



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Verein  
für öffentliche und  
private Fürsorge



Gemeinnütziger e.V.

# Arbeitspapiere/Working Papers

**Arbeitspapier Nr. 3**

**Prof. Dr. Rudolph Bauer**

**Soziale Dienste und spezifische  
Zielgruppen, insb. Migrant/inn/en**



**Observatorium für die  
Entwicklung der sozialen Dienste  
in Europa**

**Observatory for the  
Development of Social Services  
in Europe**

# Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Arbeitspapier Nr. 3

## Soziale Dienste und spezifische Zielgruppen, insbesondere Migrant/inn/en

Rudolph Bauer

Universität Bremen

Fachbereich 11: Human- und Gesundheitswissenschaften  
Institut für Lokale Sozialpolitik und Nonprofit-Organisationen - i.l.s.

Frankfurt am Main

Dezember 2001

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Zur Geschichte des Helfens: Europäische Helfetraditionen .....	4
2.1 Religiös-konfessionelle Helfetraditionen .....	4
2.1.1 Die mittelalterlich-christliche Helfetradition.....	5
2.1.2 Die reformatorische (lutherische und calvinistische) Helfetradition .....	6
2.1.3 Die gegenreformatorische (katholische) Helfetradition.....	7
2.2 Aufklärerisch-laizistische Helfetraditionen .....	7
2.2.1 Die liberalistische Helfetradition in England .....	8
2.2.2 Die staatsbürgerlich-etatistische Helfetradition in Frankreich.....	8
2.2.3 Die absolutistische Helfetradition preußisch-deutscher Provenienz.....	9
2.3 Helfetraditionen sozialer und politischer Bewegungen.....	9
2.3.1 Die sozialistisch-solidarische Helfetradition.....	10
2.3.2 Die antiautoritäre Tradition der selbstorganisierten Hilfe.....	10
2.3.3 Die feministischen Helfetraditionen .....	10
2.3.4 Das rassistische Hilfekonzep	11
3. Zur Geschichte der Wohlfahrt: Europäische Wohlfahrtskulturen .....	12
3.1 Wohlfahrtskultur in Frankreich: Integration zwecks Inklusion.....	13
3.2 Niederländische Wohlfahrtskultur: Inklusion durch Minorisierung.....	14
3.3 Wohlfahrtskultur in Großbritannien: Exklusion durch Ethnisierung .....	15
3.4 Deutsche Wohlfahrtskultur: Klientelisierung zwecks Ausgrenzung.....	15
3.5 Zwischenergebnis: Helfetraditionen und Wohlfahrtskulturen.....	16
4. Institutionelle Strukturen und organisatorische Formen der Sozialen Dienste.....	18
4.1 Frankreich: Integration durch Repräsentanz, Mobilisierung und Solidarität .....	18
4.2 Niederlande: Artikulation und Identitätsbildung durch Selbstorganisation.....	19
4.3 Großbritannien: Ethnisierung durch staatliche und intermediäre Dienste .....	19
4.4 Deutschland: Dominanz intermediärer Dienste der Betreuungsverbände .....	20
4.5 Fazit: Der unterschiedliche Stellenwert intermediärer Sozialer Dienste .....	21
5. Zusammenfassung: Zugangsmöglichkeiten und Folgewirkungen .....	23
6. Literatur.....	25

# 1. Einleitung

## Definitorische Vorbemerkung

„Zielgruppe“ ist ein Terminus, der im vorliegenden Arbeitspapier verwendet wird, um

- ❖ Dienstleistungsempfänger,
- ❖ Klienten,
- ❖ Nutzer sozialer Dienste und/oder
- ❖ Personen, welche Dienstleistungen in Anspruch nehmen,

zu kennzeichnen.

Während letztere Begriffe im Allgemeinen jeweils die Gesamtheit derjenigen Personen meinen, die das betreffende Angebot Sozialer Dienste<sup>1</sup> in Anspruch nehmen, beinhaltet die Kategorie „Zielgruppe“ (siehe folgendes Tableau) zum einen eine spezifische Untergruppe dieser Personengesamtheit; Zielgruppen im engeren Sinn bilden einen kategorialen Ausschnitt des gesamten betroffenen Personenspektrums. Zum anderen umfasst Zielgruppe im weitesten Sinn aber sämtliche Personen – im Folgenden exemplarisch: alle Migrant/inn/en –, unabhängig davon, ob sie aktuell die personenbezogenen Dienstleistungen<sup>2</sup> Sozialer Dienste beanspruchen oder nicht.

Gesamtheit derjenigen Personen, die Soziale Dienste	Gesamtheit derjenigen Personen, die <b>keine</b> Sozialen Dienste
in Anspruch nehmen: Nutzer, Klienten, Empfänger	in Anspruch nehmen
Zielgruppe <i>im weitesten Sinn</i> (z.B. alle Migrant/inn/en)	
Zielgruppe <i>im engeren Sinn</i> (z.B. Migrant/inn/en, die Soziale Dienste in Anspruch nehmen)	

**Tableau:** Zur Verwendung des Begriffs „Zielgruppe“

## Inhaltliche Eingrenzung

Das Arbeitspapier entwickelt aus sozialwissenschaftlich vergleichender Perspektive einen theoretischen Erklärungsansatz, der erkennen (und somit auch besser verstehen lässt), dass sich in den europäischen Ländern aus verschiedenen Gründen (v.a. historischer, politischer, wirtschaftlicher und sozialstruktureller Art) besondere Wohlfahrtskulturen entwickelt haben, die den Zugang zu den Leistungen der Sozialen Dienste in national unterschiedlicher Weise strukturieren. Am Beispiel der Migrant/innen/politik lässt sich aufzeigen, dass sich die Humandienstleistungen auf der Grundlage der nationalen Hilfetraditionen Europas sehr unterschiedlich entwickelt haben. Dieser Erklärungsansatz basiert auf dem Vergleich Sozialer Dienstleistungen für Migrant/inn/en in den Ländern Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich.

## **Inhalt und Gliederung**

Das Arbeitspapier vermittelt einen Zugang zu den europäischen Hilfetraditionen (= Teil 2). Auf dieser Grundlage werden exemplarisch die Wohlfahrtskulturen in Deutschland, den Niederlanden, Frankreich und Großbritannien vorgestellt (= Teil 3). Anschließend werden die institutionellen Bedingungen und organisatorischen Formen der Sozialen Arbeit beschrieben (= Teil 4). Damit im Zusammenhang wird deutlich, dass die Zugangsmöglichkeiten, die spezifische Zielgruppen zu den Sozialen Diensten haben, in den Vergleichsländern deutliche Unterschiede aufweisen. In der abschließenden Zusammenfassung (= Teil 5) werden die Folgewirkungen der unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten thesenförmig vorgestellt.

## **Zusammenfassende Thesen**

1. Die Zugangsmöglichkeiten<sup>3</sup> zu Sozialen Diensten, die spezifischen Zielgruppen (hier: Migrant/inn/en) offen stehen, sind in den europäischen Gesellschaften nicht die gleichen.
2. In den einzelnen Ländern der EU treffen die Zielgruppen auf institutionelle Strukturen, die spezifische Besonderheiten aufweisen.
3. Die spezifischen institutionellen Strukturen sind ihrerseits Ausdruck der jeweiligen nationalen Wohlfahrtskultur.
4. Die nationalen Wohlfahrtskulturen haben ihre Wurzeln in besonderen Hilfetraditionen, die das Ergebnis der (sozial-)geschichtlichen Entwicklung des jeweiligen Landes sind.
5. Die unterschiedlichen nationalen Zugangsmöglichkeiten zu den Sozialen Diensten haben Folgewirkungen, die bereits in der jeweiligen Wohlfahrtskultur angelegt sind und sich in ihren spezifischen Zielsetzungen zum Ausdruck bringen.

## 2. Zur Geschichte des Helfens: Europäische Hilfetraditionen

Die EU-Staaten haben sich nach außen abgeschottet. Migrant/inn/en, die auf der Flucht sind, treffen auf die geschlossenen Grenzen der "Festung Europa". Wenn es ihnen trotz größter Hürden dennoch gelingt, in eines der EU-Länder zu gelangen, um als Flüchtlinge Aufenthalt oder als politisch Verfolgte Asyl zu begehren, dann entspricht der Geschlossenheit Europas *nach außen* keinesfalls eine einheitliche Politik *nach innen*. Die Migrant/inn/en erleben Europa äußerlich geschlossen, aber nach Innen als uneinheitlich. Je nach dem, in welchem der EU-Länder sie sich befinden, bekommen sie es mit einer anderen Politik und anderen rechtlichen Rahmenbedingungen zu tun. Höchst unterschiedlich sind ferner die institutionellen Möglichkeiten, die in den einzelnen Ländern der EU bereitstehen, um Soziale Dienste für Migrant/inn/en zu organisieren.

Die europäischen Wohlfahrtskulturen, auf welche die Zielgruppen treffen, haben sich aus den folgenden Hilfetraditionen entwickelt: der religiös-konfessionellen des Mittelalters bzw. der Reformations- und Gegenreformationszeit (= 2.1), der aufklärerisch-laizistischen Hilfetradition seit dem 18. Jahrhundert (= 2.2) und jenen Hilfetraditionen, die im Zusammenhang der sozialen und politischen Bewegungen des 19. und 20. Jahrhunderts entstanden sind (= 2.3).

### 2.1 Religiös-konfessionelle Hilfetraditionen

Bei den religiös-konfessionellen Hilfetraditionen handelt es sich um folgende:

1. die mittelalterlich-christliche,
2. die reformatorische (protestantische/calvinistische) und
3. die gegenreformatorische (katholische) Hilfetradition.

Das deutsche Substantiv Hilfe geht auf das Verb "helfen" zurück. In der Bedeutung "beistehen", "unterstützen" und "fördern" meinte es ursprünglich die spontane menschliche *Zuwendung* innerhalb einer sozialen Gruppe angesichts des Zustandes körperlicher Gebrechen eines ihrer Mitglieder. Nicht zu helfen, bedeutete *Abwendung*. In Situationen der körperlichen Schwäche, der Krankheit oder einer Verletzung kam das Sich-Abwenden der anderen dem Tod oder Siechtum dessen gleich, der einer *Zuwendung* bedurfte: Schwache wurden "ausgesetzt", unheilbar Kranke wurden "sich selbst" oder „ihrem Schicksal überlassen", Verwundete "in Stich" gelassen.

Hilfe war ursprünglich gleichbedeutend mit persönlicher *Zuwendung* und unmittelbarem physischem Beistand bei körperlichen Gebrechen innerhalb des eigenen sozialen Feldes („Nächstenliebe“). Hinfällige wurden gestützt. Diese Bedeutung hat das Wort auch heute noch, wenn Menschen den körperlich-physischen Mangel eines anderen zum Anlass nehmen, ihm helfend und unterstützend beizustehen. Als Hilfe wird die Art bezeichnet, wie sich Eltern ihrem Säugling, Freunde ihrem verletzten Kameraden, Verkehrsteilnehmer einem Unfallopfer, Ärzte sich ihren Patienten und das Personal von Einrichtungen sich Behinderten oder Pflegebedürftigen zuwenden.

Heute hat das Wort "Zuwendung" - ebenso wie das Wort "Unterstützung" - eine weitere Bedeutung: Es meint nicht mehr nur den persönlichen Beistand bei körperlichen Schwächen und physischen Gebrechen oder psychosomatischen Leidenszuständen, sondern auch Zu-

wendungen materieller Art, d.h. Sach- oder Geldleistungen ("materielle Zuwendungen", "finanzielle Unterstützung"). Die zusätzliche Wortbedeutung von Hilfe als materieller Zuwendung und finanzieller Unterstützung entwickelte sich, nachdem - neben und zusätzlich zu den natürlichen Unterschieden in der körperlicher Konstitution der Menschen - in den Städten tiefgreifende soziale Unterschiede entstanden waren. Hier setzte die mittelalterlich-christliche Hilfetradition des Almosengebens und der frommen Stiftungen ein.

### **2.1.1 Die mittelalterlich-christliche Hilfetradition**

Die mittelalterlich-christliche Hilfe ergänzte die (zwischen-)menschliche Form der Zuwendung gegenüber den schwächeren Mitgliedern der Gemeinschaft zunächst um den Aspekt der materiellen Zuwendungen an diejenigen Schwachen, die der engeren sozialen Gemeinschaft nicht angehörten, aber mitgläubige "Brüder in Christo" waren. Als fremden Pilgern und Kreuzfahrern wurde ihnen Beistand zuteil, indem sie als reisende Gäste aufgenommen und gepflegt wurden, wenn sie nach entbehrlicher Wanderung erschöpft oder nach langer Fahrt geschwächt der Rast und Stärkung bedurften. Die mittelalterlichen Xenodochien, Vorläufer der späteren Siechen-Hospitäler und Kranken-Hospize, waren ursprünglich Fremdenherbergen, die für das Wohl der Fahrenden - für ihre Wohl-Fahrt - sorgten: durch menschliche Zuwendung bei der Ankunft, materielle Unterstützung während des Aufenthalts und materielle Zuwendungen bei ihrer Abreise.

Die Xenodochien gingen aus mildtätigen Stiftungen hervor, die materiellen Zuwendungen an die mittellosen Reisenden waren mildtätige Almosen. Wenn die Fahrenden - aus welchen Gründen auch immer - weiterhin an dem Ort verweilten, wo man sie als Gäste aufgenommen hatte, waren sie für den Rest ihres Lebens zugleich mittellos und als Besitzlose arm. Sie bedurften weiterer Hilfen durch milde Gaben und Almosen.

Den Armen mildtätige Almosen zu reichen, galt als eine Tugend der christlichen Barmherzigkeit und Nächstenliebe. Das Almosengeben war Ausdruck der religiösen Glaubenserwartung der Besitzenden, dass ihnen im Jenseits reichlich entgolten wird, was sie an diesseitiger Wohlfahrt den Armen tugendhaft zuteil werden ließen. Zum anderen verdankte die Almosengabe sich der theologischen Rechtfertigung von Besitzlosigkeit und Armut, die ebenso wie der Reichtum als Zeichen eines gottgegebenen gesellschaftlichen Standes galten. Bettel- und Krankenpflegeorden waren neben dem Almosen und frommen Stiftungen ein zusätzlicher, institutioneller Ausdruck des mittelalterlich-christlichen Hilfeverständnisses. Das Kriterium für die Tugendhaftigkeit des Reichen war seine regelmäßige Almosengabe für die Armen. Letzteren zu helfen, sicherte den Reichen nach ihrem Ableben auch im Jenseits - "im Himmel" - den besseren Platz der Tugendhaften.

Aus der theologisch legitimierten und religiös motivierten Tugendhaltung des Almosengebens der Besitzenden erwuchs die ständisch-korporative Hilfetradition "guter Werke" für die Armen. Das Almosen wurde "um Gottes Lohn" erbracht und hatte seinen sozialgeschichtlichen und religiösen Ursprung darin, durch den Beistand für die Wohl-Fahrt der Armen, fremder Pilger, Ordensleute, Scholaren und Kreuzfahrer, zur eigenen Wohl-Fahrt ins jenseitige Paradies beizutragen. Die Stiftungen zielten darüber hinaus vor allem darauf ab, die Hinterbliebenen der Zunftangehörigen zu versorgen.

### 2.1.2 Die reformatorische (lutherische und calvinistische) Hilfetradition

Im Zuge der Reformation ging das Gebot der Tugendhaftigkeit, welches die Besitzenden im Mittelalter gesellschaftlich in die (Almosen-)Pflicht genommen hatte, auf die Nichtbesitzenden über. Nicht mehr die Tugend der Gebenden, sondern die der Nehmenden wurde zum Prüfstein. Es begann sich jene protestantische und calvinistische Hilfetradition zu entwickeln, die eine strenge Unterscheidung und Auswahl traf zwischen den tugendhaft "verschämten" und - analog dazu - den tugendlosen, "unverschämten" Armen. Die besitzenden Gemeindemitglieder wurden angehalten, die Armen nicht mehr unmittelbar durch Almosen und "milde Gaben" zu unterstützen, sondern ihre Geldspenden dem „Gemeinen Kasten“ anzuvertrauen, der von den Diakonen des Gemeindegrenzes verwaltet wurde. Die "Untugend" der schamlosen Straßenbettelei wurde verpönt, verboten und unter Strafe gestellt. Die „verschämten“ Armen durften indes darauf vertrauen, dass ihnen Gaben aus der „Kasten“-Sammlung zuteil wurden.

Statt ihr Almosen direkt an die Bedürftigen zu geben, waren die besitzenden Gemeindemitglieder gehalten, in den "Gemeinen Kasten" zu spenden. Die Spendenergebnisse aus der Gemeindegeldkollekte wurden dann den "verschämten" Armen der Parochie von den eigens dazu bestellten Diakonen zugeteilt und persönlich übergeben. Ob die Armen einen frommen Lebenswandel in tugendhafter „Scham“ führten und sich dadurch der Gemeindegaben würdig zeigten, wurde peinlich und regelmäßig überprüft. Die Hilfe wurde verweigert, wenn sich herausstellte, dass die Hilfeempfänger sich dem neuen Tugendgebot der schuldhaften Scham, Arme zu sein, nicht beugten und es daran fehlen ließen, fromm und zurückgezogen ("verschämt") zu leben. Als Besitz- und Rechtlose abgewiesen und als "Rettungslose" ausgegrenzt, waren sie zur Bettelei gezwungen. Als Bettelnde aber wurden sie verfolgt, bestraft oder vertrieben.

Indem sie sich auf den Straßen und in der Fremde durchschlagen mussten, wurden sie zur neuen Klasse der fahrenden und herumziehenden Bettler. Da sie sich zumeist, um zu überleben, auch in Banden organisierten, bestätigten sie nachträglich jenes Bild der Fremden, das die Besitzenden von ihnen vorgefertigt hatten. Zu sittlich "Verdorbenen" gestempelt und zu "Zigeunern", Fahrenden, Landstreichern, Kriminellen, Verwahrlosten, Prostituierten oder Trinkern gemacht, wurden sie in späteren Jahrhunderten zum Hilfe-Objekt christlicher "Rettungsbewegungen" und der "Inneren Mission".

Die reformatorische Hilfetradition hatte demnach zwei Erscheinungsformen: eine paternalistisch-erzieherisch beaufsichtigende und eine etikettierend pönalisierende. Der paternalistisch-beaufsichtigende Zweig dieser Hilfetradition wirkte inklusiv und unterwarf die Kategorie der am Ort lebenden "verschämten" Armen der subtilen, aber regelmäßigen erzieherischen Überprüfung und Kontrolle. Die Ortsarmen hatten „Scham“ zu zeigen, d.h. sich im Bewusstsein ihres gesellschaftlichen Status als Arme zu schämen. Der etikettierend-pönalisierenden Zweig bewirkte eine soziale Ausgrenzung. Sie bediente sich der Hilfeverweigerung einerseits und der Bettelverbote andererseits. Die Armut der ortsansässigen, später zumeist ortsfremden Bettler wurde als Folge schuldhafter Sünde und als Zeichen eines selbstverschuldeten, weil unsittlichen Lebenswandels interpretiert.

Als sittlich im moralischen Sinn galten diejenigen Ortsarmen, die sich persönlich ihrer sozialen Lage schämten. Das Schuldbekenntnis der ortsansässigen "verschämten" Armen entlastete die Reichen von ihrer Schuld am Entstehen der Armut und von ihrer Verantwortung

gegenüber den Armen. Armut war nicht mehr, wie im Mittelalter, ein unabänderliches gottgegebenes Schicksal, sondern arm zu sein galt als selbstverschuldet, d.h. als eine in bußfertiger Scham zu tragende Verfehlung des einzelnen.

Als Hilfe *gegen* die Armut der ortsfremden Bettler fand die diakonische Hilfe *für* die Armen ihre obrigkeitliche Ergänzung im Erlass von Bettelverboten und in Gestalt disziplinierender Strafen. Um sich der Fremden zu erwehren, wurde die Strafverfolgung der nicht ortsansässigen Bettler zum Akt der bürgerschaftlichen "Selbsthilfe" seitens der Besitzenden und Reichen. Die Bettelvögte spürten die bettelnden Fremden auf, sperrten sie ein, verwiesen sie aus der Stadt oder brachten sie in den Arbeitshäusern unter, welche zu dieser Zeit in den größeren Städten gebaut wurden, um aus der Not einen Gewinn zu schlagen. Diese Form der "Hilfe" diente der Züchtigung und Disziplinierung der Armen. Im übertragenen Sinn "half" sie den Besitzenden zur Rechtfertigung und weiteren Anhäufung ihres Reichtums sowie zur gesellschaftlichen Ächtung derjenigen, die sich weigerten, sich den gesellschaftlichen Verhältnissen unter zu ordnen.

### **2.1.3 Die gegenreformatorische (katholische) Hilfetradition**

Die soziale Gefolgschaft und Subordination der Armen war auch ein wesentliches Ziel derjenigen Hilfetradition, die sich im Zuge der katholischen Gegenreformation entwickelte. Der mittelalterliche Brauch der Mildtätigkeit und des Almosengebens blieb in den katholischen Gegenden zwar weiterhin erhalten, wurde aber ebenfalls institutionalisiert. Ordensleute sammelten für sich und die Armen milde Gaben und Geldspenden, die dann an den Klosterpforten als Wegzehrung für Wanderer und Speisung der Armen weiter verteilt wurden. Diese Form der mildtätigen Hilfe klientalisierte die Besitzlosen und zwang sie, solange sie noch rüstig waren, zu einer unbehausten Existenz. Den Armen im Alter oder bei schwerer Krankheit standen Armen- und Siechenhäuser offen, den Kindern der Armen, wenn sie ausgesetzt wurden, Findel- und Waisenhäuser.

Die gegenreformatorische Hilfetradition bewahrte Elemente der mittelalterlichen Zuwendung, beschränkte diese aber auf Orte wie Klöster und Anstalten. Die Hilfe wurde vom sozialen Alltag getrennt. Die Armen blieben unbehauste Kostgänger oder wurden ausgegrenzt und anstaltsförmig verwahrt. Aus dieser Form der klösterlichen und kirchlichen Zuwendung entwickelte sich jene Art der gesellschaftlichen Abwendung, welche zur sozialen Verwahrlosung der Armen führte, indem sie deren Versorgung bzw. Verwahrung den kirchlichen Orden und der Geistlichkeit anheim stellte bzw. dem frommen Apparat zur Erziehung und Züchtigung überließ.

## **2.2 Aufklärerisch-laizistische Hilfetraditionen**

Seit dem 18. Jahrhundert erlangten in Europa aufklärerisch-laizistische Hilfetraditionen an Bedeutung. Die damals entstandenen Ansätze sind Ausdruck eines komplexen Prozesses der beginnenden Modernisierung in Form der Industrialisierung und Urbanisierung sowie der Entstehung von Nationalstaaten. Die neuen Wohlfahrtskonzepte bildeten ein Gegengewicht zu den metaphysisch legitimierten, religiös-konfessionellen Hilfetraditionen. Sie lassen sich – im Unterschied zu den letzteren – unverkennbar bestimmten europäischen Ländern und Staaten zuordnen, die in ihrer Geschichte jeweils unterschiedliche Entwicklungslinien ver-

körpern: England mit seiner sehr frühen Entwicklung der kapitalistischen Produktion, Frankreich mit seinem revolutionären Aufbruch von 1789 und Preußen-Deutschland mit einem obrigkeitsstaatlich-absolutistischen Herrschaftsstil.

Als aufklärerisch-laizistisch können die folgenden Hilfetraditionen bezeichnet werden:  
liberalistische in England,  
staatsbürgerliche in Frankreich und  
die absolutistische Hilfetradition preußisch-deutscher Provenienz.

### **2.2.1 Die liberalistische Hilfetradition in England**

England gilt als Ursprungsland des industriellen Kapitalismus. Liberalistische Ideen, wie sie dort Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts durch Adam Smith, Jeremy Bentham, Godwin, Townsend, Burke, Malthus und Ricardo verkündet wurden, hatten sich bereits im 17. Jahrhundert angedeutet: in Gestalt der Quäkerphilosophie von Lawson und John Bel- lers, bei John Carry und John Locke (vgl. Polanyi 1995, S. 149 ff.). Im Übergang zum 18. Jahrhundert wurden auf der Grundlage dieser moralphilosophischen Ideen institutionelle Konzepte propagiert, darunter am bekanntesten das Modell der *National Charity Company*, entwickelt von Jeremy Bentham.

Bentham wandte sich gegen jede Form von Almosen und sonstige Zuwendungen an die Armen. Sein Konzept von gesellschaftlicher Moral war streng rationalistisch, anti- metaphysisch. Er schlug vor, ein nationales Netzwerk von Arbeitshäusern einzurichten. Die *Workhouses* entsprachen architektonisch dem Prinzip des Panoptikums. Ihre Verwaltung sollte zentralisiert erfolgen. Grundgedanke der auf Bentham zurückgehenden Zweiges der englischen Hilfetradition, die sich in Gestalt öffentlicher Institutionen allerdings nur zögernd herausbildete, ist die gesellschaftliche Exklusion der Armen. Als stigmatisierte Gruppen wurden die Armen kollektiv marginalisiert und kaserniert. Die Hilfebedürftigen wurden zum Objekt eines eigens geschaffenen Kontrollsystems, das vor allem privat organisiert war und sich später in Gestalt der *Charity Organisation Societies*, der *Philanthropic Agencies* und des *Settlement Movement* philanthropisch ummantele.

Wesentliches Element der liberalistischen Hilfetradition in England war der Gedanke, dass Philanthropie sich als Instrument eignet, Exklusion und soziale Unterschiede kollektiv fest- zuschreiben, zugleich aber in einer für die Gesellschaft erträglichen Weise abzumildern. Im Einklang mit dem politischen und dem ökonomischen Liberalismus setzte die britische Hilfe- tradition auch besonders auf die Selbsthilfe der Opfer des gesellschaftlichen Wandlungspro- zesses. Die Armen sollten sich selbst helfen, und die bürgerliche Gesellschaft sollte ihnen zu diesem Zweck geeignete, aber jederzeit auch von oben kontrollierbare institutionelle Formen zur Verfügung stellen.

### **2.2.2 Die staatsbürgerlich-etatistische Hilfetradition in Frankreich**

Die staatsbürgerlich-etatistische Hilfetradition in Frankreich geht historisch auf das Revolu- tionsjahr 1789 zurück. "Die in Frankreich vorherrschende egalitäre und universelle republi- kanische Ideologie betrachtet die Zugehörigkeit zur Nation als wichtigstes Prinzip." (Tribalat 1996, S. 90) Dieser Grundsatz beinhaltet ein inklusives Hilfeverständnis, das jede/n einzel-

ne/n - ob reich oder arm - primär in ihrer/seiner staatsbürgerlichen Rolle als politisches Mitglied der Nation wertet. Der Grundsatz der staatsbürgerlich-politischen Zugehörigkeit zur Nation gilt in Frankreich prinzipiell auch gegenüber Bürger/inne/n mit ursprünglich anderer ethnischer Herkunft.

Frankreichs staatsbürgerliche Hilfetradition ist aufgeklärt-laizistisch. Sie lehnt kirchlich-konfessionelle, religiöse oder sonstige metaphysisch-weltanschauliche Begründungen des Helfens weitgehend ab. Der Unterschied zwischen Arm und Reich wird durch den Grundsatz der staatsbürgerlichen Gleichheit einerseits ideologisch - im Sinne des französischen Nationalverständnisses - dementiert. Andererseits werden Armut und Reichtum als gesellschaftliche Herausforderungen begriffen, die Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung sind und nach politischen Lösungen verlangen.

### **2.2.3 Die absolutistische Hilfetradition preußisch-deutscher Provenienz**

Die absolutistische Hilfetradition Deutschlands manifestierte sich historisch im Begriff des preußischen, für die gesamte Wohlfahrt jedes einzelnen der Untertanen verantwortlichen "Policeystaats" (vgl. Dorwart 1971). Der mit starken Kontroll- und Sanktionselementen durchgesetzte Hilfeansatz des obrigkeitlichen Absolutismus bestand nach der Reichsgründung von 1871 fort und gewann im Deutschen Reich - zunächst vor allem unter Bismarck - gesamtstaatliche Bedeutung. Das hoheitliche Hilfekonzept wirkt in Gestalt der sozialstaatlich regulierten Hilfe durch Versicherung bis in die Gegenwart fort.

Im Unterschied zur inklusiven *staatsbürgerlichen* Hilfetradition in Frankreich erweist sich die deutsche Hilfetradition als Mittel der gesellschaftlichen Ausgrenzung und Spaltung. Sie hebt nicht die politisch-partizipative Bürgerrolle hervor, sondern betont die Untertanenrolle der *Staatsangehörigkeit*.

In ihrer obrigkeitsstaatlichen Verwurzelung privilegiert die absolutistische Hilfetradition die deutschen Staatsangehörigen im abstammungsrechtlichen Sinne des *jus sanguinis*. Umgekehrt grenzt es Nichtdeutsche als nicht staatsangehörig grundsätzlich aus und errichtet zugleich hohe Barrieren für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Armut in Deutschland erhält somit mehrere "Gesichter": ein erwerbstätiges und ein arbeitsloses, ein männliches und ein weibliches, ein inländisches und ein ausländisches. Die daraus sich ergebenden Spaltungen der Armutspopulation in zahlreiche Gruppen erschwert politische Gesamtlösungen des Armutproblems.

## **2.3 Hilfetraditionen sozialer und politischer Bewegungen**

Seit dem 19. und im 20. Jahrhundert haben sich - neben den auf das Mittelalter und die Reformationszeit zurück reichenden religiös-konfessionellen und den im 18. und beginnenden 19. Jahrhundert wurzelnden aufklärerisch-laizistischen Hilfetraditionen - neue Konzepte entwickelt. Deren Besonderheit ist die ursprüngliche Verankerung in sozialen und politischen Bewegungen. Es handelt sich um:  
die sozialistisch-solidarische,  
die antiautoritär-selbstorganisierte und  
die feministische Hilfetradition.

Erwähnt werden muss in diesem Zusammenhang auch das rassistische Hilfskonzept.

### **2.3.1 Die sozialistisch-solidarische Hilfetradition**

Die sozialistisch-solidarische Hilfetradition entstand in und aus den Reihen der Arbeiterbewegung. Ideelle Grundlage des Hilfeverständnisses der Arbeiterbewegung war das Prinzip solidarischer Gegenseitigkeit auf der Grundlage gemeinsamer Klassenerfahrungen des Proletariats. Ursprünglich verstand die sozialistisch-solidarische Hilfe sich als klassenspezifische Selbsthilfe, unabhängig von staatlichen Maßnahmen, zum Teil sogar in Ablehnung derselben.

Im Rahmen der Arbeiterbewegung sowie ihrer gewerkschaftlichen, genossenschaftlichen und Selbsthilfe-Organisationen entstand im Umfeld sozialdemokratisch-reformerischer und kommunistisch-revolutionärer, zum Teil aber auch christlich-konservativer Leitgedanken eine (klassen-)solidarische Hilfetradition mit teils nationalem, teils aber auch internationalem Anspruch.

### **2.3.2 Die antiautoritäre Tradition der selbstorganisierten Hilfe**

Die antiautoritäre Hilfetradition hat ihre Vorläufer u.a. in der gegen Ende des 19. Jahrhunderts entstandenen Jugendbewegung. Deren Konzept der Selbstorganisation und Selbstverwaltung erfuhr während der späten 60er und der 70er Jahre dieses Jahrhunderts eine antiautoritär gewendete Wiederbelebung in der Bundesrepublik und den meisten europäischen Ländern. Motiviert durch die Abkehr von den traditionellen Hilfskonzepten verstanden sich die selbstorganisierten Ansätze der verschiedenen Bewegungen als praktische Kritik am Bestehenden.

Aus der Schüler-, Lehrlings- und der Studentenbewegung entwickelten sich politische Initiativen (z.B. Basisgruppen, anti-imperialistische Organisationen, selbstverwaltete Jugendzentren), selbstorganisierte Projekte (z.B. Kinder- und Schülerläden, Gesundheitsläden) und autonome Alternativen (z.B. Autonome Frauenhäuser), die in ihrem Selbstverständnis Teile der gemeinsamen (Selbst-)Hilfetradition antiautoritär-selbstorganisierter Bewegungen sind.

### **2.3.3 Die feministischen Hilfetraditionen**

Aus der Frauenbewegung vor und nach dem 1. Weltkrieg sowie aus ihren unterschiedlichen Richtungsansätzen – eines bürgerlichen und eines proletarischen Flügels – haben sich verschiedene Zweige einer feministischen Hilfetradition entwickelt, die in den 70er / 80er Jahren erneuert bzw. weiter entwickelt wurden (siehe u.a. die Bewegungen gegen den § 218).

Das feministische (Selbst-)Hilfeverständnis beruft sich zum einen auf die parteiliche Gegnerschaft zum Patriarchat. Es bekämpft dessen etablierte Strukturen, die bestimmend auf die gesellschaftlichen Institutionen von Ehe und Familie, Schule und Arbeitswelt einwirken. Zum anderen erhebt es den Anspruch gesellschaftlicher Emanzipation der Frauen bzw. die Forderung nach Gleichberechtigung und gesellschaftlicher Gleichstellung der Geschlechter.

Die Frauenbewegung hat – ähnlich wie die Jugendbewegung und die antiautoritäre Sozialbewegung – Hilfeansätze der Selbstorganisation und Selbstverwaltung entwickelt. In Teilen bezog sich die Frauenbewegung allerdings auch auf die Hilfetradition der "geistigen Mütterlichkeit", die in Deutschland zu Beginn dieses Jahrhunderts nicht unwesentlich auch zur Begründung der Hilfekonzepte Sozialer Arbeit beigetragen hat.

#### **2.3.4 Das rassistische Hilfekonzept**

Die Hilfetradition der "geistigen Mütterlichkeit" hatte sich geschichtlich als wenig immun erwiesen, als in den 30er Jahren mit der nationalsozialistischen Bewegung ein rassistisches Hilfekonzept als herrschende Sozialideologie sich durchsetzte. Diese Hilfetradition entstand und wiederbelebt sich im Rahmen sozialdarwinistischer, faschistischer, nationalistischer und fremdenfeindlicher Bewegungen. Sie beruht auf dem ideologischen Leitgedanken, dass Hilfe nur denjenigen zu gewähren sei, die zur "eigenen Rasse", zum "eigenen Volk", zur "eigenen Nation" gehören. Umgekehrt sei Hilfe all jenen zu verweigern, die als fremd, andersartig und minderwertig gelten oder als nicht-zugehörig und „lebensunwert“ etikettiert werden.

Der Rassismus ist die extremste Form einer menschenverachtenden Hilfskultur der Exklusion. Da sie die Ausrottung der "Andersartigen", "Fremden" und „Lebensunwerten“ propagiert und vor ihrer Vernichtung nicht zurückschreckt, fällt es schwer, sie uns als eine der realen Erscheinungsformen der Perversionen von Hilfe bewusst zu machen.

### 3. Zur Geschichte der Wohlfahrt: Europäische Wohlfahrtskulturen

Verglichen mit den historisch überlieferten Hilfetraditionen haben diejenigen der zeitgenössischen politischen und sozialen Bewegungen bisher noch keine allzu tiefen Spuren im Hilfeverständnis und in der institutionellen Struktur der Hilfesysteme (einschließlich ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen) hinterlassen. Sie vermochten es nur in Ansätzen, die verfestigten Hilfetraditionen der europäischen Staaten zum Tanzen zu bringen. Doch gibt es immerhin Anzeichen dafür, dass auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Selbstorganisation gegenwärtig Vorstellungen und praktische Beispiele von menschlicher Zuwendung entwickelt werden, die sich von den überkommenen Formen und Hilfetraditionen enger konfessioneller Bindungen und nationaler Systeme lösen: offen für die Situation und Nöte der „Zielgruppen“, etwa der Migrant/inn/en.

In Europa existieren aktuell vielfältige konzeptionelle und institutionelle Ansätze, mit denen die Soziale Arbeit auf die gesellschaftlichen Prozesse und Sozialen Probleme antwortet. Beispielsweise verweisen die Unterschiede der Migrant/inn/enpolitik in den einzelnen europäischen Staaten auf historische Wurzeln und kulturelle Faktoren. Eine vergleichende Analyse der auf den jeweiligen Hilfetraditionen basierenden Wohlfahrtskulturen erlaubt es, die spezifische sozialgeschichtliche Eingebundenheit des beruflichen Handelns der Sozialen Arbeit sowie ihrer national beschränkten Zielsetzungen und Methoden zu erkennen.

Der folgenden Darstellung der nationalen Wohlfahrtskulturen liegen die Überlegungen zu Grunde,

- erstens, dass jede Hilfe einen Anlass (Ausgangspunkt) und einen Zweck (Zielpunkt) hat, und
- zweitens, dass sich die Hilfe bestimmter institutioneller Mittel und organisatorischer Formen bedient, um zu „gelingen“, d.h. um vom Ausgangspunkt (Anlass) zum Endpunkt (Zweck) zu gelangen.

Nachfolgend werden deshalb, unterschieden nach Anlass und Zweck der Hilfe, einzelne Wohlfahrtskulturen systematisch analysiert und dargestellt – der gebotenen Kürze halber exemplarisch beschränkt auf die Migrant/inn/enpolitik in Frankreich (= 3.1), den Niederlanden (= 3.2), Großbritannien (= 3.3) und Deutschland (= 3.4).<sup>4</sup> Es folgt eine Zusammenfassung (= 3.5), an die sich Teil 4 über die institutionellen Bedingungen der Sozialen Arbeit in den genannten Ländern sowie über die entsprechenden organisatorischen Formen der intermediären Dienste anschließt.

Systematisch lassen sich die Wohlfahrtskulturen der europäischen Staaten zum einen dahingehend unterscheiden, ob sie den Anlass zur Hilfe vorrangig in der persönlichen Notlage eines einzelnen Individuums sehen oder ob sie die kollektive Bedarfssituation einer bestimmten Gruppe von Personen zum Ausgangspunkt für Hilfeleistungen nehmen. Zum anderen kann eine systematische Unterscheidung der Konzepte dahingehend getroffen werden, ob die jeweilige Hilfekultur eines Landes darauf abzielt, Menschen, die einer Hilfe bedürfen, vor allem abzusondern und auszugrenzen (Konzept der Exklusion), oder ob dadurch eher eine Integration dieser Menschen bezweckt werden soll (Konzept der Inklusion).

Im Zusammenhang bestimmter Zielgruppen stellt sich somit einerseits die Frage nach dem Handlungszweck: Inklusion vs. Exklusion. Andererseits ist die Bestimmung des Hilfeanlasses zu klären: Reagiert Soziale Arbeit auf das einzelne Mitglied einer Zielgruppe und auf

dessen besondere individuelle Situation, oder bezieht sie sich auf die Zielgruppe insgesamt, d.h. auf eine soziale Einheit, deren gesellschaftliche Lage kollektive Gemeinsamkeiten aufweist? Anders gefragt: Wird die Hilfe individualisierend jeweils der einzelnen Person zuteil? Macht die Soziale Arbeit in erster Linie das Individuum zum partiellen Adressaten von Leistungen, weitgehend unabhängig und losgelöst von der Gruppe oder dem sozialen Kontext, in dem die betreffende Person sich sonst noch befindet? Oder ist die Gruppe bzw. der soziale Kontext bestimmender Anlass sozialarbeiterischer Intervention? In letzterem Fall wäre dann zusätzlich noch zu unterscheiden, welche besondere Kategorie zur Bestimmung des Kollektivs verwendet wird: das Herkunftsland, die ethnische Zugehörigkeit, das religiöse Bekenntnis oder Merkmale wie Geschlecht, Alter/Generation, Bildungsstand, Schicht und Klasse.

	Hilfeanlass Individuum	Hilfeanlass Gruppe / Kollektiv
Zielkonzept Inklusion	<i>Typ A</i>	<i>Typ B</i>
Zielkonzept Exklusion	<i>Typ D</i>	<i>Typ C</i>

**Schaubild 1: Typologie der Wohlfahrtskulturen**

Aufgrund der systematischen Unterscheidung zwischen zwei unterschiedlichen Arten zur Bestimmung des Anlasses Sozialer Arbeit und zwei grundsätzlich verschiedenen Zielkonzepten der helfenden Intervention lassen sich vier Wohlfahrtskulturen unterscheiden (siehe Schaubild 1).

Die Wohlfahrtskultur-Typen von A bis D lassen sich vergleichend in folgender Länder-Zuordnung beschreiben:

- 3.1 **Typ A** in Frankreich (*Hilfeanlass: Individuum; Zielkonzept: Inklusion*),
- 3.2 **Typ B** in den Niederlanden (*Hilfeanlass: Gruppe/Kollektiv; Zielkonzept: Inklusion*),
- 3.3 **Typ C** in Großbritannien (*Hilfeanlass: Gruppe/Kollektiv; Zielkonzept: Exklusion*)  
und
- 3.4 **Typ D** in Deutschland (*Hilfeanlass: Individuum; Zielkonzept: Exklusion*).

### **3.1 Wohlfahrtskultur in Frankreich: Integration zwecks Inklusion**

Hilfeanlass in Frankreich ist, ähnlich wie auch in Deutschland (siehe 3.4), das einzelne Individuum. Indes bezweckt die französische Wohlfahrtskultur, im Unterschied zur deutschen, nicht die Exklusion des Individuums, sondern ihr Ziel ist weitgehend dessen Inklusion. Ihren migrationspolitischen Ausdruck fand diese Zielkonzeption bis in die 70er Jahre hinein besonders durch die Verwendung des Schlagworts der "Assimilation".

Der Grundsatz der Assimilation verlangte den einwandernden Migrantinnen und Migranten die rasche und weitgehend vollständige persönliche Anpassung an diejenigen Bedingungen ab, welche das französische soziale, ökonomische und kulturelle System vorgibt. Im Gelingen dieser Anpassung der/des Einzelnen sah Frankreich "einen Beweis für die Überlegenheit seiner Sprache und Kultur" sowie „für die Gültigkeit seiner universalen Werte der Egalité und der Menschenrechte seit der Französischen Revolution" (Münchhausen 1996, S. 99).

Die französische Migrationspolitik setzte insofern die frühere, nach außen gerichtete Kolonialpolitik fort, nunmehr aber nach innen. Frankreich herrschte in seinen Kolonien mittels der Implementation der französischen Kultur und der Einführung des Französischen als Amtssprache. Ähnlich wie ehemals von den Einwohnern in den Kolonien die Akzeptanz des Französischen verlangt wurde, fordert Frankreich heute von den einwandernden Migrant/inn/en, dass sie sich in die Gesellschaft der ihnen fremden französischen Kultur einfügen und von ihrer eigenen Herkunftskultur lösen.

Frankreich versteht sich als Einwanderungsland. Die im Land geborenen Kinder von Ausländer/inne/n haben das anerkannte Recht auf die französische Staatsbürgerschaft. Bis 1993 erhielten sie diese automatisch mit ihrer Volljährigkeit. Seit in den 70er Jahren statt Assimilation "Integration" zur migrationspolitischen Devise geworden ist, und nachdem Mitterand die politische Bühne verlassen hat, verschärft sich in Frankreich die Situation der Migrant/inn/en. Es ist deshalb nicht mit Sicherheit davon auszugehen, dass die französische Wohlfahrtskultur in der beschriebenen Weise fortbestehen und weiterhin davon bestimmt sein wird, die Migrantinnen und Migranten inklusiv zu integrieren, statt sie auszugrenzen.

### **3.2 Niederländische Wohlfahrtskultur: Inklusion durch Minorisierung**

Im Unterschied zu Frankreich gilt für die Niederlande: "Adressat der niederländischen Minderheitenpolitik sind in erster Linie Gruppen, nicht Individuen." (Entzinger 1996, S. 149) Die niederländische Wohlfahrtskultur gleicht insoweit der britischen (siehe II.3), weil sie Migrant/inn/en in erster Linie als Angehörige sozialer (Rand-)Gruppen anerkennt, den Anlass für migrationspolitische Interventionen also nicht individuell zuschreibt und personalisiert, wie das in Deutschland und Frankreich der Fall ist.

Die niederländischen Migranten und Migrantinnen werden gesellschaftlich integriert, allerdings nicht - wie in Frankreich - primär auf dem Wege der Staatszugehörigkeit, sondern als zugehörig zu ihrer ethnischen Ursprungsgruppe (vgl. Lutz 1997). Dieses Konzept beruht in den Niederlanden auf der traditionellen Idee einer „Versäulung“ der Gesellschaft, d.h. die Gesellschaft wird gedacht als ein Gebilde, welches aufruht auf verschiedenen Pfeilern (z.B. der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, Weltanschauung oder Ethnie). Die entsprechende Versäulungspolitik beinhaltet einerseits kollektive Gruppenrechte, wobei letztere allerdings den jeweiligen kollektiven Status festschreiben. Im Fall der Migrant/inn/en ist das in den Niederlanden deren Minderheiten- oder Randgruppenstatus.

Migrantinnen und Migranten genießen als eine besondere Gruppe innerhalb der niederländischen Gesellschaft gleiche Rechte der Einbürgerung, der Partizipation und der besonderen Förderung. Dies hat jedoch auch zur Folge, daß ihr kollektiver Status als der einer Minderheit oder Randgruppe stabilisiert wird. Niederländische Wissenschaftler haben dies als *Mino-*

*risation* beschrieben, d.h. als den Versuch, die soziale Lage der Migrant/inn/en als ethnische Minderheit sozialpolitisch weitgehende unverändert zu belassen.

### **3.3 Wohlfahrtskultur in Großbritannien: Exklusion durch Ethnisierung**

Auch in Großbritannien bestimmt die Kolonialtradition, ähnlich wie in Frankreich und den Niederlanden, den Charakter der Hilfskultur gegenüber Einwanderern. Allerdings hat sich das britische Kolonialsystem vom französischen durch das Prinzip der "*indirect rule*" unterschieden. Dieser Grundsatz beruhte auf dem Gedanken der "*race difference*" und hatte zum Inhalt, dass die Briten in ihren Kolonien die einheimischen Institutionen und traditionellen Legitimitäten nicht zerstörten, sondern für ihre Zwecke funktionalisierten und veränderten bzw. langfristig aushöhlten und umformten.

Die migrationspolitische Wohlfahrtskultur in Großbritannien teilt mit der deutschen das Ziel der Exklusion. Allerdings geben die Migrant/inn/en auf der britischen Insel nicht aufgrund ihrer persönlich-individuellen Lage den Anstoß für Hilfeinterventionen, sondern sie werden - wie in den Niederlanden - als Angehörige ethnischer bzw. multi-ethnischer Gruppen klassifiziert. Ihre kollektive Situation gibt den politischen Anlass für Hilfe-Interventionen.

In Großbritannien ist in diesem Zusammenhang von "*racialisation*" ("Rassifizierung") die Rede. Der englische Begriff "*race*" beinhaltet - anders als im Deutschen - keine biologische, sondern suggeriert vor allem eine *soziologische* "Andersartigkeit", die einerseits zwar - mit diskriminierend-abwertendem Unterton - auf "Minderwertigkeit" hindeutet, andererseits aber in unterscheidend-kritischer Absicht den gesellschaftlichen Status der "Unterprivilegierung" signalisiert. Der Begriff bringt zum Ausdruck, daß eine Verschiedenheit, Andersartigkeit und somit eine Diskrepanz zwischen den Einheimischen und den Eingewanderten aus dem Commonwealth besteht.

Migrationspolitisch setzt die britische Wohlfahrtskultur in hohem Umfang auf das kollektive Selbstorganisations- und Selbsthilfepotential der Eingewanderten. Die ethnisierende Wohlfahrtskultur in Großbritannien hat indes aber auch die Konsequenz, dass der Traditionalismus in den Einwanderergemeinschaften gestärkt wird. D.h., sich entwickelnde fundamentalistische Strömungen können sich organisieren und finden Anhänger. Das Auftreten des Fundamentalismus bei den Migrant/inn/en bekräftigt wiederum die herrschende Wohlfahrtskultur in England, die gegenüber den Einwanderergruppen immer auch Elemente einer paternalistischen Bevormundung zur Geltung bringt.

### **3.4 Deutsche Wohlfahrtskultur: Klientelisierung zwecks Ausgrenzung**

Wie die britische, so enthält insbesondere auch die deutsche Wohlfahrtskultur paternalistische Züge, allerdings nicht mit dem Ziel der Inklusion, sondern der Exklusion von Migrantinnen und Migranten. Der deutsche Paternalismus hat zwei Gesichter: Das eine zeigt sich als das väterlich-gütige eines *pater familiae*, der den Hilfebedürftigen Unterstützung und Betreuung zuteil werden lässt und den „Unmündigen“ betreuende Hilfe gewährt. Er versteht sich – wie es in einer Formulierung des Diakonischen Werkes heißt – als der "Mund der Stummen". Das andere Gesicht jedoch ist das des verdächtigenden und verurteilenden, streng moralisierenden Zuchtmeisters.

In der paternalistischen Geste der deutschen Migrationspolitik kommen Elemente einer Wohlfahrtskultur zur Geltung, welche den Migrant/inn/en hauptsächlich individualisierende Persönlichkeitsmerkmale zuschreibt, wie z.B. "unmündig", "hilfsbedürftig" und "betreuungsbedürftig". "Der 'Objektcharakter' der Ausländer und ihre instrumentelle Funktion für das deutsche Organisationssystem einschließlich der 'entmündigenden' Darstellung der Ausländer ... kommt deutlich bei Tiedt<sup>5</sup> zum Ausdruck. Er stellt ... fest, 'daß jegliche Veränderung und Verschiebung institutioneller Zuständigkeiten für soziale Dienste für Ausländer zu Irritationen und Verunsicherung der Betroffenen selbst führen müssen.' Die Charakterisierung der Ausländer als 'hilflose Wesen' (hier gekennzeichnet durch Verunsicherungs- und Irritierbarkeit) gehört zum Prozess der 'Produktion von Fürsorglichkeit' ..." (Puskeppeleit / Thränhardt 1990, S. 67)

Der staatlich-paternalistischen Wohlfahrtskultur in Deutschland entspricht auf Seiten derer, die eine Hilfe benötigen und gegebenenfalls erhalten, der künstlich geschaffene Klientenstatus einer "Problemgruppe". Der Begriff der "Klientelisierung der Migrantinnen und Migranten" beschreibt Prozesse ihrer gesellschaftlichen und politischen Entmündigung und Entrechtlichung als Ausländer.

Von seiner Zielsetzung her bezweckt das deutsche Hilfekonzept Fragmentierungs- und Segmentierungsprozesse. Die Partialisierung der "Klientel" im Rahmen des deutschen nationalitätenspezifischen Ansatzes richtete sich zudem in letzter Konsequenz auch gegen Selbstorganisationsansätze und Eigenaktivitäten der Migrant/inn/en selbst. Diese Sichtweise diente gleichermaßen zur Rechtfertigung des Ausschlusses anderer Träger der Sozialen Arbeit (siehe dazu im Folgenden 4.1).

### 3.5 Zwischenergebnis: Hilfetraditionen und Wohlfahrtskulturen

Unter Rückbezug auf die jeweiligen Hilfetraditionen (siehe Teil 2) können am Beispiel der Politik gegenüber Migrant/inn/en folgende Ergebnisse zusammenfassend festgehalten werden (siehe Schaubild 2):

	Hilfeanlass <b>Individuum</b>	Hilfeanlass <b>Gruppe/Kollektiv</b>
Zielkonzept <b>Inklusion</b>	FRANKREICH (Individual-)Inklusion durch Staatsangehörigkeit: <b>Assimilierung</b>	NIEDERLANDE (Gruppen-)Inklusion auf ethnischer Basis: <b>Minorisierung</b>
Zielkonzept <b>Exklusion</b>	DEUTSCHLAND hoheitlich-paternalistische (Individual-)Exklusion: <b>Klientelisierung</b>	GROSSBRITANNIEN "rassisch"-paternalistische (Kollektiv-)Exklusion: <b>Ethnisierung/Racialisation</b>

**Schaubild 2:** Kurzcharakterisierung der migrationspolitischen Hilfekulturen

1. Im Falle Frankreichs begründet sich die migrationspolitische Inklusionspraxis, welche die assimilative bzw. integrative „Französisierung“ der Zuwanderer zum Ziel hat, aus der bürgerlich-revolutionären Helfetradition und den damit gemachten kolonialgeschichtlichen Erfahrungen. Daneben spielen in Frankreich aber auch sozialistisch-solidarische Helfetraditionen eine Rolle, die aus sozialen Bewegungen auf der politischen Linken hervorgegangen sind.
2. In Großbritannien ist die exklusive, „rassisch“-paternalistische Wohlfahrtskultur der (Selbst-)Hilfe tiefgehend geprägt von der liberalen Helfetradition des Landes. Zum Teil verknüpft mit ihr sind aber auch Elementen der sozialistisch-solidarischen Helfetradition. Die britische Wohlfahrtskultur gegenüber Migrant/inn/en blickt, wie die französische, auf ihre kolonialgeschichtliche Bewährung zurück und definiert die Zielgruppen als „rassisch“-ethnische Kollektive.
3. In den Niederlanden wirkt die minorisierende Hilfekultur inklusiv. Sie verweist zum Großteil auf protestantisch-calvinistische Traditionselemente, zum Teil zeigen sich aber auch Spuren der Helfetraditionen sozialer und politischer Bewegungen und ihrer „Versäulungs“-Formen.

Die klientelisierende Praxis der deutschen Ausländersozialberatung entspricht in ihren Zielsetzungen einer hoheitlich-paternalistischen und zugleich ausgrenzenden Wohlfahrtskultur. Diese hat ihre historischen Ursprünge einerseits in den religiös-konfessionellen Helfetraditionen der Reformation und Gegenreformation, andererseits wurzelt sie ebenso in der absolutistischen Helfetradition der Untertanenkontrolle durch den Obrigkeitsstaat.

## 4. Institutionelle Strukturen und organisatorische Formen der Sozialen Dienste

Im Folgenden soll am Beispiel der ausgewählten vier europäischen Länder verdeutlicht werden, dass der jeweiligen Wohlfahrtskultur bestimmte institutionelle Ansätze und Organisationsformen der Sozialen Dienste - und damit auch der Zugangsmöglichkeiten für die Zielgruppen - entsprechen. Auf der Folie ihrer je besonderen Wohlfahrtskultur entwickelten und erhalten die Staaten die landesspezifische Form der institutionellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Möglichkeiten des Handelns. Die Freie Wohlfahrtspflege intermediärer Organisationen<sup>6</sup> hat deshalb in Europa einen unterschiedlichen Stellenwert, was am Beispiel der Organisationen von und für Migrant/inn/en aufschlussreich demonstriert werden kann.

### 4.1 Frankreich: Integration durch Repräsentanz, Mobilisierung und Solidarität

Gegenüber selbstorganisierten Sozialen Diensten von Migrantinnen und Migranten verfuhr die migrationspolitische Praxis in Frankreich zunächst, mehr noch als die deutsche, äußerst restriktiv. Bis zur Wahl Mitterrands 1981 waren Zusammenschlüsse für Ausländer in Frankreich überhaupt verboten. Nach 1981 kam es dann zu einer Welle von Gründungen. Schon 1985 existierten 4.000 Vereinigungen, die zum Großteil auch Soziale Dienste organisieren.

Die politische Artikulation indes erfolgt weiterhin auf integrative Weise. Die migrationspolitische Praxis nahm in Frankreich unterschiedliche organisatorische Formen an. Zum einen treten die Sprecher der ethnischen Gemeinschaften dem französischen Staat als anerkannte Repräsentanten ihrer Landsleute oder Glaubensgenossen gegenüber. D.h., die Migrant/inn/enorganisationen in Frankreich sind Vertretungsagenturen mit politischem Gewicht. In der Öffentlichkeit kommen sie durch ihre Vertreter auf angemessene Weise zu Wort.

Eine andere französische Organisationsform weist vor allem Kampagnencharakter auf. In diesem Zusammenhang sind u.a. "*SOS Racisme*" und "*France plus*" zu nennen, die unter Mitterrand mit höchster staatlicher Förderung rechnen konnten. Hervorzuheben ist drittens, dass bei dem Versuch der Integration eine Vielzahl von französischen Organisationen Hilfeleistung leistet und ihre Solidarität mit den Migrantinnen und Migranten bekundet.

Zu diesen Organisationen zählen beispielsweise:

- die *Liga für die Verteidigung der Menschenrechte*, die während der Dreyfus-Affäre entstanden war,
- die *Internationale Liga gegen Rassismus und Antisemitismus* (LICRA), in den 1920er Jahren von Persönlichkeiten wie Léon Blum und Albert Einstein gegründet,
- der *Dachverband der Solidarität mit den Gastarbeitern* (FASTI) oder die *Gruppe für Information und Unterstützung für die Gastarbeiter* (GISTI), eine Arbeitsgruppe von Juristen und Sozialhelfern, die den Einwanderern zeigen, wie man sich im Behördenlabyrinth zurechtfindet.

Diese Gruppen werden aus öffentlichen Mitteln unterstützt. Sie arbeiten ebenso mit den zahllosen Ausländervereinen wie mit den Parteien und Gewerkschaften zusammen.

## 4.2 Niederlande: Artikulation und Identitätsbildung durch Selbstorganisation

Bis zur Verabschiedung der *Minderhetennota* in den 80er Jahren waren in den Niederlanden, vergleichsweise ähnlich wie in der Bundesrepublik, besondere Wohlfahrtsorganisationen (*stichtingen*) für die verschiedenen Einwanderungsgruppen zuständig. Diese Organisationen wurden seither schrittweise aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden auf die Kommunen übertragen. Gleichzeitig aber unterstützten Staat und Kommunen großzügig die Selbstorganisationen der Minderheiten. Mithilfe der Förderung durch die Behörden hat sich in den Niederlanden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ein weitverzweigtes und enges Netz von Sozialen Diensten und intermediären Selbsthilfeorganisationen der Migrantinnen und Migranten entwickelt. "Diese Vereine können die verschiedensten Ziele verfolgen, von sportlichen Aktivitäten, Sozialberatung, Sprachkursen für Niederländisch oder ihre Muttersprache bis zur Produktion von Radio- und Fernsehprogrammen." (Entzinger 1996, S. 150)

Ein zweiter Bereich von Möglichkeiten zur Gestaltung intermediärer Strukturen steht in den Niederlanden durch den Aufbau von Antidiskriminierungsbüros und durch die Einrichtung konsultativer Räte für jede größere ethnische Minderheit zur Verfügung. Diese Räte wurden auf nationaler und lokaler Ebene durch das Innenministerium eingerichtet. Zu ihren Mitgliedern gehören Delegierte der großen Einwandererorganisationen. Die Behörden sind verpflichtet, die konsultativen Räte bei jeder die Minderheiten betreffenden Angelegenheit zu konsultieren. Eine dritte Möglichkeit der Etablierung intermediärer Organisationen ergibt sich aus dem niederländischen Schulgesetz, das die Einrichtung privater Schulen jeglicher religiöser Orientierung erlaubt und die volle staatliche Finanzierung garantiert.

## 4.3 Großbritannien: Ethnisierung durch staatliche und intermediäre Dienste

Bis 1962 hatte jeder Bürger des Commonwealth das selbstverständliche Recht, sich als Untertan Ihrer Majestät in Großbritannien niederzulassen. 1962 fasste die Regierung den Beschluss, die Zuwanderung zu reduzieren. Dies änderte allerdings nichts an den von den eingewanderten Migrant/inn/en bis dahin geschaffenen intermediären Strukturen und deren Beziehungen zu den staatlichen und kommunalen Organen.

Seit den 70er Jahren wendet die britische Politik ihre Aufmerksamkeit verstärkt den Fragen der gesellschaftlichen Diskriminierung von Minderheiten zu. 1975 wurde der *Sex Discrimination Act*, 1976 der *Race Relation Act* und 1995 der *Disability Discrimination Act* verabschiedet, und zur Implementation wurden praktische Maßnahmen (*positive actions*) eingeleitet, die u.a. den Dienstleistungsbereich betreffen. U.a. verlangt das zuständige Gesundheitsministerium von den Sozialbehörden die Erstellung von Kennzahlen (*performance indicators*), die Aufschluss geben sollen über den Zugang ethnischer Minderheiten zu den Dienstleistungen. Als Teil der sog. *race relations industry* nehmen die staatlichen und kommunalen Ämter eine Scharnierfunktion ein, um die ethnischen Gruppen in ihrer Autonomie zu stärken und zu stabilisieren.

Seit Beginn der 90er Jahre veröffentlichen die Behörden Grundsatzserklärungen (*equal opportunities policies statements*), deren Ziel die Gleichbehandlung der Minderheiten ist, und zwar sowohl bei der Erbringung der Leistungen als auch bei der Einstellungspraxis des Personals. Auch in der Ausbildung spielt die Diskriminierungsproblematik unter dem Stichwort *anti-discriminatory practice* eine herausragende Bedeutung.

Soziale Dienste werden in Großbritannien einerseits als öffentliche Leistungen im Rahmen des Systems der *community care* angeboten. Andererseits entwickeln sie sich in vielfältiger Weise als intermediäre Dienste in der Trägerschaft von Migranten-Organisationen, Moscheen-Räten und anderen Ansätzen des *racist voluntary sector*. Hinzuweisen ist außerdem auf die staatlich geförderten *Commissions for Racial Equality (CRE)*. Letztere verbinden bei ihrer Tätigkeit die verschiedensten Funktionen und bilden eine Mischung aus Antidiskriminierungsbüros, Medienagenturen sowie Unternehmensberatung und -kontrolle.

#### **4.4 Deutschland: Dominanz intermediärer Dienste der Betreuungsverbände**

Die Sozialen Dienste des deutschen Betreuungs- und Beratungswesens für Migrantinnen und Migranten ist fest in der Hand von drei Wohlfahrtsverbänden. Die Sozialen Dienste sind angesiedelt bei den beiden konfessionellen Verbänden (Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland), sowie bei der Arbeiterwohlfahrt. Die oligopolistische Zuteilung zu diesen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege erfolgte ursprünglich unter dem Gesichtspunkt der Religionszugehörigkeit der – wie es damals hieß – "Gastarbeiter". Später wurde dieses Verteilungsschema aus Legitimationsgründen durch den "nationalitätenspezifischen Ansatz" überdeckt, in seiner Kernstruktur aber nicht aufgebrochen.

Aufschlussreich für den seitens der Verbände bis in die Gegenwart erhobenen "Alleinvertretungsanspruch" sind u.a. die 1984 vereinbarten "Grundsätze zur Ausländer-Sozialberatung" (in: Tiedt 1985, S. 152-157). Sie zielen "nicht auf die Einbeziehung anderer Träger oder auf die ansatzweise Realisierung einer Pluralität des Versorgungsangebotes, sondern diese [anderen Träger und Angebote; R.B.] werden geradezu ausgeschlossen" (Puskeppeleit/Thränhardt 1990, S. 67). Die einmalige Sonderstellung der Betreuungsverbände wurde nicht zuletzt auch dadurch unterstrichen, dass sie über das Anstellungsmonopol für ausländische Sozialberater verfügten.

Eine Folge der organisationsstrukturellen Rahmenbedingungen der Sozialen Dienste für die Zielgruppe der Ausländer war die Instrumentalisierung ihrer Interessen im Sinne der spezifischen Eigeninteressen des deutschen Organisationssystems. Die Dominanz der Betreuungsverbände hatte zur Folge, dass "Selbsthilfegruppen aus dem Prozeß der Hilfgewährung (praktisch) ausgeschlossen (sind)" (a.a.O., S. 96). "Das deutsche Organisationssystem ignorierte die Forderungen der ausländischen Selbstorganisationen ... und diskreditierte - auch unter Konkurrenz Gesichtspunkten - autonome Selbsthilfe und ihre Organisierung als integrationshemmend, sozial schädlich und politisch extrem." (A.a.O., S. 143)

Wo sich trotzdem herkunftshomogene Ausländervereine gebildet haben, war nicht die Offenheit, sondern die mangelnde Öffnung der Sozialen Dienste des deutschen Organisationssystems das Hauptmotiv ihrer Gründung. Puskeppeleit / Thränhardt (1990) sprechen von einer zusätzlichen "Mediatisierung ausländischer Vereine durch die Betreuungsverbände in Form der 'stellvertretenden Trägerschaft'"; diese "führte vielfach dazu, daß die von den Vereinen ursprünglich angestrebten Ziele verändert, partizipatorische Elemente zurückgeschraubt und Projekte verbürokratisiert wurden oder die Zusammenarbeit eingestellt bzw. vom Betreuungsverband allein weitergeführt wurde." (A.a.O., S. 171)

Schließlich lassen sich auch die entstandenen deutschen Initiativgruppen zur Einrichtung von unabhängigen Sozialen Diensten nicht losgelöst von der wohlfahrtsverbandlichen Dominanz analysieren. Ihre Konzepte der „Pädagogisierung im Zusammenhang der 'Defizit-Hypothese' in Bezug auf die mangelnde Anpassung bzw. den Nachholbedarf der Ausländer" waren verknüpft „mit den dominierenden Klischees von der deutschen kulturellen und zivilisatorischen Superiorität" (a.a.O., 190 f.). Auch hinsichtlich der ausländerfreundlichen deutschen Selbstorganisationsansätze bleibt also festzuhalten: Bei der Ausdehnung ihrer Aktivitäten auf soziale Arbeitsfelder im weiteren Sinne, für und mit der ausländischen Bevölkerung, unterlagen Initiativgruppen ähnlichen Restriktionen wie die ausländischen Selbstorganisationen.

#### 4.5 Fazit: Der unterschiedliche Stellenwert intermediärer Sozialer Dienste

Die Organisationsmöglichkeiten und intermediären Sozialen Dienste haben in den europäischen Ländern ein sehr unterschiedliches Gewicht und weisen höchst verschiedene Strukturen auf (siehe Schaubild 3).

1. In Frankreich gelten Migrant/inn/en streng genommen nicht als gesonderte Zielgruppe staatlicher Wohlfahrtspolitik. Die assimulative bzw. integrative Migrationspolitik erlaubt es den Zuwanderern, sich im Rahmen eigener Repräsentations-Agenturen und Kampagnen zu organisieren. Angegliedert an diese Formen gesellschaftlicher Organisation existieren zahlreiche selbstorganisierte, vom Staat unabhängige Soziale Dienste.
2. Großbritannien verkörpert den Typus eines Wohlfahrtsstaates, der für die besonderen Belange der Zielgruppe von Migrant/inn/en im allgemeinen Rahmen der lokalen Sozialen Dienste sorgt. Die kommunalen Sozialen Dienste werden ergänzt durch spezifische Angebote des britischen Freiwilligen-Sektors.

	Hilfeanlass <b>Individuum</b>	Hilfeanlass <b>Gruppe/Kollektiv</b>
Zielkonzept <b>Inklusion</b>	FRANKREICH repräsentative Migrant/inn/en-Organisationen & Kampagnen <b>Repräsentations-Agenturen</b>	NIEDERLANDE Förderung der Selbstorganisation & -vertretung ethnischer Gruppen <b>Minderheiten-Netzwerke</b>
Zielkonzept <b>Exklusion</b>	DEUTSCHLAND soziale (Betreuungs-)Verbände für Migrant/inn/en-Probleme <b>Freie Wohlfahrtsverbände</b>	GROSSBRITANNIEN Community Care, CREs & Racist Voluntary Sector <b>"Race Relations Industry"</b>

**Schaubild 3:** Institutionelle Strukturen für und von Migrant/inn/en

3. In den Niederlanden gelten Migrant/inn/en als Zielgruppen für besondere Maßnahmen zur Förderung ihrer Selbstorganisation. Innerhalb der Eigenvertretung ethnischer Interessen existieren selbstorganisierte Soziale Dienste der Minderheiten-Netzwerke.
4. In Deutschland weisen die Migrant/inn/en in besonderer Weise den Charakter von Zielgruppen auf, für deren Mitglieder spezifische Betreuungsangebote vorgesehen sind. Die Sozialen Dienste werden mit staatlicher Unterstützung von einzelnen Wohlfahrtsverbänden vorgehalten. Die Förderung der Selbstorganisation von Zuwanderern ist migrationspolitisch nicht vorgesehen.

Insgesamt betrachtet, ergänzen und verstärken sich in den einzelnen Ländern die jeweils vorhandene, historisch gewachsene Wohlfahrtskultur, die Politik der Regierung und das institutionelle Angebot Sozialer Dienste zu der jeweiligen nationalen Art und Weise, wie auf die Prozesse und Probleme der Migration reagiert wird. In diese Bedingungsbeziehungen ist die Soziale Arbeit eingebunden.

## 5. Zusammenfassung: Zugangsmöglichkeiten und Folgewirkungen

Die Zugangsmöglichkeiten zu den Sozialen Diensten differieren in den Vergleichsländern vor allem unter zwei Gesichtspunkten:

- (a) hinsichtlich der rechtlichen Gleichbehandlung der Zielgruppen mit der übrigen Bevölkerung;
- (b) hinsichtlich des Grades der Selbstorganisation, die den spezifischen Zielgruppen eingeräumt wird.

In der Frage der rechtlichen Gleichbehandlung der Zielgruppen mit der übrigen Bevölkerung bilden Deutschland und Frankreich zwei Pole eines Kontinuums, auf dem sich die Niederlande näher zu Frankreich und Großbritannien näher zu Deutschland befinden. Während in Frankreich die gleichberechtigte Staatsbürgerrolle der Migrant/inn/en als Einzelpersonen im Vordergrund einer inklusiven Integrationspolitik steht, beharrt Deutschland in einem hohen Maße auf der rechtlichen Ausgrenzung von Zuwanderern durch die Fortschreibung der einschränkenden Bedingungen des Asyl- und Ausländer bzw. Staatsbürgerrechts.

Bezüglich des den spezifischen Zielgruppen eingeräumten Grades der Selbstorganisation scheinen Deutschland und die Niederlande einen starken Kontrast zu bilden. In den Niederlanden ist die kollektiv-inklusive Selbstorganisation der Migrant/inn/en ein erklärtes Ziel staatlicher Förderungsmaßnahmen, während in Deutschland der Eindruck nicht von der Hand zu weisen ist, dass die auf das Individuum ausgerichtete Politik der deutschen Betreuungsverbände von der ausgrenzenden Zielsetzung bestimmt ist, eigenständige Organisationsansätze möglichst zu verhindern oder dort, wo sie dennoch entstanden sind, zu integrieren.

Die abschließende Frage nach den Folgewirkungen ist schwer zu beantworten, weil zu den Konsequenzen der unterschiedlichen Zugangsbedingungen keinerlei Forschungsergebnisse vorliegen. Es ist hier lediglich möglich, ausgehend von der begründeten Feststellung unterschiedlicher Wohlfahrtskulturen und ihrer geschichtlichen, auf verschiedene Hilfetraditionen zurück reichenden Wurzeln, folgende Thesen zu formulieren:

1. Trotz der in *Frankreich* zu beobachtenden Fragmentierung der Sozialen Dienste und der geringen Standardisierung ihres Leistungsangebots<sup>7</sup> lassen sich im Rahmen der rechtlichen Gleichbehandlung und eines hohen Maßes politischer Selbstorganisation keine gesellschaftlich gravierenden Negativfolgen der inklusiven, am Individuum ansetzenden Wohlfahrtskultur gegenüber der hier untersuchten Zielgruppe feststellen. Der gesellschaftliche Ausgleich erfolgt im Zuge von zuweilen heftigen politischen und sozialen Unruhen und Auseinandersetzungen sowie um den Preis der Popularität eines starken rechtsradikalen Lagers.
2. In *Großbritannien* verbinden sich die einheitliche Organisation der lokalen Sozialen Dienste im Rahmen des *Department for Personal Social Services* sowie dessen standardisiertes Leistungsangebot einerseits mit einer an kollektiven Einheiten ausgerichteten Zielgruppenpolitik andererseits. Letztere weist zwar ausgrenzende Elemente auf, jedoch werden ihre negative Folgewirkungen, wie es scheint, durch die Leistungsangebote des britischen Freiwilligen-Sektors weitgehend ausgeglichen. Die ethnisierende Wohlfahrtskultur verstärkt zwar gesellschaftlichen Disparitäten, doch werden diese sowohl durch

die Orientierung der Sozialen Arbeit an den Nutzerinteressen als auch durch das nicht-staatliche Engagement der *Voluntary Organisations* abgedeckt.

3. In den Niederlanden führt die Wohlfahrtskultur der „Versäulung“ zur Ausbildung von selbstorganisierten Minderheiten-Netzwerken. Am Rande der gesellschaftlichen Mehrheit sind aktive Teilbereiche der ethnischen Minderheiten entstanden. Diese flankieren den Zugang der minorisierten Zielgruppenkollektive zu den inklusiv wirkenden niederländischen Sozialen Diensten.
4. Deutschland stellt insofern einen europäischen Sonderfall dar, weil die fehlende bzw. erschwerte rechtliche Gleichbehandlung einerseits und die weitgehende Verhinderung der Selbstorganisation andererseits durch eine individualisierend-paternalistische Betreuungspolitik der deutscher Wohlfahrtsverbände gegenüber den Zielgruppen-Mitglieder ergänzt wird. Die zufällige oder bewusst intendierte Folgewirkung der Betreuungspolitik zeigt sich darin, dass damit der innergesellschaftlichen Spaltung zwischen In- und Ausländern den Anschein von Normalität zuteil wird. Dass eine so beschaffene Normalität jedoch äußerst brüchig ist, hat die deutsche Geschichte bewiesen<sup>8</sup>, zeigt aber auch die Gegenwart in den latenten und manifesten Erscheinungsformen von Fremdenfeindlichkeit und Ausländerhass.

## 6. Literatur

- Bade, Klaus J. (Hrsg.) 1996: Die multikulturelle Herausforderung. Menschen über Grenzen - Grenzen über Menschen. München: C. H. Beck
- Bauer, Rudolph (Hrsg.) 1992: Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens. 3 Bde. München / Wien: R. Oldenbourg
- Bauer, Rudolph (Hrsg.) 1984: Die liebe Not. Zur historischen Kontinuität der „Freien Wohlfahrtspflege“. Weinheim: Beltz
- Dorwart, August 1971: The Prussian Welfare State before 1740. Cambridge: Harvard University Press
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) 1993: Fachlexikon der sozialen Arbeit. Dritte, erneuerte und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
- Entzinger, Han 1996: Veränderte Grundlagen: Die niederländische Sicht der Einwanderung". In: Fassmann / Münz 1996
- Eyferth, Hanns / Hans-Uwe Otto / Hans Thiersch (Hrsg.) 1984: Handbuch zur Sozialarbeit / Sozialpädagogik. Neuwied, Darmstadt: Luchterhand
- Fassmann, Heinz / Rainer Münz (Hrsg.) 1996: Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen. Frankfurt/Main, New York: Campus
- Hansen, Eckhard 1991: Wohlfahrtspolitik im NS-Staat. Augsburg: Mahro
- Kaluza, Hildegard / Susanne Schunter-Kleemann 1990: Frauen in den Ländern Westeuropas. In: Schunter-Kleemann 1990, S. 27-53
- Lutz, Helma 1997: Frau Antje´s neue Kleider. Integrationskonzepte in den Niederlanden. In: sozial extra 21. Jg., H. 7/8, S. 10-12
- Münchhausen, Thankmar Freiherr von 1996: Nordafrika in der Republik - die französische Erfahrung. In: Bade 1996
- Münchmeier, Richard 1981: Zugänge zur Geschichte der Sozialarbeit. München: Juventa
- Pankoke, Eckart 1970: Sociale Bewegung - Sociale Frage - Sociale Politik. Stuttgart: Ernst Klett
- Polanyi, Karl 1995: The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, 3. Aufl. Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Puskeppel, Jürgen / Dietrich Thränhardt 1990: Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger. Freiburg i.B.: Lambertus

Schunter-Kleemann, Susanne (Hrsg.) 1990: EG-Binnenmarkt. EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen? Bremen: WE FF Verlag.

Thränhardt, Dietrich 1984: Von Thron und Altar zur bürokratischen Verknüpfung. Die Entwicklung korporatistischer Beziehungen zwischen Wohlfahrtsverbänden und Staat in Deutschland. In: Bauer 1984

Tiedt, Friedemann 1985: Sozialberatung für Ausländer. Perspektiven für die Praxis. Weinheim: Beltz

Tribalat 1996, Michèle: Die Zuwanderung von Ausländern nach Frankreich. In: Fassmann / Münz 1996, S. 89-118

Voss, Andreas 1993: Betteln und Spenden. Eine soziologische Studie über Rituale freiwilliger Armenunterstützung, ihre historischen und aktuellen Formen sowie ihre sozialen Leistungen. Berlin, New York: Walter de Gruyter

---

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Soziale Dienste sind diejenigen organisatorischen Gebilde, die den institutionellen (rechtlichen, vertraglichen und finanziellen) Handlungsrahmen für die entlohnte berufliche Erbringung personenbezogener Sozialer Dienstleistungen darstellen; siehe Arbeitspapier Nr. 1 („Gegenstandsdefinition“).

<sup>2</sup> Personenbezogene Dienstleistungen finden in einer zeitgleichen und ortsgebundenen Interaktionsbeziehung zweier bedarfsunterschiedlicher Personen oder Personengruppen statt; siehe Arbeitspapier Nr. 1 („Gegenstandsdefinition“).

<sup>3</sup> Bei der Frage der Zugangsmöglichkeiten sind folgende Unterscheidungen zu beachten:

- rechtliche Zugangsmöglichkeiten (besteht ein rechtlich verbrieftter Anspruch / Anrecht auf personenbezogene Soziale Dienstleistungen?);
- organisatorisch-institutionelle Zugangsmöglichkeiten (gibt es überhaupt entsprechende Organisationen / Soziale Dienste oder müssen zunächst andere Dienste aufgesucht werden?);
- räumlich-topographische Zugangsmöglichkeiten (befinden sich die Angebote Sozialer Dienste im Nahbereich oder sind sie schwer erreichbar?);
- Zugangsmöglichkeiten hinsichtlich der Ausrichtung der Sozialleistungen i.S.v. kategorial (z.B. Arme, Migrant/innen, alleinerziehende Frauen), funktional (z.B. Armut, Migration, Alleinerziehendenprobleme) oder territorial (z.B. Armen- oder Migrant/inn/enwohnquartiere, Wohnquartiere mit hohem Anteil Alleinerziehender);
- Zugangsmöglichkeiten unter dem Gesichtspunkt sprachlicher und kultureller Barrieren (verfügt das Personal über Sprachkompetenz, über multikulturelle Kompetenz und Aufgeschlossenheit; inwieweit sind Aus- und Weiterbildung zur Kompetenzvermittlung in der Lage?).

<sup>4</sup> Damit wird eine Einschränkung vorgenommen, auf die hier besonders deshalb hingewiesen werden muss, weil beim Vergleich keines der skandinavischen Länder (Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden) und auch keines der südeuropäischen Länder (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) Berücksichtigung findet. Damit bleiben diejenigen europäischen Hilfskulturen unberücksichtigt, die in spezifischer Weise die sozialistisch-solidarische bzw. die gegenreformatorisch-katholische Hilfetradition verkörpern.

<sup>5</sup> Friedemann Tiedt, Gutachter für das MAGS NRW, Repräsentativbefragung für den Bund (zitiert in: Puskeppeleit / Thränhardt 1990, S. 61). Tiedt gilt "als 'Konstrukteur' des nationalitätenspezifischen Profils der Ausländer-Sozialberatung" in Deutschland.

<sup>6</sup> Siehe Arbeitspapier Nr. 4 („Angebotsformen und Trägerstrukturen Sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich“).

<sup>7</sup> Siehe Arbeitspapier Nr. 1 („Gegenstandsdefinition“).

<sup>8</sup> Erinnert sei an das Schicksal der Juden, der Sinti und Roma, der Homosexuellen und der Behinderten während der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft.

## Impressum

Die vorliegende Publikation erscheint in der **Reihe der vom Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa veröffentlichten Arbeitspapiere**. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 11018 Berlin, fördert das Observatorium als Projekt. Träger sind der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. und das Institut für Sozialarbeit und Sozialpolitik e.V..

Diese Veröffentlichung wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung verwendet. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt. Die Publikation gibt nicht ohne weiteres die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autor/-in.

Die Arbeitspapierreihe umfasst (Stand: Dezember 2001) die folgenden **Titel**:

- Nr. 1 Rudolph Bauer: Gegenstandsdefinition. Dezember 2001
- Nr. 2 Rudolph Bauer: Qualitätsdiskussion. Dezember 2001
- Nr. 3 Rudolph Bauer: Soziale Dienste und spezifische Zielgruppen, insbesondere Migrant/inn/en. Dezember 2001
- Nr. 4 Thomas Bahle/Astrid Pfenning: Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich. Dezember 2001
- Nr. 5 Rudolph Bauer: Klientenrechte und Nutzerstrukturen sozialer Dienste. Dezember 2001
- Nr. 6 Bernd Schulte: Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit sozialer Dienste und Einrichtungen in kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft. Dezember 2001
- Nr. 7 Chris Lange: Soziale Ausgrenzung und neue soziale Risiken in einer sich wandelnden Gesellschaft – Die Zukunft der sozialen Dienste in Europa. Dezember 2001

Das Arbeitspapier Nr. 3, „Soziale Dienste und spezifische Zielgruppen, insbesondere Migrant/inn/en“, stellt eine gekürzte Fassung der Expertise „Soziale Dienste und spezifische Zielgruppen, insbesondere Migrant/inn/en und Frauen“ dar. Deren Vergabe erfolgte auf Basis der folgenden Ausschreibung (DIE ZEIT Nr. 40, 30.09.1999):

„Zur Einschätzung der Situation Sozialer Dienste in Europa ist eine genaue Betrachtung der Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungen von außerordentlicher Wichtigkeit. Dabei sind insbesondere folgende Fragen von Relevanz: ob und inwieweit differieren die Zugangsmöglichkeiten zwischen spezifischen Zielgruppen, vor allen Dingen bezogen auf Migranten und Frauen, in den europäischen Gesellschaften und welche Entwicklungen könnten daraus entstanden sein bzw. werden entstehen?“

### **Gestaltung des Deckblatts:**

UVA Kommunikation und Medien GmbH  
14482 Potsdam

### **Herausgeber und Bezugsadresse:**

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.  
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa  
Am Stockborn 5-7  
D – 60439 Frankfurt am Main  
Tel.: +49/(0)69/95789-0  
Fax: +49/(0)69/95789-190  
E-Mail: [beatrix.holzer@iss-ffm.de](mailto:beatrix.holzer@iss-ffm.de) bzw. [mathias.maucher@iss-ffm.de](mailto:mathias.maucher@iss-ffm.de)  
URL: [www.iss-ffm.de](http://www.iss-ffm.de)

### **ISSN:**

1619-1315

### **Homepage des Observatoriums:**

<http://www.soziale-dienste-in-europa.de>