziel?**

Internationale Forschungen lehren, dass es nur sehr begrenzt gelingen kann, die Lebensqualität von Budgetnehmerinnen und -nehmern zu erfassen, indem man ihre subjektive Einschätzung der generellen Lebenszufriedenheit misst. Denn ein höheres Maß an Selbstbestimmung und Verantwortung bringt auch ein höheres Maß an Unsicherheit, an neuen Herausforderungen und Anforderungen mit sich. Damit könnte zunächst steigende Unzufriedenheit einhergehen. Gleichzeitig lernen Budgetnehmer verstärkt ihre eigenen Rechte und Bedürfnisse kennen. Dies kann dazu führen, dass sie Behinderungen und Benachteiligungen deutlicher wahrnehmen. Es ist also damit zu rechnen, dass sich bei vielen Budgetnehmern gerade in der Anfangsphase des Budgetmodells eine größere Unzufriedenheit zeigt.

Für Nutzerbefragungen folgt daraus, dass sie mit großer Sorgfalt geplant und durchgeführt werden müssen. Sie sollen zum einen sehr differenziert Veränderungen der objektiven Lebensbedingungen erfassen und zum anderen der individuellen Lebenssituation und ihrer Einschätzung gerecht werden.

Diese Überlegungen zur Budgetfähigkeit auch von Menschen mit kognitiven Einschränkungen machen insgesamt deutlich, dass die Aufforderung oder Berechtigung zur Mitwirkung alleine nicht genügt. Vielmehr müssen sie dazu erst befähigt werden, indem sie über **Steuerungsinstrumente eines Angebotswandels** ebenso verfügen können wie über **Schlüsselqualifikationen zur Mitwirkung**. Durch die

• Befähigung, individuelle Ressourcen zu entwickeln, (wieder-) zu entdecken und zu nutzen (Enabeling und Empowerment),

• Berechtigung, eigene personale und soziale Ressourcen zum Einsatz zu bringen (Self-Government und Subsidiarität),

• finanziellen Ressourcen, Hilfen nach dem eigenen Bedarf und den individuellen Bedürfnissen einzukaufen (Grundsicherung oder Persönliches Budget)

• Gelegenheiten, im Leben der Gemeinschaft eine bedeutende Rolle zu spielen und Anerkennung zu finden (berufliche Integration und soziale Inklusion).

3. Mit Unterstützung nach Maß zu mehr Teilhabe

Menschen mit Behinderungserfahrung stehen vor neuen Herausforderungen und Chancen: Im § 9 Abs. 3 SGB IX schlägt sich dies nieder in Form einer Anweisung für die entsprechenden Dienste: „Leistungen, Dienste und Einrichtungen lassen den Leistungsberechtigten möglichst viel Raum zu eigenverantwortlicher Gestaltung ihrer Lebensumstände und fördern ihre Selbstbestimmung."

Die **Leitidee der Teilhabe** an den Lebensweisen und -standards der Gesellschaft richtet sich auf objektive Unterstützungsbedarfe durch Benachteiligungen. Diese sind durch sozialpolitische Steuerung aufzuheben. Der Aspekt der **Eigenverantwortung und Selbstbestimmung** erstreckt sich aber auch auf die subjektive Bewertung, auf die Bedürfnisse, die individuelle Zufriedenheit und das Wohlbefinden jedes Einzelnen. Jeder hat die Chance und die Pflicht, Verantwortung für das Gelingen des eigenen Lebens übertragen zu bekommen und nach den eigenen Möglichkeiten zu übernehmen. Denn: **Entwicklungsziele von Rehabilitation sind Autonomie und Partizipation.** Mit den neuen Gesetzen zur Partizipation oder zur Barrierefreiheit stehen wir in Deutschland am Beginn eines langen Weges. Die gelebte Veränderung im Alltag steht noch weitgehend aus. Auch durch Umdenken sind noch viele Barrieren in den Köpfen abzubauen. Sie basieren auf ungenügendem Wissen voneinander, geringem Zutrauen oder mangelnder Erfahrung des Miteinander.

Neue Balancen zwischen Anbietern und Nutzern müssen entstehen unter den Vorzeichen verbesserter Umweltbedingungen und wachsender Kompetenzen zu aktiv gesteuerter Umweltaneignung. **Teilhabe am gesellschaftlichen Leben** muss nach Wunsch der Nutzerinnen und Nutzer vorangetrieben und ihre Selbstverfügungskräfte durch Kompetenzerweiterung gestärkt werden. Die Erfordernisse der Partizipation zwingen das traditionelle System der Behindertenhilfe zu einer kritischen Bilanz des Passungsverhältnisses zwischen ihren Angeboten auf der einen und den individuellen Lebens- und Bedürfnislagen ihrer Adressaten auf der anderen Seite (vgl. Wansing 2003). Gegenwärtig stellt sich hierbei die Grundsatzfrage, ob das System der Behindertenhilfe eher einen **Inklusionsvermittler** oder eine **Exklusionsinstanz** darstellt. Die organisierte Behindertenhilfe als Rehabilitationsinstanz muss sich dabei derzeit dem „Motivverdacht der Selbsterhaltung" aussetzen. Denn dass sich in der Regel die Fürsprecher der behinderten Menschen gleichzeitig auch in der Rolle des Angebotsproduzenten befinden, führt zwangsläufig zum (Ziel-)Konflikt. Solange zwischen Leistungsanbietern und Nutzerinnen und Nutzern ihrer Angebote eine Interaktion nicht vorgesehen ist, entsteht die **Qualität der Hilfen** unabhängig von den Klienten, alleine durch das Erreichen der Ziele, die sich die Anbieter gesetzt haben.

Es gibt aber immer mehr als nur eine Möglichkeit, mit Beeinträchtigungen umzugehen und Behinderungen zu bewältigen. Die Vielfalt der Bewältigungsmuster findet sich oft weniger in routinierten professionellen Programmen als vielmehr in den lebensweltlichen Kompetenzen und Ressourcen der Nutzer selbst.

Soll durch die Qualität der Unterstützung Lebensqualität ermöglicht werden, ist Teilhabe Ziel und Weg der Rehabilitation sowie Maßstab für ihr Gelingen oder Scheitern zugleich.

Auf eine Formel gebracht heißt das: **Hilfe ohne gelingende Teilhabe trägt das Scheitern in sich!**

Echte Teilhabe realisiert sich aber erst über aktive Mitwirkung und Mitbestimmung. „Weg davon, dass Professionelle Entscheidungen für behinderte Menschen treffen und hin zu unabhängiger Entscheidungsfindung und Übernahme von Verantwortung durch behinderte Menschen“, formuliert es die Deklaration von Madrid.

Unterstützung erhält so eine neue Zielrichtung: Sie muss mit Rat und Tat darauf gerichtet sein, der Selbstbestimmung zu dienen, zur eigenständigen Lebensführung so weit wie möglich zu befähigen und die Pioniere des Perspektivenwechsels ermuntern, ihren eigenen Weg zu finden und darauf voranzuschreiten: **Neue Hilfe ist Unterstützung nach Maß für ein Leben in der Gemeinschaft.**

Die öffentliche Fürsorge und die traditionelle Behindertenhilfe gelangen damit an den Scheideweg. Werden sie aus Sorge vor dem Exodus ihrer Klienten auf der strikten Verteidigung der mit großer Hingabe über Jahrzehnte entwickelten Aktionsfelder der Wohlfahrtspflege beharren? Auch um den Preis, mögliche weitere Handlungsspielräume für ihre Klienten und deren wachsende Selbstständigkeit und Selbstbestimmungskompetenz zu behindern? Können Sie sich vom dem stationären „All-inclusive-Versorgungssystem“ lösen? Werden sie sich öffnen für Erfahrungen mit dem neuen Modell der Hilfebedarfsdeckung und Unterstützungssteuerung über Persönliche Budgets?

Vor einigen Jahren haben sich andere europäische Länder bereits auf den Weg dorthin gemacht. Die Niederlande, England und Schweden habe gute Erfahrungen mit „Personal Budgets“ bzw. mit „Direct Payments“ gesammelt. Sie haben – je passend zu ihrem Sozialsystem – für Menschen mit Behinderungserfahrung die Chance eröffnet, ihren eigenen Weg zu gehen, ihre eigene Unterstützung zu organisieren und ihr eigenes Budget alleine oder mit Hilfe von Unterstützern zu managen. In all diesen Ländern gehören gemeindeintegrierte Unterstützungssysteme zur Regel und die Zahl barrierefrei gestalteter Wohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt wächst (vgl. Socialstyrelsen 2002). Und keines dieser Länder will die Uhr zurückdrehen. Manche der neuen Budgetnehmer beklagen, dass das Budget nicht ausreiche, alle Wünsche zu erfüllen, aber die meisten wertschätzen ihre neuen Entscheidungsräume und Steuerungs- und Kontrollchancen (vgl. Ratzka 1996). Und auch die Anbieter selbst begrüßen die neuen Aufgaben als Herausforderung an die Qualität ihrer Angebote (vgl. Ridley, Jones 2002, 35).

In Deutschland steckt die Idee des Persönlichen Budgets noch in den Kinderschuhen. In Rheinland-Pfalz wurde von 1998 bis 2001 ein Modellprojekt durchgeführt (vgl. Kaas 2002). Baden-Württemberg nimmt eben die Schwelle zur Umsetzung, ebenso wie Hamburg. Mit unserem Modellprojekt PerLe: Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität (vgl. Perle 2001; Wansing, Hölscher, Wacker 2002; Hölscher, Wacker, Wansing 2003; Wacker, Wansing, Hölscher 2003; Wansing, Hölscher, Wacker 2003) sind wir – mit Beratung der vier großen Wohlfahrtsverbände – eingebunden in viele Beratungs- und Entwicklungsprozesse und beginnen gerade einen eigenen Modellversuch in Nordrhein-Westfalen.

Bislang unterscheiden sich die in Deutschland begonnenen oder angedachten Modellversuche in Umfang, Zuschnitt und Zielgruppe. Daher darf man nicht müde werden, bei den Modellerprobungen hinter die Kulissen zu schauen und den gemeinsamen Erkenntnisgewinn zu suchen.

Eine Last, die alle Modellversuche zu tragen haben, ist der Mangel an geeigneten gemeindenahen Diensten und der unzureichende Ausbau unabhängiger Beratungsstellen. Dies ist in Deutschland ein ernst zu nehmendes Hindernis, um mit einem Persönlichen Budget gut haushalten zu können. Eine andere Gefahr liegt in der Versuchung, der die Leistungsträger nur zu leicht erliegen könnten, das Persönliche Budget als einfache Einsparungschance zu gestalten. Ohne differenzierte Sicht auf die individuellen Bedarfe und Bedürfnisse der Nutzer hieße das, am falschen Ende zu sparen.

Es bleibt dennoch die Hoffnung, dass die nicht zu ferne Zukunft uns lehren wird, wie man mit überkommenen Traditionen bricht, die Menschen aus dem System der sozialen Aufgaben ausschließen zugunsten einer „All-inclusive-Versorgung“.

Das deutsche Schiff der Wohlfahrtspflege segelt derzeit in rauer See. Und das nicht nur wegen der harten Kämpfe um die Verteilung des – immer unzureichenden – Sozialbudgets. Oder – weil die Zahl der Unterstützungsbedürftigen stetig anwächst und droht, es zu überrollen. Der Wind bläst ihm auch entgegen, weil die Antworten ausbleiben auf Fragen der Qualitätskontrolle, der Konzepte, der Verteilungsgerechtigkeit, die das Schiff auf Kurs halten sollten und den Aktivitäten an Bord Sinn geben.

Während sich ein Kurswechsel in Europa vollzieht, scheint das Wohlfahrtsschiff in Deutschland stur auf seiner Linie zu bleiben. Die Frage ist dabei offen, wohin die Reise gehen soll, wer künftig das Kommando führt und wer an Bord bleiben darf und will.

Aber die Zeit geht zu Ende, in der die Wohlfahrtsverbände das Monopol auf Hilfeangebote für Menschen mit Behinderungserfahrung dazu nutzen, über deren Köpfe hinweg Unterstützung zu gestalten. Wenn Fürsorge glaubwürdig bleiben will, muss sie sich zu einer uneigennützigen Solidarität für Menschen mit Unterstützungsbedarf entschließen. Sie muss die Hilfeempfänger akzeptieren als Ko-Produzenten im Entwicklungsprozess des neuen Unterstützungssystems. Selbstbestimmung als Qualitätsmerkmal der Rehabilitation muss selbstverständlich werden, Kontrolle durch die Kunden zur Ehrensache. Der eigentliche Prüfstein wird aber die tatsächliche Teilhabe der Menschen mit Behinderung sein.

Wenn das Schiff so umgebaut wird, dass seine Passagiere mehr respektiert werden, kann es auf gutem Kurs fahren.

Und was treibt es an? Die Wahrheit ist, Geld ist nicht alles, aber es verbessert die Lebensqualität, wenn man damit die individuell geeigneten Unterstützungen kaufen kann, und es hilft, die entsprechenden Dienste auf- und umzubauen.

Wir sollten es wagen, das neue Steuerungsinstrument „Persönliches Budget“ als Chance, nicht als Hindernis zu betrachten. In den richtigen Händen wird es mithelfen, das Hilfesystem für Menschen mit Behinderungserfahrung so zu verändern, wie dies vom berühmten Frank Sinatra – den man auch „The Voice“ nennt – schon vor vielen Jahren für ein gelingendes Leben besungen wurde:

My way

I've lived a life that's full.

I've travelled each and ev'ry highway;

But more, much more than this,

I did it my way.

...

I planned each charted course;

Each careful step along the byway,

But more, much more than this,

I did it may way ...

Frank Sinatra

Literatur:

Deklaration von Madrid (2002): www.madriddeclaration.org

Ferber, Christian von (1988): Auswirkung und Bewältigung von Behinderung: Soziologische und sozialpolitische Zugangsweisen. In: Uwe Koch et al. (Hg.), Handbuch der Rehabilitationspsychologie. Berlin et al., S. 74–83.

Giddens, Anthony (1999): The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Frankfurt/M.

Häussler, Monika, Wacker, Elisabeth, Wetzler, Rainer (1996): Haushaltserhebung zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren Bd. 20.4).

Hölscher, Petra, Wacker, Elisabeth, Wansing, Gudrun (2003): Maß nehmen und Maß halten – in einer Gesellschaft für alle II. Das „Persönliche Budget" als Chance zum Wandel der Rehabilitation. In: Geistige Behinderung 42 (in Druck).

Hölscher, Petra, Wansing, Gudrun (2003): From Institution-Based to Community-Based Rehabilitation. Person-Centred Support as Challenge for the German German Rehabilitation System. 8. Europäische Regionalkonferenz von Rehabilitation International „Networking in Practice: Connecting Partners in Rehabilitation" November 2002, Aachen (in Druck).

ICF (2001): International Classification of Functioning, Disability and Health. WHO.

Kastl, Jörg Michael (2002): Das „Persönliche Budget" im SGB IX – einige Probleme der Interpretation des § 17 und der praktischen Umsetzung, in: Vortrag beim 2. Workshop des Projektes PerLe zu „Grundfragen Ressourcenorientierter Rehabilitation: Personenbezogene Unterstützung". Juni 2002, Blaubeuren.

Kaas, Susanne (2002): Persönliche Budgets für behinderte Menschen. Evaluation des Modellprojektes „Selbst bestimmen – Hilfe nach Maß für behinderte Menschen" in Rheinland-Pfalz. Baden-Baden.

Lachwitz, Klaus, Schellhorn, Walter, Welti, Felix (Hg.) (2001): SGB IX – Rehabilitation. Textausgabe des Sozialgesetzbuches – Neuntes Buch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – mit einer systematischen Einführung. Neuwied, Kriftel.

Metzler, Heidrun (1997): Hilfebedarf und Selbstbestimmung. Eckpunkte des Lebens von Menschen mit Behinderung, in: Zeitschrift für Heilpädagogik 48, 406-411.

Palmer, Gyles (2001): Persönliche Budgets für Behinderte. Erfahrungen aus Großbritannien. In: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern (Hg.): Persönliches Budget für behinderte Menschen. Dokumentation der Expertenanhörung am 24.4.2001 in Markgröningen, 13–17.

Perle (2001): Forschungsprojekt „PerLe". Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität. In: Geistige Behinderung 40, 276–278.

Ratzka, Adolf (1996): Betreuung und Selbstbestimmung: Zur Lage von Menschen mit Behinderungen in Schweden. www.independentliving.org/docs4/ratzka96a.html 15.8.2002.

Ridley, Julie, Jones, Lynn (2002): „Direct What" – A Study of Direct Payments to Mental Health Service Users. Edited by the Scottish Executive Central Research Unit. Edinburgh.

Schiller, Burkhard (1987): Soziale Netzwerke behinderter Menschen. Das Konzept sozialer Hilfe- und Schutzfaktoren im sonderpädagogischen Kontext. Frankfurt/Main.

Socialstyrelsen (National Board of Health and Welfare) (2002): Social Services in Sweden 1999. Needs – Interventions – Development. Stockholm. www.sos.se/fulltext/0077-018/kap6.htm, 20.8.2002

Wacker, Elisabeth (2001): Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe?, in: Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe? Hg. v. Bundesverband der Evangelischen Behindertenhilfe et al. Freiburg/Br., 34–57.

Wacker, Elisabeth (2003): „My Way“ Being a part of is not everything, taking part is more. Personal Budget as a steering system for participation. 8. Europäische Regionalkonferenz von Rehabilitation International „Networking in Practice: Connecting Partners in Rehabilitation“. November 2002, Aachen (in Druck).

Wacker, Elisabeth (2003): Die Rehabilitation im Wind des Wandels. Die Situation behinderungserfahrener Menschen im Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 150, 45–51.

Wacker, Elisabeth, Wansing, Gudrun, Hölscher, Petra (2003): Maß nehmen und Maß halten – in einer Gesellschaft für alle I. Von der Versorgung zur selbst bestimmten Lebensführung. In: Geistige Behinderung 42 (in Druck).

Wacker, Elisabeth, Wetzler, Rainer, Metzler, Heidrun, Hornung, Claudia (1998): Leben im Heim. Angebotsstrukturen und Chancen selbständiger Lebensführung in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe. Bericht zu einer bundesdeutschen Untersuchung im Forschungsprojekt „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in Einrichtungen“, hg. v. Bundesministerium für Gesundheit, Baden-Baden.

Wansing, Gudrun; Hölscher, Petra; Wacker, Elisabeth (2002): Persönliches Budget. Teilhabe durch personenbezogene Unterstützung. In: Impulse 22, Mai 2002, 4–11.

Wansing, Gudrun (2003): From Integration to Inclusion. Rehabilitation Services in a Changing Society. 8. Europäischen Regionalkonferenz von Rehabilitation International „Networking in Practice: Connecting Partners in Rehabilitation.“ November 2002, Aachen (in Druck).

Wansing, Gudrun; Hölscher, Petra; Wacker, Elisabeth (2003): Maß nehmen und Maß halten – in einer Gesellschaft für alle III. Personenbezogene Leistungen (PerLe) für alle – Budgetfähigkeit und Klientenklassifikation in der Diskussion. In: Geistige Behinderung 42 (in Druck).

Westecker, Matthias (1999): Die Selbstbestimmung finanzieren. Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget in Großbritannien und den Niederlanden. Hg. von der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Behindertenbeauftragte. Hamburg.

Witcher, Sally; Stalker, Kirsten; Roadburg, Marnie; Jones, Chris (2002): Direct Payments. The Impact on Choise and Control for Disabled People. Edinburgh: Scottish Executive Central Research Unit.

Woldringh, Claartje; Baarveld, Fransje; Ramakers, Claire (1998): Persoonsgebunden budget – Ervaringen van budgethouders en kwaliteit van zorg. Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (IST). Nijmegen.

Modellvorhaben zu „persönlichen Budgets“ – Unterschiede und erste Erfahrungen

Dr. Peter Gitschmann

Spätestens mit dem Appell des § 17 des SGB IX vom 1. Juli 2001 ist die Zeit in Deutschland reif für die Erprobung von persönlichen Budgets für behinderte Menschen als Element verstärkter Selbstbestimmung und gleichberechtigter Teilhabe. Seit einigen Jahren bereits werden entsprechende Konzepte nun auch in der Bundesrepublik diskutiert und erprobt; namentlich das Interesse an der Hamburger Konzeptdiskussion und der im Januar 2003 angelaufenen Erprobung ist – gemessen an den zahlreichen An- und Nachfragen sowie Erwähnungen bereits während der Planungsphase[1] – offenbar recht groß.

Dieser Beitrag soll daher den aktuellen Konzeptentwicklungs- und Erprobungsstand zu persönlichen Budgets darlegen, wobei neben Hamburg auch der ebenfalls gerade angelaufene Baden-Württembergische Modellversuch näher beleuchtet wird.

Ausgangspunkt der deutschen Modelle waren „neugierige“ Blicke in andere, diesbezüglich fortgeschrittenere europäische Länder. Auch der bereits abgeschlossene rheinland-pfälzische Modellversuch bot – allerdings eher kritischen – Anlass, eigene Vorstellungen zu entwickeln und zu konkretisieren. Insbesondere jedoch stellt sich die Diskussion um persönliche Budgets für behinderte Menschen als ein Kernelement des mit dem SGB IX angestrebten „Paradigmenwechsels“ in der Behindertenhilfe dar.[2]

Nachfolgend werden nach einigen grundsätzlichen Überlegungen (Abschnitt 1) zunächst die Erfahrungen in Großbritannien und den Niederlanden aufgearbeitet (Abschnitt 2). Es schließt sich eine kritische Würdigung der Initiative in Rheinland-Pfalz an (Abschnitt 3),[3] Abschnitt 4 beleuchtet Konzeptdiskussion und Ergebnisse der Planung des Hamburger Modellversuchs und des baden-würrtembergischen Ansatzes und mündet in einen Ausblick auf die Perspektiven persönlicher Budgets im deutschen Rehabilitationssystem (Abschnitt 5).

1. Einführung

Persönliche Budgets, d.h. zusammengefasste, umfänglichere Bedarfskonstellationen behinderter Menschen bedienende, pauschalierte Geldleistungen, können als ein besonderer Ausdruck des Paradigmenwechsels in der Behindertenhilfe vom Institutionenbezug zum Personenbezug und zum Oberziel des „selbstbestimmten Lebens“ verstanden werden. Das für die Hilfebeziehungen im klassischen System typische „Dreiecksverhältnis“ zwischen Hilfeberechtigten, Sozialleistungsträgern und Leistungserbringern – in der Eingliederungshilfe nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gestaltet im Vertragsrecht des §§ 93 ff. BSHG – wird bei persönlichen Budgets aufgehoben zugunsten verstärkter Dispositionsfreiheit der Hilfeempfänger.

Bei persönlichen Budgets als Angebot an behinderte Menschen muss allerdings davon ausgegangen werden, dass sie keinesfalls eine umfassende Alternative zu bisherigen Sachleistungen darstellen werden, sondern als **Wahlmöglichkeit für bestimmte Bedarfskonstellationen** in Frage kommen, sofern die behinderten Menschen über die notwendigen Kompetenzen verfügen.

Ein ausdrücklicher, allerdings nicht hinreichender **rechtlicher Rahmen** für persönliche Budgets ist in Deutschland erst mit dem zum 1. Juli 2001 in Kraft getretenen SGB IX[4] , dort dem § 17[5] gegeben. In der BSHG-Eingliederungshilfe bedarf es jedoch weiterhin einer spezifischen Rechtsgrundlage, die derzeit nur über den § 101a BSHG („Experimentierklausel“) zeitlich befristet bis zum 30.6.2005 geschaffen werden kann. Dabei ist das „verfassungsfeste“ individuelle Bedarfsdeckungsprinzip in der Sozialhilfe einzuhalten, und Teilnehmer an Modellversuchen müssen ein Wahlrecht bzw. ein Rückkehrrecht in den „normalen“ Sachleistungsbezug haben. Die den Budgets zugrunde gelegten Pauschalen (als „Abstraktion“ vom tatsächlichen individuellen Bedarf) sind auf einer gesicherten empirischen Basis so zu ermitteln, dass die Hypothese der damit möglichen Bedarfsdeckung nachvollzogen werden kann.[6]

---

1) Vgl. z. B. A. Rohrmann, Das persönliche Budget` in der Behindertenhilfe; in: Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste der Universität-Gesamthochschule Siegen (ZPE), Qualität und Konsumentenorientierung in Offenen Hilfen für behinderte Menschen und ihre Angehörigen (Dokumentation der 2. Europäischen Konferenz zur Qualitätssicherung in der Behindertenhilfe vom 18.–20. Oktober 1999), Siegen 2000; S. 89 – 98.

2) Vgl. auch C. Adam, „Selbstbestimmung“, „Gleichstellung“ und „Teilhabe“ – eine kritische Bilanz der Behindertenpolitik; in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 6 / 2002; S. 407 – 414. F. Baur, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Deutschland; in: Arbeit und Sozialpolitik, Nr. 9–10 / 2002; S. 23–32.

3) Bei diesen Textabschnitten handelt es sich um überarbeitete/aktualisierte Teile bereits publizierter Erörterungen:
- P. Gitschmann, Persönliche Budgets´ für behinderte Menschen in Hamburg?; in: E. Fank (Hrsg.), Die Selbstbestimmung finanzieren, Hamburg (Behindertenbeauftragte der FHH) 1999; S. 72–81.
- P. Gitschmann, Persönliche Budgets´ für behinderte Menschen in Hamburg. Überlegungen zu den erforderlichen Rahmenbedingungen einer lohnenswerten Erprobung; in: standpunkt: sozial, Nr. 2 / 1999; S. 77–83.

Als sehr informative Überblicksdarstellung (Niederlande, Großbritannien, Schweden, Rheinland-Pfalz) kann auch hingewiesen werden auf Th. Frühauf u.a., Persönliches Budget; in: Fachdienst der Lebenshilfe, Nr. 1 / 2000; S. 1 – 21.

4) Vgl. P. Gitschmann, Mehr Selbstbestimmung und Teilhabe für behinderte Menschen – SGB IX als Reformchance; in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Nr. 1 2002, S. 16 – 20.

5) Dabei wirkt die in § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB IX gegebene Möglichkeit der Ausführung von Leistungen zur Teilhabe durch persönliche Budgets (als spezieller Form der Geldleistung) zusammen mit § 9 Abs. 2 SGB IX (Geldleistung anstelle nicht-stationärer Sachleistungen auf Wunsch des behinderten Menschen). Insbesondere ergibt sich hieraus, dass die persönlichen Budgets zu Leistungen gleicher Qualität und Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden müssen, wie sie bei den vergleichbaren Sachleistungen definiert sind. Persönliche Budgets für stationäre Teilhabeleistungen sind damit im Übrigen ausgeschlossen.

6) Vgl. R. Rothkegel, Der rechtliche Rahmen für die Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen – insbesondere zur Experimentierklausel des § 101a BSHG; in: ZFSH/SGB, Nr. 10 + 11/2002, S. 585–593 (Teil 1, Nr. 10) u. S. 657–668 (Teil 2, Nr. 11).

2. Internationale Vorbilder

Bei Erprobungen persönlicher Budgets sollten die bereits weitergehenden Erfahrungen in Großbritannien („direct payments“) und den Niederlanden, aber auch die Ergebnisse des rheinland-pfälzischen Modells („Selbst bestimmen – Hilfe nach Maß für Behinderte“ 1998–2000) berücksichtigt werden.[7] Ziel ist dabei nicht das Kopieren, sondern das Analysieren der jeweiligen nationalen bzw. konzeptionellen Spezifika und durchaus auch das Lernen aus andernorts gemachten Fehlern und feststellbaren Mängeln.

In beiden Ländern stützen sich die bemerkenswerten Entwicklungen der 90-er Jahre hinsichtlich „Direct Payments“ bzw. „Persönlichen Budgets“ auf relativ breite Selbstorganisationen und Bewegungen Betroffener[8] und deren Einbezug in die Systemerweiterungen. Einschlägig ist etwa das Motto der Independant-Living-Bewegung zu den britischen Direct Payments: „Services in kind control us, direct payments empower us.“ Diese Organisationen sowie neu entstehende (Values into Action – VIA in GB, PER SALDO in NL) übernehmen wichtige advokatorische, beratende und unterstützende Funktionen für die – potenziellen – Nutzer/innen persönlicher Budgets.[9]

In **Großbritannien** war die Rechtslage traditionell eher widrig, was die gezielte leistungsmäßige Unterstützung selbstbestimmter Hilfenarrangements auf lokaler Ebene betraf. Der „Social Security Act“ 1948 legte fest, dass Kommunen lediglich Sachdienstleistungen (service in kind) erbringen durften, nicht jedoch Geldleistungen (direct payments). Versuche, innerhalb dieses Rahmens dennoch in geeigneten Fällen Geldleistungen zu bewilligen, waren daher recht schwierig, da grundsätzlich illegal. Die schöpferische Umgehung der hindernden Rechtsvorschriften erfolgte z.T. durch Einschaltung einer dritten Institution, welche von der Kommune finanziert wurde und faktisch in deren Auftrag Geldleistungen an behinderte Menschen weitergeben sollte. Erst 1993 wurde mit dem „Community Care Act“ eine stärkere Kommunalisierung und höhere Verantwortung der lokalen Verwaltungen für die Versorgung behinderter Menschen geschaffen. Ziel war die Schaffung von Alternativen zur Heimunterbringung sowie die Erzielung von Kosteneinsparungen. Auf zentralstaatlicher Ebene trat der „Independant Living Fund“ hinzu, der erstmals Geldleistungen an Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bewilligen konnte. Ab 1997 bekamen die Kommunen mit dem „Direct Payments Act“ erstmals die Möglichkeit, selbst an Behinderte im Alter von 18 bis 65 Jahren Geldleistungen auszukehren. Begleitende Untersuchungen ergaben recht bald, dass die Bedarfsdeckung über Direct Payments 30–40 % kostengünstiger ausfallen konnte als über Sachleistungen.[10] Zudem ist die Zufriedenheit der Nutzer höher als bei den Sachleistungsempfängern.
An Voraussetzungen für den Erhalt von Direct Payments sind neben der bereits genannten Alterseingrenzung zwei weitere zu nennen:
- Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungsfähigkeit (willing and able), ggf. mit Hilfe unabhängiger Berater (advocates) und
- die Kosten dürfen nicht höher sein, als bei herkömmlicher Versorgung.

Entscheidend für das Funktionieren der Alternative Direct Payments sind offenbar veränderte Rollen und Prozesse:[11]
→ Die Rolle der professionellen Helfenden verändert sich völlig (from „know best“ to „expertise in enabling“); benötigt werden Assessors, Care-Managers und Advocates.
→ Die Prozesse des Assessment, Case-Managements und Payments bekommen neue Bezüge und Gewichte.
→ Neue Unterstützungs- und Assistenzformen bilden sich heraus; die Regelung der Beziehungen erfolgt über privat- und arbeitsrechtliche Verträge (contracts).

Hauptziel in Großbritannien ist offenbar, die Empfänger/innen von Direct Payments in die Rolle als Arbeitgeber ihrer Assistenten zu bringen; der Einkauf kommunaler Serviceleistungen oder Leistungen des Health Services aus dem persönlichen Budget ist nicht statthaft.

In den **Niederlanden** existiert die Möglichkeit persönlicher Budgets im Rahmen der Volksversicherung Allgemeines Gesetz über außergewöhnliche Krankheitskosten (AWBZ)[12] seit 1995. Zielbereiche sind hier die häusliche Pflege und Versorgung, die Pflege geistig Behinderter und die psychische Begleitung. Im Unterschied zu Großbritannien wird hier das bestehende Sach- und Dienstleistungssystem unverändert genutzt; eine umfassende Verantwortung bis hin zur Arbeitgeberrolle der Betroffenen ist nicht zentrales Ziel. Nach der Beantragung eines persönlichen Budgets erfolgt eine Begutachtung seitens der Kommunalbehörde („Zorgkantoor“) mit dem Ziel der Bedarfsfeststellung, Ergebnis ist die Einstufung in eine von 12 nach Schweregraden gestaffelten Gruppen.[13] Das bis 2002 gedeckelte Regionalbudget für persönliche Budgets wird vom Krankenversicherungsträger verwaltet; dieser erteilt – sofern das Regionalbudget noch nicht ausgeschöpft ist – einen Bescheid über das zugewiesene Budget. Gegebenenfalls erfolgt die Platzierung auf einer Warteliste; sowohl in Großbritannien wie auch in den Niederlanden waren die Wartelisten angesichts relativ knapp bemessener

7) Aufgearbeitet z.B. in P. Gitschmann, Persönliche Budgets für behinderte Menschen in Hamburg (Behörde f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales – Soziales und Rehabilitation – Fachberichte und Konzepte, Nr. 4), Hamburg (BAGS) 2000.
Vgl. auch derselbe, Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe – Community Care aus europäischer Sicht; in: Europa sozial gestalten (Dokumentation des 75. deutschen Fürsorgetages 2000 in Hamburg), Frankfurt/M. 2001, S. 409–414.

8) Self-Advocacy-Bewegung von Menschen mit geistiger Behinderung sowie Independant-Living-Bewegung von Menschen mit Körper- und Sinnesbehinderungen im anglo-amerikanischen, skandinavischen und holländischen Raum; vgl. K. Rock, Selbstvertretung von Menschen mit einer geistigen Behinderung – Die angloamerikanische Self-Advocacy-Bewegung; in: Behindertenpädagogik, Nr. 4 / 1997, S. 354–372.

9) Vgl. etwa die ausgezeichneten Info-Blätter für potenzielle Budget-Nehmer mit Lernbehinderungen von Values into Action (VIA) / Joseph Rowntree Foundation, Funding Freedom. Direct Payments for People with learning Difficulties (8-seitiges, bebildertes Info-Blatt, auch als Tonband erhältlich); vom gleichen Träger sind auch Videos und ausführlichere Handbücher für Betroffene erhältlich.

10) An Durchschnittskosten je Stunde Leistung bei DP-Nutzern wurden 5,18 Pfund (ca. 8,50 Euro) ermittelt, bei Service-Nutzern waren es 8,52 Pfund (ca. 13,50 Euro; Preisstand/Kurs Sommer 2000).
(Zum Vergleich: das Preisniveau professioneller ambulanter Dienste für behinderte Menschen in Hamburg lag zur gleichen Zeit bei ca. 30,– Euro/Stunde !)

11) Vgl. hierzu insgesamt Essex County Council Social Services Department, Community Care (Direct Payments) Act 1996, Essex 1997 (Second Edition).

12) Vgl. Ministerium für Arbeit und Soziales der Niederlande (Hrsg.), Kurze Übersicht über die soziale Sicherheit in den Niederlanden, Den Haag 2000.

13) Vgl. zu den 12 Budget-Kategorien und Zahlbeträgen D. Koproraal, Das Persönlich gebundene Budget (PGB); in: Soziale Sicherheit für behinderte Menschen (Weißbuch, hrsg. v. d. 4 Bundes-Fachverbänden der Behindertenhilfe), Freiburg i. Br. 1999, S. 62.

Gesamtbudgets für die persönlichen Budgets recht lang. In den Niederlanden ist angesichts der großen „Nachfrage“ nach den Budgets zwischenzeitlich eine deutliche Ausweitung der zugehörigen Gesamt- und Regionalbudgets zu verzeichnen; grundsätzlich soll jeder behinderte Mensch künftig die Wahlfreiheit (Budget oder „klassische“ Sachleistung) haben.

Als im eigentlichen Sinne persönliches Budget wurde in den Niederlanden – im Unterschied zu GB – zunächst nur ein geringer Teil der ermittelten individuellen Bedarfssumme (2.400,– hfl/Jahr = ca. 1.089,– Euro - Beträge 2000/2001) überwiesen. Die Verwaltung der Restbeträge der Budgets (in den 12 Gruppen zwischen 5.000,– hfl/Jahr = ca. 2.269,– Euro bis 75.000,– hfl/Jahr = ca. 34.034,– Euro – jeweils einschließlich des „echten“ PB von 2.400,– hfl/Jahr) erfolgte seitens der Sozialversicherungsbank. Diese begleicht entweder Rechnungen von Dienstleistern oder überweist Löhne, Steuern und Sozialabgaben im Falle von Anstellungsverhältnissen. Erst mit einer Neuregelung ab April 2003 werden Erweiterungen der tatsächlichen persönlichen Dispositionsfreiheit und Entbürokratisierungen in Kraft gesetzt.

Der Eindruck nach Kenntnisnahme der britischen sowie niederländischen Erfahrungen ist, dass in Großbritannien der Ansatz wesentlich konsequenter umgesetzt und der grundlegende Paradigmenwechsel (weg vom Institutionen- und professionellen Sachleistungsbezug, hin zur individuellen Selbstbestimmung) tatsächlich vollzogen wird, während in den Niederlanden zunächst ein sehr moderater, kleinteiliger und vorsichtiger Umbau vorhandener Strukturen im Vordergrund stand. Gerade wegen der Unterschiedlichkeit des Grundansatzes, der Verschiedenheit der zu verändernden Systeme und der differierenden eingeschlagenen Wege sind diese Erfahrungen jedoch gleichermaßen wichtig, um erste Phantasien und Skizzen für die Erprobung persönlicher Budgets auch in Deutschland entwickeln zu können.

3. „Selbst bestimmen – Hilfe nach Maß“ in Rheinland-Pfalz

Das bisher einzige deutsche, bereits abgeschlossene und ausgewertete Modell in Rheinland-Pfalz[14] taugt nur sehr bedingt als Vorbild, da durch die Vermischung mit finanziellen (Einspar-) und versorgungsstrukturbezogenen (Ambulantisierungs-)Zielen sowie die im Widerspruch zum individuellen Bedarfsdeckungsgrundsatz der Sozialhilfe stehende Anlehnung an die Geldleistungsbeträge der Pflegeversicherung hier eher kein persönliches Budget im Sinne des SGB IX erprobt wurde.

Bereits seit 1997 wurde im rheinland-pfälzischen Sozialministerium an einem Konzept zur Erprobung persönlicher Budgets auf kommunaler Ebene gearbeitet. Ziele dabei waren die Abwendung von der „standardisierten Vollversorgung“, insbesondere in Heimen und im betreuten Wohnen, und die Hinwendung zur Deckung des konkreten, persönlichen Bedarfs, die Einlösung des Vorrangs offener Hilfen und des Anspruchs auf selbstbestimmtes Leben.[15] Der personenzentrierte Ansatz sei kostengünstiger, erfordere allerdings eine verfeinerte individuelle Hilfeplanung ebenso wie eine moderne Planung und Steuerung der sozialen Infrastruktur sowie ein erweitertes Kostenmanagement. Die Ausrichtung der Hilfe am individuellen Bedarf sei „nicht nur ein Qualitätsmerkmal, sondern kann auch zu Einsparungen führen“.[16]

Im Rahmen einer regionalen, gemeindeintegrierten Versorgungsstruktur sollen Bedarfs- und Hilfeentscheidungen gemeinsam mit den Betroffenen, den Anbietern und dem Kostenträger getroffen werden und einer regelmäßigen Bedarfs- und Leistungskontrolle unterliegen. Die Bildung der Persönlichen Budgets soll in Anlehnung an das SGB XI-Pflegegeld erfolgen, welches als „positives Beispiel eines Anreizsystems“ zur Wahl der „sparsamsten und gleichzeitig effizientesten Lösungen“ gesehen wird.[17] Diese Anlehnung irritiert allerdings eher, ist das SGB XI-Pflegegeld doch ausdrücklich **nicht** auf individuelle Bedarfsdeckung ausgerichtet, sondern vielmehr – wie alle häuslichen Leistungen der Pflegeversicherung – als der die familiäre, nachbarschaftliche oder sonstige ehrenamtliche Pflege und Betreuung ergänzende Zuschuss (§ 4 Abs. 2 SGB XI). Verdeutlicht wird dies noch durch die konkrete leistungsrechtliche Formulierung, wonach der Pflegebedürftige mit dem Pflegegeld **seinem Umfang entsprechend** die erforderliche Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung in geeigneter Weise selbst sicherstellt (§ 37 Abs. 1 SGB XI). Beim persönlichen Budget – zumindest in Großbritannien oder den Niederlanden, s. o. – ist der Ansatz jedoch ein anderer: Der tatsächliche individuell gegebene und gewünschte Bedarf wird emittelt und in zum Einkauf benötigte Geldmittel überführt, die zwar pauschaliert sein können (12 Stufen in NL), aber immer noch recht präzise die individuelle Bedarfsdeckung gemäß vorher konsensual erstellter Hilfeplanung ermöglichen. Bei den SGB XI-Geldleistungen ist der Bezug zum individuellen Bedarf wesentlich lockerer, die Pauschalierung gröber und eine individuelle Hilfeplanung als die Budgethöhe beeinflussendes Element ist überhaupt nicht vorgesehen.

Die in Rheinland-Pfalz 1998 eingeführten, das Vorbild des niederländischen Persönlichen Budgets variierenden Elemente betreffen neben dem vorgenannten Aspekt einer Anlehnung an SGB XI-Regularien (nicht nur hinsichtlich des Pflegegeldes, s.u.) insbesondere die Kopplung mit einem regionalen Budgetierungssystem, welches neben dem Kostenbegrenzungsaspekt als Anreiz für gewünschte Diversifizierung im Hilfesystem und Stärkung komplementärer und ambulanter Angebote gedacht ist.[18] Die Personenzentrierung des Persönlichen Budgets wird also verbunden mit der Bearbeitung von Leistungsstrukturdefiziten – eine nicht unbedingt nahe liegende Verknüpfung.

14) Vgl. S. Kaas, Modellprojekt Selbst bestimmen – Hilfe nach Maß für Behinderte (Abschlussbericht, Kurzfassung; hrsg. v. rheinland-pfälzischen Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit), Mainz 2001.

15) Ministerium f. Arbeit, Soziales u. Gesundheit Rheinland-Pfalz, Selbstbestimmtes Leben für behinderte Menschen und Modernisierung der sozialen Hilfen; Fachtagungs-Paper (24.11.1997,; S. 3.

16) S. Kaas / Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Modellprojekt „Selbst bestimmen – Hilfe nach Maß für Behinderte“ – Zwischenbericht, Mainz 1999, S. 2.

17) MASG 1997 (FN 17), S. 5.

18) Ebd., S. 8.

Folgende weitere Aspekte des Rheinland-Pfalz-Modells können aufgeführt werden:

- Als Zielgruppe werden – altersunspezifisch – wesentlich geistig, körperlich oder psychisch behinderte Menschen genannt.
- Ziel ist die Deckung von deren Bedarf an sozialer Eingliederung.
- Voraussetzungen sind die Erforderlichkeit der vollstationären Betreuung oder des „Betreuten Wohnens", ein „zur Förderung geeignetes und bereites soziales Umfeld", „ausreichende intellektuelle Fähigkeiten und ein ausreichendes Sozialverhalten (...), um das persönliche Budget sachgerecht in Anspruch nehmen zu können. Die Hilfe Dritter darf dabei nur in geringem Umfang erforderlich sein" und schließlich eine Budgethöhe, die unter den Kosten einer vollstationären Eingliederungshilfe liegen muss.[19]
- 1 bis 2-mal jährlich sollen Kontrollbesuche analog § 37 Abs. 3 SGB XI durchgeführt werden.
- Die zu bewilligenden Budgets sollen auf mit Hilfe eines neuen, standardisierten Begutachtungssystems zu bildende „Gruppen für Hilfeempfänger mit vergleichbarem Hilfebedarf" (§ 93 a Abs. 2 Satz. 3 BSHG) kalkuliert werden.
- Die Pauschalbeträge sollten sich an den SGB XI-Pflegegeldbeträgen (Stufe 1: 400 DM/Monat, Stufe 2: 800 DM/Monat, Stufe 3: 1.300 DM/Monat) orientieren.[20]
- Die Kombination eines persönlichen Budgets mit daneben erhaltener Sachleistung soll möglich sein (ebenfalls orientiert am SGB XI, § 38).
- Zunächst soll das Angebot Heimbewohnern sowie behinderten Menschen im betreuten Wohnen unterbreitet werden.

Von 1998 bis 2000 (wissenschaftliche Begleitung) wurde in zwei Städten (Ludwigshafen und Koblenz) sowie zwei Landkreisen (Kr. Ludwigshafen, Kr. Neuwied) das Konzept erprobt.[21]

Auf erste Ergebnisse der Modellerprobung konnte man gespannt sein; der im Dezember 1999 vorgelegte Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung war jedoch eher ernüchternd. Danach wurden in den ersten ca. 18 Monaten Laufzeit 128 Antragsteller/innen begutachtet; 24 darunter erfüllten die Voraussetzungen und bekamen ein persönliches Budget bewilligt.[24] Die Antragsablehnungen wurden in 75 % aller Fälle damit begründet, dass „weder ausreichende intellektuelle Fähigkeiten noch ein geeignetes und zur Unterstützung bereites soziales Umfeld"[23] vorhanden seien. Den höchsten Anteil unter den Budgetempfänger/innen hatten mit 15 von 24 (62,5 %) die seelisch behinderten Menschen.[24]. Ein persönliches Budget der Stufe I erhielten acht Personen, der Stufe II zehn Personen, der Stufe III sechs Personen.[25]

In der Folge wurden einige Änderungen vorgenommen:
- die schon erwähnte Flexibilisierung der Budgetstufen.[26]
- die Einführung des „Peer Counselling" zur Stärkung der Selbstbestimmung und der Akzeptanz der Budgets[2.7]
- der Einsatz beratender „Integrationshelfer".[28]

Im Abschlussbericht werden folgende wesentliche Ergebnisse der Erprobung herausgestellt:
- eine geringe „Rückfallquote",[29]
- Schwierigkeiten der behinderten Menschen, sich in die Rolle des selbstbestimmten Leistungsnachfragers einzufinden,[30]
- deutliche Kostenreduzierungen (auf der Einzelebene zwischen 56 und 71 % !),[31]
- dennoch erhebliche Kostensteigerungsdynamik in den regionalen Eingliederungshilfebudgets; wenig Neuaufbau ambulanter Dienste,[32]
- die geteilte örtliche (ambulant) und überörtliche (teilstationär, stationär) Leistungsträgerschaft wird als Problem gesehen und soll behoben werden.[33]

Offenbar ist das rheinland-pfälzische Modell erkennbar noch nicht der „große Wurf" der Implementierung eines neuen Systemelements mit weit reichenden Folgen; der Großteil des vorhandenen Behindertenhilfesystems bleibt davon zunächst unberührt. Zudem werfen sich schon hinsichtlich der Konzeptentwicklung verschiedene Fragen (s.o.) auf. Ob z.B. die relativ starke Orientierung am Pflegeversicherungssystem der angemessene Weg zu bedarfsdeckenden persönlichen Budgets in der Behindertenhilfe ist, darf bezweifelt werden. Und ob die Verknüpfung der Erprobung persönlicher Budgets mit dem Aufbau „klassischer", d.h. institutionell ausgerichteter regionaler Versorgungssysteme glücklich ist, erscheint ebenfalls zweifelhaft. Wenn also der Versuch in Rheinland-Pfalz vielleicht noch **nicht** das Modell für persönliche Budgets in Deutschland darstellt, erscheint es angebracht, die neuerdings angelaufenen weiteren Modelle ebenfalls kritisch zu begleiten.

---

19) Kaas 1999; S. 17, 18.

20) Da sich die Zahlbeträge von 400, 800 und 1.300 DM schnell als zu unflexibel herausstellten, wurde je Budget„stufe" eine Bandbreite – I: 400 bis 600 DM (205 bis 307 Euro), II: 800 bis 1.000 DM (409 bis 511 Euro), III: 1.300 bis 1.500 DM/Monat (665 bis 767 Euro) eingeräumt, die ausgefüllt werden kann (vgl. Kaas 1999; S. 19).

21) Ebd., S. 193 ff.

22) Kaas 1999; S. 35.

23) Ebd.; S. 36.

24) Ebd.; S. 38.

25) Ebd.; S. 41.

26) S. o., FN 22.

27) Beratung durch Menschen, die selbst behindert sind (peers); vgl. Kaas 2001, a.a.O., S. 31.

28) Ein „Flächen deckendes Beratungsnetz" wird als notwendig erachtet (Kaas 2001, a.a.O., S. 31).

29) Kaas 2001, a.a.O., S. 19.

30) Ebd., S. 21.

31) Ebd., S. 22.

32) Ebd., S. 26.

33) Ebd., S. 32 f.

4. Aktuelle Modelle

Derzeit planen zahlreiche Sozialhilfeträger (Hessen, Rheinland, Westfalen-Lippe, Unterfranken, Württemberg-Hohenzollern, Hamburg), jedoch kaum andere Rehabilitationsträger nach SGB IX die Erprobung persönlicher Budgets in der Behindertenhilfe.[34] Konkret begonnen haben die Modellerprobungen in Baden-Württemberg und Hamburg Anfang des Jahres 2003.

Das in einer mehrjährigen Konzeptphase von Sozialhilfeträgern und Behindertenverbänden entwickelte **Hamburger Modell**[35] ist folgendermaßen gekennzeichnet:

Auf der Basis einer Verordnung nach § 101a BSHG wird allen Anspruch auf ambulante Eingliederungshilfeleistungen besitzenden volljährigen behinderten Menschen in Hamburg ermöglicht, einen Antrag auf ein persönliches Budget zu stellen. Einzige weitere Voraussetzung ist, dass die Antragsteller fähig sind, eigenverantwortlich ein persönliches Budget einzusetzen und zu verwalten (orientiert an den britischen Kriterien „willing and able“).

Es sollen bis zum Sommer 2005 (Auslaufen der Rechtsgrundlage des § 101a BSHG) bis zu 100 persönliche Budgets erprobt werden.

Ziel der persönlichen Budgets ist es, das Wunsch- und Wahlrecht der behinderten Menschen auszubauen. Herausgefunden werden soll in der Erprobung,

1 ob durch die Pauschalierung jeder individuelle sozialhilferechtliche Bedarf gedeckt werden kann,
2. ob die eingeräumte Dispositionsfreiheit zu stärkerer Eigenverantwortlichkeit führt,
3. ob die Qualität der Hilfegewährung durch das besondere Verfahren verbessert wird,
4. ob im Bewilligungsverfahren eine Verwaltungsvereinfachung erreicht wird und
5. wie sich die persönlichen Budgets auf die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben auswirken.

Die persönlichen Budgets werden im Rahmen eines spezifischen Gesamtplanverfahrens (§ 46 BSHG) im Rahmen einer **Budgetkonferenz** einvernehmlich individuell aus vorgegebenen Teilbedarfspauschalen (neben den vorhandenen ambulanten Eingliederungshilfen wurden hierzu auch Pauschalen für hauswirtschaftliche Hilfen, Haushaltshilfe, Hilfsmittel und Freizeit ermittelt) gebildet und an die Verfolgung vereinbarter individueller Ziele der Eingliederungshilfe gebunden.

Nach Ablauf des i. d. R. bei Erstbewilligung 6-monatigen Bewilligungszeitraumes findet keine Rechnungsprüfung statt, sondern es ist die spezifische Art der Zielverfolgung darzulegen. Bezugnehmend auf diesen Status werden ggf. Anpassungen des Budgets vorgenommen und die Ziele für den nächsten Bewilligungszeitraum vereinbart.

Die ersten Budgets wurden im Frühjahr 2003 bewilligt.

Die Budgetempfänger haben jederzeit die Möglichkeit, in das „normale“ Sachleistungssystem zurückzukehren. Auch der Leistungsträger kann bei offensichtlichem Misslingen der individuellen Budgeterprobung diesen Schritt herbeiführen.

Das **baden-württembergische**, in einer Arbeitsgruppe des Sozialministeriums zusammen mit Leistungsträgern und Leistungserbringern entwickelte, wissenschaftlich begleitete[36] **Modell**[37] weist folgende Spezifika auf:

Zielgruppe sind grundsätzlich alle behinderten Menschen, sowohl in ambulanter wie auch in stationärer Versorgung. Für diese Zielgruppe sollen mindestens 250 persönliche Budgets binnen zwei Jahren in ausgewählten Modellregionen (Stadt- und Landkreisen) erprobt und evaluiert werden.

Als **Rechtsgrundlage** werden die §§ 9 (Wunsch- und Wahlrecht, Geldleistungen) und 17 SGB IX angegeben. Alle Rehabilitationsträger sollen sich beteiligen; auch die Leistungen der Pflegeversicherung sollen einbezogen werden.

Als **Ziele** der Modellerprobung werden neben der Stärkung der Eigenverantwortung der behinderten Menschen die Verwirklichung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sowie Kostenneutralität herausgestellt.

Ein gemeinsamer, von allen Leistungsträgern gespeister „Budgetfonds“ konnte nicht erreicht werden. Vielmehr soll jeder Leistungsträger ein Teilbudget bewilligen. Einbezogen werden Bedarfe in den Bereichen Pflege, Eingliederungshilfe, Wohnen, Freizeit, Mobilität, Krankenhilfe, Rehabilitation, Teilhabe am Arbeitsleben, soweit sie „in Alltagsbezügen anfallend, regelmäßig wiederkehrend und regiefähig“ sind.

In den Modellregionen sollen auf Wunsch der Behindertenverbände ein Beratungsnetzwerk sowie Angebote an „Budgetassistenz“ aufgebaut werden. Die Leistungsträger lehnen jedoch einen neuen, zusätzlichen Dienst und dessen Finanzierung ab. Die gemeinsamen Servicestellen nach den §§ 22 f. SGB IX sollen ebenfalls als Ansprechpartner in den Modellregionen zur Verfügung stehen.

Ein unklarer Punkt der Gesamtkonzeption betrifft die vorgesehene Möglichkeit der Umsetzung der persönlichen Budgets auch durch stationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe.[38]

---

34) In der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) wird derzeit eine Rehabilitationsträger-übergreifende Modellerprobung auf Länderebene vorbereitet; Thüringen, Brandenburg, Baden-Württemberg und Hamburg haben grundsätzliches Interesse bekundet.

35) Vgl. Erprobung pauschalierter Eingliederungshilfen und persönlicher Budgets für behinderte Menschen (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschafts-Drucksache 17/1967 vom 17.12.02) und Verordnung zur Durchführung eines Modellvorhabens zur Pauschalierung von Eingliederungshilfeleistungen und zur Erprobung persönlicher Budgets für behinderte Menschen vom 17. Dezember 2002 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I, Nr. 56 / 2002; S. 362–364

36) Die Begleitforschung erfolgt durch die Forschungsstelle Lebenswelten behinderter Menschen (Dr. Heidrun Metzler), Universität Tübingen, sowie die Fakultät für Sonderpädagogik der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg, Reutlingen.

37) Vgl. Sozialministerium Baden-Württemberg, AG „Modellprojekt persönliches Budget“: Konzeption „Modellprojekt persönliches Budget für Menschen mit Behinderung in Baden-Württemberg“, Stuttgart, Juni 2002

38) Ebd., S. 5. Diese Perspektive steht erkennbar auch im Widerspruch zum vorgegebenen rechtlichen Rahmen, der persönliche Budgets als Alternative zu stationären Sachleistungen nicht zulässt (vgl. FN 7).

Ein einheitliches Hilfebedarfs-Erhebungsverfahren soll erst im Laufe des Modells entwickelt und erprobt werden. Für den Sozialhilfeträger kommen die Hilfebedarfsgruppen nach dem Metzler-Verfahren als Basis der Budgetbemessung zur Anwendung.

Im Bereich des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern sollen bis zu 150 persönliche Budgets – davon 50 % aus dem stationären Bereich (Ambulantisierungsziel) kommend – erprobt werden.[41] Durch Differenzierung der fünf Hilfeempfängergruppen nach Behinderungsarten kommen hier **15 Pauschalen**[42] zur Anwendung, welche nach oben durch die durchschnittlichen vollstationären Kosten in der jeweiligen Gruppe begrenzt sind.

Die Budgets stehen zur freien Verfügung der Empfänger; diese sind lediglich an die Verfolgung der jeweiligen Ziele der Eingliederungshilfe gebunden. Die Überprüfung der Mittelverwendung soll im Rahmen der Fortschreibung des jeweiligen Gesamtplans nach § 46 BSHG erfolgen.

Die ersten Budgets wurden im Frühjahr 2003 bewilligt.

Die bemerkenswertesten **Gemeinsamkeiten** der beiden Modelle liegen in dem Steuerungsansatz über Eingliederungsziele. Die wichtigsten **Unterschiede** betreffen die strikt individuell gebildeten (HH) bzw. in 15 Pauschalen mit Zuschlägen konstruierten (B-W) Budgets selbst, den Anspruch des Einbezugs anderer Rehabilitationsträger (nur B-W) sowie die Rechtsgrundlagen.

5. Ausblick: Perspektiven Persönlicher Budgets in der Behindertenhilfe

Ausgehend von bisherigen internationalen und deutschen Erfahrungen sowie mit Blick auf die anlaufenden aktuellen Modelle sind einige Folgen der persönlichen Budgets zu wünschen:

Bei den Budgetnehmern wird eine tatsächlich erweiterte Dispositionsfreiheit und zielgerichtetes, auch neue Optionen erschließendes Wirtschaften mit dem Budget erhofft. Im Falle des Gelingens wird die Zufriedenheit mit der Hilfe und der eigenen Lebenssituation wachsen, und neue Entwicklungschancen werden sich eröffnen.

Für den Leistungsträger stellt das anspruchsvolle Bewilligungsverfahren sowohl eine Qualifizierungschance in Richtung „Case-Management“ dar als auch – im Zuge der Zusammenfassung zahlreicher Einzelbewilligungen und des Wegfalls der Leistungsabrechnung – insgesamt und mittelfristig eine Verfahrensoptimierungsperspektive.

Von den Einrichtungen und den Mitarbeitern in der professionellen Behindertenhilfe ist insbesondere ein Rollenwechsel gefordert: Der behinderte Mensch wird ihnen nicht mehr über den Kostenübernahmebescheid des Leistungsträgers als zu Betreuender überantwortet, sondern tritt mit seinem Budget als Nachfrager passgenauer, bedürfnisgerechter Dienstleistungen auf. Dabei tritt die professionelle Sicht des Notwendigen und Guten zurück hinter dem Wunsch und der Auswahl des behinderten Menschen, den man nunmehr nur als Kunden überzeugen und gewinnen kann.

Für den Gesetzgeber wird sich auf Basis der Modelle und der gewonnenen Erkenntnisse die Frage stellen, ob im SGB IX, in den jeweiligen Leistungsgesetzen und auch im BSHG künftig pauschalierte Geldleistungen und persönliche Budgets als Wahlmöglichkeit und Alternative zu den klassischen Sachleistungskonstruktionen ausdrücklich vorgesehen und entsprechend operationalisiert werden – die derzeitige Rechtslage ist noch keineswegs ausreichend klar und präzise, um solche Entwicklungen dauerhaft zu fundieren.

39) Derzeit (Mai 2003) nehmen als Modellregionen teil: Bodenseekreis, Rems-Murr-Kreis, Landkreis Reutlingen.

40) Z.B. für den Bedarfsbereich „Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ zwischen 400 Euro/Monat (HBG 1) und 1.300 Euro/Monat (körperbehinderte Menschen in HBG 5); hinzu kommen ggf. Pauschalen für laufenden Lebensunterhalt, Wohnen, Tagesstrukturierung oder Arbeitsassistenz, woraus ein Gesamtbudget von maximal 3.570 Euro/Monat resultieren kann.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.6

Ausgabenbegrenzung in der gesetzlichen Krankenversicherung: Wahlleistungen auf dem Prüfstand?

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Ausgabenbegrenzung in der GKV, Einführung von DRGs und ihre Auswirkungen auf die stationäre Versorgung**

Dr. Martin Schölkopf, wiss. Referent im Bereich Politik, Deutsche Krankenhausgesellschaft, Berlin

- **Leistungsbegrenzung in der GKV: mögliche Folgen aus Sicht der gesetzlichen Krankenkassen**

Dr. Anouschka Strang, Abteilung stationäre Leistungen, Rehabilitation, AOK-Bundesverband, Bonn

Ausgabenbegrenzung in der GKV, Einführung von DRGs und ihre Auswirkungen auf die stationäre Versorgung

Dr. Martin Schölkopf, Deutsche Krankenhausgesellschaft, Bereich Politik

1. Ausgabenbegrenzung in der GKV

Die Gesetzliche Krankenversicherung bedarf einer grundlegenden Reform – sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Ziel einer solchen Reform muss insbesondere eine veränderte, von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und der Alterung der Bevölkerung unabhängigere Finanzierungsgrundlage bei gleichzeitiger Wahrung der solidarischen Elemente der GKV sein. Dies bedeutet, dass in der GKV auch in Zukunft ein Ausgleich zwischen Gesunden und Kranken auf Basis risikounabhängiger Beiträge zu erfolgen hat. Die medizinisch notwendige Gesundheitsversorgung muss zudem weiter unabhängig vom Einkommen gewährleistet werden.

Die Gesetzliche Krankenversicherung ist in den letzten Jahren immer wieder in Finanzkrisen geraten, die – trotz zahlreicher Sparmaßnahmen – regelmäßig Beitragssatzerhöhungen notwendig machten: Belief sich der durchschnittliche Beitragssatz noch 1970 auf 8,2 %, betrug er im Jahr 2002 bereits 14 %. Dieser Anstieg ist allerdings nicht das Ergebnis einer „Kostenexplosion“ des deutschen Gesundheitswesens, denn der Anteil der GKV-Ausgaben am BIP stagniert seit Jahren bei ca. 6,7 %. Ursächlich sind vielmehr folgende Entwicklungen:

- Für viele Beitragssatzsteigerungen waren die jeweiligen Bundesregierungen selbst verantwortlich: Immer wieder haben sie den Bundeshaushalt und die daraus mitfinanzierten Sozialversicherungszweige über „Verschiebebahnhöfe“ zu Lasten der GKV saniert (so z.B. die mehrfach erfolgte Reduzierung der GKV-Beiträge für Bezieher von Arbeitslosenhilfe). Auf diese Weise sind dem GKV-System seit 1995 rd. 30 Mrd. Euro entzogen worden.
- Die Arbeitslosigkeit verharrt seit Jahren auf hohem Niveau; ein rascher Abbau ist unwahrscheinlich. Die Zunahme der versicherungspflichtigen Entgelte bleibt daher seit Jahren hinter dem Wirtschaftswachstum und den GKV-Ausgaben zurück. Auf der anderen Seite werden für viele Menschen Einkommen aus Vermögen immer wichtiger – aber dafür werden keine GKV-Beiträge entrichtet. Mit anderen Worten: Die Beitragszahlungen stagnieren, weil die Beiträge auf das nur gering gestiegene Erwerbseinkommen bezogen sind.

In Verbindung mit dem medizinischen Fortschritt werden in Zukunft die Folgen des demographischen Wandels in der Gesetzlichen Krankenversicherung stark an Bedeutung gewinnen. So nimmt der Anteil der Rentner unter den GKV-Mitgliedern zu, während der Anteil der Erwerbstätigen abnimmt. So wird der Bevölkerungsanteil der über 60-Jährigen von gegenwärtig rd. 20 % auf über 35 % im Jahr 2030 ansteigen. Das führt einerseits zu Verlusten auf der Einnahmenseite der GKV, denn die Beiträge der Ruheständler beziehen sich bislang ausschließlich auf die gesetzliche Rente; sie fallen also meist deutlich niedriger aus als bei Erwerbstätigen.

Andererseits nimmt der Bedarf an medizinischer Versorgung bei einem gemessen an der Gesamtbevölkerung wachsenden Anteil der Rentner sowie einer steigenden Lebenserwartung künftig deutlich zu. Eine Beibehaltung des derzeitigen GKV-Ausgabenvolumens für Gesundheitsleistungen ist angesichts dieser Entwicklung nur bei bewusstem Verzicht auf die weitere Umsetzung des medizinischen Fortschritts erreichbar. Wenn am Ziel einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung festgehalten werden soll, sind mit dem demographischen Wandel notwendigerweise höhere Ausgaben verbunden. Der Grundsatz der Beitragssatzstabilität auf Basis der GKV-Einnahmen ließe sich vor diesem Hintergrund nur bei Ausgrenzung und Rationierung medizinisch notwendiger Leistungen verwirklichen – und das kann kein erstrebenswertes politisches Ziel sein.

Eine weitere Erhöhung des Beitragssatzes würde andererseits die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft gefährden. Reformziel muss es deshalb sein, die GKV von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, demographischen Entwicklungen und den finanziellen Interessen des Staates unabhängiger zu machen. Gefordert ist daher

das Ende der sog. „Verschiebebahnhöfe“. Die GKV darf zukünftig zudem nicht mehr ausschließlich durch lohnbezogene Beiträge finanziert werden. Dabei muss das Solidarprinzip, das sich insbesondere durch risikounabhängige Beiträge manifestiert, auch zukünftig gelten.

Reformen auf der Einnahmenseite bzw. bei der Finanzierungsbasis

Vor diesem Hintergrund sind zur Reform der Finanzierungsbasis der GKV insbesondere zwei Alternativen denkbar:

Finanzierung über Kopfpauschalen

Ein Vorschlag zur Reform der GKV-Finanzierung ist der Übergang zu Kopfpauschalen, wie er z.B. vom Sachverständigenrat Wirtschaft im Jahresgutachten 2002/2003 gefordert wurde. Die Kopfprämien wären in diesem Modell von allen GKV-Versicherten im Rahmen eines Umlageverfahrens zu entrichten. Auch auf diese Weise wäre die Finanzierung der GKV von der wirtschaftlichen Entwicklung, vom Arbeitsmarkt und der Alterung der Bevölkerung unabhängiger. Die Kopfprämien könnten zwischen den Kassen variieren; Anreize zur Konzentration auf „gute Risiken“ müssten aber durch einen morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich verhindert werden. Um Risikoselektion zu vermeiden, bestünde zudem Kontrahierungszwang und Diskriminierungsverbot. Ein gesundheitsbezogener Solidarausgleich wäre durch vom Alter, Geschlecht und individuellen Gesundheitsrisiko unabhängige Prämien realisiert. Kinder sollten wie bisher ohne zusätzliche Prämien mitversichert sein. Einkommenssolidarität müsste allerdings außerhalb des Systems über staatliche Zuschüsse zu den Prämien organisiert werden (bis zu einem bestimmten Einkommen wären aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzierende, zweckgebundene Direkttransfers zu gewähren. Die Zuschüsse könnten zudem innerhalb eines Einkommenskorridors degressiv abgestaffelt werden). Die Staatszuschüsse ließen sich über die zusätzlichen Einnahmen finanzieren, die sich bei der Besteuerung der Auszahlung des bisherigen Arbeitgeberanteils als Lohn ergeben würden.

Finanzierung über eine veränderte Bemessungsgrundlage

Ein anderer Lösungsansatz für die angeführten Probleme wäre die deutliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der GKV. Dies würde bedeuten, dass zukünftig nicht nur Beiträge auf Lohn und Gehalt, sondern auch auf andere Einkommen (z.B. Mieteinnahmen, Kapitaleinkünfte u.ä.) zu zahlen wären. Vorliegende Modelle schlagen für diese Einkommen den hälftigen Beitragssatz vor. Mit dieser Lösung würde sich die GKV nicht einfach zusätzliche Einnahmen erschließen. Durch die Einbeziehung weiterer Einkommensarten wären die Einnahmen der Krankenkassen vielmehr in Zukunft von der demographischen Entwicklung und von kurzfristigen Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt unabhängiger. Die Lohnnebenkosten würden sinken, da sich der darauf bezogene Teil des GKV-Beitrags reduzieren ließe. Folgt man den Berechnungen des Wirtschafts-Sachverständigenrates aus dem Jahr 2000, wäre mit einer entsprechenden Ausweitung der Bemessungsgrundlage bei konstantem Beitragsaufkommen eine nachhaltige Senkung der Beitragssätze um ca. 2 Prozentpunkte möglich.

Reform des GKV-Leistungskatalogs

Unabhängig von der Reform ihrer Finanzierung muss auch geklärt werden, welche Leistungen die Gesetzliche Krankenversicherung zukünftig noch bezahlen soll. Dabei ist allerdings dem Solidaritätsprinzip der GKV Rechnung zu tragen. Konzepte, die auf die Aufspaltung des GKV-Leistungskatalogs in Grund- und Wahlleistungen und auf Formen der Beitragsrückerstattung zielen, führen zu einer Einschränkung des Risikoausgleichs zwischen Gesunden und Kranken: Während sich jüngere und gesunde Versicherte für Beitragsrückerstattung, Wahltarife und eine höhere Selbstbeteiligung entscheiden und damit niedrigere Beiträge entrichten würden, wären z.B. chronisch Kranke weiter auf die Vollleistungen der GKV angewiesen und müssten dafür u.U. sogar höhere Beiträge entrichten. Solche Vorschläge sind daher abzulehnen.

Es muss aber durchaus danach gefragt werden, ob alles, was bisher im Leistungskatalog der GKV erfasst wird, dort unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten auch richtig angesiedelt ist. Reformziel sollte hier die Orientierung an der ursprünglichen Aufgabe der gesetzlichen Krankenversicherung sein: Die Gewährung von Leistungen, die einen unmittelbaren Bezug zu einer Krankheit haben. Auszugliedern wären daher alle versicherungsfremden Leistungen (z.B. Empfängnisverhütung, Sterilisation, Sterbegeld u.ä.). Leistungen, die aus gesellschafts-, sozial- oder familienpolitischen Gründen für notwendig erachtet werden, müssen künftig aus Steuermitteln finanziert werden. Für die übrigen Leistungen muss das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 12 SGB V gelten; die Versorgung mit dem medizinisch Notwendigen muss gewährleistet sein. Leistungen, deren Wirksamkeit oder medizinische Notwendigkeit nicht bewiesen ist, könnten über freiwillige Zusatzversicherungen abgedeckt werden.

Im Interesse der Versichertengemeinschaft ist es, Überinanspruchnahme von GKV-Leistungen zu vermeiden und die Eigenverantwortung der Versicherten zu stärken. In einigen Teilbereichen ist daher eine höhere Selbstbeteiligung durch angemessene Zuzahlungen denkbar – verbunden mit Regelungen, die Einkommensschwache sowie chronisch Kranke vor finanzieller Überforderung schützen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine erhöhte Selbstbeteiligung die Inanspruchnahme medizinisch notwendiger Leistungen behindern kann. Auf gesundheitsschädigende Genussmittel könnten Aufschläge auf die Umsatzsteuer erhoben werden, deren Erträge der GKV zufließen. Für Sportunfälle könnte eine private obligatorische Unfallversicherung eingeführt werden.

2. Einführung von DRGs und ihre Auswirkungen auf die stationäre Versorgung

Seit dem 1. Januar 2003 befindet sich das deutsche DRG-System in der Umsetzung. Den ordnungspolitischen Rahmen dazu hat die Bundesregierung durch das Fallpauschalengesetz vorgegeben. Nach der freiwilligen Einführung in 2003 werden ab 2004 alle Krankenhäuser DRGs zunächst budgetneutral als Vergütungsinstrument anwenden. Von 2005 bis 2007 wird es eine Übergangsphase geben, in der die alten Budgets sukzessive an die neuen, über DRGs berechneten Erlöse angeglichen werden. Mit der Einführung eines DRG-Systems als Vergütungssystem sind für den stationären Sektor erhebliche Veränderungen verbunden.

Verändern wird sich z.B. die Krankenhausplanung. Da in Zukunft Mengenvereinbarungen zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen abgeschlossen werden, verliert insbesondere die reine Bettenplanung an Bedeutung. In Verbindung mit der Mindestmengenregelung wird die DRG-Einführung auch zu Widersprüchen mit den Vorgaben der Landeskrankenhauspläne führen. So ist vorstellbar, dass Krankenhäuser defizitäre Abteilungen schließen wollen, die von der **Krankenhausplanung** für erforderlich gehalten werden.

Je spezialisierter ein Krankenhaus mit hohen Behandlungszahlen arbeitet, desto kostengünstiger kann es im entsprechenden Segment seine Leistungen erbringen. Bei festen Preisen auf Basis von Durchschnittswerten können entsprechende Krankenhäuser daher mit Gewinnen rechnen. Die **DRG-Vergütung** wird deshalb den Trend zur **Spezialisierung** der Krankenhäuser fördern.

Die Einführung der DRGs wird zu einer **Zunahme des Wettbewerbs** zwischen den Krankenhäusern führen. Dafür sorgt auch die mit den DRGs verbundene größere Transparenz der Leistungen und Kosten der Krankenhäuser sowie die Verpflichtung zur Veröffentlichung strukturierter Qualitätsberichte.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie in Zukunft die bedarfsgerechte Versorgung mit Krankenhausleistungen **sichergestellt** werden kann. Dies sollte in jedem Fall auch in Zukunft Aufgabe des Staates sein.

Die DRG-basierte Vergütung wird die durchschnittliche Verweildauer in den Krankenhäusern weiter sinken lassen. Dies entspricht den Wünschen vieler Patienten, wirft aber die Frage auf, wie eine angemessene **ambulante Nachsorge** organisiert werden kann. Eine Lösung ist die Öffnung der Krankenhäuser für die ambulante Leistungserbringung mit dem Ziel der Entwicklung organisierter Versorgungsketten.

Die Kalkulation deutscher Relativgewichte zeigt, dass sich nicht alle stationären Leistungen über DRGs angemessen abbilden und vergüten lassen. Soll die Versorgung z.B. in der Geriatrie nicht gefährdet werden, bedarf es z.B. sachlich angemessener Öffnungsklauseln zur Vereinbarung **separater bzw. individueller Entgelte** zwischen Kassen und Krankenhäusern.

Zum zukünftigen Ordnungsrahmen der DRG-Vergütung

Das Fallpauschalengesetz gibt lediglich den Rahmen für die Zeit der Einführung des neuen Systems vor – also bis zum Jahr 2007. Hinsichtlich der zukünftigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen muss jedoch frühzeitig politisch entschieden werden, ob das Fallpauschalensystem unter marktwirtschaftlichen Bedingungen oder als staatliches Steuerungsinstrument eingesetzt werden soll.

Mit dem Fallpauschalensystem wird das Ziel verfolgt, die Leistungen des Krankenhauses transparenter abzubilden und auf Grundlage von betriebswirtschaftlich kalkulierten Preisen zu vergüten. Der Einsatz des DRG-Systems als bloßes Verteilungsinstrument eines Globalbudgets bzw. eines sektoralen Budgets würde dieser Zielsetzung diametral entgegenstehen. Die unerwünschte Systematik floatender Punktwerte, wie sie aus der vertragsärztlichen Versorgung bekannt sind, würde letztlich auch auf den stationären Bereich übertragen.

Effiziente und qualitativ hochwertige Leistungserbringung auf Grundlage von DRG darf in Zukunft nicht mehr von einer ausschließlich der Kostensenkung verpflichteten Politik behindert werden. Dies bedeutet, dass die bisherige strikte Budgetierung auf Dauer entfallen muss. Die Krankenhausfinanzierung soll sich zukünftig an stärker wettbewerblichen Grundsätzen in einem staatlich kontrollierten Rahmen orientieren. Die Abkehr von der bisherigen Budgetierung sollte in zwei Stufen erfolgen und gleichzeitig mehr Wettbewerbselemente beinhalten:

1. Stufe: Leistungsorientierte Vergütung in der Einführungsphase

Mit dem Beschluss zur Einführung der Fallpauschalen hatte die Bundesregierung angekündigt, die strikte Budgetierung des stationären Sektors zu lockern. Die Krankenhäuser sollten stärker leistungsorientiert vergütet werden. Das Fallpauschalengesetz ist diesem Versprechen nicht nachgekommen; die dort fixierten Bedingungen zur Festlegung des Basisfallwerts haben im Ergebnis eine strikte Budgetierung zur Folge. In Verbindung mit der zu erwartenden Zunahme des Versorgungsbedarfs würde das Fallpauschalensystem auf diese Weise als reines Verteilungsinstrument mit sinkenden Preisen missbraucht.

Zu fordern ist deshalb eine Novellierung des Krankenhausentgeltgesetzes. So müssen bei der Vereinbarung des Basisfallwerts Kriterien vorgesehen werden, die den steigenden Versorgungsbedarf berücksichtigen und damit Ausnahmen von der Budgetierung zulassen. Das gilt insbesondere für die Folgen der demographischen Entwicklung und des medizinischen Fortschritts: Entsprechend notwendige zusätzliche Leistungen müssen auch zusätzlich vergütet werden.

Auf der anderen Seite können nur tatsächlich eingetretene und objektiv nachweisbare, nicht jedoch – wie im Gesetz bislang vorgesehen – fiktiv unterstellte Wirtschaftlichkeitsreserven bei der Ermittlung des Basisfallwerts berücksichtigt werden. Diagnosebezogene Kostenveränderungen dürfen hierfür gar nicht herangezogen werden; sie sind vielmehr im Rahmen der jeweils relevanten Bewertungsrelationen zu berücksichtigen. Eine „allgemeine Kostendegression“ bei Fallzahlsteigerungen – davon spricht das Gesetz – gibt es nicht; eine entsprechende Absenkung des Basisfallwerts hätte im Ergebnis vielmehr eine Kollektivhaftung aller Krankenhäuser zur Folge.

2. Stufe: Festpreismodell mit Mengenvereinbarungen

In der zweiten Stufe müssen die individuellen Budgetvereinbarungen vom Grundsatz der Beitragssatzstabilität entkoppelt werden. Das bisherige Budgetsystem würde durch ein Preissystem ersetzt, das eine leistungsgerechtere Differenzierung zwischen den Krankenhäusern erlaubt. Die Ausgabensteuerung erfolgt dann auf Grundlage gesetzlicher Vorgaben und Vereinbarungen durch die Selbstverwaltung. Künftig sollten landesweit einheitlich und gemeinsam von den Selbstverwaltungspartnern zu vereinbarende Budgets Orientierungsgrößen für die Krankenhausausgaben bilden. Die einzelnen Krankenhausbudgets werden dann nach Maßgabe dieser Orientierungsgröße von den örtlichen Pflegesatzpartnern leistungsbezogen verhandelt und ergeben sich daher grundsätzlich aus dem Resultat von Leistungsmenge x Preis.

Als zentraler Grundsatz der Vergütung des einzelnen Krankenhauses müsste dabei gelten: „Gleicher Preis für gleiche Leistungen“ durch einen für jedes Krankenhaus einheitlichen Preis pro DRG. Der Festpreis verhindert einen reinen Preiswettbewerb, der zu Lasten der Qualität gehen könnte. Auf krankenhausindividueller Ebene werden dann mit den Krankenkassen Leistungsmengen vereinbart, innerhalb derer

die Fälle mit den entsprechenden DRG-Preisen vergütet werden. Medizinisch begründbare, über die vereinbarte Menge hinausreichende Mehrleistungen führen zu einer zusätzlichen Vergütung der Krankenhäuser. Diese wird jedoch nur degressiv abgestaffelt abgegolten. Medizinisch nicht begründbaren Mehrleistungen ist mit mengenabhängigen Korrekturen der entsprechenden Relativgewichte zu begegnen.

Eine bedarfsgerechte und ortsnahe Krankenhausversorgung wird unter DRG-Bedingungen nicht automatisch gewährleistet. Für die Sicherstellung der stationären Versorgung müssen deshalb weiter die Länder zuständig sein. Sie müssen insbesondere für die Erbringung von Leistungen Sorge tragen, die mit DRGs nicht kostendeckend erbracht werden können, aber dennoch vorgehalten werden müssen. Krankenhäuser, die zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten, Flächen deckenden und gleichen Versorgung entsprechende Angebote vorhalten sollen, müssen für diese Aufgabe angemessene finanzielle Zuschläge erhalten.

Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Vergütung nahezu aller Krankenhausleistungen über DRGs nicht möglich ist. Für ergänzende Leistungen, die nicht über DRGs vergütet werden können, sind deshalb unbefristete Öffnungsklauseln gefordert. Es muss möglich sein, Problembereiche, seltene Erkrankungen und Spezialfälle, die sich nicht sachgerecht über DRG abbilden lassen, davon auszunehmen und dann krankenhausspezifisch leistungsbezogen zu vergüten.

Bereits heute ist durch die Entwicklungsarbeit für das deutsche DRG-System zudem erkennbar, dass bestimmte Leistungen, die nicht diagnosen-, sondern therapieabhängig sind, über DRGs nicht abgebildet werden können (z.B. Intensivmedizin, Onkologie, Geriatrie, Langlieger). Das Fallpauschalensystem benötigt für dieses Problem eine wettbewerbskonsistente Lösung durch die Vereinbarungspartner vor Ort – und zwar auch über das Jahr 2007 hinaus.

Im Zuge der mit der DRG-Einführung erwarteten Reduzierung der Verweildauer im Krankenhaus muss zukünftig eine qualifizierte und patientengerechte ambulante Weiterbehandlung gewährleistet sein. Der geltende enge gesetzliche Rahmen der nachstationären Behandlung durch Krankenhäuser ist hierzu nicht ausreichend. Vielmehr müssen geeignete institutionelle Möglichkeiten der ambulanten Behandlung geschaffen werden. Im Sinne einer Optimierung der Behandlungsabläufe sollen Krankenhäuser auch die ambulante Nachsorge gleichberechtigt zum vertragsärztlichen Bereich übernehmen können. Die DKG hat hierzu bereits im Januar geeignete Vorschläge entwickelt. Die Politik sollten diesen Vorstellungen Rechnung tragen und die beabsichtigte stärkere Öffnung der Häuser für die ambulante Leistungserbringung auch wirklich alltagstauglich umsetzen.

Die Einführung des DRG-basierten Vergütungssystems wirft auch die Frage einer Neuordnung der Investitionskostenfinanzierung auf. Ein System zur Finanzierung von Krankenhausinvestitionen muss zwar verlässliche Grundlagen für unternehmerische Entscheidungen gewährleisten. Zugleich ist im zunehmenden Leistungs- und Qualitätswettbewerb allerdings künftig größere Autonomie gefordert: Die Krankenhäuser müssen künftig flexibler agieren und ohne bürokratische Entscheidungswege zügig selbst über Investitionsvorhaben entscheiden können.

Die GKV würde allerdings bei völliger Übernahme der Investitionskostenfinanzierung mit Mehrkosten in Milliardenhöhe belastet. Eine dauerhafte Entlastung der GKV von Krankenhausausgaben in Höhe des jährlich erforderlichen Investitionsvolumens wäre auch durch Einsparungen nicht zu erreichen, ohne eine bedarfsgerechte Krankenhausversorgung massiv zu gefährden.

Außerdem verschärft ein Übergang zur Monistik bereits bestehende Wettbewerbsverzerrungen bei der Investitionsfinanzierung. Kapitalstock und Abschreibungsaufwendungen der Krankenhäuser unterscheiden sich nämlich je nach Zeitpunkt und Umfang der letzten Investitionsfinanzierung erheblich. Beim Umstieg auf die Monistik entstünden deshalb unterschiedliche Startchancen.

Die sich vor allem durch die DRGs verändernde Rolle von Wettbewerb und Planung im stationären Sektor legt gleichwohl zumindest langfristig eine monistische Finanzierung der Krankenhäuser nahe. Die vollständige Finanzierung von Betriebs- und Kapitalkosten aus einer Hand setzt aber voraus, dass die Bundesländer weiter für die Sicherstellung und Planung der Krankenhausversorgung zuständig sind und der bestehende Investitionsstau zunächst schrittweise abgebaut wird. Voraussetzung eines Umstiegs ist natürlich auch die vollständige Kompensation der Mehrbelastung der GKV.

Außerdem: Die finanziellen, technischen und gesundheitspolitischen Probleme eines sofortigen Übergangs zur monistischen Finanzierung sind enorm. Kurzfristig könnte aber zumindest ein Übergangsmodell realisiert werden: Die Kosten von Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen wären dann in die DRG-Fallpauschalen einzurechnen – freilich betriebswirtschaftlich kalkuliert und mit einer Dynamisierung, die die Kostenentwicklung berücksichtigt.

Mit diesem Vorschlag würde zunächst die Verantwortung für die Betriebskosten und von ca. einem Drittel der Investitionskosten in eine Hand gelegt werden. Die Krankenhäuser wären damit für einen größeren Teil der Mittelverwendung selbst verantwortlich und für die Herausforderungen des zunehmenden Wettbewerbs besser gerüstet. Die Finanzierung langfristiger Anlagegüter bliebe zunächst in der Verantwortung der Bundesländer, der diese allerdings auch angemessen nachzukommen haben. Mit der schrittweisen Einführung der Monistik ließen sich die erheblichen Umstellungsprobleme vermeiden, die bei einem Sofortumstieg auftreten würden. Dennoch wäre auch hier eine vollständige finanzielle Kompensation der GKV für die entstehenden Mehrkosten durch die Bundesländer sicherzustellen.

Schlussbemerkung

Kaum vorher in ihrer Geschichte mussten sich die deutschen Krankenhäuser innerhalb so kurzer Zeit an völlig neue Gegebenheiten anpassen. Sie tun es bislang mit Bravour: Unter massivem Finanzierungsdruck stehend, führen sie gleichzeitig ein vollkommen neues Vergütungssystem ein. Dafür brauchen sie zumindest eine gewisse Planungssicherheit für die Jahre nach der Einführungsphase. Bald nach Verabschiedung des „GMG" wird der Gesetzgeber deshalb dafür sorgen müssen, dass die Krankenhäuser auch unter DRG-Bedingungen über eine ausreichende ökonomische Basis verfügen müssen, um ihrem Auftrag – der qualitativ hochwertigen Versorgung von schwer kranken Patienten – auch nachkommen zu können. Ein Festhalten an der Budgetierung darf es daher zumindest mittelfristig nicht mehr geben. Soll er nicht ruinös sein, ist der – politisch ja gewollte – Wettbewerb unter den Leistungserbringern nur ohne Deckelung möglich.

Leistungsbegrenzung in der GKV: mögliche Folgen aus Sicht der gesetzlichen Krankenkassen

Dr. Anouschka Strang, AOK-Bundesverband

Probleme der gesetzlichen Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) gerät finanziell mehr und mehr unter Druck. Die Ausgaben für Gesundheit sind seit Beginn der 90er-Jahre deutlich angestiegen. Dies ist das Resultat der politischen Abkehr von einer Globalsteuerung im Gesundheitswesen. Ursächlich für die enormen Ausgaben sind u.a. Überkapazitäten in nahezu allen Versorgungsbereichen, auf struktureller Ebene die Abschottung der einzelnen Leistungssektoren sowie auch die Ausnutzung der GKV als Verschiebebahnhof der Probleme anderer Sozialversicherungszweige. Auf der anderen Seite hat die GKV ein Einnahmenproblem, z.B. durch Massenarbeitslosigkeit oder eine sinkende Lohnquote. An diesen ordnungspolitischen Ursachen für die gegenwärtige Entwicklung in der GKV müssen Reformen vorrangig ansetzen.

Leistungsbegrenzung – Möglichkeiten und Grenzen

Bei Ursachenforschung und Reformvorhaben wird häufig über Leistungsbegrenzungen diskutiert. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Ansätze. Es werden Leistungseingrenzungen oder -ausgrenzungen genannt, die Einführung, Ausweitung oder Differenzierung von Zuzahlungen oder Selbstbehalten angesprochen wie auch die Aufteilung in Grund- und Wahlleistungen mit entsprechender Differenzierung der Beitragssätze (Wahltarife) vorgeschlagen. Hinsichtlich der von den gesetzlichen Krankenkassen zu finanzierenden Leistungen gibt der Gesetzgeber allerdings nur sehr allgemeine Anhaltspunkte vor. „Die Leistungen müssen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein; sie dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten“ (§ 12 Abs. 1 Satz 1 SGB V). Darüber hinaus haben „Qualität und Wirksamkeit der Leistungen […] dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen Erkenntnisse zu entsprechen und den medizinischen Fortschritt zu berücksichtigen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 3 SGB V). Die tatsächliche Ausgestaltung des Leistungsgeschehens wird der gemeinsamen Selbstverwaltung, insbesondere dem Bundesausschuss Ärzte und Krankenkassen (für ambulante Leistungen) und dem Ausschuss Krankenhaus (für stationäre Leistungen), überlassen. Nicht zuletzt aufgrund der Therapiehoheit der Ärzte existiert „der Leistungskatalog“ im engeren Sinne eigentlich gar nicht. Öffentliche Forderungen nach einer „Verkleinerung“ des Leistungskatalogs erscheinen damit unter einem anderen Blickwinkel.

Der Eingriff in den „Leistungskatalog“ ist zudem schwieriger als mitunter anscheinend gedacht. Denn Leistungsdifferenzierungen oder -ausgrenzungen bringen zahlreiche Detailfragen mit sich. Die Ausgrenzung versicherungsfremder Leistungen aus der GKV wäre zwar noch relativ leicht umzusetzen, aber schon hier ist es eine Frage der Sichtweise, ob diese Leistungen wirklich als systemfremd anzusehen sind oder ob sie gerade auch prägendes Element einer solidarischen Krankenversicherung sind. Das Kernproblem aller Diskussionen um Grund- und Wahlleistungen setzt allerdings schon einen Schritt früher an: Wer hat die Definitionsmacht? Wer entscheidet, wo die Grenze gezogen wird zwischen solidarischer Grundsicherung und privater Zusatzsicherung? Ist die Politik in der Lage, entsprechende Feststellungen zu treffen? Oder soll das die Selbstverwaltung der Krankenkassen oder die gemeinsame Selbstverwaltung im Gesundheitswesen leisten? Wie ist der Stellenwert von Bürgern, Versicherten und Patienten bei der Leistungsdefinition? Welche Rolle spielen deren Bedürfnisse, Selbstverantwortung, individuelles Risikoverhalten sowie eine mögliche Fehleinschätzung des künftigen Leistungsbedarfs? Existieren medizinische Kriterien, anhand derer zwischen Notwendigem und Wünschenswertem eindeutig unterschieden werden kann? Ist es zielführend, der Frage nach Nutzenanalysen oder gar der Betrachtung von Kosten-Nutzen-Analysen in der Leistungsausgestaltung nachzugehen? Gibt es objektive Kriterien und wie ist, mögen sie noch so objektiv sein, deren gesellschaftliche Akzeptanz? Hier gibt es offensichtlich mehr Fragen als Antworten.

Die Steuerungsalternativen „mehr Geld ins System“, „weniger Leistungen im System“ oder eine Kombination aus beidem suggerieren darüber hinaus fälschlicherweise, dass in der GKV kein Optimierungspotenzial mehr steckt. Gleichzeitig begünstigen sie vielmehr die Leistungserbringer als die Versicherten oder Patienten: Im ersten Fall wird der unter den Medizinern zu verteilende Kuchen größer und Überkapazitäten können gehalten oder ausgebaut werden. Im zweiten Fall werden die aus der solidarischen Finanzierung ausgegrenzten Leistungen vom Patienten gegebenenfalls aus der eigenen Tasche oder seiner privaten Versicherung, zusätzlich zum gesicherten Einkommen des Arztes aus den Budgets der GKV, gezahlt.

Die AOK spricht sich für einen gesetzlich klar umrissenen, einheitlichen Leistungskatalog für die GKV aus, der nicht zuletzt auch eine unerlässliche Voraussetzung für den – die solidarische Finanzierung sichernden – Risikostrukturausgleich (RSA) darstellt. Die grundsätzliche Entscheidung über den Umfang dieses Leistungskatalogs bleibt dabei unberührt: Was ist medizinisch sinnvoll und notwendig? Keinesfalls darf die politische Diskussion um eine Aufteilung des Leistungskatalogs der GKV in Grund- und Wahlleistungen zur Ausgrenzung medizinisch notwendiger Leistungen aus dem Leistungskatalog führen. Allerdings sollten gesamtgesellschaftliche Leistungen auch gesamtgesellschaftlich, also über das Steuersystem, finanziert werden.

Alternative: Wettbewerbliche Grundorientierung der GKV ...

Im Ergebnis ist die Globalsteuerung mit einer wettbewerblichen Grundorientierung in der GKV die Alternative zur derzeitig populären diskretionären Gesundheitspolitik. Wettbewerb im deutschen Gesundheitssystem ist seit langem ein wesentliches Strukturmerkmal. Bereits mit dem Gesundheitsreformgesetz aus dem Jahre 1988 und dem Gesundheitsstrukturgesetz aus dem Jahre 1992 sind die Wettbewerbselemente in der GKV eingeführt bzw. verstärkt worden. Damit ist die wettbewerbliche Grundorientierung als Voraussetzung für die Ordnung der GKV neben den klassischen Strukturmerkmalen bedarfsgerechte Versorgung, Solidarität, Parität und Selbstverwaltung anzusehen. Schrittweise sind z.B. die Wahlmöglichkeiten für Versicherte zwischen den Krankenkassen erweitert

worden. Nach der Implementierung des Krankenkassenwettbewerbs ist nun der Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern zu forcieren. Diagnosis Related Groups (DRGs) z.B. bilden den Grundstein einer wettbewerblichen Ordnung in der stationären Versorgung der GKV, reichen bei weitem aber noch nicht aus, um die Vorzüge von Wettbewerb, z.B. Effizienz und Leistungsqualität, vollständig zur Wirkung zu bringen. Wettbewerb im Gesundheitswesen darf kein Ziel an sich sein, sondern muss auf das Ziel der Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Versorgung ausgerichtet werden.

... auf Basis eines morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs und ...

Grundpfeiler der solidarischen Wettbewerbsordnung ist der RSA. Durch die Berücksichtigung von Disease-Management-Programmen im Ausgleich zwischen den Krankenkassen werden Impulse gesetzt, die zur Verbesserung der Versorgung chronisch Kranker führen können. Die finanziellen Anreize der Krankenkassen zur Selektion günstiger Versichertenrisiken werden damit weitgehend neutralisiert. Durch den morbiditätsorientierten RSA ab 2007 werden die Krankenkassen belohnt, die sich für Kranke einsetzen.

... mehr Vertragswettbewerb bei einheitlichem Leistungskatalog!

Vertragswettbewerb ist ein Bestandteil eines umfassenden wettbewerblichen Gesamtkonzepts für die GKV. Wettbewerbliche Such- und Entdeckungsprozesse wecken das kreative Potenzial der Marktakteure und tragen maßgeblich zur Entwicklung innovativer, insbesondere sektorübergreifender Versorgungs- und Vergütungsformen bei. Die hierzu unabdingbare Transparenz ist – auch unter der Beachtung, dass das Gut „Gesundheitsleistung" besondere Eigenschaften mit sich bringt – dadurch zu begünstigen, dass alle Krankenkassen den gleichen standardisierten Leistungskatalog anbieten. Zugleich wird durch einen solchen Leistungskatalog der Solidarcharakter der GKV als soziale Krankenversicherung gewahrt.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.7

Integration von Migrantinnen und Migranten zwischen Betreuung und Eigenverantwortung

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Integration von Migranten durch Partizipation – Chancen und Selbstorganisation**

Ahmad Al Khalifa,
Kulturreferent der Islamischen Gemeinschaft in Deutschland, Stadt Garching b. München

- **Inter- und intrakulturelle Wege der Integration in sozial segregierten Stadtteilen – Erfolge und Begrenzungen des Programms „Die soziale Stadt"**

Stadträtin Dr. Dagmar Schlapeit-Beck,
Leiterin der Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung, Stadt Göttingen

- **Bürgerpartizipation und Integration von Migranten – Aufgabenfeld der Wohlfahrtsverbände**

Roberto Alborino,
Leiter des Referats Migration und Integration, Deutscher Caritasverband, Freiburg

Diskussion:

- **Integration von Migrantinnen und Migranten zwischen Betreuung und Eigenverantwortung – Chancen der Partizipation – Anforderungen an Kommunen und Verbände**

Wolfgang Barth

Integration von Migranten durch Partizipation – Chancen und Selbstorganisation

Ahmad Al-Khalifa
Kulturreferent der Islamischen Gemeinschaft in Deutschland

Migration und Zuwanderung

1. Gründe der Migration

Die Gründe der Migration in die Bundesrepublik Deutschland sind fast so vielfältig, wie die Migranten und ihre Heimatländer selbst. Jede dieser Gruppen entwickelt sich in ihren Erwartungen wie auch in ihrer Bereitschaft der Verantwortung der „neuen" Heimat gegenüber unterschiedlich. Die alte Heimat wie auch die „neue" Heimat verursacht bei diesen Gruppen verschiedene Eindrücke und hinterlässt verschiedene Beigeschmäcke. Der eine freut sich, eine „neue" Heimat hier gefunden zu haben, der andere „trauert" der alten Heimat immer noch hinterher und wünscht sich die Rückkehr, auch wenn es erst nach der Pensionierung möglich wird. Unter diese Gruppierungen sind folgende zu zählen: *EU-Binnenmigranten / Familiennachzug / Spätaussiedler / Jüdische Zuwanderer aus dem Gebiet der ehemaligen UdSSR / Asylzuwanderer / Kriegs-, Bürgerkriegs- und Flüchtlinge / Werkvertrags-, Saison-, Gastarbeitnehmer und Arbeitsmigranten / IT-Fachkräfte / Ausländische Studierende / Unkontrollierte Migration.*

2. Menschenrechte und Migration

Und egal wie versucht wurde, die Migration durch Gesetze zu kontrollieren bzw. einzuschränken, konnte man in der Geschichte der Menschheit niemals die Völkerwanderung stoppen. Zeitweise konnte man sie regulieren, aber niemals austrocknen. Heute in der Zeit der Globalisierung der Märkte und der GATT kann man auf gar keinen Fall den wichtigsten Produktionsfaktor der Welt hindern frei zu handeln, nämlich die Arbeitskraft. Mit der Arbeitskraft werden die Menschen kommen und dadurch entsteht die Migration und ihre Bedürfnisse.
Zu der zweiten Migrantengruppe gehören die Flüchtlinge und die Asyl-Suchenden, die eine Lebensrettung und Sicherheit suchen.
Zu der dritten Gruppe gehören die Studierenden, die versuchen sich für ihre Heimat das Wissen und das Know-how für die Fortschritte anzueignen.
All diese Gründe werden durch die Charta der Menschenrechte geschützt.

Gesellschaft und Migranten

3. Multi-, Inter- oder Transkulturelle Gesellschaft

Das Problem der Migration entsteht in der Regel nicht in der Gesetzgebung, sondern in den Köpfen der Menschen und wird durch die Angst vor der Öffnung der Gesellschaft und vor der Fremdheit der „Neulinge" befestigt. Als hauptsächliche Ablehnungsgründe für die „Einwanderungsländer" wurden weder die wirtschaftliche Lage noch die Kriminalität genannt –was nicht heißt, dass diese nicht später in der Diskussion als „Unterstützung" erwähnt wurden. Der Hauptablehnungsgrund war und ist immer die Gefahr der Kultur und der Entfremdung. Im Rausch dieser Angst verspricht man sich den Zustand und die Zukunft des eigenen Landes, ob es eine multikulturelle, interkulturelle oder transkulturelle Gesellschaft ist und wird, und was dies alles für die Zukunft bzw. für die innere Sicherheit bedeutet.
Aus der Sicht der „Welthumanisten" stellt sich die Gegenfrage, ob die Kultur einer Minderheit für eine stabile Kultur der Mehrheit eine Gefahr oder eine Bereicherung darstellt. Natürlich erspare ich mir und Ihnen heute jegliche Antwort auf solche und ähnliche Fragen.

4. Deutschland – ein Einwanderungsland?

Ich erspare uns auch die Antwort auf diese Frage, weil es keinem Menschen hilft, eine Antwort zu geben, da jeder von uns und auch von den anderen, die heute nicht unter uns vertreten sind, seine Meinung nicht ändern wird. Genau wie die Antwort auf die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist oder

nicht. Auch die „Gegner“ dieser für sie „Horrorvorstellung“ beteiligen sich bei der Diskussion über die Zuwanderungsgesetze (regulieren, kontrollieren oder bremsen … aber keiner hat etwas von Stoppen gesagt).

5. Leistung der Migranten in der Gesellschaft

Aus der Sicht der Migranten sieht man ermutigende Zeichen in dieser Diskussion, vor allem wenn es um die Sicherheit der Arbeitsplätze und Verbesserung des Bruttosozialprodukts des Gastlandes bzw. des Zuwanderungslandes geht. In diesen und anderen Bereichen gibt jeder zu, dass Zuwanderer eine Bereicherung und keine Last für das Land seien.
Entwürdigend aus der Sicht der Zuwanderer ist die Diskussion über die „demographische“ Notwendigkeit der Zuwanderung. Dadurch werden die humanen Werte der Menschen erniedrigt, so als ob man für die Fortpflanzungskraft einer neue Herde „stärkerer Rassen“ kauft, mietet oder höflicher gesagt, einholt.
Dass Minderheiten und schwache Glieder einer Gesellschaft erhöht anfällig auf „soziale“ Krankheiten sind, bestätigen auch die Statistiken der Justiz- bzw. der Sicherheitsbehörde.
Das eine Phänomen darf uns gegenüber dem zweiten nicht erblinden lassen, sondern hier sollen wir eine universelle „Lösung“ „gemeinsam“ suchen, fördern und einsetzen.

6. Vormundschaft gegenüber den Migranten

Die Lösung soll wie gesagt „gemeinsam“ erarbeitet, getragen, erprobt, korrigiert und eingesetzt werden. Mit voller Dankbarkeit betrachten die Migranten die Arbeit von vielen Vereinen, Initiativen und Hilfsgruppen. Aber die Blockaden im Kopf und in der Seele wurden dadurch nicht aufgehoben. Leichter als diese ist die sprachliche Blockade, die Gott sei Dank am Verschwinden ist. Das Modell der Vormundschaft den Zuwanderern gegenüber hat keinen Erfolg gezeigt, mehr braucht man eine Begleitung, vielleicht in Form einer Patenschaft.

Integrationsbemühungen

7. Heimat und Heimatlosigkeit in der interkulturellen Gesellschaft

Wenn Integration die Anpassungsfähigkeit der Minderheit an die Lebensweise mit der Mehrheit ohne Verlust des eigenen Selbst heißt, dann setzt die Integration die Notwendigkeit der Stabilität der einzelnen Personen in der Gesellschaft voraus – der Mehrheit wie auch der Minderheit. Die eigenen Traditionen werden in diesem Fall von den Minderheiten selbst überprüft, und Teile davon wird man zugunsten der Integration „freiwillig“ ganz aufgeben bzw. nicht in der Öffentlichkeit weiterpflegen. So dient die Kultur bzw. die Tradition der Mehrheit als Orientierung der Werte und der Traditionen für die Minderheiten. Der Faktor der „Freiwilligkeit“ wird im Falle des Zwanges bzw. der Vormundschaft ausfallen, und jegliche Versuche der Integration werden von beiden Seiten nicht getragen oder anders gesagt nicht toleriert. Im Falle der „Freiwilligkeit“ hat die „frühere“ Heimat ihren Platz bei den Individuen, und im Falle einer Einbürgerung hat man auch seine „neue“ Heimat mit dem Wechsel des Lebensortes gefunden. Sonst herrscht das Gefühl der Heimatlosigkeit, mit oder ohne die Einbürgerung, mit oder ohne die Doppeltstaatsangehörigkeit.
Versuche des Zwanges, der Verpflichtung bzw. der Vormundschaft verursachen das Klammern an frühere Traditionen als einzigen Weg zur Rettung in der Wildnis der Werte einer Mono- wie auch einer Mischkultur. Bei der ersten ist die Gefahr des Verlustes und des Verdauens, bei der zweiten ist die Gefahr der Desorientierung.

8. Suche der Migrantenvertretung, Bestandsaufnahme

Unter diesen Voraussetzungen haben die Migranten in der BRD über die Jahre versucht, sich zu organisieren, um für sich und für die Gesellschaft Ansprechpartner zu finden. Wie die Vielfalt der gesellschaftlichen Werte, war auch die Vielfalt der Organisationen. Die ersten Vereine waren nationaler und religiöser Natur, später haben sich Teile davon für die sozialen und familiären Bereiche interessiert und eingesetzt. Mit der zweiten und den weiteren Generationen spezialisierten sich die Organisationen in weiteren verschiedenen Aufgaben: Sport – humanitäre Hilfen – Bildung – Fortbildung usw.
Mit der Steigerung des Selbstbewusstseins der Migranten haben Einzelne bzw. Gruppen von ihnen versucht sich öffentlich zu engagieren. Möglichkeiten waren in den Gewerkschaften wie auch in den Parteien zu finden. Über diese beiden und durch die Begleitung und Empfehlung der Funktionäre erkannten die Zuwanderer die Notwendigkeit der politischen Arbeit, und somit wurden die Ausländerbeiräte geboren. Heute ist es keine Seltenheit mehr in den Großstädten, solche Beiräte sowie nichtdeutsche Mitglieder und Funktionäre in den Gewerkschaften und in den Parteien zu treffen.

9. Maßnahmen zur Integration von Migranten

Multikulturelle Gesellschaft und Doppeltstaatsbürgerschaft: Psychologische Lösung, Belastung oder Übergangsphase

Auf politischer Ebene setzte sich zunehmend die Einsicht durch, dass parallel zur Gestaltung von Zuwanderung eine Systematisierung und Verstärkung von **Integrationspolitik** erforderlich sei. Gleichzeitig wird Integration als ein komplexer gesellschaftlicher Interaktionsprozess verstanden, der **nicht nur** gezielte Fördermaßnahmen in den unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen (Bildung, Arbeit, Soziales, Frauen, Jugend …) bedarf, sondern in starkem Maße rechtliche Gleichstellung und gleichberechtigte Zugänge zu Bildung und Erwerbsarbeit voraussetzt.
Hier soll man lobend die **Arbeit und das Engagement der Kirchen, Wohlfahrtsverbände** (vor allem Caritas, Diakonisches Werk und Arbeiterwohlfahrt) und **Gewerkschaften** durch ihre **Sozialberatungs- und Betreuungsangebote** erwähnen, wobei die Integrationspolitik der „Arbeitsmigranten“ zunehmend in das Geflecht kooperativer Sozialpolitik eingebunden wurde. Dass das Bundesinnenministerium und die Ministerien für Arbeit und Sozialordnung sowie für Familie, Senioren, Frauen und Jugend diese Arbeits- und Sozialberatung bezuschussen, zeigt, wie wichtig diese Arbeit ist.

Am meisten noch Instrument der klassischen „Gastarbeiterförderung“ sind die **Sprachkurse**. Natürlich kann man nicht genug darüber sprechen, wie wichtig die Sprachkenntnisse für eine gelungene Integration sind. Aber hier möchte ich aus der Praxis erwähnen, dass dies nicht der einzige Faktor des Integrationserfolges ist, sondern viel interessanter ist der **„Integrationswille“**. Eine nichtdeutsche Mutter, die daran interessiert ist, ihren Kindern in der Gesellschaft einen akzeptierten Platz zu bieten, erreicht durch ihre eigenen Kinder und ihre übersetzten Informationen einen höheren Integrationserfolg als der Vater, der bessere Deutschkenntnisse erworben hat, aber trotzdem im Café unter Seinesgleichen die Freizeit verbringt.
Die Reform des **Staatsangehörigkeitsrechtes** (darunter das Geburtsrecht und die Hinnahme von Mehrstaatigkeit) war ein Beweis für den Willen zur Integration und Normalisierung der Lebensformen der Nichtdeutschen in der Gesellschaft.
Die Frage, die sich nach diesen Integrationsmaßnahmen unter den Nichtdeutschen herausgestellt hatte, war, ob diese Maßnahmen nur eine psychologische Lösung für die Lage der Nichtdeutschen sind oder als Erleichterung der gesellschaftlichen Belastung dienen. Und ob diese „echte“ und dauerhafte Maßnahmen sind oder nur als Übergangsphase dienen werden. Dieser Zweifel war begründet wegen der spärlichen Mitarbeit und Partizipation von den nichtdeutschen Verbänden und Vereinen.

Partizipationsbestrebungen
In der einwanderungspolitischen Debatte hat die Frage der politischen Partizipation, also der Beteiligung von Ausländern an der politischen Willens- und Meinungsbildung, eine nachgeordnete Rolle gespielt.
Die **politischen Partizipationsmöglichkeiten** für Migranten in Form des **Wahlrechtes** bleiben auf Unionsbürger beschränkt, die nach den bisherigen Erfahrungen eine geringere Wahlbeteiligung (11–25 %) verzeichnen. Neben Faktoren wie der Aufenthaltsdauer beeinflussen auch die Intensität der Wähleransprache, die Information über Wahlverfahren und die Einbindung in Parteistrukturen und Kandidatenlisten die Höhe der Wahlbeteiligung. In der Ansprache und Motivation der Neuwähler liegt in jedem Fall eine zentrale Aufgabe der Parteien.
Für die überwiegende Mehrheit der hier lebenden Ausländer bildet der **Ausländerbeirat** das einzige institutionalisierte Mittel, um sich beim politischen Geschehen zu beteiligen und um Einfluss auf das politische Leben zu nehmen. Das geringe Interesse und die niedrigen Wahlbeteiligungen von 10–20 % führen zu Akzeptanz- und Legitimationsproblemen der Ausländerbeiräte.

10. Partizipation ➪ Demokratie ➪ Machtbeteiligung

Die Verankerung von Migranten in einer vielfältigen **Vereinsstruktur** trägt zu ihrer Partizipation am gesellschaftlichen und politischen Leben bei. Ausländer haben in ihren Vereinen die Demokratie mit ihren beiden Komponenten der Machtbeteiligung sowie der Mitverantwortung ausgeübt. Es war erwartungsgemäß für viele ein neues Land, da es in der Heimat spärliche Organisationsformen gibt, die mit der Regierung in einer gewissen Harmonie zusammenleben konnten. Auf dieser einfachen Ebene hat man die Partizipation genossen als aktives Mitglied des Vereins bzw. der Gesellschaft.
Mit der Novellierung der Debatte über die Zukunft der Migration haben die Ausländer und ihre Vereine versucht, sich an der Diskussion zu beteiligen. Vorher war eine politische Meinungsbildung notwendig, was die hiesigen Parteien aber leider nicht unternommen haben. Den Mangel der Partizipationschancen verursachte aber, dass sich Ausländer wenig für Politik interessieren.
Integration ist Normalisierung des Lebens und setzt voraus, sich für das gesellschaftliche Leben zu interessieren und auch zu engagieren. Im Gegenteil steigert sich das Partizipationsinteresse der späteren Zuwanderergenerationen. Wer erst nach der Einschulung nach Deutschland gezogen ist, orientiert sich mehr an der herrschenden Meinung in der Familie.
Um dieses Desinteresse zu beenden, soll die **Unerfahrenheit** der Migranten durch politische Meinungsbildung beendet werden, und die **Angst** in der Gesellschaft, dass die Parteien und die Politik unterwandert werden, soll auch ein Ende haben, wenn hiesige Politiker die Bereicherung und die erzielten Erfolge während der Partizipation hervorheben.
Als weitere Hindernisse auf der Seite der Migranten für eine politische Orientierung sind außerdem die **Zersplitterungen der Kompetenzen** zu nennen.

Um dieses Hindernis zu beseitigen, sollen Migrantengruppen die Aufgabe wahrnehmen, zuerst den Willen und den Sinn für Verantwortung und den Wunsch nach Partizipation zu vermitteln.
Das zweite Hindernis hat mit der Geschichte der Kolonisation zu tun, nämlich das **Fehlen einer politischen Kultur** in den Ländern der dritten Welt, aus der die meisten Migranten stammen. Auch nach der Befreiung dieser Länder unterliegen sie zumeist Diktaturen; die Meinung der Völker hat nie bestimmenden Einfluss auf die Richtung der nationalen Politik, und so stellt sich die Frage, wie ein Prozess der Partizipation von der Basis her realisiert werden kann. Erst in den eigenen Vereinen und Organisationen im Gastland konnten „stufenweise“ die demokratischen Prinzipien und Partizipation ausgeübt werden. Diese Bestrebungen werden durch Begleitprojekte unterstützt, um die Ziele schleunigst zu erreichen, nämlich Sprachunterrichte die Bekämpfung des Analphabetentums, die Familienbetreuung, die Bildung und die Hilfe zur Selbsthilfe.
Als Ergebnis zum **Fehlen der politischen Kultur** ist das dritte Hindernis zu verstehen, nämlich das Fehlen des politischen Willens. Wer sich außerhalb der Rahmen der Regierung organisiert, wird als oppositionell verstanden und soll staatliche Sanktionen erwarten. Er wird als Kommunist, Fanatiker, Fundamentalist, Reaktionär oder Islamist beschimpft. Leider haben die Migranten ähnliche „Verurteilungen bzw. Beschimpfungen“ auch in den Gastländern in der letzten Zeit im Rahmen der Abschreckungspolitik vor und nach den Ereignissen des 11. September 2001 gespürt.
In Angst vor den Sanktionen in der „alten“ Heimat und vor der „Rasterfahndung“ in der „neuen“ Heimat unterdrückt man seinen politischen Willen, die Initiativen werden blockiert und der Weg zur gesellschaftlichen Partizipation verlängert sich zwangsläufig.
Andere Zersplitterungen der Kompetenzen sind die fehlende **Zusammenarbeit** unter den Migranten und ihren Organisationen, die einfacher bereit sind, Kompromisse mit deutschen Organisationen oder Ämtern zu schließen als mit ähnlichen Migrantenorganisationen. Dies ist bei den nationalen und religiösen Vereinen in ihren Beziehungen untereinander anzumerken.

11. Strebungen nach Normalisierung des Migrantenlebens durch Verantwortungsübernahme

Es wird bemerkt, dass die politische Sympathie der Ausländer darauf gerichtet wird, wie groß die Partei ist und ob die Partei humane und soziale Einrichtungen hat.
Migranten fühlen sich ernst genommen, wenn sie in die **Verantwortung** vor allem auch in der Phase der Entscheidung mit einbezogen werden. Für so einen „Erfolg“ sind sie bereit, sich mehr und mehr an die Gesellschaft anzupassen, und besser gesagt, sich zu integrieren oder integrieren zu lassen. Hier haben die ausländischen Vereine versucht, ihre Mitglieder zu motivieren und Verantwortung in der Gesellschaft zu übernehmen. Natürlich kann man diese Ziele nur erreichen, wenn die gesellschaftlichen und politischen Kräfte diese Bestrebungen unterstützen. Um das Selbstbewusstsein der Migranten zu stärken, sollen die Bereiche der **Bildung** und der **Arbeit** normalisiert werden. Diese Erwartung an die Politik wird immer lauter, damit eine Gleichstellung von Ausländern gegenüber Deutschen erreicht wird.
Die Vereine haben auch hier die Verantwortung übernommen und versuchen, bürgerliche Initiativen durch Begleitung der Wohlfahrtsverbände zu ersetzen, indem sie sich für ständige **Hausaufgabenbetreuung** und **Jugendpflege** einsetzen. Hier war eine Bereicherung für diese Aktivitäten das Gründen von Familien- und anderen Initiativen zum interkulturellen Dialog, wo Deutsche und Nichtdeutsche gleichberechtigt die Verantwortung für die Projekte übernehmen konnten.

12. Versuche der Migrantenvertretung

Die Versuche der Migrantenvertretung waren und sind immer, aus dem **Zueinander** kein **Gegeneinander** werden zu lassen, sondern ein **Miteinander** entstehen zu lassen – oft nach vielem **Nebeneinander**. Dies versuchen die ausländischen Vereine, obwohl sie wissen, wie schwer dies ist. Aber Realitäten fangen immer als Träume an. Plötzlich steht man vor einer anderen wiederholten Realität: Diskriminierung, Vorurteile, Rassismus …, dann denkt man, **wozu habe ich nun so viele Jahre das Miteinander einzuüben versucht?** Zur Beruhigung und zur Ermutigung spürt man die langsame positive Entwicklung, wenn man einmal Halt macht, nach rechts und links schaut und dann die gesicherte Straße zum Ziel überquert. So ungefähr verstehen die engagierten Migranten ihre Lage als Mitglieder in den Gewerkschaften oder in den Parteien.

Antwort der Gesellschaft

13. Migranten – so nah, so fremd

Die positive gesellschaftliche Entwicklung durch die Verantwortung der Migranten und ihren Vertretungen spürt man im Alltag durch die **zunehmende Akzeptanz** der Gesellschaft für die Migranten und ihre Besonderheiten (Hautfarbe, Sprache, Tradition, Religion und Bekleidung). Man spürt heute die **Nähe trotz der Fremdheit**. Aktionen unter den Nachbarn, von den Kirchen bzw. den Wohlfahrtsverbände bringen beide Teile der Gesellschaft näher zueinander, dann fängt die Aufgabe an, von beiden Seiten die Nähe weiterzuspüren, zu genießen und zu pflegen. Der Prozess der Integration ist damit gestartet.
Auf den kommunalen Ebenen wie auch auf den Ebenen der Länder und des Bundes verzeichnen wir eine rege Gründung von **Runden Tischen**, um das gemeinsame Leben nach Meinungsaustausch weiterzugestalten.
Nicht zuletzt erleichtern die **Reformen der Migrationgesetze** das Miteinander im Leben und die Öffnung von neuen Zukunftsperspektiven für beide Teile der Gesellschaft.
Auf der anderen Seite des Miteinanderlebens verzeichnen wir immer noch starke Ablehnung des Miteinanders durch den Rassismus und die Diskriminierung. Aufgabe der Migrantenvertretungen ist hier die Stärkung des Selbstbewusstseins der Minderheiten, damit sie sich nicht isolieren, einschüchtern oder gettoisieren lassen, was ein Verlust der gemeinsamen richtig unternommenen Schritte wäre. Auf der anderen Seite sollen die unberechtigten Ängste diskutiert und ehrlich durchgesprochen werden, und wo Handlungsbedarf auf beiden Seiten notwendig ist, sollen die gesellschaftlichen Kräfte sich weiter einbündeln und sich gegenseitig stärken.

Selbstorganisation

14. Gründe des Organisierens unter den Migranten

In der letzten Zeit haben wir verzeichnet, dass Migranten viele Eigeninitiativen und Vereine gegründet haben. Man hat gemerkt, dass die traditionellen Religions- bzw. Nationalvereine nicht im Mittelpunkt ihrer Aufgabe die Betreuung der späteren Generationen haben. Die Aufgaben und die Gründe dieser „neuen“ Vereinsgenerationen waren und sind:

a. Mittlerrolle zwischen den Kulturen:
Zuerst hat man versucht, der eigenen neuen Kindergeneration die Kultur der Eltern zu vermitteln, um familiäres Verständnis bzw. Frieden zu schaffen. Langsam sehen diese Organisationen sich als Vertreter der Mehrheitsgesellschaft, die fähig ist, zwischen beiden Kulturen auch in der Öffentlichkeit zu vermitteln.

b. Korrektur der Defizite in der Ausländerpolitik:
Nach den Vorgaben der herkömmlichen Integrations- und Assimilationsmodellen soll spätestens mit der dritten Einwanderungsgeneration deren weitgehende Absorption durch die aufnehmende Gesellschaft erreicht und der Anpassungsprozess der Minderheiten an die Mehrheit zu einem „Ende“ gekommen sein. Die Bilanz nach knapp fünf Jahrzehnten der Migration fällt ernüchternd aus.
Die zweiten und späteren Generationen der Migranten haben unter diesen Gedanken gelitten, da die angebotenen Programme nicht die Besonderheiten der Kulturen und Familienstrukturen in Betracht genommen haben.

c. Interpretation der gesellschaftlichen Ereignissen:
Die Gesellschaft hat über Jahrzehnte in der Migrationsgeschichte die Ereignisse nur einseitig interpretiert und dafür die Lösungen gesucht. Dabei hat man einen Teil der gesellschaftlichen Faktoren übersehen, und damit verlieren Teile der Programme ihre Kompatibilität bei allen gesellschaftlichen Schichten und Facetten. Darunter fällt z.B. die Behandlung der Ausländerfeindlichkeit, ob sie eine

Randderscheinung ist oder doch als Syndrom zu betrachten ist. Die Randerscheinungen werden isoliert und ihre Bekämpfung wird Spezialisten und Sicherheitsbehörden überlassen, aber Syndrome werden als Ergebnisse in der Gesamtheit der Gesellschaft angesehen und ihre Bekämpfung ist durch gesellschaftliche Korrekturen zu erreichen, dabei werden die Migranten als Teil der Lösung gesehen, und auf ihr Mitwirken darf man nicht verzichten.

15. Integration, was wurde erreicht?

Damit man das Erreichte besser beurteilen kann, sollten wir in der Psyche der Migranten zuerst schauen, wie sie die „Gastgesellschaft" gesehen haben und wie sie sie jetzt sehen.
Früher hatten die Migrantenorganisationen unter der Last der Kolonialisation die europäische Umgebung als fremd, entfremdend und oftmals als aggressiv empfunden. Dieser Prozess kann als eine „normale" Entwicklung zu einem bestimmten Zeitpunkt der Geschichte der Ansiedlung betrachtet werden. **Heute trifft dies allerdings nicht mehr zu.** Heute versuchen die Migranten eine eingehende Bestandsaufnahme der Lage in Europa vorzunehmen und die Prioritäten ihres Engagements in der Gesellschaft zu bestimmen. Ein Beispiel für das Erreichte nenne ich hier, was viele von außerhalb vielleicht nicht bemerken können.
Probleme der Integration fangen bei der Frage an, wie beide Seiten das Wort definieren. Haben Muslime früher von Integration gesprochen, dann war dies nicht ohne die **islamischen Vorschriften und Regeln,** auch nicht ohne die Bereiche des Erlaubten und Verbotenen zu benennen. Sie sprachen von der Integration in einer sehr theoretischen und starren Weise. Heute erkennt man zunehmend, dass in der „offenen Gesellschaft" Muslimsein heißt, nach einem Weg zu suchen, das Herz zu beruhigen, zu befriedigen. Mit diesem Prinzip haben Muslime keine Probleme mehr, ihrem Glauben und Koran sowie der europäischen Verfassung und Gesetze gleichzeitig treu zu bleiben, ohne dabei Gewissenskonflikte zu haben.
Und so entwickelte sich eine **interkulturelle Theologie**, die viel von dem **interreligiösen Dialog** profitiert hat.
Heute ist es nicht mehr fremd, über den europäischen Islam zu sprechen. Vielleicht wird dies auch unterschiedlich definiert. Aber es gibt kein Stopp mehr. Der Islam ist nicht mehr nur arabisch und nur mit den arabischen oder türkischen Traditionen vereinbar, sondern er darf auch europäisch sein. D.h. eine **Wechselbeziehung zwischen Glaube und Tradition bzw. Kultur** findet statt. In Freiheit und gegenseitiger Achtung und Respekt kann der Prozess des „europäischen" Islam starten und begleitet werden.

16. Probleme:

Das Wachstum der eigenen Kinder fühlt sich für die Eltern manchmal bedrohlich an. Die Kinder werden selbstständig und wir werden überflüssig. Eltern können ihre Kinder nicht leicht loslassen. So ungefähr stelle ich mir den Grund der gesellschaftlichen Auseinandersetzung bei den Ausländerfragen heute vor. Bis vor kurzem hatte die Mehrheit der Gesellschaft für alle die Verantwortung getragen und die Minderheit bevormundet, eine Änderung bzw. eine Entwicklung dieser Beziehung wurde nicht immer positiv empfunden. Man erhoffte sich, dass die Migranten – wie eigene Kinder – wachsen und mehr Verantwortung tragen, jedoch auf wenigen Rechten bestehen bzw. wenig „Kopfschmerzen" bereiten.
Aus der Sicht der Migranten – wie bei den eigenen Kindern – werden Rechte erwartet, die zu ihrer selbstständigen Lebensnormalität (Integration) führen sollen. Nach den verschiedenen Formen der teilweise erreichten Integration in der Sprache und Organisation erwarten die Migranten eine Normalisierung der **beruflichen Eingliederung sowie der Bildungs- bzw. Ausbildungschancen.** Dass Kinder der späteren Generationen – wie ihre Eltern – ihre Berufschancen erst nach Deutschen und Europäern erhalten, führt zu keiner Normalität und ist nicht integrationsfreudig.
Die Abschaffung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht als Bestandteil des Sicherheitspaketes nach den Ereignissen vom 11. September 2001 öffnet die Chance vor einer kollektiven Verurteilung der religiösen Vereine, vor allem sind die islamischen Vereine damit gemeint. Selbstverständlich erwarten wir, dass die Justiz die Einzelfälle beachten wird. Das Problem hier liegt darin, dass diese Vereine nicht rein religiös sind, sondern zusätzlich auch soziale, kulturelle und karitative Aufgaben decken konnten.

17. Chancen für die Lösung:

Die Herausforderung einer Koexistenz zu meistern, die kein Frieden in der Separation ist, sondern ein Zusammenleben in der Partizipation, setzt voraus, dass die Migranten bestimmte Reformanstrengungen im Innern ihrer Organisationen in Europa in Angriff nehmen, wobei jedes einzelne Mitglied der Gemeinschaft einen Beitrag zu leisten hat. Diese Aufgaben sind:

17.1 Innergemeinschaftlicher Dialog

Die Bildung der ausländischen Vereine war und ist in der Regel immer als Lösung von Problemen oder als Erfüllung von deutschen Verwaltungsmaßnahmen entstanden. Daher fehlen bei der Entstehung die Sicherheit der gemeinsamen Linie und die Harmonie unter den Mitgliedern. Ähnliche Organisationen (sportliche, soziale, religiöse oder nationale) sind auch nicht wegen neuer „Ideen, Bereichen oder Ideologien" entstanden, sondern am meisten wegen dem Fehlen der Klarheit in der Organisation und in den Tätigkeiten. Die Gründung von neuen Organisationen hat bislang die Probleme nicht gelöst, sondern neue Wiederholungen geschaffen. Einen Dialog unter ähnlichen Organisationen sowie innergemeinschaftlicher Dialog sind wichtig, um die Arbeit der Organisationen dadurch zu erleichtern:

a. Vermeidung der neuen Splitterungen
b. bessere Koordinierung der bestehenden gleichen Arbeiten
c. Schutz der neuen Generationen vor den „falschen" Konkurrenzgefühlen.

17.2 Politische und finanzielle Unabhängigkeit

Die meisten der Organisationen (kulturelle, soziale …) in Deutschland sind von einer finanziellen Unterstützung abhängig. Die Suche nach finanziellen Sponsoren bzw. Helfern verbraucht einen beträchtlichen Teil der Arbeitsenergie, welche Migranten zu bieten haben. Da die meisten der Organisationen im Umfeld von nationalen bzw. religiösen Vereinen entstanden sind, suchen sie nach Mitfinanzierung

in der gleichen Richtung. Die Natur der beiden Richtungen (national und religiös) basiert auf dem Anderssein. D.h. eine Integration ist sehr schwer zu erreichen. Erst wenn die Organisationen sich selbst finanzieren können oder ihre Finanzhilfe vom Inland gesichert wird, kann man die Tage bis zur strukturellen und inhaltlichen Integration zählen.

17.3 Wahl der Basis

Mit der Bildung der „Kern"-Organisationen wurden bestimmte Personen durch ihre Ideen, Leistungen oder ihr Wissen für die Leitung legitimiert. Nach Jahrzehnten Entwicklung seit der Gründung haben sich andere Personen verdient gemacht, um die Verantwortung in den Organisationen mittragen zu können. Leider bekommen solche Personen keine Chance gewählt zu werden, da die Wahl-„Gremien" immer noch in Händen der Gründungsgeneration stehen. Durch die orientalische Höflichkeit kann man diese Situation nicht ändern. Als Lösung bietet sich die Gründung von neuen Organisationen an oder das geduldige Abwarten, bis die Gründungsgeneration ihre Plätze von alleine räumt. Beide Möglichkeiten bieten keine Verbesserung in den Organisationsstrukturen, was für eine Integration notwendig ist. Daher liegt die Lösung der Sicherung der Arbeit und der Entwicklung der Struktur zur Integration in der Aufforderung, die Durchführung einer Wahl aus der Basis zu ermöglichen.

17.4 Staatsbürgerschaft

Organisationen und Vereine, die sich für die Integration ihrer Migrantenmitglieder einsetzen, sollen den Weg zur Einbürgerung ebnen. Dabei soll ein Teil der Arbeit dahin gerichtet werden, die Mitglieder dazu zu bewegen, sich einbürgern zu lassen, ein anderer Teil der Arbeit soll dahin gerichtet werden, durch die Kontakte mit den anderen gesellschaftlichen Kräften und Politikern die Voraussetzungen zur Einbürgerung (dadurch zur Integration) zu erleichtern. Migranten, die eine Aussicht auf Einbürgerung (Normalisierung ihres Aufenthaltes) haben, versuchen frühzeitig, sich für die Gesellschaft und ihre Ordnung und Geschichte zu interessieren und bemühen sich dann sich anzupassen. Bessere, einfachere und sichere Schritte einer gelungenen erwünschten Integration kann man sich nicht vorstellen.

18. Gemeinsame Herausforderungen

Diese Aufgaben an die Migrantenorganisationen zu richten, ist einfach. Diese Aufgaben aber zu erfüllen, ist sehr schwer. Erinnert man sich an die Anfänge der Gründung der Migrantenorganisationen und welche Rolle die hiesigen gesellschaftlichen Einrichtungen gespielt haben, dann erkennen wir die Notwendigkeit der weiteren Zusammenarbeit. Diese gemeinsamen Herausforderungen benötigen dann den offenen Dialog und auch eine sichere Zukunftsbasis für beide Teile der Gesellschaft, Mehrheit und Migranten gleichzeitig. Unter diesen gemeinsamen Herausforderungen sind zu zählen:

18.1 Verständnis für die Komplexität

Einem Menschen zuzuhören und auf seine Erwartungen zu achten heißt, die Komplexität seines Lebens zu begreifen. Die Kultur der Minderheiten oder der Mehrheiten zu verstehen und zu respektieren heißt hier auch, die Komplexität der Geschichte zu begreifen. Das Wissen über den Anderen entspringt nicht nur der Zeit, die man sich genommen hat, um ihm zuzuhören und zu verstehen, sondern auch der Fähigkeit, mit der die Information angenommen, verstanden und interpretiert wird.
Unsere Feinde heute sind die verzerrende Darstellung und das Vorurteil, und dies ist gefährlicher als das Unwissen von gestern. Die Bewegung soll in beide Richtungen gehen. Das ist die Herausforderung des Dialogs in unserer kulturell vielfältigen Gesellschaft.

18.2 Spiritualität

Unter den verschiedenen Kulturräumen und Religionen spielt die Spiritualität verschiedene Rollen im Leben der Personen und der Gesellschaften. Wie die verschiedenen Spiritualitäten, die inneres Gleichgewicht und Harmonie unterschiedlich ermöglichen, lassen sich auch die erreichte Humanität, Würde und die moralischen Normen unterschiedlich beurteilen.
Wie wir die Spiritualität leben und sie bewahren und vermitteln können, ist auch unterschiedlich. Die Spiritualität in einer übermodernisierten Gesellschaft zu leben, ist schwierig. Es ist eine Herausforderung, wie wir dem gemeinsam begegnen sollen.

18.3 Bildung und Erziehung

Alle Bildungssysteme der Welt werden in der letzten Zeit kritisiert und für alle Missstände in der Gesellschaft verantwortlich gemacht. Die PISA-Studie und die daraus resultierende Diskussion ihrer Ergebnisse ist Beispiel genug dafür. Die Minderheiten interessieren sich wie die Mehrheit und suchen sich Bestätigung und die Chance, Teile ihrer Kultur bzw. Religion in den Lehrplänen und im Schulleben zu erreichen. Dass die Muslime sich heute dafür einsetzen, Islamreligionsunterricht als Schulfach einzuführen, bestätigt diese Mühe. In der Pro- und Kontra-Diskussion über die Bildung beschuldigen sich alle Glieder des Bildungssystems gegenseitig. Währenddessen ziehen Generationen von deutschen und nichtdeutschen Kindern vorbei, ohne für das friedliche Zusammenleben ausgerüstet zu werden. Mit den ständigen gesellschaftlichen Veränderungen sollen die Ziele der Erziehung neu definiert werden: Was wollen wir? Würdige und verantwortliche Menschen bilden? In der Achtung der anderen und der Pluralität zusammenleben? Recht und Gerechtigkeit verteidigen?
In der multikulturellen Gesellschaft soll die Schule heute den ganzen Menschen bilden, nach dem Sinn fragen, die Werte diskutieren und sie darf sich nicht mehr nur auf die Selektion der Fähigkeiten beschränken. Diese Frage betrifft alle verantwortlichen Bürger, welcher Konfession oder Staatsangehörigkeit auch immer.

18.4 Soziale Brüche

Die europäischen Gesellschaften werden von tiefen ökonomischen und sozialen Krisen erschüttert. Die Frage der Arbeitslosigkeit ist akut, Ausgrenzung und Kriminalität werden immer virulenter. Gewalt und Unsicherheit bestimmen das Leben in vielen Städten. Diese Erscheinungen verstärken Diskriminierung und Rassismus.
Es ist notwendig Partnerschaften zu gründen, um auf der lokalen Ebene gegen alle Arten von sozialen Verwerfungen zu kämpfen. Alle Bürger aller Überzeugungen müssen an diesen Reformanstrengungen im Dienste der sozialen Gerechtigkeit teilnehmen.

19. Hilfe und Förderungen

Wie gesagt, haben die hiesigen Sozialeinrichtungen, die Kirche und die Gewerkschaften einen großen Verdienst bei der Gründung der Organisationen der Migranten erlangt. Wegen der verschiedenen Probleme und gemeinsamen Herausforderungen ist noch kein Verzicht auf eine weitere Begleitung möglich. Die neue Begleitung für die „heranwachsenden“ Organisationen ist nicht einfach und leicht, aber für beide Seiten notwendig. Wegen des Fehlens von Spezialisten unter den Migranten und wegen des Scheiterna der langfristigen Projekte ihrer Organisationen soll die fachliche Begleitung in Form einer „Patenschaft“ möglich gemacht werden. Hier soll die fachliche Erfahrung der hiesigen Einrichtungen mit der personellen Besatzung im Rahmen der Ziele der Migrantenorganisationen diskutiert werden, und die Entscheidung bleibt immer verantwortungsvoll für die Migranten gesichert. In dieser Form der Patenschaft können die Organisationen weiter selbstständiger werden und die Schritte der Integrationen werden schneller laufen. Vor allem sollen die Patenschaften in den Bereichen Bildung, interkulturelle Erziehung und soziales Engagement erfüllt werden.

20. Schluss

Die Diskussion über die Rolle der Migranten in der Gesellschaft und über die Möglichkeit der Integration soll aus anderen Perspektiven diskutiert werden, die frei von Vorurteilen und Problembelastungen des Zusammenlebens sind. Beschränkt man sich darauf, vor allem die Schwierigkeiten zu betrachten, verhindert dies einen objektiveren Blick auf die Grundlagen der Kultur und der Geschichte der Migranten und ihre Fähigkeiten, ihre Geschicke in die Hand zu nehmen. Denn letztlich geht es darum, dass die Migranten sich dafür einsetzen, Lösungen zu finden, die eine Entfaltung ihrer Identität ermöglichen. Sie werden diese Aufgaben nicht alleine ohne die Partnerschaft bzw. Patenschaft der hiesigen Organisationen bewältigen können. Auf dem Weg der Integration müssen die Migranten die Gesetzgebung berücksichtigen und auf allen gesellschaftlichen und politischen Ebenen Bündnispartner suchen.

Für die Migranten ergibt sich die Notwendigkeit, eigene Organisationen zu gründen und Untersuchungen durchzuführen, die dazu dienen können, die Verwirklichung einer positiven Präsenz und Partizipation in ihren neuen Gesellschaften zu ermöglichen und zugleich aktiv an der Gestaltung der Zukunft der deutschen Gesellschaft mitzuwirken.

Die Fragen nach der Identität, der Bürgerschaft und der Kultur zeigen mit aller Klarheit, dass diese nicht abgeschlossen sind, und daher verhindern sie auf gar keinen Fall eine positive Koexistenz bzw. eine Integration. Es obliegt den Migranten, ein Selbstbild zu entwickeln, das verantwortlich und konstruktiv ist. Das ist zweifelsohne die größte Herausforderung der kommenden Jahrzehnte: die Reform des Bildes, welches die Migranten von sich selbst haben.

Die Entstehung des Bewusstseins, dass die Migrantenpräsenz in Deutschland eine objektive Tatsache ist, liegt nicht lange zurück; und es verdient Anerkennung, dass die Fragen des Rechts nach und nach behandelt und untersucht werden. Die neuen Generationen der Migranten haben die älteren dazu gedrängt, klare Antworten zu geben.

Es ist nicht zu übersehen, dass sich auf der Ebene der Bürgerschaft und der sozialen Partizipation in unterschiedlichen Rhythmen nach und nach die Konturen einer europäischen Identität bei den Migranten abzeichnen.

Wir sind weit entfernt von einer systematischen Untersuchung, aber der Prozess ist mittlerweile im Gange, und zwar unumkehrbar.

Inter- und intrakulturelle Wege der Integration in sozial segregierten Stadtteilen – Erfolge und Begrenzungen des Programms „Die Soziale Stadt“

Dr. phil. Dagmar Schlapeit-Beck, Sozial- und Kulturdezernentin der Stadt Göttingen

Die Sozialraumspaltung in den deutschen Großstädten hat seit den achtziger Jahren zunehmend Stadtteile herausgebildet, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Entwicklungen abgekoppelt sind. In diesen Gebieten häufen sich Benachteiligungen und Belastungen, die sich auf die Lebensbedingungen und Lebenschancen ihrer Bewohner sowie auf das soziale Klima im Quartier auswirken. Die Entwicklung vom benachteiligten Quartier zum benachteiligenden Armutsquartier verlangt Gegenstrategien. 300 „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ in 214 Städten und Gemeinden, die im Förderprogramm „Die Soziale Stadt“ zusammengefasst sind, sind durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- **Mangelhafte Wohnqualität:** z.B. Wohnungs- und Wohnumfeldmängel, Fehlen von Grün- und Freiflächen, Mangel an Infrastruktureinrichtungen und Beratungsangeboten, Defizite in der Nahversorgung, Lärm- und Abgasbelastung, Leerstand; Fehlen von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, problematische Schulsituation, Zusammenleben von Bevölkerungsgruppen aus sehr unterschiedlichen Herkunftsmilieus, multiethnische Zusammensetzung;
- **Negatives Gebietimage:** z.B. Verfall, Desinvestition, Verwahrlosung, Vandalismus, soziale Konflikte, negative Innen- und Außenwahrnehmung;
- K**onzentration problematischer Lebenslagen:** z.B. Einkommensarmut, Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Transfereinkommen, geringe Berufsqualifikation, niedrige Kaufkraft, Krankheit, Suchtprobleme, Hilfebedürftigkeit, mangelhafte Deutschkenntnisse;
- **Folgen erschwerter Lebensbedingungen:** z.B. Vereinsamung, Resignation, Rückzugstendenzen, Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit, Unsicherheitsgefühle, Fremdenfeindlichkeit, Kriminalität, Gewaltbereitschaft (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2003, S. 11).

Der oftmals hohe Anteil an Migrantenfamilien in diesen Stadtteilen darf jedoch nicht nur unter dem Defizitblick einer Problemkumulation gesehen werden, sondern die Quartiere der Sozialen Stadt seien auch „Laboratorien für neue Formen der sozialen Integration“ und müssten deshalb bei ihrer „schwierigen und für unsere Gesellschaft so wichtigen Integrationsarbeit“ besonders unterstützt werden, so Bundeskanzler Gerhard Schröder (2002, S.7).
Welche Integrationsstrategien sollten die Kommunen in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf anwenden? Welche Integrationsstrategien werden bereits verfolgt? Sollen benachteiligte Stadtteile desegregiert und aufgewertet werden oder soll die Nischen- und Schutzfunktion einer Parallelgesellschaft für Minderheiten erhalten werden?

1. Integrationskonzepte

Stadt ist immer Ort des Zusammenlebens von Fremden. Physische Nähe bei sozialer Distanz als Charakteristikum der Stadt bedingt ihre kulturelle Produktivität, aber auch ihre Konfliktträchtigkeit. Georg Simmel (1984) betont, dass die Integration der Stadtbevölkerung, die aus Fremden besteht, welche bleiben, die sich aus permanenter Zuwanderung speist und immer dramatische Ungleichheiten aufweist, die zentrale Leistung der Stadt als „Integrationsmaschine“ sei.
Das Programm: „Die Soziale Stadt“ setzt die intakte funktionierende Stadt als Integrationsmechanismus voraus. Dieser Integrationsmechanismus ist jedoch auf allen Integrationsebenen nachhaltig gefährdet:

- Materielle oder systemische Integration setzt Integration in das Erwerbsleben und in die Systeme sozialer Sicherung voraus. Migranten stehen jedoch größeren Beschäftigungsrisiken gegenüber, sind in höherem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen, sind verstärkt auf Unterstützungssysteme angewiesen und sind in geringerem Maße sozial abgesichert.
- Politische Integration, Integration über Partizipation erreicht bislang vor allem die Eliten der ethnischen Minoritäten. Beteiligungsangebote wie im Programm „Soziale Stadt“ erreichen nicht die Breite der Migrantenbewohnerschaft, sondern eher Stellvertreter, die ohnehin schon politisch aktiv sind.
- Soziale Integration, Integration in informelle Beziehungsnetze, in Nachbarschaften, Freundschaften, wechselseitige Hilfebeziehungen verläuft eher erfolgreich in ethnisch homogenen Quartieren. Das Konzept der Integration durch Durchmischung ist durch die Schwäche der heutigen Familienstrukturen (Singularisierung, allein Erziehende, Scheidungsfamilien) in Frage gestellt.

Die Segregation Benachteiligter kann nicht automatisch mit deren Ausgrenzung gleichgesetzt werden. Häußermann/Siebel (2001) trennen in sozioökonomische (strukturelle) und ethnisch-kulturelle (funktionale) Segregation. Segregation sei nicht per se zu verteilen, denn segregierte Quartiere von Migranten können auch Übergangsorte, Stadien der Akklimatisierung und Eingewöhnung, also auch der Integration in die Aufnahmegesellschaft bedeuten.
Diese These bestätigt auch Friedmann (2003, S.117) mit der Übernahme der Begrifflichkeit von Habermas, indem er die Kolonisierung der Lebenswelt durch die Systemwelt beschreibt: Die Systemwelt sei die Welt der großen Ordnungen – der Politik und Gesetze, der Wissenschaft, der Technik und auch der Stadtplanung, die Welt der Ratio; ihr gegenüber stehe die Lebenswelt, die bunte Welt des Alltags, die sich in den kleinen Räumen der Stadt abspiele. Besonders für die benachteiligten Gruppen wie ältere Menschen, allein Erziehende, Arbeitslose, Jugendliche, behinderte Menschen oder Migrantinnen und Migranten sei die Lebenswelt der Quartiere heute fast die einzige Welt, die sie kennen und wo sie sich geborgen fühlen würden.

Verschiedene Integrationsmodell sind bei der Entwicklung kommunaler Strategien zu berücksichtigen:

- **Individualistisches Integrationsmodell**
  Das dichte Nebeneinander von Fremden könne nach Georg Simmel (1984) Fremdenfeindlichkeit wecken. Konflikte könnten vermieden werden durch die großstadttypische Distanziertheit, Gleichgültigkeit und Kontaktvermeidung. Koexistenz bei einem

Minimum an Anpassungszwängen, Konfliktvermeidung trotz aufrechterhaltener Differenz. Die Figur des Fremden als Prototyp des urbanen Städters setze allerdings seine gelungene ökonomische Integration voraus.

- **Kollektives Integrationsmodell**
  Segregierte Einwanderungsquartiere sind sowohl als Dauereinrichtung als auch als Durchgangsstation für Migrantenfamilien notwendig. Stadträumliche Segregation ist notwendiges Übergangsstadium im Prozess der Integration von Migranten. Die Großstadtbevölkerung sortiert sich in segregierte Quartiere, in denen diejenigen zusammenwohnen, die „zusammengehören". Zuwanderer suchen in der Stadt nach Quartieren, in denen ihre Landsleute bereits ansässig sind. Dort bilden sich Kolonien, kleine Welten, die in sich ethnisch und sozial homogen sind und in denen Zuwanderer ihre Normen und Gebräuche pflegen können. Der Schock der Fremde wird gemildert. Die ethnischen Communities stützen Neuankömmlinge sozial, ökonomisch und psychisch, erwarten jedoch auch Anpassung an ihre tradierten Normen und Verhaltensweisen und üben soziale Kontrolle aus. Diese Subkultur dient als Brückenkopf der Heimat in der Fremde. Ethnisch homogene Quartiere üben auch eine Nischen- und Schutzfunktion aus, in denen dort Lebensweisen der Minoritäten zugelassen sind und Konflikte durch Konfrontation vermieden werden.

2. Ethnische Segregation in den Großstädten

„Ohne Fremde gibt es keine Stadt. Städte wachsen durch Zuwanderung" (Siebel 2000, S. 328). Fremde sind das Ferment einer produktiven Stadtkultur, solange die Stadt funktioniert. Aber wenn Zuwanderung und Migration mit Abwertung verbunden sind, verweist dieser Prozess auf eine gesellschaftliche Spaltung. Diese tritt insbesondere dann auf, wenn sich die Migranten/innen in bestimmten meist sozialräumlich benachteiligten Stadtteilen konzentrieren.
Migrantinnen und Migranten leben bevorzugt in unseren Städten. Die sich auch in unserenStädten abzeichnenden ethnischen Kolonien sind Ergebnis des Zusammenspiels von Diskriminierung, ökonomischer Schwäche, mangelnder sozialer Integration, Selbstausgrenzung und der ungleichen Verteilung von solchen Wohnungen im Stadtgebiet, die für die einheimische Mittel- und Oberschicht unattraktiv sind (vgl. Häußermann 2000, S. 130). Durch innerstädtische Wanderungen beginnen sich Problemhaushalte in bestimmten Quartieren zu konzentrieren, so dass nicht nur eine soziale, sondern auch eine sozialräumliche Spaltung in der Stadt entsteht.
Die westdeutsche Großstadt ist der Ort des Interkulturellen, der Ort, an dem das multiethnische Zusammenleben gestaltet werden muss. In den Großstädten konzentrieren sich die Migranten in bestimmten meist sozialräumlich benachteiligten Stadtteilen. Diese Quartiere sind in der Regel innerstädtische Altstadtbezirke oder Trabantensiedlungen/Plattenbauten am Stadtrand auf der grünen Wiese. Gemeinsam mit benachteiligten deutschen Minderheiten gehören große Teile der Migranten in diesen Stadtteilen zur „urban underclass" der Städte (vgl. Krummacher 2000).
Kulturelle Unterschiede führen in der Konkurrenz um Wohnraum zu einer stigmatisierten Segregation. Menschen mit niedrigem Einkommen werden in städtische Teilgebiete abgedrängt, die sie aufgrund der peripheren Lage, der schlechten Ausstattung mit Infrastruktur, der schlechten, aber gleichwohl relativ teuren Wohnraumversorgung, der vernachlässigten Ästhetik und Funktionalität und der sozialen Zusammensetzung in der Nachbarschaft zusätzlich benachteiligen (vgl. Dangschat 2000, S.152).

3. Ursachen multiethnischer Konflikte

Die Migrantenbevölkerung in den Städten lebt zunehmend nach ihrer rechtlichen und sozialen Situation und Lebenslage ausdifferenziert in bestimmten Wohnquartieren.
Diese Konzentration ausländischer Familien in den unattraktiven Wohnvierteln ist Ergebnis sozialräumlicher Armutssegregation. Die Migranten haben die multiethnischen Spannungen nicht verursacht, sondern sind selbst Opfer sozialer Benachteiligungen und auf die wenig attraktiven Wohnquartiere angewiesen. Multiethnische Konflikte in innerstädtischen Quartieren sind heute vor allem soziale Konflikte.
Armutsquartiere werden von der Mehrheitsgesellschaft dann akzeptiert, wenn von diesen keine Störungen oder Beeinträchtigungen für Angehörige anderer Schichten einhergehen. Dies ist in aller Regel dann der Fall, wenn die Bewohnerschaft eines solchen Quartiers vergleichsweise homogene Lebenslagen aufweist. Da in diesem Fall die territoriale Konkurrenz entfällt, gelingt hier zumeist sogar eine friedliche Koexistenz unterschiedlicher Kulturen oder Ethnien.
Der gravierende Nachteil dieser Gettobildung ist jedoch die zusätzliche sozialräumliche Stigmatisierung für die Bewohner, die sich in einer intergenerativen Armutsspirale und in einer Kumulation der Benachteiligten in Betreuungs- und Bildungseinrichtungen auswirkt. Segregierte Wohngebiete für sozial oder ethnisch Benachteiligte werden von den Einwohnern anderer Stadtteile deshalb akzeptiert, weil die unfreiwillige Begegnung mit einem solchen Wohnquartier vermieden werden kann. Solch abgesteckte Claims für sozial Benachteiligte wirken auf die Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft weniger bedrohlich als die unmittelbare Konfrontation, Nähe und Berührung zu Angehörigen anderer Kulturen oder Ethnien bei ungeplant verlaufenden Segregationstendenzen. Das unmittelbare Zusammentreffen verschiedener Ethnien in einem Wohngebiet löst bei den Alteingesessenen Ängste und Verunsicherung aus, da sich bisherige Gewohnheiten verändern, sich das Antlitz des Stadtteils wandelt und die eigene Lebensweise keine Ausschließlichkeit mehr besitzt.

Soziale Spannungen, Aggressionen bis hin zur Gewaltbereitschaft, Vandalismus, Überfremdungsängste, Benachteiligungsgefühle entstehen in einem Sozialraum folglich dann, wenn

- es eine Konkurrenz verschiedener Ethnien um die Definitionsmacht und kulturelle Hegemonie gibt,
- ein Machtgefälle zwischen den verschiedenen Ethnien besteht,
- durch die Nähe zur stigmatisierten Kultur ein Statusverlust befürchtet wird und
- wenn die Grenzen der Territorien unterschiedlicher Ethnien missachtet werden.

Ein sozialer Brennpunkt mit hohem öffentlichem Konfliktpozential entsteht offenbar erst durch die Konfrontation unterschiedlicher Lebensformen miteinander. Für den alteingesessenen deutschen Bewohner wird Beständigkeit als normal empfunden. Anpassen bzw. assimilieren soll sich der Zuwanderer, der Zugereiste, der neu Hinzuziehende. Bei mangelnder Veränderungsbereitschaft und statischem Beharren auf gewohnte Verhaltensmuster wird eine veränderte Umgebung als bedrohlich wahrgenommen. Bei den Alteingesessenen entsteht das Gefühl von Fremdheit in der eigenen Umgebung, Multikulturalität wird als Heimatverlust erlebt. Bei den Einheimischen entsteht das Gefühl, dort, wo sie wohnen, nicht mehr zu Hause zu sein. Eigene Marginalisierungs- und Deklassierungsängste verhindern die für ein multiethnisches Zusammenleben notwendige lernende Offenheit und fördern komplexitätsreduzierende Vorurteile.
Multiethnische Konflikte finden deshalb vor allem in der Konfrontation mit den unteren Schichten der deutschen Gesellschaft statt, die den sozialen Aufstieg nicht schaffen, sich in Konkurrenz mit den Ausländern befinden und das Zusammenleben in einem Stadtteil als sozialen Abstieg empfinden. Insbesondere die einkommensschwachen Familien, die von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug betroffenen Bewohner der großstädtischen Siedlungsquartiere und Plattenbauten der 60er- und 70er-Jahre, sind somit den größten Anforderungen an multikulturellem Zusammenleben ausgesetzt.
Die mangelhafte Lebensqualität in Stadtteilen fördert das Gefühl von Isolation, Perspektivlosigkeit und Fremdenfeindlichkeit. Ein abgerissener vernachlässigter, desintegrierter Stadtteil, bauliche und soziale Unordnung flößen Angst und Unbehagen ein. Hoffnungslosigkeit und Misstrauen entstehen aus dieser Angst heraus besonders gegenüber anderen mit anderem Aussehen, anderem Alltagsverhalten.
Die Brisanz multiethnischer Konflikte und Diskriminierungen, die Zunahme von Fremdenfeindlichkeit und Gewaltbereitschaft, die Schärfe der sozialen Spannungen und Auseinandersetzungen hat auf der kommunalen Ebene drastisch zugenommen.
So spricht der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen in seiner Studie von „überforderten Nachbarschaften“, von einem Klima der Ohnmacht in bestimmten Stadtteilen und von einer sich ausbreitenden aggressiven Armut. Es herrsche dort eine Kultur der Feindseligkeit bis hin zum offenen Rassismus (vgl. VdW 1998).
Die Begegnung von Einheimischen und Fremden ist seit Beginn der 90er-Jahre zunehmend geprägt durch Fremdenangst, Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindliche Gewaltakzeptanz. Hinter dieser Angst vor dem Fremden steht vor allem die Angst um das Eigene – um Arbeitsplatz, soziale Lage und kulturelle Identität. Soziale Angst jedoch ist eines der gefährlichsten Elemente für Gesellschaft und Politik. Multiethnische Konflikte sind Armutskonflikte.
Besonders in Zeiten ökonomischer Umbrüche, in denen der soziale Status vieler bedroht ist oder doch bedroht scheint, befördern Vorurteile aggressive Ausgrenzungspraktiken. Für persönliche und gesellschaftliche Schwierigkeiten, für Zukunftsangst und ökonomische Krisen werden die nderen, die Fremden, die Ausländer, die „Asylanten“ verantwortlich und zu Sündenböcken gemacht (vgl. Ahlheim 1999, S. 7).

Fremdenfeindlichkeit begegnet uns in zwei Dimensionen:

- **als Dimension sozialen Handelns** (abwertende Haltung gegenüber ethnischen Gruppen bzw. Angehörigen anderer Nationalität, Rasse und Kultur)
- **und als eine strukturelle Gegebenheit** (objektive Benachteiligung von Angehörigen anderer Rasse, Nationalität und Kultur) (vgl. Winkler 2003, S. 33).

Nach Winkler (ebd.) korrespondiert der Grad an Fremdenfeindlichkeit mit höherem Alter, mit einem niedrigen Bildungsgrad, geringen persönlichen Kontakten zu Angehörigen ethnischer Minderheiten und einer autoritären Orientierung.
Die Kontakttheorie behauptet einen kausalen Zusammenhang zwischen Kontakten zu Angehörigen ethnischer Minderheiten und fremdenfeindlichen Einstellungen und Handlungsweisen. Während jedoch Kontakte unter Statusgleichen negativen Einstellungen gegenüber ethnischen Gruppen entgegenwirken, begünstigen interethnische Kontakte unter Statusungleichen die Herausbildung ethnischer Vorurteile. Machtunterschiede zwischen den Gruppen führen vor allem dann zu Abwehrstrategien, wenn sie im Wettbewerb um materielle Güter stehen.
Das Ziel der Desegregation, der sozialen Vermischung von Bewohnerschaften dient folglich auch dem Ziel, persönliche Kontakt- und Begegnungsmöglichkeiten zwischen deutschen und Migrantenfamilien zu verschaffen, um hierdurch fremdenfeindliche Einstellungen zu überwinden. Denn Menschen besitzen ein umso positiveres Bild von Angehörigen anderer Rasse, Nationalität und Kultur, je mehr Kontakte sie zu diesen Gruppen pflegen (vgl. Winkler 2003, S. 36).

4. Soziale Stadt „Göttingen-Grone“

Das Sanierungsgebiet „Soziale Stadt“ Göttingen-Grone ist überwiegend durch drei- bis sechsgeschossige Plattenbauten der 60er-Jahre geprägt. Im Siedlungsstadtteil Grone gibt es zudem eine Mischung aus kleinen Reihenhauszeilen und punktuellen Hochhäusern mit Eigentumswohnungen. Die Probleme im Stadtteil gehen von den mehrgeschossigen Siedlungsbauten der ehemaligen „Neuen Heimat“ aus, die sich heute im Besitz eines Immobilienfonds befinden.
Im Sanierungsgebiet Göttingen-Grone leben ca. 4.500 Einwohner. Das Sanierungsgebiet ist durch eine Verdichtung sozial schwacher Familien geprägt. Der Ausländeranteil im Sanierungsgebiet beträgt 21 % zuzüglich der statistisch nicht erfassbaren nennenswerten Zahl von Aussiedlerfamilien, die Sozialhilfedichte im Quartier beträgt 15 % und die Sozialhilfedichte bei Kindern und Jugendlichen unter 21 Jahren beträgt sogar 28 %.

Das „Soziale Stadt“-Quartier Göttingen-Grone ist durch folgende Problemlagen gekennzeichnet:

- Konzentration von Migrantenfamilien
- hohe Bevölkerungsdichte
- überwiegend kinderreiche Familien
- hohe Armutsbetroffenheit
- hohe Leerstandsquote

• hohe Fluktuation
• geringe Identifikation mit dem Stadtteil
• unattraktives Wohnumfeld
• Verödung
• trostloses Erscheinungsbild
• Negativimage des Stadtteils.

Ein nicht geringer Teil der Bewohner hat einen Abstiegsprozess durchlaufen. Die Kombination aus Abstiegsprozessen der ehemals in den Arbeitsmarkt integrierten Erwachsenen und den vergeblichen Bemühungen der Integration in den Arbeitsmarkt bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen verdichten sich zu Aggression und Resignation. Von der deutschen Bewohnerschaft werden Überfremdungsängste und Probleme im Quartier thematisiert:

• nächtlicher Lärm
• mangelnde Hygiene
• Vandalismus
• Kriminalität
• Prostitution
• Wertverlust des Eigentums
• Scham, dort zu leben.

Aus Anlass der Planung eines neuen Nachbarschaftszentrums befürchte sie,

• dass Ausländer das neue Nachbarschaftszentrum okkupieren würden,
• dort Beschneidungsfeste abgehalten oder
• Hammel geschächtet würde.

Viele Probleme im Sanierungsgebiet Göttingen-Grone werden als multiethnische Konflikte erlebt. Die im Stadtteil bestehenden Spannungen sind allgemein bekannt und führen dazu, dass „intakte“ Familien aus dem Quartier ausziehen und neue Mittelschichtsfamilien den Stadtteil meiden. Dies führt zu einer weiteren Segregation gepaart mit erheblichen Wohnungsleerständen.
Der hohe Migrantenanteil im Stadtteil ist jedoch nur eingeschränkt wahrnehmbar. Sichtbar sind vor allem männliche Kinder und Jugendliche sowie ausländische Männer. Die jugendlichen Migranten werden als störend erlebt durch laute Musik und nächtliches Umherziehen. Die Jugendlichen sind stark auf den eigenen Stadtteil und das, was dieser (nicht) bietet, fixiert, weil Aktivitäten außerhalb des Stadtteils in der Regel mit Geldaufwendungen verbunden sind. Auch ausländische Kinder werden als Belastung empfunden, durch Verschmutzungen, Vandalismus, Lärm und Verwahrlosung. Selten bieten sich die Eltern dieser Kinder als Ansprechpartner für die Nachbarschaft an. Ausländische Mädchen und Frauen kommen in der Stadtteilöffentlichkeit kaum vor.
Noch immer ist bei Migrantenfamilien eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Kindergartenerziehung erkennbar (vgl. Sechster Familienbericht, 2000, S. 174). Diese äußert sich darin, dass Kinder erst spät in der Kindertagesstätte angemeldet werden, dass ausländische Eltern nur in geringem Maße an der Elternarbeit teilnehmen und dass spezielle pädagogische Angebote wenig bekannt sind. Allerdings sind hier die kulturellen Unterschiede zu bedenken, wenn in den Heimatländern entsprechende Betreuungsangebote nicht bekannt sind (z.B. Hort).

5. Interkulturelle Lösungsansätze in Göttingen-Grone

Besonderer Schwerpunkt des interkulturellen Zusammenlebens im Quartier besteht in den Integrationsangeboten für Kinder und Jugendliche. Aufgrund des hohen Migrantenanteils in den örtlichen Kindertagesstätten, in der Grund- und Hauptschule und in den Jugendeinrichtungen sind diese sozialen Institutionen personell besser ausgestattet als Einrichtungen in anderen Stadtteilen. Die Kindertagesstätten verfügen über besondere Angebote in der Kunsterziehung als nonverbale Integrationsbrücke oder in der Sprachförderung und Elternarbeit mit Migranten.
Im städtischen Kinderhaus wird ein pädagogischer Mittagstisch angeboten, der vor allem von Migrantenkindern genutzt wird. Die verschiedenen Einrichtungen der Jugendarbeit im Stadtteil haben sich auf unterschiedliche ethnische Zielgruppen festgelegt, als Konsequenz früherer Nutzungsrivalitäten und Verdrängungskämpfe. Ziel bleibt jedoch weiterhin die Integration der Jugendlichen, allerdings soll ihnen in den Jugendeinrichtungen auch ein stressfreier Raum zur Verfügung stehen, in dem sie auch ihre Heimatsprache sprechen können. Die Schulen werden durch Schulsozialarbeit unterstützt, der Ausbau in Ganztagsschulen auch für die Grundschule wird derzeitig vorbereitet.
Um das multiethnische Zusammenleben und die Gemeinschaft im Quartier zu fördern, wurde ein Stadtteilzentrum in der Trägerschaft der örtlichen Kirchengemeinden, der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände und des Ortsrates als Sitz der Gemeinwesenarbeit geschaffen.

Das Stadtteilzentrum bietet u.a.:

• spezifische Gruppenangebote für Migranten/innen;
• Integrations-, Sprach- und Qualifizierungsangebote;
• frauenspezifische Begegnungsmöglichkeiten;
• internationale Leihbibliothek;
• internationales Kochbuch;
• Erzählcafé;
• Beratungs- und Dolmetscherangebote;
• mehrsprachige Informationen.

Kommunale Sozialpolitik kann die Augen nicht vor den ordnungspolitischen Konflikten in multiethnischen Stadtquartieren verschließen. Hilfestellung heißt hier auch, das Ordnungs- und Sicherheitsbedürfnis der Mehrheitsgesellschaft ernst zu nehmen und Lösungsangebote bereitzustellen. Das Ziel dieser sozialpolitisch motivierten Ordnungspolitik heißt: Vermeidbare Konflikte müssen vermieden werden.

Die Einhaltung von Regeln erleichtert das multiethnische Zusammenleben, diese Regeln müssen aber auch allen Bewohnern bekannt und verständlich sein.

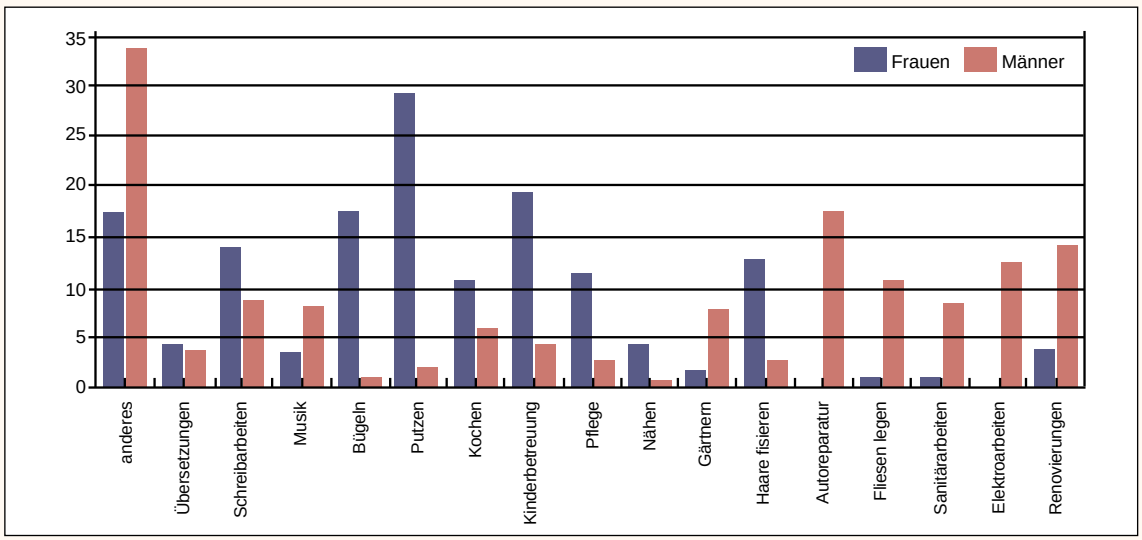
In Göttingen-Grone wurden bisher u.a. folgende ordnungspolitische Maßnahmen ergriffen:

- Thema im Kommunalen Kriminalpräventionsrat Verstärkung der Stadtreinigung
- mehrsprachige Informationen zur Mülltrennung und Sperrmüllabfuhr
- mehrsprachige Mietverträge und Hausordnungen
- Unterstützung von Hausmeisterstellen
- „broken window“, erste Verunreinigungen sofort beheben, bevor Nachahmungseffekte entstehen
- saubere aufgewertete Müllabstellplätze
- persönliche Zuordnung von Müllbehältern.

Noch immer ziehen aus Grone diejenigen fort, die die Optionen dazu haben, vor allem die jungen Erwachsenen und die Familien, die das Quartier stabilisieren. Allerdings konnte die Fluktuation durch die Maßnahmen der Sozialen Stadt bereits deutlich gebremst werden.

6. Intrakulturelle Potenziale in Göttingen-Grone

„Der desintegrierte Stadtteil ist nur mit den MigrantInnen nachhaltig zu stabilisieren, sie bringen durch ihre Migrations- und Solidarerfahrungen, durch eigene kulturelle Werte und Praktiken die notwendigen Potentiale ein, um den Stadtteil ökonomisch und sozial wieder zu beleben und der herrschenden Isolation, Zerstörungswut und Hoffnungslosigkeit etwas entgegenzusetzen. Diese Potentiale zu erkennen und als endogene Kräfte anzuerkennen und zu fördern, würde einer wirksamen Integration in den Gesellschaftsdialog dienlich sein“ (Waltz 2000, S. 79).
In Grone konnte bisher das endogene Kapital der Migrantenfamilien kaum genutzt werden, die nicht nur in den gemischten Wohnquartieren zu den integriertesten gehören, sondern auch durch das Herausbilden von Netzwerken und spezifischer ethnischer Ökonomien zum Rückgrat der lokalen Ökonomie in den von Verslumungstendenzen gekennzeichneten innerstädtischen Quartieren werden können (vgl. Dangschat 2000, S. 41).
Eine Evaluation der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen (vgl. Birsl 2003) hat für das Sanierungsgebiet in Göttingen-Grone herausragende Qualifikationspotenziale der Bewohnerschaft festgestellt. Die Ergebnisse zum Stellenwert von Gelegenheitstätigkeiten besagen, dass allein 65 % der erwerbsfähigen Bevölkerung im Sanierungsgebiet sporadisch oder regelmäßig Gelegenheitstätigkeiten ausübt. In vielen dieser Tätigkeitsfelder sehen die Befragten zugleich ihre stärksten Kompetenzen, die sie aber nur selten in ihrem Beruf einbringen können. Fast ein Drittel wünscht sich jedoch, diese Kompetenzen im Beruf umsetzen zu können.



Gelegenheitsjobs nach Tätigkeiten · n = 277, Angaben in %
Quelle: Birsl 2003, Begleituntersuchung Grone, Teil 1, S. 14

Bei den Frauen dominieren personennahe Dienstleistungen wie Arbeiten im Haushalt, pflegende und betreuende Aufgaben. Bei den Männern dominieren handwerkliche Arbeiten. Bei der Suche nach „endogenen“ Potenzialen der Bewohnerschaft im Sanierungsgebiet überrascht der Stellenwert sehr qualifizierter Arbeit von rund 5 % Übersetzungsarbeiten und bis zu 13,4 % Schreibarbeiten. Insbesondere in den türkischen Familien besteht dieses Potenzial an Personen, die solche qualifizierten Gelegenheitsarbeiten übernehmen. Dieses Arbeitsmarktpotenzial wurde bislang nicht hinreichend ausgeschöpft. Dieser Hinweis auf das endogene Potenzial vor allem auch intrakultureller Kompetenzen wurde in der bisherigen Diskussion um Soziale Stadt noch zu wenig berücksichtigt.

Allein 62 % der arbeitslosen Befragten zeigt Interesse an Weiterbildungsangeboten, wenn solche im Wohnviertel zur Verfügung gestellt würden. 61,4 % der arbeitslosen Frauen befürworten ein wohnortnahes Weiterbildungsangebot gegenüber nur 43,5 % der Männer. Der Wunsch nach wohnortnahen Weiterqualifizierungsmöglichkeiten bei den arbeitslosen Frauen korrespondiert mit ihren familiären Verpflichtungen. „Ihre Zuständigkeit für Kinder und Familie verlangt ein zum räumlichen Zuschnitt ihres Lebensumfeldes und zu den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt konträres Arrangement von Zeit und so genannten Wegeketten zwischen Wohnung, Kindergarten, Schule, Orten der Freizeitaktivitäten der Kinder, Einkaufsmöglichkeiten und Arbeitsstelle. Die Wegeketten dürfen nicht zu weit auseinander gerissen sein, um sie zeitlich bewältigen zu können“ (Birsl 2003, Teil 1, S. 15).
Zudem besitzen Frauen eingeschränkte Mobilitätsstrukturen, verfügen seltener über einen Führerschein, fahren eher mit dem Fahrrad, mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder gehen zu Fuß. Männer besitzen zu 89 % einen Führerschein, zu 70 % ein Auto; dagegen besitzen nur 63% der Frauen eine Fahrerlaubnis und 49,8 % Zugriff auf ein Fahrzeug. Frauen besitzen somit eine größere Sozialraumbindung bzw. -abhängigkeit als Männer. Die Ergebnisse dokumentieren zur Lebensqualität, dass für Frauen öffentliche und private Räume des Wohnumfeldes wesentlich relevanter sind und dass sie stärker auf diese verwiesen sind als Männer. Dies zeigt sich sowohl bei den „Outdoor-Aktivitäten“, Wegeketten und der Mobilitätsstruktur als auch bei der Teilhabe am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben. Darin begründet ist die größere Unzufriedenheit der Frauen mit dem Wohnstandort. Für Frauen bedeutet Sozialraumbindung jedoch keine positive Bindung, sondern eher fehlende Alternativen.
Viele Migrantenhaushalte verfügen allerdings über ausgeprägte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Selbsthilfepotenziale und soziale Netze. Bei gezielter Wahrnehmung und Förderung der Potenziale von Migranten können sie zu einer bedeutenden Ressource und Chance für die Stabilisierung und Erneuerung der Städte und multikulturellen Stadtteile werden. Allerdings sind die Perspektiven der Trabantensiedlungen mit ihrer fehlenden Nutzungsmischung und mangelnden Beschäftigungsangeboten im Hinblick auf die Stärkung der lokalen Ökonomie und zur Verbesserung der Versorgungssituation eingeschränkt (vgl. Krummacher, 2003, S. 41).

7. Politische Partizipation von Migranten/innen

Das Programm Soziale Stadt will in benachteiligten Stadtteilen eine soziale Stadterneuerung vornehmen, die verhindert, dass bestimmte Wohngebiete für sich eine sozialräumliche Stigmatisierung mit sich bringen. Zumeist sind diese Wohngebiete auch durch einen überproportionalen Anteil ausländischer Bevölkerung gekennzeichnet. Obligatorisch für das Programm ist eine maßgebliche Bürgerbeteiligung bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen. Allerdings zeigt sich bei den ersten Beteiligungsverfahren, dass es bisher nur unzureichend gelungen ist, die ausländischen Bewohner solcher Wohngebiete für ihre Quartiersentwicklung zu gewinnen. Bei der Sozialen Stadt bestünde die Möglichkeit einer niederschwelligen Beteiligung und Partizipation an der Gestaltung der eigenen Wohn- und Lebensbedingungen gerade in solchen Stadtteilen, in denen bevorzugt Migrantenfamilien leben.
Aber „wo sind die türkischen Frauen, die allein erziehenden Mütter, die arbeitslosen Jugendlichen, die russlanddeutschen Männer, die Wohnungs- und Obdachlosen und all die anderen? Wo auch immer – jedenfalls nicht in Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten und Stadtteilforen“ (Selle 2000, S. 293). Selektivitäten könne nur durch Selektion vermieden werden. Für die verschiedenen Beteiligten müssen geeignete und auch gesonderte Beteiligungsformen entwickelt und angeboten werden. Im Rahmen der englischen Quartierserneuerung wurde hierzu formuliert: Man muss viele Boote bauen, um alle ins Boot zu bekommen.
Trotz massiver Bemühungen der Sozialverwaltung und des Quartiersmanagements, Migranten/innen gezielt zu allen Beteiligungsangeboten mehrsprachig schriftlich (Stadtteilforen, Workshops, Stadtteilzeitung) und mündlich (Stadtteilbüro; Dolmetscherdienst) einzuladen, konnte eine repräsentative Beteiligung von zugewanderten Bürgern am Beteiligungsprozess bisher nicht erreicht werden.
In der Stadtplanung gab es bisher so gut wie keine spezielle Berücksichtigung von Interessen und Belangen von Migranten in den Beteiligungsverfahren. Auch in Göttingen konnte noch keine hinreichende Repräsentativität der sich beteiligenden Bewohner erreicht werden. Bei der Stadterneuerung Grone beteiligen sich vor allem die unzufriedenen von Besitzstandsängsten betroffenen deutschen Bewohner. Zugewanderte Familien können trotz zahlreicher Hilfestellungen über interkulturelle Angebote kaum für Partizipationsbestrebungen gewonnen werden. Vor der Idealisierung der Bürgerbeteiligung durch die Stadtplanung sei aber an dieser Stelle gewarnt. Solche Bürger/innen beteiligen sich primär an Beteiligungsangeboten, die eigene materielle Interessen im Sanierungsprozess verfolgen, weil sie entweder eine Abwertung ihres Vermögens oder Besitzstandes verhindern oder Fördermittel akquirieren wollen.
Bürgerbeteiligung verschafft somit auch solchen unzufriedenen Stimmen ein Sprachrohr, die politisch nicht durch parteiinterne Abstimmungsprozesse in kultivierte und gemäßigte Formen gegossen wurden. So äußern sich an der Basis auch unverblümt ausländerfeindliche, rassistische, vorurteilsgeladene Stammtischerkenntnisse in der Öffentlichkeit von Bürgerversammlungen. Warum jedoch sollte Verwaltung die betroffenen Migranten/innen motivieren, sich solchen diskriminierenden Diskussionsprozessen auszusetzen? Sprachlich benachteiligt, haben auch anwesende Migranten/innen kaum die Möglichkeit, sich in der Diskussion erfolgreich durchsetzen zu können.
So lautete einer der ersten Anträge von Bürgervertretern/innen im Unterausschuss Grone, die ausländische Bevölkerung im Stadtteil Grone sei auszutauschen“. Nur mir Mühe konnten die Vertreter aus Rat und Verwaltung die Bürgervertreter für die Kompromissformel gewinnen, dass eines der Ziele des Sanierungsvorhabens eine bessere Durchmischung der Bewohnerschaft sei.

8. Interkulturelle Strategien im Stadtteil

Die Städte und alle kommunalen Akteure müssen die Themen Migration und interkulturelles Zusammenleben als eine zentrale Querschnittsaufgabe und alle Aspekte der Kommunikationspolitik berührenden Konzept- und Tagesaufgabe wahrnehmen.
„Hierzu bedarf es eines Leitbildwechsels. Kommunalpolitik muß aufhören, die ethnischen Minderheiten entweder als Belastungsfaktor oder als unmündige Klientel anzusehen. Lokale Migrations- und Integrationspolitik muß neben materiellen Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit die kommunikativen und partizipativen Aspekte des Integrationsprozesses sehr viel ernster nehmen, d.h. den Migranten eine selbständige Rolle in der Wahrnehmung ihrer Interessen zugestehen und sie als Potentiale für die Weiterentwicklung aller städtischen Lebensbereiche erkennen und fördern“ (Krummacher 2000).

Lokale Integrationspolitik verlangt einen Ansatz der interkulturellen Öffnung, der interkulturellen Kompetenz der Kommunalverwaltung als Teil einer Politik der Verschiedenartigkeit. Das Konzept des „Managing diversity“ von Roosevelt Thomas bedeutet, dass eine Organisation explizit Rücksicht auf die Verschiedenartigkeit in der Belegschaft und bei den Klientel nimmt (vgl. Bellaart, 2002, S. 69).

Ziel des interkulturellen Zusammenlebens im Quartier „Soziale Stadt“ Göttingen-Grone ist die Schaffung von
• Symmetrie zwischen den Kulturen,
• Gleichwertigkeit bei Andersartigkeit,
• Respekt und Anerkennung,
• umfassende rechtliche, soziale, ökonomische und religiöse Gleichstellung.

Interkulturelle Kompetenz ist erforderlich, um diese Ziele zu erreichen. Interkulturelle Kompetenz wird von jedem Bürger in unserer Gesellschaft erwartet. Vorbildfunktion müssen aber jene erfüllen, die heute den engsten Kontakt zu Migranten in unserem Gemeinwesen besitzen.
Kommunale Sozialpolitik in deutschen Großstädten verfolgt das Ziel, soziale Segregation zu vermeiden und Durchmischung zu fördern. Unausgesprochen geht dieser Ansatz von der Annahme aus, dass Integration immer dann funktioniert, wenn der Anteil der Zuwanderer bei möglichst homogener Herkunft ein bestimmtes Maß nicht überschreitet, dass Migranten in einer integrationsfähigen Minorität und nicht darüber hinaus vorkommen sollten.

In Göttingen-Grone werden folgende interkulturelle Strategien verfolgt:
• Kontakthypothese (multiethnische Gemeinschaft fördern, z.B. über Nachbarschaftszentrum),
• Segregation vermeiden (Attraktivierung des Quartiers für Neubürger),
• Identifikation erhöhen (Aufenthaltsqualitäten im Quartier verbessern: Internet-Café; Mietergärten; Spiel- und Sportangebote; Vereine fördern; Standort für „Internationale Gärten“; Events; Arbeitsplatz- und Bildungsangebote; Beratung und Service vor Ort),
• Fluktuation vermeiden.

Gerade in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ findet ein Ausschluss der hier lebenden Menschen von der normalen gesellschaftlichen Entwicklung, ihre soziale Ausgrenzung und damit der Verlust von Selbstbewusstsein und Selbstwertgefühl statt. Um die Beteiligung und Aktivierung solcher Bewohner am Stadterneuerungsprozess zu erreichen, muss das Quartiersmanagement andere kundenfreundliche Wege gehen, um auch ausländische und jüngere Bewohner zu erreichen. Auf Dauer werden sich die Bewohner jedoch nicht an Zeit raubenden, formalisierten, langweiligen und trockenen Prozessen beteiligen. Es muss auch Spaß machen, sich zu beteiligen, und die Ergebnisse müssen als Erfolgserlebnis zeitnah sichtbar werden.
Überwiegend Migranten/innen sind es, die die niederschwelligen Angebote der Gemeinwesenarbeit annehmen, als Teilnehmer/innen von Sprach- und Alphabetisierungskursen, Koch- und Nähkursen, Erzählcafés, Computerangeboten oder beruflichen Integrationshilfen. Von den Grundzügen der politischen Bildung hin zu erfolgreicher Partizipation ist es jedoch ein weiter Weg, da viele Mittelschichtsfamilien bereits aus Göttingen-Grone abgewandert sind.
Der Aufbau einer interkulturell ausgerichteten Gemeinwesenarbeit im Sanierungsgebiet Grone verfolgt das Ziel der besseren Integration und der Aktivierung der Migranten/innen im Wohngebiet. Zunächst bestand das Interesse überhaupt nur darin, die ausländischen Bewohner/innen im Quartier öffentlich sichtbar zu machen und ihnen einen Ort der Begegnung und des Kontaktes zu verschaffen.

Im Zusammenhang mit diesem Projekt wurden folgende Maßnahmen eingeleitet:
• Stadtteilbefragung in Grone-Süd „Soziale Wege und Nachfrage nach Existenzgründungen“;
• Befragung von Jugendlichen an informellen Treffpunkten im Rahmen der Jugendhilfeplanung;
• interkulturelle Konfliktmediation;
• Förderung von Migranten/innen bei Existenzgründungsvorhaben;
• mehrsprachiges Informationswesen;
• Gemeinwesenarbeit im Stadtteilzentrum;
• Standort für das Projekt „Internationale Gärten“;
• Sexualberatungsangebote für ausländische Mädchen durch das Gesundheitsamt;
• Einrichtung eines Dolmetscherdienstes;
• mehrsprachige Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung;
• Fortbildung der Verwaltungsmitarbeiter/innen in Fachwissen über Migration;
• Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeiter/innen;
• vermehrte Berücksichtigung von Migranten/innen im öffentlichen Dienst der Kommune.

Bei der Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes für das „Soziale Stadt“-Projekt Göttingen-Grone gab es durch Verwaltung und Politik gemeinsam das Bestreben, auch die Migranten/innen im Stadtteil für die Beteiligungsangebote zu gewinnen. Als Unterstützung ihrer Belange ist eine Vertretung des Integrationsrates im Unterausschuss vertreten. Trotz eines quotierten Wahlverfahrens konnte in der Einstiegsphase jedoch noch keine hinreichende Repräsentanz der ausländischen Bewohnerschaft erzielt werden.

9. Resümee

Das Programm der Sozialen Stadt fordert die deutschen Großstadtkommunen heraus, konzeptionell der Segregation in den Städten und der damit verbundenen Abwertung einzelner Quartiere zu begegnen. Das Konzept der Integration über Fremdheit und Distanz in der Großstadt nach Simmel setzt intakte wirtschaftliche Verhältnisse, persönliche Unabhängigkeit, Mobilität, Offenheit und Toleranz voraus. Diese Vorraussetzungen bestehen jedoch nicht in den Quartieren der Sozialen Stadt, die durch multiethnische Kolonien, von Deklassierungsängsten betroffene deutsche Bevölkerung, von Arbeitslosigkeit und Zukunftsängsten eingeschränkte Jugend gekenn-

zeichnet sind. In diesen Quartieren geht es um den Kontakt zwischen den Ethnien, um Unterstützung vorhandener Netzwerke und endogener Potenziale, die Förderung von Wohnqualität für heutige und künftige Bewohner zur Minderung von Fluktuation und Erhöhung der Identifikation. Diese Aufgabe kann nur gelöst werden, wenn sich die Bewohner für ihren Stadtteil interessieren, die Lebensqualität gemeinsam verbessern wollen, aufeinander angstfrei, offen und neugierig zugehen. Die Brücke zwischen den unterschiedlichen Welten der Bewohner kann durch das Programm Soziale Stadt gebaut werden, allerdings müssen technokratische Vorgaben der Städtebauförderung nach einer Bürgerbeteiligung mit Alibifunktion überwunden werden.

Literatur:

Ahlheim, Klaus; Heger, Bardo 1999: Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit, Schwalbach, S. 7.

Alisch, Monika 1998: Stadtteilmanagement. Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel, in: dies. (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen, S. 7–22.

Bellaart, Hans 2002: Interkulturelle Ausrichtung der Verwaltung in den Niederlanden – Beispiel Jugendhilfe, in: Friedrich-Ebert-Stiftung. Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Zuwanderungsland Deutschland in der Praxis, Berlin, S. 65–73.

Berger, Olaf; Schmalfeld, Andreas 1999: Stadtentwicklung in Hamburg zwischen ‚Unternehmen Hamburg' und ‚Sozialer Großstadtstrategie', in: Dangschat, Jens S. (Hrsg.): Modernisierte Stadt – gespaltene Gesellschaft, Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung, Opladen, S. 317–343.

Birsl, Ursula; Kolle, Anja 2003: Sozialwissenschaftliche Begleituntersuchung im Sanierungsgebiet „Alt-Grone“ und „Grone-Süd“, Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien (ZENS) der Universität Göttingen, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Teil I–III; unveröffentlichtes Manuskript, Göttingen.

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.) 1998: Überforderte Nachbarschaften, Köln, VdW-Schriften 48.

Dangschat, Jens S. 1998: Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenentheorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum, in: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hrsg.): Die Krise der Städte, Frankfurt a.M., S. 21–97.

Dangschat, Jens S. 2000: Der Einfluß der Migration auf eine nachhaltige Stadtentwicklung, in: Werkstattberichte Stadtplanung, Wien, H. 30, S. 37–44.

Dangschat, Jens S. 2000: Sozialräumliche Differenzierung in Städten: Pro und Contra, in: Harth, Annette; Scheller, Gitta; Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit, Opladen, S. 141–160.

Deutscher Bundestag 2000, Sechster Familienbericht: „Familien ausländischer Herkunft in Deutschland“, Drucksache 14/4357, Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik 2003: „Strategien für die Soziale Stadt – Bericht der Programmbegleitung“, Berlin.

Franke, Thomas, Löhr, Rolf-Peter (Difu) 2000: Überlegungen zum Quartiersmanagement, Rundbrief Soziale Stadt 2, S. 2–3.

Friedmann, John 2002: Die verwundete Stadt: Gedanken zur Sozialplanung der Stadt, in: Kongress „Die soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“ Dokumentation; Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 8, S.115–120.

Friedrich, Malte 1999: Die räumliche Dimension städtischer Armut, in: Dangschat, Jens S.: Modernisierte Stadt - Gespaltene Gesellschaft, Opladen, S. 263–289.

GdW Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.) 1998: Überforderte Nachbarschaften, Köln.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter 2000: Wohnverhältnisse und Ungleichheit, in: Harth, Annette; Scheller, Gitta; Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit, Opladen, S. 120–140.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter 2001: „Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte“, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Integration und Stadt, H. I S. 68–80.

Herrmann, Heike 1998: Institutionaliserte Öffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung oder Alibi? – Die Funktion von initiierten Stadtteilforen, in: Alisch, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement – Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen , S. 171–193.

Hinte, Wolfgang 1998: Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren – Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement, in: Alisch, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement – Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen, S. 153–171.

Krummacher, Michael 2000: Thesen zur Partizipation von Migranten als Ressource nachhaltiger Stadtentwicklung, in: Werkstattberichte Stadtplanung, Wien, H. 30.

Krummacher, Michael; Kulbach, Roderich; Waltz, Viktoria 2003; Wohlfahrt, Norbert: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement, Opladen.

Löhr, Rolf-Peter 2000b: Bundesweite Erfahrungen und Erkenntnisse für die Praxis aus der Begleitforschung des Bundes mit dem Programm „Soziale Stadt“, Berlin

Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.) 2000: Die Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt' in Rheinland-Pfalz, Mainz.

Müller, C. Wolfgang 2000: Gemeinwesenarbeit als Auslaufmodell und Alternative, in: Sozialmagazin, 25. Jg., Heft 4, S. 20.

Naschold, Frieder 1997: Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung - eine international vergleichende Zwischenbilanz, in: Naschold, Frieder; Oppen, Maria; Wegener, Alexander: Innovative Kommunen, Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 15 - 49.

Osborne, David; Gaebler, Ted 1997: Der innovative Staat, Wiesbaden.

Reichard, Christoph 1997: Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, Frieder; Oppen, Maria; Wegener, Alexander: Innovative Kommunen, Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 49–74.

Schlapeit-Beck, Dagmar 1999: Gemeinwesenarbeit und interkulturelle Öffnung kommunaler Dienste am Beispiel des Siedlungsstadtteils Göttingen-Grone, in: Stadt Göttingen (Hrsg.); Lange, Matthias; Pagels, Nils (Red.): Interkulturelle Kompetenz in Kommunalverwaltung und Gemeinwesenarbeit, Dokumentation Kommunaler Workshop, Göttingen S. 133–155.

Schlapeit-Beck, Dagmar 2001: Vernetzung und Projektorientierung im Verwaltungshandeln beim Sanierungsmanagement „Soziale Stadt – Stadterneuerung Göttingen-Grone“, in: Boeßenecker, Karl-Heinz; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Verwaltungsreform von unten?, Münster 2001, S. 2421–265.

Schlapeit-Beck 2002: Beispiele interkulturellen Zusammenlebens im Quartier „Soziale Stadt“, in: Integration von Zuwanderern – Herausforderung für das Gemeinwesen, Diakonie Dokumentation, Stuttgart 2003, S. 18–27.

Schröder, Gerhard 2002: (Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland) Grußwort, Kongress „Die soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“ Dokumentation; Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 8, 7./8. Mai 2002 in Berlin.

Schwarz-Österreicher, U. 1999: Der Stadtteil als Bezugsgröße für einen neuen Umgang mit der Stadt – Stadtteilforen in Tübingen, in: Rundbrief Bürgerbeteiligung der Stiftung MITARBEIT II.

Selle, Klaus 2000: Zur sozialen Selektivität planungsbezogener Kommunikation, in: Harth, Annette; Scheller, Gitta; Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit, Opladen, S. 293–310.

Siebel, Walter 2003: Migration und Stadtentwicklung, in: Forum Wohneigentum, H. 9/2000.

Winkler, Jürgen R.: Ursachen fremdenfeindlicher Einstellungen in Westeuropa; Befunde einer international vergleichenden Studie; in: Aus Politik und Zeitgeschichte Bd. 26, S. 33–38.

Simmel, Georg 1984: Die Großstädte und das Geistesleben, in: ders.: Das Individuum und die Freiheit, Berlin, S. 192–204.

Waltz, Victoria 2000: Nachhaltige Stadtentwicklung und beste Integrationspraktiken, in: Werkstattberichte Stadtplanung, Wien, H. 30, S.78–82.

Bürgerpartizipation und Integration von Migranten – Aufgabenfeld der Wohlfahrtsverbände

Roberto Alborino

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Meinen Beitrag habe ich folgendermaßen gegliedert:
1. Integration – eine Definition
2. Ziele des Integrationsprozesses
3. Partizipation und Chancengleichheit
4. Rolle und Funktionen der Wohlfahrtsverbände bei dem Integrationsprozess

1. Integration – eine Definition

Integration ist ein individueller und gesellschaftlicher Prozess, der auf Gegenseitigkeit zwischen Zugewanderten und Einheimischen beruht.
Das Verständnis von Integration hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert hin zu einem prozesshaften und aktiven Prozess zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Menschen mit Migrationshintergrund.
In seinen jüngsten Positionen formuliert der Deutsche Caritasverband Integration als einen wechselseitigen und andauernden Prozess, der sich zwischen den Zugewanderten und der Aufnahmegesellschaft ereignet und zum Aufbau einer auf Gegenseitigkeit und beidseitiger Verantwortung beruhenden Beziehung führt.
Unverzichtbare Grundlage dieses Prozesses ist die Achtung voreinander, gegenseitige Wertschätzung, Respekt und Toleranz (vgl. Rahmenkonzept).
Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland stellt den Rahmen für den Integrationsprozess und schreibt unveräußerliche Werte vor, die sowohl von der Aufnahmegesellschaft als auch von den Zugewanderten gleichermaßen zu akzeptieren sind: Toleranz, Achtung voreinander, gegenseitige Wertschätzung und Respekt. Es bildet damit die Grundlage für eine Fortentwicklung der Gesellschaft, die mit der Auseinandersetzung der Kulturen im Zuge des Integrationsprozesses einhergeht.
Integration bedeutet Eingliederung in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht. Sie stellt – im positiven Verständnis des Begriffes – einen Prozess dar, der sich zwischen zugewanderten Menschen bzw. Minderheiten und Aufnahmegesellschaft entwickelt und in dem die beiderseitigen Interessen und Ansprüche berücksichtigt werden.

2. Ziele des Integrationsprozesses

Ziel der Integration ist die umfassende und gleichberechtigte, d.h. rechtliche, soziale, wirtschaftliche, politische und kulturelle Teilhabe der Zugewanderten an der aufnehmenden Gesellschaft und die Entwicklung eines echten Zugehörigkeitsgefühls.
Partizipation und Chancengleichheit sind wichtige Merkmale einer gelungenen Integration, die eine gestaltende Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.
Ziel der Integration ist auch, dass zugewanderte Menschen mit gleichen Chancen wie Einheimische Zugang zum Arbeitsmarkt haben, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mittel bestreiten und in deutscher Sprache kommunizieren können sowie an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen beteiligt sind.
Eine erfolgreiche Integration setzt sowohl den Willen und die Bereitschaft auf beiden Seiten voraus, sich aktiv mit der Kultur des Anderen auseinander zu setzen und die Verschiedenheit der Kulturen zu bejahen, als auch Fremdes und Befremdendes zu tolerieren.
Integration sollte als Querschnittsaufgabe begriffen und umgesetzt werden, da sie als gesellschaftliche Aufgabe alle Bereiche menschlichen Lebens betrifft und jeden Einzelnen herausfordert.

Integrationsförderung
Integrationsförderung kann nur ein ganzheitlicher, auf den einzelnen Menschen mit allen seinen Fähigkeiten und Bedürfnissen und seine umfassende Teilhabe an allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen (Wirtschaft, Bildung, Politik, Kultur, soziale Daseinsvorsorge, lokales Gemeinwesen) abzielender Ansatz sein.
Integrationsförderkonzepte müssen strukturelle Integrations- und Desintegrationsfaktoren einbeziehen und sie müssen strukturelle Integrationshemmnisse, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialleistungen, beseitigen.
Integrationsförderung muss einen Kompetenzansatz, der von den Stärken und Fähigkeiten der Zuwanderer ausgeht, verfolgen.

Integrationsmaßnahmen
Um der Motivation und des Integrationserfolges wegen sollte die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen grundsätzlich freiwillig sein. Auch sollten Wunsch- und Wahlrechte der Zuwanderer hinsichtlich der Integrationsberatungseinrichtung weitestgehend Berücksichtigung finden.
Integrationsmaßnahmen müssen einen Bezug zur Alltags- und Lebenswelt der Zuwanderer haben und sich als individuell zugeschnittene, differenzierte Maßnahme am Bedarf der jeweiligen Person orientieren.
Eine gelingende Integrationsförderung muss Hilfe zur Selbsthilfe leisten und die Prinzipien der Gemeinwesen- und Sozialraumorientierung verfolgen.

Politische Rahmenbedingungen
Der Integrationsprozess muss auf verschiedenen politischen Ebenen angegangen und organisiert werden. Hier hat der Bund eine zentrale, gestaltende Rolle zu erfüllen. Er gibt einen Rahmen vor, in dem Angebote vorgesehen werden, die eine soziale, berufliche, schulische und kulturelle Integration ermöglichen.
Neben dem gesetzlich verankerten Integrationsprogramm des Bundes muss es ergänzende und weiterführende Integrationsangebote der Länder und Kommunen geben.

3. Partizipation und Chancengleichheit

Partizipation und Chancengleichheit sind wichtige Merkmale einer gelungenen Integration, die eine gestaltende Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Partizipation ist ein zentrales Element der Demokratie.

Deutschland Einwanderungsland
In der Bundesrepublik hat man lange Jahre – m.E. viel zu lange – Migranten als temporäre Arbeitskräfte betrachtet. Im Vordergrund der „Integration“ stand das Provisorium und der sozialökonomische Aspekt. Das Leitbild war und ist zum Teil heute noch: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Betrachtet man die Entwicklung in den letzten Monaten, hat man den Eindruck, dass der Paradigmenwechsel, der mit der Zuwanderungskommission begonnen hatte, sich letztendlich nicht bzw. nur zum Teil vollzogen hat.
In den vergangenen Jahren hat in der einwanderungspolitischen Debatte die Frage der politischen Partizipation, also der Beteiligung von Ausländern an der politischen Willens- und Meinungsbildung, eine nachgeordnete Rolle gespielt. Dies ist vor allem deswegen erstaunlich, da diese Frage in der Vergangenheit regelmäßig Gegenstand der migrationspolitischen Diskussion war und wiederholt die Forderung nach einem „Ausländerwahlrecht“, also dem aktiven und passiven Kommunalwahlrecht für Ausländer erhoben wurde.
Die partielle Erleichterung der Einbürgerung im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und die Zunahme der Einbürgerung sind sicherlich ein Weg zu mehr politischer Partizipation.

Herausforderung: Politische Partizipation
Unter dem Gesichtspunkt der Demokratie stellen Prozesse der Partizipation in Einwanderungsgesellschaften eine zentrale Herausforderung dar. Die Art und Weise der Bewältigung dieser Herausforderung ist von erheblicher Bedeutung für den Bestand und die Weiterentwicklung des gesellschaftlichen Zusammenlebens.
Wir können uns der Frage der politischen Partizipation und der Rolle der Migranten nicht länger verschließen. Wir können nicht weiter tolerieren, dass einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung demokratische Rechte, wie das Kommunalwahlrecht, verweigert und dieser vom politischen Leben ausgeschlossen wird.
In neueren Studien über Immigration und ethnische Verbindungen wird ebenso wie von Dr. Ruud Koopmans „die Rolle der nationalen Staatsbürgerschaft und Integrationspolitiken“ betont. „Gemäß dieser Perspektive sind die Identitäten sowie Organisations- und Partizipationsmuster der Migranten nicht durch deren kulturellen Hintergrund vorherbestimmt. Sie werden vielmehr in erheblichem Maße von Diskurs und der Politik, die in Bezug auf Migranten im Land geführt werden, geprägt.“
Seit Jahren haben deshalb Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Initiativen die Forderung der politischen Partizipation und der Erleichterung der Einbürgerung von Migranten gestellt. Es geht hier um den Abbau des Ausländerstatus von eingewanderten Inländern.

Erlauben Sie mir noch ein Zitat. Zutreffend schreibt Axel Schulte: *„Sollen die dauerhaft im Inland lebenden Migranten in die demokratischen Teilhaberechte in gleicher Weise einbezogen und damit zugleich deren Integration wie auch die der Gesellschaft insgesamt gefördert werden, so muss vor allem die besondere staatliche Dispositionsbefugnis über ‚Ausländer' sowie deren rechtlich normierte Ungleichbehandlung abgebaut werden“ (iza Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, Heft 2, Jahrg. 2000, S. 23.*

4. Rolle und Funktionen der Wohlfahrtsverbände bei dem Integrationsprozess

Integrationsbegleitung als Kernelement einer umfassenden und systematischen Integrationspolitik ist gesetzlich zu verankern.

Dienste der Freien Wohlfahrtspflege
Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und andere Organisationen und Institutionen haben in der Vergangenheit den Prozess der Integration mit einer Vielzahl von Beratungsstellen, haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitern, hohen Eigenmitteln und Maßnahmen maßgeblich mitgestaltet.
Das weit verzweigte Netz an Hilfsangeboten der Wohlfahrtsverbände wäre ohne Engagement und dem Einsatz zahlreicher ehrenamtlicher Mitarbeiter kaum denkbar. Sie leisten sowohl in den Regeldiensten als auch in den Migrationsdiensten einen wichtigen Integrationsbeitrag.
Alle Migranten teilen die Erfahrung, Fremde in der aufnehmenden Gesellschaft zu sein. Neben den vielfältigen Problemen des persönlichen, familiären und beruflichen Zurechtfindens machen sie häufig auch die Erfahrung, als Fremde nicht willkommen zu sein. Ihre Probleme ähneln sich, auch wenn die Migranten aus verschiedenen Nationen und Kulturen kommen und mit unterschiedlichen individuellen Ressourcen nach Deutschland einreisen.
Der unterschiedliche Rechtsstatus, den Migranten in Deutschland einnehmen, hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass entlang des jeweiligen Rechtsstatus Sozialdienste für Migranten aufgebaut wurden. Seit Jahren haben die Wohlfahrtsverbände aufdgrund der Praxis und Erfahrung die jeweiligen Dienste zu einem umfassenden Migrationsdienst organisatorisch und konzeptionell zusammengeführt und Migration als Querschnittsthema in den Verbänden etabliert.

Migrationsdienste der Caritas

Im Qualitätsdesign beschreibt der Migrationsdienst der Caritas folgende Ziele und Aufgaben: Der Migrationsdienst der Caritas ist offen für alle Migrant/innen, unabhängig davon, welchen Aufenthaltsstatus sie haben oder ob sie überhaupt eine Aufenthaltsgenehmigung besitzen.

Bei seiner Leistungserbringung hat der Migrationsdienst jedoch zu berücksichtigen, dass der Aufenthaltsstatus von Migrant/innen maßgeblich ihre Ansprüche und Möglichkeiten zu Integration und Partizipation bestimmt.

Der Migrationsdienst verfolgt die Absicht, die rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Migrant/innen gesellschaftlich, rechtlich und sozial beim Prozess der Integration zu unterstützen.

Migrant/innen mit einem auf Dauer angelegten Aufenthalt sollen mit der deutschen Bevölkerung gleichgestellt werden.

Der Migrationsdienst hat unter den auf Dauer hier lebenden Migrant/innen besonders diejenigen im Blick, die häufig durch die Maschen der Integrationspolitik fallen: arbeitslose und alte Migrant/innen.

Vorübergehend hier lebenden Flüchtlingen und Personen ohne Aufenthaltsstatus bietet der Migrationsdienst Information, Orientierung, individuelle Hilfen und – soweit wie möglich – integrative Maßnahmen für die Zeit des Aufenthalts. Er unterstützt sie bei der Verfolgung berechtigter Bleibeoptionen und bei der Entwicklung alternativer Perspektiven im Ausland.

Personen ohne Aufenthaltsstatus finden im Migrationsdienst eine Anlaufstelle in drängender sozialer und menschlicher Not.

Ohne dass damit unerlaubtem Aufenthalt Vorschub geleistet werden soll, setzt sich der Migrationsdienst anwaltschaftlich für soziale bzw. humanitäre Mindestrechte zugunsten illegal hier lebender Menschen ein. Er unterstützt Menschen ohne Aufenthaltsstatus insbesondere bei der Realisierung dringender medizinischer Versorgung, bei der Beschulung von Kindern und der Erlangung rechtmäßig zustehenden Lohns.

Der Migrationsdienst wirkt mit an der langfristigen Gestaltung der Zuwanderung und unterstützt aktiv alle Anstrengungen, Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit zu überwinden. Der Migrationsdienst wendet sich grundsätzlich und mit spezifischen Aktivitäten gegen jede Form individueller und struktureller Diskriminierung von Migrant/innen. Der Dienst fördert das Zusammenleben zwischen Migrant/innen und einheimischer Bevölkerung und unterstützt die Partizipation von Migrant/innen an gesellschaftlichen Prozessen und Entwicklungen. Er hilft, unterstützt und berät die einheimische Bevölkerung bei ihren Bemühungen, das Zusammenleben zu verbessern.

Der Migrationsdienst schafft positiv wirkende Bedingungen für die Integration von Fremden, befähigt Migrant/innen zur Wahrnehmung von Integrationschancen, stärkt ihre Selbsthilfekräfte, Eigenverantwortlichkeit und Organisationsfähigkeit und wirkt auf die interkulturelle Öffnung und Vernetzung sozialer Hilfeangebote für Migrant/innen hin.

Vernetzungsarbeit und Integrationsmanagement der Migrationsdienste

Durch die Zusammenarbeit des Migrationsdienstes mit anderen Diensten und Einrichtungen der Caritas bestehen gewichtige Vorteile zur Umsetzung der Leistungen des Dienstes. Zum einen können durch die Herstellung vernetzt arbeitender Strukturen in der Caritas ganzheitliche Ansätze der Beratung und Hilfe für Migrant/innen umgesetzt werden. Zum anderen können durch die Mobilisierung caritasinterner Ressourcen die Selbsthilfekräfte der Migrant/innen optimal unterstützt und verstärkt werden.

Neben der Dienstleistungsfunktion erbringt der Migrationsdienst eigenständige Leistungen, deren Ziele die Wahrnehmung einer anwaltschaftlichen Funktion für Migrant/innen, die Stärkung der Selbsthilfekräfte und Ressourcen der Migrant/innen, die Förderung eines interkulturellen Zusammenlebens und die Mediation im Sozialraum darstellen. Zudem fördert der Migrationsdienst ehrenamtliches Engagement und ist bestrebt, die Ehrenamtlichen (Caritas der Gemeinde) für eine Unterstützung der Ziele des Dienstes zu gewinnen.

Der Vernetzungsarbeit kommt bei den überwiegend spezialisierten sozialen Diensten mit Blick auf ganzheitliche Einzelfallhilfe und -beratung sowie verbesserter gemeinwesenorientierter Arbeit eine immer größere Bedeutung zu. Insofern bedarf es verstärkt des Aufbaus von fachlich und administrativ kompetenten Diensten, die die Vernetzungsarbeit im weiten Feld der sozialen Arbeit umsetzen.

Zu den wesentlichen Aufgaben des Migrationsdienstes gehört es, im Rahmen gezielter Fortentwicklung der eigenen Arbeit zunehmend die Funktion vernetzter Migrations- und Integrationsarbeit zu übernehmen. Nicht zuletzt hierdurch können verbesserte Integrationsergebnisse erreicht und die zur Verfügung stehenden Mittel optimal genutzt werden.

Säulen der Integrationsförderung

Nach Auffassung der Wohlfahrtsverbände belegen die langjährigen Erfahrungen die zentrale Rolle, die eine systematische und kontinuierliche Integrationsbegleitung und -beratung für die Förderung des Integrationsprozesses spielt.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat Grundzüge eines Integrationsförderkonzeptes für Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland entwickelt (siehe: Zentrale Säulen der Integrationsförderung vom 11.7.2002). Diese basieren auf dem integrationspolitischen Memorandum „Partizipation und Chancengleichheit“ vom Oktober 2000 und der Stellungnahme „Integrationsbegleitung gesetzlich verankern“ vom Januar 2002 der BAGFW.

Die „Soziale Beratung und Begleitung“ und die „Deutschkurse“ haben dabei eine Schlüsselfunktion für die anderen zentralen Säulen der Integrationsförderung „Bildungspolitik“, „Arbeitsmarktpolitik“, „Interkulturelle Öffnung“, „Gruppen- und Gemeinwesenarbeit“, „Spezialangebote“ und „Selbstorganisation“. Die BAGFW ist der Auffassung, dass die „Soziale Beratung und Begleitung“ und die „Deutschkurse“ deshalb als bundesweit einheitliches „Grundangebot zu Integration“ für Zuwanderinnen und Zuwanderer im Zuwanderungsgesetz gesetzlich zu verankern und von Bund und Ländern gemeinsam zu finanzieren sind.

Schlussbemerkungen:

Zusammenfassend möchte ich feststellen: Unsere Erfahrung zeigt, dass Menschen, die heute in die Bundesrepublik kommen, so schnell wie möglich am gesellschaftlichen Leben teilnehmen/partizipieren möchten. Wichtig ist hierbei die Sprachkompetenz und das Zurechtfinden in der neue Umgebung auf der einen Seite und die Offenheit der Aufnahmegesellschaft auf der anderen Seite. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege stellen sich dieser Herausforderung und unterstützen den gesellschaftlichen Prozess der Integration (und Partizipation) seit vielen Jahren. Wir bieten die notwendigen Beratungs- und Beglei-tungsleistungen für eine gelingende Integration. Darüber hinaus verstehen wir uns als Anwalt für alle Menschen mit Migrationshintergrund und als Vermittler für Integrationsfragen innerhalb unserer Gesellschaft. Partizipation geht über diese Angebote hinaus und muss von allen gesellschaftlichen Akteuren mit und ohne Migrationshintergrund gemeinsam geleistet werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Integration von Migrantinnen und Migranten zwischen Betreuung und Eigenverantwortung – Chancen der Partizipation – Anforderungen an Kommunen und Verbände

Wolfgang Barth

Chancengleichheit und Partizipation hat die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ in ihrem Bericht als die wichtigsten Indikatoren für eine erfolgreiche Integrationspolitik identifiziert. Wörtlich heißt es in dem Bericht: „Integration ist eine dauerhafte politische und gesellschaftliche Aufgabe, die alle im Lande lebenden Menschen betrifft. Integrationsförderung soll den Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben ermöglichen und für Toleranz, Akzeptanz und wechselseitigen Respekt zwischen den Bevölkerungsgruppen werben.“

Mit dieser Aufgabenbeschreibung für die zu entwickelnde Integrationspolitik hat die Kommission angeregt, einen Perspektivenwechsel für dieses Politikfeld zu organisieren.

1. Sollen nach diesem Konzept alle Zuwanderergruppen in gleicher Weise an den Fördermöglichkeiten der Integrationspolitik teilhaben. Mit einem derartigen Ansatz würde die noch bestehende Ungleichbehandlung von Spätaussiedlern und anderen Zuwanderergruppen überwunden.
2. Betont dieses Konzept erstmals, dass auch die in der Bundesrepublik lebenden Menschen (Einheimische und Einwanderer) Teil der Integrationspolitik sein müssen.

Ziel dieses Workshops war es, die Aufgaben von Selbstorganisationen, der Wohlfahrtsverbände und der Kommunen in einem solchen Konzept zu erörtern.

- Aus Sicht einer Selbstorganisation referierte Ahmad al Khalifa, Kulturreferent der Islamischen Gemeinschaft in Deutschland.
- Den kommunalen Standpunkt vertrat Dr. Dagmar Schlapeit-Beck, Leiterin der Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung der Stadt Göttingen.
- Die Aufgaben der Wohlfahrtsverbände stellte Roberto Alborino, Leiter des Referats Migration und Integration des Deutschen Caritasverbandes, dar.

Ahmad Al Khalifa skizzierte die Bedeutung von Selbstorganisationen der Migranten in einer demokratischen Gesellschaft. Zwar hätten sich die Selbstorganisationen vielfach nach unterschiedlichen Kriterien organisiert (nach Nationalitäten, nach der Religionszugehörigkeit oder nach speziellen Interessen, wie bei Sport- und Elternvereinen), aber ihre Aufgabe bestehe immer darin, die politische Interessenvertretung ihrer Mitglieder zu organisieren. Für die islamischen Verbände sei die Anerkennung religiös-gebundener Selbstverständlichkeiten von Bedeutung.
An erster Stelle stehe der islamische Religionsunterrichts in der Schule. Die Mehrheit der Muslime sei durchaus für einen derartigen Religionsunterricht in deutscher Sprache. Dies verstehe man als Unterstützung bei der Entwicklung zu einem Euro-Islam.

Am Beispiel des Stadtteils Göttingen-Gronau, der im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ als „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ ausgewiesen ist, erläuterte Dr. Dagmar Schlapeit-Beck die Aufgaben einer Kommune im Integrationsprozess. Die Stadt Göttingen hat durch mehrsprachige Informationsmaterialien (z.B. zur Müllentsorgung) die Einwanderer über bestimmte Spielregeln des Miteinander informiert. „Man muss die Regeln kennen, um sie einhalten zu können“, so das Argument von Dr. Schlapeit-Beck. Man habe in Göttingen gelernt, dass es eine Pflicht der Kommune gibt, auf die Migranten zuzugehen, indem wichtige Informationen in den Herkunftssprachen zur Verfügung gestellt werden. Die Einstellung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund sei insbesondere für die von Kommunen zu verantwortenden sozialen Dienste von herausragender Bedeutung. Indem in Göttingen auf die Durchsetzung des Paradigmas „Amtssprache ist deutsch“ verzichtet wurde, wurden viele Probleme der Zuwanderer erst sichtbar, ausgesprochen und erst so verhandelbar.
Dr. Schlapeit–Beck wies auf die Sorge der kommunalen Sozialverwaltung hin, künftig bei einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe keine kommunale Steuerung örtlicher Beschäftigungsprojekte mehr ausüben zu können, die bisher in Stadtteilen des Programms „Soziale Stadt“ maßgeblich zur Integration von arbeitslosen Migranten beigetragen haben.

Anhand von zahlreichen Beispielen stellte Roberto Alborino das Ziel der Integration als rechtliche, soziale, wirtschaftliche, politische und kulturelle Teilhabe der Zuwanderer und Zugewanderten an der aufnehmenden Gesellschaft dar. Am Beispiel des immer noch nicht verwirklichten kommunalen Wahlrechts für Bürger aus Nicht–EU-Staaten zeigte Roberto Alborino, dass die tatsächliche Partizipation den Migranten immer noch verweigert wird. Mit Verweis auf das Integrationspolitische Memorandum der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege stellte Roberto Alborino fest, dass die Anerkennung der Zuwanderungsrealität in der Bundesrepublik immer noch ausstehe. Das Gelingen der Integration sei insgesamt ein wichtiger Prüfstein für die Demokratie in Deutschland und in der Europäischen Union.

In der anschließenden Diskussion ergab sich die Frage, ob nicht die Gründung eines islamischen Wohlfahrtsverbandes – in Analogie zum katholischen Caritasverband, zur protestantischen Diakonie und zur Zentralwohlfahrtsstelle der Juden – ein Weg sei, die Partizipation von Muslimen zu intensivieren. Ahmad al Khalifa vertrat hierzu die Auffassung, dass dies sicherlich ein erstrebenswertes Ziel sei, die Muslime in Deutschland aber noch nicht so weit seien.

In der weiteren Diskussion wurde festgestellt, dass insgesamt eine Kultur der Anerkennung fehle, um Partizipation und Chancengleichheit von Migranten tatsächlich umsetzen zu können.

Das Beispiel Göttingen zeigt aber auch, dass die Kommunen als zentrale Integrationsorte mit der Umsetzung von kommunalen Integrationskonzepten beginnen müssen – mit oder ohne Zuwanderungsgesetz.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.8

Sozialpolitische Konzepte der USA und Deutschlands – Ausgangssituation und Entwicklungen

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Sozial- und armutspolitische Programme in den USA – und deutsche Bezugnahmen**

Holger Backhaus-Maul

Sozial- und armutspolitische Programme in den USA – und deutsche Bezugnahmen

Holger Backhaus-Maul

1. Residualer Sozialstaat und bürgergesellschaftlicher Kapitalismus

Die USA sind ihrem Selbstverständnis zufolge eine liberale Gesellschaft, die den Wert der individuellen Freiheit von Wirtschaftsakteuren höher als den der gesellschaftlichen Solidarität zwischen Bürgern einstuft. Konsequenterweise wird der individuellen Verantwortung der Vorzug gegenüber der kollektiven Daseinsvorsorge gegeben; gleichzeitig erzeugt die liberale Risikogesellschaft aber in Kenntnis dessen, dass soziale Risiken jeden treffen können, auch Mitgefühl und Hilfsbereitschaft.

Liberale Gesellschaften wie die der USA haben somit auch kein ausdifferenziertes System der sozialen Sicherung: So werden Sozialhilfeleistungen nur für ausgewählte Gruppen der Armutsbevölkerung gewährt – insbesondere für arme Frauen mit kleinen Kindern, und Sozialversicherungsleistungen, d.h. die öffentliche Renten- und die öffentliche Krankenversicherung, stehen in der Regel nur für alte und behinderte Menschen bereit. Weiterreichende sozialpolitische Reformversuche, die darauf abzielten, die bestehenden Sozialprogramme zu einem System der sozialen Sicherung auszubauen, sind mit der Ablehnung der Gesundheitsreform im Jahre 1993 gescheitert und dürften mittelfristig erfolglos bleiben (vgl. Skocpol 1996).

Für die Einkommenssicherung spielen Transfereinkommen aus öffentlichen Sozialversicherungen somit eine marginale Rolle, während Erwerbseinkommen sowie Kapital- und Vermögenserträge von wachsender Bedeutung sind. Für die Unter- und für große Teile der Mittelschicht hat dieses Gesellschaftsmodell insbesondere in den „teuren“ Städten zur Folge, dass alle Familienmitglieder im erwerbsfähigen Alter extensiv arbeiten, um entweder – wie im Falle der Mittelschichten – einen standesgemäßen Lebensunterhalt zu gewährleisten oder die Existenz unterer Einkommensgruppen bzw. der Working Poor zu sichern. Aus einer wohlfahrtspolitischen – westeuropäischen – Perspektive gelten die USA somit in der Regel als ein „negatives“ Gegenmodell zur sozialen Marktwirtschaft, die eine Vielzahl von gesellschaftspolitisch begründeten und sozialrechtlich regulierten Ausnahmen von der Notwendigkeit zur Erwerbsarbeit geschaffen hat (Esping-Andersen 1990). Diese Negativbewertung des residualen US-amerikanischen Sozialstaats aus „alteuropäischer“ Perspektive wurde nicht zuletzt durch die 1996 in den USA beschlossene reguläre Befristung von Sozialhilfeleistungen auf fünf Jahre nochmals verstärkt.

Bürgergesellschaftlicher Kapitalismus?

Gleichwohl geht von den USA eine bemerkenswerte Faszination aus, wenn über Gesellschaft, Lebensformen und Alltagskultur diskutiert wird. Die US-amerikanische Gesellschaft gründet in einem moralischen Individualismus, dessen ideologische Grundpfeiler Eigenverantwortung und Eigenvorsorge in der Erwerbsgesellschaft heißen. Ein latentes Erfolgs- und Glücksversprechen in Kenntnis individueller und sozialer Risiken und ohne staatliche Garantien sind die Folge. Die weit verbreitete und erfahrungsgesättigte Vorstellung, in einer Risikogesellschaft zu leben, in der Erfolg und Misserfolg bisweilen eng beieinander liegen, schafft zugleich die sozialmoralische Basis für bürgerschaftliches Verständnis und Engagement. So sind die USA einerseits eine kapitalistische Gesellschaft ohne umfassendes soziales Sicherungssystem und andererseits eine Gesellschaft mit einem – im internationalen Vergleich betrachtet – überdurchschnittlichen Potenzial bürgerschaftlichen Engagements (vgl. Putnam 2001 und bezogen auf Unternehmen Backhaus-Maul 2003).

2. Sozialstaatliche Sicherung und Hilfen

In den USA gibt es kein umfassendes und existenzsicherndes soziales Sicherungssystem. Ein nennenswerter Bevölkerungsteil ist nicht in das staatliche Sicherungssystem integriert und selbst für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die öffentliche Sozialleistungen erhalten, sind diese Leistungen allein weder bedarfsdeckend noch existenzsichernd (vgl. Murswieck 1998). Private Vorsorge

und privates Engagement stehen in den USA folglich im Mittelpunkt der individuellen Absicherung gegen soziale Risiken, während öffentliche Sozialleistungen eine – notwendige – Ergänzung darstellen.
Das soziale Sicherungssystem der USA lässt sich vereinfachend in Versicherungen und Hilfen unterscheiden (vgl. Eichenhofer 1990, Murswieck 1998, Seeleib-Kaiser 1993). Die Renten- und die Krankenversicherung für Ältere bilden den Kern des nationalen US-amerikanischen Sozialversicherungssystems. Die Rentenversicherung gewährleistet keine Status-, sondern allenfalls eine Grundsicherung. Da die Rentenversicherung beitragsfinanziert ist, erfreut sie sich einer hohen politischen Akzeptanz. Die Absicherung des Krankheitsrisikos erfolgt in den USA in der Regel durch den Abschluss einer privaten – häufig betriebsbezogenen – Krankenversicherung, da es mit Ausnahme der Krankenversicherung für Ältere und auch Behinderte (Medicare) keine gesetzliche Krankenversicherungspflicht gibt. Das Fehlen einer Krankenversicherungspflicht hat zur Folge, dass größere Bevölkerungsgruppen unzureichend oder gar nicht versichert sind. Diese Versicherungslücke wird auch nicht durch die basalen medizinischen Leistungen im Rahmen des entsprechenden Sozialhilfeprogramms (Medicaid) geschlossen. Gleichwohl sind die öffentlichen Krankenversicherungsleistungen (Medicare und Medicaid) als armuts-präventive Maßnahmen von erheblicher Bedeutung. Als weitere Sozialversicherungen sind die Arbeitslosen- und die Unfallversicherung wichtig, die aber in die Gesetzgebungskompetenzen der einzelnen Bundesstaaten fallen, so dass es in den USA in diesen Sozialversicherungszweigen keine einheitlichen nationalen Standards gibt (einführend Murswieck 1998, grundlegend Eichenhofer 1990).

Sozialstaatliche Hilfen – die Welfare Reform

In den USA wurden Sozialhilfeleistungen immer unter den Bedingungen einer die Gesellschaft dominierenden Erwerbsorientierung in der Regel für allein erziehende Mütter gewährt, die aufgrund ihrer Erziehungspflichten graduell und temporär von der Notwendigkeit zur Erwerbsarbeit frei gestellt werden sollten. Mit der programmatischen Ankündigung von William J. Clinton im Präsidentschaftswahlkampf "to end welfare as we know it" und der entsprechenden Neuregelung der Sozialhilfe im Jahre 1996 gibt es – und darin besteht die gravierende Änderung – in den USA keinen bundesweit einheitlichen und zeitlich unbegrenzten Rechtsanspruch auf Sozialhilfe für allein erziehende Mütter mehr (vgl. Gebhardt 1998). Gleichzeitig ist zu fragen – so Uwe Willke (2002) –, ob mit in der Abschaffung von sozialstaatlich definierten und arbeitsmarktfernen Sondergruppen, wie allein erziehenden Müttern und deren Integration in den Erwerbsarbeitmarkt, eine konsequente Weiterentwicklung der US-amerikanischen Erwerbsgesellschaft vorangetrieben wird.

Soziale Hilfen

Die sozialen Hilfen sind ein wesentlicher Bestandteil des sozialen Sicherungssystems der USA. Im Unterschied zur deutschen Sozialhilfe setzen sie sich aus einer Vielzahl von Bundes-, Länder- und Kommunalprogrammen zusammen, die immer wieder erheblichen politischen Einflussnahmen unterliegen. Im Kern handelte es sich um vier national gültige, bedarfsgeprüfte, steuerfinanzierte und zielgruppenbezogene Sozialhilfeprogramme, die – im Unterschied zum deutschen Bundessozialhilfegesetz – relativ häufig modifiziert wurden und werden:

- Aid for Families With Dependent Children (AFDC): Dieses Programm gewährte bis 1996 finanzielle Leistungen für bedürftige Familien bzw. allein erziehende Mütter mit Kindern: Im Kern handelt es sich somit um kinderbezogene Sozialhilfeleistungen. Dieses Sozialhilfeprogramm stand im Mittelpunkt der Welfare Reform und löste Temporary Assistance for Needy Families (TANF) ab, deren Verpflichtung zur Erwerbsarbeit und zeitliche Befristung Anlass zu massiver Kritik boten.
- Im Rahmen des Supplement Security Income (SSI) werden finanzielle Mittel für bedürftige alte und für behinderte Menschen bereitgestellt.
- Das Food-Stamps-Programm stellt Lebensmittelhilfen für bedürftige Familien bereit.
- Medicaid gewährleistet eine minimale Krankenversorgung für Arme.

Geringes Leistungsvolumen

Diese nationalen Sozialhilfeprogramme werden durch zusätzliche Sozialhilfemaßnahmen der einzelnen Bundesstaaten und Kommunen ergänzt und durch steuerpolitische Maßnahmen wie den Earned Income Tax Credit, d.h. öffentliche Zuschüsse und Steuerermäßigungen für erwerbstätige, aber dennoch einkommensschwache Familien (Working Poor), flankiert. Betrachtet man die Leistungsseite dieser Programme, so ist aber festzuhalten, dass die sozialen Hilfen weder bedarfsdeckend noch existenzsichernd sind, so dass die Mehrzahl der LeistungsempfängerInnen in den USA unterhalb der offiziellen Armutsgrenze lebt (weiterführend Hanesch 1997).
Trotz dieser eher geringen und lückenhaften Leistungen waren die sozialen Hilfen immer wieder Gegenstand restriktiver politischer Strategien. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Nicht zuletzt aber sind steuerfinanzierte soziale Hilfen ohne verbindliche Gegenleistungen in einer erwerbszentrierten Gesellschaft immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und populistischer Anfeindungen – bis hin zur Diskriminierung der Betroffenen als „unwürdige“ Arme (vgl. Katz 1989). Die Kritik an den sozialen Hilfen mündete 1996 in die Welfare Reform, die im Wesentlichen auf eine Beendung des unbefristeten Rechtsanspruches auf Leistungen im Rahmen der Aid for Families With Dependent Children (AFDC) bzw. auf deren Ersetzung durch die befristeten Hilfen für bedürftige Familien (Temporary Aid for Needy Families/TANF) abzielte. Daneben hat die Welfare Reform auch zur Folge, dass die Leistungen des Food-Stamps-Programms reduziert wurden.
Die Welfare Reform geht auf die Initiative der Clinton-Administration zurück, wurde von zahlreichen republikanischen und demokratischen Gouverneuen unterstützt und fand letztlich im Kongress eine breite Zustimmung bei Republikanern und auch großen Teilen der Demokratischen Partei (vgl. Gebhardt 1998, Wieseman 1996). Die politischen Motive zur Initiierung und Unterstützung der Welfare Reform sind dementsprechend heterogen. So wurde von Seiten der Republikaner die Meinung vertreten, dass die Sozialhilfe gar nicht in der Lage sei, soziale Probleme zu lösen, sondern vielmehr „schädliche“ soziale Abhängigkeiten schaffen würde. Sie kämpften mit anti-staatlichen Slogans ("big government") erstens für ein Ende der nationalstaatlichen Sozialhilfe und eine Kompetenzübertragung auf die einzelnen Bundesstaaten sowie zweitens für verhaltenssteuernde Maßnahmen, die SozialhilfeempfängerInnen, insbesondere die viel zitierten minderjährigen Mütter, wieder auf den „Pfad der Tugend“ zurückbringen sollten. Die Clinton-Administration hingegen

plädierte vor allem für eine Befristung der Sozialhilfe, staatliche Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie für flankierende soziale Dienstleistungen, insbesondere zur Kinderbetreuung.

Abtretung sozialhilferechtlicher Kompetenzen des Bundes an die Einzelstaaten

Die Welfare Reform hat zur Folge, dass aus einem bundesweiten Rechtsanspruch auf soziale Hilfen eine zeitlich begrenzte und von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedlich ausgestaltete Überbrückungshilfe zur Integration in den Erwerbsarbeitsmarkt geworden ist (vgl. Gebhardt 1998). Der Bund stellt den Einzelstaaten Sozialhilfebudgets zur Verfügung, als deren Berechnungsgrundlage die Sozialhilfeausgaben des Jahres 1994 gelten. Die Einzelstaaten sind dazu verpflichtet, ergänzend lediglich 75 % ihrer AFDC-Ausgaben des Jahres 1994 bereitzustellen. Ansonsten verfügen die Einzelstaaten über weitreichende Entscheidungskompetenzen bei der Festsetzung von Bedürftigkeitskriterien, der Verhängung von Sanktionsmaßnahmen gegen „unwürdige“ SozialhilfeempfängerInnen, der Einrichtung von Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie bei der Schaffung flankierender sozialer Dienste und Einrichtungen zur Kinderbetreuung (vgl. Willke 2002). Selbst bei der Entscheidung über die Befristung des Sozialhilfebezuges können die Bundesstaaten einerseits die Höchstbezugsdauer von maximal fünf Jahren absenken und andererseits aber auch bis zu 20 % der LeistungsempfängerInnen länger als fünf Jahre fördern.
Unter diesen Bedingungen überrascht es nicht, dass die Welfare Reform angesichts einer ausgesprochen günstigen Wirtschaftsentwicklung bereits nach zwei Jahren zu einer deutlich sinkenden Zahl von Sozialhilfeempfängern geführt hat (vgl. The Economist vom 20. März 1999). So konnte die Clinton-Administration vermelden, dass 1998 im Bundesdurchschnitt bereits 35 % der erwachsenen SozialhilfeempfängerInnen einer mindestens zwanzigstündigen Erwerbsarbeit nachgegangen seien oder zumindest an einer Arbeitsvorbereitungsmaßnahme teilgenommen hätten (vgl. Chicago Tribune vom 1. August 1999). Im Bundesstaat Wisconsin, der als Vorreiter der Welfare Reform gilt, liegt diese Quote sogar bei über 55 % (Massing 1999).
Diese schnellen Erfolge provozieren aber auch kritische Nachfragen. Die Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt erfolgte bisher unter günstigen wirtschaftlichen Bedingungen; Aussagen über die zukünftigen Erwerbschancen von Sozialhilfeempfängern lassen sich daraus noch nicht ableiten. Auf jedem Fall aber – so Robert Solow (1998) – ist es zweifelhaft, ob der Arbeitsmarkt überhaupt alle erwerbsfähigen und in der Regel unzureichend qualifizierten SozialhilfeempfängerInnen aufnehmen kann. Und dort, wo es in nennenswertem Umfang zu einer Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt kommt, hat dieses – im Sinne einer Lohnkonkurrenz – eine Verschlechterung der an sich schon prekären Einkommenssituation der unteren Lohngruppen, insbesondere der Working Poor, zur Folge. Kommt es aber zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der USA, so weisen KritikerInnen der Welfare Reform darauf hin, dass die ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen als erste von Entlassungen betroffen sein werden.
In einem viel grundsätzlicheren Sinne bleibt zu fragen, ob die Welfare Reform letztlich zur sozialen Integration beiträgt. Die vorliegenden empirischen Untersuchungen etwa von Julia Henley (2001) weisen darauf hin, dass Sozialhilfeempfängerinnen nicht nur eine Randstellung bzw. einen prekären und unsicheren Status auf den Erwerbsarbeitsmarkt einnehmen und über ein relativ geringes Humankapital verfügen, sondern bei der Ausstattung mit der Ressource Sozialkapital deutlich benachteiligt sind: Sie können in einem sehr viel geringerem Maße als andere Bevölkerungsgruppen auf soziale Netze zurückgreifen, die für eine erfolgreiche Lebensorganisation unabdingbar sind. Wir haben es also mit einer Mehrfachbenachteiligung zu tun, die – in „alteuropäischer Tradition“ – eigentlich eine einzelfallspezifische Kombination aus Sach-, Geld- und Dienstleistungen erforderlich machen würde, die aber das durchschnittliche Sozialhilfebudget von Bundesstaaten übersteigen dürfte.

3. Globale Thematisierung und nationale Pfade

Neue Perspektiven auf „lieb gewonnene Routinen“?

Das jeweilige soziale Sicherungssystem ist Ausdruck spezifischer nationaler Entscheidungen und Entwicklungen. Derartige nationale Entwicklungspfade stecken zugleich den Möglichkeitsspielraum für die aktuelle und die zukünftige Sozialpolitik ab. Somit sind „gute“ Ideen nicht einfach von einer in die andere Gesellschaft zu übertragen, sondern bedürfen eines spezifischen Kontextes. Gleichwohl ermöglichen nationale Vergleiche wechselseitige Lernchancen, da sie „überholte“ Regelungen in einem neuen Licht erscheinen lassen und Anregungen für institutionelle Innovationen gegeben können.

Wirtschaftsliberale Deutungen

Die soziale Sicherung der USA – insbesondere die Sozialhilfe – galt lange Jahre als abschreckendes Beispiel eines unsozialen Kapitalismus. Ghettos, Rassendiskriminierung, Erwerbslosigkeit und existenzielle Armut prägten die Armutsbilder. Gleichzeitig erfuhr der deutsche Sozialversicherungsstaat mit dem Fall der Mauer eine breite politische Zustimmung. Diese Wertschätzung einer universellen sozialen Sicherung hat in den 1990er-Jahren auch in Deutschland gegenüber einer wirtschaftsliberalen Deutung an kultureller und politischer Prägekraft verloren: Sinkende öffentliche Sozialausgaben würden die Privatwirtschaft und die Privathaushalte entlasten, so dass steigende Investitions- und Konsumneigungen den nationalen Wirtschaftsstandort in eine blühende Landschaft verwandeln würden – lautet die populäre wirtschaftsliberale Losung.

Schwache Akteure

Die Suche nach schnellen politischen Erfolgen konzentrierte sich sowohl in den USA – nach dem Scheitern der Gesundheitsreform im Jahre 1993 – als auch in Deutschland nicht auf die ausgabenrelevanten Bereiche der sozialen Sicherung, d.h. die Absicherung im Krankheitsfalle oder im Alter, sondern auf die Kernbereiche der Armutspolitik. Die Gründe für eine derartige Strategiewahl sind relativ schlicht: Eine restriktive staatliche Armutspolitik verspricht – angesichts der skizzierten wirtschaftsliberalen Grundüberzeugung – eine breite öffentliche Unterstützung in einem Politikfeld mit relativ schwachen politischen Akteuren (vgl. Gebhardt 1998 und Seeleib-Kaiser 1993). Jenseits des „politischen Tagesgeschäfts“ stellt sich aber die fachpolitische Frage, ob die Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in den Erwerbsarbeitsmarkt nachhaltig zur Lösung von Armutsproblemen, zur Verbesserung der nationalen Wirtschaftsbedingungen und nicht zuletzt auch zu deren sozialer Integration beigetragen haben.

Deutschland: Kontinuität mit Einschnitten

In der Sozialhilfe – als wichtigstem Teil der Hilfen im deutschen sozialen Sicherungssystem – stellt sich die fachpolitische Situation grundlegend anders dar als bei den Sozialversicherungen. Gemessen am finanziellen Volumen der Sozialversicherungen ist die Sozialhilfe relativ randständig. Gleichwohl ist auch in Deutschland die Sozialhilfe in den 1990er-Jahren zum Gegenstand politischer Kontroversen geworden. Da die Sozialhilfe größtenteils aus dem Steueraufkommen der Kommunen finanziert wird, sind die Gebietskörperschaften angesichts einer sich verschlechternden öffentlichen Haushaltslage besonders daran interessiert, in diesem für sie relevanten Haushaltsposten dauerhafte Einsparungen zu erzielen. Diese kommunalen Bestrebungen finden in Teilen der Öffentlichkeit eine deutliche Resonanz. Seitdem wird weniger über die Rechte von Sozialhilfeempfängern als über deren Pflichten, insbesondere zur Arbeit, diskutiert. Im Unterschied zu den USA stellt die Sozialhilfe in Deutschland aber einen integralen Bestandteil des sozialen Sicherungssystems dar, auf die alle nachweislich bedürftigen Bürger einen Rechtsanspruch haben und die Leistungen im Bedürftigkeitsfalle ohne zeitliche Befristung zur Verfügung stellt.

Globale Fragen und nationale Antworten: Zukunft der Armutspolitik

Betrachtet man die Welfare Reform in den USA und auch die Änderungen in der deutschen Sozialhilfegesetzgebung, so lassen sich bemerkenswerte Ähnlichkeiten in den Entwicklungen feststellen. Im Mittelpunkt der politischen Diskussion über die Sozialhilfe stehen nicht die Rechte von Leistungsnehmern, sondern vielmehr deren Pflichten zur Gegenleistung bei der Inanspruchnahme von steuerfinanzierten Sozialleistungen.

In beiden Gesellschaften ist die Sozialhilfepolitik als steuerfinanzierter Zweig des sozialen Sicherungssystems in den 1990er-Jahren Gegenstand politischer Auseinandersetzungen geworden (vgl. Gebhardt/Jacobs/Leibfried 1999). In Deutschland hat die sozialpolitische Debatte zu einer partiell restriktiven Sozialhilfepraxis geführt: Wer als SozialhilfeempfängerIn erwerbsfähig ist und die Übernahme einer Erwerbsarbeit ablehnt, kann unter bestimmten, rechtlich geregelten Bedingungen vom Sozialhilfebezug ausgeschlossen werden. Bei der Betrachtung der Sozialhilfesituation in den USA hingegen ist zu bedenken, dass derartige Leistungen bereits in der Vergangenheit auf die Gruppe der allein erziehenden Mütter und ihre Kinder begrenzt waren. Dieses auf eine spezielle Zielgruppe ausgerichtete Sozialprogramm hat mit der Welfare Reform, d.h. mit der zeitlichen Befristung des Leistungsbezugs, der Verpflichtung zur sukzessiven Integration in den Erwerbsarbeitsmarkt und der Bereitstellung flankierender Dienste zur Kinderbetreuung, eine arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitische Radikalisierung erfahren. Dabei ist aber zu bedenken, dass die US-amerikanische – im Unterschied zur deutschen – Sozialpolitik mit befristeten Programmen arbeitet, die auch relativ schnell wieder verändert werden können.

Festzuhalten bleibt, dass es sich bei der Welfare Reform in den USA letztlich um eine erwerbspolitische Reformulierung von Sozialhilfeleistungen für allein erziehende Mütter und ihre Kinder handelt. Unter den Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität und eines quasi leer geräumten Arbeitsmarktes in der US-amerikanischen Erwerbsgesellschaft ist es durchaus konsequent, erwerbsarbeitsmarktferne Gruppen – wie allein erziehende Mütter – in den Erwerbsarbeitsmarkt integrieren zu wollen (vgl. Willke 2002), wenngleich der bisweilen „erbarmungslose“ Verpflichtungscharakter ein Rückgriff in vordemokratische Fürsorgetraditionen zu sein scheint. Ist man bereit dieser Vorstellung zu folgen, so bietet die höchst unterschiedliche Ausgestaltung dieses Programms in den einzelnen Bundesstaaten dennoch vielfach Anlass zur Kritik: Seien es etwa Art und Umfang der angebotenen Arbeiten und Sozialhilfezahlungen, die Qualität der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die fachlichen Standards in der Kinderbetreuung.

Angesichts der prekären wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Situation in Deutschland wirkt die Diskussion über die Welfare Reform als Best-Practice-Beispiel für deutsche Sozialreformen geradezu deplaziert – denn welcher Teilarbeitsmarkt sucht hier händeringend nach Sozialhilfeempfängerinnen? Gleichwohl hat gerade die christdemokratische Rezeption der US-amerikanischen Debatte auch etwas Selbstaufklärerisches: Die Vorstellung, dass der Mütterstatus nur fern der Erwerbsarbeit und in Aufopferung für die Familie zu definieren sei, wird stillschweigend ad acta gelegt. Und die globale Erkenntnis, dass Erwerbsarbeit für die Identitätsbildung und die soziale Integration unabdingbar sei, verweist in Deutschland in unangenehmer Weise auf das Scheitern von Wirtschafts – und Arbeitsmarktpolitik. Die Diskussion über die Pflicht von SozialhilfeempfängerInnen zur Erwerbsarbeit - unter Verweis auf die US-amerikanische Debatte – ist angesichts der prekären arbeitsmarktpolitischen Situation in Deutschland allenfalls eine politische Ersatzhandlung für ausstehende Sozialreformen in Kernbereichen des sozialen Sicherungssystems wie der Renten – und der Krankenversicherung.

Und im Hinblick auf diese in Deutschland noch ausstehenden Sozialreformen stellt sich die politische und wissenschaftliche Grundsatzfrage, ob Sozialpolitik und die entsprechenden Ausgaben wirtschaftliche Entwicklungen behindern oder ob ein zeitgemäßes soziales Sicherungssystem nicht vielmehr wirtschaftliche Entwicklungen begünstigt? Soziale Sicherung, inklusive sozialer Hilfen, eröffnet Gesellschaften die notwendige institutionelle Flexibilität, um sich am Weltmarkt erfolgreich behaupten zu können – lautet die vorläufige Antwort Elmar Rieger und Stephan Leibfried (1999), –, eine begründete Annahme, an deren Realitätstest wir im Selbstversuch teilnehmen dürfen.

Literatur:

Backhaus-Maul, Holger (Hrsg.) 1999, Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit. Die „Welfare Reform“ in den USA als Vorbild?, Frankfurt/M.

Backhaus-Maul, Holger 2003, Engagementförderung durch Unternehmen in den USA. Über die produktive Balance zwischen Erwerbsarbeit, Familienleben und bürgerschaftlichem Engagement, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) 2003, Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen, Opladen, S. 85–147.

Backhaus-Maul, Holger 2003, Sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland, erscheint in: Ulli Arnold, Bernd Maelicke (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden.

Chicago Tribune, 1. August 1999, Welfare Report Shows Some Getting Jobs, S. 6.

Eichenhofer, Eberhard 1990, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, Baden-Baden.

Esping-Anderson, Gøsta 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Gebhardt, Thomas 1998, Arbeit gegen Armut. Die Reform der Sozialhilfe in den USA, Opladen.

Gebhardt, Thomas; Jacobs, Herbert; Leibfried, Stephan 1999, Sozial(hilfe)politik in Deutschland und den USA. Ein Vergleich der nationalen politischen Thematisierung, in: Holger Backhaus-Maul (Hrsg.) 1999, a.a.O.

Gehlen, Martin 1997, Das amerikanische Sozialnetz im Umbruch. Die Welfare-Reform von 1996 aus europäischer Perspektive, Münster.

Hanesch, Walter 1997, Armut und Sozialhilfe in den USA, in: WSI-Mitteilungen 50, Heft 4, S. 266–279.

Henley, Julia R. 2001, Informal Support Networks and the Maintenance of Low-Wage Jobs, in: F. Munger (ed.), Laboring below the Line: The New Ethnography of Poverty, Low Wage Work, and Survival in the Global Economy, New York.

Katz, Michael B. 1989, The Undeserving Poor. From War on Poverty to the War on Welfare, New York.

Leibfried, Stephan; Wagschal, Uwe (Hrsg.) 2000, Der deutsche Sozialstaat. Bilanz – Reform – Perspektiven, Frankfurt/New York.

Massing, Michael 1999, The End of Welfare?, in: The New York Review of Books 66, 15, S. 22–26.

Murswieck, Axel 1998, Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46, Heft 19, S. 33–45.

Putnam, Robert (Hrsg.) 2001, Gesellschaft und Gemeinsinn, Gütersloh.

Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan 1999, Wirtschaftliche Globalisierung und Sozialpolitik. Zur Analyse eines Wechselverhältnisses am Beispiel der USA, in: Holger Backhaus-Maul (Hrsg.) 1999, a.a.O.

Schmidt, Manfred G. 1998, Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.

Seeleib-Kaiser, Martin 1993, Amerikanische Sozialpolitik – Politische Diskussionen und Entscheidungen in der Reagan-Ära, Opladen.

Seeleib-Kaiser, Martin 2001, Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssyteme in Deutschland, Japan und den USA, Frankfurt/New York.

Skocpol, Theda 1996, Boomerang. Health Care Reform and the Turn against Government, New York/London.

Solow, Robert M. 1998, Work and Welfare, Princeton.

The Economist, 20. März 1999, The Crunch Comes for Welfare Reform, S. 29–30.

Willke, Uwe 2002, Sozialhilfe in den USA, Opladen.

Wiseman, Michael 1996, Welfare Reform in the United States: A Background Paper, in: Housing Policy Debate 7, volume 4, S. 595-648.

76. Deutscher Fürsorgetag

Symposium 2

Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung

Mittwoch, 7. Mai 2003

16:00 Uhr–18:00 Uhr

Vorträge:

- **Kinder und Jugendliche heute – Situation, Entwicklung, Anforderungen**

Prof. Dr. Ingo Richter, Direktor des Deutschen Jugendinstituts a.D., Honorarprofessor an der Universität Tübingen

- **Fördern und fordern: Wie viel Staat brauchen Erziehung, Bildung und Betreuung?**

Prof. Dr. Richard Münchmeier, Institut für Sozial- und Kleinkindpädagogik, Freie Universität Berlin

Kinder und Jugendliche heute – Situation, Entwicklung, Anforderungen

Prof. Dr. Ingo Richter

Der 11. Kinder- und Jugendbericht steht unter dem Motto „Öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen“. Es geht dabei um zweierlei, nämlich

1. um ein neues Verständnis der **Aufgaben** im Bereich Familie, Kindheit und Jugend: Hierzu bedarf es einer Klärung des Begriffes **„Verantwortung“**, und es geht
2. um ein neues **Verständnis des Staates:** Was heißt „**öffentliche** Verantwortung“?

Ich spreche also zunächst über den Begriff der „Verantwortung“ und dann über den Begriff des „Öffentlichen“.

Verantwortung

Den Begriff „Verantwortung“ umgibt eine Aura des Bedeutungsvollen,

> „In seiner **Verantwortung** vor Gott und den Menschen ... hat sich das Deutsche Volk diese Verfassung gegeben“

lautet der erste Satz des Grundgesetzes; häufig schwingt etwas Heiliges mit, so, wenn z.B. von einer

> „**Verantwortung** des Menschen für die Schöpfung Gottes“

die Rede ist. Der Begriff kann aber auch etwas politisch Unerbittliches an sich haben, wenn wir z.B. in der Zeitung lesen:

> „Auf Drängen seiner Parteifreunde übernahm der Gesundheitsminister die **Verantwortung** für den Blutkonservenskandal und trat zurück.“

Der Begriff deutet aber auch die Folgen des alltäglichen Verbrechens an:

> „Der ‚Sittenstrolch‘ muss sich vor dem Richter **verantworten**“,

lautet dann z.B. die Schlagzeile der Boulevard-Presse.

Die Verletzung der Verantwortung hat Folgen – im Alltäglichen werden sie mit dem Begriff der **Haftung** bezeichnet: Verantwortung und Haftung – man hat für die Folgen durch Haftung persönlich einzustehen. Im Politischen ist das mit den Folgen schwieriger: Wer haftet eigentlich für die Folgen politischer Fehlentscheidungen, z.B. den Bau eines unnützen umweltschädlichen Kanals?

Wie es scheint, besteht zwischen der großen Bedeutung des Begriffes „Verantwortung“ und seiner begrifflichen Fassung ein gewisses Missverhältnis; der Begriff ist eigentlich ziemlich unklar. Ich möchte deshalb in meinem Vortrag einen kleinen Beitrag zur Klärung dieses doch so wichtigen und dennoch so unklaren Begriffes leisten.

Ich werfe einen Blick auf die Wissenschaften. Die Ausbeute ist erstaunlich gering.

1. Die bedeutendsten Beiträge zur Konzeption der Verantwortung stammen aus der **Theologie**. Es geht um die Verantwortung des Einzelnen für sich selbst, für seine Mitmenschen und letztlich die ganze Menschheit vor Gott – und mit den Begriffen der Sünde, der Hölle und des Jüngsten Gerichtes steht ein eindrucksvolles Sanktionensystem für die Folgen des verantwortungslosen Handelns bereit.
2. **Pädagogik** und **Entwicklungspsychologie** suchen Antworten auf die Frage, wie Kinder selbstständig werden und ob sie Verantwortung erlernen können, eine Frage, die jüngst von Nucci und Oser eher skeptisch beurteilt worden ist (Stiftung Brandenburger Tor, Jugend übernimmt Verantwortung – Lernziel Verantwortung, 2001, S.67 ff und S. 93 ff.).
3. Die Jurisprudenz hat im Zivilrecht und im Strafrecht unterschiedliche Ansätze zur Begründung von Verantwortung und Haftung entwickelt, insbesondere auch für die Zurechnung von unterlassenem Handeln. Im politischen Bereich gilt zwar im parlamentarischen System der Grundsatz der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und gegenüber dem Rechnungshof, – aber letztlich fehlt es an einer Zuordenbarkeit politischen Handelns, und vor allem fehlt es an der Haftung.

4. **Max Weber** hat nach der Novemberrevolution den Begriff der **Verantwortungsethik** geprägt und ihn in seinem Aufsatz „Politik als Beruf“ den bloßen Gesinnungsethikern entgegengeschleudert, die die Folgen ihres Handelns nicht bedenken, sondern sich mit einem moralischen Rigorismus zufrieden geben. Die **politikwissenschaftliche Kategorie der Folgenberücksichtigung** hat hier ihren Ursprung und – positiv gewendet – sogar die Politik der Nachhaltigkeit.
5. Den umfassendsten Versuch einer Analyse und Begründung hat in den 70er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts angesichts der Umweltzerstörung der Philosoph **Hans Jonas** unternommen: „Das Prinzip Verantwortung“. Jonas kennzeichnet Verantwortung durch die Begriffe Totalität, Kontinuität und Zukunft. Angesichts der Bedrohung durch Umweltkatastrophen stellt er die Verantwortung für die Existenz der Menschheit in den Vordergrund, eine Verantwortung, die er dem „Staatsmann“ zuweist; Verantwortung für die Existenz des Selbst ist die parallele Ausprägung individueller Verantwortung, die für das Kind von den Eltern getragen wird. Während diese, die individuelle Verantwortung der Eltern, nach Jonas auf der Zeugung beruht, begründet Jonas die politische Verantwortung des Staatsmannes aus dem Akt der Wahl durch das Volk – eine Begründung, auf die ich noch zurückkommen werde.

Nach diesen Vorklärungen zum Begriff der Verantwortung wende ich mich nun der Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu, d.h. dem Begriff, den die 11. Kinder- und Jugendberichtskommission in den Mittelpunkt ihrer Begründungen gestellt hat. Ich knüpfe an Hans Jonas an, der das Prinzip Verantwortung angesichts ökologischer Katastrophen, die die Existenz der Menschheit bedrohen, formuliert und ausbuchstabiert hat. Man kann Jonas’ Grundgedanken umdrehen: Das Prinzip Verantwortung begründet nicht nur Pflichten angesichts der Zerstörung der Welt, sondern es gilt erst recht für die – hochtrabend könnte man sagen – „Erschaffung der Welt“, gemeint ist die **Gewährleistung** grundlegender Lebensbedingungen. Die Kommission für den 11. Kinder- und Jugendbericht verwendet hierfür den Begriff der **Lebenslagenpolitik**, die aus der Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen folgt. Es besteht eine Verantwortung dafür, das jede junge Generation immer wieder diejenigen Bedingungen vorfindet, die für das Leben und Überleben sowie für die freie Gestaltung des Lebens durch die junge Generation selbst unerlässlich erscheinen.

Ich wende mich nun meinem eigentlichen Thema zu: Kinder und Jugendliche heute – Situation, Entwicklung, Anforderungen, das ich in drei Abschnitten behandeln werde, nämlich erstens die demographische Lage, zweitens die soziale Lage und drittens die kulturelle Lage.

1. Die junge Generation – demographische Entwicklung und Migration

Die junge Generation (0 bis 20 Jahre) umfasst zur Zeit rund 20 % der Gesamtbevölkerung. Der Anteil ist seit 1960 um rund ein Drittel gesunken, und der Anteil wird nach den Bevölkerungsvorausberechnungen bis 2020 nochmals um fast ein Viertel sinken. Kindheit und Jugend werden zu einem *„knappen Gut“*. Die alte Generation (über 65 Jahre) umfasst zur Zeit rund 15 %. Ihr Anteil ist seit 1960 um rund ein Drittel gestiegen, und er wird nach den Bevölkerungsvorausberechnungen bis 2020 um rund ein weiteres Drittel steigen. Dies begründet die These von der *„alternden Gesellschaft“*.

Anteil der unter 20-Jährigen und über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in den alten Bundesländern (1960–2020)

	1960	1970	1990	2000	2010	2020
%-Anteil der unter 20-Jährigen	28,4	29,7	20,8	21,4	19,0	17,4
%-Anteil der über 65-Jährigen	10,2	13,1	15,3	15,9	20,2	21,8

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 1, Reihe 1 „Gebiet und Bevölkerung“, Stuttgart, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Die Dramatik der Veränderungen im Verhältnis der Generationen zueinander lässt sich auch so ausdrücken: In den 60er-Jahren standen einem alten Menschen noch drei junge Menschen gegenüber, schon bald werden beide Gruppen gleich groß sein und das Verhältnis wird sich weiter zugunsten der Alten und *zu Lasten der Jungen* verschieben, es sei denn, dass es zu einer starken Zuwanderung junger Menschen kommt, da von einer Veränderung des generativen Verhalten nicht auszugehen ist.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gibt es in Deutschland eine ständige Zuwanderung aus dem Ausland, die sich allerdings vor der Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf den Westen richtete. Diese Zuwanderung beruhte auf der *Arbeitsmigration, der Aussiedlung* von so genannten Volksdeutschen aus Osteuropa und dem *politischen Asyl*. Bevölkerungspolitische Gesichtspunkte standen dabei nicht im Mittelpunkt. Auch die neue Einwanderungsdiskussion steht ganz im Zeichen der Arbeitsmigration, der Gewinnung hochqualifizierter Arbeitskräfte nämlich. Wesentliche demographische Veränderungen sind von ihr nicht zu erwarten.

Wenn sich also durch Migration die quantitativen Verhältnisse wenig ändern werden, so verändert die Migration doch die Zusammensetzung der jungen Generation. Die Statistik erlaubt keine verlässliche Aussage über den genauen Anteil der Kinder und Jugendlichen, die aus dem Ausland zugewandert sind, weil sie die Staatsangehörigkeit und nicht die Zuwanderung misst. Das Europäische Statistische Amt schätzte, dass jeder dritte Einwohner der EU unter 35 Jahren eigene Migrationserfahrungen besitzt. Die Staatsangehörigkeit verliert dem gegenüber an Bedeutung. In der nächsten jungen Generation werden die in Deutschland geborenen Kinder ausländischer

Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt erwerben und dann mit der Vollendung des 18. Lebensjahres zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit wählen müssen. Die europäische Binnenwanderung aufgrund der europäischen Freizügigkeit wird die Bedeutung der Staatsangehörigkeit zugunsten der Unionsangehörigkeit zurückdrängen. Angesichts der Entwicklung der Wanderungsbewegungen und angesichts der Veränderungen im Staatsangehörigkeitsrecht macht es in Zukunft *keinen Sinn mehr, zwischen Deutschen und Ausländern zu unterscheiden*, wohl aber nach dem Migrationshintergrund zu fragen. Die nächste junge Generation wird jedenfalls kleiner und „bunter".

2. Die sozialen Lagen von Kindern und Jugendlichen – Wohlbefinden, Versorgung und Betreuung

Legt man den Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zugrunde, der Gesundheit als „Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens" definiert, so zeigt sich, dass das Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen auch in der wohlhabenden Bundesrepublik Deutschland in vielerlei Beziehungen eingeschränkt ist, insbesondere durch chronische Krankheiten, Behinderung, Vernachlässigung, Misshandlung und Missbrauch, sowie durch Nikotin-, Alkohol- und Drogenkonsum. Rund zehn Prozent aller Kinder und Jugendlichen leiden an chronischen Krankheiten und bei zehn bis zwanzig Prozent der Kinder und Jugendlichen treten psychische Störungen auf. Fünf Prozent aller Kinder und Jugendlichen können als behindert bezeichnet werden. Mehr als ein Drittel der Jugendlichen (12 bis 25 Jahre) bezeichnen sich als Raucher bzw. Raucherinnen, ein Drittel trinkt regelmäßig Alkohol und mehr als ein Viertel hat Drogenerfahrungen. Über die Vernachlässigung von Kindern, über Misshandlungen und Missbrauch lassen sich keine verlässlichen quantitativen Angaben machen. Vernachlässigung liegt bei der Hälfte aller vormundschaftsgerichtlichen Fälle vor. Die Hälfte bis zwei Drittel aller Eltern bestrafen ihre Kinder körperlich. Die polizeiliche Kriminalstatistik nannte für das Jahr 1999 rund 15 000 Fälle des sexuellen Missbrauchs von Kindern. Die Daten geben – bei aller Begrenztheit ihrer Aussagekraft – Anlass zur Besorgnis um das körperliche, geistige und soziale Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen, insbesondere weil die Einschränkungen des Wohlbefindens weitgehend nicht auf erblichen Belastungen und auf Infektionen beruhen, sondern vielfach sozial bedingt sind und mit der sozialen Ungleichheit in der Bundesrepublik in Beziehung stehen. Trotz der großen medizinischen Fortschritte bei der Bekämpfung von Krankheiten und an der Schwelle zu noch unabsehbaren gentechnologischen Eingriffen in die menschliche Reproduktion zeigt sich, dass das körperliche, geistige und soziale Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen in erster Linie nicht vom biologisch-medizinisch-technischen Fortschritt, sondern von der sozialen Lage der Kinder und Jugendlichen und ihren Familien abhängt.

Deutschland ist eines der reichsten Länder Europas und der Welt. Dennoch gibt es in einem erschreckenden Umfang *Armut* in dieser Gesellschaft. Einkommen und Vermögen sind nämlich höchst ungleich verteilt und die Ungleichverteilung hat zugenommen, wie der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung erst jüngst wieder dargelegt hat. Von Armut besonders betroffen sind *Familien mit Kindern,* denn mit steigender Kinderzahl nehmen die Armutsquoten der Familien zu.

Betroffenheit von Armut in Deutschland 1997 im Haushaltskontext

Bevölkerung mit	Niedrigeinkommen (50 %-Schwelle) in %
Haushalts- und Lebenszyklus	
Familienhaushalt	
mit einem Kind	7,2
mit zwei Kindern	10.2
mit drei und mehr Kindern	21,5
Einelternhaushalt	29,8

Quelle: Krause/Habich 2000

Dies gilt nicht nur für die Einkommensarmut, sondern auch für die Versorgung mit Wohnraum, für Bildung und Ausbildung, für die Gesundheit, für die sozialen Beziehungen und für die kulturellen Angebote. Familien mit Kindern sind deshalb eher von sozialer Ausgrenzung bedroht. Die sozioökonomischen Verhältnisse erweisen sich für die Familien dabei als instabil und durchaus dynamisch, und sie können deshalb für mehr Menschen als früher zumindest zum vorübergehenden Problem werden. Die Bedrohung mit Armut reicht zeitweise bis in die Mittelschichten hinein, während es andererseits Familien in dauerhafter Armut gibt.

Kinder und Jugendliche können aber andererseits heute so viel *eigenes Geld* ausgeben, wie keine Generation vor ihnen, und sie sind eine umworbene Konsumentengruppe, deren Kaufkraft im Jahr 1999 auf fast 18 Milliarden DM geschätzt wurde. Ein großer Teil dieser Gelder stammt allerdings aus eigener *Erwerbsarbeit*, denn man kann davon ausgehen, dass rund die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler ab 14 Jahre zumindestens sporadisch einer Erwerbstätigkeit neben der Schule nachgeht. Die Kehrseite der vielfältigen Konsummöglichkeiten ist freilich eine spürbar zunehmende *Verschuldung* junger Menschen, die 1996 bei 17 Prozent und einer jeweiligen Höhe von 540 bis 580 DM lag. Die sozioökonomisch bedingten Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen sind deshalb insgesamt von Ungleichheit, von Widersprüchlichkeit und von großen Spannungen gekennzeichnet, in denen sie heute aufwachsen und mit denen sie zurechtkommen müssen.

Für die Betreuung der Kinder und Jugendlichen steht nach wie vor die Familie an erster Stelle. 83 Prozent aller minderjährigen Kinder leben mit einem Elternpaar zusammen, auch wenn es sich aufgrund der zunehmenden Scheidungshäufigkeit und Wiederverheiratung vielfach nicht um die eigenen leiblichen Eltern handelt. Nur ein Viertel dieser Kinder zieht vor der Vollendung des 19. Lebensjahres aus dem Elternhaus aus. Rund die Hälfte aller minderjährigen Kinder wächst in Zwei-Kind-Familien auf; allerdings sind ein Fünftel aller Kinder Einzelkinder. Die Mehrgenerationenfamilien gibt es als Haushaltsfamilie kaum noch, wohl aber als multilokale Großfamilie, denn rund ein Drittel der Mitglieder von Drei-Generationen-Familien leben im gleichen Wohnviertel zusammen.

Obwohl sich somit trotz allen Wandels der familiale Zusammenhalt als äußerst widerstandsfähig und vital erweist, ist eine familiale Kinderbetreuung ohne Kindertagesstätten undenkbar geworden, und zwar auch im Westen. Der Kindergartenbesuch kann heute in Ost wie West als normal angesehen werden. Große Unterschiede bestehen aber nach wie vor zwischen Ost- und Westdeutschen beim Krippen- und Hortbesuch der 0- bis 3-jährigen bzw. der 6- bis 10-jährigen Kinder.

Verfügbare Plätze in Kindertageseinrichtungen nach altersgruppenspezifischen Plätzen und Art der Gruppenzusammensetzung (1982 bis 1998; westliche und östliche Länder)

	Plätze je 100 der unter 3-Jährigen	Plätze je 100 der 3- bis unter 6,5-Jährigen	Plätze je 100 der 6- bis unter 10-Jährigen
Westliche Länder			
31.12.82	1,4	65,6	3,6
31.12.90	1,8	69,0	5,0
31.12.94	2,1	71,7	5,1
31.12.98	2,8	86,8	5,9
Östliche Länder			
31.12.91	54,2	99,3	50,87
31.12.94	41,3	96,2	(58,2)
31.12.98	36,3	111,8	47,7

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 „Einrichtungen und tätige Personen der Jugendhilfe“, verschiedene Jahrgänge: Daten für den Hausvergleich 1994 wurden entnommen aus DJI (1998), S. 84; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Die institutionelle Kinderbetreuung außerhalb des Kindergartens kommt also im Westen kaum voran, und von der Vollversorgung in der DDR ist nur noch knapp die Hälfte übrig geblieben. Westdeutschland hat also in dieser Beziehung einen erheblichen Nachholbedarf, und im Osten droht, trotz eines steigenden Bedarfs, ein weiterer Abbau der institutionellen Kinderbetreuung.

Jugendstudien belegen bereits seit längerer Zeit, dass – abgesehen vom Sport – die Bedeutung von Vereinen sinkt und dass die Bedeutung von informellen Netzwerken (Freundeskreisen und Cliquen) steigt. Sieht man diese Entwicklungen im Zusammenhang mit den Freizeitvorlieben der Jugendlichen, die vor allem dem Sport, der Musik und dem Feiern gelten, so rundet sich das Bild der Lebens- und Betreuungszusammenhänge von Kindern und Jugendlichen ab: Nach der vorschulischen Kindheitsphase, die durch die Familie und den Kindergarten geprägt wird, spielt sich das Leben der Kinder und Jugendlichen in der Familie, der Schule und in Peergroups ab. Die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen gilt deshalb den Voraussetzungen des familialen Zusammenlebens, der Schule als Lebens- und Erziehungsraum sowie – noch weitgehend unentdeckt – den informellen Netzwerken der Kinder und Jugendlichen.

3. Die kulturellen Lagen von Kindern und Jugendlichen – Bildung, Ausbildung, Kommunikation

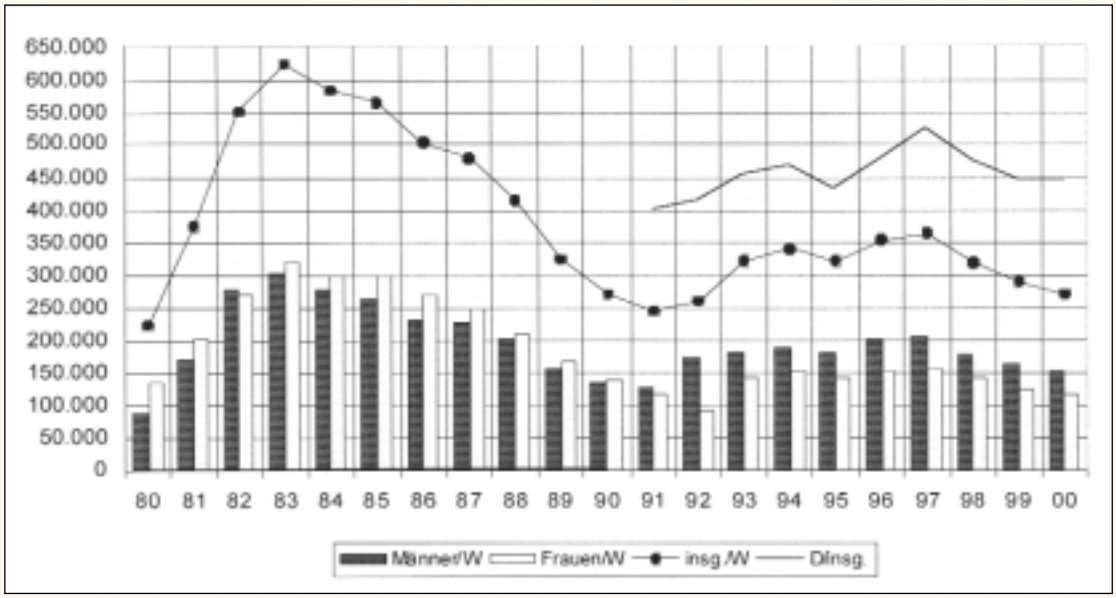
Bildung ist ein wesentliches Merkmal der sozialen Differenzierung der Gesellschaft; auch die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen unterscheiden sich ganz wesentlich nach dem Bildungsstand ihrer Eltern und nach ihrer eigenen Bildung. Deshalb ist es nicht hinnehmbar, dass einem Teil der Kinder und Jugendlichen ausländischer Herkunft, den Flüchtlingskindern, der *Zugang* zum Bildungswesen überhaupt verwehrt wird und dass sich eine beträchtliche Zahl der Schülerinnen und Schüler dem Schulbesuch regelmäßig oder gelegentlich entzieht, dass es nach Schätzungen in Deutschland etwa 200 000 „*Intensivschwänzer*“ gibt, denen der Schulbesuch völlig sinnlos erscheint. Sieht man von solchen problematischen „Randerscheinungen“ ab, so muss man feststellen, dass sich die Bildungsbeteiligung in Westdeutschland in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts außerordentlich ausgeweitet hat, indem sich die durchschnittliche *Schulbesuchsdauer* um mehrere Jahre verlängerte (in der DDR war der Schulbesuch dem gegenüber von Anfang an zentralistisch gesetzlich festgelegt).

Die quantitative Ausdehnung des Bildungssystems diente jedoch nicht dem Abbau seiner sozialen Selektivität, ganz im Gegenteil: *Das Bildungswesen reproduziert nach wie vor die soziale Ungleichheit.* Zwar ist es gelungen, die Benachteiligung von Mädchen im Schulsystem – nicht aber im Ausbildungs- und Berufssystem – zu überwinden, nicht überwunden ist aber die Selektivität des Schulwesens nach sozialer Lage und dem „kulturellen Kapital" der Familie, nach der Region und nach der ethnisch-kulturellen Herkunft. Angesichts der großen Bedeutung der Bildung für die Lebenslagen und die Lebensverläufe der Kinder und Jugendlichen, insbesondere für den Zugang zum und die Verteilung im Beschäftigungssystem, trägt das Bildungswesen zur sozialen Ausgrenzung bestimmter Gruppen von Kindern und Jugendlichen und zur *Perpetuierung des System sozialer Ungleichheit* bei.

Die Bildungsprozesse selber befinden sich in einer Umwälzung, deren Ausgang ungewiss ist. Die *Expansion und Differenzierung* des Wissens macht eine planvolle Entwicklung der Curricula unmöglich. Kinder und Jugendliche erleben einerseits eine globale *Standardisierung* von Wert- und Normvorstellungen, andererseits aber auch eine gleichzeitige und komplementäre *Wertepluralisierung* und Ausbildung regionaler und kleinräumiger Auffassungen und Praktiken. Die Vorstellung von einer *„Normalbiographie"*, in der die Schritte vom Kind zum Jugendlichen und vom Jugendlichen zum Erwachsenen als konsekutive Bildungs- und Ausbildungsprozesse konzipiert sind, die in einen Lebensberuf einmünden, prägt zwar immer noch das Bildungs- und Ausbildungssystem, bestimmt jedoch nicht mehr die Wirklichkeit der Lebensverläufe. Bildung kann unter diesen Voraussetzungen nicht auf den Wissenserwerb und das Erlernen berufsverwertbarer Fertigkeiten beschränkt sein, sondern muss darüber hinaus *die Fähigkeit zu selbstständigem, verantwortungsvollem Handeln vermitteln*. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bildungsprozesse aus diesem Grunde stärker an die eigenen Ressourcen der Kinder und Jugendlichen, an ihre Lebenslagen, anknüpfen müssen und dass sie mehr Zeit erfordern - nicht mehr Schulzeit, sondern mehr Zeit für eine *Selbst-Bildung* der Kinder und Jugendlichen.

Das vielfach beschworene „Ende der Arbeitsgesellschaft" zeichnet sich einstweilen nicht ab, vielmehr die *Fortdauer der Massenarbeitslosigkeit* und ein *fortgesetzter Wandel*, der tradierte Normalitätskonzepte in Frage stellt und aus dem neue Anforderungen an die Lebensführung folgen. Ausbildung und Arbeit behalten für die Identitätsbildung der Jugendlichen und für die Sicherung einer Erwerbsgrundlage eine dauerhafte Bedeutung, und zwar in steigendem Maße auch für junge Frauen. Zwar gelingt es durch die Schaffung öffentlich geförderter Ausbildungsplätze und durch den Ausbau schulischer Ausbildungswege wieder *ausgeglichene Ausbildungsplatzbilanzen* vorzulegen. Sie können jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt an der so genannten *zweiten Schwelle* nach wie vor prekär ist und dass auch das *Sofortprogramm* der Bundesregierung zur Überwindung der Jugendarbeitslosigkeit dieselbe noch nicht beseitigt hat.

Arbeitslose unter 25 Jahre, 1980 bis 2000 (Septemberwerte)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen © IAJ

Es besteht eine öffentliche Verantwortung für die Ausbildung *aller* Jugendlichen und für den Zugang zum Beschäftigungssystem, eine Verantwortung, die angesichts der Dualität der Ausbildung wesentlich von den Wirtschaftsunternehmen in der Bundesrepublik mit getragen werden muss. Die Bundesregierung hat auf dem Europäischen Beschäftigungsgipfel im November 1997 zusammen mit allen anderen EU-Regierungen die Verpflichtung übernommen, dafür zu sorgen, dass nach fünf Jahren, also im Jahre 2003, kein Jugendlicher länger als ein halbes Jahr ausbildungs- und arbeitslos ist, sondern entweder einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz oder einen Platz in einer Umschulungs- oder Beschäftungsmaßnahme hat. Da zur Zeit trotz des verlängerten Sofortprogramms der Bundesregierung rund neun Prozent der jungen Menschen unter 25 Jahren arbeitslos gemeldet sind, lässt sich nicht erkennen, wie die Bundesregierung dieses selbst gesteckte Ziel erreichen will.

Nun liegt es durchaus nahe, eine *Politik des Abwartens* zu wählen, denn es steht angesichts der bereits genannten demographischen Entwicklung eine *demographische Wende* bevor. Bis zum Jahre 2005 nehmen die Jahrgangsstärken der in die Berufsausbildung eintretenden Jugendlichen zu; danach nehmen sie ab. In den östlichen Bundesländern, wo die größten Probleme bestehen, fallen sie

aufgrund des sich dann auswirkenden Geburtenrückgangs nach der Wende besonders stark. Doch eine solche Politik des Abwartens kann sich leicht als Illusion erweisen. Geht sie doch stillschweigend von der Stabilität von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen im dualen System sowie gleichbleibenden Studentenzahlen aus. Doch davon ist nicht auszugehen, weil es zu großen Verschiebungen zwischen den verschiedenen Ausbildungssystemen kommen wird. Die Kommission empfiehlt deshalb eine vorausschauende Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik für junge Menschen.

Die Entwicklungen im *technisch-medialen* Bereich verändern das Leben der Kinder und Jugendlichen tief greifend. Virtuelle Sinneserfahrungen und indirekte Interaktionsformen nehmen zu; das Interesse an „fernen Welten“ nimmt zu. Dennoch mindert sich das Interesse der Kinder und Jugendlichen an direkten Kontakten im eigenen Freundeskreis nicht. Neue Medienformate – wie Chatten oder „Container-Sendungen“ im Fernsehen – bewirken, dass Intimes öffentlich wird. Kinder und Jugendliche erhalten früh und gründlich Einblicke in eine Vielfalt der Lebensmöglichkeiten. Sie werden auch früh mit den Problemen der Erwachsenenwelt konfrontiert. Einerseits eröffnen sich ihnen hierdurch Möglichkeiten, sich Mitgefühl und Verantwortungsbewusstsein, Rollendistanz, Ambiguitätstoleranz anzueignen; andererseits kann es zur Überforderung kommen.

Die Nutzung des Fernsehens durch Kinder und Jugendliche verändert sich kaum noch; das Fernsehen beansprucht allerdings anhaltend einen hohen Anteil der freien Zeit. „Grob gesagt, ist die Hälfte der freien Zeit Medienzeit und die Hälfte davon wiederum Fernsehzeit.“ Hinzu kommen nun jedoch die Zeiten, die Kinder und Jugendliche mit den neuen Informations- und Kommunikationsmitteln zubringen. Zeiterhebungen oder -schätzungen liegen einstweilen nicht vor. Doch auf die Zeit kommt es gar nicht zu sehr an, vielmehr auf die Dynamik, mit der diese Technik das Leben und das Denken der jungen Menschen verändert.

„Mehr als zwei Drittel“ haben einen eigenen Computer oder Zugang zu einem Familiencomputer. Ende 2000 erreichte das Internet rund 25 Prozent der Kinder und Jugendlichen als regelmäßige oder gelegentliche Nutzer und im gleichen Jahr besaß jeder vierte Jugendliche (12 bis 18 Jahre) ein Handy. Man kann davon ausgehen, dass diese Zahlen inzwischen explosionsartig angestiegen sind. Deutlich zeichnen sich zwei Entwicklungen ab:

1. Es bestehen deutliche soziale Unterschiede beim Zugang und bei der Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, und zwar zwischen Jungen und Mädchen, zwischen Deutschen und Ausländern, zwischen Stadt und Land sowie nach dem Bildungsniveau und der Schichtzugehörigkeit der Eltern, d.h. die Ausbreitung der neuen Technologien folgt dem System sozialer Ungleichheit.
2. Die Welt steht vor einer kulturellen Revolution, die von Kindern und Jugendlichen ausgeht oder jedenfalls in Kindheit und Jugend stärker verankert ist als in der Erwachsenenwelt. Diese kulturelle Revolution betrifft die Erzeugung, Verarbeitung und Verbreitung von Wissen, den Zugang zu den Wissensbeständen, die Kommunikation zwischen Menschen in sämtlichen sozialen Beziehungen und in sämtlichen Gegenstandsbereichen, die Befriedigung grundlegender menschlicher Bedürfnisse in den Bereichen der Information und der Meinungsäußerung, der Musik und der Kunst, des Konsums und der Unterhaltung, ja sogar der Gesundheit und der Sexualität.

Ein Fernhalten der Kinder oder Jugendlichen von diesen Einflüssen ist weder möglich noch wünschenswert. Auch hier gilt, dass Kinder und Jugendliche über bemerkenswerte Ressourcen verfügen, sich in der medialen Welt zu orientieren und mit ihr umzugehen. Gleichwohl benötigen sie die Unterstützung der Institutionen von *Bildung und Erziehung*, und zwar nicht nur im Sinne der technischen Anleitung, sondern auch, um die komplexen Medienwelten zu durchschauen und zu verstehen. Sie müssen allen einen gleichen Zugang zu den Medien und zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen. Das gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie aus ärmeren Familien – und nach wie vor für Mädchen.

Worin besteht nun diese Verantwortung?

zu 1: Demographische Lage

So wie Hans Jonas vor 20 Jahren die Verantwortung für die Existenz der Menschheit angesichts von drohenden Umweltkatastrophen beschworen hat, gibt es heute angesichts der demographischen Entwicklung Anlass, die Verantwortung für die **Reproduktion der Menschheit** in den Vordergrund zu stellen, denn einer Überreproduktion in den meisten Ländern der Welt steht eine Unterreproduktion in den westlichen Industriegesellschaften gegenüber, die nur durch Migration ausgeglichen werden könnte, durch eine massenhafte Migration, die nun wiederum Konflikte größten Ausmaßes auslösen würde. An dieser Stelle wäre an sich noch auf die Entstehung und Verbreitung der Techniken der medizinischen Reproduzierbarkeit des Menschen hinzuweisen, die in Zukunft eine Verantwortung für die Existenz der Menschheit in einem ganz elementaren Sinne begründet.

zu 2: Soziale Lage

Angesichts der großen medizinischen Fortschritte bei der Bekämpfung von Krankheiten und an der Schwelle zu noch unabsehbaren gentechnologischen Eingriffen in die menschliche Reproduktion zeigt sich, dass das körperliche, geistige und soziale Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen in erster Linie nicht vom biologisch-medizinisch-technischen Fortschritt, sondern von der sozialen Lage der Kinder und Jugendlichen und ihren Familien abhängt und damit Gegenstand von Lebenslagenpolitik wird. Die öffentliche Verantwortung für das sozioökonomische Existenzminimum bleibt auch angesichts eines grundlegenden Umbaus des Sozialstaates unbestritten; da Armut vor allem Familien mit mehreren Kindern und allein Erziehende trifft, bedarf es einer deutlichen Verlagerung der Aufmerksamkeit für die Bedingungen des Aufwachsens in dieser Beziehung. Im Unterschied zu Befürchtungen, die noch vor kurzer Zeit die „Auflösung der Familie“ und damit des zentralen Lebenszusammenhanges von Kindern und Jugendlichen beschworen, steht jetzt die Gewährleistung von Versorgung und Betreuung der Kinder in den Familien und ihre Ergänzung durch die institutionelle Kinderbetreuung im Vordergrund.

zu 3: Kulturelle Lage

Angesichts der Tatsache, dass das Bildungswesen nach wie vor soziale Ungleichheit reproduziert, bleibt die Verantwortung für die Gewährleistung von Chancengleichheit bestehen, und angesichts der Fortdauer der Massenarbeitslosigkeit muss jedenfalls jeder junge Mensch einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz erhalten. Angesichts der kulturellen Revolution durch die Informationstechnologie und angesichts der deutlichen sozialen Unterschiede beim Zugang und bei der Nutzung der neuen informationstechnologischen Möglichkeiten wird zwar eine neue Verantwortung für die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen deutlich, doch wir sind weit davon entfernt zu begreifen, wie diese Verantwortung denn wahrgenommen werden kann.

Fasst man alles dieses zusammen, so zeigt sich, dass die Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heute die Reproduktion der nächsten Generation selber und die Steuerung der Migrationsströme zum Gegenstand hat, nach wie vor die Sicherung gerechter sozioökonomischer Lebensgrundlagen sowie die Humanisierung der informationstechnologischen Revolution.

Öffentliche Verantwortung

Wenn es richtig ist, dass Verantwortung **Pflichten** begründet, deren Verletzung **Folgen** hat (Max Weber), die bei individueller Verantwortung mit dem Begriff der Haftung belegt werden, dann muss man die Frage stellen, inwiefern diejenigen, die für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen – jenseits der individuellen elterlichen Verantwortung – die öffentliche Verantwortung tragen, inwiefern sie für die Folgen ihres Verhaltens zur Verantwortung gezogen bzw. haftbar gemacht werden können. Man stellt erstaunt fest, dass dies im politischen System der Demokratie eigentlich gar nicht vorgesehen ist, erstaunlich deshalb, weil das parlamentarische System auch den Namen „Responsible Government“ trägt.

Beginnen wir mit der Staatsseite und der Frage nach den Folgen hier. Ja, „Responsible Government“ heißt, dass es eine Verantwortlichkeit der Regierung gibt. Wem gegenüber? Dem Parlament gegenüber, das – hierfür gibt es verschiedene Verfahren – die Regierung zur Rechenschaft ziehen kann, z.B. bei Haushaltsüberschreitungen. Das Parlament kann die Regierung auch für die Verletzung ihrer Verpflichtung gegenüber der nachwachsenden Generation zur Verantwortung ziehen – doch in der Parteiendemokratie ist dies schwierig.

Das Parlament aber ist nur dem Volk gegenüber verantwortlich, doch das Volk kann das Parlament nicht zur Rechenschaft ziehen – es sei denn am Wahltage. Vom einzelnen Abgeordneten heißt es im Grundgesetz sogar ausdrücklich, dass er nur seinem Gewissen unterworfen ist (Art. 38, Abs. II GG), für seine Entscheidungen also nicht zur Verantwortung gezogen werden kann – es sei denn am Wahltage. Dies ist in der parlamentarischen Parteiendemokratie auch konsequent, denn wir hatten schon mit Hans Jonas gesehen, das die Verantwortung des Staatsmannes im Wahlakt begründet ist. Dennoch bleibt es eine erstaunliche Tatsache, dass man zwar die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen einfordern kann, dass das Charakteristische der Verantwortung, die Haftung, aber bei den staatlichen Organen gar nicht eintritt. Die Verletzung der Verantwortung scheint auf der Staatsseite folgenlos zu bleiben.

Wendet man nun den Blick zur anderen Seite, zu den gesellschaftlichen Großorganisationen, die an der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ebenfalls teilhaben, dann fällt das Ergebnis noch deutlicher aus: Die Medien, die Wirtschaft, die Kirchen, die Gewerkschaften, die Wissenschaft, die Sportverbände, die Wohlfahrtsverbände, die Jugendverbände. An ihrer Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen besteht nach der Analyse der Lebenslagenpolitik kein Zweifel, auch nicht daran, das es sich um eine Form öffentlicher Verantwortung handelt. Doch wie steht es mit der Haftung, mit dem Einstehen für die Folgen? Wer haftet, wenn die Brutalität jugendlicher Verbrecher aufgrund der Banalisierung der Gewalt in den Medien zunimmt? Hat es Folgen, wenn Jugendliche zwar für die aktuellen Bedürfnisse der Betriebe ausgebildet werden, ihre Beschäftigungsfähigkeit aber vernachlässigt wird? Endet die Verantwortlichkeit der Mikrogenetik, wenn der nationale Ethikrat die Unbedenklichkeit bestimmter Verfahren festgestellt hat? Lehrer und Sozialarbeiter wehren sich gegen die Übernahme von Verantwortung für das Verhalten der ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen außerhalb ihres unmittelbaren Kontrollbereiches usw. Sie alle berufen sich in ihrem Tun auf ihre Grundrechte, die Pressefreiheit, die Unternehmerfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit, die pädagogische Freiheit – soweit staatliche Gesetze diese nicht verfassungskonform einschränken, und dies auch noch in engen Grenzen, denken wir an die Diskussion um die Berufsausbildungsabgabe oder um die Informationsfreiheit im Internet. Außer in den schüchternen und wirkungsschwachen Formen der Selbstkontrolle und der kollektiven Selbstverpflichtung gibt es keine Möglichkeiten, die öffentliche Verantwortung der gesellschaftlichen Großorganisationen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen effektiv einzufordern. Die kommunitaristischen und zivilgesellschaftlichen Versuche blieben im Appellativen stecken.

Also keine Verantwortung mit Folgen? – Auch keine folgenreiche Forderung nach der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen?

Ich habe nicht die Absicht, Sie mit einem solchen resignativen Schluss zu entlassen. Ich glaube vielmehr, dass es Mittel und Wege gibt, die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen folgenreich einzufordern. Der Schlüssel hierfür liegt im Begriff der „öffentlichen Verantwortung“ selber. Das Wort „Verantwortung“ umfasst das Wort „antworten“. Jeder, der öffentliche Verantwortung trägt, muss sich öffentlich **zu seinem Verhalten Fragen stellen lassen und Antworten geben. Öffentliche Verantwortung ist die Institutionalisierung eines solchen öffentlichen Kommunikationsprozesses**; mehr kann sie vermutlich in der Demokratie auch nicht sein; doch – man sollte die Folgen eines solchen Prozesses nicht unterschätzen. „Light is a good policeman“ – auch wenn das Handeln und Unterlassen der Verantwortlichen unmittelbare Folgen nicht zu besitzen scheint; im Zuge eines solchen öffentlichen Kommunikationsprozesses sollten sie sich einstellen: Minister müssen zurücktreten, Abgeordnete werden nicht wiedergewählt, Zeitungen werden nicht mehr gekauft, die Einschaltquoten bestimmter Sendungen sinken, bestimmte Produkte werden nicht mehr gekauft, bestimmte Dienstleistungen nicht mehr nachgefragt, die Mitgliedschaften bestimmter Verbände sinken usw. …

Wie also eine öffentliche Kommunikation über das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und die daraus folgende Verantwortung institutionalisieren? Die Kommission für den 11. Kinder- und Jugendbericht hat dafür bereits einen Vorschlag vorgelegt, in dem sie die Kinder- und Jugendberichterstattung in ein System der regelmäßigen Sozialberichterstattung einordnet und Anforderung für eine solche Sozialberichterstattung formuliert. Was fehlt, ist einstweilen die Antwort der Politik, und zwar der Politik im weitesten Sinne. Vielleicht erfolgt eine solche Antwort nur, wenn Kinder und Jugendliche selber eine solche Antwort verlangen.

In den letzten Wochen schien es nun so, als ob die Kinder und Jugendlichen wieder einmal eine solche Antwort verlangen, nämlich eine Antwort auf die Frage, warum Krieg die einzige Antwort auf die Probleme der Welt zu sein scheint. Die Verbände und Organisationen waren von dieser Frage der Kinder und Jugendlichen völlig überrascht; sie hatten offensichtlich keine Ahnung, was die Kinder und Jugendlichen bewegte, dass sie ein völlig anderes Bewusstsein von der Entwicklung der Lage in der Welt hatten als die Verbände und Organisationen selber. Ist diese Bewegung nun wieder bereits vorbei? Das System der gesellschaftlichen Verantwortung kennt die Kinder und Jugendlichen nicht, sondern beschäftigt sich vor allem mit sich selbst.

Literatur

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 2001.

Jonas, Hans: Das Prinzip Verantwortung, 1972.

Krause, P./Habich, R.: Einkommen und Lebensqualität im vereinigten Deutschland. Vierteljahresschrift zur Wirtschaftsforschung 2000, S. 317–340.

Stiftung Brandenburger Tor, Jugend übernimmt Verantwortung – Lernziel Verantwortung, 2001

Fördern und Fordern: Wie viel Staat brauchen Erziehung, Bildung und Betreuung?

Prof. Dr. Richard Münchmeier

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

unser Thema, die Frage nach Aufgaben und Engagementnotwendigkeiten des Staates in den Bereichen von Erziehung, Bildung und Betreuung, ist keineswegs neu. Sie begleitet vielmehr die Geschichte der Moderne von Anfang an.

1. Ein Blick in die Tradition

Sie ist radikal beantwortet worden, etwa in der Zeit der französischen Revolution, wo man die konsequente Verstaatlichung der Erziehung und Bildung, geradezu eine Erziehungsdiktatur des Staates gefordert hat, weil man glaubte, nur so das Licht der Vernunft, der Aufklärung zum Leuchten bringen zu können und den Parolen von Menschlichkeit, Gleichheit und Brüderlichkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

Sie ist aber auch liberal kritisiert und abgewehrt worden. Etwa im frühen bürgerlichen Liberalismus des 19. Jahrhunderts deutscher Prägung. Bildung, Erziehung und Betreuung seien Privatsache, fielen in die Domäne des privaten Haushalts, könnten am besten und freiheitlichsten von den Bürgern selbst erfüllt und gestaltet werden. Ein Sicheinmischen des Staates beschädige nicht nur die bürgerliche Freiheit, sondern müsse zwangsläufig zur Gleichmacherei, zum Mittelmaß, zur Ineffizienz führen. Und vor allem: die Übernahme der Aufgaben in staatliche Regie führe zur Lähmung der gesellschaftlichen Kräfte, ersticke bürgergesellschaftliches Engagement und Aktivität, mache mündige Bürger zum Staatsklientel, lasse den Willen zur Selbsthilfe einschlafen.

Wenn ich es recht sehe, blitzen Erinnerungen an diese Streitpositionen gelegentlich auch noch in heutigen, zeitgenössischen Debatten auf. Aber freilich, es sind nur Erinnerungen, Anklänge.

Denn der Gang der Geschichte ist anders verlaufen. Keine der genannten radikalen Positionen hat sich durchgesetzt ist geschichtsmächtig geworden. Wie wir alle wissen, ist der Grundsatzstreit zu Gunsten von Kompromissen aufgegeben worden.

- Erziehung wurde Aufgabe der Eltern, ein Recht und eine Pflicht, die „zuvörderst ihnen obliegt“. Freilich nicht ein total privatisiertes Recht; denn „über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft“ (Grundgesetz, Artikel 6).
- Versteht man unter „Bildung“ nur Lernen und Lehren, Wissensvermittlung und Qualifikationserwerb, so können wir wohl von einer weitgehenden Verstaatlichung von Bildung sprechen: Schule ist quantitativ gesehen öffentliche Schule, Verantwortungsbereich der Länder. Aber auch hier haben nun die jüngsten Leistungsvergleichuntersuchungen wieder deutlich gemacht: der Erfolg schulischen Lernens ist an außerschulische Voraussetzungen und private Unterstützung und Begleitung gebunden, vor allem durch die Familie. Wie sich gezeigt hat, ist die Schule – jedenfalls in Deutschland – bisher nicht der strahlende Ort zur Verwirklichung des Gleichheitsideals der Aufklärung geworden.
- Kompliziert ist es im Feld der Wohlfahrt und Sozialen Arbeit. Hier galten bisher nach langen Kämpfen und Auseinandersetzungen etablierte Regeln. In diesen Feldern wirkten und wirken Staat (öffentliche Träger) und Gesellschaft (freie Träger) „partnerschaftlich“ zusammen wie es in dem berühmten Verfassungsgerichtsurteil zu dem Streit über die Subsidiaritätsparagraphen aus den 1960er Jahren sagt. Ein weiterer Ausdruck für die komplizierte Beziehung zwischen Staat und Verbänden waren die Finanzierungsregelungen. Lange Zeit dominierte hier das Modell der sog. „institutionellen Förderung“, d.h., die öffentliche Hand kam ihrer Gewährleistungsverpflichtung oft dadurch nach, dass sie eine institutionalisierte Infrastruktur von Hilfsmöglichkeiten und Maßnahmen förderte, die Seite der Anbieter bzw. die anbietenden Verbände, Einrichtungen und Organisationen, sofern diese den Bedarf an ihren Dienstleistungen begründen und plausibel machen konnten. In der Sprache der Dienstlei-stungstheorie: gefördert wurde „latente Dienstleistungsbereitschaft“ – nicht immer und in erster Linie die tatsächlich erbrachten Leistungen.

Das hat sich in der jüngsten Vergangenheit – wie wir alle wissen – in einigen Bereichen schon geändert und wird sich noch weiter ändern. Das Gesetz zu den Pflegedienstleistungen nach der Pflegeversicherung ist uns hierfür ein gutes Beispiel. Und die in das KJHG eingefügten Paragraphen 78 a - g weisen in die gleiche Richtung.

Die Umstellung von institutioneller Förderung zu Gunsten einer klientenorientierten Förderung erbrachter Einzelleistungen zieht eine weitere einschneidende Veränderung nach sich: Sie öffnet auch gewerblichen Anbietern, kommerziell interessierten Akteuren den Zugang zu dem ursprünglich zwischen Staat und freien Trägern ausgehandelten Leistungsbereichen. Ein Wohlfahrts- und Betreuungsmarkt soll entstehen. Freigemeinnützigkeit ist nicht mehr immer die Voraussetzung für den Zugang. „Mehr Markt!“ ist die Leitparole.

2. Wie viel Staat brauchen wir heute?

Das Bündnis von Familie, Zivilgesellschaften und Staat kam ursprünglich zustande, damit die damals sich stellenden Zukunftsaufgaben gelöst werden konnten, damit Familie, Gesellschaft, Staat Zukunft haben konnten. Unsere bisherige Betrachtung hat bereits gezeigt, dass es eine Reihe von Anlässen und Entwicklungen gibt, die Frage, wie viel Staat Bildung, Erziehung und Betreuung brauchen, neu aufzurollen. Dabei geht es aber nicht einfach nur um eine quantitative Frage, wie viel Geld muss der Staat zur Verfügung stellen? Oder für heutige Verhältnisse vielleicht besser gefragt: Wo darf der Staat auf keinen Fall kürzen?

Vielmehr geht es auch um neu aufbrechende qualitative und inhaltliche Fragen: Wie, auf welche Weise muss der Staat seine Verantwortung wahrnehmen, welche Ziele soll er mit seinen Förderstrategien verfolgen und wie und wo muss er deshalb investieren? Die Antwort setzt also die Klärung der sich stellenden Aufgaben voraus. Wenn gelten kann, dass Erziehung und Bildung sich ausrichten müssen an den gesellschaftlichen und subjektiven Zukunftsaufgaben, dann lässt sich zuerst danach fragen, wie diese Zukunftsaufgaben

aussehen, welche Herausforderungen für Bildung und Erziehung sie enthalten und wie viel Staat, wie viel öffentliche Verantwortung für ihre Bewältigung notwendig sind.

3. Gesellschaft vor neuen Herausforderungen

Seit gut 30 Jahren ist ein sich beschleunigender Wandel unserer Gesellschaft zu beobachten, der sich in unterschiedlichen Bereichen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit aber auch mit unterschiedlichem Beharrungsvermögen vollzieht. Obwohl die Sozialwissenschaft davon ausgeht, dass wir mit unseren heutigen Forschungsmethoden und -instrumenten nur schwer erfassen können, was sich alles wie verändern wird, können wir auf Grund der bislang vorliegenden Erkenntnisse doch annehmen, dass die Gesellschaft der Zukunft

- eine *Wissensgesellschaft* sein wird, in der Intelligenz, Neugier, Lernen wollen und können, Problemlösen und Kreativität eine wichtige Rolle spielen;
- eine *Risikogesellschaft* sein wird, in der die Biografie flexibel gehalten und trotzdem Identität gewahrt werden muss, in der der Umgang mit Ungewissheit ertragen werden muss, und in der Menschen ohne kollektive Selbstorganisation und individuelle Verantwortlichkeit scheitern können;
- eine *Arbeitsgesellschaft* bleiben wird, der die Arbeit nicht ausgegangen ist, in der aber immer höhere Anforderungen an die Menschen gestellt werden, dabei zu sein;
- eine *alternde Gesellschaft* sein wird, in der aufgrund der demographischen Entwicklung sich das Generationenverhältnis einschneidend ändern und neue Formen der Lastenverteilung, der Generationengerechtigkeit und Generationensolidarität entwickelt werden müssen;
- eine *demokratische Gesellschaft* bleiben muss, in der die Menschen an politischen Diskursen teilnehmen und frei ihre Meinung vertreten können, öffentliche Belange zu ihren Angelegenheiten machen, der Versuchung von Fundamentalismen und Extremen widerstehen und bei allen Meinungsverschiedenheiten Mehrheitsentscheidungen respektieren;
- als *Zivilgesellschaft* gestärkt werden soll, mit vielfältigen Formen der Partizipation, Solidarität, sozialen Netzen und Kooperation der Bürger, egal welchen Geschlechts, welcher Herkunft, welchen Berufs und welchen Alters;
- eine *Einwanderungsgesellschaft* bleiben wird, in der Menschen verschiedener Herkunft, Religion, Kultur und Tradition integriert werden müssen, vorhandene Konflikte und Vorurteile überwunden und Formen des miteinander Lebens und Arbeitens entwickelt werden müssen, die es allen erlauben, ihre jeweilige Kultur zu pflegen, aber auch sich wechselseitig zu bereichern!

Alle diese Gesellschaftsmodelle und Trends verlangen von den Bürgerinnen und Bürgern komplexe Kompetenzen der individuellen Lebensführung und des sozialen Zusammenlebens. Sie setzen Bildung und Gebildetsein voraus. Gleichgültig nach welchem der genannten Modelle mögliche Zukünfte gedacht werden, in allen wird klar und deutlich: für die Sicherung ihres Bestandes wie für ihre Perspektiven ist Gesellschaft auf Bildung angewiesen. Von Bildung als g*esellschaftlicher Bildung* hängen entscheidend der Bestand demokratischer Kultur, die Tragfähigkeit des sozialen Zusammenhanges und der gesellschaftlichen Solidarität, die Akzeptanz der zentralen Werte und Regeln der Zivilisation unserer Gesellschaft ab. Nicht allein „Wissen“, sondern „Bildung“ in einem umfassenden Sinn sichert den Standort Deutschland und die Zukunft unserer Gesellschaft, die ihren Mitgliedern Teilhabe und Selbstbestimmung zugleich sichert.

4. Die Menschen vor den Herausforderungen der Zukunft

In einer Gesellschaft, in der die institutionellen „Geländer der Lebensführung“ immer weniger verlässlich biografische Planungen stützen können und Verläufe in mögliche Zukünfte tendenziell unkalkulierbar werden, wird Bildung auch für die *alltägliche Lebensbewältigung* der Kinder und Jugendlichen zur entscheidenden und unverzichtbaren Ressource.

Die Nachkriegsgeschichte der Familie weist zunächst einen dominanten Trend zur sog. „Gattenfamilie“ (Ehepaar mit wenigstens einem Kind) auf. Die Form der Drei- bzw. Mehrgenerationen-Familie macht heute nur noch eine verschwindend kleine Minderheit aller Haushalte aus (1997: 2,1 %). Familie bezeichnet deshalb heute nicht mehr einen Ort des Zusammenlebens mehrerer Generationen, sondern einen „Kleinfamilienhaushalt“ mit weiter gewordenen verwandtschaftlichen Bezügen.

Aber auch die Gattenfamilie ist deutlich im Rückgang begriffen. Ihr Anteil an allen Haushalten sank auf nur noch ein Drittel. Ursächlich hierfür ist sowohl die Abnahme der „Heiratsneigung“ wie die wachsende Anzahl Kinderloser.

Als Folge hiervon hat der Anteil der Einzelkinder zugenommen. Hierdurch ergibt sich für die Jugendhilfe ein besonderer Handlungsbedarf. Denn Einzelkinder sind auf Gleichaltrigenkontakte außerhalb der Familie angewiesen, sei es auf Kontakte in den informellen Cliquen, sei es in institutionellen Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit oder auf dem expandierenden Markt kommerzieller Angebote (in Freizeit- und Spielfarmen, Clubs, Sport- und Kulturangeboten usw.).

Diese „Entlastungsmöglichkeiten“ in der Gleichaltrigengeselligkeit werden auch deshalb wichtiger, weil die Einzelkinder in einer familiären Kommunikationsstruktur leben, die von ihren Eltern dominiert wird, in der das Kind die an Kinder gerichteten Wünsche und Erwartungen der Eltern alleine zu erfüllen hat. Gerade in Konfliktsituationen mit den Eltern haben diese Kinder und Jugendlichen wenig Entlastungs- und Unterstützungsmöglichkeiten durch Geschwister.

Die Notwendigkeit zu solchen infrastrukturellen Leistungen als neuem Aufgaben-schwerpunkt in der Jugendhilfe wird auch deutlich, wenn man sich folgendes vor Augen hält: Die Kinder von Einzelkindern werden onkel- oder tantenlos aufwachsen und keine Cousinen oder Cousins haben, also die ersten Schritte zur Lockerung der Einbindung in die Herkunftsfamilie (Ferien bei Onkel oder Tante, Reisen mit Cousinen oder Cousins) nicht mehr innerhalb verwandtschaftlicher Strukturen machen können. Wir gehen – wie Reinhard Lempp schon vor Jahren geschrieben hat – auf die „onkellose Gesellschaft“ zu.

Von Sozialpsychologen wird angesichts des geschwisterlosen Aufwachsens vieler Kinder auf eine potentielle Gefahr hingewiesen: Es könnten damit die Grundvoraus-setzungen für soziale Solidarität in der Gesellschaft gefährdet werden. Denn bisher galt v.a. die „Geschwisterrivalität“ als psychologischer Lernort für die Fähigkeit, eigene Interessen zu verfolgen und gleichzeitig konkurrierende Interessen zu respektieren, Zuwendung und Liebe (der Eltern) teilen zu können, also Kompromisse zu schließen – Lernerfahrungen, die für das „soziale Klima“ der Gesellschaft auf der Ebene mitmenschlicher Beziehungen unverzichtbar sind. Die „moralische Haltung“ der „organischen Solidarität“ wurde nach allgemeiner Auffassung bisher am ehesten in der Mehr-Kinder-Familie eingeübt.

Der Kinderalltag hat sich in der letzten Generation verändert: Er findet an einer Mehrzahl von "Spezialorten" statt, zu denen die Kinder „transportiert“ werden; der Kinderalltag unterliegt der „Verinselung“: Kinder müssen sich der Logik und den Re-geln dieser Inseln (Institutionen, Kindereinrichtungen) unterwerfen, müssen ihren Alltag genauso planen und einteilen wie die Erwachsenen, müssen lernen, sich in unterschiedlichen sozialen Kontexten jeweils situationsadäquat zu verhalten. Gelingt dies den Kindern nicht, wird dies – wie bei den Erwachsenen – als „Fehlverhalten“ sanktioniert. Tendenziell müssen Kinder die gleiche Menge von Sozialbeziehungen „bewältigen“ wie Erwachsene.

Die Durchbrechung der traditionellen Grenzen zwischen Kinderalltag („Schonraum“) und Erwachsenenalltag („Ernst des Lebens“) wird schließlich noch verstärkt durch die verstärkte Mediennutzung im Alltag. Traditionelle – seit der Trennung von Lohnarbeit und Haus und der Nach-draußen-Verlagerung der Welt der Erwachsenen – ging man davon aus, dass Kinderalltag und Erwachsenenalltag zwei voneinander getrennte Erfahrungs- und Erlebnisbereiche seien. Und aus der Sicht der bürgerlichen Pädagogik sollte dies auch so sein: Die noch unselbständige und unbeherrschte kindliche Seele sollte vor den realen Gefahren des Erwachsenenalltags „draußen“ behütet und beschützt werden.

Durch die Verbreitung vor allem der audiovisuellen Medien (Fernsehen und Video) und der Heimcomputer im Alltag der Familie ist diese Trennung der Wirklichkeitsbe-reiche tendenziell aufgelöst worden. Themen aus der „Erwachsenenwelt“ wie Rinderwahn, Umweltkatastrophen, Tschernobyl, Castortransporte, Geiseldramen etc. werden über die Medien zu einem gemeinsamen Gesprächs-stoff zwischen Kindern und Erwachsenen. Eine Herausforderung medienpädagogischer Maßnahmen stellt dabei am wenigsten die quantitative Verringerung der Zielgruppenprogramme dar. Bedeutsamer erscheinen die systematische Konsumförderung durch Ausweitung und Differenzierung der Werbeformen sowie die Reduzierung ‘hoher’ Kultur, politische Information und Bildung zugun-sten ‘seichter’ Unterhaltung. Das breite Angebot leicht rezipierbarer Unterhaltungsangebote kann dazu führen, dass selbst die wenigen Informations-, Bildungs- und Kulturangebote unter Rezeptionsgesichtspunkten nicht mehr ins Gewicht fallen.

Weil junge Leute heute länger im Bildungswesen verbleiben und deshalb im Durch-schnitt höhere formale Bildungsabschlüsse erwerben als je zuvor, werden sich - ganz abgesehen von allen sonstigen sozialen und ökonomisch-technischen Veränderungsprozessen - ihre Lebensläufe anders entwickeln als bei ihren Eltern. „Du sollst es einmal weiter bringen als wir“, sagen die Eltern und schicken deshalb ihre Kinder auf weiterführende Schulen. Darin liegen aber zwei Probleme: Zum einen wächst der Druck, diese bessere Zukunft zu erreichen trotz sich verschlechternder gesellschaftlicher Zukunftschancen; zum anderen bedeutet dies, dass der Lebensweg der Eltern, ihre biographischen Entscheidungen und Erfahrungen nicht mehr einfach als Beispiel dafür genommen werden können, wie das Leben so verläuft und wie man sich darin einrichten kann. Vielmehr muss die Mehrzahl der jungen Leute nach eigenen Wegen suchen, eigene Lebensstile entwickeln, das Leben „in die eigenen Hände nehmen“, ohne sich am Beispiel der Eltern vergewissern zu können, mit welchen Risiken und Chancen welche Arten von Entscheidungen verbunden sein können. Entsprechend wachsen die Orien-tierungsprobleme.

Können wir angesichts alles dessen abwarten und einfach so weiter machen wie bisher? Selbstverständlich nicht. Eben weil wir nicht wissen, wie die Lebensrealität unserer Kinder in 20 Jahren aussehen wird, müssen wir sie auf alles mögliche und darauf so gut wie möglich vorbereiten.

5. Menschen mit besonderen Bedürfnissen: Das typische Klientel der Jugendhilfe

Betrachtet man die Frage, welchen Bildungszielen und Bildungsinhalten, Lebens-kompetenzen und Persönlichkeitsressourcen in unserer so stark im Wandel begriffenen Gesellschaft mit ihren unkalkulierbaren Zukunftsperspektiven so etwas wie „Zukunftsfestigkeit“ zugesprochen werden kann (das ist die Frage des Eröffnungspapiers) aus der Sicht und Perspektive der typischen sozialpädagogischen Klientel, so drängt sich eine Dimension ganz besonders in den Vordergrund: der notwendige Zusammenhang von Lebenskompetenzen und Lebensmöglichkeiten. Die „typische“ sozialpädagogisches Klientel ist ja – um eine Formulierung des SGB VIII zu gebrauchen – durch „persönliche Beeinträchtigung“ und /oder „soziale Benachteiligung“, häufig durch eine Kombination von beidem, charakterisiert. Es bedarf gar keiner weiteren Differenzierung dieser „Grundsituation“ um deutlich zu machen: angesichts der Herausforderung sich für eine unwägbare Zukunft und die in ihr sich stellenden „Aufgaben der alltäglichen Lebensbewältigung“ (Thiersch) zu rüsten, haben die Kinder und Jugendlichen im Bereich der Jugendhilfe, besonders der Hilfen zur Erziehung, größere Hürden und Schwierigkeiten vor sich, um mit der Entwicklung Schritt halten, Chancen ergreifen und ein auskömmliches und selbstbestimmtes Leben führen zu können. Die ohnehin bereits schwierige Frage nach „zukunftsfester“ Bildung wird im Bereich von Benachteiligung und Beeinträchtigung noch schwieriger und offener.

Die Frage, wie es möglich ist, jungen Menschen mit Schwierigkeiten dennoch zu-kunftsfeste Lebensperspektiven zu vermitteln beschäftigt Theorie und Praxis der So-zialpädagogik von Anfang an. Wie steht es also mit ihren Erfahrungen und Erkennt-nissen? Ein Gang durch die neuere Literatur – vom WHO-Programm gegen „pro-cesses of becoming socially vulnerable“ (1981) bis hin zu den Projekten gegenwärtiger Jugendberufshilfe (DJI 2000) bietet wenig Greifbares und spiegelt eher Ratlosigkeit. Vieles wurde ausprobiert, der Mitteleinsatz – auch der finanzielle – wurde kontinuierlich ausgeweitet, aber Erfolge sind wenig feststellbar. Im Gegenteil: die Abwärtsspirale, in die sich benachteiligte Kinder und Jugendliche zu leicht verfangen, dreht sich heute schneller als zuvor. Be-

drückenderweise kommt noch hinzu: die von den besten Intentionen bestimmten sozialpädagogischen Maßnahmen bewirken keine Integration und Inklusionschancen, sondern bewirken oft mehr Desintegration und Marginalisierung. Das Wort von der „Maßnahmenkarriere“ wird für die Betroffenen zu einem biographischen Problem. In den Strudel der Marginalisierung geraten heute bereits junge Menschen, die früher vermutlich ohne Probleme ihren Platz im Erwerbsleben und damit in der Gesellschaft gefunden hätten; es sind die Behinderten, die sozial Benachteiligten, solche die besondere Belastungen zu verkraften hatten. Je rigoroser die Qualifikationsanforderungen der Berufswelt steigen, je dringender Bereitschaft zur Mobilität und Unabhängigkeit erwartet wird, je höher die erforderlichen sozialen Kompetenzen, desto zahlreicher werden die, die an solchen Hürden hängen bleiben. Das ist die „neue Klientel“ der Jugendsozialarbeit besonders der Jugendberufshilfe. Sie sind dreifach benachteiligt: besonders betroffen von den Rationalisierungsmaßnahmen der Wirtschaft (Abbau von Einfacharbeitsplätzen), weniger reich an Ressourcen, Unterstützung und finanziellen Spielräumen, werden sie zu den Hauptbetroffenen der Krise der Arbeitsgesellschaft.

6. Konsequenzen

In einer Zeit, in der die Geländer der Lebensführung brüchig werden, wird Bildung zur entscheidenden Reserve der alltäglichen Lebensbewältigung. Daraus folgen zwei generelle Konsequenzen:

- Bildung muss aufrücken zu einem Hauptverantwortungsbereich des Staates. Sonst verlieren die Menschen die wichtigste Voraussetzung ihrer Lebensführung und gefährdet der Staat, die Gesellschaft seine/ihre Zukunft.
- Die 2. Aufgabe ist die „Sicherung einer ausreichenden Infrastruktur“, damit Bildung als „Selbstbildung“ der Menschen selber möglich wird. Damit entspricht der Staat der Grundregel gouvernementalen Handelns in unserer Zeit: Der Staat soll seine Bürger nicht betreuen (und damit abhängig machen), sondern fördern (und damit ihre Selbstwirksamkeit stärken).

So gesehen ließe sich auch auf der gesellschaftlichen Ebene die Hauptaufgabe des Staates als „Empowerment“ umschreiben. Es geht nicht ums Sparen, sondern um die Neuorientierung und Neuverortung staatlicher Verantwortungsübernahme. Die Frage „Wie viel Staat brauchen die Menschen?“ verwandelt sich in die Überlegung „Welche Art staatlicher Verantwortung brauchen die Bürger, die Kinder, Jugendlichen, Familien und Älteren, um ihre alltägliche Lebensbewältigung selbst in die Hand nehmen zu können?“

Diese „Art“ ließe sich als Lebenslagenpolitik umschreiben. Die Parole „Der Staat soll seine Bürger nicht betreuen sondern fördern“ ist kein Argument für den Rückzug des Staates. Sie leitet sich viel mehr ab vom Grundsatz der Würde des Menschen. Der Anspruch auf autonome Lebensgestaltung, auf Selbsthilfe, gehört zur Würde des Menschen. Aber sie ist nicht voraussetzungslos möglich, Sie setzt infrastrukturelle Ressourcen voraus. Lebenslagenpolitik soll den Bürger zur selbstverantwortlichen Aneignung von Ressourcen befähigen. Diese Ressourcen beschreiben einen weiten Bogen. Sie reichen von

a) institutionellen, verlässlichen Strukturen (z.B. Kindergarten und Hortplatz, Ganztagsbetreuung, Platz im Pflegeheim, wenn ich ihn brauche)
b) ambulanten Möglichkeiten (Seniorenbegleitung, sozialpädagogische Familienhilfe usw.) über
c) offene Orte für Freizeit, Freundschaften, soziale Erfahrungen, Entspannung und Erholung, Begegnung (z.B. zwischen Deutschen und Ausländern)
d) bis zur Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und dessen Qualifizierung und Vernetzung.

Alles das gibt es nicht von selbst sondern bedarf der Planung, der professionellen Arbeit, der Qualitätssicherung und braucht natürlich: Geld.

7. Bilanz

Wie viel Staat also brauchen Bildung, Erziehung und Betreuung? Unsere Analyse hat gezeigt: Nach wie vor stellen sich für Gesellschaft und Bürger, für die Einzelnen und die Gemeinschaft viele Aufgaben der Bewältigung ungewisser Zukunft und ihrer Herausforderungen. Ein nachhaltiges Engagement des Staates ist deshalb ohne jeden Zweifel weiter nötig, im Bereich von Bildung und Infrastruktursicherung sogar noch nötiger als zuvor

Deregulation und Privatisierung in der Ökonomie werden von vielen als nötig und förderlich betrachtet. Ist Deregulation auch im sozialen Bereich ein gutes, brauchbares Rezept? Die Unterschiede zwischen der marktförmigen Ökonomie und dem sozialen Bereich sollten hier nicht übersehen werden. Wenn gelten muss, dass sozial Bedürftige (wie auch immer ihr Bedarf zu fassen ist) nicht die starke Position von „Kunden“ haben und deshalb vergleichsweise schwache Akteure sind, muss es in erster Linie um die Stärkung der sozialen Akteure gehen. Also um die Stärkung von

Familie, Selbsthilfe, lokalen Netzwerken, ambulanten Formen, Bildungseinrichtungen, Stadtteilbüros, natürlich auch von Organisationen und Verbänden.

Freilich: Auch die Akteure, vor allem die etablierten, müssen dazu lernen, die Chancen der Deregulation ergreifen, Innovationsspielräume erweitern, Bürgerbeteiligung stärken und entwickeln.

In diesem Szenario könnte die typisch deutsche, aus unserer Geschichte herrührende Konzeption der „partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Staat und bürgerschaftlicher Zivilgesellschaft“ weiter ein Erfolgsmodell sein.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.1

Vereinbart! Beruf und Familie

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Die Wiederentdeckung der Familienpolitik**

Prof. Dr. Irene Gerlach,
Institut für Politikwissenschaften,
Universität Münster

- **Kommunale Verantwortung zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Bund, Länder und Kommunen in der Finanzierungsfalle**

Burkhard Hintzsche,
Beigeordneter für Jugend,
Soziales und Wohnen der Stadt Bielefeld

- **Familienbewusste Personalpolitik in der Wirtschaft**

Stefan J. Becker,
Geschäftsführer, Beruf und Familie
gemeinnützige GmbH, Frankfurt am Main

- **Zur Zusammenarbeit von Wirtschaft und Jugendhilfe am Beispiel der betrieblichen Förderung von Kinderbetreuung**

Dr. Harald Seehausen,
Innovationsberater, Sozialwiss., Frankfurter
Agentur für Innovation und Forschung
Prack & Seehausen, Frankfurt am Main

- **Finanzierung von Kindertagsbetreuung**

Norbert Hocke,
stellv. Vorsitzender der GEW und Leiter
des Vorstandsbereichs Jugendhilfe und
Sozialarbeit, Berlin

Die Wiederentdeckung der Familienpolitik

Prof. Dr. Irene Gerlach

Der Titel meines Vortrages „Die Wiederentdeckung der Familienpolitik“, wirft zunächst zwei Fragen auf:

1. Was denn genau Familienpolitik sei, wenn unterstellt wird, sie sei wiederentdeckt worden, und
2. wann diese denn verschwunden war, wenn sie nun wiederentdeckt wird.

Diese Fragen gilt es zunächst zu beantworten.

1. Familienpolitik soll folgendermaßen definiert werden:
Familienpolitik ist die Summe aller Handlungen und Maßnahmen, die im Rahmen einer feststehenden Verfahrens-, Kompetenz- und Rechtfertigungsordnung eines Staates normativ und/oder funktional begründbar die Situation von Familien im Hinblick auf eine als wünschenswert definierte Erfüllung von deren Teilfunktionen hin beeinflussen.

Wenn diese Definition nun in ihre Teildimensionen zerlegt wird, zeigen sich die folgenden konkreten Begründungszusammenhänge:

- Im Bereich der **Verfahrens- und Kompetenzordnung** sind hier einerseits das parlamentarische System Deutschlands mit seinen Strukturen des „Agenda-Settings“ für politische Themen – und dazu gehören insbesondere auch die Strukturen der Interessenartikulation und Durchsetzung im Verhandlungsstaat – sowie die Kompetenzordnung im Föderalismus von Bedeutung. Bei der zeitvergleichenden Betrachtung der Entwicklung von Familienpolitik fällt hier insbesondere die Tatsache eines parlamentarischen Gestaltungsdefizits und eines oft nach Verfassungsrechtsprechung nur „nachbessernden“ politischen Handelns auf.
- Politik geschieht im Rahmen einer **Rechtfertigungsordnung**. Im politischen System Deutschlands ist diese v.a. in der Form der Wertgemeinschaft des Grundgesetzes verfasst. Dies bezieht sich einerseits auf Fragen der Grundrechtsrealisierung und derjenigen des Sozialstaatsgebotes, andererseits aber auch auf solche der Legitimität von Politik (Legitimität durch Wertekonsens). Andererseits sind hier aber auch Verfahrensfragen angesprochen, insbesondere diejenige, ob dem Konzept der „Legitimationskette“[1] entsprechend Politik letztendlich immer auf Entscheidungen des Volkes zurückzuführen sind (Volkssouveränität Art. 20 GG).[2] In der Betrachtung von Familienpolitik zeigen sich hier Defizite, da a) Interessen der Familie weniger stark durchgesetzt werden als andere (obwohl sie Grundrechtsbezug aufweisen), das Bundesverfassungsgericht in die Rolle eines Ersatzgesetzgebers gezwungen worden ist.
- Die **Begründung** von Politik kann einerseits „moralisch“ (vgl. Familienrecht im BGB vor 1976) geschehen, normativ i.S. der Wertordnung des GG oder funktional, d.h. im Hinblick auf die von der Familie zu erfüllenden zentralen Funktionen, zu denen die Familienforschung die generative Funktion, die Sozialisations- und Platzierungsfunktion, die Haushaltungsfunktion, die Erholungsfunktion und die Solidaritätssicherungsfunktion zählt.
- Diese multidimensionalen Begründungszusammenhänge spiegeln sich auch in dem Adjektiv „wünschenswert“, gemeint ist ein Zielkatalog, der im politischen Gemeinwesen Deutschlands zweigeteilt ist:

1. bezieht er sich auf die grundrechtlich garantierte Sicherheit, Familie als Lebensform wählen und leben zu können,
2. versucht er Familie als gesellschaftliches Leistungssystem in den Stand der möglichst optimalen Erfüllung ihrer Aufgaben zu versetzen, dies

1) Dieser Begriff ist im Sinne der vertragsstaatlichen Konzeption einer jeden modernen Demokratie so vom Bundesverfassungsgericht geprägt worden, BVerfGE 38, 258 (271) sowie 47, 253 (275).

2) Illustrierend kann hier auf den Modus von Wahlkampf, Wahl, Zurechenbarkeit von Verantwortung und Wiederwahl bzw. Abwahl verwiesen werden, in den die Delegation von Volkssouveränität auf Zeit in der parlamentarischen Demokratie Deutschland eingebunden ist. Hier fällt auf, dass Familienpolitik mit Ausnahme der letzten Bundestagswahl kaum je flächendeckendes Wahlkampfthema war, d.h. sich mangels Informationen über Handlungsalternativen der unterschiedlichen Bewerber um die Stimmen der Wähler und Wählerinnen dann eigentlich auch nicht in die „Legitimationskette“ einfügt.

a) um die ebenfalls grundrechtlich gesicherte personale Entwicklungsfähigkeit ihrer Mitglieder zu realisieren und

b) um die gesellschaftlich durch Familienleistungen wirksam werdenden externen Effekte zu ermöglichen; insbesondere diese Sicht ist neu und wurde im Sinne des Kriteriums der Leistungsgerechtigkeit v. a. durch das Bundesverfassungsgericht entwickelt.

Ein großer Teil dieses familienpolitischen Zielkatalogs ist in Deutschland mittlerweile durch die Verfassung und diese konkretisierend durch die Urteilssprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgegeben. Dem politischen Gestaltungsprozess ist – auch hier durch die Verfassungsrechtsprechung eingeschränkt – die Wahl der Instrumente sowie eine Gewichtung von Teilzielen vor dem Hintergrund der Erwünschtheit bestimmter externer Effekte vorbehalten.

Wesentliche Aufgaben der Familienpolitik werden einerseits in der Form der Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen wahrgenommen. Der Verteilungsprozess kann in Bezug auf unterschiedliche Maßstabsysteme (z.B. Gerechtigkeit, Effizienz) geschehen. Andererseits bedeutet Steuerung hier Koordination individuellen gesellschaftlichen Handelns.

Dabei kann der Staat unter Nutzung seiner Hoheitsrechte einerseits mit dem Mittel von Ge- und Verboten arbeiten, andererseits kann er positive oder negative Anreize für bestimmte Verhaltensalternativen setzen, letzteres entweder über finanzielle oder strukturelle Anreize oder durch Überzeugung.

Konkret lassen sich im Instrumentarium der Familienpolitik dementsprechend unterscheiden: Geld, Recht und Beeinflussung von Leitbildern über Kommunikation.

2. Warum können wir von der Wiederentdeckung von Familienpolitik sprechen?

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst Rückblick notwendig. Familienpolitik verstand sich nach ihrer Institutionalisierung durch die Gründung des Ministeriums 1954 zunächst als im wahrsten Sinne des Wortes „konservativ“. Es galt die Leistungsfähigkeit der Familie in der Form der bürgerlichen Kleinfamilie zu unterstützen, d.h. die „Hausfrauenehe“ als Standardfall zu erhalten (auch rechtlich: BGB), durch staatliche Maßnahmen wie Kindergeld und Steuerfreibeträge die Eltern maßvoll zu unterstützen. Kindergeld wurde zunächst erst für Drittkinder und Folgende gezahlt, weil davon ausgegangen wurde, dass der durchschnittliche Lohn eines Mannes für die Ernährung einer vierköpfigen Familie ausreichte.[3]

Die Verankerung der Standardfamilie in der Form der bürgerlichen Familie geschah auch in allen Zweigen der Sozialversicherung, hier aber immer als abgeleitetes Recht, es wurde also so etwas wie das Konzept der „Leistungserbringung im Doppelpack“ zugrunde gelegt. Freibetragsregelungen nach Kinderzahl unterblieben jedoch.

Rechtsreformen gingen auf Gesetzgebungsaufträge des GG und Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zurück: 1958 Ehegattensplitting, Erstes Gleichberechtigungsgesetz 1957, Nicht-Ehelichen-Gesetz 1969.

Dem entsprachen Akteurskonstellation und Inhalte von Familienpolitik (genauer Gerlach 1996):

Ansatzweise war eine Familienpolitik zuvor im Rahmen sozialpolitischer Maßnahmen betrieben worden, wobei aber Zielgruppe eher randständige Familien bzw. Teilfamilien in prekären Lebenslagen und nicht Familien als solche waren. Dagegen wandten sich insbesondere die in den 50er-Jahren stark kirchlich orientierten Familienverbände, die eine systematische und allgemeine Familienpolitik forderten. Wie in den Beratungen des Parlamentarischen Rates wehrten sich sowohl SPD als auch FDP gegen die institutionelle Gestaltung eines Policy-Bereiches für ein so „allgemeines Anliegen wie Familie“.

Bis weit in die 60er-Jahre hinein ließen sich lediglich die normativ geleiteten Steuerungsziele der Wiederherstellung und Erhaltung der bürgerlichen Familie auf der einen Seite und auf der anderen Seite ein bewusst verkündeter Steuerungsverzicht für ein als biologisch/moralisch eingestuftes Sachgebiet identifizieren, auf der Akteursebene im Wesentlichen durch Kirche, Familienverbände und C-Parteien auf der einen und SPD und FDP auf der anderen Seite vertreten.

Weitere Akteure – zumindest bezüglich sporadischer Eingriffe in das familienpolitische Agenda-Setting – waren die Arbeitgeberverbände, die sich gegen die seit 1955 bestehende Pflicht zur Errichtung von Arbeitgeberkassen für das vom dritten Kind an zu zahlende Kindergeld wandten und u.a. eine diesbezügliche Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben. Daneben meldeten sie mit dem Einsetzen des „Wirtschaftswunders“ in den späten 50er- und frühen 60er-Jahren erhöhten Arbeitskräftebedarf an und ließen damit z.B. den zweiten Familienminister Bruno Heck über einen Ausbau des Kinderbetreuungsnetzes nachdenken, um den Müttern zumindest eine Teilerwerbstätigkeit zu ermöglichen, was für Franz-Josef Wuermeling noch revolutionär und unsere Gesellschaft in ihren Grundfesten erschütternd gewesen wäre. Und auch die Zahlung des Zweitkindergeldes aus Bundesmitteln ab 1962 dürfte auf den massiven Protest der Arbeitgeber zurückzuführen sein.

Als zusätzlicher Akteur muss hier schließlich das Bundesverfassungsgericht genannt werden, und zwar in der Rolle des „Erzwingers“ der verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 117 GG, nachdem die dort vorgesehenen Fristen vom Gesetzgeber ignoriert worden waren. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichtes im Rahmen der Akteurskonstellationen der 50er-Jahre unterscheidet sich jedoch aufgrund seines minimalen politischen Gestaltungswillens deutlich von derjenigen, die es in den 90er-Jahren einnehmen wird.

3) Dennoch war z.B. die Entlastungswirkung der Steuerfreibeträge beträchtlich, wie Jürgen Borchert ausgerechnet hat: Die Kinderfreibeträge sind trotz der auf den ersten Blick hohen Beträge seit den 60erJahren gemessen am Durchschnittsverdienst nicht gestiegen. 1961 entsprachen sie (1.200 DM für das erste, 1.680 DM für das zweite und 1.800 DM für das dritte und weitere Kinder) bei einem durchschnittlichen Stundenlohn von 3 DM 1.600 Arbeitstunden (gewichtet 490 Stunden). Wird dieses Verhältnis auf aktuelle Stundenlöhne umgerechnet (27 DM für Arbeiter, 35 DM für Angestellte) ergibt sich ein Freibetrag von 15.000 DM (Borchert o. J.: 4).

Normorientierung führte in dieser ersten Phase westdeutscher Familienpolitik, die auch als Familieninstitutionenpolitik bezeichnet wird, eher zu Thematisierung bzw. Nicht-Thematisierung von Familieninteressen in der Politik und nicht zu einer Konfrontation unterschiedlicher Handlungsoptionen in politischen Entscheidungssituationen und Verteilungskämpfen.

Im Wechsel zur sozialliberalen Regierungszeit rüstete sich die Familienpolitik für den Aufbruch zur Gesellschaftspolitik. Beispiele im Recht: Ehe- und Scheidungsrechtsreform 1977, (1975 Reform § 218), Reform Elterlicher Sorge 1979. Der Familienlastenausgleich sollte sozial gerechter gestaltet werden, und zwar i.S. einer vertikalen Gerechtigkeit, d.h. einer auch sozialpolitisch motivierten Umverteilung. Kernstück der Reformen war die Kindergeldreform von 1975, die mit steigendem Einkommen stärker wirkende Freibeträge abschaffte und durch ein Kindergeld vom ersten Kind an ersetzte. Die Beträge reichten aber nicht, um die Kinderkosten angemessen zu kompensieren, wie das Bundesverfassungsgericht in den 80er-Jahren wiederholt entschied.

Fast „schleichend“ geschah – beginnend in den 70er-Jahren – aber olgendes:

Die Familie, so wie sie als Leitbild konzipiert war, ging der Politik verloren und mit ihr ein Teil ihrer Leistungen. Alle Formen des Lebens mit Kindern haben erheblich abgenommen (1972 –1996 von ca. 72 % auf 56 %), Bevölkerungsanteile in Einpersonenhaushalten haben erheblich zugenommen (von 9,8 % auf 17 %). Ca. 29 % der 1960 geb. Männer und 20 % der Frauen werden ledig bleiben, die Scheidungswahrscheinlichkeit von 1973 geschlossenen Ehen liegt nach einer 25-jährigen Ehedauer bei 36,2 % (BMFSFuJ 2001a; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, bib 2000).

Der Frauengeburtsjahrgang 1965 wird in Westdeutschland zu 30 % kinderlos bleiben. In Ostdeutschland sind die entsprechenden Zahlen in den 90er-Jahren rapide angestiegen, nachdem Kinderlosigkeit bis zur Einigung nur bei ca. 6 % der Frauen vorgekommen war, so dass auch hier immerhin 25 % der 1965 geborenen Frauen kinderlos bleiben werden (bib 2000: 14). Kinderlosigkeit ist in starkem Maße Qualifikationsabhängig. Während von den heute etwa 40-jährigen Frauen mit Hauptschulabschluss nur 21 % in einem kinderlosen Haushalt leben, sind dies bei Akademikerinnen 40 % (ebenda: 96).

Tab.: Private Lebensformen der Bevölkerung im Alter von 25 bis 44 Jahren in Westdeutschland (Anteile in %)

Lebensformen	Altersgruppen		
	25–29 J.	30–34 J.	35–44 J.
ledige Kinder (im Elternhaushalt)	19,9	7,3	2,9
allein Lebende, ledig	21,6	15,2	8,4
allein Lebende, nicht mehr ledig	1,5	2,7	4,3
verheiratet, ohne Kinder	12,5	12,2	11,0
NLG*, ohne Kinder	12,3	6,8	3,4
Ehepaare, mit Kindern	25,8	48,5	61,8
NLG, mit Kindern	1,8	2,2	2,0
allein Erziehende	2,4	3,6	4,9
Sonstige	2,1	1,5	1,2
insges.	100,0	100,0	100,0

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (bib) 2000: Bevölkerung. Fakten–Trends–Ursachen–Erwartungen. Wiesbaden. Internet-Version: www.bib-demographie.de/bibbroschuere.pdf.: 17

*Nichteheliche Lebensgemeinschaften

Der Standard-Lebensentwurf hat seine Gültigkeit verloren, verblieb aber dennoch lange Zeit Referenzgröße von Politik (u.a. daran zu erkennen, dass eine systematische familienorientierte Reform der sozialen Sicherungssysteme bis heute unterblieb). Die sich daraus ergebende Konsequenz: Es kam zu einer Zweiteilung der Bevölkerung. Wir können heute einen „Familien-Sektor“ in der Bevölkerung identifizieren, der zwei Drittel ausmacht, und einen „Nicht-Familien-Sektor“ im Umfang eines Drittels und mit wachsender Tendenz.

Familie ist dabei als Trägerin unverzichtbarer volkswirtschaftlicher Wohlfahrtsproduktion zu verstehen.

Der in Form externer Effekte für die Gesellschaft wirksam werdende Output u.a. der „Haushaltsnutzenfunktionen“ kann, ja muss eine Neuausrichtung des familienpolitischen Diskurses vom Familienlasten- zum Familienleistungsausgleich[4] begründen.

Familienpolitik wurde in Deutschland zuvor lange Zeit wertrational, weniger zweckrational begründet. Familienleistungen sind aber mit dem Wirksamwerden der Prinzipien der „Zweiten Moderne“ von allgemeinen, quasi im Standard-Lebensentwurf vorgegebenen, zu optionalen Leistungen geworden. Wir bewegen uns auf ein Verhältnis von einem Drittel Kinderloser zu zwei Dritteln Familien in der Bevölkerung zu. Das gegenwärtige Verhältnis der Haushalte, in denen Kinder leben, gegenüber denen ohne Kinder ist schon das von einem Drittel zu zwei Dritteln.

Dies bedarf insbesondere vor dem Hintergrund des zunehmend optionalen Charakters von Familiengründung eines systematischen Ausgleiches zwischen den Bevölkerungsteilen, die Familienarbeit leisten, und solchen, die – aus welchen Gründen auch immer – dies nicht tun, aber dennoch von ihr profitieren.

4) Es hat sich in der Politik zwar eingebürgert, seit der Einführung des „Optionsmodells“ im Jahr 1996 von einem Familienleistungsausgleich zu sprechen. Diese Formulierung wäre aber erst dann gerechtfertigt, wenn ein vollständiger Ausgleich der von Familien produzierten externen Effekte zu verzeichnen wäre; davon ist der gegenwärtige Familienlastenausgleich noch weit entfernt.

Diese Leistungen, die in der Humanvermögensproduktion als externe Effekte sichtbar werden, lassen sich beziffern (BMFSFJ 2001: 155). Die Summe der Aufwendungen (Geld, Zeit, elterliche und staatl. Opportunitätskosten) eines Ehepaares mit zwei Kindern (bis zum 18. Lebensjahr) betrugen 1996 1.136.850 DM. Der öffentlich getragene Anteil bemaß sich dabei auf 41,8 %.

Hier stellen sich also Fragen nach Möglichkeiten des Ausgleichs.
Die Politik hat von diesen Verschiebungen in der Leistungserbringung von Familie zunächst keine Notiz genommen. Warum?
Die Artikulation und Durchsetzung von Interessen geschieht in pluralistischen Demokratien (außer in Wahlen) auch in Form von Verhandlungssystemen. Ob und wie ein politisches System in dem Zusammenhang Probleme löst, hängt von drei Komponenten ab:

- von der Art des zu lösenden politischen Problems, insbesondere von der Frage, ob es sich als Verteilungsproblem darstellt und wie politische Regelungserfordernisse begründet werden – etwa normativ, interessenpolitisch oder funktional i.S. des Systems, wobei Letzeres für Verhandlungssysteme am günstigsten ist;
- von der Konstellation der politischen Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und der Gestaltung der Arena, in der die politischen Akteure zur Beratung und Entscheidung zusammenkommen, und
- von den durch das politische System und durch die politische Kultur institutionalisierten Regelungen, die zur Lösung eines Problems herangezogen werden (= z.B. materielle Verhaltens- und formale Verfahrensnormen, Regeln, die bestimmten Adressaten die Verfügung über Ressourcen zugestehen, Relationen, d.h. Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Akteuren) (vgl. Scharpf 2000: 40; Mayntz, Scharpf 1996: 47/48).

Probleme ergeben sich allerdings bei der Etablierung solcher Verhandlungssysteme dort,

- wo es um Verteilungsfragen geht,
- wo Interessen nicht organisations- und konfliktfähig sind, d.h. nicht unter Nutzung von Vetopositionen in solche Verhandlungssysteme eingebracht werden können,
- wo es um Wertentscheidungen geht, die nicht Inhalt von Verhandlungen werden können,
- und schließlich, wo Verhandlungssysteme als politische Akteure die Mechanismen der einleitend beschriebenen Legitimationsketten unterbrechen.

Die Familienverbände hatten in der Geschichte der Bundesrepublik eine vergleichsweise schwache Position in diesen Verhandlungsstrukturen. Die Ursachen dafür lagen nicht nur in der Tatsache begründet, dass Familieninteressen in vielen Bereichen gerade diese Probleme widerspiegeln, sondern auch, weil es in ihrem Handlungszusammenhang um die Repräsentation eines Allgemeininteresses geht (das bekanntlich schwieriger durchzusetzen ist als ein Sonderinteresse, vgl. Olson 1968). Daneben bedienten sie sich lange Zeit einer wertorientierten Argumentation, was die Durchsetzungsfähigkeit in Verhandlungssystemen mindert, und schließlich verfügten sie nicht über die für Verhandlungssysteme wichtige Möglichkeit, Vetopositionen zu beziehen, d.h. z.B. Leistungsproduktionen zu verhindern, denn im Falle von Kindern handelt es sich ja um „Mischgüter“, die sowohl individuelle als auch kollektive Wirkungen erzeugen.

Betrachten wir nun die tatsächliche Entwicklung in der Familienpolitik, insbesondere im Zusammenhang des FLAs, dann fällt v.a. ein Akteur der 90er-Jahre auf, der quasi in die Rolle eines „Ersatzgesetzgebers“ geschlüpft ist: Das Bundesverfassungsgericht.

Dies steht nicht zuletzt in Zusammenhang mit einer Umgewichtung der familienpolitischen Akteursszene: So finden wir im familienpolitischen Gestaltungsprozess in den später 80er- und 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts die Regierungsparteien, die sich nicht mehr den Positionen der C-Parteien der 50er-Jahre zuordnen lassen, sondern von einer starken Durchmischung von familien- und frauenpolitischen Interessen gekennzeichnet sind. Im Wesentlichen argumentationsleitend ist hier die Anerkennung der volkswirtschaftlich bedeutenden Leistungen von Familien sowie praktisch gelebter Individualisierung in unterschiedlichen Familienformen. Ein wesentlicher – in der Art der Realisierung seiner Gestaltungsfunktion neuer – Akteur ist dabei das Bundesverfassungsgericht und sind mit diesem als klageinitiierend verbunden die Familienverbände. Sie artikulieren Familieninteressen zunehmend aus verteilungspolitischer Sicht, d.h. diskursleitend ist für sie die Frage einer gerechten Entgeltung von Familienleistungen angesichts zunehmend schiefer Verteilungen von Einkommen und Voraussetzungen für die Sicherungsleistungen kollektivierter Solidarverbände wie z.B. der Rentenversicherung.

Das Bundesverfassungsgericht ist von einem allenfalls korrigierenden Akteur im Verlauf des letzten Jahrzehnts zu einem massiv politisch gestaltenden Akteur in der Familienpolitik geworden. In insgesamt fast 50 Urteilen zu Fragen des Familienrechts und v.a. des Familienlastenausgleichs seit den 50er-Jahren hat es wesentliche Eckwerte der Familienpolitik vorgeben. Über 40 % dieser Urteile wurden in den 90er-Jahren gefällt[5,] und zwar verbunden mit immer deutlicheren Vorgaben für die politische Ausgestaltung, so dass wir heute z.B. davon ausgehen können, dass die gegenwärtig gezahlten Leistungen im Familienlastenausgleich (Kindergeld/Steuerfreibetrag), die im Wesentlichen auf die Urteilssprechung des Bundesverfassungsgerichtes zurückgehen, dem Gesetzgeber weder in der Höhe noch in der Art der Umsetzung nennenswerten Gestaltungsspielraum gelassen hat. Ähnliches deutet sich bezüglich einer rentenrechtlichen Anerkennung von Familienarbeit in der Form einer tendenziellen Gleichbewertung von Erwerbs- und Familienarbeit an. Hier hatte das Bundesverfassungsgericht vor seinem jüngsten Urteil aus dem April 2001 (Pflegeversicherungsurteil) in drei Urteilen der 90er-Jahre Eckwerte gesetzt (BVerfGE 82, 60; 87, 1; 94, 241), deren Umsetzung in Form eines systematischen Umbaus des Rentenversicherungssystems aber noch aussteht.

5) dazu genauer: Gerlach 2000

Der familienpolitische Diskurs scheint sich zunehmend zu einem zu wandeln, in dem sich Familie einerseits und Kinderlose andererseits gegenüberstehen.[6]

Fassen wir also die Antwort auf die zweite der oben formulierten Fragen noch einmal zusammen:

Von der Wiedergeburt der Familienpolitik können wir also einerseits in Form neuer Aufgaben sprechen, es geht um den Ausgleich von Chancen auf der Basis von Leistungsgerechtigkeit. Die Voraussetzungen dafür bieten v.a. die geänderten Rahmenbedingungen, die sich durch die unterschiedliche Beteiligung von Bevölkerungsgruppen mit und ohne Kinder an der Humanvermögensproduktion ergeben haben, und damit kann der endgültige Wandel der Politikbegründung von der Bedarfs- zur Leistungsgerechtigkeit, aber auch von einer moralischen zu einer funktionalen, von der wert- zur zweckrationalen Begründung gerechtfertigt werden. Diese Wiedergeburt allerdings ist federführend initiierend und gestaltend nicht durch den Gesetzgeber erfolgt, sondern durch das im politischen System der Bundesrepublik eigentlich für ganz andere Aufgaben geschaffene Bundesverfassungsgericht.

Literatur:

Borchert, Jürgen o. J.: Strangulierung der Familienbudgets. Steigende Abgabenlasten als Ursache der Familienverarmung. http://www.liga-kind.de/pages/borch3999.htm, abgefr. am 30.01.2003.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (bib) 2000: Bevölkerung. Fakten–Trends–Ursachen–Erwartungen. Wiesbaden. Internet-Version: www.bib-demographie.de/bibbroschuere.pdf.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2003: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Erweiterte Neuauflage, Autor: Heribert Engstler. Berlin.

Dass. 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.

Dass. (Hrsg.) 2001: Gerechtigkeit für Familien. Gutachten zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen). Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Schriftenreihe Bd. 202). Stuttgart.

Dass. (Hrsg.) 2001a: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Autor: Heribert Engstler. Berlin.

Gerlach, Irene 2003: Familienpolitik – Eine Policy-Analyse. Opladen (im Erscheinen).

Diess. 2003 a: Familien- und Altenpolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 11: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung (Bandverantwortlicher: Gerhard A. Ritter). Baden-Baden.

Diess. 2002: Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems (Einführung mit CD). Opladen. 2. Aufl.

Diess. 2001: Politischer Gestaltungswille zwischen Politik und Kirche – der Gesetzgebungsprozess im ‚Funktionalen Staat' am Beispiel des § 218. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft 2000. Köln.

Diess. 2001a: Familienminister und Familienministerinnen der Bundesrepublik Deutschland (Aenne Brauksiepe, Katharina Focke, Anke Fuchs, Heiner Geißler, Bruno Heck, Antje Huber, Ursula Lehr, Hannelore Rönsch, Käte Strobel, Rita Süssmuth, Franz-Josef Wuermeling). In: Kempf, Udo/ Merz, Hans-Georg (Hrsg.): Die deutschen Bundesminister 1949–1998. Opladen.

Diess. 2000: Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Urteilssprechung zum Familienlastenausgleich. In: APuZ B 3 - 4. 21. Januar.

Diess. 1999: Familienpolitik der Bundesrepublik Deutschland – von der Institutionenpolitik zur Steuerung der Humanvermögensproduktion? In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland –Ein feministischer Rückblick. In: femina politica Nr. 1.

Diess. 1996: Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland. Leske + Budrich. Opladen.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1996: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Diess. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York. S. 39–72.

Olson, M. 1968: Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.

Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

6) In den kommenden Jahren wird sich dieser Diskurs noch einmal ändern, da die Arbeitsgeber mit dem ab 2010 zu erwartenden demografisch bedingten Arbeitskräftemangel ein virulentes Interesse daran entwickeln dürften, v.a. gut ausgebildete Frauen auch in der Phase der Kinderbetreuung als Arbeitskräfte zu erhalten oder sogar als „stille Reserve" zu mobilisieren.

Kommunale Verantwortung zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Bund, Länder und Kommunen in der Finanzierungsfalle?

Burkhard Hintzsche, Beigeordneter für Jugend, Soziales und Wohnen der Stadt Bielefeld

1. These: Im Kontext der aktuellen (fach-)politischen Diskussion zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind Stellenwert und Ausbaustand ganztägiger Erziehung, Bildung und Betreuung in den Mittelpunkt gerückt.

Dabei geht es insbesondere um folgende Bereiche:

- bedarfsgerechte Sicherung und Verbesserung von Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Alter unter 3 Jahren außerhalb der eigenen Familie,
- verbesserte Versorgung mit Ganztagsplätzen für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt bzw. bedarfsgerechter Erhalt der vorhandenen Plätze neben der Vollversorgung mit Regelplätzen in Kindertageseinrichtungen,
- Erfüllung des Bildungsauftrages und Qualifizierung des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen und Schulen,
- bildungsbezogene Neugestaltung des Übergangs vom Kindergarten zur Schule,
- Ausbau von Ganztagsschulen und Ganztagsangeboten für Kinder im Schulalter sowie
- Integration sportlicher, kultureller, musischer und sozialer Angebote in Schulen und Kindertageseinrichtungen.

Ein 7-Punkte-Programm mit zusätzlichen Gesamtbetriebskosten in Höhe von rund 19 Mrd. Euro jährlich, davon 3,7 Mrd. Euro für Kinder unter 3 Jahren, 7,3 Mrd. Euro für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Eintritt der Schulpflicht und 9 Mrd. Euro für Kinder ab Beginn der Schulpflicht bis zum 12. Lebensjahr. Dabei sind qualitative Verbesserungen noch nicht berücksichtigt. Damit würden sich die heutigen Kosten für die Tageseinrichtungen für Kinder in einer Größenordnung von 9,359 Mrd. Euro mehr als verdoppeln. Dass eine solche infrastrukturelle Regelversorgung nicht aus kommunalen Mittel finanzierbar ist, liegt auf der Hand.

Es geht jedoch nicht nur um den Aspekt der Finanzierung, nein, es geht vor allem auch darum, was die kommunale Kinder- und Jugendhilfe leisten kann und leisten sollte. Schon heute kann sie ihren Auftrag, der sich auf die Altersgruppe der 0- bis zu 27-Jährigen insgesamt bezieht, kaum noch erfüllen. Faktisch fließen bis zu Zweidrittel der kommunalen Jugendhilfemittel in die Tageseinrichtungen für Kinder.

Wenn wir wollen, dass auch Kinder anderer Altersgruppen, z.B. im Rahmen von Angeboten der offenen Jugendarbeit, der Schulsozialarbeit gefördert werden, was aus meiner Sicht sowohl fachlich als auch jugendpolitisch geboten ist, dürfen wir die Kinder- und Jugendhilfe nicht weiter mit neuen Aufgaben belasten. Für eine nachhaltige Jugendpolitik müssen für alle Kinder und Jugendliche aus Bedarfs- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

2. These: Die aktuelle Diskussion um die Weiterentwicklung der Kindertagesstätten ist im Kern nicht kinder- und jugendpolitisch, sondern arbeitsmarkt- bzw. bildungspolitisch motiviert.

Dies ist aus mehreren Gründen bemerkenswert: Zum einen wurden in den 70er-Jahren nach intensiven und auch kontroversen Debatten die Kindertagesstätten als sozialpädagogische Einrichtungen definiert und der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet. Zum anderen hat der Bundesgesetzgeber die Ausgestaltung des Förderangebotes in Tageseinrichtungen für Kinder in das KJHG implementiert, einem Gesetz, das davon ausgeht, dass die Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht sei.

Gemessen an der Realität und im Spiegel der aktuellen Diskussion erscheint die Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers zumindest antiquiert. Kindertagesstätten können oder könnten heute auch in einem Gesetz zur Förderung der Bildung, in einem Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, in einem Schwangeren- und Familienhilfegesetz oder in einem JOB-AQTIV-Gesetz verankert werden. Nicht überraschend ist es deshalb, dass die Kindertagesstätten jüngst auch Bestandteil des Berichts der sog. Hartzkommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ geworden ist.

Dies ist für die weitere Debatte nicht nur deshalb von Belang, weil mit den Gesetzen unterschiedliche Ziele für unterschiedliche Zielgruppen verfolgt, sondern auch unterschiedliche staatlich und nichtstaatliche Kompetenzbereiche angesprochen werden. Es wird eine der künftigen Herausforderungen sein, die Rolle von Bund, Ländern, Gemeinden, freien Trägern und Wirtschaft zu klären, um Politikblockaden zu vermeiden.

3. These: Die PISA-Studie hat weder positiv noch negativ Anhaltspunkte für die Qualität der Arbeit in Tageseinrichtungen für Kinder geliefert. Der Bildungsanspruch, der von außen an die Träger von Tageseinrichtungen für Kinder herangetragen wird, ist tendenziell universell, der Bildungsauftrag, den die Träger der Kinder- und Jugendhilfe selbst entwickelt haben, ist – von vorbildlichen Ausnahmen abgesehen – hinreichend unbestimmt. Die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder, insbesondere beim Übergang vom Kindergarten in die Schule, ist in vielen Papieren beschrieben worden, aktiv gelebt, mit Inhalten gefüllt und mit Kontinuität gelebt wird sie kaum.

Die Weiterentwicklung der institutionellen Angebote zur Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern bedarf einer konzeptionell-inhaltlich konkretisierten und finanziell dauerhaft abgesicherten Neuorientierung. Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule und neue Formen für einen bildungsbezogenen Übergang vom Kindergarten zur Schule müssen entwickelt, präzisiert und gestärkt werden. Die notwendige Qualitätssteigerung der Schulen muss dazu führen, dass die bisherigen Überlegungen zur Ausweitung von schulischen Betreuungsangeboten in einheitliche pädagogische Konzepte von ganztagsschulischen Angeboten bzw. Ganztagsschulen münden. Eltern und Kinder erwarten zu Recht, dass die Verlässlichkeit von Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsangeboten nicht mit dem Beginn der Schulpflicht endet.

Nach dem KJHG umfasst die Aufgabe die Betreuung, Bildung und Erziehung des Kindes. Während sich in der Qualitätsdebatte hinsichtlich der Betreuung und Erziehung von Kindern in Bezug auf Struktur, Prozess und Ergebnis, bei aller Divergenz, weitgehend konsistente Ziele beschreiben lassen, bewegen wir uns beim Thema Bildung inhaltlich und methodisch mehr oder weniger auf wackeligem Terrain.

Dies hat seine Ursache in den spezifischen Jugendhilfestrukturen, die durch kommunale Selbstverwaltung und Trägern unterschiedlicher Werthaltungen geprägt werden.

Mit welchen Elementen, mit welchen Zielen und mit welchen Anteilen für Kinder unterschiedlicher Altersgruppen welche Bildungsangebote gemacht werden, bleibt von vorbildlichen Ausnahmen abgesehen, unklar. Um nicht missverstanden zu werden: Eine Reihe von Trägern bemüht sich intensiv, zum Teil eingebunden in Zertifizierungsprozesse, genau dies zu klären. In Bielefeld haben wir für die kommunalen Kindertageseinrichtungen 13 sog. Bildungsbausteine entwickelt, um den Eltern zu zeigen, was sie von einer kommunalen Kita erwarten dürfen.

Auf der Ebene der Länder wird über den Abschluss von sog. Bildungsvereinbarungen gesprochen und auch die Nationale Qualitätsoffensive im System der Tageseinrichtungen für Kinder beschäftigt sich umfassend mit der Thematik. Und gleichwohl bleibe ich dabei, sagen zu dürfen, dass wir mit zunehmendem Alter der Kinder und in der Breite keine oder keine einheitliche Vorstellung von dem haben, was Bildung beinhalten soll. Dabei sollte bis zum Eintritt der Schulpflicht unstrittig sein, dass wir den Bildungsauftrag nicht als abprüfbare, geschlossene und verbindliche Form der Wissensvermittlung begreifen, sondern kindliche Neugier und Interesse wecken wollen. Ich beziehe mich hier ausdrücklich auf die Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte, die von der AGJ mitentwickelt wurden und in denen zum Ausdruck gebracht wird, dass Bildung ein umfassender Prozess und mehr als Schule ist.

Neben dem inhaltlichen Manko einer einigermaßen präzisen Begriffsbestimmung des Bildungsauftrages tritt das Problem, dass die Finanzierung von Bildung nach kommunaler Auffassung nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in die originäre Verantwortung der Länder fällt.

Die sog. PISA-Studie hat 15-jährige Jugendliche und die Leistungsfähigkeit und Chancengerechtigkeit unterschiedlicher Schulsysteme systematisch untersucht. Als Konsequenz aus PISA soll Deutschland flächendeckend mit offenen Ganztagsschulen ausgestattet werden.

Es verwundert, erstaunt und kennzeichnet eine in Bezug auf die Studie schiefe Debattenlage, mit welcher Geschwindigkeit wir gerade dabei sind, ohne gründliche Evaluation ein zugegebenermaßen verbesserungsbedürftiges Schulsystem mit qualitativ kaum evaluierten Angeboten in den Nachmittag hinein zu verlängern und nolens volens die klassischen Jugendhilfestrukturen wie den Hort, das Schulkinderhaus oder die großen altersgemischten Gruppen leichtfertig zu zerschlagen.

Auch hier zunächst zwei klarstellende Aussagen: Dass die Verlässlichkeit der Betreuung, die mit dem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz geschaffen wurde, für Kinder und Eltern nicht mit dem Eintritt in die Schule enden darf, steht für mich außer jeder ernsthaften Diskussion. Und: Auch die Jugendhilfe muss sich von der Fiktion ihrer eigenen, alleinigen und universellen Leistungsfähigkeit lösen. Sie wird im Rahmen des Ausbaus von Ganztagsbetreuungsangeboten für schulpflichtige Kinder als Partner der Schulen eine wichtige, wenn auch nach meiner Einschätzung in den westlichen Ländern nicht die Hauptrolle spielen.

Zu den Lehren aus der PISA-Studie zählt die Einsicht, dass Kinder eine ihrem Alters- und Entwicklungsstand entsprechende Förderung benötigen. Insofern ist zunächst die Frage zu klären, mit welchen Strukturen und mit welchen Akteuren eine differenzierte Förderung zu leisten ist. Eine in Anführungszeichen „schlechte Schule“ in den Nachmittag hinein zu verlängern, ist keine adäquate Antwort auf PISA.

Wenn man dies akzeptiert, verwundert es, welchen geringer Stellenwert die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Frage, welche differenzierten Förderangebote wir brauchen, in der aktuellen Diskussion hat. Zunächst müssen die inhaltlichen Fragen, dann die notwendigen Strukturen und die Finanzierung geklärt werden, und zwar in dieser Reihenfolge.

Diese Herangehensweise erfordert inhaltlich, personell und trägerspezifisch eine weitere Ausdifferenzierung der Trägerlandschaft. Dabei wird der klassische Hort insbesondere, aber nicht nur am Vormittag, kaum noch eine Rolle spielen. Der Ausbau der Angebote wird an den Schulen und unter Federführung der Schulen erfolgen – hier sollte man sich keinerlei Illusion hingeben.

Ich kann mir im Moment jedenfalls nicht vorstellen, dass die Kommunen als Träger der Jugendhilfe in nennenswertem Umfang weitere Hortangebote schaffen werden, zumal die klassischen Angebote der Jugendhilfe für diesen Personenkreis angesichts der ergänzenden Angebote an Schulen schon heute eher eine untergeordnete Rolle spielen. Ich gehe fest davon aus, dass die Kommunen sich schwerpunktmäßig auf die Kinderbetreuung bis zum Eintritt der Schulpflicht konzentrieren werden.

4. These: Die derzeitigen Finanzierungs- und Zuständigkeitsregelungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind diffus, begünstigen Problemverschiebungen und verstärken bestehende Blockaden – zu Lasten von Kindern und Eltern. Unter Einbeziehung der Regelungen zum Familienleistungsausgleich, unter Beachtung des Konnexitätsprinzips und mit dem Ziel der Gewährleistungsverantwortung in einer Hand sollten Aufgabenträgerschaft und Finanzierungszuständigkeiten wie folgt neu geordnet werden:

- Eine ausschließliche Verantwortung der Kommunen für die Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern bis zum Eintritt der Schulpflicht ist grundsätzlich sinnvoll und möglich, soweit die bisherigen Landesmittel entsprechend umgeschichtet und die Kommunen von der Heranziehung zur Mitfinanzierung des staatlichen Familienleistungsausgleichs (Gemeindeanteil in 2002 rd. 5 Mrd. Euro) befreit werden. Das Geld, in kommunaler Hand, würde ausreichen, um für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote bis zum Eintritt der Schulpflicht zu sorgen.

- Die Weiterentwicklung und der Ausbau der Angebote an Schulen sollte in alleiniger Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der Länder erfolgen. Auch hierzu könnten zur Finanzierung die Anteile der Länder am staatlichen Familienleistungsausgleich herangezogen werden. Selbstverständlich ist es im Rahmen einer ausschließlichen Gewährleistungsverantwortung der Länder geboten, bei der Ausgestaltung der Angebote vor Ort mit den Trägern der Jugendhilfe, des Sports usw. eng zu kooperieren.
- Die kaum überwindbaren finanzverfassungsrechtlichen Probleme, die sich bei einer eigentlich notwendigen Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der laufenden Betriebskosten von Betreuungs- und Bildungsangeboten stellen, könnten über das Instrument der Neuaufteilung der Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an der Finanzierung des staatlichen Familienleistungsausgleichs sachgerecht gelöst werden.
- Neue, zusätzliche Rechtsansprüche lösen die bestehenden Probleme nicht, sondern schaffen neue Verwerfungen, weil sie, wie die Entwicklungen seit Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz gezeigt haben, die Bereitschaft von freien Trägern und Wirtschaft, eigene finanzielle Mittel einzubringen, nicht fördern, sondern lähmen.

Ein flächendeckender, bedarfsgerechter Ausbau von Kindertageseinrichtungen begegnet einer Reihe von Finanzierungsproblemen. Angesichts der Diskussion um das „ob“ von Elternbeiträgen, der fehlenden Bereitschaft oder Leistungsfähigkeit der Träger, Eigenanteile in die Gesamtfinanzierung einzubringen, der desolaten Haushaltssituation der Kommunen, des teilweisen Rückzugs der Länder aus der Mitfinanzierung von Betreuungsplätzen, ist bereits der erreicht Status quo gefährdet.

Zusätzliche Spielräume können und werden sich aus der demographischen Entwicklung, allerdings mit zeitlicher Verzögerung und damit nicht für alle Kommunen zum gleichen Zeitpunkt, ergeben. Sie werden allerdings nur dann den Tageseinrichtungen für Kinder zugute kommen, wenn die Kommunen bereit und in der Lage sind, ihre bisherigen Mittel für das Aufgabengebiet weiterhin zur Verfügung zu stellen.

Das wird schon deshalb nicht einfach sein, weil die Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe für die Hilfen zur Erziehung ungebremst und im Vergleich zu den übrigen kommunalen Sozialleistungen überproportional wachsen und sich dieser Trend durch die demographische Entwicklung noch verstärken dürfte. Insoweit wird die Jugendhilfe kaum über zusätzliche Spielräume verfügen.

Aber auch die Diffusion von Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden führt im Ergebnis zu Verwerfungen. Ich will dies an zwei Beispielen deutlich machen:

Beispiel: Kindergeldfinanzierung

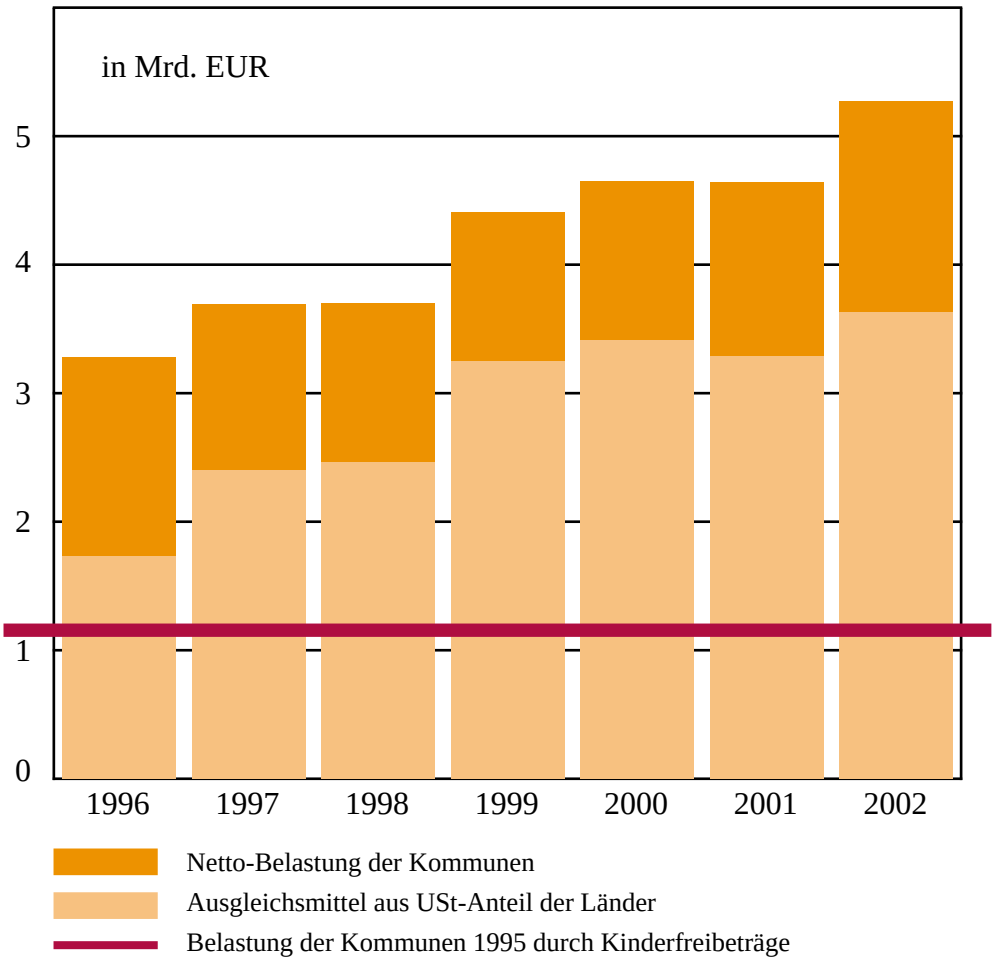
Belastung der Städte und Gemeinden durch das Kindergeld

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Mrd. EUR						
Kindergeld	22,1	25,4	25,6	29,4	30,9	31,1	34,3
Belastung der Städte u. Gemeinden durch Verrechnung des Kindergeldes mit der ESt [1]	3,3	3,8	3,8	4,4	4,6	4,7	5,1
Weitergeleitete Ausgleichsmittel der Länder [2]	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,6
Nettobelastung der Städte und Gemeinden durch das Kindergeld*	**1,8**	**2,4**	**2,4**	**3,1**	**3,3**	**3,2**	**3,5**
	in v.H.						
Unmittelbarer Gemeindeanteil an der Kindergeldfinanzierung*	**8,0**	**9,4**	**9,5**	**10,5**	**10,5**	**10,3**	**10,2**

*) Zum Vergleich: Belastung der Städte und Gemeinden 1995 vor der Systemumstellung des Familienausgleichs durch die Kinderfreibeträge: 1,26 Milliarden EUR = 6,8 v.H.
1) Über den 15 %igen Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer.
2) Aus dem zum Ausgleich der Belastungen von Ländern und Gemeinden durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs gem. § 1 Finanzierungsausgleich erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder, ohne Sachsen, Brandenburg und Niedersachsen.
Eigene Zusammenstellung und Berechnungen

Belastung der Städte und Gemeinden durch das Kindergeld

Kommunale Zwangsbeiträge zur Kindergeldfinanzierung



Über die Einkommensteuerverteilung finanzieren die Kommunen den Familienleistungsausgleich, wohlgemerkt eine staatliche Leistung, in 2002 mit über 5 Mrd. Euro mit. Dieses Geld, in kommunaler Hand, würde ausreichen, um für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Kinderbetreuungsangebote bis zum Eintritt der Schulpflicht zu sorgen.

Beispiel: Kindertagesstättenfinanzierung

Die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder erfolgt im Wesentlich aus kommunalen und Mitteln der Länder, bei unterschiedlicher Beteiligung der Träger. Für alle Anträge auf Förderung zusätzlicher Kindergartenplätze kann ich eine Bedarfsbestätigung erhalten und die Kommunalpolitik ist auch mehr oder weniger zögernd, immer aber augenzwinkernd bereit, entsprechende kommunale Mittel in den Haushalt einzustellen. Denn sie verbindet die Entscheidung mit dem Junktim, dass entsprechende Landesmittel oder Mittel Dritter eingeworben werden können. Unter diesen Vorzeichen kann jeder, mit dem Fingerzeig auf andere, den weiteren Ausbau blockieren.

Insoweit plädiere ich nachdrücklich dafür, die Kommunen von den Belastungen aus dem Familienausgleich freizustellen und sie im Gegenzug stärker in die Verpflichtung zu nehmen.

Bereits die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz hat gezeigt, dass Rechtsansprüche auch negative Auswirkungen entfalten können. So wurden in den alten Ländern als Folge des Rechtsanspruchs zwar die Betreuungsplätze für Kinder ab dem 3. Lebensjahr bis zum Eintritt der Schulpflicht massiv ausgebaut, so dass auch in den alten Ländern nahezu eine Vollversorgung erreicht werden konnte. Diese Entwicklung ging vielfach jedoch zu Lasten bestehender Betreuungsangebote für Kinder unter 3 und über 6 Jahren, die z.T. umgewidmet, zumindest jedoch nicht bedarfsgerecht weiterentwickelt wurden.

Aber auch die Bereitschaft der Wirtschaft, sich mit eigenen Mitteln in diesem Bereich zu engagieren, ging zurück. Konzepte für Betriebskindergärten blieben mit dem Hinweis auf den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, für den die Kommunen zu garantieren haben, in den Schubladen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist erst in jüngster Zeit eine Wiederbelebung der Diskussion erkennbar, weil die Wirtschaft vor dem Hintergrund des Mangels an Fachkräften daran interessiert ist, insbesondere Frauen nach der

Mutterschaft den Wiedereinstieg in das Berufsleben zu erleichtern. Allerdings erlaube ich mir den Hinweis, dass hier die faktischen Bemühungen zur Schaffung von Heimarbeitsplätzen, vor allem bei den telekommunikationsnahen Dienstleistungen, deutlich größer sind als die reale Beteiligung der Wirtschaft an der Schaffung zusätzlicher Plätze.

Auch die freien Träger haben den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zum Anlass genommen, ihre bisherigen Trägeranteile in Frage zu stellen. Heute wird kaum noch ein zusätzlicher Platz mit Trägeranteilen auf dem Niveau von 1995 finanziert. In immer mehr Städten und Gemeinden müssen die Kommunen den gesamten Trägeranteil übernehmen.

Hinzu kommt, dass auch die Eltern, die 10 bis 15 % der Gesamtkosten des Betriebs selbst tragen, ihre Beiträge mit dem Hinweis auf das doch auch kostenfreie Schulsystem in Frage stellen. Ich persönlich halte eine sozialverträgliche, nach Einkommen und Kinderzahl gestaffelte Elternbeitragsregelung im Hinblick auf ein ganzjähriges zur Verfügung stehendes Angebot für zumutbar und im Interesse der Schaffung zusätzlicher Plätze auch für unverzichtbar.

Wenn wir zusätzliche Plätze in besserer Qualität schaffen wollen, darf die Finanzierungsbasis nicht weiter ausgehöhlt werden und müssen neben der öffentlichen Hand auch die Wirtschaft, die Träger und die Eltern ihren Beitrag leisten. Dazu sind weitere Rechtsansprüche tendenziell ungeeignet.

Familienbewusste Personalpolitik in der Wirtschaft

Stefan J. Becker, Geschäftsführer der Beruf & Familie gGmbH – eine Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, Frankfurt a.M.

Wie familienfreundlich sind deutsche Unternehmen? - In einer repräsentativen Umfrage hat die Gemeinnützige Hertie-Stiftung die Strategien und Angebote familienbewusster Personalpolitik in deutschen Unternehmen ermittelt.

Das Ergebnis war ernüchternd: Auch wenn immer mehr Verantwortliche die Notwendigkeit für Maßnahmen zur besseren Balance von Erwerbsarbeit und Familienarbeit erkennen, so wird das Spektrum möglicher Maßnahmen in der betrieblichen Praxis bei weitem nicht ausgeschöpft.

Dies mag auch daran liegen, dass Angebote einer familienbewussten Personalpolitik von nahezu allen Unternehmen nach wie vor als in erster Linie kostenintensiv eingeschätzt werden. Tatsächlich können viele Maßnahmen aber ohne oder mit nur geringem finanziellen Aufwand umgesetzt werden. So bieten sich beispielweise im Bereich der Kinderbetreuung statt eines kostenintensiven Betriebskindergartens sinnvolle Alternativen an: von der Vermittlung von Tagesmüttern über die Unterstützung von Elterninitiativen und den Erwerb von Belegplätzen bis hin zur Organisation einer Kinderbetreuung in Notsituationen und der Einrichtung von Eltern-Kind-Zimmern. Auch die Absprache mit bestehenden Einrichtungen zur Anpassung der Öffnungszeiten bringt betroffenen Angestellten spürbare Entlastung.

Kostengünstige Maßnahmen, die ohne großen administrativen Aufwand umgesetzt werden können, scheinen zu wenig bekannt zu sein. So wird verständlich, dass sich 48 Prozent der befragten Unternehmen mehr „Information und Beratung“ wünschen, 38 Prozent der Betriebe wären in diesem Fall sogar zu mehr Engagement im Themenfeld Beruf und Familie bereit.

Um Unternehmen bei ihren Bemühungen zu unterstützen, Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie anzubieten, wurde auf Initiative und im Auftrag der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung das Audit Beruf & Familie® entwickelt. Das Audit Beruf & Familie® ist ein Managementinstrument zur Förderung der familienbewussten Personalpolitik, bei dem nicht nur bereits umgesetzte Maßnahmen begutachtet, sondern auch betriebsindividuelle Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Das Audit Beruf & Familie® spricht deshalb nicht nur Unternehmen an, die sich bereits als familienfreundlich profiliert haben, sondern insbesondere diejenigen, die mit der Umsetzung einer familienbewussten Personalpolitik erst beginnen und hierfür Unterstützung in Anspruch nehmen möchten. Mit Hilfe des Audits Beruf & Familie® können Unternehmen ihr individuelles Konzept entwickeln, um Unternehmensinteressen und Mitarbeiterbelange in eine tragfähige Balance zu bringen.

Das Audit Beruf & Familie® erfasst Maßnahmen, die in allen klassischen Bereichen der Personalpolitik ansetzen. Acht Handlungsfelder werden dabei berücksichtigt:

Arbeitszeit

Flexible Arbeitszeiten vergrößern den unternehmerischen Gestaltungsspielraum. Beschäftigte können Umfang und Lage der Arbeitszeit besser mit den familiären Anforderungen vereinbaren.
Maßnahmenbeispiele: Modulare Arbeitszeit, Lebensphasen orientierte Arbeitszeit, Kinderbonuszeit, Sabbaticals

Arbeitsabläufe und Arbeitsinhalte

Eine familienbewusste Arbeitsorganisation erhöht die Einsatzbereitschaft der Beschäftigten. Die Balance von Beruf und Familie wird durch flexible Gestaltung und Verteilung von Arbeitsaufträgen, durch multifunktionalen Personaleinsatz und Mitarbeiterbeteiligung erleichtert.
Maßnahmenbeispiele: Teamarbeit, Qualitätszirkel, Kommunikationsinseln, Überprüfung von Arbeitsabläufen

Arbeitsort

Neue Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen den Unternehmen Zeit- und Kosteneinsparungen. Den Beschäftigten eröffnen sie flexiblere Arbeitsformen und damit die Chance, Familienbedürfnisse mit den beruflichen Anforderungen in Einklang zu bringen.
Maßnahmenbeispiele: alternierende Telearbeit, mobile Telearbeit, Umzugsservice, Jobticket

Informations- und Kommunikationspolitik

Die kontinuierliche Information über Möglichkeiten und Nutzen familienunterstützender Angebote verstärkt die Wirksamkeit der Maßnahmen im Unternehmen und sorgt nach außen nachhaltig für eine Imageverbesserung.
Maßnahmenbeispiele: Berichte in der Betriebszeitung, Informationsbroschüre, Gleichstellungsbeauftragte/r, Tag der offenen Tür

Führungskompetenz

Führungskräfte tragen wesentlich dazu bei, dass die Angebote zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Arbeitsalltag umgesetzt werden können. Ihr familienbewusstes Verhalten ist Spiegelbild einer modernen Unternehmenskultur.
Maßnahmenbeispiele: Beurteilungsgrundsätze, Coaching, Mentoren-Programm, Unternehmensleitsätze

Personalentwicklung

Familiäre Veränderungen sind normale Bestandteile jedes Lebensweges. Die Berücksichtigung der familiären Situation bei Einstellung und weiterer Planung der Laufbahn hilft, qualifiziertes Personal zu gewinnen und zukunftssichernde Kompetenzen zu erhalten.
Maßnahmenbeispiele: Personalentwicklungsplan, Programm zum Wiedereinstieg, Patenkonzept, Weiterbildung mit Kinderbetreuung

Entgeltbestandteile und geldwerte Leistungen

Neben kollektivvertraglich geregelten Systemen zur finanziellen Unterstützung von Beschäftigten mit Familie können auf vielfältige Weise finanzielle und sozial unterstützt werden. Individuelle Angebote tragen zu einer bedarfsgerechten Familienförderung bei.
Maßnahmenbeispiele: Darlehen, Haushaltsservice, Anrechnung von Erziehungszeiten, Personalkauf

Service für Familien

Die Sicherstellung einer geeigneten Betreuung von Kindern bzw. pflegebedürftigen Angehörigen ist unabdingbare Voraussetzung für eine tragfähige Balance von Beruf und Familie. So können familiär bedingte Fehlzeiten deutlich gesenkt werden.
Maßnahmenbeispiele: Eltern-Kinder-Arbeitszimmer, Ferienbetreuung, Hausaufgabenbetreuung, Belegrechte im Altenheim

Insgesamt wurden im Rahmen des Audits Beruf & Familie® über 130 Einzelmaßnahmen zusammengetragen. Umfangreiche Informationen zu den Möglichkeiten einer familienbewussten Personalpolitik bietet die Online-Infobörse www.beruf-und-familie.de.

Es zeigt sich, dass die Umsetzung einer familienbewussten Personalpolitik nicht zwangsläufig mit hohen Investitionen in Infrastruktur und Sozialbudget verbunden ist. So stehen beispielweise im Bereich der Kinderbetreuung statt eines kostenintensiven „Betriebskindergartens“ vielfältige andere Angebote zur Verfügung: von der Vermittlung von Tagesmüttern über die Unterstützung von Elterninitiativen und den Erwerb von Belegplätzen bis hin zur Organisation eine Kinderbetreuung in Notsituationen und der Einrichtung von Eltern-Kind-Zimmern. Auch die Absprache mit bestehenden Einrichtungen zur Anpassung der Öffnungszeiten bringt spürbare Entlastung.

Seit 1999 haben rund 70 namhafte Unternehmen und Institutionen das Audit Beruf & Familie® erfolgreich durchgeführt: Großunternehmen genauso wie kleine und mittelständische Unternehmen, Unternehmen aus der Industrie, aus dem Handel und dem Dienstleistungssektor, Unternehmen der Privatwirtschaft und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Selbst das Bundeswirtschaftsministerium hat das Audit Beruf & Familie® im eigenen Hause durchgeführt.

In der im Juli 2001 mit der Bundesregierung abgeschlossenen Vereinbarung zur Weiterentwicklung der Chancengleichheit in der Privatwirtschaft empfehlen die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, das Audit Beruf & Familie® zur Umsetzung einer familienbewussten Personalpolitik zu nutzen.

Besonders angesprochen werden sollen dabei die mittelständischen Unternehmen. Mittelständische Unternehmen sind im besonderen Maße auf die Qualifikation und Kompetenz ihrer Mitarbeiter angewiesen. Im Wettbewerb um gut ausgebildete Fachkräfte können sie sich immer dann gegenüber Großunternehmen durchsetzen, wenn sie ihren Mitarbeitern besonders attraktive Rahmenbedingen, wie z.B. eine bessere Balance von Familien- und Erwerbsarbeit, anbieten können.

Weitere Informationen unter: www.beruf-und-familie.de

Zur Zusammenarbeit von Wirtschaft und Jugendhilfe. Am Beispiel der betrieblichen Förderung von Kinderbetreuung

Dr. Harald Seehausen, Gründer und Inhaber der Frankfurter Agentur für Innovation und Forschung

Familienfreundlichkeit gewinnt zunehmend als weicher Standortfaktor an Bedeutung und liegt damit langfristig auch im ökonomischen Interesse von Unternehmen. Familien sind als Produzent und Träger des Humanvermögens für die Standortattraktivität der Kommune wichtig (Gemeinnützige Hertie-Stiftung 2002).

Neuere Untersuchungen der volkswirtschaftlichen Effekte von Kinderbetreuung zeigen, dass Ausgaben für Kindertagesstätten aus volkswirtschaftlicher Perspektive Investitionen darstellen (vgl. Bock-Famulla 2003). Die Bundesregierung hat den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung in den Rang eines „zentralen gesellschaftlichen Reformvorhaben" gehoben. Familien- und bedarfsgerechte Kinderbetreuungseinrichtungen mit flexiblen Öffnungszeiten bilden eine zentrale Voraussetzung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Unternehmen und Kommunen erkennen die Bedeutung der Familienförderung im Standortwettbewerb an. Und dies zu einem Zeitpunkt, wo der zunehmend globale Wettbewerb und die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien die Arbeits- und Familienbeziehungen verändern. Diese strukturellen Veränderungen erfordern nicht nur ein innovationsfreundliches Umfeld, sondern auch eine familienbewusste Unternehmensführung. Hier sind Unruhe stiftende Stiftungen als Motoren gefragt: So z.B. die Gemeinnützige Hertie-Stiftung, die mit ihren Projekten „Familienbewusste Personalpolitik als Teil der Unternehmenspolitik" und „Familienfreundliche Initiativen in hessischen Kommunen" (in Kooperation mit dem Hessischen Sozialministerium) bedeutende soziale Initiativen mit Pioniergeist vorangetrieben und gefördert hat (vgl. den Beitrag von Stefan J. Becker).

Das Institut der Deutschen Wirtschaft errechnete in einer Studie, wie teuer der kinderbedingte Fortgang einer qualifizierten Fachkraft ein Unternehmen zu stehen kommen kann. Die Beschaffung einer externen Kraft, die damit verbundene Einarbeitungszeit und der geringere Anteil der üblichen Arbeitsleistung verursachen hohe Kosten. Derartige Sozialleistungen werden von Unternehmen heute als Investitionen in das Humankapital bewertet (BMFSFJ 2003, S. 10–12).

Jahr für Jahr verlieren Unternehmen wertvolle MitarbeiterInnen, weil sie Kinderbetreuung und Beruf nicht unter einen Hut bringen können. Innovative Betriebe zeigen jedoch, dass es auch anders geht. Um die erwerbstätigen Mütter und Väter enger an das Unternehmen zu binden, haben diese mit Kommunen, Elternvereinen und freien Jugendhilfeträgern neue Verbundmodelle der Kinderbetreuung entwickelt. Diese oft maßgeschneiderten betriebs- und wohnortnahen Zuschnitte verfügen über eine zeitgemäße Familienorientierung. Vielfältige Formen der betrieblichen Förderung von Kinderbetreuung ermöglichen nicht nur Großunternehmen innovative Personalentwicklung. Kleinere und mittlere Unternehmen sowie öffentlich-rechtliche Betriebe wie der Hessische Rundfunk und das Frankfurter Behördenzentrum engagieren sich für ein differenziertes Angebot unterschiedlicher Kinderbetreuungsformen.

Der bundesweite Modellversuch „Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung" (1995–1997) weist in seinen Evaluationsstudien nach, dass ein zufriedenes Mitarbeiterpotenzial die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens erhöht. Arbeitsmotivation und persönliches Engagement steigen an. Die Senkung der Fehlerquote, Reduktion von Fehlzeiten und geringere Personalgewinnungskosten bilden weitere positive Effekte der betrieblich unterstützten Kinderbetreuung.

Unternehmen beteiligen sich vor allem dann an Schaffung und Unterhalt von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, wenn es zu einer zahlenmäßigen oder zeitlichen Angebotserweiterung führt. Eine solche Kooperation zwischen Betrieb und Kommune hat für „beide Parteien" ihre Vorteile (vgl. Seehausen 2001).

In den folgenden sechs Überlegungen und Thesen soll auf unterschiedliche Aspekte der Zusammenarbeit von Wirtschaft und Jugendhilfe am Beispiel betrieblich unterstützter Kinderbetreuung eingegangen werden:

1. In dem Konfliktdreieck „Familie – Arbeitswelt – Kinderbetreuung" spielt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine zentrale Rolle. Die Notwendigkeit größerer Flexibilisierung und sinnvoller Verteilung der Erwerbsarbeit, das politische Ziel einer beruflichen Chancengleichheit von Frauen, die Finanznot der Kommunen und das Interesse von Betrieben, das Erwerbspotenzial gut ausgebildeter Frauen auszuschöpfen, finden einen gemeinsamen Nenner in unkonventionellen Formen der betrieblich geförderten Kinderbetreuung.

2. Ende der 80er-Jahre gewann eine personalwirtschaftliche Orientierung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre an Bedeutung, die sich mit der „Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Herausforderung an das strategische Personalmanagement" befasste. Hier wurden neuere sozialwissenschaftliche Ergebnisse zu Rate gezogen, um auf der erweiterten Grundlage demographischer Entwicklungen und Veränderungen des Qualifikationsbedarfs sowie der Wertorientierungen mit neuen Personalkonzepten zu antworten. Ab Mitte der 90er-Jahre begann eine weitreichende Diskussion um eine familienbewusste Personalpolitik, die eine Verknüpfung von familiären und beruflichen Interessen verfolgt (Seehausen 1995).

3. Die moderne familienorientierte Personalpolitik anerkennt die Vielfalt der Lebensmodelle in der Elternzeit und muss demzufolge individualisierter werden. Betrieblich geförderte Kinderbetreuung ist in diesem Zusammenhang für Betriebe, Eltern und Kommunen gleichermaßen ein wichtiges Thema. Hier haben sich vielfältige Organisationsmodelle betrieblich unterstützter Kinderbetreuung entwickelt:
   - betriebseigene Kindertageseinrichtung
   - betriebliche Beteiligung an einer Kita im Stadtteil
   - Förderung von Elterninitiativen

- überbetriebliche Kooperation mehrerer Unternehmen
- Finanzierung von Belegplätzen in bestehenden Einrichtungen
- Betreuung in besonderen Situationen
- Information/Beratung/Vermittlung
- Zusätzliche Betreuungsarrangements
  (vgl. Hagemann/Kreß/Seehausen 1999; BMFSFJ 2003).

4. Unternehmen beteiligen sich vor allem dann an Schaffung und Unterhalt von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, wenn dies zu einer zahlenmäßigen oder zeitlichen Angebotserweiterung führt. Eine solche Kooperation zwischen Betrieb und Kommune hat für „beide Parteien“ ihre Vorteile. So kann der kommunale oder freie Träger erhebliche Kosten sparen, wenn der Betrieb bereit ist, sich an den Investitionen zu beteiligen. Betriebliches Sponsoring entlastet kommunale Budgets:
   - Räumlichkeiten können z.B. von Unternehmen kostengünstig oder kostenlos zur Verfügung gestellt werden.
   - Der Betrieb kann Teile der Investitionskosten beim Neu-, Aus- oder Umbau von entsprechenden Räumen übernehmen und auch
   - zu den Erstausstattungskosten einen relevanten Zuschuss geben.
   - Unternehmen können sich darüber hinaus an den laufenden Betriebskosten einer Einrichtung beteiligen.
5. Zu beobachten ist, dass Träger von Kinderbetreuungsangeboten mit hochwertiger Qualität pädagogischer Arbeit zunehmend zu interessanten Gesprächs- und Geschäftspartnern der Wirtschaft werden. Sie gewinnen als Pioniere der Public-Private-Partnership in diesem Bereich an öffentlichem Ansehen. Umgekehrt sind Familien als Produzent und Träger des Humanvermögens für die Standortattraktivität der Kommune wichtig. Das erfordert neuartige Bündnisse und Dialoge zwischen Kommunalpolitik und Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen und Öffentlichkeit (vgl. Dettling 2001, S. 168–180).
6. Für die Verhandlungspartner, Unternehmen und Träger, gilt es im Vorfeld zu klären, welche Rechte der Betrieb mit welcher Form der Beteiligung erwirbt. Hier sind die Vorgaben im Landesrecht unterschiedlich und auch die kommunale Verfahrensweise hängt u.a. von der generellen Versorgungslage in der Region und der öffentlichen Strategie zur Schaffung neuer Plätze ab – was insbesondere für die nicht immer einfach zu lösende Frage von Kindern pendelnder Beschäftigter gilt (vgl. Höltershinken/Kasüschke 1996).
7. Seit Anfang der 90er-Jahre steht die sozialpädagogische Qualität von Tageseinrichtungen für Kinder im Kontext eines bedarfsgerechten, an die regionale Infrastruktur angepassten und allen Altersstufen entsprechenden Angebots im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei wurde insbesondere die Forderung aufgestellt, neue Modelle der betrieblichen Kinderbetreuung zu entwickeln, die die unterschiedlichen Zeitstrukturen von Familie, Betrieb und Kindertageseinrichtung aufeinander beziehen. Darüber hinaus wurde eine Reihe von Aspekten benannt, nach denen auch die Qualität von betriebsnahen Kinderbetreuungsangeboten betrachten werden sollten: Die Wahl des Standorts, die soziale Mischung von Betriebs- und Stadtteilkindern, die Vielfalt von Öffnungszeiten, altersübergreifende Angebote, die Beteiligung von Eltern und die Unterstützung von Selbsthilfe, eine bedarfsgerechte Planung von Kinderbetreuungsangeboten (vgl. Hagemann/Seehausen 1999, S.59–76).

Eine abschließende Prognose:

Eine wachsende Gruppe von Ökonomen äußert die Überzeugung, dass im familienfreundlichen Umbau unserer Industriegesellschaft eine der ganz großen gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts liegt, in seinem Stellenwert vergleichbar mit der Ökologieproblematik der 70er-Jahre. Eine vorausschauende familienbewusste Personalplanung anerkennt die Vielfalt der Lebensmodelle und muss demzufolge individualisierter werden. Sie stellt den Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärker als bisher in Rechnung. Hier nimmt die betrieblich unterstützte Kinderbetreuung einen zunehmend wichtigen Stellenwert ein.

Literatur

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2002: Autoren: Elena de Graat/Harald Seehausen: Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung. Konzepte und Praxisbeispiele. Bonn.

Bock-Famulla, Kathrin (2003): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten. In: KiTa aktuell ND, Nr. 3.

Dettling, Warnfried: Die Stadt und ihre Bürger. Gütersloh 2001.

Gemeinnützige Hertie-Stiftung (Hrsg.) 2002: Autoren: Harald Seehausen/Jürgen Wüst: Familienfreundliche Initiativen in hessischen Kommunen. Frankfurt am Main.

Hagemann, Ulrich/Kreß, Brigitte/Seehausen, Harald (1999): Betrieb und Kinderbetreuung. Kooperation zwischen Jugendhilfe und Wirtschaft. Opladen.

Hagemann, Ulrich/Seehausen, Harald (1999): Zur sozialpädagogischen Qualität betrieblich geförderter Kinderbetreuungsangebote. In: Hagemann/Kreß/Seehausen, S. 59–76.

Höltershinken, Dieter/Kasüschke, Dagmar (1996): Betriebliche Kinderbetreuung von 1875 bis heute. Kindergärten und Tageseinrichtungen in Deutschland. Opladen.

Seehausen, Harald (1995): Familie. Arbeit. Kinderbetreuung. Berufstätige Eltern und ihre Kinder im Konfliktdreieck. Opladen.

Seehausen, Harald (2001): Das Modellprojekt Kids & Co. Eine Initiative der Commerzbank AG. Kinderbetreuung in Ausnahmefällen – eine Evaluationsstudie. Frankfurt am Main.

Als ob es PISA nicht gegeben hätte ...
Aussagen zu Finanzierungssystemen der Tageseinrichtungen für Kinder

Norbert Hocke, Stellvertretender GEW-Vorsitzender

Die zurzeit diskutierten Finanzierungsmodelle für Tageseinrichtungen für Kinder – seien es die Hamburger Kita-Card, die Förderung von Kindertageseinrichtungen in Bayern, die Erfahrungen aus einem Modellprojekt (ISKA Nürnberg) oder das Bremer Kernzeitenmodell – gehen alle davon aus, dass die Finanzierung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung umgestellt werden soll. Des Weiteren wollen alle Modelle Kosten effektiver verteilen, die Elternmacht stärken und Ungerechtigkeiten beim bisherigen Verteilungssystem abbauen. Alle drei Modelle gehen davon aus, bedarfsgerecht zu steuern und zu lenken. Dieser Ansatz ist möglich, doch er würde aus meiner Sicht einer genauen Prüfung nicht Stand halten. Die Hamburger Kita-Card geht von einem festgelegten Budget aus, welches dann per Gutschein an die Eltern weitergegeben wird. Der Bedarf wird differenziert bis zu 8 unterschiedlichen Stufen (z.B. Berufstätigkeit der Eltern, allein erziehend ...) festgelegt. Die Bayern erheben den Bedarf aufgrund einer Umfrage, bei der den Eltern aber sehr klar wird, dass sie bei einer größeren Bedarfsstufe als 4 Stunden für ihre Kinder einen viel höheren Beitragssatz zu zahlen haben. Und auch das Bremer Kernzeitenmodell geht von Budgets aus und führt zu neuen Ungerechtigkeiten im Bereich der Integration von behinderten und nicht behinderten Kindern. Man kann bei allen drei Modellen feststellen, dass sie zu einem recht großen Verwaltungsaufwand führen, der bei den Eltern nicht zu mehr Mitbestimmung, sondern zu einer unechten Beteiligung führt. Am deutlichsten wird dies bei dem Hamburger Modell, in dem ein 100-Seiten-Bericht immer noch nicht das Ende der Diskussion anzeigt, sondern durch Gesetzestexte, die die Hamburger Bürgerschaft demnächst erstellen will, erweitert wird. Von Verwaltungsvereinfachung, wie wir dies in den letzten Jahren in der Kinder- und Jugendhilfe durch die Neuen Steuerungsmodelle diskutiert haben, kann keine Rede sein.

Viel entscheidender als die bisherige Kritik ist aber aus meiner Sicht, dass alle Modelle vor PISA entwickelt wurden und dass der Sprengstoff, der in den Ergebnissen von PISA liegt, nämlich die soziale Selektion unseres Schulsystems, verstärkt auf das Finanzierungssystem der Tageseinrichtungen für Kinder übertragen wird!

„Aus allem Gesagten folgt, dass Bildung, dass das Wissen um Bildung und deren Vermittlung einen wesentlich höheren Stellenwert in unserer Gesellschaft einnehmen müssen, als das bisher der Fall ist. Nur auf der Basis eines Mentalitätswechsels und eines sensibleren Bewusstseins von der wichtigsten Ressource, die ein Land haben kann, lassen sich Veränderungen und Reformen angehen und durchsetzen, die – jenseits aller politischen Grabenkriege – die Gesellschaft hinter sich haben. Alle Erzieher – Eltern, Kindergärtner, Lehrer, Hochschullehrer – müssen wissen, was sie tun und warum sie es tun. Und sie müssen von einer Gesellschaft unterstützt werden, die dafür streitet, der jeweils nachwachsenden Generation nicht die bequemsten, sondern die besten Bedingungen zu schaffen. Hierzu bedarf es vor allem der öffentlichen Diskussion“ (Die Zukunft der Bildung, Suhrkamp-Verlag 2289/2002 S. 225.).

Den bisherigen Modellen zur Kita-Finanzierung ist positiv zu bescheinigen, dass sie einen öffentlichen Diskurs herbeigeführt haben, aber dabei grundsätzlich am betreuungs- und familienergänzenden Ansatz mit ihrem Finanzierungssystem festhalten und nicht einen Bildungsansatz favorisieren!

Die Bildungszeit von Kindern muss in den Mittelpunkt des Finanzierungssystems rücken. Die bisherige Familienförderung von 150 Mrd. Euro jährlich geht von einer Subjektfinanzierung aus: Kindergeld, BaFöG, Eigenheimzulagen für Kinderreiche, Baukindergeld, steuerliche Absetzbarkeiten der Betreuungszeiten. All dies hat dazu geführt, dass im Subjektfinanzierungssystem Familien in diesem Land ärmer geworden sind. Die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen ist dramatisch angestiegen und selbst, wenn wir das Kindergeld um weitere 100 Euro erhöhen würden, würde der Ausstieg aus der Armutsfalle Familie durch die Subjektförderung nicht gelingen.

Wir brauchen ein Umdenken in der Kinder- und Familienfinanzierung:

Ein Finanzierungssystem muss zunächst die Bildungszeit von Kindern zur Grundlage von Berechnungsmodalitäten machen. Eine Bildungszeit von 8 Stunden täglich muss den Kindern gebührenfrei zur Verfügung gestellt werden. Nicht jedes Kind wird die ganze Zeit in Anspruch nehmen, andere dafür intensiver. Wer die Bildungszeit von Kindern auf 4 Stunden reduzieren will und den Rahmen der Verweildauer einer Tageseinrichtung auf diese Art und Weise von vornherein begrenzt, geht davon aus, dass die Bildungszeit wieder nur in einem festen Rahmen möglich ist. Dies ist ein verfehlter Ansatz, der in den Ländern, die bei der PISA-Untersuchung weit vor uns liegen, der Vergangenheit angehört.

Es hat im Land Berlin solch einen flächendeckenden Ansatz gegeben, als die gebührenfreie Tageseinrichtung für Kinder (Krippe, Kindergarten, Hort) dazu geführt hat, dass der eigentliche Bedarf von Eltern sichtbar wurde. Ein Bedarf, der nicht abgefragt wurde vor dem Hintergrund einer Finanzierungsbeteiligung, sondern ein Bedarf, der sich ergeben hat aus der Lebenslage von Kindern und deren Eltern. 25.000 Kinder standen auf der Warteliste und gerade Kinder mit Migrationshintergrund wurden zum damaligen Zeitpunkt verstärkt in die Tageseinrichtungen gebracht.

Die Bildungszeit in der Kita muss wie im Schulbereich durch das Land finanziert werden und eine Kommune, die ein Kind im Alter von 0 bis 14 Jahren hat, bekommt für dieses Kind pauschaliert vom Land einen Betrag überwiesen, den die Kommune benötigt, um eine qualifizierte Kita-Arbeit durchzuführen. Dieses Geld kann selbstverständlich auch an freie Träger gegeben werden. Dazu bedarf es einer einfachen Landesvereinbarung. Darüber hinaus müssen zunächst einmal Qualitätskriterien erstellt werden, die deutlich sagen, was Erzieherinnen für die qualitätsvolle Arbeit im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder brauchen und benötigen.

Hierfür muss die nationale Qualitätsinitiative und der Bildungs- und Betreuungsgipfel der Bundesregierung die Grundlagen erarbeiten. Ferner sind die EU-Qualitätskriterien des Netzwerkes Kinderbetreuung in die Überlegungen mit einzubeziehen.

Kinder sollen vom 1. bis zum 6. Lebensjahr die Möglichkeit bekommen, in Muße und Ruhe Bildungsgelegenheiten zu erfahren; Kitas die Chance, pädagogische Konzepte Tageseinrichtungen vom 1. Lebensjahr an und die Möglichkeit, pädagogische Konzepte über den ganzen Tag zu gestalten, die Arbeit mit Kindern in Gruppen, Kleingruppen oder mit einzelnen Kindern zu erleben, Bildungsprozesse aneignen zu lassen, diese zu erleben und sie nicht in ein enges Zeitkorsett zu zwängen, weil der Gutschein nach 4 Stunden ausläuft. Kitas dürfen nicht zu pädagogischen Stundenhotels mit Gutscheinabrechnungen verkommen. 4-Stunden-Aufenthalte reichen für eine Stadtkita nicht aus, um ein größeres Projekt im Wald umzusetzen. Sie reichen nicht aus, damit eine Kita auf dem flachen Land auch einmal einen Großstadtausflug machen kann. Von solchen Bildungsarrangements ließen sich viele aufzählen. Kitas dürfen sich nicht auf Bildungsprogramme einlassen, die nur von Halbtagskonzepten ausgehen. Deshalb ist die gebührenfreie „8-Stunden-Kita“ eine Grundvoraussetzung, in der Bildungsarrangements in sehr differenzierter Form möglich sind. Eltern haben ihre Wünsche in der Umfrage „Perspektive Deutschland“, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellt wurde, deutlicher formuliert, als sie mit der Kita-Card im Hamburger Modell oder mit komplizierten Fragebögen in Bayern abgefragt wurden. Diesen Wünschen müssen die Kommunen endlich gerecht werden.

Bildungszeit für Kinder bedarf einer Vorbereitungszeit von Erzieherinnen. Wir können nicht davon ausgehen, dass wir gute Qualität aus Erzieherinnen herauspressen können ohne ihnen die Muße und die Vorbereitung, das Erarbeiten und das Reflektieren, das Beschreiben und Beobachten zu ermöglichen. Ein Drittel der Arbeitszeit mit kleinen Kindern muss als Vorbereitungszeit gewährleistet sein. Solche Parameter zugrunde gelegt, würden das Hamburger Kita-Gutscheinsystem oder auch das ISKA-Modell in Frage stellen, weil sie diese Aspekte nicht in den Vordergrund stellen, sondern um den Betreuungsaspekt herum gruppieren. Betreuung ist billig zu haben, Bildung nicht.

Ein Umsteuern in der Finanzpolitik zugunsten der Bildung von Anfang an wird es nur geben, wenn wir in Deutschland an die vier großen Subventionsbereichen herangehe und zusätzliche Finanzierungsquellen erschließen:

- Bergbau
- Landwirtschaft
- Wohnungsbau
- und steuerliche Absetzbarkeiten.

Diese vier vom Staat subventionierten Systeme, die im Prinzip nicht dazu beitragen, zukunftsfähige Gesellschaftsmodelle zu entwickeln, sondern Althergebrachtes weiterhin unterstützen, müssen vom Zukunftsfaktor Bildung abgelöst werden. Hier muss es zu Umschichtungen kommen. Eine zweite Einnahmequelle für die Länder muss die Einführung der Vermögenssteuer sein. Der gesellschaftliche Skandal: Ein privater Reichtum von ungeahnter Dimension steht einer öffentlichen Armut gegenüber. Dies muss in vernünftige Relationen gebracht werden! Wie im europäischen Kontext geschehen, muss es zu einer Besteuerung der Vermögenden in diesem Lande kommen und diese Besteuerung muss zweckgebunden der Bildung zugeführt werden.

Eine Gesellschaft, die an diesen zentralen Finanzierungsmechanismen nicht ansetzt – und das zeigt die Diskussion um die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder – zieht den Familien das Geld aus der Tasche, das ihnen vorher als Kindergeld hineingesteck wurde. Wer zu grundsätzlichen Änderungen nicht bereit ist, sondern den Familien in einem aufwendigen, bürokratischen Verfahren das Geld wegnimmt, wird „Den Schatz der frühen Jahre“ in dieser Republik verkommen lassen. Die aktuelle Finanzmisere, in der die Kommunen und die Länder stecken, sind die eine Seite. Sie kann aber nur gelöst werden, wenn es grundlegend auf Länder- und Bundesebene zu einer neuen Finanzverteilung kommen wird. Die zweite grundlegende Veränderung muss in der Bejahung der Tageseinrichtungen für Kinder als Bildungseinrichtungen liegen. Wem „Herzersatzdienstleister“ für die ersten 6 Lebensjahre genügen anstelle von Kognitionsexperten mit Herz, der soll sich über das schlechte Abschneiden bei PISA nicht wundern. Bildung von Anfang, Kitas zu Lernwerkstätten umzubauen, verlangt eine großzügige finanzielle Stärkung dieses Arbeitsfeldes. Wer dazu nicht bereit ist, wird den Anschluss der zukünftigen Generation aufs Spiel setzen.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.2

Jugendhilfe – Integration durch Bildung, Unterstützung und Partizipation

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Umbau statt Ausbau – die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München**
  Prof. Dr. Maria Kurz-Adam, Kath. Stiftungsfachhochschule, Benediktbeuern
  Michael Köhler, stellv. Leiter, Stadtjugendamt München
- **Integration und Wandel der Hilfen zur Erziehung – der INTEGRA-Verbund**
  Josef Koch, Projektleiter, IGfH, Bundesstelle INTEGRA, Frankfurt a. M.
- **Was leisten integrierte Hilfen im Landkreis Tübingen zur Unterstützung, Bildung, Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen?**
  Matthias Hamberger, Referent, INTEGRA-Regionalstelle, Tübingen
- **Sozialraumbezug und Neugestaltung der erzieherischen Hilfen – Beispiele aus der INTEGRA-Region Celle**
  Georg Schäfer, stellv. Amtsleiter, Jugend- und Sozialamt, Stadt Celle

Kommentare:

Josef Koch

Dr. Ulrich Deinet, Vertretungsprofessur „Didaktik/Methodik", Fachbereich Sozialpädagogik, Fachhochschule Düsseldorf

Maren Zeller, wiss. Referentin, INTEGRA-Begleitforschung, Universität Tübingen

Umbau statt Ausbau – die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München

Prof. Dr. Maria Kurz-Adam, Kath. Stiftungsfachhochschule Benediktbeuern
Michael Köhler, Stadtjugendamt München, Abteilungsleiter Erziehungsangebote

I. Das Projekt „Umbau statt Ausbau": Grundzüge eines Reformvorhabens

Die Bemühungen in den vergangenen Jahren, die Erziehungshilfen weitgehend umzustrukturieren, hat zahlreiche Kommunen beschäftigt. Sie sind vor einem zweifachen Hintergrund zu sehen: Zum einen sind die Reformbemühungen Teil einer umfassenden Modernisierung der Sozialadministration, wie sie in den Grundzügen des Neuen Steuerungsmodells beschrieben sind – Dezentralisierung, Regionalisierung, Bürgernähe und Verwaltungs- und Leistungstransparenz dienen hier als Stichworte. Zum anderen wächst der politische Druck auf die Legitimation sozialer Dienstleistungen mit dem bundesweit seit Jahren zu beobachtenden Kostenanstiegs stetig an – ein Druck, der nicht bloße Kosten sparende Antworten der Administration, sondern vor allem eigene fachliche Antworten dieser Dienstleistungen fordert.[1]

„Umbau statt Ausbau" – das Projekt der Umstrukturierung der Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München - ist ein Projekt, das nicht nur Verwaltungshandeln verändern will, sondern vor allem die *Praxis der Erziehungshilfen* als fachliche Antwort auf den wachsenden ökonomischen Druck weiterentwickeln will. „Umbau statt Ausbau" ist ein hochkomplexes Unterfangen, dessen Reformspektrum vom Handeln der Produktsteuerung, der Fachkräfte im Jugendamt, der regional verorteten Fachkräfte der Bezirkssozialarbeit, der Führungskräfte der freien Träger bis hinein in das Handeln einer Sozialpädagogin, eines Erziehers, einer Heilpädagogin in einer Einrichtung der Erziehungshilfen reicht.

„Umbau statt Ausbau" ist ein Projekt, das in einem umfassenden Sinn auf die Qualität aller *Erziehungshilfen in einer Kommune* abzielt – eine Qualität, die nur gemeinsam, zusammen mit denen, die Leistung erbringen und denen, die Hilfe gewähren und die Hilfen steuern und planen, stattfinden kann. So spricht das Projekt „Umbau statt Ausbau" nur vordergründig die Sprache einer Reform, die allein die Abstraktion eines nur wirtschaftlich orientierten Sozialmanagements in sich trägt – und scheinbar nur wenig Rücksicht darauf nimmt, dass Kinder und Jugendliche ein Recht auf eine gute Erziehung und lebenswerte Umwelt haben. Vielmehr spricht es die Sprache eines gemeinsamen Anliegens zwischen Stadtjugendamt, Bezirkssozialarbeit und freien Trägern, dieses Recht auf eine lebenswerte Umwelt verantwortungsvoll auch im Blick auf die Kosten in gute Hilfen zu übersetzen.

Dieses Anliegen ist damit die Antwort der sozialpädagogischen Fachlichkeit, auch im Rahmen veränderter ökonomischer Bedingungen, neue Konzepte entwickeln zu können und so die Leistungen und den Erfolg erzieherischer Hilfen nachvollziehbar zu gestalten.

II. Umbau statt Ausbau – die Grundlagen der Reform

Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen in München

„Umbau statt Ausbau" knüpft nahtlos an einen Reformprozess an, der mit dem Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses vom 21. 9. 1999 zur Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen in München in Gang gesetzt wurde. Dieser Beschluss markiert nicht nur den Beginn einer „Entsäulung" und Entspezialisierung eines bis dahin ausdifferenzierten Hilfeleistungssystems. Er stellt auch einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für die Neuorganisation der Erziehungshilfen unter sozialräumlichen Gesichtspunkten dar, indem soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaften und sozialpädagogische Familienhilfe unter einem Hilfe-Dach zusammengefasst wurden mit dem Ziel, das jeweils fallspezifische Zuständigkeitsprofil zu einem flexiblen Profil zu erweitern, das

1) Vgl. hierzu ausführlich die Beiträge von Marquard, P.: Kommunale Sozialarbeit, und Trede, W.: Hilfen zur Erziehung. In: Otto, H.-U., Thiersch, H.: Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. 2. Auflage. Neuwied 2001, S. 1068 ff. und S. 787 ff.

sozialräumlich organisiert ist. Die Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen wurde im weiteren Reformprozess zu einem Orientierungspunkt für das Projekt „Umbau statt Ausbau“. Die konkreten Erfahrungen, die über Rahmenleistungsvereinbarungen, Qualitätsentwicklungsprozesse, neue Finanzierungsformen und neue Kooperationsstrukturen und Kooperationsformen zwischen den verschiedenen Akteuren des Stadtjugendamtes, der Bezirkssozialarbeit, den freien Trägern und den Fachkräften vor Ort gesammelt wurden, bieten Anhaltspunkte und Maßstäbe für eine Weiterentwicklung, die „Umbau statt Ausbau“ aufgegriffen und in seine Umsetzung einbezogen hat.[2]

Evaluation des bestehenden Hilfesystems

„Umbau statt Ausbau“ setzt an empirischen Grundlagen an. Begonnen hat das Projekt auf der Grundlage von Evaluationsdaten, die aus dem Controllingsystem des Stadtjugendamtes zur Inanspruchnahme und zum Erfolg der stationären Hilfen gewonnen wurden. Diese Daten waren ein Reflexionsanstoß für alle Erziehungshilfen – ein Anstoß auch deshalb, weil im Vordergrund dieser Evaluation nicht die erbrachte Leistung, sondern der Erfolg dieser Leistung stand. Als Eckpunkte für eine qualitätsverbessernde Weiterentwicklung haben sich dabei die Elternarbeit, die Belastungsfähigkeit der Hilfen bei Krisen und die Zeit- und Zielorientierung der Hilfen herauskristallisiert. Auch wurde deutlich, dass eine Hilfe nur so gut sein kann wie das System, das in der Vorklärung die Notwendigkeit dieser Hilfe definiert und zuweist. Die Frage, wie die richtige Hilfe gefunden werden kann, deren Strukturen den Ansprüchen einer lebensweltorientierten, familienstützenden und zeitlich überschaubaren Hilfestruktur standhält, wurde zum Kernpunkt des weiteren Qualitätsentwicklungsprozesses. Damit wurde eine empirische Grundlage für einen Reformprozess geschaffen, der diese Ansprüche einer modernen Hilfegestaltung in den vorhandenen Strukturen und Leistungen der Erziehungshilfen weiterentwickeln und umfassend umstrukturieren sollte.[3]

Recht

„Umbau statt Ausbau“ setzt an neuen rechtlichen Rahmenbedingungen an. Mit der Neuordnung der Entgeltfinanzierung im teilstationären und stationären Bereich durch die Abschnitte 78 a–g SGB VIII ist die Jugendhilfe gesetzlich in den Prozess der Qualitätsentwicklung und Qualitätsüberprüfung eingebunden. Der Begriff „Qualitätsentwicklung“ spielt hier eine entscheidende Rolle: Es macht deutlich, dass die Erziehungshilfen durch das Gesetz nicht auf einen Status quo festgeschrieben werden sollen, sondern sich – in der Anpassung an neue Herausforderungen, neue sozialpolitische Anforderungen und neue inhaltliche Orientierungen – weiterentwickeln können und müssen. Der Gesetzgeber hat hier eine Grundlage für Reformprozesse geschaffen, die über eine jeweils einrichtungsbezogene Qualitätsentwicklung hinausgehen. Er hat die Möglichkeit gegeben, innovative Hilfe übergreifende Prozesse zu initiieren und in eine verbindliche Form über den Weg der Entgeltfinanzierung zu übersetzen. Zu vergessen ist daher nicht, dass „Umbau statt Ausbau“ ein Projekt ist, das eine starke normative Grundlage hat, die über die Aktualität des Kostendrucks hinausgeht. Vielmehr bleibt zu vergegenwärtigen, dass in dieser gesetzlichen Neuordnung der Schlüssel für ein Reform liegt, die mehr als unverbindliche Antworten braucht.[4]

III. Ein Blick zurück: Von den Visionen eines Projektes

Das Projekt „Umbau statt Ausbau“ hat zwei Visionen, die für sich genommen sehr einfach erscheinen. Die erste Vision lautet: die vorhandenen Mittel für die Erziehungshilfen für die richtige Hilfe einzusetzen. Das bedeutet, auf die Frage „Was braucht das Kind, der/die Jugendliche und seine/ihre Familie“ eine gute Antwort zu finden oder – um es in der Sprache des Kinder- und Jugendhilfegesetzes auszudrücken – den individuellen erzieherischen Bedarf festzustellen, der den Einsatz der Mittel rechtfertigt.

Die zweite Vision des Projektes ist eng mit der ersten verbunden, weil sie indirekt etwas über die Qualität der richtigen Hilfe aussagt: Richtig ist die Hilfe nur, wenn sie – folgt man dem Leitgedanken der Lebensweltorientierung – so lebensraumnah und zeitnah wie möglich erfolgt. Auch hier kann diese Vision als Frage ausgedrückt werden: Wie kann diese „richtige“ Hilfe so organisiert sein, dass sie im Lebensumfeld der Betroffenen wahrgenommen wird und die Kontakte im sozialen Umfeld erhält oder als Ressource nutzt?

Die erste Vision – Flexibilisierung oder die richtige Hilfe und der richtige Mitteleinsatz

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz hat die Zugänge, wie solche Komplexität im Interesse der Betroffenen zu lösen oder zu bewältigen sei, in eine neue Form übersetzt, der das Projekt „Umbau statt Ausbau“ in seinen Grundzielen folgt. Die Frage, wie der erzieherische Bedarf festzustellen und zu klären sei, wird unter dem normativen Dach des § 36 SGB VIII – dem Hilfeplan – als fachliches, planerisches und steuerndes Handeln beschrieben, dessen Ziel es ist, komplexe, individuelle und effektive Hilfegestaltungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien zu finden. Diese Hilfegestaltungen haben dem individuellen erzieherischen Bedarf zu folgen – also nicht einer Schablone oder einer vorgefertigten Diagnose, sondern eben dem individuellen Bedarf. Gerade wegen dieser Komplexität können

2) Ausführliche Ergebnisdarstellung in: Schefold, W., Neuberger, C., Schmidberger, S.: Flexibilisierung der Ambulanten Erziehungshilfen in München. Abschlußbericht der externen Begleitung in den Modellregionen. Erstellt im Auftrag der Landeshauptstadt München, 2001, sowie Köhler, M., Kurz-Adam, M., Neuberger Ch. und Schefold, W.: Die Reform der ambulanten Erziehungshilfen in München. NDV 11, 2002, S. 393 f.

3) Die Ergebnisse der vom Stadtjugendamt München in Auftrag gegebenen Studie: „Umbau statt Ausbau – Analyse der Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen der Landeshauptstadt München von 1996–1999 – Evaluation der Maßnahmen von 1996–1998“, wurden im August 2000 vorgelegt und sind in einem Materialienband des Stadtjugendamtes unter dem gleichen Titel veröffentlicht. Weitere Ergebnisse finden sich in: Kurz-Adam, M., Frick, U., Köhler, M.: Der Hilfeerfolg in den stationären Hilfen – Ergebnisse der Studie „Umbau statt Ausbau“ . Zur Evaluation stationärer Erziehungshilfen in der Landeshaupstadt München. Pädagogischer Rundbrief 1/2001, S. 2 ff., und Frick, U., Kurz-Adam, M., Köhler, M.: Die Ziele der stationären Jugendhilfe – Eine Typologie fachlicher Ziele und Zuweisungsmuster in der Hilfeplanung des Jugendamtes. Zeitschrift f. Pädagogik 5, 2002, S. 765 f., und Kurz-Adam, M., Frick, U., Köhler, M.: Wer steuert die Heimerziehung? Anmerkungen und empirische Befunde zur Qualitätsdiskussion in den Erziehungshilfen. Zus. mit Ulrich Frick und Michael Köhler. Zentralblatt für Jugendrecht 6, 2002, S. 202–211.

4) Vgl. Merchel, J.: Qualitätsentwicklung durch Gesetz? Zur Bedeutung des KJHG für die Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. In: Zeitschrift für Jugendrecht (ZfJ) Nr. 1/2000, 15–21, und Wiesner, R.: Vier Jahre Neuregelung der §§ 78 a ff. SGB VIII – Erwartungen und Erkenntnisse aus der Sicht des Bundesgesetzgebers. Referat anl. Fachtagung in Berlin am 7./8. 11. 2002 des SOS-Kinderdorf e.V.

5) Wiesner, R. (Hg.): SGB VIII. 2. Auflage. München 2000. § 35a Rdnr. 20.

diese Hilfearrangements nur in gemeinsamem Austausch, in gemeinsamer Verständigung und in gemeinsamem Handeln hergestellt werden. Damit aber findet sich ein normatives Verständnis für das, was heute „flexible Hilfe“ genannt wird, im KJHG niedergeschrieben. Die Ausrichtung auf den Einzelfall, also eine nahezu radikale Subjektivität der Hilfe, wird zusammengeschlossen mit der normativen Vorgabe einer Gemeinsamkeit in der Hilfefindung, die wesentlich auch die Betroffenen mit einbezieht. Diese Mischung zwischen Subjektivität und gemeinsamer Fachlichkeit erzeugt eine neue – eine flexible – Qualität der Hilfegestaltung. Erziehungshilfen sind Hilfen, die in jedem Einzelfall anders definiert werden und anders aussehen können. Erziehungshilfen sind also Hilfen, die so organisiert sein müssen, dass sie diesen Anforderungen der Mischung von unverwechselbarer Subjektivität und Fachlichkeit gerecht werden. In einem aktuellen Kommentar zum KJHG findet sich dazu ein guter Begriff: Ziel des fachlichen Handelns ist nicht die Ermöglichung einer optimalen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, sondern der gemeinsame Nenner, auf den sich Kind/Jugendliche/r, Eltern und Professionelle einigen können.[5] Dieser Begriff des „gemeinsamen Nenners“ macht den Weg deutlich, auf dem sich heute die Vision der „richtigen Hilfe“ befindet und die das Projekt „Umbau statt Ausbau“ in ihrem Kern aufgegriffen hat und als Praxis umsetzen will. Die beste aller Hilfen – folgt man dieser Aushandlungsvorgabe des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – ist die, auf die sich alle daran Beteiligten im Hilfeplanungsprozess einigen können. Damit haben Erziehungshilfen im Grunde eigentlich eine bescheidene Natur. Wenn es also um die Vision der richtigen Hilfe im Projekt „Umbau statt Ausbau“ geht, dann geht es weniger um die Vision einer „maßgeschneiderten Hilfe“, wie es die Protagonisten der flexiblen Hilfen einmal genannt haben, sondern um die Vision einer Hilfe und Hilfeorganisation, die diese Bescheidenheit möglich macht.

Die zweite Vision – Sozialraumorientierung oder raum- und zeitnahe Hilfeorganisation

Der Preis für die zunehmende Professionalisierung der Erziehungshilfen ist hoch – jedes professionelle Konzept schafft sich, so sehr es auch eine hohe innere Qualität hat, eigene Grenzen, die zugleich auch Grenzen vor der sozialen Wirklichkeit sind. Dabei nehmen häufig die Professionellen diese Grenzen selbst nicht wahr, weil sie ihre eigene Sprache finden: Von Familiensystemen ist die Rede, unaufgearbeiteten Vergangenheiten, emotionalen Störungen, Defiziten im Erziehungsverhalten. Die Grenzen der Professionalität werden vielmehr von den Adressaten wahrgenommen. Erziehungshilfeklientinnen und -klienten suchen zumeist nicht freiwillig soziale Distanz und geschützte Innenräume von professionellen quasi-therapeutischen Konzepten. Sie leben in belasteten, traurigen, normalen, konflikthaften, friedlichen, gewaltsamen Lebensumständen, und sie nehmen zu Recht Hilfe nur dann als Hilfe wahr, wenn sie auf ihre wahrgenommenen Nöte antwortet. Gerade Alltagsfragen wie: Wer hilft beim Hausaufgaben machen, wer bringt mir ein Computerspiel bei, wer hat nachmittags um halb sechs Zeit, wenn der Hort zugemacht hat?, machen die Subjektivität einer Hilfeform aus. Subjektivität der Hilfe entsteht genau da, wo sich die Unverwechselbarkeit eines Menschen zeigt: nicht in standardisierten Diagnosen, nicht in standardisierten Hilfesäulen, sondern in seinem Leben, das eine räumliche und zeitliche Gestalt hat.

Dies ist die zweite Vision des Projekts „Umbau statt Ausbau“: die Hilfen so zu organisieren, dass dieses Wissen, die Möglichkeiten des Wissens um die subjektive Gestalt einer Hilfe nur dann möglich sind, wenn diese Hilfe mit der Lebenswelt, dem Alltagsraum, dem Sozialraum-Adressaten korrespondiert. Die Vision einer räumlich-zeitlichen Organisation von Hilfegestaltung als Vision einer Hilfe, die im Sozialraum handelt und diesen im Sinne des „gemeinsamen Nenners“ nutzt, ist ebenso wie die Vision der richtigen Hilfe mit dem richtigen Mitteleinsatz nur als gemeinsame Vision zu verstehen. Sozialraumorientierung ist keine Verwaltungsvision, auch wenn die Verwaltung darauf ihre spezifische Antwort in ihrer spezifischen Sprache gibt. Sozialraumorientierung ist die Vision einer Qualität von Hilfe, die dort wirkt, wo die Belastungen, aber auch die Möglichkeiten ihrer Adressaten sichtbar werden.

IV. Das Projekt und sein Umsetzungsprozess

Die Visionen des Projektes „Umbau statt Ausbau“ sind nun eigentlich nicht neu: Als normative Anforderungen an die Qualität der Jugendhilfe werden sie nun schon seit über 10 Jahren diskutiert. Die eigentliche Vision des Projektes ist vielmehr, diese normativen Anforderungen umzusetzen. Daher ist „Umbau statt Ausbau“ eigentlich nichts anderes als ein Konzept, diese Visionen umzusetzen, ein Konzept eines Weges, der für sich genommen schon selbst visionär ist. Um diese Visionen zu erhalten, braucht der Umsetzungsprozess selbst eigene Qualitätsmerkmale, um die Komplexität und Besonderheiten des Projektes aufzugreifen, in pragmatische Ziele zu übersetzen und in sichtbaren Ergebnissen abzulesen. Daher ist „Umbau statt Ausbau“ drei Grundsätzen gefolgt:

Kontinuierliche Transparenz

Von seinem Beginn an hat das Projekt sich dem Grundsatz umfassender Transparenz verpflichtet. Die Ergebnisse aus der Evaluation wurden in einer eigenen Studie veröffentlicht; sie wurden in den einzelnen Gremien vorgestellt, diskutiert und im gemeinsamen Austausch zwischen öffentlichen und freien Trägern der Erziehungshilfen in München in ein Qualitätsentwicklungskonzept übersetzt. Jeder Schritt dieses Konzeptes sollte zu jeder Zeit für alle Beteiligten transparent sein. Daher wurde ein Projektpapier erarbeitet und veröffentlicht mit allen Zeit- und Aufgabenplänen; die kontinuierliche Erreichbarkeit im Projektmanagement selbst wurde durch die Einsetzung einer Geschäftsführung sichergestellt, Fachtage mit großer Beteiligung veranstaltet und dokumentiert.

Partnerschaftlichkeit

Diese Prämisse einer guten Verhandlung wurde zur Leitlinie des Projektes selbst: Die Qualität der Zusammenarbeit zwischen zwei eigenständigen Partnern ist Teil des Erfolges selbst. Daher wurde das Projekt so konzipiert, dass diese Eigenständigkeit immer respektiert wurde, Ausgewogenheit hergestellt und jede Anregung aufgegriffen, diskutiert und abgestimmt wurde. Symbolisch fand dies seinen Ausdruck in einer Lenkungsgruppe, bestehend aus Mitgliedern des Stadtjugendamtes und der freien Träger, die den Prozess

5) Wiesner, R. (Hg.): SGB VIII. 2. Auflage. München 2000. § 35a Rdnr. 20.

gesteuert, beraten und vorangetrieben hat. „Umbau statt Ausbau“ trägt die Züge eines partnerschaftlichen Handelns und Verhandelns, das als Qualität auch für den weiteren Entwicklungsprozess in der Praxis der erzieherischen Hilfen Vorbildcharakter hat.

Beteiligung

Reformen brauchen Beteiligung auf allen Ebenen, um umgesetzt zu werden. Der „Geist“ eines Reformwillens wird erst dann zur Praxis, wenn die Mitarbeit aller professionellen Akteure hergestellt ist. Die Aufgaben und Bausteine in „Umbau statt Ausbau“ wurden so konzipiert, dass sowohl Träger übergreifend als auch Hilfe übergreifende Zusammensetzungen möglich waren; ebenso wurde sichergestellt, dass auch in den Aufgabenbereichen der Steuerungsbereiche des Stadtjugendamtes die freien Träger im Rahmen von Arbeitsgruppen und Entwicklungsteams beteiligt sind.

In diesen drei Qualitätsmerkmalen des Reformprozesses – Transparenz, Partnerschaftlichkeit und Beteiligung – wurde nun eine gemeinsam ausgehandelte und abgestimmte Qualitätsentwicklungsempfehlung geschaffen, die den Kernpunkt dieser Broschüre darstellt. Sie dient zur weiteren Reformierung und Gestaltung flexibler und sozialräumlich gestalteter Hilfen in der Landeshauptstadt und markiert die Eckpunkte für den Erhalt eines leistungsfähigen Hilfesystems, das Kindern, Jugendlichen und ihren Familien die richtige Hilfe in einer lebenswerten Umwelt ermöglichen soll.

V. Die Münchner Qualitätsentwicklungsempfehlung

Mit der vorliegenden Qualitätsentwicklungsempfehlung liegt das Ergebnis gemeinsamer Träger übergreifender Arbeit vor, das innovativen Charakter hat; diese Empfehlung kann Vorbildcharakter für die künftigen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in allen Erziehungshilfen haben. Sie weist drei Besonderheiten auf:

Sparsamkeit

Die erste Besonderheit dieser Empfehlung liegt in ihrer Radikalität, mit der die Visionen des Projektes in einfache und wirklich überprüfbare Kriterien umgesetzt worden sind. Empfehlungen müssen so angelegt sein, dass sie Visionen in verständliche Kriterien übersetzen und damit auch umsetzbar sind. Je einfacher und überschaubarer die Kriterien einer Qualität von Hilfen sind, je deutlicher sie die Sprache der Leitgedanken der Reform ausdrücken, desto glaubwürdiger wird auch der Umsetzungsprozess der Leitlinien, für den diese Empfehlung einzustehen hat.

Sozialräumlichkeit

Die zweite Besonderheit liegt in der Struktur dieser Empfehlung. So verlässt diese Qualitätsentwicklungsempfehlung den traditionellen Charakter solcher Vereinbarungen, die dem Prinzip der Struktur,- Prozess- und Ergebnisqualität folgen. Dieses Prinzip trägt zur Verfestigung institutioneller Eigenlogik eher bei als dass es dies in Bewegung bringt. Die Münchner Qualitätsentwicklungsempfehlung geht weit darüber hinaus, indem sie nicht nur einzelne Leistungen oder Dienste, sondern die gesamte Struktur einer Sozialregion als Entwicklungsgröße nimmt, für die alle Beteiligten – Verwaltung und Steuerung, Bezirkssozialarbeit und erzieherische Hilfen – Verantwortung tragen müssen. Sie formuliert Qualitätskriterien und deren Überprüfungsverfahren, die die Visionen dieses Projektes – die richtige, flexible Hilfe zu finden und diese sozialräumlich zu organisieren – in Kriterien umsetzt, die die Grenzen der einzelnen Hilfen zu überschreiten vermögen.

Hilfe übergreifend

Die dritte Besonderheit dieser Qualitätsentwicklungsempfehlung liegt in der Bedeutung für alle erzieherischen Hilfen in München. Sie ist nicht lediglich auf die präventiven Angebote oder die niedrigschwelligen und „kostengünstigeren“ ambulanten Hilfen zugeschnitten. Vielmehr bezieht sie die Merkmale und Entwicklungspotenziale der teilstationären und stationären Erziehungshilfen für die Leitlinien und Visionen wesentlich mit ein. Erst dann, wenn wirklich alle Formen der erzieherischen Hilfen beteiligt sind und sich beteiligen, gelingt es, das System der Erziehungshilfen zu einem offenen, kooperierenden, vernetzten und vernetzenden Leistungssystem zu entwickeln, das zu Recht die Kennzeichen einer Flexibilisierung und Sozialraumentwicklung für alle Hilfeformen trägt.

VI. Die Qualitätsentwicklungsempfehlung und ihre Zukunft

Verbindlichkeit ist der Schlüssel zum Erfolg einer Reform, weil sie sich bis weit nach unten und bis ins Innere der Organisationen fortträgt. Alle Visionen des Projektes und ihre konkreten Umsetzungen in der vorliegenden Qualitätsentwicklungsempfehlung werden nur dann realisierbar sein, wenn sie in verbindliche Formen übersetzt werden. Es gilt, die vorhandenen Steuerungsstrukturen mit modernen Verwaltungsinstrumenten, Ressourcen und Kompetenzen in die Lage zu versetzen, das Projekt „Umbau statt Ausbau“ zu stützen, zu fördern und weiter voranzutreiben. Es gilt aber auch, das Kinder- und Jugendhilfegesetz als Innovationskraft zu nutzen, das über den Weg der Neuordnung der Entgeltregelung eine Möglichkeit geschaffen hat, Qualitätsentwicklungen zum festen Bestandteil der Verhandlungen und der Vereinbarungen zu machen. Die Erfahrungen in diesem Feld sind noch jung; auch dies braucht Zeit. Wenn aber die Absicht des Gesetzes – qualitätsvolle Hilfen für eine Region zu schaffen, die entwickelbar bleiben wirklich umgesetzt werden soll, dann bleibt wohl dieser Weg, die Innovationsräume, die das Gesetz eröffnet, für Verbindlichkeit zu nutzen. Und schließlich gilt es, alle Hilfen, die Steuerungsbereiche im Stadtjugendamt, die freien Träger, die Organisation erzieherischer Hilfen in den Sozialbürgerhäusern und die Bezirkssozialarbeit weiterhin in diesen Innovationsprozess einzubinden, um die Leistungsfähigkeit der erzieherischen Hilfen in der Landeshauptstadt München auch in Zeiten steigender sozialer Belastungen und wachsenden ökonomischen Drucks zu erhalten.

Anlage:

Qualitätsentwicklungsempfehlung

Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung aller Hilfen zur Erziehung in der Landeshauptstadt München mit dem Ziel der Sozialraumorientierung und Flexibilisierung

1. Einleitung/Präambel

1.1 Einleitung

Die folgende Qualitätsentwicklungsempfehlung formuliert Qualitätskriterien und deren Überprüfungsverfahren, die der Umsetzung der Leitlinien der Sozialraumorientierung und der Flexibilisierung der erzieherischen Hilfen in der Landeshauptstadt München dienen. Als gemeinsam entwickelte Empfehlung des öffentlichen Trägers und der freien Träger der Erziehungshilfen enthält sie sowohl leistungsbezogene Qualitätsmerkmale als auch Qualitätskriterien der Jugendhilfeplanung, welche die freien Träger gleichermaßen einbeziehen wie das Stadtjugendamt, die Sozialbürgerhäuser und den ASD.

Diese Qualitätsentwicklungsempfehlung ist Grundlage für die künftige Zusammenarbeit und das Kontraktmanagement zwischen der öffentlichen Verwaltung und den freien Trägern der Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München, um gemeinsam flexible und sozialraumorientierte erzieherische Hilfeangebote zu schaffen und weiterzuentwickeln.

1.2 Präambel

Diese Empfehlung dient als Grundlage der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, anerkannten freien Trägern, weiteren Anbietern von Hilfen zur Erziehung und der Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Stadtjugendamt im Bereich der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen.

Es sind darin die Hilfen auf der rechtlichen Grundlage des SGB VIII vom 1.1.1991 eingeschlossen, im Besonderen die Leistungen und Angebote:

- des sozialpädagogisch begleiteten Wohnens (§ 13.3)
- der Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen (§§ 27 bis 35, 36, 37, 39, 40)
- der Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen (§§ 35 a bis 37, 39, 40)
- der Hilfen für junge Volljährige und Nachbetreuung (§ 41)
- der gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kind (§ 19)
- Inobhutnahme in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 42).

Mit den o.g. Hilfen wird eine am Bedarf orientierte Versorgung der Landeshauptstadt München gewährleistet. Diese wird durch Kooperation zwischen den verschiedenen Anbietern und durch Vernetzung aller Angebote in der Sozialregion optimiert und gefördert.

Leitlinie hierbei ist eine bedarfsorientierte, flexible Ausgestaltung der Hilfen. Die Hilfen erfolgen zeitnah, nachhaltig, zielgenau und in der Regel sozialraumorientiert und wohnortnah. Der individuellen Ausgestaltung und der Vielfalt von Hilfen wird hierbei besonders Rechnung getragen. Im Rahmen der Qualitätssicherung ist die Überprüfbarkeit und Effizienz der Hilfen gewährleistet.

Die Hilfen bieten beratende, begleitende, betreuende und unterstützende Leistungen für Kinder, Jugendliche und Heranwachsende in ihrer Lebenswelt und ihrem Sozialraum.

Die Ziele der obig genannten Hilfen sind in den rechtlichen Grundlagen des SGB VIII beschrieben.

Die Hilfen fördern junge Menschen in ihrer Entwicklung und ihrem Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 SGB VIII).

Die Hilfen unterstützen die Personensorgeberechtigten in ihrem Erziehungsvermögen und deren familiäre Kompetenz.

Der Entscheidungsprozess für die Wahl der geeigneten und notwendigen Hilfe erfolgt im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) in einem transparenten Prozess zwischen dem jungen Menschen, den Personensorgeberechtigten, den vermittelnden Stellen und den Anbietern der Hilfeleistung.

Die ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen werden durch eine Vielzahl von Einrichtungen und Diensten umgesetzt. Die Konzeptionen und Methoden werden von den anerkannten Trägern, weiteren Anbietern der o.g. Hilfen und dem Stadtjugendamt München entwickelt, umgesetzt und fortlaufend aktualisiert.

Die fachlichen Standards im Rahmen einer gemeinsam verfassten Empfehlung zur Qualitätsentwicklung werden konsequent umgesetzt und laufend weiterentwickelt.

2. Qualitätskriterien für die Infrastruktur erzieherischer Hilfen in der Sozialregion

2.1 Präventive Qualität der sozialräumlichen Infrastruktur

An den Selbsthilfekräften der Sozialregion ansetzende Hilfegestaltungen in den Erziehungshilfen haben Vorrang, wenn der Hilfebedarf es zulässt.

Ziel der Organisation von erzieherischen Hilfen in der Sozialregion ist es, durch eine präventive Orientierung an vorhandenen Stadtteilangeboten das Entstehen einzelfallbezogener Problemlagen stetig zu verringern, Verschärfung zu verhindern und die Erarbeitung

individueller Lösungsansätze kontinuierlich zu unterstützen. Die Vielfalt der fachlichen Angebote in den Sozialregionen trägt dazu bei, eine präventive Sozialplanung weiterzuentwickeln.

2.2 Verbindliche Kooperationsbezüge

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen als auch die freien Träger in der Sozialregion untereinander handeln in verbindlichen Kooperationsbezügen sowohl sozialräumlich/präventiv als auch einzelfallorientiert. Die Kooperationsbezüge sind so verbindlich zu gestalten, dass dort, wo der Bedarf von Betroffenen benannt bzw. von Fachkräften festgestellt wird, Strukturen bestehen, die den Zugang zu der geeigneten Hilfe zeitnah, effektiv und am Einzelfall orientiert sicherstellen.

Ziel ist es, den Betroffenen in schwierigen Situationen frühzeitig eine möglichst lückenlose „Begleitung“ auf dem Weg zur und während der eigentlichen Hilfe anbieten zu können.

Das soziale System gewährleistet, dass sowohl zeitliche als auch personelle Ressourcen zielorientiert und schonend genutzt werden.

2.3 Zeitnahe Hilfezugänge und Reduzierung der Wartefristen

Um zeitnahe Hilfen ohne Wartefristen in der Sozialregion zu ermöglichen, werden die Zugänge zu den Hilfen adressatenfreundlich gestaltet und vereinfacht. Öffentlicher und freie Träger der Erziehungshilfen wirken darauf hin, dass in jedem Bedarfsfall erzieherische Hilfeleistungen grundsätzlich ohne Wartefristen angeboten werden können.

2.4 Wohnortnähe und lebensweltliche Orientierung der Hilfen

Präventive und spezifische Angebote der erzieherischen Hilfen werden in der Regel möglichst wohnortnah angeboten und zielen auf den Erhalt der Lebenswelt und der institutionellen Bezugswelt ab.

2.5 Zielgenauigkeit der Hilfen durch Partizipation

Durch die kontinuierliche Sicherstellung der Partizipation der Hilfeadressaten sollen zielgenaue Hilfen ermöglicht werden. Die kontinuierliche Partizipation der Kinder, Jugendlichen und ihren Eltern muss in allen Schritten der Hilfe nachvollziehbar gesichert sein.

2.6 Kooperative Bedarfsfeststellung und Diagnoseverfahren

Durch interdisziplinäre Verfahren der Bedarfsermittlung und der Steuerung der Hilfen in der Sozialregion werden multiperspektivische Betrachtungen und Entscheidungssituationen gewährleistet, die eine bedarfsgerechte Hilfe im Einzelfall ermöglichen. Dies erfolgt in der Festlegung von interdisziplinären und Träger übergreifenden Team-, Konferenz- und/oder Kooperationsstrukturen abgestuft nach Problematik und Dimension des Hilfebedarfs.

3. Qualitätskriterien für die Einrichtungen und Dienste der erzieherischen Hilfen

3.1 Entwicklung bedarfsgerechter und flexibler Hilfsangebote im Einzelfall

Die Vielfalt des Leistungsspektrums erzieherischer Hilfen dient als Potenzial für die flexible und individuell zugeschnittene Gestaltung der Hilfen.

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen wirken durch Personalentwicklung und Organisationsgestaltung darauf hin, dass innerhalb ihres Leistungsspektrums flexible und bedarfsgerechte Hilfen im Einzelfall zugeschnitten werden können. Ziel ist es, unnötige Wechsel in andere Hilfeformen zu vermeiden oder durch kontinuierliche Begleitung als Übergang zu gestalten.

3.2. Kontinuierliche Eltern- und Familienarbeit

Eltern- und Familienarbeit ist ein integrierter Bestandteil aller Hilfen zur Erziehung. Über eine erweiterte Qualifizierung der Eltern- und Familienarbeit im Verfahren, der Struktur und den Inhalten wird sichergestellt, dass Hilfeverläufe sich deutlich an den Ressourcen der Leistungsberechtigten orientieren und so die Verweildauer insbesondere in teilstationären und stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe rückläufig gestaltet werden kann. Eckpunkte sind:

- kontinuierliche Koordination und Vernetzung von Fachkräften/Dienststellen
- kontinuierliche und verbindliche Begleitung der Leistungsberechtigten im Prozess
- Nutzung sozialräumlicher Ressourcen für Elternarbeit
- Förderung von Motivation und Kooperation der Eltern
- zielorientierte Beratung der Eltern im Entscheidungsprozess
- Beteiligung der Eltern im Entscheidungsprozess und im weiteren Hilfeverlauf
- Schaffung eines Info-Pools über die Angebotsbreite in der Sozialregion und deren Erreichbarkeit/Verfügbarkeit.

3.3 Mitwirkung und Gestaltung in der Sozialregion

Durch kontinuierliche Stadtteilarbeit wirken die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen darauf hin, die sozialräumlichen Ressourcen für den individuellen Hilfebedarf zu erschließen und zu unterstützen (fallübergreifende Arbeit). Die Einrichtungen und Dienste wirken am Aufbau von Kooperationsstrukturen in der Sozialregion mit und beteiligen sich an den jugendhilferelevanten Gremien und Arbeitskreisen in der Sozialregion (fallunspezifische Arbeit).

3.4 Rahmenbedingungen und Ressourcen

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen wirken darauf hin, dass die Qualität

- der Kooperation
- der Zeitnähe von Hilfen
- der Eltern- und Familienarbeit
- der sozialräumlichen Arbeit

durch Schaffung bzw. Fortentwicklung entsprechender Rahmenbedingungen und Ressourcen gesichert wird.

4.Verfahren zur kontinuierlichen Bewertung und Weiterentwicklung von Qualität

4.1 Kontinuierliche Fortentwicklung der Dokumentationssysteme

Der regelmäßige und gemeinsame Austausch von öffentlichem Träger und freien Trägern der Erziehungshilfen über Ergebnisse, notwendige Veränderungen und die Weiterentwicklung von Leistungsstandards und Ergebnisdokumentation wird sichergestellt.

4.2 Dokumentation infrastruktureller Merkmale

Die Entwicklung der Qualität erzieherischer Hilfen in der Sozialregion bedarf u.a. folgender Dokumentationssysteme:

- Beschreibung der Sozialregion durch Sozialraumindikatoren mit Belastungs- und Ressourcenmerkmalen durch den öffentlichen Träger
- Erfassung der fallunabhängigen Kooperationen im Sozialraum durch die jeweiligen Einrichtungen
- gemeinsame Schaffung eines Datenpools des öffentlichen und der freien Träger der Erziehungshilfen mit dem Ziel der Transparenz über Datenerhebung, Kosten, Leistungen und Ergebnisse.

4.3 Regelmäßige einzelfallbezogene Leistungsdokumentation und Ergebnisüberprüfung durch den öffentlichen und die freien Träger

Eine regelmäßige einzelfallbezogene Ergebnisdokumentation erfolgt u.a. durch die

- Erhebung der Vorfeldhilfen
- Erfassung der Merkmale fallübergreifender Arbeit
- Erfassung einrichtungsrelevanter Merkmale der Hilfe
- definierte Leistungsstandards
- Zielfestlegung für Kind/Jugendlichen
- Zielfestlegung für Eltern/Familie
- Erfassung kostenrelevanter Merkmale
- kontinuierliche Leistungsdokumentation, Ergebnisdokumentation und Ergebnisüberprüfung.

Die kontinuierliche Überprüfung wird u.a. an folgende Punkte geknüpft:

- Vergleichbarkeit Anlass–Verlauf–Ergebnis der Hilfe
- Überprüfungen der Hilfeverläufe
- Dokumentation von Bedarf & Ressourcen im Einzelfall
- Zielerreichung und Erfolg der Hilfe
- Dokumentation der Adressatinnen- und Adressatenzufriedenheit-

4.4 Personalentwicklung und Schulung

Der öffentliche Träger und die Einrichtungen und Dienste der erzieherischen Hilfen entwickeln Fortbildungsangebote und Schulungen zu folgenden Bereichen:

- multiperspektivische Diagnoseverfahren
- Qualifizierung für flexibles sozialraumorientiertes (sozial-)pädagogisches Handeln.

Zur Qualifizierung der infrastrukturellen, einzelfallbezogenen und eltern- und familienarbeitsbezogenen Konzeptionen und Dokumentationssysteme, bieten öffentlicher Träger und freie Träger der Erziehungshilfen Fortbildungen und Schulungen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an.

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen tauschen sich über ihre Qualifizierungsangebote aus und streben gegebenenfalls auch gemeinsame Fortbildungen an.

4.5 Rahmenbedingungen und Ressourcen

Öffentlicher und freie Träger der erzieherischen Hilfen wirken darauf hin, dass für die Verfahren zur kontinuierlichen Bewertung und Weiterentwicklung entsprechende Rahmenbedingungen und Ressourcen gesichert werden können.

5. Beschluss

Die vorliegende Qualitätsentwicklungsempfehlung wurde in der Facharbeitsgemeinschaft (ArGe) nach § 78 SGB VIII „Hilfen zur Erziehung“ am 28.11.2001 von den Vertreterinnen und Vertretern der freien Träger und des Stadtjugendamtes beschlossen.

Integration und Wandel der Hilfen zur Erziehung – der INTEGRA-Verbund

Josef Koch, Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen, Schaumainkai 101–103, 60596 Frankfurt (Main), www.igfh.de www.igfh-integra.de; E-Mail: josef.koch@igfh.de

In den folgenden Ausführungen wird die Arbeit des INTEGRA-Modellverbunds zur Entwicklung von integrierten und sozialräumlich angelegten Erziehungshilfen bilanziert. Ein Fachverband (IGfH e.V.), vier Kommunen und ein Landkreis haben sich in diesem Verbund mit finanzieller Unterstützung des Bundesjugendministeriums, der Länder und Regionen vorgenommen, eine qualitative und flächendeckende Umgestaltung der Erziehungshilfe zu erproben. Das INTEGRA-Modellprojekt hat eine Laufzeit von fünf Jahren (1.10.1998 bis 30.09.2003), wobei in den Jahren 2002 und 2003 die Begleitforschung verstärkt wurde[1] . Aus dem Projekt liegen umfangreiche Dokumentationen und Zwischenberichte vor (Koch/Lenz 1999 a, Koch/Lenz 2000, Koch u.a. 2002, Leitner/Richter 2002; vgl. ausführlicher zum Vergleich der unterschiedlichen Reformkulturen unter Rückgriff auf Experteninterviews Peters 2003).

Bevor von den Arbeitsfeldern, Erfahrungen und Zwischenergebnissen etwas genauer berichtet werden soll (vgl. ausführlich den Zwischenbericht von Koch u.a. 2002), erscheint es zum Verständnis wichtig, an einige theoretisch-konzeptionelle Wurzeln der integrierten Hilfen zu erinnern. Dies ist umso notwendiger, da einerseits zunehmend unter dem Label der Integration und der Flexibilisierung ein Etikettenschwindel betrieben wird, der manchmal nur die „Aufblähung“ von Großeinrichtungen meint, die additiv nun alles vorhalten (flexible Hilfen als Zusatzangebot neben den Angeboten, die der KJHG-Aufzählung entsprechen), aber keineswegs Übergänge zwischen Hilfeformen und Hilfeintensitäten erleichtern. Andererseits kann man manchmal den Eindruck gewinnen, dass aktuell unter dem Diktum der Regionalisierung von erzieherischen Hilfen und unter den Vorzeichen einer verkürzten Rezeption von sozialräumlichen Modellen lediglich ein fiskalisch gesteuerter Budgetdiskurs von Seiten der öffentlichen Verwaltung verstanden wird. Diese Entwicklung ist nicht völlig verwunderlich, zeigt doch die Verwendungsforschung (Beck/Bonß 1989), dass aus Konzepten, Programmen, Diskursen immer wieder Gruppen unter unterschiedlichen Kontexten nur Bausteine herausbrechen, diese anders rahmen und sich so Handlungskonzepte verändern, aufladen, manchmal Sinn entleeren. Genauso verhält es sich mit der Rezeption der „Sozialraumorientierung“ und der Integrationskonzepte im Kontext der Jugendhilfe. Aus diesem Grunde sei an dieser Stelle eine kurze Anmerkung zu einigen, längst nicht allen, konzeptionellen Hintergründen gestattet, die zur Gründung des INTEGRA-Verbunds und zur Idee integrierter Erziehungshilfen führten.

Konzeptionelle Erinnerungen[2]

I.

Zunächst einmal muss daran erinnert werden, dass INTEGRA und der Gedanke der integrierten Erziehungshilfen eine **praktische Fortsetzung der Heimreform der 80er-Jahre und der Kritik an den Institutionen** darstellt, die durch ihre eigene Verfasstheit zu einer Spirale der Ausgrenzung, des „Verlegens und Abschiebens“ (Freigang 1986) führten. Damit stellen die Ansätze der integrierten Erziehungshilfen in Form von Jugendhilfestationen im Stadtteil und in der Gemeinde eine Antwort auf die immer spezialisiertere und damit aber zugleich auch immer selektivere Jugendhilfepraxis dar. Diese Jugendhilfepraxis hatte und hat zur Folge, dass einerseits erhebliche Zugewinne im Leistungsspektrum und im Umfang erzieherischer Hilfen qua Differenzierung (das Erfolgsmodell moderner Gesellschaften schlechthin) erreicht werden, andererseits aber immer mehr Kinder/Jugendliche durch die „Maschen“ der spezialisierten Dienste fallen bzw. eine Kultur der Trennungen und Unzuständigkeiten entstehen kann. Demgegenüber entwickelt die INTEGRA-Idee die Vorstellung einer regionalisierten, aushaltenden und sich als zuständig verstehenden, flexiblen Erziehungshilfe, die zudem die individuellen Biografien und Bedürfnisse im Einzelfall berücksichtigen soll. Und zwar jenseits der vorherrschenden Institutionen- oder Paragrafenlogik des deutschen Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die oftmals dahingehend missverstanden worden war, dass den beispielhaft im KJGH aufgeführten Hilfeformen institutionelle Arrangements nachgebildet wurden. Es geht also um eine veränderte Organisationsform, eine veränderte und erhöhte Reflexivität der Professionellen und erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten für Hilfe-AdressatInnen, die es erlauben, nicht von den vorhandenen Hilfsangeboten her den Fall zu verstehen. Vielmehr sollen die Organisationen und ihre MitarbeiterInnen so lern- und wandlungsfähig sein, dass sie – zumindest theoretisch – die für den Bedarf im Einzelfall geeignete und notwendige Hilfe jeweils „neu erfinden“ können (Klatetzki 1995). Dazu gehört auch der Erwerb einer Kundigkeit im Lebensfeld unterschiedlicher AdressatInnengruppen, die Freilegung vielleicht verschütteter Kompetenzen und Sichtweisen der AkteurInnen in ihren sozialräumlichen Kontexten, auch Nahräumen. Und dazu gehört weiterhin (sozusagen umsetzungsstrategisch) die Absicherung und strategische Unterstützung solcher Arbeitsweisen und Organisationsformen durch Gremien, Verfahren, flexibel einsetzbare Finanzierungsinstrumente, Qualifizierungen und Personalentwicklung.

1) Zurzeit läuft eine zweite Phase des Projektes (Laufzeit 1.10.2001 – 30.9.2003), in der es neben der weiteren Praxisentwicklung stärker als in der ersten Phase um eine Erforschung der eingetretenen Veränderungen geht (vgl. zur Konzeption der zweiten Phase den Rundbrief INTEGRA Nr. 4 der BUNDESSTELLE INTEGRA 2002). Im Rahmen der Begleitforschung durch die drei externen universitären Einrichtungen (Universität Dresden, Fachhochschule Erfurt, Universität Tübingen) sollen übertragbare Erkenntnisse auf der mikrosoziologischen Ebene alltäglicher sozialpädagogischer Interventionen und auf der makrosoziologischen Ebene des Ablaufs von komplexen Reformprozessen gewonnen werden. In der Begleitforschung der zweiten INTEGRA-Phase wird versucht systematisch nachzuvollziehen, auf welche spezifische Weise der INTEGRA-Reformprozess in den verschiedenen Kommunen und bei den beteiligten Trägern abläuft und welche Veränderungen auf der strukturellen Ebene wahrgenommen werden. Dieses Forschungsmodul beinhaltet deshalb Dokumentenanalysen und ExpertInnenbefragungen zur Rekonstruktion des INTEGRA-Reformmanagements sowie die Beobachtung jugendhilfestatistischer Daten. Im zweiten Forschungsmodul wird erforscht, ob und wenn ja, welche Folgen der INTEGRA-Umsteuerungsprozess auf der konkreten pädagogischen Praxisebene und im Erleben von Hilfe-AdressatInnen zeitigt (Forschungsmodul II beinhaltet Fallanalysen zur Rekonstruktion der Sichtweisen von AdressatInnen und schriftliche AdressatInnenbefragung bei beendeten Hilfen). Zu den Zwischenergebnissen vergleiche die Internet-Seite der IGFH und des INTEGRA-Projekts: http://www.igfh.de und http://www.integra-igfh.de.

2) Die unter diesem Kapitel entfalteten Ausführungen gehen auf gemeinsame Überlegungen von Friedhelm Peters und Josef Koch zurück.

II.

Integrierte und sozialräumliche Hilfen verstehen sich zum Zweiten als die **Konkretisierung einer alltags- und lebensweltorientierten Jugendhilfe**, wie sie theoretisch von Thiersch und im Achten Jugendbericht entwickelt wurde. Erst jüngst hat Hans Thiersch in der Zeitschrift „Forum Erziehungshilfen“ und auf dem Bundestreffen INTEGRA (Thiersch 2002) erörtert, welche unterschiedlichen Zugänge zu den unterschiedlichen Ressourcen in der Lebenswelt für eine integrierte und auf flexible Hilfen setzende Arbeit sich auch räumlich bieten, was hier aus Platzgründen nicht ausführlicher dargestellt werden kann. An dieser Stelle nur folgender Hinweis: Thiersch wendet sich eindeutig gegen eine methodische Verengung des Konzepts Lebenswelt, wie es in sozialer Arbeit und Erziehungshilfen oftmals rezipiert wird. „Lebensweltorientierung als Methode“ identifiziere zwar – so Michael Galuske (1998, S. 134) – den (Klienten-)Alltag als Ort und Handlungssituation sozialpädagogischer Intervention, in den „alle systematischen Besonderheiten (...) gesellschaftliche Entscheidungen über notwendige und angemessene Hilfestandards, institutionelle Settings, Ausbildung und individuelle Biographie der SozialpädagogIn einerseits sowie gesellschaftlich induzierte Lebenslagen, Problemkonstellationen und individuelle Lebens- und Lerngeschichten der Klienten andererseits (einfließen)“. Gleichzeitig verdopple aber eine solche Auffassung von Lebensweltorientierung u.U. einen gesellschaftlich-grundlegend problematischen Alltag, wenn nur darauf abgehoben würde, „die Bewältigungs- und Verarbeitungsformen von Problemen in der Lebenswelt der AdressatInnen (...), die sich aus der gesellschaftlichen Situation, den biographisch geprägten Lebenserfahrungen und den normativen Ansprüchen ergeben“ (Thiersch 1993, S. 12), zu konstatieren. Stattdessen muss durch eine flexible, integrative Organisation der gesamten Hilfestruktur auf die Lebenswelten mit ihren Ressourcen und Gefährdungen Bezug genommen werden.

III.

Integrierte Hilfen bezeichnen über die Intention der Integration (und Flexibilisierung) von Hilfen auch eine **sozialpolitische Dimension der Integration**, indem junge Menschen, die bisher aus dem Hilfesystem herausfielen und unter Beziehungs- und Hilfeabbrüchen zu leiden hatten, durch eine integrative Orientierung der Angebote wieder erreicht werden sollen. Hier geht es also um einen **sozialpolitischen Normalisierungsdiskurs.** Es wird zudem betont, dass es um eine Integration von verschiedenen Leistungen der Jugendhilfe geht. Dies drückt sich beispielsweise im Gedanken der Stärkung des Systems von Regeleinrichtungen (Jugendhaus, Kindertagesstätte, Hort, Schule etc.) und in den Überlegungen zur Schaffung einer belastbaren Infrastruktur aus. Also: Der Ausgangspunkt ist Integration in einem doppelten Sinn, einmal als Organisationsbegriff im Sinne der Integration verschiedener Hilfen „aus einer Hand“ und als Zielbegriff im Sinne der Integration benachteiligter und von Ausgrenzung bedrohter junger Menschen bzw. von Familien in das Gemeinwesen und in Regelstrukturen.

IV.

Im Projekt INTEGRA geht es schließlich darum, nicht einzelne Aspekte des Jugendhilfesystems zu verändern, sondern die gesamte regionale Struktur umzubauen, und zwar im Sinne einer einheitlichen **Strategie kommunaler Sozialpolitik und nicht ausgrenzender Jugendhilfe**. Hier ist auch die Einmischung in die lokale Politik durch Regionalkonferenzen, durch Darstellungen und Anfragen in Jugendhilfeausschüssen und Gemeinderäten, durch regionale Arbeitsgemeinschaften, in denen nicht nur Jugendhilfeleute beteiligt sind, gemeint.

Auch wenn dies nicht alles gleichermaßen eingelöst worden ist, so erscheint es uns wichtig, diese Wurzeln zu beschreiben, um den Rahmen der Suche nach den Möglichkeiten, die integrierte Erziehungshilfen und der (Nah-)Raum für die soziale Arbeit beinhaltet, in diesem Projekt festzuhalten. Dabei kann man nicht verhehlen, dass in der Laufzeit des Projekts natürlich z.B. die Diskurse der KGSt, sei es zur Neuen Steuerung, sei es zum sozialräumlichen Kontraktmanagement oder die Debatte um Wettbewerb und Ausschreibungspflichten von Leistungen in den beteiligten Kommunen, rezipiert wurden. Dabei kam es dann immer wieder zur Einlagerungen einzelner Bestandteile und Elemente in den oben beschriebenen konzeptionellen Gesamtdiskurs. Im Falle einer Kommune, nämlich Dresden, wurde die Unvereinbarkeit einer reinen, auf Ökonomisierung abzielenden Veränderung, die allein auf den freien Wettbewerb der Träger setzt, mit dem eher auf eine neue Kooperations- und Hilfekultur setzenden INTEGRA-Projekt sehr deutlich.

Wie ist die Arbeit vor Ort typischerweise angelegt und organisiert?

I.

Der Vorschlag der integrierten, flexiblen Erziehungshilfen lautet, verschiedene **Hilfen aus einer Hand bzw. unter einem Dach** flexibel entsprechend des je individuellen Bedarfs zu organisieren. In Form von Stadtteilprojekten, Jugendhilfestationen, Jugendhilfeeinheiten wird also Folgendes versucht: Verschiedene Hilfen zur Erziehung werden entsprechend den Bedürfnissen von AdressantInnen flexibel „aus einer Hand“ (das heißt: von einem Team aus) organisiert. Ziele: AdressantInnenorientierung (nicht „Fall für“, sondern „Maßanzug“), Beziehungskontinuität (d.h., auch wenn sich die Betreuungsintensität ändert oder ein anderes Setting angezeigt erscheint, sollen nicht ganz andere Menschen oder gar Einrichtungen zuständig werden), Fehlerfreundlichkeit, d.h., weil sich Settings oder Intensitäten leichter ändern lassen, kann man Hilfen schneller „nachjustieren“.

Dies funktioniert nur bei einer überschaubaren Einrichtungsgröße, bei einer Fokussierung der Zuständigkeit auf einen gegebenen Sozialraum. Das Gesamtteam kann sich durchaus in arbeitsteilige Unterteams strukturieren, wobei es eine kontinuierliche fachliche Kommunikation im Gesamtteam gibt wie auch gemeinsame Projekte. Das Team folgt einem entspezialisierten professionellen Habitus des „Sich-zuständig-Fühlens“ und hält sich für verschiedene Hilfsarrangements offen.

II.

Zum anderen wird der integrierte Ansatz mit einer Regionalisierung und **Sozialraumorientierung der Angebote** verbunden, womit vier Aspekte angesprochen sind:

a) Erstens wird unter einer stärkeren sozialräumlichen Orientierung der Hilfen verstanden, dass Fachkräfte sich über die Fallarbeit hinaus um das Gemeinwesen kümmern mit dem Ziel, unmittelbare und mittelbare Ressourcen für die Fallarbeit zu gewinnen, sei es z.B. im Sportverein oder in der Nachbarschaft. Hier wird ein Perspektivenwechsel zum Fall im Feld angemahnt.

b) Zweitens heißt das, die anderen Erziehungs- und Bildungsinstanzen im Lebensraum der Hilfe Suchenden frühzeitig einzubeziehen. Um eine frühzeitige Ausgrenzung und ein Abschieben von Kindern und Jugendlichen aus den Regeleinrichtungen (wie z.B. Kindertagesstätten, Horte, Schulen) in Spezialangebote für Heranwachsende mit erhöhtem Förderungsbedarf zu verhindern, erhalten diese Einrichtungen Unterstützung durch Fachkräfte aus den erzieherischen Hilfen. Diese haben gemeinsam mit den Fachkräften in den Regeleinrichtungen die Aufgabe, eine Integration von Kindern mit erhöhtem erzieherischem Bedarf zu fördern.

c) Drittens sollen Jugendhilfen vor Ort, d.h. leicht erreichbar für die BewohnerInnen eines Stadtteils oder einer Gemeinde erbracht werden, wobei „leichte Erreichbarkeit“ sowohl topografisch verstanden wird als sich auch darauf bezieht, dass Hilfen „niederschwellig“ angeboten werden, d.h. nicht an große Voraussetzungen wie z.B. eine förmliche Hilfegewährung durch das Jugendamt geknüpft sind.

d) Schließlich arbeitet Jugendhilfe zum Vierten mit an einer tragfähigeren sozialen Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien. Hier ist stärker die Prävention und Gestaltung des Gemeinwesens auch mit BürgerInnen angesprochen. Dafür braucht es beispielsweise Kooperations- und Abstimmungsformen zwischen offener Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Ehrenamtlichen und den Hilfen zur Erziehung, aber auch Stadtteilkonferenzen, Runde Tische in den ländlichen Gemeinden oder im Stadtteil.

Was hat sich praktisch in der Laufzeit auf verschiedenen Ebenen verändert?

I.

Es ist eine **niederschwellige Infrastruktur** auf- und ausgebaut worden, was man auch anhand der Jugendhilfedaten belegen kann. Allein im Landkreis Tübingen entstanden über 40 Projekte, die an den Schnittstellen ambulante Hilfen zur Erziehung, offene Jugendarbeit, Beratung, schulbezogene Stützungsangebote arbeiten. Der Ausbau von niederschwelligen Hilfen und Beratungsangeboten an Schulen (Tübingen) und Kindertagesstätten (Frankfurt Oder) gehört dazu sowie das Bereitstellen von Räumen, Materialien, offenen Angeboten für BürgerInnen und Selbsthilfegruppen (Celle). Der Ausbau der niederschwelligen Angebote in den INTEGRA-Regionen führt zu einem frühzeitigeren Erreichen von Hilfe-AdressatInnen und einer besseren Infrastruktur für Jugendliche, Kinder, Familien, junge Mütter. PartnerInnen aus den INTEGRA-Regionen berichten in Interviews, dass nicht nur – wie vielfach eingewandt – Jugendliche durch Einzelfallhilfen erreicht werden, sondern vor allem Kinder, junge Mütter und Familien von der Neuorganisation profitieren. Solche Infrastruktur oder die Qualität und der Umfang der sozialen und pädagogischen Dienstleistungen vor Ort sind Bestandteil von Lebenswelten. „Die Frage nach ihrer Qualität ist entscheidend dafür, ob und wie wir uns wohl fühlen und mit unseren Verhältnissen zu Rande kommen“ (Thiersch 2002, S. 179). D.h., es geschieht nicht nur eine Fokussierung auf benachteiligte Stadtteile oder Areale oder es werden einzelne benachteiligte Zielgruppen in bestimmte zeitlich begrenzte Aktivierungsprogramme eingegliedert, sondern es geht – zum Beispiel auf dem Lande in Form von Jugendhilfebüros, die vom ASD, offener Arbeit, Schulsozialarbeit, Vereinen und Hilfen zur Erziehung betrieben werden – um die Verbesserung einer sozialen Infrastruktur und eine leichte Erreichbarkeit von Hilfen in einer gesamten Region, Kommune, einem Landkreis.

II.

Zweitens gibt es in den INTEGRA-Regionen ein **neues Verständnis des Verhältnisses von dieser infrastrukturellen, beratend-präventiven Arbeit und der fallbezogenen Arbeit**. Das kann man deutlichsten z.B. an der Veränderung des Hilfeplanungsprozesses sehen. Hier wird viel mehr Wert gelegt auf die Falleingangsphase (also auf die Frage: Wie wird denn eine Hilfe Suchende Person zum Fall der Hilfen zur Erziehung) und die Konstituierung eines Arbeitsbündnisses, denn die entscheidenden Kräfte von Personen, Gemeinschaften sind nur in den – gleichzeitig belastenden – sozialräumlichen Lebenszusammenhängen und Ressourcen, nicht gegen sie zu finden. Dafür ist es notwendig, mehr als bisher systematisch den „Fall im Feld“ zu sehen, also z.B. auch zu fragen: Wie sinnvoll ist es Nachbarschaftsbeziehungen zu aktivieren? Macht es Sinn, mehr mit einer Clique, einem Gleichaltrigenkreis zu arbeiten? usw. Ob man das gleich Ressourcentraining oder Ähnliches nennen muss, ist eine ganz andere Frage. Aber wichtig ist, es wird eine verstärkte Orientierung an den Sichtweisen und Erwartungen der Hilfe-AdressatInnen jenseits der institutionellen Hilfeformen vorgenommen, d.h., es geht um die subjektiven Hilfepläne (vgl. Schefold U.A. 2000), die immer auch im Kontext ihrer je gegebenen sozialräumlichen Lebenszusammenhänge gesehen werden müssen. Dafür ist es sinnvoll, so zeigt das INTEGRA-Projekt, die Fachkräfte in gemeinsamen Weiterbildungen von öffentlichen und freien Trägern durch methodisches Handwerkszeug und Zugangsweisen aus der Gemeinwesenarbeit der Cliquenarbeit, der offenen Jugendarbeit, den Ansätzen der aktivierenden Stadtteilarbeit zu stützen. Das Arbeitsbündnis mit den Hilfe-AdressatInnen muss dann allerdings auch über verbindliche Verfahren (Qualitätsentwicklungskonzepte unter Einschluss von Hilfe-AdressatInnen, Geschäftsordnungen für Fallberatungsteams, in denen die Beteiligung der Hilfe-AdressatInnen geregelt ist, modifiziertes Hilfeplanverfahren etc.) abgesichert werden.

III.

Drittens wird im INTEGRA-Projekt daran gearbeitet, dass die Fachkräfte und Institutionen nicht nur dann fallbezogen, wenn die Not am größten ist bzw. Handlungsdruck besteht, ihren Blick mit den Betroffenen auf Netzwerke und Ressourcen im Nahraum erweitern,

sondern unabhängig vom aktuellen Hilfe- und Einzelfall „fallunabhängige Kenntnisse und Potenziale“ erschließen. Der Essener Pädagoge Wolfgang Hinte (1999, sowie Früchtel/Scheffer 2000) hat diesen Arbeitsanteil, der in allen Regionen ausgeweitet und vor allem konkretisiert worden ist, mit dem – vielleicht nicht immer glücklichen – Begriff der „fallunspezifischen Arbeit“ umschrieben. Hier geht es um Vorbereitungsarbeit für potenzielle Fallarbeit, die sich der Methodik der gemeinwesenbezogenen Ansätze bedient. Häufig ist dieser Arbeitsanteil am wenigsten sozialpädagogisch und sozialpolitisch operationalisiert und konkretisiert – mit der Folge, dass nur neue Finanzierungsformen zur Infrastrukturgestaltung (in Form so genannter Sozialraumbudgets) oder Organisationsveränderungen damit gleichgesetzt werden.

Im INTEGRA-Projekt ist die konkrete **Operationalisierung des Konzeptbegriffes der gemeinwesenbezogenen Arbeitsanteile bzw. des Begriffes der fallunspezifischen Arbeit**, also der Arbeitsanteile, die geleistet werden im Gemeinwesen im Hinblick auf die Vorbereitung für potenzielle Fälle, innerhalb der Erziehungshilfen vorangetrieben worden. Er ist zum Teil Bestandteil der Leistungsverträge der Jugendhilfestationen geworden (Frankfurt/Oder, Celle, Tübingen), wird bezahlt und ist mit einem Dokumentationssystem verbunden. Das kann man an einem Beispiel genauer ausbuchstabieren: Im Landkreis Tübingen wird beispielsweise seit diesem Jahr im gesamten Landkreis mit folgender Operationalisierung der bezahlten fallunabhängigen Leistungen im Gemeinwesen gearbeitet, die hier nur grob und exemplarisch dargestellt werden kann:

- Erstens werden hier die Konzeptentwicklung und Planung, Koordination und Vernetzung im Gemeinwesen aufgeführt. Dazu gehört z.B. die Exploration der Ausgangsbedingungen vor Ort, die Erkundung des Sozialraums im Hinblick auf jugendhilferelevante Strukturen und BewohnerInnen sowie die professionelle Vernetzung - also die Kooperationen mit anderen sozialen Diensten und die Anregung von Selbsthilfegruppen - und schließlich die Mitwirkung an der kleinräumigen Jugendhilfeplanung (Ziel hier: Einbringen von Jugendhilfeaktivitäten und -entwicklungen in Gemeinderäten und sonstigen Gremien).
- Zweiter Bestandteil ist die niedrigschwellige Beratung und Krisenintervention bzw. gezielte Angebote zum Aufbau von Hilfe-Infrastruktur. Dazu gehören auch BewohnerInnen-Versammlungen und bekannte Informations-, Beratungstermine und Kontaktstellen vor Ort oder gezielte Information an Schulen und Regeleinrichtungen für Eltern und junge Menschen (Infoabende, Aufklärungsarbeit, Aushänge etc.) sowie gezielte Angebote und Projekte zur Prävention (also z.B. die Öffnung der Angebote der Hilfen zur Erziehung im Kontext der Jugendhilfestationen für weitere Kinder und Jugendliche aus der Gemeinde oder Stadtteilcafés, Nachmittagstreffs, Gruppenangebote in Kooperation mit Vereinen und anderen Trägern ausgehend von den Hilfen zur Erziehung).
- Drittens ist Bestandteil der Leistungsvereinbarungen die Förderung der Kommunikation und Partizipation im Gemeinwesen. D.h., es soll die Vermittlung zwischen Personen und Gruppen übernommen (z.B. Kontakte herstellen, Gastfamilien suchen, Unterstützung für die Organisation und Beratung anbieten) und auch gezielt Transparenz hergestellt werden für die Interessen von jungen Menschen in der Region und im Stadtteil (gezielte Öffentlichkeitsarbeit über jugendhilferelevante Entwicklungen betreiben).

In einzelnen INTEGRA-Regionen kann man auf diese Weise sehen, dass eine erhöhte Transparenz der Jugendhilfeleistungen und eine Operationalisierung der Tätigkeiten im Gemeinwesen sowie BürgerInnen-Rückmeldungen gegenüber der politischen Ebene und Ortsbeiräte sehr wohl **Einmischung** bedeuten können.

IV.

Um diese Ausformungen integrierter und sozialräumlicher Erziehungshilfen zu leisten, bedarf es Rahmungen der Arbeit. Der Aufbau und die Unterstützung von **Kooperationskulturen zwischen den freien Trägern und dem öffentlichen Träger, den MitarbeiterInnen der Träger,** zwischen zentralen und dezentralen Steuerungsebenen gehören dazu. Hier bedarf es einer aktiven Stützung und Steuerung über Schlüsselpersonen und Verfahren (also Vereinbarungen, Geschäftsordnungen, Verträge, Gremien etc.). Im INTEGRA-Projekt ist für die Entwicklung einer Organisationskultur, die die lebensweltliche Öffnung befördert, statt ein Einteilungsprinzip nach Buchstaben, Abteilungsstrukturen und Immobilien vorzunehmen, der soziale und auch – aber nicht nur – der geografische Raum gewählt worden.

Natürlich kann das Gefahren und Verkürzungen mitbringen, denen man aber begegnen kann und zwar durch die **Stärkung der demokratischen Kontroll- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Hilfe-AdressatInnen**. Im Rahmen der INTEGRA-Begleitforschung wird beispielsweise der Frage nachgegangen, wie sich für die Betroffenen eine solche stadtweite Umstellung und Kooperation auswirkt, ob sie das überhaupt wahrnehmen. Es werden schriftliche Bewertungsverfahren von Hilfe-AdressatInnen nach beendeter Hilfe oder während der Hilfe erprobt, die Standards werden sollen. Die ProjektpartnerInnen sehen darin eine Arbeitsaufgabe im Gewand einer offenen Frage und Forderung, die freilich verbindlich festgeschrieben und geregelt werden muss.

Wo solche Kooperationskulturen nicht gegriffen haben oder nur auf der Ebene der Basisfachkräfte vorhanden sind – wie zum Beispiel in Dresden –, können neue politische Besetzungen sofort zu einem anderen Top-down-Durchsteuern führen. In Dresden erfolgt dies von leitender Seite in Form einer Orientierung am reinen Wettbewerbsgedanken, der nur durch seine Markt- und Konkurrenzideologie eine bessere Leistung für die Hilfe Suchenden verspricht, dies aber weder nachgewiesen noch nachprüfbar operationalisiert hat, und seine Attraktivität nur aus der angeblichen kurzfristigen Kostensenkung bezieht. Dabei ist zu beobachten, dass die betriebene Zerstörung lokaler Kooperationszusammenhänge zwischen den freien Trägern und den örtlichen ASD und zwischen den freien Trägern mit Argumenten aus der kritischen, elaborierten Sozialraum- und Nahraumdebatte betrieben wird. Allerdings werden die den kritischen Diskursen inne wohnenden Forderungen (z.B. stärkere Berücksichtigung subjektiver Raumbezüge, Einbettung des sozialräumlichen Ansatzes in umfassende Umgestaltungsdiskurse über die Jugendhilfe hinaus etc.) nicht auf das bisher bestehende System und die eigene Praxis angewandt.

V.

Schließlich gibt es auch noch **rechtliche und finanzierungstechnische Rahmungen der Arbeit** in den INTEGRA-Regionen: Aus dem Projektzusammenhang heraus wurde – in Kooperation mit dem Sozialpädagogischen Institut im SOS-Kinderdorf e.V. – bei Herrn Prof. Johannes Münder ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das die Vereinbarkeit der Sozialraumorientierung mit dem KJHG juristisch prüfen sollte. Einige Kernaussagen des Gutachtens lauten (vgl. Münder 2001):

- Individuelle Rechtsansprüche können durch Budgets nicht tangiert werden. Rechtsansprüche sind immer budgetsprengend, also auch sozialraumbudgetsprengend.
- Rechtlich problematisch ist die zeitlich unbegrenzte Trägerexklusivität eines einzelnen Trägers in einem Sozialraum, weil diese das Wunsch- und Wahlrecht gem. § 5 SGB VIII einschränken kann und mit dem Gebot der Trägervielfalt gem. § 3 SGB VIII konfligiert.
- Auch bei einer engen Kooperation zwischen öffentlichem Träger (ASD) und freiem Träger (MitarbeiterIn einer Jugendhilfestation) muss die Rollenteilung bei der Hilfeplanung zwischen gewährleistungsverpflichtetem öffentlichen Träger als dem „Entscheider“ und dem freien Träger als dem „Leistungserbringer“ gewahrt bleiben.

Bei Beachtung dieser Grundsätze (was in den INTEGRA-Regionen gegeben ist) geht es dann auch um die Entwicklung von Finanzierungskonstrukten, die durch ihre flexible Handhabbarkeit die Kreativität von Professionellen in der Ausgestaltung fallgerechter Hilfen geradezu herausfordern, indem Gestaltungsspielräume auch durch die flexiblen Finanzierungsmöglichkeiten in geradezu programmatischem Sinne strukturell neu erschlossen, angeregt und strategisch unterstützt werden. Es müssen also auch finanzierungstechnisch flexibel nutzbare Geldmengen zur Verfügung stehen, die zur Erfüllung der Aufgaben und der Leistungsansprüche im Bereich der Hilfen in einem zu versorgenden Raum bereitstehen, und die unter Nutzung der sozialräumlich latenten Ressourcen den jungen Menschen durch individuelle und originelle Settings Hilfen eröffnen, die prioritär auch einen Verbleib in ihrem Lebensfeld begünstigen (vgl. Bürger 2002). Im INTEGRA-Projekt wurden ausgehend von der Erkenntnis, dass es finanzielle Ressourcen für die Gestaltung von gemeinwesenbezogenen Arbeiten und fallunspezifischer Hilfe geben sollten, verschiedene Möglichkeiten der flexiblen und sozialraumbezogenen Finanzierung von erzieherischen Hilfen auf den Weg gebracht. Trägerverbundmodelle spielen eine Rolle (Celle, Frankfurt/Oder), aber auch Erprobungsmodelle einer Trennung zwischen fallbezogenen Leistungen mit Rechtsansprüchen und Budgetanteilen für fallvorbereitende Arbeiten im Gemeinwesen und klassische Gemeinwesenarbeit (Modell Tübingen).

Ausblicke und offene Fragen

I.

Ein wichtiges Ziel von integrierten und sozialräumlichen Erziehungshilfen ist es, junge Menschen und ihre Familien in die gesellschaftlichen Sozialisations-, Bildungs- und Fördereinrichtungen vor Ort zu integrieren und die Bezüge in der Familie, in der Schule, im Hort, im Freundeskreis zu erhalten. Trotz aller Integrationsbemühungen gilt es jedoch **unterschiedliche Aufträge und Selbstverständnisse von Erziehungs-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen und Settings der Erziehungshilfe** festzuhalten. Regeleinrichtungen wie Kindertagesstätten, Horte, Jugendzentren, Schulen definieren sich nicht über einen speziellen erzieherischen Hilfebedarf im Einzelfall. Manche Jugendeinrichtungen wollen einfach „nur“ Räume und Materialien zur Verfügung stellen, um Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, sich spielerisch oder tätig zu erproben. Trotz aller Integrationsbemühungen müssen Ängste, Vorbehalte, andere Arbeitsweisen, Selbstverständnisse und Ziele der unterschiedlichen Angebote in der Lebenswelt von Jugendlichen und Familien auch klar benannt werden; erst dann können gemeinsame Bezugspunkte entworfen werden. Sonst betrachten die Mitglieder des einen Arbeitsbereiches die Mitglieder des anderen Arbeitsbereiches schnell als „Ausfallbürgen“ oder konkurrierende GegnerInnen (vgl. Koch/Lenz 1999 b).

Die MitarbeiterInnen der offenen Jugendarbeit fürchten beispielsweise aufgrund ihrer Prinzipien der Offenheit (Freiwilligkeit der Teilnahme, Offenheit in Zielgruppen- und Methodenwahl etc.) auf die Handlungslogiken anderer Teile der Jugendhilfe festgelegt zu werden. Sie fürchten die Übernahme einer rein problemfixierten Arbeitsweise, den Verlust des positiven Jugendbildes u.a.m. (vgl. Sturzenhecker 1998, S. 628 ff.). VertreterInnen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung fürchten wiederum die Aufweichung von jahrelang erarbeiteten Betreuungs- und Fachstandards, eine gewisse De-Professionalisierung, den Verlust jeglicher institutioneller Rahmung und die Aufgabe von verbindlichen Settings und festen Orten für Kinder und Jugendliche, die Sicherheit und Verbindlichkeit brauchen. Ein „parteilicher“ Ansatz nur für Kinder und Jugendliche kann dann schnell gegen einen „systemischen Familienansatz“ ausgespielt werden. Die Selbstverständnisse, gewachsenen Traditionen, Interessen, Arbeitsweisen müssen in ihrer Gemeinsamkeit und in ihrer Differenz transparent gemacht werden, bevor Kooperationen und Abgrenzungen bewusst getroffen werden.

Das Herausarbeiten gemeinsamer Bezugspunkte für das fachlich-inhaltliche Grundverständnis der jeweiligen pädagogischen Ansätze und der konkreten Zielsetzungen könnte eine Rahmung bilden im Sinne der Entwicklung einer integriert gestalteten Kinder- und Jugendhilfe. Wenn klar wäre, dass es nicht um den einfachen Ersatz der stationären Hilfen zur Erziehung durch ambulante Formen und präventive offene Jugendarbeit gehen kann, wäre ein Grundstein gelegt. Sowohl in der offenen Jugendarbeit (z.B. Schumann 1998) als auch in den Hilfen zur Erziehung (z.B. Böhnisch 1998, S. 19 ff.) wird zunehmend eine Förderung des Fallverstehens bzw. eine biografische Integrationshilfe im Zusammenhang mit einer sozialräumlichen Integration der Hilfen und Angebote gesehen. Solche übergreifend laufenden Fachdiskurse, die sich aufeinander zu bewegen, müssen in Sozialraumgremien (Stadtteilrunden o.ä.) statt in separierten Fachgremien aufgegriffen und umgesetzt werden. Erst die Entwicklung von gemeinsamen, übergreifenden Zielsetzungen mit AdressatInnen und die gemeinsame Einführung von Qualitätsentwicklungsverfahren wird die institutionelle Logik der voneinander abgeschotteten Förderungsangebote wirklich aufbrechen.

II.

Die Arbeit in integrierten und flexiblen Erziehungshilfen in Jugendhilfestationen oder die fall- und gruppenbezogene Kooperation mit Regeleinrichtungen ist für die beteiligten ASD-KollegInnen und die MitarbeiterInnen der freien Träger anstrengend und herausfordernd. Die **Herausforderungen und die notwendige Stützung der MitarbeiterInnen** müssen im Auge behalten werden. ASD-KollegInnen weisen auf eine höhere Belastung hin und zwar aufgrund der Beobachtung, dass durch niederschwellige Hilfen mehr Jugendliche und ihre Familien früher erreicht werden und die präventive, sozialraumbezogene Arbeit diffuser und riskanter erscheint. Sie haben mit mehr dezentralen Teams der freien Träger zu tun, werden selber direkte AnsprechpartnerInnen für alle möglichen Bereiche, die mit dem Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu tun haben, wenn sie stärker in den Jugendhilfestationen oder Jugendhilfebüros vor Ort präsent sind. Aber auch ein Großteil der MitarbeiterInnen der freien Träger sprechen von höheren Ansprüchen an die eigene Person. Die Arbeit wird als anstrengender erlebt, z.B. weil die Ansprüche an das ständige Überdenken des Hilfesettings steigen.

Wichtig für die Weiterentwicklung von flexiblen und integrierten Erziehungshilfen ist es, diese Beobachtungen und Einschätzungen nicht wegzuleugnen oder zu verdrängen, sondern sie gerade zur Kenntnis zu nehmen und gleichzeitig nach Stützungs- und Entlastungsmöglichkeiten und vor allem nach Beteiligungsmöglichkeiten der MitarbeiterInnen am Entwicklungsprozess der Hilfen zu suchen, wie das die INTEGRA-Regionen getan haben. Hilfreich für die Fachkräfte sind ein eigenes zeitliches Organisationstalent, Austauschforen im Team, gemeinsame Fortbildungen von MitarbeiterInnen öffentlicher und freier Träger zur Absicherung der konzeptionellen Grundidee und zur Absicherung des Austausches über das, was gewollt wird, sowie eine Rückendeckung und Kontinuitätsgewährleistung durch die Leitungskräfte und regionalen KooperationspartnerInnen.

Neben flexiblen Arbeitszeiten und sozialräumlichen Kooperationsgremien zwischen freien und öffentlichen Trägern wird das eigene Team häufig als wichtigster Rückhalt für die Arbeit in flexiblen Hilfearrangements benannt. Für die KollegInnen der freien Träger, die direkt an der flexiblen und sozialraumbezogenen Hilfeerbringung beteiligt sind, biete das Team – so häufiger die Argumentation – eine Austauschmöglichkeit gegen das professionelle Einzelkämpfertum (vgl. zur Bedeutung des Teams in integrierten Erziehungshilfen am Beispiel eines freien Trägers auch die Studie von Mechthild Wolff 2000 und Ader/Schrapper/Thiesmeier 2001). Anstrebenswert wäre es darüber hinaus, was seltener bisher der Fall ist, dass Beteiligte der Leitungsebenen auch ihre Ansicht des Falles in die Teams einspeisen, die aufgrund ihrer Einbindung schon anders gestaltet sein dürfte. Dann wäre eine verbindliche und transparente Absicherung über die Entscheidungsebene ebenfalls gegeben.

Eine besondere Rolle spielen die Fachkräfte der mittleren Leitungsebene bei der Stützung der Professionalität in flexiblen, sozialräumlich angelegten Hilfen. Sie sollten unbedingt teilnehmen an den Qualifizierungsmodulen, da sie vor Ort ihre MitarbeiterInnen unterstützen können. Sie sind in der Lage, dann entsprechende Erfordernisse zur Ausfüllung der neuen Rollen von MitarbeiterInnen im Träger jeweilig zu vermitteln und entsprechende Planungs- und Entwicklungsschritte anzustoßen. Sie gewährleisten eine Verbindlichkeit der neuen Herangehensweisen, Verfahren und Methoden bei den Trägern.

Inhalt der Qualifizierung muss die Fallarbeit im Rahmen des Hilfeplanverfahrens und die Arbeit im Gemeinwesen gleichermaßen sein. Die Qualifizierung der Arbeit der Teams bei der Fallarbeit und die Ressourcensuche im Gemeinwesen durch die Einführung von lösungsorientierten Beratungsmethoden sowie Verfahren der kollegialen Beratung werden in den regionalen Rückmeldungen als sehr hilfreich beschrieben. Allerdings muss zukünftig geprüft werden, ob auch andere Verfahren des Fallverstehens, wie sie zum Beispiel im Ansatz der sozialpädagogischen Diagnosen vorliegen (vgl. Mollenhauer/Uhlendorff 1992; 1995), stärker eingeführt werden sollten. Dies könnte unter Zuhilfenahme von externen ReferentInnen, aber unter Moderation und Beteiligung der Fachkräfte der mittleren Leitungsebene geschehen.

Hinderlich für die Stützung einer veränderten Fallarbeit und des Einbezugs von sozialräumlichen Ressourcen in die erzieherischen Hilfen insgesamt ist häufig in den INTEGRA-Regionen die Ungleichzeitigkeit der Entwicklungen aufgrund der versetzten Zeitpunkte der Fortbildungen in den Sozialräumen sowie durch die Ausweisung von Modellräumen, denen dann keine zügige Prüfung eines Gesamtübertragungsmodells folgt. Hierdurch fehlt eine gemeinsame „Sprache“ der Fallbearbeitung. Nach Beendigung der Qualifizierungsreihen ist diese Voraussetzung zumindest bei den meisten Fachkräften des ASD und der freien Träger in vier INTEGRA-Regionen gegeben. In den Einrichtungen werden die Inhalte über MultiplikatorInnen weitergegeben. Hier könnten einrichtungsbezogene entsprechende Arbeitsgruppen eine Stützung ergeben.

Häufig werden (z.B. aufgrund von schwierigen Arbeitszeitregelungen) die KollegInnen aus den stationären Erziehungshilfen nicht von Beginn an in die Qualifizierungsmodule einbezogen. Günstiger ist es, wenn die Träger und MitarbeiterInnen stationärer Hilfen zur Erziehung von Beginn an die Weiterbildungen ebenfalls besuchen, da die Kluft zwischen den Arbeitsbereichen sich sonst weiter vertiefen könnte.

III.

Deutlich werden bei der Entwicklung von stadt- oder landkreisweiten integrierten Erziehungshilfen die **Chancen und Grenzen von Kooperationen**. Im INTEGRA-Projekt zeigt sich, welch große Bedeutung einem verbindlichen, transparenten und gemeinsam erarbeiteten Kooperationsrahmen von öffentlichen und freien Trägern zukommt. Im Vorfeld des Abschlusses von Kontrakten für eine flexiblere und sozialraumbezogene Leistungserbringung kann sich eine dichte, vertrauensvolle Kooperation jenseits von Traditionen und Abschottungen entwickeln. Zugleich können über die Offenlegung des Finanzierungs- und Angebotsprofils in einem Trägerkreis unter Moderation des Jugendamtes auch für kleine Träger „Gewinne“ und eine erhöhte Planungstransparenz entstehen.

Da in solchen verbindlichen Kooperationsformen die Erwartungen an die gegenseitige Kompetenz und Verantwortlichkeit steigen, ist es – so die Erfahrungen in unterschiedlichen Regionen – wichtig, die Partner und Fachkräfte in die Lage zu versetzen, sich als „gleich starke Partner“ zu treffen, denn sonst bleibt der vorhandene Wille zur Kooperation in Ängsten und Verunsicherungen stecken. Zudem

zeigen die Erfahrungen in den INTEGRA-Regionen, dass es sich um einen langwierigen Prozess von vier Jahren und mehr handelt, in dem die Organisation neuer Arbeitsbedingungen, methodische Qualifizierungen und damit verbundene Anforderungen und Belastungen an die handelnden Personen deutlicher werden und zwischen den Trägern verhandelt werden müssen.

Kooperation soll helfen, diejenigen Tätigkeiten zu verbessern, die im Zentrum des beruflichen Handelns stehen. Verständigungsprozesse mit Hilfe-AdressatInnen müssen durch Kooperation breiter werden und die Arbeit der Fachkräfte muss dadurch zumindest längerfristig leichter statt schwerer werden. In diesem Spannungsfeld befinden sich die erwachsenen Kooperationskulturen zwischen ASD und freien Trägern in den INTEGRA-Regionen. „Gewinne“ für die Fachkräfte sind jetzt schon deutlich: Die Kooperation in Gremien und Fallteams bringt für viele ASD-KollegInnen kürzere Wege zu potenziellen Hilfeerbringern, die dreistündigen Besprechungen zum Beispiel im Stadtteilteam sparen laut ASD-MitarbeiterInnen Zeit, Wege und Mühe bei der Hilfekreation und der geeigneten Setting- und Trägersuche. Die Einbeziehung von Vorstellungen der Hilfe-AdressatInnen in gemeinsamen Fallbesprechungen mit freien Trägern und die gemeinsame Formulierung von Zielen mit den Betroffenen erleichtern für alle Beteiligten die Erfolgskontrolle bezüglich der Hilfe und machen es dadurch möglich, auch Hilfesettings kurzfristig zu verändern. Das gemeinsame Durchdenken von breiten Hilfeoptionen im Team mit freien Trägern eröffnet für einzelne MitarbeiterInnen neue, persönliche und im positiven Sinne herausfordernde Horizonte. Umgekehrt schafft eine verbindliche Einladung und Mitwirkung von freien Trägern im Vorfeld der Hilfen eine größere Motivation für eine genauere Zuschneidung der Hilfe mit den AdressatInnen. Kooperativ erarbeitete Kontrakte und Leistungsbeschreibungen schaffen größere Planungssicherheit für die MitarbeiterInnen der freien Träger und setzen Energien frei – auch jenseits der Belegungsängste –, um möglichst variabel Hilfen zu entwerfen und durchzuführen.

Aber häufig wird immer noch der gute Verständigungsprozess der Träger und der Fachkräfte über die Hilfe-AdressatInnen als Beweis für eine gute Kooperation angesehen und weniger der Verständigungsprozess mit ihnen. Deshalb bleibt der Hinweis von Kurt Hekele (2001, S. 23) aktuell: *Die Verantwortung (des öffentlichen Trägers) erstreckt sich nicht nur auf die Aufrechterhaltung der Kooperation, sondern auch auf die Inhalte. Er muss also über eine entsprechende „Qualitätsentwicklungsvereinbarung“ dafür sorgen, dass sich gemeinsam vereinbarte Inhalte auch umsetzen. Die hohe Investition in eine sehr weitgehende Trägerkooperation bedarf einer verantwortungsvollen „Schirmherrschaft“ des öffentlichen Trägers. Darüber hinaus ist sie nur zu rechtfertigen, wenn sie sich in einer zu tolerierenden Zeit zum Vorteil der AdressatInnen auswirkt. Ob dies so ist oder so sein wird, lässt sich derzeit noch nicht ausreichend belegen.*

IV.

Der Gedanke, Anreize dafür bereitzustellen, dass vorhandene Ressourcen von Menschen in einem Sozialraum einbezogen werden, ist noch zu wenig verwoben mit dem anderen zentralen Aspekt der Integration und des Sozialraumbezuges, nämlich der Partizipation als strukturelle Bürgerbeteiligung und Demokratisierung (vgl. auch Liebig 2001, S. 98). Sowohl bei der Zuschneidung der Versorgungs- und Verantwortungsräume für die Erbringung der Hilfen zur Erziehung als auch bei der Entscheidung über geografische Schwerpunkt-Verantwortlichkeiten müssen **Beteiligungsmöglichkeiten für Hilfe-AdressatInnen und BürgerInnen** vorgesehen werden.

Weiterhin muss – stärker als bisher geschehen – auf die Bewertung der möglicherweise veränderten Qualität der Leistungserbringung und Leistungsgewährung von Seiten der Betroffenen Wert gelegt werden. Zukünftig wird es wichtig sein, diesen Aspekt – unter Umständen in Anknüpfung an Instrumente, die im Verlauf des INTEGRA-Projektes entwickelt werden (wie z.B. schriftliche Befragung von Hilfe-AdressatInnen nach beendeter Hilfe, mehrperspektivische Fallstudien, Sozialraumerkundungen und Befragungen im Stadtteil und in Stadtteilprojekten etc.) – stärker zu betonen. Gerade angesichts der durchaus plausiblen fachlichen Chancen, aber auch der nicht von der Hand zu weisenden offenen Fragen an die Modelle der sozialraumbezogenen Ausrichtung sozialpädagogischer Dienstleistungen müssen die Betroffenen selbst mehr zu Wort kommen, auch um die Auswirkungen von sozial- und verwaltungsraumbezogenen Finanzierungsreformen besser beurteilen zu können (vgl. auch zu diesem Aspekt der Förderung der Dienstleistungsqualität in der sozialen Arbeit: Hansbauer/Kriener 2000).

Die Entwicklung einer Kooperationskultur zwischen den Trägern, der Verwaltung und dem Jugendamt, zwischen der offenen Jugendarbeit und den Hilfen zur Erziehung sowie zwischen präventiven Angeboten, der Jugendberufshilfe, den erzieherischen Hilfen, den Wohnungsbaugenossenschaften durch verbindliche Gremien und Projekte stellt eine zwar nicht allein hinreichende Bedingung dar, ist aber förderlich, um dem Ziel einer nicht ausgrenzenden Jugendhilfe näher zu kommen. Dazu gehört aber auch, Qualitätsstandards für die Erbringung von Leistungen zu vereinbaren, die neben fachlichen Imperativen konsequent die Perspektive der jungen Menschen und ihrer Familien einnehmen (vgl. dazu das schottische Beispiel der national care standards für die Heimerziehung: Scottish Executive 2002).

Und noch ein weiterer Aspekt der Qualitätssteigerung durch Beteiligung sei hier angeführt: Für die Organisation und das Konzept einer integrativ und sozialräumlich angelegten Kinder- und Jugendhilfe einer Stadt oder eines Landkreises wird es zum wichtigsten Bezugspunkt, die Sozialräume und Lebenswelten, für die sie zuständig ist, zu kennen. Diese sozialräumliche Kundigkeit bedeutet, dass sie Sozial- und Lebensräume auch immer wieder neu kennen lernen muss, da diese sich wandeln und von den dort lebenden Menschen ständig neu gestaltet und angeeignet werden. Für die Erkundung und Bewertung der Beschaffenheit und Qualität sozialer Strukturen und Räume ist es notwendig, dass die Projekte und Organisatoren integrierter Erziehungshilfen eng mit der Jugendhilfeplanung kooperieren. Die Jugendhilfeplanung muss dafür wiederum enger mit den lokalen Kooperationsgremien unterhalb der Jugendhilfeausschüsse zusammenarbeiten bzw. zur Kooperation angeregt werden. Sinnvoll und im Sinne einer sozialräumlichen Demokratisierung ist es, durch die Jugendhilfestationen oder Jugendhilfeeinheiten (als Organisationsformen integrierter Erziehungshilfen) sozialräumliche Erkundungsprojekte mit Kindern und Jugendlichen durchzuführen (vgl. die Anregungen aus der Jugendarbeit in Deinet/Krisch 2002), deren Ergebnisse in die örtlichen Gremien und die Jugendhilfeplanung einfließen (vgl. zu der subjektiven Erfahrungsdimension des Sozialraums den Beitrag der INTEGRA-Begleitforschung von Munsch/Zeller 2002).

Ungeplante Nebenfolgen – Anmerkungen zu Risiken im Gewand von Arbeitsaufgaben

Trotz aller Chancen, die in einem Umsteuerungsprozess für ganze Regionen in Richtung integrativer und im Lebensfeld der Menschen angesiedelter Unterstützungsleistungen liegen, darf man die Risiken und vor allem die ungeplanten Nebenfolgen nicht aus den Augen verlieren. Diese seien an dieser Stelle nur angedeutet:

I.

Vor allem die Rezeption der **Debatte um die Sozialraumorientierung der Erziehungshilfen geschieht enorm verkürzt.** Mechthild Wolff (2002) sprach kürzlich davon, dass „mit dem Begriff der Sozialraumorientierung eine neue Diskussion eingeführt wurde (...), bevor die flexiblen Konzepte auf ihre Bedeutung für die Praxis und die Jugendhilfetheorie abgeklopft waren“ (ebenda, S. 41). Die Autorin bemängelt richtigerweise, dass die Sozialraumdebatte heute häufig nur noch um Finanzierungs- und Planungsfragen kreist. Stattdessen plädiert sie dafür, die Lebensstile und (sozialräumlichen) Milieus im Sinne „fördernder Umwelten“ (ebenda, S. 50) zu begreifen und die subjektive Ebene des sozialen (Nah-)Raumes mehr in den Vordergrund zu stellen.

In den Diskursen hat man den Eindruck, als hätte das Thema „Sozialraumorientierung“ und genauer gesagt die Reduzierung des facettenreichen Ansatzes auf sozialraumbezogene Finanzierungsformen – (zudem nochmals verengt auf ein Modell des Sozialraumbudgets für einen Träger der Hilfen zur Erziehung in einem Sozialraum) – die öffentliche Aufmerksamkeit von den anderen hier genannten Bestandteilen des Reformprogramms gänzlich abgezogen. Die Diskussionen um die Verwaltungsreform – auch das entsprechende KGST-Gutachten zum sozialräumlichen Kontraktmanagement – haben in der Folge die Diskussion um die Nahraumorientierung und den sozialräumlichen Lebensfeldbezug auch der erzieherischen Hilfen sicher öffentlicher gemacht, aber eben auch enorm verkürzt: Da geht es oft nicht mehr um Vorstellungen darüber, wie soziale Arbeit einen Beitrag für gerechte und solidarische Gemeinschaften im Kleinen schaffen kann; da ist nicht mehr die Rede davon, Umgebungen, Lebenswelten, soziale Räume so zu gestalten, dass Bildungsmöglichkeiten erwachsen. Zu wenig hört man davon, dass Einzelfallhilfe und Gemeinwesenarbeit gemeinsam das Ziel haben müssen, Hilfeprozesse so anzulegen, dass die lokale Gemeinschaft und das soziale Gemeinwesen davon profitiert, wenn Einzelnen und Familien Veränderung, Anders-Leben und (Über-)Leben ermöglicht wird. Vielmehr neigt sich schnell die Diskussion auf Aspekte wie Festsetzung fiskalischer Summen, die nun für Menschen in einem bestimmten Raum zur Verfügung stehen und von zuständigen lokalen Trägern „bewirtschaftet werden“, wie mehr Steuerungsgewalt für die Kommune entsteht. Nicht die Frage, was können regionalisierte und sozialräumlich angelegte Angebote für die Entwicklung eines Gemeinwesens beitragen, bestimmt die Diskussion, sondern stadtteilbezogene bzw. präventive Arbeit kann dann schnell nur unter dem Aspekt der Kompensation der Defizite der Einzelfallhilfe gesehen werden.

Einzelfall bezogene Hilfen, die auch ins Gemeinwesen wirken wollen, müssen sich zwar mittelfristig auch unter Kostengesichtspunkten ausweisen, werden aber allein Kostengesichtspunkte programmsteuernd angewandt, verschwindet der Innovationsgehalt des Fachkonzeptes für die Bürger und Fachkräfte unter der regionalisierten Kostendeckelung und zurück bleibt nur der Versuch der Ökonomisierung der sozialen Arbeit auf Kosten der Hilfe Suchenden. Der Vereinbarung von Qualitätsstandards unter Einbeziehung der Hilfe-AdressatInnen für integrierte und sozialräumliche Hilfen kommt allein schon deshalb eine wichtige Bedeutung zu (siehe oben).

II.

Weiterhin birgt die enge regionale, kleinräumige Abstimmung der Leistungen in Fall- und Stadtteilteams sowie Stadtteilrunden auch **Gefahren der sozialen Kontrolle** durch Fachkräfte der sozialen Arbeit. Lebensräume können zu Interventionsgeländen werden, Lebenszusammenhänge können zur fürsorglichen Anwendungsfolie für „Ressourcenkarteien“ geraten. Solche Beobachtungen sprechen für den Ausbau von unabhängigen Beschwerdestellen, wie sie Hans Thiersch (2001, S. 230 f.) vorgeschlagen hat. Die fachliche Auseinandersetzung mit Form des Beschwerdemanagements wird wichtiger für die Jugendämter.

Zum anderen steht der **Präventions- und Prophylaxebegriff in der Gefahr**, ganze Lebensräume von Menschen zum Areal potenzieller Fälle und abweichender Karrieren zu erklären, denen dann bei der Erreichung von angeblich noch auszumachenden Normalstandards geholfen werden soll. Die Gemeinwesenarbeit und die aufsuchende Jugendarbeit haben gelernt, dass bei aller Angewiesenheit der Menschen auf den Alltag im Milieu – auch wenn dieser widersprüchlich und unglücklich ist – es auch ein Recht auf Räume, Lebenszusammenhänge gibt, in denen nicht durch die soziale Arbeit eingegriffen wird, die nicht gleich als Ressourcen verplant werden. Hier kann es nicht darum gehen, wie in Modellen des „aktivierenden Sozialstaates“ (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2002) angedeutet, Hilfe Suchende mittels verhaltenstherapeutischer Kurzzeitprogramme und Intensivtrainings – wie es zum Teil auch im europäischen Ausland unter dem Stichwort individueller, flexibler Hilfe versucht wird – als Alleinverantwortliche für strukturelle Benachteiligungen zu erklären.

III.

Die erzieherischen Hilfen und die Jugendhilfe insgesamt müssen aufpassen, dass sie sich nicht übernehmen, denn solche strukturellen Präventionsmaßnahmen müssen **Bestandteil eines umfassenden Konzeptes einer sozialen Lebenslagenpolitik** sein. Hier sind Steuerungsmittel wie Stadtentwicklungspolitik, kommunale Wohnungsbaupolitik, soziale Infrastrukturpolitik gefragt. Die Erwartungen bestimmter politischer Instanzen, dass nun soziale Arbeit die Ruhigstellung von Menschen in ihren ausgegliederten Stadtteilen organisiert, sind nicht zu übersehen. In diesem Zusammenhang müssen (europäische) Reformgedanken und -projekte[3], die die Neugestaltung der Hilfen in Richtung einer Integration von Leistungen voranbringen wollen, sich daran messen lassen, inwieweit sie in der Lage sind (und dafür auch ein Gespür und Methoden entwickeln), die Menschen als BürgerInnen wahrzunehmen und deren Belange und Bedürfnisse gegenüber der Verwaltung zu akzentuieren. Das wird nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Belange und Bedürftigkeiten der Hilfe suchenden Menschen in den konkreten sozialräumlichen Bezügen ihrer Lebenswelt zu verstehen und in die Sozialpolitik stärker zu vermitteln.

Literatur:

Ader, S./Schrapper, C./Thiesmeier, M. (Hg.) (2001): Sozialpädagogisches Fallverstehen und sozialpädagogische Diagnostik in Forschung und Praxis. Münster.

Beck, U./Bonß, W. (Hg.) (1989): Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens. Frankfurt (Main).

Böhnisch, L. (1998): Milieubildung und Netzwerkorientierung. In: Peters, F./Trede, W./Winkler, M. (Hg.): Integrierte Erziehungshilfen. Qualifizierung der Jugendhilfe durch Flexibilisierung und Integration? Frankfurt (Main), S. 11–23.

Bürger, U. (2002): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – ein Konzept mit Zukunft?! In: VPK (Hg.): Blickpunkt Jugendhilfe. Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – ein Konzept mit Zukunft?! Heft 28, S. 19–22.

Bundesstelle INTEGRA (Hg.) (2002): Rundbrief INTEGRA, Nr. 4. Frankfurt (Main).

Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2002): Aktivierender Staat. Ein neues sozialpolitisches Leitbild und seine Konsequenzen für die Soziale Arbeit. In: neue praxis 32, Heft 1, S. 10–32.

Deinet, U./Krisch, R. (2002): Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung. Opladen.

Freigang, W. (1986): Verlegen und Abschieben. Zur Erziehungspraxis im Heim. Weinheim.

Früchtel, F./Scheffer, Th. (2000): Fallunspezifische Arbeit oder wie lassen sich Ressourcen mobilisieren? In: Forum Erziehungshilfen 5, Heft 5, S. 304–309.

Galuske, M. (1998): Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim.

Hansbauer, P./Kriener, M. (2000): Soziale Aspekte der Dienstleistungsqualität in der Heimerziehung. In: neue praxis 30, Heft 3, S. 254–270.

Hekele, K. (2001): Kooperationen – Zuarbeit der Regionalstelle Celle zum INTEGRA-Gesamtbericht. Unveröffentlichtes Manuskript. Celle.

Hinte, W. (1999): Flexible Hilfen zur Erziehung statt differenzierter Spezialdienste. In:

Hinte, H. /Litges, G./Springer, W.: Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Berlin, S. 87–107.

Klatetzki, T. (Hg.) (1995): Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion. Münster.

Koch, J./Lenz, S. (Hg.) (1999 a): Auf dem Weg zu einer integrierten und sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation des 2. Bundestreffens INTEGRA der IGfH in Blankensee 1999. Frankfurt (Main).

Koch, J./Lenz, S. (1999 b): Zusammenarbeit statt Abgrenzung – Kooperationschancen und Arbeitsperspektiven zwischen den Hilfen zur Erziehung und der (offenen) Jugendarbeit. In: Forum Erziehungshilfen 5, Heft 3, S. 132–137.

Koch, J./Lenz, S. (Hg.) (2000): Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven der Diskussion. Frankfurt (Main).

Koch, J. u.a. (2002): Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen. Zwischenergebnisse aus dem Bundesmodellprojekt INTEGRA. Frankfurt (Main).

Leitner, H./Richter, H. (Hg.) (2002): Integrative Erziehungshilfen in Kindertagesstätten. Wie erzieherische Hilfen zu einem Element sozialer Infrastruktur werden können. Frankfurt (Main).

Liebig, R. (2001): Strukturveränderungen des Jugendamts. Kriterien für eine „gute“ Organisation der öffentlichen Jugendhilfe. Weinheim.

Mollenhauer, K./ Uhlendorff, U. (1992): Sozialpädagogische Diagnosen I. Weinheim.

Mollenhauer, K./ Uhlendorff, U. (1995): Sozialpädagogische Diagnosen II. Weinheim.

Munsch, C./Zeller, M. (2003): Stadtteil als Grundlage für erzieherische Hilfen – Sichtweisen von Jugendlichen. In: Leitner, H./Lübke, I. (Hg.): Im Dickicht der Städte. Kinder, Jugendliche und Familien in den Ballungsräumen dieser Welt – Großwerden in den urbanen Räumen. Dokumentation des FICE-Kongresses Berlin 2002. Erscheint 2003.

Peters, F. (2003): Unterschiedliche Reformkulturen – INTEGRA im internen Vergleich der Regionen. Einige Aspekte der Ergebnisse der

3) Wolfgang Trede hat kürzlich anlässlich der Berliner FICE-Tagung in einem Bericht deutlich gemacht, dass die Sozialraumorientierung nicht nur ein deutsches Thema ist: „In vielen benachbarten Ländern wird zunehmend erkannt, dass klientenbezogene Hilfen effektiver werden, wenn auch mit dem sozialen Umfeld gearbeitet wird. Besonders interessant war diesbezüglich der Bericht von Dennis Daly, der das britische Programm „Communities That Care“ (CTC, übersetzt etwa: Gemeinschaften, die sich kümmern) vorstellte. CTC ist ein Reformmanagement-Modell für Kommunen zur Verbesserung der Entwicklungs- und Lernbedingungen von Kindern und Jugendlichen. CTC ist durchaus vergleichbar mit dem INTEGRA-Projekt; allerdings hat das britische Modell – wie sein US-Vorbild – eine deutlich kriminalpräventive Rahmung. In einem ganzheitlichen Ansatz sollen durch CTC im Gemeinwesen identifizierte Risikofaktoren – von familiären wie ungenügende Ausübung der elterlichen Sorge über schulische wie Schulschwänzen bis hin zu Risikofaktoren, die ganze Quartiere betreffen wie z.B. heruntergekommene Stadtviertel – reduziert werden und identifizierte Schutzfaktoren wie z.B. soziale Bindung, Gelegenheit zur Beteiligung oder Anerkennung und Wertschätzung dessen, was Jugendliche tun, gestärkt werden. CTC zielt darauf ab, das soziale Leben in den Bereichen Familie, Schule, Kommune/Stadtviertel und Gleichaltrigengruppe zu stärken. Explizit geht es dem Programm nicht darum, sich auf einzelne Problemgruppen von Jugendlichen zu konzentrieren wie häufig in der Kriminalprävention, vielmehr will CTC das soziale Klima einer ganzen Region verbessern“
(TREDE 2002, S. 292).

Expert/innen-Interviews, in: Bundesstelle INTEGRA (Hg.): Rundbrief INTEGRA Nr. 5, S. 14-28.

Schefold, W./Glinka, H.-J./Neuberger, C./Tilemann, F. (1998): Hilfeplanverfahren und Elternbe-teiligung. Evaluationsstudie eines Modellprojektes über Hilfeerfahrungen von Eltern im Rahmen des KJHG. Frankfurt (Main).

Schumann, M. (1998): Konzepte und Methoden in der Offenen Jugendarbeit: Einzel-, Gruppen und Gemeinwesenarbeit. In: Deinet, U./Sturzenhecker, B. (Hg.): Handbuch Offene Jugendarbeit. Münster, S. 276–294.

Scottish Executive (Ed.) (2002): national care standards – care homes for children and young people. Edinburgh.

Sturzenhecker, B. (1998): Die Offene Jugendarbeit nach ihrem Ende. In: Deinet, U./Sturzenhecker, B.: (Hg.): Handbuch Offene Jugendarbeit. Münster, S. 623–636.

Thiersch, H. (1993): Strukturierte Offenheit. Zur Methodenfrage einer lebensweltorientierten Sozialen Arbeit. In: Rauschenbach, Th./Ortmann, F./Karsten, M.-E. (Hg.): Der sozialpädagogische Blick. Lebensweltorientierte Methoden in der Sozialen Arbeit. Weinheim, S. 11–28.

Thiersch, H. (2001): Erziehungshilfen und Lebensweltorientierung - Bemerkungen zu Bilanz und Perspektiven. In: Birtsch, V./Münstermann, K./Tre-de, W. (Hg.): Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster, S. 213–235.

Thiersch, H. (2002): Ressourcen und Probleme in der Lebenswelt. Fragen zu flexiblen und integrierten Hilfen. In: Forum Erziehungshilfen 8, Heft 3, S. 176–186.

Trede, W. (2002): Im Dickicht der Städte – Bericht vom internationalen FICE-Kongress in Berlin. In: Forum Erziehungshilfen 8, Heft 5, S. 289–294.

Wolff, M. (2000): Integrierte Erziehungshilfen. Eine exemplarische Studie über neue Konzepte in der Jugendhilfe. München.

Wolff, M. (2002): Integrierte Hilfen vs. versäulte Erziehungshilfen. Sozialraumorientierung jenseits der Verwaltungslogik. In: Mertens, R. (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim, S. 41–54.

Was leisten integrierte Hilfen im Landkreis Tübingen zur Unterstützung, Bildung, Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen?

Matthias Hamberger

I. Einzelfallleistungen und eine tragfähige Jugendhilfeinfrastruktur müssen als gleichrangig nebeneinander und sich ergänzend betrachtet werden

Anliegen der Jugendhilfeplanung und des INTEGRA-Prozesses im Landkreis Tübingen war ein flächendeckender Auf- und Ausbau von Jugendhilfestationen und damit die Sicherstellung eines bedarfsgerechten lebensweltorientierten Angebotes ambulanter und teilstationärer Hilfen vor Ort. Als eine Essenz des Jugendhilfeplanungsprozesses über ca. fünf bis acht Jahre wurde Anfang 2002 die Leistungsvereinbarung Jugendhilfestationen in Kraft gesetzt, als Rahmenvereinbarung, um die durch die Jugendhilfeplanung ausgehandelten Ziele, durch geeignete flexiblere Organisationsformen transparente Verfahren und Finanzierungsmodalitäten abzusichern. Die Leistungsvereinbarung bildet den Rahmen für die regionalen Kooperationsprozesse, eine Absicherung für vielfach gewachsene gute fachliche Arbeit auf hohem Niveau und eine Regelung, um diese Innovationen in eine Regelstruktur zu überführen und flächendeckend zur Umsetzung zu bringen.

Damit sollte vor allem den folgenden fachlichen Zielstellungen Rechnung getragen werden:

• Die Angebote und Hilfen orientieren sich an den Lebenslagen, Ressourcen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien.

Das heißt konkret, Lebenslagen wie Armut, Arbeitslosigkeit oder Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit, aber auch Fähigkeiten und Kompetenzen der Betroffenen finden in der Hilfegestaltung Berücksichtigung. Es gibt gesonderte Angebote für Mädchen und Jungen, die ihre jeweils spezifische Lebenssituation berücksichtigen, und es werden bei Bedarf Angebote für einzelne Zielgruppen wie z.B. allein erziehende Mütter oder Väter entwickelt.

• Unterstützung, Beratung und Begleitung findet im unmittelbaren Lebensumfeld der jungen Menschen und ihrer Familien statt.

Die Hilfen werden also möglichst dort angeboten, wo die jungen Menschen und ihre Familien leben, um Ausgrenzungen zu vermeiden und um eben vorhandene Beziehungen zu Familienangehörigen, Freunden und Bekannten erhalten und persönliche Netzwerke mit den Betroffenen entwickeln zu können. Hilfen zielen demnach auf die Integration von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in das Gemeinwesen.

• Die Hilfegestaltung passt sich den Entwicklungen des Hilfeverlaufs an und nicht umgekehrt.

Dies bedeutet, dass Betreuungs- und Unterstützungsangebote sich im Hilfeverlauf ändern können, und zwar sowohl vom Umfang der Hilfe als auch von der Art der Hilfe.

• Beteiligung und Mitbestimmung der jungen Menschen und ihrer Familien sowie der Einbezug bürgerschaftlicher Kräfte sind ein tragendes Grundprinzip der Jugendhilfe im Landkreis Tübingen.

Zentraler Motor für diese Entwicklung war der öffentliche Träger. Die Grundintentionen waren nicht neu, gute Konzepte gab es bereits bei den freien Trägern vor Ort und auch der rechtliche Rahmen legte diese Reformbemühungen nahe. Neu zeigte sich aber der kraftvolle Wille des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, in diesem Bereich weitergehende Entwicklungen zu ermöglichen und die bisherige, vor allem in der Finanzierung verankerte strikte Begrenzung auf Erziehungs- bzw. Einzelfallhilfen zu lockern. Die Angebote der Jugendhilfestationen sollen sich nicht in individuellen Dienstleistungen für einzelne Adressaten erschöpfen, sondern in der Verknüpfung mit Angeboten der Kindertageseinrichtungen, der Schule und Jugendarbeit sowie gesellschaftlichen Selbsthilfepotenzialen im Gemeinwesen weitergehende Synergieeffekte auslösen und Einfluss auf die Gestaltung des sozialen Umfeldes nehmen.

II. Sozialraumorientierung im Landkreis Tübingen – die Jugendhilfe muss (auch) im Gemeinwesen Wirkung zeigen und daraufhin ausgerichtet sein

Um das Ziel eines flächendeckenden Ausbaus einer präventiven Jugendhilfeinfrastruktur verwirklichen zu können und gleichzeitig eine Neuorientierung der Jugendhilfeangebote zu erreichen, war der politische Absicherungsprozess und die Überzeugungskraft in den kommunalpolitischen Gremien wichtig, denn ohne einen breiten Konsens wäre überhaupt keine Entwicklung in diesem Maße möglich gewesen.

Beim Ausbau dieser sozialraumorientierten Jugendhilfe wurde an vorhandene Jugendhilfestrukturen wie die lebensfeldorientierten Tagesgruppen angeknüpft, die es bereits seit den 80er-Jahren im Landkreis Tübingen gibt. Anfangs wurden aus diesem Pool Plätze sozusagen umgebaut, um erste Entwicklungsschritte vollziehen zu können. Es wurden vier Planungsräume gebildet, in denen jeweils ein Schwerpunktträger für die Erbringung der Hilfen zur Erziehung zuständig ist. Das Leitbild der Jugendhilfe als fortdauernde und nachhaltige Organisations- und Strukturentwicklung im Gemeinwesen legte diese schwerpunktmäßige Zusammenarbeit mit jeweils einem freien Träger in einzelnen Regionen nahe: Aufgebaute Kontakte und Beziehungen, Wissen um regionale Besonderheiten können so als Ressourcen sowohl für die tägliche Arbeit als auch für die Jugendhilfeplanung und Organisationsentwicklung genutzt werden.

Bei der Bildung dieser Planungsräume waren Kriterien wie Verwaltungsgrenzen, sozialräumliche Zusammenhänge und Präsens der freien Träger in der Region ausschlaggebend. Die vier Planungsräume bewegen sich gemessen an der Einwohnerzahl in den Größenordnungen zwischen 30.000 und 60.000 Einwohnern. Besonders hervorgehoben werden muss die konsequente dezentrale Organisations- und Planungsstruktur, die durch die kleinräumige Differenzierung in Gemeinwesenprojekte, Stützpunkte abgedeckt wird.

Wir sprechen von einer schwerpunktmäßigen Zuständigkeit eines freien Trägers für den Bereich der ambulante Leistungen in der Region, die Planungs- und Fallverantwortung liegt weiter beim öffentlichen Träger. Ebenfalls ist die Beteiligung weiterer Träger an der Erbringung von Jugendhilfeleistungen durch die Zusammenarbeit mit Schwerpunktträgern nicht ausgeschlossen. Ein Blick auf die konkreten Zahlen zeigt, dass in den genannten Zuständigkeitsräumen die Schwerpunktträger etwa die Hälfte der erzieherischen Hilfen erbringen, also tatsächlich auch andere Träger in den Sozialräumen noch tätig sind. Vor allem im Bereich der Fremdplatzierung besteht weiterhin eine große Vielfalt an Kooperationsbezügen mit anderen Trägern in der weiteren Region.

In diesen Zuständigkeitsbereichen bzw. Planungsregionen wurde je ein Träger damit beauftragt, ausgehend von den teilstationären und ambulanten Hilfen, Jugendhilfestationen und dezentralere Einheiten auf dem Lande aufzubauen. Das Stichwort Hilfen unter einem Dach beschreibt das Modell der Jugendhilfestationen im Landkreis Tübingen. Hilfen unter einem Dach bedeutet nicht, dass möglichst viele Hilfeangebote in einem großen Haus zusammengefasst werden, sondern dass die in unterschiedlichen Schwerpunktfeldern tätigen
Fachkräfte in gemeinsame interne Teamstrukturen eingebunden sind. Ca. 12–15 MitarbeiterInnen sind gemeinsam zuständig für die Hilfebedarfe in ihrem Sozialraum und koordinieren gemeinsam mit den KollegInnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes die Hilfeangebote vor Ort. Eine direkte Bürogemeinschaft mit dem ASD war lange nicht gewollt, mittlerweile gibt es aber in jeder Jugendhilfestation ein ASD Büro.

Was ist der Vorteil in diesem Organisationsmodell? Mit der Integration einzelner professioneller Hilfeansätze in ein Gesamtsystem werden ausschnitthafte Spezialisierungen zugunsten eines offenen und ganzheitlichen Blicks auf die Lebenssituationen der Kinder, Jugendlichen und Familien im Gemeinwesen vermieden. Jede Gruppierung kann ihr Fach- und Spezialwissen einbringen, gemeinsam können Arbeitsansätze und Lösungswege entwickelt werden. Spezialisierungen einzelner Dienste sind in diesem Modell nicht gänzlich aufgehoben, sondern werden vielmehr noch als ein wichtiger Bestandteil einer bedarfsgerechten Jugendhilfestruktur vor Ort bewertet. Dies ist ein moderater Weg zu integrierten, flexiblen Hilfen, der in einem Landkreis mit einer differenzierten Jugendhilfelandschaft gangbar schien – ein Weg, Veränderung zu bewirken, ohne dass sämtliche bestehende Strukturen aufgelöst wurden. Sozialräumliche Gesichtspunkte spielten bei dieser Entscheidung ebenfalls eine wichtige Rolle. An vielen Orten hätten die bestehenden Gruppenangebote der Erziehungshilfen nicht in Regelstrukturen überführt werden können – also eine Tagesgruppe in einen Hort integriert werden können –, weil solche Regelangebote für eine Ganztagsbetreuung von Kindern fehlten und einzelne Kommunen auch nicht bereit waren, solche Angebote zu schaffen. Inzwischen existieren Modelle für integrierte Angebote von Jugendhilfe und Regeleinrichtung, und die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Landkreis im Rahmen der Jugend und Erziehungshilfe wurde an vielen Orten intensiviert. Diese intensivere Zusammenarbeit zwischen Landkreis und Kommunen ist sicher auch Ausdruck des Wirkens sozialraumorientierter Arbeit, die u.a. daraufhin zielt, die Akzeptanz von Erziehungshilfen zu erhöhen und Öffentlichkeitsarbeit im Gemeinwesen zu leisten.

Die so genannten Integrationsteams sind der Rahmen für diese Arbeit, sie treffen sich alle vier Wochen. Das Integrationsteam unterteilt sich bei Bedarf in einzelne fall- und stadtteil-/bzw. gemeindebezogene Teams um die Detailplanungen anzugehen. In einer Jugendhilfestation wird für den Bereich größerer Gemeinden oder Stadtteile ein breites Leistungsspektrum räumlich gebündelt. MitarbeiterInnen der Sozialen Gruppenarbeit, Tagesgruppe, des Mobilen Dienstes oder der Jugendsozialarbeit an der Schule bilden ein Team mit der Möglichkeit kollegialer Beratung und Unterstützung. Die Angebote selber finden nicht alle unter einem Dach statt, sondern sind an unterschiedlichen Plätzen im Gemeinwesen lokalisiert.

Der Vorteil dieser dezentralen Organisationsstruktur liegt darin, dass so ganz unterschiedliche Zugänge für Kinder, Jugendliche und Familien möglich sind, Zielgruppen- und lebensfeldbezogene Angebote können leichter und flexibler entwickelt werden und prinzipiell ist gesichert, dass Anlaufstellen für ganz unterschiedliche Fragen und Schwierigkeiten zur Verfügung stehen. Und – dies nicht an letzter Stelle – diese sozialräumliche Grundstruktur bietet die Möglichkeit, dass die Angebote ins Gemeinwesen hinein Wirkung entfalten und integrierte Lösungen (mit der Schule, der Nachbarschaft, dem Kindergarten, der Bürgerschaft ...) leichter entwickelt werden können.

Diese dezentrale Organisationsstruktur und der flächendeckende Aufbau ist ein wichtiges Gestaltungsprinzip der Jugendhilfe im Landkreis: Jugendhilfe wird als Querschnittsprojekt für alle erreichbar – es darf nicht passieren, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Hilfe zu bekommen, in der Stadt größer ist als auf dem Land oder auch dass ein Kind aus Hirrlingen aufgrund fehlender Angebote vor Ort in eine Tagesgruppe nach Tübingen chauffiert werden muss.

III. Eine dezentrale Struktur der Jugendhilfe schafft niedrigschwellige Zugänge und befördert bedarfsgerechte und flexible Lösungen (Beratung, Unterstützung, Integration)

Diese dezentrale Struktur und konsequente Regionalisierung wurde fortentwickelt. So wurden in den letzten Jahren insgesamt 45 kleinräumig und niedrigschwellig ausgerichtete Angebote in den Stadtteilen und Gemeinden des Kreises als dezentrale Anlaufstellen für Kinder, Jugendliche und Familien (nahezu) flächendeckend aufgebaut und damit das Feld der Erziehungshilfe weit überschritten. Die Angebote sind jeweils stadtteil-, quartiers- bzw. lebensfeldorientiert (z.B. Schule) ausgerichtet. In (fast) allen Gemeinden des Landkreises, mit stärker ländlichen Strukturen, existiert mindestens ein Angebot, eine Anlaufstelle. Damit steht eine Ansprechperson für die Belange von Kindern, Jugendlichen und Familien zur Verfügung steht (zur Orientierung: Größenordnung Anzahl der unter 18 Jahren in den Gemeinden zwischen 800 und 2.500 Kinder und Jugendliche).

Die konzeptionelle Schwerpunktsetzung der einzelnen Projekte und Gruppenangebote richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten und Bedarfen. Das Spektrum reicht von sieben integrierten Jugendhilfeprojekten, die in der Regel in der Schnittstelle von Hilfen zur Erziehung/Einzelfallhilfe, offener Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit und Arbeit im Gemeinwesen arbeiten, also einen sehr breiten Zugang haben. Daneben existieren Projekte, die ihren Fokus auf eine bestimmte Zielgruppe und Lebenslage (acht Angebote für Familien

und allein erziehende Mütter, z.B. das Projekt NaSe in der Tübinger Südstadt) oder auf ein bestimmtes Lebensfeld richten (z.B. Schülerwerkstatt Tübingen, Mobile Jugendarbeit Mössingen, Gemeinwesenprojekt Dätzweg). Am häufigsten findet sich neben den elf Projekten der Schulsozialarbeit die soziale Gruppenarbeit an insgesamt zwölf Standorten. Diese Gruppenangebote sind immer eingebunden in das Netzwerk der regionalen Jugendhilfestationen. Insofern ergeben sich hier vielfältige flexibel kombinierte Hilfeangebote im Zusammenwirken mit anderen Bereichen (Tagesgruppen, Familienhilfe etc.).

In jeder Gemeinde haben sich diese Stützpunkte unterschiedlich entwickelt, je nach Gegebenheiten vor Ort. Je nach regionalen Verhältnissen erwiesen sich unterschiedliche Kombinationen von Angeboten sinnvoll, z.B. gibt es die Kombination von sozialer Gruppenarbeit an der Schule, offenen Begegnungsangeboten und Internetcafe in enger Kooperation mit der offenen Jugendarbeit. Die Aufgaben der Jugendhilfeprojekte werden immer wieder den Gegebenheiten angepasst und in den begleitenden lokalen Fachbeiräten beraten.

Diese Veränderungen in der Jugendhilfelandschaft in den letzten Jahren werden durch die Gemeinden wahrgenommen und kommentiert. In einer breit angelegten Befragung der Städte und Gemeinden zur Einschätzung der Wirkungen der Angebote in ihrem Gemeinwesen bzw. im jeweiligen Einzugsbereich kamen sehr bestärkende Ergebnisse zu Tage, die teilweise durch weitergehende Interviews mit den Bürgermeistern bekräftigt wurden.

Vier Bereiche sind es, die immer wieder in anderen Nuancen als Stärken der Projekte herausgestellt werden:

- unmittelbare Nähe der Projekte zum jeweiligen Lebensfeld bzw. Gemeinwesen, Stadtteil oder Schule. Ein paar Zitate im Original: „Das Jugendhilfebüro trägt zu einer Verbesserung des Klimas an der Schule und im Ort durch die offensive Arbeit“ bei. „Das Projekt hat eine optimale Lage im Stadtteil und gewährleistet eine große räumliche Nähe für die Jugendlichen.“
- Niedrigschwelligkeit, Erreichbarkeit und Reaktionsfähigkeit der Angebote
- Vernetzung im Gemeinwesen und Kooperation mit relevanten Stellen und Personen vor Ort
- gezielte Unterstützung, Beratung, Begleitung und Förderung für einzelne Kinder, Jugendliche und Familien und Gruppen.

Diese Veränderungen im Gemeinwesen werden auch von den Kindern, Jugendlichen und Familien wahrgenommen. Die gemeinsame Planung und Beteiligung von Kinder, Jugendlichen und Familien ist allerdings ein Feld, das im Rahmen der regionalen Jugendhilfeplanung noch unterbelichtet ist. Zarte Ansätze gibt es aber bereits: So konnten wir im letzten Jahr einen Aktionstag mit Kindern und Jugendlichen aus der Gemeinde Ammerbuch gestalten, bei dem deren Sicht auf die Angebote und Entwicklungsnotwendigkeiten in der Gemeinde im Vordergrund standen. Die Kinder und Jugendlichen haben selbst auf die jeweiligen Qualitäten, Einschränkungen und Möglichkeiten aufmerksam gemacht. Aus den Rückmeldungen der Jugendlichen und dem Verlauf des Aktionstags wurde deutlich, dass ganz unterschiedliche Bedürfnisse vorhanden sind: Zum einen gab es Wünsche dahingehend, punktuell festere Angebote zum informellen Treffen in den Gemeinden durchzuführen, wie z.B. jeden ersten Monat eine Disco anbieten, zu überlegen, ob nicht Jugendliche selbst etwas anbieten könnten und lediglich Unterstützung und ein Raumangebot brauchen. Besonders deutlich wurde an diesem Tag, dass die unterschiedlichen Aktionsradien der Kinder und Jugendlichen stärker in den Blick genommen werden müssen. Dass vor allem auch überlegt werden muss, wie die Angebote stärker an den einzelnen Teilorten Ammerbuchs erreichbar sind und die Angebote evtl. „mobiler“ gestaltet werden müssen.

IV. Ein flexibler Finanzierungsrahmen unterstützt die konsequente Umsetzung der fachlichen Ziele

Wir sind vielleicht in Tübingen mit der fachlichen Entwicklung schon weiter gewesen als der Finanzierungsrahmen dies erlaubt hat. Denn erst als letzte Konkretisierung wurde zur Stützung der fachlichen Entwicklung ein Finanzierungsmodell entwickelt, welches drei unterschiedliche Finanzierungselemente miteinander verbindet. Unterschieden wird

- zwischen hilfeplangesteuerten Einzelfallhilfen und Gruppenangeboten, die über Fachleistungsstunden abgerechnet werden (reduzierte Fachleistungsstunde),
- einem Budget zur Sicherung der Infrastruktur, das über Pauschalbeträge errechnet wird (Gemeinkosten und Sachkosten, Qualitätsentwicklung etc.) und auch fallübergreifende Leistungen im Gemeinwesen ermöglichen soll,
- sowie einem Budget für Aktivitäten im Gemeinwesen, mit dem Projekte nach Absprache und mit Beteiligung der Gemeinden finanziert werden.

Mit dem dritten Element des Finanzierungssystems wird die Möglichkeit von Mischfanzierungen z.B. zwischen Landkreis, Kommunen und Land für gezielte Projekte bzw. der Beauftragung des Trägers für Erziehungshilfen auch für kommunale Leistungen wie offene Jugendarbeit in Verbindung mit anderen Leistungen mit bedacht. Diese ist gerade für die Landkreisstruktur – Gesamtverantwortung Jugendhilfe Landkreis, Teilaufgaben Delegation an Gemeinde/Stadt – ein sinnvolles Instrument (Anreiz Gemeinde: Overheadbereich durch Landkreis abgedeckt, Sicherung, dass Projekte in kleinräumige Organisationsstruktur eingebunden sind).

Diese Dreiteilung des Finanzierungsmodells ermöglicht, dass Einzelfallhilfen bedarfsgerecht mit einem im Hilfeplan festgelegten Umfang erbracht werden können – es gibt keine durch ein festgeschriebenes Budget festgelegte Deckelung der Hilfen –, der Rechtsanspruch im Einzelfall bleibt somit gewährleistet.

Das Budget zur Sicherung der Infrastruktur stellt – zumindest in einem bestimmten Umfang – sicher, dass gewollte und für eine sozialraumorientierte Jugendhilfe notwendige Leistungen des freien Trägers wie Präventionsarbeit, Vernetzungsarbeit und Beteiligung an einer kleinräumigen Jugendhilfeplanung und die dafür notwendige Organisationsstruktur pauschal über anfallende Sachkosten und Gemeinkosten abgerechnet werden und nicht überwiegend an die Erbringung von Leistungen für Einzelfälle gekoppelt sind. Dem freien

Träger wird dadurch eine erhöhte Planungssicherheit gewährt, aber auch für den öffentlichen Träger ist gewährleistet, dass im Bereich der Overhead-Kosten zumindest für das Folgejahr eine punktgenaue Kalkulation der Kosten möglich ist (immerhin ca. 40 % der Gesamtkosten sind fix und nur Einzelfallleistungen sind durch die reduzierte Fachleistungsstunde nach unten und oben variabel).

Im Budget zur Sicherung der Infrastruktur sind für das Jahr 2002 5 % der Personal- und Personalnebenkosten für den Aufbau einer Jugendhilfeinfrastruktur aufgenommen. Diese können nach gemeinsamer Planung und Zielvereinbarung mit dem ASD für regionale Präventionsprojekte eingesetzt werden.

Mit diesem Modell werden einige rechtliche Bedenken, die gegenüber einer Sozialraumbudgetierung inzwischen geäußert werden, ausgeräumt.

V. Was sind die zentralen Ergebnisse der Entwicklung im Landkreis Tübingen?

Die Ergebnisse sind auf zwei Ebenen anzusiedeln: in Bezug auf den Organisationsrahmen der Jugendhilfe und in Bezug auf die AdressatInnen. Die erstere hat aber mittelbar Auswirkungen auf die Prozessgestaltung der Hilfe im Einzelfall und die Qualität der Hilfeerbringung im Gemeinwesen.

Was also wurde erreicht?

- Ein auf breiter Basis angelegter trägerübergreifender Klärungs- und Weiterentwicklungsprozess zwischen öffentlichem und freien Trägern, wohin und wie die Jugendhilfe im Landkreis sich entwickeln soll, liegt hinter uns – dieser war notwendig und anstrengend.
- Als großer Fortschritt sind deutliche Veränderungen im Bereich der Kooperation zwischen öffentlichem und freien Trägern zu sehen. So gab es z.B. die Einrichtung der Facharbeitskreise, Integrationsteams und themenbezogene Fachtage. Die Planung wurde insgesamt transparenter und – unbeschadet der Entscheidungshoheit des öffentlichen Trägers – weitgehend in gemeinsamer Verantwortung betrieben
- Eine konzeptionelle und finanzielle Absicherung von sozialräumlichen Arbeitskonzepten im Bereich der Hilfen zur Erziehung wurde erzielt, wir haben dafür den Begriff der fallübergreifenden Leistungen im Gemeinwesen eingeführt – die Erziehungshilfe hat ihren Blick erweitert und von da aus wieder neu auf den Fall ausgerichtet (Stichworte: Ressourcen, Integrationsansätze ...).
- Flexiblere Finanzierungsmodalitäten im Bereich der Einzelfallhilfen (Fachleistungsstunde) wurden eingeführt.
- Verbindliche regionale und landkreisweite Kooperationsstrukturen zwischen ASD und freien Trägern wurden erarbeitet und installiert.
- Gemeinsame Foren für trägerübergreifende Planungsprozesse (AGs, Regionalgruppe Jugendhilfestationen, Fachtage) und trägerübergreifende Qualitätsentwicklung – die sog. Werkstattgespräche – wurden gebildet.
- Die Jugendhilfe ist im Gemeinwesen angekommen – eine verstärkte Präsenz der Jugendhilfe in der kommunalpolitischen Öffentlichkeit und zunehmende Vernetzung mit Schulen, anderen Feldern der Jugendhilfe, Initiativen und bürgerschaftlich engagierten Menschen ist zu verzeichnen.

Mit Blick auf die AdressatInnen und BürgerInnen vor Ort kann vor allem hervorgehoben werden,

- dass real im Landkreis Tübingen in den letzten Jahren produktive und flexible Hilfestrukturen entwickelt wurden, die erreichbar sind und prinzipiell vielfältige Zugangsmöglichkeiten für Hilfe, Beratung und Unterstützung bieten.
- erzieherische Hilfen sind näher an die Lebenswelt der Adressaten gerückt, wurden flexibilisiert und im ambulanten Bereich in konsequenter Sozialraumorientierung ausgebaut und immer weiter qualifiziert. Träger und ihre Fachkräfte haben ihren Blick nicht vom Fall weg zum Feld gewendet, sondern begreifen für beides ihre Verantwortung.

Ich glaube, dass hier ein Stück von dem verwirklicht wurde, was man eine gelungene Jugendhilfe-Infrastruktur für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in den Stadtteilen und Gemeinden des Landkreises nennen könnte.

VI. Ausblick und aktuelle Herausforderungen aufgrund der kommunalen Finanzschwäche

Die Komplexität des Veränderungsprozesses bringt es mit sich, dass neue Hindernisse auftauchen und immer wieder Schwierigkeiten gelöst werden müssen. Dies kann an dieser Stelle nicht ausführlich dargelegt werden. Als Ausblick sollen aber zwei Bereiche und Herausforderungen skizziert werden, denen sich die Jugendhilfeplanung und der gemeinsame trägerübergreifende Entwicklungsprozess in den nächsten Jahren zu stellen hat.

1. Vor dem Hintergrund der prekären Haushaltlage wird das Spannungsverhältnis zwischen sog. Pflichtleistungen (Einzelfallhilfen) und Freiwilligkeitsleistungen – die eigentlich mit dem neuen Finanzierungsmodell neu austariert werden sollten – wieder alternativ diskutiert. Das allzu leichtfertig formulierte politische Versprechen, dass Prävention wirklich zu Kosteneinsparungen führt, hat sich so nicht bewahrheitet und wurde auch nicht entsprechend offensiv belegt. Hier zeigt sich vielleicht aber vor allem ein Fehler in der Argumentationsführung: die Jugendhilfe nämlich allein unter dem Konzept der Prävention zu sehen greift zu kurz.

Erstens, weil wir hier immer in Erklärungsnot geraten werden: Prävention im Sinne von Vorbeugung ist stets zukunftsorientiertes Handeln und kann selbst in der Rückschau kaum mit Belegen eindeutiger Ursache-Wirkungszusammenhänge aufwarten (Was-wäre-wenn-Szenario).

Zweitens, weil sich offensichtlich zeigt, dass aufgrund gesamtgesellschaftlicher Hintergründe reale Not durch präventive Leistungen immer erst richtig ans Tageslicht befördert wird.

Drittens, weil der Präventionsbegriff immer eine stigmatisierende Wahrnehmung von Kindern und Jugendlichen nahe legt. Wir bräuchten aber vielmehr eine positive Vorstellung, wie gelingende Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen beschaffen sein müssen.

Vor diesem Hintergrund halte ich es für klüger und ehrlicher, die Legitimität von Jugendhilfeleistungen – seien sie nun im Bereich der Primär-, Sekundär- oder Tertiärprävention angesiedelt – nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Verhütung von Schwierigkeiten zu sehen. Angebote der Kinder- und Jugendhilfe nur noch über das Versprechungen zu finanzieren, sie könnten präventiv wirken und Kosten einsparen, obwohl von solcher Reichweite der Kinder- und Jugendhilfeleistungen an keiner Stelle des KJHG die Rede ist, ist falsch. Dieses Spiel kann die Kinder- und Jugendhilfe nicht gewinnen, sich höchstens verkaufen. Es bedarf vielmehr der Positionierung, dass es sich hier um ganz normale Regelaufgaben handelt, die der Gesetzgeber so vorsieht.

2. Einige ganz entscheidende Bausteine zur Steuerung und Planung einer regionalisierten Jugendhilfe fehlen bislang. Hierzu ist zum einen ein aussagekräftiges Frühwarnsystem zu nennen, aber auch ein transparentes zeitnahes Fach- und Finanzcontrolling. Im Tübinger Planungsprozess ist es noch nicht im geforderten Maße gelungen, Elemente einer kleinräumigen Jugendhilfeplanung und bedarfsgerechter Hilfe- und Angebotsplanung zeitnah im Rahmen der Gesamtplanung zurückzubinden und vor dem Hintergrund der verfügbaren Mittel zu steuern. Dies erfordert allerdings auch eine entsprechend personell ausgestattete Jugendhilfeplanung, die so üblicherweise in Kommunen und Landkreisen auch über zehn Jahre nach Einführung des KJHG selten vorzufinden ist. Dies erfordert ebenso klare Leitungsvorgaben und Steuerungsmaßnahmen zur Umsetzung der fachlichen Ziele auf allen Ebenen.

3. Als ein Versäumnis im Rahmen der landkreisweiten Planung und Konzeptentwicklung kann die Nicht-Einbindung der Fremdplatzierung in die Reformbemühungen gewertet werden. Diese Ausblendung wurde vielfach amoniert – die unterschiedlichen Interessen der regionalen Akteure wogen aber immer schwerer. Man kann nicht im Bereich der ambulanten Hilfen neue Konzepte und Steuerungsinstrumente entwickeln, die ohne Bezug zum Bereich der Fremdplatzierung stehen. Flexible und integrierte Konzepte müssen auch mit Blick auf den Bereich der Fremdplatzierung entwickelt und abgesichert werden.

Sozialraumbezug und Neugestaltung der erzieherischen Hilfen – Beispiele aus der INTEGRA-Region Celle

Georg Schäfer

1. Das Budgetmodell Celle. Bedingungen, Zielsetzungen, Strategien

Sehr verehrte Damen und Herren,

für sozialräumliches Arbeiten sind im Prinzip alle. Gegen die Finanzierung und Steuerung auf der Basis eines Sozialraumbudgets gibt es immer noch Vorbehalte. Wenn im Folgenden von Sozialraumbudgetierung gesprochen wird, dann ist von jener trägerorientierten Budgetform die Rede, wie sie im KGST-Bericht 12/98 entwickelt und in Stuttgart sowie auch in Celle jeweils mit anderen Akzenten umgesetzt worden ist.

Ausgangspunkt für die Veränderungen war die Kritik an den versäulten Hilfen zur Erziehung, deren mangelnde Flexibilität und die starren Finanzierungsvoraussetzungen.

Etablierte Jugendhilfe auf der Grundlage von Trägerkonkurrenz und einzelfallorientierter Kostenrechnung ist ein Verfahren,

- das einer guten Zusammenarbeit der Beteiligten entgegensteht,
- integrierte Konzepte der Jugendhilfe behindert,
- Bildung eher verhindert als initiiert,
- sozialräumliches Arbeiten unmöglich macht,
- Lebensumfeldverbesserungen weitgehend verhindert
- und das obendrein noch uneffektiv und teuer ist.

Ich verzichte an dieser Stelle auf rechtfertigende Begründungen und hoffe darauf, dass sich der Beweis für die eine oder andere These durch die Praxisbeispiele von selbst ergibt. Ich komme damit zu einer kurzen Darstellung des Budgetmodells Celle. Wenn Sie mehr erfahren möchten, so verweise ich auf die von der Stadt Celle herausgegebene Materialmappe, die Sie für 14 Euro bestellen können.[1]

Die Stadt Celle mit einem Zuständigkeitsbereich von 73.000 Einwohnern, eher ein kleines Jugendamt, hat die niedrigschwelligen, ambulanten und teilstationären Erziehungshilfen seit 2001 in Höhe von inzwischen ca. 2 Mio Euro budgetiert und an die vier in Celle tätigen freien Träger der Jugendhilfe[2] übertragen.

Zielsetzung ist die Förderung einer adressatenorienierten, flexiblen, sozialräumlich gestalteten und ressourcenorientierten Jugendhilfe.

Sozialraumbudgetierung der Jugendhilfe wird in Celle als ein Projekt zur Qualifizierung der Jugendhilfe verstanden und nicht als ein Deckelungsinstrument sozialer Leistungen. Das dabei auch aus den erhofften Synergieeffekten durchaus positive finanzielle Wirkungen erwartet werden, wird hierbei nicht verschwiegen. Immerhin ca. 20 % des Sozialraumbudgets kommen Kindern, Jugendlichen und Familien zugute, die auch ohne Rechtsanspruch und Hilfeplan gem. § 36 KJHG im Vorfeld von HzE an Angeboten teilnehmen können. Die Rechtsansprüchen können mit den verbleibenden 80 % des Budgets dennoch eingelöst werden.

Die 20 % so genannter fallunspezifischer Leistungen werden überwiegend ausgehend von 6 Stadtteilprojekten geleistet und umfassen gruppenpädagogische Angebote für Kinder/Jugendliche und Familien mit HzE-Anspruch und ohne Rechtsanspruch im Vorfeld erzieherischer Hilfen sowie gemeinwesenorientierte und infrastukturelle Leistungen (Stadtteil AGs, Stadtteilrunden, befristete Bewohnerprojekte etc. i.S. von § 1 Abs. 4 Ziffer 3 SGB VIII).

Im Gegensatz zu Stuttgart gibt es kein Trägermonopol in den Sozialbezirken. In den sechs Sozialbezirken (ca. 10.000–13.000 Einwohner) sind jeweils zwei bis vier Träger als Leistungsanbieter vertreten. Das Wunsch- und Wahlrecht ist somit gewährleistet.

Die Finanzierung stationärer Hilfen erfolgt außerhalb des Sozialraumbudgets. Stationäre Maßnahmen werden weiterhin ausschließlich vom öffentlichen Träger verantwortet und verwaltet.

Die freien Träger der Jugendhilfe in Celle haben sich zu einer Trägerkooperation auf vertraglicher Grundlage zusammengeschlossen und so eine Form gewählt, die ihnen weitgehende Eigenständigkeit garantiert.[3]

Die Teilbeträge des Budgets kommen jeweils zur Quartalsmitte an die beteiligten freien Träger zur Auszahlung. Die auf die freien Träger entfallenden Budgetanteile orientieren sich an den Marktanteilen im Rechnungsjahr 1999.

Zusätzlich zum Budget können 2 % auf Nachweis für den Einsatz von Volunteers (Ehrenamtliche, Nebenamtliche etc.) und 1 % für nachweislich gute Arbeit auf Beschluss des Jugendhilfeausschusses ausgezahlt werden.

1) Näheres zur Struktur und Organisation des trägerorientierten Sozialraumbudgets in Celle kann einer Materialmappe entnommen werden, die sämtliche Vereinbarungen, Regelungen, Dienstanweisungen zur Hilfeplanung zum Controlling und Aufsätze zum Budget und zur Qualitätsentwicklung von K. Hekele und G. Schäfer enthält (zu bestellen gegen einen Selbstkostenpreis von 14 € bei G. Schäfer, Jugend- und Sozialamt, Stadt Celle, Helmuth-Hörstmann-Weg 3, 29221 Celle, oder tel. 05141-12408 bzw. Mail: georg.schaefer@celle.de). S. auch: Schäfer, G., 2002: Realisierung der Sozialraumbudgetierung: Praktische Perspektiven. Beispiel der Stadt Celle/Bundesmodellprojekt INTEGRA. Projektverlauf und Veränderungen in der Praxis. In Merten (Hrsg.), Sozialraumorientierung – Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit, Weinheim und München 2002, S. 69-87

2) Caritas Verband Celle, Celler Evangelisches Kinderheim, Stiftung Linerhaus, Verbund Sozialpädagogischer Einrichtungen

3) Im Gegensatz zu privatrechtlichen Rechtsformen wie GbR oder gGmbH.

Die erbrachten Leistungen werden von den vier Trägern über Controllingverfahren nachgewiesen.[4]

1.1 Aufbau der Budgetsteuerung

Die freien Träger der Jugendhilfe kooperieren auf Steuerungsebene mit dem öffentlichen Träger in einer Planungs- und Steuerungsgruppe. In der Budgetkoordination, an der der öffentliche Träger auch mit Beobachterstatus beteiligt ist, wird der Ausgleich von Personalkapazitäten zwischen den Sozialräumen geregelt.

Das operative Geschäft in Bezug auf die gemeinwesenorientierten Aufgabenschwerpunkte im Stadtteil und in den Stadtteilprojekten wird durch MitarbeiterInnen freier Träger und den ASD im Sozialraumgremium (gemeinsame Planungen) gesteuert.

Die Hilfeplanung ist Auftrag und Aufgabe des ASD. Die Ausgestaltung der Hilfe zur Erziehung im Einzelfall wird zwischen den freien Trägern im Stadtteil (ohne ASD) im Trägergremium festgelegt. Ich werde im späteren Verlauf meines Vortrags auf das Hilfeplanverfahren gesondert eingehen.

Die Basis für stadtteilorientierte Arbeit bilden Stadtteil-AGs (kontinuierliche Form der Auseinandersetzung mit den Stadtteilbedingungen), Stadtteilforen und -konferenzen (einmalige Veranstaltungen, aus denen sich sporadisch weiterarbeitende Arbeitsgruppen und -projekte entwickeln). Diese Veranstaltungen sind immer bürgeröffentlich und finden zumeist mit Beteiligung von Ortspolitik statt (s. Anlage 1).

2. Flexibilisierung und Alltagsorientierung in einem integrierten Modell

Weitgehend unberücksichtigt treten die infrastrukturpolitischen Anforderungen der Kommunen im KJHG hinter den Rechtsanspruch des Leistungsberechtigten zurück.

Das KJHG ist überwiegend ein Leistungsgesetz und weniger ein gesellschaftspolitisches Steuerungsinstrument. Allerdings gibt es im KJHG auch Hinweise auf gesellschaftspolitische Zielsetzungen, so z.B. die Gestaltung und Erhaltung einer familienfreundlichen Umwelt als Generalnorm, ohne allerdings verbindliche Vorgaben hierzu zu formulieren.

Wenn wir Jugendhilfe in einem umfassenden ganzheitlichen Sinne verstehen, dann kann es uns nicht genügen, individuelle Rechtsansprüche zu befriedigen. Der kommunale Gestaltungsauftrag geht über die individuelle Hilfeleistung hinaus als Gestaltung von sozialer Wirklichkeit im Sinne von Familienförderung, Integration, Bildung, Prävention usw.

Die Kosten der Jugendhilfe sind viel zu hoch, um sie ausschließlich für die Behebung individueller Mangelsituationen auszugeben. Der Jugendhilfeausschuss der Stadt Celle ist in seiner Verantwortung dieser umfassenden Sichtweise von Jugendhilfe bisher gefolgt. Wir versuchen daher in Celle seit mehreren Jahren, den individuellen Rechtsanspruch auf Jugendhilfe in die familienpolitischen und sozialpolitischen Alltagsanforderungen einzubinden.

Ich will Ihnen dies an einem Beispiel deutlich machen. Zunächst das klassische Modell: Ein in der Schule durch aggressives Verhalten auffälliger 13-Jähriger, der schon durch kleinere Straftaten hervorgetreten ist, erhält auf Antrag seiner Eltern, die durch eigene Probleme nur wenig in der Lage sind auf das Kind einzuwirken, 6 Stunden Erziehungsbeistandschaft wöchentlich, zum größeren Teil zur Förderung des Kindes, zum anderen Teil als Elternberatung. Ein Mitarbeiter eines freien Trägers der Jugendhilfe wird versuchen, die 6 Stunden in der Familie sinnvoll unterstützend zu verbringen und Veränderungen anzuregen. Dazu gehört die gelegentliche Hilfe bei den Hausaufgaben, Beratung und Unterstützung der Erziehungsbemühungen der Eltern. Nach 2 Jahren ist die Situation soweit entspannt, dass der inzwischen 15-jährige Jugendliche ohne größere Hilfen zurechtkommt. Kosten: 6 Std. x 46 Wochen x 50 Euro x 2 Jahre = 27.600 Euro.

Das integrierte Modell: Wir in Celle bemühen uns in einer derartigen Situation ein flexibles Hilfesetting bereitzuhalten, das aus einer täglichen Schularbeitenhilfe in einem der Stadtteilprojekte besteht und für die Mutter das Angebot der Teilnahme an einem wöchentlichen Frühstück mit anderen Frauen im Stadtteilprojekt bereithält, einem Kreis, in dem die Mutter Hinweise, Orientierung, Beratung und Bestätigung in der Gruppe und durch die Gruppe erhält. Darüber hinaus hat sich der Vater bereit erklärt, als gelernter, zzt. arbeitsloser Zimmermann im Gartenprojekt des Stadtteilprojektes Kindern und Erwachsenen Anleitung für den Aufbau von Gartenhäusern zu geben. Der Jugendliche verbringt seine Freizeit zunehmend im Projekt und nimmt dort inzwischen auch an einem Computerkurs teil. Die Verweildauer der Fachkraft in der Familie wird auf 3 Stunden reduziert. Durch die Integration der Familie in das Stadtteilprojekt kann die Fachkraft schon 6 Monate früher aus der Familie gehen.

Der Vorteil dieses Beispiels:
- Die Hilfestellungen werden zum Teil in niedrigschwelliger, alltagsorientierter Form erbracht,
- die Familie hat Möglichkeiten, von anderen zu lernen und den engen familiären Kontext zu verlassen
- den Eltern wird das Gefühl gegeben, für die erhaltene Leistung eine Gegenleistung (Aufbau von Gartenhäuschen) zu erbringen und soziale Anerkennung zu erzielen.

4) Operatives Controlling Stadtteilprojekte, Finanzcontrolling, Adressatenbefragung

Der Kostenaufwand der ehrenamtlichen und professionellen Helfer dürfte nicht höher sein als beim ersten Beispiel, allerdings werden außerhalb der betreuten Familie Leistungen für das Gemeinwesen sozusagen als präventiver Nebeneffekt erbracht:

- die Hausaufgabenbetreuung, teilweise ehrenamtlich, für weitere Kinder aus dem Stadtteil, die der Förderung bedürfen (s. auch Kapitel 3),
- das Frauenfrühstück für weitere Mütter in ähnlichen Situationen,
- das Gartenprojekt epochal für weitere Kinder aus dem Stadtteil,
- die Freizeitgruppe einschließlich Ferienfreizeit,
- die Computergruppe als ehrenamtliches Angebot für weitere Kinder im Stadtteil.

Die Integration von individuellen Erziehungshilfen in gemeinwesenorientierte Leistungen im Stadtteil bringt also Vorteile für die Familie (Öffnung, soziale Anerkennung, weniger Isolation), aber unbestreitbar auch erhebliche Vorteile für das Ziel der Entwicklung von förderlichen Lebensbedingungen im Stadtteil durch die Integration weiterer Zielgruppen.

Die gemeinwesenorientierten Zielsetzungen sind mit dem klassischen Finanzierungsinstrument der Abrechnung auf der Basis von Kostensätzen pro Fachleistungsstunde nicht zu erzielen. Die Leistung kann im herkömmlichen Modell nur dann zweifelsfrei abgerechnet werden, wenn sich die Fachkraft ständig im Rahmen der zu leistenden Stunden ausschließlich mit der Familie auseinandersetzt und möglichst keine weiteren Leistungserbringer zulässt.

Integrierte Leistungen im Gemeinwesen zusammen mit Ehrenamtlichen oder in einer Gruppe erzeugen im Fachleistungsstundenkonzept beim öffentlichen Träger Argwohn. Werden hier Leistungen doppelt abgerechnet? Tun evtl. Ehrenamtliche Arbeiten, die der Träger als Fachleistungsstunde abrechnet? Wie hoch ist der Anteil, der auf den abzurechnenden Jugendlichen tatsächlich entfällt? Schon die Dienstleistung im Rahmen des Frauenfrühstücks wirft die Frage auf, welcher Finanzierungsanteil fällt auf unseren Einzelfall und wie viel ist diesem somit zuzurechnen. Ebenso ist es mit der Hausaufgabenbetreuung und der Freizeitgruppe. Für die ehrenamtliche Leistung des Vaters beim Aufbau der Gartenhäuschen steht dagegen im Fachleistungsstundensatz nicht einmal eine Flasche Bier für die Helfer beim Gartenhausbau als Dankeschön zur Verfügung.

3. Integration durch Bildungsunterstützung

Ich komme zu einem zweiten Aspekt dieses Workshops: Die Integration durch Bildung im Rahmen der Jugendhilfe.

Der zunehmend ganztägig betreuenden Bildungseinrichtung Schule sollte keine Konkurrenz durch einen eigenständigen jugendhilfeorientierten Bildungsauftrag entstehen. Ich möchte den Bildungsbegriff auch nicht so weit fassen, dass jegliches erzieherisches Handeln als Bildung verstanden werden kann.

Ich gehe davon aus, dass im Rahmen von Jugendhilfe Bildungsunterstützung geleistet werden kann, zum einen mit dem Ziel unmittelbar für einen besseren Bildungszugang zu sorgen, zum anderen aber auch mittelbar, um durch die Verbesserung schulischer Leistungen kompensatorisch mit den häufig unveränderbaren sozialen Problemlagen besser umgehen zu können.

Bildungsunterstützung in der Jugendhilfe kann bei der Tagesstrukturierung ebenso ansetzen wie bei Lernblockaden und anderen Problemstellungen. Bildungsunterstützung führt zu einer größeren Akzeptanz von Bildung bei Eltern und führt zu Erfolgserlebnissen, die zu einer Entspannung der sozialen Situation führen und zur Bildungsintegration beitragen können. Schule ist dazu zur Zeit nicht ausreichend in der Lage.

Wir erreichen über Bildungsunterstützung in integrierten Jugendhilfemodellen in vielen Fällen eine Entspannung der individuellen Notsituation und kommen gleichzeitig dem bildungspolitischen Ziel von Chancengleichheit näher.

Der durch Herkunft determinierte Bildungszugang in Deutschland ist eines der größten Hemmnisse der Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Wenn es uns nicht gelingt, die vorhandenen Bildungspotenziale auszuschöpfen und Bildung weiterhin ein Klassenprivileg bleibt, wird die Konkurrenzfähigkeit unserer Gesellschaft weiteren Schaden nehmen. Wir müssen daher Jugendhilfe nicht nur unter dem Gesichtspunkt häuslicher Fehlentwicklungen betrachten sondern auch den Bildungsaspekt berücksichtigen, der maßgeblich über die gesellschaftliche Teilhabe entscheidet.

Will man Jugendhilfe ganzheitlich verstehen, so hat Jugendhilfe den ernst zu nehmenden politischen Auftrag, ihre Adressaten für Bildung fit zu machen und Bildungschancen einzufordern. Im Rahmen des KJHG kann dies als Adressatenorientierte Bildungsunterstützung bezeichnet werden.

Der originäre Bildungsauftrag sollte allein schon unter Produktgesichtspunkten bei den Schulen verantwortlich bleiben. Jugendhilfe sollte ebenso eigenverantwortlich Bildungsunterstützung leisten.

Ich möchte nach diesem kurzen theoretischen Vorspann zu den bildungsorientierten Hilfen in integrierten Jugendhilfeprojekten kommen.

Was tun die Kinder nach der Schule bzw. was sollten sie tun? Richtig: Mittagessen und Hausaufgaben.

Jugendhilfe setzt an diesem vielleicht etwas altbackenen, aber durchaus über Jahrhunderte erprobten Tagesablauf an.

Das Angebot einer Mahlzeit wird in Celle in den 6 Stadtteilprojekten in mehr oder weniger aufwendiger Form den SchülerInnen zur Verfügung gestellt. Ebenso ist die Hausaufgabenbetreuung im Anschluss tagesstrukturierender Bestandteil der Betreuung, die zum einen den Kindern zugute kommt, die eine mit Hilfeplan und Bescheid rechtlich verankerte Hilfe zur Erziehung bekommen, die jedoch darüber hinaus auch anderen Kindern ohne Hilfeplan aus dem Umfeld zusteht und teilweise auch sporadisch erscheinenden Gästen zugute kommt.

In der Hausaufgabenbetreuung der Stadtteilprojekte steht der Betreuungsschlüssel zwischen professioneller Kraft und Volunteers[5] je nach Stadtteilprojekt in unterschiedlicher Ausprägung im Durchschnitt in einem Verhältnis von 1:1.

Beim Projekt „Schüler helfen Schülern“ sind an zwei Schulen ca. 17 engagierte GymnasiastInnen gegen eine geringe Aufwandsentschädigung tätig, die sich an 4 Tagen in der Woche mit Hausaufgabenbetreuung abwechseln und ihre Hilfen an einer Grundschule und einer Orientierungsstufe anbieten. Es gibt inzwischen sogar eine Warteliste von interessierten HelferInnen. Die SchülerInnen führen für eine Aufwandsentschädigung Hausaufgabenhilfe und im Anschluss ein Freizeitangebot durch. Die Projekte finden in den Schulen am Nachmittag statt und werden aus dem Budget mit einer viertel Planstelle durch einen Sozialarbeiter betreut.

Stadtteilprojekte und „Schüler helfen Schülern“ sind Beispiele für den Einbezug von Ehrenamtlichen und die Integration von Hilfen in bestehende natürliche Netzwerke.

Vielfach wird in der Fachliteratur der Versuch der Einbeziehung des sozialräumlichen Umfeldes ausschließlich auf Einsparversuche reduziert: „Die Problemlösungen werden wieder in den Sozialraum zurückgegeben.“[6] Teilweise wird auch die Einbeziehung Ehrenamtlicher als Reduzierung von Fachlichkeit unter Einspargesichtspunkten missverstanden und von „schleichender Deprofessionalisierung in der Jugendhilfe“ gesprochen.[7]

Dabei ist außerhalb der Familie die Nachbarschaft, die Lebenswelt oder der Sozialraum (künstliche Differenzierungen helfen hier wenig) doch der natürliche Raum, in dem wir soziales Engagement entfalten können und – Gott sei Dank – noch finden. Denken Sie z.B. an die Pflegefamilien, die sich von sozialen Notlagen anrühren lassen, um Kinder in die eigene Familie aufzunehmen, und die tagtäglich ohne professionelle Hilfe eigenständig für fremde Kinder sorgen. Was dort geht, geht auch im ambulanten Zusammenhang von Erziehungshilfe.

Der Jugendhilfeausschuss hat für 2003 die Finanzierung von Aufwandsentschädigungen für Volunteers auf 2 % des Sozialraumbudgets heraufgesetzt. 1 % leisten die freien Träger aus dem Budget. Damit stehen 60.000 Euro für die Arbeit von Volunteers zur Verfügung.

Wir setzen dennoch im Bereich der Bildungsunterstützung nicht nur auf ehrenamtliche Hilfe. Mit der Sozialpädagogischen Schülerhilfe, die ca. 50 Kindern und Jugendlichen individuelle Hilfestellung bei den Hausaufgaben bietet und mit LehrerInnen besetzt ist, leisten wir einen professionellen Beitrag zur Bildungsunterstützung. Zweimal wöchentlich werden die Kinder durch die bei einem freien Träger angestellten Lehrer und Diplompädagogen individuell zu Hause betreut. Wir finanzieren diese Hilfe mit jährlich 195.000 Euro. Sie ist im niederschwelligen Bereich von Hilfe zur Erziehung angesiedelt. Die Betreuungszeit liegt bei durchschnittlich zwei Jahren. In 87 % der Fälle wurde keine weitere Jugendhilfemaßnahme notwendig. 75 % der betreuten SchülerInnen sind Jungen. Die Schüler kommen aus 17 Schulen unterschiedlicher Schulformen, weit überwiegend aus Grund- und Hauptschulen, sowie Orientierungsstufen.

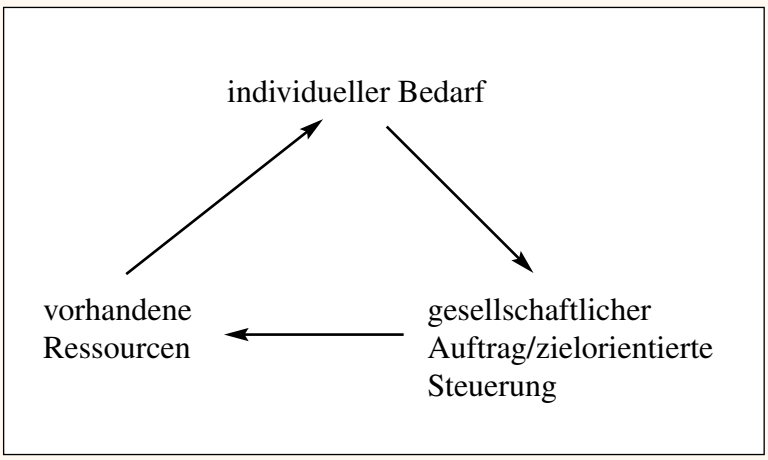
Sie sehen, dass Integration durch Bildung nicht nur ein Angebot ist, das sich wesentlich auf Volunteers stützt, sondern auch ein fachlich qualifiziert besetztes individuelles Angebot beinhalten kann.

Nun kann man die Zuständigkeit dieser Aufgaben sicherlich den Schulen zuschieben, doch zum einen nehmen sie diese Aufgabe nicht wahr und zum anderen sind in der Betreuung der Jugendhilfe nicht nur die Leistungsschwachen sondern auch die sozial benachteiligten SchülerInnen und die problematischen Elternhäuser als Adressaten im Fokus der Hilfeleistung.

Unter herkömmlichen Finanzierungsbedingungen ergibt sich beim Einbezug von Volunteers und anderen sog. Ressourcen auf der Basis versäulter Haushaltsansätze ein Finanzierungsproblem.

Die Möglichkeit zum bewussten sozialräumlichen Steuern anhand von Bedarfen aber auch anhand von Ressourcen ist ein wichtiger Vorteil des Budgetmodells. Das Dreieck von zielorientierter Steuerung zum einen, Bedarfen von Familien, Kindern und Jugendlichen zum anderen, aber auch die Orientierung an vorhandenen Ressourcen ist in eine Balance zu bringen, mal überwiegt jedoch das eine, mal das andere.

Abb. 1 Integrierte Hilfen



5) Unter Volunteers verstehen wir Ehrenamtliche, teilw. mit Aufwandsentschädigung, geringfügig Beschäftigte, PraktikantInnen (nicht jedoch BerufspraktikantInnen), Berufs(wieder)einsteigernetc.
6) Siehe Wolff, M., 2002: Integrierte Hilfen vs. Versäulte Erziehungshilfen, in Mertens, R. a.a.O., S. 47.
7) Schippmann, W., 2002: „Sozialraumorientierung" in der Jugendhilfe – Kritische Anmerkungen zu einem (un-) zeitgemäßen Ansatz, in Merten, R. a.a.O., S. 127–149.

4. Unterstützung und Partizipation – Adressatenorientierung

Ich komme zum dritten Punkt unseres Workshops: Unterstützung und Partizipation findet in Celle unter dem Begriff AdressatInnenorientierung statt. In den Fällen, in denen das Jugendamt nicht im Sinne des Wächteramtes tätig wird und Kontrollmechanismen zum Kindeswohl vereinbart werden müssen, hat AdressatInnenorientierung absoluten Vorrang bei der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen.

Ich möchte dies an unserem Hilfeplanverfahren, das natürlich auch maßgeblich von den Bedingungen des Sozialraumbudgets beeinflusst ist, deutlich machen (s. Anlage 2).

4.1 Hilfeplanverfahren unter Budgetbedingungen

4.1.1 Umgang mit Information

Viele Anhänger einer vernetzten Hilfeplanung streben unter dem Stichwort sozialräumlicher Netzwerkarbeit die frühzeitige gegenseitige Information und enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern (Leistungsgewährer) und freien Trägern (Leistungserbringer) an. Unter präventiven sozialräumlichen Gesichtspunkten wird der Sozialraum für die professionelle Sozialarbeit zum Informationsraum und Frühwarnsystem für die Identifizierung abweichender Entwicklungen gebraucht. Andererseits wird immer dort, wo Informationen teilweise unspezifisch gesammelt werden, die Beachtung der Datenschutzvorschriften besonders eingefordert.

Müssen alle Fachkräfte im Sozialraum alles wissen? Die Antwort lautet eindeutig: „Nein!“ Sozialräumliches Arbeiten bedeutet nicht, den Ring um potenzielle Problemfamilien enger zu ziehen. Fünf bis zehn MitarbeiterInnen in einer multiprofessionell und multiinstitutionell sozialräumlich ausgerichteten HelferInnenkonferenz, die über eine notwendige und geeignete Einzelfallhilfe entscheiden, sind ökonomisch, datenschutzrechtlich, inhaltlich und methodisch-fachlich auch dann entschieden zu viel, wenn die Betroffenen dem Arrangement mittels Schweigepflichtentbindung zugestimmt haben.[8]

Große Hilfeplanrunden sind immer gegen die AdressatInnen gerichtet, besonders dann, wenn die AdressatInnen anwesend sein dürfen. Die AdressatInnen beschleicht das Gefühl, gegen die geballte Macht sozialpädagogischer Fachkompetenz eigene Vorstellungen nicht mehr umsetzen zu können, wenn öffentliche und freie Träger mehrheitlich am Tisch sitzen und sich bereits auf ein Hilfearrangement geeinigt haben. Wo soll sich der Adressat da noch beschweren?

Entschuldigend wird häufig auch ins Feld geführt, dass die Daten anonymisiert eingebracht werden. Findige MitarbeiterInnen wissen sofort, um wen es sich handelt, gelegentlich wird sich bei der Fallvorstellung verplappert. Anonymisieren ist andererseits eine Form der Informationsbeschränkung, die nicht notwendig ist, wenn der Datenschutz Beachtung findet.

In großen Runden verschwimmen die Verantwortlichkeiten. Im Verfahren festgelegte Rollen werden nicht mehr deutlich.

Jugendhilfe ist ein sozialpädagogisches Angebot, das den AdressatInnen mit Rechtsanspruch[9] zugesichert wird. AdressatInnenorientierung als Qualitätsmerkmal muss dem AdressatInnen auch die Chance eröffnen, die Hilfeplanung in seinem/ihrem Sinne beeinflussen zu können.

Dies trifft nicht nur für die leistungsberechtigten Eltern, sondern auch für deren Kinder zu. Sie sind häufig in erster Linie „Betroffene“ der Hilfen. Sie sind daher in den Aushandlungsprozess fördernd und altersangemessen einzubeziehen. Die Zahl der beteiligten professionellen HelferInnen sollte auch deshalb in einem angemessenen Verhältnis zu den AdressatInnen stehen.

4.1.2 Jugendhilfe ist auch im Wächtersamt adressatenorientiert

Deutlich ist zwischen Dienstleistungsgebot der Hilfen zur Erziehung (insbes. der ambulanten und teilstationären) und dem Wächtersamt bei Kindeswohlgefährdung zu unterscheiden. In Fällen von Kindeswohlgefährdung ist die Beziehung zwischen Adressat und „Wächter“ eine deutlich andere.

Salgo[10] macht dennoch darauf aufmerksam, dass der Widerspruch zwischen Hilfeorientierung und Eingriffsorientierung „kein Gegensatzpaar, sondern unterschiedliche, je nach Sachlage sogar gleichzeitig oder sukzessiv einzusetzende Bewältigungsstrategien“ sind. AdressatInnenorientierung in Fällen von Kindeswohlgefährdung ist somit immer auch Kinderschutz und kein Gegensatz zum Wächteramt.

4.1.3 Entscheidungen nicht „für“ sondern „mit“ dem Adressaten

Die Fachkonferenz ist im Sozialraumbudgetmodell nicht mehr der Raum, in dem sich Fachkräfte in kreativer, aber zuweilen auch recht spekulativer Sinnstiftung Gedanken über einen Fall machen, den sie von der fallzuständigen Fachkraft subjektiv geschildert bekommen und deren Akteure das Team mehrheitlich nicht persönlich kennt und wahrscheinlich auch zukünftig nicht oder nur selten zu Gesicht bekommen wird. Häufig werden die AdressatInnen nicht einmal nach Größe, Wesensart usw. beschrieben, während die Beziehungsgeflechte der für die meisten Anwesenden anonymen Akteure intensiv diskutiert werden.

4.1.4 Hilfeplanverfahren unter Budgetbedingungen

Die Auseinandersetzung mit den angesprochenen Fragen hat im Jugendamt Celle zu einem differenzierten Umgang mit dem Ablauf der Hilfeplanung unter besonderer Wertschätzung der AdressatInnen geführt.

---

8) Beispiele werden hier mit Rücksicht auf sicherlich gut gemeinte Versuche nicht namentlich benannt.

9) Siehe. auch. Ludwig Salgo, „Helfen mit Risikominimierung“ für das Kind, in: Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle, Hrsg. Sozialpädagogisches Institut im SOS – Kinderdorf eV., München 2001, S. 25.

10) Salgo a.a.O

Ablauf des Hilfeplanverfahrens im Jugendamt der Stadt Celle (s. Grafik, Anlage 2)

1. Zunächst tritt nur der fallzuständige ASD-Mitarbeiter und der Adressat in Kontakt um
• eine Anamnese zu erstellen,
• die Möglichkeiten des KJHG und Sozialraumressourcen vorzustellen,
• die Möglichkeiten der Hilfe zu erkunden und
• ein gemeinsames Hilfeplankonzept zu erstellen, in das vor allem die Adressaten ihre Überlegungen einbringen.[11]

2. Das Hilfeplankonzept wird in der Fachkonferenz der ASD-MitarbeiterInnen[12] (in der Regel 3 Personen) lediglich auf die „Fallangemessenheit“ überprüft.

3. Nach der Fachkonferenz wird der Erziehungshilfebedarf und das Anforderungsprofil der gesuchten Fachkraft dem Trägergremium des Stadtteils weitergemeldet. Das Trägergremium besteht ausschließlich aus jeweils einem Vertreter jedes im Stadtteil tätigen freien Trägers. Das Trägergremium überprüft lediglich, ob die personellen und sächlichen Möglichkeiten zur Hilfedurchführung zur Verfügung stehen. Im Trägergremium wird der Fall nicht noch einmal neu diskutiert.

Ausgangspunkt für das Trägergremium ist lediglich
• der Bedarf,
• der Einbezug von sozialräumlichen Ressourcen und
• die Herstellung eines flexiblen Hilfesettings.

3a. Müssen aus Sicht des Trägergremiums Anpassungen vorgenommen werden oder werden neue Perspektiven und kreative Möglichkeiten entwickelt, beginnen Verhandlungen mit dem ASD, der sich mit dem Adressaten über die Akzeptanz des veränderten Vorschlags berät.

4. Sodann erfolgt die Hilfeplankonferenz, in der die unmittelbar Beteiligten (fallzuständiger ASD-Mitarbeiter, Betreuer, Adressaten zuzüglich der von ihnen einvernehmlich gewünschten weiteren Beteiligten) ihre Ziele konkretisieren und Absprachen treffen.

5. Nach 6 Wochen wird die Umsetzung des Hilfesettings überprüft und evtl. verändert. Erst jetzt gilt die Einstiegsphase in das Hilfeplanverfahren als abgeschlossen.[13]

4.1.5 Verantwortung teilen

Was ist anders? Anstelle einer frühzeitigen Verständigung von öffentlichem und freien Trägern der Jugendhilfe über den Kopf der AdressatIn hinweg, bringt im Celler Hilfeplanmodell jede/r Beteiligte seine spezifische Funktion und Verantwortung ein:

• Der/die AdressatIn seine/ihre Verantwortung für Zielsetzung, Art und Umfang der Hilfeleistung sowie seinen/ihren Anteil am Prozess der Leistungserbringung (uno actu), den er/sie wesentlich selbst bestimmt,
• der ASD seine Verantwortung für die Hilfeplanung und die Unterstützung des Adressaten i.S. einer Verbraucherberatung,
• der ASD seine Verantwortung für den Kinderschutz (Wächteramt).
• die freien Träger (Trägerkooperation) ihre Verantwortung für die Bereitstellung der Ressourcen und Prüfung der Möglichkeiten im Rahmen des Budgets,
• der/die BetreuerIn/HelferIn seine/ihre Verantwortung für den Fallverlauf und für den Erfolg der Hilfeleistung, den er/sie versucht, durch Beziehungskontinuität, Einsatz von Methoden, weiteren Ressourcen etc. sicherzustellen.

Die Akzeptanz für dieses Modell der Hilfeplanung war bei den MitarbeiterInnen im ASD Celle nicht von Anfang an vorhanden. Der frühzeitige Austausch über einen Fall in großer Runde bringt den beteiligten Fachkräften ein trügerisches Gefühl persönlicher Sicherheit und Gemeinsamkeit. Im Ernstfall ist die fallführende Fachkraft verantwortlich.

Das adressatenorientierte Modell berücksichtigt stärker die unteilbaren Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure. Im Übrigen muss kein/e MitarbeiterIn mit seinem/ihrem Problem allein stehen, da Supervision, Fachberatung und kollegiale Beratung im Einzelfall immer möglich sind.

---

11) Das Sozialraumbudget ermöglicht hier eine ganz andere Aufgabenzuschreibung der Beteiligten. Der ASD ist nicht mehr in erster Linie Leistungsgewährer, der Bedarf und finanziellen Spielraum definiert. Er ist zunächst frei von einschränkenden Finanzierungsüberlegungen und muss nicht wie beim Fachleistungsstundenmodell mit dem Leistungserbringer um Stundenanteile feilschen, sondern kann sich ausschließlich auf die Eignung und Notwendigkeit der Hilfe sowie den Adressatenwillen und auf fachliche Gesichtspunkte konzentrieren. Der freie Träger hat im Hilfeplanverfahren nicht mehr darauf zu achten, den Auftrag zur Absicherung der Trägerexistenz zu sichern. Hilfeplanungen werden im Budgetmodell nicht mehr durch marktwirtschaftliche Nebenkriegsschauplätze z.B. Ungleichgewicht von Leistungsgewährer (Macht über Trägerauswahl, Umfang und Kosten) und Leistungserbringer (Bittstellerrolle) belastet; sozialpädagogische Überlegungen können somit stärker Platz ergreifen. Der ASD befindet sich unter Budgetbedingungen zum Adressaten im Hilfeplanverfahren in der Rolle einer „Verbraucherberatung“.

12) Hier wird nicht die gesamte Fallgeschichte diskutiert. Natürlich steht bei Bedarf (aber nur dann) die Möglichkeit kollegialer Beratung oder externer Supervision zur Verfügung. Münder hat in seinem Rechtsgutachten über das Sozialraumbudget nochmals unterstrichen, dass die Entscheidung über die Hilfe ausschließlich beim öffentlichen Träger liegt. Demokratische Abstimmungsmodelle zwischen den Beteiligten (öffentliche Träger, freie Träger, Jugendhilfeplanung, wirtsch. Jugendhilfe, Leitung, Adressaten oder wem auch immer) sind im SGB VIII nicht vorgesehen und dienstrechtlich wohl auch nicht haltbar (Stichwort: Verantwortlichkeiten).

13) Die 6-Wochenfrist zur Hilfeüberprüfung wird als wichtige Reflexionsmöglichkeit noch nicht ausreichend im Verfahren berücksichtigt, weil in dieser Fase fallzuständige MitarbeiterInnen so unangenehme Fragen zu reflektieren haben wie z.B.: „Liegt mir die Familie? Wo habe ich Schwierigkeiten? Ist das angestrebte Hilfeziel realistisch und überhaupt erreichbar?“ MitarbeiterInnen berichten aus der Erfahrung, dass diese Fragen nicht exakt nach 6 Wochen, sondern auch früher oder später auftauchen können, sodass die zeitlich gefasste 6-Wochenfrist nur Anhaltspunkt sein kann.

Die Vorteile des neuen adressatenorientierten Modells sind inzwischen von den Fachkräften akzeptiert.

Die neuen Modelle flexibler Erziehungshilfe lassen sich bei allen formalen Voraussetzungen und Qualitätsindikatoren besonders daran messen, in welcher Form der Adressatenwille in die Hilfeplanung tatsächlich eingeflossen ist. Dies ist eines der entscheidenden Qualitätsmerkmale sozialpädagogischen Handelns überhaupt. Damit ist nicht gemeint, dass in allem dem Adressatenwillen gefolgt werden muss. Deutlich werden muss jedoch der Adressatenwille, die Möglichkeit der Einbringung und die Position des ASD zum Adressatenwillen im Einzelfall.

Ich bin damit am Ende meiner Ausführungen. Ich hoffe, dass mein zeitweiliger Abstieg in die Niederungen des Alltags nicht gestört hat und die allgemeine Botschaft dennoch angekommen ist.

Die Darstellung von Praxiserfahrungen führt häufig dazu, dass festgestellt wird: „Das haben wir schon lange.“ Gut wenn’s so ist.

Und die Theorie stellt fest: „Das gab´s schon mal als Gemeinwesenansatz in den Siebzigern.“ Ich kann dies als jemand, der sein 25-jähriges Dienstjubiläum bereits hinter sich hat, aus eigener Praxis bestätigen.

Und budgetiert sind inzwischen auch schon viele. Auch das ist bekannt.

Entschuldigen Sie also, wenn ich mich eventuell auf Bekanntes, Bewährtes oder lächerlich Profanes bezogen habe. Wenn wir aber sozialräumliches Arbeiten, Gemeinwesenorientierung etc. auf die Praxis herunterbrechen, dann landen wir bei Hausaufgabenbetreuung, persönlicher Zuwendung, Spielen, Reden, Ratschläge geben, Hilfepläne schreiben, Angeln, Essen und Trinken, sich Ärgern, in den Arm nehmen, trösten, sauer sein, alles hinschmeißen wollen, lachen und tanzen auch dann, wenn wir dies als „Prävention“, „Adressaten-orientierung“ oder was auch immer bezeichnen.

(Anlage 1)

Aufbauorganisation der Jugendhilfe im Rahmen des Sozialraumbudgets

Planungs- und Steuerungsgruppe
je zwei Trägervertreter:
Jugendamt und von jedem freien Träger

Budgetkoordination
Sprecher der Trägerkooperation
pro Sozialraumgremium ein Vertreter der Trägerkooperation

Sozialraumgremium
ASD-Mitarbeiter,
in d. Regel ein Mitarb. freier Träger im Sozialraum
Koordination der sozialräumlichen Arbeit

Trägergremium
ausschließlich freie Träger im Sozialraum
ausschließlich Koordination der HzE-Leistung

Sozialraumforen / Stadtteil-AGs
Sozialraumgremium
Volunteers, Fachkräfte anderer Institutionen
Interessierte Bürger, Ortsrat/Politiker

Kurzkommentar

Josef Koch

Fragestellungen

Ist Bildung ein Entwicklungspotenzial der Kinder- und Jugendhilfe?

Wie sehen Beteiligung und Unterstützung im Rahmen von Hilfen zur Erziehung aus Sicht der Hilfe-AdressatInnen aus?

Wie können Hilfen zur Erziehung sozialraumorientiert sein?

Erhöhen Integrierte Hilfen das Dienstleistungvolumen für die BürgerInnen?

Haben Fachkräfte im Umbau der Erziehungshilfen genügend Bildungs- und Beteiligungsmöglichkeiten?

Bildung

a) Es gilt, die Eigenarten und besonders erprobten Formen der Praxis von Bildung, die im Erziehungsprozess stecken, deutlich zu machen. Dazu gehört, immer wieder deutlich zu machen, dass es um die Bildung von Lebenskompetenzen geht als Voraussetzung und Fähigkeit, belastete Verhältnisse auszuhalten und zu verändern (Bildung als Ressource zur Lebensbewältigung). Dazu gehört zu zeigen, dass Bildung in einem übergreifenden Sinne darauf abhebt, dass Kinder und Jugendliche und ihre Familien Umgebungen, Welten, Orte vorfinden, an welchen sie sowohl Anstoß zur eigenen Veränderung wie auch zu dem der Veränderung ihrer Lebensbedingungen finden (Bildung als Klammer von Gemeinwesenarbeit und Einzelfallhilfe – deshalb Fall im Feld). Dazu gehört, öffentlich hervorzuheben, wie zentral es in der individualisierten Welt mit einer verwirrenden Offenheit heutiger Lebensentwürfe ist, Hilfe- und Bildungsangelegenheiten nach dem Prinzip der individuellen Passung (Hilfeplanung etc.) und als Aushandlungsprozess zu gestalten, in dem das Kind als Ko-Konstrukteur auch seines Wissens, seines Könnens auftreten kann. Das wird mit flexibel und integrativ organisierten Erziehungshilfen versucht.

b) Bildung ist als Querschnittsaufgabe zu verstehen, die nur durch intensive und reflektierte Kooperation der verschiedenen Bildungsorte bzw. der formellen, nichtformellen und informellen Bildungsgelegenheiten zu bewältigen ist. Ein wichtiges Ziel von integrierten und sozialräumlichen Erziehungshilfen ist es in diesem Zusammenhang sicherlich, junge Menschen und ihre Familien in die gesellschaftlichen Sozialisations-, Bildungs- und Fördereinrichtungen vor Ort zu integrieren und die Bezüge in der Familie, in der Schule, im Hort, im Freundeskreis zu erhalten. Trotz aller Integrationsbemühungen gilt es jedoch, unterschiedliche Aufträge und Selbstverständnisse von Erziehungs-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen und Settings der Erziehungshilfe festzuhalten. Regeleinrichtungen wie Kindertagesstätten, Horte, Jugendzentren, Schulen definieren sich nicht über einen speziellen erzieherischen Hilfebedarf im Einzelfall.

c) Andererseits ist der Reformprozess im INTEGRA-Projekt stark auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung beschränkt gewesen, es fehlte häufiger der bewusste Einbezug der offenen Jugendarbeit, der Schulen, der Jugendberufshilfe und vor allem der stationären Erziehungshilfe. Aber nur mit diesen Feldern gemeinsam kann in Form von örtlichen sozialen Bildungsforen und konkreter fall- und feldbezogener Zusammenarbeit – wie sie jüngst Richard Münchmeier in der Zeitschrift *Forum Erziehungshilfen* vorgeschlagen hat – ein Gesamtentwurf einer nichtausgrenzenden Jugendhilfe gelingen, die zum Ziel hat, Kompetenzen der Alltags- und Lebensbewältigung genauso zu fördern wie eine Orientierung an einem demokratischen Leitbild von Gesellschaft.

d) Schließlich ist mit einem veränderten Fallverstehen jenseits der Institutionenlogik und ihrer fachlichen und organisationellen Absicherung über Fallberatungsteams etc. ein Anschluss an einen Bildungsbegriff der Selbstkompetenz eher gegeben – ob dies auch so wahrgenommen wird von Seiten der Hilfeadressaten ist noch eine andere Frage. Es muss aber noch stärker als bisher an einem Konzept von Bildungsberatung und Biographieentwicklung für alle Hilfen zur Erziehung gearbeitet werden, das die gesetzlichen Vorschriften zu einem individuellen Hilfeplan sozusagen ergänzt. Hier müssen Anschlüsse an die Verfahren des Fallverstehens gefunden werden, die genau Bildungsmöglichkeiten, Lebensthemen in den Vordergrund stellen und dann sozialpädagogische Anschlüsse suchen (wie zum Beispiel der Ansatz der sozialpädagogischen Diagnosen von Mollenhauer/Uhlendorff, der zur Zeit in einem Forschungsprojekt der IGfH und der Universität Kassel für Familien entwickelt wird).

Beteiligung und die Sicht der Hilfeadressaten

Dazu wird sicherlich meine Kollegin Maren Zeller von der INTEGRA-Begleitforschung der Universität Tübingen noch mehr sagen und dies auch in der Ambivalenz darstellen und deutlich machen, dass Betroffene vielleicht nur Aspekte dieser Umorganisationen wahrnehmen, es für sie wichtiger ist immer einen verlässlichen Ansprechpartner zu haben und anderes mehr. Von mir an dieser Stelle nur folgende Bemerkungen:

a) Der Gedanke, Anreize dafür bereitzustellen, dass vorhandene Ressourcen von Menschen in einem Sozialraum einbezogen werden, ist noch zu wenig verwoben mit dem anderen zentralen Aspekt der Integration und des Sozialraumbezuges, nämlich der Partizipation als strukturelle Bürgerbeteiligung und Demokratisierung. (Sowohl bei der Zuschneidung der Versorgungs- und Verantwortungsräume für die Erbringung der Hilfen zur Erziehung als auch bei der Entscheidung über geographische Schwerpunkt-Verantwortlichkeiten spielen Hilfe-AdressatInnen und BürgerInnen bisher keine Rolle.)

b) Weiterhin muss – stärker als bisher geschehen – auf die Bewertung der möglicherweise veränderten Qualität der Leistungserbringung und Leistungsgewährung von Seiten der Betroffenen Wert gelegt werden. Zukünftig wird es wichtig sein, diesen Aspekt – unter Umständen in Anknüpfung an Instrumente, die im Verlauf des INTEGRA-Projektes entwickelt werden (wie z.B. schriftliche Befragung von Hilfe-AdressatInnen nach beendeter Hilfe, mehrperspektivische Fallstudien, Sozialraumerkundungen und Befragungen

im Stadtteil und in Stadtteilprojekten etc.) – stärker zu betonen. Gerade angesichts der durchaus plausiblen fachlichen Chancen, aber auch der nicht von der Hand zu weisenden offenen Fragen an die Modelle der sozialraumbezogenen Ausrichtung sozialpädagogischer Dienstleistungen müssen die Betroffenen selbst mehr zu Wort kommen.

c) Die Entwicklung einer Kooperationskultur zwischen den Trägern, der Verwaltung und dem Jugendamt, zwischen der offenen Jugendarbeit und den Hilfen zur Erziehung sowie zwischen präventiven Angeboten, der Jugendberufshilfe, den erzieherischen Hilfen, den Wohnungsbaugenossenschaften durch verbindliche Gremien und Projekte stellt eine zwar nicht allein hinreichende Bedingung dar, ist aber förderlich, um dem Ziel einer nicht ausgrenzenden Jugendhilfe näher zu kommen. Dazu gehört aber auch, Qualitätsstandards für die Erbringung von Leistungen zu vereinbaren, die neben fachlichen Imperativen konsequent die Perspektive der jungen Menschen und ihrer Familien einnehmen.

d) Und noch ein weiterer Aspekt der Qualitätssteigerung durch Beteiligung sei hier angeführt: Für die Organisation und das Konzept einer integrativ und sozialräumlich angelegten Kinder- und Jugendhilfe einer Stadt oder eines Landkreises wird es zum wichtigsten Bezugspunkt, die Sozialräume und Lebenswelten, für die sie zuständig ist, zu kennen. Diese sozialräumliche Kundigkeit bedeutet, dass sie Sozial- und Lebensräume auch immer wieder neu kennen lernen muss, da diese sich wandeln und von den dort lebenden Menschen ständig neu gestaltet und angeeignet werden. Für die Erkundung und Bewertung der Beschaffenheit und Qualität sozialer Strukturen und Räume ist es notwendig, dass die Projekte und Organisatoren integrierter Erziehungshilfen eng mit der Jugendhilfeplanung kooperieren. Die Jugendhilfeplanung muss dafür wiederum enger mit den lokalen Kooperationsgremien unterhalb der Jugendhilfeausschüsse zusammenarbeiten bzw. zur Kooperation angeregt werden. Sinnvoll und im Sinne einer sozialräumlichen Demokratisierung ist es, durch die Jugendhilfestationen oder Jugendhilfeeinheiten (als Organisationsformen integrierter Erziehungshilfen) sozialräumliche Erkundungsprojekte mit Kindern und Jugendlichen durchzuführen, deren Ergebnisse in die örtlichen Gremien und die Jugendhilfeplanung einfließen.

Fachkräfte in integrierten Erziehungshilfen

a) Die Arbeit in integrierten und flexiblen Erziehungshilfen in Jugendhilfestationen oder die fall- und gruppenbezogene Kooperation mit Regeleinrichtungen ist für die beteiligten ASD-KollegInnen und die MitarbeiterInnen der freien Träger anstrengend und herausfordernd. Die Herausforderungen und die notwendige Stützung der MitarbeiterInnen müssen im Auge behalten werden. ASD-KollegInnen weisen auf eine höhere Belastung hin und zwar aufgrund der Beobachtung, dass durch niederschwellige Hilfen mehr Jugendliche und ihre Familien früher erreicht werden und die präventive, sozialraumbezogene Arbeit diffuser und riskanter erscheint. Sie haben mit mehr dezentralen Teams der freien Träger zu tun, werden selber direkte AnsprechpartnerInnen für alle möglichen Bereiche, die mit dem Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu tun haben, wenn sie stärker in den Jugendhilfestationen oder Jugendhilfebüros vor Ort präsent sind. Aber auch ein Großteil der MitarbeiterInnen der freien Träger sprechen von höheren Ansprüchen an die eigene Person. Die Arbeit wird als anstrengender erlebt, z.B. weil die Ansprüche an das ständige Überdenken des Hilfesettings steigen.

b) Wichtig für die Weiterentwicklung von flexiblen und integrierten Erziehungshilfen ist es, diese Beobachtungen und Einschätzungen nicht wegzuleugnen oder zu verdrängen, sondern sie gerade zur Kenntnis zu nehmen und gleichzeitig nach Stützungs- und Entlastungsmöglichkeiten und vor allem nach Beteiligungsmöglichkeiten der MitarbeiterInnen am Entwicklungsprozess der Hilfen zu suchen. Hilfreich für die Fachkräfte sind ein eigenes zeitliches Organisationstalent, Austauschforen im Team, gemeinsame Fortbildungen von MitarbeiterInnen öffentlicher und freier Träger zur Absicherung der konzeptionellen Grundidee und zur Absicherung des Austausches über das, was gewollt wird, sowie eine Rückendeckung und Kontinuitätsgewährleistung durch die Leitungskräfte und regionalen KooperationspartnerInnen.

c) Neben flexiblen Arbeitszeiten und sozialräumlichen Kooperationsgremien zwischen freien und öffentlichen Trägern wird das eigene Team häufig als wichtigster Rückhalt für die Arbeit in flexiblen Hilfearrangements benannt. Anstrebenswert wäre es darüber hinaus, was bisher seltener der Fall ist, dass Beteiligte der Leitungsebenen auch ihre Ansicht des Falles in die Teams einspeisen, die aufgrund ihrer Einbindung schon anders gestaltet sein dürfte. Dann wäre eine verbindliche und transparente Absicherung über die Entscheidungsebene ebenfalls gegeben.

d) Eine besondere Rolle spielen die Fachkräfte der mittleren Leitungsebene bei der Stützung der Professionalität in flexiblen, sozialräumlich angelegten Hilfen. Sie sollten unbedingt teilnehmen an den Qualifizierungsmodulen, da sie vor Ort ihre MitarbeiterInnen unterstützen können. Sie sind in der Lage, dann entsprechende Erfordernisse zur Ausfüllung der neuen Rollen von MitarbeiterInnen im Träger jeweilig zu vermitteln und entsprechende Planungs- und Entwicklungsschritte anzustoßen. Sie gewährleisten eine Verbindlichkeit der neuen Herangehensweisen, Verfahren und Methoden bei den Trägern.

e) Inhalt der Qualifizierung muss die Fallarbeit im Rahmen des Hilfeplanverfahrens und die Arbeit im Gemeinwesen gleichermaßen sein. Die Qualifizierung der Arbeit der Teams bei der Fallarbeit und die Ressourcensuche im Gemeinwesen durch die Einführung von lösungsorientierten Beratungsmethoden, Verfahren der kollegialen Beratung wird in den regionalen Rückmeldungen als sehr hilfreich beschrieben. Allerdings muss zukünftig geprüft werden, ob auch andere Verfahren des Fallverstehens, wie sie zum Beispiel im Ansatz der sozialpädagogischen Diagnosen vorliegen, stärker eingeführt werden sollten.

f) Deutlich hinderlich für die Stützung einer veränderten Fallarbeit und des Einbezugs von sozialräumlichen Ressourcen in die erzieherischen Hilfen insgesamt ist die Ungleichzeitigkeit der Entwicklungen aufgrund der versetzten Zeitpunkte der Fortbildungen in den Sozialräumen sowie durch die Ausweisung von Modellräumen, denen dann keine zügige Prüfung eines Gesamtübertragungs-modells folgt. Hierdurch fehlt eine gemeinsame „Sprache" der Fallbearbeitung. Häufig werden (z.B. aufgrund von schwierigen Arbeitszeitregelungen) die KollegInnen aus den stationären Erziehungshilfen nicht von Beginn an in die Qualifizierungsmodule ein-

bezogen. Günstiger ist es, wenn die Träger und MitarbeiterInnen stationärer Hilfen zur Erziehung von Beginn an die Weiterbildungen ebenfalls besuchen, da die Kluft zwischen den Arbeitsbereichen sich sonst weiter vertiefen könnte.

g) MitarbeiterInnenbeteiligung ist unhintergehbarer Bestandteil jeglicher Reformprozesse. Man kann nicht (oder nur zeitlich begrenzt) gegen Mitarbeiter/inneninteressen (oder auch gegen die freien Träger) regieren oder versuchen, Reformen durchzusetzen. Dies gilt umso mehr, wenn es darum geht, Verantwortlichkeiten herabzustufen und/oder sozialräumliche Verantwortungsstrukturen zu implementieren sowie integrierte, flexible Hilfen gegen bislang als bewährt geltende fachliche Standards durchzusetzen. Die MitarbeiterInnen müssen die neue Hilfephilosophie mittragen.

Sozialraumorientierte Hilfen zur Erziehung

a) Sozialräumliche Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen (von Stadtteilteams bis zu Träger(-verbund-)verantwortlichkeiten/-zuständigkeiten) sind der Umschlagpunkt, wo Reformen praktisch werden. Für MitarbeiterInnen entscheidend ist, dass Verantwortlichkeiten heruntergestuft und sozialräumlich organisiert werden; erst so erfahren sie Reform praktisch, wird für sie das Reformziel erleb- und handhabbar, das sie in der Regel dann auch als fachliche und persönliche Herausforderung annehmen. Die Förderung bzw. Etablierung von Teamstrukturen und -verantwortlichkeiten sind dabei unhintergehbar.

b) Der Auf- und Ausbau einer niederschwelligen Infrastruktur gehört in den Reformprozess der erzieherischen Hilfen ebenso wie Modelle der wohnortnahen Unterbringung. Solche Angebote werden in den Adressatenbefragungen gefordert, und in den INTEGRA-Regionen führte dies zu einem frühzeitigeren Erreichen von Hilfe-AdressatInnen und einer besseren Infrastruktur für Jugendliche, Kinder, Familien, junge Mütter. PartnerInnen aus den INTEGRA-Regionen berichten in Interviews, dass nicht nur – wie vielfach eingewandt – Jugendliche durch Einzelfallhilfen erreicht werden, sondern vor allem Kinder, junge Mütter und Familien von der Neuorganisation profitieren. Solche Infrastruktur oder die Qualität und der Umfang der sozialen und pädagogischen Dienstleistungen vor Ort sind Bestandteil von Lebenswelten. Die Frage nach ihrer Qualität ist entscheidend dafür, ob und wie wir uns wohlfühlen und mit unseren Verhältnissen zu Rande kommen. D.h. es geschieht nicht nur eine Fokussierung auf benachteiligte Stadtteile oder Areale oder es werden einzelne benachteiligte Zielgruppen in bestimmte zeitlich begrenzte Aktivierungsprogramme eingegliedert, sondern es geht – zum Beispiel auf dem Lande in Form von Jugendhilfebüros, die vom ASD, offener Arbeit, Schulsozialarbeit, Vereinen und Hilfen zur Erziehung betrieben werden – um die Verbesserung einer sozialen Infrastruktur und eine leichte Erreichbarkeit von Hilfen in einer gesamten Region, Kommune, einem Landkreis. Nur in diesem Kontext sind dann individuelle aktivierende Strategien sinnvoll und finden eine Rahmung und einen Rückhalt. Dann machen Verzahnungen von aktivierenden fallbezogen Arbeitsansätzen, die Ressourcen aus dem Gemeinwesen miteinbeziehen, eng auf die individuellen Möglichkeiten und die des Stadtteils bezogen sind, auch Sinn und stellen keine Verabschiedung aus sozialer Verantwortung dar.

c) Das Experimentieren mit sozialräumlichen Finanzierungsmodellen kann den Umsteuerungsprozess beschleunigen. Die Einführung neuer Finanzierungsmodelle, insbesondere mit verschiedenen Formen einer Träger- oder Sozialraumbudgetierung, erleichtern den Umsteuerungsprozess, sind aber nicht entscheidend, wie die ganz unterschiedlichen Vorgehensweisen im INTEGRA-Kontext in Celle, Tübingen und Frankfurt/O. oder auch Stuttgart und im Landkreis Nordfriesland (aber auch anderswo) zeigen. Budgetierungen können hilfreich sein, die Interessen von MitarbeiterInnen und Träger auf das Erkennen und Einbeziehen sozialräumlicher Ressourcen zu lenken und Networking auch im nichtprofessionellen Raum und eher lebensweltorientiert zu befördern. Eine Reduzierung der Diskussion um integrierte, flexible Hilfen auf Finanzierungsmodelle ist der Komplexität des Veränderungsprozesses nicht angemessen. Einseitig vom öffentlichen Träger forcierte Sparinteressen stören naturgemäß jegliche Reformprozesse bis zum Scheitern.

d) Die erzieherischen Hilfen und die Jugendhilfe insgesamt müssen aufpassen, dass sie sich nicht übernehmen, denn solche strukturellen Präventionsmaßnahmen müssen Bestandteil eines umfassenden Konzeptes einer sozialen Lebenslagenpolitik sein. Hier sind Steuerungsmittel wie Stadtentwicklungspolitik, kommunale Wohnungsbaupolitik, soziale Infrastrukturpolitik gefragt. Die Erwartungen bestimmter politischer Instanzen, dass nun soziale Arbeit die Ruhigstellung von Menschen in ihren ausgegliederten Stadtteilen organisiert, sind nicht zu übersehen. In diesem Zusammenhang müssen (europäische) Reformgedanken und -projekte, die die Neugestaltung der Hilfen in Richtung einer Integration von Leistungen voranbringen wollen, sich daran messen lassen, inwieweit sie in der Lage sind (und dafür auch ein Gespür und Methoden entwickeln), die Menschen als Bürger und Bürgerinnen wahrzunehmen und deren Belange und Bedürfnisse gegenüber der Verwaltung zu akzentuieren. Das wird nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Belange und Bedürftigkeiten der Hilfe suchenden Menschen in den konkreten sozialräumlichen Bezügen ihrer Lebenswelt zu verstehen und in die Sozialpolitik stärker zu vermitteln.

Der qualitative Blick auf Sozialräume als Lebenswelten schafft Chancen zur Bildung, Unterstützung und Partizipation durch eine Kooperation zwischen einer sozialräumlich orientierten Jugendarbeit und den Hilfen zur Erziehung

Ulrich Deinet

1. Vorbemerkung

Ich spreche sonst vor Fachkräften der Jugendarbeit, in denen die Debatte um die Sozialraumorientierung mit ganz anderen Begriffen geführt wird. So ist dort der Begriff des Sozialraumbudgets nicht so geläufig wie in den Hilfen zur Erziehung und Spezialbegriffe etwa die der fallspezifischen und fallunspezifischen Hilfen sind meist gänzlich unbekannt.

Ich halte allerdings die der Versäulung der Jugendhilfe entsprechende Kultur der isolierten Debatten auch zum Thema Sozialraum für höchst problematisch und sehe in der Diskussion um das Paradigma der Sozialraumorientierung eine Chance, diese Versäulung zu durchbrechen.

Meine Frage hier lautet, wie können die Hilfen zur Erziehung sozialraumorientiert sein: neben der sozialräumlichen Organisationsentwicklung (Sozialraumteams) auch durch einen qualitativen Blick auf Sozialräume als Lebenswelten. Dieser sozialräumliche Blick eröffnet Einsichten in die Lebenswelten von Kindern, Jugendlichen und Familien sowie deren Ressourcen und Kompetenzen und erlaubt einen Wechsel der Perspektive vom Fall zum Feld und umgekehrt.

Der Sozialraum, der Stadtteil, das Dorf etc. wird mit diesem Blick als Aneignungs- und Bildungsraum gesehen, den es zu qualifizieren gilt (insbesondere die öffentliche Räume), auch als Ressource zur Fallbearbeitung. Der Begriff von Bildung ist sehr breit und meint insbesondere die informelle Bildung, die außerhalb von Schule und Institutionen wesentlich im öffentlichen Raum in den Lebenswelten angeeignet wird.

2. Der „sozialräumliche Blick“ der Jugendarbeit begreift Sozialräume als Aneignungsräume

Die in der Kinder- und Jugendarbeit entwickelten sozialräumlichen Konzepte (vgl. Deinet 1999) basieren auf wissenschaftlichen Traditionen (z.B. sozial-ökologische Ansätze), die Kinder, Jugendliche und Erwachsene als handelnde Subjekte in ihrer Lebenswelt sehen. Subjektive Lebenswelten können aufgrund struktureller Faktoren (z.B. Einschränkung des Handlungsraums, Entfernungen) und subjektbezogener Faktoren (z.B. Ethnie, Geschlecht) sehr unterschiedlich gestaltet sein. Das Inselmodell bezieht sich dabei auf subjektive Lebenswelten, die nur zum Teil mit dem Sozialraum (Stadtteil, Dorf) zusammenpassen.

Im Mittelpunkt der Anwendung solcher sozialökologischer Ansätze (Deinet 1999) steht zunächst die Beschreibung der Struktur kindlicher und jugendlicher Lebensräume und deren Veränderungen. Um einen Bezug zu den handelnden Individuen herzustellen, bezieht sich der sozialräumliche Ansatz auf das Aneignungskonzept als Subjekttheorie. Auf der Grundlage des tätigkeitstheoretischen Ansatzes der kritischen Psychologie (Leontjew 1973/Holzkamp 1983) ist Aneignung als die tätige Auseinandersetzung des handelnden Subjektes mit der Umwelt zu verstehen.

Aneignung wird hier verstanden als:
- eigentätige Auseinandersetzung mit der Umwelt
- (kreative) Gestaltung von Räumen mit Symbolen etc.
- Inszenierung, Verortung im öffentlichen Raum (Nischen, Ecken, Bühnen) und in Institutionen
- Erweiterung des Handlungsraumes (die neuen Möglichkeiten, die in neuen Räumen liegen)
- Veränderung vorgegebener Situationen und Arrangements
- Erweiterung motorischer, gegenständlicher, kreativer und medialer Kompetenz
- Erprobung des erweiterten Verhaltensrepertoires und neuer Fähigkeiten in neuen Situationen
- Entwicklung situationsübergreifender Kompetenzen im Sinn eine „Unmittelbarkeitsüberschreitung“ und „Bedeutungsverallgemeinerung“ (Braun 1994)

Diese Dimensionen der Operationalisierung des Aneignungsbegriffes beziehen sich insbesondere auf das informelle Lernen. Durch gelungene Aneignung wird das Individuum handlungsfähig in handlungsoffenen Situationen und erweitert damit seine Kompetenzen. Aneignung als aktive Erschließung der Lebenswelt ist ein Prozess, der auch für den Erwerb von Schlüsselqualifikationen oder die Entwicklung personaler Kompetenz sehr wichtig ist.

3. Aneignung und verinselte Räume?

Gerade die Lebenswelten spezifischer Zielgruppen oder einzelner Kinder und Jugendlicher entstehen in diesem aneignungsorientierten Verständnis als subjektive Aneignungsräume und sind nur zum Teil mit dem jeweiligen Sozialraum als Verwaltungsbezirk deckungsgleich. So hat schon Helga Zeiher 1983 die Lebenswelten von Kindern in der Großstadt mit ihrem Inselmodell beschrieben, das nicht mehr von der Vorstellung eines kontinuierlich sich vergrößernden Raumes ausgeht, sondern von einzelnen Rauminseln, die zum Teil aus Sicht des Kindes bzw. des Jugendlichen in keinem direkten räumlichen Zusammenhang stehen.

Martina Löw (2001) beschreibt, dass Kinder und Jugendliche heute keine homogene Raumvorstellung, so wie frühere Generationen, entwickeln können, sondern auch aufgrund des Einflusses der Medien Raum als inkonsistent erfahren: Diese neue Sozialisationserfahrung bestätigt nicht mehr die Vorstellung, im Raum zu leben. Raum wird nun auch als diskontinuierlich konstituierbar und bewegt erfahren. An einem Ort können sich verschiedene Räume herausbilden. Dadurch entsteht, so meine These, neben der kulturell tradierten Vorstellung, im Raum zu leben, d.h. von einem einheitlichen homogenen Raum umgeben zu sein, auch eine

Vorstellung vom Raum, die einem fließenden Netzwerk vergleichbar ist (Löw 2001, S. 266).

Die Tatsache, dass Kinder und Jugendliche keinen homogenen Raum erleben, führt Löw insbesondere auch auf den Einfluss der modernen Medien zurück: „Was jedoch die Kinder und Jugendlichen betrifft, die mit Cyberspace-Technologien aufwachsen, so ist meine Schlussfolgerung, dass in virtuellen Räumen systematisch wiederholt wird, was bereits in der verinselten Raumaneignung vorgegeben wird: Die Bezugnahme auf einen nicht einheitlichen Raum“ (Löw 2001, S. 100).

Es stellt sich die Frage, inwieweit das Muster der gegenständlichen Aneignung an Relevanz verliert, wenn man an virtuelle Räume und die neuen Medien denkt.

Auch der Blick auf spezifische Zielgruppen, z.B. rechtsradikale Jugendliche in Ostdeutschland oder die von Christian Reutlinger (2002) untersuchte „unsichtbare Jugend“ in „unsichtbaren Räumen“, lassen die Frage aufkommen, inwieweit das tätigkeitsorientierte Aneignungskonzept noch geeignet ist bzw. weiterentwickelt werden muss, um heutige Phänomene angemessen beschreiben zu können.

Reutlinger kritisiert die Anwendbarkeit des Aneignungskonzeptes für die heutige „gespaltene Stadt“ mit ihren Lebensbedingungen: „Die bisherigen Ansätze der sozialräumlichen Kinder- und Jugendraumforschung arbeiten mit Gesellschafts- und Handlungsmodellen, die in vergangenen urbanen Realitäten entstanden und deshalb für die räumlichen und sozialen Probleme von Kindern und Jugendlichen in der globalen Stadt blind geworden sind“ (Reutlinger 2002, S. 255).

Er erarbeitet einen sozialgeographischen Ansatz der „unsichtbaren Bewältigungskarten“, mit dem gezeigt werden kann, wie Heranwachsende in der Stadt die mit den radikalen Veränderungen zusammenhängenden Probleme und Herausforderungen bewältigen.

Die von Reutlinger aufgeworfenen Fragen tragen sehr konstruktiv zu den unbedingt notwendigen Bemühungen bei, das Aneignungskonzept weiterzuentwickeln auch in Hinblick auf die Bedeutung virtueller Räume für Kinder und Jugendliche. Das im subjektwissenschaftlichen Konzept der Kulturhistorischen Theorie eingebettete Aneignungskonzept erscheint mir dennoch ein stimmiges Muster zu sein. Als tätigkeitstheoretisches Entwicklungskonzept ist es sehr gut geeignet, den Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und den Räumen, in denen sie leben, zu erfassen.

Meine These ist, dass der Aneignungsbegriff insofern aktualisiert werden kann, dass er nach wie vor die tätige Auseinandersetzung des Individuums mit seiner Umwelt meint und bezogen auf die heutigen Raumveränderungen der Begriff dafür sein kann, wie Kinder und Jugendliche eigentätig Räume schaffen (Spacing) und die (verinselten) Räume ihrer Lebenswelt verbinden. Der Begriff der Aneignung passt deshalb sehr gut zu der von Löw besonders herausgehobenen Bedeutung der Bewegung und der prozesshaften Konstituierung von Raum im Handlungsverlauf. Diese „Tätigkeit“ ist aber heute nicht mehr (nur) als gegenständlicher Aneignungsprozess in dem klassischen Sinne von Leontjew zu verwenden (s.o. Gegenstandsbedeutung etc.). Die von Kindern und Jugendlichen heute zu leistende Verbindung unterschiedlicher (auch virtueller und symbolischer) Räume kann im Aneignungsbegriff als aktive, prozesshafte Form eingebunden werden. Aneignung der Lebenswelt heute heißt, Räume zu schaffen und nicht nur schon vorhandene gegenständlich anzueignen. Raumaneignung heißt Räume schaffen und verbinden.

4. Mit einem methodischen Repertoire die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen als Aneignungsräume verstehen

Aufbauend auf einem Verständnis sozialer Räume als subjektive Aneignungsräume von Kindern und Jugendlichen wird nun die Frage gestellt, welche Konsequenzen diese Sichtweise für die Praxis der Sozialpädagogik haben kann. Am Beispiel der offenen Kinder- und Jugendarbeit und ihrer „sozialräumlichen Konzeptentwicklung“ (Deinet 1999; Deinet/Krisch 2002) wird gezeigt, wie es mit Hilfe qualitativer Methoden möglich ist, Einblicke in die subjektiven Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen zu erhalten und diese für den Prozess einer Konzeptentwicklung der offenen Kinder- und Jugendarbeit nutzbar zu machen. Damit wird deutlich, dass neben einer formalen und quantitativen Sozialraumanalyse auch qualitative Einblicke in Lebenswelten in einer Diskussion um die Grenzen des Sozialraums berücksichtigt werden sollten.

Auf einem subjektorientierten Verständnis aufbauend, versucht eine sozialräumliche Konzeptentwicklung Einblicke in die unterschiedlichen Lebenswelten und Sozialräume von Kindern, Jugendlichen, Mädchen, Jungen verschiedenen Cliquen usw. zu erhalten. Qualitative Methoden einer Lebensweltanalyse (Deinet/Krisch 2002) ermöglichen die erforderlichen differenzierten Einblicke. Die folgenden Methoden werden von Richard Krisch ausführlich beschrieben (Deinet/Krisch 2002):

- Stadtteilbegehung mit Kindern und Jugendlichen
- Nadelmethode
- Cliquenraster
- Institutionenbefragung
- Strukturierte Stadtteilbegehung
- Autofotografie
- Subjektive Landkarten
- Zeitbudgets

Durch die Anwendung dieser unterschiedlichen Methoden – interpretiert auch unter der Zuhilfenahme quantitativer sozialstruktureller Daten – ergeben sich Anforderungen an die Jugendarbeit, die zu Zielen umformuliert werden können, die an die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen anschließen.

5. Sozialraum als Aneignungs- und Bildungsraum und die Hilfen zur Erziehung?

Insbesondere auf der Grundlage des Aneignungsbegriffes ist mein Begriff von Sozialraum nicht nur subjektorientiert, sondern sieht ihn auch als Bildungsraum, in dem wesentliche Kompetenzen im Bereich der informellen Bildung erworben werden können. Die Möglichkeiten zur Veränderung, zur Erweiterung des Handlungsraumes etc. bestimmen wesentlich diese Aneignungsmöglichkeiten und können entsprechend auch gefördert werden, z.B. durch eine kinder- und jugendorientierte Planung, durch die Mehrfachnutzung von Flächen (vgl. Wien) und durch andere gezielte Maßnahmen. Kinder und Jugendliche lernen eben nicht nur in Schule und in Institutionen, sondern bilden sich insbesondere auch durch den Kontakt zu Gleichaltrigen im öffentlichen Raum. Die Erweiterung ihres Handlungsraumes, das Spacing (Löw), die Verknüpfung, die Veränderung von Räumen spielen dabei eine wichtige Rolle. Der Sozialraum wird also als Bildungsressource gesehen, als Aneignungsraum und nicht – so wie in der Präventionsdebatte – als potenziell gefährlicher Raum, in dem es gilt, Kinder und Jugendliche durch gezielte Maßnahmen in pädagogische Angebote zu integrieren. Der Sozialraum ist auch nicht – so wie viele in den Hilfen zur Erziehung meinen – als Frühwarnsystem für evtl. Probleme zu nutzen (dies kann natürlich eine Wirkung sein), sondern ich gehe von einem Begriff des Sozialraumes aus, der auch für die Hilfen zur Erziehung als Ressource genutzt werden kann, den es zu entwickeln gilt und dessen positive Veränderung sich langfristig auch auf die Fallarbeit auswirken wird.

Für eine Orientierung der Hilfen zur Erziehung vom Fall zum Feld, d.h. für einen sozialräumlichen Bezug, ist die Kooperation zwischen den Hilfen zur Erziehung und einer sozialräumlich orientierten Kinder- und Jugendarbeit sehr fruchtbar. Der Sozialraum ist sozusagen die Schnittmenge zwischen Jugendarbeit und Hilfen zur Erziehung und dies soll in folgenden Thesen belegt werden.

Zusammenfassung:

- Eine sozialraumorientierte Kinder- und Jugendarbeit hat die (immer noch weit verbreitete!) Einrichtungszentriertheit, d.h. die Orientierung an den Besucher/innen der Einrichtung überwunden und orientiert sich potenziell an allen Kindern und Jugendlichen in einem Sozialraum. Insofern ist sie ein interessanter Kooperationspartner, weil sich für die Hilfen zur Erziehung ebenfalls Einblicke in Lebenswelten und Sozialräume ergeben können.
- Mit Hilfe unterschiedlicher Methoden, insbesondere im qualitativen Bereich ist, eine sozialräumlich orientierte Kinder- und Jugendarbeit in der Lage, Aussagen über die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen zu machen, die weit über die bisherigen Ansätze einer Jugendarbeit im Sinne einer Freizeit- und Betreuungsinstitution hinausgehen. Die Methoden einer Sozialraum-/Lebensweltanalyse sind für die Hilfen zur Erziehung ebenfalls sehr interessant, weil sie helfen, vom „Fall zu Feld“ zu gelangen, d.h. über die (meist von der Jugendhilfeplanung) zur Verfügung gestellten quantitativen Daten (Bevölkerungsentwicklung Sozialstruktur etc.) qualitative Einblicke in die Lebenslagen einzelner Zielgruppen zu erhalten.
- Bei der Orientierung vom Fall zum Feld erscheint eine sozialräumlich orientierte Kinder- und Jugendarbeit als Institution, die nicht nur Aufgaben im Sinne einer fallunspezifischen Arbeit übernehmen kann, sondern die auch als Kooperationspartner für erzieherische Hilfen erscheint, etwa im Bereich der Betreuungsangebote (Über-Mittag-Betreuung) oder auch bei der Durchführung einer sozialen Gruppenarbeit in einer Jugendeinrichtung.
- Die in Landkreisen, aber auch in städtischen Regionen zu beobachtende Bildung von Sozialraumteams bringt für die Kinder- und Jugendarbeit sowie für die Hilfen zur Erziehung die Möglichkeit, ihre bereichsorientierte Sichtweise zu überwinden und vom jeweils anderen Partner zu lernen. Voraussetzung dafür ist jedoch im Bereich der Hilfen zur Erziehung eine neue Orientierung, die über die Fallorientierung hinausgeht, Sozialräume und Lebenswelten sieht und die Kinder- und Jugendarbeit nicht nur als präventives Angebot versteht. Im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit geht es darum, die Hilfen zur Erziehung nicht nur als Feuerwehr zu begreifen, sondern als interessanten Kooperationspartner auch für die Gestaltung gemeinsamer Angebote und einer Kooperation zwischen Jugendarbeit und Hilfen zur Erziehung.
- Lebensbewältigung als Herausforderung für viele Kinder und Jugendliche nicht nur aus sozial schwachen Familien bildet die Brücke für die Kooperation der Kinder- und Jugendarbeit und der Hilfen zur Erziehung. Dabei geht es allerdings nicht um eine unzulässige Vermischung beider Bereiche.
- Die Qualifizierung von Sozialräumen als Aneignungs- und Bildungsräume ist eine gemeinsame Aufgabe!

Literatur :

Böhnisch, Lothar: Gespaltene Normalität. Lebensbewältigung und Sozialpädagogik an den Grenzen der Wohlfahrtsgesellschaft!, Weinheim und München, 1994.

Braun, Karl-Heinz: Schule und Sozialarbeit in der Modernisierungskrise, in: Neue Praxis, 2/1994, S. 107 ff.

Deinet, Ulrich: Sozialräumliche Jugendarbeit. Eine praxisbezogene Anleitung zur Konzeptentwicklung in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, Opladen 1999.

Deinet, Ulrich/Krisch, Richard: Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung, Opladen 2002.

Deinet, Ulrich/Krisch, Richard: Lebensräume von Kindern und Jugendlichen. In: Riege, Marlo/Schubert, Herbert (Hrsg.): Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis. Opladen 2002.

Krisch, Richard.: Fremdbilderkundung; Strukturierte Stadtteilbegehung, in: Deinet, Ulrich: Sozialräumliche Jugendarbeit. Eine praxisbezogene Anleitung zur Konzeptentwicklung in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, Opladen 1999, S. 81 ff.

Krisch, Richard: Zur Anwendung von Methoden sozialräumlich orientierter Lebensweltanalysen in der Jugendarbeit, in: Lindner, Werner (Hrsg.) Ethnographische Methoden in der Jugendarbeit, Opladen 2001.

Krisch, Richard: Über die pädagogische Aufschließung des Stadtraumes: Sozialräumliche Perspektiven von Jugendarbeit. In: Liegle, Ludwig/Thiersch, Hans/Treptow, Rainer (Hrsg.): Zur Neubestimmung des Bildungsbegriffs in der Pädagogik der frühen Kindheit und in der Sozialpädagogik. Freiburg im Breisgau 2002.

Lindner, Werner: Von der „Unwirtlichkeit“ zur „Unwirklichkeit“ der Stadt. Die pädagogische Vermittlung zwischen Jugendlicher Stadt- und Medienerfahrung“, in: Neue Praxis 2/98, S. 150 ff.

Lindner, Werner (Hrsg.): Ethnographische Methoden in der Jugendarbeit, Opladen 2001.

Löw, Martina: Raumsoziologie, Frankfurt a.M. 2001.

Nissen, Ursula: Kindheit, Geschlecht und Raum. Sozialisationstheoretische Zusammenhänge geschlechtsspezifischer Raumaneignung, Weinheim und München 1997.

Reutlinger, Christian: „Stadt“, in: Handbuch Kinder und Jugendhilfe, Weinheim und München, S. 255–271.

Reutlinger, Christian: „Jugend, Stadt und Raum. Sozialgeographische Grundlagen einer Sozialpädagogik des Jugendalters“. Opladen 2003.

Winkler, Michael: „Eine Theorie der Sozialpädagogik“, Stuttgart 1988.

Zeiher, Helga: „Die vielen Räume der Kinder. Zum Wandel räumlicher Lebensbedingungen seit 1945“, in: Preuss-Lausitz, Ulf u.a.: Kriegskinder, Konsumkinder, Krisenkinder, Berlin 1983.

Beteiligung und Unterstützung im Rahmen von Hilfen zur Erziehung aus Sicht der AdressatInnen

Maren Zeller

Das Bundesmodellprojekt INTEGRA (Laufzeit 10/1998 – 9/2003) hat zum Ziel, die Reform der Erziehungshilfen in Richtung auf eine integrierte, flexible und sozialräumlich orientierte Angebotsstruktur in fünf Modellregionen zu fördern, zu qualifizieren und in Hinblick auf die Frage nach der Übertragbarkeit der „Reformideen" auf andere Regionen zu evaluieren. Das Besondere am INTEGRA-Projekt ist, dass es nicht nur um die Förderung einzelner interessanter Reformprojekte geht, sondern dass die beteiligten Kommunen (Celle, Dresden, Erfurt, Frankfurt/Oder und der Landkreis Tübingen) sich vorgenommen haben, ihr gesamtes Erziehungshilfeangebot in der genannten Richtung umzubauen (vgl. Koch u.a. 2002, 11). Um die Bedeutung dieser Projektleitlinien für AdressatInnen von Erziehungshilfen zu erfassen und diese darüber hinaus kritisch hinterfragen zu können, wurden parallel zur Projektlaufzeit ca. 30 narrative Interviews mit Jugendlichen und Eltern geführt, die Erziehungshilfen im Rahmen einer Jugendhilfestation oder einer wohnortnahen Wohngruppe erhalten oder erhalten haben.

Die Beteiligung bzw. Partizipation der HilfeadressatInnen an allen Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, gilt als eine Weg weisende Neuorientierung der Jugendhilfe seit den 1990er-Jahren. Die in den Konzepten der dienstleistungsorientierten sowie lebensweltorientierten Jugendhilfe theoretisch begründete Forderung nach der Stärkung der Subjektstellung der AdressatInnen im Hilfeprozess fand mit dem In-Kraft-Treten des Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) seine rechtliche Verankerung. Allerdings ist vielerorts eine deutliche Diskrepanz zwischen der sozialwissenschaftlichen Diskussion um Partizipation und der zögerlichen Konkretisierung in der Jugendhilfepraxis festzustellen (vgl. Kriener 2001). Integrierte und flexible Erziehungshilfen haben sich deshalb mithilfe einer prozessorientierten Hilfeplanung die Beteiligung der AdressatInnen an allen sie betreffenden Fragen zum Ziel gesetzt. Dazu bedarf es konkret eines professionellen Selbstverständnisses, das aus HilfeempfängerInnen Akteure ihrer eigenen Entwicklung macht: Mädchen, Jungen und Eltern sind als ExpertInnen in eigener Sache zu sehen.

Im Folgenden möchte ich anhand einiger Zwischenergebnisse die Frage nach gelingender Beteiligung aus Sicht der AdressatInnen erörtern. Dazu habe ich als erstes ein Fallbeispiel aus der Praxis des Mobilen Dienstes einer regionalisierten Jugendhilfestation gewählt, in dem die befragte Mutter den bisherigen Hilfeprozess als einen aus ihrer Sicht gelingenden beschreibt. Im Anschluss an die Fallskizze möchte ich (1) aus Sicht der Eltern relevante Kriterien für eine Beteiligung bei der Hilfeentscheidung sowie der Hilfegestaltung formulieren und diese vor dem Horizont der bisher vorliegenden Auswertungsergebnisse kommentieren sowie (2) die Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation diskutieren und (3) im Ausblick auf die zwei miteinander verknüpften Aspekte von Hilfe als Beteiligungsprozess sowie Beteiligung als Empowerment hinweisen.

Fallskizze

Frau Weiss lebt als allein erziehende Mutter mit ihren drei Kindern zusammen, die zwischen fünf und zehn Jahre alt sind. Von dem Vater der beiden ältesten Kinder (einem Alkoholiker) lässt sie sich nach wenigen Ehejahren scheiden. Mit ihrem zweiten Partner ist sie ebenfalls nur kurze Zeit zusammen und trennt sich sofort nach der Geburt des dritten Kindes, da er *„immer versucht hat, [sie] ziemlich runterzudrücken und seelisch kaputtzumachen"*. In der Zeit dieser belasteten Beziehung erleidet sie während der dritten Schwangerschaft einen epileptischen Anfall. Seitdem ist ihre Gesundheit angeschlagen, sie muss regelmäßig Medikamente einnehmen und darf sich eigentlich keinen Stress zumuten. Der Vater des dritten Kindes droht ihr immer wieder, ihr eben dieses Kind aufgrund ihrer gesundheitlichen Probleme *„wegzunehmen"*.

Frau Weiss lebt die meiste Zeit von der Sozialhilfe und macht mit dem Sozialamt die Erfahrung, dass es viel Druck ausübt und ihr nicht all die finanzielle Unterstützung gewährt, auf die sie einen Anspruch hat. Immer wieder verdient sie sich in prekären Arbeitsverhältnissen Geld dazu. Sie lebt in einer kleinen ländlichen Gemeinde, in dem es untypisch ist, allein erziehend zu sein, und in der es für sie deshalb schwierig ist, soziale Kontakte aufzubauen.

Frau Weiss beschreibt sich selbst als eine Person, die immer wieder versucht, ihr Leben alleine *„in den Griff zu kriegen"*. Als sie sich an einem Punkt sieht, an dem dies nicht mehr gelingen mag, wendet sie sich an das Jugendamt, zu dem sie seit der Scheidung von ihrem ersten Mann regelmäßigen Kontakt hat: *„Der Kontakt kam durch die erste Ehe, wo die Scheidung gelaufen ist wegen dem Besuchsrecht und das alles. (…) Da hat man Gespräche geführt … Und so sind wir halt immer weiterhin verblieben, wenn ich halt doch mal Schwierigkeiten hab und so, dass sie immer hinter mir stehen und wenn was ist, helfen (…) Und sie [die Jugendamtsmitarbeiterin] hat auch immer wieder angerufen: Frau Weiss, brauchen Sie Hilfe, geht´s noch? Und ich: Ja es geht noch. Also bis ich wirklich gesagt hab, dass es echt nicht mehr gegangen ist."*

Das Jugendamt berät sie dahingehend, eine Familienhilfe des Mobilen Dienstes der örtlichen Jugendhilfestation in Anspruch zu nehmen. Allerdings hat in dem dortigen Team momentan nur der männliche Mitarbeiter Kapazitäten zur Betreuung eines weiteren Falls, was Frau Weiss, die sich eigentlich eine Betreuerin wünscht, zögern lässt. Nachdem sie jedoch die Zusage des Jugendamtes bekommt, dass sie später immer noch auf eine frei werdende Mitarbeiterin *„umwechseln"* könnte, und angesichts der ungewissen Wartezeit, lässt sie sich auf den männlichen Mitarbeiter ein.

Dieser kommt von da an regelmäßig in die Familie und unterstützt Frau Weiss – wie sie es beschreibt – *„überall": „Also ich muss sagen, er unterstützt mich überall (…) er hat gesagt, (…) er macht alles miteinander. Da, wo ich Probleme hab, wird geredet, und dann guck man auch, wie man es hinkriegen kann"*. In den regelmäßig halbjährlich stattfinden Hilfeplangesprächen bilanzieren Frau Weiss, der Betreuer und die Jugendamtsmitarbeiterin das bisher Erreichte und treffen Absprachen, wie es das nächste halbe Jahr weitergehen soll:

„Es wird immer jedes halbe Jahr mit dem Jugendamt ein Gespräch geführt über das, was man jetzt die ganze Zeit gemacht hat, ob es mir gut getan hat oder wo es noch hapert (…). Wenn man sieht oder ich sage selber, ich brauch das noch, dann krieg ich das auch noch weiterhin; und wenn ich sag, ich schaff' das alleine jetzt oder ich versuch's, dann wird es auch eingeschränkt. Aber, wenn ich merk, ich brauch es wieder, dann kann ich es wieder beantragen."

Beteiligung – ganzheitliche und verlässliche Hilfe

Neben den in diesem Hilfeverlauf sicherlich erkennbaren Momenten von gelingender Beteiligung, die im nächsten Abschnitt differenziert aufgegriffen werden, möchte ich zunächst auf zwei mit Partizipation zusammenhängende Aspekte hinweisen, die aus Sicht der AdressatInnen als besonders unterstützend erlebt werden. Indem die Familienhilfe Frau Weiss – wie sie es beschreibt – *„überall"* unterstützt oder – mit anderen Worten – den Fall **ganzheitlich** angeht, gelingt es ihr, auf die allgemeine Überlastungs- und Überforderungssituation *(„das Leben nicht mehr im Griff haben")* von Frau Weiss einzugehen. Der Betreuer interessiert sich eben nicht nur für die Fragen, die den engeren Komplex der Kindererziehung betreffen, sondern für alle wichtigen Bereiche des ganzen Familienlebens. Konkret in dem geschilderten Fall bedeutet dies beispielsweise, dass der Betreuer für Frau Weiss in den Konfliktsituationen mit den Vätern der Kinder, mit dem Sozialamt sowie den Schulen ihrer Kinder vermittelt und ihr Wege aufzeigt, diese zukünftig besser zu bewältigen. Er fördert die Kinder je nach ihrem individuellen Bedarf, indem er mit einzelnen oder allen zusammen etwas unternimmt sowie versucht, sie in regionale Freizeitangebote der Gemeinde und Aktivitäten der Jugendhilfestation (wie bspw. Mädchengruppe) zu integrieren. Mit Hilfe von Erkenntnissen aus der systemischen Familienarbeit gelingt es ihm, bei Frau Weiss Reflexionsprozesse über ihr bisheriges Leben anzustoßen und belastende Erlebnisse ein Stück weit aufzuarbeiten. Die ganzheitliche Unterstützung, die genau die Themen angeht oder aufarbeitet, die sich für Frau Weiss in ihrem Leben als problematisch erweisen, ermöglicht ihr sehr bald, *„ihr Leben wieder in den Griff zu bekommen"*. Dies steigert wiederum die Chancen für eine adäquate Erziehung und Förderung der Kinder innerhalb der Familie.

Für Frau Weiss ist es des Weiteren eine wichtige Erfahrung, dass sowohl die Mitarbeiterin des Jugendamtes als auch ihr Betreuer des Mobilen Dienstes während des ganzen Hilfeprozesses *„immer hinter ihr stehen"*. Diese **Verlässlichkeit**, die für AdressatInnen auch ein Kriterium für professionelle Hilfe ist, wird in vielen Interviews in der Aussage *„die sind immer da, wenn ich sie brauche"* formuliert. Interessant ist, dass dieser Punkt bei seiner genauen Betrachtung weder bedeutet, dass die Betreuung so organisiert sein muss, dass sie rund um die Uhr erreichbar ist, noch dass AdressatInnen häufig von dem Angebot, in Notfällen einen Bereitschaftsdienst anzurufen, Gebrauch machen. Allein die Tatsache aber, dass es jemanden bzw. eine Stelle wie die Jugendhilfestation gibt, an den/die man sich wenden kann, wird bereits als Unterstützung empfunden.

Relevante Kriterien für eine gelingende Beteiligung aus Sicht der AdressatInnen

(1) Transparenz des Jugendhilfeangebots[1]

Die allermeisten AdressatInnen haben vor Beginn einer Erziehungshilfe vom Jugendamt die Vorstellung, dass dieses entweder ziemlich willkürlich handelt oder aber in Notfällen wie dem ihrigen *„sofort"* die Kinder stationär unterbringt. Dieses Bild wird in der Regel mit sehr ausdrucksstarken Begriffen gezeichnet, wie beispielsweise: das Jugendamt als *„Kinderfänger"* oder *„die arbeiten mit Tricks"*. Über die Möglichkeiten im Rahmen von ambulanten Hilfen sind AdressatInnen in der Regel nicht informiert. So hatte Frau Weiss beispielsweise vor Inanspruchnahme der Hilfe lange Zeit Angst davor, dass ihre Kinder fremdplatziert werden könnten, da sie gehört hatte, dass dies die Regel bei allein erziehenden und kranken Müttern sei.

Eine erste wichtige Voraussetzung dafür, dass sich Eltern für die Inanspruchnahme einer Erziehungshilfe entscheiden, ist demnach die öffentliche Transparenz der Aufgaben und Angebote der Jugendhilfe. Dieser Punkt wird häufig von den AdressatInnen auch nach Beendigung ihrer Hilfe als Forderung für die Verbesserung der Jugendhilfearbeit formuliert. So beantworten zum einen bei einer schriftlichen Befragung in allen INTEGRA-Regionen (Koch u.a. 2002) die Eltern die Frage danach, ob sie Tipps geben könnten, wie Kindern/Jugendlichen oder Eltern in ähnlichen Situationen besser geholfen werden könnte, damit, dass die Angebote der Jugendhilfe v.a. an Schulen besser publik gemacht werden müssten. Zum anderen resümieren Eltern ihre Erfahrung mit Jugendhilfe in den Interviews sinngemäß häufig mit dem Satz: *„Wenn ich das gewusst hätte, dass es so etwas gibt, hätte ich mich schon früher dahin gewandt …"*

(2) Passende Zeitpunkte für einen Hilfebeginn[2]

Wenn Menschen freiwillig entscheiden können, wann sie eine Hilfe in Anspruch nehmen, ist eine Basis für eine gelingende Beteiligung gelegt. Allerdings muss dazu immer ein allererster Kontakt zu Stande kommen, auf den in einer Krisensituation zurückgegriffen werden kann. Im Falle von Frau Weiss spielt die positiv verlaufene erste Phase der Unterstützung des Jugendamtes im Rahmen der Trennungs- und Scheidungsberatung eine entscheidende Rolle. So erlebt Frau Weiss den Kontakt, den die Jugendamtsmitarbeiterin mit ihr seit der ersten Scheidung hält, als ein niederschwelliges Angebot, auf das sie bei Bedarf zurückgreifen kann. Das abwartende und Hilfe anbietende Handeln des Jugendamtes ermöglicht es ihr, sich genau zu dem Zeitpunkt, an dem ihre Schwierigkeiten für sie unlösbar scheinen, aktiv und eigenverantwortlich Hilfe zu organisieren.

Dieses Kriterium wird interessanterweise nicht nur von Eltern, sondern auch von Jugendlichen formuliert. Ein Mädchen, das von ihrer Freundin in ein offenes Angebot einer Jugendhilfestation mitgenommen wird, schildert beispielsweise, wie wichtig es für sie war, dass sie diese über einen gewissen Zeitraum besuchen konnte, ohne gleich über ihre familiäre Situation berichten zu müssen. Erst als für sie der richtige Zeitpunkt gekommen ist, sich einer Betreuerin anzuvertrauen, wird eine weitere Erziehungshilfe initiiert.

1) Die Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

2) Übrigens verweist dieser Sachverhalt auf eine typische Grenze auch flexibler Organisationen.

(3) Information und individuelle Beratung[3]

Damit sich Eltern letztendlich dafür entscheiden, ein Hilfeangebot in Anspruch zu nehmen, benötigen sie genaue Informationen über die lokalen, für sie in Frage kommenden Angebote, um sich ein konkreteres Bild machen zu können, was auf sie mit der Hilfe zukommen kann. Im Falle von Frau Weiss ist es für sie beispielsweise wichtig zu erfahren, was eine Familienhilfe macht, ob sie mit anderen Angeboten (z.B. soziale Gruppenarbeit für ein oder mehrere Kinder) kombinierbar ist und inwieweit die Möglichkeit besteht, eine weibliche Betreuerin zu erhalten. Darüber hinaus ist es für die AdressatInnen wichtig, über etwaige Folgen einer Inanspruchnahme von Erziehungshilfen beraten zu werden. So ist z.B. eine gängige Befürchtung, dass mit einer Erziehungshilfe die eigene *„Erziehungsunfähigkeit“* so dokumentiert wird, dass ehemaligen Partnern das alleinige Sorgerecht zugesprochen wird.

(4) Möglichkeiten des „Anschauens“ und „Ausprobierens“[4]

Die Möglichkeit, eine Hilfeform (bspw. soziale Gruppenarbeit/Tagesgruppe) oder aber die das Hilfeangebot durchführende Person (BetreuerIn) *„erst einmal anzuschauen“* und *„auszuprobieren“*, ist für die AdressatInnen (Eltern wie Jugendliche/Kinder) ein wichtiges Kriterium, um sich an der Entscheidung über die Art und Weise der Hilfe beteiligen zu können. Die Wichtigkeit dieses Punktes zeigt sich wiederum auch in dem Fallbeispiel in der für Frau Weiss schwierigen Frage, ob sie sich angesichts der Tatsache, dass keine weibliche Mitarbeiterin der Jugendhilfestation Kapazitäten zur Verfügung hat, auf einen Mann als Betreuer einlassen soll. Das *„Erst-Einmal-Ausprobieren“* eröffnet den AdressatInnen die Option, ihre getroffene Entscheidung revidieren zu können, um etwas anderes auszuprobieren. Die Kategorie des „Ausprobierens“ ist für die AdressatInnen darüber hinaus besonders relevant, wenn es um die Frage nach der Betreuungszeit (Stundenanzahl pro Woche) oder aber um den adäquaten Zeitpunkt der Beendigung von Hilfen geht (vgl. Frau Weiss: *„… und wenn ich sag, ich schaff’ das alleine jetzt oder ich versuch’s, dann wird es auch eingeschränkt. Aber, wenn ich merk, ich brauch es wieder, dann kann ich es wieder beantragen“).*

Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung

Transparenz, Information und individuelle Beratung über bestehende Angebote der Jugendhilfe, das Anschauen und Ausprobieren dieser sowie die Möglichkeit, sich für die Inanspruchnahme von Erziehungshilfe freiwillig entscheiden zu können, sind Punkte, die eng miteinander verwoben scheinen; so eng, dass die gerade erfolgte Ausdifferenzierung manchem/r Leser/in nicht präzise genug erscheinen könnte. Letztendlich liegt jedoch diese Schwierigkeit an der Sache selbst. Sie verweist darauf, dass sich Partizipation schwer an einzelnen Stationen im Hilfeprozess festmachen lässt, sondern meist in den einzelnen Hilfeverläufen ein Wechselspiel zwischen den verschiedenen genannten Punkten stattfindet und es eine professionelle Haltung gibt, die alle Kriterien berücksichtigt und miteinander verbindet. Diese Haltung beschreiben AdressatInnen damit, *„ernst genommen“* zu werden. Für die Eltern ist dabei der zentrale Punkt, dass ihnen ihre Kompetenz, ihre Kinder prinzipiell gut erziehen zu können, nicht abgesprochen wird. Eine Mutter schildert ihre in dieser Hinsicht sehr positiven Erfahrungen während einer Erziehungshilfe folgendermaßen: *„Man wird in jeden Prozess miteinbezogen und arbeitet selbst mit dran, was ja auch wichtig ist, dass du immer das Gefühl hast, dass du selbst auch über dein Leben bestimmst und dass es nicht ein Amt ist, das über dein Leben bestimmt. (…) Also nicht ein einziges Mal bin ich so behandelt worden, dass ich hätte Angst haben müssen vor den Leuten, dass ich hätte denken müssen, oh, die wollen mir die Kinder wegnehmen, weil ich keine gute Mutter bin, ich hab’s versaut oder so.“*

Gleichzeitig zeigt sich an diesem Punkt auch eine von Eltern formulierte Grenze bezüglich ihrer Beteiligung. Eltern, die das Gefühl haben, dass ihr ganzer „Lebenswandel“ von Seiten der Professionellen in Frage gestellt wird, fühlen sich dem Hilfeprozess hilflos ausgeliefert und sehen für sich zunächst keine Möglichkeit der Beteiligung. Diese Erfahrung ist wiederum eng daran gekoppelt, dass Kindeswohlgefährdung zwangsläufig eine Intervention des Jugendamtes nach sich zieht. Sofern es in einem solchen Fall zum Interessenkonflikt zwischen den beteiligten Parteien kommt, wird die Frage nach der Beteiligung von AdressatInnen aus ihrer Sicht obsolet, da der Auftrag des Jugendamtes, das Kindeswohl zu schützen, die Gleichwertigkeit der Verhandlungspartner ausschließt. Dies zeigt das Beispiel eines Vaters, dessen zwei Kinder gegen seinen Willen stationär untergebracht werden, besonders plastisch: Alle Versuche, ihn im Folgenden an der Ausgestaltung der Hilfe zu beteiligen, scheitern daran, dass er gar keine Notwendigkeit für diese sieht und bei jedem Hilfeplangespräch kontinuierlich seine Kinder zurückfordert. Allerdings schließt auch eine solche Situation ein Ringen um Beteiligung im weiteren Prozess nicht aus.

Der Frage, ob zu Beginn einer Hilfe für die AdressatInnen die Möglichkeit besteht, diese freiwillig zu beantragen, spielt damit zwar einerseits eine zentrale Rolle, andererseits kann es aber auch in einer unter dem Druck des Jugendamtes vorerst unfreiwillig angenommenen Hilfe in ihrem Verlauf noch zu einem gelingenden Partizipationsprozess kommen. Natürlich ist dies für die Eltern leichter, wenn das Jugendamt nicht die sofortige Notwendigkeit einer stationären Hilfe sieht.

Eine weitere Schwierigkeit in Bezug auf die Frage nach gelingender Partizipation bereits bei Hilfebeginn stellt sich dadurch, dass Eltern schildern, dass sie zu dem Zeitpunkt meist in einer akuten Krisensituation stecken, in der sie sich selbst als handlungsunfähig erleben. In dieser Situation wünschen sie sich einerseits jemanden, der für sie den *„Überblick behält“*, der ihnen gerade verloren gegangen ist. Gleichzeitig ist es ihnen jedoch wichtig, dass selbst in dieser Situation nicht Entscheidungen *„für“* sie, sondern vielmehr *„mit“* ihnen getroffen werden. Diese Diskrepanz löst sich für die AdressatInnen dadurch, dass sie über alle für sie wichtigen Entscheidungen informiert und *„Schritt für Schritt“* in den Hilfeprozess miteinbezogen werden; man könnte auch sagen: ihre Position im Verlauf des Hilfeprozesses schrittweise gestärkt wird.

3) Auf die Situation eines andauernden Unfähigseins oder wie auch immer gearteten Versagens von Eltern kann ich aufgrund des Samples nicht eingehen.

4) Vgl. bspw. die Diskussion in den Zeitschriften jugendhilfe, 1/2003, oder Forum Erziehungshilfen, 1/2002.

Ein letzter Hinweis auf die Schwierigkeiten, die mit dem Partizipationsbegriff verbunden sind, lässt sich an die Frage, wer eigentlich der/die Adressat/in der Hilfe ist, koppeln. So gibt es einen Typus von Jugendlichen, der in den Interviews schildert, die Hilfe sei auf freiwilligen Antrag der Eltern (meist der Mutter) zu Stande gekommen, weil diese nicht mehr mit ihm oder ihr – dem Kind – *„klargekommen“* sei. Diesen Jugendlichen fällt es aufgrund dieser Ausgangslage, die sich deutlich von der anderer Jugendlicher, die sich selbst eine Hilfe organisieren, weil sie es zu Hause *„nicht mehr aushalten“*, unterscheidet, sehr schwer für sich ein Bedürfnis an die Hilfe zu formulieren. Obwohl die meisten dieser Jugendlichen zwar im Rückblick auf die Hilfe trotzdem schildern, dass diese ihnen *„etwas gebracht“* habe, stellt sich die Frage, wie sie zu Beginn einer Hilfe an Entscheidungsprozessen beteiligt werden können, genauso wie für die Eltern.

Ausblick

Die belasteten Lebenssituationen, in denen sich AdressatInnen meist zu Hilfebeginn vorfinden, sowie die Konstellation der beteiligten Akteure im Hilfeverlauf (Machtstrukturen) müssen geradezu – wie dargestellt – zu einer Beschränkung der Möglichkeiten in Bezug auf eine umfassende Partizipation von AdressatInnen führen. Die Frage nach einer gelingenden Beteiligung in der Jugendhilfe muss daher davon ausgehen, dass Kompetenzen der AdressatInnen zumindest bei Hilfebeginn zeitweise verschüttet sind und sich deshalb mit dem Ziel verbinden, die Ressourcen der Kinder/Jugendlichen und Eltern wieder zu aktivieren. **„Beteiligung als Empowerment“** (Kriener 2002, S. 135) verbindet sich – meines Erachtens – sehr gut mit den von den AdressatInnen benannten Punkten gelingender Partizipation.

Beteiligung als Empowerment verweist zugleich nochmals auf den **Prozesscharakter des Hilfeverlaufs** sowie auf die grundsätzliche professionelle Haltung, die zu einer solchen Hilfegestaltung notwendigerweise eingenommen werden muss. So wie sich die Beziehung zwischen AdressatInnen und Hilfeleistenden entwickelt, so entwickelt sich auch die Partizipation. Beides ist nicht auf einmal da und schon gar nicht in einem Verfahren abzugelten. Die Auswertung der Interviews zu der Frage, wie Beteiligung in Hilfeplangesprächen erlebt wird, kann die Wichtigkeit dieses Punktes nur stützen, denn: Obwohl das Hilfeplangespräch immer wieder als ein zentrales Verfahren diskutiert wird , das AdressatInnen die umfassende Möglichkeit zur Beteiligung an der Ausgestaltung einer Hilfeplanung bieten soll, erleben sie dieses als einen formalen Akt, der nur sehr begrenzt Beteiligung zulässt. Sicher ist es wichtig, dass auch in Verfahren versucht wird Beteiligung zu ermöglichen; wie die Sicht und die Geschichten der AdressatInnen jedoch deutlich zeigen, darf sie keinesfalls darauf beschränkt bleiben.

Literatur:

Koch, Josef u.a. 2002: Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen. Zwischenergebnisse aus dem Bundesmodellprojekt INTEGRA. Frankfurt (Main).

Kriener, Martina 2001: Beteiligung als Gestaltungsprinzip. In: Birtsch, V./Münstermann, K./Trede, W. (Hg.): Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster.

Münchmeier, Richard 2003: Chancen und Risiken für die Jugendhilfe im aktuellen Bildungsdiskurs. In: Forum Erziehungshilfen 2/2003, S. 69–77.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.3

Familienkrisen bewältigen: Die Kindschaftsrechtsreform im Spiegel der Praxis

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Familienkrisen bewältigen: Die Kindschaftsrechtsreform im Spiegel der Praxis**

Prof. Dr. Bernd Seidenstücker,
Hochschullehrer,
FHS Darmstadt

Barbara Mutke,
Dipl.-Päd., wiss. Mitarbeiterin,
Institut für Sozialpädagogik, TU Berlin

Familienkrisen bewältigen: die Kindschaftsrechtsreform im Spiegel der Praxis

Bernd Seidenstücker, Barbara Mutke

Bekanntlich hat der Gesetzgeber mit dem am 1.7.1998 in Kraft getretenen Kindschaftsrechtsreformgesetz (KindRG) die in mehreren Bereichen zum Teil lang andauernden Diskussionen und Entwicklungen zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Dies bezieht sich vornehmlich auf Kinder, die außerhalb einer bestehenden Ehe geboren werden, auf die elterliche Sorge von miteinander nicht verheirateten Eltern, auf die elterliche Sorge bei Trennung und Scheidung sowie auf die Interessenvertretung von Kindern im Verfahren. Ursache dieser Gesetzesveränderungen waren letztlich gesellschaftliche Veränderungen und fachliche Entwicklungen, nicht zuletzt aber auch entsprechende einschlägige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, etwa zum Recht auf das Wissen um die eigene Abstammung (BVerfGE 79, 256 ff.), zur gemeinsamen elterlichen Sorge miteinander nicht verheirateter Eltern (BVerfGE 84, 168 ff.), zur alleinigen elterlichen Sorge bei Scheidung (BVerfGE NJW 1983, 101 ff.) und zum Verfahrenspfleger (BVerfGE 72, 122 ff.; BVerfGE 75, 201 ff.). So wurde mit der Verabschiedung des Gesetzes eine, zum Teil im Vorfeld auch kontroverse, Diskussion – unter Einbezug der Positionen der UNO-Kinderrechtskonvention – zum Abschluss gebracht.

Die im Nachfolgenden dargestellten Untersuchungsergebnisse basieren auf Erkenntnissen aus dem Jahr 2000, die im Rahmen einer Erkundungserhebung unter der fachlichen Leitung von Prof. Münder und Prof. Seidenstücker durch Sozialpädagogik-Studenten an der TU Berlin durchgeführt wurde (Seidenstücker 2001). Diese fungiert als eine Voruntersuchung für eine ab der zweiten Jahreshälfte 2003 geplante bundesweite Erhebung zur Arbeitsweise der öffentlichen und freien Jugendhilfe zur Umsetzung des KindRG. Dabei interessierte und interessiert die Frage, ob die Intentionen des Gesetzgebers, die Rechte von Kindern und die Autonomie von Eltern zu stärken, sich in der Arbeitsweise der Fachkräfte der Jugendhilfe widerspiegeln. Ohne Zweifel haben sich mit dem KindRG eine Reihe von neuen inhaltlichen Anforderungen und neue Aufgabenfelder für die öffentliche und freie Jugendhilfe ergeben. Dies gilt neben der Rechtspflege im Besonderen auch für die in diesen Kontext beratenden und helfenden Berufe. Die Voruntersuchung und andere einschlägige Untersuchungen machen deutlich, dass die Realsituation wesentlich von der individuellen Arbeitsweise und der Einstellung der professionell tätigen Personen beeinflusst wird, die mit der Anwendung und Umsetzung der Normen zu tun haben.

Stand der Forschung

Da die Einführung dieses Gesetzes aber erst relativ jung ist, gibt es zu dessen Umsetzung in der Arbeitsweise der damit befassten Professionen, insbesondere der sozialen Dienste, außer der Studie von Proksch (2003) derzeitig immer noch keine abgeschlossenen überregionalen empirischen Untersuchungen. Wohl aber liegen inzwischen enger gefasste Einzeluntersuchungen, besonders im Kontext von juristischen und sozialpädagogischen bzw. psychologischen Graduierungsarbeiten an Universitäten und Fachhochschulen, vor. Weiterhin wurden Qualitätsparameter für fachliche Standards von inzwischen etablierten regionalen bzw. bundesweiten thematischen Arbeitskreisen bzw. Arbeitsgemeinschaften (so zum begleiteten Umgang, zur Verfahrenspflegschaft usw.) entwickelt.

Die o.g., im Auftrage des Bundesministeriums für Justiz von Proksch durchgeführte repräsentative Studie bezieht sich vornehmlich auf ein zentrales Reformanliegen der Sorgerechtsregelungen nach Trennung und Scheidung. Der Endbericht liegt inzwischen vor und trifft auch Aussagen zur Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Justiz und nimmt aus der Sicht von „Scheidungseltern“ und verschiedener Professionen (Richter, Anwälte) eine Bewertung der Arbeitsweise der öffentlichen und freien Jugendhilfe vor. In der repräsentativen Untersuchung der Arbeitsgruppe von Fthenakis (2001), die im Auftrage des BMFSFJ zum „beaufsichtigten und begleiteten Umgang“ durchgeführt wurde, werden aus der aktuellen Situation Folgerungen für fachliche Standards für die Arbeitsweise der Jugendhilfe gezogen.

Unsere Erkundungserhebung bezog sich auf vier Schwerpunkte:

- Änderungen im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge bei Trennung und Scheidung,
- Änderungen beim Umgangsrecht,
- Entwicklungen bei der Verfahrenspflegschaft,
- Änderungen bei der gesetzlichen Amtspflegschaft.

Dazu wurden Befragungen mit JugendamtsmitarbeiterInnen auf der Basis leitfadengestützter Interviews durchgeführt und Angaben zu zahlenmäßigen Entwicklungen nach der Gesetzesänderung erbeten. Die Interviews fanden in 14 Jugendämtern aus 5 Bundesländern statt. Dazu wurden Gruppeninterviews mit 4 bis 5 Fachkräften durchgeführt, die unmittelbar mit der Umsetzung des neuen Rechts befasst sind, und auch mit Vertretern aus der Leitungsebene, um möglichst auch fallübergreifende Aspekte bei der Realisierung neuer Anforderungen im Jugendamt widerspiegeln zu können. Im Nachfolgenden werden einige Ergebnisse dieser Untersuchung, gegliedert nach den jeweiligen Untersuchungsschwerpunkten, und unter partiellem Einbezug von anderen Erkenntnissen, insbesondere aus der Studie von Proksch, vorgestellt.

Änderungen im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge bei Trennung und Scheidung

Ein Zentralgedanke der gesetzlichen Veränderung war bekanntlich der des Fortbestehens der Elternschaft nach Trennung und Scheidung, verbunden mit der rechtlichen Regelung der gemeinsamen elterlichen Sorge (geS), welche in ca. Zweidrittel aller Fälle auch beibehalten wird. Der Gesetzgeber indes hatte in seiner amtlichen Begründung deutlich gemacht, dass die geS als gleichberechtigte Alternative neben der alleinigen elterlichen Sorge (aeS) stehe. Insofern wurde also nicht die geS favorisiert (BT-Drucksache 13/4899). Willutzki stellt fest, dass sich die Obergerichtliche Rechtsprechung in ihren veröffentlichten Entscheidungen bis auf wenige Ausnahmen ganz eindeutig zur „gemeinsamen Sorge als Regelfall bekannt habe“ (Willutzki 2000, S. 46).

Aus unseren Untersuchungsergebnissen geht hervor, dass sich Beratungsinhalte vornehmlich um die konkrete Ausgestaltung der Begriffe von „Angelegenheiten der Alltagssorge“ und solcher von „erheblicher Bedeutung“, zu denen der andere Elternteil als Inhaber des Personensorgerechts ein Mitspracherecht hat, ranken. Es wird darüber berichtet, dass in diesem Konstrukt immer dann (erwartungsgemäß) Konfliktpotenziale liegen, wenn die Eltern nicht vermögen, ausreichend im Interesse ihrer Kinder zu kooperieren. Vornehmlich ab dem Mittelstand aufwärts füllt dieses Konfliktpotenzial spätestens seit In-Kraft-Treten des KindRG die therapeutischen und Mediationspraxen.

Wir untersuchten, wie die Jugendämter ihrer Informations- und Beratungspflicht in Fällen von Trennung/Scheidung (§17 Abs. 3 KJHG) nachkommen. In fast allen Jugendämtern geschieht dies gem. §52 a KJHG durch Elternbriefe oder Merkblätter. Die Auswertung dieser Unterlagen ergab, dass die überwiegende Mehrheit der Jugendämter sachlich auf ihre unterstützende Vermittlungsrolle im Falle einer nicht einvernehmlichen Haltung bezüglich der künftigen Ausübung des Sorgerechtes aufmerksam macht. Einige der Elternbriefe ließen aber eine eher bürokratische Kontrollhaltung durch die Diktion des Anschreibens deutlich werden.

Sowohl unsere Untersuchung als auch die von Proksch (vgl. 2003, S.10) machen deutlich, dass in diesem Feld der Beratungstätigkeit – auch bezogen auf Umgangskonflikte – der Jugendhilfe eine Art Filterfunktion zukommt, wodurch häufig gerichtliche Verfahren ganz im Sinne der Gesetzesintentionen vermieden werden können. Die Fachkräfte der Jugendhilfe stehen in der Beratungstätigkeit mehr denn je im Spannungsfeld einer im Einzelfall zu treffenden Entscheidung hinsichtlich der Frage nach dem Kindeswohl im Kontext der Betonung von Bindungsbeziehungen des Kindes zu seinen Elternteilen in Abwägung zur Kooperationsfähigkeit bzw. Kooperationsbereitschaft seiner Elternteile. Die Erhebungen weisen darauf hin, dass die eigene Positionierung in der Diskussion um das „Parental Alienation Syndrome“ (PAS) für die Beratungsinhalte von Relevanz ist. Jene Fachkräfte, die vor allem das Fortbestehen gewachsener Bindungen als bedeutsam ansehen, bewerten das Wohl des Kindes anders als jene, die vor allem ein Aufwachsen ohne vermeidbare Konflikte und Spannungen in Vordergrund stellen, und sie setzen folglich in ihrer Beratungstätigkeit unterschiedliche Akzente. Im Kern erfolgt demnach eine unterschiedliche Bewertung der zwischen den Eltern gegebenen Konfliktdynamik und den damit verbundenen bzw. erwarteten Folgen für die Kinder.

Was die Zufriedenheit der Eltern mit der Beratungstätigkeit der Fachkräfte der Jugendhilfe betrifft, sind die Forschungsergebnisse von Proksch aufschlussreich: Befragt danach, wie hilfreich sie die Beratung bzw. die Information durch das Jugendamt einschätzen, antworteten 26,9 % der befragten Väter mit gemeinsamer elterlicher Sorge, dass sie diese als sehr hilfreich bzw. hilfreich erlebt haben. Aber auch gleichermaßen etwas mehr als ein Viertel (27,1 %) gibt an, dass sie diese Beratungstätigkeit wenig bzw. überhaupt nicht als hilfreich empfanden. Beinahe identisch sind die Einschätzungen der Mütter (sehr hilfreich/hilfreich 27,2 %, wenig/überhaupt nicht hilfreich 25,6 %). Ein weiteres Viertel (24,3 % der Väter, 22,9 % der Mütter) (vgl. Proksch 2001, S. 167) der befragten Eltern teilte mit, dass keinerlei Information durch das Jugendamt an sie erfolgte. Unschwer wird deutlich, dass hier ein Nachhol- und Qualifizierungsbedarf in den Jugendämtern besteht, und es bleibt abzuwarten, ob durch die Einbeziehung der freien Jugendhilfe (insb. der Beratungsstellen) in unsere geplante Untersuchung ein optimistischeres Bild gezeichnet werden kann.

Änderungen beim Umgangsrecht

Der mit der Kindschaftsrechtsreform begründete Rechtsanspruch des Kindes auf Umgang mit beiden Elternteilen führte ebenfalls zu einer Ausweitung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit der Jugendämter (und freien Träger). Die Erkenntnisse aus diesem Feld zeigen, dass verständlicherweise das neue Recht bei den Eltern noch nicht durchgängig eine Bewusstseinsänderung dahingehend schaffen konnte, dass zum Kindeswohl auch der unbehinderte Kontakt des Kindes zum anderen Elternteil gehört. Die Stärkung der Rechte der Kinder in Verbindung mit der Einbindung der Väter durch die gemeinsame elterliche Sorge in ca. 75 % der Fälle führt aber erwartungsgemäß dazu, dass Väter nunmehr verstärkt den Umgang mit ihren Kindern einfordern und eine Unterstützung von der

Jugendhilfe erwarten. Dieses Ergebnis wird auch durch die Proksch-Studie (vgl. 2003, S. 10) gestützt, wonach die Jugendämter dadurch teilweise erhebliche Aufgabenzuwächse hinsichtlich der Beratung und Unterstützung erfahren haben. Im Bewusstsein der Ämter, wie wir bei unserer Erkundungserhebung herausfanden, sind aber in erster Linie immer noch die Eltern Ansprechpartner, wenn es um Umgang geht. Das Recht der Kinder auf Beratung wird in der Regel nur im Zusammenhang mit der Beratung der Eltern eingelöst oder wenn sich die (älteren) Kinder aus eigener Initiative an das Jugendamt wenden. Direkte kind- und jugendgemäße Informationswege, um Kinder über ihre Rechte zu informieren, werden von Seiten der Jugendhilfe nur in Ausnahmefällen genutzt, wenngleich Proksch darauf aufmerksam macht, dass sich insgesamt die Inanspruchnahme von Beratung durch Kinder und Jugendliche erhöht habe (ebd.).

Im Ergebnis der KindRG haben sich ausdifferenzierte Formen des begleiteten, beaufsichtigten, beschützten Umgangs gemäß § 1684 Abs. 4 Satz 3 BGB etabliert, welche zu einer erheblichen Arbeitsbelastung der Jugendämter führten. In der Folge wurden vor allem freie Träger mit der Realisierung dieser Aufgaben betraut. Zugleich stiegen damit die Erwartungen an den „professionellen Umgangsbegleiter“, für den inzwischen differenzierte Anforderungsprofile und Zusatzqualifikationen erarbeitet wurden.

Allerdings sollte im Zusammenhang mit den inzwischen erarbeiteten fachlichen Standards für diese Formen des Umgangs das Maß an Professionalisierung überdacht werden. Dem gesellschaftlichen wie fachlichen Trend nach immer weiterer Verberuflichung bei der Lösung von Lebenskonflikten und Lebenskrisen folgend, wird auch hier ein hohes Maß an Professionalisierung, insbesondere was die erwarteten Zusatzausbildungen betrifft, vorausgesetzt. Hier liegt die Vermutung nahe, dass neben den Interessen von Kindern und ihren Eltern auch Eigeninteressen von Fachkräften hinsichtlich der Erschließung und/oder gar Okkupierung eines Arbeitsfeldes eine Rolle spielen könnten. Dadurch wird in diesen Modellen/Standards auch die Einbeziehung von Ehrenamtlichen nicht selten behindert, wenn nicht sogar generell ausgeschlossen, was an der Lebenswirklichkeit vorbeizugehen droht.

Entwicklungen bei der Verfahrenspflegschaft

Eine weitere zentrale Neuerung erfolgte mit dem § 50 FGG, der Verfahrenspflegschaft, die mit dem Ziel der Interessenwahrnehmung des minderjährigen Kindes vor Gericht eingeführt wurde. Diese gesetzliche Änderung zielt ebenfalls auf die Stärkung der Rechtsposition des Kindes. Seine primäre Aufgabe ist es, verfahrensrechtlich sicherzustellen, dass die Individualität des Kindes, seine Wünsche und Interessen als Grundrechtsträger ausreichend berücksichtigt werden und seine Rechte im Verfahren umfangreichen Schutz erfahren.

Die Jugendämter, die in unserer Erkundungserhebung einbezogen waren, hatten alle bis auf eine Ausnahme bereits erste Erfahrungen mit den Verfahrenspflegern gemacht. Weit überwiegend wurden diese positiv bewertet.

Was die Profession der Verfahrenspflegern betrifft, waren in diesen Verfahren überwiegend Rechtsanwälte als Verfahrenspfleger bestellt worden, zu etwa einem Drittel aber auch Psychologen, Sozialarbeiter und in zwei Fällen Erzieher.

Befragt nach ihrem Idealbild, über welche Ausbildung ein Verfahrenspfleger verfügen sollte, wurde einhellig von allen Befragten eine Fachkraft favorisiert, die sowohl über umfangreiche rechtliche, aber auch psychologische und pädagogische Kenntnisse verfügt.

Drei Viertel der Befragten lehnten eine Bestellung von „Laien“ – die der Gesetzeber als möglich aufgenommen hat – für die Funktion des Verfahrenspflegers rundherum ab, weil diese aus ihrer Sicht nicht über die notwendigen umfangreichen Fachkenntnisse verfügen würden. Etwa ein Viertel der Befragten standen dieser Möglichkeit aber durchaus positiv gegenüber. Voraussetzung für die Bestellung von „Laien“ sei dann aber, dass auf jeden Fall sichergestellt werden müsse, dass weder Kontakt noch ein Vertrauensverhältnis zu den Eltern des betroffenen Kindes bestehen dürfe und dass diese Person über notwendige Rechtskenntnisse verfügen müsse.

Im Gegensatz zu der klar umrissenen Aufgabenzuweisung des Jugendamtes hat der Gesetzgeber eine Festlegung des Aufgabenfeldes für den Verfahrenspfleger nicht vorgenommen. Drei wichtige Kriterien sind es, auf deren Regelung der Gesetzgeber verzichtet hat: Es fehlen klare Vorgaben des Gesetzgebers

- zur Funktion der Verfahrenspflegschaft
- zu ihren Handlungsbefugnissen
- sowie zu ihrer Qualifikation (vgl. Willutzki 2002, S. 186).

Die Auffassungen, über welche Befugnisse der Verfahrenspfleger verfügt und welche Aufgaben er konkret hat oder haben sollte, liegen in der Praxis zum Teil weit auseinander, was vermutlich seine Ursachen hauptsächlich in der fehlenden Gesetzesaussage haben dürfte. Sicher ist bisher nur, dass es seine Aufgabe ist, die Vorstellungen und Wünsche des Minderjährigen in das Verfahren einzubringen. Umstritten ist allerdings, ob dabei eine Bindung an den Kindeswillen besteht oder ob das wohl verstandene Interesse des Kindes – das Kindeswohl also – Maßstab des Handelns sein sollte (vgl. Schön, S. 110). In der fachlichen bzw. sozialwissenschaftlichen Diskussion haben sich gewissermaßen zwei Lager gebildet: Die einen meinen, der Verfahrenspfleger solle ausschließlich dem Willen des Kindes verpflichtet sein und dem gemäß als „Sprachrohr“ des Kindes dem Richter dessen Wünsche und Vorstellungen vortragen. Andere fordern, dass der Verfahrenspfleger als Interessenvertreter des Kindes vorwiegend dem Kindeswohl verpflichtet sei. In manchen Aufsätzen in der einschlägigen Fachliteratur finden sich beinahe unendliche Aufzählungen von Befugnissen und Aufgaben der Verfahrenspfleger. So wird beispielsweise vorgeschlagen, dass sich der Verfahrenspfleger nach gründlichem Studium der Gerichtsakten im Gespräch mit sämtlichen Verfahrensbeteiligten (Kind, Eltern, Jugendamt, Sachverständigen, Lehrern, Erziehern ...) einen Überblick über die Situation des Kindes verschaffen sollte. Im Einzelfall könne dies zeit- und kostenintensive Bemühungen notwendig machen, wie z.B. das Aufsuchen eines im Ausland lebenden Elternteils. Ferner habe er darauf hinzuwirken, dass – wenn er es für notwendig hält – das Gericht z.B. zur weiteren Sachverhaltsaufklärung einen Gutachter bestellt. Denkbar sei auch, dass der Verfahrenspfleger mediativ unterstützt, um evtl. bestehende Streitpunkte außergerichtlich zu lösen und noch einiges mehr ... (hierzu kritisch Schön, S. 110).

Auch ein Blick in die Rechtsprechung hilft hier nicht wirklich weiter: Dieselben kontroversen Auffassungen wie in der sozialwissenschaftlichen Diskussion spiegeln sich in den veröffentlichten Rechtsprechungen der Oberlandesgerichte wider. So betont beispielsweise das Oberlandesgericht Frankfurt am Main im Beschluss vom 23.2.2000, dass alle „Maßnahmen“, also Handlungen und Aktivitäten eines Verfahrenspflegers, sich allein am Kindeswohl zu orientieren haben. Das Kammergericht in Berlin mit Beschluss vom 17.5.2000 hingegen stellte fest, dass mit der Verfahrenspflegschaft keine weitere dem objektiven Kindeswohl verpflichtete Institution geschaffen werden sollte. Der Verfahrenspfleger solle vielmehr dem Gericht den Willen, die Wünsche und die eigenständigen Interessen des Kindes nahe bringen (vgl. Balloff/Stötzel, S. 47).

Augenblicklich scheint die Rolle und das Aufgabenfeld des Verfahrenspflegers noch nicht eindeutig bestimmt. Auch wenn eine Vielzahl von Organisationen (z.B. Bundesarbeitsgemeinschaft für Verfahrenspflegschaft für Kinder und Jugendliche e.V., Institut Gericht & Familie Berlin/Brandenburg e.V., Diakonische Akademie Deutschland gGmbH, um nur einige zu nennen) sich um das Profil und die Ausbildung von Verfahrenspflegern in umfassender und qualifizierter Weise verdient macht, ist ein einheitliches Bild bezüglich dessen, was die unterschiedlichen Verfahrenspfleger im Einzelnen genau tun, noch nicht in Sicht. Die Frage, was ein Minderjähriger von seinem Verfahrenspfleger erwarten kann, hängt im Augenblick anscheinend (noch) maßgeblich von der Qualifikation und dem fachlichen Selbstverständnis der Person ab, die die Verfahrenspflegschaft führt, bzw. inwieweit sich diese an die inzwischen formulierten Qualitätsstandards halten (können) (vgl. Weber, S. 390).

Was den quantitativen Umfang des Einsatzes von Verfahrenspflegern betrifft, geben Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes Auskunft. Demnach wurden im Jahr 2000 in 3.757 abgeschlossenen Verfahren Verfahrenspfleger bestellt. Das bedeutet im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um etwa 1.200 Fälle. In Anbetracht dieser Zahlen kann man sicherlich davon ausgehen – zumindest, wenn man den Daten des Statistischen Bundesamtes Glauben schenkt –, dass nur in einem Bruchteil der Verfahren, in denen als Regelfall ein Verfahrenspfleger eingesetzt werden müsste, dieser auch tatsächlich bestellt wird. Wenn man bedenkt, dass es in Deutschland jährlich mindestens rund 9.000 Verfahren allein aufgrund von Kindeswohlgefährdung gibt, dürfte der Rechtspsychologe Balloff mit seiner Schätzung von rund 20.000 Fällen jährlich, in denen ein Verfahrenspfleger eingesetzt werden könnte, mit Sicherheit nicht zu hoch liegen (vgl. Salgo, S. 189).

Auf jeden Fall deuten die Zahlen darauf hin, dass zwar vermehrt Verfahrenspfleger eingesetzt werden, dass aber bei weitem nicht alle Kinder und Jugendliche, die dem Regelfall zufolge Anspruch auf einen Verfahrenspfleger hätten, diesen auch zur Seite gestellt bekommen. Dies entspricht übrigens auch den Rückmeldungen aus der Praxis der Jugendämter. Sehr häufig berichteten die Sozialarbeiter, dass ihnen zuweilen nicht nachvollziehbar sei, nach welchen Kriterien Verfahrenspfleger durch die Richter bestellt würden bzw. aus welchen Gründen in manchen Fällen darauf verzichtet werde. Dies führe zuweilen dazu, dass sie ihrerseits dem Richter gegenüber eine Pflegerbestellung anregen.

Vor allem dann, wenn einer der Regelfälle vorliegt, in denen ein Verfahrenspfleger bestellt werden muss, kann die Jugendhilfe durch die Anregung, möglichst früh einen Verfahrenspfleger zu bestellen, dazu beitragen, dass die Interessen der Kinder in qualifizierter Weise Berücksichtigung finden. In diesem Zusammenhang sollten für die Auswahl des Verfahrenspflegers dem Gericht – falls dies für den individuellen Einzelfall von Bedeutung ist – auch notwendige Kriterien wie fachliche Qualifikation, einschlägige Qualifizierungen, Geschlecht oder Fremdsprachenkenntnisse mitgeteilt werden (vgl. Weber, S. 392).

Was die fachliche Weiterentwicklung dieses wichtigen Arbeitsfeldes der Interessenvertretung von Minderjährigen angeht, können wir uns nur dem treffenden Wunsch Meysens anschließen: „Es bleibt zu hoffen, dass ihm zukünftig überall der Stellenwert, die Akzeptanz und die Ressourcen zugedacht werden, die er benötigt, um seine unverzichtbare Funktion im gerichtlichen Verfahren zu erfüllen, und dass er dabei die Grenzen seines Auftrages zu respektieren vermag“ (Meysen, S. 381).

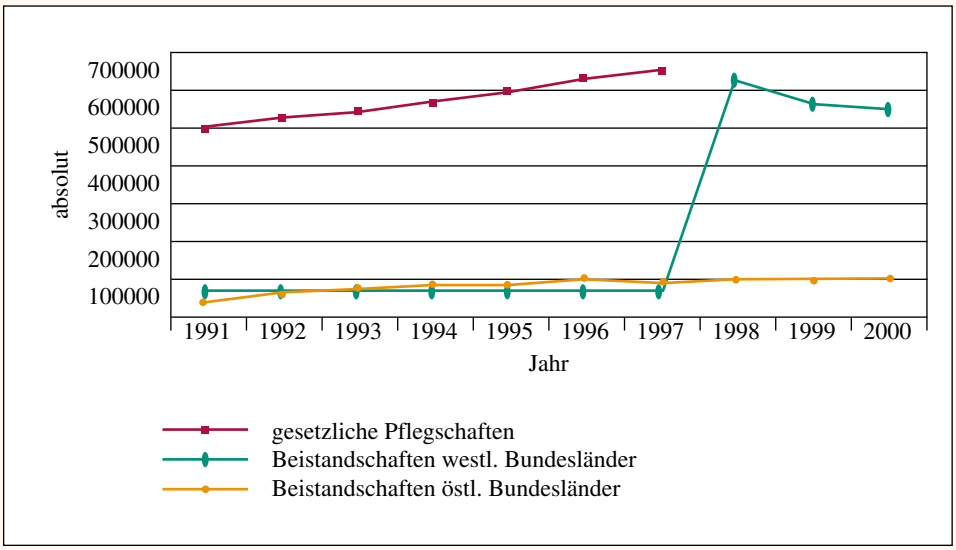
Änderungen bei der gesetzlichen Amtspflegschaft

Zum 1. Juli 1998 wurde bekanntlich die gesetzliche Amtspflegschaft für Minderjährige, deren Mütter bei der Geburt nicht verheiratet waren, in den westlichen Bundesländern abgeschafft. Ersetzt wurde sie durch das Recht für alle allein sorgenden Eltern – unabhängig von ihrem Familienstand –, beim Jugendamt eine Beistandschaft zu beantragen. Der Personenkreis, der für die Einrichtung einer Beistandschaft in Frage kam, hatte sich damit zunächst um die allein sorgeberechtigten Eltern nach einer Scheidung erweitert, bezog sich zu diesem Zeitpunkt allerdings nur auf Elternteile, die die elterliche Sorge für ihr Kind alleine ausübten.

In der Praxis wurde aber immer wieder deutlich, dass Probleme auch dort auftraten, wo Eltern nach einer Scheidung das Sorgerecht gemeinsam ausübten, dass Unterstützung bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen auch bei gemeinsam Sorgeberechtigten benötigt wurde. Verschiedentlich wurde aus unterschiedlichen Perspektiven deshalb eine Nachbesserung des Gesetzes eingefordert, denn die Frage, ob eine Beistandschaft notwendig oder gewünscht ist, hängt von der realen Lebenswirklichkeit ab und nicht von der Frage, wie die elterliche Sorge geregelt ist. Gerade weil der Gesetzgeber darauf abzielt, dass die gemeinsame elterliche Sorge beibehalten werden soll, wo immer dies möglich ist, sollte der allein betreuende Elternteil mit gemeinsamer elterlicher Sorge bezogen auf die Beistandschaft nicht schlechter gestellt werden als allein Sorgeberechtigte.

Mit In-Kraft-Treten des Kinderrechteverbesserungsgesetz am 12. April 2002 ist nunmehr die Errichtung einer Beistandschaft gem. §§ 1712 ff. BGB auch bei gemeinsamer Sorge der Eltern möglich. „Steht die elterliche Sorge für das Kind den Eltern gemeinsam zu, kann der Antrag auch von dem Elternteil gestellt werden, in dessen Obhut sich das Kind befindet“ (§ 1713 Abs. 1 Satz 2 BGB).

Die folgende Graphik gibt einen Überblick über die quantitative Entwicklung der Beistandschaften im von Zeitraum 1991 bis 2000. Es handelt sich hier um absolute Zahlen:



Die Linie mit dem quadratischen Symbol zeigt die gesetzlichen Amtspflegschaften von 1991 bis zum Jahr 1997: Ein Anstieg um rund 150.000 Pflegschaften, der nicht sonderlich verwundert, weil ja bekannt ist, dass die Zahl der Kinder von nichtverheirateten Paaren steigt. Im Jahr 1998 – das Jahr der Einführung des Kindschaftsrechtsreformgesetzes – liegt in den westlichen Bundesländern die Zahl der Beistandschaften dann bei 622.000 und sinkt im Jahr 2000 schließlich auf 568.000. Wenn man allerdings bedenkt, dass sicherlich ein nicht unerheblicher Teil der gesetzlichen Pflegschaften zwar formal geführt wurde, de facto aber alles Notwendige bereits geregelt war, kann man wahrscheinlich davon ausgehen, dass ein großer Teil der gesetzlichen Pflegschaften nicht in Beistandschaften überging, weil es schlichtweg keinen Regelungs- und Unterstützungsbedarf mehr gab. Insofern erscheint uns die quantitative Entwicklung der Beistandschaften in den westlichen Bundesländern durchaus positiv.

Ein noch deutlicherer Trend zeichnet sich in den östlichen Bundesländern ab: Hier hat sich die Anzahl der Beistandschaften von 33.100 im Jahr 1991 auf 92.200 beinahe verdreifacht. Diese Entwicklung kann durchaus als Referenz für die Kollegen in der Beistandschaft interpretiert werden, dass die Dienstleistung, die sie erbringen, von den Bürgern gewollt ist. Hier soll allerdings keine abschließende Bewertung dieser quantitativen Entwicklung vorgenommen werden, die sicherlich einer erweiterten sozialwissenschaftlichen Interpretation bedarf (Stichwort: soziale Sicherheit).

Obwohl in den westlichen Bundesländern ein leichter Rückgang der Fallzahlen zu erkennen ist, berichteten Fachkräfte, dass insbesondere eben die Fälle wegfielen, in denen kein Handlungsbedarf an Vaterschaftsfeststellung oder der Geltendmachung von Unterhaltszahlungen (mehr) bestand: so genannte „stille“ Akten, die in der Praxis ohnehin keine Arbeit mehr machten. Insofern ergab sich für den realen Arbeitsumfang keine nennenswerte Arbeitserleichterung. Vielmehr brachten die seit April 2002 „neuen“ Fälle, die Beistandschaften, die infolge einer Scheidung eingerichtet wurden, einen erheblichen Mehrbedarf an Beratung und Schriftwechsel mit sich. Dies auch deshalb, weil diese Eltern häufig in hochkonflikthaften Beziehungen zueinander stehen und eine Einigung, auch aufgrund oft unklarer vermögensrechtlicher Aufteilung, über Ehegattenunterhalt besonders kompliziert zu erreichen ist (vgl. Roos, S. 540 ff.).

Im Weiteren haben wir die Fachkräfte gefragt, was denn die hauptsächlichen Gründe seien, deretwegen Beistandschaften beendet werden. Die Beistände gaben an, dass die Mütter die Beendigung hauptsächlich deshalb beantragen, weil das Ziel, weswegen die Beistandschaft bestand, erreicht wurde – also die Vaterschaft festgestellt wurde und die Unterhaltsfragen zur Zufriedenheit geregelt werden konnten. Es wurde aber auch berichtet, dass einige Mütter die Beistandschaft beenden, weil sie sich künftig von einem Rechtsanwalt vertreten lassen möchten und sich von ihm erhoffen, dass dieser schneller und effektiver ihre Ansprüche als das Jugendamt durchzusetzen in der Lage ist. Darin liege aber auch der häufigste Grund, wenn Mütter nach Beendigung einer Beistandschaft diese erneut beantragen: Weil der Rechtsanwalt eben nicht in der erhofften Weise für sie tätig wurde und das Jugendamt in Folge dessen doch die bessere – und auch Kosten sparendere – Alternative für sie war. Der weitaus häufigere Grund der Beendigung von Beistandschaften ist allerdings – wie vielleicht auch nicht anders zu erwarten – das Erreichen der Volljährigkeit des Kindes.

Die neue Rechtslage erfordert ein verändertes Selbstverständnis der MitarbeiterInnen und auch eine veränderte Aufgabenwahrnehmung. War es zuvor zunächst nur notwendig, nicht verheiratete Mütter bei der Geburt über den Eintritt der gesetzlichen Pflegschaft zu informieren, sind die Fachkräfte nun verpflichtet gem. § 52 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes über die Möglichkeit einer Beistandschaft zu informieren, gewissermaßen dafür zu „werben“. So machen manche Jugendämter gezielt in Krankenhäusern, bei Frauenärzten und in Hebammen-Praxen Werbung für das Angebot der Beistandschaft. Sehr viele Jugendämter nutzen auch das Internet, um über ihr Leistungsspektrum zu informieren – dies aber unterschiedlich ansprechend und detailliert. Zuweilen sind diese allerdings auch inhaltlich nicht auf den neuesten Stand der gesetzlichen Entwicklung.

Nun ist dieser neue verbindliche (erweiterte) Beratungsauftrag im Rahmen der Beistandschaft gar nicht so leicht zu realisieren. Ein Großteil der Beistände verfügt über eine Ausbildung im Verwaltungsbereich, hat von daher eher selten eine originär pädagogische Ausbildung, ebenso selten pädagogische Zusatzausbildungen, die den Grundstock für qualifizierte Beratungsprozesse legen könnten.

Weiterhin wissen wir aus unserer kleinen Studie, aber auch aus verschiedensten Veröffentlichungen, dass es den Beistand – also die Fachkraft, die ausschließlich mit der Führung von Beistandschaften betraut ist – nur sehr selten gibt. Die meisten führen zugleich mehrere bestellte Vormundschaften und Pflegschaften bzw. sind zugleich mit unterschiedlichsten weiteren Aufgaben befasst.[1]

Roos schrieb in der Fachzeitschrift (damals noch) „Der Amtsvormund“ (jetzt „Das Jugendamt“), der Beistand sei „überspitzt formuliert eine Art Anwalt, Notar, Finanzberater und Sozialarbeiter in einer Person“ (S. 531). Selbst wenn er also ausschließlich mit der Führung von Beistandschaften befasst ist, hat er im Rahmen der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben mit der Vaterschaftsfeststellung, der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen und der entsprechenden Ermittlungsarbeit, Beurkundungen und vielem mehr zu tun. Beratung war demzufolge bisher keineswegs das „Hauptgeschäft“ der Beistände, sie kommt aber als Anforderung seit dem In-Kraft-Treten des KindRG in zunehmenden Maße auf sie zu. Denn für den Bürger ist der Beistand häufig die erste Anlaufstelle, um die vielfältigen Beratungs- und Hilfsmöglichkeiten des Jugendamts kennen zu lernen. Deshalb ist es auch nötig, dass er über ein umfangreiches Wissen der Jugendhilfelandschaft und der unterschiedlichen Angebote und Leistungen verfügt, die von Eltern, Kinder und Familien in Anspruch genommen werden können, wenn spezifische Problemlagen bewältigt werden müssen. Der Beistand muss erkennen, ob der Hilfe suchende Elternteil evtl. Schwierigkeiten hat, seine erzieherischen oder sorgerechtlichen Pflichten zu erfüllen. In diesem Fall muss er gegebenenfalls eine intensivere Betreuung durch den ASD vermitteln und einleiten.

Die Befürchtungen, dass das Jugendamt seine Schutzfunktion ab der Geburt eines Kindes nicht mehr ausreichend ausüben und erst dann tätig werden kann, wenn „das Kind schon in den Brunnen gefallen ist“, hat sich überwiegend nicht bestätigt. Vielmehr wird eine frühzeitige Information und eine umfangreiche Beratung von der Bevölkerung gerne angenommen. Zugleich kann man allerdings feststellen, dass eben dieser Beratungsauftrag mit der nun neuen „Dienstleistungsperspekive“ noch nicht flächendeckend in allen Jugendämtern und bei den dort tätigen Fachkräften in gewünschtem Maße umgesetzt wird bzw. umgesetzt werden kann. Das hat damit zu tun, dass sich teilweise das Selbstverständnis und der damit verknüpfte Rollenwandel der Beistände noch nicht allerorts vollzogen hat.

Eine Entwicklungsaufgabe besteht in jenen Jugendämtern, in denen es noch nicht geschehen ist, in Zusammenarbeit mit dem ASD die Koordinierung der Aufgaben zu optimieren und insofern eine klare Rollenausgestaltung vorzunehmen. Diese hängt sicherlich von den ganz konkreten organisatorischen Bedingungen im jeweiligen Jugendamt, aber auch von den Fallzahlen und den spezifischen Ausbildungs-/Fähigkeitsprofilen der jeweiligen Mitarbeiter/innen ab.

Literatur:

Balloff, R./Stötzel, M.: Verfahrenspflegschaft nach § 50 FGG aus der Perspektive des Kindes. In: Kind-Prax 2/2002, S. 47–52.

Fthenakis, W.: Entwicklung von Interventionen im Scheidungsgeschehen – beaufsichtigter und begleiteter Umgang gem. § 1684 Abs. 4 BGB. Staatsinstitut für Frühpädagogik. München 2001.

Meysen, T.: Verfahrenspfleger zwischen Mediator und Anwalt des Kindes. In: JAmt 9/2001, S. 381.

Proksch, R.: 2. Zwischenbericht zur Begleitforschung zur Umsetzung der Neuregelung zur Reform des Kindschaftsrechts. Teil 2, 2001.

Proksch, R.: Begleitforschung zur Umsetzung der Neuregelung zur Reform des Kindschaftsrechts. Bundesanzeiger Verlag. Reihe Rechtstatsachenforschung 2003.

Salgo, L.: Zum Stand der Verfahrenspflegschaft. Forderungen, Erklärungen und Statistiken. In: Kind-Prax 6/2002, S. 187–193.

Schön, B.: Verfahrenspflegschaft – Chance für Kinder und Jugendliche? In: JAmt 3/2001, S. 109–116.

Roos, H.: Das Sachgebiet „Beistandschaft“ im Jugendamt. In: Der Amtsvormund, 7/2000, S. 529–542.

Seidenstücker, B.: Zur Umsetzung des neuen Kindschaftsrechts in der Arbeit von Jugendämtern. In: ZfJ 3/2001, S. 88–97.

Weber, C.: Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche gem. § 50 FGG. In: JAmt 9/2001, S. 389–392.

Willutzki, S.: Umsetzung der Kindschaftsrechtsreform in der Praxis. In: Kind-Prax 2/2000, S. 45–48.

Willutzki, S.: Verfahrenspflegschaft als Kinderschutz. In: Kind-Prax 6/2002, S. 183–187.

1) Vgl. hierzu auch die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Perspektiven der bestellten Amtsvormundschaft/-pflegschaft für Minderjährige“ des ISA e.V., welche voraussichtlich im Juli 2003 von Hansbauer/Mutke/Oelerich bei Leske & Budrich veröffentlicht werden.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.4

Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung: Förderung durch die Jugendhilfe

Donnerstag, 8. Mai 2003

14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Zusammenarbeit zwischen Psychiatrie und Jugendhilfe – Chancen und Risiken**

Dr. Marianne Kunze-Turmann, Ärztin für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Sachgebietsleitung Sozialmedizinischer Beratungsdienst, Kassel

Diskussion:

- **Zusammenfassung „Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung: Förderung durch die Jugendhilfe"**

Dr. Heike Schmid

Zusammenarbeit zwischen Psychiatrie und Jugendhilfe – Chancen und Risiken

Marianne Kunze-Turmann

Kinder und Jugendliche mit (drohenden) seelischen Behinderungen haben einen komplexen Hilfebedarf. Sie haben Anspruch auf Leistungen aus unterschiedlichen Hilfesystemen, v.a. im Bereich der Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie, aber auch in Schule, Arbeitsrehabilitation, Drogenhilfe u.a.

Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie (und Schule und Arbeitsverwaltung und Drogenhilfe u.a.) sind also gezwungen zur Zusammenarbeit, spätestens seit der Einführung des SGB VIII und der darin geregelten Zuständigkeit der Jugendhilfe für die Eingliederung junger Menschen mit (drohenden) seelischen Behinderungen.

Die bis dahin nicht sehr kooperationsfreudigen Systeme, das medizinisch orientierte der Jugendpsychiatrie und das pädagogisch orientierte der Jugendhilfe, wurden verkuppelt mit dem Ziel einer gemeinsamen Sorge und einer verbesserten integrierten Versorgung für eine kleine Gruppe bis dahin vielfach benachteilgter junger Menschen.

Fachleute aus Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie haben darin Chancen gesehen und inzwischen vielfach genutzt. Aber auch die Risiken dieser Zwangsehe waren von Anfang an deutlich, und einige davon konnten trotz vielfacher Bemühungen in der Zwischenzeit nur unzureichend begrenzt werden.

An Beispielen aus der Praxis einer kinder- und jugendpsychiatrischen Beratungsstelle am Gesundheitsamt wird aufgezeigt, wie viel bisher erreicht werden konnte, aber auch, wie viel noch zu tun bleibt. Insbesondere die Eingrenzung der Risiken erfordert große gemeinsame Anstrengungen, ansonsten droht statt der erhofften weiteren Schritte in Richtung Integration die Kehrtwendung zur früheren Nichtzuständigkeit, der nur scheinbar billigeren und bequemeren Lösung für kommunale Kostenträger.

1. Zunächst zu den Chancen:

1.1 Lebensweltorientierte und integrierte Hilfen für junge Menschen, für die lange Zeit kein Kostenträger zuständig sein wollte: die Jugendhilfe nicht, weil sie den Grund für die notwendigen Hilfen in einer Behinderung sah, die Sozialhilfe nicht, weil sie den Grund für die Hilfen im Wesentlichen in einem Erziehungsdefizit sah.

Dieses vorrangige Ziel des § 35 a SGB VIII konnte inzwischen zugunsten vieler junger Menschen umgesetzt werden. Für einige der Schwierigkeiten, die dabei auftraten, und ihre erfolgreiche Überwindung hier ein erstes Fallbeispiel (die Namen und persönlichen Details aller Fallbeispiele wurden aus Gründen des Datenschutzes verändert):

Christoph ist das jüngste Kind einer mit psychiatrischen Krankheiten mehrfach belasteten Familie. Seine Eltern trennten sich, als Christoph 3 Jahre alt war, die Kämpfe um Sorge- und Besuchsrecht und Unterhalt wurden aber verbittert weitergeführt, bis Christoph fast 18 Jahre alt war.

Christoph fiel in Kindergarten und Grundschule durch merkwürdiges, zwanghaftes und unangepasstes Verhalten auf. In der Grundschulzeit wurde er deshalb ein Jahr lang in der kinder- und jugendpsychiatrischen Tagesklinik behandelt. Anschließend erhielt er ambulante Psychotherapie, die durch Intervention des Vaters jedoch abgebrochen werden musste – sein Sohn sei nicht krank, er sei nur falsch erzogen durch die Mutter. Auch der vom Schulamt durchgesetzte Besuch der Schule für Erziehungshilfe fand nicht die Billigung des Vaters, die von der Schule vorgeschlagene Heimbetreuung im Rahmen der Jugendhilfe wurde von beiden Eltern und Christoph abgelehnt.

Als Chrisoph 17 Jahre alt war, waren beide Eltern mit ihrer Kraft am Ende. Christoph lebte zu dieser Zeit bei der Mutter. Er hatte keinen Schulabschluss und kei-

nerlei Tagesstruktur, er hatte keine Kontakte zu Gleichaltrigen. Seine Vorstellungen über seine Fähigkeiten und Möglichkeiten waren völlig unrealistisch. Christoph war voller Ängste und musste sich permanent durch irgendwelche Waffen (Messer, Gaspistolen u.ä.) schützen. Entspannung erlebte er nur durch den Gebrauch von Cannabis. Die Beziehung zwischen Mutter und Sohn war eng und hoch ambivalent.

Aus dieser Situation heraus wurde ein Antrag gestellt auf Aufnahme in das Betreute Jugendwohnen – einer der ersten Anträge nach § 35 a SGB VIII in unserer Region.

Von jedem Jugendlichen, der eine Hilfemaßnahme wollte, wurde im Jugendamt erwartet, dass er seine Motivation dafür sowohl in Worten eindeutig zum Ausdruck brachte als auch durch Einhalten von vorgegebenen Terminen bestätigte – beides für Christoph mit seiner Ambivalenz und seinen Ängsten unüberwindliche Hürden, die nur mit intensiver Nachhilfe durch die Referentin zu überwinden waren.

Die nächste Klippe waren die Ziele im Hilfeplan. Schulabschluss nachholen? Berufsausbildung? Christoph sagte schließlich zu allem ja und ließ sich dann auch auf einige Versuche ein. Das wiederholte Scheitern solcher Anläufe war eine äußerst schmerzliche Erfahrung für Christoph und ebenso für die MitarbeiterInnen im Betreuten Jugendwohnen. Sie ging einher mit heftigen Krisen, die teilweise nur mit Hilfe von ambulant verordneten Psychopharmaka, teilweise auch mit stationären Kriseninterventionen aufgefangen werden konnten. Und mit vielen multidisziplinären Beratungsgesprächen aller beteiligten HelferInnen.

In dem Maße, in dem Chrisoph selbst und seine Bezugspersonen lernten, seine Stärken und Schwächen besser einzuschätzen und seine Grenzen zu akzeptieren, gelang es auch, erreichbare Ziele im Bereich der Alltagsbewältigung und Selbstversorgung zu definieren und umzusetzen: Einkaufen, Wäsche waschen, eine Wohnung streichen, mit dem Hausmeister verhandeln ...

Christoph konnte schließlich in eine eigene Wohnung ziehen, in der er heute, 5 Jahre später, immer noch lebt. Er hat seit der Beendigung der Jugendhilfemaßnahme einen rechtlichen Betreuer, der ihm hilft, seine finanziellen und behördlichen Angelegenheiten in Ordnung zu halten und in großen Abständen gibt es Kontakte zu einer psychiatrischen Klinik. Zu seiner Mutter hat er noch Kontakt, aber deutlich weniger und deutlich entspannter.

Seinen Lebensunterhalt kann Christoph nicht selbst bestreiten, auch wenn er gelegentlich jobbt, bleibt er wohl immer angewiesen auf Unterstützung durch das Sozialamt. Aber er ist meistens zufrieden mit seinem Leben, vor allem, weil er es weitgehend selbstbestimmt leben kann.

1.2 Ein Zuwachs an Kompetenz im Umgang mit komplexen Hilfebedarfen in beiden Systemen

Eine enge einzelfallbezogene Zusammenarbeit wie im obigen Fallbeispiel ist für alle beteiligten HelferInnen aus beiden Systemen natürlich ein optimales Lernfeld und erhöht zweifellos ihre Kompetenz im Umgang mit ähnlichen Problemen.

Eine breitere Basis für Kompetenzsteigerung wird geschaffen, wenn gute Einzelfallarbeit ergänzt wird durch strukturelle Maßnahmen und Fortbildungsangebote.

Besonders eindrucksvoll sind hier die Veränderungen, die im Umgang mit suchtmittelabhängigen jungen Menschen in den Bereichen Jugendhilfe, Kinder- und Jugendpsychiatrie und Drogenhilfe in den letzten Jahren erreicht werden konnten, zumindest in Hessen.

Suchtmittelabhängige junge Menschen brauchen wie die meisten jungen Menschen mit seelischen Behinderungen auch

a. Erziehung und, wenn ihre Eltern damit überfordert sind, Erziehungshilfen nach SGB VIII,
b. Diagnostik und Behandlung im Rahmen der Krankenhilfe nach SGB V,
c. Bildung, Ausbildung und Arbeit mit Unterstützung durch medizinische Rehabilitation, durch Arbeitsförderungsmaßnahmen und durch Hilfen zur Teilhabe nach SGB VIII.

Die Tatsache, dass diese Jugendlichen sowohl pädagogische als auch therapeutische Hilfen und Rehabilitation benötigen, verführte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jedes der Hilfesysteme (und ihre Kostenträger) dazu, diese schwierige Klientel in die Zuständigkeit des jeweils anderen Hilfesystems weiterzuverweisen. Die betroffenen Jugendlichen und ihre Familien wurden so auf teilweise grotesken Irrwegen durch die Institutionen geschickt.

Um aus dem Dilemma der falschen Zuweisungen und hilflosen Weiterverweisungen herauszukommen, kommen wir also nicht darum herum, die vorhandenen Mängel in den Versorgungsstrukturen, in Ausbildung und Erfahrung und Konzepten kritisch zu beleuchten und Voraussetzungen zu schaffen für Motivation zur Veränderung in und zur Zusammenarbeit zwischen den Hilfesystemen.

Seit 1994 gab es dazu eine Reihe von Initiativen in Hessen, sowohl auf Landesebene als auch in unterschiedlichen Regionen. U. a. wurde eine Landesarbeitsgemeinschaft „Kooperation Jugendhilfe, Drogenhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie in Hessen“gegründet. Sie setzte sich zum Ziel, die Hilfeangebote für die gemeinsame Zielgruppe bedarfsgerecht zu entwickeln und zu vernetzen.

Erste Schritte auf dem Weg dahin waren gemeinsame regionale Qualifizierungsangebote für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den unterschiedlichen Hilfesystemen und Berufsgruppen. Unter Mithilfe des Landesjugendamtes wurden auf regionaler Ebene Veranstaltungen durchgeführt, deren Ziel es war, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Jugendhilfe, Drogenhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie mit der Problematik vertraut zu machen, über bestehende Hilfeangebote in der Region zu informieren und Möglichkeiten der Zusammenarbeit aufzuzeigen. Diese Veranstaltungen fanden in der Fachöffentlichkeit großes Interesse.

Sie wurden in vielen dezentralen Veranstaltungen von und mit Fachleuten aus der jeweiligen Region organisiert und durchgeführt und bewirkten eine deutliche Zunahme des Fachwissens, der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und zur Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen.

Auf Wunsch vieler MitarbeiterInnen in der Jugendhilfe sollen diese gegenseitigen Fortbildungen jetzt in aktualisierter Form wiederholt werden.

JugendhelferInnen in unserer Region berichten inzwischen mit großer Selbstverständlichkeit von ihrer Arbeit mit drogenabhängigen Jugendlichen. Sie können viele der dabei auftauchenden Probleme eigenständig handhaben, wissen aber auch, wann und wo sie sich Unterstützung im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie oder Drogenhilfe holen können.

In der Kinder- und Jugendpsychiatrie andererseits ist die Offenheit für die besonderen Bedürfnisse abhängiger Jugendlicher und ihrer familiären und professionellen Bezugspersonen deutlich gewachsen. In den in der Landesarbeitsgemeinschaft gemeinsam beschlossenen Qualitätsstandards für Entgiftungsbehandlungen wurden die Anforderungen von Seiten der Jugendhilfe und Drogenhilfe weitestgehend berücksichtigt (sie in der Praxis auf breiter Ebene umzusetzen, bedarf es allerdings noch erheblicher gemeinsamer Anstrengungen).

Auch die Hilfeplanung in Drogenhilfe und Psychiatrie zeigt deutliche positive Einflüsse durch die Erfahrungen mit der individuellen Hilfeplanung der Jugendhilfe.

1.3 Eine Abnahme der Tendenz zur „Abschiebung“ unbequemer junger Menschen aus einem Hilfesystem in das andere

Psychische Behinderungen sind nie statisch, sie sind ein Prozess, in dem sich biologische, psychische und soziale Faktoren wechselseitig beeinflussen. Psychisch erkrankte und behinderte Menschen verfügen über eine besondere Empfindsamkeit und Verletzlichkeit, die sie dazu neigen lässt, in von ihnen als belastend empfundenen Situationen das seelische Gleichgewicht zu verlieren und zu dekompensieren.

Neben eingetretenen Behinderungen können dadurch auch immer wieder behandlungsbedürftige Krankheitsphasen und Krisen auftreten, in denen eine Klinikeinweisung nötig wird.

Als Abschiebung wird die Klinikeinweisung oder die Klinikentlassung dann erlebt, wenn sie nicht mit allen Beteiligten vorbereitet wird, wenn sie zum Abbruch wichtiger Beziehungen führt und womöglich eine Rückkehr zum vorherigen Lebensort fraglich oder von vornherein ausgeschlossen ist.

Aufgabe der Jugendhilfe ist es, die Lebensorte sicherzustellen und die dort aufgebauten Beziehungen aktiv aufrechtzuerhalten in der Zeit des klinischen Aufenthaltes. Aufgabe der Kliniken ist es, die Ziele von Diagnostik und Behandlung in jedem Einzelfall abzustimmen mit den professionellen Bezugspersonen aus der Jugendhilfe, ihnen auch im weiteren Verlauf ausreichend Gesprächstermine zur Verfügung zu stellen und wenn möglich eine ambulante Nachbetreuung durch die therapeutischen Bezugspersonen zu organisieren.

Inzwischen gibt es eine Reihe von Vereinbarungen zwischen Jugendämtern, Jugendhilfeeinrichtungen und kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken, die genau diese Verfahrensweisen regeln und die zeigen, dass wir hier auf einem guten Weg sind.

1.4 Ein erster Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Integration aller Kinder und Jugendlichen in die Jugendhilfe

Wenn es der Jugendhilfe gelingt, junge Menschen mit schweren psychischen Störungen und Suchtproblemen zu integrieren, warum sollten dann die Jugendlichen mit körperlichen und geistigen Behinderungen ausgeschlossen bleiben?

Murat zum Beispiel ist das jüngste Kind einer Migrantenfamilie. Im Kindergarten kam er gut zurecht, aber seit der Einschulung ist er extrem auffällig: Er stört und schlägt und klaut und verweigert ausdauernd die Mitarbeit im Unterricht. Mehrere Schulwechsel bleiben ohne die erhoffte positive Wirkung auf Murat. Schließlich bleibt er dem Unterricht ganz fern und wird kriminell auffällig als Bandenmitläufer. Die vom zuständigen Jugendgerichtshelfer daraufhin mit viel Engagement für Murat durchgesetzten Erziehungshilfemaßnahmen scheitern, auch die teuersten.

Bei der Abklärung der Voraussetzungen für eine mögliche berufliche Orientierung stellen wir fest, dass Murat intellektuell erheblich beeinträchtigt ist, er ist geistig behindert. Gleichzeitig ist er in seinem Verhalten geprägt von der Szene, in der er nun viele Jahre mitgelaufen ist. Weder in der Jugendhilfe noch in der Behindertenhilfe gibt es eine auch nur annähernd passende Gruppe oder Maßnahme für ihn.

Murat selbst will auf jeden Fall zu Hause in seiner Familie leben, und er will arbeiten. Er ist 16 Jahre alt und groß und kräftig.

Das neue Hilfeplanverfahren des Jugendamtes in Kassel, das sich eng am individuellen pädagogischen Bedarf und den vorhandenen sozialen und pädagogischen Ressourcen orientiert und zu ganz kreativen Problemlösungen einlädt, ermutigt uns zu hoffen: z.B. auf einen subventionierten Arbeitsplatz, wo er mit seiner körperlichen Leistungsfähigkeit Wertschätzung erfahren kann und allmählich auch Regeln und Grenzen akzeptieren lernt.

2. Kommen wir nun zu den Risiken der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie. Was wurde befürchtet, welche Befürchtigungen haben sich bestätigt, wie kann ihnen begegnet werden?

2.1 Die Stigmatisierung junger Menschen durch die Zuschreibung einer psychischen Störung und einer daraus resultierenden (drohenden) Behinderung

Psychische Erkrankungen sind zweifellos kränkend, und zwar sowohl für die Betroffenen als auch für ihre Angehörigen und Helferinnen und Helfer. Im oben unter 1.1 genannten Beispiel hatte der Vater von Christoph so sehr unter der als Schande erlebten psychischen

Störung des eigenen Vaters und ihren Folgen gelitten, dass er sie bis heute nicht verarbeiten konnte und sie verleugnen muss, ebenso wie er die psychische Störung seines Sohnes verleugnet.

Sachsse beschreibt die schizophrene Erkrankung als eine „narzistische Dauerkatastrophe“, die sich insbesondere an drei Nahtstellen manifestiert:

a. beim Akzeptieren der Störung als psychische Erkrankung,
b. bei der Konfrontation mit der Basisstörung (Was kann ich noch? Was kann ich nicht mehr?) am Beginn einer Rehabilitaion (Schule Ausbildung, Arbeit),
c. bei der Konfrontation mit den Grenzen des Erreichbaren gegen Ende der Rehabilitaion oder Therapie.

Aber ebenso kränkend kann das Eingeständnis der eigenen Unzulänglichkeit als Vater oder Mutter sein, ebenso stigmatisierend wurde von Christophs Vater die Einrichtung einer Erziehungshilfe für seinen Sohn erlebt.

Ganz anders dagegen gehen Eltern und Kinder mit der Zuschreibung einer drohenden seelischen Behinderung mit dem Ziel einer Legasthenieförderung durch die Jugendhilfe um: Die große Mehrzahl hat keinerlei Probleme damit, auch eine soziale Ausgrenzung durch Gleichaltrige erfolgt in der Regel nicht.

Stigmatisierend scheint also weniger dass, was draufsteht auf dem Paket, das Menschen mit psychischen Behinderungen zu tragen haben, als das was drin steckt. Und wo immer wir belasteten Menschen wirksam helfen wollen, bleibt uns nichts anderes übrig, als ihren Hilfebedarf offen zu benennen.

2.2 Die verminderte Wahrnehmung sozialer Entstehungsbedingungen und pädagogischer Handlungsmöglichkeiten durch die Übernahme defizitorientierter diagnostischer Zuschreibungen in der Jugendhilfe

Pädagogisches Handeln orientiert sich an Zielvorstellungen von wünschenswerter Entwicklung und bietet dafür strukturierte, möglichst alltagsnahe Erfahrungs- und Übungsmöglichkeiten an. Werden die Zielvorstellungen, z.B. beim Vorliegen individueller Einschränkungen und Behinderungen, nicht sorgfältig angepasst, besteht die Gefahr der Überforderung.

Therapeutisches Handeln geht aus von der Feststellung von Beeinträchtigungen und Einschränkungen und zielt mit methodisch strukturierten Interventionen auf deren Überwindung oder Linderung. Es gerät leicht in Gefahr, Ressourcen des Individuums und seiner Umgebung zu vernachlässigen und Entwicklung zu hemmen durch Unterforderung.

Junge Menschen mit psychischen Störungen brauchen in der Regel beides – Erziehung und Therapie.

Da therapeutisches Handeln in unserer Gesellschaft vielerorts ein höheres Ansehen genießt und die Zuschreibung von Defiziten beim Anderen von eigener Verantwortung in schwierigen Beziehungen und Entwicklungsprozessen entlastet, neigen manche Pädagoginnen und Pädagogen dazu, die pädagogische Grundhaltung zugunsten einer therapeutischen aufzugeben.

Klaus Wolf hat eindringlich vor dem daraus folgenden Verlust der pädagogischen Handlungsfähigkeit gewarnt. Unweigerlich damit einher geht auch ein Verlust an Entwicklungsmöglichkeiten für die betroffenen jungen Menschen.

Dazu auch ein Fallbeispiel:

Ilona wird wegen einer Schulphobie stationär in der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters behandelt, anschließend wird sie in einer Erziehungsberatungsstelle ambulant psychotherapeutisch betreut.

Um sie bei den immer noch angstbesetzten Aktivitäten außer Haus zu unterstützen, soll sie im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII dabei durch eine Jugendhelferin pädagogisch begleitet werden.

Nach drei Jahren erklärt ihre Jugendhelferin auf Nachfrage, dass sie und Ilona inzwischen eine vertrauensvolle Beziehung miteinander aufgebaut hätten. Die Jugendhelferin besuche Ilona zweimal in der Woche zu Hause, dort tränken sie zusammen Tee oder sähen fern oder machten Handarbeiten und redeten über Ilonas Probleme. Außer Haus gingen sie nie, auch ein Schulbesuch finde seit langem nicht mehr statt. Die von der Psychotherapeutin empfohlene Behandlung bei einem niedergelassenen Psychiater wegen ihrer depressiven Verstimmungen habe Ilona nach einem Besuch dort abgebrochen – bei ihrer Jugendhelferin fühle sie sich wohler.

2.3 Die inflationäre Zunahme des Etiketts „seelische Behinderung“ mit gravierenden Kostenfolgen für die Jugendhilfe

Als sattsam bekanntes und abschreckendes Beispiel müssen sie leider erwähnt werden, die „umschriebenen Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten“ (ICD-10), besser bekannt als Legasthenie und Dyskalkulie.

Ein verständliches Bedürfnis von Eltern, ihre Kinder möglichst gut vorbereitet zu sehen für den immer härter werdenden Wettbewerb um Ausbildungsplätze und Berufschancen, hat in den vergangenen Jahren zu einem inzwischen beeindruckend großen Markt an schulbegleitenden Hilfen aller Art geführt.

Dieser Markt hat sich, unterstützt durch geschickte Werbung, auch der Legasthenieförderung angenommen, einer schulischen Aufgabe, die in vielen Erlassen der Kultusbehörden der Länder hervorragend geregelt ist, wenn auch in der Praxis nicht immer so umgesetzt.

Ärztliche Stellungnahmen mit der Feststellung einer drohenden Behinderung infolge einer ärztlich (?) festgestellten Legasthenie reichten und reichen den meisten Jugendämtern und Sozialgerichten aus, um die Leistungspflicht der Jugendhilfe für das Legathenie-Training anzuerkennen, und führen bei Eltern und Schulen zu hochwillkommener Entlastung.

Für die Krankenkassen handelt es sich bei der Legasthenie nicht um ein medizinisches Problem, es gibt keine nachweislich hilfreiche medizinische Heilbehandlung und deshalb auch keine von Krankenkassen finanzierte Behandlung.

Es gibt allerdings gute Lern- und Trainingsprogramme, auch solche, die von kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken entwickelt wurden, die nachweislich mit Erfolg in Schulen umgesetzt werden können.

Und dorthin, nämlich in die Schulen, sollte man das Problem und seine Bearbeitung auch getrost zuückgeben. Das gelingt zwar selten in der gutachterbewehrten Einzelfallauseinandersetzung auf der örtlichen Ebene, hat aber durchaus Chancen in Form von Vereinbarungen mit Schulen und Kultusbehörde über geeignete Hilfeangebote im schulischen Rahmen.

Als Leistungsträger hat die Jugendhilfe die Entscheidung zu treffen über die Beeinträchtigung der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und damit das Vorliegen einer Anspruchsberechtigung auf Hilfen nach § 35 a SGB VIII. Die Jugendhilfe hat auch die Federführung bei der Feststellung des Hilfebedarfs und der Hilfeplanung, in deren Prozess allerdings gemäß § 36 SGB VIII und entsprechend dem jeweiligen Hilfebedarf andere Personen und Institutionen mit einzubeziehen sind, im Falle der Störung schulischer Fertigkeiten in erster Linie die Schulen.

2.4 Die Verschiebung der Abgrenzungsdiskussion von der Frage: seelisch behindert oder psychosozial benachteiligt? zu der Frage: seelisch behindert oder geistig und/oder körperlich behindert?

Ein letztes Fallbeispiel:

Jonathan ist das zweite von 3 Kindern einer allein erziehenden Mutter. Alle 3 Kinder haben verschiedene Väter, zu denen keinerlei Kontakt mehr besteht. Die Mutter klagt über Überforderung durch die Betreuung der 3 Kinder, kann aber ambulante Hilfeangebote nicht annehmen (Frühförderung, Familienhilfe).

Jonathan ist in seiner Entwicklung deutlich verzögert. Anregung und Förderung erhält er zu Hause nicht. Notwendige Untersuchungs- und Behandlungstermine werden durch die Großmutter väterlicherseits wahrgenommen.

Dabei wird eine partielle Mosaik-Trisomie 8 festgetellt mit leichten Missbildungen im Bereich der Genitalien und der Wirbelsäule. Die Prognose ist unbekannt, da die Verläufe bei den wenigen bekannten Fällen sehr unterschiedlich sind. Unklar ist u.a. der Einfluss der genetischen Störung auf die kognitive und emotionale Entwicklung. Auffällig ist Jonathan v.a. durch sein distanzloses, ungesteuertes Verhalten, wie es für vernachlässigte Kinder typisch ist.

Der Besuch eines integrativen Kindergartens ganztags bringt deutliche Fortschritte in Jonathans Entwicklung. Bei der Einschulung liegen seine kognitiven Fertigkeiten im Bereich der Anforderungen einer Schule für Lernhilfe.

Die Einschulung verschärft die häuslichen Erziehungsprobleme, und die Mutter stimmt jetzt einer Unterbringung von Jonathan in einer Pflegefamilie im Rahmen der Erziehungshilfe zu.

In dieser sonderpädagogischen Pflegefamilie benötigt und erhält Jonathan viel Anleitung und Beaufsichtigung. Er lässt sich auf diese Weise gut lenken und wird von Pflegeeltern und -geschwistern gern gemocht. Er ist in ambulanter orthopädischer Behandlung wegen einer Spitzfußstellung und überzähliger Wirbel und geht einmal in der Woche zur Krankengymnastik.

In der Schule wird er unterrichtet nach den Richtlinien der Schule für Lernhilfe und kommt gut mit. Häufig ist er ein eifriger Schüler, aber immer wieder fällt er auf durch ungesteuertes Verhalten und durch Wutausbrüche, wenn er frustriert ist. Die Schule hat deshalb eine Einzelbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe für ihn beantragt.

Aber das ist nicht der erste Gutachtenauftrag, den wir für Jonathan bearbeiten müssen: Seit 1999 werden wir jedes Jahr einmal vom Allgemeinen Sozialen Dienst des Jugendamtes angefragt, ob Jonathans Probleme nicht alle im Zusammenhang stehen mit seinem genetischen Defekt und ob er deshalb nicht inzwischen doch eher dem Personenkreis des § 39 BSHG zuzuordnen ist und damit der Kostenträgerschaft des überörtlichen Sozialhilfeträgers.

Und wenn es so wäre, wenn der genetische Defekt in diesem oder einem anderen Fall die Verhaltensprobleme mitbestimmen würde, wäre dann der Anspruch auf Erziehungshilfe verwirkt? Wäre dann die verminderte Steuerungsfähigkeit und die Bindungsstörung bei einem Kind wie Jonathan keine seelische Behinderung mehr?

§ 1 Abs. SGB VIII lautet: **Jeder** junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit.

Die Jugendhilfe soll laut Absatz 3 auf unterschiedliche Weise zur Verwirklichung dieses Rechtes beitragen, und auch hier scheinen **alle** Kinder und Jugendlichen und ihre Eltern gemeint, jedenfalls werden keine explizit ausgeschlossen.

Indem es **jedem** Kind ein Recht auf Erziehung zusprach und der staatlichen Jugendfürsorge die Aufgabe übertrug, dieses Recht zu garantieren, hat das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz 1922 bereits ganz ähnliche sozial- und jugendpolitische Zielvorgaben gemacht.

Zunächst verhinderte die Wirtschaftskrise in den zwanziger Jahren die Umsetzung des Gesetzes, dann wurde es ideologisch in Frage gestellt. Die Kritik der Nationalsozialisten, die so genannte „Massenfürsorge“ fördere die Schwachen und schwäche damit die Volksgemeinschaft, fand auch in professionellen Kreisen Resonanz. Es galt nun, die „erbbiologisch Hochwertigen“ zu stärken und die Schwachen, die „erbbiologisch Minderwertigen“, also die sozial benachteiligten und geistig, seelisch und körperlich behinderten Kinder aus kostspieligen Hilfen auszusondern. Viele von ihnen wurden sterilisiert und später in so genannten „Kinderfachabteilungen“ getötet.

Jugendpsychiatrie und Jugendhilfe waren in erschreckendem Ausmaß an diesem Aussonderungsprozess beteiligt.

Wir haben eine neue Chance bekommen – lassen Sie uns die diesmal klüger nutzen, auch und gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krisen.

Literatur:

Baumann, R. u.a.: Arbeitsfähig oder unbrauchbar? Die Geschichte der Kinder- und Jugendpsychiatrie am Beispiel Hamburgs. Frankfurt 1994.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Leitenden Klinikärzte für Kinder- und Jugenpsychiatrie und Psychotherapie e.V.: Bundesweite Erhebung der Leitenden Klinikärzte ... zur Versorgungssituation der klinischen Kinder- und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie in Deutschland. Weinsberg 2002.

Cobus-Schwertner, I.: Einbeziehung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher in die Jugendhilfe – Last oder neue Herausfordeung für die Jugendämter? In: Verein für Kommunikationswissenschaften e.V. (Hrsg.): Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher – eine neue Aufgabe für die Jugendämter. Berlin 1995.

Darius, S., Hellwig, I., Schrapper, C.: Krisenintervention und Kooperation als Aufgabe von Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie in Rheinland-Pfalz. Mainz 2001.

Fachverbände für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie: Stellungnahme zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). Spektrum 2, 58–60, 1996.

Fegert, J. M.: Was ist seelische Behinderung? Anspruchsgrundlage und kooperative Umsetzung von Hilfen nach § 35 a KJHG. Münster 1994.

Fegert, J. M.: Ein schwieriges Verhältnis – Problemfelder in der Zusammenarbeit von Psychiatrie und Jugendhilfe. 10. AGJ-Gespräch: Schwierigkeiten und Chancen im Verhältnis von Psychiatrie und Jugendhilfe. Berlin 2001.

Gintzel, U., Schone, R.: Der § 35 a KJHG – Stein des Weisen oder altes Eisen? Forum Erziehungshilfen 4/95.

Jordan, E., Münder, J.: 65 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz – ein Gesetz auf dem Weg in den Ruhestand. Münster 1987.

Jugendamt der Stadt Kassel: Arbeitsrichtlinien für das Hilfeplanverfahren. 2003.

Jugendministerkonferenz und Gesundheitsministerkonferenz: Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie. Informationen für Erziehungsberatungsstellen 1/92.

Köttgen, Ch. (Hrsg.): Wenn alle Stricke reißen. Kinder und Jugendliche zwischen Erziehung, Therapie und Strafe. Bonn 1998.

Landesarbeitsgemeinschaft Kooperation Jugendhilfe, Drogenhilfe, Kinder- und Jugendpsychiatrie in Hessen:
Qualifizierte Entgiftung – notwendige Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur für minderjährige und junge erwachsene Drogenabhängige in Hessen. Kassel 2002.

Martinius, J., Krick, G., Reitinger, H.: Kinder- und Jugendpsychiatrie und Kinder- und Jugendhilfe: Der Alltag des Umganges miteinander – Ergebnisse einer Untersuchung.

Praxis Kinderpsychol. Kinderpsychiat. 45, 170–173, 1996.

Sachsse, U., Arndt, F.-P.: Die chronische schizophrene Erkrankung als „narzißtische Dauerkatastrophe“. Krankenhauspsychiatrie 5 (1994) 37–41.

Saurbier, H.: Plädoyer für eindeutige Zuständigkeitsregelungen. In: Verein für Kommunikationswissenschaften e.V. (Hrsg.): Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher – eine neue Aufgabe für die Jugendämter. Berlin 1995.

Schmidt-Nieraese, H.: Hilfe ganzheitlich gestalten. Der § 35 a KJHG in der Praxis des Jugendamtes. In: Köttgen, Ch.: Wenn alle Stricke reißen. Kinder und Jugendliche zwischen Erziehung, Therapie und Strafe. Bonn, 1998.

Specht, F.: Beinträchtigungen der Eingliederungsmöglichkeiten durch psychische Störungen. Prax. Kinderpsychol. Kinderpsychiat. 44, 343–349, 1995.

Wiesner, R.: Die Verantwortung der Jugendhilfe für die Eingliederung seelisch behinderter junger Menschen. Prax.Kinderpsychol. Kinderpsychiat. 44, 341–342, 1995.

Wiesner, R.: Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche – Gründe, Anforderungen und Konsequenzen. In:
Verein für Kommunikationswissenschaften e.V. (Hrsg.): Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher – eine neue Aufgabe für die Jugendämter. Berlin 1995.

Wolf, K.: Sozialpädagogische Betreuung oder Behandlung? Kinder zwischen Heimerziehung und Psychiatrie. In: Köttgen, Ch.:
Wenn alle Stricke reißen. Kinder und Jugendliche zwischen Erziehung, Therapie und Strafe. Bonn 1998.

Zusammenfassung

„Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung: Förderung durch die Jugendhilfe“

Dr. Heike Schmid

Aus der Neuregelung des SGB IX, das am 1. Juli 2001 in Kraft getreten ist, und der damit verbundenen Neufassung des § 35 a SGB VIII ergeben sich für die praktische Arbeit mit seelisch behinderten Kindern und Jugendlichen erhebliche Konsequenzen und Probleme.

Trotz einer eher ernüchternden Bilanz der gegenwärtigen Situation, die geprägt ist durch steigende Fallzahlen und Kostenexpansion für die Jugendhilfe sowie Probleme im Kooperationsgefüge Jugendhilfe – Schule – Psychiatrie, wurde im Workshop § 35 a SGB VIII als Chance für einen Kompetenzzuwachs der beteiligten Kooperationspartner im Umgang mit komplexen Hilfebedarfen und als erster Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Integration aller Kinder und Jugendlichen in die Jugendhilfe gesehen. Dies erscheint insbesondere angesichts des von Bayern am 7. Mai 2003 in den Bundesrat eingebrachten und mittlerweile von diesem beschlossenen Gesetzentwurfs zur Änderung des SGB VIII beachtlich, der eine Erhöhung der Zugangsschwelle zu Leistungen nach § 35 a SGB VIII vorsieht.

Bei der Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stieß das Anliegen Bayerns auf Ablehnung: Seelisch behinderte Kinder und Jugendliche seien in erster Linie junge Menschen mit spezifischen Bedarfen, denen man am ehesten in der Jugendhilfe gerecht werden könne. Die gegenwärtige Situation könne nicht durch ein „Abschieben“ junger Menschen mit seelischer Behinderung in die Sozialhilfe verbessert werden. Vielmehr gelte es, aus der Perspektive der Jugendhilfe den Begriff der „Teilhabe“ zu konkretisieren und auf eine konstruktive Zusammenarbeit mit den anderen Kooperationspartnern hinzuwirken. Dies könne allerdings nur gelingen, wenn insbesondere die Schule in die Pflicht genommen werde. Hierfür seien verbindliche Regelungen auf Länderebene unerlässlich.

Als Diskussionsergebnisse des Workshops lassen sich folgende Thesen zusammenfassend festhalten:

- Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung sind junge Menschen mit spezifischen Bedarfen, denen am besten die Jugendhilfe gerecht werden kann.
- § 35 a SGB VIII wirkt bei konstruktiver Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe, Schule und Psychiatrie einer Stigmatisierung und Ausgrenzung junger Menschen mit seelischer Behinderung entgegen.
- Fallzahlen und Kosten können begrenzt werden, wenn die Schule mittels verbindlicher Regelungen auf überregionaler Ebene hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung bei Teilleistungsstörungen in die Pflicht genommen wird.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.5

Sozialräumliche Konzepte: Ressourcennutzung und Empowerment

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Sozialräumliche Konzepte im Spannungsfeld von Jugendhilfeplanung, Stadtteilarbeit und Erziehungshilfen in Frankfurt (Oder)**

Hanka Richter, Jugendhilfeplanerin, Jugendamt Frankfurt (Oder)

- **Im Stadtteil unterwegs – wo wir uns überall trafen – Verwirklichung sozialräumlicher Ansätze im Rahmen der flexiblen ambulanten Erziehungshilfen – ein Praxisbericht**

Martina Donner, Sozialarbeiterin, Artists for Kids-Projekt für kreative Jugendhilfe, München

- **Paradigmenwechsel im Hinblick auf Organisation und Qualifikation**

Dirk Beiser, Dipl.-Sozialarbeiter, Mobile Jugendarbeit, Caritasverband, Stuttgart

Sozialräumliche Konzepte im Spannungsfeld von Jugendhilfeplanung, Stadtteilarbeit und Erziehungshilfen in Frankfurt (Oder)

Hanka Richter

Vorbemerkungen

Ich möchte Ihnen heute darstellen, wie wir in Frankfurt (Oder) praktisch versuchen, sozialräumliche Ansätze in der Jugendhilfe zu etablieren, wobei bei uns gegenwärtig ein besonderer Schwerpunkt auf den Hilfen zur Erziehung liegt.
Wenn wir immer nur das tun, was wir können, werden wir das bleiben, was wir sind.
Da wir nicht immer bleiben wollten, was wir waren, haben wir uns das Ziel gestellt, flexible integrierte und regionalisierter Hilfen zur Erziehung (HzE) in Frankfurt (Oder) zu entwickeln und zu etablieren, obwohl es ein sehr steiniger und dorniger Weg war und auch immer noch ist.

1. Ausgangssituation und Schritte in Richtung flexibler, integrierter und regionalisierter HzE in Frankfurt (Oder)

Die Stadt Frankfurt (Oder) ist eine kreisfreie Stadt mit rund 69.000 Einwohnern, wobei es 1989 noch ca. 86 000 Einwohner waren. Das Amt für Jugend und Soziales Frankfurt (Oder) entwickelte in den letzten ca. 7 Jahren sukzessive einen sozialräumlichen Arbeitsansatz, der sich insbesondere über veränderte strukturelle und inhaltliche Arbeitsformen des sozialen Dienstes qualifiziert und gestaltet.

Über einen Zeitraum von vielen Jahren wurden strukturelle Erneuerungen grundsätzlich so angelegt, dass alle fachlichen und wirtschaftlichen Dienste den sozialen Raum als Bezugsgröße haben.

Mit der räumlichen Etablierung der ASD-Teams in drei Stadtgebieten, die jeweils für zwei Stadtteile zuständig sind, hat sich das Amt für Jugend und Soziales der Aufgabe gestellt, neben einzelfallbezogener Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und deren Familien stärker den integrativen und vernetzenden Arbeitsansatz sozialer Arbeit vor Ort zu entwickeln.

Weitere Chancen für den Prozess der Sozialraumorientierung bietet der zu Beginn des Jahres 2001 im Rahmen eines umfassenden Reorganisationsprozesses vollzogene Zusammenschluss des Jugendamtes und des Sozialamtes zum „Amt für Jugend und Soziales“. Die Regionalteams mit Sozialarbeitern, Mitarbeitern der Sozialhilfe und Wohngeldsachbearbeitern des Amtes sollen perspektivisch stadtteilbezogen arbeiten, um die Wege für die Hilfe Suchenden kürzer und die Lebenswelt der Menschen für die regional tätigen Mitarbeiter erfahrbarer zu machen.

Parallel haben sich in diesen ASD-Gebieten ambulante flexible Projekte jeweils eines freien Trägers entwickelt. Diese freien Träger und die Träger stationärer Hilfen haben sich gemeinsam mit dem Amt für Jugend und Soziales auf den Weg begeben, den neuen Arbeitsansatz der flexiblen, integrierten und regionalisierten Hilfen zur Erziehung umzusetzen.

Eine weitere positive Ausgangsbedingung für sozialraumorientierte Arbeit stellen vier[1] aktiv arbeitende Stadtteilkonferenzen in allen drei ASD-Gebieten dar.

Die gemeinsame Zielentwicklung durch öffentliche und freie Träger, die insbesondere im „Leitbild flexible Erziehungshilfen“ ihren Niederschlag fand, war ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für sozialraumorientiertes Arbeiten. Das erforderliche fachliche Rüstzeug zur Umsetzung des neuen Arbeitsansatzes erwarben sich die Mitarbeiterinnen des ASD und der freien Träger in gemeinsamen Qualifizierungen, den so genannten „Ressourcentrainings“, die durch das Institut für stadtteilbezogene Arbeit und Beratung der UNI Essen realisiert worden sind.

1) In einem ASD-Gebiet bestehen zwei Stadtteilkonferenzen.

2. Steuerung im Stadtteilteam

In Frankfurt (Oder) wurde eine solide fachliche Grundlage erarbeitet, die getragen wird durch ein gemeinsames Verständnis von sozialer Arbeit, die ihren Ausgangspunkt in den sozialen Räumen, in den Lebensräumen der Menschen, finden muss. Deren Erarbeitung brachte im Verlaufe der letzten Jahre den Effekt mit sich, dass es gute, arbeitsfähige und belastbare Arbeits- und Kommunikationsstrukturen zwischen öffentlichem und freien Trägern gibt. Vor diesem Hintergrund und auf Grundlage des Ziels der Etablierung flexibler, integrierter und regionalisierter Hilfen zur Erziehung hat das Jugendamt Frankfurt (Oder) gemeinsam mit den freien Trägern der Hilfen zur Erziehung vereinbart, dass jeweils ein Trägerverbund für die erzieherischen Hilfen in einem ASD-Gebiet für zwei Stadtteile zuständig ist. Der Trägerverbund[2] der die Schwerpunktverantwortung *für alle erforderlichen Hilfen im jeweiligen ASD-Gebiet innehat,* bildet gemeinsam mit dem ASD, einem Mitarbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und einem Vertreter der Erziehungsberatungsstelle ein Stadtteilteam.

„Schwerpunktverantwortung für alle notwendigen Hilfen im Stadtteil“ bedeutet immer „grundsätzliche Verantwortung“. Ausnahmen sind immer dann zulässig, wenn die Hilfe aufgrund spezieller fachlicher Erfordernisse nicht im Stadtteil geleistet werden kann oder wenn der Betroffene die Hilfe in einem anderen Stadtteil bzw. außerhalb der Stadt bei einem anderen Träger wünscht. Insofern wird auch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten gewährleistet.

Aufgrund dieser Vereinbarung entschied sich das Jugendamt, beginnend im Januar 2001, im ersten ASD-Gebiet diese so genannte *„Stadtteilteamarbeit“*, einschließlich einer flexiblen Finanzierungsform, einzuführen. 2002 wurde diese neue Arbeitsweise auf das zweite und 2003 auf das dritte ASD-Gebiet übertragen.

Ziel der *Zusammenarbeit im Stadtteilteam* ist die Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Jugendhilfemaßnahmen, indem die fachlichen und finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Jugendhilfe flexibel genutzt werden. Dieses wöchentlich tagende Stadtteilteam ist jeweils für die fachliche Vorbereitung und Koordinierung von Hilfen zur Erziehung im jeweiligen ASD-Gebiet zuständig.

Das Stadtteilteam dient der Kooperation von Fachkräften der Träger der Hilfen zur Erziehung, des ASD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Sinne des § 36 SGB VIII. Das Stadtteilteam arbeitet fallspezifisch, es mobilisiert fallbezogene Ressourcen, und es arbeitet fallunspezifisch. Um die Verbindlichkeit der Arbeit des Stadtteilteams zu unterstreichen, hat es sich eine Geschäftsordnung gegeben.

Die Beratungen des Stadtteilteams sind Bestandteil des *Hilfeplanverfahrens*, das zu einer passgenauen Hilfe führen soll. Im Stadtteilteam wird der Blick auf den Fall geöffnet, werden neue Lösungsideen vorgebracht und die Funktion einer Hilfe (selbst-)kritisch hinterfragt. Jedoch beschließt das Stadtteilteam keine Hilfe, sondern entwickelt lediglich Ideen. Entscheidungen bezüglich der Hilfegestaltung sind dem Kontraktgespräch mit den Betroffenen vorbehalten. Erst im Kontraktgespräch wird mit der Familie die tatsächlich zu leistende Hilfe erarbeitet und vertraglich festgelegt.

Die Hilfeplanung soll dabei folgende Grundsätze befolgen. Sie soll:

- Beziehungsabbrüche vermeiden,
- an Stärken und Ressourcen der Adressaten ansetzen,
- die Vorstellungen der Betroffenen in den Mittelpunkt stellen,
- die Regeleinrichtung der Sondereinrichtung vorziehen,
- die Ressourcen des Stadtteils für das Hilfesetting mobilisieren
- und die Hilfen möglichst wohnortnah durchführen.

Die fallunspezifische Arbeit der Stadtteilteams erfolgt in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den vorhandenen sozialraumorientiert wirkenden Gremien des jeweiligen Stadtteils.

Um diese Form der sozialraumorientierten Zusammenarbeit im Stadtteilteam realisieren zu können, ist es erforderlich, ein angemessenes *Finanzierungssystem* zu entwickeln und zu etablieren. Deshalb wird in den ersten beiden ASD-Gebieten[3] die neue Finanzierungsform der Budgetierung erprobt, um in der Praxis zu überprüfen, ob diese Art der Finanzierung für eine flächendeckende Einführung in der Stadt Frankfurt (Oder) geeignet ist bzw. welche Veränderungen erforderlich sind, um diese praxistauglich zu machen.

Mit dieser Finanzierungsform soll den Trägern der notwendige größere Gestaltungsspielraum ermöglicht werden, um flexible Erziehungshilfen überhaupt praktisch realisieren zu können. Es war und ist uns wichtig, ein Finanzierungssystem zu finden und zu etablieren, dass nicht ausschließlich die Hilfe für den Einzelfall honoriert, sondern ausgerichtet ist an den Prinzipien der Sozialraumorientierung und der Flexibilisierung.

Die Bildung eines Sozialraumbudgets auf der Grundlage von Sozialraumindikatoren, wie z.B. der Anzahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger, war aufgrund mangelnder Daten noch nicht möglich, so dass vorerst nach einem anderen Weg zur Berechnung des Sozialraumbudgets gesucht werden musste. Das Budget wurde aus diesem Grund auf Basis der „Ist-Ausgaben“ der Hilfen zur Erziehung und angrenzender Hilfen (§§ 19, 30, 31, 33, 34, 35, 35 a und 41 SGB VIII) des jeweiligen ASD-Gebiets berechnet.

Die Steuerung erfolgt jedoch **nicht** über das Budget, sondern über die Hilfeplanung und über den sozialen Raum. Das Budget stellt keinen Selbstzweck dar, sondern dient lediglich der Unterstützung des neuen fachlichen Ansatzes.

---

2) In Frankfurt (Oder) besteht der Trägerverbund jeweils aus zwei Trägern. Mitglied im Stadtteilteam ist darüber hinaus jeweils ein Vertreter der stadtweit arbeitenden Erziehungs- und Familienberatungsstelle der Caritas, wobei diese zwar Mitunterzeichner der Geschäftsordnung, jedoch nicht Kontraktpartner ist.

3) Im Gebiet III soll die Budgetierung ab 2004 eingeführt werden.

Die Finanzierungsvereinbarung ist Teil eines Gesamt-Kontraktes – bestehend aus Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung.

Der Weg, den wir in Frankfurt (Oder) gewählt haben, entsprach unseren spezifischen strukturellen, fachlichen und personellen Voraussetzungen. Einige für uns wesentliche Voraussetzungen bzw. Eckpfeiler seien hier abschließend genannt:

- überschaubare Trägerstruktur,
- klare – gemeinsam durch öffentlichen und freie Träger erarbeitete – und durch den Jugendhilfeausschuss legitimierte Zielformulierung,
- ständige Orientierung am Ziel, u.a. mittels Indikatoren, die dem Messen der Erreichung und Einhaltung der Ziele und Standards dienen,
- motivierte Mitarbeiter beim öffentlichen und bei freien Trägern, die bereit und in der Lage waren, eine „Motorrolle“ zu übernehmen
- sowie innovative Modellprojekte – wie insbesondere das Bundesmodellprojekt INTEGRA.

➔ Es ist anstrengend, das Ziel beharrlich und relativ unnachgiebig zu verfolgen.
➔ Es ist anstrengend, die zusammenhängenden Bausteine des Umgestaltungsprozesses im Hinblick auf das Ziel zu jeder Zeit konsequent im Blick zu behalten.
➔ Es braucht Geduld und Zeit, die konsequente Orientierung am sozialen Raum zu etablieren über:

- Zielsetzungen
- Strukturen
- Methoden
- finanzielle Rahmenbedingungen.

Aber wir haben uns in Frankfurt (Oder) das Motto gestellt: **„Fange nie an aufzuhören, und höre nie auf anzufangen!“**

Im Stadtteil unterwegs – wo wir uns überall trafen
Verwirklichung sozialräumlicher Ansätze im Rahmen der flexiblen ambulanten Erziehungshilfen – ein Praxisbericht

Martina Donner, Artists for Kids-Projekt für kreative Jugendhilfe, München

Sozialräumliches Arbeiten im Stadtteil heißt vor allem eins: Wir als SozialpädagogInnen in den erzieherischen Hilfen müssen unser Handlungsfeld erweitern und neben unserer Arbeit in Büro-, Besprechungs- und Gruppenräumen auch die Lebens- und Sozialräume der betreuten Kinder, Jugendlichen, Heranwachsenden und deren Eltern an ihren Lebensorten aufsuchen, diese erforschen und verstehen lernen.

Grundlegend dafür ist eine Auseinandersetzung mit infrastrukturellen Gegebenheiten der Stadtteile, eine systematische Erschließung der sozialen Landschaft und als wichtigstes Element die intensive Aneignung der individuellen Sozialräume unserer Betreuten.

Die damit eng verbundene Suche und Aktivierung von Ressourcen auf diesen drei Ebenen der sozialräumlichen Arbeit im Rahmen der ambulanten Erziehungshilfen soll der Kern dieses Beitrages sein und gleichzeitig den Mut bei allen Beteiligten wecken, sich mit den von ihnen betreuten Kindern, Jugendlichen und deren Eltern auf den Weg zu machen, diese Sozialräume zu begehen und die darin verborgenen „Schätze“ zu finden. Und wie jeder weiß, ist Schatzsuchen nicht immer einfach, sondern gleicht eher einem Abenteuer, an dessen Ende jedoch eine „dicke“ Belohnung wartet.

Den äußeren Handlungsrahmen stellt die Sozialregion dar. Die Stadt München wurde dafür in 13 Sozialregionen aufgeteilt, für die verschiedene Erziehungshilfeträger als Anbieter für die ambulanten Erziehungshilfen zuständig und verantwortlich sind. Einwohnerzahlen, Zahlen über dort installierte Jugendhilfen, Migrantenanteil, Altersstruktur, Wohnraumdichte, Einkaufsmöglichkeiten uvm. geben der Sozialregion ihr „Gesicht“. Innerhalb einer Sozialregion, die aufgrund der Größe der Stadt München zumeist mindestens zwei Stadtteile umfasst, können somit völlig unterschiedliche Bedarfs- und Bedürfnislagen hervorbringen.

Während der eine Stadtteil, dem wir zugehören, die höchste Migrationsrate in München hat und auch über noch erschwingliche Wohnräume für Familien verfügt, ist der andere Stadtteil durch Genossenschaftswohnungen geprägt, in denen der Anteil der älteren Menschen sehr hoch ist. Die Unterschiedlichkeit dieser beiden Stadtteile wirkt sich einmal durch eine sehr hohe Dichte an sozialen Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und Eltern aus und zum anderen konzentrieren sich altenspezifische Einrichtungen, verbunden mit einem eklatanten Mangel an Kindertageseinrichtungen und öffentlichen Plätzen für Kinder und Jugendliche.

Die Einflussnahme unserer ambulanten Erziehungshilfe auf dieser strukturellen Ebene besteht in der aktiven Beteiligung an Stadtteilgremien für Kinder und Jugendliche, die Möglichkeit der Einflussnahme durch Einwohnerversammlungen, Bezirksausschusssitzungen (mit den entsprechenden Antragsmöglichkeiten, wie z.B. Errichtung eines neuen Spielplatzes, Schulhoföffnungen usw.) und der aktiven Teilnahme an Stadtteilfesten, bei denen wir als Einrichtung mit unseren Betreuten vertreten sind und somit als Teil des Stadtteils auch von anderen Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden.

Grundvoraussetzung für die Verankerung von ambulanten Erziehungshilfen in der Sozialregion ist die örtliche Präsenz mit Stadtteilbüros.

Die von uns bezogenen Räumlichkeiten in der Sozialregion sind aufgrund ihrer guten Erreichbarkeit, der Bekanntheit der Lage im Stadtteil und durch die an der Straße gelegenen Ladenbüros zum Teil des Sozialraums geworden und fördern somit eine Öffnung hin zum Stadtteil. Dadurch sind wir zu einer viel besuchten Anlaufstelle nicht nur für die von uns betreuten Kinder, Jugendlichen und Eltern, sondern auch für Passanten, Nachbarn, einfach gesagt, für Menschen, die sich für das was wir vor Ort anbieten interessieren, geworden.

Mit dieser Präsenz im Stadtteil ergeben sich neben einer Verkürzung sämtlicher Wege für die AdressatInnen und die SozialpädagogInnen auch wichtige Kontaktmöglichkeiten mit Einzelpersonen sowie zu sozialen und anderen Einrichtungen vor Ort.

Sozialräumliches Arbeiten bedeutet über örtliche Stadtteilpräsenz hinaus, Wissen über die soziale Landschaft innerhalb der Sozialregion zu sammeln und aktiv Vernetzung zu betreiben.

Mittels einer Sozialraumkartei oder Sozialraumlandkarte halten wir unser Wissen über die Angebote im Stadtteil aktuell. Diese Landkarte beinhaltet zum einen die vor Ort ansässigen sozialen Einrichtungen wie Erziehungsberatungsstellen, Kindertageseinrichtungen, Mütterzentren, offene Freizeiteinrichtungen, Sozialpsychiatrischer Dienst, Schuldnerberatung usw, aber auch u.a. Sportvereine, Elterninitiativen, Angebote kirchlicher Gruppen.

Wissen über den Stadtteil heißt zum einen über Informationen und aktuelle Angebote der Einrichtungen zu verfügen. aber auch die dort arbeitenden Menschen zu kennen. Aktives Aufsuchen dieser Einrichtungen und das gegenseitige Kennenlernen der Personen ermöglicht es im Bedarfsfall konkret Einzelpersonen aufzusuchen, die aus Sicht der ambulanten Erziehungshilfe eine individuelle Ergänzung für die Bedarfslage des Einzelfalls darstellen bzw. darstellen können. So lässt sich durch das intensive Wissen um die Bedarfssituation des Falles, in Verbindung mit dem breit gefächerten Wissen der Angebote aus dem Stadtteil, ein Netz an Unterstützungsmöglichkeiten aufbauen, welches den einzelnen Kindern und Jugendlichen den nötigen Halt verschafft und Familien entlastet.

Aus der gemeinsamen Verantwortlichkeit von gesetzlichen ambulanten Erziehungshilfen und offenen Angeboten aus dem Stadtteil sowie durch die Aktivierung von Einzelpersonen (Ehrenamtliche, Mentoren, Helfer, Mitarbeiter aus anderen Einrichtungen) lässt sich für die Betreuten ein ihren Bedürfnissen entsprechendes und von „besonderen Hilfen zur Erziehung“ langfristig unabhängiges Lebens- und Unterstützungsfeld schaffen. Der Auftrag sozialräumlicher ambulanter Erziehungshilfen besteht neben der Erarbeitung von individueller und bedarfsgerechter Hilfen und Unterstützungsmöglichkeiten mittels Methoden der sozialpädagogischen Arbeit

(soziale Gruppenarbeit, Elterntraining, Kommunikationstraining, Familienkonferenzen, erlebnispädagogische Ansätze usw.) in der sozialräumlichen Integrationsarbeit in Stadtteilangebote und somit in einer Erweiterung des Handlungs- und Lebensfeldes der Kinder, Jugendlichen und deren Eltern.

Während in den vorangegangenen Aspekten noch immer die pädagogischen Fachkräfte diejenigen mit dem entsprechenden Fachwissen sind, verhält es sich beim individuellen Lebensraum umgekehrt. Hier sind die Kinder, Jugendlichen, Eltern die Experten. Durch ihren Lebens- und Sozialraum können sie uns „führen". Sie wissen die Plätze und Hinterhöfe, wo sich die Jugendlichen treffen, sie haben ein untrügliches Gespür für Personen in ihrer nächsten Umgebung, die ihnen gut tun oder gut tun könnten. Sie können uns sagen, welche Spielplätze wirklich attraktiv sind oder wo es sich am billigsten einkaufen lässt.

Das aktiven Aufsuchen der Betreuten in ihrem Lebensraum gibt uns aber nicht nur o.g. Informationen, sondern zeigt uns auch, wie sich die betreuten Kinder, Jugendlichen und Eltern in ihrem Lebensraum bewegen. Es wird deutlich, ob sie bekannt sind, gegrüßt werden oder ob sie lediglich den Weg von der Straßenbahn zu ihrer Wohnung kennen und dann so schnell wie möglich in dieser verschwinden. Es zeigt sich, ob und wie viele soziale Kontakte bestehen oder ob die Betreffenden völlig isoliert sind. Kinder und Jugendliche zeigen uns in ihrer unmittelbaren Umgebung, im Zusammenspiel mit Gleichaltrigen und dort lebenden Erwachsenen, ein ganzheitlicheres Bild ihrer Lebensweise. Durch gezieltes Erforschen aktueller Bezüge lassen sich Ressourcen aus der unmittelbaren Lebenswelt entdecken und aktivieren. Das kann die Nachbarin sein, die bereit ist, neben ihrem eigenen Kind noch für ein weiteres Kind Mittagessen zu kochen, oder eine pensionierte Rentnerin, die bereit, ist zwei Jugendlichen bei den Hausaufgaben zu helfen, oder eine junge Heranwachsende, die Babysitting für eine Familie macht. Nach diesen StadtteilhelferInnen muss aktiv gesucht werden und wir als SozialarbeiterInnen müssen als Person des Stadtteils sichtbar werden. Wir müssen sichtbar werden als Personen, die sich für die Belange von Kindern, Jugendlichen und Familien einsetzen, die aber, und das ist ganz besonders wichtig, Unterstützung durch „natürliche Personen" aus dem Stadtteil brauchen. Denn diese ermöglichen es, Betreuten von „besonderen" Hilfen zur Erziehung wieder unabhängig zu werden und zu einem selbstbestimmten Leben zurückzufinden.

Sozialräumliches Arbeiten im Rahmen der ambulanten Erziehungshilfen ergänzt sozialarbeiterische Herangehensweisen um die Dimension des Sozialraums. Für die SozialarbeiterInnen heißt das, nicht nur ausschließlich auf den Fall konzentriert zu sein, sondern auch das „Feld" mit einzubeziehen. Es verlangt Wissen über Stadtteilressourcen vorzuhalten, um sich im konkreten Bedarfsfall nicht erst auf die Suche machen zu müssen, sondern sich individuell genau das Passende aus der „Stadtteilschatztruhe" herausholen zu können. Es verlangt von den Fachkräften mutig zu sein und auch mal unkonventionelle Wege mit den Betreuten zu gehen, es verlangt intensives Zuhören von Fallgeschichten und Beobachtung des Sozialraums, um darin versteckte Ressourcen zu entdecken. Wir müssen die Betreuten mehr als die ExpertInnen für ihr Leben betrachten und sie bei ihren Wegen und Möglichkeiten unterstützen und individuelle Stärken mit sozialräumlichen „Schätzen" ergänzen.

Sozialarbeiterisches sozialräumliches Handeln ist ein stetiger Prozess von Öffnung, Suche, Präsenz, Aktivierung, Sammlung und Wegbegleitung. Aktive Beteiligung und Verantwortung gilt für die Betreuten genauso wie für KollegInnen, Politiker, Polizei, Nachbarn, Ausbildungsbetriebe und, und, und …

Im Stadtteil unterwegs – und wo wir uns überall trafen

Seit ich viel im Stadtteil unterwegs bin, kommt es immer wieder zu spontanen Begegnungen mit den von uns betreuten Kindern, Jugendlichen, Eltern, Geschwistern, Nachbarn usw. und wie bei dem uns allen bekannten Werbespot einer Versicherung „hallo Herr Kaiser" werde ich als die Sozialpädagogin vor Ort erkannt und als zugehörig betrachtet – Informationen und Neuigkeiten werden ausgetauscht und neue Aktivitäten werden geplant. Sozialräumliches Arbeiten ist eine abenteuerliche Reise für uns alle, die wir mit Kindern, Jugendlichen und Familien arbeiten, aber auch für diejenigen, die aufgrund unseres Engagements und dem Spaß am Entdecken sich mit uns auf die Suche machen und helfen, die Schatzkiste zu füllen.

Paradigmenwechsel im Hinblick auf Organisation und Qualifikation

Dirk Beiser

1. Einleitung

Von 1995 bis 2001 habe ich bei der Evangelischen Gesellschaft Stuttgart im Flattichhaus gearbeitet. Das Flattichhaus war in den 90ern eine klassische Jugendhilfeeinrichtung mit 6 Tagesgruppen, drei stationären Gruppen, einem Förderkindergarten und einem Tagheim. Die einzelnen Gruppen waren in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung sehr autonom. Solange eine Vollbelegung und damit die Finanzierung gewährleistet war, wurde den Mitarbeitern ein hohes Maß an Autonomie gewährt.

1997 wurde zwischen Jugendamt und Evangelischer Gesellschaft eine Vereinbarung getroffen, das Flattichhaus mit den angrenzenden Stadtteilen (ca. 70 000 Einwohner) zum Projektgebiet zu machen. In dem ganzen Bezirk sollten die gesamten Jugendhilfeleistungen von einem Träger erbracht werden unter einer konsequenten sozialräumlichen und sich am Willen der Betroffenen ausrichtenden Ausgestaltung der Hilfen. Das Experiment begann zum Jahresbeginn 1998 und wurde damit zum Versuchsballon für ganz Stuttgart. Mittlerweile sind die folgenden Experimentziele flächendeckend umgesetzt.

In dieser Zeit wurde die komplette Einrichtung einer totalen Veränderung unterzogen. Es wurde immer wieder die sehr passende Metapher eines großen Ozeandampfers gebraucht, der aus voller Fahrt gewendet wird. Für die Mitarbeiter und die Einrichtung erforderte dies ein hohes Maß an Flexibilität und Bereitschaft zur Veränderung. Die alten Teamzusammensetzungen wurden komplett aufgelöst und neu zusammengesetzt, die gewohnten Arbeitsabläufe wurden in Frage gestellt und die ganze Organisation neu strukturiert.

Im folgenden Referat möchte ich Ihnen über den „Bremsweg“ dieses Dampfers und die Herausforderungen für Mitarbeiter und Institution bei der Neuausrichtung des Kurses berichten.

2. Das Projekt zum Umbau der Erziehungshilfen in Stuttgart – Qualitätsziele

Ich möchte hier zunächst die Qualitätsziele des Experiments kurz erläutern, um sie dann an Praxisbeispielen zu verdeutlichen.

Maßanzüge statt Konfektionsware
Die Hilfen richten sich nicht am vorhandenen Angebot aus, sondern es werden individuelle Betreuungsarrangements ausgearbeitet, die sich an den Bedürfnissen der Betroffenen orientieren.

Empowerment und Partizipation
Der Wille und die Vorstellungen der Nutzer sind handlungsleitend, Stärken und Ressourcen der Adressaten sind Ansatzpunkte der Hilfe.

Qualitätssicherung
Es wird ein aussagekräftiges Dokumentationssystem entwickelt, das die fachliche Arbeit und die Evaluation unterstützt.

Normaleinrichtung vor Sondereinrichtung
Normaleinrichtungen wie z.B. Kitas oder Regelschulen werden gestärkt, bevor Einzelne in Spezialsettings wie z.B. Tagesgruppen verwiesen werden.

Lebensweltorientierung
Die Hilfen bauen auf den lebensweltlichen Ressourcen des Stadtteils auf, diese werden sowohl fallübergreifend als auch einzelfallbezogen mobilisiert.

Wohnortnahe Hilfen
Alle Hilfen werden in der Region durchgeführt, sofern keine fachlichen Gründe dagegen sprechen.

3. Ressourcenorientierung und Empowerment – Umsetzung in der Praxis

Sozialraumorientierte Jugendhilfe, die sich an Ressourcenorientierung und den Willen der Betroffenen ausrichtet, heißt, Fallarbeit mit fallspezifischer Ressourcenmobilisierung und fallunspezifischer Arbeit zu verzahnen.

Mit **fallspezifischer Arbeit** sind Tätigkeiten gemeint, die sich unmittelbar auf einen als „Fall“ identifizierten Menschen oder eine Gruppe beziehen. Hier hat Jugendhilfe eine große Tradition. Werden die anderen Bereiche allerdings ignoriert und die fachlichen Standards nicht angewandt, führt eine einseitige Orientierung am Einzelfall dazu, dass die Rolle des Symptomträgers in einem System zementiert wird.

Fallbezogene Ressourcenmobilisierung meint Tätigkeiten, die sich darauf ausrichten, über den identifizierten Fall hinaus nutzbare Ressourcen zu mobilisieren (z.B. familiäre, nachbarschaftliche oder auch sozialräumliche Netzwerke, aber auch materielle oder strukturelle Ressourcen). Hier handelt es sich nicht um direkte Arbeit mit dem Klienten, sondern um eine „zurückgelehnte fallmanagende Arbeit“.

Auf die **fallunspezifische** Arbeit gehe ich später noch ausführlicher ein.

Um diese Verzahnung zu verdeutlichen, wird hier ein konkretes Fallbeispiel aus der Praxis erläutert.

3. Fallbeispiel Mohammed

3.1 Ausgangslage

Herr Vogel lebt mit seinen beiden Kindern Mohammed und Fatma allein erziehend in einem Nordstuttgarter Stadtteil. Herr Vogel lässt sich 1998 von seiner Frau, die er 1986 bei einem Auslandseinsatz als Ingenieur in Saudi Arabien kennen gelernt hat, scheiden. Die Trennung verläuft sehr konflikthaft mit vielen Vorwürfen, teilweise taucht die Frau monatelang unter.
Mohammed, 11 Jahre alt, ist in Saudi Arabien geboren. Mit zwei Jahren kam er nach Deutschland, 1995 zieht die Familie nochmals für eineinhalb Jahre ins Ausland. Schon bald nach der Einschulung gibt es massive Probleme, Mohammed muss zum 2. Schuljahr in eine Förderschule E. Er wird dort ausgeschlossen, weil sein Verhalten nicht mehr tragbar ist. Er kann sich während des Unterrichts an keine Regeln halten (essen, rumlaufen, Leistungsverweigerung, weglaufen). Auf Initiative des Vaters bekommt er probeweise einen Platz an einer Regelgrundschule. Auch in der Kindertageseinrichtung (Kita) ist Mohammeds Verhalten auffällig. Herr Vogel fühlt sich überfordert und hilflos und nimmt Kontakt zum ASD auf.

Ein übliches Vorgehen in so einem Fall wäre bisher gewesen:

1. Der ASD nimmt Kontakt zu Schule, Kita und Lehrern auf und führt Beratungsgespräche.
2. Der ASD macht daraufhin eine Bedarfsanalyse und einen Vorschlag für eine Jugendhilfemaßnahme. Dieser Vorschlag hängt auch davon ab, ob und wo freie Plätze zur Verfügung stehen.
3. In dem Beispiel Mohammed wäre als Lösung wahrscheinlich die Unterbringung in einer Tagesgruppe, evt. auch stationäre Erziehungshilfe vorgeschlagen worden. Vermutlich wäre es auch zu einer erneuten Einschulung in einer E-Schule gekommen.

In unserem Fallbeispiel wurde anders vorgegangen:

3.2 Neue Wege in der Hilfeplanung

Der Mitarbeiter des ASD nimmt Kontakt zu allen Beteiligten auf. Es ist seine Aufgabe, neben der Problemdefinition den Blick auf die Ressourcen der Betroffenen und deren Umfeld zu legen.

Folgende Stärken wurden benannt:

Mohammed:
- Mohammed ist sehr sportlich und aktiv,
- spielt sehr gerne Fußball,
- er will auf jeden Fall in Regelgrundschule bleiben,
- er versteht sich gut mit seiner Schwester, passt oft auf sie auf – teilweise fühlt er sich dadurch auch überfordert,
- die Lehrerin beschreibt ihn als sehr intelligent;

Vater:
- ist selbstständig tätig und damit finanziell unabhängig,
- ist sehr engagiert und setzt sich für seine Kinder ein (z.B. Schule),
- holt sich Unterstützung und Beratung.

Kita:
- Mohammed hat eine sehr gute Beziehung zu seiner Gruppenleitern, er will unbedingt dort bleiben, sogar mehr Zeit dort verbringen.

Der ASD-Mitarbeiter bringt den Fall ins Stadtteilteam ein. Das STT trifft sich einmal wöchentlich für drei Stunden. Dort sitzen alle ASD-Mitarbeiter, die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Mitarbeiter des Trägers, die in diesem Bereich zuständig sind.

Fälle werden dort nach einem festgelegten Ablaufschema besprochen. Eine Person übernimmt während des gesamten Prozesses die Rolle der Betroffenen. Nach der Falldarstellung erfolgt eine Ideenbörse, wo es um Ideen, mögliche Ressourcen und den Willen der Betroffenen geht. Anschließend werden diese Ideen von der Person, die den Betroffenen vertritt, kommentiert. Erst dann erfolgt die Konkretisierung der Ideen. Durch diese enge Zusammenarbeit wird die Beziehung zwischen ASD, Wirtschaftlicher Jugendhilfe und Trägerseite fundamental verändert. In der Hilfekonferenz werden mit den Beteiligten die Ideen abgestimmt und die konkreten Hilfen geplant. Hilfesettings werden in gleichberechtigter, gegenseitiger kollegialer Beratung entwickelt. Die Hilfeplanung wird alle drei Monate an Veränderungen des Bedarfs angepasst und neu diskutiert.

3.3. Der Maßanzug

3.3.1 Gruppenarbeit in der Kindertageseinrichtung

Wie oben beschrieben war es der klar formulierte Wille von Mohammed und dessen Vater, dass er weiter die Kita besuchen kann. Er hat eine sehr gute Beziehung zu seiner Gruppenleiterin. Andererseits kamen von Seiten der Kita klare Signale, dass das Personal mit den Auffälligkeiten Mohammeds überfordert und er in der Großgruppe fast nicht mehr tragbar sei.

Das Ergebnis der Hilfeplanung war, dass im Tagheim eine Kleingruppe mit Mohammed und vier weiteren Jungs gebildet wurde. Die Gruppe wurde einmal die Woche nachmittags von dem Jugendhilfemitarbeiter betreut. Etwa vierzehntägig fanden Reflexionsgespräche mit der Gruppenleiterin statt. Die Zielsetzung war einerseits soziales Lernen mit Mohammed in einem kleinen, überschaubaren Rahmen und andererseits eine Entlastung der Tagheimmitarbeiterinnen. Natürlich geschehen Veränderungsprozesse bei Kindern nur in kleinen, oft kaum spürbaren Schritten; mit dieser Hilfeform konnte allerdings erreicht werden, dass die Kita einen weiteren Verbleib von Mohammed unterstützte und ein Beziehungsabbruch vermieden wurde.

Andererseits hatte diese Maßnahme auch ihre vorher nicht bedachten Kehrseiten. Die Kleingruppe war auch innerhalb des Tagheims eine Sondergruppe und hatte einen stigmatisierenden Effekt. „Weil Mohammed so schwierig ist, muss er in die Kleingruppe“, so der Tenor der anderen Kinder. Andererseits kam natürlich auch Neid über das Maß an Zuwendung auf, das diesen Jungs zuteil wurde. Dies führte oft zu Störungen: man schaut halt einfach mal rein, um zu schauen was passiert.

Auf die Anforderungen an den Jugendhilfemitarbeiter wird später eingegangen.

Darüber hinaus wurde Kontakt zum örtlicher Fußballverein aufgenommen und Mohammed dort angemeldet. Unterstützt wurde er dabei vom Vater, der ihn teilweise zum Training und zu Spielen begleitete.

3.3.2 Kooperation mit Schule, Teamteaching und Beratung der Lehrer

Ähnlich wie in der Kita war auch in der Grundschule Mohammeds Verhalten so auffällig, dass die Rektorin schon den Entschluss fasste, seine Probezeit zu beenden und ihn wieder einer E-Schule zuzuweisen. Der intensiven Bemühung der Klassenlehrerin war es zu verdanken, dass dies verhindert werden konnte und er noch eine Chance erhielt.

Im Rahmen der Hilfeplanung wurde beschlossen, dass der Jugendhilfemitarbeiter für vier Unterrichtsstunden am Unterricht teilnimmt. Zunächst war dieser nur auf Mohammed konzentriert, saß neben ihm und gab ihm nach der Schule Rückmeldung über sein Verhalten. Dieser Sonderbehandlung entzog sich Mohammed aber bald und so änderte sich der Auftrag dahingehend, dass der JH-Mitarbeiter Verantwortung für die ganze Klasse mit übernahm, natürlich immer mit dem besonderen Blick für Mohammed. So war es z.B. auch möglich, die Klasse zu teilen und in kleineren Gruppen zu arbeiten.

Darüber hinaus erhielt die Lehrerin Unterstützung in Form von Fallberatung durch einen Beratungslehrer einer E-Schule. In diesem Rahmen konnte eigenes Verhalten reflektiert werden und Lösungsmöglichkeiten gesucht werden.

Ein Beispiel: Mohammed war überfordert, wenn ihm eine Mathearbeit mit 10 Aufgaben vorgelegt wurde, da ihm dies nicht bewältigbar schien. Er verweigerte die Leistung und störte. Bei der nächsten Mathearbeit wurde das Aufgabenblatt in drei Teile zerschnitten und sobald er mit einem Teil fertig war, erhielt er von der Lehrerin den nächsten Teil. Er bekam in der Arbeit eine „Drei“.

Als weitere Unterstützung stellte sich der Vater oder ersatzweise der Jugendhilfemitarbeiter bereit, in Krisensituationen als „Feuerwehr“ zu fungieren. D.h., wenn eine Situation zwischen Mohammed und Mitschülern oder Lehrern eskaliert war, so dass eine Weiterarbeit unmöglich war, fuhr man in die Schule und betreute ihn einzeln bis zum Schulschluss. Im ersten halben Jahr kam dies dreimal vor.

3.3.3 Stärkung des Vaters

All dritter Bereich stand in diesem konkreten Fall die Unterstützung des familiären Systems im Vordergrund. Da die Mutter zu dieser Zeit nicht erreichbar war, konzentrierte sich die Hilfe auf den Vater.

Er war einerseits sehr bemüht und auch engagiert, sich für seinen Sohn einzusetzen, immerhin erreichte er die Aufnahme in einer Regelgrundschule zur Probe. Andererseits fühlte er sich immer wieder überfordert, einsam und erschöpft.

Zur Unterstützung wurde im Bekanntenkreis nach Entlastung gesucht. So konnte eine frühere gute Bekannte gefunden werden, die sich an einem Abend um die Kinder kümmerte. Der Vater hatte so einen freien Abend pro Woche, an dem er Kontakte mit anderen Erwachsenen pflegen konnte. Er entschied sich zunächst, einen Kurs vom Verband allein erziehender Mütter und Väter zu besuchen.

Darüber hinaus fanden regelmäßige Beratungsgespräche bei ihm zuhause statt, zunächst jede Woche, später vierzehntägig. Der Vater meldete intensiven Bedarf nach Austausch in Erziehungsfragen, Umgang mit eigener Überforderung in der Erziehung und konsequentem Erziehungsverhalten.

Die Vorteile dieser Hilfeplanung liegen auf der Hand. Es konnte sowohl die Einweisung in eine Sonderschule als auch das Sondersetting einer Jugendhilfemaßnahme vermieden werden. Die tragfähigen Beziehungen zum Vater, zur Erzieherin und zur Lehrerin konnten gestärkt und ein Beziehungsabbruch vermieden werden. Damit wurde dem Willen von Mohammed entsprochen. Der Vater in seiner Position als Erziehungsberechtigter wurde gestärkt bzw. auch seinem Wunsch nach Entlastung nachgekommen. Eine Bekannte wurde in die Hilfe mit eingebaut und so die Ressource im Umfeld genutzt. Dadurch, dass die Hilfe in kurzen Abständen überprüft wird, kann sie immer wieder an neue Bedürfnisse angepasst werden und sich verändern.

4. Fallunspezifische Ressourcenmobilisierung

4.1 Definition und Abgrenzung

Fallunspezifische Arbeit heißt, dass sich die Fachkraft Kenntnisse und Ressourcen im sozialen Raum erschließt, ohne schon darauf ausgerichtet zu sein, diese für einen bestimmten Fall zu nutzen. Allerdings ermöglicht das Kennen von Schlüsselpersonen im Stadtteil, das Aufspüren von lebensweltlichen Kapazitäten (vom Sportverein bis zum Kleinhandel) im Bedarfsfall schnell zu reagieren und diese Ressourcen für fallspezifische Arbeit zu nutzen.

Die fallunspezifische Arbeit ist im Gegensatz zur Gemeinwesenarbeit nicht darauf ausgerichtet, die Lebensbedingungen und die soziale Infrastruktur im Stadtteil zu verbessern, sondern Ressourcen für die Fallarbeit zu erschließen. Die Abgrenzung fällt teilweise allerdings schwer, da sich die fallunspezifische Arbeit ähnlicher Methoden bedient.

4.2 Prinzipien fallunspezifischer Arbeit

Wie kann ich jetzt solche Ressourcen im Stadtteil mobilisieren?

Schlüsselpersonen
Schlüsselpersonen sind die Menschen, die aufgrund ihrer Funktion, Rolle oder auch ihrer Persönlichkeit in einem Sozialraum eine zentrale Stellung einnehmen und selbst Kontakt zu vielen unterschiedlichen Personengruppen haben. Solche Schlüsselpersonen können z.B. der Pfarrer, der Jugendleiter des Fußballvereins, der Bezirksvorsteher aber auch nur einfache engagierte Bürger sein. Ein Ziel fallunspezifischer Arbeit ist es, diese Schlüsselpersonen kennen zu lernen, ohne zunächst feste Absichten damit zu verbinden. Der Kontakt ist zunächst das Ziel. Würde ich bei meinem Gegenüber den Eindruck erwecken, dass ich einen bestimmten Zweck mit dem Gespräch verbinde, würde der Kontakt einseitig werden und ich in eine Abhängigkeit geraten. Hilfreich ist es auch immer, wenn ich selbst etwas in die Waagschale werfen kann, was den Kontakt für das Gegenüber interessant macht. Das kann z.B. ganz einfach die Überlassung von Infrastruktur sein, wie z.B. Raumnutzung.

Ein Indikator für einen gelungenen offenen Kontakt wäre, wenn mein Gegenüber sagen würde: „Das war ein nettes Gespräch und den Menschen habe ich in guter Erinnerung. Den würde ich beim nächsten Treffen freundlich grüßen."

Diese Kontakte haben häufig Schneeballeffekte, und ich lerne dadurch weitere Personen kennen.

Wichtig ist dabei auch zielgruppenübergreifend zu denken und sich nicht nur auf sein eigentliches Klientel bzw. seine Institutionen, die mit diesem Klientel arbeiten, zu beschränken.

So kann z.B. die alte Oma in der Nachbarwohnung eine sehr wertvolle Fallressource sein, wenn es darum geht, abends mal kurz auf Kinder aufzupassen.

Projekte und Aktionen
Eine andere Möglichkeit, sich die Ressourcen eines sozialen Raumes zu erschließen, ist über Projekte und Aktionen. Der Vorteil dabei ist, dass der zeitliche Aufwand überschaubar bleibt. Solche Projekte können z.B. sein: Beteiligung an einem Stadtteilfest, die Beschaffung und Instandsetzung eines Bauwagens für den Pausenhof einer Schule, ein erlebnispädagogisches Projekt mit einem Verein, ein gemeinsames Projekt bei einer Suchtpräventionswoche usw.

Auch hierbei ist wichtig, dass es sich um ein Geben und Nehmen handelt und ich auch was zum Gelingen beitragen kann. Meine Erfahrung hat mir gezeigt, dass es wichtiger ist, konkret mit anzupacken und z.B. nach dem Kirchgemeindefest das Kaffeegeschirr mit abzuwaschen, als sich in der Planung mit vielen guten Ideen zu beteiligen, es dann aber an der Umsetzung scheitert. Weniger ist hier manchmal mehr.

Natürlich lerne ich durch diese Aktionen und Prokjekte auch wieder Schlüsselpersonen kennen.

Vernetzung mit anderen Institutionen
Dieser Punkt hängt wiederum mit der Kontaktaufnahme zu Schlüsselpersonen zusammen. Teilweise vertreten diese nämlich bestimmte Institutionen. Ziel wäre es, die Nahtstellen zu anderen Diensten zu suchen und eine Abgrenzung oder gar Konkurrenz zu vermeiden. Mit anderen Institutionen wird kooperativ zusammengearbeitet, in der Vernetzung liegt die Stärke. Gelingt dies, habe ich Zugang zu den dortigen Ressourcen, egal ob ich eine Raum brauche, ein Fahrzeug ausleihen will, einen Satz Fußballtrikots für ein Turnier brauche oder Unterstützung für einen Förderantrag haben will.

Es sollte dabei auch eine Zusammenarbeit mit Bereichen außerhalb der Sozialarbeit angestrebt werden, z.B. mit Wohnungsbaugesellschaften, Ämtern oder Unternehmen. Diese anderen Bereiche haben oft ein besseres Renommee als soziale Arbeit und entscheiden über die Verteilung von finanziellen Mitteln.

Ressourcenkartei
Ein hilfreiches Mittel, um sich einen Überblick über seinen Stadtteil zu verschaffen, ist ein gutes Dokumentationssytem – eine Ressourcenkartei. Darin sind alle wichtigen Kontakte und Schlüsselpersonen vermerkt mit dazugehörigen Informationen. Da nicht alle Teammitglieder den Kontakt zu allen wichtigen Institutionen und Personen im Stadtteil pflegen können und dies auch gar nicht notwendig ist, ist eine regelmäßige Besprechung der Ressourcenkartei im Team wichtig. Dabei können neue Ziele gesetzt und blinde Flekken gesucht werden. Die Ressourcenkartei stellt sicher, dass alle Teammitglieder Zugriff auf wichtige Informationen haben und diese auch dokumentiert werden. Dadurch wird Informationsverlust verhindert. Im Laufe der Zeit ergibt sich so ein immer feineres Bild der Schlüsselpersonen, Institutionen und deren Vernetzung im Stadtteil.

4.3. Fallarbeit und fallunspezifische Arbeit am Beispiel Mohammed

Voraussetzung für den Maßanzug im Fallbeispiel Mohammed war ein fallunspezifischer Kontakt im Vorfeld sowohl mit der Kita als auch mit der Schule.

Der fallunspezifische Kontakt mit der Kita ergab sich zunächst über den Psychosozialen Arbeitskreis im Stadtteil. Dort lernte ich die Leiterin des Tagheims kennen. Über informelle Gespräche kam man auf das Thema, dass es schon im Tagheim eine sehr hohe Gewaltbereitschaft unter den Kinder gibt. Die Erzieherinnen seien damit häufig überfordert. Es entwickelte sich die Idee, eine kleine Fortbildung zu konzipieren. In Kooperation zwischen Erziehungsberatunsgsstelle, Kitaleitung und Jugendhilfe wurde mit allen Erzieherinnen aus dieser und einer weiteren Kindertagesstätte eine Fortbildung zum Thema Umgang mit Gewalt in der Kita durchgeführt. Diese Fortbildung war sehr erfolgreich und hatte natürlich einige positive Effekte für die spätere Fallarbeit.

Es entwickelte sich ein guter Austausch und eine Vertrauensbasis mit der stellvertretenden Kitaleitung, Mohammeds Gruppenleiterin. Dadurch war hier die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in einer Kleingruppe groß. Außerdem kannte ich dadurch die ganzen Räumlichkeiten als auch alle Mitarbeiterinnen, was eine wichtige Eintrittskarte für die spätere Gruppenarbeit im Tagheim war. Man begegnete mir mit einer großen Offenheit und Bereitschaft zur Unterstützung.

Der Kontakt mit der Lehrerin entstand durch die Beteiligung an einem Schulfest im Sommer. Die Schule suchte noch Unterstützung und Ideen für eine Spieleaktion. Diese plante und führte ich gemeinsam mit der Lehrerin und einer weiteren Kollegin durch. Dadurch entstand auch hier das Interesse zur Zusammenarbeit und auch die Bereitschaft, Unterricht gemeinsam zu gestalten. Lehrer führen häufig ein Einzelkämpferdasein. Durch die fallunspezifische Vorarbeit wurde hier der Grundstein gelegt, in einer großen, gegenseitigen Offenheit zusammenzuarbeiten.

4.4 Weitere Beispiele aus der Praxis

Der Frisör um die Ecke

Durch einen offenen Kontakt habe ich den Vorsitzenden des Handel- und Gewerbevereins im Stadtteil kennen gelernt. In diesem Zusammenhang habe ich erfahren, dass seine Frau einen Frisörladen im Stadtteil hat. Bei nächster Gelegenheit ging ich in diesen Frisörladen zum Haarschneiden. So kam ich auch mit der Frau des Vorsitzenden in Kontakt. Bei zukünftigen Besuchen erfuhr ich immer mehr über wichtige Kontaktpersonen im Stadtteil und ihre Funktionen. Traf ich die beiden bei öffentlichen Anlässen, wurde ich diesen Personen vorgestellt. Mittlerweile besteht seit einigen Jahren ein guter Kontakt zum Handel- und Gewerbeverein im Stadtteil.

Der Nutzen dieser fallunspezifischen Arbeit:

- Der Frisörladen tritt als Sponsor an unserem VW Bus auf und zahlt jährlich eine bestimmte Summe.
- Beim Stadtteilfest des Handel- und Gewerbevereins können betreute Jugendliche gegen Entgelt z.B. beim Zeltaufbau mitarbeiten.
- Eine Jugendliche kann im Frisörladen ein Praktikum absolvieren.
- Ich lerne im Laufe der Zeit einen Großteil der Gewerbetreibenden im Stadtteil kennen.
- Durch diese Kontakte erhält ein Jugendlicher eine Lehrstelle in einem KfZ-Betrieb.
- Es entwickelt sich eine Lehrstellenbörse im Stadtteil in Kooperation von Jugendarbeit, Polizei und Kirchen, die Lehrstellen für Jugendliche aus dem Stadtteil im Stadtteil akquiriert.

Der Fußballverein

Viele betreute Jugendliche sind völlig fußballbegeistert, allerdings nicht immer gruppenfähig. Im Stadtteil gibt es einen großen Fußballverein. Es kam immer wieder vor, dass Jugendliche aus dem Verein ausgeschlossen wurden bzw. von sich aus den Kontakt abbrachen, weil es Konflikte im Team oder mit den Trainern gab. Andererseits ist es das Ziel, verhaltensauffällige Jugendliche in Regelgruppen im Stadtteil anzubinden.

Aus diesem Grund bin ich zunächst auf den Jugendtrainer des Vereins zugegangen, um mit ihm zunächst über die Situation der Jugendlichen zu sprechen. In den folgenden Wochen bin ich immer wieder mal beim Training oder beim Spiel aufgetaucht. Man kannte sich mittlerweile. Im Laufe der Zeit kam die Idee für ein Projekt mit der A- und B-Jugend des Vereins und den Trainern. Ziel war es, die Trainer zu unterstützen in ihrer Arbeit mit zum Teil schwierigen Jugendlichen. Wir entwickelten ein „Train the trainer“-Programm mit Videoanalysen von Trainerverhalten, Rollenspielen und theoretischen Inputs aus der Pädagogik. Außerdem wurde mit den Jugendlichen in erlebnispädagogischem Setting zur Unterstützung des normalen Trainingsablaufs gearbeitet. Zuletzt wurde bei einer Stiftung Gelder beantragt, so dass es möglich war, mit allen Jugendlichen ein fast professionell organisiertes Trainingslager durchzuführen.

Mittlerweile kenne ich alle Jugendtrainer und den Jugendleiter des Vereins persönlich. Ich werde zu Trainerbesprechungen, Weihnachtsfeiern usw. eingeladen. Gibt es Probleme mit einzelnen Jugendlichen, werde ich häufig mit eingeschaltet und kann so vermitteln. Bei einer Benefizveranstaltung des Gesamtvereins erhält die Institution eine Spende von 4000 Euro.

5. Neue Herausforderungen für Mitarbeiter und Organisation

Ein sozialräumlicher Arbeitsansatz bringt für Mitarbeiter vielfältige Veränderungen mit sich. Im Folgenden möchte ich diese neuen Anforderungen an Mitarbeiter und Institution beschreiben.

5.1 Flexibilität und Anpassungsbereitschaft

Die Arbeit auf einer Wohn- oder Tagesgruppe ist klar strukturiert. Die Zeiten, die Orte und die beteiligten Personen sind eindeutig definiert. Dagegen fordert ein sozialräumlicher Ansatz ein sehr hohes Maß an Flexibilität. Jeder Tag verläuft anders. Ich muss mich immer wieder auf neue Orte, neue Personen und Zeiten einstellen. Das führt zu veränderten Arbeitsbedingungen, z.B. was Arbeitszeiten betrifft. Habe ich zum Beispiel das Ziel, einen Jugendlichen ans Jugendhaus anzubinden und dort an eine feste Gruppe heranzuführen, muss ich logischerweise auch zu den Gruppenzeiten mit ihm im Jugendhaus sein, z.B. abends. Maßgeschneiderte Hilfsangebote stehen in einem ständigen Veränderungsprozess. Es muss immer wieder überprüft werden, ob die Leistungen noch den Bedürfnissen der Klienten entsprechen und gegebenenfalls angepasst werden. Für die Mitarbeiter bedeutet dies, dass wenig Routine einkehrt und sich kaum feste Arbeitsabläufe einspielen.

5.2 Vom Helfer zum Hilfemanager

Gelingt die Ressourcenmobilisierung, dann findet im Idealfall ein Rollenwandel statt. War ich bisher immer in der Rolle des Helfers, der selbst die Hilfe anbietet und mit den Kindern einzeln oder in der Gruppe arbeitet, ist jetzt die Maxime, in eine stärker hilfemanagende Rolle zu wachsen.

Das heißt, ich suche im Rahmen der fallunspezifischen oder fallspezifischen Ressourcenmobilisierung nach Unterstützungsmöglichkeiten für den Einzelfall. Ein Beispiel: Ein Jugendlicher hat große Probleme in der Schule, der Lehrer beschwert sich, dass er fast nie Hausaufgaben macht. Im klassischen Fall hätte ich diese Hilfe z.B. im Rahmen von Tagesgruppenarbeit selbst angeboten. Jetzt suche ich nach einer Ressource, die dabei Unterstützung bieten kann. In dem Fall war es eine Tante, die in der Nähe wohnt und einen guten Draht zu dem Jugendlichen hat. Es wird ein Gespräch mit der Tante geführt, verbindliche Absprachen getroffen und so die Tante in die Hilfe mit eingebaut. Dies beschreibt natürlich einen Idealfall und die Lösung liegt nicht immer so auf der Hand. Die Rolle des Jugendhilfemitarbeiters ist dann aber eher eine Rolle im Hintergrund, die die Ressourcen mobilisiert, vernetzt und nur im Bedarfsfall selbst Hilfen anbietet.

5.3 Dauer von Hilfen – Wie viel Beziehung darf es noch sein?

Ein stark diskutierter Punkt ist auch die Dauer von Hilfen, zugespitzt auf die Frage, wie eng die Beziehung zwischen Fachkraft und Jugendlichem sein muss und wie lange ein Betreuungsverhältnis dauern darf. Der Aufenthalt in einer Tagesgruppe dauerte im Durchschnitt 2–2,5 Jahre. Jetzt wurde als Ziel formuliert, dass eine Hilfe nicht länger als ein halbes Jahr dauern sollte. Dies konnte allerdings häufig nicht realisiert werden.

Interessant ist aber die Frage, ob eine gute Beziehung, was das auch immer heißt, zu den Jugendlichen und Erziehungsberechtigten Voraussetzung für eine gute Hilfe ist. Ernst zu nehmen ist der Einwand, dass Betreuung über lange Zeit Jugendliche oder Familien ein Stück weit versorgt. Manche Erledigungen werden abgenommen, die vielleicht schon völlig selbstständig erledigt werden könnten. Es besteht die Gefahr, eine feste Rolle im Familiensystem einzunehmen, die bei Beendigung der Hilfe eine Lücke hinterlässt und eine neue Krise auslösen kann.

Ziel muss also eine Hilfe zur Selbsthilfe sein. Ein kritisches Hinterfragen der eigenen Rolle ist immer wieder notwendig, da das Ziel, wie oben beschrieben, vordergründig der Blick auf und die Mobilisierung von Ressourcen sein soll. D.h. der Jugendhilfemitarbeiter muss sich im Prinzip schnell überflüssig machen. Gelingt dies, reicht kurze Hilfe aus.

5.4 Vom Heimspiel zum Auswärtsspiel

Eine weitere große Veränderung bringt die Zielsetzung, Sondereinrichtungen zu vermeiden und die Hilfen wohnortnah im Sozialraum zu realisieren. D.h. aus einer Kommstruktur wird eine Gehstruktur. Sind die Jugendlichen früher zu mir in die Tagesgruppe oder Wohngruppe gekommen, gehe ich jetzt ins Tagheim oder zur Mobilen Jugendarbeit oder in die Schule und biete dort Gruppenarbeit an.

Das bedeutet, dass ich den Kontakt mit den Kollegen vor Ort herstellen muss. Waren meine Rahmenbedingungen wie Räume, Material, finanzielle Mittel klar geregelt, muss ich mir diese jetzt erschließen und die Möglichkeiten vor Ort erkunden.

Ein behutsames Vorgehen ist hier wichtig. Die Institutionen müssen einen als Kooperationspartner wahrnehmen, der auch einen Nutzen für die Einrichtung bringt. Würde das Gefühl von Einflußnahme oder gar Kontrolle entstehen, wäre die Tür schnell zu und eine Kooperation unmöglich.

5.5 Unterschiedliche Sprachen sprechen

Im Rahmen der Ressourcenmobilisierung begegne ich immer wieder sehr vielen Menschen und bewege mich auf unterschiedlichen Bühnen. Die Herausforderung für die Mitarbeiter ist, sich in Sprache, evtl. auch Outfit und Auftreten diesen unterschiedlichen Umgebungen anzupassen und dort die Interessen der Institutionen bzw. der Klienten zu vertreten. Man kann das vielleicht mit einem Chamäleon vergleichen, das sich auch unterschiedlichen Umgebungen mit anderer Hautfarbe anpasst. So bewege ich mich beim Neujahrsempfang der Lokalpolitik auf anderem Parkett als bei einer Spieleaktion auf dem Kirchgemeindefest. Trete ich beim Sportverein zunächst mit hochtrabenden, pädagogischen Theorien an, werde ich sofort in eine bestimmte Schublade gesteckt und ein weitergehender Kontakt wird unmöglich.

Anpassung soll hier allerdings nicht heißen, seine Interessen aufzugeben oder zu verleugnen. Gemeint ist die Fähigkeit, sich auf neue Umgebungen und neue Personen einzustellen, einzufühlen und informelle und formelle Regeln zu erkennen und danach zu handeln, wie ein guter Gast beim ersten Besuch bei einem neuen Bekannten.

5.6 Veränderung der Organisation

Die neuen Zielsetzungen brachten auch in unserem konkreten Fall für den Träger massive Veränderungen, die sich unmittelbar auf die Mitarbeiter auswirkten. Die Institution wurde räumlich als auch organisatorisch völlig neu strukturiert.

Bestehende Teams wurden komplett aufgelöst und unter neuen Gesichtspunkten wieder neu gebildet, die Stellenbeschreibungen sowohl für Leitung als auch Mitarbeiter verloren ihre Gültigkeit. Der gesamte Zuständigkeitsbereich wurde in vier neue Bereiche aufgeteilt, denen Stadtteilteams (STT) zugeordnet wurden. Diese STT wurden auch räumlich den Bezirken zugeordnet, so dass für die Einrichtung ein neues Raumkonzept erarbeitet werden musste.

Eine weitere weitgehende Veränderung war die Abkehr von der fallbezogenen Finanzierung. Es wurde ein bestimmtes Budget für den Bezirk zur Verfügung gestellt, das vom Träger verwaltet wurde. Dadurch war man nicht mehr zur Vollauslastung bzw. möglichst langen Hilfe gezwungen, musste im Gegenzug aber die Einhaltung fachlicher Standards gewährleisten und ein Controllingsystem einführen.

6. Persönliches Fazit

Diese oben angerissenen Punkte lösten umwälzende Veränderungen aus, die sich über einen langen Zeitraum erstreckten. Dies führte auf allen Ebenen zu Unklarheiten und Unsicherheiten, was natürlich auch Reibung erzeugte. Teilweise ging man nach dem Try-and-Error-Prinzip vor: zwei Schritte vor und einen zurück.

Der Fall Mohammed beschreibt ein Stück weit einen Idealfall, bei dem die Umsetzung der Ziele Empowerment und Ressourcenmobilisierung weitgehend gelang. Es gab natürlich auch andere Beispiele, die sich schwieriger gestalteten. Gerade der Punkt Wille der Beteiligten hat auch Grenzen, wenn es z.B. um Fragen des Kindeswohls geht und im Rahmen der Hilfe auch Kontrollaspekte wahrgenommen werden müssen.

Trotz all dieser Unebenheiten auf dem Weg zu einer sozialraumorientierten Jugendhilfe, die sich an den Zielen Ressourcenmobilisierung und Empowerment orientiert, möchte ich diese Erfahrungen nicht missen und bin sicher, mich dadurch fachlich weiterentwickelt zu haben.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.6

Coole Schule – Strategien im Umgang mit Schulverweigerung

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Praxisforschungsprojekt Coole Schule – Lust statt Frust am Lernen: Konzeption, pädagogische Elemente und Gesamtgestalt**

Dr. Hans-Jürgen Glinka, wiss. Referent, Projekt Coole Schule, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main

- **Coole Schule Berlin (Jean-Piaget-Oberschule)**

Ingrid Specht

Praxisforschungsprojekt Coole Schule – Lust statt Frust am Lernen: Konzeption, pädagogische Elemente und Gesamtgestalt

Dr. Hans-Jürgen Glinka

Meine Damen und Herren,

ich werde Ihnen zunächst einmal die Idee und den Gesamtrahmen zu unserem Projekt Coole Schule, über das wir hier anschließend diskutieren wollen, vorstellen. Damit haben Sie einen ersten allgemeinen Überblick.

Über konzeptionelle Details und Erfahrungen aus der praktischen Arbeit vor Ort werden Sie sodann von einigen pädagogischen Profis aus den Standorten, ohne die das Ganze gar nicht möglich wäre und die sozusagen die tragenden Säulen des Projektes darstellen, informiert werden. Ihnen gebührt schon jetzt der allergrößte Dank für ihre Arbeit.

Aber lassen Sie mich zunächst auf die Idee und den Gesamtrahmen des Projektes eingehen.

Wie gestalten sich unsere Projektphilosophie und die Projektziele?

Wir gehen von Folgendem aus: Wenn Schüler die Schule und damit auch das Lernen verweigern, dann hat das gesellschaftliche und biografische Hintergründe.

Schule und Schulsystem sind ein Teil, ein Produkt, ein Angebot unserer Gesellschaft an die Schüler.

Wenn dieses Angebot bei vielen Schülern nicht mehr ankommt – und es sind schätzungsweise 300.000 –, dann müssen wir es attraktiver machen, müssen es dem Lebensalltag und den Erfahrungen der Schüler anpassen.

Wir brauchen ein Schulsystem, dass die besonderen Fähigkeiten und Ressourcen jedes einzelnen Schülers in den Mittelpunkt von Bildungsangeboten stellt – eine Schule, die bereit ist, ihren Schülern mit einer grundsätzlich positiven Haltung zu begegnen.

Wenn wir das im herkömmlichen Schulsystem umsetzen wollen, werden wir feststellen:

- dass unsere aktuellen Lehrinhalte und Methoden gerade bei den Schülern mit Verweigerungshaltung nur bedingt brauchbar sind;
- dass die herkömmlichen Angebote von Schule in der Wahrnehmung des Schülers keinen rechten Sinn machen;
- und dass die herkömmlichen Angebote von Schule im Einzelfall geradezu dazu beitragen, die individuell vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen dieser Schüller kaum oder gar nicht zu berücksichtigen.

Damit unsere Forderungen aber dennoch eingelöst werden können, haben wir bildungspädagogische Konzepte entwickelt, die den Schülern Schlüsselqualifikationen vermitteln, ihnen das Lernen sinnvoll gestalten und ihre Leistungsressourcen fördern sollen. Ein Beispiel dazu wird Ihnen im Anschluss von Frau Specht vorgestellt werden.

Das Projekt-Konzept von „Coole Schule“ will dazu beitragen,

- der Perspektivenverengung in unserem aktuellen Beschulungssystem entgegenzuwirken.
- Es fordert zum Lernen miteinander und voneinander auf.
- Und seine Angebote sind so angelegt, dass der Jugendliche in seiner gesamtheitlichen Erlebenswelt und Persönlichkeit berücksichtigt und unterstützt werden kann.

Das fordert jedoch sowohl von Schule als auch von Jugendhilfe strukturelle Veränderungen.

Wir wollen mit unserem Projekt erreichen, dass die Schüler ihre Verweigerungshaltung aufgeben,

- weil wir ihnen mit „Coole Schule“ andere und für sie sinnvoll erscheinende Angebote machen,
- weil ihnen das pädagogische Team von „Coole Schule“ mit den Angeboten dort begegnet, wo sie in ihrer Alltagswelt und in ihrer Biografie gerade stehen,
- weil sie „Coole Schule“ räumlich und inhaltlich mitgestalten und mitplanen können – und Schule somit wieder zu einem Teil von ihnen werden kann
- und weil sich „Coole Schule“ für jeden einzelnen Schüler interessiert und ihn in seinen individuellen Fähigkeiten, aber auch in seinen Nachholbedarfen erkennt und fördert.

Nur durch die Zusammenarbeit von Schule, Jugendhilfe, Wirtschaft, den Eltern und den Schülern kann die Umsetzung dieses Projektes erfolgreich gelingen. Zu diesem Zweck wurde an jedem Standort das kommunale Netzwerk Jugend und Bildung eingerichtet. Es hat u.a. die Funktion, weitere Ressourcenträger darüber zu informieren, was hier im Projekt passiert, und sie zur Unterstützung aufzufordern.

Wir, die wissenschaftlichen Mitarbeiter des Projektes, qualifizieren die Pädagogen für ihre schwierige Arbeit in mehreren Schritten. Und wir begleiten die Entwicklungs- und Veränderungsprozesse und werten die Erkenntnisse aus.

Die Handlungsempfehlungen, die aus diesen Erkenntnissen erarbeitet werden, sollen in die Kompetenzbereiche der beteiligten Länderministerien, der kommunalen Spitzenverbände, der Wirtschaft und weiterer Bildungsinstitutionen eingebracht werden.

Wenn wir berücksichtigen, dass ca. 400 Projekte zum Thema „Schulverweigerung“ in der BRD arbeiten, dann stellt sich natürlich die Frage: **Was unterscheidet unser Projekt von den übrigen?**

Ich möchte dazu 6 Punkte nennen:

1. Die Zusammenarbeit von Schul- und Sozialpädagogik im Lernort Schule. Dazu wurde von uns (für das eher kognitive Lernen) das Konzept „Curriculumentwicklung“ entwickelt. Und ebenso ein sozialpädagogisches Konzept, das vor allem auf die sozialen Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen der Schülerinnen und Schüler abzielt.
2. Die Arbeit der Schul- und Sozialpädagogen im Team und der permanente Austausch unter ihnen. Die regelmäßigen Teambesprechungen sind zentraler Bestandteil des Gesamtkonzeptes.

3. Die Lerngruppe

- Die Lerngruppe setzt sich heterogen aus max. 10 Schülern aus den Jahrgangsstufen 7 und 8 zusammen. Diese Schüler haben sich freiwillig für die Teilnahme entschieden.
- Sie wurden durch besondere Auswahlverfahren ausgesucht.
- Zwischen dem pädagogischen Team und den Eltern hat sich soweit wie möglich eine kontinuierliche Zusammenarbeit entwickelt.

So viel in Kürze zur Lerngruppe.

4. „Coole Schule“ setzt neue Zeitstrukturen und Inhalte

- Sie beginnt mit einem gemeinsamen Frühstück.
- Daran im Anschluss folgt der Vormittagsblock, den wir Lernwerkstatt genannt haben. Das ist die Domäne der Schulpädagogen, wenngleich auch die Sozialpädagogik darin ihren Platz findet. Das Arbeiten in der Lernwerkstatt ist in Lernfeldern zu zentralen Oberthemen organisiert. Darunter werden die Kernfächer (Deutsch, Mathe, Englisch, Gesellschaftslehre und Technik) subsummiert.
- Es folgt das gemeinsame Mittagessen, das die Schüler weitgehend vorbereiten.
- Daran im Anschluss folgt der Nachmittagsblock, den wir Erfahrungswerkstatt genannt haben. Hier haben wir die Domäne der Sozialpädagogen, wenngleich auch die Schulpädagogen hin und wieder einbezogen werden. Das projektorientierte Arbeiten in der Erfahrungswerkstatt bringt die individuellen Fähigkeiten und Ressourcen jedes einzelnen Schülers zum Vorscheinen und fördert sie entsprechend. Gleichzeitig ist hier der Ort, in dem sie sich zunächst einmal von ihrer Vormittagsarbeit erholen können.
- Wie Sie sehen, haben wir also eine Verzahnung von Schul- und Sozialpädagogik am Vor- und Nachmittag.
- Weiterhin arbeitet die Lerngruppe in Zeitblöcken und hat sich damit vom 45-Minuten-Takt der Regelschule verabschiedet.
- Die Angebote von „Coole Schule“ sind an der Lebenswelt und am aktuellen biografischen Stadium der Schüler orientiert; d.h.: Thema und Lerninhalt müssen für die Schüler einen Sinn machen und sie müssen in ihrer Biografie Relevanz bekommen. Für einige der Schüler steht ja nach Ablauf von „Coole Schule“ der Übergang in ein anderes biografisches Stadium – in das Berufsleben – an.
- Und schließlich: Die beiden ersten Zeugnisse werde in Textform gehalten; Noten gibt es erst wieder im 2. Projektjahr. Dann werden die Schüler auch wieder allmählich auf die Rückführung in die Regelschule vorbereitet.

So viel zum 4. Punkt, den neuen Strukturen und Inhalten, die „Coole Schule“ von den übrigen Projekten unterscheidet. Ich komme jetzt zum 5. Punkt.

5. Die individuelle Bildungsplanung und Entwicklungsförderung

- Wie bereits erwähnt, sind die Bildungsangebote abgestimmt auf die jeweiligen Fähigkeiten und Nachholbedarfe des einzelnen Schülers.

So fördern die Angeboten der Schulpädagogen vor allem die kognitive Bildung der Schüler. In einem größeren Themenzusammenhang wie beispielsweise „Die Einrichtung und Gestaltung meines Zimmers“ wird den Jugendlichen in einer für sie nachvollziehbaren und ihnen sinnvoll erscheinenden Weise die Bruchrechnung oder das Phänomen der „schiefen Ebene“ vermittelt. Frau Specht wird Ihnen anschließend einen weiteren Themenzusammenhang vorstellen.

- Die Nachmittagsangebote der Erfahrungswerkstatt sind besonders auf die Förderung der biografischen, der berufsbiografischen und der sozialen Entwicklung des einzelnen Schülers abgestellt. Und hier vor allem auf die sozialen Kompetenzen wie Kreativitätskompetenz, Konfliktbewältigungskompetenz und auf weitere Schlüsselqualifikationen wie kommunikative Kompetenz und die Kompetenz zur Selbstreflexion.
- Die kleinen individuellen Entwicklungsschritte, die der Schüler macht, werden in ihren verschiedenen Dimensionen auf speziellen Arbeitsblättern dokumentiert und in relativ kurzen Zeitintervallen fortgeschrieben. Auf diese Weise kann der Entwicklungs- und Bildungsprozess jedes einzelnen Schülers kontinuierlich nachgezeichnet werden.

6. Nun zum letzten, dem 6. Punkt, der uns vor allem von den anderen Projekten unterscheidet: Das kommunale Netzwerk „Jugend und Bildung“ .In diesem Netzwerk haben sich auf kommunaler Ebene die Vertreter der Schule und der Jugendhilfe, des Handwerks, der Industrie, der Arbeitsverwaltung zusammengefunden; und von der Bundes- und Länderebene werden die Vertreter der fachzuständigen Ministerien hinzukommen. Die Mitglieder dieses Netzwerkes werden die zentralen Ergebnisse, die wir im Projektverlauf erarbeiten, in ihre jeweiligen Kompetenzbereiche einbringen und das Projekt ihrerseits mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen unterstützen.

So viel zu den Merkmalen, die das Projekt „Coole Schule“ von allen anderen zur Zeit laufenden Projekten zum Thema „Schulverweigerung“ unterscheidet.

Unser Projekt läuft inzwischen an fünf Standorten, verteilt über die BRD:

- Zunächst einmal in Frankfurt an der Paul-Hindemith-Schule; einer Ganztagsschule in einem sozialen Brennpunkt mit über 80 % Schülern aus Familien unterschiedlichster Nationalitäten.
- Dann in Berlin-Hellersdorf an der Jean-Piaget-Schule; und damit in einem der neuen Bundesländer. Von dort berichtet im Anschluss Frau Specht.
- Im Landkreis Sömmerda, in Thüringen, einem weiteren neuen Bundesland, jedoch im ländlichen Bereich.
- In Freiburg im Breisgau, und damit hier, vor Ort. Von dort werden gleich noch Herr Kiefer und Herr Ruopp berichten.
- Und schließlich im Landkreis Osnabrück, in Belm, mit einer zusätzlichen Besonderheit: Diese Schule ist keine Ganztagsschule. Und deshalb mussten erst einmal verschiedene Rahmenbedingungen neu geschaffen werden.

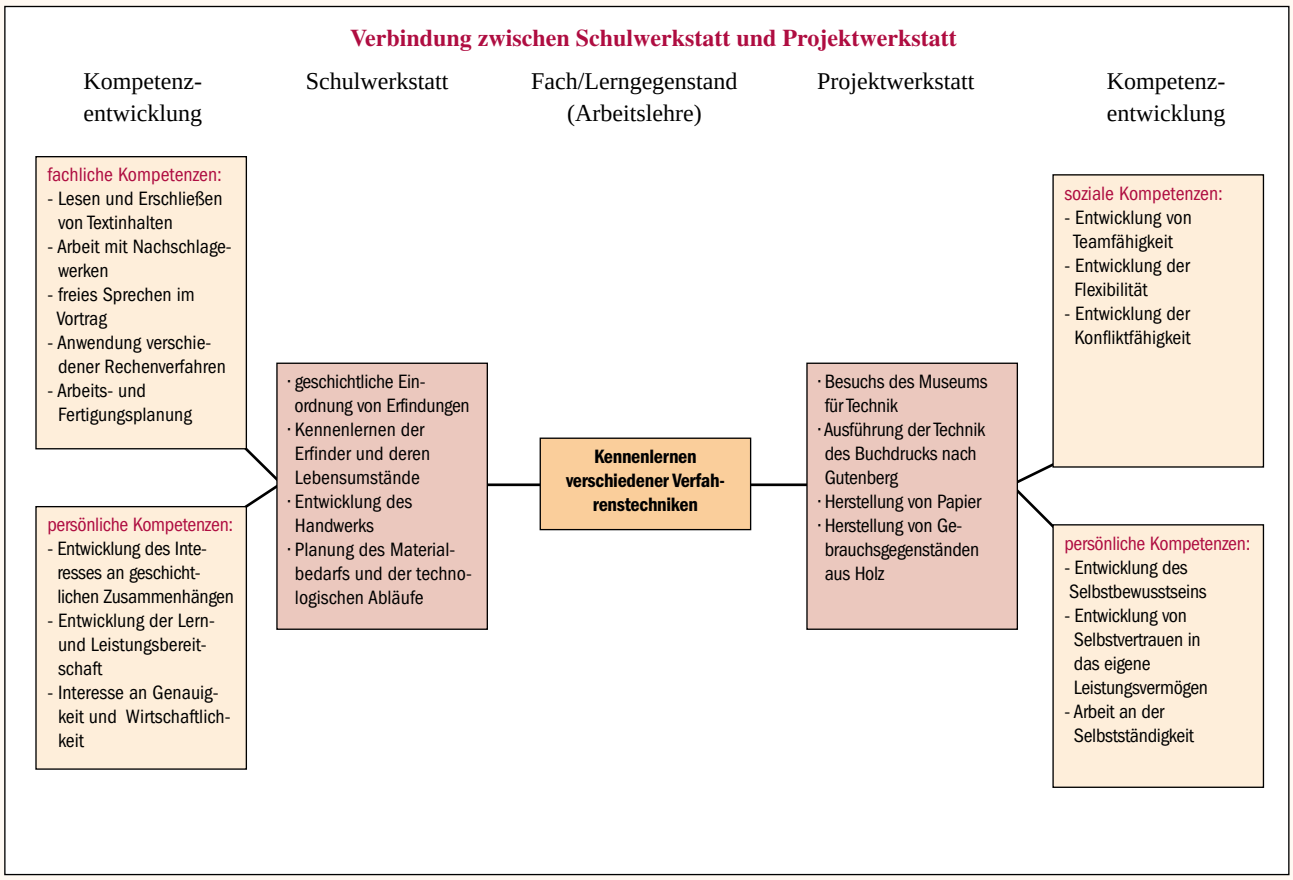
Jeder Standort hat seine kommunalen und regionalen Besonderheiten, auf die das Gesamtkonzept im Einzelnen und in Zusammenarbeit mit dem pädagogischen Team vor Ort abgestimmt werden musste, wie Sie gleich noch erfahren werden.

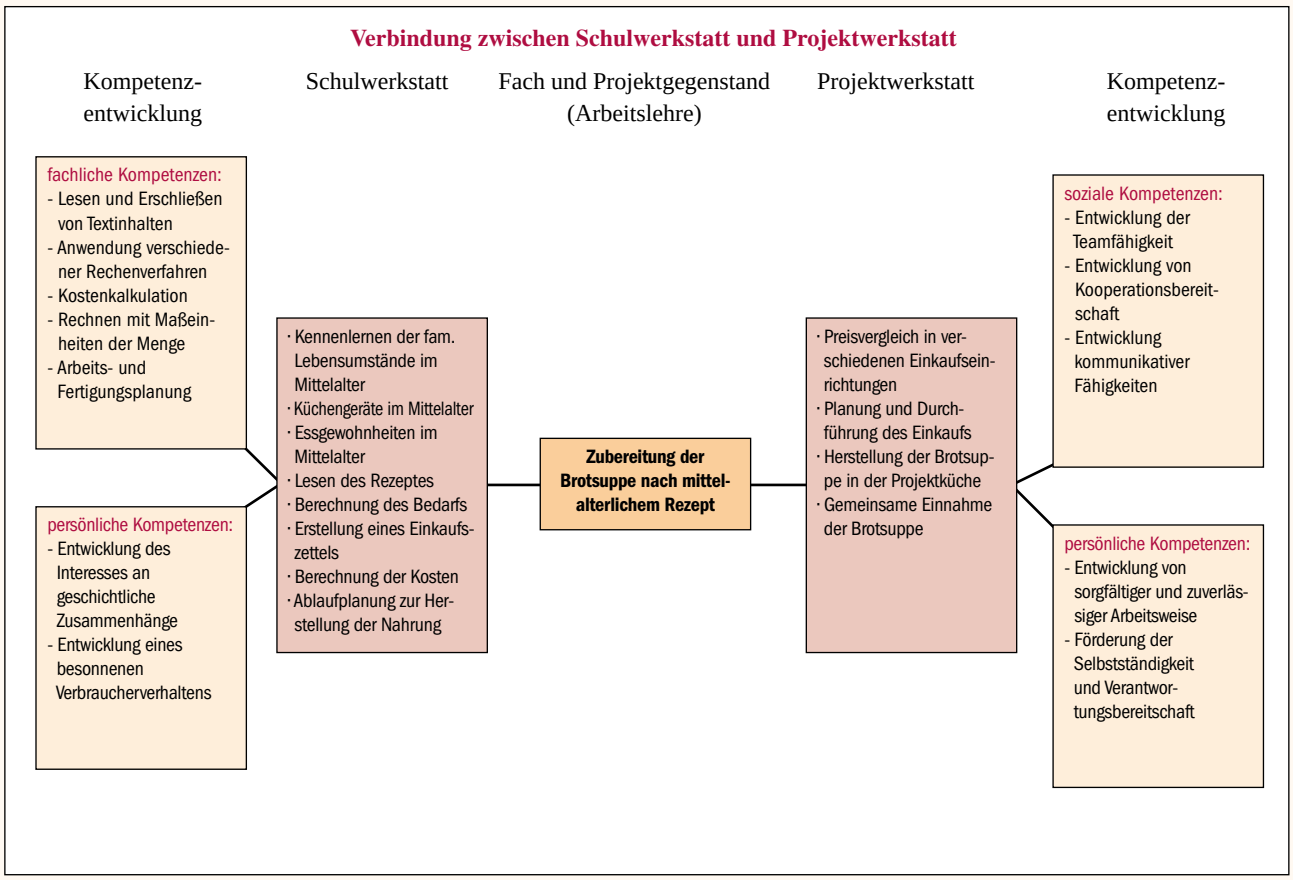
So viel zunächst von meiner Seite zur allgemeinen Einstimmung auf „Coole Schule“. Und nun bitte ich die Profis aus den Standorten um ihre „coolen“ Beiträge.

Vielen Dank

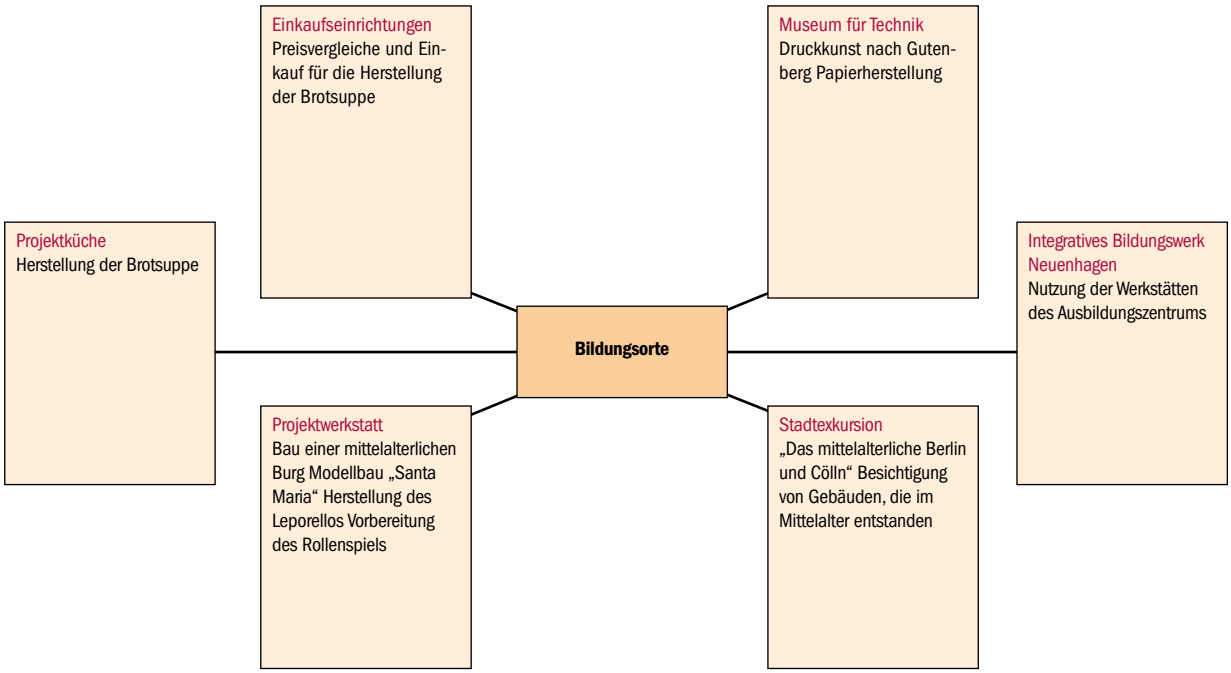
Coole Schule Berlin (Jean-Piaget-Oberschule)

Ingrid Specht





Ganzzeitliches Lernen an verschiedenen Bildungsorten (Beispiel Projekt Mittelalter)



Merkmale des Curriculum im Projekt „Coole Schule – Lust statt Frust am Lernen“

1. Zusammenarbeit zwischen Schule, Jugendhilfe und Wirtschaft in der Bildungs- und Erziehungsarbeit
2. fachübergreifendes Lernen durch Projektarbeit
3. bewusste, intensive Arbeit an der Herausbildung von Kompetenzen
4. ganzzeitliches Lernen an verschiedenen Bildungsorten
5. Einbeziehung schulischer und außerschulischer Ressourcen in den Bildungs- und Erziehungsprozess
6. Einbeziehung der Erfahrungswelt der Jugendlichen in den Bildungsprozess
7. individuelle Angebote unter Berücksichtigung der Interessen und Fähigkeiten der Jugendlichen
8. individuelle Förderung der Bildung entsprechend der kognitiven Ressourcen

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.7

Freiheitsentziehung und pädagogische Verantwortung in der Jugendhilfe – ein Widerspruch?

Donnerstag, 8. Mai 2003

14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Zum Wohl des Kindes ... – eine nicht nur juristische Standortbestimmung des Freiheitsentzugs in der Jugendhilfe**

Prof. Dr. Johannes Münder, Technische Universität Berlin, Mitglied des Vorstands des SOS-Kinderdorfs e.V., Berlin

- **Freiheitsentziehende Maßnahmen als Reaktion auf Verfehlungen junger Menschen**

Dr. Christian Laue, Wiss. Assistent, Institut für Kriminologie, Universität Heidelberg

Zum Wohl des Kindes ... – eine nicht nur juristische Standortbestimmung des Freiheitsentzugs in der Jugendhilfe

Prof. Dr. jur. Johannes Münder, TU Berlin, Fakultät I, Institut für Sozialpädagogik, Lehrstuhl für Sozialrecht und Zivilrecht

Wenn man schon lange in der Jugendhilfe tätig ist, so gewinnt man den Eindruck, dass die Freiheitsentziehung in der Jugendhilfe, das Thema der geschlossenen Unterbringung in der Jugendhilfe in regelmäßigen Abständen immer wieder Konjunktur hat. In der Vergangenheit der letzten ca. 25 Jahre lassen sich insbesondere zwei Markierungen erkennen:

- Es war einmal die Diskussion im Zusammenhang mit der am 1.1.1980 in Kraft getretenen Neuregelung der elterlichen Sorge und des in diesem Zusammenhang eingeführten § 1631 b BGB;
- und es war zum anderen die Diskussion im Zusammenhang mit dem In-Kraft-Treten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII und der in diesem Zusammenhang endgültig aufgegebenen Fürsorgeerziehung.

Die Diskussion kristallisierte sich um diese beiden Punkte deswegen, weil die gesetzlichen Änderungen jeweils Anlass gaben, die Legitimationsbasis der Argumentation und zum Teil auch der konkreten Praxis zu überprüfen, ob und wenn ja in welcher Weise eine Freiheitsentziehung im Rahmen der Jugendhilfe möglich ist. Warum jetzt die Diskussion wieder von größerer Bedeutung ist, lässt sich für mich nicht ohne weiteres erkennen. Es scheint in erster Linie daran zu liegen, dass immer wieder in der konkreten Arbeit die Frage danach gestellt wird, ob in pädagogischen Arrangements Freiheitsentziehung eine hilfreiche Option sein könnte. Inzwischen jedoch haben wir einige Klarheiten gewonnen.

1. Ausgangspunkte

Denn inzwischen sind einige ehedem strittige und unklare Fragen geklärt. Dies beginnt bei der Definition der Freiheitsentziehung. Hiernach liegt eine Freiheitsentziehung vor, wenn durch besondere Vorrichtungen oder Maßnahmen das Entweichen aus einem abgeschlossenen oder gesicherten Bereich erschwert oder verhindert wird, um so die Anwesenheit des Minderjährigen sicherzustellen, der Minderjährige also zur Anwesenheit gezwungen wird. Freiheitsentziehung liegt aber nicht nur dann vor, wenn dies durch äußere Hindernisse geschieht, sondern auch dann, wenn dies durch Medikamente oder auf andere Weise (z.B. aufgrund psychischen Drucks) erreicht wird. Freiheitsentziehung liegt auch vor, wenn der Betroffene zwar den Raum, nicht aber die Wohnung oder das Gebäude verlassen kann. Freiheitsentziehung liegt dagegen nicht vor bei nur kurzfristigen Maßnahmen, bei der die körperliche Bewegungsfreiheit unvermeidlich aufgehoben wird. Keine Freiheitsentziehung liegt auch vor bei altergemäßen Freiheitsbeschränkungen (begrenzte Ausgangszeiten, nächtliches Verschließen der Haustür usw.). Aus welchen Gründen die Freiheitsentziehung erfolgt, ob sie etwa aus erzieherischen Gründen erfolgt, spielt keine Rolle.

Auch hinsichtlich der relevanten Bestimmungen und möglicher Rechtsgrundlagen einer Freiheitsentziehung im Rahmen der Jugendhilfe besteht inzwischen weitgehend Klarheit. Von Bedeutung ist zunächst die grundgesetzliche Regelung des Art. 104 GG: Danach ist eine Freiheitsentziehung nur aufgrund einer richterlichen Entscheidung möglich, bei jeder nicht auf einer richterlichen Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Diese grundgesetzliche Aussage gilt für jegliche Form der Freiheitsentziehung, sei es im strafrechtlichen Bereich, sei es im zivilrechtlichen Bereich, sei es im Zusammenhang sozialrechtlicher Regelungen wie der des SGB VIII oder sei es im Rahmen der entsprechenden Landespsychiatriegesetze.

Ich will hier zunächst den gesamten strafrechtlichen Bereich vernachlässigen, nicht zuletzt deswegen, weil Herr Dr. Laue sich damit ausführlich befasst. Auch auf die Psychiatriegesetze will ich nicht im Einzelnen eingehen, jedoch auf die

rechtliche Grundlage kurz hinweisen. Die Regelungen der (Landes-)Psychisch-Kranken-Gesetze sind über die Länder hinweg weitgehend übereinstimmend: Die zwangsweise Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus setzt materiell eine erhebliche psychische Störung oder Behinderung und die Notwendigkeit, die hierdurch hervorgerufenen Gefahren abzuwehren, voraus. Es muss ich um eine erhebliche Gefährdung des Kranken selbst oder um die Gefährdung erheblicher Rechtsgüter anderer Personen handeln.

Für den Bereich der Freiheitsentziehung in der Kinder- und Jugendhilfe sind die Regelungskreise des SGB VIII und des BGB, des Familienrechts maßgeblich.

Im SGB VIII finden wir eine für unseren Zusammenhang nur am Rande einschlägige Regelung unmittelbar zur Freiheitsentziehung. Die einzige Rechtsgrundlage für eine Freiheitsentziehung im SGB VIII ist § 42 Abs. 3 Satz 2, wonach eine Freiheitsentziehung als eine vorübergehende Eilmaßnahme im Rahmen der Inobhutnahme von Bedeutung ist. Für eine längere Freiheitsentziehung müssen auch im Rahmen des SGB VIII die zivilrechtlichen Voraussetzungen gegeben sein. Hier sind die entsprechenden personensorgerechtlichen Bestimmungen des BGB maßgebend. Das Personensorgerecht über Minderjährige schließt nicht die Befugnis der Personensorgeberechtigten zur Freiheitsentziehung ein. Vielmehr ist hier nach § 1631 b BGB eine Genehmigung durch das Familiengericht notwendig. Voraussetzung hierfür ist, dass die Personensorgeberechtigten eine solche Freiheitsentziehung beantragen. Tun sie dies nicht, kann das Familiengericht von sich aus keine Freiheitsentziehung anordnen. Die zivilrechtliche Entscheidung nach § 1631 b Satz 3 BGB hat sich am Begriff des „Wohls des Kindes“ zu orientieren.

2. Der engere juristische Zusammenhang für das SGB VIII

Für das SGB VIII stellt sich demgemäß folgender rechtlicher Zusammenhang her, wobei die Freiheitsentziehung im Rahmen der Jugendhilfe regelmäßig wohl nur im Zusammenhang mit Hilfen nach § 34 SGB VIII, also vornehmlich in der Heimerziehung, eine Rolle spielen wird. Voraussetzung ist zunächst, dass dann, wenn die entsprechenden Personensorgeberechtigten eine Hilfe zur Erziehung nach § 27 SGB VIII wünschen, eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. Zunächst hat also der Träger der öffentlichen Jugendhilfe – ganz unabhängig davon, ob die Frage einer Freiheitsentziehung relevant wird – in eine Prüfung einzutreten, ob mit der von den Personensorgeberechtigten gewünschten Hilfe dem entsprechenden erzieherischen Bedarf der Minderjährigen Rechnung getragen wird. Dies gilt unabhängig davon, ob die Eltern als die primären Inhaber der elterlichen Sorge einen solchen Antrag stellen oder ob natürliche oder juristische Personen, die über § 1666 BGB in den Status der Personensorgeberechtigten eingerückt sind, einen solchen Antrag stellen.

Sollten im Rahmen einer Klärung, welche Hilfe zur Erziehung die geeignete und notwendige ist, die Personensorgeberechtigten die Position einnehmen, dass eine freiheitsentziehende Unterbringung im Rahmen der Heimerziehung die erforderliche und geeignete Hilfe wäre, so müsste eine entsprechende Genehmigung nach § 1631 b BGB vom Familiengericht eingeholt werden. Es könnte sich möglicherweise die Situation ergeben, dass Personensorgeberechtigte (ob die leiblichen Eltern oder andere Personen wie Pfleger/Vormünder) eine geschlossene Unterbringung wünschen, ohne im Einzelnen vorher dies mit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe abgeklärt zu haben, und sie deswegen – zunächst – einen entsprechenden Antrag nach § 1631 b BGB beim Familiengericht stellen.

Auch wenn das Familiengericht eine solche Genehmigung erteilen würde, ist damit noch kein Präjudiz hinsichtlich der Hilfe zur Erziehung nach § 27 SGB VIII gefallen. Hier handelt es sich um selbstständige Rechtskreise: Das Familiengericht prüft gar nicht – und könnte dies auch gar nicht prüfen (da ggf. die Verwaltungsgerichte zuständig wären) –, ob die Voraussetzungen des § 27 SGB VIII vorliegen. Also selbst dann, wenn eine Genehmigung für eine geschlossene Unterbringung vorliegt, kann es durchaus so sein, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine entsprechende Hilfe zur Erziehung ablehnt bzw. nicht gewährt, da er sie nicht für geeignet und erforderlich hält.

In diesem Zusammenhang im Übrigen auch ein Hinweis z.B. zu § 12 Nr. 2 JGG:. Auch hier kann der (Jugend-)Strafrichter nicht selbst die Hilfe zur Erziehung anordnen, er kann den Jugendlichen nur verpflichten, entsprechende Hilfen anzunehmen. Damit ist – juristisch formuliert – das entsprechende Begehren der Personensorgeberechtigten nach § 27 SGB VIII an das Jugendamt ersetzt, es ist aber noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob die Voraussetzungen für eine Hilfe zur Erziehung vorliegt. Auch hier ist es möglich, dass ein für die Materie des SGB VIII nicht zuständiges Gericht eine Entscheidung trifft, die allerdings den Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Prüfung, ob und ggf. welche Hilfe zur Erziehung die geeignete und notwendige Hilfe ist, um den erzieherischen Bedarf zu decken, nicht binden.

3. Juristisch-pädagogische Offenheiten

Ob § 1631 b BGB, ob § 27 SGB VIII – in allen Fällen verwendet der Gesetzgeber unbestimmte, offene Begriffe, wenn er vom Wohl des Kindes oder vom Wohl oder Jugendlichen spricht. Diese Begriffe lassen sich mit den klassischen Methoden der Rechtsauslegung selbst nicht ausfüllen. Hierzu bedarf es eine nicht-juristisch materiellen Auslegung der Begriffe. Erforderlich ist deswegen, dass bei der Auslegung dieser Begriffe human- und sozialwissenschaftliche Sachkompetenz einbezogen wird. Damit findet die Klärung dessen, was dem Wohl des Minderjährigen entspricht, auf einer Zwischenlage zwischen der Beachtung juristischer Vorgaben und der Einbeziehung human- und sozialwissenschaftlicher Kenntnisse statt. Das bedeutet im Einzelnen:

Legitimation durch **Einhaltung** der (primär: verfahrensrechtlichen) **Vorschriften**: Bei der Frage, ob die materiellen Gründe einer möglichen Freiheitsentziehung gegeben sind, ist sehr genau das in §§ 70 ff. FGG vorgeschriebene Verfahren zu beachten, insbesondere die Verfahrensfähigkeit ab der Vollendung des 14. Lebensjahrs, die regelmäßig notwendige Bestellung eines Verfahrenspflegers, die persönliche Anhörung vor Gericht, das erforderliche Sachverständigengutachten, die kontinuierliche Überprüfung entsprechender Unterbringungsmaßnahmen. Nach erfolgter Unterbringung ist insbesondere bei Minderjährigen die Vorgabe des Art. 37 c UN-KRK zu berücksichtigen.

Detaillierte Prüfung der **Geeignetheit und Notwendigkeit** der Hilfe zur Erziehung in Verbindung mit dem **Hilfeplan nach § 36 SGB VIII:** Hier ist im Einzelnen genau zu prüfen, ob die angestrebte Hilfe zur Erziehung in Form einer freiheitsentziehenden Hilfe zur Erziehung für den konkreten Fall die geeignete und notwendige Hilfe zur Erziehung ist. Dies bedarf einer Einzelfallentscheidung, pauschale Vorgaben sind hier nicht möglich. In diesem Zusammenhang ist der Hilfeplan von erheblicher Bedeutung, denn in ihm wäre im Einzelnen genau auszuführen, warum eine Hilfe in freiheitsentziehender Form in dem konkreten Fall den erzieherischen Bedarf des Minderjährigen deckt, welche weiteren Entwicklungen erwartet werden, wie im Einzelnen eine Zielüberprüfung stattfindet usw.

Dies führt wohl in vielen Fällen praktisch dazu, dass eine Hilfe zur Erziehung in freiheitsentziehender Form nur dann möglich erscheint, wenn entsprechende Hilfeangebote in **breitere, flexibel gestaltete Hilfen** eingebunden sind. Denn es ist – zumindest auf der Basis gegenwärtig vorhandener sozialpädagogischer Erkenntnisse – schwer vorstellbar, dass eine freiheitsentziehende Hilfe zur Erziehung im Rahmen monostrukturierter Angebote, also etwa im Rahmen einer Einrichtung, die nur freiheitsentziehende Hilfen hat, möglich ist. Gerade aufgrund der Tatsache des sich ändernden erzieherischen Bedarfs junger Menschen müsste eine solche, die Sozialisationssituation entscheidend prägende, Maßnahme eingebettet sein in ein größeres Setting von Hilfeformen, die dem wechselnden erzieherischen Bedarf Rechnung tragen können.

Aus den genannten Gründen kann es sich aus juristischer Sicht für den engeren Zusammenhang von Zivilrecht und Sozialrecht zwar immer wieder einmal ergeben, dass in Einzelfällen, in Notfällen im Sinne extremer Ausnahmesituation, eine spezifische mit freiheitsentziehenden Elementen verbundene Hilfe zur Erziehung die geeignete Hilfe sein könnte. Die Legitimation einer generalisierten, institutionellen Praxis (gar als eine Art Regelpraxis) kann hierdurch jedoch nicht legitimiert werden, auch ein bisweilen verkürzt verstandener „pädagogischer Pragmatismus“ kann die rechtsstaatlichen Vorgaben nicht außer Kraft setzen.

Freiheitsentziehende Maßnahmen als Reaktionen auf Verfehlungen junger Menschen

Christian Laue

I. Einleitung

Immer wieder erklingt in der (Medien-)Öffentlichkeit und der Politik der Ruf nach einer verschärften Strafrechtsanwendung gegenüber jungen Menschen. Dabei spielt die Forderung nach einer Ausweitung der freiheitsentziehenden Maßnahmen eine wesentliche Rolle. Zuletzt hat die baden-württembergische Landesregierung eine Bundesratsinitiative beschlossen, in der das Jugendstrafrecht verschärft werden soll. Dazu dient insbesondere die Einführung eines „Warnschussarrestes" und die Erhöhung der Jugendstrafe bei Heranwachsenden auf 15 Jahre.[1] Mit diesen Forderungen befindet man sich durchaus im Einklang mit einem Teil der internationalen Entwicklung, denn beispielsweise in den angloamerikanischen Ländern hat sich die Zahl der inhaftierten jungen Menschen im letzten Jahrzehnt kontinuierlich erhöht.[2] Ein repressiveres Jugendstrafrecht stößt aber auf die Ablehnung nicht nur der Wissenschaft[3], sondern auch der Jugendstrafrechtspflege und Jugendgerichtshilfe.[4] Es stellte auch einen Bruch dar in einer Entwicklung, die vom Erlass des JGG 1953 bis heute freiheitsentziehende Maßnahmen mehr und mehr zugunsten ambulanter Reaktionen zurückgedrängt hat. Die kriminologischen Erkenntnisse über die Wirksamkeit stationärer Sanktionen im Vergleich zu ambulanten Interventionen bestätigen und forcieren diese Entwicklung.

II. Grundlagen des JGG

Die Jugendstrafrechtspflege bietet das gesellschaftliche Instrumentarium, um auf Verfehlungen junger Menschen zu reagieren. Sie wird definiert als *Institution zur Förderung des Hereinwachsens junger Menschen in die Rechtsordnung und zum Rechtsgüterschutz, die als ultima Ratio ergänzend eingreift, wenn es den für die Sozialisation junger Menschen primär verantwortlichen Instanzen (insbesondere Eltern, Schule, Berufsausbildung und Jugendhilfe) nicht gelingt, die jungen Menschen in ein im Wesentlichen rechtstreues Leben hineinzuführen.*[5] Aus dieser Begriffsbestimmung wird deutlich, dass dem Jugendkriminalrechtssystem nur ein begrenzter Einsatz- und Wirkungsraum neben und nach anderen gesellschaftlichen Instanzen eingeräumt wird. Es kommt nur dann zur Anwendung, wenn ein (mind. 14- und noch nicht 18-jähriger) *Jugendlicher* oder (mind. 18- und noch nicht 21-jähriger) *Heranwachsender* eine nach dem allgemeinen Strafrecht strafbare Tat begangen hat. Er wird in diesem Fall nicht nach den für das Erwachsenenstrafrecht geltenden Vorschriften bestraft, sondern nach dem Jugendgerichtsgesetz (JGG), das sich insbesondere durch den Gesetzeszweck der Erziehung als Grundlage jeder jugendstrafrechtlichen Reaktion auszeichnet.

Dieser Erziehungsgedanke des Jugendstrafrechts ist in mancher Hinsicht nicht unumstritten. Zunächst ist es wichtig festzuhalten, dass Erziehung im Sinne des Jugendstrafrechts nicht bedeutet, wohlgefällige und besonders verantwortungsbewusste Bürger zu formen, sondern im Sinne einer jugendgemäßen Spezialprävention interpretiert werden muss: Das Jugendstrafrecht soll und darf nicht mehr tun, als dem Jugendlichen die Fähigkeiten zu vermitteln, in Zukunft weitere Straftaten zu vermeiden.[6] Dieses Ziel darf aber nicht schrankenlos verfolgt werden. Insbesondere dürfen freiheitsentziehende Maßnahmen nicht in einem Ausmaß verhängt werden, das außer Verhältnis zu der Anlasstat des Jugendlichen steht. So darf etwa eine Jugendstrafe aus erzieherischen Erwägungen nicht über das nach Erwachsenenstrafrecht mögliche Maß hinaus verhängt werden.[7]

Im Gegenteil muss der Erziehungsgedanke dazu führen, das Eingriffsniveau der Sanktionen nach Jugendstrafrecht im Vergleich zum Erwachsenenstrafrecht abzusenken. Die Abkehr von einem vergeltenden Strafrecht und die Hinwendung zu einem erzieherisch ausgestalteten Jugendstrafrecht bedeutet, dass erzieherische Maßnahmen im Vordergrund stehen und ahndende Sanktionen in den Hintergrund treten müssen. Belastungen im Lebenslauf des Jugendlichen müssen im Hinblick auf seine weitere Legalbewährung vermieden und statt dessen Reaktionen gesucht werden, die den Jugendlichen in seinem Reife- und Entwicklungsprozess konstruktiv stützen. Da (vor allem längerer) Freiheitsentzug nur in seltenen Fällen die psychische Reifung und die Ausbildungsbiographie des jugendlichen Straftäters unterstützen, stattdessen aber regelmäßig zu schädlichen Brüchen in der Entwicklung führen können, bedingt bereits der Erziehungsgedanke die subsidiäre und nur auf Ausnahmefälle beschränkte Anordnung freiheitsentziehender Maßnahmen.

Das JGG verfolgt den Erziehungszweck mit drei Zwischenzielen, bei denen dem Freiheitsentzug jeweils eine unterschiedliche Funktion zukommt und ihm eine unterschiedliche Wirkweise zugeschrieben wird:

1. Erziehung und Hilfe für den Jugendlichen/Heranwachsenden in schwierigen Lebenslagen,

2. Normverdeutlichung,

3. jugendadäquate Strafe.

Im Folgenden werden die einzelnen freiheitsentziehenden Maßnahmen, die das JGG bietet, und ihr Anwendungsbereich dargestellt.

---

1) Siehe die Presseaussendung des baden-württembergischen Justizministeriums vom 29.4.2003 unter http://justiz.baden-wuerttemberg.de/.

2) Siehe Schüler-Springorum, S. 821, 839 f.

3) DVJJ-Journal 1998, S. 203.

4) Siehe den Abschlussbericht der 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen, DVJJ-Journal 2002, S. 227.

5) Dölling, S. 182.

6) Heinz, ZStW 114 (2002), S. 519, 577.

7) Brunner/Dölling, JGG § 18 Rn. 10.

III. Freiheitsentziehende Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz

Nach dem JGG stehen drei verschiedene Kategorien von Rechtsfolgen zur Verfügung: Erziehungsmaßregeln (§§ 9–12), Zuchtmittel (§§ 13–16) und die Jugendstrafe (§§ 17–30). Diese drei Reaktionskategorien verfolgen die drei oben genannten Zwischenziele in jeweils unterschiedlichem Maße. Der Zweck von Erziehungsmaßregeln liegt nicht in der Ahndung der Tat, sondern in der Erziehung des Täters zu einem Leben ohne weitere Straftaten. Sie bestehen aus Weisungen und der Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Hilfe zur Erziehung. Die einzige freiheitsentziehende Maßnahme in dieser Reaktionskategorie ist die Heimerziehung nach § 12 Nr. 2 JGG.

1. Heimerziehung, § 12 Nr. 2 JGG

§ 12 Nr. 2 JGG lautet: „Der Richter kann dem Jugendlichen nach Anhörung des Jugendamts auch auferlegen, unter den im Achten Buch Sozialgesetzbuch genannten Voraussetzungen Hilfe zur Erziehung ...

2. in einer Einrichtung über Tag und Nacht oder in einer sonstigen betreuten Wohnform im Sinne des § 34 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in Anspruch zu nehmen."

Seit 1.1.1991 bildet die Heimerziehung den Ersatz für die vormalige Fürsorgeerziehung. Ihre Voraussetzungen sind:

1. eine Straftat als Anlass,
2. die Voraussetzungen des § 27 I SGB VIII:
   a. eine dem Wohle des Jugendlichen entsprechende Erziehung ist nicht gewährleistet,
   b. die Hilfe zur Erziehung ist für seine Entwicklung geeignet und notwendig,
3. eine andere Maßnahme ist nicht zielführend (Subsidiarität),
4. Anhörung des Jugendamts,
5. Verhältnismäßigkeit angesichts der Tat.

Durch § 12 Nr. 2 JGG kann die Maßnahme der §§ 27, 34 SGB VIII, die dem Ziel des SGB VIII entsprechend nur bei Zustimmung des Jugendlichen und der Personensorgeberechtigten ergriffen werden dürfen, auch zwangsweise angeordnet werden. Mit Rechtskraft des Urteils gilt der Antrag auf Erziehungshilfe als gestellt. Dabei ist allerdings umstritten, ob die jugendrichterliche Anordnung auch das Jugendamt gegen dessen Willen bindet, so dass es die Anordnung der Heimerziehung vollstrecken muss[8], oder ob das Jugendamt in einem eigenen Verwaltungsverfahren die Voraussetzungen einer Anordnung nach §§ 27, 34 SGB VIII abschließend zu prüfen hat.[9]

Die Anordnung geschieht unbefristet, weswegen die Verhältnismäßigkeit zur Anlasstat nur selten gegeben sein wird.[10] Die Durchführung und Ausgestaltung der Maßnahme obliegen dem Jugendamt nach den Vorschriften des SGB VIII. Die Kosten hat das Jugendamt zu tragen, das aber nach Maßgabe der §§ 91 ff. SGB VIII den Jugendlichen und seine Eltern zur Kostentragung heranziehen kann.

Bei der Maßnahme nach § 12 Nr. 2 JGG handelt es sich um die härteste Erziehungsmaßregel und um eine der eingriffsintensivsten jugendstrafrechtlichen Reaktionen überhaupt. Sie ist nach dem Verschlechterungsverbot nur unterhalb vollstreckbarer Jugendstrafe angesiedelt.[11] Ihre praktische Bedeutung ist mit 79 Anordnungen im Jahre 2001 aber sehr gering.

2. Jugendarrest

a. Zuchtmittel

Jugendarrest[12] ist ein Zuchtmittel und steht damit in seiner Funktion zwischen Erziehungsmaßregeln und Jugendstrafe. Zuchtmittel sind zu verhängen, wenn Jugendstrafe nicht geboten ist, dem Jugendlichen aber eindringlich zu Bewusstsein gebracht werden muss, dass er für das von ihm begangene Unrecht einzustehen hat (§ 13 JGG). Ein primäres Ziel ist damit die Normverdeutlichung.

Jugendarrest besteht in einer kurzzeitigen Freiheitsentziehung in besonderen Jugendarrestanstalten. Er kann gemäß § 16 I JGG in drei Formen verhängt werden: als Freizeitarrest, Kurzarrest oder Dauerarrest.

Freizeitarrest wird für die wöchentliche Freizeit des Jugendlichen verhängt und auf eine oder zwei Freizeiten bemessen. Wöchentliche Freizeit bedeutet in diesem Zusammenhang der Zeitraum vom Ende der wöchentlichen Arbeit bis zum Beginn der Arbeit der nächsten Woche. Grundgedanke ist dabei, dass der Verlust der Freizeit vom Jugendlichen einerseits als besonders schmerzlich empfunden wird (Ahndung der Tat), dass aber andererseits die Auswirkungen auf sein Berufsleben bei dieser Ausgestaltung besonders gering sind und dass der Arbeitgeber, wenn möglich, von der Verurteilung gar nichts bemerkt.

Kurzarrest ist eine Ersatzform des Freizeitarrests für den Fall, dass der zusammenhängende Vollzug aus Gründen der Erziehung zweckmäßig erscheint und weder die Ausbildung noch die Arbeit beeinträchtigt werden. Er ist begrenzt auf höchstens vier Tage.

Dauerarrest beträgt mindestens eine Woche und höchstens vier Wochen. Innerhalb dieses Zeitraums kann die Dauer auch nach Tagen bemessen werden.

Eine Verbindung dieser Arrestarten ist nicht zulässig.

Der Jugendarrest wurde mit VO vom 4.10.1940 eingeführt, entspricht aber nicht nationalsozialistischem Gedankengut.[13] Er war eine Reaktion auf die häufige Verhängung kurzer Jugendstrafen, die als nachteilig für die Resozialisierung angesehen wurden. Dies galt auch

8) So Brunner/Dölling, JGG § 12 Rn. 6 f; Schaffstein/Beulke, S. 128.

9) So Miehe, S. 449 ff; Böhm, S. 161.

10) Brunner/Dölling, JGG § 12 Rn. 5.

11) Brunner/Dölling, JGG § 12 Rn. 9.

12) Eingehend dazu Laue, DVJJ-Journal 1995, S. 91; kritisch aus der Sicht eines Jugendrichters: Schäffer, DVJJ-Journal 2002, S. 43.

13) Laue, DVJJ-Journal 1995, S. 91, 93.

für die zur Bewährung ausgesetzte Jugendstrafe, die dennoch ins Strafregister eingetragen wurde, so dass der Jugendliche als vorbestraft galt. Mit dem Jugendarrest sollte dagegen ein Mittel geschaffen werden, das die Sofortwirkung einer Strafe, nicht aber ihre Fernwirkung hatte.

Das Konzept des Jugendarrests einer „Erziehung durch Strafe“ erscheint äußerst zweifelhaft. Nach § 90 I JGG soll der Arrestvollzug „das Ehrgefühl des Jugendlichen wecken und ihm eindringlich zu Bewusstsein bringen, dass er für das von ihm begangene Unrecht einzustehen hat“. Es erscheint zweifelhaft, ob die ursprüngliche Arrestideologie des „Short sharp shock“ Jugendliche, für die eine Erziehungsmaßregel nicht mehr ausreichend ist, tatsächlich so weit zur Besinnung bringt, dass weitere Straftaten nicht mehr zu erwarten sind. Sie gilt daher heute als überwunden.[14] Deswegen soll der Arrest – nach der Änderung durch das 1. JGGÄndG 1990 – auch „erzieherisch gestaltet werden. Er soll dem Jugendlichen helfen, die Schwierigkeiten zu bewältigen, die zur Begehung der Straftat beigetragen haben“ (§ 90 I 2,3 JGG). Somit soll der Jugendarrest nach der heutigen Gesetzeslage in einer Kombination aus Abschreckung, Besinnung und Erziehung wirken.[15] Gerade die Jugendlichen, die vom Gesetz als Zielgruppe für den Jugendarrest ausersehen sind, bedürfen oftmals einer tiefer gehenden Hilfestellung und Einflussnahme in ihren persönlichen Lebensverhältnissen. Dies ist aber – wenn schon Jugendarrest verhängt wird – lediglich in der Form des Dauerarrestes realistisch. Nur in einem längeren und zusammenhängenden Arrestvollzug können dem Probanden die Fähigkeiten vermittelt werden, deren Mangel in der Straftat in Erscheinung getreten ist. Bei einem längeren Vollzug über einen nicht unerheblichen Zeitraum werden aber die Schul- und Ausbildungschancen des Jugendlichen oftmals gefährdet. Darüber hinaus erscheint eine Justizarrestanstalt kaum als der richtige Platz für das notwendige individuelle und problemorientierte Arbeiten mit dem Jugendlichen. Es wurde deswegen schon häufig gefordert, den Jugendarrest in Richtung eines sozialen Trainings auszugestalten.[16]

b. Ungehorsamsarrest

Eine Sonderform des Jugendarrests stellt der Ungehorsamsarrest dar, der nach den §§ 11 III, 15 III verhängt werden kann, wenn Weisungen oder Auflagen nicht erfüllt werden. Die Rechtsnatur dieses Arrestes ist weitgehend unklar. Er dient der Erzwingung der auferlegten Maßnahmen und hat so eine ähnliche Funktion wie die Ersatzfreiheitsstrafe im Erwachsenenstrafrecht. Hier tritt eine bisher neue Funktion des Freiheitsentzugs im Jugendstrafrecht zutage: Seine Androhung dient der Bekräftigung und Durchsetzung von Sanktionen.

c. Einstiegsarrest

Insbesondere bei der Aussetzung der Jugendstrafe zur Bewährung und bei der Aussetzung der Verhängung der Jugendstrafe wird vielfach verlangt, den Verurteilten, dem die Freiheit nicht entzogen wird, mit der Auferlegung eines kurzen Arrestes „den Ernst der Lage klar zu machen“ und ihn in den Freiheitsentzug „hineinschnuppern“ zu lassen. Dies ist mit der jetzigen Rechtslage nicht vereinbar,[17] aber auch de lege ferenda abzulehnen. Abschreckung lässt sich nur dann erzielen, wenn der Arrest in Form des überwundenen „Short sharp shock“-Vollzugs ausgestaltet wird, und sie dürfte höchstens kurzfristig wirken.[18] Darüber hinaus belastet sie die bereits begonnene und zu unterbrechende Bewährungsarbeit und kann das Vertrauen zwischen Bewährungshilfe und Probanden nachhaltig stören.

d. Sanktionspraxis

Auf Jugendarrest wurde 2001 bei 16.966 nach Jugendstrafrecht Verurteilten erkannt: Das sind 17,5 % aller Verurteilten. In nahezu der Hälfte (8.409) der Verurteilungen wurde Dauerarrest verhängt, etwas geringer (7.448 Verurteilungen) war der Freizeitarrest. Auf Kurzarrest wurde in 1.109 der Verurteilungen erkannt. Damit ist der Jugendarrest die vierthäufigste jugendstrafrechtliche Reaktion (nach der Auflage von Arbeitsleistung mit 35.911 Verurteilungen, der Verwarnung mit 26.534 und der Jugendstrafe mit 17.722 Verurteilungen).

3. Jugendstrafe

Jugendstrafe kann aus zwei Gründen verhängt werden: entweder aufgrund der „schädlichen Neigungen“ des Täters oder wegen der Schwere der Schuld (§ 17 I JGG). Hier zeigt sich das Spannungsfeld, in dem das Jugendstrafrecht steht, besonders deutlich:[19] Jugendstrafe wegen schädlicher Neigung dient dem Ausgleich erheblicher Erziehungsmängel des jugendlichen Täters, dagegen ist die Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld eine schuldvergeltende Kriminalsanktion, bei der Erziehungsmängel nicht vorliegen müssen.[20]

a. Schädliche Neigungen

Unter schädlichen Neigungen versteht der BGH (BGH NStZ 2002, 89): *„erhebliche – seien es anlagebedingte, seien es durch unzulängliche Erziehung oder Umwelteinflüsse bedingte – Mängel, die ohne längere Gesamterziehung die Gefahr der Begehung weiterer Straftaten in sich bergen, die nicht nur gemeinlästig sind oder den Charakter von Bagatelldelikten haben“.*

14) Sonnen in Diemer/Schoreit/Sonnen, JGG, § 16 Rn. 7.

15) Schaffstein/Beulke, S. 146.

16) Laue, DVJJ-Journal 1995, S. 91, 95; Koepsel, S. 631. So auch noch die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission in ihrem beim 25. Deutschen Jugendgerichtstag in Marburg 2001 vorgelegten Zwischenbericht.

17) Schaffstein/Beulke, S. 185.

18) Kreuzer, NJW 2002, S. 2345, 2351.

19) Böhm, S. 207 f.

20) Anders BGHSt 15, 224. Dagegen Schaffstein/Beulke, S. 157, Brunner/Dölling, JGG Rn. 14 a.

Nach Sinn und Zweck dieser Reaktion müsste ihre Bemessung allein aus erzieherischen Überlegungen geschehen. Eine Überschreitung der Tatschuld ist dabei aber nicht zulässig.[21] Die Jugendstrafe wegen schädlicher Neigung ist in den Mittelpunkt der jugendstrafrechtlichen Sanktionskritik gerückt. Ihre Verhängung ist nicht nur stigmatisierend, sondern auch präventiv unzulänglich.[22] Ihre Abschaffung und die Einführung einer nicht strafenden Erziehungsmaßnahme an ihrer Stelle wird schon lange gefordert.

b. Schwere der Schuld

Auf die Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld will man überwiegend nicht verzichten. Schwere der Schuld bemisst sich nach:
- den objektiven schweren Tatfolgen (z.B. Tod eines Menschen),
- dem Grad der Schuldfähigkeit,
- Motiven des Täters,
- Nachtatverhalten.

Die Schuld ist Einzeltatschuld, nicht Charakterschuld. Die Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld ist damit die einzige wirkliche, d.h. Schuld vergeltende Kriminalsanktion des Jugendstrafrechts. Bei ihrer Bemessung sollten erzieherische Gründe daher keine Rolle spielen,[23] sondern allein die Schuld des jugendlichen Täters. Eine Obergrenze der Strafzumessung bilden dabei die Strafrahmen des Erwachsenenstrafrechts. Jugendstrafe darf nicht allein aus generalpräventiven Gründen zur Abschreckung anderer verhängt werden.

Die gesetzliche Mindestdauer beträgt bei beiden Arten von Jugendstrafe 6 Monate, die Höchstdauer bei Jugendlichen 5 Jahre, bei Verbrechen, die nach dem StGB mit einer Höchststrafe von mehr als 10 Jahren bedroht sind, 10 Jahre. Bei Heranwachsenden ist das Höchstmaß immer 10 Jahre.

c. Sanktionspraxis

Jugendstrafe wurde 2001 bei 17.722 nach Jugendstrafrecht Verurteilten verhängt (siehe Tabelle). Das sind bei einer Gesamtzahl von 96.675 Verurteilungen 18,4 %. 11.168 Jugendstrafen wurden zur Bewährung ausgesetzt (63 %). 15.823 Jugendstrafen lauteten bis zu zwei Jahren, waren damit aussetzungsfähig, 1.899 Jugendstrafen lauteten auf über zwei Jahren, 618 Jugendstrafen auf über drei und 81 Jugendstrafen auf 5 bis 10 Jahren. 6554 Verurteilte erhielten damit eine nicht ausgesetzte Jugendstrafe, das sind 6,8 % aller Verurteilten.

Tabelle: Höhe der Jugendstrafe

	Verurteilte	% aller zu Jugendstrafe Verurteilten	% aller Verurteilten	Aussetzung z. Bewährung	%
6 Monate	2952	16,7 %	3,1 %	2458	83,3 %
6-9 Monate	3116	17,5 %	3,2 %	2530	81,2 %
9-12 Monate	3844	21,7 %	4,0 %	2793	72,6 %
1-2 Jahre	5911	33,4 %	6,1 %	3387	57,3 %
2-3 Jahre	1281	7,2 %	1,3 %	-	-
3-5 Jahre	537	3,0 %	0,6 %	-	-
5-10 Jahre	81	0,5 %	0,1 %	-	-
insgesamt	17722	100 %	18,4 % (von 96675)	11168	63,0 %

Quelle: Statist. Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10, Reihe 3, Strafverfolgung, Wiesbaden 2003, S. 64.

Im letzten Jahrzehnt ist die Anwendung der vollstreckbaren Jugendstrafe deutlich und kontinuierlich gestiegen. Die absoluten Inhaftierungszahlen im Jugendstrafvollzug betrugen 1992 3.898, im Jahre 2000 bereits 7.396.[24] Die Gefangenenraten im Jugendstrafvollzug (pro 100000 der 15- bis25-jährigen Bevölkerung) liegen zwischen 52,4 (Hamburg) und 148,4 (Mecklenburg-Vorpommern). Die Unterschiede in der Anwendung der Jugendstrafe sind in den einzelnen Bundesländern also enorm. Insgesamt ergibt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle beim Jugendstrafvollzug.[25]

d. Jugendstrafvollzug

Ein spezielles Problem im Zusammenhang mit der Jugendstrafe ist das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für den Jugendstrafvollzug. Zwar bieten die §§ 91, 92, 110, 115 JGG ein Grundgerüst, aber zahlreiche eingriffsintensive Aspekte des Jugendstrafvollzugs sind gesetzlich nicht geregelt; dazu gehört fast der gesamte Vollzugsalltag, etwa Postkontrolle, Freigang, Besuch und Disziplinarmaßnahmen. Ihre Regelungsgrundlage bilden die Bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug, die nicht Gesetzesrang haben.

Eine ähnliche Situation führte im Erwachsenenbereich zu Beginn der 70er-Jahre dazu, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist setzte, binnen der ein Strafvollzugsgesetz erlassen werden musste. Das Resultat war das Strafvollzugsgesetz (StrVollzG), das am 1.1.1977 in Kraft trat. Für den Jugendbereich wurden zwar verschiedene Anläufe unternommen, ein entsprechendes Gesetz zu erarbeiten, sie führten bisher aber zu keinem Ergebnis. Nicht wenige Stimmen halten den Jugendstrafvollzug ohne gesetzliche Grundlage daher für verfassungswidrig.[26]

21) Siehe dazu Schaffstein/Beulke, S. 163 f.

22) Siehe nur Streng S. 69, 81 f. m.w.N.

23) Anders noch BGHSt 15, 224.

24) Sonnen, S. 70.

25) Dünkel/Lang, S. 20 ff.

26) Siehe dazu den Beschluss des AG Herford v. 13.4.2001 mit einem Normenkontrollantrag an das BVerfG, der mit Beschluss vom 21.12.2001 für unzulässig erklärt wurde, beides dokumentiert in StV 2002, S. 455–463, sowie Binder, StV 2002, S. 452.

4. Untersuchungshaft, § 72 JGG

Zwar bildet die Untersuchungshaft keine jugendstrafrechtliche Sanktion, sondern dient allein der Verfahrenssicherung. Sie stellt aber eine Freiheitsentziehung dar und ihre Anwendung in der Praxis lässt vermuten, dass ihr entgegen ihrem gesetzlichen Zweck in der Praxis ein sanktionsähnlicher Charakter zukommt.

Die Anordnung von Untersuchungshaft bei Jugendlichen ist problematisch und sollte bereits nach dem Wortlaut des Gesetzes soweit wie möglich vermieden werden. Sie dient der Verfahrenssicherung und ihre Anordnung richtet sich nach den Vorschriften der StPO. Nach § 112 StPO setzt die Anordnung von Untersuchungshaft voraus, dass
1. der Täter einer Straftat dringend verdächtig ist,
2. ein Haftgrund besteht,
3. die Anordnung nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und der zu erwartenden Sanktion steht.

Haftgründe sind Flucht-, Verdunkelungs- oder Wiederholungsgefahr sowie der Verdacht eines Kapitaldelikts.

Über diese allgemeinen Haftvoraussetzungen gelten im Jugendstrafrecht noch besondere gesetzliche Hürden. Nach § 72 I JGG darf Untersuchungshaft bei Jugendlichen nur angeordnet werden, wenn ihr Zweck nicht durch eine andere Maßnahme erreicht werden kann. Zu solchen Maßnahmen zählen etwa die Annahme einer Lehrstelle oder die Unterbringung in einer geeigneten Familie oder einer betreuten Wohngruppe.[27] Im Haftbefehl ist zu begründen, warum eine solche Maßnahme im Einzelfall nicht ausreicht. Bei 14- und 15-jährigen Tatverdächtigen ist der (praktisch häufigste) Haftgrund der Fluchtgefahr nur dann anzunehmen, wenn sich der Jugendliche dem Verfahren bereits entzogen hat bzw. Anstalten zur Flucht getroffen hat oder wenn er in Deutschland keinen festen Wohnsitz oder Aufenthalt hat.

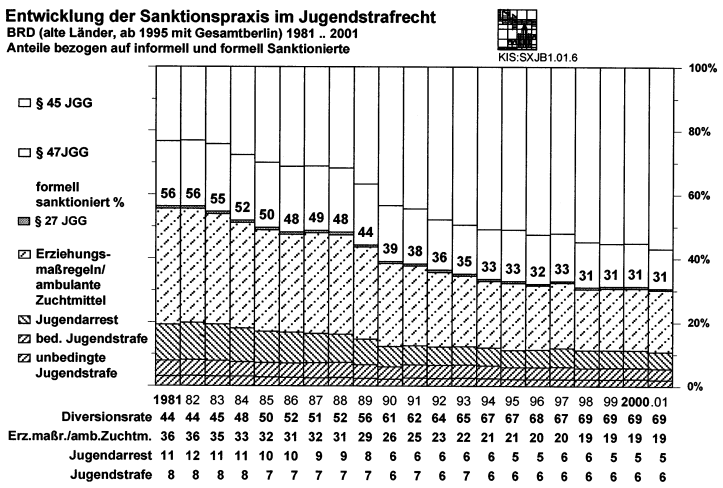
Auch wenn die Voraussetzungen eines Haftbefehls vorliegen, kann die einstweilige Unterbringung des Jugendlichen in einem Heim der Jugendhilfe angeordnet werden (§ 74 IV JGG). Schließlich ist das Verfahren bei Anordnung von Untersuchungshaft mit besonderer Beschleunigung durchzuführen (§ 74 V JGG).

Der Gesetzgeber will die Untersuchungshaft bei Jugendlichen also auf die wenigen unvermeidbaren Fälle reduzieren. Die Praxis sieht dagegen anders aus: Insgesamt – mit Abweichungen in manchen Bundesländern – ist die Untersuchungshaftrate (bezogen auf die Zahl der Verurteilten) nach Jugendstrafrecht höher als nach Allgemeinem Strafrecht.[28] Relativ mehr der nach Jugendstrafrecht Verurteilten waren somit in Untersuchungshaft als nach Erwachsenenstrafrecht Verurteilte. Die gesetzgeberische Vorgabe einer besonders schonenden Anwendung der Untersuchungshaft bei Jugendlichen und Heranwachsenden wird damit in der Praxis nicht umgesetzt. Für Hamburg, das eine besonders hohe Untersuchungshaftrate aufweist, ist bekannt, dass nicht selten auf die Untersuchungshaft eine informelle Erledigung des Verfahrens oder die Verurteilung zu einer ambulanten Sanktion folgt.[29] Dies liegt daran, dass Untersuchungshaft in der jugendjustiziellen Praxis noch immer als Ersatz für eine kurzfristige Jugendstrafe (die ja erst ab 6 Monaten zu verhängen ist) bzw. als „Einstiegs- bzw. Warnschussarrest“ angewendet wird.[30]

IV. Die Entwicklung der Sanktionspraxis

Die Geschichte des Jugendgerichtsgesetzes ist die Geschichte der Zurückdrängung formeller und stationärer Sanktionierung. Die Zurückdrängung formeller Reaktionen zeigt sich an dem stetigen Anstieg der Diversionsrate seit Beginn der 80er-Jahre. Lag diese Rate der Erledigung von Jugendstrafsachen ohne Urteil 1981 noch bei 44 %, erreichte sie 1999 69 % (siehe Schaubild 1).

Schaubild 1: Entwicklung der Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht[31]



27) Schaffstein/Beulke, S. 269.

28) Heinz in Dölling (Hrsg.): Jugendstrafrecht an der Wende, 2001, S. 84.

29) Pfeiffer/Brettfeld/Delzer, S. 61 ff.

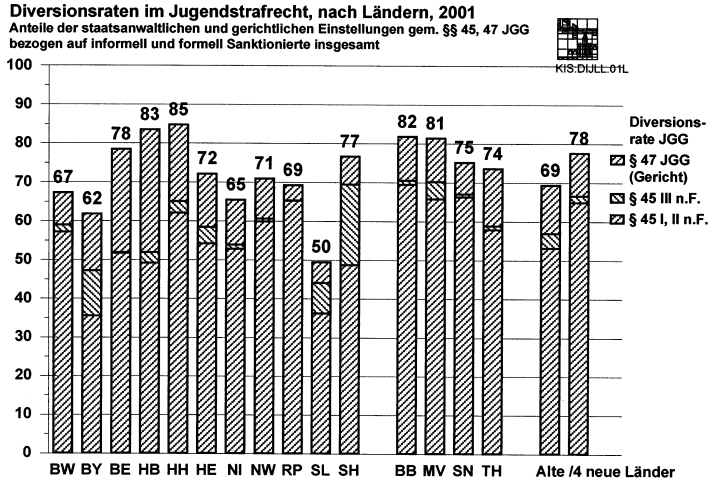
30) Dünkel/Lang, S. 23.

31) Schaubilder 1–3 aus Heinz (http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks99.htm). Herzlichen Dank an Herrn Gerhard Spieß für die Aufbereitung der Schaubilder für Vortrag und Text.

Das kriminalpolitische Ziel ist dabei neben der Entlastung der Jugendjustizorgane vor allem die Vermeidung schädlicher Wirkungen auf die Jugendlichen durch die Verurteilung. Gestützt wird diese Tendenz durch die kriminologische Überzeugung, dass Jugenddelinquenz in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle in der Biographie der Jugendlichen ein episodenhaftes Phänomen ist, das sich auch ohne schwer wiegende Interventionen von selbst wieder legt.

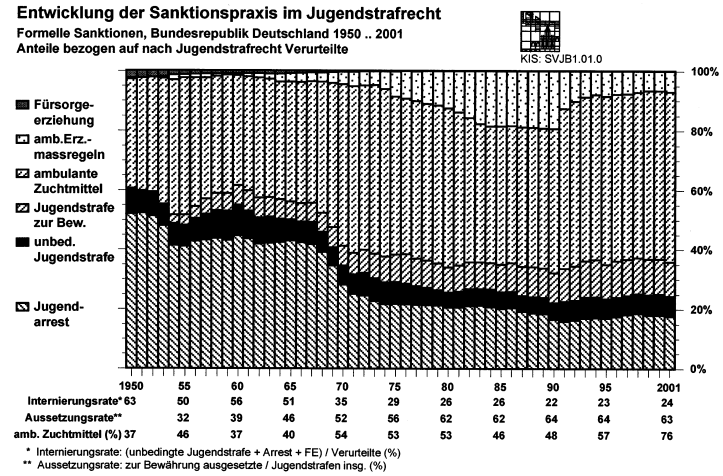
Diversion ist nach deutschem Recht möglich durch Staatsanwaltschaften ohne oder mit erzieherischen Maßnahmen (§ 45 I, II JGG) oder nach Erhebung der Anklage durch das Gericht (§ 47 JGG). Die Diversionsrichtlinien einiger Bundesländer sehen auch die Einleitung erzieherischer Maßnahmen durch die Polizei vor, die dann nach Absprache mit der Staatsanwaltschaft zur Verfahrenseinstellung führen können. Diese Praxis ist wegen der faktischen Entscheidungsdominanz der Polizei rechtlich bedenklich.[32] Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Diversion stellt die enorm unterschiedliche Praxis in den verschiedenen Bundesländern dar (siehe Schaubild 2). Die Diversionsrate weist in diesem Zusammenhang ein deutliches Nord-Süd-Gefälle auf.

Schaubild 2: Diversionsrate nach Ländervergleich



Unter den verbleibenden gut 30 % der Jugendstrafverfahren, die nicht informell erledigt werden, ist im Langzeitvergleich eine deutliche Tendenz weg von den freiheitsentziehenden Maßnahmen festzustellen (siehe Schaubild 3). Wurde 1950 noch 63 % der formell Verurteilten die Freiheit genommen, sank dieser Wert über 51 % (1965) auf seinen Tiefpunkt von 22 % im Jahre 1990. Derzeit liegt diese Internierungsrate bei ca. 25 %. Dabei ist die Quote der unbedingten Jugendstrafe annähernd gleich geblieben, aber Heimerziehung (die frühere Fürsorgeerziehung) und Jugendarrest haben stark abgenommen. Der Jugendarrest wurde zu einem guten Teil von der zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe (1953 eingeführt) ersetzt. Die Aussetzungsrate beträgt bei der Jugendstrafe mittlerweile zwei Drittel.

Schaubild 3: Entwicklung der Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht



32) Brunner / Dölling, JGG, § 45 Rn. 12 a.

Trotz einer deutlichen Tendenz weg vom Freiheitsentzug kann das Jugendstrafrecht als Straf-Recht auf freiheitsentziehende Maßnahmen nicht völlig verzichten. Sie sollten aber die ultima Ratio darstellen. Die Jugendstrafe wegen schädlicher Neigungen ist durch eine nicht strafende Betreuungssanktion zu ersetzen,[33] die Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld ist in einem Strafrecht unverzichtbar. Der Jugendarrest ist pädagogisch auszugestalten und muss auch in der Arrestvollzugspraxis den Charakter einer „Besinnungsstrafe" verlieren. Die geringe praktische Akzeptanz der Heimerziehung nach § 12 Nr. 2 JGG macht ihre Verzichtbarkeit deutlich. Sie sollte durch die bereits erwähnte Betreuungssanktion ersetzt werden, mit der eine intensive erzieherische Behandlung von Jugendlichen mit größeren Sozialisationsdefiziten ermöglicht wird. Auch hier gilt, dass diese Betreuung regelmäßig ambulant ausgestaltet werden kann.

Somit bleiben im deutschen Strafrecht lediglich die Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld und der – erzieherisch ausgestaltete – Jugendarrest als echte freiheitsentziehende Maßnahmen. Der Ungehorsamsarrest ist eine Erzwingungssanktion, die zur Absicherung der Erziehungsmaßregeln und ambulanten Zuchtmittel wohl unverzichtbar bleibt. Die Untersuchungshaft ist dem gesetzlichen Auftrag folgend nur auf die wenigen unvermeidlichen Fälle zu beschränken und darf nicht als Ersatzstrafe neben dem Jugendstrafverfahren fungieren. So kann der Weg, den die Jugendstrafrechtspflege in den letzten 50 und insbesondere in den letzten 20 Jahren eingeschlagen hat und der weg von den erzieherisch zweifelhaften freiheitsentziehenden Sanktionen hin zu mehr Erfolg versprechenden ambulanten Sanktionen geführt hat, weiter verfolgt werden.

Literatur:

Binder, Detlev: Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzuges. StV 2002, S. 452–455.

Böhm, Alexander: Einführung in das Jugendstrafrecht. 3. Aufl. München 1996.

Brunner, Rudolf / Dölling, Dieter: Jugendgerichtsgesetz. 11. Aufl. Berlin 2002.

Diemer, Herbert / Schoreit, Armin / Sonnen, Bernd-Rüdeger: Jugendgerichtsgesetz. Kommentar. 4. Aufl. Heidelberg 2002.

Dölling, Dieter: Die Rechtsfolgen des Jugendgerichtsgesetzes. In: Dölling (Hrsg.): Das Jugendstrafrecht an der Wende zum 21. Jahrhundert. Symposium zum 80. Geburtstag von R. Brunner. Berlin 2001, S. 181–195.

Dünkel, Frieder / Lang, Sabine: Jugendstrafvollzug in den neuen und alten Bundesländern. In: Bereswill/Höynck (Hrsg.): Jugendstrafvollzug in Deutschland. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder. Beiträge aus Forschung und Praxis. Mönchengladbach 2002, S. 20–56.

Heinz, Wolfgang: Die jugendstrafrechtliche Sanktionierungspraxis im Ländervergleich. In: Dölling (Hrsg.) Das Jugendstrafrecht an der Wende zum 21. Jahrhundert. Symposium zum 80. Geburtstag von R. Brunner. Berlin 2001, S. 63–97.

Heinz, Wolfgang: Kinder- und Jugendkriminalität – ist der Strafgesetzgeber gefordert? ZStW 114 (2002), S. 519–583.

Heinz, Wolfgang: Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland. http://www.uni-konstanz..de/rtf/kis/sanks99.htm

Koepsel, Klaus: Jugendarrest – Eine zeitgemäße Sanktionsform des Jugendstrafrechts? In: Feuerhelm u.a. (Hrsg.): Festschrift für Alexander Böhm. Berlin 1999, S. 619–631.

Kreuzer, Arthur: Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? NJW 2002, S. 2345–2351.

Laue, Christian: Jugendarrest in Deutschland. DVJJ-Journal 1995, S. 91–96.

Miehe, Olaf: Zur Anordnung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 bis 35 SGB VIII durch Vormundschafts- und Jugendrichter. In: Yessiou-Faltsi u.a. (Hrsg.): Recht in Europa. Festschrift für Hilmar Fenge. 1996, S. 429–460.

Pfeiffer, Christian / Brettfeld, Karen / Delzer, Ingo: Jugenddelinquenz und jugendstrafrechtliche Praxis in Hamburg. KFN-Forschungsbericht Nr. 67. Hannover 1997.

Schäffer, Peter: Jugendarrest – eine kritische Betrachtung. DVJJ-Journal 2002, S. 43–47.

Schaffstein, Friedrich / Beulke, Werner: Jugendstrafrecht. 14. Aufl. Stuttgart 2002.

Schüler-Springorum, Horst: Hundert Jahre Jugendgerichtsbarkeit. In: Britz u.a. (Hrsg.): Grundfragen staatlichen Strafens. Festschrift für Heinz Müller-Dietz. München 2001, S. 821–840.

Sonnen, Bernd-Rüdeger: Jugendstrafvollzug in Deutschland. In: Bereswill / Höynck (Hrsg.): Jugendstrafvollzug in Deutschland. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder. Beiträge aus Forschung und Praxis. Mönchengladbach 2002, S. 57–78.

Streng, Franz: Referat beim 64. DJT. In: Ständige Deputation (Hrsg.): Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentags 2002. Bd. II/1 (Sitzungsberichte) Teil N. München 2002, S. 69–108.

33) Streng, S. 89 ff.

76. Deutscher Fürsorgetag

Symposium 3

Demographische Entwicklung – Alternde Gesellschaft

Mittwoch, 7. Mai 2003

16:00 Uhr–18:00 Uhr

Vorträge:

- **Aktuelle Überlegungen zur Nachhaltigkeit in den sozialen Sicherungssystemen**

Achim Wittrock,
Leiter der Abteilung Planung, Zukunft des Sozialstaats, Innovation und Information, Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Mitglied der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme,
www.bmgesundheit.de

Aktuelle Überlegungen zur Nachhaltigkeit in den sozialen Sicherungssystemen

Achim Wittrock, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Thesenpapier

1. Die Sozialpolitik steht vor **enormen Herausforderungen:** Der demografische Wandel, die wirtschaftlichen Herausforderungen und der soziale Wandel bringen das System der sozialen Sicherung an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Die Politik der nachhaltigen Entwicklung soll es ermöglichen, adäquate Lösungen zu finden.

2. Das **Leitbild der nachhaltigen Entwicklung** ist gekennzeichnet durch die Verknüpfung der Bedürfnisse der heutigen Generation mit denen zukünftiger Generationen. Es wird gefordert, in einer Art Generationenvertrag, die langfristige Entwicklung so zu gestalten, dass sie beiden gerecht wird (aus dem Bericht der Bundesregierung „Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“).

3. Der **Begriff der Nachhaltigkeit** bezieht sich vor allem auf das Handeln und die praktische Gestaltung. Gegenwartsorientiertes Handeln soll nicht mehr so stark wie bisher bestimmend sein, geboten ist vielmehr langfristig orientiertes Handeln, vor allem auch in der Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik.

4. Wichtigstes **Ziel bei der Reform der sozialen Sicherung** ist, einerseits den älteren Generationen und ihren spezifischen Leistungen gerecht zu werden, andererseits die im Erwerbsleben stehenden Generationen nicht übermäßig zu belasten. Im Zentrum der sozial-politischen Maßnahmen in der Perspektive von Nachhaltigkeit und Generationensolidarität stehen die grundlegende Modernisierung und die langfristig tragfähige Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung.

5. Bei der bereits eingeleiteten Reform der **gesetzlichen Rentenversicherung** hat man sich von folgenden Handlungsparametern leiten lassen:
   - der langfristigen Begrenzung der Last der Jüngeren als Beitragszahler,
   - der Sicherheit der Renten für ältere Menschen und der Gewährung ihrer weiteren Steigerung auch in Zukunft,
   - der Wahrung eines angemessenen Leistungsniveaus für die Jüngeren,
   - der Ergänzung der gesetzlichen Rente durch eine staatlich geförderte freiwillige kapitalgedeckte Altersvorsorge,
   - der Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge und
   - dem Einbau weiterer familienpolitischer Komponenten.

6. Zur langfristigen Gestaltung der Rentenversicherung ist es erforderlich, die genannten Elemente fortzuentwickeln. Daneben sind die Vorschläge der so genannten **Rürup-Kommission** zu berücksichtigen, zum Beispiel zu einer neuen Formel zur Rentenanpassung. Weitere Vorschläge dieser Kommission in Bezug auf eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit über das 65. Lebensjahr hinaus und ggf. zu einer Verkürzung von Ausbildungszeiten sind zu prüfen.

7. Was die Bundesregierung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung schon eingeleitet hat, muss auch durch eine nachhaltige Gestaltung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung erfolgen, um das System zukunftsfest zu machen und die Beiträge zurückzuführen. Vor allem gilt es hier, die innere Rationalität des gesundheitlichen Versorgungssystems zum Wohle der Versicherten zu verbessern durch eine Qualitäts-, Wirtschaftlichkeits- und Effizienzoffensive.

8. **Zentrale Elemente des Gesetzes zur Modernisierung des Gesundheitswesens,** das noch in 2003 verabschiedet werden soll, sind die Einrichtung eines Deutschen Zentrums für Qualität in der Medizin, die Stärkung der Lotsenfunktion des Hausarztes, eine Positivliste für sinnvolle Arzneimittelverordnungen, die Förderung integrativer Versorgungsstrukturen und

Koordination der Leistungssektoren, neue Formen des Qualitätsmanagements, Programme zur Verbesserung der Behandlung von Chronikern und verbesserte Transparenz.

9. Die Reform wird komplettiert durch **Vorschläge der Rürup-Kommission.** Diese umfassen u.a. die Neufassung der Finanzierung des Krankengeldes und die Einführung einer Zuzahlung für Arztbesuche von Patienten, die sich dem System der rationalen Steuerung (Hausarzt, freiwillige Programme für Chroniker) entziehen. Weitere Vorschläge der Kommission zur langfristigen Umgestaltung des Systems, wie z.B. die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten in die Beitragsbemessung der gesetzlichen Krankenversicherung (Bürgerversicherung) oder die Finanzierung des Systems über pauschalierte Prämien, sind noch zu diskutieren und politisch zu entscheiden.

10. Im Bereich der **Pflegeversicherung** sind folgende Reformelemente zu diskutieren:
• weitere Verbesserung der Pflegequalität,
• Abbau der Bürokratie,
• Aktivierung von Rationalitätsreserven und
• Priorität der ambulanten Versorgung.

Bei der Umsetzung dieser Punkte ist auch der Finanzrahmen zu diskutieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung der Lohnnebenkosten politisch nicht in Frage kommt. Vorstellbar ist z.B. auch eine ergänzende kapitalgedeckte Zusatzvorsorge in die Finanzierung der Pflegekosten.

Ergebnisse

Demographische Entwicklung – alternde Gesellschaft

Die Veränderungen in der Altersstruktur stellen die sozialen Sicherungssysteme vor immense Herausforderungen. Die Folgen der demographischen Entwicklung werden in allen Bereichen unserer Gesellschaft spürbar sein. Vor diesem Hintergrund wurden auf dem 76. Deutschen Fürsorgetag im Hinblick auf die Zukunft der sozialen Dienste die nachfolgenden Anforderungen formuliert und diskutiert.

Bei längerer Lebenserwartung wird eine längere Lebensarbeitszeit notwendig sein. Eine Anhebung des Renteneintrittsalters darf es nicht ohne flankierende Maßnahmen geben: Dazu gehören berufliche Qualifizierung und eine differenzierte Betrachtung der Erwerbsbiographien und der unterschiedlich belastenden Arbeitsbedingungen. Sonst drohen mittelfristig deutlich niedrigere Renteneinkommen insbesondere bei Frauen und eine verschärfte Spreizung der Alterseinkommen.

Es wird mehr ältere Menschen geben, die auf Betreuung oder Pflege angewiesen sind. Arbeit, Kindererziehung und häusliche Familienpflege müssen besser miteinander vereinbar werden; neue Wohn- und Gemeinschaftsformen sind zu entwickeln; Hilfen für alte Menschen müssen deren Bedürfnisse, z.B. als Migranten, berücksichtigen; Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen zur Vermeidung von Pflegebedürftigkeit müssen weiterentwickelt, fachlich qualifiziertes Pflegepersonal gewonnen und ausgebildet werden; bürgerschaftliches Engagement ist unverzichtbar.

Die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen müssen erweitert werden, um die notwendigen sozialen Dienste zur Verfügung zu stellen. Soziale Dienste sind nicht nur Kostenfaktor, sondern schaffen auch neue Arbeitsplätze und individuelle Verdienstmöglichkeiten. Ihnen kommt eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung der sozialen Infrastruktur einer alternden Gesellschaft zu.

Das System der sozialen Pflegeversicherung hat sich nach Auffassung des Deutschen Vereins als fünfte Säule der Sozialversicherung grundsätzlich bewährt. Die soziale Pflegeversicherung ist jedoch weiterzuentwickeln, damit sie den sich verändernden Bedürfnissen der Pflegebedürftigen und den demographischen und finanzpolitischen Anforderungen gerecht wird. Ihre notwendige qualitative Weiterentwicklung sollte insbesondere den Bedürfnissen der dementen und psychisch kranken alten Menschen Rechnung zu tragen.

Zum ersten Mal in unserer Geschichte gibt es Menschen, die trotz Behinderungen alt werden können. Deshalb müssen Altenhilfe, Pflege und Behindertenhilfe zusammenarbeiten: Altenhilfe und Pflege brauchen Kompetenzen im Umgang mit den Bedürfnissen von Menschen mit (geistiger) Behinderung. Die Behindertenhilfe braucht gerontologisches Wissen aus der Altenhilfe und Pflege. Die Vernetzung muss ausgebaut werden; Modelle für generationsübergreifendes Wohnen behinderter und nichtbehinderter Menschen müssen erprobt werden, ebenso andere Begegnungs- und Freizeitangebote. Die verschiedenartige Zuständigkeit von Pflegeversicherung und Sozialhilfeträger trägt nicht dazu bei, dass sich bedarfsgerechte Dienste entwickeln.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.1

Veränderungsbedarfe einer alternden Gesellschaft

Donnerstag, 8. Mai 2003

10:00 Uhr–12:30 Uhr

Einführungsvortrag:

- **Was muss und was wird sich verändern in einer alternden Gesellschaft? Anforderungen an die unterschiedlichen Akteure**

Prof. Dr. Gerhard Naegele, Leiter des Instituts für Gerontologie, Universität Dortmund

Roundtable-Gespräch:

- **Partizipation und Engagement älterer Menschen – wie werden sich Seniorenorganisationen verändern?**

Roswitha Verhülsdonk, Staatssekretärin a. D., Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO), Bonn

- **Thesen zur kommunalen Altenhilfe**

Günter Kämer, Bereichsleiter Wohnungswesen und Seniorenangelegenheiten, FB Wirtschaft und Soziales, Lübeck

Was muss und was wird sich verändern in einer alternden Gesellschaft? Anforderungen an die unterschiedlichen Akteure.

Prof. Dr. Gerhard Naegele

1. Vorbemerkungen

Üblicherweise bedienen sich SozialpolitikwissenschaftlerInnen bei der Analyse ihres jeweiligen Gegenstandsbereiches des Lebenslagekonzeptes. Dabei handelt es sich um ein analytisches Konzept zur Beschreibung, Erklärung, Beurteilung und Prognose der materiellen und immateriellen Lebensverhältnisse von Personengruppen. Anwendung findet es neben den Sozialpolitikwissenschaften vor allem in der Sozialstrukturanalyse und in der Ungleichheitsforschung. Während letztere damit u.a. auch „horizontale Ungleichheiten“ analysieren will, fragen die Sozialpolitikwissenschaften darüber hinaus und vorrangig nach sozialen Problemen und Gefährdungen einzelner Gruppen der Bevölkerung und machen – davon ausgehend – nach Möglichkeit Vorschläge zur Prävention und Kompensation negativer Folgen für die jeweils Betroffenen.

Ausgehend davon beschäftigt sich der nachstehende Beitrag mit relevanten Dimensionen der Lebenslage der heute älteren Menschen in Deutschland und legt dabei den Fokus – entsprechend der sozial(politik)wissenschaftlichen Orientierung – auf alterstypische soziale Risiken und Gefährdungen. Dabei wird entlang der in den in der Lebenslageforschung üblicherweise zur Anwendung kommenden Lebenslagedimensionen vorgegangen. Der Beitrag fokussiert im Einzelnen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse älterer Menschen, Arbeit und Beschäftigung, Wohnbedingungen, ihre familiären und übrigen privaten, d.h. außerberuflichen Kontakte und Aktivitäten, ihre Möglichkeiten zur gesellschaftlichen und politischen Partizipation, die wachsende Hilfe- und Pflegebedürftigkeit im Alter sowie nicht zuletzt die Chancen und Bedingungen, im Bedarfsfall auf private und informelle Unterstützungsressourcen insbesondere aus dem familiären und/oder informellen Umfeld zurückgreifen zu können. Bei den jeweils darauf bezogenen Politikempfehlungen wird u.a. auf die entsprechenden Vorschläge des kürzlich vorgelegten Abschlussberichtes der Bundestags-Enquete-Kommission Demographischer Wandel Bezug genommen. Auf die Behandlung älterer MigrantInnen wird deshalb explizit verzichtet, weil hierzu Sonderforen stattfinden.

2. Einkommens- und Vermögensspielraum

Die Einkommensverhältnisse älterer Menschen in West- wie auch Ostdeutschland (hier besonders deutlich) werden maßgeblich von der Leistungsfähigkeit und den Verteilungsmechanismen der sozialen Alterssicherungssysteme geprägt. Als Ergebnis der ökonomischen Lage während der Erwerbsphase sowie der dort geltenden Verteilungsstrukturen und sozialrechtlichen Bedingungen bestimmen Renten und Pensionen für den größten Teil der Altersbevölkerung die Hauptquelle ihres Alterseinkommens. Weitere Quellen betreffen – in zunehmenden Maße – Vermögenseinkünfte sowie Transferzahlungen öffentlicher Haushalte, Gebietskörperschaften und anderer Sozialversicherungsträger, wie z.B. Geldleistungen der Pflegeversicherung. Für viele ältere Menschen sind darüber hinaus auch kostenfrei zur Verfügung gestellte soziale Dienste, also sog. meritorische Güter, als geldwerte Leistungen bedeutsam.

Aktuelle Daten zur Einkommensverteilung im Alter lassen erkennen, dass *Armut* im Alter mittlerweile nur noch eine Minderheit betrifft. Demgegenüber nimmt das Ausmaß von *Wohlstand* und *Reichtum* im Alter laufend zu, u.a. begünstigt durch vorherrschende Erbschaftsmechanismen und Vermögensstrukturen. In den alten Bundesländern bezogen 1999 – dem letzten Zeitpunkt, zu dem repräsentative Daten vorliegen – in der Altersgruppe ab 65 Jahre Ehepaare mit im Durchschnitt DM 3.905 (bzw. DM 3.488 neue Länder) pro Monat das höchste monatliche Haushalts-Nettoeinkommen. Letztlich günstiger war aber die finanzielle Lage allein stehender Männer mit DM 2.720 (2.304 n. L.). Am niedrigsten waren die Einkommen der geschiedenen Frauen mit durch-

schnittlich DM 1.866 (1.468 n. L.). Ledige Frauen (1.812 n. L.) und Witwen (2.166 n. L.) verfügten jeweils über ca. DM 2.200. Nach dem letzten beruflichen Status lässt sich folgende Einkommenshierarchie erkennen: An der Spitze rangierten die Haushalte ehemaliger Beamten/Beamtinnen, dann folgten die ehemaligen Angestellten und danach die ehemaligen Selbstständigen. Erwartungsgemäß am unteren Ende rangierten die ehemaligen Arbeiter.

Ganz generell sind als typische *Risikogruppen* vor allem allein stehende Rentenempfängerinnen im Alter von über 80 Jahren zu identifizieren, daneben insgesamt geschiedene/getrennt lebende sowie ledige ältere Frauen. Zu den künftigen Risikopopulationen dürften insbesondere Beschäftigte mit diskontinuierlichen Erwerbs- und Versicherungsverläufen, darunter vor allem Langfristarbeitslose sowie viele, darunter zumeist Frauen, Beschäftigte in flexiblen einschließlich Teilzeit- und sonstigen ungeschützten/prekären Beschäftigungsverhältnissen zählen. Dazu stoßen dürften wegen der speziell für sie nachteiligen rentenrechtlichen Anerkennungsbedingungen, ungünstigeren Erwerbschancen und Verdienstmöglichkeiten sehr bald auch viele ältere MigrantInnen. Demgegenüber entschärft hat sich das Armutsproblem bei Pflegebedürftigkeit, denn nach Einführung der Pflegeversicherung hat sich der Anteil der von Sozialhilfe abhängigen Pflegebedürftigen spürbar verringert. Allerdings liegt die Sozialhilfeempfänger-Quote in Einrichtungen der Altenhilfe weiterhin signifikant über denen der Privathaushalte. Im Jahr 1999 war immerhin noch gut ein Drittel der in Heimen und dgl. lebenden BezieherInnen von Leistungen der Pflegeversicherung in der Bundesrepublik auf Sozialhilfe angewiesen.

Trotz bestehender und künftiger Risikopopulationen gilt ganz generell, dass Zufriedenheit mit den finanziellen Verhältnissen sowie Kaufkraft und Wohlstand im Alter deutlich gestiegen sind. Die monatliche Kaufkraft der 60-Jährigen und Älteren wird derzeit mit umgerechnet mehr als 7 Mrd. € eingeschätzt, das *durchschnittliche* Netto-Geldvermögen in Haushalten mit einem Haupteinkommensbezieher im Alter von 65 und 69 Jahren betrug zu diesem Zeitpunkt im Westen Deutschlands rd. 42,5 Td. €, im Osten immerhin noch knapp 17 Td. €. Selbst bei den 70-Jährigen und Älteren waren es immerhin noch über 32 Td. € im Westen bzw. rd. 12,5 Td. € im Osten. Rd. 40 % der Rentnerhaushalte verfügen zudem über Immobilienbesitz. Vererbt werden derzeit bundesweit jährlich etwa 115 Mrd. €, das aktuelle Erbschaftsvolumen wird derzeit insgesamt auf etwa 1,15 Bio € geschätzt. Zwar sind dies alles Durchschnittswerte, dennoch verweisen sie insgesamt auf ein deutlich gestiegenes, hohes ökonomisches Potenzial. Es ist empirisch belegt, dass keine ältere Generation bislang so vermögend war wie die jetzige. Allerdings gilt auch, dass Einkommens- und Vermögenspolarisierungen, also Diskrepanzen zwischen Armut und Reichtum im Alter, noch nie so groß waren wie jetzt; und die sog. Riester-Rente, die entgegen vielen warnenden Stimmen keine Verpflichtung vorsieht, dürfte diese Entwicklung noch weiter vorantreiben.

Bekanntlich werden zzt. in der sog. Rürup-Kommission Vorschläge zur finanziellen Konsolidierung der Rentenfinanzen diskutiert, Vorschläge zur deutlichen Absenkung des Rentenniveaus liegen bereits vor. Man darf in diesem Zusammenhang ruhig einmal daran erinnern, dass pauschale Absenkungen auch die armen Alten, und relativ gesehen sogar noch stärker, treffen. Kurzfristig besteht dringender Handlungsbedarf insbesondere in der Abdeckung von Sicherungslücken in Erwerbsbiographie und Versicherungsverläufen. Für mittel- bis langfristige Erfordernisse lohnt ein Blick in den bereits erwähnten Abschlussbericht der Bundestags-Enquete-Kommission Demographischer Wandel. Die Kommission plädiert zunächst einstimmig für den Bestand des mehrgliedrigen Alterssicherungssystems (staatlich, betrieblich, privat) und für eine Verpflichtung der staatlichen Alterssicherungspolitik gegenüber dem Grundsatz der Lebensstandardsicherung. Dieses Ziel sollte jedoch nicht allein Aufgabe der GRV sein, sondern durch eine Kombination verschiedener Maßnahmen und Einrichtungen realisiert werden, darunter auch durch einen noch deutlicheren Ausbau der privaten wie der betrieblichen Altersvorsorge im Wege der Kapitaldeckung. Allerdings gilt zu beachten, dass kapitalgedeckte Finanzierungsformen nicht per se demographiesicherer sind als umlagefinanzierte.

Zur langfristigen *Finanzierbarkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung* wird – so wie es auch die Rürup-Kommission offensichtlich tut – die Erhöhung des effektiven wie des gesetzlichen Rentenzugangsalters für unerlässlich gehalten und zu diesem Zweck für eine entsprechend der steigenden Lebenserwartung stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenzen plädiert. Die Ausweitung des Versichertenkreises, z.B. durch Einbeziehung der Selbstständigen und Beamten, würde zwar die horizontale Gerechtigkeit erhöhen, allerdings langfristig neue Finanzierungsprobleme erbringen, da dann neue und – im Falle der Beamtenversorgung auch nicht durch Eigenbeiträge abgedeckte – Ansprüche zu finanzieren sind. Als weitere Handlungsparameter gelten einem Teil der Kommission auch die Rentenanpassungsmodalitäten, wobei zwei Optionen, die Heraufsetzung der Sparquote gemäß Altersvermögensgesetz und eine konzeptionell neue Rentenformel, angesprochen werden. Letzteres taucht jetzt wieder im sog. Modell des „demographischen Faktors“ auf. Allerdings – und hier liegen m.E. nach deutliche Gegensätze zur Rürup-Kommission – hat in der Enquete-Kommission Demographsicher Wandel die Auffassung überwogen, über das Rentenanpassungsverfahren keine weitere Senkung des Leistungsniveaus zu praktizieren und stattdessen für eine langfristig verlässliche Rentenformel zu sorgen, die auch über das Jahr 2011 hinaus gilt. Übereinstimmend plädiert die Kommission darüber hinaus für die Zusammenfassung der Bundeszuschüsse und deren einheitliche Fortschreibung, für eine bessere (steuerfinanzierte) Honorierung von Kindererziehungsleistungen in allen obligatorischen Alterssicherungssystemen sowie für die wirkungsgleiche Übertragung der Leistungsrücknahmen in der GRV auf die Beamtenversorgung. Auch die geltende Finanzierung der Hinterbliebensicherung wird von vielen Kommissionsmitgliedern als nicht mehr zeitgemäß eingestuft. Insgesamt darf man gespannt sein, welcher dieser Vorschläge in den Rürup-Kommissionsempfehlungen wieder auftauchen und welche nicht.

3. Arbeit und Beschäftigung

Eng mit der finanziellen Lage im Alter verknüpft ist die Situation älterer ArbeitnehmerInnen in den Betrieben, Verwaltungen und auf dem Arbeitsmarkt. Unter Risiko- und Gefährdungsmomenten ist ihre gegenwärtige Situation noch immer durch einen deutlichen *Problemgruppenstatus* gekennzeichnet. Dafür stehen insbesondere die folgenden drei Fakten:

- Ein überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko; nach wie vor ist Altersarbeitslosigkeit sehr häufig die Vorstufe zur (Früh-) Verrentung, was insbesondere für die neuen Länder gilt;
- insgesamt eine hohe Frühverrentung, d.h. das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenzen. Dies gilt trotz der ursprünglich einmal als Alternative dazu eingeführten Altersteilzeit, die sich in ihrer geblockten Variante heute als neue Frühverrentungsoption und damit als „alter Wein in neuen Schläuchen“ präsentiert.;
- unterschiedliche Formen der betrieblichen Benachteiligung, die sich wie folgt systematisieren lassen:

→ eine altersselektive Personaleinstellungs- und -rekrutierungspolitik;
→ alterssegmentierte Aufgabenzuweisungen – mit der häufigen Folge der Reduzierung ihrer praktischen Einsatzmöglichkeiten;
→ unterdurchschnittliche Beteiligung bei betrieblich organisierter Fort- und Weiterbildung;
→ Benachteiligung bei innerbetrieblichen Mobilitäts- und Aufstiegsprozessen;
→ Geringschätzung des Erfahrungswissens Älterer sowie
→ fehlende Personal(entwicklungs)planung zu Lasten älterer Belegschaftsmitglieder.

Deutlichster Ausdruck dieses Problemgruppenstatus ist die seit den 1970er-Jahren zu beobachtende rückläufige Erwerbsbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen, was ein auch international zu beobachtender Trend ist. Diese hat einen Ausgangspunkt in der allgemeinen Arbeitsmarktlage seit Mitte der 70er-Jahre und war jahrzehntelang Teil eines korporatistischen Zusammenspiels von betrieblichen Ausgliederungsstrategien mit staatlichen Ausgliederungsanreizen und konnte sich – in Teilen auch heute noch – auf ein hohes Maß an Übereinstimmung bei fast allen Beteiligten einschließlich Betroffene, Gewerkschaften, Betriebsräte, Arbeitgeber und Arbeitsverwaltungen stützen. Inzwischen ist allerdings – u.a. mit Hinweis auf wachsende Finanzierungsprobleme der Sozial- und vor allem der Rentenversicherungsträger sowie auf die demographische Entwicklung und die künftige Alterung des Erwerbspersonenpotenzials – eine Trendwende „eingeläutet“, kann inzwischen von einem „Paradigmenwechsel“ gesprochen werden, wenn in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nunmehr die Überwindung der Frühverrentung erklärtes politisches Ziel ist. Konkrete Auswirkungen – etwa in Form deutlich steigender Alterserwerbsquoten und/oder eines späteren Renteneintritts – haben sich bisher aber kaum gezeigt, da die meisten Betrieb weiterhin auf Externalisierungsstrategien setzen.

Darin bestätigt sich einmal mehr die enge Verknüpfung von Beschäftigungschancen Älterer mit der Arbeitsmarktlage. Dem entspricht, dass ExpertInnen seit langem betonen, die Überwindung der Frühverrentungspraxis und die Ausweitung der Alterserwerbsarbeit lasse sich nicht gleichsam „per Knopfdruck“ vollziehen; und schon gar nicht mittels vom Arbeitsmarkt abgekoppelter rentenrechtsinterner Regelungen wie die gesetzliche Altersgrenzenanhebung. Vielmehr bedürfen Renten- und Altersgrenzenpolitik einer komplementären Untermauerung durch eine präventive Beschäftigungspolitik zugunsten älterer ArbeitnehmerInnen, die auf eine Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit *(employability)* zielt und die es ihnen überhaupt erst einmal ermöglicht, bis bzw. über die Altersgrenzen hinaus erwerbstätig zu sein. Wenn ältere Beschäftigte länger arbeiten sollen, dann *müssen* auch in den Betrieben, Verwaltungen und auf dem Arbeitsmarkt die entsprechenden Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden. Andernfalls – und dieser Eindruck scheint zu dominieren – droht eine Fortsetzung des vorzeitigen Freisetzung des Alters aus der Arbeitswelt, allerdings zu deutlich verschlechterten finanziellen Bedingungen.

Auch hierzu lohnt wieder ein Blick in den Abschlussbericht der Bundestags-Enquete-Kommission Demographischer Wandel, die sich genau für eine solche präventive Arbeits-, Betriebs- und Beschäftigungspolitik zugunsten altender Belegschaften ausspricht. Statt isolierter fordert sie mehr *integrierte* Politik- und Förderkonzepte, die auf die systematische Verzahnung unterschiedlicher Politiken abzielen, so z.B. auf die Verknüpfung von Arbeitszeitpolitik mit Qualifizierung und Laufbahnplanung, von Arbeitsplatzanpassung und Gesundheitsschutz oder von Personal-, Organisations- und Technikentwicklung. Insgesamt wird ein Paradigmenwechsel, weg von der jugendzentrierten hin zu einer „altersgruppenübergreifenden integrierten“ Personalpolitik, gefordert, oder – in anderen Worten – zu einer lebenslauforientierten Politik der Beschäftigungsförderung alternder Belegschaften, die zugleich auf die Eröffnung von Chancen in zweiten und dritten, d.h. auch in nachberuflichen (zivilbürgerschaftlichen), Karrieren ausgerichtet sein sollte. Als Elemente einer solchen Politik nennt der Abschlussbericht der Kommission u.a.:

→ berufliche Qualifizierung inkl. lebenslanges Lernen;
→ Lernen am Arbeitsplatz und in der Arbeit;
→ Schaffung einer lernförderlichen Arbeitsorganisation;
→ Karriere- und Laufbahnplanung;
→ Arbeitszeitanpassung;
→ eingebunden in eine Neuorganisation der Lebensarbeitszeit;
→ Arbeitsplatzgestaltung („Job design“);
→ Gesundheitsschutz und -förderung;
→ berufliche und medizinische Rehabilitation;
→ Tätigkeits- und Berufswechsel, inklusive sog. „zweiter und dritter Karrieren“;
→ Informations- und Bewusstseinskampagnen;
→ Schaffung einer demographiesensiblen Unternehmenskultur;

→ „Best-practice-Kampagnen“;
→ Förderung von Betrieben mit vorbildlichem „Age-management“;
→ Evaluierung von Modellen, Programmen etc.

4. Materieller Versorgungsspielraum

4.1 Wohnen und Wohnumfeld

Der materielle Versorgungsspielraum umfasst zunächst die *Wohnverhältnisse*. Wohnen gilt als eine ganz zentrale Kategorie der Lebenslage im Alter, unterliegt jedoch derzeit einem erheblichen Veränderungsdruck: alterstypisch gewandelte Wohnbedürfnisse stoßen auf gewachsene, in weiten Teilen nicht „altersgerechte“ Wohn- und Siedlungsstrukturen. Speziell im Alter ist Wohnen mehr als nur das Leben in den „eigenen vier Wänden“, Wohnen ist vielmehr für die weitaus meisten Älteren heute mehr oder weniger Lebensmittelpunkt. Typische, wohnungspolitisch relevante Grundbedürfnisse älterer Menschen beziehen sich insbesondere auf

→ Sicherung von Hilfe- und Betreuungsmöglichkeiten, insbesondere bei eingeschränkter Funktionstüchtigkeit,
→ Funktionsgerechtigkeit, Sicherheit und Schutz,
→ Eigenständigkeit, Selbstbestimmung und Kontinuität,
→ Privatheit, Intimität und Ungestörtheit,
→ Selbstdarstellung und Repräsentativität,
→ Umfeldbezug und soziale Einbindung,
→ Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten,
→ Bezahlbarkeit.

Die Wohnbedingungen älterer Menschen haben sich in der Vergangenheit stark verändert und sich dabei insgesamt verbessert, in West- wie Ostdeutschland gleichermaßen. Markante Merkmale des Wohnens im Alter heute sind ein mit rd. 40 % hoher Anteil an Wohneigentum sowie eine zunehmende Zahl allein lebender älterer Menschen („Singularisierung“) – und dies mit deutlich steigender Tendenz. In Großstädten betrifft Singularisierung bereits mehr als 40 % der über 65-Jährigen, darunter zu über 80 % Frauen. Künftig wird Singularisierung im Alter durch die stark ansteigende Zunahme älter werdender Singles, darunter in wachsendem Umfang auch Männer, noch mehr zunehmen. In ihrem Gefolge steigen dabei bekanntlich altersspezifische Risiken, so u.a. Isolation, Vereinsamung, Kommunikations- und Anregungsarmut – in diesem Zusammenhang treten auch häufiger gerontopsychiatrische Erkrankungen auf – sowie insgesamt Unterstützungs- und Hilfebedarf von außen. Insgesamt haben sich auch Wohnstandard und Wohnqualität deutlich verbessert, dies gilt mittlerweile auch für die neuen Länder. Da davon vor allem die „jungen Alten“ profitiert haben, bleiben weiterhin gewichtige Problemgruppen unter den „alten Alten“: so vor allem allein lebende sehr alte Frauen und/oder einkommensschwache Alte und/oder Pflegehaushalte Älterer. Weitere Problembereiche betreffen im Mietwohnbau in beiden Teilen Deutschlands die vergleichsweise hohe Mietbelastung, unter der insbesondere allein lebende ältere Frauen leiden. Hinzu kommen vor allem in den alten Ländern Mängel im Wohnumfeld, wozu bundesweit auch die oftmals noch nicht ausreichende Anbindung an soziale Dienstleistungen zählt („betreutes Wohnen“). Mängel bestehen zudem dahingehend, dass viele Wohnungen – trotz guter Ausstattung – nicht „behindertengerecht“ gestaltet sind und eigentlich stärker an die individuellen Bedürfnisse der in ihrer physischen Konstitution eingeschränkte älteren Personen angepasst werden müssten.

Im Vergleich zu früheren Kohorten zeichnen sich die nachwachsenden Kohorten älterer Menschen vor allem durch mehr Mobilitätserfahrungen und durch gewachsenes ebenso wie differenzierteres Mobilitätsverhalten aus. Betroffen sind Individualverkehr und öffentlicher Personennahverkehr gleichermaßen. Der darauf bezogene verkehrspolitische Gestaltungsbedarf ist m.E. bislang nur unzureichend erkannt. Dies gilt übrigens auch für den Abschlussbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel.

4.2 Selbstständigkeit und Autonomie in der Lebensführung

Selbstständigkeit (im Sinne von Unabhängigkeit) und Selbstbestimmung (im Sinne von Autonomie) werden individuell als eine der wesentlichsten Voraussetzungen von Lebensqualität im Alter wahrgenommen und sind somit ganz zentrale immaterielle Dimensionen der Lebenslage im Alter. Beide werden sowohl durch alterstypische Einschränkungen in Konstitution und Gesundheitszustand als auch durch veränderte Lebens- und Haushaltsformen, darunter vor allem durch Singularisierung, bedroht, Die gerontologische Selbstständigkeits- und Autonomieforschung richtet sich derzeit primär auf die Identifizierung und Förderung derjenigen Bedingungen und Faktoren, die Selbstständigkeit und Autonomie im Alter unterstützen, wobei der materiellen Umwelt alter Menschen eine zentrale Rolle zuerkannt wird, die im Sinne von „Möglichkeitsräumen“ für selbstständiges Altern verstanden und entsprechend ausgestaltet werden sollte. Für Politik lassen sich in diesem Zusammenhang insbesondere folgende drei Felder identifizieren:

→ Die Erhöhung des *alltäglichen Wohnkomforts* durch eine behinderten- bzw. altersgerechte Wohnungsausstattung (i.S. von Barrierefreiheit, Sicherheit, Komfort etc.) sowie entsprechende Technik zur Unterstützung von Selbstständigkeit und Autonomie im Alltag, zur Kompensation verloren gegangener Fähigkeiten, zur Anregung und Freizeitgestaltung, zur Ermöglichung und Erleichterung von Kommunikation sowie zur Verhinderung von Isolation und Einsamkeit. Damit ergeben sich u.a. neue Betätigungsfelder für das örtliche Handwerk, die E-Technik sowie für die moderne Kommunikations- und Informationstechnologie. Zentral dabei ist die „-altengerechte“ Beratung.
→ Die Förderung *haushaltsnaher Dienstleistungen*, was künftig vor allem wegen dem Trend zur Singularisierung und den veränderten Erwartungen an die eigenständige Lebensgestaltung Älterer wichtiger wird. Auch der Rückgang in den familiären Netzen wird die Nachfrage nach haushaltsnahen Diensten befördern, zumal noch bei insgesamt gestiegener Kaufkraft Älterer. Dabei geht es vor allem um Dienstleistungen im Zusammenhang von Einkaufen, Ernährung, Pflege der Kleidung und der Wohnung sowie um solche personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, die sich auf die Betreuung und Pflege im Haushalt lebender oder familiennaher Per-

sonen beziehen. „Betreutes Wohnen“ zu erschwinglichen Preisen, also ohne „eingebaute“ sozioökonomische Ausgrenzungsmechanismen, sind auch in Deutschland vielerorts noch echte Mangelware.

→ Förderung *„altersfreundlicher“ Wohnumwelten*: Für Selbstständigkeit und Autonomie im Alter zentral ist weiterhin die Möglichkeit, das außerhäusliche Umfeld gezielt und selbstständig nutzen zu können. Wohnumwelten sind ein wichtiger, jedoch zugleich „kritischer“ Teil des Lebensumfelds, denn sie bestimmen den alltäglichen Handlungsradius von Älteren und somit die Chancen individueller Lebensgestaltung. Veränderungen im Nahbereich, wie beispielweise die Verlegung von Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, die Schließung von wohnortnahen Geschäften und Einkaufsmöglichkeiten oder die Veränderung der Verkehrsführung, können schneller als in anderen Lebensphasen zur Immobilität und somit zu Einschränkungen in der Selbstständigkeit beitragen. „Geeignete“ Umwelten für Ältere bieten auch nicht nur Zugang zu den notwendigen Einrichtungen alltäglicher Versorgung, sondern ermöglichen darüber hinaus auch kulturelle und soziale Partizipation.

5. Spielräume

5.1 Lern- und Erfahrungsspielraum

Der *Lern- und Erfahrungsspielraum* steckt die Möglichkeiten der persönlichen Entfaltung, Weiterentwicklung und Interessengestaltung ab. Diese werden durch Sozialisation, schulische und berufliche Bildung, Erfahrungen der Arbeitswelt und durch das Ausmaß sozialer und räumlicher Mobilität, der jeweiligen Wohn- und Umweltbedingungen sowie nicht zuletzt durch darauf bezogene Angebotsstrukturen unterschiedlicher Träger und Akteure geprägt. Heutige Alterskohorten weisen deutlich erweiterte Lern- und Erfahrungsspielräume auf, und zwar durch Verbesserungen der materiellen wie immateriellen Lebenslage („Niveauerhöhungen“) in Einkommen, Vermögen, Haus- und Grundbesitz, PKW- und Führerscheinbesitz, Besitz langlebiger Konsumgüter, Bildungs- und Berufsqualifikationen, durch mehr berufliche Erfahrungen von Frauen und durchschnittlich besseren Gesundheitszustand. Vermutlich wird diese Entwicklung auch in Zukunft anhalten. Allerdings gibt es beachtliche gruppen- und regionentypische Abweichungen. Einflüsse des sozioökonomischen Status, der Geschlechtszugehörigkeit, der ethnischen und kulturellen Zugehörigkeit sowie nicht zuletzt des Lebensalters selbst bestimmen weiterhin unterschiedliche Chancen für Lern- und Erfahrungsspielräume. Demgegenüber haben sich frühere Stand-Land-Unterschiede – zumindest in den westlichen Bundesländern – allmählich nivelliert. Allerdings sind Ost-West-Disparitäten ebenso hinzugekommen bzw. haben sich vertieft („zwei neue Alter“) wie intraregionale Disparitäten in den neuen Ländern (z.B. zwischen dem „zurückbleibenden“ Mecklenburg-Vorpommern einerseits und dem „Speckgürtel“ um Berlin oder „aufstrebenden“ Industrieregionen Sachsens andererseits).

Jenseits regionaler Abweichungen hat die Freisetzung von der Arbeitswelt für viele Ältere zu einem unwiederbringbaren Verlust an Lern- und Erfahrungsspielräumen geführt. Die private Freizeit-, Tourismus-, Medien-, Wellness- und übrige Konsumgüterindustrie hat diese Lücke längst erkannt. Was demgegenüber vielfach noch fehlt, sind vergleichbare öffentliche und/oder freigemeinnützige „Alternativ“-Angebote zur Förderung einer gesellschafts- oder umweltbezogenen „Produktivität des Alters“ jenseits von Familien. Angesprochen ist u.a. auch die Förderung von Selbsthilfe sowie des zivilbürgerschaftlichen Engagements. Hier sind vor allem zwei Perspektiven von Relevanz: Zum einen sind – wie empirische Studien zeigen – das Selbsthilfe- wie bürgerschaftliche Engagementspotenzial insbesondere der jüngeren Alten keineswegs ausgeschöpft, sind hinreichend Bereitschaftspotenziale vorhanden, vorausgesetzt, „die Bedingungen stimmen“. Hier ist man heute zu Recht sehr viel kritischer und wählerischer geworden. Dies gilt insbesondere für Einsatzbereiche im Kontext und jenseits des traditionellen Ehrenamts und erfordert neue Konzepte auf unterschiedlichen Ebenen der individuellen, kooperationsbezogenen und gesellschaftspolitischen Förderstrategien. Daneben werden (vor allem sehr alte) ältere Menschen selbst in wachsendem Maße zu EmpfängerInnen von Selbsthilfe und bürgerschaftlichem Engagement aufgrund steigender Hilfe- und Pflegebedürftigkeit. Beide Dimensionen verweisen u.a. auf die Notwendigkeit zur demographiesensiblen Revitalisierung traditioneller Konzepte der Sozial- und Gemeinwesenarbeit sowie der Netzwerkförderung.

Insgesamt gilt, dass das Produktivitätspotenzial älterer Menschen im Sinne von Verfügbarkeit über die Ressourcen Zeit, Bildung und Mobilität weiter steigt. Insbesondere in der zeitlichen Ausweitung der Altersphase liegt ein wichtiger Grund für die steigende Bedeutung des Alters als gesellschaftliche Wertschöpfungsquelle. Die Mehrheit der Älteren ist dadurch in die Lage versetzt worden, sich auch außerhalb von Familien mehr und für eine längere Zeitspanne für gesellschaftlich und/oder sozial nützliche Aktivitäten zu engagieren. Dazu zählen übrigens auch direkt wirtschaftsbezogene Aktivitäten wie Unternehmensgründung und -beratung, die dabei einen beträchtlichen Beitrag zur gesellschaftlichen Wertschöpfung leisten können. Speziell im Übergangsbereich vom Erwerbsleben in die nachberufliche Lebensphase besteht ein noch weitgehend brachliegender Gestaltungsbedarf, der u.a. auch die Betriebe und die Tarifparteien betrifft (z.B. Nutzung der „echten“ Altersteilzeit). Ohne hier die „Wiederverpflichtungsdebatte“ führen zu wollen: Es trifft zu, dass mögliche Eigenbeiträge der Älteren zur Stärkung und Aufrechterhaltung von Generationenvertrag und Generationensolidarität bislang weder hinreichend konzeptualisiert noch im faktisch möglichen Umfang realisiert worden sind.

5.2 Dispositions- und Partizipationsspielraum

Dies gilt im Grundsatz auch für ihre Beteiligung im politischen Raum sowie bei der Vertretung der Interessen Älterer in den für sie angebotenen Maßnahmen, Diensten und Einrichtungen, wie sie im Lebenslagekonzept mit dem *Dispositions- und Partizipationsspielraum* benannt sind. In beiden Bereichen bestehen trotz nachweislich positiver Entwicklungen noch immer erhebliche Defizite. Die Einbeziehung der älteren Menschen in die Planung, Gestaltung und Bewertung von Angeboten, Einrichtungen und Diensten im Sinne von „Empowerment“ ist bisher kaum im ausreichenden Maße gelungen. Des Weiteren gibt es eine eklatante Diskrepanz zwischen nominellen Quoten der Beteiligung Älterer (gemessen an der Mitgliederzahl oder am Wahlverhalten) und ihren faktischen Möglichkeiten der Mitwirkung, sei es nun in den Gewerkschaften oder in der praktischen Lokal-, Landes- wie Bundespolitik.

Möglichkeiten zur Beteiligung an altersrelevanter lokaler Politik, Mitwirkung in Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungsträger, Eigenvertretung ihrer Interessen als Nutzer („Kunden“) von Diensten und Einrichtungen, in Heimbeiräten u.a.m. fehlen weitgehend bzw. befinden sich – im Vergleich mit dem Ausland – hierzulande noch in Anfängen.

Allerdings sollte sich die viel behauptete These, die Vertretung der Interessen Älterer im politischen und gesellschaftlichen Raum sei am besten durch die Älteren selbst zu erreichen, erst einmal dem Nachweis der empirischen Überprüfung stellen. Die Annahme von einer generell besseren politischen Durchsetzungskraft Älterer hinsichtlich ihrer eigenen Belange aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu dieser Altersgruppe ist – zumindest für Deutschland – bisher nicht durch empirische Daten erhärtet. Z.B. könnte man sich speziell mit Blick auf die Pflegeversicherung einen sehr viel stärkeren Druck für ihren Beibehalt seitens der organisierten Altenbewegung hierzulande gerade jetzt wünschen, wo es in der Rürup-Kommission um ihre faktische Abschaffung und um Rückführung der Anliegen Pflegebedürftiger und ihrer Angehöriger in eine eigentlich als längst überwunden geglaubte Sozialhilfetradition geht.

Die Erweiterung des politischen Partizipationsspielraums für ältere Menschen stellt zweifellos eine wichtige Zukunftsaufgabe dar. Das entscheidende Prüfkriterien für die Ernsthaftigkeit einer Realisierung entsprechender Forderungen wird der Grad der eingeräumten Rechte sein. „Spielwiesen“ nach dem Muster einflussloser kommunaler Seniorenbeiräte erweitern Dispositions- und Partizipationsmöglichkeiten kaum. Und wenn man sie dann schon einrichtet, dann bedürfen sie der finanziellen, materiellen und fachlichen Unterstützung. Allerdings muss auch die Bereitschaft und das Engagement der Betroffenen selbst vorhanden sein, in entscheidungsbefugten Gremien und Institutionen mitzuwirken und aktiv mitzuarbeiten (z.B. in Parlamenten und Ausschüssen als „normale“ und nicht wegen ihres „besonderen“ Status delegierte Vertreter). Wichtige, noch viel zu wenig genutzte Aufgabenfelder für lokale Seniorenbeiräte bestehen insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung und des Verbraucherschutzes bei sozialen Diensten.

5.3 Kontakt-, Kooperations- und Aktivitätsspielraum

Mit dem Kontakt-, Kooperations- und Aktivitätsspielraum sind insbesondere Möglichkeiten zur Pflege sozialer Kontakte und des Zusammenwirkens mit anderen gemeint. Sie werden mit fortschreitendem Lebensalter nachweislich immer mehr eingeschränkt und führen insbesondere im sehr hohen Alter nicht selten zum selbst gewollten Disengagement. Maßgeblich dafür sind vor allem Berufsaufgabe, Reduzierung primärer Netzwerke (z.B. durch Tod und Krankheit), Einkommenseinbußen, isolationsfördernde Wohnbedingungen („Singularisierung“) sowie Verschlechterungen im Gesundheitszustand. Hinzu kommen ethische und kulturspezifische Besonderheiten. Insgesamt trägt auch eine berufs- und arbeitsmarktbedingte Mobilität der Kinder- und Enkelkindergeneration dazu bei – dies gilt insbesondere für die neuen Bundesländer im Zuge der Transformation.

Ein zunehmend verlängertes Leben führt auch zu der Erfahrung, Menschen der eigenen und nachfolgenden Generation zu überleben. Z.B. erleben fast alle alten verheirateten Frauen den Tod ihres Partners, der Verlust von Geschwistern gehört ebenfalls zur Alltagsrealität im sehr hohen Alter. Dies gilt auch für die in sehr hohem Alter häufig stattfindende Übersiedlung in ein Heim, von den über 90-Jährigen ist mehr als jeder Dritte betroffen. Alte Menschen, die im Heim leben, haben wiederum weniger Kontakte zur Außenwelt. Besonders betroffen sind Hochbetagte ohne Kinder. Insgesamt führen zwangsweise reduzierte Kontakte zu Belastungen der eigenen Gesundheit und der psychischen Verfassung: Das Selbstmordrisiko von alten verwitweten Menschen ist doppelt so hoch wie das von verheirateten.

Noch immer ist die *Familie* ganz entscheidend für Lebenslage und Lebensqualität im Alter. Zunehmende Kinderlosigkeit auch bei älteren Menschen verweist dabei auf ein Sonderrisiko. Insgesamt ist jedoch der größte Teil älterer und alter Menschen in tragfähige familiäre Netzwerke eingebunden, vor allem für Hochaltrige gelten freilich Einschränkungen auch ihrer familiären Kontaktmöglichkeiten. Dort, wo Kinder/Enkelkinder da sind bzw. in erreichbarer Nähe leben, existieren insgesamt intensive Austauschbeziehungen. Dies gilt für ausländische Familien noch mehr. Austauschbeziehungen bewegen sich von der jüngeren zur älteren Generation hin zumeist in Form von immateriellen Hilfe- und Unterstützungsleistungen, während sie anders herum von der älteren zur jüngeren Generation sehr häufig in Form von z.T. erstaunlich hohen regelmäßigen finanziellen Zuwendungen stattfinden. Allerdings ist derart praktizierte Familiensolidarität nicht voraussetzungs- und umstandslos zu haben. Ich persönlich bin fest davon überzeugt, dass der große und der kleine Generationenvertrag in einem engen, unauflösbaren Zusammenhang stehen, dass sich beide sogar gegenseitig bedingen. Wer den großen Generationenvertrag durch wachsende Entsolidarisierung und Privatisierung von Risiken gefährdet, gefährdet damit indirekt auch den kleinen, alltäglich in den Familien praktizierten.

Dennoch sind insbesondere auf dem Hintergrund des künftig zu erwartenden Ausmaßes an Pflegebedürftigkeit Befürchtungen einer zukünftigen *Überforderung* von Familien durch den demographischen Wandel keineswegs unbegründet. Mitentscheidend ist auch die Entwicklung bei der Struktur des Familienstandes künftiger Älterer. Entsprechende Prognosen zeigen dabei langfristig einen weiter wachsenden Anteil Geschiedener, Verwitweter und Unverheirateter, also alternder „Singles“, folglich eine weitere Zunahme von Älteren, die außerhalb einer eigenen Kernfamilie leben. Hinsichtlich nicht-familiärer Hilferessourcen wird künftig zunehmend auf Unterstützung durch Selbsthilfegruppen (wie z.B. Alzheimer Gesellschaften) und freiwillig Engagierte zu setzen sein, die es jedoch aufzubauen gilt. Erneut kann auf traditionelle Konzepte der Gemeinwesenarbeit verwiesen werden. Von Freunden und Nachbarn darf in diesem Zusammenhang wohl weit weniger erwartet werden als häufig angenommen. Umso wichtiger ist es künftig, auch die Unterstützungs- und Pflegebereitschaft der Familien und der übrigen informellen Netzwerke vor allem materiell und infrastrukturell zu stärken. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung solcher familienergänzender und -stützender sozialer Dienste, auf die ich gestern eingegangen bin, sowie in ganz besonderer Weise für alle erdenklichen Maßnahmen einer *besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege*, wie dies auch von der Enquete-Kommission Demographischer Wandel in ihrem Abschlussbericht wiederholt eingefordert wird.

In der Gerontologie ist die Bewertung nachweisbar abnehmender außenorientierter Aktivität Älterer als soziales Risiko, der man sozialpolitisch durch Konzepte der Aktivitätsförderung begegnen müsse, umstritten. Dies dokumentiert sich z.B. im Zwischenbericht der Bundestags-Enquete-Kommission Demographischer Wandel von 1994. Insbesonder Vertreter der psychologischen Gerontologie plädieren darin für „aktives Altern“ als ein gesellschaftspolitisch wünschenswertes und anzustrebendes Ziel. Aktivität gilt ihnen als eine der zentralen Voraussetzungen für „erfolgreiches“, „gelungenes“, „gutes“ oder „normales“ Altern. Gegen diese normative Aktivitätsorientierung wenden sich Vertreter der Sozialpolitikwissenschaften mit Verweis auf Ergebnisse empirischer Lebenslageanalysen. Demnach sei „aktives Älterwerden ... kein empfohlener, guter oder normaler Lebensstil, sondern eine Lebensäußerung, die angesichts der Differenziertheit von Lebenssituationen im Alter lediglich einen wesentlichen Teilbereich der Bedürfnisse und Wünsche abdeckt und die – sehr grundlegend – an Voraussetzungen gebunden ist, die durch Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen bestimmt sind“ (Deutscher Bundestag, 1994, S. 383 f.). Aus empirischen Studien ist zudem bekannt, dass ein „aktives Älterwerden“ an günstige gesundheitliche Voraussetzungen, an jüngeres Alter, an männliche Geschlechtszugehörigkeit sowie nicht zuletzt an einen höheren sozioökonomischen Status gebunden ist. Untersuchungen über Lebensstile älterer Menschen zeigen darüber hinaus, dass nur ein Viertel der Menschen im Alter zwischen 55 und 70 als „aktive neue Alte“ bezeichnet werden können, die zudem noch überwiegend aus „gehobenen sozialen Milieus“ bzw. aus „gut situierten Verhältnissen“ stammen.

Insgesamt zeigen diese Befunde die Grenzen einer lediglich an „richtigen“ Konzepten wie Aktivitätsförderung, Selbstorganisation, „produktives“ Älterwerden etc. ausgerichteten Altenarbeit, so wichtig sie für die Einzelnen auch sein mögen, die gern „aktiver“ sein möchten und dafür keine entsprechenden Angebote finden. Dies liegt an den erheblichen Defiziten und Lücken in diesem Arbeitsfeld, die sich häufig immer noch in primär betreuenden und unterhaltenden Angeboten, Tendenzen zur subkulturellen Abschottung und unzureichenden Bemühungen um intergenerationelle Arbeitsansätze zeigen. Eine angemessene Aktivitätsförderung hat sich – neben ethnischen und kulturellen Besonderheiten – an den durch gesellschaftliche wie ökonomische Strukturen, Lebensstilausprägungen, Gesundheitszustand, sehr hohes Alter oder gewolltes Disengagement gegebenen Schranken zu orientieren.

6. Gesundheitszustand und Lebenslage im Alter

6.1 Projektionen zum künftigen Gesundheitszustand und zum Pflegebedarf im Alter

Gesundheitliche Beeinträchtigungen und Krankheiten gehören – neben den ökonomischen – zu den bedeutsamsten Risiken der Lebenslage älterer Menschen, wenngleich Alter nicht umstandslos mit Krankheit, Hilfe- und Pflegebedürftigkeit gleich gesetzt werden kann. Das Risikopotenzial unter den über 65-Jährigen wird auf maximal 30 % geschätzt, jenseits des 80. Lebensjahres nehmen allerdings gesundheitliche Risiken aufgrund nachlassender physio-psychischer Konstitution deutlich zu. Nach neueren Prognosen wird zukünftig jeder zweite Hochaltrige (80 Jahre und älter) auf pflegerische und hauswirtschaftliche Hilfen durch Dritte angewiesen sein. Angesichts der prognostizierten starken Zunahme von Hochaltrigkeit ist deshalb von ganz beachtlichem Problemzuwachs und darauf bezogenem Handlungsbedarf auszugehen.

Mit Blick auf den Gesundheitszustand künftiger Kohorten älterer Menschen ist häufiger die Befürchtung verknüpft, dass die – gegenüber früher – zusätzlich gewonnenen Jahre zu einem erheblichen Teil in Krankheit und Pflegebedürftigkeit verbracht werden müssen. Wenn es inzwischen auch für Deutschland erste empirische Hinweise darauf gibt, dass von einer sog. „Kompression der Morbidität“ (Fries) ausgegangen werden kann, d.h., dass die Lebenserwartung in Gesundheit schneller ansteigt als die Gesamtlebenserwartung, so vermutet allerdings die Enquete-Kommission Demographsicher Wandel aufgrund internationaler Studien, dass die Kompressionsthese eher für Oberschichten zutrifft, während für Unterschichtsangehörige eher die sog. Medikalisierungsthese gilt, nach der die letzten Lebensjahre vermehrt von Multimorbidität, funktionalen Einschränkungen sowie einer erhöhten und verlängerten Pflegebedürftigkeit gekennzeichnet sei. Insgesamt fehlt es aber für Deutschland an gesicherten empirischen Daten.

Allerdings ist bei einer deutlichen Zunahme Hochbetagter auch das Anwachsen hirnfunktionaler Störungen und demenzieller Erkrankungen zu erwarten, am häufigsten primäre Demenzen vom Alzheimer-Typ und vaskuläre, auf Erkrankungen der Hirngefäße basierende Demenzen. Neuere Schätzungen gehen von einer durchschnittlichen Prävalenzrate mittelschwerer und schwerer Demenzen der 65-Jährigen und Älteren von 7,2 % aus, allerdings mit deutlichen Steigerungsraten für die oberen und obersten Altersgruppen, so z.B. auf bis etwa 35 % bei den 90-Jährigen und Älteren. Ebenfalls mit steigendem Alter verstärkt sich Multimorbidität, d.h. das gleichzeitige Auftreten verschiedener Krankheiten.

Pflegebedürftigkeit gilt heute ganz generell als das bedeutsamste Altersrisiko, dies gilt insbesondere für das vierte Lebensalter. Nach Maßstäben des Pflegeversicherungsgesetzes sind derzeit knapp 3 % der 65- bis 70-Jährigen, aber etwa 55 % bei den 90-Jährigen und Älteren pflegebedürftig. Mit dem prognostizierten weiter steigenden Anteil älterer und vor allem sehr alter Menschen dürften Prävalenzraten und Pflegebedürftigkeitsschweregrade in Zukunft weiter steigen. In ihren eigenen Prognosen rechnet z.B. die Bundestags-Enquete-Kommission Demographischer Wandel unter Status quo-Bedingungen und bei unveränderter Pflege- und Gesundheitspolitik bis zum Jahr 2040 mit einer Zunahme der Pflegebedürftigen gemäß SGB XI um ca. 60 %, mit noch überdurchschnittlich starken Zunahmen der in den Heimen lebenden Pflegebedürftigen. Allerdings zeigen sich innerhalb der Altersbevölkerung sehr unterschiedliche Ausprägungen von Krankheit und Gesundheit. Vorliegende sozialepidemiologische Befunde zeigen z.B. eine enge Verknüpfung von Krankheitsrisiken Älterer mit (früheren) Arbeitsbedingungen und -belastungen sowie mit dem sozioökonomischen Status. Dies gilt auch für Pflegebedürftigkeit und gerontopsychiatrische Erkrankungen.

6.2 Medizinisch-geriatrische und pflegerische Versorgung

Die materielle Lebenslage Älterer wird ganz zentral von der medizinisch-geriatrischen und pflegerischen Versorgung bestimmt. Wurden 1995 bei den ambulanten und teilstationären Pflegediensten noch z.T. erhebliche Lücken konstatiert, so hat sich dahingehend die Versorgungssituation seit Einführung der Pflegeversicherung deutlich verbessert. Das Netz an ambulanten Versorgungsinstanzen im

Bereich der Medizin, der psychosozialen Dienste und der Pflege hat sich seither deutlich vergrößert. Lücken bestehen weiterhin im Bereich teilstationärer Versorgung, der ambulanten Rehabilitation, ganz generell in der ambulanten geriatrischen und niederschwelligen gerontopsychiatrischen Versorgung. Hinzu kommt die fehlende Bedarfsgerechtigkeit der bestehenden Strukturen pflegerischer Versorgung, gemessen an den veränderten fachlichen Erfordernissen aufgrund des Bewohner- und Nutzerstrukturwandels. Noch größer geworden, weil sich viele Kommunen nicht mehr zuständig fühlen, sind seit der Einführung der Pflegeversicherung die Lücken im Bereich der sog. „komplementären Dienste", wozu u.a. hauswirtschaftliche Dienste zählen. In ganz besonderer Weise gibt es Mängel hinsichtlich vernetzter Versorgungsstrukturen. Noch immer sind die Bereiche Medizin und Pflege stark getrennt, zum Nachteil älterer Patienten und Pflegebedürftiger, was sich auf dem Hintergrund der Einführung von Fallpauschalen bald noch mehr akzentuieren wird. Die Systemtrennung gilt weitgehend auch für die Berufsgruppen. Künftig besteht insbesondere Bedarf an vernetzten, die Systemgrenzen überschreitenden Strukturen der integrierten Versorgung. Hinzu kommt die Notwendigkeit, den sich bereits jetzt abzeichnenden Pflegepersonalnotstand offensiv und innovativ anzugehen.

Mit Blick auf die künftige medizinische und/oder pflegerische Versorgung älterer Menschen gilt bereits jetzt als sicher, dass bei der Pflegeabsicherung dringend vor einer Rückkehr in die Sozialhilfetradition zu warnen ist. Notfalls sollte ein nationales Bündnis für die Pflege eingerichtet werden, um das zu verhindern. Im Übrigen würde es sich auch für die übrigen Mitglieder der Rürup-Kommission lohnen, einen Blick in den Abschlussbericht der Bundestags-Enquete-Kommission Demographischer Wandel zu werfen, der im Übrigen bezeichnenderweise mit Blick auf die Pflege einstimmig war. Wenn sich auch – erwartungsgemäß – bei der medizinischen Versorgung die Kommission nicht auf einen Zukunftskonsens einigen konnte, so gab es dennoch Übereinstimmung in den Zielen. Dazu gehört die qualitative und demographiesensible Weiterentwicklung der gesundheitlichen Versorgung wie das Vermeiden progressiv steigender Beitragssätze. Gemeinsamkeiten gab es übrigens auch in der Einschätzung, dass in den diesbezüglichen Prognosen die demographische Komponente zumeist überschätzt wird.

Bei den Gestaltungserfordernissen zielt der Mehrheitsvorschlag von SPD/Bündnis 90/Die Grünen auf alternative präventions- und versorgungspolitische Optionen. Ihr Generalziel ist die Sicherung und Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung bei vertretbaren Kosten, dem sich Einzelzielsetzungen und gesundheitspolitische Maßnahmen unterordnen müssten. Dazu zählen u.a. die Definition von gesundheitspolitischen Prioriäten (Festlegung einheitlicher und verbindlicher Versorgungsziele) zur Qualitätssicherung und Kosteneffektivität, die Weiterentwicklung des Leistungskataloges der GKV unter Berücksichtigung der evidenzbasierten Medizin, die Orientierung der Versorgung an den Bedürfnissen chronisch Kranker, die bessere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung sowie Kosteneinsparungen durch mehr Prävention („nationale Präventionsstrategie") und Gesundheitsverbesserung u.a. durch die Verbesserung der gesundheitspolitischen Informationsgrundlage. Die Minderheitenposition nimmt demgegenüber künftig weiter steigende Beitragssätze zum Ausgangspunkt ihrer Empfehlungen. Sie sieht vor allem in einer stärkeren Eigenverantwortung, in mehr Selbstbeteiligung, in der Differenzierung des Leistungskatalogs nach Pflicht- und Wahlleistungen, in einem funktionsfähigen Kassenwettbewerb sowie in der Einführung kapitalgedeckter Zusatzversicherungen geeignete Anknüpfungspunkte.

Mit Blick auf die Gesetzliche Pflegeversicherung gab es – wie schon erwähnt – eine einheitliche Kommissionssicht. Einig war man sich dabei u.a. in dem Erfordernis, künftig solche Maßnahmen auszubauen, die dem steigenden Trend zur Inanspruchnahme professioneller Dienste entgegenwirken können, wie z.B. die Ausschöpfung der Reha-Potenziale oder eine spürbare Verbesserung bei den Maßnahmen zur Vereinbarkeit von häuslicher Pflege und Berufstätigkeit. Übereinstimmung bestand schließlich auch in der Notwendigkeit, künftig die SGB-XI-Leistungen zu dynamisieren und zu einer stärker bedarfsgerechten Leistungsgestaltung bzw. zu einer Flexibilisierung des bislang starren SGB XI-Leistungskataloges zu kommen, mehr und besser qualifiziertes Pflegepersonal zu gewinnen, die Arbeitsbedingungen in der Pflege zu verbessern sowie die Umsetzung des Grundsatzes ambulant vor stationär in der Pflege weiter voranzutreiben (insbesondere durch Einführung von Case-management-Strukturen) und die unterschiedlichen Steuerungslogiken einzelner Systemelemente zu überwinden.

7. Ausblick

Sozial(politik)wissenschaftliche Forschung zur Lebenslage im Alter hat gezeigt, dass auch in den späten Lebensphasen ein hohes Ausmaß sozialer Ungleichheit – als Ergebnis lebenszeitlicher Differenzierungen – besteht. Beeinträchtigte bzw. gefährdete Lebenslagen im Alter sind nicht zufällig verteilt, sondern im hohen Maße mit sozial-strukturellen Merkmalen verknüpft. Benachteiligungen bestehen vor allem für hochaltrige Menschen, insbesondere für alte Frauen und ältere Menschen aus niedrigem sozioökonomischen Herkunftsmilieu. Zentrale Charakteristika heutiger Lebenslagen älterer und alter Menschen werden durch zwei Polarisierungen bestimmt, die Unterscheidung in ein „positives" und „negatives" sowie ein „drittes" und ein „viertes" Alter. Das „positive" Alter ist bisher maßgeblich gekennzeichnet durch gute bis sehr gute Einkommens- und Vermögensverhältnisse bei wachsenden Gruppen älterer Menschen. Im Zusammenhang mit materiellen Niveauerhöhungen zeigen sich in immateriellen Lebenslagebereichen Zunahmen an Aktivität, Freizeitorientierung, Unabhängigkeit, Selbstständigkeit und sozialer Integration, an Selbsthilfepotenzialen und Selbstorganisationsfähigkeit. Für diese Gruppe Älterer sieht die gerontologischen Forschung Zusammenhänge mit den insgesamt gewachsenen Potenzialen und Kompetenzen. Das „negative" Alter findet sich besonders häufig bei Angehörigen der unteren Sozialschichten, bei sehr alten Menschen und vor allem bei hochaltrigen Frauen. Traditionelle soziale Ungleichheiten werden im Alter durch geschlechtsspezifische und kohortentypische Ungleichheiten überlagert, wobei sich Kumulationseffekte problematischer Lebenslagen ergeben.

Verwendete und weiterführende Literatur:

Alber, J.; Schölkopf, M. (1999): Seniorenpolitik. Die soziale Lage älterer Menschen in Deutschland und Europa. Amsterdam: G+B Verlag Fakultas.

Backes, G. M.; Clemens, W. (1998): Lebensphase Alter. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Alternsforschung. Weinheim, München: Juventa.

Backes, G. M.; Clemens, W. (2003): Hochaltrigkeit in Deutschland. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 51 (in Druck).

Bäcker, G.; Heinze, R. G.; Naegele, G. (1995): Die sozialen Dienste vor neuen Herausforderungen. Münster: LIT-Verlag.

Bäcker, G.; Bispinck, R.; Hofemann, K.; Naegele, G. (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Barkholdt, C.; Reichert, M. (2000): Alterssicherung in NRW: Ausgangslage und Entwicklungstendenzen. In: Naegele, G.; Peter, G. (Hrag.): Arbeit – Alter – Region. Münster: LIT-Verlag, S. 49–68.

Bickel, H. (2000): Demenzsyndrom und Alzheimer Krankheit: Eine Schätzung des Krankenbestandes und der jährlichen Neuerkrankungen in Deutschland. In: Das Gesundheitswesen, 62, 4, S. 211–218.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2001): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2002): Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen. Berlin.

Deutscher Bundestag (1994): Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Bonn: Bundestags-Druckerei.

Deutscher Bundestag (2002): Abschlussbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik. Berlin: Bundestags-Druckerei.

Frerichs, F.; Naegele, G. (2001): Anhebung der Altersgrenzen und Herausforderung an die Arbeitsmarktpolitik. In: Barkholdt, C. (Hrsg.): Prekärer Übergang in den Ruhestand. Handlungsbedarf aus arbeitsmarktpolitischer, rentenrechtlicher und betrieblicher Perspektive. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 73–102.

Frerichs, F. et al. (1999): Perspektiven der politischen Beteiligung älterer Menschen. Eine Untersuchung zur Effektivität von Seniorenvertretungen auf kommunaler Ebene. FfG Forschungsbericht, Dortmund.

Kohli, M.; Künemund, H. (Hrsg.) (2000): Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey. Opladen: Leske + Budrich.

Naegele, G. (1998): Lebenslagen im Alter. In: Kruse, A. (Hrsg.): Psychosoziale Gerontologie. Band 1: Grundlagen. Göttingen: Hogrefe, S. 106–128.

Naegele, G. (2002): Soziale Dienste vor neuen Herausforderungen – unter besonderer Berücksichtigung sozialer Dienste für hilfe- und pflegebedürftige ältere Menschen. In: Fachinger, U.; Rothgang, H.; Viebrok, H. (Hrsg.): Die Konzeption sozialer Sicherung. Festschrift für Prof. Dr. Winfried Schmähl zum 60. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 343–360.

Naegele, G.; Reichert, M. (1998) (Hrsg.): Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege, Nationale und Internationale Perspektiven I. Hannover: Vincentz-Verlag.

Naegele, G.; Reichert, M. (1999): Zur Lebenslage älter werdender und älterer Singles – ein Literaturüberblick. In: Zeitschrift für Sozialreform, 5, S. 418–446.

Naegele, G.; Tews, H. P. (Hrsg.) (1993): Lebenslagen im Strukturwandel des Alters. Altern der Gesellschaft – Folgen für die Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Saup, W.; Reichert, M. (1999): Die Kreise werden enger. Wohnen und Alltag im Alter. In: Niederfranke, A.; Naegele, G.; Frahm, E. (Hrsg.): Funkkolleg Altern 2. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 245–286.

Roundtable-Gespräch

Partizipation und Engagement älterer Menschen – wie werden sich Seniorenorganisationen verändern?

Roswitha. Verhülsdonk, BAGSO

These 1

In den 79 bundesweiten BAGSO-Verbänden und -Organisationen sind zur Zeit 12,5 Millionen Mitglieder organisiert. Der Organisationsgrad der älteren Menschen wird weiter steigen, denn die große Mehrheit der Älteren will auch diese Lebensphase aktiv gestalten sowie gesellschaftlich integriert und an Entscheidungsprozessen beteiligt sein. Die Anzahl derer, die zur Übernahme von Verantwortung für sich und andere und mit anderen bereit sind, wird in dem Maße wachsen, wie die politischen Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement verbessert werden (siehe Empfehlungen der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages).

These 2

Die bestehenden Seniorenorganisationen werden ihre Verbandsziele immer stärker auf Aktivierung und Motivierung ihrer Mitglieder ausrichten. Die seit den 90er-Jahren neu entstandenen Verbände sehen nicht in Betreuung ihrer Mitglieder, sondern in der Förderung der offenen Altenarbeit und der Nutzung der Potenziale älterer Menschen ihre vordringliche Aufgabe. Bildungsangebote treten in den Vordergrund. Bildung im Alter wird immer stärker mit der Nutzung der neuen Medien verbunden sein. Die Finanzierung der Bildungsarbeit erfordert Netzwerke der Verbände und Bildungsträger.

These 3

Es muss alles dafür getan werden, damit die Bereitschaft älterer Menschen zur Übernahme von Verantwortung weiter wächst. Freiwilliges soziales Engagement vor allem der so genannten „jungen Alten“ wird mit der wachsenden Zahl der Hochbetagten und der wachsenden Knappheit von finanziellen und personellen Ressourcen immer wichtiger. Hier muss die Politik (Bund, Länder und Kommunen) für Anreize durch angemessene Rahmenbedingungen sorgen (Unkostenersatz und Versicherungsschutz).

These 4

Die Seniorenorganisationen der politischen Parteien, die sich in den 90iger-Jahren gebildet haben, gewinnen an Bedeutung in dem Maße, wie die jungen Mitglieder weniger werden. Sie setzen sich mit wachsendem Erfolg für die Beteiligung ihrer älteren Mitglieder an Ämtern und Mandaten ein. Zusammenarbeit über Generationen hinweg dient der Ausgewogenheit der Politik.

Seniorenvertretungen, die die Durchsetzung der Interessen Älterer vor Ort zum Ziel haben, werden ihre Bedeutung nicht verlieren, sondern auf der kommunalen Ebene weiter an Gewicht gewinnen. Sie übernehmen zunehmend auch Beratungsdienste für Ältere und sind Träger von Seniorenveranstaltungen mit Bildungscharakter. Darüber hinaus sehen sie sich vor Ort verantwortlich für die Altenheime und setzen sich für die Wahrung der Interessen ihrer Bewohner ein.

These 5

Die BAGSO als das Sammelbecken aller Verbände und bundesweit relevanten Seniorenorganisationen übernimmt immer stärker neben der Arbeit der innerverbandlichen Vernetzung von Diensten und Informationen die Rolle als politisches Sprachrohr der älteren Menschen.

Politikberatung und -begleitung auf den seniorenrelevanten Politikfeldern von Verbraucherfragen, über Verkehrsfragen, Städtebau und soziale Infrastruktur bis zur wichtigen Frage der Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit angesichts des demographischen Wandels erfordern verbandsübergreifende Zusammenarbeit.

Die BAGSO wird auch auf der europäischen Ebene in der entstehenden AGE-Plattform an der Weiterentwicklung der Politik für ältere Menschen mitarbeiten.

Roundtable-Gespräch

Thesen zur kommunalen Altenhilfe

Günter Krämer

1. Entwicklung einer an den Lebenslagen und der Lebenswelt älterer Menschen orientierten Altenhilfe

Der ältere Mensch mit seinen Bedürfnissen und Fertigkeiten sollte im Mittelpunkt des Geschehens stehen. Von ihm und seiner Lebenswelt ausgehend sind Angebote, Dienste und Einrichtungen soweit als möglich mit allen gesellschaftlichen Kreisen gemeinsam bedarfsgerecht auf- und auszubauen. Hierzu gehört auch der „Blick über die Grenzen“ des engeren Lebensraumes sowohl regional als auch international und besonders: europäisch.

2. Förderung einer gemeinwesenorientierten Stadtteilarbeit

Ältere Menschen sind Teil des sozialen Gefüges einer Stadt. Das herausragende Aktionsfeld der Älteren ist aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation und mit wachsendem Alter das Wohnquartier, in dem sie mit anderen Bürgerinnen und Bürgern zusammenleben. Um die bestehenden sozialen Bezüge der Älteren zu erhalten und so entscheidend der sozialen Isolation und Vereinsamung entgegenzuwirken, bedarf es einer umfassenden gemeinwesenorientierten Altenarbeit auf Stadtteilebene. In diese sind alle Träger des sozialen Lebens des Stadtteils einzubeziehen. In Kommunen mit Projekten aus dem Programm „Soziale Stadt“ bestehen dazu besondere Chancen der Realisierung.

3. Förderung von Selbstorganisation, Eigeninitiative und gemeinschaftlichen Begegnungsmöglichkeiten

Hierbei ist die Erkenntnis handlungsleitend, dass in der Regel jeder Mensch auch im Alter selbstständig und eigenverantwortlich sein Leben gestalten kann und will. In welcher Form und in welchem Umfang dies geschieht, hängt von den Möglichkeiten des Einzelnen ab. Neben seinen individuellen Ressourcen benötigt er gemeinschaftliche Unterstützung, um in der Altersphase seine Interessen und Ansprüche zu realisieren.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Altengeneration nicht mehr als eine homogene Gruppe gesehen werden kann, sondern immer größeren Differenzierungen unterliegt. Die Lebensgestaltung der älteren Erwerbstätigen, der Vorruheständlerinnen und Vorruheständler, der so genannten „jungen Alten“ und schließlich der „Hochbetagten“ unterscheidet sich in ihrer alltäglichen Form erheblich voneinander. Diese Erkenntnis muss ihren Niederschlag in der Altenarbeit und der Altenplanung finden.

Es sollten insbesondere auch generationsübergreifende Angebote entwickelt werden. Gleichermaßen ist das Augenmerk auf Angebote für Migrantinnen und Migranten zu richten.

4. Gewährleistung einer eigenständigen Lebensführung durch ein qualifiziertes Versorgungsnetz

Ältere Menschen fordern ein eigenständiges Leben in der gewohnten Umgebung und in der eigenen Häuslichkeit. Ein Wechsel in eine stationäre Alten- und Pflegeeinrichtung wird von ihnen frühestens bei entsprechendem Pflegebedarf als sinnvoll und notwendig erachtet. Um ihnen den Verbleib in ihrem Zuhause zu ermöglichen, ist ein abgestimmtes Versorgungsnetz unabdingbar notwendig. Entscheidende Faktoren dafür sind die Kooperation und Zusammenarbeit aller Anbieter sozialer Hilfen im Stadtteil und in der Stadt.

5. Auf- und Ausbau von bedarfsgerechten Angeboten und Diensten bei wachsender Hilfe- und Pflegebedürftigkeit

Mit wachsendem Alter steigt oftmals der Bedarf an Hilfe und Betreuung. Das muss nicht zwangsläufig eine Vollversorgung zur Folge haben, sondern erfordert den Auf- und Ausbau einer qualifizierten und abgestimmten Versorgungskette (vom Begleitdienst bis zur Vollversorgung in einem Pflegeheim), die dem älteren Menschen bedarfsgerechte Hilfemöglichkeiten anbietet und damit seine Selbstständigkeit bis ins hohe Alter gewährleistet. Pflegeberatungsstellen können hier eine wichtige „Wegweiserfunktion“ erfüllen.

6. Die Kommune ist Garant für eine umfassende soziale Daseinsvorsorge für die Bürger und Bürgerinnen

Im Hinblick auf die Belange der älteren Menschen bedeutet das zum einen, planerisch und finanziell eine bedarfsgerechte Infrastruktur aufzubauen, und zum anderen, die soziale Stellung der Älteren im Gemeinwesen aktiv zu fördern. Ist die erstgenannte Verpflichtung eher eine Planungsaufgabe, so ist die letztgenannte insbesondere eine sozialpolitische Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte.

Hierzu sollten die verschiedenen Träger der Altenarbeit – insbesondere die Wohlfahrtsverbände – ihre Planungen untereinander abstimmen. In möglichst enger Kooperation der Beteiligten ist eine stetige qualitative und quantitative Verbesserung des Angebotsspektrums für die älteren Menschen in der Kommune zu gewährleisten.

7. Entwicklung einer zukunftsorientierten Altenplanung als Teil kommunaler Sozialplanung

Altenplanung beinhaltet mehr als nur Planung von Angeboten und Einrichtungen der Altenhilfe. Alte Menschen sind ebenso wie andere Bevölkerungsgruppen betroffen von der Kultur-, Sport-, Wohn- und Verkehrsplanung sowie der gesamten Stadtentwicklungsplanung einer Kommune. Ihre Interessen und Ansprüche sind mit einzubeziehen. Umgekehrt kann eine Altenhilfeplanung nicht mehr losgelöst von den Planungen für andere Zielgruppen bzw. mit anderen Schwerpunkten realisiert werden. Altenplanung ist Bestandteil der kommunalen Sozialplanung. Zu letzterer sind alle Bemühungen zu rechnen, durch geeignete Angebote, Dienste und Einrichtungen existentielle und soziale Vorsorge für das Wohl der in einer Region lebenden Menschen zu treffen.

8. Gewährleistung einer bedürfnisorientierten und bedarfsgerechten Altenplanung im Rahmen eines fortwährenden Planungsprozesses

Altenplanung als Bestandteil integrierter kommunaler Sozialplanung ersetzt weder die Sozialarbeit noch die Sozialpolitik. Altenplanung ist ein Instrument, das die zielgerichtete Steuerung eines Dienstleistungssystems in einer Kommune ermöglicht. Hierbei geht es heute nicht mehr um die Verwirklichung einzelner Modelle in der Altenhilfe, sondern um Strukturen, die in den nächsten Jahren so zu tragen beginnen, dass sie in der Zukunft den aufgrund der demographischen Entwicklung stetig wachsenden Anforderungen gerecht werden können.

Altenplanung zeichnet sich durch eine Systematik aus, die sich zum einen auf die unterschiedlichsten Lebensbereiche älterer Menschen (soziale Hilfen, Einkommen, Wohnen, Gesundheit, Kultur und Bildung, Geselligkeit, Sport und Erholung) und zum anderen auf unterschiedlichste Planungsebenen (z. B. Ebene der Angebote, Dienste und Einrichtungen, Ebene der Anbieter und Träger, Ebene der kommunalen Planungs- und Entscheidungsträger) bezieht.

Altenplanung ist ein fortlaufender Prozess mit unterschiedlichen Phasen. Es ist ein offener Prozess, durch den die Erkenntnisse und Erfahrungen aus der praktischen Altenarbeit aufbereitet und mit dem Wandel der älteren Generation bzw. deren sich ändernder Bedürfnisstruktur in Einklang gebracht werden.

Daher sollten auch Kriterien des sozialen und subjektiven Empfindens „zugelassen“ werden, die sich allerdings methodisch-organisierenden wissenschaftlichen Betrachtungen entziehen. Es sollte also das Prinzip des „gesellschaftlichen Lebens“ einbezogen und nicht durch eine rein streng methodische Planerstellung ersetzt werden. Sozialplanung – und gerade die Altenplanung – hat im Gegenteil auch Räume zu schaffen für die liebenswürdigen Irrationalitäten der Menschen, unter denen zuweilen selbst eine leistungsfähige und erfahrene Verwaltung leidet.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.2

Alt geworden in der Fremde – Migrantinnen, Migranten und die Altenhilfe

Donnerstag, 8. Mai 2003

14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Kultursensible Pflege und interkulturelle Öffnung der Altenhilfe – ein Prozess der Sensibilisierung und Organisationsentwicklung**

Dragica Baric-Büdel, Referentin für Interkulturelle Altenhilfe, Fachbereich Gesundheitshilfe und Rehabilitation / Senioren, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Bonn

- **Erfahrungen und Arbeitsansätze der Schweiz mit der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe**

Paul Sütterlin, Stellvertretender Leiter des Sekretariats, Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Bern, Schweiz

- **Entwicklung innovativer Konzepte zur sozialen Integration älterer Migranten/innen**

Elke Olbermann, Europäische Koordination, Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung, Köln

Kultursensible Pflege und interkulturelle Öffnung der Altenhilfe – ein Prozess der Sensibilisierung und Organisationsentwicklung

Dragica Baric-Büdel, Referentin für Interkulturelle Altenhilfe, AWO Bundesverband

1. Ausgangssituation

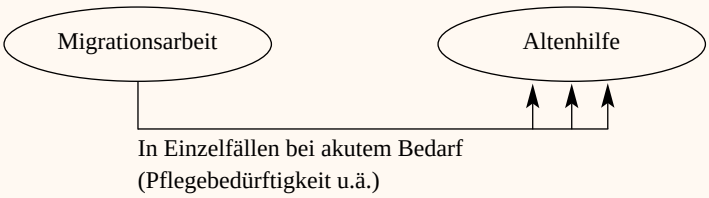
Die Zahl der über 60 Jahre alten und älteren Migranten/-innen wird in den nächsten Jahren deutlich steigen. Im Jahr 2010 werden es laut Prognosen 1,3 Mio. sein (Deutscher Bundestag, 2002). Ältere Spätaussiedler/-innen und eingebürgerte Senioren/-innen werden in diesen Zahlen nicht berücksichtigt. Bereits heute zählen sie alle zu potenziellen Nutzer/-innen des deutschen Altenhilfe- und Gesundheitssystems.

Allerdings sind ältere Migranten/-innen unterrepräsentiert in der Nutzung von Diensten und Einrichtungen der Altenhilfe, was an verschiedenen Zugangsbarrieren liegt. Dazu zählen vor allem geringe Deutschkenntnisse, fehlende oder unzureichende Informationen über Angebote der Altenhilfe, negative Erfahrungen im Umgang mit Institutionen sowie traditionelle Erwartungen, von der Familie versorgt und gepflegt zu werden. Auf der Seite der Altenhilfe fehlt es oft an Informationen und Sensibilität für die kulturspezifischen Bedürfnisse von Migranten/-innen (vgl. BMA, 1995, Holz et al, 1996, Deutscher Bundestag, 2002).

Aufgrund von Veränderungen in den Familienstrukturen und dem hohen Anteil Alleinstehender ist absehbar, dass ältere Migranten/-innen künftig auf Dienste der Altenhilfe angewiesen sein werden.

Die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe ist deshalb eine gesellschaftspolitische Aufgabe, der sich die Wohlfahrtsverbände stellen. Es gibt bereits verschiedene Ansätze in der Praxis. In Modellprojekten wurden verschiedene Konzepte der interkulturellen und kultursensiblen Altenhilfe und Altenpflege erprobt. In die Umsetzung werden dabei insbesondere die Migrationssozialdienste einbezogen, die seit Beginn der Anwerbung Ansprechpartner und Begleiter für Migrantinnen und Migranten sind.

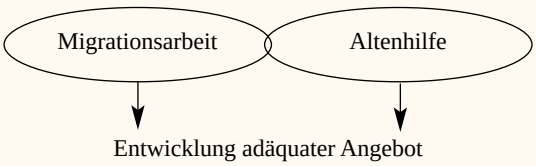
Grafik 1: Ausgangssituation



(Quelle: Projektgruppe „Informationsreihe für ältere Migranten“)

Interkulturelle Öffnung von Diensten und Einrichtungen der Altenhilfe setzt die Vernetzung mit dem Migrantenumfeld und den Migrationsdiensten voraus. Die Migrationsdienste verfügen über den Zugang und über das Vertrauen zu der Gruppe der Migranten/-innen sowie über sprachliche und kulturelle Kompetenzen. Auf Initiative der Migrationsdienste sind bereits Projekte, Angebote und Maßnahmen entstanden, wie z.B. Seniorenvereine, Seniorengruppen und Treffs für ältere Migranten/-innen.

Grafik 2: Ziel: Interkulturelle Öffnung



(Quelle: Projektgruppe „Informationsreihe für ältere Migranten“)

Die Arbeiterwohlfahrt setzt sich für die gleichberechtigte Teilhabe und Chancengleichheit von Migranten und Migrantinnen ein. Dabei wird ein diskriminierungsfreier Zugang zu Diensten und Einrichtungen aller Menschen angestrebt, unabhängig von ihrem sozialen, ethnischen und kulturellen Hintergrund. Um dieses Ziel zu erreichen und den Zugang älterer Migranten/-innen zu den Angeboten der Altenhilfe zu verbessern, hat die Arbeiterwohlfahrt die interkulturelle Öffnung der Dienste und Einrichtungen beschlossen. Grundlage für die Umsetzung der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe der Arbeiterwohlfahrt ist u.a. die Richtlinie 13 des Amsterdamer Vertrages zur Antidiskriminierung, die auch in Deutschland umgesetzt werden soll. Die AWO unterstützt die Umsetzung dieser Richtlinie durch die Beteiligung in einem Projekt zum diskriminierungsfreien Zugang zu Dienstleistungen. Zudem war die Arbeiterwohlfahrt auch an der Erarbeitung des Memorandums für eine kultursensible Altenhilfe beteiligt und hat es unterzeichnet.

2. Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe

Im März 2000 haben sich Institutionen, Verbände und Einzelpersonen im Arbeitskreis „Charta für eine kultursensible Altenpflege“ zusammengeschlossen. In einem mehrjährigen Prozess wurden die Erfahrungen ausgewertet, die an verschiedenen Orten im Arbeitsfeld der interkulturellen Altenpflege und Altenarbeit gemacht wurden. Das Ziel war es, für die Zukunftsaufgabe der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe verbands- und projektübergreifend eine gemeinsame Arbeitsgrundlage zu erarbeiten.

Das „Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe“ wurde von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und dem KDA (Kuratorium Deutsche Altershilfe) verabschiedet und unterzeichnet. Das Memorandum fasst in einem programmatischen Text die markanten Positionen zusammen und soll dazu beitragen, den Prozess der interkulturellen Öffnung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene langfristig zu sichern. Das Memorandum richtet sich an Politik und Gesellschaft und fordert sie auf, den Anspruch aller alten Menschen auf einen Zugang zu den Institutionen der Altenhilfe einzulösen und einen kultursensiblen Umgang sicherzustellen. Mit dem Memorandum fordern die Unterzeichner/-innen die Unterstützung und Sicherstellung der interkulturellen Öffnung auf allen gesellschaftlichen Ebenen und Bereichen.

3. Bausteine der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe

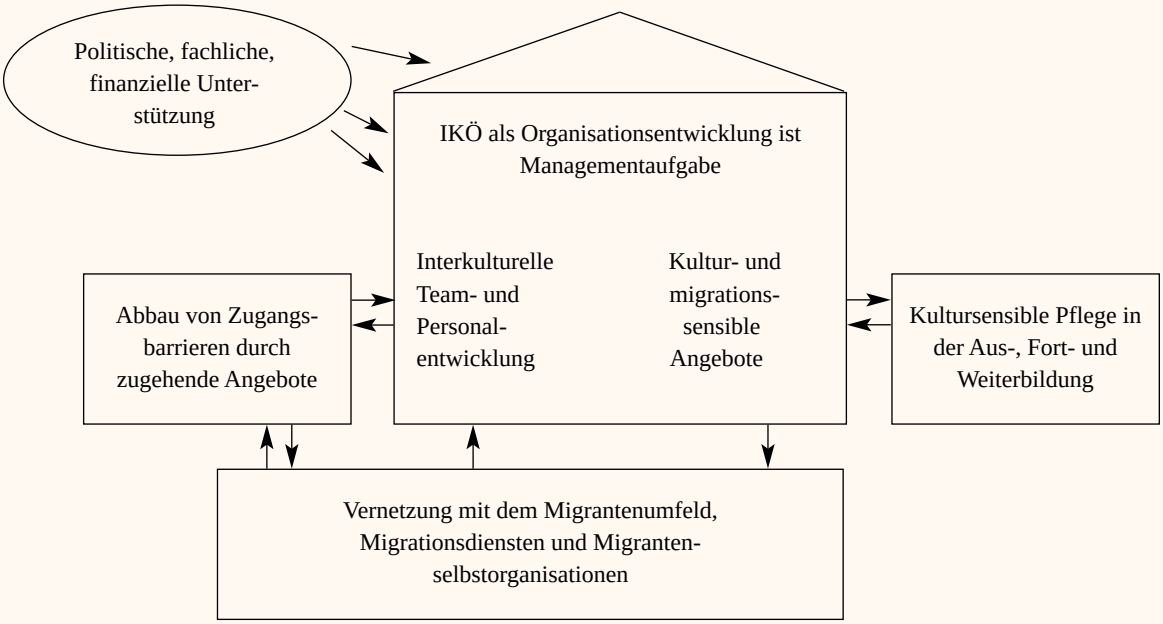
Interkulturelle Öffnung ist ein langfristiger Prozess der Organisationsentwicklung, der sich an veränderten und neuen Anforderungen und Bedarfen der Kunden/-innen orientiert. Ein erster Schritt auf dem Weg der Umsetzung der interkulturellen Öffnung ist der Abbau von Zugangsbarrieren durch zugehende Angebote der Information und Aufklärung älterer Migranten/-innen.

Interkulturelle Öffnung ist eine Managementaufgabe und muss auf der Mitarbeiterebene akzeptiert werden. Viele Teams in der Altenhilfe und Altenarbeit sind multikulturell zusammengesetzt. Ihre Ressourcen können im Rahmen einer systematischen Personal- und Teamentwicklung gezielt eingesetzt werden.

Einzelne Praxisbeispiele der interkulturellen Ausrichtung von Diensten und Einrichtungen der Altenhilfe verdeutlichen, dass durch die Zusammenarbeit und Kooperation mit Migrantenorganisationen sowie den Migrationssozialdiensten die Entwicklung kultursensibler Angebote möglich ist.

Außerdem braucht die Altenhilfe entsprechende Rahmenbedingungen, d.h. finanzielle, politische und fachliche Unterstützung, um den Prozess der interkulturellen Öffnung einzuleiten. Zudem ist die Verankerung kultursensibler Aspekte in der Aus-, Fort- und Weiterbildung erforderlich, um den Prozess langfristig zu sichern. Das Memorandum fasst in sieben Marksteinen die wesentlichen Bausteine der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe am Beispiel der Altenpflege zusammen. In der folgenden Grafik werden die Bausteine in ihrem Zusammenwirken in Anlehnung an das Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe dargestellt.

Grafik 3: Bausteine der interkulturellen Öffnung (IKÖ) der Altenhilfe



(Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Arbeitskreis „Charta für eine kultursensible Altenpflege“, 2002)

Mit dem KDA gemeinsam hat der Arbeitskreis auch eine Handreichung für eine kultursensible Altenpflege veröffentlicht. Sie dient als Grundlage und Unterstützung in Entscheidungsprozessen und in der Umsetzung der interkulturellen Öffnung.

4. Beispiele aus der Praxis

Praxisbeispiele zeigen, dass trägerübergreifende Vernetzung auf Bundesebene Ressourcen bündelt und zur Entwicklung von kultursensiblen und migrationsspezifischen Angeboten führen kann. Beispielhaft hierfür ist die Informationsreihe „Älter werden in Deutschland“.

Die sozialraumorientierte Vernetzung und Kooperation von Altenhilfeeinrichtungen, Migrationsdiensten und Selbsthilfeorganisationen der Migranten/-innen verbessert die Versorgung hilfs- und pflegebedürftiger Migranten/-innen und fördert die Integration in Regelangebote. Beispielhaft hierzu sind die Projekte „Internationaler Pflegedienst“ der AWO in Göppingen und „Betreutes Wohnen für deutsche und ausländische Senioren“ der AWO in Mönchengladbach.

Informationsreihe „Älter werden in Deutschland“

Die Informationsreihe „Älter werden in Deutschland“ ist eine zweisprachig (bisher deutsch-türkisch) und multimedial ausgerichtete Informationsmethode, die bereits in zahlreichen Kommunen bundesweit eingesetzt wurde. Ziel der Inforeihe ist es, einerseits die Zugangsbarrieren zur Altenhilfe bei älteren Migranten/-innen abzubauen und andererseits die Vernetzung der Arbeitsfelder Altenhilfe und Migrationsarbeit anzustoßen.

Die ursprünglich in den Niederlanden entwickelte Informationsreihe wurde von einer trägerübergreifend (AWO, DRK, Kommunen) und interdisziplinär (Migrationsarbeit und Altenhilfe) zusammengesetzten Projektgruppe auf deutsche Verhältnisse übertragen und übersetzt. Im April 2000 wurde sie der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Inforeihe besteht aus sechs Treffen, in denen ältere Migranten/-innen über Angebote und Dienste der Altenhilfe informiert werden. Zugleich werden Ängste und Vorurteile gegenüber den Einrichtungen der Altenhilfe abgebaut, um die Bereitschaft zu erhöhen, im Bedarfsfall die Angebote in Anspruch zu nehmen. Grundlage der Inforeihe ist der Einsatz eines Medien- und Materialienkoffers (Video, Foto, Folien usw.). Die Durchführung der Inforeihe erfordert eine Vernetzung der Bereiche Altenhilfe und Migrationsarbeit. Es wird ein Team gebildet, bestehend aus einer Fachkraft aus der Altenhilfe und einer Fachkraft aus der Migrationsarbeit, so dass Kompetenzen und Ressourcen aus beiden Bereichen eingesetzt werden. Der Infokoffer ist der erste Schritt der Sensibilisierung und Information älterer Migranten/-innen und ihrer Angehörigen. Es ist ebenfalls der erste Schritt der Vernetzung von Einrichtungen der Altenhilfe mit der Migrationsarbeit, die zur Sensibilisierung der Fachkräfte der Altenhilfeeinrichtungen für die Lebenssituation älterer Migranten/-innen und zur interkulturellen Öffnung der beteiligten Einrichtungen beitragen soll.

Internationaler Pflegedienst der Arbeiterwohlfahrt in Göppingen

Ein Beispiel der interkulturellen Öffnung als Organisationsentwicklung stellt der Internationale Pflegedienst der Arbeiterwohlfahrt in Göppingen dar. Dabei wurde die interkulturelle Öffnung zur Chefsache gemacht. Durch Vernetzung des Pflegedienstes mit dem Migrationssozialdienst und dem Internationalen Seniorentreff sowie durch Beschäftigung von bilingualen Fachkräften wurden kultur- und migrationssensible Angebote entwickelt. Der Internationale Pflegedienst ist ein vom Bundesgesundheitsministerium gefördertes Modellprojekt (vgl. Wohlrab, 2000).

Betreutes Wohnen für deutsche und ausländische Senioren/-innen in Mönchengladbach

Das Projekt Betreutes Wohnen für deutsche und ausländische Senioren/-innen der AWO in Mönchengladbach ist ein Beispiel der Vernetzung und starken Einbindung sowohl von Selbstorganisationen der Migranten/-innen als auch von deutschen Vereinen (vgl. AWO Mönchengladbach, 2001). Die Betreuung in der Wohnanlage wird vom Migrationsdienst organisiert. Das Freizeit- und Kulturprogramm wird gemeinsam mit dem Verein „Alte Migranten“ geplant und von diesem zum Teil selbstständig durchgeführt. Der Verein betreibt die der Wohnanlage angeschlossene Begegnungsstätte. Für die Bewohner wird dadurch der Kontakt zum Wohnumfeld ermöglicht sowie die Teilnahme an kulturellen, religiösen und migrationsspezifischen Angeboten. Zudem trägt dieser zugehende und gemeinwesenorientierte Ansatz zum interkulturellen Austausch und zur Integration der Migrantenbevölkerung bei. Das Projekt wurde aus Mitteln der Stiftung Wohlfahrtspflege, NRW, gefördert und macht deutlich, dass in der Umsetzung der interkulturellen Öffnung finanzielle Unterstützung erforderlich ist, um eine kultursensible Versorgung älterer und pflegebedürftiger Migranten/-innen sicherzustellen.

Literaturangaben:

Arbeitskreis Charta für eine kultursensible Altenhilfe / Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.): Memorandum für eine kultursensible Altenhilfe – ein Beitrag zur interkulturellen Öffnung am Beispiel der Altenpflege. Köln 2002.

Arbeitskreis Charta für eine kultursensible Altenhilfe / Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.): Handreichung für eine kultursensible Altenpflege, Köln 2002.

AWO Kreisverband Mönchengladbach: Evaluation Modellprojekt „Betreutes Wohnen für deutsche und ausländische Senioren“, 2001 (unveröffentlichtes Manuskript).

Baric-Büdel, Dragica: Spezifika des Pflegebedarfs und der Versorgung älterer Migranten – Konzeptentwicklung zur interkulturellen Öffnung des Pflegeversorgungssystems am Beispiel der Stadt Dortmund. In: Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.) Thema 160. Köln 2001.

Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) : Älter werden in der Fremde. „Wohn- und Lebenssituation älterer ausländischer Hamburgerinnen und Hamburger“. Hamburg 1998.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 2002.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (Hrsg.): Entwicklung von Konzepten und Handlungsstrategien für die Versorgung älterwerdender und älterer Ausländer (Forschungsbericht 253). Bonn 1995.

Holz, G. / Scheib, H. / Altun, S. / Peterit, U. / Schürkes, J.: Fremdsein, Altwerden und was dann? Ältere Migranten und die Altenhilfe. ISS Pontifex 4/1994, ISS-Eigenverlag. Frankfurt am Main 1996.

Wohlrab, H.: Internationaler Pflegedienst (IPD) Kooperationsmodell der AWO Göppingen. In: Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Württemberg e.V. (Hrsg.): Altenhilfe für ältere Migranten. Dokumentation einer Fachveranstaltung vom 20.10.1999. Stuttgart 2000.

Erfahrung und Arbeitsansätze der Schweiz mit der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe

Die Auswirkungen der Gastarbeiterpolitik im Alter

Paul Sütterlin, stellvertretender Leiter des Sekretariats der Eidgenössischen Ausländerkommission in Bern

Rotationspolitik in der Einwanderungspolitik und verzögerte Integration

Während Jahrhunderten war die Schweiz ein klassisches Auswanderungsland für Wirtschaftsmigranten, im Unterschiede zu den Flüchtlingen, welche seit den Religionskriegen der frühen Neuzeit in der Schweiz ein mehr oder weniger offenes Immigrationsland fanden. Das Blatt wendete sich erst, als mit der Industrialisierung und dem damit verbundenen Bauboom des ausgehenden 19. Jahrhunderts die Schweizer Wirtschaft zum ersten Mal mehr Arbeitskräfte brauchte, als sie selber stellen konnte. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zählte die Schweiz eine beträchtliche Anzahl ausländischer Bewohner, in Zürich betrug die Ausländerzahl ungefähr gleichviel wie heute. Aus jener Zeit stammt übrigens auch der Vorschlag, Ausländer nach zwei Jahren Anwesenheit in Zürich einzubürgern, damit deren Zahl nicht zu gross würde. Herkunftsländer der damaligen Einwanderer waren hauptsächlich Deutschland und Italien.

Der Erste Weltkrieg brachte dann diese Bewegung zum Erliegen und sowohl die Zwischenkriegszeit mit der tiefen Weltwirtschaftskrise als auch noch viel mehr die Zeit des Zweiten Weltkrieges liess die Anzahl auf einem tiefen Niveau verharren. Das änderte sich erst nach dem 2. Weltkrieg wieder.

Obwohl die Schweiz schon rasch nach dem 2. Weltkrieg eine steigende Zahl ausländischer Arbeitskräfte beschäftigte, wurde die Arbeitskräfteimmigration lange Zeit als vorübergehendes Phänomen erachtet. Die Politik der Arbeitgeber und Behörden war darauf ausgerichtet, die ausländischen Arbeitskräfte als Konjunkturpuffer zu behandeln. An eine permanente Einwanderung dachte kaum jemand, auch die Betroffenen selber nicht, und im Vordergrund stand eine gezielte Rotationspolitik. Der Status des Saisonarbeiters wurde zu einem wichtigen Eckpfeiler der Arbeitsmarktpolitik.

Erst nach 1950 stieg die Zahl von Jahresaufenthalter an, aber auch bei Jahresaufenthaltern war die jährliche Rotation sehr hoch. 1959 waren erst 25 % der Jahresaufenthalter länger als drei Jahre in der Schweiz wohnhaft. Obwohl sich die Rotationspolitik in den Hochkonjunkturjahren rasch als illusorisch erwies und in den 60er-Jahren immer klarer wurde, dass die Schweiz permanent auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein würde, hielt die Schweiz an ihrer Rotationspolitik fest und weigerte sich standhaft, sich als „Einwanderungsland“ zu verstehen. Entsprechend wurden Niederlassung, Familiennachzug und soziale Integration erst mit beträchtlicher Verzögerung akzeptiert. Diese jahrelang gepflegte Rotationspolitik und die verzögerte Akzeptanz der Einwanderung als permanente Entwicklung hat die sprachliche und soziale Integration der ersten Einwanderergenerationen wesentlich verzögert und erschwert. Viele der heute ins AHV-Rentenalter tretenden ausländischen Arbeitskräfte haben sich aus diesen Gründen auch wenig oder erst spät um eine sprachliche Integration bemüht. Viele ausländische Frauen und Männer hegten Rückkehrwünsche auch lange nachdem eine Rückkehr faktisch unrealistisch geworden war. Die Wohn- und Arbeitsbiographien der ersten Migrationsgeneration waren zudem oft sehr gebrochen und diskontinuierlich (z.B. Beginn als Saisonarbeiter, Trennung von Familie, später Niederlassung und Familiennachzug).

Heimatstaaten der Arbeitsimmigranten waren in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem Italien, anschliessend dann auch Spanien und nochmals später Portugal. Also alles Staaten, die heute der EU angehören. Als die Konjunktur in den Staaten Südeuropas anzog, standen auch in diesen Ländern vermehrt Arbeitsplätze zur Verfügung, der Lebensstandard stieg und der Drang zur Auswanderung liess nach. Da die Nachfrage in der Schweiz aber noch immer stieg, z.T. wegen der guten Konjunkturlage, z.T. aus Gründen der Arbeitszeitverkürzung, musste die Schweiz ihre Arbeitskräfte von immer weiter herholen. So lösten mit der Zeit Türken, Jugoslawen – als es Jugoslawien noch gab – und Menschen aus Sri Lanka jene aus Südeuropa ab.

Vorurteile und Stereotypen selbst gegenüber Ausländern aus benachbarten Ländern waren in der Schweiz an der Tagesordnung. Fremdenfeindliche Reaktionen haben namentlich in den 60er-Jahren die soziale Integration auch italienischer Arbeitskräfte und Familien sichtbar verhindert. Politische Vorstöße zur rechtlichen und sozialen Integration der in der Schweiz wohnhaften AusländerInnen wurden bisher meist massiv verworfen (so wurde etwa 1981 die „Mitenand“-Initiative, welche eine weitgehende soziale und rechtliche Gleichstellung von ausländischer und schweizerischer Wohnbevölkerung verlangte, mit 84 % Nein-Stimmen verworfen).

Trotzdem gewann dann in den neunziger Jahren die Integrationsfrage nach und nach an politischem Gewicht. Die größte Arbeitslosigkeit seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre hatte die ausländische Bevölkerung in besonders hohem Maße getroffen. Die Folgen langjähriger Versäumnisse in der Integrationsförderung wurden offensichtlich und belasteten entsprechend die schweizerischen Sozialinstitutionen. Und, in Klammern sei’s gesagt, damit wurde es vielen klar, dass die Integration der ausländischen MitbewohnerInnen und Mitbewohner nicht nur diesen, sondern auch der schweizerischen Bevölkerung und dem schweizerischen Staat zugute gekommen wäre. Die MigrantInnen bangten im Übrigen nicht nur um ihre Arbeitsplätze, sondern auch um ihre Anwesenheitsbewilligungen, denn die Aufenthaltserlaubnis ist in der Schweiz wesentlich an den Aufenthaltszweck gebunden. Von einem Verlust betroffen waren zur Hauptsache Jahresaufenthalter, aber auch Niedergelassene. Die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise und Rückkehr in die Heimat war im Vergleich zu den siebziger Jahren wesentlich kleiner geworden, denn die Konjunktur war natürlich auch in den Heimatländern zurückgegangen. Soweit fremdenpolizeiliche Wegweisungsverfügungen überhaupt in Betracht gezogen werden konnten, waren sie in aller Regel nicht unproblematisch. Auch die anhaltenden Diskussionen um Asylfragen tangierten immer wieder die ArbeitsmigrantInnen, zumal Fragen von Arbeitsmigration und Asylfragen sich oft überlappen und die Bevölkerung kaum je zu einer differenzierten Betrachtung und Meinungsbildung in der Lage ist.

Rechtslage nach dem In-Kraft-Treten der bilateralen Verträge (1. Juni 2002)

Einen beträchtlichen Einfluss auf die Integrationspolitik hat das Abkommen der Schweiz mit der EU. Der Vertrag über die Personenfreizügigkeit bringt Neuerungen nicht bloß für SchweizerInnen, sondern auf für MigrantInnen aus EU-Ländern, die in der Schweiz wohnen. Der freie Personenverkehr und neue Regeln zu den Sozialversicherungen verändern zum Teil auch die Antwort auf die Frage, ob MigrantInnen im Rentenalter hier bleiben, pendeln oder in die alte Heimat zurückkehren sollen.

EU-Angehörigen, die ins Ausland ziehen, steht das Rückkehrrecht zu. Für Nicht-EU-Angehörige erlischt die Niederlassungsbewilligung durch Abmeldung oder wenn sie sich länger als sechs Monate im Ausland aufhalten. Stellen sie vor Ablauf dieser Frist einen Antrag, kann die Niederlassungsbewilligung während zwei Jahren aufrechterhalten werden. Diese Bestimmung ist menschlich sehr problematisch – ich werde später nochmals darauf zurückkommen.

Alter und Migration

Von den Personen, die in den 50er- und 60er-Jahren in die Schweiz emigrierten, sind viele – insbesondere Italienerinnen und Italiener – heute bereits pensioniert. Und noch mehr von ihnen stehen kurz vor der Pensionierung. So rechnet das Bundesamt für Statistik damit, dass sich die **Zahl der ausländischen Rentnerinnen und Rentner zwischen 1997 und 2010 von 67'000 auf 123'000 fast verdoppeln** wird. Bei den Ältesten unter ihnen sind die Männer in der Überzahl, denn es waren ja vorwiegend Männer, die als erste in die Schweiz kamen. Doch auch bei diesen Migrantinnen und Migranten ist die Lebenserwartung der Frauen größer als jene der Männer, so dass sich das Verhältnis langsam ausgleicht.

Diese erste Einwanderungsgeneration nach dem Zweiten Weltkrieg verrichtete häufig körperliche Schwerarbeit und leidet heute unter den gesundheitlichen Folgen. Untersuchungen zeigen zudem, dass ausländische Rentnerinnen und Rentner ein doppelt so hohes Armutsrisiko haben als schweizerische. Dazu kommt, wie ich Ihnen zu Beginn ausführte, dass die Schweizer Einwanderungspolitik die soziale Integration dieser Menschen eher erschwerte als förderte.

Wie gehen nun die Menschen das Thema 3. Lebensalter an?

Bleiben – Gehen – Pendeln

Studien zeigen auf, dass je ein Drittel von ihnen beabsichtigen, in der Schweiz zu bleiben, in ihr Heimatland zurückzukehren oder zu pendeln. Welches sind die Gründe, um sich für die eine oder andere Variante zu entscheiden?

Für viele Leute ist es schon einmal eine große Erleichterung, zu erfahren, dass über dieses Thema überhaupt eine Diskussion möglich ist und dass es mehr als eine Lösung geben kann. Ich möchte Ihnen im Folgenden die drei Varianten vorstellen und am Schluss zeigen, was im Hinblick auf eine optimale Nutzung dieser Möglichkeiten politisch, sozial und kulturell getan werden kann und muss.

Bleiben

Politisch stellt das Bleiben in der Schweiz keine Probleme. Menschen, die schon so lange in der Schweiz leben, haben in aller Regel eine Niederlassungsbewilligung, die ihnen gleichzeitig Sicher-heit und Bewegungsfreiheit garantiert.

Die soziale Sicherheit ist ebenfalls gewährleistet, indem die AHV und die Pensionskasse ihre Rentenleistungen erbringen. Der Heimatstaat wird, dank internationaler Abkommen, allfällig von ihm geschuldete Leistungen in die Schweiz überweisen. Und die Schweiz zahlt die Ergänzungsleistungen, die für einen beträchtlichen Teil der ausländischen Bevölkerung wichtig sind, in der Schweiz aus.

Unterschiedlich sieht es im kulturellen Bereich aus. Hier hängt viel davon ab, wie stark sich die künftigen RentnerInnen in der Schweiz integriert haben. Nicht allen ist das gleich leicht gefallen. Viele haben es ohne größere Probleme geschafft, durch Kontakte über die Kinder und die Arbeit, über Organisationen und Freizeitbeschäftigungen. Ihnen ist die Schweiz wirklich zur neuen Heimat geworden, auch wenn sie ihre ursprüngliche Heimat weder vergessen können noch wollen.

Für diese Variante Bleiben gibt es zwei Arten von Motivation: eine positive und eine negative. Die positive Möglichkeit: Die Menschen fühlen sich in der Schweiz verwurzelt; Kinder und Enkel sind in der Nähe, die künftigen RentnerInnen sind der Überzeugung, dass im Lauf der Jahre die Schweiz zu ihrem Lebensmittelpunkt geworden ist. Für sie stimmt die Variante Bleiben.

Dabei dürfen wir nicht vergessen, dass nicht alle Menschen bis zu ihrem Tod selbstständig oder im Familienkreis leben können. Oft verbringen sie ihre letzten Jahre in einem Alters- und Pflegeheim. Wenn wir Alters- und Pflegeheim hören, denken wir sofort an ausländische Mitarbeitende in diesen Heimen. Ohne sie hätte die Schweiz ja einen akuten Notstand im Pflegesektor. Doch an ausländische PensionärInnen denken wir viel zu wenig und das muss sich ändern. Auch sie müssen eine Betreuung finden, die ihnen gerecht wird. Das ist umso anspruchsvoller, je kulturell unterschiedlicher das Ursprungsland und die Schweiz sind.

Außer den positiven gibt es aber auch negative Motivationen. Das sind Zwänge, die zum Bleiben führen, ohne dass dieses Bleiben den eigentlichen Wünschen und Bedürfnissen entspräche. Nicht immer ist z.B. die soziale Sicherheit ausreichend, um in die Heimat zurückzukehren, obschon man das eigentlich gerne möchte. Ergänzungsleistungen der AHV werden von Gesetzes wegen nur in der Schweiz ausbezahlt. Sie sind aber, wie gesagt, gerade für ausländische Erwerbstätige mit überdurchschnittlich oft kleinen Renten, ein Einkommensbestandteil, auf den sie nicht verzichten können. Das hält sie dann, eigentlich gegen ihren Wunsch, in der Schweiz fest. Das ist eine ungute Lösung.

Ein weiterer Grund, sich für das Bleiben zu entscheiden, ist das Wissen, dass man nach dem allfälligen Verlassen der Schweiz Richtung alte Heimat nur innert zwei Jahren in die Schweiz zurückkehren kann, wenn das Leben in der alten Heimat doch nicht mehr den Wünschen und Träumen entspricht. Diese Unsicherheit lässt viele zögern und schliesslich doch das scheinbar kleinere Risiko des Bleibens wählen. Auch das ist keine gute Lösung. Bleiben ist dann gut, wenn es freiwillig und aus Überzeugung geschieht.

Gehen

Politisch steht der Rückkehr aus schweizerischer Sicht kaum etwas im Weg, Schwierigkeiten kann es dort geben, wo die politischen Verhältnisse im Heimatland nicht optimal sind und eine Rückkehr problematisch machen können.

Doch für viele ImmigrantInnen bleibt die Rückkehr in die alte Heimat ein Leben lang das Ziel. Sie pflegen ihre Beziehungen zum Ursprungsland bewusst und systematisch. Sie pflegen nicht nur die Erinnerungen an die Jahre, die sie dort verbracht haben, sondern sie nehmen auch an der Gegenwart und den Entwicklungen Anteil. Das ist heute leichter als früher, denn dank Satellitenempfang ist die elektronische Information zu einer gut durchbluteten Nabelschnur geworden. Rund um die Uhr werden sowohl Information als auch Heimatgefühl vermittelt. Die Sprache, die vertrauten Gesichter der FernsehsprecherInnen, die Gewissheit, gleichzeitig mit unzähligen Menschen in der Heimat dieselben Dinge zu hören und mitzuempfinden, all dies stellt eine Unmittelbarkeit des Kontaktes her, die für MigrantInnen früherer Jahre nicht gegeben war.

Ein Teil der MigrantInnen, die sich derart auf dem Laufenden halten, sind gleichzeitig sehr gut in der Schweiz integriert und in beiden Ländern, der alten und der neuen „Heimat“ zu Hause. Ein anderer Teil verlebt die Jahre in der Schweiz mehr oder weniger zurückgezogen bzw. in hohem Maß auf die angestammte Heimat und deren Kultur bezogen, und somit ohne in der Schweiz eigentlich Fuß zu fassen.

Für beide Gruppen ist aber bei einer Rückkehr das Risiko, das Land, das man vor langer Zeit verlassen hatte, völlig verändert wiederzufinden, nicht mehr so groß wie für frühere Auswanderer. Wenn heute Menschen zurückkehren, können sie dies eher in Kenntnis der Umstände im Heimatland tun.

Was sich nun aber hier als Hindernis für Rückkehrwillige auftun kann, sind die sozialpolitischen Aspekt der Rückkehr. Ich habe es bereits erwähnt: Ergänzungsleistungen zur AHV sind nicht exportierbar, d.h. sie werden im Ausland nicht ausbezahlt. Oft werden aber diese Ergänzungsleistungen zum Leben gebraucht; die Lebenshaltungskosten sind wohl in den meisten Ländern kleiner als in der Schweiz, doch ist der Unterschied oft nicht groß genug, um die kleineren Renten zu kompensieren. Das kann dann die Variante „Gehen“ verunmöglichen, obwohl sie eigentlich gewünscht würde. Das ist schlecht, denn die Wahlmöglichkeit wird dadurch zur Farce.

Gehen ist dann gut, wenn die Rückkehr aufgrund guter Kenntnis der aktuellen Lebensbedingungen in der alten Heimat erfolgt und das Einkommen ein befriedigendes Leben ermöglicht.

Pendeln

Es gibt eine ganze Reihe Leute, die ebenso gut bleiben wie zurückkehren könnten. Sie fühlen sich in beiden Heimaten wohl und die wirtschaftlichen Verhältnisse sind so, dass sie ohne größere Probleme die Vorteile der Schweiz mit jenen der alten Heimat kombinieren und aus beiden das Beste herausholen können. Menschliche Kontakte haben sie hier wie dort: in der Schweiz die Familie und die im Laufe der Jahre erworbenen Freunde; in der alten Heimat die Schulfreunde und ehemalige EmigrantInnen, die auch zurückgekehrt sind. In solchen Fällen kann eine Aufteilung des Lebensmittelpunktes durchaus Sinn machen. Nicht zuletzt auch, wenn das südliche Klima bei Altersbeschwerden Erleichterung verspricht.

Projekte und Hilfen

Heute werden, wie gesagt, die drei Varianten Bleiben–Gehen–Pendeln zu je etwa einem Drittel benutzt. Zentrales Anliegen muss es uns sein, dass alle Betroffenen gut informiert und völlig frei ihre Entscheidung treffen können. Es soll niemand durch Unkenntnis, politische, wirtschaftliche oder kulturelle Gründe gehindert werden, seine freie Wahl zu treffen.

Wer vermittelt nun einschlägige Information? Unter den ausländischen Gemeinschaften war es besonders die italienische und deren zahlreiche Organisationen, welche früh das Bewusstsein für die kommenden Fragen entwickelte.

Pro Senectute nahm sich dieser Problematik an. In Partnerschaft mit der EKA und dem Migros-Kulturprozent wurde ein thematischer Schwerpunkt „Alter und Migration“ lanciert. Es wurden Projekte entwickelt und Plattformen für Vernetzungen und Informationsaustausch geschaffen. Ein kurzer Überblick:

Seit Februar 1999 besteht eine **mehrsprachige Homepage (www.alter-migration.ch)**, die sich an ein interessiertes Fachpublikum im In- und Ausland richtet. Sie ist eine gut besuchte Plattform, auf der Informationen und Ideen ausgetauscht werden und die auf Projekte, Weiterbildungen und Literatur hinweist. Zwei Mal pro Jahr erscheint zudem ein mehrsprachiger Newsletter, der die wichtigsten Informationen zusammenfasst.

Ende September 1999 trafen sich über 200 Personen aus der Alters- und Migrationsarbeit, der Forschung und der Politik zu einer ersten nationalen **Fachtagung zum Thema Alter und Migration**. In Referaten wurde über die Situation der älteren Migrantinnen und Migranten in der Schweiz sowie über Erfahrungen und Projekte in anderen europäischen Ländern berichtet. Workshops boten Gelegenheit, sich mit einzelnen Themen vertieft zu befassen.

Eine gemeinsam durch Pro Senectute Schweiz, Migros-Kulturprozent und die EKA finanzierte Studie konnte 1999 veröffentlicht werden. Sie berichtet über Erfahrungen und Projekte für und mit älteren Migrantinnen und Migranten aus Deutschland, Frankreich und den Niederlanden.

Radio und Fernsehen

Im **Sendegefäss Lipstick**, einer (ehemaligen) Sendung des **Schweizer Fernsehens SF 1**, hatten letztes Jahr Migrantinnen im Pensionsalter in einem rund 20-minütigen Beitrag Gelegenheit, ihre Anliegen und Sichtweisen im Zusammenhang mit der Entscheidung, das Alter in der Schweiz zu verbringen, ins Herkunftsland zurückzugehen oder während einer gewissen Zeit zu pendeln, darzustellen.

In der **Sendung „Kontext“ von DRS2** zum Thema „Alter und Migration“ äußerten sich Vertreterinnen und Vertreter italienischer Beratungsstellen, Bildungsinstitutionen sowie Personen aus der Forschung und der Altersarbeit und der EKA und informierten über Aktivitäten in diesem Bereich.

Das Projekt !ADENTRO® !Europa hat sich u.a. in Deutschland einen Namen gemacht als Modellprojekt in Sachen Selbstorganisation von älteren Spanisch sprechenden Migrantinnen und Migranten. Ältere Spanisch sprechende Migrantinnen und Migranten werden in Seminaren in Selbstorganisation ausgebildet. Das Projekt wurde an der in der Schweiz Ende September 1999 erstmals durchgeführten nationalen Fachtagung „Alter und Migration“ vorgestellt. Es hat nun auch in der Schweiz Fuß gefasst. Ein erstes Seminar am 10., 11. und 12. November 2000 konnte dank dem Engagement des Dachverbandes der spanischen Vereinigungen Federacion Espanola del Movimiento Asociativo en Suiza (FEMAES) und der finanziellen Unterstützung der spanischen Botschaft in Zürich durchgeführt werden. Weitere Seminaren sind geplant und könnten eventuell über den Integrationskredit des Bundes (Artikel 25a ANAG) finanziell unterstützt werden.

Im Auftrag von Spitex Basel erarbeitete die Fachhochschule für Soziale Arbeit beider Basel im Jahre 2001 die Studie **„Migration und Spitex“.** Wie können die MigrantInnen die Spitex-Dienste nutzen? Aus den Ergebnissen dieser Studie hat Spitex Basel Konsequenzen gezogen und bereits Maßnahmen in die Wege geleitet, so zum Beispiel Maßnahmen für die Datenerfassung bezüglich Übersetzungshilfe und zur Verfassung von Informationsmaterial in den häufigsten Fremdsprachen.

Im Auftrag der Direktion für Soziale Sicherheit der Stadt Bern erarbeitete Pro Senectute Bern-Stadt und die Hochschule für Sozialarbeit Bern in Zusammenarbeit mit ausländischen Organisationen, Gewerkschaften, Kirchen, der Spitex und den Alters- und Pflegeheimen **eine Studie zum „Handlungsbedarf für Organisationen im Alters- und Migrationsbereich der Stadt Bern“**. Es ist dies schweizweit die erste kommunale Studie zu diesem Thema. Anlässlich der Pressekonferenz vom 12. April 2001 wurden die Ergebnisse vorgestellt. Dabei wurde festgehalten, dass es zunächst einmal darum geht, dass Behörden und in der Altersarbeit Engagierte auf die Migrationsbevölkerung zugehen. Auch sollen die Maßnahmen gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden.

Mit Unterstützung des italienischen Außenministeriums und der Italienischen Botschaft in Bern wurde im Jahre 2000 vom Verband der Freien Italienischen Kolonien in der Schweiz eine Umfrage realisiert, die nunmehr publiziert worden ist. Sie zeigt uns einen würdevollen, zufriedeneren und weniger nostalgischen betagten Auswanderer, als wir das bislang oft geglaubt haben. Einen Auswanderer, der den schweizerischen und italienischen Staat nicht um Hilfe bittet, sondern bessere Dienstleistungen und politische Rechte und somit die Möglichkeit der Teilnahme an sozialen Prozessen verlangt. Er und sie wollen Teilnahme und Zugehörigkeit, bessere Information, einen gerechteren sozialen Schutz, Instrumente für die Integration, eine qualifizierte Vertretung der Vereine, eine größere Aufmerksamkeit der Regierungen und der Institutionen und schließlich auch angemessene Pensionen.

Und last but not least hat die EKA gemeinsam mit Pro Senectute und dem Migros-Kulturprozent und in Zusammenarbeit mit Fachstellen **drei neue Broschüren zur Pensionierung** geschaffen und am 8. Mai 2001 anlässlich einer Pressekonferenz im Bundeshaus einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Die Broschüren sensibilisieren MigranInnen für Rechte, Pflichten und Chancen, die sie als Pensionierte in der Schweiz, in ihrem Heimatland oder als Pendler haben. Die Broschüren können unterstützend in der Beratung eingesetzt werden. Durch die Bildhaftigkeit, vor allem des Fotoromans, sollen sie den Zugang zu einem breiten Publikum finden. Die Broschüren sind gegenwärtig in Deutsch, Französisch, Italienisch, Spanisch und Portugiesisch gratis erhältlich. In der ersten Hälfte des Jahres 2003 werden nun zusätzlich türkische, albanische, kroatische und serbische Versionen dazukommen. Die Broschüren können beim BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, bestellt werden, und sie liegen überdies bei allen AHV-Zweigstellen der Schweiz aus.

Alter & Migration auf internationaler Ebene

Der im Jahre 1982 auf der ersten Weltversammlung zu Altersfragen in Wien verabschiedete Weltaltenplan (Wiener Aktionsplan) stellte das erste Dokument der Vereinten Nationen dar, das sich explizit und detailliert mit den internationalen Auswirkungen des demographischen Wandels auseinander setzte. Es wurde von 189 Staaten unterzeichnet. In diesem Papier wurden Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung vorgestellt und die Notwendigkeit für politisches Handeln aufgezeigt. Es bildete das bislang bedeutendste altenpolitische Dokument der Vereinten Nationen.

20 Jahre nach seiner Verabschiedung wurde der Weltaltenplan im Jahre 2002 auf Beschluss der 54. UN-Generalversammlung grundlegend überarbeitet. Die zweite UN-Weltversammlung zu Fragen des Alterns verabschiedete am 12. April 2002 in Madrid einen neuen Weltaltenplan sowie eine politische Erklärung. Die Schweiz hat dazu einen nationalen Bericht erstellt, der in sieben Kapiteln die Bereiche mit den größten Herausforderungen für die Alterspolitik behandelt hat. **Kapitel 5 trägt den Titel „Bleiben oder zurückgehen? Migrantinnen und Migranten im Alter“ und stützt sich auf einen Beitrag der EKA und Pro Senectute Schweiz (der Bericht ist im Internet abrufbar unter www.bsv.admin.ch).**

Anlässlich der UNECE-Ministerkonferenz vom 11. bis 13. September 2002 hat die Schweizer Delegation (u.a. mit Beteiligung von Pro Senecute Schweiz und des EKA-Sekretariats) unter der Leitung von Frau Regierungsrätin Ruth Lüthi, FR, Präsidentin der Sozialdirektorenkonferenz festgestellt: Die Madrider Konferenz hat in der Schweiz einiges bewirkt, die Überlegungen zur Thematik des Alterns weiterzuführen. Mit der Konferenz hier in Berlin wird der eingeschlagene Weg weiterverfolgt. Zwar erfüllt die regionale Strategie bei weitem nicht all unsere Erwartungen. Aber zumindest ist es eine gemeinsame Basis im Hinblick auf die Konkretisierung der Ziele des Aktionsplans von Madrid. „Eine Gesellschaft für alle Lebensalter“ ist ein viel versprechendes Ziel. Die öffentliche Politik sollte sich daran messen. Doch die Herausforderungen sind enorm.

Auf Einladung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Marieluise Beck, nahm das Sekretariat der EKA im Februar d.J. an der Fachtagung „Gesunde Integration“ des Bundesweiten Arbeitskreises „Migration und öffentliche Gesundheit“ teil. Die Tagung vermittelte Einblicke in das Kommunale Gesundheitswesen, zeigte Zusammenhänge zwischen Migration

und Krankheit bzw. Gesundheit auf und ging auf Hintergründe über die Entstehung migrationsspezifischer Erkrankungen ein. Ein besonderer Workshop befasste sich mit der Thematik der älteren Migranten. Dabei wurden insbesondere die folgenden Fragen behandelt: Beschreibung der gesundheitlichen Situation älter werdender MigrantInnen, Informationsstand der älteren MigrantInnen bezüglich Angebote der Altenhilfe, Zugangsbarrieren auf Seiten der MigrantInnen und auf Seiten der MitarberInnen der Altenhilfe, Möglichkeiten, zu einer Kooperation zwischen MigrantInnen und Altenhilfe zu kommen etc.

Ferner ist das Sekretariat der EKA und Pro Senectute Schweiz zusammen mit verschiedenen deutschen und österreichischen Institutionen der Migrations- und Altersarbeit an einer **Kampagne „Für eine kultursensible Altenhilfe“** beteiligt. Anlässlich des letzten Treffens vom 19. und 20. März 2003 in Darmstadt wurden die Themenfelder der Kampagne entlang dem vorgelegten Entwurf festgelegt, die speziellen Arbeitsformen einer Kampagne verinnerlicht und festgelegt und die Richtlinien für die strukturellen Entwicklungeng beschlossen. Das KDA (Kuratorium Deutsche Altershilfe in Köln) wird die Trägerschaft für die Kampagne übernehmen. Die vorgesehene Konferenz soll wie geplant im Herbst dieses Jahres stattfinden, und zwar voraussichtlich in Köln. Sie wird allerdings nicht schon Auftakt der geplanten Kampagne im engeren Sinne sein.

Das Netz von Alter & Migration wird größer

Seit Beginn des Jahres 2003 schließen sich den Gründern des Schwerpunktes Alter und Migration (EKA, Pro Senectute Schweiz und Migros Kulturprozent) zwei neue Partner an: die Caritas Schweiz und das Schweizerische Rote Kreuz. Das Migros Kulturprozent, ein entscheidener finanzieller Partner seit dem Projektstart im Jahre 1998 bis Ende letzten Jahres, überlässt das Projekt nun den Fachorganisationen, bleibt aber engagiert in der Sache.

Bildung eines nationalen Forums Alter & Migration

Auf Einladung des Bundesamts für Sozialversicherung fand am 2. April 2003 eines erste Zusammenkunft zur Bildung eines Nationalen Forums Alter und Migration statt. Eingeladen waren dabei die EKA, Pro Senectute Schweiz, Schweizerisches Rotes Kreuz, Caritas Schweiz, Bundesamt für Gesundheit, CURAVIVA (Verband Heime und Institutionen Schweiz), Pro Migrante Basel, FIM (Forum für Migration und Integration), Schweizerischer Seniorenrat und Spitex Verband Schweiz. Weitere Sitzungen sind am 3. Juli und am 4. September 2003 geplant.

Als mögliche Ziele wurden nachstehende Punkte formuliert:
- Bildung eines organisatorischen Gefäßes der wichtigsten Akteure in der Alterspolitik und Altersversorgung/-hilfe sowie der Migrationsarbeit.
- Inhaltliche Koordination der Arbeit im Bereich „Migration und Alter“ (Absprache, Zusammenarbeit und Arbeitsteilung).

Mögliche Aufgaben des nationalen Forums Alter und Migration wurden wie folgt umschrieben:
- Unterstützung des Bundes in der Umsetzung des Länderberichts (Kapitel 5, Bleiben oder zurückgehen? Migrantinnen und Migranten im Alter).
- Grundlagenarbeit (z.B. nationale Studie; Offerte an EKA).
- Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Organisation einer nationalen Tagung, Betreiben der Website www.alter-migration.ch).
- Nationale und internationale Vernetzung.
- Bildung.
- Politisches Lobbying.

Am 1. Oktober dieses Jahres soll dieses Forum anlässlich einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Für nächstes Jahr schließlich ist **am 1. Oktober 2004 (UNO-Tag der älteren Menschen) eine zweite nationale Tagung Alter & Migration** geplant, und zwar voraussichtlich in Koordination mit der Kampagne in Deutschland und Österreich.

Broschüre Rückkehr und Sozialversicherung

Zusammen mit Vertretern des BFF, BSV hat das EKA-Sekretariat an der Erarbeitung einer Broschüre zum Thema Rückkehr und Sozialversicherung mitgewirkt. Sie richtet sich an ausländische Personen (aus dem Asyl- und Ausländerbereich, jedoch ohne EU-Staatsbürger), die mindestens ein Jahr in der Schweiz arbeiten bzw. gearbeitet haben.

Die Broschüre soll
- einerseits die ausländischen Personen während ihres Aufenthalts in der Schweiz über das System der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge informieren und damit einen Beitrag an die Integration dieser Leute leisten;
- andererseits diese Personen über ihre sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche bei und nach der Rückkehr informieren und sie in Form einer praktischen Anleitung bei der Geltendmachung unterstützen. Davon erwarten wir bei gewissen Personen Anreize zur freiwilligen bzw. pflichtgemäßen Rückkehr.

Die Broschüre wurde bereits in deutsch, französisch, italienisch, englisch, spanisch und portugiesisch übersetzt und wird nun diesen Monat noch gedruckt. Die Sprachversionen serbisch, albanisch, russisch, türkisch, arabisch und tamilisch werden zurzeit noch übersetzt und der Druck ist im Herbst dieses Jahres vorgesehen.

Vorlesungen an der SAG, Fachhochschule für Angewandte Gerontologie, in Zürich und Bern

Zwei bis drei Mal pro Jahr ist das EKA-Sekretariat eingeladen, über das Thema Alter & Migration sowie die damit verbundenen ausländerrechtlichen Bestimmungen zu referieren.

Ausblick

In den letzten Jahren ist Alter und Migration in der Schweiz zu einem Thema geworden. Verschiedene Projekte wurden entwickelt und durchgeführt, weitere sind in Planung und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen und der Forschung ist im Gang. Die EKA wird sich auch weiterhin an dieser erfreulichen Entwicklung beteiligen. Denn es sollte zu einer Selbstverständlichkeit werden, dass die Dimension „Migration“ in allen Fragen der Altersplanung mitgedacht wird – unter Einbezug der Betroffenen. Ziel ist, in Zusammenarbeit mit den älteren Migrantinnen und Migranten ihnen allen in der Schweiz ein Altern in Würde zu ermöglichen.

Glossar / Abkürzungen

EKA (Eidgenössische Ausländerkommission, 3003 Bern-Wabern)

Die EKA wurde 1970 als Expertenkommission des Schweizerischen Bundesrates gegründet und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeordnet. Ihr gehören gegenwärtig 28 Mitglieder an. Sie vertreten Ausländerorganisationen, Städte, Gemeinden, Kantone, Sozialpartner, Kirchen. Rund die Hälfte der Kommissionsmitglieder sind ausländischer Herkunft.

AHV(Alters- und Hinterlassenen Versicherung). Obligatorische Grundversicherung der Schweiz; Erste Säule

SPITEX (Hilfe und Pflege zu Hause. Es handelt sich um ambulante Dienste, die hilfs- und pflegebedürftige Personen zu Hause in der eigenen Wohnung erhalten.)

Entwicklung innovativer Konzepte zur sozialen Integration älterer Migranten/innen

Elke Olbermann, ISAB-Institut, Köln

Zielsetzung des Projektes

Das Projekt ist Teil des Aktionsprogramms 3 „Vorbereitende Maßnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung der sozialen Ausgrenzung“ in den Europäischen Gemeinschaften und zielt auf eine Verbesserung der Partizipationschancen älterer Migranten/innen. Damit soll dem Tatbestand Rechnung getragen werden, dass Altern in der Migration mit spezifischen Risiken für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe verbunden ist.

Seit einigen Jahren werden in Ländern und Kommunen Maßnahmen und Projekte für und mit älteren Migranten/innen durchgeführt. Allerdings finden die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen in Politik, Verwaltung und Verbänden noch nicht die Aufmerksamkeit, die ihnen angesichts der wachsenden Zahl dieser Bevölkerungsgruppe zukommen sollte. Auch in der Fachöffentlichkeit besteht ein hohes Informationsdefizit. Erfahrungen in anderen Staaten der Europäischen Union und Kenntnisse der dort entwickelten Konzepte und Methoden sind nur wenigen Experten bekannt. Die gegenwärtige Situation der isolierten und zersplitterten Erfahrungsgewinnung erschwert sowohl die notwendigen Synergieeffekte in der Migranten- und Altenarbeit als auch die nachhaltige Verbesserung der Partizipationschancen älterer Migranten/innen. Zentrales Anliegen des Projektes ist es daher, bereits vorhandene Erfahrungen in vier Ländern (Deutschland, Belgien, Niederlande und Österreich) auszuwerten und für die Weiterentwicklung von Förderinstrumenten nutzbar zu machen.

Inhaltliche Schwerpunkte und Projektaktivitäten

Ausgangspunkt des Projektes ist eine Perspektive, die ältere Migranten/innen nicht als Problem und zu versorgendes Klientel betrachtet, sondern von vorhandenen Potenzialen und Ressourcen ausgeht und diese explizit in den Vordergrund stellt. Entsprechend geht es in dem Projekt vor allem um Konzepte und Verfahren, die darauf abzielen, die gesellschaftliche Teilhabe durch die Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe von älteren Migranten/innen zu verbessern. Die primäre Aufgabe des Projektes besteht darin, diesbezügliche innovative Ansätze zu eruieren und praktische Umsetzungsvorschläge zur Partizipation von älteren Menschen ausländischer Herkunft in den beteiligten Ländern zu erarbeiten.

Die Durchführung des Projektes umfasste folgende Arbeitsschritte:

- Entwicklung von Kriterien zur Bestimmung des innovativen Charakters von Projekten, Verfahren und Initiativen zur sozialen Integration älterer Migranten/innen
- Recherche und Auswahl von 18 innovativen Projekten, Initiativen etc. in den vier beteiligten Ländern
- Durchführung eines länderübergreifenden Workshops mit den Vertreter/innen der ausgewählten Projekte und Initiativen
- Analyse der Rahmenbedingungen zur sozialen Integration älterer Migranten/innen in den vier Ländern
- Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit mit Vertreter/innen aus Politik, Verbänden und Selbstorganisationen der beteiligten Länder u.a. im Rahmen eines Projektbeirates

Auf der Grundlage der Projektergebnisse wurden Empfehlungen für die Politik sowie die Alten- und Migrantenarbeit abgeleitet. Diese sollen im Rahmen des Workshops vorgestellt und diskutiert werden.

Weitere Informationen zum Projekt, insbesondere zu den recherchierten und ausgewählten Projekten und Initiativen, finden Sie auf der Projekt-Homepage www.migranten-initiativen.org. Der Abschlussbericht des Projektes wird in der BaS-Schriftenreihe „Praxisbeiträge zum bürgerschaftlichen Engagement im Dritten Lebensalter“, Band Nr. 14 (Verlag Peter Wiehl) veröffentlicht.

Projektträger: Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros e.V., Bonn

Europäische Koordination: Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB), Köln

Nationale Partner:
Deutschland: Seniorenbüro Hamburg
Belgien: STEBO, Genk
Niederlande: The Netherlands Institute for Care and Welfare, Utrecht
Österreich: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Wien.

Finanzielle Förderung: Europäische Kommission, GD Beschäftigung und Soziales und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.3

Ältere und alt gewordene Menschen mit Behinderungen – zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003

Donnerstag, 8. Mai 2003

14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Zusammenwirken von Altenhilfe und Behindertenhilfe**

Dr. Peter Gitschmann, Direktor, Behörde für Soziales und Familie der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Soziales und Integration, Referat Eingliederungshilfe

- **Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung – der demographische Wandel und seine Herausforderung an die Behindertenhilfe**

Bettina Winter, Leiterin des Referats Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Rheinland-Pfalz, Mainz

- **Ambulante Betreuung und Pflege älterer Menschen mit Behinderungen**

Wolfgang Wessels, Geschäftsführer, Landesverband für Körper- und Mehrfachbehinderte e.V., Düsseldorf

Zusammenwirken von Altenhilfe und Behindertenhilfe

Peter Gitschmann

1. Demographische Aspekte und bestehende Versorgungsstrukturen

Mehr als die Hälfte aller behinderten Menschen in Deutschland ist bereits über 65 Jahre alt; nicht nur der Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung wächst, sondern mit ihm auch die Zahl an betagten kranken und behinderten Menschen.[1] Es zeigt sich, dass die Gruppen der Schwerbehinderten und der Älteren bzw. die Zielgruppen der Behinderten- und der Altenhilfe und Pflege bereits heute eine erhebliche Schnittmenge aufweisen. Zwar ist die statistische Lebenserwartung z.B. geistig behinderter Menschen noch ca. 10 Jahre niedriger als die der Gesamtbevölkerung; dies hat jedoch gerade in Deutschland historische Gründe. Infolge der bis 1945 praktizierten Vernichtungspolitik treten erst in den letzten Jahren, auch im Zuge verbesserter medizinischer Vorsorge, Förderung und Begleitung, zunehmende Annäherungen der ferneren Lebenserwartungen behinderter und nicht-behinderter Menschen zutage.[2]

In den nächsten Jahren wird somit ein in Deutschland neues Phänomen verstärkt hervortreten und den bereits bestehenden Trend verstärken: Der in den Versorgungsstrukturen der Behindertenhilfe – insbesondere für geistig und seelisch behinderte sowie für schwerst-mehrfachbehinderte Menschen – lebende Teil der Behinderten „altert“ und wächst erstmals ins Rentenalter hinein.

Insgesamt finden sich in stationären Behindertenhilfeeinrichtungen in Deutschland 142.000 Bewohner/innen; 66 % sind geistig behindert, 19 % seelisch behindert, 19 % körperlich und sonstig behindert.[3] 12 % der 142.000 Bewohner/innen (17.000) von Behinderteneinrichtungen sind heute bereits über 65 Jahre alt[4], 55 % (78.000) weisen einen bereits erheblichen Pflegebedarf auf.[5]

Allerdings ist nur ein Teil der alternden behinderten Menschen bereits – über Versorgungen in den Lebensfeldern Wohnen, Beschäftigung, Freizeit – in die Rehabilitations- und Eingliederungshilfestrukturen integriert[6]; zahlreiche alt werdende Menschen mit z.B. geistiger Behinderung leben – noch – bei ihren Eltern bzw. Familien[7] und nehmen eher punktuell ambulante oder teilstationäre Angebote wahr.

Bei einigen Behinderungsarten, vor allem dem Down-Syndrom, setzt der verstärkt merkbare körperliche und psychische Alterungsprozess bereits ab dem ca. 40. Lebensjahr, verbunden mit motorischen Störungen, beginnender Demenz und Depressionen ein. Diese Personengruppe wäre bei dem Zugang zu künftig vernetzteren Strukturen gesondert zu berücksichtigen. Die Ablösungsprozesse behinderter Menschen, z.B. aus dem Arbeitsleben und aus dem engeren

1) Vgl. Bundesministerium f. Arbeit u. Sozialordnung, Die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation. Vierter Bericht der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 13/9514), Bonn 1998, Ziff. 10.1, S. 105.

2) Vgl. E. Komp, Geistig behinderte Menschen im Alter – Möglichkeiten und Grenzen der Altenhilfe; in: G. Holz / ISS e.V. (Hrsg.), Geistig behinderte Menschen im Alter. Dokumentation der Fachtagung (Institut f. Sozialarbeit u. Sozialpädagogik e. V., ISS-Aktuell 41/1995), Frankfurt/M. 1996; S. 4.

3) Nach U. Schneekloth / U. Müller, Hilfe- und Pflegebedürftige in Heimen (Endbericht zur Infratest-Repräsentativerhebung im Forschungsprojekt „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in Einrichtungen“), Stuttgart et al. 1998, S. 34.

4) Ebd., S. 91.

5) Ebd., S. 99.

6) Zur Betreuungspraxis vgl. M. Bleeksma, Mit geistiger Behinderung alt werden, Weinheim/Basel 1998.

7) Vgl. Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (Hrsg.), Altwerden mit geistiger Behinderung, Marburg 1997, S. 2.

familiären Kontext in andere Wohnformen, benötigen spezifische Vorbereitung und Begleitung; hierauf verweisen auch aktuelle Verlautbarungen der WHO.[8]

Welche Angebote der Tagesstrukturierung, Förderung und Beschäftigung sollen zukünftig den immer zahlreicher wegen Erreichens der Altersgrenze aus den Werkstätten ausscheidenden behinderten Menschen zur Verfügung stehen? Inwieweit sind die Wohn- und Betreuungsstrukturen der Behindertenhilfe auf die mit wachsender Alterung einhergehenden, wachsenden Betreuungs- und Pflegebedarfe der Behinderten bereits eingestellt? Wie kann das fachpolitisch bedeutsame „Zwei-Milieu-Prinzip" gewahrt werden, wenn altersbedingt der Tagesaufenthalt in der Werkstatt oder der Tagesförderstätte entfällt? Inwieweit unterscheiden sich die denkbaren, in der Behindertenhilfe neuen oder anzupassenden Versorgungsstrukturen eigentlich von den vorhandenen Angeboten der offenen Altenhilfe und der Pflege? Inwieweit unterscheiden sich die Bedürfnisse der Zielgruppen alt werdender und ggf. auch pflegebedürftig werdender Erkrankter und Behinderter von denen der – zu erheblichen Teilen ebenfalls behinderten (s.o.) und pflegebedürftigen – Älteren so signifikant, dass getrennte Versorgungsangebote vorgehalten werden müssen?

Welche zusätzlichen Aspekte eröffnet der vergleichende „europäische Blick" – welche Erfahrungen aus Nachbarländern (z.B. Dänemark, Niederlande) mit weniger gegliederten, stärker final orientierten Versorgungssystemen können herangezogen werden?

Diesen Fragen gilt es im Folgenden nachzugehen, Hypothesen zu entwerfen und ein Erprobungsprojekt zu skizzieren, welches geeignet ist, diese Fragen zu beantworten bzw. in der Beantwortung der Fragen zumindest weiterzuführen.

2. Ziele / Paradigmen der modernen Behinderten- und Altenhilfe

Rehabilitation und Teilhabe orientieren sich an den für alle Konzepte moderner Behindertenpolitik gültigen Grundsätzen der Normalisierung, Selbstbestimmung, Integration und Regionalisierung, wonach behinderte Menschen gleiche Chancen zur Gestaltung ihres Lebens erhalten sollen wie Menschen ohne Behinderung. Sie sollen soweit wie möglich selbst bestimmen können, wo und wie sie leben möchten und welche Ausbildungs- und Arbeitsangebote sie wahrnehmen. In der konkreten Ausgestaltung des Hilfesystems sollen sie beteiligt werden. Diese Grundsätze haben mit der 1994 ins Grundgesetz (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) eingefügten Antidiskriminierungsvorschrift in Deutschland Verfassungsrang erhalten. Mit diesem gegenüber allen staatlichen und öffentlichen Organen unmittelbar geltenden Recht wurde der Rechtfertigungsmaßstab für nachteilige Ungleichbehandlungen verschärft und die grundsätzliche Verpflichtung zu ausgleichenden Maßnahmen unterstrichen. Mit dem zum 1. Juli 2001 in Kraft getretenen Sozialgesetzbuch IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – wurde das vorstehende Paradigma für das gesamte Sozialrecht konkretisiert.[9]

Das verfassungs- wie sozialrechtlich bestimmte Normalisierungsprinzip ist sowohl Maßstab für die Beurteilung der Ist-Situation im umfassend verstandenen Hilfesystem wie auch Kriterium bei den Weiterentwicklungsvorstellungen, die zudem auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Trägern, Betroffenen und Interessenvertretungen setzen.

Die Zielstellungen moderner Altenhilfe lassen sich ebenfalls mit den Begriffen Normalität, Selbstbestimmung, Integration und Regionalisierung erfassen.

Die Gegenüberstellung zeigt, dass von den allgemeinen Zielen über notwendige Strukturen bis hin zu den Weiterentwicklungsperspektiven eine deutliche Schnittmenge von Behinderten- und Altenhilfe angenommen werden kann.[10] Dies gilt nicht nur für die offene Altenhilfe, sondern für die die Pflege einschließende, umfassend verstandene Altenhilfe sogar in noch weitergehendem Maße, da hier das Auf-Hilfe-Angewiesen-Sein und Verfügen über nur noch eingeschränkte Selbsthilfepotenziale ebenso kennzeichnend für das Gros der „Klienten" des Systems ist wie in der Behindertenhilfe.

Erforderlich ist allerdings ein häufig erst noch zu entwickelndes, systemneutrales, auf die Subjekte des zu Gestaltenden und ihre Bedürfnisse orientiertes Denken: „Vom Denken in Behinderungsarten müssen wir zur personenbezogenen und bedürfnisorientierten Sichtweise gelangen."[11] – ein Satz, der analog für die Altenhilfe (hier noch stärker strukturbezogen: offene, geschlossene Altenhilfe, Pflege) formuliert werden kann. Ein AEDL-orientierter und gleichzeitig auf Förderung, Aktivierung und Partizipation ausgelegter Ansatz würde es erlauben, bisherige Unterscheidungen zwischen behinderten und anderen Älteren aufzugeben und ausgehend von biographisch begründeten Unterscheidungen und konkreten Lebensräumen (Beheimatungen) zu strukturieren. Allerdings müssen bei einer solchen Systementgrenzung und Anvisierung vernetzter Projekte die positiven Aspekte in der Wahrnehmung aller Akteure klar überwiegen: Für die Eingliederungshilfe wäre dies der Aspekt der Systemöffnung und -verbreiterung, für die behinderten Menschen die Normalisierungserfahrung, für Altenhilfe und Pflege die Standardentwicklung in Richtung der häufig als besonders gut ausgestattet erlebten Eingliederungshilfe.

---

8) Vgl. WHO + International Association for the Scientific Study of Intellectual Disabilities (IASSID), Health Issues and Practices Relative to Ageing Persons with Intellectual and Developmental Disabilities: Social & Health Policy (Draft V.2 06/Nov/98); hierin werden bezugnehmend auf die Ziele der „United Nations Principles for Older Persons" (Resolution 46/91) – independance, participation, care, self-fulfilment, dignity – und auf das seinerzeit laufende Internationale Jahr der Senioren (IJS) staatliche Untersuchungen zur Problematik befürwortet, es wird auf den entsprechenden Aus- und Fortbildungsbedarf hingewiesen, die Notwendigkeit der Beschäftigungsförderung für alternde behinderte Menschen betont, Vorbereitung auf den Ruhestand und Begleitung beim Übergang gefordert und die Thematik insgesamt als in der generationenübergreifenden gesellschaftlichen Solidarität zu platzierend bezeichnet.
Zur Gesamtthematik vgl. auch Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (Hrsg.), Persönlichkeit und Hilfe im Alter; Marburg 2000.

9) Vgl. P. Gitschmann, Mehr Selbstbestimmung und Teilhabe für behinderte Menschen – SGB IX als Reformchance; in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins … (NDV), Nr. 1 / 2002; S. 16–20.

10) So auch H. Ziller, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Altenhilfe; in: Hessisches Sozialministerium / Landeswohlfahrtsverband Hessen / Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (Hrsg.), Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung; Marburg 2001; S. 111–122.

11) Komp, a.a.O., S. 5.

3. Altern mit Behinderungen

Im letzten Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation werden die Themenbereiche Rehabilitation „auch für ältere Menschen“[12] und „Rehabilitation für alternde Behinderte“[13] zwar getrennt behandelt, der Bericht weist jedoch darauf hin, dass identische Grundbedürfnisse alter Menschen mit geistiger Behinderung und nicht-behinderter alter Menschen angenommen werden können:

- „nicht isoliert zu werden,
- in vertrauter Umgebung unter Beibehaltung gewachsener sozialer Beziehungen zu leben,
- Hilfen bei der Tagesstrukturierung und der Gestaltung der Freizeit zu erfahren,
- im Krankheits- oder Pflegefall von vertrauten Mitmenschen betreut zu werden, gegebenenfalls bis zum Sterbebeistand und
- eine ausreichende wirtschaftliche Grundlage im Alter zu haben“.[14]

Die subjektive Artikulation der Wünsche und Bedürfnisse älterer geistig behinderter Menschen erinnert ebenfalls stark an Ergebnisse vergleichbarer sozialgerontologischer Befragungen. Genannt werden:

- weitestmögliche Selbstständigkeit
- sinnvolle Tätigkeiten
- mitmenschliche Beziehungen
- erfüllende Erlebnisse.[15]

Auch der Prozess des Alterns bei geistig Behinderten und Menschen ohne Behinderung kann nahezu deckungsgleich beschrieben werden: Das Altern verläuft individuell, biographisch geprägt, ist verknüpft mit veränderten sozialen Rollen und einem spezifischen gesellschaftlichen Status und ist nicht identisch mit allgemeinen Abbauprozessen.[16] „Das Alter geistig behinderter Menschen stellt keine Sonderform des Alterns dar, die besonderer Hilfe-, Dienstleistungs- und Wohnformen bedarf.“[17] Ähnliches lässt sich für alternde seelisch behinderte Menschen formulieren, deren Bedürfnisse und Versorgungsbedarfe sich von denen gerontopsychiatrisch beeinträchtigter Älterer kaum unterscheiden, jedenfalls nicht so differieren, dass getrennte Versorgungssysteme geboten erscheinen.

4. Gemeinsamkeiten und Widerstände

Wenn vorstehende Thesen zutreffen, müsste es zentral um die Vernetzung[18] bestehender Angebote der Behindertenhilfe und der Altenhilfe gehen. Dieses Fazit ist jedoch keineswegs selbstverständlich: z.B. die in Baden-Württemberg vom dortigen Sozialministerium moderierte Fachdiskussion akzentuiert den systemübergreifenden Vernetzungsbedarf in neueren Verlautbarungen kaum mehr; vielmehr wird systemimmanent der entsprechende Ausbau des Behindertenhilfesystems geplant.[19] Bemerkenswert ist dabei die Perspektivenverengung auf diejenigen behinderten Menschen, die bereits im vorwiegend stationär geprägten, institutionalisierten Hilfesystem leben. Für diese nur einen kleinen Teil der Zielgruppe alternder/alter behinderter Menschen ausmachenden Betroffenen wird auch von der Forschung festgestellt, dass sich „die sozialen Beziehungen ... auf die betreuenden Institutionen (konzentrieren)“[20] , ohne dass darin etwa ein Problem oder Anlass für „öffnendes“ Handeln gesehen würde. Im Gegenteil: Seitens exponierter Verbandsvertreter wird für geistig behinderte Menschen z.B. lapidar festgestellt, „nach Ausscheiden aus dem Arbeitsleben verbringen die älteren Bewohner ihren Tag im Heim oder in einer sonstigen Wohnform“[21] – kein Gedanke mehr an das Zwei-Milieu-Prinzip also, aber natürlich folgt sofort der Hinweis auf die erforderlichen „zusätzlichen Personalressourcen“.[22]

---

12) BMAS, a.a.O., Ziff. 10.13, S. 110.

13) Ebd., Ziff. 10.15, S. 110/111.

14) Ebd., S. 111.

15) Befragung in westfälischen Behinderteneinrichtungen; nach: M. Buchka, Zur Lebens- und Betreuungssituation alter Menschen mit geistiger Behinderung in Wohnheimen und Werkstätten; zit. in Komp, a.a.O., S. 10/11.

16) Vgl. R. Trost / H. Metzler, Alternde und alte Menschen mit geistiger Behinderung in Baden-Württemberg, Stuttgart (Ministerium f. Arbeit, Gesundheit u. Sozialordnung) 1995, S. 27.

17) N. Mätzke, Zukünftige Herausforderungen für die Praxis und die Sozialpolitik; in: Holz, a.a.O., S. 39.

18) Hierbei wird „Vernetzung“ als Endstufe eines anspruchsvollen Annäherungsprozesses verstanden: vom Ausgangspunkt der Kommunikation (wörtl.: Verständigung, Verbindung, Zusammenhang, Umgang; in regionalen Systemen: allgemeiner, offener Informationsaustausch, Transparenz über Konzepte, Ziele, Leistungsstrukturen und Leistungsempfänger) über Kooperation (wörtl.: Zusammenarbeit, Zuordnung von Aufgabenbereichen; regional: gemeinsame Festlegung von Aufgabenbereichen, Zuständigkeiten und Schnittstellen, tatsächliche, den Verabredungen entsprechende Aufgabenwahrnehmung) und Koordination (wörtl.: gegenseitiges Abstimmen, harmonisches Zusammenwirken; regional: gemeinsames, übergreifendes Management, Steuerung der abgestimmten Aufgabenwahrnehmung) hinzu echter Vernetzung (wörtl.: organische, verbindliche Zusammenführung ehemals getrennter Teilsegmente zu einem neuen, eigenständigen Gebilde mit sachgerechter Binnenstruktur; regional: Leistungsverbund als einheitlicher Träger und „Lieferant“ aller Kernleistungen).

19) Vgl. G. Gerngroß-Haas, Menschen mit Behinderung im Alter. Leitlinien für neue Aufgaben in der Behindertenhilfe; in: Soziale Arbeit, Nr. 8 / 1999, S. 272–277 sowie Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Ältere Menschen mit Behinderung, Stuttgart 1999 (darin: Alltagsgestaltung für ältere Menschen mit geistiger Behinderung, S. 19 ff.)

20) E. Wacker, Konzepte aus der Sicht von Forschung und Lehre; in: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.), Behinderte Menschen im Alter. Eine soziale Herausforderung (Fachtagungsdokumentation), Köln 1999, S. 41.

21) G. Czytrich, Überlegungen der Wohlfahrtsverbände; in: Landschaftsverband Rheinland, a.a.O., S. 56.

22) Ebd.

Generell steht der Vernetzungsperspektive entgegen, dass die diesbezüglich „geforderten“ Systeme bisher völlig getrennt entwickelt wurden und aus jeweils einseitiger Sicht angeblich auf inkompatiblen Gegensätzen beruhen, da „an der Schnittstelle zwischen Behindertenarbeit und Altenarbeit zwei Denksysteme respektive zwei Hilfeideologien aufeinandertreffen. Der Ideologie des „Förderns“ auf der einen Seite steht die Ideologie des „Versorgens“ auf der anderen Seite gegenüber.“[23] Diese Einschätzung ist zwar objektiv falsch, nimmt sie doch die inzwischen jahrzehntelange Konzeptdiskussion der Altenhilfe und Altenpolitik und den vollzogenen Paradigmenwechsel vom Defizit- zum Kompetenzansatz ebenso wenig zur Kenntnis wie die zahlreichen einschlägigen programmatischen Aussagen der modernen Sozialgerontologie und die aus ihnen folgende innovative Praxis. Sie prägt aber dennoch das „Feindbild“ der Altenhilfe aus Sicht der Behindertenhilfe bis heute; in den letzten Jahren sind die in spezifischer Weise „verarbeiteten“ Erfahrungen mit den von der Pflegeversicherung bewirkten Umwälzungen (stärkere Personen- und Marktorientierung, Förderung informeller und preisgünstiger Hilfen, nicht bedarfsdeckendes Zuschussprinzip) hinzugekommen, die als Veränderungen interpretiert werden, die es der Behindertenhilfe unbedingt zu ersparen gilt. Im Extremfalle kommt es zu einer regelrechten „Verteufelung“ der Pflege – sie „erniedrige die Menschen zu Objekten, erst die pädagogische Betreuung achte den behinderten Menschen als Subjekt“ – und zu einer „Mischung sozialpolitisch aufgebrachter Rhetorik der Betroffenenvertretung, gepaart mit einer berufspolitischen Abgrenzung der Pädagogik gegenüber der Pflege“.[24] Die gleiche Haltung führt dann zu Pauschalaussagen wie der, Altenheime böten „keine geeignete Alternative, da unter den gegenwärtigen Bedingungen eine Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse dieses Personenkreises (= alternde Menschen mit geistiger Behinderung, P. G.) nicht gewährleistet ist“[25], oder „kommunale Altenheime sind nicht geeignet, diese Aufgaben wahrzunehmen.“[26]

Spiegelbildlich hierzu sind Selbsteinschätzungen und Abwertungen zu sehen, wonach „die Einrichtungen der Behindertenhilfe sich durchaus in der Lage sehen (...), auch Behinderte im Alter zu pflegen, dass aber umgekehrt Altenpflegeheime (...) nicht in der Lage sind, pflegebedürftige Behinderte zu pflegen. Das Know-how der behinderungsbedingten Aspekte kann nicht eingebracht werden, während das umgekehrt bei den Pflegeaspekten in den Behinderteneinrichtungen der Fall sein kann!“[27]

Gleichzeitig wird in der aus Sicht der Behindertenhilfe geführten Diskussion betont, das Normalisierungsprinzip müsse bei der Schaffung von Wohn- und Lebensformen für alte Menschen mit geistiger Behinderung Maßstab sein,[28] was die Nutzung geeigneter Altenhilfeangebote ja wohl einschließt. Zu überwinden ist offenbar die in den Köpfen der Systemakteure insbesondere der Behindertenhilfe (Altenhilfe und Pflege erscheinen entgegen manch fachlicher Expertise[29] da offener für neue grenzüberschreitende Entwicklungen und Zielgruppen) vorhandene Fiktion des notwendigen Anders-Sein-Müssens und Sich-Abgrenzen-Müssens vor den Gefahren, die von einer Öffnung angeblich ausgehen. Dabei geht es nicht darum, die Grundüberzeugungen und handlungsleitenden Ziele wie Versorgungsansätze zu „überwinden“, sondern angebracht erscheint eine gemeinsame Ziel- und Konzeptdiskussion, die geeignet ist, bisher getrennte Theorie- und Praxisprozesse sinnvoll zu integrieren. Dies geht allerdings weit über den bisher allenfalls eingeräumten „Gedankenaustausch – auch mit der Altenhilfe“[30] hinaus, und setzt die Einsicht in die „Sinnwidrigkeit“ der Trennung von Eingliederungshilfe und Pflege voraus, so dass stattdessen Zusammenarbeit und gemeinsame Kostenträgerschaft angestrebt wird.[31]

5. Vernetzungsperspektiven

Hilfreich bei der Überwindung der gegenseitigen Ängste von Behinderten- und Altenhilfe könnte auch die Wahrnehmung anderer nationaler Systeme sein: In den sozialpolitisch regelmäßig als vorbildlich erwähnten Niederlanden beispielsweise ist die in der Bundesrepublik scheinbar so zwingende Systemtrennung völlig unbekannt. Die häusliche Betreuung und Pflege behinderter und alter Menschen wird ganz selbstverständlich seitens der vernetzten kommunalen Dienste für Familienpflege, Alten- und Krankenpflege sichergestellt.[32] Wohnmöglichkeiten für auf stationäre Betreuung angewiesene behinderte Menschen werden selbstverständlich auch und gerade in Pflegeheimen angeboten (die sich wiederum durch eine starke rehabilitative Orientierung auszeichnen) und von der allgemeinen Volks-Pflegeversicherung (AWBZ) finanziert.[33] Alle Leistungen zugunsten behinderter Menschen folgen einheitlichen, übergreifenden Zielen der „vollen Beteiligung an der Gesellschaft“, der „Erreichbarkeit“ von Einrichtungen (und Angeboten), der „Zugänglichkeit“ der physischen Umgebung und der „Brauchbarkeit“ der angebotenen Lösungen.[34]

23) Gerngroß-Haas, a.a.O., S. 40.

24) Darstellung und Einschätzung der Hamburger Debatte über Pflegeversicherungsleistungen für Behinderte: W. Schütte, Liebgewonnene Fürsorge?; in: standpunkt: sozial, Nr. 3 / 1998, S. 38, 47.

25) Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (Hrsg.), Altwerden mit geistiger Behinderung, Marburg 1997, S. 6 (wiederholt inhaltsgleich auch in BuV LH e.V., Positionspapier „Alternde und alte Menschen mit geistiger Behinderung und hohem Hilfebedarf“; Marburg 2002).

26) Ebd., S. 17.

27) Ergebnisse der AG „Abgrenzung Eingliederungshilfe“; in: Landschaftsverband Rheinland, a.a.O., S. 85.

28) Bundesvereinigung Lebenshilfe 1997, a.a.O., S. 3.

29) Z.B. H. P. Tews, Behindertenpolitik für ältere Menschen mit geistiger Behinderung; in: Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA) (Hrsg.), Versorgung und Förderung älterer Menschen mit geistiger Behinderung (Expertisen zum Dritten Altenbericht der Bundesregierung, Band 5); Opladen 2001; S. 11–42.

30) Wacker, a.a.O., S. 43 (ähnlich: Gerngroß-Haas, a.a.O., S. 277.

31) So R. Lempp, Geistige Behinderung im Lebenslauf; in: DZA 2001, a.a.O.; S. 138.

32) Vgl. Ministerium f. Gesundheit, Gemeinwohl und Sport Niederlande / Interministerieller Ausschuss für zusammenhängende und koordinierte Politik für Personen mit einer Behinderung und/oder chronischen Krankheit ISG), Behindertenpolitik in den Niederlanden, Den Haag 1998 (Reihe Fact Sheet); S. 4.

33) Vgl. ebd., S. 5

34) Ebd., S. 2

Zusammenfassend diskutiert und real entwickelt wird dieser regionalisierte, subjektorientierte Vernetzungsansatz nicht nur in den Niederlanden, sondern auch in den USA, Großbritannien, Dänemark und Schweden etc. überwiegend unter der Überschrift **„Community Care“**. In diesem ganzheitlichen Konzept wird der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der behinderten Menschen der maßgebliche Stellenwert zugemessen, wonach zuerst ihre Selbsthilfefähigkeit gefordert, aber auch gefördert wird, daneben die „kleinen“ Netzwerke der Familie, Nachbarschaft und „Community“ eintreten sollen, und die professionellen Helfer und Dienstleister einerseits das Gesamtsystem und die behinderten Menschen darin stützen, andererseits aber bewusst in eine nachrangigere Rolle als direkte Leistungserbringer zurücktreten.

Ausgangspunkte der gemeinsamen Diskussion sind die Ziele Normalisierung, Selbstbestimmung, Integration und Regionalisierung, die für Behinderten- wie Altenhilfe und Pflege gleichermaßen grundlegend sind. Mit Blick auf die Bedürfnisse alt werdender Behinderter wie Nicht-Behinderter kann als Grundanforderung an ein angemessenes, integriertes Versorgungssystem zunächst formuliert werden, dass die maximal erreichbare Selbständigkeit und Autonomie zu fördern ist, indem insbesondere optionale, niedrigschwellige ambulante und teilstationäre Hilfen ein den jeweiligen Vorstellungen entsprechendes Wohnen mit ausgewählten Unterstützungs-, Betreuungs- und Versorgungsleistungen ermöglichen.

Basis entsprechender Entwicklungen ist ein neues Rollenverständnis aller Beteiligten: Die alternden behinderten und nicht-behinderten Menschen sind nicht mehr „Klienten“ eines Versorgungssystems, sondern in erster Linie Bürger/innen mit Rechten und Pflichten in der örtlichen Gemeinschaft, die gezielt benötigte Dienstleistungen nutzen. Dementsprechend müssen die Einrichtungen und Dienste der Alten- und Behindertenhilfe von „Versorgern“ zu Dienstleistern und Assistenten werden, der Kostenträger Sozialhilfe wird parallel zusätzlich zu seiner Rolle als fürsorgender Leistungsbewilliger (die er weiterhin in entsprechenden Fällen hat) zum Vereinbarungspartner der Dienstleister und der „Kunden“ mit Sozialmanagementfunktionen.

Geeignete Gruppen alternder behinderter Menschen sollten dem Normalisierungsanspruch und dem vorstehenden Rollenverständnis folgend über ein Persönliches Budget[35] in gleicher Weise wie häufig über hinreichendes Alterseinkommen verfügende nicht-behinderte Alternde in die Lage versetzt werden, diejenigen Leistungen in der Quantität und Qualität und zu dem Preis einzukaufen, wie es ihnen zur Deckung des jeweiligen Bedarfs angemessen erscheint.

Die Angebotsstrukturen selbst sollten sämtlich auf ihre Öffnungspotenziale hin geprüft werden. Insbesondere die vorhandenen Altenhilfe- und Pflegestrukturen sollten in die Lage versetzt werden, alternden behinderten Menschen adäquate Angebote des Wohnens, der Freizeitgestaltung, Beratung, Betreuung und Versorgung zu unterbreiten. Die vorhandenen Behindertenhilfestrukturen sollten ebenfalls Angebotsdiversifizierungen vorsehen, die geeignet erscheinen, das Altern der vorhandenen Klientel mit angemessenen und angepassten Angeboten zu begleiten. Für die Werkstätten kann dies z.B. heißen, durch Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen (Teilzeitmöglichkeiten) und Anpassung der Arbeitsplätze ein schrittweises Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess als Alternative zum abrupten Ruhestand zu ermöglichen.[36] Wohnangebote für Behinderte müssen sich auch auf bereits ältere oder alte „Neuzugänge“ aus dem bisherigen Familienverbund einstellen; gleiches gilt für Freizeitgestaltungs- und Betreuungsangebote. Dabei müssen veränderte bzw. zusätzliche Angebote allerdings nur insoweit geschaffen werden, als nicht durch angepasste und geöffnete Altenhilfe- und Pflegeangebote seitens des „anderen“ Systems bereits hinreichende Optionen zur Verfügung stehen.[37]

All diese Strukturveränderungen und Integrationsbemühungen benötigen sozialpolitische Ermunterung und Unterstützung; auch in der Sozialverwaltung sind Ressort- und Haushaltsgrenzen zu überprüfen, verschiedene Finanzierungssysteme mehrerer staatlicher/öffentlicher Ebenen (Rehabilitation – Eingliederungshilfe – Pflege – Altenhilfe; Sozialversicherungsleistungen – Sozialhilfe – Zuwendungen) zu integrieren, systemübergreifende Subjektförderungsansätze zu implementieren und das Denken in Netzwerken und kleinräumigen Gemeinschaften einzuüben.[38]

6. Modellprojekt „Alter und Behinderung“ in Hamburg

Konkrete Erprobungen systemübergreifender Ansätze sollten zunächst im offenen – ambulanten Bereich stattfinden. Denkbar sind hier zahlreiche Modelle wie z.B.

- stadtteilintegriertes, generationenübergreifendes, betreutes Wohnen behinderter und nicht-behinderter Menschen,
- „Vorbereitung auf den Ruhestand“ in Kooperation von Werkstätten für behinderte Menschen, Tagesförderstätten, Wohngruppen, Altentagesstätten und Altenbildungsangeboten,
- stadtteilintegrierte, offene Begegnungs- und Freizeitgestaltungsangebote für behinderte und nicht-behinderte ältere Bürger/innen,

aber auch

- stationäres Wohnen mit integrierter, qualifizierter pädagogischer Förderung und Fachpflege.

Als ein bereits implementiertes Beispiel soll abschließend das derzeit in Hamburg-Bergstedt durchgeführte Modellprojekt eines integrativen, offenen Begegnungsangebotes für ältere behinderte und nichtbehinderte Menschen angesehen werden, welches aus dem Bundesaltenplan und seitens der Hamburger Behörde für Soziales und Familie gefördert wird.[39]

35) Vgl. zum Stand der aktuellen Diskussion P. Gitschmann, Modellvorhaben zu „persönlichen Budgets“ – Unter-schiede und erste Erfahrungen – in dieser Dokumentation.

36) Vgl. BV Lebenshilfe 1997, a.a.O., S. 9 f.

37) Vgl. insgesamt auch die ursprünglich ähnliche Orientierung im Sozialministerium Baden-Württemberg, Wohnen und Betreuung älterwerdender und alter behinderter Menschen. Leitlinien und Grundsätze, Stuttgart 1998.

38) Vgl. auch Mätzke, a.a.O., S. 44/45.

39) Nähere und aktuelle Informationen können auch beim Projektträger (Leben mit Behinderung Hamburg – Sozialeinrichtungen gGmbH, Postfach 60 53 10, 22248 Hamburg) erbeten werden.

Das Konzept basiert auf einer Betroffenenbefragung aller in dezentralen, stationären Behindertenwohngruppen des Stadtteils lebenden älteren behinderten Menschen. Deren hinsichtlich eines gewünschten Freizeit- und Begegnungsangebots geäußerten Wünsche und Bedürfnisse wurden in das Begegnungsstättenangebot umgesetzt, bei dem derzeit 2 Gruppen älterer behinderter Menschen an 2 Tagen pro Woche den Treffpunkt aufsuchen, dort gemeinsame Aktivitäten einschließlich eines Mittagstisches unternehmen und ausloten, welche Begegnungen und Gemeinsamkeiten mit den anderen Nutzergruppen der Begegnungsstätte schrittweise entwickelt werden können. Die ersten „Meilensteine“ (Gewinnung der Nutzer, Gruppenbildung, Anbahnung von Kontakten) wurden bis zum Frühjahr 2003 erfolgreich absolviert. Die Nachfrage und Angebotsakzeptanz der im Stadtteil lebenden älteren behinderten Menschen ist hoch; unter der Voraussetzung gegebener „Gruppenfähigkeit“ aller Teilnehmenden kann die Kontaktaufnahme und Gruppenbildung schnell gelingen. Die Anbahnung der „integrativen“ Kontakte ist zwar schwierig, aber möglich; verallgemeinerbare Perspektiven für Vernetzung offener Angebote deuten sich an.

Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung – der demographische Wandel und seine Herausforderung an die Behindertenhilfe

Bettina Winter, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Referatsleiterin Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit

Die demographische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland wird bei den gesellschaftlichen Realitäten zu einer Institutionalisierung von Hilfen für ältere und alte Menschen führen. Dies gilt auch für Menschen mit Behinderung. So sind in der Behindertenhilfe zwei unterschiedliche, sich aber nicht ausschließende Entwicklungen zu beobachten.

Auf der einen Seite findet die Deinstitutionalisierung von Angeboten in Umsetzung des § 3 Bundessozialhilfegesetzes („ambulant vor stationär") durch den Auf- und Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten, von ambulanten Diensten und des Betreuten Wohnens statt, und auf der anderen Seite die Vorbereitung der stationären Angebote auf die Bedürfnisse der älter werdenden und alten Menschen mit Behinderung. Sozialplanung muss deshalb beide Entwicklungen berücksichtigen und adäquate Versorgungsangebote entwickeln und sicherstellen. Konzeptionelle Anforderungen müssen somit fachlich fundiert, in der Infrastruktur umsetzbar und finanzierbar sein.

Aufgrund der demographische Entwicklung und der Verbesserungen und der Fortschritte von Medizin und Rehabilitation werden in den Angeboten der Behindertenhilfe in den nächsten Jahren geistig, seelisch und körperlich behinderte Menschen in einer Größenordnung alt werden, dass sie mit ihren Bedürfnissen und Anforderungen das Profil der Behindertenhilfe verändern werden. Um diese Aussage zu belegen, richten wir einen Blick auf Hessen und die von Prof. Dr. Elisabeth Wacker vorgestellten Zahlen zur Populationsentwicklung: *„Finden wir noch 1995 unter den Erwachsenen in hessischen Einrichtungen nur knapp elf Prozent 55 bis 64-jährige und etwa 8 % über 65-jährige Personen, so steigen diese Zahlen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf knapp 15 Prozent bzw. etwa 10 Prozent an ... Bei Weiterbestehen der vorrangig stationären Wohnformen insbesondere für ältere Menschen mit geistiger Behinderung werden bereits im Jahr 2005 in Hessen knapp 30 % der erwachsenen Heimbewohner(innen) älter als 55 Jahre sein" Wacker, E. (2001).*[1]

Diese absehbare Veränderung stellt die Anbieter und Kostenträger vor die große Herausforderung, ihre Angebote sukzessive und planvoll auf die Bedürfnisse der älter und alt werdenden Menschen einzustellen. Auch die Selbsthilfe der Menschen mit Behinderung und ihrer Angehörigen ist hier gefordert, den notwendigen Beitrag zur Formulierung der Wünsche nach Selbstbestimmung und Partizipation zu erbringen.

Die o.g. Entwicklungen führen jetzt dazu, dass sich Anbieter und Kostenträger von Angeboten für Menschen mit Behinderung der Frage öffnen müssen, in welcher Umgebung und mit welchem Unterstützungsangebot Menschen mit Behinderung in Zukunft alt werden. In jenen Einrichtungen, in denen schon ältere Menschen leben, wurde bisher versucht, praktikable „Einzelfalllösungen" zu finden. Diese waren jedoch meist ohne ausreichende Finanzierung durch reguläre Kostenträger entwickelt worden und damit immer in Gefahr, aufgegeben zu werden. Gemeinsam ist den bisherigen Ergebnissen, dass viele Einrichtungsträger „kleine Lösungen" für ihre älter werdenden Menschen mit Behinderung gefunden haben, die aber bei der absehbaren Zunahme der Personengruppe nicht mehr funktionieren. Es müssen also konzeptionelle Lösung gefunden werden, die den inhaltlichen Wünschen und Bedürfnissen der älteren und alten Menschen mit Behinderung entsprechen und auf der Rechtsgrundlage des BSHG und der Sozialgesetzbücher finanziert werden. Bei einem Thema mit dieser Bedeutung und Komplexität ist eine überregionale und nicht Interessen geleitete Steuerung sinnvoll und notwendig.[2] Diese Rolle übernahm und übernimmt in Hessen das Sozialministerium.

Beispielhafte Herangehensweise: Das hessische Projekt „Lebensräume ältere Menschen mit Behinderung"

Die Notwendigkeit einer landesweiten Koordinierung dieses Prozesses erkannten das Hessische Sozialministerium und der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV), der überörtliche Sozialhilfeträger 1998. In diesem Jahr konstituierte sich unter Federführung des Hessischen Sozialministeriums und des LWV (Bereich Planung) eine Planungsgruppe mit dem Ziel, in zwei Jahren Fachliche Leitlinien und Empfehlungen für Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung vorzulegen.

In der Planungsgruppe waren die Liga der Freien Wohlfahrtspflege, die Landesarbeitsgemeinschaften Wohnen, Werkstätten für Behinderte und ambulante Dienste, der Landesverband der Lebenshilfe, die Landesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte, die Projektberatung Alten-, Behinderten-, Selbsthilfe, die Heimaufsicht und das Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg vertreten.

Die Planungsgruppe entschied sich, einen intensiven und offenen Prozess der fachlichen Auseinandersetzung mit der Thematik in Hessen anzustoßen. Dabei erhielt die Planungsgruppe die Rolle der Planung, Koordinierung, Organisation und Auswertung von Fachtagungen, Workshops und Umfragen zur Erreichung des Ziels.

Im Dezember 2000 legte das Sozialministerium gemeinsam mit dem Landeswohlfahrtsverband Hessen die fertig gestellten Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen für Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung der Öffentlichkeit vor.[3] Sie geben den Sozialplanern Handlungsanleitungen für die regionale und überregionale Planung und den Einrichtungsträgern und Diensten fachliche und rechtliche Hilfen für die Konzeption von Angeboten. Damit liefern sie die fachliche Voraussetzungen für die Umsetzung des § 93 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) für ältere Menschen mit Behinderung.

---

1) In: Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behindertung e.V.; Hessisches Sozialministerium; Landeswohlfahrtsverband Hessen (Hrsg.) Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung – Hessische Erfahrungen, Marburg, S. 60.

2) Siehe dazu auch Bettina Winter, Die Integration älter werdender behinderter Menschen in die Angebotsstruktur der Eingliederungshilfe – eine Herausforderung für Leistungs- und Kostenträger; in: Alt werden mit geistiger Behinderung, , S. 8–15, Dokumentation der Tagung des Heilpädagogischen Centrums Augustinum am 24.1.2000 in München und „Die Schaffung von Lebensräumen für ältere Menschen mit Behinderung – Der Auftrag der Politik bei diesem Prozess" in: Orientierung, Fachzeitschrift der Behindertenhilfe, 3/2001, S. 14–15.

3) Sie sind kostenlos zu erhalten beim Hessischen Sozialministerium, Dostojewskistr. 4 in 65187 Wiesbaden.

Die Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen für Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung

Basierend auf den Grundsätzen der hessischen Behindertenpolitik (Normalisierung, Selbstbestimmung, Individualität und Integration), den Erkenntnisse der Gerontologie (Kompetenzerhaltung und -förderung) und der Feststellungen, dass Altern ein individueller Prozess ist und Menschen mit Behinderung lebenslang spezifische Beratung und Unterstützung benötigen, wurden die Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen für folgende Bereiche formuliert:

Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand
• Werkstätten für Behinderte

Wohnen
• Ambulanten Dienste
• Betreutes Wohnen
• Wohneinrichtungen und -angebote

Hilfen und Angebote zur Gestaltung des Tages
• Alltagsgestaltende Angebote
• Freizeitgestaltung

Außerdem wurden konkrete Umsetzungshinweise für o.g. Bereiche gegeben, die als Handlungshilfe für Leistungserbringer und Kostenträger fungieren können, sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt.

2001 folgte die Herausgabe des Buches „Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung – Hessische Erfahrungen“.[4]

Umsetzung der Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen

Inzwischen werden die Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen nicht nur hessenweit auf den jeweiligen Verantwortungsebenen diskutiert, geprüft und angewendet. Hier nun eine Übersicht über die wichtigsten Aktivitäten in Hessen bis zum Januar 2003.

• Die kommunalen Spitzenverbände, der LWV als überörtlicher Kostenträger, die Kranken- und Pflegekassen und die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und der Selbsthilfe wurden vom Sozialministerium aufgefordert, in Stellungnahmen die Erfahrungen mit der Umsetzung der Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen darzustellen. Die Umfrageergebnisse wurden vom Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg ausgewertet. Darüber hinaus fand eine Bewertung der Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen im Vergleich mit anderen internationalen Entwicklungen statt. Hier in Kurzform die Ergebnisse:

1. Die Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen befinden sich auf internationalem Niveau.
2. Die konzeptionellen Vorgaben und inhaltlichen Ausrichtungen werden grundsätzlich unterstützt.
3. Die Koordination (eventuell ein Monitoring) des Anwendungsprozesses auf überregionaler Ebene wird eingefordert.
4. Die Bereitschaft zur Mitarbeit bei der Anwendung der Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen ist hoch bei den im Vorfeld am Prozess der Entstehung aktiv Beteiligten.

• Verbindliche Verabredungen für die Bereiche Wohnen und Gestaltung des Tages in Form von Leistungsvereinbarungen schließt der Landeswohlfahrtsverband Hessen (überörtlicher Sozialhilfeträger) in Umsetzung des § 93 BSHG ab.

• Das Sozialministerium hat untersuchen lassen, inwieweit in den Ausbildungsgängen und Fortbildungsprogrammen der gängigen Berufe in der Behindertenhilfe die Thematik „ältere Menschen mit Behinderung“ vorkommt und welcher Qualifizierungsbedarf dazu besteht.

• Unter der Federführung des Landesversorgungsamtes ist eine landesweite Arbeitsgruppe tätig, die sich mit den Fragen der Qualifizierung des Personals, der Sicherstellung der medizinischen und pflegerischen Versorgung und räumlichen Anpassung in Heimen befasst.

• Das Sozialministerium verlangt von Trägern der Behindertenhilfe, dass sie bei der Beantragung von Landesmitteln für neue Wohnheimplätze oder Ersatzplätze eine Gesamtdarstellung vorlegen, der zu entnehmen ist, wie die Bedürfnisse ältere Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden sollen.

Konzeptionelle Anforderungen und ihre Umsetzung

Menschen mit Behinderung möchten so lange wie möglich in ihrer vertrauten Umgebung wohnen bleiben können. Diesem Wunsch möchten die Wohnheimträger in der Regel auch nachkommen, sehen sich aber vor bauliche, personelle und konzeptionelle Probleme gestellt. Ein älterer Mensch mit Behinderung ist nicht automatisch gebrechlich und immobil. Das Gegenteil ist in der Regel der Fall. Behinderte Frauen und Männer, die in EU-Rente gehen und damit das vertraute Umfeld der Werkstatt verlassen, wollen und müssen alternative Beschäftigungs-/Freizeitangebote erhalten und alte Sozialkontakte pflegen sowie neue aufbauen können. Wenn altersbedingte Einschränkungen beginnen, wie Demenz und/oder Pflegebedürftigkeit, muss sichergestellt werden, dass die Betreuung und Versorgung der veränderte Situation Rechnung trägt.

Besondere Schwierigkeiten bereitet den Wohnheimträgern zzt. , dass behinderte Menschen, die ihre EU-Rente beziehen, nun eine angemessene Tagesstruktur benötigen, dass dies manchmal aber nur für eine einzige Person in einer Wohngruppe zutrifft. In einigen Jahren wird sich das Problem dahingehend gelöst haben, dass mehrere ältere Menschen einer Wohngruppe „zuhause“ bleiben. Deshalb

4) Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behindertung e.V.; Hessisches Sozialministerium; Landeswohlfahrtsverband Hessen (Hrsg.), in dem neben den Fachlichen Leitlinien und Empfehlungen alle wissenschaftlichen Beiträge, Beiträge von behinderten Menschen und ihren Angehörigen und eine Übersicht über die neun zwischen 1998 und 2000 durchgeführten Veranstaltung abgedruckt sind.

ist die aktuelle Situation vor allem eine organisatorische Herausforderung an die Träger. Entscheidend wird auch sein, ob eine Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Altenhilfe und der Behindertenhilfe in den Gebietskörperschaften gelingen wird. Vor dem Hintergrund der Gemeindefinanzen und der noch steigende Zahl der behinderten Menschen in Relation zur Gesamtzahl der Bevölkerung müssen sich alle Verantwortlichen darüber klar sein, dass bei der Sicherstellung der Versorgung vor allem eine Optimierung durch Kooperation und Koordination von Angeboten erfolgen muss.

Im Folgenden stelle ich die neuen Anforderungen dar und erläutere im Anschluss, welche Beiträge zur Bewältigung m.E. wer leisten kann und soll.

1. Qualifizierung des Personals

Zusätzlich zu den klassischen Berufsgruppen in der Behindertenhilfe wie den Heilerziehungspfleger(inne)n, den Sozialpädagogen/-arbeiter(inne)n und den Erzieher(inne)n werden in Zukunft auch Alten- und Krankenpflegekräfte gehören. Psychiatrisches Fachwissen wird in die Qualifikationen der Mitarbeiter(innen) einfließen müssen. Die Einrichtungsträger werden dazu perspektivisch multiprofessionelle Teams zusammenstellen, die den Anforderungen an die Versorgung und den Freizeitbedarf älterer behinderter Menschen gewachsen sind. Das pädagogische und pflegerische Personal muss in die Lage versetzt werden, die altersbedingten Veränderungen der Bewohnerinnen und Bewohner zu erkennen. Die heilpädagogische Betreuung muss entsprechende altersspezifische Elemente enthalten, damit die neuen, veränderten Bedürfnisse berücksichtigt werden. Deshalb müssen Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote ihre Programme und Curricula jetzt schon auf die neuen Inhalte ausrichten.

Die Heimaufsicht hat in ihrer Funktion als beratende und kontrollierende Behörde darauf zu achten, dass ältere Menschen mit Behinderung entsprechend ihres Hilfebedarfs in den Einrichtungen der Behindertenhilfe oder nach dem SGB XI personell adäquat betreut werden.

Abgrenzungen und Gemeinsamkeiten im Bereich der gerontopsychiatrischen Versorgung sind zu erarbeitet. Dazu können die Psychiatrie-, Altenhilfe- und Behindertenhilfereferate in den Landeministerien Hilfestellung geben.

2. Sicherstellung der medizinischen und pflegerischen Versorgung[5]

Die medizinische Versorgung ist durch geeignetes ärztliches Personal sicherzustellen. Das heißt, dass neben den Hausärzten/innen auch die Psychiater/Gerontopsychiater/innen zu den zu konsultierenden Ärztinnen und Ärzten gehören. Alle notwendigen Heil- und Hilfsmittel müssen auch gerontopsychiatrisch erkrankte geistig behinderten Menschen erhalten. Die Kooperation mit einem gerontopsychiatrischen Zentrum ist, soweit es sinnvoll und möglich ist, anzustreben.

Besondere Bedeutung ist der Prävention beizumessen, da gerade bei älteren Menschen hohe präventive Potenziale vorhanden sind. Präventive Verhaltensweisen sind von den Betreuerinnen und Betreuern anzuregen und zu fördern.

Falls Krankenhausaufenthalte notwendig sind, sind die ärztlichen und pflegerischen Nachsorgestrukturen zu gewährleisten.

Die pflegerische Versorgung in den Einrichtungen der Behindertenhilfe ist sicherzustellen. Ist dies nicht möglich, muss ein Umzug in eine Einrichtung nach dem SGB XI erfolgen und dort sichergestellt werden, dass der Teilhabebedarf (SGB IX und Eingliederungshilfeanspruch BSGH) weiterhin gedeckt wird.

Zur Sicherung der medizinischen, pflegerischen und heilpädagogischen Versorgung ist die Heimaufsicht beratend einzuschalten. Ggf. müssen die Landesministerien als Rechtsaufsicht auf den Sicherstellungsauftrag der Kassenärztlichen Vereinigung und der Verbände der Krankenkassen aufmerksam machen.

3. Räumliche Anpassung

Einrichtungen der Behindertenhilfe müssen auch den Bedürfnissen von schwerstmehrfachbehinderten und alten behinderten Menschen entsprechen. Deshalb sind bei Neubauten und Umbauten Mobilitätseinschränkungen, Pflegesituationen und ein verändertes Ruhe- und Freizeitverhalten der Bewohner und Bewohnerinnen zu berücksichtigen. Dies wirkt sich auf das Raumprogramm und die Ausstattung aus. Wiedererkennungs- bzw. Orientierungshilfen helfen Menschen mit einer Demenzerkrankung, sich im Alltag der Wohngruppe zurecht zu finden. Die eingeschränkte Mobilität und Orientierung muss bei der Planung berücksichtigt und die baulich und Ausstattungshilfen soweit möglich kompensiert werden.

Dabei ist schon in der Planungsphase eine Zusammenarbeit zwischen Fachleuten beider Disziplinen, der Behindertenhilfe und der Gerontopsychiatrie, sinnvoll.

Werden Neu- und Ersatzbauten vom Landesministerium investiv gefördert, sollte dieses darauf achten, dass in der Planung und Realisierung o.g. räumliche Anforderungen erfüllt werden. Die Heimaufsicht hat bei der Erstellung der Konzeption und der Raumplanung beratend einzuwirken.

5) Näheres zur pflegerischen Versorgung von älteren und alten Menschen mit Behinderung siehe in Bettina Winter, „Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung – Ein Projekt der Hessischen Landesregierung“. In Pflegebedürftigkeit – Herausforderung für die Rehabilitation, Interdisziplinäre Schriften zur Rehabilitation, Band 11, S. 318 ff., hrsg. von. Franz Josef Oldiges et al., Ulm 2002.

Fazit

Im Jahr 2003 stehen den Landesministerien, den Anbietern von Angeboten und den Kostenträgern genügend Informationen zur Verfügung, wie und wo ältere und alten Menschen leben wollen und wie eine solche Versorgungsstruktur aussehen kann. Die demographische Entwicklung ist bekannt. Die rechtliche Situation ist eindeutig. Es gibt erste Erfahrungen in Wohnheimen mit älteren und alten Menschen mit Behinderung und es gibt Leitlinien und Empfehlungen. Nun müssen die oben genannten Akteure über Leistungsvereinbarungen die Bedingungen und Leistungen festschreiben und erste Erfahrungen sammeln und auswerten.

Die Landesministerien und -behörden können beratend Einfluss nehmen (Heimaufsicht) und bei Rechtsfragen (Eingliederungshilfe) Auskunft geben. In etlichen Bundesländern hat der Prozess auch mit unterschiedlichen Methoden begonnen. Ähnliche Entwicklungen sollten auch von den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und der Selbsthilfe auf den Weg gebracht werden. Gerade die Spitzenverbände haben die fachlichen und personellen Möglichkeiten, ihre beratende und unterstützende Rolle für die Lebensräume älterer Menschen mit Behinderung an- und ernst zu nehmen.

Leider wird m.E. das Thema und seine Dimension für die Veränderungen innerhalb der Behindertenhilfe von den meisten Beteiligten noch nicht ernst genug genommen. Da der Anpassungsprozess jedoch Jahre in Anspruch nehmen wird, ist es unabdingbar, rechtzeitig und qualifiziert die Angebote aufzubauen.

Autorin:

Die Autorin war von 1997 bis 2003 Leiterin des Referates „Frühförderung, ambulante Hilfen und teil- und vollstationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe“ im Hessischen Sozialministerium und hat das Projekt geleitet. Vom Mai bis Oktober 2002 war sie abgeordnet zum Arbeitsstab des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen in Berlin und ist jetzt Leiterin des Referates „Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit“ in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei.

Ambulante Betreuung und Pflege älterer Menschen mit Behinderungen

Wolfgang Wessels, Landesverband NRW für Körper- und Mehrfachbehinderte e.V.

Menschen mit Behinderungen erreichen heute meist ein Alter wie andere nichtbehinderte Menschen auch. Die Generation, die heute alt und behindert wäre, hat den NS-Staat nicht überlebt.

Das Wissen über das, was alt gewordene behinderte Menschen fühlen, denken und welche Lebensvorstellungen sie haben, ist gering. Aus der wissenschaftlichen Begleitung und der Befragung durch die Mitarbeiter des Modellprojektes „Unterstützter Ruhestand" ist bekannt, dass alt gewordene behinderten Menschen sehr wohl Vorstellungen zur Gestaltung ihres Lebensabends haben. Solche Vorstellungen haben auch Menschen, die geistig behindert sind oder schwere kommunikative Einschränkungen haben.

Der Landesverband NRW für Körper- und Mehrfachbehinderte e.V. hat sich im Rahmen eines Modellprojektes zum Ziel gesetzt, Formen der Unterstützung dieses Personenkreises im Übergang in den Altersruhestand zu entwickeln. Das Modellprojekt begann zum 1.11.2001 und wird am 31.10.2004 enden. Im Modellprojekt sind derzeit vier Mitarbeiter beschäftigt, die als Coaches bezeichnet werden. Die Coaches unterstützen behinderte Menschen in der Übergangsphase in den Altersruhestand etwa ein halbes Jahr vor und ein halbes Jahr nach dem Termin, an dem sie aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Die Methode der Unterstützung ist das Case Management. Aus den Interessen und Bedürfnislagen der behinderten Menschen wird gemeinsam mit ihnen erarbeitet, welche Inhalte sie ihrem bevorstehenden Ruhestand geben wollen. Entscheidend dabei ist, dass auf Ressourcen im Umfeld der behinderten Menschen zurückgegriffen bzw. neue Möglichkeiten der Freizeitgestaltung außerhalb des bisherigen Umfeldes erschlossen werden sollen. Die Unterstützung ist temporär und endet, wenn eine entsprechende sinnhafte Tätigkeit gefunden und umgesetzt worden ist. Unterstützt werden ausschließlich Personen, die nach dem 50. Lebensjahr aus dem Arbeitsleben ausscheiden.

Im Zuge des Assessmentverfahrens des Case Management-Prozesses lassen sich die Vorstellungen und Wünsche der Betroffenen ermitteln. Der Prozess der Ermittlung ist allerdings zeitaufwendig. In nicht wenigen Fällen lassen sich erst durch das Probieren verschiedener Tätigkeiten Interessen und Neigungen feststellen. Da das Case Management-Verfahren ursprünglich nicht für geistig behinderte oder in ihrer Kommunikation stark eingeschränkte Menschen entwickelt wurde, wird das Verfahren entsprechen angepasst.

Als oberste Priorität zu Aktivitäten im Ruhestand werden von den behinderten Menschen „Outdoor-Aktiviäten" genannt. Eine weitere Priorität liegt im Fernsehen und Radiohören oder die behinderten Menschen suchen Kontakte zu anderen Personen. Ledigleich ein sehr kleiner Teil nennt Hobbys oder Sportaktivitäten als Interesse.

Die behinderten Menschen äußern sehr vielfältige Wünsche, mit welchen Aktivitäten sie ihren Altersruhestand verbringen wollen. 91 % wollen Reisen, 76 % Musik hören, 56 % etwas für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden tun, 56 % interessieren sich für Tiere, 52 % für religiöse Inhalte, ebenfalls 52 % wollen wandern, 48 finden Sport interessant, 41 % spielen gerne Gesellschaftsspiele, 37 % interessieren sich für das Thema Ernährung und 34 % für kulturelle Veranstaltungen. Künstlerisch-kreative Tätigkeiten und sog. Hobbys kommen nur marginale Funktionen zu.

Viele der alt gewordenen behinderten Menschen verfügen nur noch über sehr kleine soziale Netze. Ihre Kontakte beziehen sich ausschließlich auf die Personen ihres professionellen Unterstützungssystems. Die verwandtschaftlichen Kontakte sind eingeschränkt, obwohl viele der behinderten Menschen sehr wohl noch familiäre Kontakte halten möchten. Den wenigen sozialen Bezügen steht der Wunsch nach Sozialkontakten auch über die familiären Bezüge hinaus entgegen.

Die Bereitschaft, behinderte Menschen zu unterstützen und in eigene Aktivitäten aufzunehmen, ist in der Bevölkerung relativ hoch. Es gibt bei den freiwillig engagierten Menschen einen Anleitungs- und Qualifizierungsbedarf im Umgang mit behinderten Menschen. In diesem Potenzial befinden sich große Ressourcen, die für die Fortentwicklung der Unterstützung alt gewordener behinderter Menschen nutzbar gemacht werden können.

Die Unterstützung alt gewordener behinderter Menschen wird im professionellen Bereich jedoch fast ausschließlich unter dem Aspekt der Versorgung gesehen. Das Alter der behinderten Menschen wird als doppeltes Handicap begriffen, dem man mit gesteigerter Versorgung zu begegnen hat.

Als Ort der Unterstützung der alt gewordenen behinderten Menschen wird fast ausschließlich die stationäre Einrichtung angenommen. Fallen familiäre Unterstützungsstrukturen aus oder können diese die Unterstützung nicht mehr hinreichend wahrnehmen, wird die stationäre Versorgung als das einzige Mittel der Hilfe wahrgenommen. Auch in der wissenschaftlichen Forschung ist die Familie des alt gewordenen behinderten Menschen ein relativ unbekanntes Wesen.

Charakteristisch für die Bewältigung des Altersruhestandes ist das deutliche Missverhältnis zwischen den Vorstellungen der alt gewordenen behinderten Menschen und dem tatsächlich organisierten Hilfeangebot. Der Aspekt der Teilhabe der alt gewordenen Menschen tritt in der professionellen Sichtweise weit hinter dem Aspekte der Versorgung zurück. In der Fremdwahrnehmung ist der Schutz- und Fürsorgegedanke, in der Selbstwahrnehmung der behinderten Menschen der Gedanke der Teilhabe dominierend. Zentraler Wunsch der alt gewordenen behinderten Menschen ist die Teilhabe an den gesellschaftlichen Möglichkeiten auf der Basis einer zuverlässigen Versorgung.

Die traditionelle Binnensichtweise vieler stationärer Einrichtungen verstellt die Wahrnehmung der tatsächlichen Bedürfnisse der alt gewordenen behinderten Menschen. In den Pflegeeinrichtungen, die in der Regel hoch betagte sehr schwer erkrankte Menschen versorgen, nimmt die Teilhabe der behinderten Menschen durchweg keinen Raum ein.

Ein besonderer Aspekt der ambulanten Unterstützung alt gewordener behinderter Menschen ist, dass viele von ihnen bis ins hohe Alter in Familien leben. Das Zusammenleben mit den Eltern führt teilweise dazu, dass die hoch betagten Eltern mit den behinderten, ebenfalls

alt gewordenen Kindern gemeinsam unterstützungsbedürftig werden. Es gibt bisher wenig Dienste, die sich diesem komplexen Bedarf in der oft symbiotischen Beziehung zwischen den Eltern und ihren behinderten Kindern stellen.

Der Unterstützungsbedarf der alt gewordenen Menschen ist in vielen Fällen vielschichtig, individuell unterschiedlich, bedarf differenzierter Kompetenz der am Unterstützungsprozess beteiligten Personen und ist in der Regel durch ein dritte Person zu koordinieren. Die verbliebenen Fähigkeiten der betroffenen Menschen und die Ressourcen aus dem familiären und außerfamiliären nichtprofessionellen Hilfesystem sind in die Hilfen einzubinden.

Es fehlen in besonderem Maße Dienste, die sich den unterschiedlichen Anforderungen zu stellen in der Lage sind. Der Personenkreis ist, so scheint es, bei den ambulanten Dienstleistungsanbietern noch gar nicht entdeckt. Die verschiedenartige Zuständigkeit zwischen Pflegeversicherung und Sozialhilfeträger trägt noch einmal dazu bei, bedarfsgerechte Dienste zu konzipieren, anzubieten und vorzuhalten. Das Fehlen geeigneter ambulanten Unterstützungsstrukturen fördert die Dominanz der stationären Lösungen.

Lassen Sie mich mein Referat mit einem Beispiel enden. Einer unserer Nutzer, ein geistig behinderter Mann, hatte am Ende seines Arbeitslebens einen Traum. Er wollte in New York auf einem Hochhaus stehen. Sein Betreuer und er brachten aus seinen Rücklagen von 2301 Euro das Geld zusammen, damit er mit einem speziellen Reiseveranstalter für behinderte Menschen nach New York fliegen und seinen Traum verwirklichen konnte.

Ich glaube, dass wir als professionelle Kräfte wieder verstärkt zuhören und spüren sollten, was einzelne behinderte Menschen wollen, wo ihre Ängste und Hoffungen sind. Wir sollten lernen, wie unser behinderter Mann zu träumen, trotz aller Einschränkungen kreativ zu sein und Hochhäuser zu besteigen, damit wir ein wenig mehr erkennen und sehen, was behinderte Menschen im Alter wollen.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.4

Erste Überlegungen zum Reformbedarf der Pflegeversicherung

Donnerstag, 8. Mai 2003

14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Erste Überlegungen zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung**

– aus Sicht der Pflegekassen

Harald Kesselheim,
Leiter des Bereichs Pflegeversicherung,
AOK-Bundesverband, Bonn

– aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege

Ursula Wetzel,
Leiterin des Referats Altenhilfe,
Deutscher Caritasverband, Freiburg

– aus Sicht der Kommunen

Ursula Friedrich,
Beigeordnete des Deutschen
Landkreistages, Berlin

- **These zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung**

Roland Borosch,
Ministerialrat, Referat Pflegepolitik,
Heimgesetz, Ministerium für Gesundheit,
Soziales, Frauen und Familie,
Land Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Erste Überlegungen zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung – aus Sicht der Pflegekassen

Harald Kesselheim, Abteilungsleiter Pflege im AOK-Bundesverband

Sehr geehrte Damen und Herren,

lassen Sie mich zu Beginn bitte zunächst einen Blick auf die kurze, m. E. aber erfolgreiche Geschichte der Pflegeversicherung werfen. Dabei wird zunächst einmal deutlich, dass die grundsätzlichen Fragen

- Absicherung des Pflegerisikos durch private Vorsorge
- Einführung einer steuerfinanzierten Lösung
- Integration des Pflegerisikos in die Kranken- oder – was damals intensiver diskutiert wurde – in die Rentenversicherung

alle schon einmal auf der Waagschale lagen.

Für manchen Diskussionsteilnehmer wäre es sicher nützlich die Argumente nachzulesen, die in Abwägung aller Varianten die damalige schwarz-gelbe Koalition veranlasst haben, die Pflegeversicherung als eigenständige fünfte Säule der Sozialversicherung zu verankern. Mehrheitsfähig wurde diese Lösung übrigens nur durch den so genannten großen Konsens mit den damaligen Oppositionsparteien. Das Bundesverfassungsgericht hat die jetzige Form der Pflegeversicherung im vergangenen Jahr als verfassungskonform abgesegnet. Sachliche Gründe für eine erneute Systemdiskussion sind nicht zu erkennen. Dabei beziehe ich die finanziellen Argumente ausdrücklich mit ein.

Die Einführungsdebatte war nämlich bereits ganz erheblich von der Sorge um die finanziellen Auswirkungen des neuen Sicherungssystems geprägt. Schon damals gab es heftige Debatten um die Bedeutung der Lohnnebenkosten für die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die dynamische, teils explosionsartige Kostenentwicklung in der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung hatte zu verschiedenen gesetzgeberischen Eingriffen – die Kostendämpfungsgesetze der damaligen Regierung Kohl – geführt.

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber in die Pflegeversicherung besonders restriktive Steuerungsinstrumente eingezogen:

1. Der Begriff der Pflegebedürftigkeit wurde an sehr enge Defizite bei den Verrichtungen des täglichen Lebens geknüpft. Diese somatische Betrachtung wurde und wird vielfach kritisiert; sie trägt der tatsächlichen Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen nur unzulänglich Rechnung. Daran hat auch die Leistungserweiterung für die so genannten Dementen zum 1.4. des vergangenen Jahres nur wenig geändert.
2. Die wesentlichen Leistungen der Pflegeversicherung – das Pflegegeld und die Sachleistungen im ambulanten Bereich sowie die Zuschüsse zur stationären Pflege – wurden auf der Basis der Kostensituation 1992 budgetiert. Diese Budgets sind trotz immer stärker werdender Kritik seit Einführung der Pflegeversicherung 1995/96 nicht mehr aktualisiert worden. Zumindest im stationären Bereich würde eine auch nur teilweise Aktualisierung den Bewohnern oder den Einrichtungen helfen. Erhebliche Entlastung brächte sie allerdings der Sozialhilfe.
3. Für die Beziehungen zwischen den Vertragspartnern – den Pflegeeinrichtungen und den Pflegekassen – gilt zwingend das Prinzip der Beitragssatzstabilität. Verträge, die dagegen verstoßen, sind Kraft Gesetz nichtig.

Mit diesen Instrumenten wollte das damals zuständige Bundesarbeitsministerium den Beitragssatz zumindest bis 2000 stabil halten. Die gesetzlichen Schrauben wirken so gut, dass der Beitragssatz – trotz kontinuierlichen Anstiegs der Anspruchsberechtigten – auch heute noch zur Leistungsfinanzierung ausreicht. Es waren sogar kleine Leistungsverbesserungen – vor allem in der Kurzzeitpflege und für Demente – möglich.

Die heutigen Leistungen sind finanziell gesichert

Zur Zeit erhalten rund 2 Mio. Bürgerinnen und Bürger kontinuierlich ç Monat für Monat √ Leistungen aus der Pflegeversicherung, davon über 1,4 Mio. √ also mehr als 70 % √ in ihrer häuslichen Umgebung. Für die rund 570 000 Heimbewohner, die Leistungen der Pflegever-sicherung erhalten, ist das Wohnen im Heim nicht mehr automatisch mit Sozialhilfeabhängigkeit verbunden.

Die Pflegeinfrastruktur hat sich dynamisch entwickelt. Die Zahl der ambulanten Dienste hat sich seit Einführung der Pflegeversicherung auf fast 11 000 Einrichtungen mehr als verdreifacht. Die Pflegeheime haben sich auf knapp 9 000 verdoppelt. Der vom Gesetzgeber gewollte Pflegemarkt hat also in einem außerordentlich dynamischen Prozess Gestalt angenommen. In einigen Regionen sind Überkapazitäten erkennbar.

2002 wendeten die Pflegekassen insgesamt mehr als 17 Mrd. € auf. Bezieht man die Aufwendungen der Selbstzahler, der Sozialhilfeträger und anderer öffentlicher Kassen – z. B. der Beihilfe – mit ein, verfügt der Pflegemarkt über fast 31 Mrd. € jährlich. Zur Zeit hat die Pflegeversicherung einen Mittelbestand von fast 5 Mrd. €. Gesetzlich gefordert ist dagegen nur eine Finanzreserve von etwa 2 Mrd. €. Unsere Prognosen sehen die finanzielle Stabilität auf jeden Fall bis in die 2. Hälfte dieses Jahrzehnts gesichert. Trotz nie verstummender Unkenrufe ist also auf absehbare Zeit die Finanzgrundlage der Pflegeversicherung fest und ungefährdet.

Wirkungen des demografischen Wandels

Eine über 2006 hinausgehende Prognose ist allerdings kaum möglich. Sie wird – kurzfristig gesehen – entscheidend von der Einnahmeentwicklung einerseits und den Ausgabensteigerungen andererseits abhängen. Bei gleich bleibend niedriger Grundlohnsummen-Steigerung und weiterhin zunehmender Tendenz zur vollstationären Pflege verbleibt kein Spielraum für Leistungsverbesserungen, solange die Politik als wichtigstes sozialpolitisches Thema „Senkung der Lohnnebenkosten“ auf der Agenda hat.

Eine langfristige Prognose der finanziellen Entwicklung ist seriös noch weniger möglich. Die Veränderungen können nämlich nicht sicher beurteilt werden, die durch den demografischen Wandel und den medizinischen Fortschritt zu erwarten sind.

Das Kuratorium Deutscher Altershilfe (KDA) prognostiziert auf Basis der demografischen Entwicklung, dass in den nächsten zwei Jahrzehnten jeweils 10 000 vollstationäre Pflegeplätze – insgesamt also 20 000 Plätze – zu schaffen wären, wenn die heutigen Versorgungsstrukturen erhalten blieben. Das KDA entwickelt aus diesem Szenario die Frage, wie die zunehmende Zahl an alten und vielleicht auch pflegebedürftigen Menschen durch die zwangsläufig abnehmende Zahl an Erwerbstätigen professionell gepflegt werden soll.

Niemand wird glauben, dass alle Erwerbstätigen zukünftig in der Pflege arbeiten werden. Es wird auch weiterhin andere Berufsfelder geben, mit denen die Pflegeberufe bei der Personalgewinnung in Konkurrenz treten müssen. Auch die Hoffnung auf ausländische Arbeitskräfte wird nur beschränkt in Erfüllung gehen, zumal Sprach- und Kulturgrenzen zu bedenken sind.

Optimierung von Arbeits- und Ablauforganisation

Die Antworten auf die Problematik sind in erster Linie in der gezielten Personal- und Organisationsentwicklung durch die Einrichtungen zu finden. Dieses Feld liegt erstaunlicher Weise nahezu brach.

Eine Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen zeigt wesentliche Defizite der Qualifikation von Pflegefachkräften im Bereich der Personalentwicklung und der Arbeitsorganisation auf. Dies sind Kenntnisse, die für Managementfunktionen heute unerlässlich sind. Bei aller Hochachtung für diejenigen, die in den Pflegeeinrichtungen – sei es in Leitungsfunktionen oder als Mitarbeiterinnen – täglich ihr Bestes geben und dabei oft bis an die Grenze der eigenen seelischen und körperlichen Belastbarkeit gehen: Von professioneller Pflege wird heutzutage Erkennen von eigenen und fremden Ressourcen, Planen von Prozessen und Überprüfen von pflegerischem Handeln erwartet. Auch darauf muss die Qualifikation ausgerichtet sein.

Geplante Pflege erleichtert es, die individuellen Erwartungen und Bedürfnisse des Pflegebedürftigen zu berücksichtigen. Dazu benötigen die Pflegenden Unterstützung durch moderne Pflegeplanungsinstrumente. Die erforderlichen komplexen Planungsprozesse lassen sich ohne diese kaum bewältigen. Solche Instrumente müssen in der Lage sein, auf der Basis eines ausgefeilten – in den Pflegeeinrichtungen an sich sowieso durchzuführenden – pflegerischen Assessmentverfahrens den tatsächlichen Pflegebedarf des einzelnen Heimbewohners zu bestimmen. Darauf aufbauend können dann der Heimleitung dezidierte, EDV-gestützte Auskünfte über Art und Zeitpunkt der individuell erforderlichen Pflege und des dazu erforderlichen Personals gegeben werden.

Für den Einsatz solcher Instrumente hat das PQsG die rechtlichen Grundlagen geschaffen. Anstelle der schon in der Vergangenheit wenig hilfreichen Personalrichtwerte können Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs eingesetzt werden. Das international bereits erprobte Instrument P.L.A.I.S.I.R. ® erfüllt diese Kriterien und hat gegenüber anderen Instrumenten derzeit einen großen Vorsprung. Deshalb unterstützen die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, der bpa und die Spitzenverbände der Pflegekassen das KDA in seinen Aktivitäten, P.L.A.I.S.I.R. ® auch in Deutschland anzuwenden. Modellhafte Anwendungen von P.L.A.I.S.I.R.® bei der Caritas, der Arbeiterwohlfahrt, der Bremer Heimstiftung und im Kreis Bad Segeberg zeigen, dass das Instrument valide ist und die Einrichtungen unterstützt, Personaleinsatz und Arbeitsabläufe besser zu organisieren. Damit gehen bessere Pflegequalität und Ressourcennutzung einher.

Ein reines „Mehr“ löst die Probleme nicht

Die innerorganisatorischen Entwicklungsprozesse sind auch deshalb erforderlich, weil es Illusion ist, dass uns ein reines „Mehr“ an Finanzvolumen eine bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige Pflege beschert. Illusion ist es auch, die Finanzierungsfrage nur auf die Art der Mittelbeschaffung zu begrenzen. Die finanziellen Probleme müssen in erster Linie intern durch eine bessere Ressourcen-

ausnutzung gelöst werden. Schon heute ist es Fakt, dass teuere Heime nicht automatisch eine bessere Pflege erbringen als so genannte billige Heime. Zudem ist das einfache Aufdrehen des Geldhahnes in einem System kontraproduktiv, das intransparent und von unzulänglicher Kosteneffizienz getragen ist. Die Forderung nach einem Mehr an Finanzvolumen weist vielleicht einen einfachen, konfliktfreieren Weg auf. Aber wie so oft geht dieser einfache Weg in die falsche Richtung: Notwendiger Wandel wird verhindert, verkrustete Strukturen werden erhalten und ineffiziente Leistungserbringung wird belohnt.

Altenpflegefinanzierung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Allerdings darf man nicht aus dem Blick verlieren, dass die Finanzierung der Altenpflege eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Daraus ergeben sich Finanzierungszuständigkeiten, die weit über die Pflegeversicherung hinaus gehen. Darauf kommt es in Zukunft noch mehr an als schon bisher. Allerdings müssen sich alle Akteure auch tatsächlich ihrer Verantwortung stellen. Dies betrifft sowohl die Kommunen und die Länder als auch die Sozialhilfeträger und die Kassen. Hier zeichnen sich Entwicklungen ab, die bedenklich stimmen.

So besteht beispielsweise bei Bundesländern eine Tendenz, sich immer mehr aus der Infrastrukturfinanzierung zurückziehen. Gerade im Interesse der Gesamtfinanzierung hat der Gesetzgeber im PflegeVG den Ländern für die Infrastrukturförderung klare Zuständigkeiten zugewiesen. Die daraus erwachsende Verantwortung muss nun auch ausgefüllt werden.

Beeinflussung des Zusammenhangs von Alter und Pflegebedürftigkeit

Fakt ist, dass der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung stetig zunimmt. So wird etwa prognostiziert, dass in fünfzig Jahren rund 36 % der Bevölkerung 60 Jahre und älter sind. Der Anteil der über Sechzigjährigen an den Leistungsempfängern der Pflegeversicherung beträgt heute etwa 82 %. Das heißt aber noch lange nicht, dass dieser Anteil – selbst wenn er stabil bliebe – zu unlösbaren Risiken für die Pflegeversicherung werden muss. Zahlreiche Studien beweisen, dass die 80-Jährigen heute gesünder sind als es noch vor einer Generation die 60-Jährigen waren. Dies macht deutlich, dass der Zusammenhang zwischen Alter und Pflegebedürftigkeit nicht zwangsläufig ist. Einen entscheidenden Einflussfaktor stellt die Entwicklung der Medizin dar, durch die der Zusammenhang von Alter und Krankheit bzw. Pflegebedürftigkeit mitgestaltet wird. Eines der Stichworte dabei lautet „Gen-Medizin“.

Zunehmend wird deutlicher: Sollte es der Medizin gelingen, die Gesundheit im Alter zu verlängern, würde dies eine wesentliche finanzielle Entlastung für die Pflegeversicherung bedeuten. Sollte es zu verlängerten Leidensphasen und schwereren Krankheitsverläufen kommen, könnten die Auswirkungen nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Finanzierung eklatant sein. Allerdings auch dann werden die Probleme in der Pflegeversicherung geringer sein als in der Rentenversicherung. Glücklicherweise sind ja heute wie in der Kranken- auch in der Pflegeversicherung aus den Renten noch Beiträge zu zahlen.

Aus diesen Erkenntnissen erwächst die Notwendigkeit, den Zusammenhang zwischen Alter und Pflegebedürftigkeit positiv zu beeinflussen. Das setzt quantitativ und qualitativ gute Angebote im Bereich

- der gezielten Prävention,
- der frühzeitigen Diagnostik und
- der ganzheitlichen, umfassenden Therapie

voraus. Mit den DMP und integrierten Versorgungsformen sind wir gerade als AOK – Die Gesundheitskasse dort auf einem guten Weg.

Bei der Bewertung des demografischen Wandels ist ferner zu beachten, dass auch Demografen die Bevölkerungsentwicklung nicht mit letzter Sicherheit voraussagen können. Wesentlichen Einfluss darauf hat die Fruchtbarkeitsrate, die durch eine entsprechende Politik beeinflussbar ist. Wird z.B. Kindererziehung finanziell attraktiv gemacht, dürfte die Entscheidung für Kinder wesentlich leichter fallen. Auch die bessere Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf ist ein wichtiger Faktor für die Veränderung der heute prognostizierten Bevölkerungsentwicklung. Schließlich darf auch nicht übersehen werden, dass Zuwanderung – und zwar nicht nur von Pflegekräften – für unser Sozialversicherungssystem insgesamt positiv ist.

An diesen Beispielen wird deutlich: Die Auswirkungen einer älter werdenden Gesellschaft lassen sich mindern.

Für die Handelnden im Bereich der Pflege muss es das Ziel sein, Potenziale des alten Menschen zu erhalten, um eine möglichst lange selbstständige Lebensführung im Alter zu ermöglichen. Hier besteht auch für die Professionalität von Pflegefachkräften ein wichtiges Handlungsfeld. Die glücklicherweise am 1. August in Kraft tretende bundeseinheitliche Altenpflegeausbildung leistet inhaltlich dazu einen wichtigen Beitrag. Die Pflegeeinrichtungen sollten sich nun auch beherzt der Ausbildung von Pflegefachkräften annehmen. Die Diskussionen um Mangelerscheinungen in diesem Bereich provozieren eine Ausbildungsoffensive!

Zur Gestaltung des altengerechten Lebens gehört aber auch die passende Infrastruktur: Hausgemeinschaften, Maßnahmen zur Veränderung der Wohnsituation oder wohnortnahe Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung und Geselligkeit sind wichtige präventive Maßnahmen. Viele Akteure sind dafür gemeinsam verantwortlich. Dieses Zusammenwirken ist keine Utopie. Es gibt dafür sowohl auf kommunaler Ebene als auch in Regionen und Bundesländern gute Beispiele. Die seit Einführung der Pflegeversicherung zunehmend vernachlässigte Gestaltung der Altenhilfe muss in ihrer Bedeutung allen Kommunen wieder bewusst werden.

In unserem Versorgungssystem fehlt zur Zeit ein systematisch-strukturiertes Koordinierungssystem im Sinne eines kontinuierlich verfügbaren und schnittstellen übergreifenden Case-Managements. Damit könnten wir dem Pflegebedürftigen helfen, das für ihn richtige und optimale Leistungspaket zusammenzustellen.

Konsequentere Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“

Damit würde auch ein Beitrag zu einer konsequenteren Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär"“geleistet. Dieser Grundsatz gilt für die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung ebenso wie für die Sozialhilfe.

Wir wissen aus unseren Kundenbefragungen, dass alte Menschen möglichst lange in ihrer Familie bzw. Wohnung bleiben wollen. In die stationäre Einrichtung geht man eigentlich erst, wenn es nicht anders geht. Ich glaube, das erlebt jeder von uns auch in Gesprächen, die er in seinem eigenen Umfeld führt. Zu diesen eigenen Erfahrungen gehört aber auch das Erleben der großen Belastungen für die pflegenden Angehörigen.

Wir brauchen Unterstützungssysteme, die den Verbleib in der gewohnten Umgebung auch bei schwerster Pflegebedürftigkeit ermöglichen. Erforderlich ist, die teilstationären und ambulanten Strukturen so aus- und umzubauen, dass helfende Strukturen für die Pflegebedürftigen und die Pflegenden entstehen.

Zunehmend setzt sich die Überzeugung durch, dass es dem Pflegebedürftigen selbst überlassen werden sollte, die für ihn geeigneten Leistungen zu bestimmen und einzukaufen. Das setzt eine stärkere Flexibilität des gesetzlichen Leistungsangebots voraus. Individuelle Leistungsbudgets erhalten in diesem Zusammenhang ihren Reiz. Sie müssten einhergehen mit einer neuen Bewertungssystematik des Hilfebedarfs.

Überdacht werden muss die in vielen Bundesländern praktizierte Investitionsförderung, die lediglich den stationären, aber nicht den ambulanten Bereich fördert. Sie steht der Stärkung der ambulanten Pflege im Wege.

Aktivierende Pflege als Parameter von Fachlichkeit und Selbstbestimmung

Näher zu untersuchen sind aber auch die Einsparpotenziale im vollstationären Bereich. So wurde beispielsweise im Rahmen der modellhaften Anwendung des international anerkannten Pflegeplanungsinstruments P.L.A.I.S.I.R.® im Kreis Segeberg festgestellt, dass für 30 % der Heimbewohner Hilfen vollständig übernommen werden, zu denen sie selbst noch in der Lage wären.

Immer wieder wird auf die Möglichkeiten einer erfolgreichen Rehabilitation verwiesen. Allerdings fehlt uns nach wie vor eine ausreichende Infrastruktur gerade im Bereich der geriatrischen Rehabilitation. Auch sind die behandelnden Ärzte vielfach noch immer nicht genügend qualifiziert, um die Möglichkeiten geriatrischer Rehabilitation zu kennen, zu erkennen und zu verordnen. Sogar der Herr Bundespräsident hat daher anlässlich des 40-jährigen Jubiläums des KDA gefordert, den Fragen der Altersmedizin in der ärztlichen Fortbildung einen höheren Stellenwert zu geben.

Beeindruckend sind allerdings auch die Studien, die sich mit den medizinischen und funktionellen Wirkungen nach einer geriatrischen Reha im Langzeitverlauf befassen. Danach kann ein durch die geriatrische Reha erreichter, im Barthel-Index messbarer funktionaler Zugewinn nach einem Jahr wieder um mehr als die Hälfte abgefallen sein. Dies erklärt sich u.a. durch eine unzureichende aktivierende Pflege. Ergebnisse der MDK-Qualitätsprüfungen zeigen deutlich, dass einer der häufigsten Qualitätsmängel die „passivierende Pflege“ ist. Eine Mobilisierung oder Aktivierung der Pflegebedürftigen findet konzeptionell diffus und nicht ausreichend statt. Diese „passivierende Pflege“ erhöht wiederum den Reha-Bedarf von Pflegebedürftigen und setzt eine Spirale in Gang, die in der „Bettlägerigkeit“ endet und letztlich mit mehr Personalbedarf bewältigt werden muss. Hier kommt es durch falsch verstandene Professionalität in der Pflege nicht nur kurzfristig zu unfachlichen Ergebnissen, sondern mittel- und langfristig auch zu höheren Kosten.

Meines Erachtens ist es dringend erforderlich, hier andere Anreize zu setzen. Das derzeitige Leistungs- und Vergütungssystem ist auf eine progrediente Zunahme der Pflegebedürftigkeit ausgerichtet. Minderung des Pflegebedarfs wird durch Leistungs- und Vergütungsminderung „bestraft“. Erforderlich ist es, erfolgreiche Rehabilitation z.B. dadurch zu belohnen, dass der Versicherte und die Pflegeeinrichtung die höheren Leistungs- und Vergütungssätze für einen längeren Zeitraum behalten.

Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements

Die bedürfnisorientierte Versorgung von Pflegebedürftigen erfordert eine grundlegende Reform des Verständnisses, wer pflegt und wie Pflege abläuft.

Die Einführung der Pflegeversicherung hat die Verrechtlichung und Professionalisierung insbesondere im Bereich der stationären Pflege forciert. Verhindert wird dadurch die Nutzung von Selbsthilfepotenzialen. Einer Studie zufolge könnten 20 % der Kosten im stationären Bereich durch die Integration der Gemeinwesenarbeit und der Mithilfe von ehrenamtlichen Personen eingespart werden. Dabei ist berücksichtigt, dass Ehrenamtlichkeit nicht kostenlos zu erhalten ist. Zudem ist Schulung und Supervision der Ehrenamtlichen eine hochqualifizierte professionelle Tätigkeit.

Die Integration von Ehrenamtlichkeit führt aber vor allem dazu, dass sich das Pflegeheim nach außen öffnet. Damit kehrt Normalität des Alltags in die Pflegeheime ein. Gerade demente Menschen werden davon erheblich profitieren. Ein erster kleiner Schritt auf diesem Wege wäre getan, wenn Pflegeheime selbstverständlicher akzeptieren würden, dass Angehörige auch dort ihre pflegebedürftigen Eltern, Großeltern oder sonstige Verwandte umsorgen wollen und können.

Funktionierender Wettbewerb als Chance für sinnvolle Weiterentwicklungen

Generell sind Veränderungen der Situation ganz wesentlich davon abhängig, dass die Träger der Pflegeeinrichtungen Änderungen in der Struktur, im Prozess und im Ergebnis ihrer Tätigkeit als ihr Eigeninteresse begreifen, um auf dem Pflegemarkt konkurrenzfähig zu bleiben.

In das zentrale Feld der Unternehmenspolitik gehören Überlegungen, die gute Qualität zu finanzierbaren Preisen zu gewährleisten. Um dies zu erreichen, sind die Instrumente des Preis- und Leistungsvergleichs zu verbessern. Preis- und Qualitätsvergleiche müssen veröffentlicht werden, um Transparenz in den Pflegemarkt zu bringen und – als wichtiger Verbraucherschutz – den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen die Entscheidung über für sie geeignete ambulante oder stationäre Pflegeeinrichtung zu ermöglichen.

Fazit

Meine Ausführungen haben sicherlich deutlich gemacht, dass ich in der eigenständigen Pflegeversicherung als Bestandteil des Sozialverssicherungssystems eine erfolgreiche Lösung auch für die Zukunft sehe, wenn sie die Möglichkeit bekommt, sich an das wandelnde Umfeld anzupassen.

Es mag sein, dass wir über die Gestaltungsinstrumente unterschiedlicher Meinung sind, vielleicht auch unterschiedliche Prioritäten setzen. Die daraus entstehende Diskussion ist erforderlich. Sie ist auch nützlich, wenn daraus der richtige Weg entsteht. Aus meiner Sicht wichtig ist dabei, was dem Bürger nützt, und zwar in seinen unterschiedlichen Funktionen als Leistungsempfänger, aber auch als Beitrags- und Steuerzahler.

Ich bin dankbar dafür, dass der Deutsche Verein eine hervorragende Plattform bietet, auf der die bundesweit handelnden Selbsthilfegruppen, die BAG der Freien Wohlfahrtspflege, die Verbände der Sozialhilfeträger und der Pflegekassen sowie Landes- und Bundesministerien gemeinsam an diesem Ziel arbeiten. Ich bin auch überzeugt, dass wir gemeinsam die Kraft zum Wandel haben. Mein Haus wird sich auch weiterhin gerne aktiv an diesem Prozess beteiligen.

Erste Überlegungen zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege

Ursula Wetzel, Referatsleiterin Altenhilfe im Deutschen Caritasverband

Eine eigenständige Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit außerhalb der Sozialhilfe war 1994 und ist auch heute dringend notwendig. Die soziale Pflegeversicherung hat viele positive Wirkungen entfaltet. Insbesondere hat sie die pflegebedürftigen Menschen sowie die pflegenden Angehörigen entlastet und die häusliche Pflege gestärkt. Sie hat auch zu einem Ausbau und einer Verbesserung der pflegerischen Infrastruktur beigetragen. Ohne Pflegeversicherung würden wir heute vor erheblich größeren Probleme stehen.

Trotz dieser positiven Beurteilung ist unverkennbar, dass die Pflegeversicherung reformbedürftig ist und weiterentwickelt werden muss, einerseits, um bestehende Mängel zu beheben und die Effizienz zu steigern, andererseits, um sie für die zukünftigen Herausforderungen der steigenden Zahl von pflegebedürftigen Menschen auszustatten.

Die derzeitige Definition der Pflegebedürftigkeit ist ein entscheidender Kritikpunkt an der Pflegeversicherung. Der verrichtungsbezogene und auf somatische Bedürfnisse verkürzte Begriff ist unzureichend hinsichtlich der Bedarfssituation von psychisch Kranken und Demenzkranken. Notwendig ist ein Pflegebedürftigkeitsbegriff, der eine umfassende Feststellung der Fähigkeiten und der Beeinträchtigung ermöglicht und zu einer adäquaten Leistungsgewährung führt unter Berücksichtigung des Selbsthilfepotenzials und ggf. des Hilfepotenzials im familiären Umfeld.

Das Ziel Rehabilitation vor Pflege greift in der jetzigen Konstruktion der Verantwortlichkeiten weitgehend ins Leere. Die rehabilitativen Potenziale der pflegebedürftigen Menschen werden nur unzureichend ausgeschöpft. Der Auftrag an den MDK, im Rahmen seiner Begutachtung zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit auch die Möglichkeit der Rehabilitation zu ermitteln, reicht allein nicht. Es muss auch rechtlich abgesichert werden, dass die Maßnahmen dann auch tatsächlich vom zuständigen Leistungsträger unverzüglich eingeleitet werden.

Angebote der mobilen wie auch der stationären geriatrischen Rehabilitation müssen ausgebaut werden.

Das jetzige System der abgegrenzten Versorgungsarten und der Differenzierung der Leistungshöhen je nach der gewählten Organisationsform der pflegerischen Versorgung ist auf den Prüfstand zu stellen.

Erstens ist die Frage zu stellen, ob der im Gesetz angelegte Vorrang der häuslichen Pflege dadurch hinreichend gestützt wird und auch für die Zukunft ausreichend Anreize für Familien geboten werden, die Pflege in der Häuslichkeit zu organisieren.

Zweitens ist die Frage zu stellen, inwieweit das jetzige System die Vernetzung der Versorgungsstrukturen unterstützt oder eher behindert und, ob es offen genug ist für sich verändernde und ausdifferenzierende Versorgungsstrukturen, in denen z.B. neue Angebote zwischen ambulant und stationär entstehen.

Auch die Leistungsgewährung als Sachleistung ist zu überprüfen. An die Stelle der Sachleistung könnte ein personenbezogenes Budget treten, das den individuellen Bedarf abbildet. Es stärkt die Selbstbestimmung und Wahlfreiheit des Betroffenen und erleichtert die Herstellung einer der eigenen Situation angepassten Pflegeorganisation.

Die Regelungsdichte für die Bedingungen der Leistungserbringung und die derzeit notwendigen zahlreichen Verhandlungen zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern könnten dadurch reduziert werden.

Bedarfsgerechtigkeit und Zielgenauigkeit der pflegerischen Leistungen sind zu verbessern. Hierfür wären die Einführung von Assessment-Verfahren sowie Case-Managementstrukturen wichtige Voraussetzungen.

Case-Managament könnte die Eigenverantwortung von Pflegehaushalten stärken und durch Beratung und Bedarfsfeststellung einen effektiven Einsatz des persönlichen Budgets ermöglichen.

Um den Umfang einer bedarfsgerechten Leistungserbringung besser, d.h. valide und rational, messen und bewerten zu können, brauchen wir den Konsens über den Einsatz geeigneter Instrumente. Auch im Rahmen der Qualitätssicherung und der Qualitätsbeurteilung wären geeignete Instrumente hilfreich.

Sicherzustellen ist, dass alle notwendigen medizinischen Leistungen für pflegebedürftige Menschen durch die Krankenversicherung finanziert und nicht in die Pflegeversicherung mit ihren gedeckelten Leistungen verschoben werden.

Um den Realwert der Leistungen der Pflegeversicherung zu erhalten, sollten die Beträge für die Geld- bzw. Sachleistung angehoben und dynamisiert werden. Da diese Beträge seit Beginn der Pflegeversicherung nicht verändert worden sind, nimmt die Zahl der pflegebedürftigen Menschen wieder zu, die ergänzende Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.

Die finanzielle Basis der Pflegeversicherung ist langfristig prekär. Vorschläge, die Ausgaben zu verringern, z.B. durch Streichung der Pflegestufe 1 oder die Beschränkung auf den Personenkreis der über 65-Jährigen, schaffen neue Ausgrenzungen und verlagern letztlich wenigstens einen Teil der Ausgaben auf die Sozialhilfe. Wichtiger ist es, eine Verbesserung der Einnahmen zu erreichen. Lösungen hierfür stehen allerdings unter dem Druck, einerseits Lohnnebenkosten zu senken und andererseits die öffentlichen Haushalte nicht zu belasten. Bei der Diskussion um die Verbesserung der Einnahmen der Krankenversicherung sollte jedenfalls die Pflegeversicherung nicht ausgeklammert werden.

Eine wichtige Aufgabe der Zukunft ist es, das informelle Hilfesystem zu erhalten und zu stärken. Diese Aufgabe ist jedoch nicht allein der Pflegeversicherung aufzubürden. Hier sind auch Maßnahmen gefordert zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Pflege. Hier sind die Kommunen gefordert in ihrer Verantwortung für pflegeergänzende Angebote, vor allem auch mit einer präventiven Ausrichtung der Altenhilfe auf kommunaler Ebene.

Eine weitere wichtige Aufgabe ist es, genügend qualifiziertes Personal für die Pflege zu gewinnen. Auch hier sind viele verschiedene Akteure gefordert, nicht zuletzt die Dienste und Einrichtungen hinsichtlich ihrer Verantwortung auszubilden und Strategien zu entwickeln für Personalentwicklung sowie für Mitarbeiterzufriedenheit.

Erste Überlegung zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung aus Sicht der Kommunen

Ursula Friedrich, Beigeordnete beim Deutschen Landkreistag

Der bisher weitgehendste Reformvorschlag zur Pflegeversicherung ist, die soziale Pflegeversicherung durch ein bedarfs- und einkommensorientiertes Pflegeleistungsgesetz, das aus dem allgemeinen Steueraufkommen zur finanzieren wäre, zu ersetzen. Durch steigende Pflegekosten und Zunahme der Pflegebedürftigen werden die gedeckelten Leistungsbeträge der Pflegeversicherung immer weniger den tatsächlichen Pflegeaufwand abdecken. Bei einer solchen Entwicklung werden immer mehr Pflegebedürftige Eigenleistungen aus ihrem Renteneinkommen oder Vermögen zu erbringen haben bzw. auf ergänzende Sozialhilfeleistungen angewiesen sein. Als Vorteile eines Leistungsgesetzes gegenüber einer sozialen Pflegeversicherung werden vor allem die Möglichkeit der Durchsetzung einer strikten Bedarfsorientierung der Leistungen und ein Abbau von Bürokratie durch die Verortung der Zuständigkeit bei den Kommunen gesehen. Damit könnten Leistungen der Sozialhilfe, der Grundsicherung und der Pflege in einer Hand gebündelt werden. Den Kommunen würde mit der neuen Aufgabe verstärkt obliegen, sich um ein funktionierendes soziales Umfeld und präventive Altenhilfe und Altenpflegeangebote zu kümmern, was zu einer deutlichen Reduzierung des Pflegeaufwandes führen könnte.

Aus kommunaler Sicht ist einem solchen Ansinnen, die soziale Pflegeversicherung durch ein steuerfinanziertes Leistungsgesetz zu ersetzen, eine deutliche Absage zu erteilen. Gegenwärtig ist keine realisierbare Alternative zur sozialen Pflegeversicherung in Sicht. Im Einzelnen sprechen folgende Argumente gegen eine solche „Radikalreform“:

- Der Ablösung der sozialen Pflegeversicherung durch ein steuerfinanziertes Pflegeleistungsgesetz fehlt es, allem voran und ungeachtet sonstiger Kritik, für seine Umsetzung an einer Absicherung der Finanzierung. Allein durch die Verlagerung von beitragsfinanzierten Sozialleistungen in die Steuerfinanzierung würde weder für die Wirtschaft noch für die Arbeitnehmer eine Entlastung zu verzeichnen sein. Die defizitären öffentlichen Haushalte können weitere Soziallasten, schon gar nicht in Höhe von 17,5 Milliarden Euro verkraften. Steuererhöhungen oder neue Steuern würden die konjunkturelle Lage weiter verschlechtern, so dass schon aus diesem Grund ein solcher Vorschlag wenig Realisierungschancen hat.
- Mit Einführung der sozialen Pflegeversicherung, am 1. April 1995 für ambulante Leistungen und am 1. Juli 1996 für stationäre Leistungen, ist die Eigenverantwortung der Pflegebedürftigen und ihre Entscheidungsfreiheit über die pflegerischen Leistungen wesentlich gestärkt worden. Dies wird aus folgendem Zahlentableau deutlich:

Bei In-Kraft-Treten der Pflegeversicherung haben die Träger der Sozialhilfe insgesamt ca. 9 Milliarden Euro (17,5 Milliarden DM) verausgabt, die sich bis zum Jahr 2001 auf 2,9 Milliarden Euro für ca. 330.000 Hilfeempfänger reduzierten. Durch die soziale Pflegeversicherung sind heute nur noch 5 % der Pflegebedürftigen von Sozialhilfeleistungen zur häuslichen Pflege abhängig und im stationären Bereich hat sich das Verhältnis von Selbstzahlern und Sozialhilfebedürftigen von 40 : 60 umgekehrt. Damit hat die Pflegeversicherung einen durchschlagenden Erfolg des Grundsatzes ambulant vor stationär bewirkt. Eine solche Aktivierung der Pflegebereitschaft des häuslichen Umfeldes und der Selbsthilfe wäre mit einem bedarfsabhängigen, steuerfinanzierten Leistungssystem kaum möglich gewesen. Deshalb sollte bei Reformüberlegungen weiter geprüft werden, wie diese überwiegende Tendenz zur häuslichen Pflege verstärkt und inwieweit Elemente der ambulanten Pflegeversicherungsleistungen, die Ursache dieses Erfolgs sind, auf den Anspruch auf stationäre Leistungen übertragen werden können.

- Die Frage der Nachhaltigkeit der Absicherung des Pflegerisikos kann mit einem Versicherungssystem besser als mit einem steuerfinanzierten Leistungssystem gelöst werden. Die Sozialversicherungssysteme haben nicht nur zwei Weltkriege funktionsfähig überstanden und entstandene Anwartschaften und Ansprüche erfüllt, sondern sie haben auch die Herausforderung aus der Wiedervereinigung beispielhaft bewältigt. Ein steuerfinanziertes System ist dem gegenüber viel stärker von der aktuellen Wirtschafts- und Haushaltslage öffentlicher Kassen abhängig und entsprechenden Anpassungen und Kürzungen ausgesetzt.
- Die kommunalen Haushalte wurden zwar mit Einführung der Pflegeversicherung in Höhe von ca. 6 Milliarden Euro von den Ausgaben der Hilfe zur Pflege entlastet, die sie jedoch mindestens bis zur Hälfte an die Länder für die Investitionsfinanzierung von Pflegeeinrichtungen abgeben mussten. Diese Entlastung der kommunalen Haushalte hat jedoch die heutige dramatische Finanzkrise, die vielfältige Ursachen, insbesondere in wegbrechenden Steuereinnahmen nicht verhindern können. Spiegelbild der aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträge ist, dass immer mehr Anteile der Pflichtaufgaben über Kassenkredite finanziert werden. Bei dieser Finanzsituation können neue Aufgaben, die mit Wegfall der Pflegeversicherung auf die kommunale Ebene zukämen, ohne die dafür erforderliche Finanzausstattung nicht wahrgenommen werden. Deshalb müssen Überlegungen zu einer Systemveränderung bei der Absicherung des Pflegerisikos die notwendige Absicherung der Finanzierung beinhalten.

Nachdem es derzeit keine realisierbare oder realistische Alternative zur Pflegeversicherung gibt, ist diese in folgenden Punkten den Erfordernissen der Praxis anzupassen:

Aufgabenangemessene Beteiligung der Kommunen

- Die Träger der Sozialhilfe sind bei den nach dem Pflegeversicherungsgesetz zu schließenden Vereinbarungen und in der Schiedsstelle nach dem SGB XI nicht angemessen, d.h. entsprechend ihrer Kosten- und Verantwortungslast, vertreten. Die vom Gesetzgeber zuerkannte Stellung entspricht schon gar nicht der wachsenden Bedeutung, die sich angesichts der Kostenentwicklung und den gesetzlich festgeschriebenen Leistungsbeträgen der Pflegekasse ergibt. Durch die ergänzenden Leistungen der Hilfe zur Pflege übernehmen sie die Verantwortung für die finanzielle Absicherung der Pflegestandards und der Pflegequalität. Nicht mehr im Interesse der Pflegekassen sondern der Sozialhilfeträger liegt es, dass die Leistungserbringung sparsam und wirtschaftlich erfolgt. Dabei ist von Vorteil, dass die Kommunen Altenhilfeangebote zur Prävention von Pflege schaffen oder zur Kostenminimierung Einfluss auf die

Pflegestruktur geltend machen können. Die Sozialhilfeträger müssen deshalb entsprechend ihrer Verantwortung für die Pflege und ihrer Finanzierungslast mit den Pflegekassen im Pflegeversicherungsgesetz gleichgestellt werden.

- Die Entwicklung der Ausgaben auf der einen Seite und die gedeckelten Leistungsbeträge der Pflegekasse auf der anderen Seite bewirken, dass die Verantwortung der Pflegekassen für eine wirtschaftliche und leistungsgerechte Finanzierung der Pflege abnimmt. Dieser Entwicklung ist durch eine Dynamisierung der Leistungsbeträge der Pflegeversicherung entgegenzuwirken.

Zur Diskussion eines neuen Pflegebegriffs

- Die Ausweitung des Pflegebegriffs auf neue Pflegebedarfe wie Kommunikation, soziale Betreuung, Behandlungspflege oder Rehabilitation ist wegen fehlender Finanzierungsabsicherung abzulehnen. Würden Pflegebedarfe wie Kommunikation und soziale Betreuung keine Leistungen der Pflegeversicherung, sondern nur Leistungen der Sozialhilfe auslösen, gäbe es für Pflegeversicherung und Sozialhilfe keinen einheitlichen Pflegebegriff mehr. Dies würde zu einem parallelen System der Pflegeabsicherung in der Trägerschaft der Sozialhilfe führen mit zusätzlichem bürokratischen Aufwand an Gutachten und Verwaltungsverfahren. Für die betroffenen Pflegebedürftigen würde sich die Erlangung von Pflegeleistungen verkomplizieren, mit der parallelen Zuständigkeit von Pflegekasse und Sozialhilfeträger entstünde ein Zuständigkeitswirrwarr, das sie gegenüber heute schlechter stellen würde. Die Aufsplittung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs auf die Leistungsbereiche Pflegeversicherung und Sozialhilfe ist deshalb als unpraktikabel und verwaltungsaufwendig abzulehnen. Gegenüber den Pflegebedürftigen wird eine soziale Absicherung vorgetäuscht, die durch die bedarfs- und bedürftigkeitsabhängigen Leistungen der Sozialhilfe tatsächlich nicht gegeben ist.
- Einer Ausweitung des Pflegebegriffs auf Kommunikation und soziale Betreuung bedarf es auch deshalb nicht, da diese Aspekte bei der häuslichen Pflege von Familien, Angehörigen und Nachbarn sichergestellt werden und die den sozialen Hintergrund verkörpern, ohne den eine häusliche Pflege nicht verantwortet werden könnte. Im stationären Bereich ist es Aufgabe des Heimes und ein Inbegriff des sozialen Zusammenlebens im Heim, das von diesem ohne gesondert ausgewiesene Vergütung zu gestalten und auszufüllen ist.
- Die medizinische Behandlungspflege und die Rehabilitation gehören zu den Aufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine Zuordnung der Rehabilitation zur Pflegeversicherung hätte eine Vielzahl von rechtlichen und fachmedizinischen Problemen zur Folge und würde die medizinische Rehabilitation aus ihrem Zusammenhang mit der medizinischen Behandlung reißen. Von daher müssen andere Wege gesucht werden, um dem Grundsatz Rehabilitation vor Pflege mehr Geltung zu verschaffen, als diese in die Aufgaben- und Finanzverantwortung der Pflege zu legen. Eine alternativer Lösungsweg wäre, dass die Pflegeversicherung unter bestimmten Voraussetzungen im Auftrag oder anstelle der Krankenversicherung handeln können sollte. Bei dieser Gelegenheit erinnern die Kommunen den Gesetzgeber daran, die Zuordnung der medizinischen Behandlungspflege zur Krankenversicherung rechtzeitig vor dem Auslaufen der Übergangsregelungen am 31. Dezember 2004 in Gang zu setzen.
- Demenzkranke Personen benötigen in aller Regel keinen höheren Aufwand an Pflege, sondern eine andere Art der Pflege, die auf die Besonderheit dieser Erkrankung abstellt. Die Pflegepraxis befindet sich erst am Anfang, auf die besonderen Pflegeerfordernisse dieses Personenkreises einzugehen. Erfolgreiche Praxismodelle belegen, dass mit neuen Konzepten der Betreuungsaufwand reduziert werden kann.

Pflegebedarfsbemessungssysteme

- Aus kommunaler Sicht ist gegenüber bundeseinheitlich standardisierter Pflegebedarfsbemessungssysteme große Skepsis angebracht. Diesen Systemen sind wertende Maßstäbe zugrunde gelegt, z.B. welche Handreichungen und Pflegemaßnahmen mit welchem Zeitaufwand in die Personalbemessung Eingang finden, die nicht offen gelegt und über die nicht in einem demokratischen Prozess entschieden wurde. Solche wertenden Maßstäbe sind kein verwaltungsinterner Vorgang, sondern müssen gesellschaftlich diskutiert und entschieden werden. Es ist deshalb ein Trugschluss, dass solche Systeme ohne vorausgehende Wertentscheidungen objektiv, rational nachvollziehbar und noch dazu bundeseinheitlich für jede Einrichtung den richtigen und tatsächlich notwendigen Personalbedarf ermitteln könnten. Wie viel Personal für die Pflege in der jeweiligen Einrichtung benötigt wird und welcher Pflegestandard von den verantwortlichen Leistungsträgern zu finanzieren ist, hängt von subjektiven Einschätzungen und Wertbeurteilungen und nicht zuletzt von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ab. Solche grundlegenden Entscheidungen müssen deshalb politisch und gesellschaftlich getragen werden.
- Dem sich abzeichnenden Pflegekräftemangel ist rechtzeitig mit verschiedenen Maßnahmen zu begegnen. Davon ist eine Möglichkeit die Förderung der Umschulung und Qualifizierung von Arbeitslosen.

Ziele für eine Reform der Pflegeversicherung

- Die soziale Pflegeversicherung setzt mit ihren geltenden Regelungen falsche Akzente und Anreize in Richtung stationärer Pflege. Um dem Grundsatz ambulant vor stationär noch mehr Geltung zu verschaffen und die Nachfrage nach stationärer Pflege zu verringern, muss die häusliche Pflege in dem Pflegeversicherungsgesetz deutlich mehr Priorität erhalten. Mit dieser Zielrichtung sollten die Leistungsbeträge von häuslicher und stationärer Pflege überprüft und neu gestaltet werden.
- Die Pflegeversicherung verursacht heute einen enormen Bürokratie- und Verwaltungsaufwand, der durch eine staatliche Überregulierung hervorgerufen wird. Die Vorschriften sollten deshalb auf ein Mindestmaß zurückgeführt und mehr Eigenverantwortung und der selbstständigen Entscheidung von Pflegebedürftigen mehr Freiraum eingeräumt werden.
- In Anbetracht der enormen Finanzkrise öffentlicher Kassen, von der die Kommunen mehr als die Pflegekasse betroffen sind, müssen alle Möglichkeiten eines wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltens umgesetzt werden. Bei einer solchen Überprüfung können die heutigen Pflegestandards nicht außen vor gelassen werden.

Thesen zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung

MR Roland Borosch, Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen

I. Zu grundsätzlichen Fragen der Weiterentwicklung der pflegerischen Absicherung

1. Die derzeitige Diskussion über die finanzielle Absicherung der Pflegeversicherung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich auf die Faktoren Beitragsatzstabilität und Senkung der Lohnnebenkosten konzentriert. Dies versperrt den Blick auf Fragen zur Verbesserung der Einnahmenseite.

2. Zukunftsorientierte Lösungen zur Verbesserung der Einnahmenseite dürfen sich nicht nur auf den Faktor Arbeit konzentrieren, sondern müssen bei denjenigen, die die Pflegeversicherung zu finanzieren haben, stärker die gesamte Einkommensseite berücksichtigen. Das bedeutet konkret, dass auch andere Einkünfte zur Finanzierung der Versicherungsbeiträge mitberücksichtigt werden sollten.

3. Der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden muss so gestaltet sein, dass die Kommunen auch tatsächlich handlungsfähig bleiben bzw. werden. Grundsätzlich ist die kommunale Finanzausstattung zu klären.

4. Darüber hinaus ist im Steuerrecht zu klären, dass Unternehmen, die in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt als Arbeitgeber quasi eine Monopolstellung haben, vor Ort auch Steuern zahlen und sich nicht aus der Verantwortung für ein funktionierendes Gemeinwesen verabschieden (Beispiele Sindelfingen und Leverkusen).

5. Das bürgerschaftliche Engagement muss gestärkt werden. Insbesondere in Ballungsregionen können durch ehrenamtliche Kräfte wichtige Aufgaben in der niedrigschwelligen Betreuung hilfebedürftiger Menschen wahrgenommen werden. Dieses Engagement gilt es anzuregen, zu unterstützen und zu begleiten, ohne die Grenzen der Belastbarkeit und der Zumutbarkeit zu übertreten.

6. Kleine soziale Netzwerke müssen unterstützt werden. Durch das Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz ist im Bereich der Betreuung demenzerkrankter Menschen ein Einstieg gelungen. Es muss jedoch konstatiert werden, dass die kommunale Seite den Aufbau einer entsprechenden Netzwerkstruktur nicht in ausreichendem Maße begleitend unterstützt.

7. Es muss auch darüber nachgedacht werden, wie kostenintensive stationäre Unterbringung vermieden werden kann. Bei den Hilfen, die pflegebedürftige Menschen in ihrer eigenen Häuslichkeit brauchen, steht häufig nicht nur die unmittelbar pflegerische Unterstützung im Vordergrund, sondern ebenso Hilfen im hauswirtschaftlichen Bereich, kommunikative Angebote, Beratung, Wohnungs- und Wohnraumanpassung und weitere niedrigschwellige Hilfeangebote wie Fahrdienste, Mahlzeitendienste etc. Diese vorpflegerischen oder pflegeergänzenden Dienste werden häufig nicht durch die Pflegeversicherung abgedeckt. Dies sind originäre Leistungen, die durch die örtlichen Sozialhilfeträger mitgetragen werden müssen. Der für die Kommunen damit verbundene finanzielle Aufwand zur Sicherung solcher Angebote ist niedriger zu veranschlagen als die Kosten, die bei Nichtvorhandensein dieser Leistungen für vorzeitige und unnötige Heimunterbringung entstehen. Bei steigender Zahl hilfebedürftiger Menschen muss also in Zeiten, in denen die kommunalen Haushalte in besonderer Weise belastet sind, in den pflegeergänzenden Bereich investiert werden. Die Alternative hierzu ist eine Vielzahl von teureren unnötigen und vorzeitigen stationären Versorgungen. Die Bereitschaft der auf der kommunalen Ebene Verantwortlichen, sich mit der Kommunalaufsicht über diese Frage auseinander zu setzen, muss gestärkt werden, damit auch dort die Einsicht wächst, dass alle anderen pflegerischen und pflegeergänzenden Hilfen notwendig und für die Belastung der kommunalen Haushalte erträglicher sind als neue Heimplätze.

8. In der Diskussion werden häufig die Möglichkeiten der Pflege auf die Alternativen ambulante Pflege und stationäre Heimpflege reduziert. Erfahrungen insbesondere im ostwestfälischen Bereich verdeutlichen aber, dass über die Zusammenarbeit mit Wohnungsbaugesellschaften auch andere Regelungen möglich sind. Insbesondere in Ballungszentren haben Wohnungsbaugesellschaften häufig mit Leerständen des Wohnungsbestandes zu kämpfen. Diese Leerstände können durch geringfügige Umbaumaßnahmen so umgestaltet werden, dass kleine und überschaubare Pflegewohnungen entstehen. Durch Unterstützung mit niedrigschwelligen Diensten und durch geschickte Finanzierungsarrangements aus eigenen Einkünften, Leistungen der Pflege- und der Krankenversicherung und subsidiär der Sozialhilfe sind sie in den meisten Fällen kostengünstiger als die Pflege im Heim. Der eigentliche Vorteil dieser Pflegewohnungen besteht jedoch darin, dass die Menschen, die dort wohnen und gepflegt werden, in den angestammten Wohnquartieren bleiben können und soziale Bindungen leichter aufrechterhalten werden können. Diese Form einer bedarfsangemessenen Organisation von Pflege und Wohnen reduziert somit die pflegebedingten Belastungen insgesamt. Nicht zuletzt können dadurch auch die Belastungen der Kommunen begrenzt werden.

II. Zum Reformbedarf in der Pflegeversicherung

9. Das System der sozialen Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung hat sich grundsätzlich bewährt. An diesem System soll daher festgehalten werden.

10. Dennoch ist die soziale Pflegeversicherung weiterzuentwickeln, damit sie den sich verändernden Bedürfnissen der Pflegebedürftigen und den demographischen und finanzpolitischen Anforderungen gerecht wird. Die Vorschläge zur Weiterentwicklung zielen auf eine Neuausrichtung von Versorgungsstrukturen und Sozialleistungen mit den Zielen

- trotz Hilfebedarf ein möglichst selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen,
- Hilfen zur Selbsthilfe anzubieten und die Eigenverantwortung zu stärken sowie
- den Vorrang häuslicher und ambulanter Hilfen vor stationären sowie den Vorrang von Prävention und Rehabilitation vor Pflege zu bestärken.

11. Diejenigen, die die Finanzierung der Leistungen tragen, müssen in ihrer Finanzkraft gestärkt werden. Gleichzeitig muss der Mitteleinsatz effizienter gestaltet werden.

12. Auf dieser Grundlage ergibt sich folgender Reformbedarf:

- **Erweiterung des Begriffs der Pflegebedürftigkeit**
  Zur Vermeidung der Überschneidungen zu anderen Sozialgesetzen ist ein einheitlicher, für alle Sozialleistungsträger verbindlicher Begriff der Pflegebedürftigkeit zu entwickeln. Dies erfordert, dass die leistungsauslösenden Tatbestände in den jeweiligen Leistungsgesetzen entsprechende Berücksichtigung finden müssen.

- **Klare Regelungen der Finanzierungszuständigkeiten**
  Es sind klare Zuständigkeitsregelungen zu treffen, die keine „Verschiebebahnhöfe“ zulassen. Hierbei ist insbesondere zu berükksichtigen, dass
  - der tatsächliche Hilfe- und Pflegebedarf erfasst und im Hinblick auf die unterschiedliche Finanzierungsverantwortung geklärt werden muss,
  - die allgemeine (in den Sozialgesetzen einheitliche) Definition der Pflegebedürftigkeit klare Leistungszuständigkeiten schafft und Schnittstellenprobleme vermeidet,
  - die Pflegeversicherung aus finanziellen Gründen, aber auch aus Gründen der Eigenverantwortung nicht als Vollversicherung ausgebaut werden soll,
  - alle medizinischen Leistungen durch die Krankenversicherung finanziert werden,
  - die Sozialhilfeträger entlastet, jedoch nicht aus ihrer Finanzverantwortung entlassen werden; insbesondere darf ihre subsidiäre Verantwortung nicht aufgegeben werden,
  - die Kommunen im Rahmen ihrer allgemeinen Daseinsfür- und -vorsorge ein Angebot pflegeergänzender Hilfen sicherstellen sollen, um den längstmöglichen Verbleib in der häuslichen Umgebung zu ermöglichen.

- **Zielgenauere Feststellung der Pflegebedürftigkeit**
  Das gegenwärtige Verfahren zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit bezieht sich nur auf Teilbereiche notwendiger Hilfen und orientiert sich ausschließlich an Defiziten. Dies muss zugunsten einer umfassenden Feststellung der vorhandenen Ressourcen und des tatsächlichen Hilfebedarfs aufgehoben werden. Diese Feststellung ist auf der Grundlage eines aufeinander abgestimmten Begriffs von Krankheit, Behinderung und Pflegebedürftigkeit im Rahmen eines Assessmentverfahrens zu treffen. Ziel ist es:
  - eine rechtzeitige und zielgenaue Einschätzung des Hilfebedarfs zu treffen,
  - Rehabilitationspozentiale besser auszuschöpfen,
  - die Zuordnung zu unterschiedlichen Kostenträger transparent zu gestalten und
  - die Versorgungssituation sowie die Qualität der Hilfeleistungen zu verbessern.

- **Bedarfsgerechtere Leistungsbemessung**
  Aufgrund der im Assessment getroffenen Feststellungen sind Vorschläge über die Gestaltung der zu gewährenden Hilfen zu entwickeln und zu systematisieren (Hilfe-/Maßnahmenplan).

- **Weiterentwicklung qualitätsgesicherter Leistungen**
  Bedarfsgerechtigkeit und Zielgenauigkeit der pflegerischen Hilfeangebote und der pflegeergänzenden Hilfen sind zu verbessern. Hierfür sind Assessment und Case-Managementstrukturen notwendige Voraussetzungen.

Um den Vorrang ambulanter Leistungen sachgerecht zu unterstützen, sollte eine Budgetregelung, in der Regel in Verbindung mit Case-Management als einem Instrument der Qualitätssicherung, eingeführt werden. Bei einer Budgetierung sollten innerhalb der einzelnen Pflegestufen gleiche Geldbeträge gezahlt werden. Dies gälte unabhängig davon, ob es sich um häusliche oder (teil-)stationäre Pflege handelt.

Durch diese Reformvorschläge wird nicht nur eine Verbesserung der Versorgung Pflegebedürftiger möglich. Es werden darüber hinaus auch die Mittel der Pflegeversicherung erheblich wirtschaftlicher eingesetzt.

76. Deutscher Fürsorgetag

Symposium 4

Qualifizieren für Veränderungen

Mittwoch, 7. Mai 2003

16:00 Uhr–18:00 Uhr

Vorträge:

- **Die Zukunft gestalten! – Veränderte Anforderungen und Kompetenzprofile sozialer Fachkräfte**

Gerhild Frasch,
Mitglied des Geschäftsführenden Vorstandes,
Evangelischer Regionalverband Frankfurt

Die Zukunft gestalten! – Veränderte Anforderungen und Kompetenzprofile sozialer Fachkräfte

Gerhild Frasch

I. Persönlicher Hintergrund

Ich bin gebeten worden, aus der Sicht der Praktikerin eines Trägers zu berichten.

Seit 27 Jahren arbeite ich bei verschiedenen kirchlichen Trägern. Als Diplom-Pädagogin ausgebildet – also als Generalistin – habe ich zunächst in der Jugendarbeit (Funktionärin auf nationaler Ebene), danach in der Jugendarbeit vor Ort mit Arbeitslosen, jungen Lehrlingen und SchülerInnen gearbeitet. Nach einer Ausbildung zur Supervisorin war ich sechs Jahre lange Fortbildungsdozentin im Burckhardthaus, Gelnhausen, mit dem Schwerpunkt Fortbildungen für Frauen in den unterschiedlichsten Feldern (Sozialarbeit, Sekretariat, Leitung usw.). Danach sieben Jahre als Generalsekretärin der Evangelischen Frauenarbeit in Deutschland und seit vier Jahren hauptamtliches Vorstandsmitglied im Evangelischen Regionalverband Frankfurt.

Der Verband ist der Zusammenschluss der Gemeinden und übergemeindlichen Einrichtungen, von den Kindertagesstätten über die Jugendarbeit, die Diakonie hin zu Beratungsstellen aller Art, z.B. Flughafen-Sozialdienst, Eheberatung usw.

Als Mitglied des Vorstandes bin ich zuständig für den Kontakt zu diesen inhaltlichen Bereichen sowie für die Personalförderung und -entwicklung im Verband, d.h. ich organisiere ein internes Fortbildungsprogramm.

Die folgenden Aussagen und Thesen basieren auf meinen Erfahrungen in diesen unterschiedlichen Praxisfeldern.

II. Veränderungen der gesellschaftlichen Situation

Die derzeitige Lage lässt sich grob mit drei Stichworten benennen: Individualisierung der Lebensverhältnisse, Globalisierung der Wirtschaft und Internationalisierung der Politik. – Damit sind Entwicklungen mit weit reichenden Folgen beschrieben.

Sie als Fachkräfte sind in den letzten Wochen Zeuginnen einer Debatte zum völligen Umbau des Sozialstaates geworden:

Vom Bericht der Rürup-Kommission hin zum SPD-Sonderparteitag, Agenda 2010, den Bericht der sozialpolitischen Kommission von Bündnis 90/Die Grünen –, alle Berichte und Überlegungen zeigen auf, dass seit 10 bis 15 Jahren eine völlige Veränderung der sozialpolitischen Landschaft stattfindet und unsere alte Staatsgläubigkeit bzw. der Glaube an einen funktionierenden Sozialstaat allmählich Risse bekommt bzw. ins Wanken gerät. Der Veränderungszwang, der durch die Europäische Union auch die Bundesrepublik erfasst, verlangt an vielen Stellen ein Umdenken oder ein ganz neues Denken.

Der ökonomische Druck wird immer stärker; die Frage nach der Finanzierbarkeit sozialer Arbeit gewinnt Oberhand über früher eher auf inhaltlicher oder gar ideologischer Ebene geführten Debatten. Die Einführung von Qualitätsmanagement ändert nur wenig daran.

Zu den möglichen Antworten und neuen Konzepten zählte die Debatte um die Zivilgesellschaft und einhergehend damit die neue Betonung des Ehrenamtes.

Alles ist in Bewegung, nichts ist mehr sicher. Für die professionelle Kompetenz der hauptamtlich im Sozialbereich Beschäftigten gibt es völlig neue Herausforderungen.

Der Umbau des Sozialstaates findet statt – und völlig unabhängig davon, ob mir diese Entwicklung gefällt, muss ich auf sie reagieren, wenn ich bzw. der Träger, bei dem ich beschäftigt bin, nicht vom Markt des Sozialgeschehens ausgeschlossen werden will.

Der Blick z.B. auf das Ansteigen der Schuldnerberatungen macht deutlich, dass bei den Klienten (oder inzwischen „Kunden“) die gesellschaftliche Veränderung angekommen ist: Bei vielen ist häufiger der Gerichtsvollzieher zu Gast als der/die SozialarbeiterIn.

Die Trägerinstitutionen sozialer Arbeit versuchen auf ihre je spezifische Weise zu reagieren und beginnen selber, die Arbeit zu „effektivieren“ und zu modernisieren: Neue Steuerungsmodelle halten Einzug, Budgetierung, Controlling, Marketing, Leistungsverträge und Fachleistungsstunden sind die neuen Begriffe, die die alten Sozialarbeiterstandards zunehmend ablösen.

III. Anforderungen und Kompetenzprofile an soziale Fachkräfte

Aus dem stichwortartig oben Genannten ergeben sich folgerichtig massive neue Anforderungen für die Mitarbeitenden, die auch viele Träger vor schwierige Aufgaben stellen.

Als großer Träger in Frankfurt hat der Evangelische Regionalverband ungefähr 3.000 Mitarbeitende, davon rund 1.000 ErzieherInnen in den Kindertagesstätten. Wir machen immer häufiger die Erfahrung, dass es uns kaum gelingt, qualifiziertes Personal für die hohen Anforderungen (z.T. auch durch Qualitätsmanagement erfordert) zu finden. Im Bereich von ErzieherInnen und GemeindepädagogInnen sind zahlreiche Stellen unbesetzt, und es gelingt uns schwer, an Fachkräfte heranzukommen.

Wir gehen dazu über, befristete Verträge abzuschließen, um flexibel auf Bedarfe reagieren zu können, insbesondere in den Bereichen mit freiwilligen Leistungen. Die anstehenden Kürzungen (bis zu 20 % bei Kirche und Stadt Frankfurt) verschärfen den Druck.

Um eine möglichst praxisnahe Einschätzung geben zu können, welche Qualifikationen künftig in der Sozialarbeit gebraucht werden, habe ich in unseren Einrichtungen eine kurze Umfrage gemacht und die dort Beschäftigten gefragt, welche Qualifikation sie in der Ausbildung nicht erworben haben, die sie aber heute als in der Praxis Tätige für unabdingbar halten. Es handelte sich fast ausschließlich um SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen. Dabei wurde schnell deutlich, dass weniger fachspezifische Kenntnisse benannt als bestimmte Grundlagen gefordert wurden.

Die Ergebnisse der Umfrage und meine eigenen Überlegungen möchte ich Ihnen im Folgenden detailliert darstellen:

1. Grundqualifikationen

Zentrale Qualifikation ist die Bildung von Persönlichkeiten: Selbstreflexion der eigenen Berufsrolle und u.U. des eigenen Helfergedankens sind ebenso notwendig wie kommunikative Kompetenz, Verhandlungsfähigkeit und Frustrationstoleranz.

Die Mitarbeitenden müssen einerseits Generalisten mit hohem Organisationswissen, systematischem Denken und systemischem Wissen sein und andererseits mit der Fähigkeit ausgestattet sein, sich Detailwissen für spezifische Arbeitsfelder zu erwerben.

Die Trennung zwischen Personen, die direkt mit Klienten/Kunden arbeiten (Case Work) und Mitarbeitenden, die in Leitungsaufgaben geschult sind (Case Management) wird schärfer.

Die Umdefinition von Unternehmen als Ordnungsmacht/kontrollierende Sozialarbeit hin zu sozialen Unternehmen mit stark definiertem Dienstleistungscharakter, der sich auf dem Markt behaupten muss, stellt entsprechende Anforderungen an die Mitarbeitenden. Die Mitarbeitenden müssen in der Lage sein, Probleme zu definieren, Diagnosen zu stellen und entsprechende Projekte und Lösungsmodelle zu entwickeln.

2. Leitungskräfte (Case Management) brauchen:

- Vor allen Dingen Verwaltungskenntnisse und zunehmend ökonomische Kompetenz. Sie müssen in der Lage sein, Finanzpläne zu erstellen, zu lesen, mit budgetierten Bereichen verantwortlich umzugehen.
- Verhandlungsfähigkeit und Hartnäckigkeit bei der Aushandlung neuer Leistungsvereinbarungen.
- Politische Argumentationsfähigkeit; zum Beispiel müssen sie den Begründungszusammenhang erläutern können, dass soziale Arbeit Mehrwert schafft und volkswirtschaftlich nützlich ist durch Prävention und Vermeidung höherer Kosten (Kriminalisierung etc.).
- Kenntnisse des Systems des Wohlfahrtstaates und der anstehenden Veränderungen und Modernisierungstendenzen gegenüber Geldgebern, Mitarbeitenden und notfalls auch Klienten verständlich und kommunizierbar machen.
- Sie müssen den eigenen Dienstleistungscharakter verstehen und verständlich machen – auch gegenüber Mitarbeitenden.
- Sie müssen Qualitätsmanagement/den neuesten Stand der Wissenschaft hierzu kennen.
- Sie müssen die neuen Steuerungsmodelle verstehen und mit umsetzen können.
- Sie müssen ihre eigene Rolle als Leitung klar beschreiben und ausfüllen können.
- Sie brauchen Fähigkeiten in Leiten, Führen, Moderation und Kenntnisse im Umgang mit Konflikten von und mit Kollegen.
- Sie brauchen hohe Selbstmanagementqualifikationen.

3. Mitarbeitende mit Klienten-/Kundenkontakt (Case Work) brauchen:

- Diagnosefähigkeit und systemisches Denken, da die Probleme immer komplexere Ursachenbündel haben und immer komplizierter werden. Mitarbeitende müssen vernetzt denken und handeln.
- Sozialräumliche Konzepte müssen in Denken und Handeln einfließen.
- Techniken zur Krisenintervention/Mediation/Umgang mit Konflikten, da auch die Klienten immer schwieriger werden: psychische Krankheiten und soziale Auffälligkeiten nehmen zu, ebenso die Gewaltbereitschaft.

- Mehr Kenntnisse in Methoden im Umgang mit Einzelnen, Gruppen usw., aber auch mehr didaktische Kenntnisse und gruppendynamisches Wissen.

4. Alle brauchen:

- die Fähigkeit zu Teamarbeit und kommunikative Kompetenz;
- interkulturelle Kompetenz;
- Kenntnisse des Gender- bzw. Differenzansatzes.
- Vor allem brauchen sie – Ökonomie hin oder her –
- eine eigene Haltung,
- eine Ethik im Umgang mit Klienten und Mitarbeitenden und
- die zentrale Empfehlung, um nicht nach wenigen Jahren vom Burn-out-Syndrom erfasst zu werden:

Lust, Spaß und Leidenschaft an und für die Arbeit!

IV. Herausforderung für die Aus- und Fortbildungsstätten

Insbesondere in den Fachhochschulen muss ein gewaltiges Umdenken passieren, vielerorts gibt es hier auch gute Ansätze.

- Sie müssen den Spagat zwischen Generalisten- und Spezialistenwissen meistern. Dies wird eine Hierarchisierung der Ausbildung zur Folge haben (Vorbereitung auf Leitung – Management und Arbeit mit Klienten – Case Work).
- Fachhochschulen müssen einerseits Grundlagenwissen und Strukturkenntnisse (Organisationswissen, systemisches Wissen, Bezug zu gesellschaftlichen Veränderungen, wissenschaftliche Grundlagen) vermitteln.
- Sie müssen andererseits anschlussfähig an die Praxis sein und mit der Praxis anders kooperieren (z.B. interne Fortbildung für Träger durch Fachhochschuldozenten).
- D.h. die neuen Anforderungen (s.o.) müssen Bestandteil der Ausbildung werden, insbesondere die Themen Ökonomie/Akquise/Diagnose/Konflikte und soziale Arbeit als Dienstleistung im sozialen Unternehmen.
- Die Praktika müssen anders organisiert werden und vielfältige Einblicke geben.
- Dies wird nur gelingen, wenn exemplarisch und modellhaft gearbeitet wird und gleichzeitig die „Folie“ mitvermittelt wird, auf deren Hintergrund Einzelphänomene gedeutet und in einen Erklärungszusammenhang gebracht werden können.
- Vernetzung ist unabdingbar. Die Kooperation zwischen Trägern und Fachhochschulen im Blick auf die Organisierung von Praktika muss weiter ausgebaut werden.
- Ob die Verabredungen von Bologna 1998, bis 2010 das anglo-amerikanische System einzuführen, Erfolg haben werden, ist dahingestellt und muss ebenfalls durch die Praxis bewiesen werden.
- Ein wichtiger Blick der AusbilderInnen sollte auch auf den geschlechtsspezifischen Hintergrund gerichtet sein: Es ist zu vermuten, dass für den Bereich der Leitungsaufgaben sich frühzeitig die männlichen Sozialarbeiter qualifizieren, während die weiblichen Sozialarbeiter sich stärker auf die Fallarbeit konzentrieren werden. Ob hier Gegensteuerungen möglich sind, muss ebenfalls erprobt werden.

V. Schlussüberlegungen

Die neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und die damit verbundenen hohen Anforderungen verlangen notwendigerweise ein Umdenken aller Beteiligten, der Träger, der Ausbildenden und der Auszubildenden. Dies beinhaltet eine stärkere Vernetzung und Kooperation aller Beteiligten und einen hohen Fortbildungs- und Entwicklungsbedarf.

Ob das leistbar ist, wird die Praxis erweisen und hängt auch von Ihnen ab.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.1

Gut qualifiziert für die Zukunft!
Ausbildung
für soziale Berufe

Donnerstag, 8. Mai 2003

14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Going Europe! – Entwicklung internationaler Standards in der Ausbildung**

Prof. Jost Bauer,
Ev. Fachhochschule Reutlingen-Ludwigsburg, Hochschule für Soziale Arbeit, Religionspädagogik und Diakonie, Ludwigsburg

Going Europe! – Entwicklungen internationaler Standards in der Ausbildung

Prof. Jost Bauer

Vorbemerkung: Mit diesem Beitrag zur Entwicklung internationaler Standards in der Ausbildung sollen auch einige **Aspekte der Internationalisierung markiert werden,** die sich auf das System der sozialen Berufe auswirken werden. Damit verbunden sind auch einige Informationen und Anregungen zu einer notwendigen Neuvermessung der Kompetenzprofile der sozialberuflichen Fachkräfte in den sozialen Diensten der öffentlichen und freien Träger. Dies geschieht auf der Grundlage der (fachpolitischen) Diskurse, die auf der Plattform des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge mit dem Ziel geführt werden, durch Politikberatung die nationalen und europäischen Entwicklungen zu beeinflussen.

Die folgende Darstellung steht unter der Leitfrage **Wie viel Standard braucht Europa?** Nach einer einführenden Begriffsbestimmung zur Standardentwicklung im Unterschied zur Standardisierung sollen die Probleme und offenen Fragen der aktuellen Debatte mit drei Thesen benannt entfaltet werden.

1. Einführende Aspekte zur Frage der Standardentwicklung im System der Aus-, Fort- und Weiterbildung der sozialen Berufe

Kompetenzentwicklung in der Aus-, Fort und Weiterbildung zu sozialen Berufen wurde in dem Beitrag von Frau Prof. Reinbold als kooperativer Prozess zwischen den Lernorten Hochschule und Praxis beschrieben. Mit der darin implizierten These von einer gut funktionierenden diskursiven und gemeinsamen Ausbildungverantwortung steht und fällt die Qualität der Kompetenzprofile für die Fachkräfte, die im Zusammenwirken zwischen Theorie und Praxis entwickelt werden sollen. Auf dieser Basis lassen sich für die sozialen Berufe nationale und ggf. auch international vergleichbare Standards im Hinblick auf die Kompetenzprofile (Ergebnissqualität) und auf die Ausbildungsstandards (Prozessqualität/Qualität der Lehre und Forschung) ableiten.
Mit dem Instument der Gesetzgebung werden zur Zeit Rahmenbedingungen definiert, die quasi als Ausbildungsstandards innerhalb Deutschlands eine länderübergreifende Vergleichbarkeit mit internationaler Anschlussfähigkeit sicherstellen sollen. Entsprechende Ziele verfolgt der Gesetzgeber z.B. mit dem Hochschulrahmengesetz (HRG) und der RVO zur bundeseinheitlichen Regelung der Altenpflegeausbildung. Die Kulturhoheit der Bundesländer bringt es aber mit sich, dass die Fragen der Entwicklung nationaler Ausbildungsstandards mit internationaler Anschlussfähigkeit in anderen Zusammenhängen ausgehandelt und definiert werden, so z.B. in den KMK-Richtlinien/Vereinbarungen zur beruflichen Bildung sowie in den gemeinsamen Richtlinien und Empfehlungen des Wissenschaftsrates (WR), der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) und der Kultusministerkonferenz (KMK) zur Vereinheitlichung der Graduierungssysteme in Europa mit den entsprechenden Akkreditierungsverfahren. Mit dem Ziel der Schaffung eines europäischen Hochschulraumes im Sinne des Bologna-Prozesses sind die Rahmenbedingungen für eine internationale Vergleichbarkeit von national entwickelten Ausbildungsstandards zunächst auf quanitative Merkmale (z.B. Hochschulzugangsberechtigung/Dauer des Studiums/Curricula der Studiengänge) bezogen.

Im Rahmen der vorgeschriebenen Akkreditierungsverfahren für neu entwickelte Studiengänge auf der Basis der quantitativ vergleichbaren Ausbildungsstandards sollen diese Standards mit qualtitativen Merkmalen im Hinblick auf die Kompetenzprofile der Abschlüsse ergänzt werden. Dazu ist ein Abstimmungsprozess der nationalen Akkreditierungsagenturen notwendig, um diese qualitativen Ausbildungsstands mit Blick auf den Prozess einer Internationalisierung und europäischen Anschlussfähigkeit zu definieren. An diesem Definitionsprozess müssen alle Akteure des Bildungsprozesses beteiligt sein. Dies ist auch weitgehend in der Zusammensetzung der satzungsmäßigen Organe der Agenturen gewährleistet *(vgl dazu die Satzungen der ZeVA AQUIN / AQUAS und AHPGS)*. Eine offene Frage für die Entwicklung qualitativer Ausbildungsstandards ist die Definition von Kompetenzprofilen, die in einer generalistisch orientierten Grundausbildung (1. berufsqualifizierender Abschluss > Bachelor of arts mit Diploma Supplement „BA of social work"), ergänzt durch ein wissenschaftlich vertiefendes Masterprogramm im Konsekutivmodell (2. berufsqualifizierender Abschluss – Master of science / „MA of social work") erreicht werden sollen und in welchem Verhältnis diese generalistischen Kompetenzprofile zu den spezialisierenden Kompetenzprofilen stehen, die mit postgradualen ggf. berufsbegleitenden (Weiterbildungs-)Masterstudiengängen für die sozialen Berufe vermittelt werden sollen. Von den gesetzlichen Strukturvorgaben modularisierter Studiengänge mit ECTS-System wird dabei erwartet, dass diese die Herausbildung qualitativer Standards befördern können.

Die bisherigen Erfahrungen in der Reformdebatte der Aus-, Fort- und Weiterbildung in den Bereichen der sozialen Berufe (System der sozialen Berufe) zeigen aber, dass mit den Steuerungsinstrumenten der Evaluation der Studiengänge an den deutschen Hochschulen sowie mit der Akkreditierung neu entwicktelter Bachelor- und Master-Sstudiengänge konsenfähige Ausbildungsstandards mit nationaler und internationaler Vergleichbarkeit noch nicht bzw. nur sehr schwer gebildet werden können. In den Teilbereichen der quanitativen Vergleichbarkeit von Ausbildungsstandards (Struktur und Prozessqualität) ist dies schon gelungen, abgestimmte Standards im Bereich der Kompetenzprofile sind noch nicht in Sicht. Es ist auch fraglich, ob diese angestrebt werden sollten.

Aus professioneller Sicht wird angemahnt, dass sich in der Debatte um die Definition von europäischen Ausbildungsstandards Tendenzen abzeichnen, im Kontext mit den nationalen Überlegungen zur Standardisierung als Instrument der Qualitätssicherung von sozialstaatlichen Leistungsangeboten auf dem Weg nach Europa, den Prozess der Standardentwicklung als einen nivellierenden Gesamtprozess der Standardisierung zu gestalten. Der Unterschied zwischen Standards und Standardisierung ist daher herauszuarbeiten, da eine Definition von Ausbildungsstandards nicht unbedingt auf einen Prozess der Standardisierung hinaus laufen sollte. Walter Lorenz (Freie Universität Bozen) sieht darin eher ein Vermittlungsproblem bzw. eine Verunsicherung der sozialen Professionen, die es in der Vergangenheit versäumt haben, der Öffentlichkeit darüber Auskunft zu geben, welche Kompetenzerwartungen sich eigentlich mit den jeweiligen Qualifikationen verbinden.

Hinzu kommt, dass die Dimensionen der Standards in den sozialen Professionen bisher durch die akademische Kontolle von Sudiengängen durch das Prüfungssystem, den professionellen Vorgaben (z.B. Praxisbezug der Ausbildung) und durch die „Aufnahmekontrolle" in die Professionsgruppe durch die Verfahren zur staatlichen Anerkennung gewährleistet waren. Ein Blick in die Geschichte der Professionalisierung zeigt, dass die Einführung von formalen Ausbildungsgängen für die sozialen Berufe immer schon synonym mit der Definition von Standards verstanden wurde.
Die heutigen Systeme der professionellen Ausbildung sind vor allem durch die Studienreformen und die beginnende Internationalisierung an den Hochschulen nicht mehr der alleinige Garant für die Gewährleistung von qualitativen Standards für die sozialen Berufe. Die Ziele und Inhalte der Studienreform orientieren sich überwiegend an konsensfähigen Konzepten wie dem Lebensweltbezug der sozialen Arbeit. Unter diesen Prämissen war eine „universale Logik", d.h. ein konsensfähiger Wissenschaftsanspruch abgeleitet aus einer Theorie der sozialen Arbeit oder aus einem etwa durch eine Kammer definierten Verständnis von Professionalität nicht erkennbar. Dennoch beruht die Vielfalt der bestehenden deutschen und der in Europa zu vergleichenden Ausbildungsmodelle auf einer eher informellen Abstimmung der Träger der Ausbildungen und der Verbände, die schon seit der ersten Internationalisierungswelle in den 20er- und frühen 30er-Jahren die Gestaltung ihrer Ausbildungen und Professionsbilder trotz der nationalen, teilweise sogar regionalen Bezügen abgestimmt haben. Der direkte Einfluss der professionellen Verbände auf die Standardentwicklung war und ist in Europa unterschiedlich stark ausgeprägt.
Für den Deutschen Verein kann in diesem Diskussionszusammenhang festgestellt werden, dass für die Entwicklung von Ausbildungsstandards der Fachausschuss soziale Berufe zuständig ist, in dem u.a. VertreterInnen der Wissenschaft und Forschung, der kommunalen und freigemeinnützigen Anstellungsträger, der Fachverbände und Berufsverbände/Gewerkschaften zusammenarbeiten. Die Einflussmöglichkeiten auf die Standardentwicklung u.a. durch Stellungnahmen, Empfehlungen sind gegeben, erreichen aber (noch) nicht den Wirkungsgrad des in Europa einmaligen (ehemaligen) Modellinstituts Central Council for Education and Training in Social Work (CCETSW), in dem Hochschulen, Berufsverbände und Interessengruppen des sozialen Feldes mit der Aufgabe betraut waren, Studiengänge zu akkreditieren und mit dem akademischen Abschluss ein professionelles Diplom zu verleihen, nicht aufgrund einer gesonderten Praxisprüfung, etwa den Verfahren zur staatlichen Anerkennung in Deutschland vergleichbar, sondern als Folge eines erfolgreichen akademischen Abschlusses in einem nach den Kriterien des Council akkreditierten Studienganges.
Gemeinsam für die europäische Ebene ist, dass an der Definition der professionellen und disziplinorientierten Standards durch Akkreditierungsagenturen Studierende direkt beteiligt werden, nicht aber Betroffene, d.h. Leistungsempfänger von Sozialleistungen. Die Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen soll indirekt durch Evaluation der Lehre (im Hinblick auf die Ausbildungsstandards) und durch die Evaluation der professionellen Praxis oder durch Praxisforschung (im Hinblick auf die Validität professioneller Kompetenzprofile der Fachkräfte) gewährleistet werden.

Die Entwicklung von disziplinorientierten Ausbildungsstandards und professionellen Standards für die Qualität der sozialen Arbeit geschah bisher unter dem Primat der Vielfalt und der selbstverwalteten professionellen Autonomie. Die Definition der Qualität der professionellen Kompetenzen, die durch die Ausbildung vermittelt werden sollte, geschah dabei im Wesentlichen durch Input-Kriterien, die in einem Wechselprozess der gemeinsamen Ausbildungsverantwortung von Disziplin und Profession in der Praxis überprüft werden sollten.
Die unter der Prämisse der Vielfalt entwickelten disziplinär gespaltenen Ausbildungstraditionen (etwa in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik und der universitären Diplompädagogik) sind uneinheitlich und bedürfen im Hinblick auf nationale und internationale Standards einer Koordination/Abstimmung. In der EU ist entgegen den Intentionen der Europäischen Kommission in dem ersten europäischen Netzwerk für die sozialen Professionen (ECSPRESS) keine Harmonisierung der Professionsgruppen und Studiengänge erreicht worden, sondern eine Betonung der (nationalen) Eigenarten und Eigendynamik dieser Vielfältigkeit.

Die im Folgenden darzustellenden gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen zwingen zu einem Überdenken des Konzepts der selbstverwalteten professionellen Autonomie und einer ggf. radikalen Veränderung in der Definition und Bewertung von Standards *(vgl. dazu Walter Lorenz: Internationaler Vergleich von Standards und Strukturen, noch unveröffentlichtes Referat bei der Fachtagung des DV „Von Europa lernen“, Dez. 2002, Frankfurt/Main).*

2. Dimensionen der Internationalisierung und Standardentwicklung – Wie viel Standard braucht Europa?

1. These: Die Aus-, Fort- und Weiterbildung für die sozialen Berufe ist gegenwärtig zu Reformen gezwungen, die sich aus folgenden Zusammenhängen ergeben:

Die aktuellen sozialpolitischen Entwicklungen zwingen uns, vornehmlich in dem bewährten Dialog zwischen Disziplin und Profession, d.h. zwischen Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, sich mit den Veränderungen der Anforderungsprofile für die Fachkräfte und den entsprechenden Bildungsreformen zu befassen. Nur so kann (auch in Übereinstimmung mit den Ausführungen von Frau Prof. Reinbold) die gemeinsame Bildungsverantwortung für den sozialberuflichen Nachwuchs schon durch Einflussnahme in der Planungsphase sinnvoll gestaltet werden. (Legitimation der Ausbildungscurricula durch die Praxis und die Profession).

Diese Notwendigkeit ergibt sich aus verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Wandlungsprozessen mit daraus resultierenden Reformimpulsen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Im **politischen Bereich** hat vor allem der Bologna-Prozess mit dem Ziel der Schaffung eines **europäischen Hochschulraumes**, verbunden mit der Neuordnung der berufsqualifizierenden Abschlüsse in einem einheitlichen System von Bachelor und Master-Abschlüssen, die Frage nach international vergleichbaren Standards in Europa neu belebt. Im Kontext dieser Entwicklung muss auch die sozialpolitisch gewollte Umgestaltung der sozialen Dienste nach Kriterien des Social Managements gesehen werden. Walter Lorenz (Uni Bozen) sieht für diese beiden Entwicklungen einen gemeinsamen ideologischen Ursprung.

In der sozialpolitischen Debatte der BRD bewirken vor allem die aktuellen Krisen der kommunalen Haushalte und die Umsetzung von intendierten kostensenkenden Programmen starke Verunsicherungen bei den Akteuren der Gestaltung des Sozialen in unserer Gesellschaft. Dies bezieht sich vor allem auf die Neuordnung bzw. das Aufgeben von Angeboten der sozialen Dienste im sog. freiwilligen Bereich der kommunalen Sozialleistungsangebote (Beratungsangebote) sowie auf die Umsetzung der Konzepte der Hartz-Kommission im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf kommunaler Ebene im Rahmen der politisch programmatischen Dimension von „Förden und Forden“. Die Bertelsmannstiftung („ als heimliches Bundeskultusministerium“) hat hier auch schon klare Vorstellungen, wie die Hilfe aus einer Hand im neuen Jobcenter und in den Personalservice-Agenturen (PSA) in einer Kooperation mit den Arbeitsämtern und den sozialen Diensten organisiert werden kann. Es geht hier mit Blick auf die Ausbildung auch um ein neues Kompetenzprofil des Fallmanagers (Casemanager): Der Fallmanager soll nach diesen Vorstellungen „teacher – preacher – cob – and friend“ sein.

Im **gesellschaftlichen Bereich** sind die aktuellen Wandlungsprozesse durch die Jugend-, Familien- und Armutsberichte der Bundesregierung und die Veröffentlichungen des Bundeskongresses Soziale Arbeit deutlich markiert. Hier geht es vor allem um die Umbrüche zur Risikogesellschaft (U. Beck), zur Informations- und Wissensgesellschaft, die demographischen Entwicklungen mit der Frage der Generationengerechtigkeit in den Systemen der sozialen Sicherung, um die Migration und interkulturelle Integration und schließlich um die Zukunft der Arbeit mit all ihren Rückwirkungen auf das Bildungssystem. Für den Bereich der schulischen und außerschulischen Bildung müssen auch die Ergebnisse der Pisastudie einbezogen werden.

Mit Blick auf die sozialen Dienste kann festgestellt werden, dass die Globalisierungsdiskussion auch die Sozialwirtschaft erreicht hat und die entsprechenden Bereiche der Aus-, Fort- und Weiterbildung begonnen haben, sich marktmäßig zu organisieren. Ein Blick auf die Bildungslandschaft in den Sozial-, Gesundheits-, Erziehungs-, Bildungs- und Kulturberufen des vergangenen Jahres zeigt: *Bildung boomt zu neuer Unübersichtlichkeit!*

Dies führt zu neuen Problemen bei der Einstellung von fort- und weitergebildeten Fachkräften in der Praxis, die mit Blick auf ihre fachliche Qualifizierung in das mittlere Management drängen und nicht mehr für die praktische Arbeit mit Klienten in den sozialen Diensten und Einrichtungen zur Verfügung stehen. Die kommunalen Anstellungsträger wenden sich bisweilen mahnend an die Bildungseinrichtungen mit dem Schlagwort: *„Too many chiefs, no indians“* und sie beginnen, wie der DBSH kürzlich berichtete, Absolventen von Universitäten mit einem Abschluss Diplompädagoge ohne staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter nach BAT VII einzustellen.

Auch in den Kernbereichen einer generalistischen Grundausbildung für die sozialen Berufe wird diskutiert, wie eine Fachsozialarbeit (z.B. klinische SA/Sozialhilfeberatung, Schuldnerberatung und Sozialrechtsberatung u.a.) sich etablieren sollte.

Hinzu kommen klar erkennbare Defizite bei der Gewinnung von Fachkräften für wichtige Entwicklungssegmente in einigen sozialen Dienstleistungsbereichen, nicht nur in den Einrichtungen und Angeboten der freien Träger (ich nenne hier vor allem die Bereiche der Pflege, der Behindertenhilfe und der Jugendhilfe, insbesondere die Jugendberufshilfe).

Zunehmend wird neben dem freiwilligen (bürgerschaftlichen) sozialen Engagement und der Selbsthilfeinitiativen auch der Zivildienst und das FSJ/FÖJ in das Leistungsprofil der Einrichtungen der freien Träger vor allem im Bereich der Pflege und Behindertenhilfe einbezogen. Angesichts des sich abzeichnenden Fachkäftemangels verbunden mit einer planerischen Unsicherheit im Hinblick der Einbeziehung des Zivildienstes und des FSJ/FÖJ in das Leistungsprofil der sozialen Dienste haben Diakonie und Caritas damit begonnen, über den Zivildienst hinaus zu denken.

Vor allem der Zivildienst war und ist eine wichtige Orientierungsphase, mit der junge Männer für eine erstrebenswerte Berufsbiografe in den Sozial- und Gesundheitsberufen motiviert werden können. – Verkürzung oder Wegfall des Zivildienstes zwingt daher zum Umdenken und zu neuen Konzepten, wie junge Menschen für soziale Berufe motiviert werden können, zumal auch demographische Entwicklungen signalisieren, dass auf dem Bildungmarkt der Kampf um die junge Generation schon begonnen hat.

Für alle, die in der sozialen Praxis und in den Institutionen der Aus-, Fort- und Weiterbildung Verantwortung tragen, ist es daher an der Zeit, sich zu diesen Fragen aus der Perspektive der Fachlichkeit, der Profession und der Wertschätzung der sozialen Arbeit zu positionieren! (Gohde)

2. These: Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Europa muss sich die sozialberufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung den Anforderungen einer Internationalisierung stellen.

Mit Blick auf diesen Gesamtzusammenhang muss daher die Frage diskutiert werden, wie sich eine Internationalisierung der sozialen Berufe durch die Reformen an den Hochschulen auf das System der sozialen Berufe auswirkt. Teilreformen einzelner sozialer Berufe, etwa durch Anhebung oder Absenkung der beruflichen Qualifikationsprofile der Fachkräfte in den sozialen Diensten, implizieren auch eine Neubewertung dieser Berufe im Gesamtsystem der sozialen Berufe. Aus berufspolitischer Sicht muss daher auch gefragt werden, wie sich die Neubewertung der Fachkräfte auf die tarifliche Einordnung im Beschäftigungssystem der sozialen Dienste auswirkt.

Der Globalisierungsprozess in der Wirtschaft kann in diesem Diskussionszusammenhang als zentrale Herausforderung an unsere Gesellschaft wie auch ihre Sozialsysteme betrachtet werden. Im Rahmen dieses Globalisierungsprozesses konzentrierte sich die Politik zunächst auf die wirtschaftliche Gestaltung eines gemeinsamen Europas und die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschlands. Die Frage der Gestaltung eines sozialen Europas wurde dabei zunächst nachrangig behandelt. Die Weiterentwicklung der Europäischen Union einschließlich des Binnenmarktes, mit ihrem ständig wachsenden Einfluss auf die mitgliedstaatliche Ebene und auf die sozialpolitische Landschaft der Mitgliedstaaten, zwingt jedoch zu einer Auseinandersetzung über die Zukunft der Gestaltung der sozialen Sicherung auf europäischer und auf nationaler Ebene. Zentrale Einflussgrößen, die entscheidend für unser Sozialsystem sind, sind u.a.:

- Herstellung von Wettbewerb und vergleichbarer Wettbewerbschancen auf europäischer Ebene durch:
  - die Öffnung binnenstaatlicher Märkte – einschließlich des sozialen Marktes – für europäische Anbieter
  - Abbau von wettbewerbsverzerrenden binnenstaatlichen Maßnahmen
- Europäische Währungspolitik, die die nationalstaatliche Ausgabenpolitik begrenzt und indirekt zumindest steuert.

Schon diese beiden genannten Einflussgrößen greifen tief in das gewachsene deutsche Sozialsystem ein und verändern wahrscheinlich grundlegend die subsidiären Trägerstrukturen und die Finanzierungssysteme sozialstaatlicher Dienstleistungen: Die bewährten Träger der sozialen Arbeit stehen zukünftig auf nationaler wie europäischer Ebene in einer Konkurrenz untereinander sowie zu freigewerblichen Trägern mit aktuell dramatisch sich auswirkenden Finanzierungsproblemen.

Die europäische Integration des „Sozialschutzes“ verändert somit nachhaltig die Strukturen des soziales Sektors sowie die Rahmenbedingungen und Anforderungen an soziale Dienste und Leistungserbringer. Die Europäisierung des Sozialsystems stellt jedoch nicht nur Anforderungen an die Veränderung der Trägerstrukturen, sondern auch an die beruflichen Qualifizierungsstrukturen sozialer Berufe: Sie beinhaltet eine Herausforderung zur Internationalisierung der Aus-, Fort- und Weiterbildung in den sozialen Berufen und zur Neukonzeption von Kompetenzprofilen.

Dieser Internationalisierung der Ausbildungsstrukturen hatte sich zunächst der Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens weitgehend verschlossen, da man hier keinen dringenden Handlungsbedarf sah. Hochschule und Praxis gingen und gehen heute zum Teil auch noch davon aus, dass man an den bewährten Qualitätsstandards der Diplomstudiengänge festhalten sollte.

Ab 1998 wurde mit der Diskussion zur Qualitätssicherung der Sozialleistungsangebote der freien Träger in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAG) mit Blick auf die europäische Dimension des Sozialstaates auch die Frage nach der Fachkräfteausbildung und damit des Qualifikationsprofils in der bildungs- und professionspolitischen Diskussion neu thematisiert.

Vor diesem Hintergrund muss im Dialog zwischen Disziplin (Hochschulen) und Profession (Praxis) die Frage nach den Qualifikations-/Kompetenzprofilen geklärt werden, die eine solche internationalisierte Ausbildung hervorbringen soll. Weiterhin ist zu fragen, mit welchen Qualitätsstandards die Qualität der Ausbildung gesichert werden kann.

Obgleich im sozialen Bereich von den Hochschulen bisher bis auf wenige Ausnahmen für den nationalen Markt ausgebildet wird, sollen Qualifikationsprofile wie Qualitätsstandards zukünftig auch international vergleichbar sein.

Damit stellt sich die Leitfrage: **Wie viel Standard braucht Europa?**

Die Umsetzung dieser Anforderung nach einer Internationalisierung der Ausbildung stellt also Hochschulen und Praxis vor die Frage, wie viel Standard nötig und wie viel Standard möglich ist.
(Diese Frage ist schon auf nationaler Ebene vor dem Hintergrund des Bildungs- und Kulturföderalismus nur schwer zu beantworten. Hinzu kommen die Unklarheiten zum Begriff der Standardbildung und der Standardisierung s.o.)

Zweifellos wird die Einführung von gestuften Studiengängen (BA/MA) nach den Kriterien des Bologna-Prozesses (vgl. dazu die Richtlinien des WR / der KMK und der HRK) weitreichende Folgen für Profil, Inhalt und Strukturen der Fachkräfteausbildung haben. Betroffen davon sind vor allem folgende Bereiche:

Ausbildungsniveau:
Ablösung der eingeführten Diplomstudiengänge und damit verbunden eine Absenkung des bisherigen Qualifikationsniveaus durch die Einführung des Bachelor-Abschlusses als Regelabschluss der Hochschulausbildung an Fachhochschulen und Universitäten.

Hierarchisierung:
Einführung eines zweiten berufsqualifizierenden Abschlusses durch konsekutive Masterstudiengänge (aufbauend auf den Bachelor-Abschlüssen) an Fachschulen und Universitäten bedeutet, dass es zwei berufsqualifizierende Hochschulabschlüsse geben wird.

Aufwertung der Fachkraftausbildung unterhalb der Hochschulebene:
Anhebung der Fachkräfteausbildung von der Fachschulebene auf die Fachhochschulebene (z.B. Erzieherinnen) (begründet sich u.a. durch die geringere Differenz zwischen FS-Ausbildung und BA-Studium).

Integration der Weiterbildung:
Integration und Aufwertung der Weiterbildung durch die Einführung postgradualer Masterstudiengänge an Fachhochschulen und Universitäten.

Berufsqualifizierung:
Zielvorstellung (Verkürzung der Studiendauer): Ein berufsqualifizierender Abschluss soll schon nach drei Jahren auf der ersten Ausbildungsstufe sowohl auf Fachhochschul- wie auch Universitätsebene erreicht werden. Dies bedeutet wahrscheinlich eine Absenkung des Ausbildungsstandards.

Im Diskussionsprozess zwischen Theorie und Praxis müssen mit Blick auf die Weiterentwicklung des Systems sozialer Berufe die folgenden offenen Fragen und Problemanzeigen bearbeitet werden:

Frage der berufspolitischen Bewertung der Abschlüsse
Entscheidend bei der Einführung der gestuften Studiengänge mit Bachelor- und Masterabschlüssen wird auch die Frage sein, wie der zweite berufsqualifizierende Abschluss des Masters in berufpolitischer Hinsicht zu bewerten ist. Ein gestuftes Modell bedingt gegebenenfalls auch eine Neugestaltung im Tarifsystem. Mit dem MA-Abschluss soll der Zugang zum höheren Dienst (auch für FH) vermittelt werden.

Frage der Auswirkungen auf die Arbeitsfelder
Es stellt sich die Frage, wie eine gestufte Ausbildung sich auf die Strukturierung der Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitfeldern auswirkt. Eine Differenzierung entlang der gestuften Ausbildung in pädagogisch-praktische Tätigkeiten als Domäne der „Bachelor“ und in diagnostisch-therapeutischen oder planenden und administrativen Tätigkeiten als Domäne der „Master“ würde den bislang breiten Berufszugang der bisherigen Diplomstudiengänge aufheben.

Frage der Öffnung der Hochschulen nach „unten“
Unter Einbeziehung der Diskussion über die Qualifikation von Fachkräften würde eine Anhebung der bisherigen Fachschulabschlüsse auf Fachhochschulebene im Rahmen von Bachelor-Studiengängen die Hochschule nach „unten“ öffnen. Die nach dem Konsekutivmodell sich anschließenden Masterstudiengänge, für die ca. 20 % bis 25 % der Studierenden nach dem Bachelor-Abschluss eine Zulassung erhalten sollen, werden dann auch für bisherige Fachschulabsolventen geöffnet.

Frage der Substitution von „teuren“ HS-Absolventen durch Helfer- und Assistenzberufe
Diese Strukturreform ist somit gleichbedeutend mit einer Dequalifizierung der bisherigen FH-Abschlüsse (Diplom). Sie verlagert möglicherweise die Fachkräfteausbildung von der Fachschulebene auf die Fachhochschulebene. Dies wird eine entsprechende tarifliche Einordnung zur Folge haben. Es ist deshalb zu befürchten, dass unterhalb der bisherigen Fachschulebene sich die Assistenz- und Helferberufe ausweiten werden, ebenfalls mit der Konsequenz für eine Neuordnung des Tarifsystems. (Dieses Szenario ist weder für Fachschulen, Fachhochschulen oder Berufspraxis wünschenswert, da es eine bewährte Berufsstrukturierung in den Arbeitsfeldern aufhebt und das Qualifikationsniveau von Fachkräften „unter dem Strich“ absenken würde.)

In diesem Zusammenhang müssen auch die Prozesse in der Qualitätssicherungsdebatte mitbedacht werden, die sich mit der Regulierung bzw. Deregulierung und Laisierung bisher professionell erbrachter Dienstleistungen befassen. Bei der Personalentwicklung und Personalplanung für die sozialen Dienste muss die Frage geklärt werden: Wie teuer ist uns eine Fachkraft? Dies ist im doppelten Sinn zu verstehen. Es geht um die Wertschätzung sozialer Berufe und um eine angemessene laufbahn- und tarifrechtliche Einordnung und damit letztlich um die Bezahlbarkeit professioneller sozialer Dienste. Schließlich bedingt die Einbeziehung des ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagements in das Leistungsprofil eine Neubestimmung der jeweiligen Qualität und des Verhältnisses von professionellen Fachkräften und ehrenamtlich Tätigen in den sozialen Diensten.

3. These: Auf dem Weg zu vergleichbaren Strukturen und Standards in der Ausbildung im Bereich sozialer Arbeit müssen die Gemeinsamkeiten, Entwicklungschancen und Sonderwege einschließlich der Chancen und Risiken der Internationalisierung für die Entwicklung der Profession geklärt werden.

Prämisse: Die Standards für eine inhaltliche Vergleichbarkeit bei gestuften Studiengängen mit den ersten berufsqualifizierenden BA-Abschlüssen und anschließenden Masterabschlüssen sollten in gut funktionierenden Diskursen zwischen Disziplin und Profession (zwischen Theorie und Praxis) in gemeinsamer Ausbildungsverantwortung national entwickelt und international abgestimmt werden.

3.1 Standardbildung mit internationaler Perspektive

In den Reformüberlegungen zu verschiedenen Berufsbildern wird ausgehend von einem Qualifikationsansatz gefordert, als generalistische Perspektive sog. Schlüsselqualifikationen zu entwickeln, die im Rahmen eines ersten berufsqualifizierenden Ansatzes (BA) vermittelt werden sollen, die dann in allen Bereichen durch exemplarische Fachkompetenz für den speziellen Arbeitsfeldbezug ggf. in einem Masterprogramm ergänzt werden sollen (Generalisierung versus Spezialisierung). Daraus ergeben sich zwei weitere Leitfragen für die Weiterentwicklung aus der Sicht der sozialen Berufe: 1) Welche sozialberuflichen Kompetenzen werden in grundständigen Ausbildungen auf der Fachschulebene/der Fachhochschulebene/der Universitätsebene für welche Funktionen und Positionierungen im Beschäftigungssystem vermittelt und welche Kompetenzen sollten oder können nur im Wege der Fort- und Weiterbildung erworben werden? und 2) Wie sind diese Abschlüsse im Rahmen der internationalen Vergleiche zu bewerten. Eine unkritische Übernahme des sog. angloamerikanischen Systems für die Internationalisierung der sozialen Berufe ist höchst problematisch, denn die Diskussion um die internationale Vergleichbarkeit der deutschen Abschlüsse hat gerade erst begonnen.

Mit dieser kritschen Fragestellung analysiert Prof. Dr. W. Müller (FH Esslingen) vergleichend das US-amerikanische Modell, das englische Modell und das zu entwickelnde deutsche Modell von gestuften Studienabschlüssen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass schon in den Grundstrukturen eines Systemvergleiches gravierende (inhaltliche und formale) Unterschiede bestehen und im Hinblick auf die Sozialarbeiterausbildung man schon gar nicht von einem angloamerikanischen System sprechen könne. Gemeinsam ist in beiden Ländern, dass die Anerkennung der Studiengänge als berufsqualifizierend nicht von staatlichen Behörden, sondern von mehr oder weniger staatsunabhängigen Körperschaften geregelt wird: in den USA vom „Council of Social Work Education“ (CSWE) und in Großbritannien (noch) vom „Council of Education and Training in Social Work“ (CETSW). Diese Befunde wurden im NDV 10/2001 veröffentlicht.
*Müller zieht daraus das **Gesamtfazit:** Zieht man den beabsichtigten Ausbau der postgradualen Angebote mit in Betracht, so wird sich in der fachlichen Substanz und in der fachspezifischen Zeitdauer die englische Ausbildung für soziale Arbeit der US-amerikanischen annähern: Das neue dreijährige Bachelor-Studium in Verbindung mit einem für anspruchvolle Arbeitsfelder geforderten zweijährigen postgradualen Teilzeitstudium wird in etwa den fachlichen Anteilen des US-Bachelor-Studiums plus dem Master-Studium entsprechen. Die akademischen Titel des Bachelor und des Master werden jedoch in beiden Systemen immer noch etwas Unterschiedliches kennzeichnen. Der Master in England wird vermutlich weiterhin eher einer Forschungsqualifizierung dienen, in Koexistenz zu anderen der Weiterbildung dienenden postgradualen Studien mit anderen Abschlussbezeichnungen. In den USA dagegen wird der Master of Social Work das bleiben, was er jetzt ist, der Abschluss einer vertieften professionellen Ausbildung mit stark generalistischen Zügen, aber auch mit einer exemplarischen Schwerpunktsetzung.*

Das führt zu der weiteren Frage, woraufhin denn nun die neuen deutschen Bachelor- und Masterstudiengänge ausgerichtet werden sollen: auf Titel und äußere Studienabläufe, die in den „angloamerikanischen Systemen“ (so muss man ja wohl richtigerweise sagen) Unterschiedliches kennzeichnen? Oder man lässt diesen Formalismus vorerst beiseite und konzentriert sich, wie das in beiden Ländern gerade in eindrucksvoller Weise und in einem professionsöffentlichen Prozess geschieht, zunächst auf die Diskussion und Verabschiedung national einheitlicher Standards für Berufsausübung und -ausbildung in ihren sozialarbeitswissenschaftlichen, ethischen und gesellschaftspolitischen Aspekten für eine Sozialarbeit angesichts der gegenwärtigen Verfassung unserer Länder und der Welt?!
Diese kann man dann der Revision bisheriger und der Anerkennung neuer Studiengänge bundesweit zugrunde legen, was der Klarheit über den Beruf bestimmt sehr nützt.

Eine **neue Steuerung** in der Bildungsreform soll durch die Instrumente der Evaluation und Akkreditierung nach internationalen Vorbildern (Großbritannien) erreicht werden. Die internationalen Entwicklungen in diesen Bereichen wurden in Deutschland bisher nur zögerlich aufgenommen. Dies kann vor allem mit der hier definierten Rolle des Staates in der Bildungspolitik erklärt werden. Gegenwärtig wird in der Übertragung von Kompetenzen des Staates auf die Hochschulen mit der Gründung von unabhängigen Akkreditierungsagenturen eine Chance gesehen, die Qualität einer Hochschule über Evaluations- und Akkreditierungsverfahren schnell und verlässlich zu garantieren.

Evaluation und Akkreditierung werden dabei als zwei Seiten der gleichen Medaille beschrieben, die den dynamischen Transformationsprozess der deutschen Hochschulen kennzeichnen. Alle Hochschulen müssen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ein Evaluationsverfahren durchführen. Viele Hochschulen haben damit schon Erfahrungen.
Keine Erfahrungen der Hochschulen gibt es aber im Hinblick auf die Akkreditierung. Mit der Schaffung dieses neuen wissenschaftspolitischen Instrumentariums soll zunächst die Einführung neuer Studiengänge (Bachelor und Master) gestaltet werden. Eine dem entsprechende Akkreditierung ganzer Hochschulen ist derzeit für Deutschland nach diesem Modell (noch) nicht vorgesehen.

Mit diesen Verfahren sollen die Qualitätsmerkmale in Forschung und Lehre an den Hochschulen definiert werden, die auch für die Herausbildung von fachlichen Qualifikationsstandards und Kompetenzprofilen, die mit den Studienabschlüssen erreicht werden sollen (Ergebnisqualität), maßgebend sind. Die Abgrenzung zwischen Akkreditierung und Evaluation ist schwierig und gelingt nur auf der Ebene der jeweiligen Ziele und Perspektiven. Evaluation und Akkreditierung stehen aber in einem engen Wirkungszusammenhang, denn es kann nur akkreditiert werden, was vorher im Rahmen der Evaluation auf seine Wertigkeit überprüft wurde. Akkreditierung führt zu einer Ja/Nein-Entscheidung, während die prozesshaft und fortschreibend angelegte Evaluation auf die Identifikation (Profilbildung) und Gewichtung von Stärken und Schwächen zielt.
Mit kritischem Blick auf die Qualität der mit den neuen Studiengängen zu erzielenden beruflichen Qualifikationen können in der aktuellen Entwicklung Tendenzen zu neuer Unübersichtlichkeit mit Dequalifizierungsgefahren beobachtet werden.
Von den Evaluations- und Akkreditierungsverfahren werden daher entscheidende Impulse für die Studienreformen und für die Standardentwicklung in den Qualifikationsprofilen der sozialen Berufe erwartet. Ob die durch die unabhängigen Evaluations- und Akkreditierungsagenturen durchgeführten Verfahren auch zu wichtigen bildungspolitischen Steuerungselementen werden können, muss zumindest für die Akkreditierungsverfahren nach der Startphase noch evaluiert werden.

3.2 Herausforderungen und erste Konsequenzen für das System der sozialen Berufe

Über diese Evaluations- und Akkreditierungsverfahren müssen Qualifikations- und Kompetenzprofile von Bachelor- und Masterstudiengängen herausgearbeitet werden. Diese Profile müssen internationalen Vergleichsstandards für einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss bei Bachelor-Studiengängen und einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss bei Master-Studiengängen entsprechen. Hier sind zunächst die Hochschulen gefordert; sie können diese Arbeit jedoch nicht ohne die Beteiligung der Berufspraxis leisten.

In der Zielsetzung der neu entwickelten oder reformierten Studiengänge haben Praxis- und Berufsorientierung sowie der Erwerb von Schlüsselqualifikationen einen deutlich höheren Stellenwert als die bisher fachlich-inhaltlich definierten Qualifikations- und Kompetenzprofile. Dies bedeutet aber, dass ein Konsens zwischen disziplin-, professions- und praxisorientierten Definitionen der Mindeststandards für eine berufliche Qualifizierung erarbeitet werden muss. Im Rahmen der Evaluations- und Akkreditierungsverfahren müssen daher unter Einbeziehung aller Akteure der sozialen Arbeit (in Wissenschaft, Praxis und Beruf) Aushandlungsprozesse stattfinden können, die letztlich diese Mindeststandards definieren sollen.
(Ansätze zu einer Verständigung über Ausbildungsprofile, die sich an den Anforderungen in den berufsspezifischen Arbeitsfeldern orientieren, finden sich in der Diskussion um eine Neuordnung der Erzieherinnenausbildung wie auch in dem Vorhaben der Arbeitsgruppe oberer Landesjugendbehörden zur Erarbeitung von Anforderungs- und Qualifikationsprofilen von Fachkräften in der Kinder- und Jugendhilfe.)
Die Qualität der Hochschule wie auch indirekt das Leistungsprofil der sozialen Dienste wären somit über einen diskursiven Prozess der Verständigung zwischen Wissenschaft, Praxis und Berufsvertretern im Rahmen der Erarbeitung von Mindeststandards einer beruflichen Qualifizierung zu vereinbaren.

Bei diesen notwendigen Aushandlungsprozessen sind aus Sicht der Praxis die folgenden Wirkungszusammenhänge zu beachten:

- **Auswirkungen von Qualifikationsprofilen auf die Bestimmung von Qualifikationsmerkmalen sozialstaatlicher Leistungsangebote**
  In der Praxis der sozialen Arbeit werden schon neben den betriebswirtschaftlichen Aspekten vor allem die Qualifikationsprofile der Fachkräfte in die Beschreibung der Leistungsprofile einer Einrichtung einbezogen.
  Bei der Bestimmung der Qualitätsmerkmale der sozialstaatlichen Leistungsangebote durch die Träger kommt damit indirekt den in der Aus-, Fort- und Weiterbildung erworbenen Qualifikationsprofilen der Fachkräfte eine zentrale Bedeutung zu.
- **Kooperation auf Grundlage von Qualitätswettbewerb statt Korporation**
  Der Erwerb von **Gütesiegeln** für die Qualität einer Einrichtung sowie die Bedeutung hochschulzertifizierter Weiterbildungen für Fachkräfte in der Praxis der sozialen Arbeit signalisiert einen Marketingaspekt. Diese Entwicklung verändert zur Zeit die bisher bewährte Kooperation zwischen öffentlichen und frei gemeinnützigen Trägern bei der Erfüllung ihrer sozialstaatlichen Aufgaben. Mit Blick auf Kundenorientierung sollen mit einer guten personellen Ausstattung Wettbewerbsvorteile zwischen den nunmehr konkurrierenden, pluralen Leistungsangeboten erreicht werden.
- **Bildung als marktfähige Dienstleistung**
  Damit sind Bildungsinhalte marktfähig geworden. Sozialberufliche Aus-, Fort- und Weiterbildungen werden auch schon in diesem Sinne konkurrierend von Fortbildungsträgern **einschließlich** der Hochschulen angeboten. Ein Indiz dafür ist z.B. die jährlich wiederkehrende Zeremonie der Präsentation des Hochschulrankings in den Medien. Die Hochschulen haben begonnen, sich unter speziellen Marketing-Gesichtspunkten am Bildungsmarkt zu positionieren. Mit diesen Marketingaspekten wollen die Hochschulen zwar in erster Linie Studierende aus dem In- und Ausland gewinnen. Hinzu kommt aber, dass die Hochschulen sich für Lehre und Forschung in dem Verteilungskampf um eine leistungsbezogene Mittelvergabe auch Wettbewerbsvorteile verschaffen wollen.
  Dieser Wirkungszusammenhang ist auch ein Indiz für eine sich abzeichnende **neue Konkurrenzsituation** zwischen den **Universitäten** und den **Fachhochschulen** bei der Entwicklung anwendungsbezogener Kurzstudiengänge (Bachelor) mit anschließenden konsekutiven Masterprogrammen. Beide tun dies mit der Intension, Absolventen dieser neuen Studiengänge eine angemessene, zukunftssichere und anschlussfähige Positionierung in der beruflichen Praxis zu eröffnen.
- **Bildung als internationaler Zukunftsmarkt**
  Die Internationalisierung der Studiengänge und die Modularisierung der Studieninhalte eröffnet Bildungsanbietern eine völlig neue Perspektive der Vermarktung ihrer Produkte: Bildungskonzerne und/oder Hochschulen können im Prinzip zukünftig international tätig werden, soweit ihre Angebote jeweils akkreditiert sind. Es bleibt abzuwarten, ob diese Entwicklung auch den sozialen Bereich erreichen wird und welche Folgen dies auf die Struktur der Ausbildung und Berufsprofilierung haben wird.

Für die Weiterentwicklung der Standardbildung und Internationalisierung der sozialen Berufe kann die folgende Zwischenbilanz gezogen werden:

Die Hochschulen wollen mit der Internationalisierung durch die Einführung von BA- und MA-Studiengängen auch ausländische StudentInnen für die deutschen Hochschulen gewinnen; für die deutschen AbsolventInnen sollen mit den international vergleichbaren Abschlüssen (BA und MA) die Türen zu den europäischen und außereuropäischen Arbeitsmärkten eröffnet werden (Prinzip der internationalen Anschlussfähigkeit).

In den Bereichen des Sozialwesens studieren nur sehr wenige AusländerInnen und die diplomierten deutschen AbsolventInnen arbeiten fast ausschließlich in Deutschland. Damit stellt sich die Frage, für welchen Arbeitsmarkt die sozialen Berufe qualifiziert werden müssen, anders als für die global orientierten Berufe in Technik und Wirtschaft.

, Die voreilige Schlussfolgerung, die Hochschulen, die für die sozialen Berufe Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramme anbieten und weiterentwickeln, sollten ihre Internationalisierungsüberlegungen erst einmal einfrieren, ist jedoch falsch.

Die Notwendigkeit für die Internationalisierung auch in der sozialberuflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung lässt sich schon mit der Einbindung in den Gesamtkontext der europäischen Reformprozesse der Hochschulausbildung begründen, die für Sonderwege nur wenig Raum lässt. Hinzu kommen die oben beschriebenen Herausforderungen an die Gestaltung der künftigen Leistungsprofile der sozialen Dienste auf dem Weg nach Europa. Bedingt durch das sozialstaatliche Zusammenwachsen Europas, die Anpassung der Sozialleistungssysteme und die Wanderbewegungen möglicher europäischer Kunden der sozialen Arbeit in Deutschland sind interkulturelle Perspektiven bei der Entwicklung neuer Studiengänge aus fachlicher Sicht und international kompatible Abschlüsse aus berufspolitischer Sicht unverzichtbare Elemente für die Weiterentwicklung der Aus-, Fort- und Weiterbildung der sozialen Berufe.

3.3. Perspektiven

Überlegungen zur Zukunft der sozialen Berufe:

Internationalisierung und Standardentwicklung

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die Entwicklung international anschlussfähiger Standards das Fazit ziehen:

Mit der Internationalisierung der sozialen Berufe durch die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen an den Fachhochschulen und Universitäten könnten folgende Perspektiven verfolgt werden:

- Mit den gestuften Abschlüssen könnte ein Modernisierungsschub erzeugt werden, der der Disziplin und der Profession neue Impulse gibt und die internationale Anschlussfähigkeit verbessert. Mit Blick auf die durch das HRG garantierte Gleichwertigkeit der Masterabschlüsse an Fachhochschulen und Universitäten könnten durch regionale Hochschulkooperationen die Ressourcen besser genutzt werden. Gemeinsame Masterprogramme mit ausdrücklicher Forschungsorientierung könnten so auch die Grundlagen für eine Praxisforschung legen und Qualität und Quantität der Erkenntnisgewinnung im sozialberuflichen Feld befördern.
- Mit diesen Möglichkeiten zur Differenzierung und wissenschaftlichen Weiterentwicklung des Faches können sich für die AbsolventInnen künftig auch Aufgaben in Forschung, Leitung und Lehre eröffnen. Über diesen Weg ist die Gewinnung von sog. BerufsrollenträgerInnen für die Lehre (Professur) leichter realisierbar. Damit würde sich auch das Problem der mangelhaften Selbstrekrutierung der FH-LehrerInnen erledigen.
- Mit der Einführung eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses (BA) unterhalb des bisherigen FH-Diploms verbindet sich die Hoffnung auf eine schnellere Berufsbefähigung, aber auch die Sorge vor einer Dequalifizierung bisheriger Stellen.
- Über Beschäftigungseffekte auf dem nationalen Arbeitsmarkt kann nur spekuliert werden, da die Anstellungsträger im sozialen Bereich eher dazu tendieren, an den Qualifikationsprofilen der bewährten Diplomabschlüsse festzuhalten, um sich dann nach den ersten Akkreditierungsverfahren neu zu positionieren.
- Beschäftigungseffekte im europäischen Bereich sind nicht nur von der gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse und der Entwicklung von europäischen Standards in den sozialen Berufen abhängig, sondern auch von den Bedingungen der europäischen Arbeits- und Sozialmärkte und den tatsächlichen Wanderungsbewegungen (Nachfrage) in den sozialen Berufen.
- Sicherung der Gleichwertigkeit von Diplom und Bachelor of Arts (s.w.) mit Blick auf die staatliche Anerkennung.

Bei der Umsetzung der HRK-Forderungen zu einem einheitlichen europäischen Graduierungsmodell mit gestuften Abschlüssen (BA/MA) muss für den ersten berufsqualifizierenden Abschluss auf der FH-Ebene sichergestellt sein, dass damit die bisherige Gleichwertigkeit des staatlich anerkannten Dipl. Sozarb./Dipl. Sozpäd. und somit der Zugang und die tarifliche Einordnung im Beschäftigungssystem der sozialen Dienste bei öffentlichen und freien Trägern gewährleistet ist. (Der FA Soziale Berufe beim DV erarbeitet dazu zur Zeit eine Stellungnahme.)

Entwicklungen im Bereich der Fachschulen / Kooperative Modelle mit den Hochschulen

Die einschneidenste Weiterentwicklung in diesem Bildungssektor ist die Initiative zur Reform der ErzieherInnenausbildung (nach europäischen Vergleichsstandards) und damit die Anhebung des Ausbildungsniveaus auf die FH-Ebene, verbunden mit Kooperationsmodellen zwischen den Fachschulen und den Hochschulen. Das bisher eingefrorene Projekt der Alice Salomon-FH Berlin in Kooperation mit der GEW und Berliner Fachschulen und weiteren Hochschulen scheint mit Blick auf die neue Bedeutung, die der außerschulischen Bildung im Kindergarten und den Kindertagesstätten verbunden mit der Bildung im Elementarbereich durch die Impulse der Pisastudie und durch den 11. Kinder- und Jugendbericht zugeschrieben wird, neue Erfolgsaussichten zu haben. Ein Kooperationsmodell an der EFH Hannover zwischen der FS für Heilerziehung/Heilpädagogik mit einem Hochschulabschluss als Bachelor befindet sich zur Zeit im Akkreditierungsverfahren bei der ZeVA.

Einen anderen Weg beschreiten in Kooperation mit der Fernstudienagentur der Länder die Fachhochschulen Fulda, Koblenz und Potsdam, die einen berufsbegleitenden, modularisierten und multimedialen Fernstudiengang (Zielgruppe: u.a. Erzieherinnen) mit dem Abschluss Bachelor of Arts (sw) mit 6 Theoriesemestern und einem verpflichtenden Praxissemester sowie anerkannter oder integrierter Praxis anbieten, für den die staatliche Anerkennung (wie bei Diplomsozialarbeit) angestrebt bzw. schon erreicht ist.

Rolle der Assistenzberufe

Die sich abzeichnenden Reformen haben zwangsläufig auf das System der sozialen Berufe die Auswirkung, dass die sog. Helferberufe – Assistenzberufe – zunehmend wichtiger werden. Hierbei ist aber darauf zu achten, dass eine Anschlussfähigkeit an die höhere Bildung mitbedacht wird, um neue Sackgassenberufe zu vermeiden.
Wünschenswert aus der Sicht der Praxis (zumindest der Diakonie) ist die Entwicklung eines attraktiven und konkurrenzfähigen Systems sozialer Berufe mit Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit auf allen Ausbildungsebenen im **Sinne eines Lebensberufs.** Damit können sog. Sackgassenberufe und eine immer kürzere Verweildauer in den Berufen auf der Fachkraftebene vermieden werden.

Eine formale (europäische) Vergleichbarkeit ist z.B. im Hinblick auf die Ausbildungsebene, die Zugangsberechtigungen, die Länge des Studiums und die Modularisierung und Prüfungssysteme (ECTS) leichter herstellbar als die Vergleichbarkeit der Inhalte.
Seit dem Europäischen Rat von Lissabon (Lissabonstrategie) wird von den Mitgliedsstaaten der EU die Methode der offenen Koordinierung angewendet. Diese Methode soll jetzt auch in den Bereichen der Migration, Jugend, Reform des Rentensystems, Gesundheit und Altenpflege sowie in der Bildung angewendet werden.
Ziele und Inhalte der sozialberuflichen Ausbildungen bedürfen daher einer europäischen und interkulturellen Perspektive. Dies ergibt sich schon im Hinblick auf die Zielgruppen der europäischen Migration, der internationalen Jugendarbeit, der Gesundheit und Altenpflege sowie für die Weiterentwicklungen in den Bereichen der Bildung.
Durch eine Internationalisierung in den Ausbildungen könnte das Selbstverständnis der sozialwissenschaftlichen und sozialarbeitswissenschaftlichen Grundlagen gestärkt werden sowie auch eine (internationale) Anschlussfähigkeit flexibilisiert und verbessert werden.
Auslandserfahrungen im Theoriestudium und in den Praxissemestern könnten verengte Sichtweisen einer sozialberuflichen Praxis, die durch eine Überbetonung des Regionalbezuges der Ausbildungen entstehen können, erweitert werden. Auch in den individuellen Berufsbiographien (sozialer Berufe) gewinnen Auslandserfahrungen und Sprachkenntnisse zunehmend an Bedeutung.

Anmerkung:

Die Inhalte dieses Referates basieren auf folgenden Beiträgen: 1. Dialogreferat auf dem 3. Bundeskongress Soziale Arbeit im September 2001 in Mainz, J. Bauer/H. Dieckmann; 2. unveröffentlichte Diskussionspapiere im Fachausschuss Soziale Berufe

Die thematischen Schwerpunkte der Referate wurden unter dem Titel J. Bauer: Soziale Berufe auf dem Weg nach Europa? – Internationalisierung und Akkreditierung der Sozialberufe im NDV 9/2001, S. 288 ff. veröffentlicht. Der Verfasser hat zu diesem Themenbereich bereits drei weitere Beiträge veröffentlicht:

J. Bauer : Modernisierung mit Bc&Mac, in: Hochschulbrief der Evang. Fachhochschulen der Süd-West-AG, Heft 27 /2001, S. 9 ff., EFH Darmstad; J. Bauer: Bac&Mac und die Sozialen Berufe – Bildung boomt zu neuer Unübersichtlichkeit, in: Sozial-Extra, 9/2001, S. 24 ff. J. Bauer: Kompetente Kinder- und Jugendarbeit braucht ein europäisches Profil – berufs- und bildungspolitische Aspekte zur Neuvermessung der Kompetenzprofile der sozialen Berufe, in: AgjF Sachsen e.V. (Hg) : Ein/e kompetente Jugendarbeiter/in braucht, Chemnitz 2002

Literaturhinweise:

1. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland / Konferenz der Rektorinnen und Rektoren sowie der Präsidenten der Evangelischen Fachhochschulen: Ausbildungsinnovation durch Qualitätsentwicklung im europäischen Kontext, Dokumentation eines Workshops am 26.Oktober 2000 in der EFH Darmstadt, herausgegeben im Auftrag der REF von E. U. Huster, Bochum 2001.

2. Gohde, J.: Mit Qualität positionieren, in: Hochschulbrief 27/2001, S. 17ff., hrsg. von den Evang. Fachhochschulen Darmstadt/Freiburg/Ludwigshafen und Reutlingen-Ludwigsburg.

3. Bieri, St.: Universitäre Qualitätssicherung zwischen Politik und Eigenverantwortung, in: HRK (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Qualitätsentwicklung, Beiträge zur Hochschulpolitik 4/2001, S. 23 ff.

4. Der Projektbericht der CRE ist in GEW: Dokumente/Hochschule und Forschung, Dok-HuF-2001/20 veröffentlicht.

5. Ministerium für Schule,Wissenschaft und Forschung des Landes NRW: Eckwerte für die Genehmigung von Bachelor- (BA) und Masterstudiengängen (MA) an den Hochschulen Nordrhein-Westfalens, vom 15.2.2001 (212-6001.4-433). Vgl. dazu ausführlich Roscher,F./Sachs,A. : Credit-Rahmenwerk für die Fachhochschulen in Baden-Württemberg, Alsbach, 1999

6. Kultusministerkonferenz (KMK) und Hochschulrektorenkonferenz (HRK) : Umsetzung der Studienstrukturreform, Bonn, 4. Auflage 1999; und KMK und HRK : Neue Studiengänge und Akkreditierung, Beschlüsse und Empfehlungen von Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz, 1. Auflage, Bonn 1999.

7. Heimer, T./Schneider. J.: Akkreditierung und Evaluation an deutschen Hochschulen – Ein Königsweg für die Reform deutscher Hochschulen?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69. Jahrgang, Heft 2/2000, S. 468–480.

8. AkkreditierungsRat: Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen und Akkreditierung von Studiengängen mit den Abschlüssen Bachelor/Bakkalaureus und Master/Magister, Mindeststandards und Kriterien, Bonn 2000.

9. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers (AltPflAPrV) vom 16.2.2001 in NDV, ... S.....

10. W. Müller: Bachelor und Master für Soziale Berufe – Was übernehmen wir denn da aus dem „anglo-amerikanischen System1“? – Ein Blick auf USA und Großbritannien im Vergleich zu Deutschland, in: NDV 10/2001; „Von England und USA lernen“ – Ein Bericht über weitgehende Reformen in der Ausbildung für Sozialarbeit in Großbritannien und den USA – erscheint in Kürze.

11. Gregor Terbuyken: Bedingungen für konsekutive Studiengänge („Modell Hannover“), in: EJ, Heft 2/2002, S. 81–94.

12. Walter Lorenz: Internationaler Vergleich von Standards und Strukturen, unveröff. Referat für die Fachtagung des DV „Von Europa lernen“, im Dez. 2002 in Frankfurt/Main.

76. Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.3

Gender Mainstreaming – alle reden darüber, aber wie geht es?

Donnerstag, 8. Mai 2003

14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Gender Mainstreaming: eine Politikstrategie für mehr Geschlechterdemokratie**

Prof. Dr. Angelika Ehrhardt, Fachbereich Sozialwesen, Fachhochschule Wiesbaden

Gender Mainstreaming anlässlich des Fürsorgetages in Freiburg

Prof. Dr. Angelika Ehrhardt

1. Zum Begriff, seiner Definition und Entstehung

Gender Mainstreaming hat zurzeit Konjunktur, es finden Fachtagungen und öffentliche Diskussionen statt und es sind eine Reihe von einschlägigen Publikationen zum Thema erschienen. Diese Beschäftigung mit Gender Mainstreaming ist nicht immer freiwillig, sondern dahinter stehen auch oft gesetzliche Auflagen und Notwendigkeiten:

Die EU-Förderprogramme z.B., insbesondere über den EU-Strukturfond, binden seit 1999 die Mittelvergabe an die Einhaltung der Gender Mainstreaming Prinzipien, d.h. Frauen müssen z.B. entsprechend ihrem Anteil an Arbeitslosigkeit/Sozialhilfebezug berücksichtigt und gefördert werden. So legte das europäische Parlament für alle Strukturfonds für die Förderperiode 2000 bis 2006 fest, dass die Gemeinschaft das Ziel der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen verfolgt. Vergleichbares gilt für den europäischen Sozialfond. Die Steuerung über die Mittelvergabe erweist sich dabei als effektives Instrument.

Dies führt dazu, dass die Umsetzung des Gender Mainstreaming-Ansatzes vor allem in Bezug auf den Strukturfond und die europäische Beschäftigungspolitik realisiert wird, während er in anderen Bereichen – auch innerhalb der EU – nicht so konsequent vertreten wird.

Bei Gender Mainstreaming geht es immer um die Gleichstellung von Männern und Frauen und nicht einseitig um ein Geschlecht, vielmehr handelt es sich um eine Gemeinschaftsaufgabe für Frauen und Männer – dies macht den zentralen Unterschied zur bisherigen Frauenförderung aus.

Zunächst eine kurze Erläuterung des Begriffes, wie er auf EU-Basis für die international entwickelte Strategie verwendet wird und der als neuer Schlüsselbegriff der Gleichstellungspolitik anzusehen ist.

Gender verweist auf die soziale Dimension des Geschlechts mit bestimmten Rollen- und Aufgabenzuschreibungen, nicht auf das biologische Geschlecht (sex).

Mainstreaming bedeutet Hauptströmung, im Sinne eines durchgängigen Prinzips für alle Politikbereiche, d.h., Chancengleichheitspolitik soll von der Neben- auf die Hauptstraße gebracht werden und versteht sich als Dach über allen Planungen in Organisationen. Die Geschlechterfrage wird damit zur Querschnittsaufgabe und es soll für alle politischen Entscheidungen reflektiert werden, was ein vorgefundener Zustand für Frauen und Männer bedeutet, ob die Chancengleichheit verletzt ist und durch entsprechendes Handeln hergestellt werden kann.

Gender Mainstreaming „bedeutet die Entwicklung, Organisation und Evaluierung von Entscheidungsprozessen mit dem Ziel, die Geschlechterperspektive in **alle** politisch-administrativen Maßnahmen auf **allen** Ebenen durch **alle** am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubringen. In jedem Politikbereich und auf allen Ebenen sollen die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Auswirkungen auf die Geschlechter berücksichtigt werden, um eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen. Dieser Prozess soll Bestandteil des normalen Handlungsmusters aller Ressorts und Organisationen werden, die an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind-“[1]

Das Ziel ist die Herstellung von Geschlechterdemokratie zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität beider Geschlechter, und der Weg dahin wird durch die Anwendung von Prinzipien des Gender Mainstreaming erreicht, Gender Mainstreaming bezeichnet also die *Strategie oder Politikmethode* zur Erzielung von Gleichstellung zwischen Männern und Frauen.

1) Schweikert, BMFSFJ, 2001.

Auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking wurde Gender Mainstreaming als neues Instrument zur Gleichstellungspolitik etabliert: Gender Mainstreaming wird zur Schlüsselkategorie in internationalen Debatten. Mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 verpflichten sich die Staaten der EU, das Gender Mainstreaming-Prinzip bei ihrer Politik anzuwenden. Es wird als Querschnittsaufgabe verankert und 2001 wurde vom EU-Rat Ausbau und Verfolgung eines Doppelansatzes formuliert: Gender Mainstreaming und spezielle Chancengleichheitsmaßnahmen sollen miteinander verbunden und als **Doppelstrategie** begriffen werden, d.h. Gender Mainstreaming ersetzt nicht bisherige Frauenförderpolitik, sondern beides wird als sich ergänzende Maßnahmen begriffen.

1998 ratifiziert die BRD den Amsterdamer Vertrag.

2000 konstituiert sich auf Bundesebene eine interministerielle Steuerungsgruppe Gender Mainstreaming zur Implementierung des Ansatzes in die laufende Arbeit aller Ressorts (unter Leitung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Ziel dabei ist die Verankerung des Prinzips in der Bundespolitik, die Erarbeitung von Kriterienkatalogen, die Entwicklung von Handbüchern, Checklisten und Prüfkatalogen für die gesamte Bundesverwaltung und die Fort- und Weiterbildung der Fachkräfte.

Die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien im § 2 GGO wurde wie folgt novelliert:

„Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung in ihren Bereichen gefördert werden (Gender Mainstreaming).“

Verschiedene Länder und Kommunen beginnen mit der Verankerung des Gender Mainstreaming-Konzeptes in ihre Arbeit durch entsprechende Kabinettsbeschlüsse und Aktivitäten und auch auf kommunaler Ebene sind vielfältige Aktivitäten zu verzeichnen.

2. Gender Mainstreaming im Unterschied zur klassischen Frauenförderungspolitik

Gender Mainstreaming geht davon aus, dass das Geschlechterverhältnis Einfluss hat auf die Verteilung von Arbeit, Geld, Macht, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und dass hier nach wie vor ein hierarchisches Geschlechterverhältnis vorherrscht, das heißt, politische Programme, Maßnahmen, Dienstleistungen orientieren sich oft an einseitigen männlichen Leitvorstellungen. Dadurch sind jedoch nicht nur Frauen benachteiligt, sondern auch für Männer mit einem anderen, z.B. familienorientierten Lebenskonzept, entstehen dadurch Nachteile.

Ziel von Gender Mainstreaming ist die Veränderung politischer Entscheidungen und Entscheidungen in Organisationen hin zu mehr Chancengleichheit und Geschlechter-Demokratie durch bewusste Reflexion der Auswirkung von Planungen auf Frauen *und* Männer. Auch von einer geschlechtsneutralen Betrachtung der Mitarbeiterschaft muss Abschied genommen werden zugunsten einer bewussten Reflexion des Geschlechterverhältnisses am Arbeitsplatz. Gender Mainstreaming bedeutet damit die systematische Reflexion der jeweiligen Situation, der Prioritäten und der Bedürfnisse von Frauen und Männern in allen politischen Handlungsfeldern bei Planung, Durchführung und Auswertung von Maßnahmen.

Gender Mainstreaming löst Frauenförderpolitik nicht ab, sondern beide sollen sich im Sinne einer Doppelstrategie ergänzen.

Dazu ein kurzes Beispiel: Im Sinne klassischer Frauenförderung werden Projekte zur Beteiligung von mehr Mädchen und junge Frauen in naturwissenschaftlich-technischen Berufen durchgeführt. Hierbei geht es ausschließlich um Frauenförderung. Unter dem Aspekt Gender Mainstreaming wäre es z.B. bei einer Analyse des Kindertagesstätten- und Grundschulbereichs erforderlich, für mehr Männer in entsprechenden pädagogischen Ausbildungsberufen zu sorgen. Dies nicht nur aus Prinzipien der Gleichstellung, sondern weil die Notwendigkeit der Sozialisation von Mädchen und Jungen durch beide Geschlechter in den Erziehungswissenschaften schon lange als vorteilhaft angesehen wird.

3. Gender Mainstreaming als Teil von Organisationsentwicklung – insbesondere in der öffentlichen Verwaltung

Gender Mainstreaming wird in der Fachliteratur in der Regel als Teilbereich von Organisationsentwicklung begriffen und die gemeinsamen Ziele von Gender Mainstreaming und Organisationsentwicklung werden unterstrichen.

Folgende Gemeinsamkeiten von Organisationsentwicklungsprozessen und von Gender Mainstreaming werden dabei gesehen:

- Modernes Unternehmensleitbild auf der Basis von Geschlechterdemokratie und Chancengleichheit
- Erhalt der Employability
- Entwicklung der Human Ressource (nichtgenutzte Kompetenzen erkennen und nutzen)
- Entwicklung einer positiven Unternehmenskultur
- Bindung der Mitarbeiterschaft an das Unternehmen > Erhöhung der Arbeitszufriedenheit

Gender Mainstreaming in öffentlichen Verwaltungen und Institutionen eröffnet die Chance, Integrations- und Partizipationsprozesse von Frauen und Männern in unserer Gesellschaft zu unterstützen, auf die Interessen und Bedürfnisse beider Gruppen einzugehen und damit einen Beitrag zu einer zivilgesellschaftlichen Weiterentwicklung hin zu mehr Geschlechter-Demokratie zu leisten.

„Ein Leitbild von Verwaltung sowie von sozialen Organisationen und Einrichtungen als Dienstleister mit Klienten- und Kundenorientierung ist ohne den Gender-Blickwinkel nicht realisierbar.“[2]

Wichtig ist die Anwendung von Gender Mainstreaming in öffentlichen Verwaltungen sowohl mit den Blick nach innen, also der Personal- und Organisationsstruktur, der Personal-Rekrutierung und -Auswahl, der Lohngerechtigkeit zwischen den Geschlechtern, in Fragen des Aufstiegs und der Beförderung, des Problems der sexuellen Belästigung, der Arbeitsbedingungen, der Rückkehr von Frauen (und einigen wenigen Männern) nach dem Erziehungsurlaub etc.

2) Weg, a.a.O., S. 4.

Genauso wichtig ist aber auch der Blick auf NutzerInnen, KundInnen und die Dienstleistungen und Produkte einer Organisation.

Gerade die Gestaltung des öffentlichen Raums bedarf im besonderen Maße eines Geschlechterblicks. Politische Entscheidungen haben fast immer unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer, auch wenn diese unbeabsichtigt oder ungeplant sind. Mit einem Gender Mainstreaming-Ansatz lassen sich negative Folgewirkungen auf ein Geschlecht von vornherein verhindern.

Auch die Analyse der Haushaltsmittel und ihre Verteilung auf Frauen- und Männerbelange können einseitige Bevorzugungen deutlich machen und zu neuen Entscheidungen führen (Gender Budget-Analyse).

Bei der Einführung von Gender Mainstreaming haben die Führungskräfte eine wichtige Aufgabe: Gender Mainstreaming wird immer als TOP-DOWN-Prozess angesehen und soll in die allgemeine Zielbestimmung einer Organisation eingehen. Insofern gehört Gender Mainstreaming in die Leitbilddiskussion einer Organisation.

„Eine Corporate Identity, die sich darauf begründet, dass Männer und Frauen die gleichen Zugangs-, Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten haben, hat eine höhere Bindungskraft. Kennzeichen solcher geschlechterdemokratischer Organisationen sind unter anderem, dass Pluralismus herrscht und die Bereitschaft besteht, Differenzen auszuhalten und sich produktiv mit ihnen auseinander zu setzen.“[3] D.h., es geht um die politische Willenserklärung auf Führungsebene gegenüber der Mitarbeiterschaft und der Bereitstellung notweniger personeller und sächlicher Ressourcen und Kompetenzen. Dazu gehört auch die Schulung der Mitarbeiterschaft und ggf. die Hinzuziehung von Expertinnen und Experten.

In Sachsen-Anhalt wurde festgestellt, dass die Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentrale Erfolgsfaktor für die Implementierung von Gender Mainstreaming darstellte.

So hat z.B. auch Niedersachsen das Kabinett 1999 schriftlich über den Ansatz informiert und später eine Veranstaltung für die Mitglieder der Landesregierung mit den StaatssekretärInnen durchgeführt, es folgten weitere Schulungen für Führungskräfte und Beschäftigte.

4. Gründe für den Boom von Gender Mainstreaming

Chancengleichheitsforderungen sind früher von den frauenpolitischen Aktivistinnen erhoben worden, heute wird die Forderung nach der Gleichstellung von Frauen und Männern auf höchster politischer Ebene verankert. Gewerkschaften und die Wirtschaft sind dabei wichtige Kooperationspartner, in modernen Unternehmen ist die Förderung von Frauen ein wichtiger Eckpfeiler in der betrieblichen Personalpolitik.

Die dabei zu hörenden Argumente sind in erster Linie ökonomischer Natur: Gender Mainstreaming zahlt sich wirtschaftlich aus, das Potenzial weiblicher Beschäftigter muss genutzt werden, um langfristig konkurrenzfähig zu bleiben. Trotz bestehender Arbeitslosigkeit existiert ein hoher Mangel an qualifiziertem Führungsnachwuchs. Unternehmen sind deshalb gezwungen, alle erreichbaren menschlichen Ressourcen und Potenziale zu erschließen und voll zu entfalten. Das gilt unabhängig von der ethischen und sozialen Herkunft und es gilt insbesondere unabhängig vom Geschlecht.

Diese rein ökonomischen Begründungen erfahren eine ethisch-moralische Legitimation z.B. durch das Grundgesetz und als Beitrag zu mehr Geschlechtergerechtigkeit in unserer Gesellschaft.

Eine Studie über Kosten und Nutzen von Chancengleichheitspolitik in Unternehmen kommt zu dem Ergebnis, dass alle befragten Unternehmen die investierten Kosten bei weitem durch den Nutzen eines langfristigen Personaleinsatzes und -erhaltes aufgewogen sehen, darüber hinaus wurden Effekte wie eine verstärkte Identifikation mit dem Unternehmen und eine Erhöhung der Arbeitszufriedenheit genannt. Neben diesen innerbetrieblichen Effekten wurde in der Studie auch von externen Effekten berichtet. So sehen Unternehmen auch im Hinblick auf eine Imageverbesserung als familienfreundlicher Arbeitsgeber deutliche Vorteile, besonders bezogen auf den Arbeitsmarkt und die *Attraktivität als potenzieller Arbeitsgeber* für qualifizierte Nachwuchskräfte.

Unternehmen, die auf die Bedarfe ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Punkto Arbeitszeit und Karriereunterstützung eingingen, konnten eine Senkung der *Krankheits- und Fluktuationsrate* feststellen.[4]

D.h., Gender Mainstreaming trägt auch zu einer Verbesserung des Arbeitsklimas insgesamt bei.

Staatliche Organisationen haben durch die Verpflichtung in den Amsterdamer Verträgen eine gewisse Vorreiterrolle bei der Umsetzung des Gender Mainstreaming-Prinzips übernommen, die neue Aufgabenteilung zwischen Frauen und Männern in der Phase der Modernisierung zu unterstützen und neue „Vernünftigkeiten“ umsetzen zu helfen und zu garantieren. Dies geschieht durch entsprechende Gesetze, Vereinbarungen, Regelungen.[5]

D.h., der Staat übernimmt hier zentrale Aufgaben für die Gestaltung der Zukunft unserer Gesellschaft, die vernünftigerweise für die Weiterentwicklung notwendig sind. Manchen Feministinnen mag gerade an dieser Stelle die Sache nicht schmecken, da deutlich wird, dass es bei der Realisierung von Gender Mainstreaming nicht primär um die notwendige Umsetzung von Frauenrechten geht, sondern vor allem um die Verwirklichung zukunftsträchtiger Arrangements. Die Frage ist jedoch, ob solche „Zweckbündnisse“ nicht viel größere Realisierungschancen haben als die früheren Ansätze der Frauenförderpolitik, die vor allem moralisch-ethisch begründet waren.

3) Straub, Ute: Sozialmanagement und Gender Mainstreaming, in: Sozialmagazin, 11/2002, S. 18f.

4) Die Zeit vom 6.11.2002.

5) Vgl. dazu den Aufsatz von Frau Peters in dieser Dokuemntation

5. Management Diversity als Fortführung von Gender Mainstreaming

In der Debatte um die Sensibilisierung für Unterschiede und Differenzen zwischen Menschen taucht ein weiteres Konzept auf: „management diversity“ als neues Gestaltungsprinzip. Die Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Menschen bezogen auf Geschlecht, Alter, soziale und kulturelle Herkunft, Religion, sexueller Orientierung, Behinderung u.v.m. bedingen unterschiedliche Perspektiven und Kompetenzen von Menschen sowie unterschiedliche Lebenssituationen und Bedürfnisse. Diversity geht davon aus, dass alle Menschen gleichwertig sind, aber (noch) nicht gleichwertig behandelt werden. Damit bleiben Kapazitäten und Ressourcen z.B. gut ausgebildeter Frauen und Angehöriger von Minoritätsgruppen ungenutzt, was letztendlich auch zu Nachteilen der Organisationen beiträgt. Die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Lebenslagen und Kompetenzen herzustellen, ist Anliegen des Konzeptes Management Diversity.[6]

„Gleichheit in Vielfalt“ – so lässt sich das Anliegen kurz umschreiben. Unterschiede zwischen Menschen wahrzunehmen, keine Dominanzkultur zu leben, sondern die Vielfalt produktiv und kreativ zu nutzen und über die Komplexität des unterschiedlichen Miteinanders fruchtbare Kooperationen entstehen zu lassen, ist die Idee dieses Konzeptes. Aus monokulturellen Organisationen sollen Organisationen mit einer multikulturellen Unternehmenskultur werden, ob dies zu einer Erweiterung des Gender Mainstreaming Ansatzes führt oder ihn verwässert, bleibt abzuwarten.

Literatur:

Apelthaler, Gerhard: Interkulturelles Management, Wien 1999.

Bundesanstalt für Arbeit: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Heft 20/2001 zum Thema: Gender Mainstreaming, Es wird Zeit... 16.5.2001.

Burbach, Christine/Schlottau, Heike: Abenteuer Fairness, Ein Arbeitsbuch zum Gendertraining, Göttingen 2001.

Friedrich Ebert Stiftung: Stiegler, Barbara: Wie der Gender in den Mainstream kommt, Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming, Bonn 2000.

Krell/Mückenberger/Tondorf: Gender Mainstreaming –Information und Impulse, Veranstaltungsreader BMFSFJ, Mai 2000.

Lind/Löther: Schwerpunktthema: Gender Mainstreaming, i.lind@cews.uni-bonn.de und loether@cews.uni-bonn.de

Peters, Sibylle/Bensel, Norbert (Hrsg.): Frauen und Männer im Management. Diversity in Diskurs und Praxis, Wiesbaden 2000.

Schweikert, Birgit: Alles Gender – oder?, ibv Nr 20 vom 16.5.2001.

Weg, Marianne: Gender Mainstreaming, Geschlechtergleichstellung als Gemeinschaftsaufgabe in Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Organisationen, unveröffentlichtes Manuskript, Wiesbaden 2001.

6) vgl.: Apelthaler, a.a.O. und Peters/Bensel, a.a.O.

76. Deutscher Fürsorgetag

Vorträge

Freitag, 9. Mai 2003

Vorträge:

- **Staatliches Handeln im Spannungsfeld von Orientierung und Okzidentierung: Soziale Verantwortung und Illusion**

Matthias Wesslowski
Leiter des Europäischen Instituts für vergleichende Substanzforschung (EIVSF, Brüssel)

Staatliches Handeln im Spannungsfeld von Orientierung und Okzidentierung: Soziale Verantwortung und Illusion

Matthias Wesslowski

Niemand wird ernsthaft bestreiten, dass gerade in diesen Zeiten des Zweifels und der Mutlosigkeit, des Zögerns, Zauderns und Zerredens Orientierung dringend erforderlich ist. Da jedoch die nahe liegende Frage nach dem „Wohin?“ beinahe augenblicklich und zwangsläufig die Frage „Woher?“ nach sich zieht, erweist sich der Blick zurück, in die Geschichte, als durchaus sinnstiftend: Der Orient (Osten, das Morgenland) befindet sich bekanntlich dort, wo die Sonne aufgeht, während sie im Westen, dem Abendland (dem Okzident) untergeht. Das sich daraus ergebende Axiom „ex oriente lux“ – „ex oxidente luxus“ lässt allerdings offen, ob neben der Orientierung auch die Okzidentierung dauerhaft Bestand haben kann.

Jedenfalls befinden wir uns aufgrund dieser Überlegungen mitten im Spannungsfeld zwischen Erleuchtung und Luxus, wobei sozialstaatliches Handeln erfahrungsgemäß vor allem durch die beiden Fragen „Wohin geht‘s?“ und „Woher nehmen wir‘s?“ dominiert wird. Die ursprüngliche paradiesische Ausgangssituation – es darf als gesichert gelten, dass die ersten Menschen keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen mussten, weil es keine Unterbeschäftigung und keine Altersarmut gab – haben wir trotz oder vielleicht auch gerade wegen zunehmender Einsicht und Erkenntnis längst hinter uns lassen müssen. Anders formuliert: Der durch die Aufklärung verursachte Verlust der paradiesischen Unschuld führte zur Erfindung der Sozialversicherung mit ihrer vorrangigen Absicherung abhängig Beschäftigter sowie ihrer überwiegenden Finanzierung über die bruttolohnbezogenen Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Da die geplante – und im Rahmen des Fürsorgetages auch umgesetzte – methodische Konkretion dieser eher abstrakten Ausgangsüberlegungen mit Hilfe des Elements Feuers („Wärme, Emotion, Erleuchtung“) zwar im wahrsten Sinn des Wortes einleuchtend, aber mit nicht unerheblichem Risiko für alle Beteiligten verbunden ist, hat bereits im Vorfeld der Gesetzgeber mit entsprechenden Vorschriften auf das Trefflichste vor- und damit zugleich auch fürgesorgt:

Zur exemplarischen Verdeutlichung der zugrundeliegenden strukturellen Komplexität staatlichen Handeln sind folgende Erläuterungen sicher hilfreich:

Zuallererst greift die Versammlungsstättenverordnung in Verbindung mit den damit zusammenhängenden VGB 70, wonach offenes Licht oder Feuer auf der Bühne den strengsten, bereits an Einschränkungen grenzenden Bedingungen unterliegt: Erforderlich sind mindestens ein Befähigungsnachweis oder ein Pyroschein, der als zwingende Voraussetzung für die Genehmigungserteilung durch das Amt für öffentliche Ordnung und das Amt für Brand- und Katastrophenschutz verlangt wird, wobei selbstverständlich in jedem Fall eine Brandwache gestellt werden muss.

Zur allgemeinen Überraschung ergab eine vom EIVSF durchgeführte Inhaltsanalyse der oben erwähnten Verordnung, daß der Pyroschein erst beim Umgang mit Sprengstoffen und der Befähigungsnachweis sogar erst beim Einsatz von Brandbeschleunigern benötigt wird.

Eine interessante, allerdings sogar in Fachkreisen weitgehend unbekannte Ausnahmeregelung sieht darüber hinaus vor, dass bei Kooperationsveranstaltungen zwischen dem EIVSF und dem Deutschen Verein ein einfacher – allerdings kostenpflichtiger – Antrag beim Amt für öffentliche Ordnung bzw. beim Amt für Brand- und Katastrophenschutz genügt, um die Elemente „Wärme, Emotion, Erleuchtung“ in einer für die TeilnehmerInnen erhellenden Weise einzusetzen und damit zur Visualisierung ansonsten eher schwer verständlicher Zusammenhänge beizutragen.

Bemerkenswerterweise konnte aufgrund des im Programmtitel des 76. Deutschen Fürsorgetags enthaltenen Postulats der „Eigenverantwortung“ (im Sozialstaat) letztlich selbst auf diesen Antrag auf Erlaubnis der Durchführung der lediglich didaktisch motivierten Feuershow verzichtet werden, wobei verständlicherweise sehr genau darauf geachtet wurde, welche Materialien zur Verwendung kamen: „Sie verwenden doch Kaltbenzin, oder?“ – „Ja, selbstverständlich!“ (Die eigentlich nahe liegende Frage, was unter Kaltbenzin zu verstehen sei – denn Benzin ist erfahrungsgemäß immer kalt, solange es nicht brennt – wurde aus rein pragmatischen Erwägungen heraus weder gestellt noch beantwortet.)

Damit konnte in diesem Beitrag einmal mehr verdeutlicht werden, in welchem Maß soziale Verantwortung von Illusion geprägt wird, solange die Berechtigung staatlichen Handelns nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen, sondern angemessen berücksichtigt wird.

PS: Durchaus erwähnenswert ist die Tatsache, dass der zur Verfügung stehende Gebärdendolmetscher Christian Pflugfelder seine keineswegs einfache Aufgabe mit Bravour meisterte.

Das Europäische Institut für vergleichende Substanzforschung (EIVSF)

Die vergleichende Substanzforschung – seit 1987 als eigene Fachdisziplin im Wissenschaftskanon etabliert – arbeitet im Grenzbereich zwischen „harten“ empirischen Fakten und „weichen“ Daten aus dem Bereich des Alltagswissens und leugnet nicht, sich u.a. auch der ethnomethodologischen Tradition verpflichtet zu fühlen. In interdisziplinärer Zusammenarbeit werden Meinungen, Vermutungen und statistisch abgesicherte Ergebnisse mit Hilfe von Clusteranalysen aufbereitet und die so gewonnenen Ergebnisse den Regierungen, Organisationen, Unternehmen, Behörden und nicht zuletzt einer interessierten Allgemeinheit zur Verfügung gestellt. Das Institut arbeitet unabhängig und überkonfessionell und übernimmt Forschungsaufträge aller Art, die die Grenze zur Sittenwidrigkeit nicht oder nur unwesentlich überschreiten.

Die Auftraggeber kommen aus allen gesellschaftlichen Bereichen; das Spektrum bisher übernommener und erfolgreich zum Abschluss gebrachter Aufträge reicht von der viertelstündigen Einführung in komplexe Themenzusammenhänge über die inhaltliche Bereicherung von Neujahrsempfängen, Jubiläen, Eröffnungen, Kongressen bis hin zum fünfzigminütigen Einzelvortrag.

Der Leiter des EIVSF, Matthias Wesslowski, ist nicht nur bei zahlreichen Veranstaltungen zu erleben, sondern darüber hinaus über seine niedersächsische Dependance gut zu erreichen:

Kontakt: Matthias Wesslowski, Haspelmathstr. 18, 30449 Hannover, Tel. 05 11-44 74 82, Fax 05 11-215 04 67

76. Deutscher Fürsorgetag

Schlussbetrachtung

Freitag, 9. Mai 2003

Schlussbetrachtung

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Lassen Sie mich mit einem Dank beginnen:

- der Stadt Freiburg
  für die Organisation,
  für den Empfang,
  für den Abend in der Stadthalle,
- der Katholischen Fachhochschule,
- der Katholischen Akademie,
- der Handwerkskammer,
- dem Cinemax,
- allen Rednern von Grußworten, über die Eröffnungsrede zu den Vorträgen und Referaten,
- den Ausstellern des Marktes der Möglichkeiten,
- dem Team aus Düsseldorf, das sich hier für 2006 schon umgesehen hat,
- den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Vereins,
  Herrn Geschäftsführer Löher an der Spitze.

Wir haben drei starke Tage hinter uns:

- **Im Symposium: „Aktivierender Sozialstaat“** ist über „Fördern und Fordern“, ist über die Notwendigkeit, aber auch die gefährliche Zwanghaftigkeit dieses Begriffes nachgedacht worden.

- **Im Symposium: „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“** ist die Bedeutung der Familie, aber auch die Notwendigkeit gesellschaftlicher und staatlicher Unterstützung für Familien – sicher auch geprägt durch den Eröffnungsvortrag von Frau Ministerin Schmidt – diskutiert worden.

- **Im Symposium: „Alternde Gesellschaft“** hat man sich intensiv mit den Herausforderungen der Pflege, der Veränderungen in der Gesellschaft und der Chance neuer Arbeitsplätze in der Pflege beschäftigt.

- **Im Symposium: „Qualifizieren für Veränderungen“** standen die beruflichen Herausforderungen und ihre Rückbeziehung auf Ausbildung und lebenslanges Lernen im Mittelpunkt.

- **Im internationalen Bereich** hat eine beeindruckende Konferenz zum sozialen Europa der Bürgergesellschaften stattgefunden.

- **Frau Ministerin Schipanski** hat grundsätzliche Perspektiven über den Tag hinaus – fachlich und persönlich beeindruckend – gewiesen.

- **Herr Professor Döring** hat Standortbestimmung mit Analyse und Zukunftsausblick ernüchternd verbunden.

Meine Damen und Herren,

der Vorstand des Deutschen Vereins hat auf seiner Sitzung hier auf dem Hintergrund der derzeitigen Diskussion folgende Feststellungen getroffen:

- Das Sozialstaatsprinzip als politisches Gestaltungsprinzip unserer Verfassung muss erhalten bleiben.
- Wesentliche Gesichtspunkte dafür sind Aktivierung, Partizipation und Hilfe zur Selbsthilfe.
- Subsidiarität, Solidarität und soziale Gerechtigkeit bleiben wesentliche Gestaltungsprinzipien.
- Die Sicherung menschenwürdiger Existenz ist und bleibt unverzichtbare Staatsaufgabe.
- Armut und Ausgrenzung müssen vermieden werden. Dazu gehört, dass die entsprechenden Sozialsysteme armutsfest ausgestaltet sind. Zu einer neuen Finanzierungsstruktur zwingt auch die demographische Entwicklung.

• Das Leben von Kindern muss zukunftsfähig ausgestaltet, ihre materielle Existenz außerhalb der Sozialhilfe gesichert werden.

Dabei stellt der Deutsche Verein fest:

• Das soziokulturelle Existenzminimum muss grundsätzlich gesichert bleiben.
• Für Leistungen, die auf die Erwerbsintegration abzielen, muss es zukünftig **eine** Anlaufstelle geben.
• Die Kompetenz und die Erfahrungen der Freien Wohlfahrtspflege und der Kommune sind im neuen System unverzichtbar.
• Der Bund muss die Lasten der Arbeitslosigkeit tragen.
• Keine Kürzungen in der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, die nicht die Dauer der Versicherungszeit berücksichtigt.
• Unternehmen und Arbeitgeber dürfen nicht aus ihrer sozialen Verantwortung entlassen werden.

So – meinen wir – kann der Sozialstaat Zukunftsfähigkeit gewinnen.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich zusammenfassen, was Tenor, Tendenz und Perspektive dieser drei Tage im Kern bestimmt haben könnten: Es ist ein kleines Gedicht von Berthold Brecht, das Sie im Aufsatz von Friedrich Schorlemmer in unserem Buch zur Zukunft des Sozialstaates finden können:

„Das ist gut.
Keinen verderben lassen,
auch nicht sich selber.
Jeden mit Glück erfüllen,
auch sich,
das ist gut.“

Mit diesen ermunternden Worten können wir an unsere Arbeit, unseren Dienst für andere zurückgehen. Dazu wünsche ich Ihnen eine gute Hand, Freude im Beruf – und den anderen gute Erfahrungen mit Ihnen!

Ich danke Ihnen, dass Sie hier teilgenommen haben: Sie sind es, die das Gesicht des Deutschen Vereins prägen. Ich wünsche mir, dass Sie erzählen können, wir wichtig für Sie diese Tage waren, dass Sie viel gelernt und erfahren haben und dass es auch schöne Tage waren.

Wenn ich nun hiermit den Freiburger Fürsorgetag schließe, dann bereits im Ausblick auf Düsseldorf 2006. Dafür gebe ich jetzt gerne das Wort an den Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf weiter.

Abschließend:

• eine gute Zeit Ihnen allen, vielleicht noch ein Wochenende in Freiburg,
• kommen Sie gut nach Hause,
• und kehren Sie inspiriert zu Ihrer Aufgabe zurück!

Ich danke Ihnen!

Dr. Konrad Deufel

76. Deutscher Fürsorgetag

Internationaler Tagungsteil

Formen der Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten in Europa

Forms of user/citizen participation in planning, delivery, and evaluation of Social Services

Tagung des „Observatoriums für die Beobachtung der sozialen Dienste in Europa“ und des Europarates am 8. Mai 2003 in Freiburg

(Sonderveranstaltung im Rahmen des 76. Deutschen Fürsorgetages)

Einleitung

I. Einleitung

Die Tagung „Formen der Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten“ fand am 8. Mai 2003 als Veranstaltung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ und des Europarates in Freiburg statt. Der 76. Deutsche Fürsorgetag bot mit seinem diesjährigen Thema „Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung – Partizipation im Sozialstaat“ einen passenden Rahmen für die Veranstaltung.

Anknüpfend an die Ergebnisse der im Oktober 2001 vom Observatorium und vom Europarat veranstalteten Konferenz zur „Rolle der sozialen Dienste für eine nachhaltige Sozialentwicklung“, auf der sich eine Arbeitsgruppe intensiv mit den Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern an sozialen Diensten befasste, beschloss das Komitee für sozialen Zusammenhalt beim Europarat (CDCS), dieses Thema als einen neuen Arbeitsschwerpunkt aufzunehmen. Die daraufhin einberufene Spezialistengruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten des Europarates, hielt im Rahmen des 76. Deutschen Fürsorgetages ihre konstituierende Sitzung ab.

Ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter dieser Arbeitsgruppe waren in Freiburg am 8. Mai 2003 vom Observatorium eingeladen, über ihre praktischen Erfahrungen bei der Einbeziehung und Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern an den sozialen Diensten in ihren Heimatländern zu berichten und darüber hinaus grundlegende Erfordernisse für die Stärkung der Bürgerbeteiligung in der Zukunft vorzustellen und zu diskutieren. Wie die Beiträge der Expertinnen und Experten aus den Niederlanden, Rumänien, Malta, Island, Frankreich und Großbritannien zeigten, beruhen die existierenden Formen der Bürgerbeteiligung auf sehr unterschiedlichen Ansatzpunkten, z.B. beteiligte Akteure oder Einbeziehung innerhalb der Planung, Bereitstellung bzw. Evaluierung der Dienstleistung, und sie sind unterschiedlich stark ausgeprägt. Als Fazit der Präsentationen und der Diskussion stellten die Expertinnen und Experten fest, dass die Förderung der Nutzerbeteiligung erstrebenswert ist, um die Qualität der sozialen Dienste dauerhaft zu verbessern, den Nutzerinnen und Nutzern mehr Eigenverantwortung zuzubilligen und dadurch langfristig Kosten bei der sozialen Versorgung senken zu können.

Im zweiten Tagungsteil berichteten ein Vertreter aus Norwegen sowie eine Vertreterin aus Finnland über den Einsatz neuer Informationstechnologien zur Förderung der Nutzerbeteiligung. Die Beiträge boten interessante Denkanstöße für neue Einsatzmöglichkeiten, um die Verbreitung dieses neuen Mediums auch im Bereich der sozialen Dienste voranzutreiben.

Die Beiträge der Expertinnen und Experten sind, soweit sie in schriftlicher Form vorlagen, in dieser Dokumentation in der Originalfassung wiedergegeben. Ergänzend fasst der ebenfalls im Original beigefügte Tagungsbericht von Frau Regula Bohny den Inhalt sämtlicher Tagungsbeiträge sowie den Verlauf der Diskussion in deutscher Sprache zusammen.

Die Veranstaltung sowie diese Dokumentation wurden durch die Finanzierung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ermöglicht.

76. Deutscher Fürsorgetag

Internationaler Tagungsteil

Formen der Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten in Europa

Programm

Internationaler Tagungsteil

Formen von Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten in Europa

Donnerstag, 8. Mai 2003 · 10:00 Uhr – 17:30 Uhr

Rolf Böhme Saal, Kongresszentrum Konzerthaus, Freiburg im Breisgau

10:00 Uhr
Begrüßung
John Murray
Leiter der Abteilung Sozialpolitik Generaldirektion Soziale Kohäsion, Europarat

„Europäische soziale Dienste: Ein Überblick über Merkmale und Trends“
Professor Brian Munday
EISS Keynes-College, Universität Kent

Moderation: *Dirk Jarré*
Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

10:40 Uhr
1. Tagungsteil:
Formen der Beteiligung von Bürgern/Nutzern an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten

Moderation: *Dirk Jarré*
Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

„Formen der Beteiligung von Bürgern/Nutzern an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten: good-practice-Beispiele aus den Niederlanden”
Floris O. P. de Boer
Leiter der Abteilung Lokalpolitik, Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport, Niederlande

„Nutzerbeteiligung an sozialen Diensten in Rumänien“
Carmen Ileana Manu
Leiterin Dienstleistungsprogramme, Ministerium für Arbeit und Soziale Solidarität, Rumänien

„Kommunale Zentren und Nichtregierungsorganisationen : Zwei unterschiedliche und sich ergänzende Vergleichsweisen. Good-practice-Beispiele: Angers et Bordeaux“
Daniel Zielinski
Hauptvertreter der Nationalen Vereinigung der Kommunalen Zentren für soziale Angelegenheiten (UNCCAS), Frankreich

„Entwicklung von Ideen und good-practice-Beispielen innerhalb der sozialen Dienste in Reykjavik“
Lara Björnsdottir
Direktorin Soziale Dienste in Reykjavik (Stadt), Island

„Formen der Bürgerbeteiligung an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung von sozialen Diensten in Malta“
Maryanne Gauci
Geschäftstelle der Appogg-Agentur Dienste für Erwachsene und Familie, Malta

Offene Diskussionsrunde mit Experten und Fachpublikum

Resumee zum 1. Tagungsteil

Moderation: *Dirk Jarré, Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa*

13:00 – 14:30 Uhr Mittagspause

14:30 Uhr

Der Einsatz von Neuen Informationstechnologien im Bereich der Bürgerbeteiligung an sozialen Diensten

Moderation:
Michael Remmert, Projektmanager, Europarat

Zur Grundlage der sozialen Einbindung – die Rolle der neuen Informationstechnologien bei der Verbesserung der Nutzer-beteiligung an sozialen Diensten
Gunnar Tveiten, Stellvertretender Generaldirektor, Ministerium für Soziale Angelegenheiten, Norwegen

Der Einsatz der neuen Informationstechnologien im Bereich der Bürgerbeteiligung an sozialen Diensten in Finnland
Ani Kajander,
Projektdirektorin, eConsultation für Soziale Dienste, Finnland

Offene Diskussionsrunde mit Experten und Fachpublikum

17:00 Uhr
Zusammenfassung der Tagungsergebnisse
Regula Bohny,
Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Jugend und Berufsberatung, Schweiz

Schlussworte

John Murray, Leiter der Abteilung Sozialpolitik Generaldirektion Soziale Kohäsion, Europarat

Jürgen Gohde, Stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge

76. Deutscher Fürsorgetag

International part of the congress

Forms of user/citizen participation in planning, delivery and evaluation of social Services

Programme

International part of the congress

Forms of user/citizen participation in planning, delivery and evaluation of social services in Europe

Thursday, 8 May 2003 · 10.00 a.m. – 5.30 p.m.

Rolf Böhme Saal, Kongresszentrum Konzerthaus, Freiburg im Breisgau

10.00 am
Opening Statement
John Murray, Head of the Social Policy Department, Directorate General for Social Cohesion, Council of Europe

European social services: a map of characteristics and trends
Professor Brian Munday, EISS Keynes-College, University of Kent

Moderator: *Dirk Jarré,*
Observatory for the Development of Social Services in Europe

10.40 am
Panel I:
Forms of user involvement in planning, delivery and evaluation of social services

Moderator: *Dirk Jarré,*
Observatory for the Development of Social Services in Europe

Forms of user participation in planning, delivery and evaluation of social services: good practices in the Netherlands
Floris O. P. De Boer,
Head Division Local Policy, Ministry of Health, Welfare and Sports, The Netherlands

Users participation in social assistance schemes in Romania
Carmen Ileana Manu
Head of Service Ministry of Labour and Social Solidarity, Romania

Collectivités locales et ONGs: 2 approches différentes et complémentaires. Exemples pratiques : Angers et Bordeaux
Daniel Zielinski
Délégué Général de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS), France

Developments of ideas and good practice within the Social Services of Reykjavik
Lara Björnsdottir
Director, Social Services in Reykjavik municipality, Iceland

Presentation on user involvement in Malta
Maryanne Gauci
Service Manager Appogg Agency, Adult and Family Services, Malta

Debate

Resumee of the Morning session

Moderator: *Dirk Jarré,*
Observatory for the Development of Social Services in Europe

1.00 pm – 2.30 pm Lunchbreak

2.30 pm
Panel II:
The Use of New Information Technologies in the Field of User Involvement in Social Services

Moderator:
Michael Remmert, Project Manager, Council of Europe

The bottom-line for social inclusion – The role of new information technologies in enhancing user involvement in social services
Gunnar Tveiten
Deputy Director, General Ministry of Social Affairs, Norway

The Use of New Information Technologies in the Field of User Involvement in Social Services
Ani Kajander
Project Director, eConsultation for Social Services, Finland

Debate

5.00 pm
Presentation of the main results of the conference
Regula Bohny
Manager, Department of youth and job counselling of the district Zürich, Switzerland

Closing Statements

John Murray, Head of the Social Policy Department, Directorate General for Social Cohesion, Council of Europe

Jürgen Gohde, Deputy chairperson of the German Association of Public and Private Welfare

Tagungsbericht

Regula Bohny, *Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Jugend und Berufsberatung, Schweiz*

Eröffnungsworte

John Murray, Leiter der Abteilung Sozialpolitik, Generaldirektion Soziale Kohäsion, Europarat

Seit seiner Gründung im Jahr 1949 bestanden die wichtigsten Anliegen des Europarates in der Verteidigung von demokratischen Prinzipien, der Menschenrechte und der Einhaltung gesetzlicher Regeln. Diese Grundsätze wurden bestimmend für das Denken und Handeln auf dem gesamten europäischen Kontinent, von dem inzwischen nicht weniger als 45 Staaten dem Europarat angehören, der damit geographisch praktisch ganz Europa abdeckt.

Der bekannteste, aber bei weitem nicht der größte Bereich des Europarates ist zweifellos der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Wir sind auch in vielen anderen Gebieten aktiv, nicht zuletzt im sozialen Bereich, der von Anfang an einen wichtigen Teil unserer Arbeit darstellte.

Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert zivile und politische Rechte. Sie wurde im Jahr 1961 ergänzt durch die Europäische Sozialcharta, in der soziale und ökonomische Recht festgeschrieben sind. Die Sozialcharta statuiert jedoch nicht nur Rechte und Freiheiten, sondern enthält auch Überwachungsmechanismen zur Sicherstellung ihrer Einhaltung durch die Mitgliedstaaten.

Für den Europarat sind soziale Dienste nicht nur notwendige öffentliche Angebote, sondern sie stellen einen Anspruch dar: Artikel 14 der Sozialcharta hält fest, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass Dienste gefördert oder errichtet werden, welche einerseits dem Wohl und der Entwicklung von Einzelpersonen und Gruppen einer Gemeinschaft dienen und anderseits die Beteiligung der Nutzer an der Errichtung und am Betrieb solcher Einrichtungen fördern.

Dazu haben wir in einem unserer Grundsatztexte zu den Menschenrechten eine klare Aufforderung zum „Welfare Mix“ formuliert: Der Staat hat die Pflicht, bei der Bereitstellung von sozialen Diensten mit anderen Beteiligten zusammenzuarbeiten.

Im sozialen Bereich ist eines unserer wichtigsten Ziele die soziale Kohäsion. Wir wollen unseren Mitgliedstaaten dabei helfen, Gesellschaften aufzubauen und zu erhalten, die – zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung – von Solidarität und gegenseitiger Verantwortung geprägt sind.

Das Europäische Komitee für soziale Kohäsion sieht im Rahmen einer Strategie für soziale Kohäsion eine inhaltliche Planung für den sozialen Bereich im Europarat vor. Innerhalb dieser Strategie erachten wir soziale Dienste als wesentliche Elemente für den Erhalt und zur Stärkung sozialer Kohäsion, sowohl bei der Unterstützung von Kindern, Familien und älteren Menschen als auch zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Unsere Arbeit basiert auf den sozialen Rechten, die als Teil der Menschenrechte zu erachten sind. Unsere große Sorge gilt aber der Frage, wie diese abstrakten Rechte in den nationalen Verfassungen und rechtlichen Instrumenten in die tägliche Realität der Menschen, speziell derer, die sich in schwierigen Situationen befinden, übersetzt werden können. Aus diesem Grund haben wir unsere Anstrengungen auf den Zugang zu sozialen Rechten konzentriert. Dazu wurde für das Europäische Komitee für soziale Kohäsion zum Thema „Access on Social Rights“ ein Papier verfasst, das von Professor Mary Daly (Queens University, Belfast) vorbereitet wurde. Dieser Report stellt die Bedeutung des Zusammenwirkens von sozialen Diensten in den Vordergrund und zeigt die Notwendigkeit der Stärkung der sozialen Rechte, damit die Verletzbarkeit von Individuen reduziert und ihnen dabei geholfen werden kann, sich sozialen und ökonomischen Veränderungen anzupassen. Dank der Unterstützung durch die Regierungen von Deutschland und Österreich wird diese Arbeit demnächst auch in deutscher Sprache erscheinen; einstweilen ist sie in Englisch und Französisch erhältlich.

Ein weiterer Meilenstein in unserer Beschäftigung mit dem Thema soziale Dienste war die Konferenz vom Oktober 2001 in Berlin, bei der es um die Rolle von sozialen Diensten in der Nachhaltigkeit von sozialen Entwicklungen ging. Diese Konferenz war gemeinsam organisiert worden durch den Europarat, das Deutsche Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend und das in Frankfurt domizilierte Observatorium für die Entwicklung von sozialen Diensten in Europa. Die Konferenz befasste sich mit der sich ändernden Rolle von sozialen Diensten und hob die Notwendigkeit hervor, der Arbeit zu diesem Thema auf europäischer Ebene größere Bedeutung beizumessen. In der Einschätzung des Europarates tragen soziale Dienste viel zur Förderung der sozialen Kohäsion bei, und deshalb darf ihre Rolle, die sie zur Verbesserung des Wohlergehens und der Lebensqualität der Menschen spielen, nicht unterschätzt werden. Trotz enormer Unterschiede in den 45 Mitgliedstaaten des Europarates mit grossen Unterschieden auch in der Rolle und den Erwartungen sozialer Dienste, stehen alle Mitgliedstaaten ähnlichen Herausforderungen gegenüber, wie der Finanzierung von sozialen Diensten, der richtigen Balance zwischen staatlicher und privater Versorgung oder auch der Gewährleistung der Kontrolle von Qualität und Effizienz bei einer zunehmenden Bandbreite von Anbietern.

Ein Aspekt, der unlängst für erhöhte Aufmerksamkeit sorgte, war die zunehmende Notwendigkeit für soziale Dienste, sich auf den Bedarf auszurichten. Es überrascht deshalb nicht, dass heute bei der Entwicklung und Bereitstellung sozialer Dienste die wichtigsten Aspekte die vermehrte Klientenorientierung und die Verabschiedung von einer einschüchternden Bürokratie darstellen, und inzwischen ist generell akzeptiert, dass soziale Wohlfahrtseinrichtungen zunehmend auf die Bedürfnisse und Erwartungen des Individuums ausgerichtet sein müssen. Dies allerdings macht eine Beteiligung der Benutzer in die Planung, Erbringung und Evaluation der verschiedenen sozialen Dienstleistungen unerlässlich.

Aufgrund dieser Überlegungen hat das Europäische Komitee für soziale Kohäsion beschlossen, ein neues Projekt zur Beteiligung von Nutzern sozialer Dienste zu lancieren. Zunächst wurde eine Bestandsaufnahme sozialer Dienste in Europa erhoben, um die Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Staaten zu klären und die aktuellen Probleme zu identifizieren. Dabei wurde der Situation der sozialen Dienste in den zentral- und osteuropäischen Ländern besondere Aufmerksamkeit geschenkt, in denen bisher weniger Forschung betrieben worden war. Diese wertvolle Studie wurde von Professor Brian Munday von der Universität Kent in England erstellt, der sie im Lauf dieser Tagung vorstellen wird.

Seine Arbeit wird einer Gruppe von Spezialisten, die zum Thema „User Involvment in Social Services“ während dieses Kongresses ihr erstes Meeting abhalten wird, als Basisdokument dienen. Die Teilnehmer dieser Gruppe planen, auf der Basis ihrer umfassenden Erfahrungen Leitlinien zu den Rechten von Nutzern und ihrer Beteiligung an der Planung und der Erbringung von sozialen Dienstleistungen zu verfassen. Einige Mitglieder dieser Gruppe werden im ersten Teil dieser Tagung ihre Erfahrungen bei der Entwicklung der Nutzerbeteiligung in sozialen Diensten in ihren Ländern präsentieren. Im zweiten Teil werden zwei weitere Gruppenmitglieder den Einsatz von neuen Informationstechnologien im Bereich der Bürgerbeteiligung an sozialen Diensten in ihren Ländern präsentieren. Wir hoffen, dass diese Eindrücke aus so unterschiedlichen Ländern wie Island und Rumänien Ihnen zeigen können, was sich auf dem Europäischen Kontinent abspielt und dass Sie Ihren weiteren Überlegungen eine internationale Dimension beifügen können.

Ich möchte nun meine Dankbarkeit dem Frankfurter Observatorium für die Entwicklung von sozialen Diensten in Europa aussprechen, und ein besonderer Dank gilt allen, die dieses Seminar möglich machten. Die Zusammenarbeit zwischen dem Observatorium und dem Europarat, die mit der Tagung in Berlin begann, setzt sich damit fort, und ich bin davon überzeugt, dass wir auch in Zukunft Gelegenheit finden werden, zusammenzuarbeiten.

Schließlich möchte ich dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, der den Fürsorgetag organisierte, für die wunderbare Gelegenheit danken, in diesem Rahmen einem so breiten Publikum einen europäischen Gesichtspunkt zu diesem Thema zu präsentieren.

Begrüßung und Einführung

Dirk Jarré, Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Dirk Jarré bedankt sich bei John Murray für die einleitenden Worte und begrüßt die Anwesenden sowohl im Namen des Veranstalters des Fürsorgetags, des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, als auch im Namen des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa. Er bedauert den verspäteten Beginn der Veranstaltung, durch den sich die Zeit für Fachdiskussionen verkürzen wird.

Er führt auf der Grundlage einer Grundsatzerklärung der Vereinten Nationen zum Thema Partnerschaft in die Thematik ein und regt an, auf dem Hintergrund der nachfolgenden Referate eine Diskussion zu folgenden Fragestellungen zu führen:

- *Welches sind die Bedingungen für eine erfolgreiche Partizipation von Nutzern von sozialen Diensten bei der Planung und Erbringung von sozialen Diensten?*
- *Welches könnten Elemente sein für eine Charta der Rechte von Nutzern sozialer Dienste?*
- *Inwieweit kann die Beteiligung von Nutzern an sozialen Diensten als Teil einer partizipativen Demokratie betrachtet werden?*

Die Soziale Entwicklungskommission der Vereinten Nationen hat im Jahr 1999 den Schwerpunkt auf „Soziale Dienste für alle“ gesetzt. In diesem Dokument ist aber die Kommission sehr präzise, und insbesondere zur Partnerschaft wurde folgendes ausgeführt:

Es ist in erster Linie die Verantwortung des Staates, soziale Dienste anzubieten und dafür zu sorgen, dass jeder sie erhält. Der öffentliche Sektor spielt eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zu den sozialen Diensten durch jeden Einzelnen. Der Zivilgesellschaft kann bei der Planung, Organisation und Erbringung von sozialen Diensten eine bedeutende Rolle zukommen. Die staatlichen Stellen müssen mit allen zuständigen Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um den Leistungsempfängern eine

ausreichende Bandbreite und Reichweite sozialer Dienste anzubieten. Entscheidungen über soziale Dienste lassen sich am besten treffen, wenn alle Betroffenen im vollen Umfang in die Entscheidungsfindung einbezogen sind. Eine Partnerschaft muss sich auf gemeinsame Ziele, gegenseitige Achtung und Toleranz gegenüber anderen Meinungen, gemeinsame Entscheidungsfindung je nach Situation und gemeinsamem Engagement für das Ganze stützen.

Eine Partnerschaft kann durch Mechanismen gestärkt werden, die den Erfahrungsaustausch, Verbesserung der Leistungsstandards und die Reaktionen und den Meinungsaustausch bezüglich der Leistungserbringung fördern. Alle Akteure, die am Angebot und an der Erbringung sozialer Dienste beteiligt sind, müssen den Leistungsempfängern rechenschaftspflichtig sein. Die Beteiligung des Gemeinwesens an der Ermittlung und Bewertung von Bedürfnissen und der Planung des Angebots von sozialen Diensten muss gefördert werden, damit soziale Dienste für alle, auch für die Armen und die Benachteiligten gewährleistet sind. Die internationale Gemeinschaft, die nationalen Regierungen und gesellschaftliche Organisationen müssen eine Partnerschaft akzeptieren, um Armut und soziale Auswirkungen zu analysieren und Strategien für die Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zu den grundlegenden sozialen Diensten für jeden Einzelnen zu planen.

Obwohl dieses Dokument schon sehr klar und deutlich ist, wollen wir in der heutigen Tagung noch einen Schritt weitergehen und nicht nur sagen, diese Dienste und die Träger solcher Dienste sind denen, die von den Diensten abhängig sind und sie nutzen, rechenschaftspflichtig, sondern wir wollen untersuchen, inwieweit wir im Sinne einer partizipativen Demokratie auch in diesem Bereich Fortschritte erzielen und nicht nur das Recht auf Inanspruchnahme der sozialen Dienste, sondern auch ihrer Gestaltung weiter ausbauen können. Wir wollen diskutieren, welches die Rahmenbedingungen sind, die zu einer erfolgreichen Beteiligung der Bürger bzw. der Nutzer an sozialen Diensten unabdingbar sind, und welche Besonderheiten eine solche Beteiligung speziell fördern – die Beiträge der Referenten aus unterschiedlichen Mitgliedsländern des Europarates werden uns sozusagen das geistige Sprungbrett dafür geben und uns Beispiele präsentieren.

In einem zweiten Schritt wollen wir uns fragen, welches die Elemente einer möglichen Charta der Rechte von Nutzern von sozialen Diensten sein könnten, die als mögliche Ergänzung der Sozialcharta vom Europarat weiter zu bearbeiten wäre.

Schließlich wollen wir uns darüber unterhalten, inwieweit eine Beteiligung von Bürgern in einem so speziellen aber essentiellen Bereich für die Eingliederung und die Teilhabe des Bürgers am Gemeinwesen, an der Gestaltung der Gesellschaft auch ein Teil dessen ist, was wir partizipative Demokratie und zivilgesellschaftlichen Dialog nennen.

Studie über die Hauptmerkmale sozialer Dienste in Europa (Schwerpunkt Ost- und Südeuropa)

Prof. Brian Munday , EISS Keynes-College, Universität Kent [1]

Ich werde einige kurze Ausführungen zu Trends im weiten Gebiet der sozialen Dienste machen. Es handelt sich um ein großes Thema, das nicht leicht in ein kurzes Referat zu komprimieren ist. Es gab verschiedene wissenschaftliche Versuche, aufgrund eines Rasters die sozialen Diensten auf dem europäischen Kontinent zu erheben und die Länder in Regionen mit ähnlich ausgestalteten sozialen Diensten zu gruppieren. Dabei hat sich herausgestellt, dass es verschiedene Modelle für soziale Dienste gibt: z.B. mediterrane, nordische und zentraleuropäische Modelle. Diese Arbeit war sehr hilfreich zum Verständnis von Ähnlichkeiten und Verschiedenheiten und für das Erkennen der generellen Entwicklung sozialer Dienste in Europa. Selbstverständlich gibt es unterschiedliche Meinungen über die wichtigsten Trends. Wir werden im Anschluss an die Referate Gelegenheit haben, darüber zu diskutieren.

Es stellt sich also die Frage, ob es denn einen eindeutigen Trend zur Annäherung von Europäischen sozialen Diensten gibt und ob der Trend klar in die Richtung geht, dass Unterschiede verschwinden und die Dienste ähnlicher werden? Die Antwort darauf ist: Ja, es gibt eine Tendenz zum Zusammenwachsen und die Ähnlichkeiten werden stärker. Meine Begründung dafür ist, dass dies im Wesentlichen mit den Auswirkungen der Globalisierung auch auf soziale Systeme zu tun hat.

Ich möchte damit nicht behaupten, es gäbe überhaupt keine signifikanten Unterschiede mehr: Alle unsere Staaten haben ihre Geschichte, ihre Kultur, ihre politischen Traditionen und religiöse Unterschiede, welche Auswirkungen haben auf die Errichtung von sozialen Diensten in den einzelnen Ländern.

Das Wort Globalisierung gehört zu den Begriffen, die wir regelmäßig brauchen, die aber in seiner Bedeutung eigentlich sehr vage sind. Ich möchte in drei Punkten einige Erklärungen dazu geben, was ich unter Globalisierung verstehe und welches ihre Bedeutung ist:

1. Globalisierung bezieht sich auf die Vertiefung und Verstärkung der internationalen Verbundenheit unter den Gesellschaften.
2. Es entsteht eine Verdichtung von Zeit und Raum durch zunehmende Reisetätigkeit und elektronische Kommunikation.
3. Die Bedeutung der Globalisierung besteht darin, dass ein größeres Bewusstsein darüber entsteht, was in anderen Ländern geschieht und welches mögliche Auswirkungen für das eigene Land, eingeschlossen soziale Dienste, sein können. Diese Verstärkung des Bewusstseins durch die Globalisierung ist ein zentraler Punkt.

Ich möchte nun einige Ausführungen zu globalen Trends und Themen in sozialen Diensten und zu den Hauptauswirkungen des Phänomens Globalisierung machen:

- Es besteht eine Tendenz sozialer Dienste, sich in allgemeinen Prinzipien, in Vorgehensweisen und Praxis anzunähern. In diesem Prozess der Annäherung spielen die gesamteuropäischen und internationalen Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Europäische Union, der Europarat, eine große Rolle.

1) „Europäische Sozialdienste: eine Übersicht der Merkmale und Trends“ von Brian Munday

- Ein zunehmendes internationales Wettbewerbsdenken wirkt sich zweifellos auf die Ausgabenpolitik der Regierungen aus – nicht zuletzt im Bereich der öffentlichen Wohlfahrt.
- Der Modernisierungstrend ist ein sehr interessanter und an Einfluss gewinnender Aspekt: Wenige Menschen wissen, was New Public Management ist, bei dem Prinzipien und Praktiken aus der Wirtschaft in breitem Umfang in öffentlichen Diensten eingeführt werden, ob im Bereich der Gesundheit, der Bildung oder der sozialen Sicherheit. Ich bin zunehmend der Meinung, dass im United Kingdom – und ich bin sicher, dass dies auch in anderen Ländern so ist – in sozialen Diensten und bei Behörden und von Nichtregierungsorganisationen eine Anzahl von Begriffen regelmäßig zur Anwendung kommen, von denen ich, als ich vor vielen Jahren noch als Sozialarbeiter tätig war, nie gehört hatte: Wir sprachen nie von Rentabilität (Cost-effectivness), Leistung (Output) oder auch dem heute oft verwendeten Begriff der Wirkung (Outcome). Im United Kingdom hat die Regierung Leistungsindikatoren festgelegt, welche alle Dienste erreichen müssen, wenn sie nicht in Schwierigkeiten kommen wollen. Dies alles ist Teil des Globalisierungseffekts, des Modernisierungstrends, der zu einer neuen Geschäftskultur führt.
- Ein weiterer Aspekt ist der Trend zu einer so genannten Mischwirtschaft in der sozialen Dienstleistungserbringung. Es handelt sich um eine breite, internationale Bewegung, und viele Länder entwickeln effiziente und effektive Kombinationen der Leistungserbringung sozialer Dienste durch Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, Familien und in einigen Ländern zunehmend auch durch gewinnorientierte Agenturen.

Ich möchte nun einige Ausführungen zur Rolle des Staates in der Entwicklung der sozialen Dienste machen und zeigen, welche Tendenzen, wenn es denn solche gibt, in Bezug auf die Position des Staates in sozialen Diensten in Europa klar erkennbar sind. Und insbesondere, ob ein spezieller Trend des Staates sichtbar wird in Richtung Änderung des Finanzierungsgebarens bzw. des Rückzugs aus der öffentlichen Wohlfahrt. Es wird allgemein angenommen, dass es einen Trend in dieser Richtung gebe, neuere Studien lassen jedoch zwei Aussagen zu: Einerseits gibt es in vielen Ländern Hinweise für die Beibehaltung staatlicher Finanzierung von sozialen Diensten. Andererseits sind die Ausgaben für soziale Dienste in vielen Ländern sogar angestiegen. Im „Journal of European Social Policy“ ist dazu von Nikko Kato, Finnland, ein bemerkenswerter Artikel erschienen. Demnach haben zwischen 1990 und 1997 13 von 15 untersuchten Länder ihre Ausgaben für soziale Dienste erhöht. Die Aussage, dass sich die Regierungen allmählich aus der Finanzierung sozialer Dienste zurückziehen, ist also nicht zutreffend.

Es stellt sich weiter die Frage, ob sich die Staaten aus ihrem Engagement für soziale Dienste zurückziehen. Ebenfalls im „Journal of European Social Policy“ habe ich einen Artikel eines deutschen Professors gelesen, der dazu sagt, dass sich die Staaten zwar nicht zurückziehen, dass sich aber ihre Rolle ändert. Der Staat hat sich von seiner Monopolstellung zurückgezogen zugunsten der vorher beschriebenen Mischwirtschaft, er hat aber nach wie vor eine starke Rolle als Regulator des Systems, indem er z.B. durch die Definition von Leistungsindikatoren Standards setzt und die Entwicklung von sozialen Diensten verfolgt.

Ich möchte mein Referat mit einigen spezifischen Trends in sozialen Diensten bezogen auf die Praxis abschließen:

Zunächst möchte ich auf die Bewegung von der stationären, institutionellen Betreuung hin zu neuen Formen von ambulanter Betreuung für ältere Leute oder für Kinder hinweisen, die nicht in ihren Familien leben können. In allen Ländern gibt es Beispiele für diese Verlagerung, dieses Thema ist besonders wichtig in den meisten Ländern Zentral- und Osteuropas, wo die institutionelle Betreuung früher eine größere Bedeutung hatte. In diesen Ländern vollziehen sich diese Änderungen nun relativ rasch.

Ein weiterer Trend ist der Wandel vom Sozialarbeiter-Klienten-Verhältnis zu einem Care-Management-Modell der Versorgung durch soziale Dienste. Diesen Wandel konnten wir über eine gewisse Zeit verfolgen. Die frühere Form, die aus Amerika kam und ein fast klinisches Modell der Einzelfallarbeit des Sozialarbeiters mit seinem Klienten darstellte, wird heute überall in Europa abgelöst durch das Care-Management-Modell, das in den Ausbildungsstätten für Sozialarbeiter bzw. Care-Managers gelehrt wird.

Ein weiterer Punkt ist die Nutzerorientierung. Früher erschien es als nicht besonders wichtig, den Klienten über das zu informieren, was vorging. Sie hatten kein Recht, Einsicht in ihre Akten zu nehmen oder zu wissen, was über sie gesprochen wurde. Glücklicherweise hat sich das in Richtung eines stärkeren Einbezugs des Klienten geändert.

Schließlich erkennen wir, noch einmal bezogen auf die globalen Auswirkungen auf die Wirtschaft unserer Länder und bis auf die sozialen Dienste auf lokaler Ebene, eine zunehmende Ko-Finanzierung. Dies ist ein netter Begriff, der bedeutet, dass der Klient sich zunehmend an der Finanzierung der Leistungen beteiligen muss, die er von sozialen Diensten bezieht.

Dirk Jarré bedankt sich bei Brian Munday, er erachtet dieses grundsätzliche Referat als hilfreiches Gerüst für die weiteren Diskussionen des Tages zum Thema der Nutzerbeteiligung.
Vor der Überleitung zum nächsten Referenten dankt er den anwesenden Mitgliedern der Spezialistengruppe „Nutzerbeteiligung in Sozialen Diensten“ des Europarates, die sich bereit erklärt haben, an dieser Tagung mitzuwirken und Beiträge zum Thema zu leisten.

Personal budget for care services in the Netherlands

Floris O. P. de Boer, Hauptabteilung Lokalpolitik, Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport, Niederlande

Das Thema der sozialen Dienste ist ein weites Feld, vor allem dann, wenn es in einem europäischen Kontext gesehen wird. Das spiegelt sich zum Beispiel in den verschiedenen nationalen Aktionsplänen (National Action Plans) aus dem Jahr 2001, mit denen der Armut und der sozialer Ausgrenzung begegnet werden soll. Wie Sie wissen, werden diese Aktionspläne der Europäischen Union zurzeit für die Europäische Kommission aufdatiert. Ebenso wurde kürzlich im Europarat ein breites Konzept für soziale Dienste über den Zugang zu Sozialrechten diskutiert, das auch Wohnen, Beschäftigung, Gesundheit und die soziale Sicherheit umfasst.

Einen speziellen Fokus möchte ich in meinem Referat auf das so genannten „persönlichen Care-Budget“ im Pflegebereich richten: Das Gesundheitspflegesystem in den Niederlanden wird in die Bereiche „Behandlung“ (cure) und „Pflege“ (care) aufgeteilt. Wenn Sie zum Arzt gehen oder sich im Krankenhaus einer Operation unterziehen müssen, ist das eine Behandlung. Wenn Sie Unterstützung in der Haushaltsführung beanspruchen oder wenn Sie in einer speziellen Einrichtung leben müssen, ist das Pflege. Das System der staatlichen Versicherung, das die Kosten der Pflege deckt, basiert auf einem Gesetz, welches die Regelung von Kosten für spezielle medizinische Ausgaben beinhaltet (Exceptional Medical Expenses Act).

Die Umsetzung des Gesetzes wird durch 31 regionale Gesundheitspflegebüros sichergestellt. Sie handeln Verträge aus mit Pflegeinstitutionen und mit Organisationen und sie sind dafür verantwortlich, dass die Leistungen, zu denen die Patienten berechtigt sind, auch tatsächlich erbracht werden. Und mitten in dieses System wurde im Jahr 1996 das Instrument des persönlichen Budgets eingeführt. Hinter dieser Neuerung standen die Grundidee und die Absicht, den Fokus vom Angebot zur Nachfrage zu verschieben und dem Patienten die Organisation seiner eigenen Pflege zu übergeben.

Ein persönliches Pflegebudget besteht aus einer bestimmten Summe Geld, das einer Person zusteht, welche eine Langzeitpflege braucht, damit sie daraus die Pflege ihrer Wahl bezahlen kann. Das Budget wird nach einem Aufnahmegespräch und einer Beurteilung durch eine Kommission festgelegt, welche für die Indikation zuständig ist. Selbstverständlich hat der Budgetinhaber nicht nur Rechte, sondern auch Verpflichtungen. Um ehrlich zu sein: Ein Budgetinhaber muss ziemlich gut umgehen können mit Administration und Berechnungen, um mit diesem System zurecht zu kommen. Er muss eine Buchhaltung führen, um in der Lage zu sein, seine Ausgaben zu erklären. Weil das System also nicht für jedermann tauglich ist, muss betont werden, dass die Klienten immer die Wahl haben, ob sie die Pflege in Form von konkreten Dienstleistungen oder als persönliches Budget wünschen.

Während der letzten fünf Jahre hat sich das persönliche Pflegebudget als populäres Instrument erwiesen. Am 31. Dezember 2002 machten 48039 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch, ein Jahr zuvor lag die Zahl bei 36582 Personen. Bis zum 1. April dieses Jahres gab es drei verschiedene Arten von persönlichen Pflegebudgets: eines, das die Hauspflege deckte, eines war bestimmt für geistig behinderte Menschen und das dritte für psychiatrische Dienste. Heute sind die drei Budgets in einem zusammengefasst. Vor dem 1. April 2003 waren die Budgetinhaber nicht berechtigt, die Leistungserbringer direkt zu bezahlen. Die Zahlungen wurden – auf Veranlassung der Budgetinhaber selbstverständlich – durch die nationale holländische Sozialversicherungsbank ausgeführt. Heute können die Budgetinhaber als freie Auftraggeber handeln oder auch den Service der nationalen Sozialversicherungsbank nutzen. Es sieht also so aus, als wäre dies eine Erfolgsgeschichte!

Dennoch gibt es einige Probleme: Obwohl der Patient mit einem persönlichen Budget die Wahlfreiheit hat, sind noch einige Fragen ungeklärt. Zum Beispiel: Wer leistet die Pflege, die im Einzelfall angefordert wird? Und wann wird diese Pflege geleistet? Um acht Uhr morgens oder um vier Uhr am Nachmittag? Wo wird die Pflege erbracht? Zu Hause oder irgendwo sonst? Das System und das Instrument erlauben jedoch flexible Lösungen für diese Fragen. Klient und Pflegeanbieter können über Bedingungen und Preise verhandeln. Aber zentral bleibt, dass der Klient im Zentrum des Systems steht, schließlich er es ja, der für die Leistungen aufkommt. Das persönliche Budget soll eine positive Alternative zur Sachleistung sein.

Seit der Revision vom 1. April 2003 unterscheidet das Gesetz für die Regelung von Kosten für spezielle medizinische Ausgaben (Exceptional Medical Expenses Act) sieben verschiedene Leistungskategorien für Personen in Langzeitpflege:

- Hauspflege
- persönliche Pflege (Aktivitäten des täglichen Lebens)
- Krankenpflege
- unterstützende Betreuung
- aktivierende Betreuung
- Behandlung und
- stationäre Pflege, Unterbringung.

Zu den letzten beiden, der Behandlung und der Unterbringung, ist der Zugang über das persönliche Budget allerdings nicht möglich. Die Gründe dafür sind meistens technischer Art: Es ist z.B. wegen der unterschiedlicher Versorgung nicht möglich, für eine Behandlung einen einheitlichen Preis festzulegen. Und es gibt alte und neue Pflegeheime, weshalb für die Unterbringung dasselbe gilt.

Wie funktioniert nun die gesamte Kette der Pflegeangebote für die Budgetinhaber, der die Leistungen beantragt? Am Anfang steht die Abklärung des Bedarfs, die das Zugangsticket zu den Pflegeleistungen darstellt. Zu diesem Zeitpunkt ist es noch nicht relevant, ob ein Klient die Pflege als Sachleistung oder über ein persönliches Budget wünscht. Er braucht Pflege und häufig benötigt er sie dringend, unabhängig davon, von wo er sie empfängt oder von wem. Der nächste Schritt in diesem Prozess ist der Entscheid des Klienten zwischen einer direkten Sachleistung oder einem persönlichen Pflegebudget, was eine gründliche Information über die Möglichkeiten voraussetzt. Wenn ein Klient das persönliche Budget wählt, bewilligt ihm das regionale Gesundheitspflegebüro ein Budget, das seinen festgestellten Bedürfnissen entspricht. Mit diesem Budget kann der Klient nun nach einem Anbieter suchen. Es müssen Verträge über Arbeitsstunden, Bedingungen, Preise etc. geschlossen werden, und nach getaner Arbeit muss der Budgetinhaber den Erbringer der Leistungen bezahlen. Der Inhaber des persönlichen Pflegebudgets ist gehalten, über den Zahlungsverkehr Buch zu führen, um über die Ausgaben Rechenschaft ablegen zu können. Das Geld darf nur für versicherte Pflegeleistungen im Sinne der oben erwähnten fünf Kategorien verwendet werden. Das Gesundheitspflegebüro entscheidet darüber, ob die Ausgaben zu Recht erfolgt sind oder nicht, und in besonderen Fällen kann einem Klienten das persönliche Budget auch entzogen werden.

Bei älteren Leuten ist das persönliche Budget für die Hauspflege bei weitem das populärste: Fast 73 % aller Budgetinhaber empfangen Geld für die Hauspflege. Im Jahre 2001 wurden in Holland aus den persönlichen Pflegebudgets 313 Millionen Euro aufgewendet. Von

allen Klienten, die Hauspflege in Anspruch nehmen, sind 43 % über 65 Jahre alt. Mit Hilfe des persönlichen Budgets sind diese älteren Leute in der Lage, in ihrem eigenen Haus zu bleiben oder während einer längeren Zeit unabhängig zu leben. Sie können ihre Nachfrage nach Pflege selbst organisieren, erhalten Pflege von einer Person ihrer Wahl, zu ihren eigenen Bedingungen, in einer vertrauten Umgebung. Das persönliche Budget ist ein wichtiges Instrument in der Politik, die auf eine Verschiebung vom Fokus auf das Angebot zum Fokus auf den Bedarf zielt. Die Pflegeleistungsanbieter ihrerseits müssen den Bedürfnissen und den Anforderungen der Budgetinhaber, ihrer Auftraggeber, gerecht werden.

Dirk Jarré dankt Floris De Boer für diese äußerst interessanten Ausführungen aus den Niederlanden und ermöglicht den Tagungsteilnehmern, dazu Fragen zu stellen.

Frage aus dem Publikum: Können Sie einen Überblick über die ersten Trends dazu geben, wie die Anbieter auf das System der Option auf ein persönliches Budget reagiert haben?

Floris de Bour: Die Anbieter waren als Monopolisten von diesem System zunächst nicht besonders begeistert, sie kommen jetzt aber, nachdem es eingeführt ist, damit zurecht. Das System wirkt sich auch auf die Dienste aus, die Sachleistungen anbieten. Den Anbietern wird nun bewusster, dass die Patienten Verbraucher auf einem wichtigen Markt sind, und sie haben damit begonnen, sich zu reformieren und umzustrukturieren, um diesen Markt mit ihren guten und spezialisierten Leistungen zu bedienen.

User involvement in social services: examples from Romania

Carmen Ileana Manu, Leiterin der Abteilung Dienstleistungsprogramme, Ministerium für Arbeit und Soziale Solidarität, Rumänien

Die Reform des Systems der sozialen Unterstützung in Rumänien begann in den frühen neunziger Jahren. Die Hauptstrategie des Staates richtete sich dabei, der allgemeinen Diskussion folgend, innerhalb des Systems der sozialen Unterstützung besonders auf die Familie und die Unterstützung von Kindern, unter Einbezug einer allgemeinen Verbesserung der Lebensqualität für alle Bürger.

In Rumänien wurde der Prozess des Übergangs von einer zentralisierten Wirtschaft zur Marktwirtschaft von negativen Konsequenzen wie einem ökonomischem Abschwung, dem Abbau von Arbeitsplätzen und Schwierigkeiten in der Entwicklung der Landwirtschaft begleitet, die dazu führten, dass ein Teil der Leute ihren Lebensunterhalt nicht mehr aus eigener Kraft bestreiten konnten.

In diesem Kontext sieht sich die Sozialpolitik in Rumänien mit einigen besonders großen Herausforderungen konfrontiert:
- auf der einen Seite die Notwendigkeit, die Ausgestaltung der sozialen Hilfe an die Philosophie einer aktiven Arbeitsmarktpolitik anzupassen,
- anstelle einer Abhängigkeit vom Staat und von institutioneller Versorgung die persönliche Unabhängigkeit und die Verantwortung der Familie zu fördern,
- effizientere Managementsysteme und eine bessere Steuerung der vorhandenen Mittel einzuführen,
- die Notwendigkeit, Transparenz zu schaffen, die Übernahme von Verantwortung und einen besseren Einbezug der Öffentlichkeit in die Sozialpolitik zu ermöglichen, insbesondere durch die Verstärkung der Verantwortlichkeit lokaler Behörden und der Nichtregierungsorganisationen.

Es braucht jetzt ein entsprechendes Steuerungssystem, um während des Überganges zu einer Marktwirtschaft das notwendige Sicherungsnetz zu gewährleisten.
Um die Grundbedingungen zu schaffen, die den Bürgern erlauben, tatsächlich am sozialen Leben teilzunehmen, ist auf der einen Seite die Bereitstellung genügender Ressourcen und auf der anderen Seite eine Erhöhung der persönlichen Verantwortung notwendig.
Die Familienzulagen basieren auf den Prinzipien des Zusammenhalts und einer sozialen Solidarität und sind Teil eines Maßnahmenpaketes zugunsten von Kindern und Familien. Man unterscheidet folgende Familienzulagen aus staatlichen Mitteln:
- Kinderzulagen werden an alle Kinder unter 16 bzw. 18 Jahren ausgerichtet, wenn sie eine durch das Gesetz vorgesehene Ausbildung absolvieren.
- Die Ergänzungszulagen für Familien mit Kindern werden Familien zugesprochen, die zwei oder mehr Kinder im Alter bis zu 16 bzw. 18 Jahren in Ausbildung haben.
- Die Zulagen für fremdplatzierte Kinder werden in Form von monatlichen Zahlungen für jedes Kind und für die gesamte Dauer der Platzierung ausgerichtet.

Die Zulage für neugeborene Kinder wird Müttern für jedes der ersten vier lebend geborenen Kinder gewährt.
Die heutige Gesetzgebung stellt im Weiteren zur Verfügung:
- Notfallhilfen, unterstützende Maßnahmen während des Winters (Heizmaterial für die Wohnung), monatliche Sozialhilfeleistungen an Frauen ohne oder mit kleinem Einkommen, deren Männer den obligatorischen Militärdienst leisten,
- andere unterstützende Maßnahmen.
- Mikro-Darlehen zur Gründung von kleinen Familienunternehmen aus Staatsmitteln in der Höhe von höchstens 10000 Euro für Personen ohne Eigenkapital.

Um die Entwicklung von Sozialeinrichtungen zu unterstützen, hat die Regierung auch die finanzielle Unterstützung von nichtstaatlichen Organisationen beschlossen.
Das aufgrund der sozioökonomischen Bedingungen hohe Armutsrisiko hat die Regierung dazu bewogen, zusätzliche gesetzliche Maßnahmen einzuleiten:
Zu Beginn des Jahres 2001, als das Gesetz über die Sozialhilfe in Kraft trat, wurde von der Rumänischen Regierung eine neue Dezentralisierungsstrategie eingeleitet. Ein wichtiges Element der Reform der Sozialhilfe ist die Stärkung der Verantwortlichkeit der lokalen Räte, damit diese die wirklichen Probleme auf kommunaler Ebene erkennen und in der Lage sind, effiziente Strategien für Kinder, Familien, ältere Leute, Behinderte oder für jedermann, der sich in einer Notlage befindet, zu entwickeln.

Es handelt sich dabei um ein Rahmengesetz, das die Grundregeln und Konzepte für die Sozialhilfe, die Hauptformen der Hilfen und der Dienstleistungen, die neuen administrativen Strukturen sowie die finanzielle Unterstützung festschreibt. Wegen der Komplexität des Systems stellt die Implementierung dieses Gesetzes eine große Herausforderung dar. Einen weiteren, wichtigen normativen Akt stellt eine neue Initiative der Regierung dar, welche die strategische Zielsetzung des nationalen Aktionsplans für die Bekämpfung der Armut und die Förderung des sozialen Einbezugs beinhaltet.

Um auf die realen Notwendigkeiten der Bürger zu reagieren, genehmigte die rumänische Regierung im August 2002 die Zielsetzungen des Sozialprogramms für die Jahre 2002–2003. Dieses Programm hat insbesondere eine Erhöhung der Kinderzulagen, des Minimaleinkommens sowie von Zuschüssen und Renten zum Ziel. Zur Koordination der Programme zur Bekämpfung der Armut wurde eine Regierungskommission zu Armut, Verhinderung und einer Sozialeinbeziehungsförderung bestellt (Governmental Commission for Poverty, Prevention and Social Inclusion Promotion, CASPIS), die während rund vier Jahren tätig sein wird. Nach dieser Zeit wird die Regierung auf der Basis eines Schlussberichtes über die weitere Ausrichtung der Kommissionstätigkeit entscheiden. CASPIS besteht aus Repräsentanten von den Ministerien und Regierungsstellen, Repräsentanten der Europäischen Kommission in Rumänien, der Weltbank, von PNUD, der UNICEF, von Gewerkschaftsvertretern, Vertretern lokaler Behörden, Experten sowie Repräsentanten der Zivilgesellschaft. Die wichtigste Tätigkeit von CASPIS besteht in der Genehmigung und in der Überwachung des nationalen Plans zur Bekämpfung der Armut und der Förderung des sozialen Einbezugs, der ein wichtiges Instrument für den Integrationsprozess darstellt. Dieser nationale Plan umfasst kurzfristige Zielsetzungen, die auf die Lösung dringender Probleme während der Jahre 2003 und 2004 gerichtet sind und mittelfristige Ziele bis zum Jahre 2012 beinhalten. Folgende strategische Ziele werden anvisiert:

- Bereitstellung von Notunterkünften für Obdachlose
- Behebung des Problems der Straßenkinder
- Abschluss der Reform des Präventions- und Behandlungssystems für jugendliche Straftäter
- Einrichtung eines Systems auf nationaler und lokaler Ebene zur Unterstützung von Jugendlichen nach dem Austritt aus Institutionen für ausgesetzte Kinder.

Sie müssen sich vorstellen, dass wir bis zu den 90er-Jahren in diesem Bereich nichts hatten, es gab z.B. keine Sozialarbeiter.

Im Jahr 2000 genehmigte die rumänische Regierung ein Gesetz, welches die Einsetzung des „National Council of Elderly Persons“ ermöglichte, eines autonomen, beratenden Gremiums, das sich die Institutionalisierung des sozialen Dialogs zwischen staatlichen Behörden und älteren Personen zum Ziel setzte, um die Rechte dieser Bevölkerungsgruppe zu schützen. Die Regionalräte arbeiten auf nationaler und auf lokaler Ebene zusammen, ihre Hauptaufgaben sind:

- Unterstützung der Regierungsstellen bei der Einführung der Empfehlungen der World Assembly on Ageing
- Erarbeitung von Vorschlägen für Programme betreffend die Lebensqualität älterer Menschen
- Überwachung der Anwendung der Gesetze und die Information der Behörden bei Nichteinhaltung
- Ausarbeitung von Studien und Analysen in Zusammenarbeit mit Fachleuten
- Stärkung einer gemeinsamen Bewegung älterer Personen und ihrer aktiven Partizipation am sozialen Leben
- Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, die ältere Menschen betreffen
- Vertretung der älteren Personen Rumäniens in den internationalen Organisationen.

Vertreter des Rates nehmen aktiv teil an der Arbeit parlamentarischer Kommissionen. Sie werden auch, zusammen mit Regierungsstellen und nichtstaatlichen Organisationen, bei der Organisation von Seminaren und in Arbeitsgruppen zur Debatte wichtiger Probleme ihrer Generation einbezogen, insbesondere zu Themen der Gesundheit, sozialer Dienste, Alter und Ruhestand.

In Rumänien sind die aktivsten und wirkungsvollsten Bereitsteller von sozialen Diensten die Nichtregierungsorganisationen, die finanziell unterstützt werden durch vergleichbare internationale Organisationen und mit lokalen Behörden zusammenarbeiten. Aus diesem Grund sind viele Nichtregierungsorganisationen Träger von sehr innovativen Programmen und können als beste Beispiele für „Good Practice“ gelten.

Die Stiftung für Motivation (Motivation Romania Foundation MRF) entstand aus einem Projekt des IKRK, der Red Crescent Society und des Motivation Charitable Trust, einer Britischen Nichtregierungsorganisation, um eine Rollstuhlproduktionswerkstatt in Rumänien zu schaffen. Ihre wichtigsten Leistungen umfassen:

- Einrichtung des Motivationszentrums für jugendliche Personen mit speziellen Bedürfnissen
- Schaffung einer zweiten Einheit für die Montage von Rollstühlen in Chisinau in der Republik Moldavien
- Eröffnung eines Rehabilitations-Zentrums
- Durchführung von Seminarien und Lagern zur aktiven Rehabilitation in Rumänien, Moldavien, Albanien, Bulgarien und Estland
- Schaffung der ersten Fahrschule für Personen mit motorischen Störungen
- ausgedehnte Studien über die sozialen und medizinischen Bedingungen von Menschen, die eine Rückenmarkverletzung erlitten haben
- lancieren eines zeitgenössischen Tanzprogramms für Rollstuhlbenutzer
- professionelle Entwicklungstrainings für Rollstuhlbenutzer mit niedrigem Einkommen
- Bildung eines Netzes von Fachleuten in der Auswahl, Verordnung und Anpassung von Rollstühlen für Kinder mit zerebralen Lähmungen (CP)
- Unterbringung von behinderten Kindern und Jugendlichen, die aus Institutionen kommen
- Einrichtung eines Zentrums für Information, Kommunikation und Dokumentation zu den Rechten von Kindern für Kinder der lokalen Gemeinde und behinderte Kinder aus der Umgebung.

Die Nationale Vereinigung der Organisationen von Personen, die von HIV/AIDS betroffen sind (National Union of the Organisations of the Persons Affected by HIV/AIDS, UNOPA) ist eine nichtstaatliche, gemeinnützige Vereinigung, gebildet von 19 Organisationen und Stiftungen von infizierten und betroffenen Personen (die meisten davon sind Vereinigungen von Eltern, derer Kinder mit HIUV/AIDS infiziert sind). Das Nationale Netzwerk wurde im Juni 2000 gegründet. Die Haupttätigkeiten der UNOPA während der vergangenen zwei Jahre waren:

-Vertretung der Mitgliedorganisationen in Verbindung mit nationalen und lokalen Behörden
- Vertretung und Lobbying für die Förderung und den Schutz der Rechte von Personen in Rumänien, die von HIV/AIDS betroffen sind
- aktive Mitwirkung bei den Sitzungen der Nationalen HIV/AIDS-Kommission
- Öffentlichkeitsarbeit durch verschiedene Aktionen und Kampagnen zur Förderung des öffentlichen Bewusstseins für die Probleme von Personen, die von HIV/AIDS betroffen sind,
- Rechtsvertretung für Personen mit HIV/AIDS,
- finanzielle und technische Unterstützung für die Organisationen und Mitglieder der Vereinigung,
- Ausarbeitung von Entwürfen für die Verbesserung einer spezifischen Gesetzgebung,
- partnerschaftliche Zusammenarbeit nationalen und internationalen Institutionen und Organisation zur Initiierung und Implementierung effektiver Programme,
- Organisation von Seminaren und von Zusammenkünften mit nationaler und internationaler Beteiligung.

Die UNOPA hat eine eigene Charta mit grundsätzlichen Prinzipien aufgestellt, die unter dem folgenden Motto steht: „Was wir ohne die anderen tun, ohne sie einzubeziehen, bedeutet, gegen sie zu handeln“. Die Charta enthält folgende Punkte:

1. Das Recht auf Leben der mit HIV/AIDS infizierten und davon betroffenen Personen
2. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung
3. Die Anerkennung der Rechte der mit HIV/AIDS infizierten oder davon betroffenen Personen und ihrer Organisationen
4. Das Prinzip der Solidarität
5. Das Prinzip der Verantwortlichkeit der mit HIV/AIDS Infizierten oder davon Betroffenen und ihrer Angehörigen.

Mit den oben erwähnten Beispielen sollen unterschiedliche Aspekte des Einbezugs und der Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen beleuchtet und deutlich gemacht werden und welches, unter den Gegebenheiten der sozioökonomischen Wirklichkeiten im heutigen Rumänien, die Gesetzgebung, die Positionen der Politik und die Haltungen bezogen auf diese Fragestellungen sind.

Weil das Konzept des Einbezugs und der Partizipation häufig verbunden ist mit Faktoren wie: allgemeine Lebensbedingungen, Wohnstandards, Ernährungssituation und soziale Wohlfahrt, möchte ich nochmals festhalten, dass mein Zugang zum Thema beeinflusst war durch die spezifische ökonomische und kulturelle Situation Rumäniens.

Dirk Jarré bedankt sich für das Referat, das beeindruckend war, insbesondere auch, was die Rolle der Freiwilligen, der Nichtregierungsorganisationen in dem Prozess anbelangt und welche Anerkennung diese durch den Staat erhalten. Dies erinnert ihn an einen Beitrag von Walter Schwimmer, dem Generalsekretär des Europarates, der an der Konferenz in Berlin im Oktober 2001 in seiner Eröffnungsrede zur Rolle von sozialen Diensten in nachhaltigen sozialen Entwicklungen sagte, dass die Frage, die wir uns selbst stellen müssten, die sei, wie wir eine Gesellschaft bilden könnten, bei der jedermann das Gefühl habe, es stehe etwas auf dem Spiel, eine Gesellschaft des Zusammenhalts, der Nachhaltigkeit.
Es ist sehr wichtig und wird sehr begrüsst, dass in einer demokratischen Gesellschaft die Nutzer sozialer Dienste nicht länger als passive Empfänger von Unterstützung betrachtet werden, sie sollen in der Lage sein, ihre eigenen Bedürfnisse zu definieren und Lösungsmöglichkeiten für die Bewältigung ihrer individuellen Probleme zu diskutieren.

Frage aus dem Publikum: Wir sind in der Tat sehr beeindruckt davon, was in Rumänien in den letzten 10 Jahren sozusagen aus dem Nichts aufgebaut worden ist. Welches ist eine erste Bilanz der Erfahrungen, die gemacht wurden mit der Hilfestellung und den Hinweisen, mit den gewünschten oder auch weniger gewünschten Ratschlägen aus anderen Staaten, insbesondere auch aus Westeuropa? Rumänien ist doch sehr eigenständig seinen Weg gegangen. Ist es möglich zu quantifizieren, wie viele der Ratschläge oder der Modelle sich als tauglich bzw. auf die Situation in Rumänien übertragbar erwiesen haben, gibt es dazu Untersuchungen? Die Frage wird auch deshalb gestellt, weil der Austausch im Europarat über die Grenzen hinweg eine wichtige Funktion dieses Gremiums darstellt.

Carmen I. Manu: Es ist schwierig, diese Frage in Bezug auf die sozialen Dienste zu beantworten, da wir uns in der ersten Zeit darauf konzentrieren mussten, Hilfen für die Armen bereitzustellen und deshalb zunächst eine Sozialhilfe aufbauen mussten. Dann hat sich der Staat mit der Entwicklung sozialer Dienste befasst, vor allem für Kinder in schwierigen Situationen. Wir sind dabei auf dem Weg, Alternativen zu Heimunterbringungen zu schaffen, und im Laufe der nächsten 4–5 Jahre wollen wir, dass alle Kinder bis zum 3. Lebensjahr in Pflegefamilien statt in Heimen leben. Wir haben auch neue Familienmodelle entwickelt, bei denen mehrere Kinder aufgenommen werden und für eine längere Zeit in einer stabilen Situation aufwachsen können. Es wurden Pflegedienste für ältere Personen eingerichtet, die in einer Notsituation dringend behandelt werden müssen, was vor allem in den größeren Städten immer wieder vorkommt. Auf dem Land ist es immer noch so, dass sich die Familie um ihre Mitglieder kümmert, und 40 % der Bevölkerung leben nach wie vor in ländlichen Gebieten. In den Städten ist die Situation für ältere Menschen sehr schwierig, nicht nur, weil sie oft allein sind, sondern auch, weil sie wegen ihres geringen Einkommens Mühe haben, ihre Lebenshaltungskosten zu decken. Auch hier muss der Staat einspringen, und es fallen für ihn in diesem Bereich sehr hohe Kosten an. Auch für behinderte Personen und für Kinder mit Behinderungen sind wir dabei, Dienste zu ihrer Unterstützung zu schaffen.

Collectivités locales et ONGs: Deux approches différentes et complémentaires. Exemples pratiques: Angers et Bordeaux

Daniel Zielinski, Hauptvertreter der Nationalen Vereinigung der Kommunalen Zentren für soziale Angelegenheiten, UNCCAS, Frankreich

In Frankreich verpflichtet das Gesetz die Kommunen und die lokalen Gemeinschaften, kommunale Zentren für soziale Angelegenheiten zu schaffen. Der Bürgermeister der Gemeinde ist immer der Präsident des Zentrums, das Anlaufstelle ist und Ort, an dem sich Personen über die bestehenden sozialen Dienste informieren können.

Wann immer wir in einer Gemeinde ein Problem haben, Flüchtlinge, Alter, Kindheit, große Armut, stellt man sich die Frage, ob andernorts damit bereits Erfahrungen gemacht wurden, von denen man profitieren könnte. Aus diesem Grund haben wir seit einem Jahr einen starken Akzent gelegt auf die Erfahrungen im Bereich der Beteiligung von Nutzern und Bewohnern und es ist ein Ziel der Nationalen Vereinigung, die Zentren zu ermutigen, die Partizipation umzusetzen. Angers und Bordeaux haben zu diesem Thema dieselbe Vorgehensweise gewählt.

Die Hauptmerkmale am Beispiel der Stadt Angers, die 156000 Einwohner zählt: Um den heutigen Problemen begegnen zu können, ist das Zusammenwirken verschiedenartiger Kompetenzen, vor allem auch derjenigen der Einwohner, notwendig, was für alle eine große Herausforderung darstellt. Einerseits für die Politiker, weil es voraussetzt, dass sie aufmerksam zuhören, anderseits auch für die Institutionen, weil es eine größere Nähe und ein Eingehen auf die Bedürfnisse der Bewohner bedeutet. Denn sowohl die Politik als auch die Institutionen sind oft sehr weit von den Realitäten entfernt. Die Städte Angers und Bordeaux haben ihre Bemühungen um die Beteiligung bereits im Jahr 1995 aufgenommen, was darauf hindeutet, dass es sich hier um nachhaltige Systeme handelt.

In Angers wurde das kommunale Zentrum für soziale Angelegenheiten mit folgenden Zielsetzungen gebildet:
1. Die Wünsche und Erwartungen der Benutzer entgegennehmen, um adäquate Antworten geben zu können
2. Entwicklung eines aktiven Einbezugs der Bürger als Akteure
3. Erhöhung der Verständlichkeit und Verminderung der Komplexität der sozialen Angelegenheiten auf Gemeindeebene
4. Entwicklung eines professionellen Angebots
5. Installieren eines veränderten sozialen Dialogs, der sich nicht mehr vornehmlich auf finanzielle Hilfen bezieht, sondern eine neue Form der solidarischen Beteiligung beinhaltet, basierend darauf, dass die Leute nicht nur Konsumenten von Angeboten, sondern Bürger sind, die sich an Änderungen beteiligen und Verantwortung übernehmen wollen.

Einbezogen werden müssen alle beteiligten Akteure, d.h. alle Dienste der Stadt, die Politiker, die Behörden, Verbände, Nichtregierungsorganisationen und natürlich die Benutzer. Im Jahr 1995 wurde in Angers eine Kommission geschaffen mit den Arbeitslosenverbänden, die drei Projekte vorschlug: eine zusätzliche gemeinsame Krankenkasse, eine Partnerkarte, um den Zugang zu städtischen Aktivitäten und Diensten zu erleichtern, sowie einen Leitfaden für Arbeitslose.

Mit dem Ziel, später eine Nutzervereinigung zu bilden, wurde eine aus 15 Personen bestehende Forschungsgruppe installiert, der Benützer, Mitarbeiter des Zentrums, Politiker und Animatoren angehören. Diese Gruppe hatte sich mit folgenden Fragen zu befassen: Wie können die 15000 Familien, die die Zentren aufsuchen, in die Verantwortung eingebunden werden, wie funktioniert das Konzept des Dialogs, wie wird informiert, wie kann besser mit ihnen kommuniziert werden? Die Gruppe hat zusammen mit anderen Akteuren verwandter Institutionen eine „Charta der Nutzervereinigung“ ausgearbeitet, die ein internes Reglement für das Funktionieren der Vereinigung darstellt, in der Frauen, Jugendliche, allein Stehende und Personen aus besonders belasteten Quartieren die Mehrheit der Mitglieder bilden sollten. Es wurde ein Informationsdokument erarbeitet mit der Einladung, sich an der Gründung einer Nutzervereinigung zu beteiligen. Dazu wurden in Angers mit einer Theatergruppe neun Veranstaltungen in allen Quartieren durchgeführt, deren Drehbuch die Forschungsgruppe erarbeitet hatte. An diesen Veranstaltungen nahmen mehr als 600 Zuschauer teil, unter denen dann auch tatsächlich die 30 Freiwilligen für die Mitgliedschaft in der Nutzervereinigung gefunden werden konnten. Neben diesen Veranstaltungen wurden auch andere Möglichkeiten des Dialogs und des Austausches installiert, und schließlich resultierten aus diesen Aktionen 600 Ideen. Acht konkrete Projekte, welche die Nutzervereinigung den Politikern vorschlugen, werden jetzt durchgeführt und von der Nutzervereinigung begleitet und evaluiert.

Um die weiteren Aktivitäten im Bereich der Beteiligung von Nutzern an sozialen Diensten voranzutreiben, wird im November 2003 in Rennes ein Austausch stattfinden über die verschiedenen Erfahrungen, welche in Frankreich im Bereich der Partizipation gemacht wurden, und während der nächsten zwei Jahre wird die nationale Vereinigung der Kommunalen Zentren einige Gemeinden in den verschiedenen Departements und Regionen Frankreichs begleiten, um festzustellen, wie sie diese Beteiligung in ihren kommunalen Zentren umsetzen und ob die Bürger an der Planung, der Ausgestaltung und bei der Evaluation beteiligt wurden.

Frage aus dem Publikum: Wo kann man zu diesem Modellprojekt aus Frankreich mehr erfahren? Im Rahmen auch der Kommunalisierung der Sozialpolitik ist dieses Thema auch in Deutschland von großer Bedeutung.

Daniel Zielinski: Leider gibt es schriftliche Infos bisher nur in französischer Sprache; dazu kann ich auf die entsprechende Website hinweisen: www.unccas.org.

Developments of ideas and good practice within the social services of Reykjavik

Lara Björnsdottir, Direktorin Soziale Dienste in Reykjavik, Island

Die ganze Frage der Beteiligung ist ein langer Lernprozess. Auf dem Weg zum effektiven Beginn des Prozesses in Reykjavik im Jahre 1998 finden sich ein paar markante Meilensteine: Zunächst entstanden neue Bedürfnisse der Bevölkerung, neue Nutzergruppen und die Erkenntnis, dass alle Bewohner potenzielle Nutzer von sozialen Diensten sein können. Im Jahre 1994 entstanden in der lokalen Politik neue Mehrheitsverhältnisse, welche in Bezug auf die Qualität und Ergebnisorientierung Veränderungen in die Wege leiteten. Die größte

Herausforderung war dabei die kulturelle Veränderung innerhalb der Institutionen und der sozialen Dienste in Reykjavik: Vor allem die Mitarbeitenden mussten ihre Arbeit, ihr Verhältnis zu den Benutzern überdenken, die heute im Übrigen nicht mehr als Klienten bezeichnet werden dürfen. Seit 1998 haben die Dienste einen neuen Namen und ein neues Logo. Übersetzt lautet der Name etwa: „Dienste für soziale Zwecke“. Das Logo symbolisiert, dass der Nutzer im Mittelpunkt steht und die Mitarbeiter sich um ihn herum bewegen.

Für einen Zeitraum von 3–5 Jahren wurden fünf Kernstrategien definiert und dann begann zum Thema Nutzerbeteiligung auf der Basis einer strategischen Planung die aktive Arbeit. Das Referat wird sich auf einen der fünf Kernpunkte zur Nutzerbeteiligung beziehen, und zwar auf die Qualität der Dienste. Das Ziel in diesem Punkt war es, die Qualität der Dienste durch den Einbezug der Nutzer zu verbessern. Dazu wurden bei den Kunden Umfragen durchgeführt und es wurden Briefkästen für Verbesserungsvorschläge installiert.

Da die Umsetzung von Ideen in die Praxis ein wichtiges Element darstellt, setzten wir die folgenden fünf verschiedenen Formen der Umsetzung ein:

- Eine Nutzerumfrage bei von Armut Betroffenen: Das Resultat dieser Umfrage zeigt, dass die Bildung eine ganz wichtige Rolle spielt. Aus diesem Grund wurde für Jugendliche zwischen 18 und 25 Jahren ein breites Bildungsprogramm geschaffen, dessen bereits erfolgte Evaluation viel versprechende Ergebnisse erzielte.
- Beim Einbezug von Interessengruppen wurde mit Organisationen von Behinderten, von Senioren und verschiedenen Dachorganisationen zusammengearbeitet, um neue Wege für die Hauspflege zu planen, die den Namen „zu Ihren Bedingungen“ („On Your Terms“) trägt.
- Die so genannte „Seite an Seite – Beratung“ beinhaltet die Vereinbarung darüber, wer soll was und wann tun, wer ist verantwortlich und wie lange soll der Beratungsprozess dauern?
- Für die Stärkung von Benachteiligtengruppen wurden eine spezielle Gruppe von allein stehenden Müttern ohne Ausbildung mit vielen Kindern ausgewählt. In der „Mütter-Galerie“ werden sie in einem 18-monatigen Programm trainiert. Bisher wurden bereits drei Gruppen in diesem Programm geschult.
- Zum Thema Eigenverantwortung oder Selbstvertretung wurden Benutzerräte geschaffen: z.B. wurde in einem Pflegeheim für pflegebedürftige ältere Menschen ein Altenheimrat ins Leben gerufen, der mit den Mitarbeitenden die Jahresaktivitäten bespricht, die Menuplanung vornimmt etc. Kürzlich wurde ein Nutzerrat von Eltern geschaffen, die Unterstützung in ihrer Elternrolle beziehen und in Fragen des Kindesschutzes involviert sind.

Es ist nicht sicher, ob die nordischen Staaten wirklich gerüstet sind für die Anforderungen des neuen Jahrhunderts. Eine neue, sich rasch ändernde Welt verlangt neue Wege der Arbeit in sozialen Diensten und in den Wohlfahrtsstaaten, und die Nutzer sollen Mitwirkende werden anstelle von passiven Teilnehmern. Sowohl wissenschaftliche Untersuchungen als auch Ergebnisse aus der Praxis weisen darauf hin, dass die sozialen Dienste besser sind, wenn sich die Benutzer aktiv an ihnen beteiligen.

Frage aus dem Publikum: Die Art und Weise, wie Schritt für Schritt vorgegangen wurde, ist beeindruckend. Es steht eine gute Planung dahinter. Interessieren würde die Frage des Verhältnisses derjenigen, die soziale Dienste in Reykjavik in Anspruch nehmen, und derjenigen, die eine Beratungsfunktion auch für die Kommunen leisten. Beschränkt sich die Partizipation mehr auf einen repräsentativen Aspekt oder versuchen Sie tatsächlich, alle Nutzer dieser Dienste – in welcher Form auch immer – mit in die Meinungsbildung über die Bereitstellung der Dienste mit einzubeziehen?

Lara Björnsdottir: Meine Hauptaufgabe während der vergangenen neun Jahre bestand darin, öffentlich darüber zu sprechen, dass die sozialen Dienste für alle da sind. Soziale Dienstleistungen zu beziehen bedeutete früher eine Stigmatisierung, inzwischen empfängt ca. ein Fünftel der Bevölkerung in irgendeiner Form Dienstleistungen der sozialen Dienste.

Forms of user participation in planning, delivery, and evaluation of social services

Maryanne Gauci, Leiterin der Geschäftsstelle der Appogg-Agentur-Dienste für Erwachsene und Familie, Malta

Wegen der kurzen Redezeit, die mir zur Verfügung steht, werde ich mich dabei auf die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen konzentrieren. Ich möchte mit einem Gedanken zu einem grundlegenden Prinzip der Nutzerbeteiligung, nämlich dem Zugang zu sozialen Rechten, beginnen. Soziale Dienste sind besser in der Lage, die wirklichen Bedürfnisse von Nutzern und potenziellen Nutzern zu identifizieren, wenn sie diese in die Planung, Erbringung und Evaluation einbeziehen. Sie können diese Dienste so auf die Bedürfnisse der Nutzer zuschneiden und den Zugang zum Recht auf Schutz, Gesundheit, Wohnung, Beschäftigung und Bildung sichern und stärken.

Die Erbringung der Dienste hat sich erst in den letzten Jahren auf der Ebene von Vorgehensweisen und Versorgung als Zusammenarbeit der Nichtregierungsorganisationen und lokalen Fachstellen etabliert. Im Interesse einer integrierten Versorgung, die von einer ganzheitlichen Sicht auf den Nutzer mit seinen verschiedenen Bedürfnissen ausgeht, sind sie in Vereinbarungen, gemeinsame Projekte und die Vertretung in nationalen Kommissionen einbezogen.

Die Nationale Agentur für Soziale Wohlfahrt, auf die der Fokus dieses Referats gerichtet ist, hat eine noch jüngere Geschichte. Sie wurde 1994 gegründet und startete mit drei Diensten. Innerhalb von drei Jahren expandierte sie auf rund 26 Dienste und von 34 auf 170 Mitarbeitende. Die Nutzerbeteiligung befindet sich allerdings – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – noch in einem embryonalen Stadium. Die Benützer von sozialen Diensten dienen nach wie vor hauptsächlich als Informations- und Datenquelle für die Evaluation von Diensten, anstatt in die Planung und Entscheidungsfindung bei der Erbringung von sozialen Dienstleistungen einbezogen zu werden.

Beispiele für den Einbezug von Nutzern bei der Evaluation von sozialen Diensten:

- Zur Evaluation der Appogg-Dienste wurde für die Jahre 1999/2000 eine „Kunden“befragung durchgeführt, um die Zufriedenheit der Nutzer der Dienste zu messen. Diese Befragung von 656 Personen erzielte eine nur geringe Rücklaufquote von 61 Antworten (9,3 %, 41 Frauen, 20 Männer).

Die Hauptergebnisse dieser Befragung ergaben, dass die Agentur nicht besonders gut bekannt ist, dass aber die mit den Diensten gemachten Erfahrungen sehr gut waren, dass die Ausstattung der Dienste, die Wartebereiche und der Schutz der Privatsphäre den Anforderungen genügen.

- Die Evaluation der Abteilung für Entwicklung und Beurteilung von Kindern (Child development and assessment unit, CDAU):

Die Evaluation wurde durch die Appogg durchgeführt, in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsministerium und der Nationalen Kommission für Personen mit einer Behinderung. Das Ziel der Untersuchung bestand darin, zur Überprüfung der CDAU eine Beurteilung durch Klienten und Pflegepersonal zu erhalten.
Die CDAU wurde 1994 gegründet mit dem Auftrag, die medizinischen, physischen, emotionalen, verhaltens- und bildungsbezogenen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen außerhalb der stationären Akutpflege abzudecken.
Untersucht wurden 300 bis 375 Kinder ab Geburt bis zum 16. Lebenssjahr. Es wurden 315 Fragebogen versandt, die auch anonym beantwortet werden konnten. Die gestellten Fragen, die den gesamten Arbeitsbereich der CDAU abdeckten, beinhalteten Themen, wie: Überweisungen, Häufigkeit und Dauer der Gespräche, Wartezeiten, Nachuntersuchungen, Zufriedenheit mit multidisziplinären Diensten, individuelle Bildungsprogramme, Einbezug der Eltern, Fallbesprechungen, soziale Dienste, Zusammenarbeit mit anderen Diensten, systematische Bildungsberatung.
Nur 39 % fühlten sich in die Entscheidungsprozesse über die Rehabilitation der Kinder einbezogen, 61 % waren der Meinung, sie würden an diesen Fragen zu wenig beteiligt. Die Nutzer müssen an diesem Prozess unbedingt beteiligt werden und darin gestärkt werden, eine Mitsprache und Kontrolle über ihre Situation zu erlangen.
In 20 % der Fälle wurden den Nutzern bzw. Pflegepersonen keine ausreichenden Erklärungen über die Ergebnisse von Fall-Konferenzen abgegeben. 80 % der Befragten wünschten einen direkten Einbezug in solche Konferenzen. Auch die Information über andere soziale Dienstleistungen wurde in der Umfrage als ungenügend bewertet: Der Zugang zu sozialen Rechten bedingt auch den Zugang zur Information.
Die von den Befragten priorisierten Verbesserungswünsche waren: individuelle Bildungsprogramme, Teilnahme an Fallbesprechungen und praktische Erleichterungen, wie die Bereitstellung von Parkierungsmöglichkeiten.

Aus dieser Befragung resultierte eine Reihe von Empfehlungen:

- Herstellung einer Broschüre über die CDAU und verwandte Dienste
- Verbesserung des Wissens des Personals der CDAU über andere Angebote außerhalb des Gesundheitswesens zur Förderung der Zusammenarbeit
- Verbesserung des Kundendienstes und Weiterführung der Audits sowie der Zusammenarbeit zwischen der CDAU und anderen Diensten
- Einleitung von Kampagnen zur besseren Bekanntmachung der CDAU

Weitere Untersuchungen wurden durchgeführt, z.B. zur Entwicklung der vierten Notunterkunft für Opfer von häuslicher Gewalt.

Zur Zeit sind Studien im Gang

- zu den Auswirkungen der Fremdplatzierung auf die Kinder,
- zum Pilotprojekt ACCESS, einem im November 2002 eröffneten Zentrum in einem besonders benachteiligten Gebiet Maltas mit verschiedenen Dienstleistungseinheiten, z.B. für Sozialhilfe, Beschäftigung und Arbeitstraining, Sozialarbeit, Kinderbetreuung, Familienunterstützung, für Personen mit besonderen Bedürfnissen etc. Das Ziel ist es einerseits, den Benützern möglichst viele verschiedene Dienstleistungen an einem Ort anzubieten, anderseits soll es den Diensten ermöglichen, in gemeinsamen Projekten im Interesse der Bedürfnisse der Nutzer integrativ zusammenzuarbeiten.

Die künftige Herausforderung lautet, den Fokus auf einen integrativen statt ausschließenden Zugang zu legen und Barrieren zu identifizieren und zu beseitigen, welche die Beteiligung von Nutzern an sozialen Diensten verhindern.

Der Tagungsmoderator bedankt sich für die aufschlussreichen Informationen, die verdeutlicht haben, wie kompliziert diese Entwicklungen sind und die, vergleichbar mit der Demokratie, nicht „vom Himmel fallen“, sondern organisiert, institutionalisiert werden müssen, was große Anstrengungen beinhaltet.

Fragen aus dem Publikum: 1. Es wurde detailliert berichtet über Resultate und Schlussfolgerungen aus den durchgeführten Untersuchungen. In diesem Kontext interessiert die Frage, ob die Appogg Möglichkeiten und Mittel hat und welche Verfahren vorgesehen sind, um die Ergebnisse und Erkenntnisse der Umfragen an die Anbieter sozialer Dienste zurückzuspiegeln? Sind dies staatliche Anbieter oder auch gemeinnützige Dienste?
2. Verfolgt man bei der Evaluation und der Feststellung der Qualität auch die Strategie wie z.B. in England, Standards zu formulieren, die sowohl die staatlichen als auch die privaten Anbieter erfüllen müssen, d.h. wird in Malta das Sozialmanagement künftig nach dieser britischen Philosophie gestaltet und werden entsprechende politische Vorgaben gemacht werden?

Maryanne Gauci: Ich habe Beispiele gegeben für die Agentur, für die ich arbeite. Dies ist eine parastaatliche Organisation und die Mittel stammen vor allem von Regierungsseite. Es gibt verschiedene Auswirkungen aus den Ergebnissen der Erhebungen: z.B. führten die Resultate der Umfrage über die Schwierigkeiten für Frauen, Zugang zu Gerichten zu bekommen, bzw. ihre Schwierigkeiten im Laufe von Gerichtsverfahren dazu, dass die Agentur die Inanspruchnahme einer Rechtsvertretung ermöglichte.

Zur Frage der Qualitätsstandards kann ich sagen, dass wir über die Tätigkeit Jahresberichte verfassen und bei den Diensten laufend Untersuchungen durchführen. Auf nationaler Ebene haben wir heute noch kein Qualitätsmanagementsystem wie in England, aber wir sind dabei, entsprechende Modelle auszuarbeiten.

Dirk Jarré spricht nochmals die erste Frage an, zu der er mit den Tagungsteilnehmern auf dem Podium und im Saal eine Diskussion führen möchte: „Wenn man darüber spricht, bei der Planung, Erbringung und Evaluation von sozialen Diensten eine Kultur der Partizipation von Bürgern, von Nutzern aufzubauen, stellt sich die Frage, welches die wichtigsten Bedingungen für eine erfolgreiche Partizipation sind, d.h. welche Rahmenbedingungen, Bedingungen für den Prozess, Kapazitäten der Nutzer und der Mitarbeitenden der Dienste müssen erfüllt sein, damit eine wirkliche Beteiligung erreicht werden kann?“ Er bittet die Podiumsteilnehmer und die Teilnehmer im Saal um eine kurze Meinungsäusserung.

Brian Munday: Ein besonders wichtiges Element ist das Engagement, die Verpflichtung von oben nach unten, nicht nur das Prinzip, sondern die Praxis der Nutzerbeteiligung betreffend. Das beinhaltet große Anforderungen, deren Bewältigung auf der einen Seite eine gründliche Schulung voraussetzt und auf der anderen Seite – was ganz besonders wichtig ist – das Eingehen auf die Sorgen und Fragen der Mitarbeitenden unumgänglich macht. Wenn die Bedenken der Mitarbeiter nicht ernst genommen werden, ist eine Nutzerbeteiligung nicht umsetzbar.

Floris de Boer: Eine Bedingung für eine erfolgreiche Partizipation ist die, dass Nutzer eine gewisse Macht haben müssen, d.h. sie sollen nicht nur in der Position sein, Fragen stellen zu können, korrekt behandelt zu werden oder Anträge stellen zu können, sondern die Mitarbeitenden, die Dienstleister sollten auch von den Nutzern abhängig sein. Um das zu erreichen, gibt es verschiedene Möglichkeiten: z.B. das System des persönlichen Budgets, Zustimmung des Nutzers zur Art der Dienstleistungen und Änderung des Arrangements, wenn er damit nicht einverstanden ist.

Lara Björnsdottir: Aus meiner Erfahrung kann ich sagen, dass die Arbeit eigentlich zu Hause beginnt, man muss das Thema in den Institutionen, in der Verwaltung, in der eigenen Arbeit von oben nach unten mit anderen diskutieren und die Mitarbeitenden einbeziehen. Es reicht nicht aus, wenn das Top-Management die richtigen Absichten und Ideen hat, sondern wir müssen mit unseren Mitarbeitern beginnen. Das Hauptelement ist zwar schon der Nutzer, aber für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit mit ihm müssen wir zuerst innerhalb der Dienste Klarheit haben und vorbereitet sein darauf, ihm zu beweisen, dass wir auch meinen, was wir sagen. Das braucht alles seine Zeit, und man sollte nicht unter dem Zwang stehen, sich ganz schnell einigen zu müssen.

Statements und Fragen aus dem Publikum:

1. Wenn wir schon von der Beteiligung der Nutzer sprechen, stellt sich zuerst die Frage, wie man diese denn erreicht, z.B. die Gruppe der Senioren. Die Mitsprache bei der Planung ist zwar wunderbar, aber zuerst muss man diejenigen erreichen können, die in Zukunft diese Dienste benützen werden. Dafür müssen noch einige Barrieren entfernt werden.
2. Schon bei der Begrifflichkeit fangen die Probleme an. Ist der Nutzer der Kunde, der Klient; wird der Nutzer dann zum Kunden, wenn er ein Budget hat wie in den Niederlanden, wenn er Ressourcen – Souveränität hat? Wenn die Experten des Podiums von Nutzern reden, ist das ihr Agreement, von einer bestimmten Zielgruppe zu reden, die man dann unter diesem Begriff so benennt. Es gibt verschiedene Dienstleistungen, für die man sehr viele Kunden hat, dann gibt es Dienstleistungen, für die man Nutzer hat, und wieder andere, bei denen man es dann mit Klienten zu tun hat. Wie ist da ein Verständnis zu erreichen?

Daniel Zielinski: Eine Bedingung für das Gelingen der Partizipation ist der Einbezug aller Beteiligten, der sozialen Dienste, der Nutzer, der Politiker, der Professionellen, der Nichtregierungsorganisationen. Es braucht einen starken Dialog und dafür braucht es Vertrauen, das seinerseits eine gewisse Autonomie der Beteiligten voraussetzt. Das ist kein einfacher Prozess, in Angers und Bordeaux haben wir in einer ersten Phase Schulungsprogramme erstellt, um bei den Beteiligten das Selbstvertrauen zu stärken und um sie zu befähigen, sich in Gruppen auszudrücken. Das war eine ganz wichtige Bedingung. Ein weiteres Element ist ein starker Einbezug der Sozialarbeiter, was nicht ganz einfach ist, weil man Arbeitszeiten, administrative Abläufe, die Art und Weise des Empfangs der Leute ändern muss, man muss sich einem Wettbewerb stellen. Es braucht vor allem eine starke Kommunikation. Es gibt Regeln, die man einhalten muss, und es braucht Ergebnisse und eine gute Evaluation der laufenden Projekte. Beteiligung bedeutet nicht nur, ein Projekt auf den Weg zu bringen, sondern auch die Umsetzung und die Evaluation. Einige Länder haben die Partizipation in ihren Gesetzen verankert. Das ist zwar wichtig und notwendig zur Unterstützung entsprechender Initiativen in den Ländern, es braucht daneben aber immer auch Personen, die sich für die konkreten Projekte zur Verfügung stellen.

Carmen I. Manu: Mir geht es um die folgenden zwei Aspekte: Einerseits ist die Information für die Nutzerbeteiligung ein zentraler Punkt, und in Rumänien ist es wichtig, den richtigen Weg zu finden, um die Informationen unter die Leute zu bringen. Z.B. hat ein Teil der Bevölkerung immer noch Angst, ihre Rechte durchzusetzen, statt für sie zu kämpfen und daran zu glauben, dass sie die Macht haben, die Dinge zu ändern. Der Staat gibt Möglichkeiten und erlässt ausgefeilte Gesetze zur Beteiligung der Bevölkerung, die aber nicht wirklich einbezogen ist.

Maryanne Gauci: Um die Partizipation erfolgreich einzuführen, muss man wirklich auf oberster Ebene dafür einstehen und das muss sich in den Verfahren widerspiegeln, beispielsweise darin, dass Nutzer vom Anfang bis zum Ende in die Prozesse einbezogen sind, in denen es um die Gestaltung ihres Lebens oder des Lebens ihrer Kinder geht. Gleichzeitig müssen wir auch an der Basis ansetzen, ein

wesentlicher Faktor für den Erfolg liegt auf der Ebene der Gemeinden und der Städte. Und wir müssen, um Barrieren zu beseitigen, fragen, was die Bürger davon abhält, sich zu beteiligen? Und manchmal sind es auch die Professionellen, welche die Barrieren darstellen. Es ist wichtig, dass man Informationen darüber, dass Projekte existieren und dass man daran teilnehmen kann, zu den Leuten hinbringt.

Lara Björnsdottir: Es ist auch sehr wichtig, dass man sich des Gebrauchs der Sprache bewusst ist, vielleicht auch bezogen auf die verschiedenen Sprachen und Kulturen. Wir haben die Sprache in den sozialen Diensten einer strengen Überprüfung unterzogen. Wir wollten für die Nutzer und die Öffentlichkeit positive Signale setzen, indem wir keine diskriminierenden oder negativ behafteten Begriffe mehr verwenden. Wir mussten oft Begriffe ersetzen, weil die alten Worte eine Stigmatisierung bedeuteten. Aus diesem Grund habe ich beschlossen, dass nicht mehr von Klienten oder von Patienten gesprochen wird. Die Begriffe müssen immer wieder verfeinert und angepasst werden, und es ist durchaus möglich, dass im nächsten Jahr der Begriff der Nutzer nicht mehr gut genug ist und wir uns etwas Neues und Besseres einfallen lassen müssen. Die Suche nach den richtigen und adäquaten Begriffen ist ein dauernder Prozess.

Statements und Fragen aus dem Publikum:

1. Wohnungslosenhilfe der Diakonisches Werk: Das Sprachproblem war seit einigen Jahren Thema und hat dazu geführt, dass in der Einrichtungsphilosophie ein Wortungetüm geschaffen wurde, und zwar der Begriff des „Hilfeauftraggebers“. Der Begriff soll aussagen, dass da jemand kommt, der mit gewissen Rechten ausgestattet ist und eine Dienstleistung einkauft. Mit diesem Begriff waren zwei wesentliche Hindernisse zu überwinden: Einerseits waren es die eigenen Mitarbeiter, die lernen mussten, dass sie nicht mehr Fürsorge zu verteilen hatten, sondern dass sie ihren Kunden, ihren Hilfeauftraggeber auf Augenhöhe zu begegnen haben, anderseits liegt ein noch nicht beseitigtes Hindernis bei den Kommunen, die das Geld dafür bereitzustellen haben, bei denen immer noch der Hilfeprozess mehr von oben nach unten geschieht als auf gleicher Augenhöhe.

2. Wie werden Leistungen abgerechnet? Nach dem niederländischen Modell gibt es Budgets, welche dem Nutzer sicherlich eine große Flexibilität geben, anderseits gibt es z.B. in Deutschland strenge Kataloge mit konkreten Leistungen, denen konkrete Preise zugeordnet sind. Der einzelne Nutzer kann keinen Einfluss darauf nehmen, wie er die Leistungen organisieren will.

Lara Björnsdottir: Es trifft zu, dass es etwas kostet. Ich bin aber davon überzeugt, dass eine starke Beteiligung der Nutzer für die Gesellschaft und für jedermann längerfristig billiger wird.

Daniel Zielinski: Kataloge gibt es in Frankreich vielleicht noch mehr als in anderen Ländern. Jedesmal, wenn ein Katalog der zur Verfügung stehenden Hilfen vereinfacht werden soll, gewinnt er an Komplexität. Auf der anderen Seite stehen zwei Typen von Hilfen zur Verfügung: einmal die legalen nationalen Hilfen und die fakultativen Hilfen, die in den Städten und Gemeinden zulasten der kommunalen Budgets zur Verfügung stehen. Das kann je nach Finanzkraft einer Gemeinde oder einer Stadt große Schwankungen beinhalten. Aber dort ist man in Bezug auf die Nutzerbeteiligung offener als bei den staatlichen Leistungen. Und ich stimme Lara Björnsdottir zu in ihrer Einschätzung, dass mit einer guten und starken Nutzerbeteiligung die Kosten gesenkt werden können.

Dirk Jarré erklärt, dass die noch offenen Fragen in den entsprechenden Gremien des ER behandelt werden. Er möchte sich nun noch der Frage einer Charta der Nutzerrechte zuwenden und diskutieren, welches die wesentlichen Elemente einer solchen Charta sein könnten.

Daniel Zielinski: Eine Charta wäre in der Tat etwas Gutes. In der Expertengruppe des Europarates zur Nutzerbeteiligung, die gestern mit ihrer Arbeit begonnen hat, wurde diskutiert, in welcher Form die Arbeit während der nächsten zwei Jahre weitergehen könnte und weiterdiskutiert wird. Leitlinien für eine Nutzerbeteiligung zu erarbeiten, wäre eine interessante und sinnvolle Aufgabe für diese Gruppe.

Maryanne Gauci: Ein wichtiges Element der Nutzerbeteiligung ist das Recht, sich zu äußern: Welche Mechanismen haben wir, um die Nutzer wirklich zu beteiligen, und wie oft kommt es vor, dass sie erklären, sie seien zu einem Vorhaben gar nie befragt worden?

Floris de Boer: Eine Charta der Nutzerrechte ist vielleicht eine gute Idee, es ist aber entscheidend, wie sie ausgestaltet wird. Wenn wir Empfehlungen ausarbeiten könnten, die Eingang in Gesetze finden könnten, wäre es geradeso interessant und könnte ebenso zu einer Verbesserung der Position der Klienten führen. Ich bin fest der Meinung, dass für geleistete Dienste auch eine Gegenleistung erbracht werden muss. Denn in unserer Gesellschaft wird alles, was unentgeltlich ist, als wertlos erachtet. Es müssen Gegenseitigkeitsmodelle erarbeitet werden, Gegenleistungen sind ebenfalls eine Form der Beteiligung.

Dirk Jarré: In einem Dokument, der „Social Platform on Social Services“ habe ich gelesen, dass die Resultate wesentlich von der Qualität der Interaktion zwischen Nutzern und Leistungserbringern abhängen, was genau dieser Meinung entspricht, nämlich, dass es auf beiden Seiten Verpflichtungen und Rechte gibt, die es zu berücksichtigen gilt.

Lara Björnsdottir: Wenn ich Bezug nehme auf die Arbeit in der Expertengruppe, hoffe ich, dass wir uns zumindest auf Empfehlungen des Europarates einigen können, obwohl ein Jahr für eine so große Arbeit etwas kurz ist. Es ist wichtig, dass die Rechte und die Pflichten der Nutzer von Gütern der Gesellschaft gesetzlich verankert sind. Es ist sehr wichtig, dass man sich zu seiner eigenen Situation äußern kann, vor allem dann, wenn er sich in einer schwachen Position befindet. Auf diesem Hintergrund möchte ich gerne eine Charta erarbeiten.

Brian Munday: Es wäre eine interessante Aufgabe, sich dieser Herausforderung zu stellen, aber mein Land steht der europäischen Gesetzgebung eher skeptisch gegenüber. Ich könnte mir eine Charta vorstellen, die eine Kombination sorgfältig durchdachter und abgestimmter Prinzipien guter Praxis in Bezug auf Nutzerbeteiligung wäre und die sehr hilfreich sein könnte in Ländern, in denen soziale Dienste noch nicht sehr lange bestehen. Und es gibt ja auch schon spezifische Rechte, die in einer Anzahl von Ländern anerkannt sind, wie das Akteneinsichtsrecht oder ein Beschwerderecht. Es gibt sicher verschiedene spezifische Angelegenheiten, über die man sich in einer Charta einigen könnte und die man verbinden könnte mit Prinzipien der „Good Practice“.

Dirk Jarré bedankt sich bei allen Teilnehmenden für ihre Beiträge, für die Ideen, die sie vorgetragen haben und für die Fragen, die gestellt wurden. Die Expertengruppe wird sich weiter damit beschäftigen. Er übergibt die Moderation für den weiteren Tagungsverlauf an Michael Remmert (Europarat).

Michael Remmert führt in einen Spezialbereich des Tagungsthemas ein, in dem es um den Einsatz neuer Informationstechnologie im Bereich der Bürgerbeteiligung geht. Er nimmt nochmals Bezug auf den Bericht „Acces to Social Rights" des Europarates, in dem Professor Daily auch eine Empfehlung zu diesem Thema machte: „Um die Barrieren hinsichtlich der Information und Kommunikation von Nutzern sozialer Dienste zu überwinden, sollten auch neue und alternative Kanäle und auch mobile Dienste genutzt werden." In diesem Statement werde auf den neuen Begriff der E-Governance, die Interaktion zwischen Bürgern und dem Staat mit Hilfe neuer Informationstechnologien hingewiesen. Als Rahmen für die Diskussion bietet er folgende Kategorien an:

- *Informationen, die von staatlichen Stellen einseitig computergestützt oder nichtcomputergestützt an Nutzer weitergegeben werden, eine weitere Ebene wäre die*
- *Konsultation, welche eine gegenseitige Kommunikation beinhaltet, bei der die Nutzer und Bürger auch die Möglichkeit haben, gegenüber den Bereitstellern von sozialen Diensten Rückmeldungen zu machen. Eine dritte Kategorie im Sinn einer noch weiter ausgeprägten Ebene würde man dann als*
- *Partizipation, als Partnerschaft bezeichnen, bei der die Nutzer auch an der Gestaltung und Durchführung, an der Politik der Bereitstellung von sozialen Diensten teilnehmen. Es gehe also darum, über die reine Dimension der Information hinauszugehen und zu versuchen herauszufinden, welche Formen der Konsultation und der aktiven Partizipation es gibt, und es gehe auch darum, im weiteren Prozess die richtigen Formen der Interaktion zwischen Nutzern oder „Hilfeauftraggebern" und den Bereitstellern sozialer Dienste zu finden.*

Zur Grundlage der sozialen Einbindung – die Rolle der neuen Informationstechnologien bei der Verbesserung der Nutzerbeteiligung an sozialen Diensten

Gunnar Tveiten, Stellvertretender Generaldirektor des Ministeriums für Soziale Angelegenheiten, Norwegen

Der Ausgangspunkt für meine Präsentation ist, dass sich die Informationstechnologie bis jetzt wenig auf eine bessere Nutzerbeteiligung in der Planung, Erbringung und Evaluation von sozialen Diensten ausgewirkt hat. Diese Situation steht im scharfen Kontrast zur schnellen Entwicklung im Gebrauch von computergestützter Informationstechnologie in anderen Bereichen. Obwohl die Beteiligung von Klienten ein grundlegender und zentraler Wert in der Sozialarbeit ist, haben sich die Anstrengungen für den Einsatz von Informationstechnologien im Sozialsektor bis jetzt hauptsächlich auf den administrativen und den Bereich von organisatorischen Verbesserungen konzentriert, statt auf die Nutzerbeteiligung. Es gibt für diese Zurückhaltung verschiedene Gründe:

Sozialarbeiter in Norwegen sind mit einer Anzahl von Barrieren konfrontiert, wie:
- Mangel an Zeit – die Nutzerbeteiligung ist eine zeitintensive Angelegenheit
- Politik der Dienste und Drucksituationen, z.B. spielt die lokale „Kultur" eine wichtige Rolle bei der Art und Weise, als was Klienten betrachtet und wie sie behandelt werden
- Professionelle Sozialisierung und Normen spielen eine wichtige Rolle
- Die Bürokratisierung der Sozialarbeit – eine norwegische Studie aus dem Jahr 2001 zeigt, dass die Sozialarbeiter im Durchschnitt nur 18 % ihrer normalen Arbeitsstunden für den direkten Kontakt mit dem Klienten aufwenden.

Soziale Dienste und der Beruf der Sozialarbeit stehen in der vordersten Linie im Kampf gegen soziale Ausgrenzung, und ihre Rolle darf nicht auf ein passives Erbringen von Dienst- und Geldleistungen beschränkt werden. Die Rolle von sozialen Diensten muss in allen europäischen Gesellschaften in einem viel breiteren Kontext gesehen werden und Schutz und Förderung von sozialen Rechten bieten für Personen oder Gruppen, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind.

Deshalb basiert dieser aktuelle Innovationsbedarf nicht lediglich darauf, besseres Datenmaterial über den Klienten zu sammeln, sondern auf der Verpflichtung, die Benutzer zu ermächtigen und ihnen ein größeres Mitspracherecht bei der Erbringung von und bei der Kontrolle über soziale Dienstleistungen einzuräumen.

Es gibt mindestens vier Hauptbereiche, in denen informationstechnologiegestützte Werkzeuge für die Verbesserung der Qualität von Diensten und für die Förderung der Beteiligung entscheidend sein können:

1. Verbesserung von Kommunikation und Dialog zwischen Nutzer und Case Manager: Soziale Dienste müssen besser zugänglich, benutzerfreundlich und offen sein. Die hauptsächlichen Barrieren für eine solche Entwicklung sind sowohl der Mangel als auch die Fragmentierung von Information. Der Zugang zu geeigneter und genügender Information ist für das Kennen der eigenen sozialen Rechte und Verpflichtungen entscheidend. Es geht nicht darum, die Informationen und Interventionen der erfahrenen Fachleuten zu ersetzen, sondern darum, den Klienten zu befähigen, seine Rechte auszuüben. Das Ausfüllen von Antragsformularen oder die Bitte um einen Gesprächstermin mit dem Sozialarbeiter vom Computer zu Hause aus zu schicken, kann eine wichtige Ergänzung zur traditionellen Weise sein, mit dem Dienst in Kontakt zu treten. Dies sind Phasen innerhalb des Betreuungsprozesses, in denen normalerweise kein Kontakt stattfindet. Und die Idee, mobile Zentren zu eröffnen, würde einen neuen alternativen Zugang schaffen für Leute, denen das Aufsuchen sozialer Dienste schwer fällt.
2. Training und Supervision für die Mitarbeiter: Sozialarbeiter spielen die Rolle von Pförtnern und von Vertretern für die Beteiligung von Menschen, die soziale Dienstleistungen und finanzielle Hilfen brauchen. Sie leisten eine schwierige, aber entscheidende Arbeit, häufig unter Zeitdruck, Personalmangel und unzulänglicher Finanzierung. In der täglichen Praxis sehe ich vier grundlegende

Fähigkeiten, in denen der Gebrauch von Informationstechnologie von großem Wert sein kann:
- die Fähigkeit, die Klienten nach ihren Bedürfnissen und Erwartungen zu befragen
- die Fähigkeit zuzuhören, wenn sie ihre Sorgen und Bedenken äußern
- die Fähigkeit, dafür zu sorgen, dass die Probleme gelöst werden
- die Bereitschaft, von den Klienten zu lernen.

In allen diesen Bereichen würde die Informationstechnologie eine viel strukturiertere und konkretere Art des Trainings und der Supervision der Mitarbeitenden ermöglichen.

3. Verbesserte Information für die Leitung von sozialen Dienste: Die Nutzung der Informationstechnologie könnte den Managern sozialer Dienste in Bezug auf die Transparenz des Dienstes eine neue Welt eröffnen. Ein erweiterter Gebrauch von IT könnte darüber hinaus ein wichtiges Instrument für das Monitoring und die Qualitätssicherung in allen Stadien der Dienstleistungserbringung darstellen.

4. Eine praxis- und wissensbezogene Forschung in den sozialen Diensten: Informationstechnologie erlaubt viel mehr Forschung in Bereichen, die bisher als „black boxes“ bezeichnet wurden, z.B. zum Thema, was sich bei der Interaktion zwischen dem Nutzer und dem Sozialarbeiter abspielt. Das könnte auch zu Antworten auf die Frage führen, welches denn gute Interventionen sind und welche Art von Interventionen die Leute zu einem besseren Leben führen können.

Das „Geschäft“ wird nach wie vor in einer mehr oder weniger traditionellen Weise erledigt: Mit eingeschränkten Öffnungszeiten, während der die Klientin oder der Klient ins Büro kommt, in einer Warteschlange steht, einen Termin vereinbart, ein Formular ausfüllen und einreicht und dann einigt Wochen auf eine Antwort oder einen Termin warten muss.

Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass einige wichtige Änderungen bevorstehen, welche Auswirkungen haben werden auf die Art, wie soziale Dienstleistungen in Zukunft zu erbringen sein werden. Am 13. Mai 2003 wird das norwegische Parlament ein von der Regierung vorgelegtes Weißbuch diskutieren, das einen Zusammenschluss der kommunalen Dienste für Sozialhilfe, der Arbeitsämter sowie der Büros für Sozialversicherung zu neuen, gemeinsamen Diensten auf lokaler Ebene vorsieht. Sämtliche Arten des Zugangs zu Information sollen einbezogen werden, vom Ausfüllen von Formularen über die Fallführung bis zum Dialog und dem Feedback zwischen dem Nutzer und dem Fall führenden Sozialarbeiter. Diese Entwicklung soll nicht den =ne-to-one-Dialog mit dem Fallmanager ersetzen, muss aber als Instrument eingeführt werden, das diesen Dialog noch verbessert.

In einigen Gemeindeverwaltungen starten wir Pilotprojekte, in denen wir ein neues Internet-System testen, das wir Q-linx nennen. Dieses System, das in Philadelphia, USA, in enger Zusammenarbeit zwischen Praktikern und Forschern entwickelt und bereits in Deutschland, Japan, Kanada sowie in den US getestet wurde, scheint viel versprechend zu sein.

Informationstechnologie könnte sich als wichtiges zusätzliches Instrument für einen verbesserten Dialog mit solchen Nutzern erweisen, die von sozialem Ausschluss bedroht sind. Dennoch sind die Aufgaben, die noch vor uns liegen, immens, und folgende Bausteine könnten als Basis für die künftige Entwicklung dienen:
- Die Nutzerbeteiligung muss in den sozialen Diensten als zentraler Wert der Sozialarbeit eingebaut werden. In diese Prozesse muss die Informationstechnologie mit ihren Chancen und Risiken mit einbezogen werden.
- Die Einführung von Informationstechnologien muss die Sozialarbeiter von den bürokratischen Lasten erleichtern, d.h. der Einsatz von IT muss mehr Zeit für den direkten Dialog und Kontakt mit dem Benutzer frei machen.
- Der Zugang zur Informationstechnologie muss auch Risikogruppen und -personen einschließen. Wir müssen die Infrastrukturen so schaffen, dass sie den Zugang zu dieser Technologie für die Leute sichern, wo immer sie auch leben: auf der Straße, im Gefängnis oder zu Hause.

Michael Remmert bedankt sich für diesen Einblick in einige Einsatzmöglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien im Bereich der sozialen Dienste und für die Informationen über die neuesten Entwicklungen in Norwegen in Bezug auf die Bereitstellung eines neuen administrativen und rechtlichen Rahmens für die Verbesserung von Beteiligung in sozialen Diensten.

Der Einsatz der neuen Informationstechnologien im Bereich der Bürgerbeteiligung an sozialen Diensten in Finnland

Ani Kajander, Projektdirektorin eConsultation für soziale Dienste, Finnland

Ich gehöre einer Organisation an, die sich STAKES nennt und das nationale finnische Forschungs- und Entwicklungszentrum für soziale Wohlfahrt und Gesundheit ist.

Ich konzentriere mich in meinem Beitrag auf Informationstechnologie-Dienste, welche so aufgebaut sind, dass sie die Benützer der Dienste und auch die potenziellen Benützer befähigen, die Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Ich leite ein dreijähriges nationales Projekt zum Thema „Developping Consultation Services for Social Workers“, in welchem es einerseits um ein Netzwerk für die Unterstützung und Zusammenarbeit und anderseits um die Bereitstellung eines Internetportals geht, das Sozialarbeitern und den Trägern einen leichten Zugang zu relevanten Fachinformationen verschafft. Eines der Ziele des Projektes ist es, die Beteiligung der Sozialarbeiter sowohl in der Planung als auch bei der Formulierung von Richtlinien in sozialen Diensten zu fördern.

Die meisten sozialen Dienste in Finnland werden von den Gemeinden betrieben, sie können aber auch von anderen Gemeinden, von Nichtregierungsorganisationen, von Nonprofit-Organisationen oder von profitorientierten Unternehmen geführt werden; der Anteil der NGO’s und der Unternehmen nimmt seit einigen Jahren kontinuierlich zu. In jedem Fall entscheidet jedoch die zuständige kommunale Behörde, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden.

Für die Nutzer sozialer Dienste ist im Augenblick das vielleicht wichtigste Dokument das „Gesetz über den Status und die Rechte der Nutzer von sozialen Diensten“, das seit Januar 2001 in Kraft ist. Es beinhaltet ein Anrecht auf soziale Dienstleistungen in einer hohen Qualität ohne Diskriminierung. Der Nutzer hat ein Mitspracherecht und wenn möglich auch eine Wahl. Und einen hohen Stellenwert haben auch die Selbstbestimmung des Klienten sowie das Prinzip der Vertraulichkeit der Beziehung zwischen dem Klienten und dem Leistungsanbieter.

Der neue Erlass stärkt die Position der Nutzer insofern, als er ihnen neue Kanäle für die Partizipation an der Planung und der Leistungserbringung der Dienste öffnet. Nichtregierungsorganisationen, welche die Interessen der Nutzer vertreten, hatten ebenfalls einen Einfluss auf die Entwicklung der finnischen Sozialsysteme und sie waren traditionellerweise die ersten, die klientengerechte Modelle initiiert und ausprobiert haben, die dann teilweise auch vom öffentlichen Sektor übernommen wurden.

In den sozialen Diensten könnte der Klient profitieren z.B. von Informationen über das Funktionieren von Wohlfahrtsdiensten und über Nutzerrechte, über lokale soziale Dienste, über Aufnahmekriterien und Verfügbarkeit der Dienste, für niederschwellige Angebote, über die Möglichkeiten des Feedbacks via E-Mail, über E-Transaktionen, d.h. Anmeldung oder Vereinbaren von Gesprächsterminen, über die Möglichkeit der anonymen Beratung über Internet, über den Support von Peer-Groups oder Diskussionsgruppen, und schließlich auch über Multimedia-Information und -kommunikation, die simultan Text, Bild, Ton, Symbole und verschiedene Sprachen kombiniert, für Immigranten, welche die lokale Sprache nicht kennen und auch für Menschen mit Kommunikationshandicaps. Für Nichtregierungsorganisationen öffnet das Internet neue Möglichkeiten, um das Interesse der Nutzergruppen zu wecken, die sie vertreten, und um eine weitere Öffentlichkeit für ihre Anliegen und Ideen zu sensibilisieren, und sie können so auch ihre Mitglieder und Klienten aktiv kontaktieren.

Was brauchen wir für einen breiten Einsatz von Informationstechnologie für die Nutzer sozialer Dienstleistungen? Ich denke, dass wir gute politische und gesetzliche Rahmenbedingungen brauchen, die zum Einsatz von IT für die Nutzerbeteiligung befähigen und ermutigen, wir brauchen die nötige technische Infrastruktur, die den Zugang zu den Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen, wir brauchen die Fähigkeiten und die Motivation sowohl der Nutzer als auch der Mitarbeitenden der sozialen Dienste, wir brauchen selbstverständlich die entsprechenden Ressourcen sowie Modelle der „Good Practice“.

In Bezug auf die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Finnland kann gesagt werden, dass bereits seit 1996 eine Strategie für Informationstechnologie in sozialen Diensten verfolgt wird, welche die Beteiligung aller Bürger beinhaltet. Die finnische Gesetzgebung über den Einsatz von elektronischen Diensten in Bezug auf Identifizierbarkeit, Persönlichkeitsschutz und Datenschutz ist auch bezogen auf internationale Standards sehr aktuell.

In Bezug auf die Infrastruktur kann man sagen, dass Finnland eigentlich ein Labor ist, das ICT-Applikationen testet. 1990 hatte Finnland fortschrittliche technische und rechtliche Rahmenbedingungen im rasch wachsenden Informations- und Kommunikationstechnologie-Sektor. Seit damals hat Finnland etwas von seinem Vorsprung eingebüßt, figuriert aber als Informationsgesellschaft immer noch unter den 5-6 am weitesten fortgeschrittenen Ländern. Praktisch alle Sozialbehörden der Gemeinden verfügen über Internetanschlüsse, was allerdings nicht bedeutet, dass alle dies auch nutzen. Und etwa 80 % der Sozialarbeiter verfügen über einen PC mit Internetzugang, auch die Nichtregierungsorganisationen im sozialen Bereich haben normalerweise Internetzugang. Mehr als die Hälfte der finnischen Bevölkerung hat zu Hause, in der Schule oder am Arbeitsplatz einen Internetanschluss. Und 2/3 aller Personen, die Zugang zum Internet haben, nutzen es auch mindestens einmal wöchentlich. Unglücklicherweise liegen diese Zahlen bei älteren Menschen bei Haushalten mit niedrigen Einkommen viel tiefer. Die elektronische Identifikation steht zudem noch kaum zur Verfügung, weder für die Leistungserbringer in sozialen Diensten noch für die Nutzer, und es ist noch kaum möglich, vertrauliche Informationen auszutauschen.

Einige Nutzer sozialer Dienste, z.B. Eltern mit Kindern, unterscheiden sich als ICT-Nutzer nicht von einer breiten Öffentlichkeit. Sie verfügen über dieselben Fähigkeiten und Motivationen, und auch einige Behinderte sind hoch motiviert in der Anwendung der neuen Technologien. Allerdings leiden Leute mit sozialen Langzeitproblemen wie Armut, Arbeitslosigkeit, psychische Erkrankungen, Alkohol- oder Drogenmissbrauch unter der Informationskluft. Für die kleine Minderheit unter ihnen, die die Nutzung der neuen Technologien aber erlernen will, stehen Trainingsprogramme zur Verfügung. Es stellt eine große Herausforderung dar, die Nutzer sozialer Dienste in der Beteiligung zu aktivieren; noch größer ist die Herausforderung, wenn es darum geht, sie anzuleiten und zu motivieren, die neuen Informationstechnologien einzusetzen. – Und diese Herausforderungen werden an das Personal der sozialen Dienste gestellt. Ihre Fähigkeit und Motivation sind für den Einsatz von IT bei der Nutzerbeteiligung wirklich entscheidend. Die Mitarbeitenden sollten in der Lage und bereit sein, diese Technologien in ihrer eigenen Arbeit und in der Kommunikation mit ihren Klienten einzusetzen. Sie sind die Schlüsselfiguren, wenn es um die Aktivierung der Klienten geht. Zurzeit ist ihre Situation aber weit davon entfernt, befriedigend zu sein. Die meisten Sozialarbeiter setzen die ihnen zur Verfügung stehenden technischen Mittel wie Internet oder E-Mail nicht oder nicht aktiv und effektiv ein, selbst wenn sie über das entsprechende Grundwissen verfügen. Und sie erachten den Gebrauch dieser Informationsmittel als zusätzliche Last, statt sie in ihre Arbeit zu integrieren. Auch hier zeichnet sich aber, vor allem bei den jüngeren Sozialarbeitenden, welche über die entsprechenden Fähigkeiten und die Motivation zum Einsatz von Informationstechnologie verfügen, eine Wende ab.

Ein paar Gedanken noch zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Entwicklung von Informationstechnologien für soziale Dienste: Wenn es um die Verteilung der Ressourcen zur Entwicklung der Informationsgesellschaft geht, stehen die sozialen Dienste bedauerlicherweise nicht an erster Stelle, sondern müssen sich mit kleinen Projekten mit wenig Geld und personellen Ressourcen begnügen, um eine neue Dienstleistung zu planen; und normalerweise stehen für die Einführung und die Wartung keine Mittel zur Verfügung. Die für die Finanzen zuständigen öffentlichen Stellen erachten Dienstleistungen für Klienten als einen Bereich, der außerhalb der Dienstleistungssysteme steht, und das kommerzielle Interesse an sozialen Diensten und ihren Klienten ist bekanntlich gering.

Viele Städte in Finnland haben Internetportale oder zumindest Homepages, deren Qualität und Ausgestaltung von der einfachen Präsentation bis zu Portalen mit interaktiven Dienstleistungen für Bürger reicht. Alle Gemeinden haben auch Informationen über die sozialen Dienste, und die meisten nationalen, regionalen und auch lokalen Nichtregierungsorganisationen haben ihre eigenen Internetdienste mit thematischen Informationen für Personen, die interessiert sind an den sozialen Problemen, mit denen sich die Nichtregierungsorganisationen beschäftigen. In den meisten Gemeinden existiert die Möglichkeit, Feedbacks zu geben, und einige stellen auch Antragsformulare zur Verfügung, die dann aber ausgedruckt, ausgefüllt, unterschrieben und per Post geschickt werden müssen, erst in wenigen Gemeinden können diese auch am PC ausgefüllt, elektronisch unterzeichnet und versandt werden. Am weitesten fortgeschritten sind in diesem Bereich die Nichtregierungsorganisationen, z.B. gibt es den so genannten „Addiction Link", eine Website über Alkoholkonsum, Drogen und Abhängige, mit thematischen Diskussionen, Tests, Artikeln und Informationen etc. Über diese Seite besteht auch die Möglichkeit, zu einem spezifischen Problem anonym Experten zu befragen. Diese Website erfreut sich einer großen Popularität.

In Finnland ist die Internet-Basisausstattung in sozialen Diensten gut. Es gibt viel versprechende Beispiele von fortschrittlicheren Diensten, in denen die Informationstechnologien in der Praxis erfolgreich eingesetzt werden, um die Nutzerbeteiligung zu stärken. Ohne ein starke organisatorische und finanzielle Unterstützung werden die sozialen Dienste aber noch lange brauchen, bis sie den ganzen Bereich abdecken und alle Anbieter und Klienten erreichen können. Ich möchte meine Präsentation mit derselben Frage beenden, mit der ich begonnen habe: Andere Sektoren sind auf dem Weg zur Informationsgesellschaft, sind auch die sozialen Dienste und ihre Klienten auf diesem Weg?

Michael Remmert bedankt sich für die interessanten Ausführungen. Die abschließenden Bemerkungen zeigen sehr gut die Situation, wie sie sich nicht nur in Finnland sondern in allen unseren Ländern präsentiert: Die Technologien bestehen zwar, aber werden sie auch eingesetzt und welches sind mögliche Hindernisse?

Frage aus dem Publikum: Gibt es Erfahrungen, inwieweit der Einsatz von Informationstechnologien tatsächlich dazu geführt hat, dass die Sozialarbeiter die Nöte der Betroffenen besser bearbeiten können?

Ani Kajander: Wir haben noch so wenig Erfahrung in den neuen Diensten, welche IT einsetzen, es ist deshalb schwierig, heute schon Aussagen dazu zu machen, inwieweit dies die Arbeit der Dienste beeinflussen wird. Wir müssen die Mitarbeitenden und die Nutzer noch motivieren, diese Möglichkeiten in Anspruch zu nehmen, und es wird sicher noch ein paar Jahre dauern, bis wir mehr wissen. Es ist noch zu früh, um sagen zu können, wie sich das dann wirklich auswirken wird.

Gunnar Tveiten: Die Situation in Norwegen gleicht derjenigen in Finnland. Wir sehen ein großes Potenzial im Gebrauch von IT. Aber auch wir sind noch in einem zu frühen Stadium, um über die Wirkungen des Einsatzes von IT Aussagen machen zu können.

Brian Munday: Zum Einsatz von IT zur Selbsthilfe und für den Peer-Support sind zwei Beispiele interessant: Eine Sozialarbeiterin aus dem Vereinigten Königreich hat ein Stipendium dazu benützt, um nach Schweden zu reisen und in einem Projekt mitzuarbeiten, in dem es darum ging, mit Senioren unter Einsatz von Mitteln der Informatik ein Netzwerk aufzubauen und sie bei der gegenseitigen Beschaffung von Information, von Hilfe etc. anzuleiten. Im zweiten Beispiel geht es um Mitarbeiter, die in der Pflege von Alzheimer-Patienten engagiert sind: Sie haben sich via Internet nicht nur national, sondern auch international mit anderen Fachleuten zusammengeschlossen, um neue Erkenntnisse und Ideen auszutauschen.

Volker Kaske, Social Hansa: Es hat mich sehr interessiert, was ja auch eine in anderen Ländern zu verzeichnende Erfahrung ist, dass die Nutzung der neuen Technologien bei älteren Menschen geringer ist im Vergleich zu jüngeren Altersgruppen. Gibt es in Finnland Bemühungen, diese Nachteile, die in der Nichtnutzung durch ältere Menschen liegen, durch spezielle Kurse auszugleichen?

Ani Kajander: Ein bestimmter Prozentsatz von älteren Leuten nutzt die Möglichkeiten der IT sehr häufig, es gibt für sie viele Kurse, Clubs und Aktivitäten. Auf der Makro-Ebene sieht es wie folgt aus: Familien mit Kindern haben zu Hause Internet-Anschluss, ältere Menschen haben diesen Zugang viel seltener. Die Zahl der älteren Personen, die das Internet nutzen, wird aber zunehmen.

Zusammenfassung der Tagungsergebnisse

Regula Bohny (Berichterstatterin), Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Schweiz

Ich werde mich darauf beschränken, die wichtigsten Aussagen zu zwei der gestellten und diskutierten Hauptfragen zusammenzufassen, auf der einen Seite zu den Rahmenbedingungen für das Gelingen von Beteiligung und auf der anderen Seite einige kurze Bemerkungen zur Charta der Nutzerrechte.

Ich denke, Bürgerbeteiligung stellt eine Art Verfeinerung der Demokratie dar und geht auch für uns Schweizer mit unserem weitreichenden direkten Demokratieverständnis eigentlich darüber hinaus. Das, was wir in der Schweiz praktizieren können, ist eine Art digitale Demokratie, für deren Ausübung wir eigentlich nur zwei Worte kennen müssen, nämlich das Ja und das Nein, und oft würden wir uns wünschen, darüber hinaus auch einmal: ja, aber … oder: nein, aber … sagen zu können. Und jenseits dieses Ja und Nein steht dann eben die echte Beteiligung, die für mich eine Art Reifeprüfung der Demokratie darstellt.

Zu den angesprochenen Themenbereichen, zu denen zwischen den Referaten Fragen an die Experten auf dem Podium und an das Publikum gestellt wurden, haben sich folgende Punkte herauskristallisiert:

Für das Gelingen der Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

Die Zielsetzungen müssen klar sein und es muss bekannt sein, welche Methoden man in diesen Prozessen für das Vorgehen wählt, die Maßnahmen müssen möglichst konkrete Projekte betreffen und sollten keine allzu langen Planungshorizonte beinhalten. Die Umsetzung der in den Prozessen erarbeiteten Maßnahmen muss in den darauf folgenden Aktionsprogrammen ersichtlich sein.

Er braucht eine kontinuierliche und professionelle Öffentlichkeitsarbeit, und dazu gehört auch die Aufmerksamkeit, die man in den sozialen Diensten der Sprache widmet. Eine wichtige Aussage war auch die, dass der Prozess von oben nach unten gesteuert werden muss, und zwar unter direkter und kontinuierlicher Beteiligung auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, damit man zuerst einen internen Dialog schaffen kann und die Mitarbeiter nachher hinter dem stehen, was man mit der Beteiligung erreichen möchte.

Die Verpflichtung zur Beteiligung der Nutzer in sozialen Diensten muss in die Gesetzgebung einfließen, einerseits, um das Thema der Beliebigkeit zu entziehen, und anderseits, um die Chancengleichheit der Nutzerinnen und Nutzer sicherzustellen.

Der Dialog zwischen sozialen Diensten und Nutzern muss professionell moderiert und auch geschult werden und ein Gleichgewicht zwischen Anbietern und Nutzern muss hergestellt werden, die sich – wie ein Teilnehmer heute gesagt hat – „auf Augenhöhe" begegnen können sollten.

Zur Frage einer Charta über die Rechte von Nutzerinnen und Nutzern an sozialen Diensten: Auf der einen Seite wurde die Idee einer Charta klar begrüsst, auf der anderen Seite wurden Vorbehalte geäußert und die Frage gestellt, ob auch mit einer Vereinbarung, die Eingang in die nationalen Gesetzgebungen finden könnte, ähnliche Ziele zu erreichen wären. Unbestritten war dabei, dass das Element der Gegenseitigkeit einzubauen wäre.

Schlussworte

John Murray, Leiter der Abteilung Sozialpolitik, Generaldirektion Soziale Kohäsion, Europarat

Es war ein sehr interessanter und anregender Tag. Aus der Sicht des Europarates wird das gesamte Konzept der Nutzerbeteiligung sehr positiv beurteilt, denn unsere Organisation ist den Werten gegenüber den einzelnen Menschen verpflichtet, und der ganze klienten- oder nutzerbezogene Zugang entspricht den ethischen Grundsätzen des Europarates. In diesem Zusammenhang möchte ich auf etwas hinweisen, was heute nicht speziell zur Sprache kam, und zwar die Verschiedenheit, die Unterschiedlichkeit der Nutzer. Wir haben dazu geneigt, die Nutzer als undifferenzierte Masse zu bezeichnen. Wenn wir aber die sozialen Dienste betrachten, dann sehen wir, wie verschieden die Menschen sind und dass nicht für jeden dieselben Mittel die richtigen sind. Es gibt auf der einen Seite geschlechtsspezifische Unterschiede: Man kann Männer und Frauen nicht als Gruppe generalisieren und man muss herausfinden, was für Männer und was für Frauen angebracht und nötig ist. Wir müssen uns in unserer Arbeit auch der zunehmenden ethnischen und kulturellen Unterschiede bewusst sein und daran denken, dass Partizipation für Leute mit anderen ethnischen und kulturellen Hintergründen unter Umständen anders gestaltet werden muss. Wir müssen uns vor Augen halten, dass verschiedene Altersgruppen vertreten sind: Verschiedene Altersgruppen können unterschiedliche Haltungen gegenüber Autoritätspersonen, wie Sozialarbeitern haben, einige wollen vielleicht sehr gerne partizipieren und mit anderen in Kontakt treten, und die Jungen wollen vielleicht die neuen Kommunikationsmittel eher benutzen als ältere Leute. Wir müssen uns auch der unterschiedlichen Bildungsniveaus der Leute und der Tatsache bewusst sein, dass einige sich besser ausdrücken können und bereit sind, in einen Dialog einzutreten als andere.

Nutzerbeteiligung ist eine Form der Ermächtigung und Befähigung, und Macht bringt auch Verantwortung mit sich. Den Nutzern Macht zu geben heißt demnach auch, ihnen eine stärkere Verantwortung in Bezug auf die Lösung ihrer Probleme zu geben. Und das führt uns zur Frage, wie wir die Balance zwischen Rechten und Pflichten herstellen können. Wenn wir eine Charta der Rechte erwägen, müssen wir uns die Frage stellen, ob wir nicht auch die Verpflichtungen einbeziehen müssen. Bei all dem müssen wir uns dessen bewusst sein, dass es viele Leute in der Gesellschaft gibt, die es schwierig finden, mit Verwaltungen umzugehen, die Schwierigkeiten haben, ihre Probleme in Worte zu fassen; und wir müssen sehr aufpassen, dass wir nicht diejenigen bevorzugt behandeln, die besser gebildet sind und sich besser ausdrücken können.

Interessantes wurde an dieser Tagung zur New-Public-Management-Kultur ausgeführt, in der mit einer wirtschaftlichen Sichtweise Klienten als Kunden betrachtet, das Erreichen von Vorgaben gemessen und alle anderen Instrumente zur wirtschaftlichen Effizienz eingesetzt werden. Das ist sicher alles notwendig und wichtig und kann sehr wertvoll sein, solange wir diese Dinge als Instrumente sehen und nicht als Ziel und Zweck sozialer Dienste. Wir müssen uns also immer fragen: Ist das wirtschaftliche Modell adäquat, welches sind die Grenzen seiner Anwendbarkeit in sozialen Diensten; ist das Kundenmodell, das Einkaufsmodell das richtige, und wie passt die alte Dienstleistungsethik und -motivation da hinein? Ist sie noch zeitgemäß und spielt sie noch eine Rolle, oder sprechen wir nur noch von Wettbewerbs- und von Gewinnorientierung?

Aber es wird auch notwendig sein, sich mit den Grenzen und dem Abbau des traditionellen Wohlfahrtsstaates zu befassen, und der Einbezug der Nutzer in soziale Dienste ist ein wichtiger Aspekt in den Überlegungen des Europarates zur Entwicklung der Demokratie in eine partizipativere Form.

Ich möchte allen danken, die uns an dieser Tagung mit ihren Beiträgen und Überlegungen bei unserer Arbeit geholfen haben und uns die Möglichkeit gaben, in diesem Rahmen einige unserer Ideen zur Diskussion zu stellen.

Pfarrer Jürgen Gohde, Stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge

Die Tagung ist für den Deutschen Verein wichtig, weil sie versucht, neue Orientierungspunkte in einer neuen Landkarte des Sozialen zu zeichnen. Das ist ein nationaler Dialog, der in der gegenwärtigen Situation nur dann Sinn macht, wenn wir die Erfahrungen unserer Nachbarn oder von Menschen nutzen können, die mit solchen Transformationsprozessen Erfahrung haben. Deshalb möchte ich mich ganz herzlich bedanken für Ihre Beiträge, die uns helfen, die Fragen richtig zu stellen, Wege gemeinsam zu gehen und voneinander zu lernen. Das Thema der Einbeziehung, der Partizipation der Menschen, die von sozialen Dienstleistungen profitieren, ist ein Schlüsselthema der nächsten Jahre und der nächsten Jahrzehnte, denn in sozialen Diensten geht es sehr stark um personenbezogene Prozesse, es geht um Helfen, Unterstützen, um Raten, Trösten und das Entwickeln gemeinsamer Strategien und um Erfahrungsgüter. Und die lassen sich so verschieden gestalten, wie Menschen in verschiedener Weise die Optionen wahrnehmen, die sie im Leben haben. Und des-

wegen sind gerade soziale Dienste ein Schlüsselelement der demokratischen Entwicklung in Europa. Diese Unterschiede wahrzunehmen und zu gestalten und in der Wahrnehmung des Unterschiedes das jeweils Angemessene zu tun, ist eine große Herausforderung an uns alle und deshalb bin ich sehr dankbar für dieses Gespräch: Eigenverantwortung und Partizipation, das sind die beiden Stichworte in der deutschen Entwicklung, aber sie betreffen sicher die Landkarte des Sozialen in ganz Europa. Ich hoffe, dass die Expertengruppe des Europarates aus diesen Gesprächen ebenfalls mit Anregungen nach Hause geht und dass die gute Arbeitsbeziehung des Deutschen Vereins mit dem Europarat weiterhin Früchte trägt.

Michael Remmert bedankt sich bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf dem Podium für ihre Beiträge und beim Publikum für die Teilnahme und die interessanten Fragen. Dank gebührt auch den Technikern, welche die Kommunikation unterstützt haben, und ein besonderer Dank geht an die Dolmetscher, die dabei geholfen haben, in allen drei Sprachen, die heute verwendet wurden, ins Gespräch zu kommen.

Zürich, 30. Juni 2003
lic. iur. Regula Bohny

76. Deutscher Fürsorgetag

Internationaler Tagungsteil

Vorträge:

- Opening Statement

John Murray, Head of the Social Policy Department Executive Secretary of the European Committee for Social Cohesion

- European Social Services a map of characteristics and trends

Brian Munday, Professor, EISS Keynes-College, University of Kent

- Forms of user participation in planning, delivery, and evaluation of social services: good practices in the Netherlands

Floris O.P. de Boer, Head of the division Local Social Policy of the Netherlands, Ministry of Health, Welfare and Sport

- Users participation in social assistance schemes in Romania

Carmen Ileana Manu, Head of Service, Ministry of Labour and Social Solidarity, Romania

- The bottom-line for social inclusion – The role of new information technologies in enhancing user involvement in social services

Gunnar Tveiten, Deputy Director General Ministry of Social Affairs, Norway

- The Use of New Information Technologies in the Field of User Involvement in Social Services

Ani Kajander, Project Director, eConsultation for Social Services National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES) Finland

Opening Statement

John Murray, Head of the Social Policy Department Executive Secretary of the European Committee for Social Cohesion

Ever since it was founded in 1949, the Council of Europe has sought to defend its basic principles of democracy, human rights and the rule of law. These principles have become a way of thinking and working for the whole of the European continent now that no fewer than 45 States have been admitted to the Organisation, which now covers practically the whole of geographical Europe.

The Council of Europe is no doubt best known for the European Court of Human Rights, but this is only the tip of the iceberg. We are active in many other areas too, and not least on social issues which have been an important part of our work from the start.

The European Convention on Human Rights guarantees civil and political rights. It was complemented in 1961 by the European Social Charter, which guarantees social and economic rights. The European Social Charter not only establishes rights and freedoms, but also a supervisory mechanism to guarantee their respect by the Member States.

For the Council of Europe, social services, are, therefore, not only a necessary public service but a right: Article 14 of the Social Charter states that the parties will undertake *to promote or provide services, which would contribute to the welfare and development of both individuals and groups in the community, and also to encourage the participation of individuals and voluntary or other organisations in the establishment and maintenance of such services.* Note here, in one of our basic human rights texts, a clear encouragement for the "welfare mix": the State has a duty to work with others to provide social services.

One of our main objectives in the social field is to enhance social cohesion. We want to help our member states build and maintain societies characterised by solidarity and mutual responsibility, so that social exclusion should be minimised. The European Committee for Social Cohesion has drawn up a Strategy for Social Cohesion, which represents a statement of intent setting out a precise agenda for the Council of Europe in the social field.

Within this overall strategy, we see social services as making an essential contribution to maintaining and strengthening social cohesion, both by supporting children, families and the elderly and by combating poverty and social exclusion.

Our work is firmly based on social rights, considered as part and parcel of human rights. Our great concern, however, is how to translate the abstract rights enshrined in national constitutions and international legal instruments into daily reality for ordinary people, and especially for those who are in situations of vulnerability. We have therefore concentrated all our efforts on access to social rights. We have drawn up a report on Access on Social Rights which was prepared by Professor Mary Daly (Queen's University, Belfast) for the European Committee for Social Cohesion. The report puts great emphasis on the interdependence of social rights and stresses the need to reinforce these rights in order to reduce the vulnerability of individuals and help them adapt to social and economic changes. Thanks to the cooperation of the German and Austrian governments, this report will soon be available in German. For the time being, copies in English and French are available here.

Another landmark in our consideration of social services was the Conference organised in Berlin in October 2001 on the Role of Social Services in Sustainable Social Development. This Conference was jointly organised by the Council of Europe, the German Ministry for Family Affairs, Seniors, Women and Youth and the Frankfurt-based Observatory for the Development of Social Services in Europe. It reviewed the changing role of social services and highlighted the need for more work on social services issues at the European level. In the view of the Council of Europe, social services do a great deal to promote social cohesion and therefore the role they play in increasing people's well being and improving their quality of life must not be underestimated.

Despite the tremendous diversity in the situations of the 45 Council of Europe member states, with big differences too in the role and expectations of social services, all our member states are facing similar challenges such as the financing of social services, the proper balance between state provision and private provision or the monitoring of quality and efficiency among a growing range of providers.

Recently one of the aspects that has received increased attention is the need for social services to be more responsive to the nature of demand. So it is not surprising that one of the key current developments in the provision of social has been to make them more client-orientated and to leave behind the ethos of a remote and intimidating bureaucracy. It has been generally accepted that social welfare services have to be increasingly orientated towards the individual and his or her needs and aspirations. This in turn makes it necessary to involve users in the planning, delivery and evaluation of different kinds of social services.

With these considerations in mind, the European Committee for Social Cohesion decided to launch a new project on user participation in social services. As a starting point, a basic mapping of social services in Europe has been carried out in order to help clarify the differences between different clusters of States and to identify current problems. We paid particular attention to the situation of social services in the countries of Central and Eastern Europe, about which less research has been done. This valuable survey was made by Professor Brian Munday from the University of Kent, England, who will present his report this morning. His report will be used as a basic document for the work of our Group of Specialists on User Involvement in Social Services which is holding its first meeting during this Congress. On the basis of their extensive shared experience, the members of the Group plan to draw up guidelines on the rights of users and their involvement in the planning and delivery of social services. Some of the members of the Group are going to present their experience of developing user involvement in social services in their countries during this morning session. In the afternoon, a couple of members of the Group will present their experience of the use of New Information Technology in the field of User Involvement in Social Services. We hope that these snapshots from countries as different Iceland and Romania will open our eyes to what is going on across the European continent and so add a truly international dimension to your proceedings.

I now wish to express my sincere gratitude to the Frankfurt Observatory for the Development of Social Services in Europe, thanks to whose efforts this seminar has been made possible. The cooperation between the Observatory and the Council of Europe, which started at the Berlin Conference, is thus continuing and I am sure that in the future we will also find other opportunities for working together.

Finally, I also wish to express the gratitude of the Council of Europe to the German Association for Public and Private Welfare, organisers of the Deutsche Fürsorgetag, for giving us this wonderful opportunity to present a European viewpoint to such a large and representative national audience.

This report was prepared for the Council of Europe
European Social Services a map of characteristics and trends

Brian Munday, Professor, EISS Keynes-College, University of Kent

1. PURPOSE AND SCOPE OF REPORT

1.1 The main purpose of this report is to provide a 'map' of European personal social services (PSS) for the Council of Europe's (CoE) work in 2003-04 on the rights of PSS users, including their participation in the process of planning and delivering PSS. The report is necessarily concise; is a desk study of existing material; and is predominantly analytic rather than descriptive in style. More detailed information on social services in individual countries can be found in publications listed in the References. The report's writer has conducted other studies on international and European PSS, including developments in Central and Eastern Europe (CEE).

1.2 The geographical scope of the study includes member countries of the CoE, with a particular concentration on developments in the former communist countries. Several powerful factors limit the post-1989 growth of social services in this vast region, as is explained later. Much of the published material on European PSS inevitably concentrates on countries of the European Union (EU), with rather less on services in non-EU members of the CoE.

2. DEFINITIONS

2.1 It is difficult to agree on the meaning of the frequently used term 'social services' in a European context, particularly when including countries as diverse and numerous as those in membership of the CoE. At times terms such as social services, social welfare, social protection, social assistance, social care and social work are used interchangeably as having almost the same meaning and as referring to the same services. For the purposes of this study the term **'personal social services'** is used. Its value is in the emphasises on personal services designed to meet an individual user's needs (eg. a foster care placement for an orphaned child) compared with social services for categories of citizens (eg. cash benefits for unemployed people).

2.2 The following are some important distinguishing features of these services, with considerable variations between countries depending on history, culture, economics, politics etc. Current trends and issues concerning these services in Europe are considered later.

- PSS are provided by governmental organisations; non-governmental agencies – sometimes referred to as NGOs or not-for-profits; and by commercial for-profit organisations. However, most social care is still provided informally and unpaid by family, friends, neighbours, colleagues and unpaid volunteers. Who should do what, and how much, remains a moral, political and economic question of central importance in current debates about the future of European PSS.
- PSS may be organised and provided separately from or as part of other related services such as social protection (cash benefits), health and education services. In CEE, for example, means-tested cash benefits and PSS have been provided as one unified service known as 'social assistance'. There are arguments for and against this practice. Similarly, PSS for groups of service users such as people with mental health problems may be the responsibility of local health services, while some PSS for children (eg. day care) may be provided by the education service. PSS provided under all types of arrangements are considered in this study.
- There are differences between countries in the number and types of service users typically served by PSS. In most countries they include: elderly people; children and families; people with disabilities, both physical and mental; and people with mental health problems. They may also include: drug users; young offenders; refugees and asylum seekers. Legal obligations to provide specified services may be well developed and substantial, or predominantly at the discretion of the social services agency. This difference is important when considering the issue of users' rights.
- PSS may be provided in service users' own homes (domiciliary care); in day centres of various types; and in residential homes and institutions. There is a European-wide trend to reduce the use of residential services for both cost and 'best practice' reasons.
- PSS are staffed by social workers and other groups of staff with various titles eg. social assistant, 'animateur', residential care worker. In some countries (eg. Spain) local authority social services departments employ staff from related professions such as psychologists and sociologists. Unpaid volunteers also make substantial contributions to the PSS in many countries.

3. THE INTERNATIONAL CONTEXT

3.1 Personal social services in Europe are inevitably affected by broader and more fundamental international trends and issues. Opinions will differ over which trends are most significant for PSS but the following are particularly influential

- **Globalisation and social services** 'Globalisation' is an increasingly used term to refer to phenomena such as: the deepening interconnectedness of societies internationally; the compression of time and space through increasing travel and electronic communication; and greater awareness of what is happening in other countries with possible implications for one's own country. (See George and Wilding 2002). The impact of economic, political and social globalisation on social services is as yet uncertain but probably significant. Politically, 'ideology is dead' to be replaced by centrist politics and a widespread concern about the political consequences of high levels and increases in taxation. Economically, increasing international competitiveness is constraining governments' expenditure in key areas such as social welfare. But there is a strong debate over whether well-funded social welfare systems are a positive economic investment rather than an unaffordable cost for countries' globalised economies.

  A very positive result of increasing globalisation is a greater awareness of how other countries are dealing with similar social problems, leading to the selective adoption of successful policies and practice. Pan-European bodies such as the CoE and the EU play a major role through trans-national projects and other activities in facilitating this highly positive process.

- **Demographic and social changes** Two well-established demographic trends have enormous implications for countries' PSS, - namely increasingly low birth rates and the trend towards ageing societies in most European countries. The former is important because of its effect on the future availability of adult children to care for their dependent elderly parents. A combination of demographic and attitudinal changes to family care will impact heavily on the demand for formal PSS for elderly people in the 21st century. The challenge of providing sufficient affordable care for elderly citizens is identified as probably the highest priority for European PSS, linking with the need to learn lessons from other countries' success in this field.

An additional factor is the trend for more women – the traditional family carers - to enter the labour market and so become less available to care for dependent family members. The 'traditional family' model is also changing with increasing numbers of one-parent families and families affected by divorce and re-marriage. These are complex subjects with major consequences for the future of family care and social services.

- Population movements The many changes in Central and Eastern Europe following 1989 have resulted in large numbers of people moving to other countries for reasons such as political asylum and improved employment prospects. A consequence is a greater ethnic and cultural diversity in the populations of many European societies. Countries receiving significant numbers of refugees and asylum-seekers need to make culturally appropriate PSS provision, with many issues arising for the host countries' services. Cost is only one of several factors.

4. SIMILARITIES AND DIFFERENCES IN EUROPEAN SOCIAL SERVICES

4.1 One obvious way of understanding more about PSS in Europe is to compare countries in terms of their similarities and differences. A descriptive country-by-country approach is possible but is neither sufficiently interesting nor helpful. A more analytical and structured approach is preferable and will be used here.

4.2 There has been considerable international interest in making comparisons between welfare states, especially the work of Esping Anderson (1990). He used information and data predominantly from cash benefit systems to construct models of welfare states, grouping countries according to their more-or-less common characteristics. The limitation of his approach is that PSS are excluded from his analysis because so little reliable comparative data is available on these services (see Alber 1995). However, writers such as Antonnen and Sipilia (1996) have developed his approach to include PSS, difficult though this is. It is even more problematic when trying to include countries in CEE because of their embryonic transitional stage of development post-1989.

4.3 This section now explains how comparisons of PSS in Europe can be made using a European 'models of social services' approach. There are some key questions and issues that are important here. Within the EU there is a debate on two related questions

1. Are the similarities greater than the differences in countries' PSS?
2. Should there be a policy of convergence or harmonisation of PSS in member states of the EU?

4.4 The answer to the second question is that for both political and practical reasons convergence rather than harmonisation of PSS is strongly preferred. This is even more certain in the much larger CoE which includes many countries in CEE. A European Commission paper on 'Social Protection' (2000) proposes that systems in the EU should converge on the basis of common principles, with country-specific factors making harmonisation or standardisation quite unsuitable. The same applies in the more specific field of PSS.

4.5 The first question is more difficult to answer. It is addressed in what follows on the different models of European social services and in other sections of this report. A broad response is to say that there are an increasing number of similarities (eg. policies and services to combat social exclusion) between countries – including those of the CoE – but important differences remain because of strong cultural, historical and economic factors. But it is a particularly interesting and productive question eg. what can countries learn from one another in the development of their PSS? This will apply, for example, when considering the rights and participation of PSS users.

The 'mixed economy' of personal social services

4.6 A central theme in discussions about the future for PSS in European countries is the debate about the contribution to be made by the four different social care sectors. The policy of probably all European countries is to adopt an approach in which there is a mixture of contributions, suitable for the circumstances of each country. Policies that gave a near monopoly position to the state as the supplier of social welfare and PSS have been replaced with more pragmatic approaches that allow for increased provision by the non-state sectors, both not-for profit and for-profit organisations. On the other hand, countries (eg. Mediterranean Roman Catholic) that traditionally relied upon families and NGOs to provide social care now include increased provision by the state.

4.7 Therefore, countries can be understood and compared in relation to how they construct their particular mixed economy of PSS, and how and why their approach has changed. The four PSS sectors are

1. **The informal sector** Social care which is provided freely – but not necessarily willingly - by families, friends, neighbours, colleagues. This is difficult to quantify but remains the main source of social care in all countries. In some it is a formal legal requirement eg. family care for elderly parents in France.

2. T**he voluntary non-profit sector** The range of provision is considerable including: self-help groups such as Alcoholics Anonymous; NGOs both large and small, using both paid and unpaid resources; volunteers working within and outside formal schemes. In recent years new types of not-for-profit organisations have appeared eg. Trusts.

3. T**he state sector** This includes services provided by central, regional and local government. PSS may be provided by separate PSS departments and/or as part of a larger department eg. health, social security, education.

4. **The for-profit sector** This is growing in size and importance in some countries eg. the UK. It can sometimes be difficult to distinguish between organisations in this sector and sector 2. The criterion normally used is the use made of any annual surplus in the budget.

4.8 In the pre-1989 period it was possible to add a fifth sector – Work-place social services. In communist countries it was common for enterprises to provide services such as child care and services for retired workers but post-1989 this has very substantially declined for cost reasons. It still exists, including in Western European countries, but is not sufficiently significant to count as a separate sector.

Models of European Social Services

4.9 The Antonnen and Sipilia (see above) model of European social services is adapted to group countries in the CoE according to the common characteristics of their services. This can only be suggestive and incomplete when applied to such a large number of countries (44) compared with the EU (15). Antonnen and Sipilia use data on services for children (child care) and for elderly people to construct four distinct models on social (care) services in the EU. Their models are expanded in the following discussion to include where possible non-EU countries of the CoE

1. **The Scandinavian model of public services** (Sweden, Denmark, Norway and Finland) This model has been based on the principle of universalism, with services for groups such as children at risk, people with disabilities, and elderly people readily available and paid for from general taxation. Local government plays a key role in the production and planning of PSS, with limited contributions by NGOs and a minimal role for for-profit organisations. This model has been admired as having strong advantages for service users: a good range and quantity of services; sensitivity to gender issues; and with a closer attention to users' rights than other models (eg. open access to clients records, clear definition of rights to specific services). However, this Scandinavian – or more correctly 'Nordic' – model has been modified in recent years because of economic and political factors. Universalism is not so readily accepted and there is a growing NGO services sector as part of a policy of increasing 'welfare pluralism'.

2. **The family care model** This is found in the Mediterranean countries of Greece, Spain, Portugal, Italy, Cyprus and Malta. Here there is limited state provision of services with more emphasis on the Catholic tradition of families' responsibility for care, together with that of often well-established NGOs such as the Red Cross. Wealthier people tend to use commercial services. In Italy there has been a greater supply of state services and less for-profit services than in other countries in this model.

   There is a strong feminist critique of this model because of its reliance on women as carers, and the limited availability of child care services for mothers wishing to enter the labour market. The rights of service users are not so well established. Elsewhere this model has been referred to as a 'rudimentary' model of social services (see Lorenz 1994). The term 'privatization' has also been used (see Daly and Lewis 2000) in a particular sense because of the reliance on family care.

3. **The means-tested - sometimes Beveridge - model** This is associated mainly with the United Kingdom and to some extent Ireland. Here the state increasingly withdraws from a traditional role of direct service provision, contracts with providers from other sectors, and targets services on 'problem cases', the most dependent service users, and people with limited income. For-profit service providers play an increasingly role in the system, as do NGOs. Privatization is applied to this model because of the use of for-profit organisations eg. in residential care for elderly people.

4. **The northern European subsidiarity model** (Germany, Austria, Netherlands and – less so – France and Belgium). The subsidiarity principle is especially strong in Germany and the Netherlands where services are provided mainly by NGOs, in the former by a relatively small number of very large and long-established NGOs and in the latter by many often church-based NGOs. The state plays a major role in financing the NGOs. The family also has a strong primary responsibility. There are important variations between countries eg. in France services for children is predominantly a state responsibility, less so with services for elderly people.

4.10 With the clear exception of the former communist countries in the CoE, most member countries can be accommodated within this categorisation of European social services. Is there an additional fifth model which more-or-less fits the characteristics of PSS emerging in CEE countries in this long period of transition? The short answer is that it is too soon after 1989 to be sure about this. The following main section in this report discusses some of the principal developments in and prospects for PSS in this huge and varied region.

4.11 At this stage the predominant social policy (including PSS) model emerging in the region is closest to model 4. above, a liberal/residual model based firmly on the subsidiarity principle. As the discussion below indicates, the resurgence of civil society and the associated growth of NGOs is a marked feature of social care developments in most CEE countries.

Data based comparisons

4.12 As mentioned earlier, there is a serious lack of reliable data on which to base authoritative comparisons of PSS in European countries. Alber attempted a comparison of services for children and elderly people but there were several gaps in his statistical table. Brief mention will be made here to the important progress made by Kautto (2002) in calculating 15 countries' expenditure on 'social services' compared with their expenditure on cash benefits.

4.13 Kautto's work provides an empirical account for a comparison designed to assess to what extent there are Esping-Anderson-type clusters of countries according to their expenditure on services or cash benefits. So far as was possible 'benefits in kind' equate to 'social services' as defined in this report. The table below compares countries' expenditure on benefits in kind as a percentage of

GDP both in 1990 and 1997, A second comparison is made of expenditure on benefits in kind as a percentage of expenditure on all social benefits (ie. social protection). Please refer to Appendix 1

4.14 The following are some of the conclusions drawn from this work

- The table gives some support to the idea of Nordic service states, although France was also close to this group. By 1997 the Nordic difference was less marked with France and the UK having overtaken Finland
- The four Mediterranean countries, plus Ireland and Belgium, were at the lower end of the expenditure on services scale in both 1990 and 1997
- The 'service emphasis' indicator gives a rather different picture of the countries' positioning, although there were no major changes at the lower end of the table
- 13 of the 15 countries spent more on services as a proportion of GDP in 1997 than in 1990; and 12 countries' expenditure on services increased as a proportion of total expenditure on social benefits. Italy was an exception to these trends.

4.15 Kautto's speculative conclusion from his study is that It is tempting to argue that ageing populations, an emphasis on active rather than passive measures, increased labour-force participation among women and calls for gender equality have increased the need for service provision and that this growing need has resulted in more rather than less investment in services in a large majority of the West European welfare states. Given the prognosis from different need indicators we will probably see further investments in this area (p.63)

Functions of Personal Social Services

4.16 A final element in the use of a more analytic, structured approach to understanding and comparing European PSS is to refer to the different functions or tasks that PSS systems have to undertake. Service provision is only one of such functions. An in-depth and ambitious comparison of European PSS would indicate which of the four social care sectors undertake which functions in the different countries, explaining why and how the allocation may have changed over time.

4.17 Here the main functions are listed with a brief explanation.

1. **Provision of care and support** Questions such as: to whom; in what circumstances; how; and by which sectors (see above) are for individual countries to determine. This function is central to all PSS systems.
2. **Protection** Children, elderly people and people with disabilities may be vulnerable because of parental inadequacy, abuse or exploitation by other people. Society provides protection through PSS.
3. **Regulation** As countries adopt a more decentralised mixed economy of social services an important function of the state sector in the system is to regulate the PSS 'market' eg. setting and monitoring standards.
4. **Community development and care-coordination** Given the increasing need for social care and support and the limited state-funded services available, all systems have to seek additional non-state resources and ensure the efficient coordination of those that are available.
5. **Social control** This includes the enforcement of societal norms, rules and procedures. For example, the behaviour of young offenders and some seriously mentally ill people may be seen both as not in their own interests, and as a threat to other people. Some commentators argue that social control should not be a function of social services.
6. **Social integration** In recent years considerable emphasis has been given to the widespread problem of social exclusion and the need for excluded groups to be better integrated into mainstream society. PSS are expected to play a full part in implementing policies of social inclusion.

5. PERSONAL SOCIAL SERVICES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

5.1 It is necessary to be realistic over what can be achieved in this section of the report for several reasons. These include: the size and diversity of the CEE region, with some 20 countries in membership of the CoE; the early post-1989 stage of development of PSS in the region; and the consequent modest amount of information and data on PSS in the region, compared with Western Europe (But see Munday and Lane 1998).

Three topics will be discussed here

- The background – PSS under communism
- Factors influencing post-1989 developments of PSS
- The main features and trends in PSS post-1989

Social services under communism

5.2 It is important to understand the position of PSS under communism because of the implications for developments during the prolonged period of transition post-1989. The main general features of the previous systems are outlined below but there were some important differences between countries. For example, the NGO sector is quite new in countries such as Albania and Russia, whereas in the Czech Republic there was a strong pre-1939 history of civic initiatives. Countries also varied in the extent to which they provided PSS for the most vulnerable groups. The main characteristics of the pre-1989 approach to providing social support were:

5.3 **An ideological denial of the existence of social problems** Socialist ideology denied the existence of social problems such as poverty, homelessness, discrimination and even mental illness. The 'perfect' state made such aberrations impossible. If problems did not exist then services were not needed – except in strictly defined circumstances. Most states provided very basic services for poor, disabled and elderly people. Families were expected to care for dependent members, the alternative being basic institutional provision with an almost complete absence of community based care services.

5.4 **Centrally controlled welfare paternalism** The central state through the communist party occupied a monopoly position both in the definition of people's needs and as the supplier of services. Rigid and highly bureaucratised central control were key features of the system. There was virtually no allowance for recipients' opinions and preferences.

5.5 **The suppression of civil society and non-state organisations** 'Third sector' organisations were regarded as both a threat to state control and unnecessary in that it was the responsibility of the state to define and provide for social needs.

5.6 Under communism the three main sources of help for social care needs were the state, the place of work, and the family. The place of work was a particularly important source of social services, providing day care for young children of women at work, and visiting services for sick and retired employees. The 1977 Constitution required parents to be responsible for their children's welfare and children for their elderly parents' welfare. There were some positive features of this system, particularly the child care provision enabling mothers to participate in the labour market.

Factors influencing the development of PSS in CEE post-1989

5.7 The three main factors affecting the post-1989 development of PSS are:

1 **The legacy of the past** –see above. Previous practices and attitudes towards social problems and services do not change quickly. Necessary change is sometimes resisted by 'vested interests' eg. a lack of financial and other support by government officials for new NGOs in social care. There is a serious lack of trained personnel for new services eg. social workers. Different levels of government lack experience and competence in providing PSS - there is a PSS system deficit.

2. **Economic re-structuring** The profound effects of the economic changes post-1989 are well documented and have had major implications for PSS development. The previous securities of guaranteed employment and relatively generous state support when not in work are no longer affordable in the long period of transition. National and international priorities have been to concentrate on fundamental economic and political changes, with all their painful consequences. In social policy the reform of pensions and other social insurance services have preceded the much more recent attention given to introducing modern PSS.

3. **New and severe social problems** The growth of poverty and unemployment throughout the region have had profound implications for the need for and provision of social support through PSS. In the early 1990s it was estimated that over 50 per cent of Bulgars and two thirds of Russians were in poverty, mainly due to the loss of jobs. A high priority in international assistance (eg. through the World Bank and EU) has been to help establish cash benefit and PSS systems to reduce poverty and social exclusion – see below. Other problems such as alcoholism have worsened as a consequence of these more fundamental social problems, resulting in higher rates of suicide and alcohol related deaths among men in Russia, for example.

5.8 Some groups of citizens have been particularly disadvantaged during the prolonged transitional period. Examples closely related to PSS provision are:

- elderly people;
- children at risk;
- women.

5.9 The first two groups are major users in most countries of informal (family) and formal social care services, while women are traditionally major suppliers of unpaid informal and paid formal care services. But – they also need services such as child care to enable them to be active in the labour market.

5.10 Elderly people The needs of elderly people have been a lower order priority for the emerging social services systems in many CEE countries. An earlier study by Laczko (1994) demonstrated the deteriorating quality of life for this section of the population. Either family support or basic residential care for the most dependent elderly people have continued to the main provision, with only slow developments of domiciliary services or day centres for elderly people to attend. The plight and needs of deprived children and families (eg. in Romania) have received much more attention. However, Bulgaria is just one of many examples of countries in CEE that have now committed themselves to reform of both pension provision and PSS for elderly people.

5.11 Children at risk The Unicef Report (1997) on 'children at risk' in CEE is a detailed account of the worsening situation for poor families, resulting from the economic dislocation in the immediate post-1989 years. The report showed that for children born during the transition years there has been an increased risk of entering public care. For example, in Romania, Russia and Latvia the rates of children aged 0-3 placed in infant homes have risen 35-45%, and by 75% in Estonia. Poverty has been the root cause with many parents surrendering their children to public care because they cannot afford to keep them. Countries such as Russia and Romania use the considerable volume of foreign-donor PSS assistance to address the poverty problem; increase the quantity of services eg. more trained social workers; and modernise their services for children eg. provide smaller residential homes, develop foster care services, and establish quality standards for service providers. These developments are inevitably long term.

5.12 Women in CEE In some respects the economic and welfare position of women in CEE has become significantly worse than under communism. They have suffered disproportionately from unemployment and, when in work, mothers frequently find that the child care facilities previously provided by employers have been withdrawn for cost reasons. The widespread problem of family

poverty impacts heavily upon women as mothers, especially in single parent families. In post-communist CEE the new ideology defines the place of the woman as in the home, caring for children and other dependent family members. It can be argued that her economic and welfare rights – particularly to employment opportunities and child care – were better defined and protected under the pre-1989 system.

Key features of PSS developments in CEE post-1989

5.13 Some of the main features of PSS development during the period of transition in the region are

- The emerging partnerships between state and civil society
- De-institutionalisation and the growth of community services
- Decentralisation to regional and local governments
- Professional training for social workers
- International assistance

5.14 State and civil society partnerships A critical issue for PSS development in CEE concerns the contributions to be made by both the state and civil society. Given the lack of state resources, experience and competence in PSS the contribution to be made by civil society and its agencies is seen as crucial. But what are/should be the respective contributions of the two sectors; what should be the relationship between them; how will their contributions be financed; and is there a danger of too great a reliance on the part to be played by civil society in these still embryonic services?

5.15 The rapid growth of civil society and its organisations has been an outstanding feature of the recent changes in CEE. They are increasingly active in many areas of society, including PSS, and have become a subject of keen regional and international interest. US Aid (see 'www.US Aid.gov' The 2001 NGO Sustainability Guide) provides probably the most detailed and authoritative guide to NGO development in all major sectors in CEE, with an assessment of NGOs progress according to strict criteria. There is limited intra-country and regional funding available for NGOs – with the important exception of the Soros Foundation - but international donors provide very substantial support (eg. The World Bank, the EU and individual donor countries).

5.16 Individual CEE countries now depend heavily upon NGOs to provide much needed PSS. For example, in Romania where they are needed to provide new, modern services for the many children and families at risk. To varying degrees this applies to all countries in the region. Kuti (1999) sees the differential growth of the not-for-profit sector in CEE as in line with governments' intentions to privatise large parts of public services and transform state socialist welfare systems into mixed economies. Nevertheless, obvious fiscal constraints and the continuance of traditional attitudes and expectations of the state – 'the state will provide'- hinder the growth and effectiveness of NGOs.

5.17 Kuti groups countries according to their prospects for NGO growth and sustainability

1. A few countries such as Belarus and Serbia where even freedom of association and the very existence of a not-for-profit sector are threatened;
2. A larger group in the Balkans and former Soviet republics who are very dependent on foreign aid. They are vulnerable to reduced foreign funding and need to build up indigenous NGOs;
3. In the most developed region (Visegrad countries) the main problems are similar – but more intense – to those in Western countries i.e. fiscal, economic, effectiveness, identity and legitimacy.

5.18 Despite the constraints on NGO growth there is a danger of an imbalance in the respective contributions of state and civil society in PSS development. Kuti argues that there is a danger of states using the organisations of civil society to deal with the decline in legitimacy ascribed to governments. In the PSS sphere this can be reinforced as individual countries – aided by international programmes – look to Western European countries where the state's role in PSS is changing and often declining as a direct provider of social services. But to varying degrees, in Western European countries changes to increasingly mixed economies of PSS are built upon a reasonably well-established and substantial state provider sector, whereas in CEE this is definitely not the case.

5.19 Countries are slowly working towards partnerships between state and civil society in PSS with NGOs acting mainly as providers of services with the state – centrally and locally – concentrating on regulating and, to an uncertain extent, financing service provision.

5.20 **Decentralisation and the PSS** A central element in the democratisation of former-communist countries is the process of decentralising the former highly centralised political and administrative system of government. Modern PSS require a nation-wide system of regional and/or local government units able to take responsibility for PSS at the local level. This is a major task given the previous absence of such a system.

5.21 CEE countries require and are receiving substantial foreign assistance of expertise and finance to make this transition. Russia, the Czech Republic and Bulgaria are three examples amongst many of countries receiving international aid for this purpose from the EU, the World Bank and individual countries. In Albania the World Bank's PSS development project is a comprehensive programme ranging from medium term assistance for the central government ministry responsible for PSS, through to similar aid for local authorities and newly formed NGOs in PSS.

5.22 **De-institutionalisation and the establishment of community PSS** As mentioned earlier, PSS in communist regimes were essentially large, very basic institutions for mainly orphaned children, elderly and disabled people. Hospitals for both mentally ill people and people with learning disabilities incarcerated their inhabitants in these large institutions located well away from local communities. It is now recognised that such forms of 'care' are quite unacceptable and must be replaced by networks of small residential homes, together with day centres and home-based services.

5.23 Most countries have started the process of closing old institutions and establishing community services. In doing so they rely substantially upon Western expertise and finance, with particular emphasis on training programmes for staff not familiar with the new forms of service. For example, the European Institute of Social Services is currently working with state and NGO agencies in Estonia to develop community mental health services.

5.24 **Social Work training** A very positive aspect of the development of PSS post-1989 has been the growth of social work training and practice. Formal professional training has been introduced in most countries since 1989 (Constable and Mehta 1994) with considerable assistance from international sources. The EU Phare programme was an early initiative providing financial and expertise help in the process of modernising social work training in Poland. The current World Bank social services project in Albania includes the development of the existing social work training at the University of Tirana, while another Bank project yet to be initiated in Bosnia focuses on training needs and resources at several levels.

5.25 **International assistance** It is clear from points above that international assistance in finance and expertise has been and remains essential to the introduction and growth of PSS in CEE. International assistance ranges from that of a vast number of small foreign NGOs (eg. providing homes for orphaned children) to multi-million dollar World Bank programmes – see above. At their best the smaller contributors – usually in cooperation with local personnel - provide services that otherwise cannot be afforded and are desperately needed. But at times there is evidence of wasteful duplication and a lack of coordination of similar services from various sources.

5.26 Individual Western countries also make important contributions to PSS development in CEE. For example, the UK government's Department for International Development has an extensive programme of projects in many countries, working closely with host country governments, trans-national donors and civil society. The EU has been extensively involved in social welfare programmes in CEE through various major programmes, with a recent emphasis on assistance for accession states to introduce measures to reduce poverty and social exclusion. The United Nations provides less direct assistance to individual countries, concentrating more on single country studies and reports through its organisation UNPREDEP.

5.27 The larger PSS assistance programmes adopt a total system approach, providing resources to central government ministries, regional and local government, and to NGOs. As well as working in countries, projects provide for staff to make study visits abroad to assess which service and practice models might suit their countries' circumstances. A key, difficult issue throughout is to avoid importing foreign PSS models that are unsuitable for the very different conditions in most CEE countries.

6. KEY ISSUES IN EUROPEAN SOCIAL SERVICES

6.1 The purpose of this final section is to highlight some examples of the most important issues facing the PSS in European countries early in the 21st century. Cross- referencing to earlier discussion of any issue will avoid unnecessary repetition. The writer believes there is a good consensus for this set of key issues. They are based on earlier work for a conference on 'The Role of Social Services in Sustainable Social Development' in October 2001 in Berlin; and on material in 'Social Services in Europe: Annotated Bibliography' (Anheier 2000). Naturally there are wide variations in how countries are affected by and respond to these issues, depending on factors particular to individual countries. In some cases there will be major differences between countries in CEE and Western Europe but with significant variations also within regions.

6.2 **Developing mixed economies of PSS** (see para 3.6)

This is arguably the priority issue because it is fundamental, affecting most or all other issues. In the political and economic circumstances of Europe in 2003 all countries are seeking a suitable mixture of contributions to social services by the four main sectors (para 3.7)), motivated in most cases by wishing to reduce the financial contribution of the state. The task is complicated by the need also to agree a suitable allocation of PSS responsibilities and tasks (para 3.16-17) amongst the four sectors. This issue is a particularly challenging one for countries in CEE.

Specific points mentioned by individual countries in the Anheier book included: an increase in for-profit providers (Finland); for-profit services taking over work previously done by NGOs (Spain); and questioning the limits of privatisation in social services eg. investigating child abuse (Sweden)

6.3 **Modernisation of social services**

The strict constraints on finance for PSS has resulted in an increasing trend to introduce principles and practices from private sector management into public services, including PSS. The aims are various including making PSS more cost effective, publicly accountable and committed to good outcomes for service users. The extent of the 'infiltration' of a new management culture into PSS agencies varies considerably but terms and practices such as 'quality control', 'performance indicators', 'contracting' and 'customer orientation' are becoming increasingly familiar. This is particularly so in the UK.

It is difficult yet to assess the results of this cultural shift in PSS and doubts are raised about the relevance of some modern management methods in the PSS field. Probably the advantages outweigh any disadvantages.

6.4 **Contrasting models and their underlying principles**

Two conflicting trends are evident in European countries' current approach to PSS, based on contrasting assumptions and principles. The first assumes that public resources for PSS are and will remain strictly limited and need to be carefully rationed. In the highly competitive global economy spending on social welfare has a negative impact on a country's industrial and business competitiveness. Therefore, PSS must be rationed, targeted on the most dependent and 'deserving' applicants. 'Rights' to PSS are restricted accordingly, with social workers having powers of discretion to determine eligibility.

The alternative approach is well expressed in Finland's statement in the Anheier book that "Social services expenditure is not only public consumption but is also an investment in human/social capital". There are mid to longer term benefits for society as a whole of substantial investment in PSS, making them open and accessible to all who need them. This approach is based on principles of social rights, citizenship and social inclusion and is opposed to the stigma and exclusion inherent in the restrictive approach to PSS.

Countries now face the challenge of reconciling the competing demands of these contrasting trends. The latter approach is seen as more positive and supportive of modern values such as social inclusion and social rights; but the implications for PSS of current economic policies push countries towards at least a partial adoption of the former approach. European countries face very difficult choices.

6.5 Integration with or separation from other services?

The question of whether public PSS should be organised and provided separately from or integrated with other major services remains a live issue in many European countries. A key question must be 'What arrangements produce the most positive outcomes for which service users?' but this is difficult to determine.

In CEE the norm is for care and cash (social assistance) services to be organised and provided jointly, with advantages and disadvantages. Care services can be more acceptable to users if material help is also provided; but social workers may be unable to provide a necessary counselling service because of the overwhelming need for means-tested cash assistance. In Western countries there are variations in - for example - whether social and health services are integrated or separated. Some PSS for children and families may also be provided within education services. There is limited evidence as to which arrangements work best, for whom, and in which circumstances but there a greater openness to other countries' experience on this question.

6.6 User involvement, participation and choice

As stated earlier, this report provides a background 'map' for the forthcoming CoE study of users' rights and participation in the PSS in Europe. The subject is one of the major features of European PSS in recent years, as indicated, for example, in EU countries' responses in the Anheier study. Several factors account for the strong trend in Europe towards involving users at different levels in the process of providing PSS, although with differences between countries. More broadly in societies there is the growth of consumerism and an increasing questioning of the unchallenged expertise of professionals. Welfare bureaucracies have been criticised for their unwillingness to take sufficient account of the needs and wishes of service recipients.

As a consequence, traditional 'we know best' approaches to providing PSS are being replaced by services that are more open to users involvement. There is less secrecy in the operation of agencies and a more democratic style of service provision is adopted by professional staff eg. users' rights to have access to their case files. The rights of service users are better defined eg. agencies must have published complaints systems. Increasing attention is given to these aspects in statements of service standards and formal inspection of PSS agencies eg. in the setting of performance indicators.

A specific development in changing to a user orientation is the introduction of 'client budgets' or 'direct payments' systems. Money is paid directly to the service user in cash or voucher form to enable her/him to purchase services that she/he chooses. This is particularly welcomed by people with disabilities and is a feature, for example, of the German elderly long term care insurance scheme. This type of development has major implications for the future of PSS systems and professional practice. It is viewed with a range of reactions from enthusiasm to extreme scepticism.

But there are difficulties with this trend towards greater user participation in PSS. For example, it is a field in which the establishment of legally enforceable social rights for PSS users is not straightforward. A central issue, as identified by Plant (1992), is 'how to define a set of rights against a background of scarcity, in terms of those things which are necessary to enforce them and make them a reality – whether these be hospital services, educational institutions or the police.' (p.26) The PSS can be added to this list.

Other difficulties include traditional paternalistic practices in social work and, in CEE countries particularly, bureaucratic authoritarianism. For example, in the report of an expert meeting on this subject in Frankfurt (1999) the Polish expert referred to how choice is an important issue in health and education but it is not the main issue in social services. Here, the emphasis is more on organising and providing social services to meet basic needs. Progress will therefore be understandably slower than elsewhere in Europe.

Elsewhere in Europe progress is uneven with marked differences between countries in their orientation to service users. The report on the Frankfurt meeting includes many examples of innovations in various countries. The Netherlands in particular gives a high priority in the PSS to a client orientation, with a shift in attention towards the needs of clients rather than services available. Information services provide users with an understanding of their own situation and service, and the general public with an overview of the range of PSS available. Individual services are required to set up a service users consultancy group that may also include relatives and carers.

The forthcoming CoE study will be an opportunity to assess the extent to which countries have moved from 'rhetoric to reality' in establishing enforceable rights for service users and in implementing real user participation in the PSS. The differences between countries, together with the identification of the factors accounting for differences, will be of special interest and value.

Appendix 1

Table 1 The degree of 'service approach' in Western European social protection schemes in 1990 and 1997, and country rankings (Kautto 2002)

Appendix 2

USERS' PARTICIPATION IN PERSONAL SOCIAL SERVICES: SOME FRAMEWORK QUESTIONS

It may be useful to formulate some framework questions in preparation for a Council of Europe research project on this subject. It is important that user participation at the very local level of service delivery is understood within the wider context as this may strongly influence what is found at the local level.

Questions may be addressed at three levels of enquiry. The following are just some of the many questions that may be suitable

1. The European level

- In what ways, if any, do pan-European organisations such as the Council of Europe and the European Union impact on users' participation in PSS within individual countries?
- Are there any formal charters or other quasi-legally binding arrangements that countries must subscribe to in this field?
- Is the contribution of pan-European bodies mainly to help identify and disseminate 'good practice'?
- Are there any European-wide organisations of social services users' groups?

2. The national level in individual countries

- Is there a 'culture' of customer/client/service user participation more broadly in society eg. in heath, education and other public services? Is society moving clearly in the direction of greater citizen involvement in many aspects of national life?
- Is there any national legislation or other formal requirements concerning users' involvement in PSS? For example, there might be centrally defined and inspected performance indicators that local service organisations are expected to adhere to.
- Are there any national policies on users' participation in PSS?
- Are there any national organisations of social services users' groups?

3. The service agency level

This includes governmental agencies, such as local government departments; not-for-profit agencies; and commercial enterprises

- What is the agency's overall approach to involving service users in: planning services; in the provision of services; and in the assessment/evaluation of services?
- Are there formal, written and enforceable rights of participation for service users?
- Are there participation rights for family members and other personal carers as well as for service users?
- What criteria are used for deciding what is 'good practice' and what examples are available?
- Regardless of an agency's approach to user participation, what is the 'grass roots' approach of users themselves? Which groups are particularly effective at achieving the participation they want, and how do they do this?

REFERENCES

Alber, J. (1995) 'A framework for the comparative study of social services' Journal of European Social Policy 5, 2, pp. 131-149

Anheier, H. (Ed) (2000) Social Services in Europe: Annotated Bibliography Frankfurt: Observatory for the Development of Social Services in Europe

Antonnen, A. and Sipila, J. (1996) 'European social care services: is it possible to identify models?' Journal of European Social Policy 6, 2 pp. 87-100

Constable, R. and Mehta, V. (Eds) Education for Social Work in Eastern Europe Chicago: Lyceum Books

Daly, M. and Lewis, J. (2000) 'The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states' British Journal of Sociology 51, 2 pp. 281-298

Esping-Anderson, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism Cambridge: Polity Press

European Commission (2000) A Concerted Strategy for Modernising Social Protection Brussels

George, V. and Wilding, P. (2002) Globalization and Human Welfare Basingstoke: Palgrave

Kautto, M. (2002) 'Investing in services in West European welfare states' Journal of European Social Policy 12, 1 pp. 53-65

Kuti, E. (1999) 'Different Eastern European countries at the different crossroads' Voluntas: International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations. pp.51-60

Laczko, F. (1994) Older People in Central and Eastern Europe: the Price of Transition to a Market Economy London: Help Age International

Lorenz, W. (1994) Social Work in a Changing Europe London: Routledge

Munday, B. and Lane, G. (Eds) (1998) The Old and the New: Changes in Social Care in Central and Eastern Europe Canterbury: European Institute of Social Services, University of Kent

Plant, R. (1992) 'Citizenship, rights and welfare' in Coote, A. (Ed) The Welfare of Citizens: Developing New Social Rights London: Rivers Oram Press

UNICEF (1997) Children at Risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises Florence: Unicef International Child Development Centre

Report prepared by
Brian MUNDAY (B.R.Munday@ukc.ac.uk)
Honorary Senior Research Fellow in International Social care
University of Kent
UK

Forms of user participation in planning, delivery, and evaluation of social services: good practices in the Netherlands

Floris O.P. de Boer, Head of the division Local Social Policy of the Netherlands, Ministry of Health, Welfare and Sport

Ladies and gentlemen,

"Social services" is a broad concept – even more when used in a European context. This is for instance reflected in the various National Action Plans (NAP's) to counter poverty and social exclusion dating from 2001. As you know these NAP's are currently being drawn up for the European Commission.
A broad concept of social services has also been discussed recently in the Council of Europe's work on "access to social rights" that includes also housing, employment, health and social protection services.
In the 10 minutes or so I have before me, I would like to give you some brief information on how in the Dutch, setting the person as a user, are actively involved in the planning, delivery and evaluation of social services, this with a major focus on the so-called "personal care-budget".
I hoped, that there would be time to tell something as well about social activation and about patient influence on health care, but even when I would speak very rapidly the clock would frustrate such an effort. However, if you are interested, you will find these issues in the printed version on one of the tables in the hall.

1. The personal care-budget in the Netherlands:

The health care system in the Netherlands is divided into 'cure' and 'care'. When you go to see the doctor or have to have an operation in a hospital, that's cure. When you receive support in housekeeping or when you have to stay in a special accommodation, that's care. The national insurance system that covers care is based on the so called Exceptional Medical Expenses Act. In this act, everyone who has a private health insurance or a compulsory health insurance is automatically insured as well for long-term care. The Act is being implemented by thirty-one health care offices, which are the regional representatives of the insurance companies. They negotiate contracts with care institutions and organisations. The health care offices are responsible for ensuring that the care, to which people are entitled, is indeed provided.
And right in the middle of this system the instrument of the personal budget was introduced, first in 1996. The basic idea and intention was to change the focus from supply to demand; to give the client the lead in organising his or her own care.
A personal care budget is a sum of money that a person in need of long-term care is entitled to in order to purchase the care services of his choice. After a intake-conversation and a assessment, by decision of an indication commission, the total budget is fixed. Of course the budget holder has not only rights but also obligations. To be honest: a budget holder still has to be quite smart with administration and calculation to deal with this system. He has to do some bookkeeping to be able to account for his expenses. It is therefore not suitable for everybody. So it's important to stress that clients always have a choice: Do I want care in the form of concrete services or as a personal budget?
Over the last five years the personal care budget has turned out to be a popular instrument. On December the 31st of last year 48,039 persons did make use of the possibility. A year earlier this figure was 36,582 persons. Till the 1st of April of this year there were three different types of personal budgets, one covering home care, the other intended for mentally disabled persons and a third for psychiatric services. Now these three are united. Up till the 1st of April budget-holders were not entitled to pay their individual or institutional care-providers directly. The payments were – by order of the budget holders of course – executed by the national Dutch Social Insurance Bank. Now budget holders are free to act as normal employers do, or to make use of services of the national Social Insurance Bank. So: apparently this is a success-story.
But there are some problems as well. Although with a personal budget an individual client has freedom of choice, some questions remain to be answered. For instance: who is going to provide the care required in a individual case? And when? At eight o'clock in the morning or at two in the afternoon? Where is the care to be given? At home or somewhere else? The system and the instrument allow flexible solutions for these questions. Client and care worker together can negotiate terms and prices. But the important thing is: the client is the focus of the system. After all: he is the one who pays.
The personal budget is meant to be a positive alternative to care in kind. But it happens sometimes that a client opts for a personal budget because he is not satisfied with the home care organisation. In fact that is a negative choice, he could as well address another care provider.
Like in many European countries at the moment also in the Netherlands there had been a political discussion on the future financing and operation of exceptional medical expenses. Many change reform-proposals have been brought forward, including the personal budget system. Although this discussion still continues, some of the reforms were really implemented.
Already I mentioned that since April the 1st we have only one personal budget instead of the former three. One system and no exceptions. If a client is in need of long-term care, it shouldn't matter whether the client is a paralysed elderly man or woman or a schizophrenic young person. The same rules, rights and obligations apply to them both.
How to describe, what the care budget holders are entitled to? Since the reform of April the 1st the Exceptional Medical Expenses Act distinguishes seven different functions that refer to seven categories of entitlements for persons in need for long-term care. The seven functions are home care, personal care (activities of daily life), nursing care, supporting attendance, activating attendance, treatment and accommodation. But not all seven can be accessed through a personal budget. The last two "treatment" and "accommodation" can not be obtained through a personal care-budget. The reasons are mostly technical. It is not possible, for example, to fix a price for treatment because of the divergence in supply. And we have old and new residential homes and hostels, so the same counts for the function "accommodation".

What is the overall chain of care for the budget holder of the man or woman who applies for it? First, there is need assessment, the access ticket to care. At this stage, it's still irrelevant whether a client wants care in kind or a personal budget. He needs care, and often he needs it urgently, quite apart from where he receives it or from whom.
The next step in the process for the client is to make the choice between care in kind or a personal budget. He therefore has to be informed about all the ins and outs. If a client chooses the personal budget, the regional health care office grants him a budget in accordance with his need assessment. With his budget, the client can look for a provider in some way. Agreements have to be made, specifying working hours, conditions, prices, etc. After the work has been done, the budget holder pays the care worker. The budget holder is obliged to keep accounts in order to justify expenditure. The money has to be spent on insured care under the terms of the five functions. The health care office decides whether the budget expenditure is OK or not. In exceptional cases, the personal budget may be withdrawn.
I'll give some examples of the use of the personal budget by elderly people. The personal budget for home care is by far the most popular. Almost 73 % of all budget holders receive a budget for home care. In 2001 Euro 313 million were spend on personal care budgets.
Of all the clients who receive home care, 43 % are over 65 years of age. With the help of the personal budget these elderly people are able to stay in their own home or live independently for a longer time. They can manage their own demand for care. They receive care from a person of their own choosing, within their own conditions, in a familiar environment.
The personal budget is an important instrument in the policy of changing from a focus on supply to a focus on demand. Care-provider organisations therefore have to listen to the budget holders. Since the personal budget system is reformed by April the 1st of this year in a non-bureaucratic sense we hope to reach even more people who are willing and able to take control of their own care.

2. Social activation

People with social allowances in the social activation target group typically have a combination of problems of a personal, financial or social nature that impedes social participation. The overall target group includes:

- people who are so far removed from the labour market that no other labour market instrument is currently a real option;
- people who are, or are likely to become, socially isolated;
- people who are disadvantaged.

There are many types of social activation activities. The most important are voluntary work, group activities, other socially useful activities, courses, work placement-type activities, guided learning and activities for specific target groups.
All activities that form part of a social activation programme have two important aspects in common:

- When participants are placed in a social activation programme, a case worker keeps in contact with the participant. The case worker does not leave the volunteer with a social allowance to his or her own devices. This enables progress to be monitored (on behalf of the 'client'). After all the social services department will almost always want to know how well the participant is performing and progressing in the social activation programme.
- Some participants are very well able to pursue their activities independently, while others – especially at the start – require supervision. In practice, the number of hours participants spend on these activities also varies considerably. This calls for a personalised approach on the part of the supervisors and the institutions where the social activation activities take place. Within this framework, a 'growth model' is particularly appropriate for social activation: a participant can begin with a limited number of hours and a high level of supervision, and then 'progress' to more hours, less supervision and more difficult tasks.

Most of the different organisations involved did develop target group-specific activities and have various sources of funds available for social activation. The most important sources are:

- the Local Authority Fund, which covers the normal implementation costs of the National Social Security Assistance Act and local authority welfare policy;
- the Jobseekers Employment Act (WIW) training and activation budget, which can be used to finance social activation programmes;
- European Social Fund subsidies for specific projects;
- the Unemployment Insurance Act (WW) budget for social activation of the unemployed;
- the Occupationally Disabled (Re)integration Act (REA) budget for the social activation of the occupationally disabled; and
- the financial resources available under the so-called 'comprehensive approach' policy.

Close cooperation between the organisations involved and coordination of activities are essential if optimum use is to be made of these resources.
Which success factors play a role? Many local authorities are actively promoting social activation; others are yet to make a start. Surveying the developments in the social activation field, we can pinpoint the following success factors: integrated approach, strong support base, good cooperation, a flexible range of services that are in keeping with participants' personal qualities (customisation, in fact), voluntary basis but not free of commitment and motivated consultants.

What still has to happen? Generally speaking, we can say that much has already been achieved in the area of social activation, but that much more can still be done and must be done for the social activation target group. The following are some of the priorities for the years ahead:

- The development of an overall vision for social activation at the local level. This means that local authorities, welfare organisations and other organisations involved must work together to develop a vision for social activation. Only then an optimum range of services can be developed for the target group.

- Definition of the directional role at a local level. Local authorities often play a key role, but that does not mean that they automatically assume the directional role as well.
- The improvement of the cooperation. In many areas, cooperation between social services, employment services, and welfare and care institutions can be improved, with the aim of creating an appropriate range of services and reaching the whole target group.
- The structural incorporation of social activation activities. Social activation is often organised on a project basis. Transforming it into a structural component is the next step and in many cases this step has not yet been taken.
- Expanding the consultants' and supervisors' knowledge and skills. Consultants (with employment services, social services, welfare organisations etc.) do not always have sufficient knowledge or expertise to implement social activation activities. This includes the skills relevant to dealing with the target group and knowledge of the range of social activation services.
- The development of demand-driven services. Delivery of social activation activities is still too often driven by the supply side, whereas social activation is only really effective when it satisfies genuine 'customer' demand.
- Increasing target group reach. The social activation target group consists, almost by definition, of people who are difficult to reach. The normal channels are often not adequate for recruitment and selection.
- Finding a balance between the voluntary nature of the programme and the need for commitment. Although there are many situations in which social activation cannot be made compulsory, various research studies have shown that a lack of formal commitment to a social activation programme does not help to increase its effectiveness.
- Tapping and redeploying available resources. There is often no comprehensive overview of the funds that can potentially be used for social activation purposes.

3. Patient and consumer influence on health care

The Dutch government has been working for some time to strengthen the position of the patient/consumer. The last government memorandum on patient policy had two basic themes: strengthening the individual legal position of patients and clients, and increasing the influence of the organised patient/client by funding the patient and client movement and other initiatives. This led to the necessary legal measures. Shortly after the memorandum was issued, three important Acts were passed and came into effect: the Client's Right of Complaint Act in the Care sector (WKCZ), the Medical Treatment Contracts Act (WGBO) and the Participation Act for Clients in Care Institutions (WMCZ).

In addition, regulation of the funding of patient and client organisations was improved, which made patient organisations a good deal stronger. The Patients' Fund Foundation, for example, was set up in 1996. Every year this foundation disburses money to the various national patient and client organisations. The annual amount distributed is currently more than 18 million in Euros. The foundation's responsibilities and activities were taken over on 1 January 2003 by the PGO Fund, whose aim is to help strengthen the position not only of patients, but also of the handicapped and the elderly. The foundation provides subsidies for this purpose to national patient organisations, organisations for the handicapped and senior citizens' associations.

Strengthening the legal position of the individual and increasing the influence of the organised care user were important, indispensable steps. The Acts referred to have now been evaluated and we can conclude that a solid legal foundation has been laid for reinforcing the legal status of care users. The involvement of the patient and client organisations has been quite marked in many areas – for example in the role they have played in the development of long-term agreements. At the same time, the question remains whether we can do enough to perfect these instruments.

Health care should offer people a range of effective, good quality services for which they can insure themselves for an acceptable premium and which are set out in clear agreements. The developments I have outlined will make care users want more freedom of choice and a range of services with more variety. This will put the care user in a stronger position vis-à-vis the traditionally more dominant care provider. We foresee a future in which the care provider's 'market' is not automatically guaranteed, but depends partly on the pattern of choices made by the care user or the insurer who acts on behalf of the insured and purchases or finances health care.

We wish to continue encouraging this development by further empowering and supporting care users when it comes to deciding on health care and insurance. Our policy aim is therefore to empower and/or support care users so that they are able to formulate their wishes and needs in such a way that health care providers and insurers take those wishes and needs even more into account.

Care users can be empowered in various ways. We distinguish five levels of empowerment:

1. proper legal status for care users;
2. current, accessible and reliable information that enables care users to understand the level of quality of the services offered by health care providers and health insurers;
3. independent, reliable and easily accessible sources of advice and support. Care users must, where necessary, be able to seek advice and support when deciding on their requirements and their choice of health insurance or a particular care product;
4. individual and collective purchasing power. Care users must have the opportunity to purchase health care products themselves or put together health care packages based on a previously determined budget, whether this is done through the direct intervention of an insurer or not;
5. Collective negotiating power that is representative of care users and is transparent in its dealings. If health care providers and insurers do not take the wishes and needs of care users sufficiently into account, there is then the opportunity to make customer dissatisfaction known or to make it a subject for negotiation. People can also delegate this power to organisations that represent their collective interests.

There are good developments on all these five levels. But since I did consume the time that is given to me I will leave it to this. I thank you for your kind attention.

Users participation in social assistance schemes in Romania

Carmen Ileana Manu, Head of Service, Ministry of Labour and Social Solidarity, Romania

1. National context

The reform of the social assistance system in Romania began in the early 1990s. Following the public discussion, the main strategic directions adopted by the state within the social assistance system, were especially oriented in favour of the family and children support, also having in view the improvement of the quality life of all citizens. The first legislative regulations were focused on introducing family allowances, social aids and that means tested benefits for the poorest persons and development of care services provided by residential institutions for children, disabled and elderly persons.

In Romania the transition process from the centralized economy to market economy was accompanied by negative consequences such as economical decreasing, reducing of employees and jobs, difficulties in the development of agriculture which caused that a part of the people can not any more satisfy their life necessity by their own efforts.
The present situation of poverty, the high vulnerability of more citizens to the actual socio-economical conditions generated profound expectations within the Romanian population so the state took the initiative and supports efficient measures in favor of the poorest.

In this context, social policy is faced with several major challenges:

- the need to adapt social assistance to a philosophy compatible with active labour market policies;
- promoting personal independence and family responsibilities rather than encouraging dependency on state and institutional provision;
- the need to introduce more efficient systems of management and a better targeting of existing cash benefits;
- the need for transparency, accountability and greater public involvement in social policy, notably by enhancing responsibilities of local authorities and non governmental organizations.

A more appropriately targeted system is now needed to provide the necessary safety net during transition to a market economy.

The social policies developed by the Romanian government are now oriented on a radical change concerning the matters of poverty and social exclusion. The pattern promoted is based on the balance between competition, cooperation and solidarity. To create the minimum conditions for citizens to participate effectively in the social life, it is necessary to grant enough resources in parallel with the increasing of individual responsibility.

The family allowances were set up on the basic principles of cohesion and social solidarity, having a non-contributive character and expressing a passive measures package for the children and their families.

The family allowances financed from the state budget:

- **The state allowance for children** based on the principle of universality, is granted to all children under 16 or 18 years of age if they are enrolled in one type of education established by the law. The state allowance is granted on a monthly basis, in a fixed amount, no matter the revenues of the family. For disabled children the amount of the allowance is increased by 100 %.
- **The supplementary allowance** is granted to families, who have two or more children up to 16 or 18 years enrolled in one form of education. The supplementary allowance is granted on a monthly basis, in a different amount depending on the number of the children in a family.
- **The foster care allowance for children,** is granted on monthly basis for each minor protected through placement measures.
- **The allowance for newborn children** is granted to mothers, once, for each of the first four children newborn alive. The allowance can also be granted to the legal representative of the child when the mother cannot benefit by this right.

There are other benefits such as the allowance for disabled people and pensions for blind persons, also supported from the state budget.

The present legislation also provides:

- social aids such as: emergency aids, measures for supporting people during wintertime, support for heating of dwellings, monthly social aid for wives of men performing mandatory military service if they have no or low revenues; other supporting measures for different situations or recipients such as: school supplies, in order to stimulate school attendance, granted to students in public schools, social canteens to provide food for people being in difficult situations because of their social problems or health status, payments for caregivers of disabled people, payments for residential homes of elderly persons without families and with a low income, food allowance in order to improve the quality of the diet in hostels, shelters or other centers for dependent elderly persons or persons with disabilities, financial aid for refugees who are entitled to a reimbursable aid for a period of at most 9 months;
- microcredit-programs financed through public funds and managed by credit agencies, who disburse credits up to 10,000 Euro to enterpreneurs with low financial ressources in order to promote small and family enterprises.

During the recent years, one of the Romanian government priorities was to set up proper intervention measures for the protection of children in difficult situations, starting with the implementation of programs focused on: the prevention of abandonment the development of alternative services, encouraging child care in substitute families.

In order to sustain the development of social services, the Romanian government decided to provide financial support for non-governmental organizations, from the state and local budget, giving subsidies for each assisted person, according to settled criteria established by legislation.

The present situation of poverty, the high vulnerability of more citizens to the actual socio-economical conditions determined the Romanian government to adopt and implement a new set of legislative measures.

In the year 2000, the minimum income guaranteed (MIG) was introduced as a social aid, granted to families or persons without any or with low income, being paid from the state and local budget. The guaranteed minimum income is delivered by the local councils and the amount represents the difference between the MIG levels stipulated by law in accordance with the family structure and the monthly net income of the recipients.

During January–October 2002 about 570,000 families and single persons, representing 7.3 % of the total number of families in Romania, received the minimum income guaranteed, for which the budgetary effort was about 71 millions Euro.

A new strategy of decentralization was promoted by the Romanian government starting in 2001, when the law regarding the national system of social assistance came into force.
An important element of the reform of the national system of social assistance is to increase the responsibility of local councils in order to identify the real community problems and to elaborate effective strategies in the field of social protection for children, families, elderly, disabled people, as well as any person in need.
The law is designed as a framework and establishes the principles and concepts of social assistance, the main forms of social assistance, social benefits, social services and the new administrative structure of the financial support.
The implementation of this law represents a real challenge because of the complexity of the system which means the necessity to elaborate new legislative regulations regarding the development of a network of social services all over the country, creating quality standards, establishing the criteria for the organization of social services and the accreditation of institutions for social assistance.

Another important normative act represents the law on preventing and fighting social marginalization, one of the recent initiative of the Romanian government in order to accomplish the strategic objective of the National Action Plan for Combating the Poverty and Promoting Social Inclusion. The law on preventing and fighting social marginalization is promoting concrete measures regarding the access to employment, housing, training, education, culture, social and medical assistance for people being in a difficult socio-economical situation, especially young people.

In order to respond to the real needs of the citizens, the Romanian government in August 2002 approved the objectives of the Social Program for 2002–2003.
The main provisions of this Social Program are the increasing of the state allowance amount for children, the minimum income guaranteed, minimum wages and pensions.
For the coherence of the programs concerning the fight against poverty, carried out by the central and local administration, civil society institutions, the Governmental Commission for Poverty, Prevention and Social Inclusion Promotion (CASPIS) was founded. After four years work, the Romanian government will decide on the basis of a final Report regarding the future directions of action.

CASPIS is composed by representatives from ministries and governmental agencies, representatives of the European Commission in Romania, World Bank, PNUD, UNICEF, representatives of trade unions and representatives of local authorities, experts from the academic field, as well as representatives of civil society.
The most important activity of CASPIS is to approve and monitor the National Plan of Poverty Prevention and Social Inclusion Promotion which represents an important instrument for the integration process.

The National Plan for Poverty Prevention and Social Inclusion Promoting includes objectives on short term focused on solving urgent problems during the period 2003-2004 and medium term objectives to be solved until 2012. Part of the strategic objectives of the plan are focused on:

- assuring emergency houses for homeless;
- liquidation of the street children phenomenon;
- finalizing the reform of prevention and treatment system of juvenile delinquency;
- establishing, at national and local level, a system of support for youngsters who leave the social protection institutions for abandoned children.

The government also decided on the establishment of a commission in each county, which is responsible for the elaboration of the countys “Plan for combating poverty”.

The efforts of the Romanian state to build a coherent and effective system of social assistance (beginning with education in social work) during 12 years, according to the socio-economic situation of the country, having also in view the European principles and the standards, were enormous. The reform of the system will continue, knowing well that the conditions, which have to be fulfilled in order to find better ways to accomplish the present and the future challenges of a society in full process of transition, are complex and difficult.

2. Examples of involvement and participation

The involvement and participation of people in social life has to be recognized and encouraged, in order to find solutions to solve the concrete problems of different vulnerable social groups. Therefore, the state itself has decided to support individuals, groups and communities to have more control over their lives, to have a greater voice in institutions or in community, to exercise the ability of choosing, to gain power in order to influence the decisions concerning the quality of their own life.

In the year 2000, the National Council of Elderly Persons was set up as an autonomous and consultative organ. The institutionalization of social dialogue between public authorities and elderly persons has a main objective in order to protect the rights of this category of population.

The National Council of Elderly Persons includes 8 organizations of elderly persons, representatives at the national level. Their presidents are members of the Permanent Commission. At local level, there are organized county councils of elderly persons, whose members are involved in the activities of the public administration focused on the real needs of the old persons living in each community. The representatives from central and local level work together, during the meetings of plenary sessions.

The main skills of the Council are:

• to support the governmental institutions to implement the recommendations of The World Assembly on Ageing;
• to elaborate proposals of programs concerning the quality of life of elderly persons;
• to monitor the application of the legislation and to inform the authorities about the identified disorders;
• to elaborate, in partnership with competent institutions, studies and sociological analyses;
• to strengthen the associative movement of elderly persons and their active participation in social life;
• to elaborate points of view on the drafts of legislative regulations regarding elderly persons;
• to represent elderly persons from Romania in international organizations.

Representatives of the Council have active participation in parliamentary commissions and in the board of administration of the majority health and pension agencies. They are also involved, together with governmental bodies and NGO`s, in organizing seminars or working groups to debate upon the most important problems of their generation, especially health care, social services and all the aspects related to ageing and retirement.

At the same time, all the organizations, which are members of the National Council of Elderly Persons, develop and implement punctual programs for poor and dependent old persons, such as delivering food, medication, small financial aids, support for funeral services and counseling.

In Romania, the most active and effective providers of social services are the non-governmental organizations, financially sustained by international similar organizations and working in partnership with local authorities, from where they receive subsidies. In consequence, many NGO`s are responsible for the most innovating programs in this field, therefore they offer the best examples of good practice.

Motivation Romania Foundation (MRF) grew out of a project initiated in 1993 by the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies and the Motivation Charitable Trust, a British NGO, to establish a wheelchair production workshop in Romania. To the present day, over 1,230 wheelchairs — for children, youth, and adults — have been produced and donated to beneficiaries from Romania and Moldova. MRF was legally registered as a non-governmental organization in 1995 with the mission to initiate self-sustaining projects that will enhance the quality of life of wheelchair users.

Their main achievements include:

• establishment of the Motivation Community Center for Youth and People with Special Needs;
• establishment of a second wheelchair assembly unit in Chisinau, Republic of Moldova;
• inauguration of an Active Rehabilitation Center;
• seminars and active rehabilitation camps in Romania, Moldova, Albania, Bulgaria, and Estonia;
• first Driving School for People with Motor Disabilities in Romania;
• extensive studies about the social and medical conditions of people who have suffered a spinal cord injury;
• launching of a contemporary dance program for wheelchair users;
• professional development trainings for low-income wheelchair users;
• training of a network of specialists in the evaluation, prescription, and adaptation of wheelchairs for children with cerebral palsy (CP);
• residential services for children and young people with disabilities coming from institutions;
• establishment of an Information, Communication, and Documentation Center on Children's Rights for children from the local community and children with disabilities from the area.

One of their current projects is focused on instruction and integration for people who have recently suffered a spinal cord injury.The main goal of this project is the development and implementation of a system of early, multidisciplinary intervention for the social reintegration of people who have suffered an injury of the spinal cord. By offering support for the readjustment of wheelchair users to their new condition, as well as covering the serious deficit in the existing specialized intervention services, the project will facilitate the social and professional reintegration at an early stage, right upon release from the hospital. The project's goal will be achieved by means of the following components:

• center for urodynamic diagnosis and functional evaluation;
• accessible Home Environment Simulation;
• center for information and socio-professional counseling;
• architectural adaptation module;
• adapted transportation for motor impaired people.

The National Union of the Organizations of the Persons Affected by HIV/AIDS UNOPA is an non-governmental, non-profit federation, consisting of 19 associations and foundations of the persons infected and affected by HIV/AIDS- most of them are associations of parents whose children are infected with HIV/AIDS (from Bucharest, Sibiu, Constanta, Caras-Severin, Bacau, Suceava, Iasi, Botosani, Galati, Dolj, Targu Mures, Prahova).

The federation/netwok was founded in June 2000 and its mission is to organize and to support concrete actions in concordance with the principles and the rights laid down in Human's Rights Universal Declaration and in Child's Rights International Convention.

Now, the number of the members affected by HIV/AIDS who are part of the organizations represented by **UNOPA** is 1049 and over 900 of them are children.

The main activities developed by UNOPA during the last two years have been:

- representing the member organizations in relation with local and central authorities
- advocacy and lobby interventions for the promotion and the protection of the rights of the persons in Romania who are infected and affected by HIV/AIDS (to decrease the price of the medicine drugs specific for the antiretroviral treatment, to ensure specialized treatment and health care for all the persons in Romania affected by AIDS, to create a monitoring system of the antiretroviral treatment, to initiate social protection measures and to develop social services etc.);
- active participation in the meetings of the multisectorial HIV/AIDS National Commission;
- several actions in order to promote and sustain the rights of the persons infected and affected by HIV/AIDS: public awareness campaigns;
- juridical assistance for the persons with HIV/AIDS;
- financial and technical support for the organizations, members of the Federation, in order to develop community services;
- elaborating proposals for the improvement of specific legislation;
- partnerships with national and international institutions/organizations, having in view the necessary help for initiating and implementing more effective programs;
- organization of seminars and meetings, with national and international participation.

This association has its own Charter of fundamental principles, with the following motto:

What we do without the others, without their participation, means "acting against them". This includes:

- respecting HIV/AIDS infected and affected person's right to life;
- the principle of undiscriminiation;
- the recognition of the rights of the HIV/AIDS infected or affected persons and of their organizations;
- the priniciple of solidarity;
- the priniciple of responsibility of the HIV/AIDS infected and affected persons and their organizations.

In 2003, UNOPA will implement more projects, for example:

- "Advocacy for Human Rights in HIV/AIDS context", in cooperation with UNICEF, main purposes will be: supplying objective, reliable, comparable information concerning national and international human rights (including child's rights), applicable standards in HIV/AIDS context, good practice information, statistic data and examples in order to contribute to the development of the public policies and practices in the HIV/AIDS sphere and

- directly support (food, vitamins) for all the persons affected by HIV/AIDS, project developed in co-operation with"Médecins sans Frontières" (Belgium).

In the field of social protection of HIV/AIDS infected or affected persons, the Romanian government decided to create the National Commission to survey, control and prevent cases with HIV/AIDS, formed by representatives from all ministries with concrete responsibilities and from the most important non-governmental organizations active at national level. The vice president of this commission is member of UNOPA.

The above mentioned examples are intending to present different aspects of the involvement and participation of the vulnerable groups of the population, concerning laws, policies and attitudes specific to the socio-economic realities from Romania today. Knowing that the concept of inclusion and participation is often associated with factors such as living conditions, housing standards, nutrition, health and social care, we have to realize, that the approach of the situation was influenced by the specific economical and cultural Romanian context.

The bottom-line for social inclusion – The role of new information technologies in enhancing user involvement in social services

Gunnar Tveiten, Deputy Director General Ministry of Social Affairs, Norway

1. Introductory remarks

The starting point for my presentation is that information technology (IT) has so far proved to have few implications in terms of greater user involvement in the planning, delivery and evaluation of social services. This situation stands in sharp contrast to the rapid development in the use of computer-based information technology in other fields. This year one third of Norwegian tax-payers did their taxes on the Internet or by mobile phone. Even though client participation is a basic and central value in social work, the perspectives embedded in the drive for using IT in the social sector have up to now mainly been focusing on the more administrative and cost- cutting sides of improving organisational output, rather than on user involvement. The reasons for this reluctancy are several.

Social workers at least in Norway face a number of barriers such as:

- lack of time – client participation is time-consuming;
- agency policies and pressures i.e. the „local" culture plays a vital role in how clients are viewed and treated;
- professional socialisation and norms do also play an important role;
- the bureaucratisation of social work – a norwegian study (2001) shows that the social workers spend on average only 18 % of their normal working hours in direct contact with the client.

2. Origins of the need for innovation – areas of use

The profound demographic and social changes that are affecting social services require new ways of interacting with the users. Social services and the profession of social work are in the front line of the fight against social exclusion and their role must not be limited to a passive delivery of services and cash benefits. The role of social services has to be seen in a much wider context in all European societies, providing protection and promotion of social rights to individuals and groups in danger of being socially excluded. Social services have a vital and central role to play in enhancing a participatory democracy – that is an important supplement to the traditional democratic institutions.

Therefore this current need for innovation is not rooted merely in information gathering to provide better data about the client, but stems rather from a commitment to empower users and let them have a greater say in and control over service delivery. The use of information technology can in different ways provide useful tools in establishing more participatory and user-friendly agency policies and practice.

There are at least four major areas where information technology-based tools can be proved crucial for improving the quality of services and enhancing empowerment:

1) An improved user – case manager communication and dialogue:

Social services need to become more accessible, user-friendly and open. The major barriers to such a development are both lack of information and fragmentation of information. As pointed out in the CoE report „Access to Social Rights" (2002), obstacles relating to information and communication lead to loss or delay in receiving services or benefits. Having access to appropriate and sufficient information is crucial to be able to know your social rights, as well as to know what are your obligations. The use of information technology can provide an important tool in helping people to define their own needs and can provide a starting point for a dialogue with the case worker. The aim is not to replace information and interventions provided by skilled professionals but rather to empower the client to exercise his or hers rights. Filling out claim forms or sending a request for an appointment with the case worker from the home computer, can be an important supplement to the traditional way of contacting the agency. Internet-based communication could add a new dimension to the user – case worker relationship in the follow up periods between office appointments. These are periods where the clients normally have no contact with the agency. The idea of using mobile centers opens a new world of alternative uses for people who have difficulties in accessing social services.

2) Skill-training and supervision of staff:

The concrete skills needed by social workers are crucial in any development towards greater user involvement. Social workers play the role of gatekeepers and as agents of user involvement for people in need of social services and benefits. They play a difficult, but vital role, often under time pressures, lack of staff and insufficient funding. Nevertheless, adequate and relevant on the job training is a powerful tool for improving the quality of the services. In the day-to-day practice I see four basic skills where the use of IT can be a great value:

- the ability to ask the clients about their needs and aspirations;
- the ability to listen what the clients concerns are;
- the ability to see and acknowledge the needs of the clients;
- the willingness to learn from the clients.

Information technology could in all these respects allow a much more structured and concrete way of training and supervising the staff.

3) Improved information for service managers:

The use of IT could also open a new world for managers in terms of getting a much more transparent agency. More extensive use of IT can be an important tool for monitoring and ensuring quality at all stages of service-delivery.

4) A more practice- and knowledgebased research in social services:

Information technology allows much more research on what is often called „the black box“ i.e. research that is focusing on what goes on in the user-case work interaction. This might possibly lead to better answers to what are good interventions and which interventions people lead to a better life.

3. The case of Norway

Even if the number of personal computers per capita in Norway is among the highest in Europe this does not reflect the way social services are delivered. Even if most social service authorities have installed information technology mechanisms that allow greater access to services for users and improved exchange of information, very few local services have gone so far to communicate with the clients through Internet. Business is done more or less in the traditional way with restricted opening hours, where the user has to come to the office, wait in line, ask for an appointment, fill out a form, hand it in and wait for some weeks to get an answer or get an appointment

There are however signs indicating that some major changes will happen soon with consequences for the way social services will be delivered in the future. In the autumn of 2001 the parliament asked the government to consider a stronger coordination of the three main public services and to consider integrating them into one single frontline organisation. The present system has been heavily criticised for being fragmented and inaccessible. On May 13 the Norwegian Parliamentary Assembly will discuss a white paper prepared by the Norwegian government proposing a merger between the municipal social assistance services, public employment services and social security offices into new and united front-line service on the local level. In case there is a majority in favour of this major public service reform it will have huge implications on a number of levels. A major element of the reform will be to enhance client participation and effectiveness at all stages of service delivery through the use of computerbased information technology from improved access to all kinds of information, filling out of forms, case processing and dialogue and feedback to and from clients This development must not replace the professional one-to-one contact with the case manager, but has to be implemented as tools that adds value to the dialogue between the user and the social worker .

In a few municipalities we have started some pilot projects aiming at testing a new internet based system called Q-linx in a few pilot projects. This system looks quite promising. It has been developed in Philadelphia, USA, in close cooperation with practitioners and researchers and has been tested out in Germany, Japan, Canada, as well as in the US.

4. Concluding comments and future steps

Social services systems across Europe face many challenges. One of the main challenges are at least in Norway related to the role of users in social services and their possibilities for participation. Information technology could prove to become an important additional tool for an improved dialogue with users in danger of being socially excluded.

Nevertheless, the jobs ahead of us are immense and in order to succeed we might need some building blocks, that future development has to rest on:

- User participation as a central value of social work has to be restored in social services, such a process must include both the pitfalls and advantages of information technology.
- Introducing IT must ease the bureaucratic burden of social workers. Information technology must allow more time for direct dialogue and contact with the user.
- Access to IT must also include vulnerable groups and individuals. We have to provide access where ever you live. Whether it is on the streets, in jail or at home.
- Exchange of experience, innovation and research are needed.

The Use of New Information Technologies in the Field of User Involvement in Social Services

Ani Kajander, Project Director, eConsultation for Social Services National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES) Finland

'Information Society for All' – but are the Social Services Included? Finnish Experiences

Introduction

My aim in this presentation is to look into the ways information and communication technologies (ICTs) could and are used to enhance users' participation in the planning, delivery and evaluation of social services. My focus is on the Internet and web services and also on individual clients rather than on organisations representing them.

I work at STAKES[1], the Finnish National Research and Development Centre for Welfare and Health. My own interests lie presently in the information and expertise Finnish social workers use in their job. I am head of a three-year national project[2] developing and complementing consultation services for social workers, developing networks for peer support and co-operation as well as an extensive Internet portal for easy access to relevant professional information. One of the aims of the project is to further the social workers' possibilities to participate in the planning of the Finnish social service system as well as heir say in setting guidelines for social services.

Background

Social services in Finland

In Finland, the responsibility for providing social welfare as well as health care services lies with the municipalities. There are 450 of them ranging from Helsinki with over half million inhabitants to the smallest with less than 200 inhabitants. Half of all municipalities have a population under 5000. All have local autonomy; i.e. the municipal councils make the final decisions on the quantity and quality of social services. Although the municipalities are required by law to provide social services for their residents, the legislation does not set down detailed requirements for the extent, content or method of this service provision.

Recently, however, acquisition of certain services – children's day care and some services for disabled – has become a subjective right of the client.

Most social services are provided by the municipality, but it can also purchase services for its residents from other municipalities, NGOs, non-profit and for-profit enterprises. The share of NGOs and enterprises is rising. In any case, the municipal social welfare office decides whether the client can have the service he wants and also how much he has to pay for it. There are a few private services where the municipality has no say.

Status and rights of social service users

The principles for the participation, treatment and legal rights of Finnish social service users are stated in the Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients (in force since January 2001). According to the Act, clients are entitled to receive social services of a high quality as well as a considerate and non-discriminatory treatment, from the authorities and personnel implementing social welfare. Special attention must be given to allow the client a say and, whenever possible, a choice in the social services provided. The client's right of self-determination is emphasised as well as the confidentiality of the client – service provider relationship.

The Act applies to all social services provided by both the public and the private sector.

Each municipality must have a social welfare ombudsman to assist and advise the clients, to act as an arbitrator between the client and the service provider and to help the client to file complaints. The ombudsman also monitors the client's status and rights in the municipality.

Of course, the Client Act did not introduce the idea of user participation to the Finnish social service system. It has a much longer history both in legislation and in practise. It however, strengthens the position of individual social welfare users opening them new channels for participation in the planning and delivery of their own services.

---

1) STAKES www.stakes.fi

The Finnish National Research and Development Centre for Welfare and Health is committed to promoting the well-being and health of people and to securing equal access for all to high-quality and effective welfare and healthcare services.

STAKES produces information and know-how in the field of welfare and health and forwards them to decision-makers and other actors in the field. As a centre of expertise overseen by the Ministry of Social Affairs and Health, STAKES bases its functions on research, development and information.

2) The eConsultation for Social Services Project aims to support social workers and other professionals working in the social sector by making relevant expertise and knowledge more easily and more widely available for them. The impetus for this three-year project was provided by the Finnish Ministry of Social Affairs and Health and it was launched by STAKES in September 2001.

The eConsultation project:
- gathers information, guidance documents, recommendations and examples of good practice and make them available through a national Internet portal;
- provides opportunities for professionals to set up their own networks for peer support;
- establishes a databank of consultation services available for social work;
- develops good practises for consultation and
- develops information-based ways of working.

NGOs, representing user interests, have had a marked influence on the development of the Finnish social welfare system. Traditionally, they have been the first to develop and try out new user-friendly service models and methods, which then have been adopted also by the public services. They also have their say in planning and developing public social services, both on national and municipal level.

ICT for user participation in social services

Possibilities of ICT

From experience in various public services, especially in health care, we know that information technology and especially Internet can be utilised in various ways to enhance the service user's self-determination and position as a customer. In social services, the client would benefit from, e.g.:

- information on the workings of the social welfare system and on user rights;
- information on local social services, their access criteria and availability;
- low-threshold contact to service providers for information and feedback by e-mail;
- eTransactions (e.g. applying for services, making appointments);
- self service for assessing problems and service needs, anonymous net consultation;
- peer group support (discussions, information);
- multimedia information and communication – combining text in different languages with animation, voice and symbols – for immigrants, who do not speak the local language, and for people with communication disabilities.

For NGOs the Internet opens new possibilities to advance the interests of social service user groups they represent. They can reach a wider audience for their ideas and demands. They can also contact their members and clients effectively.

What we need – Prerequisites for use of ICT

To achieve a situation where ICT is used to enhance user participation in social services on a large scale, we need:

- political and legal framework - that enables and encourages the use of ICT in user participation;
- technical infrastructure (that gives access to ICT services);
- skills and motivation for both users and personnel of social services;
- resources;
- good practice models.

Where do we stand in Finland?

Political and legal framework

At the political level, Information Society is and has been for nearly a decade very much on the agenda. In her action program, the new Prime Minister promises to speed up the transition to egovernment and the creation of electronic public services, in accordance with the previously accepted Action Plan for Government Online 2002–2003.

Inclusion of all citizens has been one of the guiding principles of governmental activities for the advancement of the Information Society, starting with 1st national IS strategy in 1994. An ICT strategy for social welfare and health care which was prepared in 1996 by the ministry for social affairs and health, also stressing inclusion of all citizens, old and young. Several large-scale projects were launched to put it into practice.

The Finnish legislation on electronic services, identification, privacy and data protection is very much up to date and internationally advanced. The use of ICT has been taken into account also in recent laws on social welfare, e.g. in the Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients. So we have a fairly good framework enabling ICT for user participation in social services.

Infrastructure

Finland has been called a laboratory of the Information Society, testing out ICT applications and systems for larger scale use. In the 1990’s it had an exceptionally advanced legal and technical framework for the rapidly growing ICT sector. Since then, Finland has lost some of its advantage, but it still figures among the top 5–6, sometimes even higher, when countries are ranked for maturity as Information Societies.

Access to Internet is at 'good European level':

- practically all municipal social welfare offices have Internet connections;
- about 80 % of social workers have PCs connected to the net;
- also NGOs, active in social welfare typically have Internet connections;
- 53 % of Finns have access to Internet at home, many others at schools and work places;
- 2/3 of all use internet at least weekly;
- the figures are lower for elderly people and for low-income households.

There is a fairly well developed network of free public access points to the Internet, e.g. in libraries. A short-term target is to have one access point for 1,000 inhabitants.

Electronic identification is not yet widely available for social service professionals, still less for service users. So it is difficult to exchange any confidential information between service provider and user.

Skills and motivation

Some social service users (e.g. parents with children in day care) do not differ from the general public in their ICT capabilities and motivation. Many disabled social service users are extremely motivated. However, people with long term social problems (poverty, unemployment, mental health, alcohol or drug abuse etc.) suffer from the digital divide. They do not have experience, training or easy access to Internet. For those who are motivated enough, there are opportunities to learn ICT skills, but that is a small minority. Activating social service users to take part in the service process is a challenge, teaching and motivating them to do that by using ICT is a still bigger challenge.

Skills and motivation of the social service personnel are crucial for utilisation of ICT in user participation. They should be able and willing to use ICT in their work and in contacts with their clients. They are also key actors in activating the clients. The situation is far from satisfactory. Most social workers and other social service personnel do not actively and successfully use the Internet to find information they need in their work. Providing information for municipal and other Internet services is too often felt to be an extra burden, not an important service for the social service clients and other citizens. But, of course, there are a growing number of young social welfare professionals with both ICT skills and willingness to use them.

Resources

When resources are allocated for building the Information Society, social services are, unfortunately, not the first on the list. There is a marked difference to health services, which are seen to be one of the core development areas in Information Society. Internet applications for social service clients are typically developed in small projects with just enough money and manpower to design and construct a new service, but with nothing for implementation and maintenance. Public financiers of social services see client services as something extra, not an integral part of the service system. There is very little commercial interest in social services and their clients.

Where are we now – client participation on the Internet

Information

There is plenty of information on social services available on the Internet, both nationally and locally. All municipalities in Finland have web portals or home pages. Their scale and quality varies from simple Internet presence to interactive portals with online services for the citizens. Nearly all of them have at least some information on social services. Most national, regional and also local NGOs have their own Internet services presenting thematic information for people who are interested in various social problems.

Interactive services

In most municipal web portals it is possible to give feedback to the local social service providers. Some portals offer e.g. application forms, which can be printed, signed and sent to the service provider. More sophisticated interactive services are still uncommon. Only in a few municipalities applications can be filled and signed electronically.

Most interactive web services connected to social services have been built by NGOs. I take just one example: Päihdelinkki – **Addiction Link** (http://www.paihdelinkki.fi) is a popular web service on alcohol consumption, drugs and all kinds of addictions. The site is intended for experts, substance abusers, their families and friends as well as for anyone interested. Within Addiction Link the viewer can participate in topical discussions, test his situation with self-assessment tools and self-help tests, read articles and other information and also ask experts about addictions.

Closing remarks

In Finland, the situation in basic Internet services for social service clients is fairly good. Information is available on the web for those who are willing and able to look for it. There are also promising examples of more advances services and practices, where ICTs are successfully used to enhance clients' participation in social services. Without strong organisational and financial support, the budding services will, however, take a very long time to cover the whole area of social services and to reach all service providers and service users.