SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Dokumentation

Mut zur sozialen Verantwortung!

3.–5. Mai 2006 im CCD. Congress Center Düsseldorf

Deutscher Verein
für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Die Herausgabe der Dokumentation zum 77. Deutschen Fürsorgetag 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 heruntergeladen werden. Sie liegt nicht in Druckform vor.

Herausgeber

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.
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

18.12.2006

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 12

Grußworte anlässlich der Eröffnung des 77. Deutschen Fürsorgetages in Düsseldorf

Dr. Konrad Deufel, Oberstadtdirektor a.D. der Stadt Hildesheim,
Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. 14
Joachim Erwin, Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Düsseldorf 18
Bundesminister Dr. Thomas de Maizière, Chef des Bundeskanzleramtes 19

Symposium 1
Umverteilen im Sozialstaat – Gerechtigkeit für morgen

• Sozialstaat im Umbruch 23
Ullrich Kinstner,
Leiter der Abteilung Soziales im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

• Das „Magische Viereck" der sozialen Gerechtigkeit 27
Univ. Prof. em. Dr. Richard Hauser
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

• Zeit für Reichtum 35
Günther Salz, Geschäftsführer der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Rheinland-Pfalz

Zusammenfassung zum Symposium 1
• Umverteilen im Sozialstaat – Gerechtigkeit für morgen 38
Rainer Höft-Dzemski, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld III
– Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Workshop 1.1
Weiter mit Bismarck? – Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung?

• Weiter mit Bismarck? Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung? 39
Prof. Dr. Frank Nullmeier, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

• Ach, wie gut, dass niemand weiß … Nicht das garantierte, sondern die verborgenen Mindesteinkommen bieten Lösungen 42
Dr. Matthias Möhring-Hesse,
Privatdozent für christliche Sozialwissenschaften an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Münster

Zusammenfassung des Workshops 1.1
• Weiter mit Bismarck? Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung? 46
Dr. Bernhard Theobald, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld III
– Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Workshop 1.2
Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen: Einbindung besonderer Problemgruppen

• Besondere Anforderungen an das beschäftigungsorientierte Fallmanagement am Beispiel der Hilfen für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten, insbesondere Wohnungslose 47
Dr. Thomas Specht-Kittler, Geschäftsführer der BAG Wohnungslosenhilfe

• Beschäftigungspakt für Ältere in der Region Göttingen 51
Dr. phil. Dagmar Schlapeit-Beck, Dezernentin für Jugend, Soziales und Kultur, Stadt Göttingen

• Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund 59
Gerwin Stöcken, Geschäftsführer des Jobcenters Kiel

Zusammenfassung des Workshops 1.2
• Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen: Einbindung besonderer Problemgruppen 63
Karen Peters, wissenschaftliche Referentin des Arbeitsfelds III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

Workshop 1.3

Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – Anspruch und Wirklichkeit

• Ziele und Schwerpunkte der Behindertenpolitik in der neuen Legislaturperiode 64
Eva Ullrich, Leiterin des Arbeitsstabs der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

• Mögliche Reformkonzepte für die Eingliederungshilfe 68
Klaus Lachwitz, Justiziar und stellvertretender Geschäftsführer der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V., Marburg/Lahn

• Der Paradigmawechsel muss im Alltag ankommen 70
Ottmar Miles-Paul, Redakteur der kobinet-Nachrichten und Selbstbestimmt Leben und Referent der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL)

• Anreiz-Konzepte zur Umsetzung des Zieles ambulant vor stationär sowie weitere in diesem Zusammenhang erforderliche Steuerungskonzepte 72
Martina Hoffmann-Badache, Landesrätin für Soziales und Integration, Landschaftsverband Rheinland (LVR)

Zusammenfassung des Workshops 1.3
• Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – Anspruch und Wirklichkeit 76
Antje Welke, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Workshop 1.4

Reform der Pflegeversicherung

• Reform der Pflegeversicherung aus wissenschaftlicher Sicht 77
Prof. Dr. jur. Thomas Klie, Leiter des Arbeitsschwerpunktes Soziale Gerontologie und Pflege an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg

• Reform der Pflegeversicherung aus Sicht der Politik 82
Dr. Matthias von Schwanenflügel, LL.M.Eur., Ministerialrat, Leiter der Unterabteilung Pflegeversicherung im BMG

• Reform der Pflegeversicherung aus Sicht der Pflegekassen 83
Harald Kesselheim, Abteilungsleiter Pflege im AOK-Bundesverband

• Weiterentwicklung des Leistungskatalogs und der Leistungsstrukturen in der Pflegeversicherung 86
Theresia Wunderlich, Leiterin der Abteilung Soziales und Gesundheit, Deutscher Caritasverband

Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops 1.4
• Reform der Pflegeversicherung 88
Dr. Jonathan I. Fahlbusch, Leiter des Arbeitsfeldes IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Workshop 1.5

Gesunde Lebensführung im Alter

• Aktive Bürger, aktive Kommunen: Kommunale Angebote für körperliche, geistige und seelische Gesundheit älterer Menschen 89
Jutta Giersch, Amt für soziale Sicherung und Integration der Landeshauptstadt Düsseldorf

• Vorbeugen ist besser als Heilen: Das eigene Alter selbstständig und aktiv gestalten, Angebote nutzen 91
Helga Walter, Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen e.V., Berlin, und Vorstandsmitglied der BAGSO

• Aktuelle Forderungen zur gesundheitlichen Versorgung älterer Menschen 93
Dr. Rainer Neubart, Chefarzt des Evangelischen Waldkrankenhauses Woltersdorf

• Alt werden auch die anderen – Gesundheitssysteme in anderen europäischen Ländern im Kontext des demografischen Wandels 97
Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger, Direktor des Instituts für Medizinische Soziologie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Zusammenfassung des Workshops 1.5
• Gesunde Lebensführung im Alter 100
Heike Hoffer, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

Workshop 1.6

Soziale Verantwortung in Europa – neue sozialpolitische Entwicklungen in der Europäischen Union

• Das Soziale Europa 101
Dr. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Zusammenfassung des Workshops 1.6

• Soziale Verantwortung in Europa – neue sozialpolitische Entwicklungen in der Europäischen Union 111
Barbara Kahler, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

---

Symposium 2
Familie stärken: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft

• Lokale Bündnisse für Familie: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft 113
Staatssekretär Gerd Hoofe, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

• Beiträge der Wirtschaft für eine familienfreundliche Gesellschaft 114
Dr. Achim Dercks, stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages

Zusammenfassung zum Symposium 2

• Familie stärken: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft 116
Nora Schmidt, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

---

Workshop 2.1

Ausbau der Betreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren in Einrichtungen und Tagespflege

• Die demografische Entwicklung und zukünftige Anforderungen an den Aus- und Umbau der Kindertagesbetreuung 117
Dr. Matthias Schilling, Leiter der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Universität Dortmund

• Kommunale Strategien und Lösungswege beim Ausbau der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen und Kindertagespflege 125
Ulrich Bösebeck, Leiter des Jugendamtes Dortmund und Hans Jürgen Harder, stellv. Leiter des Jugendamtes Dortmund

Zusammenfassung des Workshops 2.1

• Ausbau der Betreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren in Einrichtungen und Tagespflege 129
Maria-Theresia Münch, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

---

Workshop 2.2

Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern?

• Impulsreferat zum Thema: Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern? 130
Univ. Prof. em. Dr. Richard Hauser, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Vorträge:

• Armut und Armutsprävention bei Kindern – zwei große Herausforderungen 133
Gerda Holz, stellvertretende Direktorin des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Frankfurt am Main

• Schuldnerberatung – ein Instrument zur Bekämpfung von Familienarmut 141
Marius Stark, Fach- und Koordinierungsstelle der verbandlichen Caritas für die Sozialberatung für Schuldner des Sozialdienstes Katholischer Männer e.V.

Zusammenfassung des Workshops 2.2

• Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern? 144
Nora Schmidt, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

Workshop 2.3

Durch niedrigschwellige Angebote Familien helfen

• Kinder- und Familienzentren – Stand der Praxis: Herausforderungen und Chancen – den Kindergarten neu erfinden 145
Dr. Erwin Jordan, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für soziale Arbeit e.V.

• Soziale Frühwarnsysteme – frühe Hilfen für Familien 147
Gregor Hensen, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für soziale Arbeit e.V.

• Stärkung der Elternkompetenz durch Vernetzung verschiedener Institutionen 151
Ralf Meister, AG IPSE, Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, Berlin, Mitglied der Lokalen Bündnisse für Familien

Zusammenfassung des Workshops 2.3

• Durch niedrigschwellige Angebote Familien helfen 155
Andreas Tietze, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Workshop 2.4

Zur Zukunft von Kindern und Familien in der „modernen Gesellschaft" – Perspektiven aus dem 12. Kinder- und Jugendbericht und dem 7. Familienbericht

• Aufwachsen in der „modernen" Gesellschaft – Antworten des 12. Kinder- und Jugendberichts 156
Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V. und Vorsitzender der Kommission 12. Kinder- und Jugendbericht

Zusammenfassung des Workshops 2.4

• Zur Zukunft von Kindern und Familien in der „modernen Gesellschaft" – Perspektiven aus dem 12. Kinder- und Jugendbericht und dem 7. Familienbericht 160
Dr. Josef Faltermeier, Leiter im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Symposium 3

Bildung, Betreuung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern, Jugendhilfe und Schule
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

• Schule als Partner von Jugendhilfe und Eltern. Herausforderungen für eine gezielte Schulentwicklung 161
Prof. Dr. Hans-Günter Rolff, Leiter des Instituts für Schulentwicklungsforschung, Universität Dortmund

• Junge Menschen bilden und fördern – Jugendhilfe, Schule und Familie in neuer Allianz? 164
Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V. und Vorsitzender der Kommission 12. Kinder- und Jugendbericht

Zusammenfassung zum Symposium 3

• Bildung, Betreuung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern, Jugendhilfe und Schule 167
Dr. Josef Faltermeier, Leiter im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Workshop 3.1

Bildung in Kindertageseinrichtungen
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

• Frühkindliche Bildung – Umsetzung und Wirksamkeit der Bildungspläne und -vereinbarungen in den Bundesländern 168
Professor Gerd E. Schäfer, Abteilung Allgemeine Pädagogik, Universität Köln

• Qualitätsentwicklung in der Praxis 172
Astrid Normann, Leiterin der Evangelischen Tageseinrichtung Kinderbrücke

Zusammenfassung des Workshops 3.1

• Bildung in Kindertageseinrichtungen 178
Maria-Theresia Münch, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

Workshop 3.2

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund:
Der Beitrag von Bildung, Erziehung und Betreuung zur Integration
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

• Ohne Standards geht nichts! Mindestanforderungen für eine gelingende Integrationsarbeit 179
Manuela Scharfenberg, Referentin für interkulturelles Lernen und Mehrsprachigkeit in der Schule, Hauptstelle der RAA-NRW

• Prinzipien und Rahmenbedingungen vernetzter Strategien gegen soziale Ausgrenzung 181
Peter Buchmann, Leiter der Integrierten Beratungs- und Betreuungsdienste, AWO, Bezirksverband Ostwestfalen-Lippe e.V.

• Gemeinwesenorientierte Integrationsarbeit mit jungen Spätaussiedlern 185
Sven Neese, Leiter des Stadtteiltreffs Biesterberg, AWO, Bezirksverband Westfalen-Lippe e.V.

Zusammenfassung des Workshops 3.2
• Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund: Der Beitrag von Bildung, Erziehung und Betreuung zur Integration 188
Petra Mund, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutsches Vereins

Workshop 3.3

Bikulturelle Familien als Alltag der Jugendhilfe

• Der Internationale Sozialdienst – ISD 189
Ulrike Schwarz, Sebastian Regitz, wissenschaftliche Referenten im Arbeitsfeld VII – Grenzüberschreitende Sozialarbeit – Internationaler Sozialdienst – des Deutschen Vereins

• Interkulturelles Wissen und Handeln – Erfahrungen aus der Praxis der Beratung Binationaler und Migrant/-innen 191
Birgit Sitorus, Dipl. Psych., Bundesgeschäftsstelle Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.

Zusammenfassung des Workshops 3.3
• Bikulturelle Familien als Alltag der Jugendhilfen 192
Sebastian Regitz, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld VII, Grenzüberschreitende Sozialarbeit Internationaler Sozialdienst (ISD)

Workshop 3.4

Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe –
Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation

• Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe – Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation 193
Dr. Nicole Pötter, Referentin bei der BAG Jugendsozialarbeit

• Jugendsozialarbeit – Opfer oder Mitgestalter? Erste Erfahrungen aus Sicht der Jugendberufshilfe 196
Dipl. Päd., Dipl. Soz.päd. Peter Walbröl, Geschäftsführer der Jugendberufshilfe Düsseldorf gGmbH

• Erste Erfahrungen aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Köln 199
Birgit Beckers, Standortleiterin U25, Arbeitsgemeinschaft Köln

• Erste Erfahrungen aus Sicht des Jugendamtes 202
Kathrin Blumenhagen, Kom. ZFB Krefeld

Zusammenfassung des Workshops 3.4
• Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe – Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation 204
Ulrike Peifer, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

Workshop 3.5

Jugendhilfe: europäisches Politikfeld und kommunale Aufgabe

• Jugendpolitische Zielsetzungen und Umsetzungsstrategien der EU (OMK, Pakt für die Jugend) und die Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene 205

Ulrike Wisser, BBJ Consult AG, Büro Brüssel

• Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für die Kinder- und Jugendpolitik in Europa 208

Hartmut Brocke, Vorstandsvorsitzender der Stiftung Sozialpädagogisches Institut „Walter May“

• Der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010. Instrument der Umsetzung internationaler Zielvorstellungen auf kommunaler Ebene 212

Dipl. Volkswirt Heribert Mörsberger,
Koordinator des Nationalen Aktionsplans für ein kindgerechtes Deutschland

Zusammenfassung des Workshops 3.5

• Jugendhilfe: europäisches Politikfeld und kommunale Aufgabe 216

Jutta Braun von der Brelie, wissenschaftliche Referentin im AF VI –
Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Symposium 4
Wirkungen und Nachhaltigkeit sozialer Dienstleistungen

• „Wirkung“ ein schlichter Begriff – explosiv in der Praxis 217

Dr. Berthold Becher, Abteilungsleiter, Bank für Sozialwirtschaft

Zusammenfassung zum Symposium 4

• Wirkungen und Nachhaltigkeit sozialer Dienstleistungen 218

Ionka Senger, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

---

Workshop 4.1

Strategien kommunaler Infrastrukturplanung nach SGB II

• Kommunale Planung und Steuerung für das SGB II – Gestaltungsspielraum für den Zuschnitt kommunaler Infrastruktur und Sozialpolitik 220

Jenny Richter, Abteilungsleiterin Sozialplanung, Sozialamt Leipzig

• Das Steuerungskonzept der ARGE für die Umsetzung des SGB II – Gestaltungsspielraum für lokal-regionale Arbeitsmarktpolitik 234

Walter Werner, Leiter Planungsbüro, Fachbereich Soziale Sicherung, Arbeitshilfen, Senioren, Stadt Mannheim

Zusammenfassung des Workshops 4.1

• Strategien kommunaler Infrastrukturplanung nach SGB II 241

Uwe Hellwig, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

Workshop 4.2

Soziale Berufe und die Professionalität sozialer Dienstleistungen

• Wo bleibt bei der sich abzeichnenden Spezialisierung durch Bachelor- und Masterstudiengänge die soziale Arbeit? 242
Prof. Dr. Gregor Terbuyken, Präsident der Evangelische Fachhochschule Hannover

• Fachschul-, Hochschulausbildung, Fort- und Weiterbildung – Perspektiven im Bolognaprozess
Erwartungen / Anforderungen an eine diakonische Bildungsarchitektur 244
Dr. Peter Wertz, Leiter der Abteilung Bildung und Organisationsberatung, Diakonisches Werk Württemberg, Stuttgart

• Welche Gewichtung haben die Hochschulabschlüsse bei der Berufseinmündung und
der Berufskarriere im europäischen Vergleich 247
Prof. Dr. Walter Lorenz, Freie Universität Bozen, Italien und Präsident des European Centre for Communitiy Education

• Gibt es durch das neue System der gestuften Hochschulausbildung eine neue Hierarchisierung? 256
Prof. Dr. Peter Buttner, Vorsitzender des Fachbereichstages Soziale Arbeit, Fachhochschule München

Zusammenfassung des Workshops 4.2
• Soziale Berufe und die Professionalität sozialer Dienstleistungen 261
Helmut Dieckmann, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

---

Workshop 4.3

Organisation, Steuerung und Wirkung der Dienstleistungen nach dem SGB
In Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

• Praxiserfahrungen zum SGB II aus der Sicht der ARGE SGB II Quedlinburg, Land Sachsen-Anhalt 262
Matthias Brabandt, stellvertretender Geschäftsführer, ARGE SGB II Quedlinburg

• Organisation, Steuerung und Wirkungen der Dienstleistungen nach dem SGB 266
Matthias Spies, Leiter der Sozialagentur Mülheim an der Ruhr

• Erfahrungen des Landkreises Meißen als optierende Kommune bei der Umsetzung von Hartz IV 271
Gerhard Rose, Dezernent, Landratsamt Meißen

• Chancen und Grenzen alternativer Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II 272
Kay Senius, Zentralbereichsleiter, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Zusammenfassung des Workshops 4.3
• Organisation, Steuerung und Wirkung der Dienstleistungen nach dem SGB 277
Kerstin Piontkowski, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

---

Workshop 4.4

Arbeitsgelegenheiten: Motor oder Sackgasse der Beschäftigungspolitik?

• Aktuelle Entwicklung bei den Zusatzjobs – öffentlich geförderte Beschäftigung am Scheideweg 278
Martin Weiland, Referatsleiter IIb3, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

• Chancen und Risiken der Zusatzjobs als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Instrument 280
Prof. Dr. Walter Hanesch, Professor für Sozialpolitik und Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Hochschule Darmstadt

• Zielgenauer Einsatz von „Zusatzjobs“ für besondere Zielgruppen – ein Beispiel für
die Umsetzung in der Praxis einer ARGE 285
Rainer Radloff, Geschäftsführer der Arbeitplus in Bielefeld

• Das Konzept des Integrativen Arbeitsmarktes am Beispiel des Equal-Modellprojektes
GSW-(Zusatz-)Jobs anlässlich des Deutschen Fürsorgetages im Mai 2006 in Düsseldorf 294
Sabine Schumacher, Katholische BAG Ida im Deutschen Caritasverband e.V.

Zusammenfassung des Workshops 4.4
• Arbeitsgelegenheiten: Motor oder Sackgasse der Beschäftigungspolitik? 296
Petra Fuchs, Leiterin im Arbeitsfeld III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

Workshop 4.5

Bürgerschaftliches Engagement im Welfare Mix – Möglichkeiten und Chancen
Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement in Kooperation mit
„Unternehmen: Partner der Jugend" (UPJ) e.V.

• Bürgerschaftliches Engagement im Welfare Mix – Möglichkeiten und Chancen 297
Zusammenfassung von Dr. Ansgar Klein, Leiter Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

• Welfare Mix und ältere Menschen 321
Prof. Dr. Thomas Klie, Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung, Evangelische Fachhochschule Freiburg

Workshop 4.6

Die Qualitätsziele in der Praxis der Alten- und Jugendhilfe
Eine Veranstaltung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)

• Vorstellung der Qualitätsmanagement-Strategie der Freien Wohlfahrtpflege 330
André Paul Stöbener, Arbeitsstelle Qualitätsmanagement beim Deutschen Caritasverband, Mitglied der BAGFW-Projektgruppe Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement in der Praxis der Jugendhilfe

• Steuerung der fachlichen Arbeit in Kindertageseinrichtungen durch Qualitätsmanagementsysteme 334
Beate Dreiner-Tönnes, Qualitätsmanagementbeauftragte, Fachverband für Kinder- und Jugendhilfe der Arbeiterwohlfahrt im Bezirk Mittelrhein

• Werteorientierung im Qualitätsmanagement einer katholischen Kindertageseinrichtung 337
Angela Denecke, Referentin für Qualitätsmanagement und Kindertagesstätten, Caritasverband für die Diözese Hildesheim

Qualitätsmanagement in der Praxis der Altenhilfe

• Internes Qualitäts-Controlling durch Datenanalysen und Kennzahlenauswertungen 340
Melanie Eckart, Qualitätsmanagementbeauftragte, Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Hannover-Land/Springe

• Verbandliche Steuerung am Beispiel des Bereichs Pflege im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Rheinland-Pfalz/Saarland e.V. 348
Harald Kilian, Referent für Altenhilfe und Pflege, Der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Rheinland-Pfalz/Saarland

• Gesprächsrunde: Der Nutzen eines Qualitätsmanagement-Systems im Gesundheits- und Sozialwesen für Kunden, Mitarbeitende sowie für die Organisation 351

Zusammenfassung des Workshops 4.6

• Die Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege in der Praxis der Alten- und Jugendhilfe 354
Dr. Andreas Kuhn-Friedrich, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Workshop 4.7

Arbeitsmarkt Europa – grenzüberschreitende soziale Arbeit
In Kooperation mit dem Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Zusammenfassung des Workshops 4.7

• Arbeitsmarkt Europa – Grenzüberschreitende soziale Arbeit 355
Cornelia Markowski, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Ausstellerverzeichnis 358

Wintergarten Soziales Düsseldorf – Brücken in die Zukunft 362

Impressionen 364

Deutscher Fürsorgetag

Vorwort

Michael Löher
Geschäftsführer des Deutschen Vereins

Vorwort

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

die Dokumentation des 77. Deutschen Fürsorgetages 2006 enthält Reden der Eröffnungs- und Abschlussveranstaltung sowie die Beiträge aus den vier Symposien und über 20 Workshops, soweit die Autorinnen und Autoren diese dem Deutschen Verein zur Verfügung gestellt haben. Die Arbeitsergebnisse aus den Symposien und Workshops haben unsere Referentinnen und Referenten für Sie zusammengefasst.

Unter dem Motto „Mut zur sozialen Verantwortung!“ wurden in den Fachveranstaltungen die aktuellen – teilweise radikalen Reformen, z.B. in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – auf den Prüfstand gestellt und Optimierungsansätze diskutiert.

In seiner Eröffnungsrede hatte zuvor der Vorsitzende des Deutschen Vereins, Dr. Konrad Deufel, an den Mut der Verantwortlichen in Politik und in Wirtschaft, in Verbänden und Kommunen appelliert, auf der Basis einer realistischen Bestandsaufnahme grundlegende Reformen einzuleiten. Er betonte aber dabei, dass dies nur im Dialog mit den betroffenen Menschen, mit Verbänden und Sachverständigen durchgesetzt werden könne.

In dem Symposium „Familie stärken: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft“ und den sich daran anschließenden Workshops des Fürsorgetages machten die verschiedenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer deutlich, dass der Stellenwert und die Attraktivität von Familie nur durch neue gesellschaftliche Bündnisse gestärkt werden könne. Das von der Bundesregierung aktuell beschlossene Elterngeld könne nur der erste Schritt einer umfassenden nachhaltigen Familienpolitik in Deutschland sein.

Beim Thema „Bildung, Betreuung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern, Jugendhilfe und Schule“ waren sich Expertinnen und Experten darüber einig, dass viele Angebote sozial benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund nicht erreichten. Auch seien bestandene Einbürgerungstests kein Garant für eine gelungene Integration. Am Ende der Diskussion stand die Forderung nach einem wirkungsvollen Gesamtsystem von Bildung, Erziehung und Betreuung, um Entwicklungsnachteile von Kindern in schwierigen sozialen Lebensverhältnissen auszugleichen.

Mit ihrem Vortrag zum demografischen Wandel in Deutschland setzte Dr. Ursula von der Leyen, Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, einen Schlusspunkt unter den Deutschen Fürsorgetag 2006. In ihrer Rede nannte die Ministerin den demografischen Wandel eine der großen Herausforderungen unserer Zeit. Sie appellierte an die Verantwortlichen von Wissenschaft und Politik, diesen aber nicht als unabwendbares Schicksal zu verstehen, sondern ihn vielmehr mitzugestalten. So könne der demografische Wandel zu einem umfassenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Innovationsschub in unserem Land führen.

Der Deutsche Verein war mit seinem 77. Deutschen Fürsorgetag der Einladung der Landeshauptstadt Düsseldorf und des Landes Nordrhein-Westfalen gefolgt. An dieser Stelle bedanken wir uns nochmals recht herzlich für die finanzielle Unterstützung und das persönliche Engagement aller Beteiligter. Der 77. Deutsche Fürsorgetag wurde auch durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Der 77. Deutsche Fürsorgetag war ein voller Erfolg, zu dem auch zahlreiche Organisationen und Einzelpersonen beigetragen haben, denen wir an dieser Stelle exemplarisch Dank sagen möchten:

- Auf dem Markt der Möglichkeiten präsentierten sich über 44 Aussteller mit ihren Angeboten. Die Landeshauptstadt Düsseldorf und die Liga der Wohlfahrtsverbände der Stadt Düsseldorf stellten in ihrer Ausstellung „Soziales Düsseldorf – Brücken in die Zukunft" gemeinsame Projekte vor.
- Der Abend der Begegnung, zu dem die Landeshauptstadt Düsseldorf am Ende des zweiten Kongresstages in das Ständehaus der Stadt eingeladen hatte, bot ein feines Ambiente und die Gelegenheit zum Kennenlernen und Meinungsaustausch.
- Externe Dozentinnen und Dozenten und die Redner der Eröffnungs- und Abschlussveranstaltung, darunter Dr. Thomas de Maizière, Chef des Bundeskanzleramtes, trugen dazu bei, dass das Motto des 77. Deutschen Fürsorgetages „Mut zur sozialen Verantwortung!" für die Besucherinnen und Besucher durch Diskussion, Denkanstöße und konkrete Lösungsansätze greifbar wurde.

Zu guter Letzt möchten wir uns ganz herzlich bei den in den Gremien des Deutschen Vereins ehrenamtlich Tätigen für ihre Mitwirkung am Kongress und bei unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihr Engagement bedanken.

Wir wünschen Ihnen nun viel Spaß bei der Lektüre der Dokumentation des 77. Deutschen Fürsorgetages.

Der 78. Deutsche Fürsorgetag wird im November 2009 auf Einladung der Stadt Nürnberg und des Landes Bayern zusammen mit der ConSozial in Nürnberg stattfinden.

Berlin, im Oktober 2006

Michael Löher
Geschäftsführer des Deutschen Vereins

Deutscher Fürsorgetag

Grußworte

Mittwoch, 3. Mai 2006

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

Joachim Erwin,
Oberbürgermeister der
Landeshauptstadt Düsseldorf

Bundesminister Dr. Thomas de Maizière,
Chef des Bundeskanzleramtes

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

Eröffnungsansprache des Vorsitzenden des Deutschen Vereins anlässlich des 77. Deutschen Fürsorgetages am 3. Mai 2006

Sehr geehrter Damen und Herren,

der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. konnte im letzten Jahr sein 125-jähriges Bestehen feiern und hat seit seiner Gründung im Jahre 1880 bislang 76 Fürsorgetage durchgeführt. Zu unserem großen Erstaunen mussten wir feststellen, dass wir bis heute noch nicht in Düsseldorf zu Gast sein durften. Die Gründe für diese Unterlassung mögen Historiker oder Archivare herausfinden. Es ist uns jedenfalls eine umso größere Freude, dass die Landeshauptstadt Düsseldorf den Deutschen Verein eingeladen hat, im Jahr 2006 hier zu tagen und den 77. Deutschen Fürsorgetag durchzuführen. Wir haben die Einladung gerne angenommen und sind sehr froh, in dieser lebendigen und attraktiven Stadt Gast sein zu dürfen.

Ich danke besonders Herrn Oberbürgermeister Joachim Erwin, in dessen Stadt wir so freundlich aufgenommen wurden und der uns zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landeshauptstadt Düsseldorf im Vorfeld des Fürsorgetages tatkräftig unterstützt hat.

Ich begrüße als Vertreter der Bundesregierung den Chef des Bundeskanzleramtes, Herrn Minister Dr. Thomas de Maizière, und als Vertreter der Landesregierung Herrn Minister Armin Laschet, Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen. Beide werden freundlicherweise ein Grußwort an uns richten.

Ich begrüße die Damen und Herren Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Landtagsfraktionen, die heute zu uns gekommen sind, und besonders die Damen und Herren des Rats der Stadt Düsseldorf sowie Frau van Dinther, Landtagspräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Teilnahme vieler Mitglieder aus kommunalen Gebietskörperschaften und Verbänden der freien Wohlfahrtspflege sowie ihrer Spitzenorganisationen zeigt, dass es eine bewährte Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Verein und den Trägern der sozialen Arbeit vor Ort gibt. Ich begrüße Sie alle hier in Düsseldorf und danke Ihnen für Ihre Verbundenheit mit dem Deutschen Verein.

Ich freue mich über die Anwesenheit vieler Gäste aus den Bundesländern, den Bundesministerien, dem Kreise der Hochschulen, der Aus- und Fortbildungseinrichtungen, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Berufsverbände, der Kirchen und der Religionsgemeinschaften. Ich heiße Sie alle herzlich willkommen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, vor drei Jahren trafen wir uns in Freiburg auf dem 76. Deutschen Fürsorgetag, der unter dem Motto stand:
„Zwischen Versorgung und Eigenverantwortung –
Partizipation im Sozialstaat“.

Gegenstand der damaligen Beratungen waren die Diskussionen um den aktivierenden Sozialstaat, die damals unmittelbar bevorstehende Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme. Damals wie heute gilt, was Paul Kirchhof im Hinblick auf die zurückgehende Kinderzahl vor kurzem formuliert hat:

„Wir können die Hochkultur unserer Sprache, unserer Musik und Literatur, unserer Kunst und Wissenschaft, unseres Rechts und unseres politischen Systems, unserer aus einem Wirtschaftswunder erwachsenen und zu neuen Höchstleistungen fähigen Ökonomie nicht bewahren, wenn nicht die nachfolgende Generation diese Kultur weiterträgt. Rechtssystem und Lebensbedingungen in Deutschland bauen insgesamt auf einen Generationenvertrag. Die Kultur ist auf zukünftige Kulturträger, die Demokratie auf ein stetiges Staatsvolk, die Rechtsordnung auf gleichbleibende Freiheitsbereitschaft und Demokratiefähigkeit angewiesen.“

Seit dem Jahre 2003 haben sich vielfältige Veränderungen vollzogen. Reformen der Sozialgesetzgebung stehen bei jeder sozialpolitischen Diskussionsveranstaltung auf der Tagesordnung und es gibt nicht wenige, die angesichts der Diskussionen um Gesundheitsreform, Rentenreform, Föderalismusreform und viele andere Reformen den Überblick verloren haben.

Bei der Vielfalt der Ansätze, der Interessen und Hintergründe ist eines mittlerweile unstrittig: Angesichts der gerade skizzierten demografischen Entwicklung sowie der realen Finanz- und Wirtschaftssituation in Bund, Ländern und Kommunen brauchen wir dringend soziale Reformen! Wir brauchen Reformen, die auf das staatliche Handeln einerseits, andererseits aber auch auf das Selbstverständnis und die Motivation der Bürgerinnen und Bürger in diesem Land gerichtet sind. Die Reformen in der Sozialgesetzgebung, nicht zuletzt aber auch die schwindenden Ressourcen der Leistungsträger, fordern von allen Kräften, die an der sozialen Arbeit beteiligt sind, ein neu orientiertes, strategisches Handeln.

In einem modernen Sozialstaat mit leistungsfähigen sozialen Sicherungssystemen müssen sämtliche Kräfte der Gesellschaft mobilisiert werden. Neben sozialer Sicherung und dem Bewusstsein hoher Eigenverantwortlichkeit brauchen wir die Stärkung sozialer Netze, die über das Engagement in den Familien hinausgehen. Unser Ziel muss es sein, die in einer Gesellschaft vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten so weit wie möglich zu nutzen. Durch Förderung und Ausbau des bürgerschaftlichen Engagements kann der Wandel von einem Wohlfahrtsstaat zu einer Wohlfahrtsgesellschaft vollzogen werden: So wird auch den Bedürftigen unter uns soziale Sicherheit garantiert ist.

Wenn der Vorstand des Deutschen Vereins diesen 77. Deutschen Fürsorgetag unter das Motto „Mut zur sozialen Verantwortung“ gestellt hat, appelliert er zum einen an den Mut der Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft, in Verbänden und Kommunen, auf der Basis einer realistischen Bestandsaufnahme grundlegende Reformen einzuleiten. Diese können aber nur im Dialog mit den betroffenen Menschen, mit Verbänden und Sachverständigen durchgesetzt werden.

Dieser Appell ist zugleich verbunden mit der Forderung, bei allen Veränderungsprozessen die soziale Verantwortung für unser Gemeinwesen, für die betroffenen Menschen nicht aus dem Auge zu verlieren. Ich darf mich hierbei auf die Verantwortungsprinzipien der christlichen Soziallehre beziehen, die diese Formel in dreierlei Weise prägt:

„Verantwortung für sich,
Verantwortung für den anderen,
gemeinsame Verantwortung für die Zukunft.“

Übrigens, damit kein Missverständnis aufkommen kann: Es gibt Menschen, denen wir partnerschaftlich helfen müssen, Verantwortung für sich zu tragen, und das Maß der Verantwortung für sich ist die persönliche Leistungsfähigkeit. Dieser Gedanke wird von manchen Sozialstaatsreformen gerne vernachlässigt: Wie viel Geld bleibt eigentlich der Friseurin, der Verkäuferin, dem kleinen Handwerker für Riesterrente oder gesundheitliche Vorsorge? Wer gutes Geld verdient – und ich neide das niemandem – tut sich leicht, Forderungen nach mehr wirtschaftlicher Eigenverantwortung aufzustellen. Es fordert unseren ganzen Einsatz, diesen schleichenden Prozess der Entsolidarisierung aufzudecken und ihm entgegenzutreten.

Denn um diese Menschen geht es: den Stürzenden, den Gefallenen, den Betroffenen, den Angehörigen auf ihrem Weg aufzuhelfen, ihnen Hilfe zur Selbsthilfe und Solidarität zu geben, ihre Personenwürde und ihre Menschenwürde zu erhalten.

Wir sind mittlerweile daran gewöhnt, dass alle an der sozialpolitischen Diskussion Beteiligten an Mustern festhalten – Muster, in denen die eine Seite erklärt, was sie künftig nicht mehr finanzieren kann, und die andere Seite jede Annäherung ablehnt, aus Angst, dem Verhandlungspartner den kleinen Finger zu reichen und die ganze Hand zu verlieren.

Auch für diese Haltungen gibt es gute Gründe: Die Kommunen stehen vielerorts mit dem Rücken zur Wand; ihr finanzieller Gestaltungsspielraum ist durch den Zwang zu Einsparungen auf ein Minimum gesunken. Andererseits haben sie – als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips – Verpflichtungen im Bereich der sozialen Hilfen. Diese Aufgaben müssen also wahrgenommen werden, beispielsweise auch, um eine bedarfsgerechte Versorgung alter und behinderter Menschen zu sichern und gerade im Bereich der Menschen mit Behinderungen warten größte Herausforderungen auf uns.

Übrigens, wenn wir zu diesem Thema Vordenker sind im Deutschen Verein, z.B. zum Thema Teilhabegeld für Menschen mit Behinderungen, nehmen wir eine für uns ganz typische Aufgabe wahr: Wir versuchen, Vorschläge zu machen und Lösungen zu suchen und handeln genau dadurch auch im Interesse des Bundes, dem – wie allen anderen Verantwortlichen – an einer Perspektive in dieser Frage gelegen sein muss.

Von dem Zwang zum Sparen sind schließlich nicht zuletzt auch die sozialen Dienste und Einrichtungen und damit auch die bedürftigen Menschen betroffen.

Mit dem Motto „Mut zur sozialen Verantwortung“ möchte der Deutsche Verein aber nicht nur Appelle an die unterschiedlichen Verhandlungspartner im sozialen Raum richten. Der Deutsche Verein möchte auch werben

- **für eine neue Sozialkultur,**
- **für eine Kultur der Werte**
- **und für eine Kultur des Austausches**

über die vielfältigen Veränderungsprozesse in unserer Gesellschaft, auch wenn sie zunächst die Leistungsfähigkeit bewährter sozialstaatlicher Strukturen in Frage zu stellen scheinen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, von Seneca ist der Spruch überliefert: „Wer den Hafen nicht kennt, in den er segeln möchte, für den ist kein Wind der richtige." Unser Hafen, der Ausgangspunkt für alle Reformen und Veränderungen des Sozialstaats, müssen die Werte und Prinzipien sein, die unserem Menschenbild zugrunde liegen:

Menschenwürde,
Selbstbestimmung,
Partizipation,
Solidarität
und Gerechtigkeit.

„Gerechtigkeit ist der Hauptpfeiler der Gesellschaft", wusste schon Adam Smith und das ihr zugrunde liegende „Recht ist stets die Kultur des Maßes" (Kirchhof). Der „Kern der Gerechtigkeit liegt deswegen in individueller Freiheit und Verantwortlichkeit, in die staatliches Recht sich nicht einmischt" (Kirchhof), auf der anderen Seite dann aber einmischen muss, wenn es um Personenwürde und gesamtgesellschaftliche Solidarität geht.

Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit des Sparens und der Reformnotwendigkeit: An diesen Werten dürfen Zukunftskonzepte und Veränderungsoptionen nicht rütteln, an diesen Werten müssen sich vielmehr alle Lösungsvorschläge messen lassen. Das ist es, was wir mit „sozialer Verantwortung" meinen. Dieses Konzept setzen wir gegen die neoliberale Ideologie, die meint, dass alles sich nach dem Maß der Ökonomie richten soll.

Meine Damen und Herren, kein vernünftiger Mensch wird bezweifeln, dass die Gestaltung unseres Gemeinwesens, von Staat, Kommunen und Gesellschaft, von einer erfolgreichen Ökonomie wesentlich beeinflusst wird. Aber sie ist nicht alles und hat trotz ihrer Bedeutung kein Recht, über allem zu dominieren.

Bischof Kamphaus hat bei einer Diskussion mit Vertretern von Unternehmerverbänden bildhaft formuliert; nach seiner Kenntnis habe zum Markt, zum Marktplatz in den alten Städten stets auch das Rathaus, die Kirche, die Schule, das Hospiz gehört – und dabei fügte ein Zuhörer hinzu, auch das Gasthaus! Markt, also heutig gesprochen: Ökonomie, kann nur erfolgreich sein, wenn eingebettet in ein gesamtgesellschaftliches Geschehen, wo keiner die Oberhand über die anderen gewinnen will.

Ich bin sehr froh, dass es innerhalb des Deutschen Vereins ein hohes Maß an Übereinstimmung über diese Grundlagen unserer Arbeit, über die Ethik unseres Handelns gibt.

Im Deutschen Verein haben wir seit vielen Jahren aber auch eine Kultur des Austausches etabliert. In unseren Gremien, in Fachausschüssen und Arbeitsgruppen treffen sich Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Interessen, unterschiedlicher Auffassungen, Menschen mit gänzlich unterschiedlichen weltanschaulichen Hintergründen, um sachorientiert, mutig und offen drängende Probleme zu diskutieren, Lösungen zu finden und Perspektiven zu entwickeln. Die Art und Weise, wie Sozialexperten von öffentlichen und freien Trägern in der geschützten Atmosphäre des Deutschen Vereins nach Lösungen suchen – mutig und stets ihrer sozialen Verantwortung bewusst -, kann meines Erachtens durchaus als Vorbild für andere politische, staatliche und zivilgesellschaftliche Ebenen dienen.

Und ich betone es noch einmal: Wir wollen und können auch Vordenker sein, sogar in Bereiche hinein, die noch nicht auf der politischen Agenda stehen, wo wir aber unserer Kompetenz wegen das Wort erheben wollen und müssen.

Das Forum für eine solche Sozialkultur soll auch der 77. Deutsche Fürsorgetag bieten. Sie haben in den nächsten drei Tagen die Möglichkeit, in Symposien, Workshops und bei vielen anderen Gelegenheiten konkrete Lösungsmöglichkeiten für strukturelle, aber auch für ganz konkrete Probleme der alltäglichen Arbeit zu beraten. Wenn Sie einen Blick in das umfangreiche Programm werfen, werden Sie feststellen, dass alle Themen, die derzeit die öffentliche Diskussion bestimmen, vertreten sind:

- **Umverteilung und Gerechtigkeit;**
- **Stärkung von Familien;**
- **Bildung und Erziehung als Aufgabe aller Sozialisationsinstanzen**
- **und schließlich: Wirkung und Nachhaltigkeit sozialer Dienstleistungen.**

Besonders wichtig war uns bei der Konzeption dieses Fürsorgetages, neben den Trägern der sozialen Arbeit auch die Wirtschaft anzusprechen und erneut, wie schon in Freiburg, sie mit ins Boot zu nehmen. Die Unternehmen tragen nicht nur Verantwortung für die Schaffung und Sicherung –zum Teil leider auch für den Verlust – von Arbeitsplätzen. Die Wirtschaft ist auch ein wichtiger Partner für den Austausch von Gedanken, Konzepten und Reformvorstellungen. Ich denke da beispielsweise an bisherige Erfahrungen im Zusammenhang mit „Private Public Partnership" und die Übernahme betriebswirtschaftlicher Methoden in Einrichtungen der sozialen Arbeit. Die Idee von sozialer Verantwortung insbesondere gegenüber den Beschäftigten und ihren Familien hat überdies in vielen Unternehmen der deutschen Wirtschaft eine lange Tradition.

Es freut mich deshalb, dass wir im Rahmen dieses Fürsorgetages in mehreren Veranstaltungen mit Vertretern der Wirtschaft in einen Dialog treten können, in kritische, aber sicherlich anregende Gespräche, von denen beide Seiten – die Wirtschaft und die soziale Arbeit – nur profitieren können.

Wir alle wissen aber auch, dass die wichtigsten Kontakte nicht immer in der fachlich geprägten Atmosphäre von Plenumsveranstaltungen und Arbeitsgruppen entstehen, sondern dass sich ein bedeutungsvoller und oft besonders hilfreicher Austausch nicht selten am Rande von Veranstaltungen vollzieht. Auch für diese informellen Gespräche bietet der 77. Deutsche Fürsorgetag ausreichend Raum und Zeit – nicht zuletzt am Abend der Begegnung morgen im Ständehaus, zu dem die Landeshauptstadt Düsseldorf alle Besucherinnen und Besucher des Fürsorgetages geladen hat, wofür ich Ihnen, Herr Kollege Erwin, daher auch ganz besonders danke.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich möchte diese einleitenden Begrüßungsworte mit einem herzlichen Dank an alle diejenigen beschließen, die viele Monate lang an der Vorbereitung dieses Fürsorgetages beteiligt waren: Mit einem Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landeshauptstadt Düsseldorf für ihre tatkräftige Unterstützung und einem Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins in Berlin. Ohne sie alle kann nicht gelingen, was wir vor uns haben und was wir von diesen Tagen erwarten dürfen.

Dank gebührt auch für finanzielle Unterstützung dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Land Nordrhein-Westfalen, der Stadt Düsseldorf, den Sponsoren und zahlreichen Ausstellern unseres Marktes.

Meine Damen und Herren, der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat einmal gesagt: „Orientierung kann nur von Orientierten kommen." Das ist der Sinn des Fürsorgetages: Orientierung erneut zu gewinnen, um anderen Orientierung zu geben. Ich bin sicher, dass von Düsseldorf viele wichtige Impulse ausgehen werden, Orientierung im besten Sinne!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und bitte nun Sie, Herr Oberbürgermeister Erwin, zu uns zu sprechen.

Grußwort des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Düsseldorf

Joachim Erwin, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Sehr geehrter Herr Dr. Deufel,
sehr geehrter Herr Dr. Thomas de Maizière,
sehr geehrter Herr Minister Laschet,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich heiße Sie alle ganz herzlich zum 77. Deutschen Fürsorgetag willkommen! Dieser traditionsreiche Kongress ist seit vielen Jahrzehnten die soziale Stimme der Bundesrepublik Deutschland und ist in immer wechselnden deutschen Städten zu Gast. Wir freuen uns sehr darüber, dass der Veranstaltungsort des diesjährigen Deutschen Fürsorgetages die Landeshauptstadt Düsseldorf ist.

Der Titel des Kongresses „Mut zur sozialen Verantwortung" ist auch ein Leitfaden für Düsseldorf. Wirtschaftliche Sicherheit, ein soziales Miteinander zwischen Jung und Alt, Hilfestellungen da, wo sie gebraucht werden, das ist es doch, was das Leben attraktiv macht.

Gute wirtschaftliche Bedingungen sind für Firmen interessant, die sich hier ansiedeln wollen, und dies wiederum sichert Arbeitsplätze. Wir schaffen optimale Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Unternehmen durch eine gute Infrastruktur, durch einen soliden Haushalt und niedrige Steuersätze und nicht zuletzt durch eine engagierte Existenzgründerberatung.

Mit dem Bau neuer, familienfreundlicher Wohnungen, der Sanierung und Modernisierung von Schulen und Kinderspielplätzen und dem umfassenden Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder hat sich Düsseldorf schon vor langer Zeit auf den Weg zur Familienstadt gemacht. Unsere Familiekarte ist ein Renner und bereits von vielen anderen Städten kopiert worden. Sie bietet Familien mit Kindern zahlreiche Vergünstigungen und Preisnachlässe.

Als erste deutsche Großstadt hat Düsseldorf den Kinder- und Jugendhilfeförderplan fertiggestellt und damit einen neuen Meilenstein für die Arbeit gesetzt. Dieser Plan hat Maßstäbe in Deutschland gesetzt. Wir helfen denjenigen, die Probleme haben, sich in den freien Arbeitsmarkt einzugliedern, durch zahlreiche Maßnahmen und Projekte.

Auch die Angebote für ältere Bürger werden zur Zeit völlig neu konzipiert. Durch den Aufbau von stadtteilbezogenen Kompetenzzentren und Begegnungsstätten kann individuelle Unterstützung in allen Lebensbereichen geleistet werden.

Dies sind nur einige Beispiele aus der breiten Palette von Initiativen, die unsere Stadt zu dem machen, was sie ist. Das Konzept für den Erfolg ist hier das Miteinander, die enge unbürokratische Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung, den freien Trägern und auch den ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern.

Die überaus fruchtbare Zusammenarbeit mit den Verbänden wird auch im „Markt der Möglichkeiten" mit der Ausstellung „Soziales Düsseldorf – Brücken in die Zukunft" deutlich, den ich heute Mittag eröffnet habe. Dort sind die für Düsseldorf signifikanten Projekte dargestellt.

Dort werden Sie gute Beispiele der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Kommune und Verbänden kennen lernen können. Die Liga der Wohlfahrtsverbände und städtische Ämter präsentieren sich mit zukunftsweisenden Düsseldorfer Projekten, die alle aus einer erfolgreichen, organisationsübergreifenden Arbeit entstanden sind. Daneben erhalten Sie natürlich auch umfassende Informationen über die ganze Angebotsbreite der öffentlichen und privaten Träger in Düsseldorf.

Ich bin stolz und glücklich sagen zu können, dass Düsseldorf eine soziale Stadt ist, in der nicht nur Leistungsträger gerne leben, sondern in der auch den schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft Brücken gebaut werden, damit auch sie eine lebenswerte Zukunft haben.

Dafür möchte ich an dieser Stelle nicht nur den verschiedenen Verbänden für die fruchtbare Zusammenarbeit danken, sondern ich danke auch ausdrücklich allen hoch motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei den Wohlfahrtsverbänden und der Stadt sowie dem engagierten Sozialdezernenten Burkhard Hintzsche.

Ich hoffe, dass Sie alle von diesem Fürsorgetag viele Anregungen und Impulse für Ihre weitere Arbeit erhalten. Sicherlich werden sich auch für unsere Stadt aus den Ergebnissen der Workshops und Symposien neue Ideen ergeben, wie wir unsere Arbeit noch verbessern können.

Es würde mich freuen, wenn Sie trotz der sicherlich anstrengenden Tagungsarbeit Gelegenheit fänden, unsere Stadt ein wenig näher kennen zu lernen. Ich kann Ihnen versichern, es lohnt sich. Es gibt nicht nur eine gastfreundliche Altstadt, in der man sich wunderbar nach einem anstrengenden Tag erholen kann, wir haben auch anspruchsvolle Kultureinrichtungen und unsere Einkaufsstraßen sind auf jeden Fall einen Besuch wert.

In diesem Sinne noch einen erfolgreichen Fürsorgetag!

Rede von Bundesminister Dr. Thomas de Maizière, Chef des Bundeskanzleramtes,
zur Eröffnung des 77. Deutschen Fürsorgetages im Congress Center Düsseldorf am 3. Mai 2006

Verantwortung im Sozialstaat

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Meine Damen und Herren,

zunächst möchte ich Ihnen sehr herzliche Grüße der Bundeskanzlerin ausrichten. Sie bedauert, diesen Termin nicht selbst wahrnehmen zu können. Sie ist heute gleich nach der Kabinettsitzung zu Gesprächen nach Washington und New York aufgebrochen. Die Bundeskanzlerin wünscht dem 77. Deutschen Fürsorgetag viel Erfolg und dem Deutschen Verein und seinen Mitgliedern für die Zukunft alles Gute.

Meine Damen und Herren,

ich bin gerne in ihrer Vertretung nach Düsseldorf gekommen, um mit Ihnen den 77. Deutschen Fürsorgetag zu eröffnen. 125 Jahre ist der Deutsche Verein alt. Armenfürsorge und Wohltätigkeit haben seine Gründungsmitglieder zusammengeführt. Ihr Ziel war es, die fachliche Arbeit der Armenfürsorge und Wohlfahrt jenseits von politischen und Glaubensfragen voranzubringen. Dies ist gelungen. Der Deutsche Verein hat als hoch angesehener Fachverband die Sozialpolitik in Deutschland vom Kaiserreich bis heute maßgeblich mitgeprägt und mitgestaltet.

Die Gründungsväter des Deutschen Vereins haben in vielerlei Hinsicht Weitsicht bewiesen. Damals hat noch niemand von Vernetzung gesprochen. Aber die Gründung des Deutschen Vereins war nichts anderes als die Schaffung eines starken Netzwerks für alle diejenigen, die soziale Arbeit leisteten; eines Netzwerkes zum Austausch von Informationen und zur Verbesserung der gemeinsamen Arbeit.

Der Deutsche Verein hat Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Wissenschaft und Politik zusammengeführt. Er hat sich zu einer Institution entwickelt, die für die Gestaltung der sozialen Arbeit in Deutschland Großes geleistet hat. Dafür sei allen, die daran mitgewirkt haben und noch heute mitwirken, herzlich gedankt.

Meine Damen und Herren, der Deutsche Verein hat für diesen Fürsorgetag den Titel „Mut zur sozialen Verantwortung“ gewählt. In Anlehnung an den Titel des 77. Deutschen Fürsorgetags habe ich meinen Ausführungen die Überschrift „Verantwortung im Sozialstaat“ gegeben. Was ist eigentlich der Sozialstaat, den uns das Grundgesetz mit den Formulierungen des „sozialen Bundesstaates“ und des „sozialen Rechtsstaates“ nur sehr ungenau vorgibt? Bei einer abstrakten Definition kann man sich noch einigermaßen schnell einig werden: Der Sozialstaat ist ein Staat, der mit staatlich veranlassten Steuerungsmechanismen für soziale Gerechtigkeit sorgt. Auch das Ziel der sozialen Gerechtigkeit dürfte weitgehend unumstritten sein. Aber an der Frage, was sozial gerecht ist, scheiden sich die Geister.

Ehe ich zu dieser Frage zurückkomme, erlauben Sie mir, an einige Rahmendaten zu erinnern. Die Sozialausgaben haben seit 1991 eine stärkere Dynamik entwickelt als das Bruttoinlandsprodukt. Dadurch ist die Sozialleistungsquote, also die Summe der Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, von 28,4 % im Jahr 1991 auf 32,6 % im Jahr 2003 gestiegen. Absolut ist das ein Zuwachs bei den Sozialleistungen von 268,5 Milliarden Euro.

Wenn wir auf die Entwicklung der Sozialausgaben im Bundeshaushalt blicken, zeigt sich ebenfalls eine durchaus positive Bilanz: 1991 lag der Anteil der Ausgaben für Soziale Sicherung bei 34,1 % des Bundeshaushalts, 2003 bereits bei 46,1 % und 2006 wird der Anteil voraussichtlich rund 51,4 % betragen.

Es kann also keine Rede davon sein, dass der Sozialstaat abgebaut wird. Das Gegenteil ist der Fall, selbst wenn einzelne Leistungen zurückgeführt worden sind. In dieser unterschiedlichen Betrachtungsweise liegt gerade ein Problem auch der politischen Debatte: Die einen meinen immer den Sozialstaat als Ganzes mit seinen Ausgaben; die anderen meinen den Leistungsfall gegenüber jedem Einzelnen.

Es gab und gibt viele Anstrengungen, die globale Ausgabendynamik zu bremsen. Wir müssen dafür sorgen, dass wir damit in Zukunft mehr Erfolg haben als in der Vergangenheit. Denn eine Sozialpolitik, für unsere Generation muss finanzierbar bleiben, sonst kann sie auch nicht sozial gerecht sein.

Meine Damen und Herren, es wäre zu kurz gegriffen, die Qualität eines Sozialstaates allein an der Ausgabenquote zu messen. Aber wir müssen die Finanzierbarkeit des Sozialstaates auf Dauer nachhaltig sichern. Sonst bekommen wir zu der Soziallastquote oben drauf noch eine kaum finanzierbare Schuldenlastquote, die eine kleiner werdende Generation zusätzlich schultern muss.

Die Politik hat auf die Dynamik der Sozialausgaben vor allem mit Leistungskürzungen geantwortet. Vieles davon war unabwendbar. Zu wenig ist auf Gestaltungsräume für mehr Verantwortung – ich meine hier nicht die kollektive, sondern die individuelle Verantwortung – geachtet worden.

Politik hat die Kraft der Bürgerinnen und Bürger zur Eigenverantwortung unterschätzt. Adressat ist hier die Politik insgesamt, nicht die einer bestimmten Regierung oder die einer bestimmten Partei. Wir haben denjenigen, die zur Finanzierung des Sozialstaates herangezogen werden, mit hohen Abgaben Handlungsspielräume für Eigeninitiative genommen. Und denjenigen, die staatlich veranlasste Leistungen in Anspruch nehmen konnten oder mussten, wurde allzu oft Verantwortung abgesprochen oder abgewöhnt.

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, Raum für mehr Verantwortung zu schaffen. Wir wollen mehr Gerechtigkeit, auch soziale Gerechtigkeit, nicht nur, aber auch durch mehr Verantwortung schaffen. Wir brauchen in diesem Sinne Strukturveränderungen, um den Sozialstaat für die Zukunft zu sichern.

Meine Damen und Herren, ich will versuchen, an einigen wichtigen Beispielen deutlich zu machen, was ich meine.

Erstens: Die Föderalismusreform ist nach langen Verhandlungen und Beratungen nun auf den parlamentarischen Weg gebracht. Ich vermute, dass auch hier im Saal Kritiker der Föderalismusreform sitzen. So ist ja beispielsweise die Versorgung in Heimen ein wichtiger Bereich der öffentlichen und privaten Fürsorge.

Ich teile die Skepsis der Kritiker nicht, die erwarten, dass mit dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht auf die Länder ein Wettbewerb um den niedrigsten Leistungsstandard beginnt. Das haben wir in anderen Bereichen, die seit jeher in Länderkompetenz sind, auch nicht. Und der Deutsche Verein wird weiterhin beratend für alle Leistungsanbieter da sein und mithelfen, dass Heimpflege in guter Qualität angeboten wird. Erst in der jüngsten Ausgabe seines Nachrichtendienstes ist eine Arbeitshilfe zur Anwendung des Heimrechts veröffentlicht worden.

Als ehemaliger Landesminister weiß ich aber auch, wie schwierig es häufig für ein Land ist, vom Bund vorgegebene Maßgaben im Widerstreit miteinander umzusetzen. Ich bin deshalb ein entschiedener Verfechter davon, dass die inhaltliche Verantwortung und die Finanzverantwortung in einer Hand liegen sollen.

Die Föderalismusreform bietet uns die historische Chance, die vertikal verflochtenen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten von Bund und Ländern klarer zu trennen. Damit eröffnen wir neue Spielräume für Verantwortung. Davon werden alle profitieren: Bund und Länder werden Gesetzgebung schneller und effizienter umsetzen. Der einzelne Bürger wird staatliches Handeln besser verstehen und eigenverantwortlicher und souveräner handeln können. Auch die Kommunen profitieren von der Reform. Zukünftig dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht durch Bundesgesetz übertragen werden.

Eine bürgernahe Wahrnehmung von Aufgaben kann am besten vor Ort erfolgen. Die Verlagerung von Materien in Landesgesetzgebungskompetenz, zum Beispiel beim Ladenschluss und beim Gaststätten- sowie Versammlungsrecht, entspricht dem Prinzip der Subsidiarität. Die Landtage werden gestärkt. Dies kommt letztlich den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern zu Gute und stärkt ihre demokratische Teilhabe.

Zweitens: Auch in der Gesundheitspolitik sind Reformen unausweichlich. In der Vergangenheit hat es ja nicht an redlichen und etlichen Versuchen gemangelt, durch Reformen die Leistungsfähigkeit und zugleich die Finanzierbarkeit des Systems zu erhalten. Das bleibt das Ziel unserer Politik. Aber wir wissen doch, dass das in den bestehenden Strukturen nicht geht.

Sie wissen, dass die beiden Koalitionspartner dazu unterschiedliche Modelle entwickelt hatten. Wir werden aber einen gemeinsamen Weg finden, das Gesundheitssystem so neu auszurichten, dass es generationenübergreifend und zukunftssicher wird.

Ich bin überzeugt, dass wir dazu mehr Wettbewerb brauchen. Damit erschließen wir Effizienzreserven im System. Damit bleibt der medizinische Fortschritt auch weiter für alle finanzierbar und zugänglich.

Wettbewerb ist aber auch als „Entdeckungsverfahren“ gefordert. Denn neben der Effizienzsteigerung entwickelt Wettbewerb das Wissen selbst weiter. Wir brauchen Wettbewerb auch deshalb, damit sich der medizinisch-technische Fortschritt entwickeln kann und zukünftig noch bessere Diagnose- und Behandlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Die Qualität der Leistungen werden wir durch eine bessere Vernetzung der Leistungserbringer steigern. Dies kann zum Beispiel durch direkte Vernetzung im Rahmen von integrierter Versorgung oder medizinischen Versorgungszentren erfolgen. Ein Beitrag dazu sind auch die neuen Möglichkeiten, die eine elektronische Gesundheitskarte bietet.

Wir müssen schließlich dazu kommen, Eigenverantwortung im System zu belohnen. Das geschieht heute viel zu wenig und wird mit den bisherigen Maßnahmen zur Eigenbeteiligung nicht befriedigend erreicht. Um Missverständnissen gleich vorzubeugen: Ich sage nicht Eigenverantwortung und meine einfach höhere Kosten für alle. Ich meine vielmehr wirkliche Verantwortung für die eigene Gesundheit.

Drittens: In Bezug auf die Alterssicherung möchte ich nur einen Aspekt herausgreifen: Wie schaffen wir einen besseren Ausgleich zwischen denen, die Kinder haben, und denen, die keine Kinder haben? Kinder großzuziehen ist ein Glück und ist Verantwortung zugleich. Kinder großzuziehen heißt aber auch Verzicht und finanzielle Belastung.

Nach wie vor sind es noch überwiegend die Frauen, die der Kinder wegen nicht durchgehend voll erwerbstätig sind, durch Berufsunterbrechung und Teilzeitarbeit Einbußen in der Alterssicherung haben. Mit der Anerkennung von Erziehungszeiten, durch Berücksichtigungszeiten und die kindbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten haben wir in der Rentenversicherung viel getan, um die Lasten künftig besser auszugleichen.

Um ein auskömmliches Einkommen im Alter zu haben, muss in Zukunft auch die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge einen höheren Stellenwert erhalten. Das Umlageverfahren allein kann wegen des demografischen Wandels den Lebensstandard nicht mehr sichern.

Wir werden deshalb den Aufbau der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge für junge Familien besser fördern. Die Kinderzulage wird für die ab 1. Januar 2008 geborenen Kinder von dann 185 Euro auf 300 Euro jährlich erhöht. Auch die Einbeziehung des selbst genutzten Wohneigentums in die geförderte Altersvorsorge ist eine Verbesserung für Familien mit Kindern.

Neben die Solidarität der gesetzlichen Rente muss aber ergänzend die durch Eigenverantwortung geprägte zusätzliche Altersvorsorge treten. Der Staat fordert mehr Eigenverantwortung und fördert sie als sozialer Staat über die Steuerpolitik, ohne sich völlig zurückzuziehen.

Viertens: Die Frage der Verantwortung im Sozialstaat stellt sich auch in der Familienpolitik. Familien tragen Verantwortung und die ganz überwiegende Mehrheit der Familien kommt – allen Meldungen über das manchmal dramatische Versagen von Familie zum Trotz – mit dieser Verantwortung gut zurecht. Wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen immer wieder, dass der Zusammenhalt in den Familien gut ist. Das soziale Netzwerk Familie funktioniert, über die Generationen hinweg leisten die Familienmitglieder sich gegenseitig Hilfe.

Die Politik hat in der Vergangenheit viel zu wenig die Stärken von Familien beachtet. Diese wurden als gegeben angesehen. Familienpolitik wird aber immer noch eher als eine Unterabteilung der Sozialpolitik betrachtet. Familienpolitik ist überwiegend als Nachteilsausgleich gestaltet, um Schwache zu unterstützen. Wir tun das selbst da, wo wir von der Anerkennung der Erziehungsleistung sprechen: So ist das Erziehungsgeld tatsächlich eine einkommens- und damit bedarfsabhängige Sozialleistung.

Mit dem Elterngeld wollen wir einen neuen Weg gehen. Wir wollen den jungen Menschen Mut machen, Verantwortung für eine Familie zu übernehmen. Wir wollen dabei gerade diejenigen unterstützen, die wegen ihrer guten Ausbildung beruflich besonders engagiert und zugleich besonders häufig kinderlos sind: die Akademikerinnen und Akademiker.

Ich weiß, dass es manchen nicht gefällt, dass das Elterngeld umso höher ausfallen soll, je höher vor der Geburt des Kindes das Einkommen desjenigen Elternteils war, der zu Hause beim Kind bleibt. Wir sehen heute, dass diejenigen, die sich Kinder am ehesten leisten könnten, besonders häufig auf sie verzichten. Hier wollen wir mit einem attraktiven Angebot gegensteuern und den Verdienstausfall in der ersten Lebensphase des Kindes zumindest teilweise kompensieren. Das Elterngeld ist keine kinderbezogene Hilfsleistung für Schwache, sondern wie im Falle von Arbeitslosigkeit und Krankheit eine Lohnersatzleistung.

Natürlich gehört zu einer Familienpolitik auch ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Da gibt es noch Lücken, erhebliche Lücken sogar. Länder und Kommunen haben aber trotz der angespannten Haushalte in den letzten Jahren viel getan. Nur: Kinderbetreuung und Ersatz für wegfallendes Gehalt bei der Entscheidung für Kinder sind gar kein Gegensatz.

Noch ein paar Worte zu den umstrittenen Vätermonaten. Wir können die Väter nicht zwingen, für eine kurze Zeit aus dem Beruf auszusteigen und sich den Kindern zu widmen. Und wir wollen Eltern nicht vorschreiben, wer die Kinder erzieht. Das tun wir mit dem Elterngeld auch nicht. Aber Politik kann Signale setzen: für Väter, damit sie mehr Verantwortung für die Erziehung der Kinder übernehmen; für Arbeitgeber, die sich daran gewöhnen müssen, dass auch Männer Familienpflichten wahrnehmen. Das ist auch ein wichtiger Schritt zu mehr Gleichberechtigung, mehr aber noch für mehr Erziehung.

Fünftens: Die Bundeskanzlerin hat die Migrationsbeauftragte ins Bundeskanzleramt geholt. Sie will damit unterstreichen, wie wichtig ihr das Thema ist. Wir wollen die erfolgreiche Integration der bei uns lebenden Menschen nicht-deutscher Herkunft. Nicht erst die Ereignisse in der Berliner Rütli-Schule haben deutlich gemacht, dass hier erheblicher Handlungsbedarf besteht.

Dabei sind die grundlegenden Voraussetzungen, die der Staat regeln kann und die zu einer erfolgreichen Integration notwendig sind, geschaffen: Wir haben ein modernes Zuwanderungs-, Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsrecht. Wir helfen den Migrantinnen und Migranten, die deutsche Sprache zu lernen.

Die Bundesregierung wird in den nächsten Monaten im Dialog mit allen gesellschaftlichen Gruppen erörtern, wie die Integration in Deutschland weiter verbessert werden kann, durch den Bund, die Länder und insbesondere vor Ort, in den Kommunen.

Integration muss aber auch von denen gewollt sein, die zu uns kommen und die hier bleiben oder schon hier sind. Sie stehen in der Verantwortung, sich der deutschen Gesellschaft, ihrer Sprache und ihren Werten zu öffnen, das rechtliche und politische System zu akzeptieren.

Und Integration muss von denen gewollt sein, die Migranten bei sich aufnehmen. Da sind wir alle gefordert – und an erster Stelle in den Kommunen. Die Gemeinde ist der beste Ort für eine aktive Einbindung der Migranten in lokale Aktivitäten, in Sport- und andere Vereine. In der Kommune kann die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit mit Ausländerbeiräten und Migrantenvertretern organisiert werden. Und es ist die Kommune, die bei Entstehung städtischer Problembezirke entgegenwirken kann.

Eine besondere Verantwortung haben natürlich die Bildungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche vom Kindergarten an. Die Beherrschung der Sprache ist die wichtigste, aber nicht die einzige Voraussetzung für Erfolg in Schule und Beruf. Es ist Aufgabe der Erzieherinnen, der Lehrerinnen und Lehrer, frühzeitig Probleme zu erkennen und auf Hilfsangebote hinzuweisen. Und es ist die Verantwortung der Eltern, ihren Kindern beim Weg in die neue Gesellschaft zu helfen. Die müssen wir sehr viel stärker einfordern, als dies in der Vergangenheit häufig der Fall war.

Sechstens: Verantwortung im Sozialstaat ist besonders lebendig im zivilgesellschaftlichen Engagement. Der Deutsche Verein ist ein hervorragendes Beispiel dafür. Als er vor 125 Jahren gegründet wurde, vertraten seine Mitglieder damit ein zivilgesellschaftliches Anliegen. Das war typisch für Reformbewegungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts.

Zivilgesellschaftliches Engagement hat in Deutschland eine lange Tradition, die besonders in den Kommunen lebt. Nirgendwo sonst sind Bürgerinnen und Bürger so unmittelbar von Entscheidungen der öffentlichen Hand betroffen. Und nirgendwo sonst nehmen Bürgerinnen und Bürger so intensiv Einfluss auf das öffentliche Leben.

Heute wird uns Politikern ja gerne vorgeworfen, wir würden bürgerschaftliches Engagement besonders dann loben und fordern, wenn wir kein Geld mehr für Soziales haben. Dem widerspreche ich entschieden. Wer das behauptet, hat den Wert zivilgesellschaftlichen Engagements für das Zusammenleben der Menschen nicht begriffen.

Für mich ist zivilgesellschaftliches bürgerschaftliches Engagement ein Ausdruck von Freiheit und Verantwortung. Ein Gemeinwesen kann nur gut funktionieren, wenn die Einzelnen bereit sind, Verantwortung für sich und das Ganze mit zu übernehmen. Es ist Aufgabe des Staates, den notwendigen Freiraum dafür zu schaffen – nicht durch mehr Geld, sondern durch mehr Freiheit und weniger Vorschriften.

Meine Damen und Herren, die Herausforderungen, die wir alle vor uns haben, sind groß. Es wird eine schwere, aber auch eine lohnende Aufgabe sein, den Schutzauftrag des Staates neu zu definieren und die Frage zu beantworten, wie viel Verantwortung der Einzelne tragen kann, bis der Fürsorgeauftrag greifen muss.

Wir brauchen Räume für Bürgerinnen und Bürger, um Verantwortung für sich und das Gemeinwesen noch besser wahrnehmen zu können. Klar ist aber auch: Wer Verantwortung im Sozialstaat übernimmt, muss Freiheit wollen und wagen.

Es gibt keine Freiheit ohne Bindung und ohne Verantwortung. Es gibt aber auch umgekehrt keine Verantwortung ohne Freiheit. Betreuung und Fürsorge sind notwendig, um Not abzuwenden. Sie können und sollen auch vorsorgend sein. Aber sie dürfen nicht abhängig und unselbständig machen. Das weiß jeder Sozialarbeiter. Und in diesem Sinne muss weitergearbeitet werden, von allen Beteiligten, mit Mut zur Verantwortung.

Deutscher Fürsorgetag

Symposium 1

Umverteilen im Sozialstaat – Gerechtigkeit für morgen

Mittwoch, 3. Mai 2006
16:00 Uhr – 18:00 Uhr

Vorträge:

- **Sozialstaat im Umbruch**

Ullrich Kinstner, Leiter der Abteilung Soziales im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

- **Das „Magische Viereck" der Sozialen Gerechtigkeit**

Univ. Prof. em. Dr. Richard Hauser Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

- **Zeit für Reichtum**

Günther Salz, Geschäftsführer der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Rheinland-Pfalz

Zusammenfassung zum Symposium 1

- **Umverteilen im Sozialstaat – Gerechtigkeit für morgen**

Rainer Höft-Dzemski, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Ullrich Kinstner,
Leiter der Abteilung Soziales im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen[1]

Sozialstaat im Umbruch

Ich will meinen Vortrag mit einem Zitat aus dem gemeinsamen Wort der Kirchen von 1997 beginnen: „Der Sozialstaat dient dem sozialen Ausgleich. Darum belastet er die Stärkeren zu Gunsten der Schwächeren." Mit dieser Aussage befinden wir uns mitten in einer höchst brisanten politischen und gesellschaftlichen Diskussion.

- Brauchen wir in unserem Wohlfahrtsstaat überhaupt eine Umverteilung?
- Kann es auch einen Sozialstaat ohne sozialen Ausgleich, ohne Umverteilung geben?
- Auf welchen Werten sollte eine zukunftsfähige Sozialpolitik basieren?

Ich werde mich im Folgenden mit diesen Fragen auseinander setzen und aufzeigen, wie eine moderne, verlässliche Sozialpolitik aus meiner Sicht aussehen muss.

Brauchen wir in unserem Wohlfahrtsstaat überhaupt eine Umverteilung, einen sozialen Ausgleich?

Dazu einige wenige Ergebnisse aus dem letzten Sozialbericht NRW:

- Während die untersten 10 % der Haushalte weder Geld- noch Immobilienwerte besitzen, verfügen die obersten 10 % der Haushalte über 45 % des Vermögens.
- Knapp 15 % der Menschen in NRW verfügen über weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens und gelten als arm.
- Innerhalb der Bevölkerung ist das Armutsrisiko ungleich verteilt. Die höchsten Armutsquoten weisen Erwerbslosenhaushalte mit drei und mehr Kindern, erwerbslose Alleinerziehende sowie Migrantenfamilien auf.

Diese wenigen Aussagen zeigen: Auch in NRW geht die Schere zwischen arm und reich weiter auseinander, auch in NRW hat die Anzahl armer Menschen zugenommen. Vor diesem Hintergrund kann ich mich nur unserem Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers anschließen, der die Armutsbekämpfung als eine Kernaufgabe der heutigen Politik bezeichnet und sagt: „Wir müssen einen starken und verlässlichen Staat erhalten, sonst trifft es die Schwächsten viel härter als die Starken." Beim Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung muss es jedoch um mehr gehen als um finanzielle Umverteilung, es muss um soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Teilhabe gehen. Diese Werte stehen für eine moderne, verlässliche Sozialpolitik.

Wir brauchen wieder eine Wertediskussion in Gesellschaft und Politik. Ohne Rückbesinnung auf Werte wird es der Politik an Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit mangeln. Dabei sage ich Ihnen nichts Neues, wenn ich mich im Rahmen dieser Diskussion ausdrücklich für die christliche Soziallehre als Kompass für unsere Politik ausspreche. Mit ihren zentralen Werten von sozialer Gerechtigkeit, Subsidiarität, Solidarität, Mitbestimmung und Gemeinwohl setzt sie Eckpunkte für eine humane und zukunftsfähige Sozialpolitik.

Gerechtigkeit gehört zu den Grundwerten unserer Gesellschaft. Nichts ist in der modernen Gesellschaft so anstößig wie Ungerechtigkeit. Die Forderung nach Gerechtigkeit ist somit fundamental. Aber was ist eine gerechte Politik? Die einen fordern Verteilungsgerechtigkeit, die anderen Teilhabegerechtigkeit, wieder andere Generationen- oder auch Chancengerechtigkeit. Nicht zu vergessen: die Leistungsgerechtigkeit. Politik steht hier vor einer schweren Aufgabe. Und sie wird nicht leichter dadurch, dass laut Umfragen über 60 % der Deutschen meinen, es sei um die soziale Gerechtigkeit in diesem Land nicht zum Besten bestellt. Und das, obwohl wir fast jeden zweiten Euro staatlich umverteilen und im Vergleich zu anderen Industrieländern eher geringere Einkommensunterschiede haben.

Politik muss hier klar stellen, für welche Gerechtigkeit sie steht. Gerechtigkeit bedeutet für mich Verteilungsgerechtigkeit und Teilhabechancen. Wir müssen dafür sorgen, dass die gesellschaftliche Polarisierung nicht noch weiter zunimmt und die Menschen die Chance erhalten, an Arbeit, Bildung und Familie beteiligt zu sein.

Gerechtigkeit bedeutet aber auch Generationengerechtigkeit, arm darf nicht gegen reich, alt nicht gegen jung ausgespielt werden. Das politische Eintreten für Gerechtigkeit ist letztendlich auch ein entscheidender Faktor zur Begrenzung sozialer und politischer Konflikte, sie sichert den sozialen Frieden und übernimmt damit eine unverzichtbare Stabilisierungs- und Integrationsfunktion.

Ein weiterer zentraler Wert einer modernen Sozialpolitik ist das Subsidiaritätsprinzip.

Neoliberale missbrauchen das Subsidiaritätsprinzip gerne, um die weitgehende Abstinenz des Staates in Fragen der sozialen Gerechtigkeit zu fordern. Wer so argumentiert, hat nicht verstanden, dass Subsidiarität mehr ist als Eigenverantwortung, es ist Hilfe zur Selbsthilfe. Subsidiarität fordert von den Menschen mehr eigenes Handeln und Tun. Viele Menschen in Deutschland müssen Eigeninitiative und Mut zur Regelung ihrer persönlichen Belange erst wieder lernen.

Wenn wir dem Grundsatz der Subsidiarität wieder mehr Geltung verschaffen wollen, muss der Staat die Menschen dort, wo sie selbst Verantwortung und Initiative übernehmen können, zu neuer Mündigkeit ermutigen. Ein moderner Sozialstaat muss die Selbsthilfepotenziale seiner Bürgerinnen und Bürger fördern. Grundsatz ist: Die Allgemeinheit hat ein Recht darauf, dass jede und jeder das in seinen Kräften stehende tut, um nicht auf Leistungen der Allgemeinheit angewiesen zu sein. Ein neues Verhältnis von Bürger und Staat im Sinne von Selbstbestimmung und Eigenverantwortung des Einzelnen für sich und das Gemeinwesen ist die Grundlage für einen modernen Sozialstaat.

Eine moderne, verlässliche Sozialpolitik

Auf der Grundlage dieser Werte und Prinzipien entwickeln wir eine neue, zukunftsfähige, verlässliche Sozialpolitik. Eine Sozialpolitik,

- die schon im Vorfeld – d.h. präventiv – tätig wird,
- die sich an Kontinuität und Verlässlichkeit ausrichtet,
- die den Menschen und mit ihm die so genannten „alten“ Werte sozialer Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Solidarität in ihren Mittelpunkt stellt.

Moderne Sozialpolitik muss deutlich machen, dass sie mehr ist als ein Reparaturbetrieb für die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik und auch mehr ist als die Reduzierung auf soziale Sicherungssysteme. Sie ist die Voraussetzung für eine solidarische, humane Gesellschaft und eine funktionierende Demokratie. Moderne Sozialpolitik heißt für mich konkret: Die aktuellen und künftigen Lasten durch Sozialbeiträge auf der einen und Ausgaben auf der anderen Seite sind zu untersuchen, zu bewerten und – wenn notwendig – neu auszubalancieren. Und das bedeutet: Weil die Einnahmen wegen der schlechten Beschäftigungslage wegbrechen, müssen die Ausgaben da, wo es geht, reduziert werden – und zwar möglichst ohne Rechtsansprüche zu verletzen, ohne sozialen Abstieg und Ungerechtigkeiten zu provozieren. Das ist schwierig genug. Aber wenn sich die Einnahmen von Sozialsystemen längerfristig auf einem niedrigeren Niveau einpendeln als in der Vergangenheit, weil Wachstum und Verteilungsspielräume kleiner geworden sind, dann führt kein Weg an Leistungskürzungen vorbei.

Dem beliebten Weg, den Staat mit Steuermitteln zum Ausfallbürgen zu machen, sind angesichts der Verschuldung der öffentlichen Haushalte deutliche Grenzen gesetzt. Aus meiner Sicht führt auch kein Weg daran vorbei, über neue Formen sozialer Sicherung nachzudenken. Eine stärkere Entkopplung der Sozialversicherungssysteme vom Lohn muss geprüft werden. Deshalb ist neben der Beitragsfinanzierung eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme ernsthaft zu erwägen, wobei zu bedenken ist, dass allerdings schon jetzt ein Drittel des Bundeshaushaltes für die Rentenversicherung verwendet wird. Zudem brauchen wir auch in den sozialen Sicherungssystemen mehr Eigenverantwortung. Nur wenn jede und jeder für sich selbst Verantwortung übernimmt, werden genügend Mittel frei, um denen zu helfen, die sich nicht alleine helfen können. Eigenverantwortung ist kein Gegensatz zur Solidarität, sondern deren Voraussetzung.

Die beschriebenen Probleme müssen angepackt werden. Nichts kann hier mehr auf die lange Bank geschoben werden. Eine Regierung kann und darf nicht warten, bis sich über Jahre hinweg wie ein Wunder deutlich höheres Wirtschaftswachstum einstellt. Dabei muss klar sein: Die Reform unseres Sozialstaates ist kein Neubau, der am Reißbrett entsteht, sondern der Umbau eines bewohnten Hauses, der gleichermaßen eine klare Linie wie eine behutsame Umgestaltung erfordert.

Wir müssen die Geduld haben, den „Übergangsprozess“ so zu gestalten, dass einzelne Gruppen unserer Gesellschaft durch die Reformen nicht überbelastet werden. Unsere Reformen dürfen nicht auf dem Rücken derer ausgetragen werden, die heute schon am unteren Ende der Gesellschaft leben. Das ist ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit. Unsere Reformen müssen verlässlich und nachhaltig sein. Das heißt konkret, Reformen dürfen nicht länger immer nur die Vorstufe zur nächsten Reform sein, sondern sie müssen endlich eine verlässliche Grundlage für die private Lebensplanung wie für unternehmerisches Handeln schaffen. Verlässlichkeit und Gerechtigkeit sind die Dreh- und Angelpunkte einer Reformperspektive für NRW und für Deutschland.

In diesem Sinne will ich im Folgenden an Beispielen zeigen, wie eine moderne, verlässliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Nordrhein-Westfalen aussieht.

Arbeitsmarktpolitik

Politik kann keine Arbeitsplätze schaffen. Aber sie kann die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Dynamik und Beschäftigungsaufbau entwickeln, damit wieder mehr sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in Nordrhein-Westfalen entstehen.

Jugendarbeitslosigkeit ist eines der größten Probleme, vor denen wir in Deutschland und auch in NRW stehen. Unser Ziel ist es, die Ausbildungschancen von Jugendlichen im Schulterschluss mit Wirtschaft und Gewerkschaften deutlich zu verbessern. Deshalb werden wir Wege suchen, um den Betrieben den mit der Einrichtung von Ausbildungsplätzen verbundenen bürokratischen Aufwand abzunehmen. Gemeinsam mit unseren Partnern im Ausbildungskonsens NRW haben wir zusätzliche Maßnahmen entwickelt, um die Gestaltung des Berufsschulunterrichts noch stärker an den betrieblichen Abläufen zu orientieren.

Wir brauchen aber auch einfachere und praxisorientierte Ausbildungsgänge, einfachere Berufsbilder, die vor allem theorieschwachen, zumeist aber praktisch begabten Jugendlichen die Chance auf Ausbildung und Arbeit geben. Eine einfachere und mehr praxisorientierte Ausbildung ist der dritte Weg der Berufsausbildung in Deutschland, neben der akademischen und der dualen Ausbildung. Den ersten Baustein eines solchen dritten Weges haben wir bereits entwickelt. Seit dem 1. November 2005 geben wir gemeinsam mit wirtschaftsnahen Bildungsträgern den Jugendlichen das Angebot, an zwei Tagen in überbetrieblichen Werkstätten praktische Fähigkeiten zu erlernen, an einem Tag den Betriebsalltag zu erleben und an zwei Tagen in der Berufsschule allgemeinbildende Inhalte zu lernen – vor allem Lesen, Schreiben und Rechnen. Ich bin zuversichtlich: Dieses „Werkstattjahr“ wird die Chancen derjenigen, die bislang ohne Ausbildung blieben, nachhaltig verbessern!

Die Landesinitiative „Jugend in Arbeit plus“ hat sich als Instrument zur Förderung der beruflichen Integration schwer vermittelbarer Jugendlicher ausgesprochen gut bewährt. In den vergangenen Jahren sind durch dieses Programm mehr als 22.000 junge Menschen in eine meist einjährige betriebliche Beschäftigung vermittelt worden. Und: Rund 75 % dieser Jugendlichen wurden auch nach Ende der Förderung weiterbeschäftigt oder in ein Ausbildungsverhältnis übernommen. Angesichts der nach wie vor schwierigen Situation arbeitsloser Jugendlicher haben wir entschieden, den von der Vorgängerregierung zum 31. Dezember 2005 geplanten Stopp des Förderprogramms aufzuheben. Gleichzeitig öffnen wir das Programm für die jungen Menschen, die in der Praxis nicht in Ausbildung zu vermitteln sind. Hierdurch haben sie die Möglichkeit, sich in der realen Arbeitswelt zu beweisen. Neben den Jugendlichen ohne Arbeits- und Ausbildungsplatz gilt unser Augenmerk den langzeitarbeitslosen Menschen in unserem Land.

Neue Chancen für Ausgegrenzte

In NRW sind aktuell mehr als eine Mio. Menschen ohne Arbeit. Jeder Vierte ist bereits länger als ein Jahr arbeitslos. Rund 25 % sind älter als 50 Jahre. Insbesondere Menschen mit geringen formalen Qualifikationen und gesundheitlichen Einschränkungen haben große Schwierigkeiten, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Diese Situation wird sich – auch wenn die Konjunktur wieder anzieht – nicht von alleine ändern. Wir wollen diesen Menschen reelle Chancen auf eine Teilnahme am Arbeitsleben eröffnen. Hierzu müssen immer noch bestehende Vorurteile abgebaut und mehr Unternehmen für Beschäftigung und Ausbildung auch von Menschen mit Behinderung gewonnen werden. Wir setzen neue Impulse insbesondere für die Arbeitsmarktintegration von älteren Menschen und von Menschen mit Behinderung. Wir

- eröffnen zusätzliche Angebote des Landes komplementär zu den Agenturen für Arbeit, den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, indem wir die Mittel des Europäischen Sozialfonds gezielt für diese Personengruppen einsetzen;
- richten unsere Ansätze noch konsequenter sowohl auf die Stärken der Betroffenen als auch auf die Bedarfe der Unternehmen aus. Individuelles Profiling, modulare und passgenaue Qualifizierung und die Zusammenarbeit mit Unternehmen, die bereit und in der Lage sind, entsprechende Praktikumsplätze und Arbeitsplätze bereitzustellen, sind zukünftig Mindeststandards, die von allen Projekten erfüllt werden müssen;
- entwickeln und erproben Kombilohn-Projekte für langzeitarbeitslose Menschen, die z.B. aufgrund ihres Alters oder ihrer Qualifikation unter den gegebenen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt keinen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz finden.

Besonderer Handlungsbedarf besteht im Ruhrgebiet mit überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten (Gelsenkirchen fast 20 %). Wir wollen deshalb neue Modelle der Integration von Ausgegrenzten in vom Strukturwandel besonders betroffenen Gebieten entwickeln, um ihnen neue berufliche Perspektiven zu eröffnen. Wir setzen uns zukünftig aber auch dafür ein, dass behinderte Menschen, denen eine adäquate Ausbildung oder Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist, diese in Berufsbildungswerken, Berufsförderungswerken und Werkstätten für Behinderte erhalten. Hierfür wird die Investitionsförderung fortgesetzt.

Alterssicherungspolitik

Eine der wichtigsten bundespolitischen Aufgaben ist aus Sicht der Landesregierung NRW die Reform der Alterssicherung. Wir werden diese Reform aktiv begleiten und uns konstruktiv in den Diskussionsprozess einbringen. In den letzten 15 Jahren ist kaum ein Jahr vergangen, in dem nicht an der einen oder anderen Stelle an der Rentenversicherung herumgedoktert worden ist. Meistens nur in eine Richtung: Wie können wir einen noch stärkeren Beitragssatzanstieg vermeiden? Dabei sind meines Erachtens wichtige sozialpolitische Ziele sträflich in den Hintergrund geraten. Sträflich, weil Weichen gestellt worden sind, die die Alterssicherung auf ein gefährliches Gleis gebracht haben. Altersarmut ist heute zum Glück in unserer Gesellschaft relativ selten anzutreffen. Angesichts der vielen Eingriffe in die Rentenversicherung besteht jedoch die Gefahr, dass immer mehr ältere Menschen zukünftig auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sein werden.

Dies ist für mich nicht akzeptabel. Wer sein Leben lang gearbeitet und in die Sozialversicherungskassen eingezahlt hat, muss im Alter eine Rente erhalten, die deutlich über der Sozialhilfe liegt. Zusammen mit der staatlich geförderten betrieblichen und privaten Vorsorge muss unsere Alterssicherung eine Aufrechterhaltung des bisherigen Lebensstandards gewährleisten. Daher sind meines Erachtens entsprechende Korrekturen im Rentensystem erforderlich. Zu denken wäre dabei z.B. an eine Fortführung der Rentenversicherung nach Mindesteinkommen oder die Wiedereinführung des sozialen Ausgleichs für Zeiten der Arbeitslosigkeit. Sollten diese legitimen Forderungen mit Blick auf die Finanzentwicklung nicht umsetzbar sein, wird unser bestehendes Rentensystem sozialpolitisch, aber auch verfassungsrechtlich kaum noch zu halten sein. Insoweit wäre dann über Alternativen wie z.B. über das Rentenmodell der katholischen Verbände nachzudenken.

Pflegepolitik

In der Pflegepolitik gibt es für mich zwei Prioritäten: Die gute Versorgung Pflegebedürftiger und die Unterstützung ihrer Angehörigen. Deshalb wollen wir nicht nur die stationäre Pflegeinfrastruktur weiterentwickeln, sondern auch die häusliche Versorgung Pflegebedürftiger stärken und Familien unterstützende Strukturen ausbauen. Den Pflegebedürftigen soll trotz ihres Hilfebedarfs ein möglichst selbstbestimmtes Leben möglich sein. Wir wollen mehr Zeit für die Pflege durch weniger Bürokratie. Ich habe deshalb Experten aus der Praxis in eine Arbeitsgruppe eingeladen, um Vorschläge zur Entbürokratisierung der Pflege zu erarbeiten. Ich bin sicher, wir werden in Kürze zu konkreten Ergebnissen kommen.

Der Pflegeberuf ist trotz seiner Belastungen ein Beruf mit Zukunft, in dem man Erfüllung und Zufriedenheit finden kann. Wir wollen jungen Menschen eine Ausbildungsperspektive geben und gleichzeitig dem drohenden Fachkräftemangel vorbeugen. Dafür fördern wir als Land Nordrhein-Westfalen 1.000 zusätzliche Schulplätze bei den Fachseminaren für Altenpflege. Dieses Angebot machen wir insbesondere jungen Menschen mit dem so genannten mittleren Schulabschluss. Wir bieten aber auch jungen Menschen mit dem Abschluss nach Klasse 10 den Zutritt in die Altenpflege an: Dies geschieht durch bereits begonnene Modellprojekte für die Altenpflegehilfequalifizierung mit insgesamt 632 Teilnehmenden in 29 Kursen sowie im Rahmen der so genannten dritten Säule durch die Teilnahme der Altenpflege am Werkstattjahr des Landes. Grundlage hierfür ist das neue Landesausführungsgesetz und die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Altenpflegehilfe, mit der erstmals in NRW eine staatlich anerkannte Altenpflegehilfeausbildung geschaffen wird. Das ist eine Investition in die Zukunft, denn wir brauchen ausreichend viele und gut qualifizierte Fachkräfte in der Pflege.

Zu den notwendigen verlässlichen Perspektiven für die Bürgerinnen und Bürger gehört auch die Klarheit, wie es mit der Pflegeversicherung weitergeht. Es gibt die Pflegeversicherung erst seit zehn Jahren. Trotz des geringen Alters steht sie aber vor dringend notwendigen Reformen. Die Ausgaben der Pflegeversicherung übersteigen schon heute die Einnahmen. Reformbedarf ergibt sich einerseits aus der demografischen Entwicklung, durch die der Anteil der Pflegebedürftigen an der Gesamtbevölkerung kontinuierlich steigt. Andererseits muss die Beitragslast von immer weniger Personen getragen werden. Außerdem besteht inhaltlicher Reformbedarf:

- Bessere Berücksichtigung des besonderen Bedarfs von Demenzerkrankten;
- stärkere Umsetzung der Leitvorstellungen „Reha und Prävention vor Pflege“ und „ambulant vor stationär“;
- die für die kommenden Jahrzehnte prognostizierte starke Zunahme pflegebedürftiger Menschen macht Reformen zur nachhaltigen Sicherung der notwendigen Einnahmen der Pflegeversicherung erforderlich. Eine Verbreiterung der Finanzierungsgrundlagen über die gegenwärtige Umlagefinanzierung hinaus ist unverzichtbar. Ich möchte deshalb die Pflegeversicherung um eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung ergänzt wissen, die für alle verpflichtend wird.

Wir werden dies alles auf der Bundesebene verhandeln müssen. Ich werde mich für praktikable Lösungen einsetzen, die die kleinen Leute nicht überfordern.

Die wichtigste politische Frage ist die soziale Frage. Wir müssen den Sozialstaat in Deutschland zukunftsfähig machen. Das heißt, wir müssen ihn weiterentwickeln. Und wir müssen dies tun in Übereinstimmung mit den Menschen in diesem Land.

Univ. Prof. em. Dr. Richard Hauser
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Das „Magische Viereck" der sozialen Gerechtigkeit

1. Einführung

Soziale Gerechtigkeit ist als Staatsziel im Sozialstaatsprinzip der Art. 20 und 28 des Grundgesetzes enthalten. Was umfasst aber dieses Ziel der Sozialen Gerechtigkeit im Einzelnen und was widerspricht ihm? Diese Frage erfordert eine normativ geprägte Antwort, deren Gültigkeit nicht empirisch überprüft, sondern nur mit sozialphilosophischen, ethischen oder in den Soziallehren der Kirchen herausgearbeiteten Argumenten einsichtig gemacht werden kann. Damit befinden wir uns in der Diskussion über Werturteile. Nur wenn es gelingt, hierzu einen breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens herzustellen, dann kann die Politik ihre Gestaltungsaufgabe wahrnehmen. Dieser Konsens ist aber in Deutschland stark gefährdet. Einerseits werden auf breiter Front, insbesondere von Seiten vieler Wirtschaftswissenschaftler, von Unternehmerverbänden, von Medien und auch von internationalen Organisationen, Forderungen vorgetragen, das „Soziale" in der Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft zurückzudrängen. Andererseits ist auch in den politischen Parteien eine Diskussion über eine Neudefinition des Ziels der Sozialen Gerechtigkeit im Gange.

Ökonomen sind häufig die Wortführer in der Reformdiskussion. Viele Ökonomen glauben aber immer noch, dass sie entsprechend der Forderung von Max Weber (vgl. Gäfgen 1971, mit weiteren Hinweisen) „werturteilsfreie" Wissenschaft betreiben könnten. Dies führt zur Beschränkung der Sicht auf Effizienz- und Wachstumseffekte und zur Vernachlässigung von Verteilungswirkungen, die man nicht ohne Werturteile beurteilen kann. Vertreter einer extrem liberalen Position, wie beispielsweise der Nobelpreisträger Friedrich von Hayek (vgl. Hayek 1971 sowie die darauf bezogene Analyse von Lampert 2001), bestreiten sogar grundsätzlich, dass die Anwendung eines Gerechtigkeitsprinzips auf eine Gesellschaft zur Beurteilung der Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses und anderer gesellschaftlicher Zustände überhaupt Sinn mache. Der Staat habe nur die Aufgabe, faire Verfahrensregeln für die Marktwirtschaft durchzusetzen.

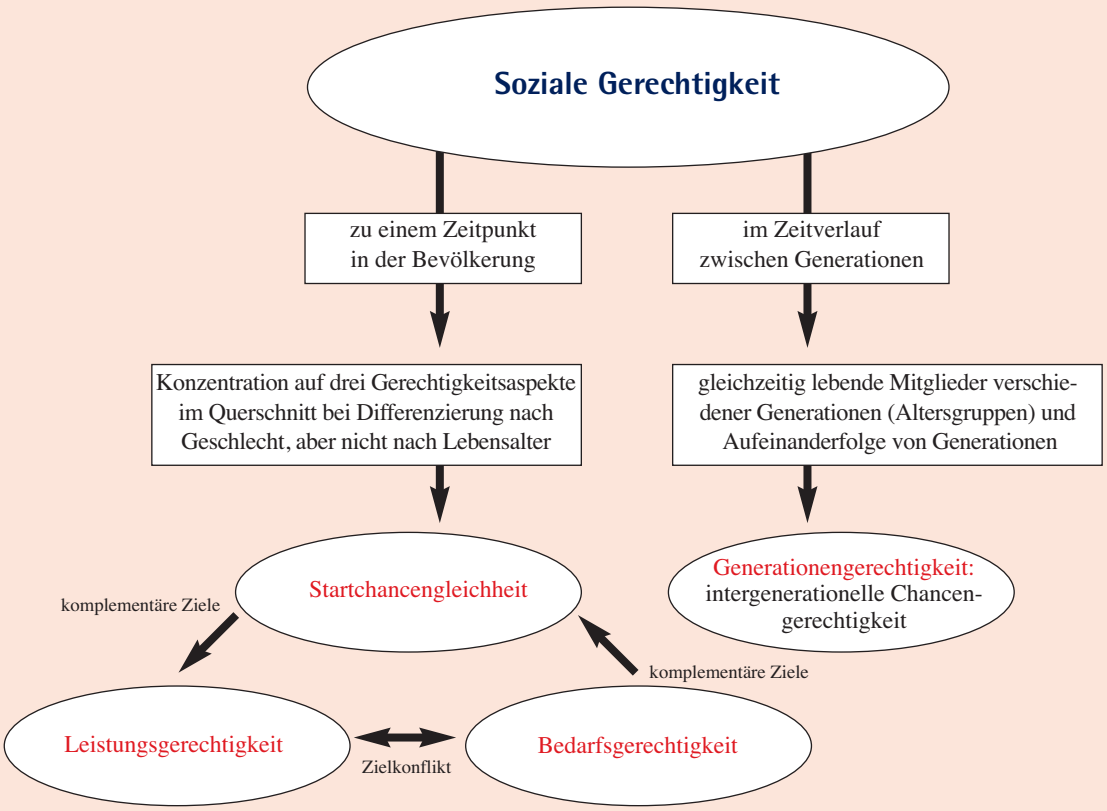
Diese Sicht wird hier nicht geteilt. Man kann sich auf eine bis Plato, Aristoteles und Thomas von Aquin zurückreichende Tradition berufen, in der Gerechtigkeitsfragen eine große Rolle spielen (vgl. Hollerbach 2000 sowie Ricken 2000). In neuerer Zeit haben beispielsweise der Freiburger Ordnungspolitiker Walter Eucken (1975), der Kölner Sozialwissenschaftler Gerhard Weisser (1956), der amerikanische Sozialphilosoph John Rawls (1975) und der Nobelpreisträger Amartya Sen (2002) Vorschläge unterbreitet. Auch die Katholische Soziallehre (Bundesverband der Katholischen Arbeiterbewegung Deutschlands – KAB 1992) und die Evangelische Sozialethik interpretieren das Ziel der Sozialen Gerechtigkeit. In dem gemeinsamen Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz von 1997 mit dem Titel „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit" findet sich folgende Formulierung: „Angesichts der real unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen ist es ein Gebot der Gerechtigkeit, bestehende Diskriminierungen aufgrund von Ungleichheiten abzubauen und allen Gliedern der Gesellschaft gleiche Chancen und gleichwertige Lebensbedingungen zu ermöglichen" (Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland 1997, S. 46). Im Folgenden werde ich versuchen, das Ziel der Sozialen Gerechtigkeit zu präzisieren.

2. Soziale Gerechtigkeit

Das komplexe Ziel der *sozialen Gerechtigkeit* lässt sich in vier Unterziele auflösen, die sich teilweise ergänzen, teilweise aber in Konflikt miteinander stehen, so dass in jeder Periode erneut ein Kompromiss zwischen den widerstreitenden Unterzielen gefunden werden muss. Da man nicht alle vier Unterziele gleichzeitig erreichen kann, handelt es sich um ein „Magischen Viereck der Sozialen Gerechtigkeit", in dem sich die Politik bewegen muss. Diese Unterziele sind: Startchancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit (Becker/Hauser 2004).[1] Diese Unterziele sind auch Bestandteil der noch umfassenderen Teilhabegerechtigkeit – ein Begriff, der neuerdings in die Diskussion gekommen ist (Bundesregierung 2005). Teilhabegerechtigkeit erfordert zusätzlich gleiche Zugangschancen zu gesellschaftlicher und politischer Partizipation und zum Rechtsschutz sowie die Beseitigung von Diskriminierungen aller Art.

Das Ziel sozialer Gerechtigkeit weist eine Querschnitts- und eine Längsschnittsdimension auf. Die Querschnittsdimension (linker Teil der Abbildung 1) bezieht sich auf Gerechtigkeit zwischen einzelnen Individuen, die in der gleichen Periode leben ohne Rücksicht auf ihr Alter; dabei kommt auch die Gleichbehandlung der Geschlechter ins Blickfeld.

Abbildung 1: Soziale Gerechtigkeit – Zieldimensionen, Unterziele und Zielbeziehungen (modifiziert entnommen aus: Becker/Hauser 2004, S. 12)



Demgegenüber ist die Längsschnittsdimension (rechter Teil der Abbildung 1) auf einen gerechten Ausgleich zwischen aufeinander folgenden Generationen im Zeitablauf bezogen. Dabei geht es einerseits um Gerechtigkeit zwischen den Mitgliedern verschiedener Generationen (Altersgruppen), die in der gleichen Periode leben, und andererseits um ein gerechtes Verhältnis zwischen aufeinander folgende Generationen im Zeitablauf.

1) Eine Diskussion der Verteilungsziele aus ökonomischer Sicht findet sich bei Gäfgen 1971.

2.1 Startchancengleichheit

Der erste Eckpunkt des Magischen Vierecks der sozialen Gerechtigkeit ist die Gleichheit der Startchancen für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung. Dabei können die Chancen zum Zeitpunkt der Geburt, die Chancen beim Start in das Bildungs- und Ausbildungssystem oder die Chancen beim Berufseintritt betrachtet werden. Die Chancen zu diesen verschiedenen Zeitpunkten im Lebensverlauf sind freilich sehr ungleich verteilt. Wenn der gesamte Lebensabschnitt vor Eintritt in das Berufsleben einbezogen wird, beruht die Ungleichheit der Startchancen insbesondere auf:

1. Unterschieden in den angeborenen Fähigkeiten und im Gesundheitszustand bei Geburt oder bei früh eintretenden Behinderungen;
2. unterschiedlichen Möglichkeiten der Eltern zur Erziehung, zur Sozialisation und zur gesellschaftlichen Positionierung ihrer Kinder, wobei hier die eigenen Befähigungen der Kinder, aber auch die sozialen Netzwerke und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Familie eine wichtige Rolle spielen;
3. unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungswegen, beginnend bei der häuslichen Betreuung im frühkindlichen Alter und im Kindergarten bis hin zur tertiären Ausbildung;
4. unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierungen, insbesondere nach dem Geschlecht;
5. Schenkungen und Vererbung des sehr ungleich verteilten Vermögens.

Aus dieser Auflistung folgt, dass der Staat vielfältige Möglichkeiten zur Verringerung der Ungleichheit der Startchancen hat. Beispiele sind die Formen der Kinderbetreuung im Kindergarten, die Möglichkeit einer Vorschule, die pädagogische Förderung im Schulsystem, die finanzielle Ausbildungsförderung im sekundären und tertiären Ausbildungsbereich sowie die Erbschaftssteuer zur Begrenzung der durch Vererbung entstehenden Startchancenungleichheiten.

2.2 Leistungsgerechtigkeit

Der zweite Eckpunkt des Magischen Vierecks ist die Leistungsgerechtigkeit. Hierbei geht es erstens um die gerechte Aufbringung der für staatliche Aufgaben erforderlichen Mittel. Konkretisierung dieses ersten Aspekts ist zum einen das Prinzip der Besteuerung nach der *steuerlichen Leistungsfähigkeit*, das einen mit steigendem Einkommen steigenden Abgabenanteil fordert; zum anderen ist es das einigen Sozialversicherungen zugrunde liegende *versicherungstechnische Äquivalenzprinzip*, das eine Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung, d.h. des Beitrags und der im Risikofall zu beanspruchenden Sozialleistung, fordert.

Zweitens bezieht sich die Leistungsgerechtigkeit auf die Verteilung der an den Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkten erzielten Markteinkommen; denn auch die Verteilung der Markteinkommen muss unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten gewürdigt werden. Da es keine unabhängige Leistungsmessung gibt, werden in einer Sozialen Marktwirtschaft die Marktergebnisse als Indikatoren der Leistung herangezogen. Dies impliziert, dass letztlich die Käufer entscheiden, was als Leistung angesehen wird und was zu Markteinkommen führt. Diese Käuferentscheidung schlägt bis auf die Löhne durch; denn ohne Absatz keine Produktion und ohne Produktion keine Markteinkommen. Auf die subjektive Anstrengung kommt es nicht an.

Für die Anerkennung der Markteinkommen als *leistungsgerecht* gibt es jedoch gerade in einer Sozialen Marktwirtschaft unabdingbare Voraussetzungen:

1. eine möglichst geringe Ungleichheit der Startchancen;
2. weitgehende Vollbeschäftigung, so dass jedes Gesellschaftsmitglied, das einen Arbeitsplatz sucht, auch einen findet und damit den eigenen Lebensunterhalt verdienen kann;
3. eine gesetzlich statuierte Arbeitsmarktordnung, die Mindestbedingungen und Schutzvorschriften für Arbeitnehmer festlegt;
4. ein Tarifvertragssystem für die Lohnfindung zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite, um die strukturelle Schwäche des einzelnen Arbeitnehmers gegenüber den Arbeitgebern auszugleichen;
5. eine Wettbewerbsordnung für die Güter- und Kapitalmärkte mit Regulierungen, die den Wettbewerb fördern und Monopolgewinne verhindern;
6. ein Schutz der selbst ersparten Vermögen vor inflationärer Entwertung, Enteignung, Diebstahl oder Betrug;
7. eine Begrenzung der Vererbung von Vermögen, das bei den Erben dann zu Kapitaleinkommen ohne eigene Ersparnis führt.

Markteinkommen haben aber auch eine Anreizfunktion: Wer mehr arbeitet, soll mehr verdienen. Auch wer Tätigkeiten ausführt, die eine höhere Qualifikation erfordern oder größere Verantwortung umfassen, soll mehr verdienen. Allerdings ist stark umstritten, wie groß die Markteinkommensunterschiede sein müssen, damit ausreichende Leistungsanreize vorhanden sind. Hier besteht eine enge Verbindung zum Ziel des wirtschaftlichen Wachstums. Der liberale Sozialphilosoph Rawls (1975) leitet die Regel ab, dass eine Zunahme der Ungleichheit der Markteinkommen nur insoweit gerechtfertigt sei, als durch das damit zu erreichende zusätzliche Wachstum auch die Situation der am schlechtesten gestellten Gruppe verbessert werde.

2.3 Bedarfsgerechtigkeit

Der dritte Eckpunkt des Magischen Vierecks ist die Bedarfsgerechtigkeit. In jeder Gesellschaft gibt es viele Mitglieder, die überhaupt nicht oder nur eingeschränkt leistungsfähig im Sinne der Erbringung marktmäßig entlohnter Leistung sind[2] oder die aufgrund ihrer Situation über das Normale hinausgehende Aufwendungen für ihren Lebensunterhalt erbringen müssen (z.B. Behinderte und Kranke). Das heißt, es bestehen Bedarfe, die individuell durch marktmäßige Einkommenserzielung nicht gedeckt werden können und die daher zu einem Problem der Bedarfsgerechtigkeit werden. Gleichzeitig würde eine fehlende Deckung dieser Bedarfe in vielen Fällen die Ungleichheit der Startchancen erhöhen. Die jeweils möglichen Ereignisse oder Zustände, die zu diesen Beeinträchtigungen führen, werden als *soziale Risiken* oder *soziale Schutztatbestände* bezeichnet. Eine Absicherung gegen diese vielfältigen sozialen Risiken im Familienverband wäre äußerst lückenhaft und Selbstvorsorge durch freiwillige Ersparnis oder private Versicherungen könnten nur Personen treiben, die bereits ein ausreichendes Markteinkommen bezogen haben oder Vermögen besitzen. Ebenso wenig kann zur Absicherung auf ererbtes Vermögen verwiesen werden, da Erbschaften als Folge der ungleichen Vermögensverteilung ihrerseits äußerst ungleich verteilt sind (Hauser/Stein 2001). Wenn das jeweilige soziale Risiko nicht voll von den Betroffenen und gegebenenfalls ihren Familienmitgliedern allein getragen werden soll, bleibt daher nur die Absicherung über größere Gefahrengemeinschaften, deren größte die gesamte Gesellschaft ist, die durch den Staat repräsentiert wird. Dabei können staatliche Pflichtversicherungen mit Beitragsfinanzierung oder steuerfinanzierte monetäre Sozialleistungen oder auch staatlich produzierte und kostenlos abgegebene Sachleistungen, so genannte öffentliche und meritorische Güter, als Instrumente eingesetzt werden.

Das Ausmaß der Absicherung des Bedarfs im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit kann unterschiedlich interpretiert werden. Eine enge Auslegung zielt nur auf die Absicherung eines soziokulturellen Existenzminimums, das sich am durchschnittlichen Wohlstand einer Gesellschaft orientiert, *aber deutlich darunter liegt*. Dann wird Bedarfsgerechtigkeit als erfüllt angesehen, wenn der existentielle Bedarf an Grund- und Gemeinschaftsgütern gedeckt ist und damit Armut vermieden wird. Wo diese Armutsgrenze und dementsprechend die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums liegt, ist umstritten. In Deutschland sichern die Sozialhilfe, die bedarfsorientierte Grundsicherung für Alte und Erwerbsunfähige sowie das Arbeitslosengeld II aus der Sicht der Regierung ein soziokulturelles Existenzminimum für jeden ab. Allerdings wird die Höhe dieser Leistungen von verschiedenen Wohlfahrtsverbänden als zu niedrig eingeschätzt.

Eine weite Auslegung des Bedarfsgerechtigkeitsprinzips fordert auch noch eine Bedarfsdeckung, die über das soziokulturelle Existenzminimum hinausgeht. Beispiele hierfür sind das steuerfinanzierte Wohngeld und der Kindergeldzuschlag, die auch für untere Einkommensschichten oberhalb des Existenzminimums verfügbar sind. Auch die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe war bisher entsprechend dieser weiten Auslegung der Bedarfsgerechtigkeit ausgestaltet. Die Hartz IV-Reform ist der Übergang von der weiten Auslegung zur engen Auslegung der Bedarfsgerechtigkeit, so dass die Langzeitarbeitslosen und ihre Familien nunmehr auf das soziokulturelle Existenzminimum herabgestuft werden. Das in Deutschland geltende soziokulturelle Existenzminimum liegt allerdings deutlich unter der Armutsrisikogrenze, die von der Europäischen Union festgesetzt wurde (Becker/Hauser 2003).

Zwischen Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit besteht ein Zielkonflikt. Denn je mehr man aus Gründen der Bedarfsgerechtigkeit an Sozialleistungen erhält, desto weniger bestehen Anreize, durch eigene Arbeit Markteinkommen zu erzielen. Daher liegen auch alle Lohnersatzleistungen immer deutlich unter dem vorhergehenden Lohneinkommen. Auf der Finanzierungsseite implizieren höhere Sozialleistungen höhere Steuern oder Beiträge, die ebenfalls Leistungsanreize reduzieren können.

2.4 Generationengerechtigkeit

Der Begriff der Generation bezieht sich aus individueller Sicht auf die biologische Abfolge von Urgroßeltern, Großeltern, Eltern und Kindern.[3] Für eine gesamtgesellschaftliche Betrachtung muss man etwa dreißig Geburtsjahrgänge zu je einer Generation zusammenfassen: zur jungen Generation, zur mittleren Generation und zur alten Generation. In dreißig Jahren wird aus der heute jungen Generation die mittlere Generation geworden sein; die heute mittlere Generation wird zur alten Generation geworden sein und die heute alte Generation wird verstorben sein; statt dessen wird es eine neue junge Generation geben.

Zwischen den drei Generationen einer Gesellschaft fließen vielfältige Transfers. Unter *Transfers* versteht man kontinuierliche oder einmalige Übertragungen zwischen Personen, Wirtschaftseinheiten oder Institutionen in einer bestimmten Periode *ohne unmittelbare und gleichzeitige Gegenleistung*. Zwischen den drei Generationen gibt es Transfers unter Lebenden und einen Transfer zum Zeitpunkt des Todes einer alten Generation, der aus der *Generationenerbschaft* besteht. Man muss alle diese privaten und öffentlichen, positiven und negativen Transfers in den Blick nehmen, wenn man der Frage nachgeht, wie Generationengerechtigkeit ausgelegt werden soll (vgl. Abbildung 2).[4]

---

2) Es sind dies: Kinder, alte Menschen, von Geburt an Behinderte oder im mittleren Alter vorzeitig durch Unfall oder chronische Krankheit erwerbsunfähig gewordene Personen, Kranke, Pflegebedürftige, Kriegs- , Katastrophen- und Verbrechensopfer, Personen, die an eigener Erwerbstätigkeit durch die Wahrnehmung anderer, gesellschaftlich anerkannter Aufgaben, wie z.B. Ausbildung, Wehrdienst, Kindererziehung, familiäre Pflege, gehindert sind, sowie Zuwanderer, die nicht ausreichend integriert sind; hinzukommen unfreiwillig Arbeitslose, die zwar erwerbsfähig sind, aber keine Möglichkeit zum Einsatz ihrer Arbeitskraft finden.

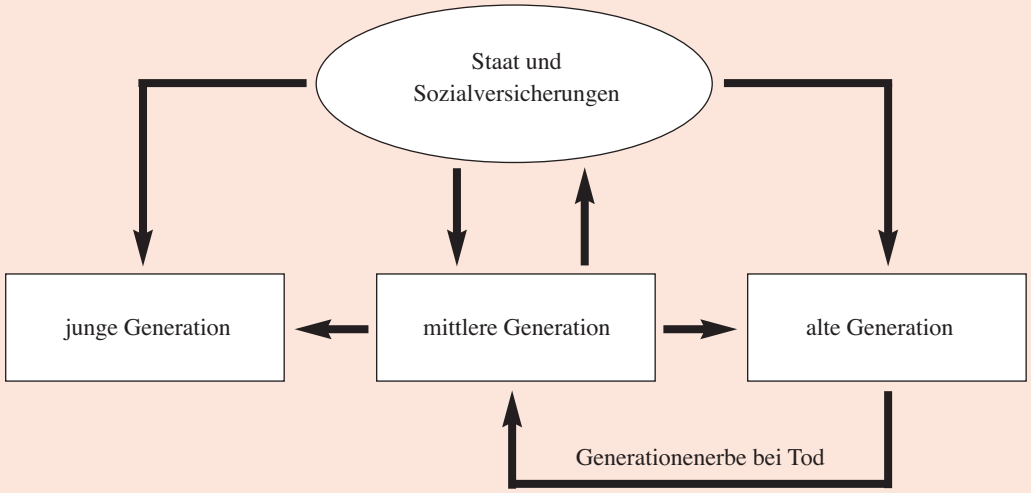
3) Wie Tremmel (2003) zeigt, wurden in der sozialwissenschaftlichen Diskussion mehrere unterschiedliche Generationenbegriffe entwickelt, die auf die jeweils untersuchte Fragestellung ausgerichtet sind. Auch Lüscher/Liegle (2003) präsentieren in Kap. 2 einen umfassenden Überblick über Generationenkonzepte. Der hier verwendete Generationenbegriff ist auf die Diskussion des Problems der Generationengerechtigkeit ausgerichtet.

4) Daneben gibt es auch intragenerationelle Transfers, die aber bei unserer Betrachtung, die sich auf das Verhältnis von Generationen bezieht, nicht sichtbar werden.

Der Begriff der Generationengerechtigkeit – beschränkt auf ökonomische Aspekte – zielt auf die Beziehungen zwischen diesen drei Generationen. Er handelt sich um eine normative, wertgebundene Vorstellung darüber, wie diese Beziehungen sein *sollen*. Die Frage nach der Generationengerechtigkeit lautet also: Wie müssen diese Transferströme zwischen den Generationen gestaltet sein, damit sie als *gerecht* gelten können?

Diese Frage muss auf zweifacher Hinsicht beantwortet werden: Erstens geht es darum, ob die Transfers zwischen den in einer Periode gleichzeitig lebenden Mitgliedern verschiedener Generationen, also zwischen den Kindern und Jugendlichen, den Erwachsenen mittleren Alters und den alten Menschen, gerecht gestaltet sind. Dies kann man als die *Querschnittsdimension* der Generationengerechtigkeit bezeichnen. Zweitens sollten die Beziehungen zwischen aufeinander folgenden Generationen einem Gerechtigkeitsprinzip genügen. Dies ist die *Längsschnittsdimension.*

Abbildung 2: Die wichtigsten Transferströme zwischen drei Generationen



Vorweg kann man einen Aspekt zur Längsschnittsdimension festhalten: Infolge des in der Alterssicherung herrschenden Umlageverfahrens zahlt eine Generation während ihrer mittleren Lebensphase durch Sozialabgaben und Steuern indirekt Transfers an die alte Generation; dadurch erwirbt sie Ansprüche, die von der ihr nachfolgenden Generation erfüllt werden müssen, sobald die mittlere Generation ihrerseits alt geworden sein wird. Dies ist der Gegenstand des so genannten *Generationenvertrages*, der unter dem Aspekt der Leistungsgerechtigkeit zu würdigen ist; denn hier gibt es direkte Leistungen und Gegenleistungen.

Bei der Querschnittsdimension der Generationengerechtigkeit geht es um die durchschnittliche Wohlstandsposition der drei in der gleichen Periode lebenden Generationen, d.h. inwieweit sie am gesellschaftlichen Wohlstand partizipieren. Da die junge und die alte Generation überwiegend von Transfers leben, kommt es also darauf an, ob die mittlere Generation einen ausreichenden Teil ihres Markteinkommens in Form von Steuern und Sozialabgaben abgibt, aus dem dann die Transfers finanziert werden können. Hinzu kommen die direkten innerfamiliären Transfers an die Kinder und teilweise auch an die Alten. Maßgeblich für den Vergleich zwischen den drei zur gleichen Zeit lebenden Generationen sind einerseits die Leistungsgerechtigkeit, die im Generationenvertrag verbürgt ist, und andererseits die Bedarfsgerechtigkeit in ihrer weiteren oder engen Auslegung. Bei einer weiteren Auslegung erfordert die Bedarfsgerechtigkeit, dass das durchschnittliche Nettoeinkommen jeder Generation nahe dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt. Dann würden alle drei Generationen in gleicher Weise am Wohlstand partizipieren. Bei einer engen Auslegung der Bedarfsgerechtigkeit soll nur für jedes Mitglied der drei Generationen zumindest das soziokulturelle Existenzminimum gesichert sein, d.h. Armut vermieden werden. Größere Abweichungen des Generationendurchschnitts vom Gesamtdurchschnitt wären dann zulässig. Zur gegenwärtigen Lage kann man feststellen, dass die alte Generation nahe dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt, während die junge Generation zusammen mit ihren Eltern in den vergangenen Jahren weit unter den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zurückgefallen ist (Hauser 2005) (vgl. Tabelle 1). Außerdem sind die Armutsquoten der Kinder inzwischen die höchsten von allen Altersgruppen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 1:

Relative Wohlstandspositionen[1] von Altersgruppen in den Jahren 1973 bis 2003 (in Prozent)

Indikatoren	Westdeutschland[2]			Ostdeutschland[3]		Gesamtdeutschland[4]
	1973	1993	1998	1993	1998	2003
relative Wohlstandsposition nach Alter						
• bis 6 Jahre	88,1	80,6	80,1	85,2	83,5	85,3
• 7–11 Jahre	88,1	85,1	82,7	91,0	88,7	87,0
• 12–21 Jahre	94,0	92,1	89,0	96,4	91,2	86,4
• 22–29 Jahre	105,0	92,0	92,4	91,3	96,7	89,9
• 30–54 Jahre	106,9	108,7	104,9	108,4	104,1	104,2
• 55–64 Jahre	107,7	110,6	116,5	108,8	108,6	114,6
• über 64 Jahre	92,6	97,5	99,7	93,0	98,2	103,0
alle	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anmerkungen:
[1] Die relative Wohlstandsposition ist definiert als das Verhältnis des gruppenspezifischen Durchschnitts der Nettoäquivalenzeinkommen zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt in Prozent.
[2] Errechnet unter Verwendung des westdeutschen Durchschnitts, 1973 ohne Ausländer, da nicht erhoben.
[3] Errechnet unter Verwendung des ostdeutschen Durchschnitts.
[4] Errechnet unter Verwendung des gesamtdeutschen Durchschnitts.
Für die Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens wurde die alte OECD-Skala herangezogen, die dem ersten Erwachsenen im Haushalt ein Gewicht von 1,0, weiteren Personen über 14 Jahre Gewichte von 0,7 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,5 verleiht. Das Nettoäquivalenzeinkommen ist damit ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen.

(Quelle: Berechnungen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben durch Irene Becker).

Tabelle 2:

Armutsquoten[1] von Altersgruppen in den Jahren 1973 bis 2003 (in Prozent)

Indikatoren	Westdeutschland[2]			Ostdeutschland[3]		Gesamtdeutschland[4]
	1973	1993	1998	1993	1998	2003
Armutsquoten nach eigenem Alter						
• bis 6 Jahre	8,0	17,0	16,2	6,6	(6,8)	14,8
• 7–11 Jahre	8,1	15,7	15,6	5,4	(6,6)	13,6
• 12–21 Jahre	6,1	13,4	15,1	4,4	6,2	14,8
• 22–29 Jahre	4,5	13,1	14,2	4,5	7,3	16,3
• 30–54 Jahre	4,0	8,4	9,6	2,5	3,8	9,9
• 55–64 Jahre	6,2	6,3	7,8	(0,6)	(2,3)	6,9
• über 64 Jahre	13,3	8,4	10,5	/	/	6,9
alle	6,5	10,3	11,2	3,1	4,5	10,6

Anmerkungen:
[1] Die Armutsquote ist definiert als der Anteil der Personen unterhalb von 50 % des Durchschnitts der Nettoäquivalenzeinkommen an der Gesamtzahl der Personen in der jeweiligen Altersgruppe in Prozent.
[2] Errechnet unter Verwendung des westdeutschen Durchschnitts, 1973 ohne Ausländer, da nicht erhoben.
[3] Errechnet unter Verwendung des ostdeutschen Durchschnitts.
[4] Errechnet unter Verwendung des gesamtdeutschen Durchschnitts.
Für die Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens wurde die alte OECD-Skala herangezogen, die dem ersten Erwachsenen im Haushalt ein Gewicht von 1,0, weiteren Personen über 14 Jahre Gewichte von 0,7 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,5 verleiht. Das Nettoäquivalenzeinkommen ist damit ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen.
Bei Zellenbesetzungen zwischen 30 und 99 Fälle Werte in Klammern; bei Fallzahlen unter 30 kein Ergebnisausweis (/).

(Quelle: Berechnungen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben durch Irene Becker).

Bei der Formulierung eines Generationengerechtigkeitsprinzips für aufeinanderfolgende Generationen kann man zunächst einmal eine Mindestbedingung formulieren: *Zumindest der Erhalt des selbst empfangenen Generationenerbes sollte gewährleistet sein*. Also keine Politik entsprechend dem Motto „nach uns die Sintflut".

Woraus besteht nun das Generationenerbe? Eine Generation hinterlässt der nächsten erstens ein privates Generationenerbe, bestehend aus Geldvermögen, privatem Sachvermögen und Beteiligungen an Unternehmen. Allein dieses private Sachvermögen, von dem der alten Generation mehr als ein Drittel gehört, beläuft sich auf etwa 7-8 Billionen Euro. Dies ist knapp das Vierfache des Bruttoinlandsprodukts. Zweitens hinterlässt die alte Generation den von ihr finanzierten Anteil an staatlichem Sachvermögen, das von ihr finanzierte Humanvermögen der mittleren Generation sowie das Umweltvermögen und das so genannte Sozialkapital, das aus der Rechtsordnung, den demokratischen Institutionen und den solidarischen Beziehungen der Gesellschaftsmitglieder besteht. Die alte Generation hinterlässt aber auch ihren Anteil an den Staatsschulden. Ihr Anteil von einem Drittel beläuft sich aber lediglich auf etwa ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts und wird damit durch das ebenfalls hinterlassene Privatvermögen um ein Vielfaches aufgewogen. Das in den kommenden Jahren zu erwartende Generationenerbe ist also, auch wenn man die Staatsschulden abzieht, sehr hoch. Es beträgt ein Mehrfaches des Bruttoinlandsprodukts (Hauser 2005).

Für einen weiteren Zuwachs des Wohlstands ist aber eine Vergrößerung des privaten und staatlichen Sachvermögensbestandes, eine Begrenzung des staatlichen Schuldenstandes entsprechend den Maastricht-Kriterien, eine weitere Zunahme des Humanvermögens sowie die Erhaltung des Umweltvermögens und des Sozialkapitals erforderlich. Aus dieser Überlegung heraus kann man eine über die genannte Mindestnorm hinausgehende Norm ableiten: *Das Generationenerbe sollte von Generation zu Generation mindestens im Ausmaß der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts zunehmen*. Nur dann ist eine weitere Verbesserung der Startchancen und der Lebensqualität der jeweils nachwachsenden Generationen zu gewährleisten. Bisher ist auch diese weitergehende Norm eingehalten worden. Zu hoffen ist, dass dies auch in Zukunft geschieht.

3. Schlussfolgerungen in Thesenform

Aus diesen Unterzielen lassen sich einige Hinweise auf künftige Reformschritte ableiten:

1. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bleibt die wichtigste Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Hierzu kann auch die Sozialpolitik beitragen.
2. Sicherungsinstitutionen sind universell zu gestalten, d.h. sie müssen potenziell die gesamte Wohnbevölkerung erfassen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass diese Aufgabe für jedes soziale Risiko durch eine Einheitsversicherung wahrgenommen wird; auch ein flächendeckendes Nebeneinander gleichartiger Sicherungsinstitutionen kann sinnvoll sein. Dies kann durch steuerfinanzierte Leistungsgesetze oder durch Sozialversicherungen mit Pflichtmitgliedschaft für alle Wohnsitzbürger oder durch private Pflichtvorsorge geschehen. Gegenwärtig scheint eine Ausweitung der Versicherungspflicht und eine Umsteuerung in Richtung auf eine stärkere Steuerfinanzierung geboten.
3. Eine Mindestabsicherung sollte im Konfliktfall Vorrang gegenüber einer Absicherung auf höherem Niveau genießen. Diese Mindestabsicherung muss jedoch voll dynamisiert sein, um mit der Entwicklung der Nettoeinkommen Schritt zu halten. Das Existenzminimum muss auch steuerfrei bleiben. Generell sollte die Absicherung nur bis zur Höhe mittlerer Einkommen reichen; darüber hinaus besteht Spielraum für freiwillige private Vorsorge. Sind Kürzungen nötig, so sollte dies die höheren Sozialleistungen stärker treffen als die niedrigeren.
4. Die Absicherung hoher finanzieller Risiken sollte Vorrang vor der Absicherung geringfügiger Risiken haben, die der Selbstvorsorge überlassen werden können. Dies könnte eine Richtlinie für die Reform der Krankenversicherung sein.
5. Bei allen umverteilenden Leistungen sollte das Prinzip der Finanzierung entsprechend der steuerlichen Leistungsfähigkeit angewandt werden. Beispielsweise ist es widersinnig, die stark umverteilende Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Pflegeversicherung mit einer niedrigen Beitragsbemessungsgrenze auszustatten. Die umverteilenden Elemente sollten überwiegend steuerfinanziert werden.
6. Die Begünstigung der Kinder durch Regelungen des Familienlastenausgleichs sollte Vorrang vor der Begünstigung der Ehe besitzen. Unterhaltsausfall für Kinder sollte durch einen Ausbau der Unterhaltsvorschusskasse besser aufgefangen werden. Eine Mindestgrundsicherung für Kinder sollte angestrebt werden.
7. Die Startchancengerechtigkeit erfordert Kostenfreiheit der Kindergärten sowie des Primar- und Sekundarbereichs der Schulen. Zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Finanzierung von Studiengebühren sollte eine steuerfinanzierte Sozialleistung eingeführt werden, die einen variablen Zuschuss- und Darlehensanteil enthält, wobei die Aufteilung von der Einkommens- und Vermögenslage der Eltern abhängen sollte.
8. Die Generationengerechtigkeit in Bezug auf die gleichzeitig lebenden Mitglieder der drei Generationen erfordert eine Verstärkung des Kinderlastenausgleichs.
9. Eine schrittweise relative Senkung der nach dem Umlageverfahren finanzierten Renten ist bereits festgeschrieben. Die Hinausschiebung des Renteneintrittsalters sollte erst nach dem Abbau der hohen Arbeitslosigkeit eingeführt werden. Die Ergänzung durch eine private Zusatzsicherung (Riesterrente) sollte zur Pflicht gemacht werden.
10. Die Generationengerechtigkeit in Bezug auf aufeinander folgende Generationen erfordert die Einhaltung der beiden Maastricht-Kriterien für die Staatsverschuldung sowie der Grundgesetz-Vorschrift, dass nur staatliche Investitionen durch Schuldaufnahme finanziert werden dürfen.
11. Das Risiko mangelnder sozialer Integration sollte als soziales Risiko anerkannt und durch finanzielle Hilfen sowie Pflichtauflagen bearbeitet werden.

Literatur

- *Becker, I./Hauser, R., Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung. Zieldimensionen und empirische Befunde, Berlin 2004.*
- *Blasche, S./Döring, D. (Hrsg.), Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt/New York 1998.*
- *Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht, Berlin 2005.*
- *Bundesverband der Katholischen Arbeiterbewegung – KAB (Hrsg.), Texte zur katholischen Soziallehre, Bornheim/Kevelaer 1992.*
- *Dallinger, U./Liebig, St., Gerechtigkeit zwischen den Generationen in der wohlfahrtsstaatlichen Alterssicherung, in: Liebig, St./Lengfeld, H./Mau, St. (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/New York 2004, S. 97–131.*
- *Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., Tübingen 1975.*
- *Gäfgen, G., Grundlagen der Wirtschaftspolitik, in: Ehrlicher/Esenwein-Rothe/Jürgensen/Rose (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. neubearb. Aufl., Göttingen 1972, S. 1–94.*
- *Hauser, R., Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: Döring, D./Hauser, R. (Hrsg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt am Main 1995, S. 51–79.*
- *Hauser, R./Stein, H., Die Vermögensverteilung im vereinigten Deutschland, Frankfurt/New York 2001.*
- *Hayek, F. v., Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971 (erste engl. Auflage 1960).*
- *Hollerbach, A., Gerechtigkeit, Rechtlich, in: Korff, W./Beck, L./Mikat, P. (Hrsg.), Lexikon der Bioethik, Gütersloh 2000, S. 73–75.*
- *Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Gemeinsame Texte 9, Bonn und Hannover 1997.*
- *Lampert, H., Die europäische Sozialstaatskultur am Scheideweg, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt/New York 2001, S. 102–129.*
- *Leisering, L., Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, St./Lengfeld, H./Mau, St. (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/New York 2004, S. 29–68.*
- *Lüscher, K./Liegle L., Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft, Konstanz 2003.*
- *Phelps, E. S. (ed.), Economic Justice. Selected Reading, Harmondsworth 1973.*
- *Rawls, J., Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M. 1975 (engl. Original 1971).*
- *Ricken, F., Gerechtigkeit, Philosophisch, in: Korff, W./Beck, L./Mikat, P. (Hrsg.), Lexikon der Bioethik, Gütersloh 2000, S. 71–73.*
- *Sen, A., Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München 2002 (erste engl. Auflage 1999).*
- *Tremmel, J., Generationengerechtigkeit – Versuch einer Definition, in: Stiftung für die Rechte der zukünftigen Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl. München 2003, S. 27–79.*
- *Ulrich, C. G., Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, empirische Gerechtigkeitsüberzeugungen und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme, in: Liebig, St./Lengfeld, H./Mau, St. (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/New York 2004, S. 69–96.*
- *Weisser, G., Art. Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, 1956, S. 396 ff.*

E-Mail-Adresse des Verfassers: r.hauser@em.uni-frankfurt.de

Günther Salz, Geschäftsführer der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Rheinland-Pfalz

Zeit für Reichtum

1. Einleitung: Ideologien und Paradoxien des Reichtums und der Ungleichheit

Deutschland ist ein reiches Land. Dass der Reichtum jedoch sehr ungleich verteilt ist und die Schere zwischen Armut und Reichtum immer weiter auseinander klafft, hat der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom Frühjahr 2005 gezeigt. Worüber er aber kaum Auskunft gibt bzw. nur ungenügende Antworten bereithält, ist die Frage, wie der Reichtum entsteht, wer ihn sich wie aneignet und wie die Beziehungen zwischen Armut und Reichtum sind. So bleibt der *Mythos* des Reichtums ungebrochen.

Man feiert den Reichtum der Wenigen als Cleverness und Einlösung von Chancen oder als Prämie für unternehmerisches Risiko. So gestärkt, legitimieren diese ihren Reichtum mit gesellschaftlichen Interessen; sie behaupten, ohne ihn könne man der Armut nicht beikommen („Pferd-Spatzen-Theorie"). Als Unternehmer z.B. sorge man für gesellschaftliche oder technologische Innovation, man erweise sich als „schöpferischer Zerstörer" und sei „Trendsetter im Konsum" (Huster 2005). Dies wiederum stachele die Leistungskraft der Armen und Arbeiter an.

Auch die Politik entdeckt die leistungsfördernden Wirkungen der Ungleichheit. So konnte der ehemalige Arbeitsminister Clement sagen, dass Ungleichheit in Einkommen und Vermögen ein Katalysator für persönliche und gesellschaftliche Entfaltung sei (Segbers 2005, S. 79).

Den millionenschweren Managern und Konzernherren stehen bescheidene und verängstigte Lohnarbeiter mit sinkenden Löhnen gegenüber. Die Politik besorgt Steuererleichterungen für Reiche und Unternehmen. Ganze Staaten locken mit dem ökonomischen Eros minimaler Steuersätze, um das global vagabundierende Kapital anzuziehen. Politik wird zur Prostitution, Reichtum zum Götzen.

Da nimmt es nicht wunder, dass gesellschaftliche und politische *Paradoxien* ungebremst zunehmen und regressive Formen der Reichtumsverteilung und -deutung zur anerkannten Normalität mutieren. Hierzu einige Beispiele:

Während Industrie- und Bankmanager ihr Gehalt durch bloße Fusionen verdoppeln und verdreifachen können, werden hier zu Lande die Sozialhilfeempfänger gezwungen, Zuzahlungen und Praxisgebühren aus ihren schmalen Regelsätzen zu bestreiten. Während der Reichtum der Wenigen wächst, sprießen die Tafeln für die vielen arm Gemachten wie Pilze aus dem Boden.

Was eigentlich ein Ausweis von größter Ungleichheit und gesellschaftlichem Verfall ist und ökonomisch eine billige Regulierung ungesteuerter Überproduktion, wird sozialpolitisch als Innovation und bürgerschaftliches Engagement gepriesen: Firmen schmücken sich mit sozialer Verantwortung und sozial Engagierte schätzen sich glücklich, weil sie anderen helfen und ganz konkret „Verteilungsgerechtigkeit" praktizieren können.

Die SPD-Führung weint bittere Krokodilstränen über die Fressgier kapitalistischer Heuschrecken, nachdem sie selbst durch die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen die Bedingungen für ihr Einfallen geschaffen hat. Während täglich hunderte, ja bisweilen tausende sozialversicherte Arbeitsplätze dem Shareholder Value geopfert werden, zwingt man mit Hartz IV die überflüssig Gemachten zu Arbeit um beinahe jeden Preis. Während das scheue Reh Kapital gelockt und gefüttert wird, bläst man zur Treibjagd auf die Arbeitslosen.

Während sich die Einen überarbeiten, werden die Anderen auf Null-Arbeitszeit gesetzt. Während Arbeitslose nach verlorenem Lebenssinn und Selbstwertgefühl suchen, verdichtet und beschleunigt sich die Arbeit der „Übriggebliebenen" in Industrie, Handel und Dienstleistungen. Sie leiden unter Zeitmangel für Familie, Gesellschaft und Bildung und kommen am allerwenigsten zu sich selbst.

Befinden wir uns auf einem Narrenschiff oder sind wir nur zufällig in schwere See geraten? Sind uns die Leitsterne der Solidarität und Gerechtigkeit abhanden gekommen oder taugen unsere Beobachtungs- und Navigationsinstrumente nicht mehr? Versuchen wir den Dingen – trotz der Kürze der Zeit – auf den Grund, d.h. den systematischen Zusammenhängen von Armut und Reichtum nachzugehen, um abschließend einen Gegenentwurf zu skizzieren.

2. Zur politischen Ökonomie des Reichtums

2.1. Begriff und Ursachen des Reichtums

Armut und Reichtum sind zwar soziale Gegenpole, aber keine Gegenbegriffe. Sie sind von unterschiedlicher Qualität und Natur, haben jedoch etwas gemeinsames Drittes als Ursprung. Man kommt der Sache näher, wenn man ihre wortgeschichtlichen Bedeutungen und den Zusammenhang von Armut und Arbeit im Verhältnis zum Eigentum und Besitz heranzieht. Das Wort „Armut" hat eine enge Beziehung zu „Erbe" als Hinterlassenschaft in Form eines verwaisten, schutzlosen Kindes. Entsprechend bedeutete „arbeiten" im germanischen Sprachraum die mühselige Tätigkeit eines verwaisten Kindes (Duden 1963).

Ganz generell ist „Arbeit" immer mit „Mühsal" und „Last" verbunden worden. Aber das ist nur die äußere Seite. Wesentlich ist der Aspekt der Besitzlosigkeit. Dies hat uns Hannah Arendt in ihrer Vita activa mitgeteilt: „Arbeit und Eigentum waren (bis 1690) einander widersprechende Vorstellungen; was zusammen gehörte war umgekehrt Arbeit und Armut ..., und zwar so, daß Arbeiten die der Situation der Armut entsprechende Tätigkeit darstellte" (Arendt 1981, S. 341). Diese Erbschaft mussten dann im 18. und 19. Jahrhundert die Proletarier antreten, also jene, die nichts besaßen als ihre Nachkommenschaft.

Der Begriff des Reichtums kommt im Gegensatz zur Armut von „Herrscher", „Fürst", „König" und ist von „begütert sein" und „Macht" nicht zu trennen (Duden 1963). Gemeint sind die Besitzenden und Nicht-Arbeiter.

Woher aber stammte der neuzeitliche, der bürgerliche Reichtum? Auf diese Frage hat der frühbürgerliche Arzt und Philosoph Bernhard de Mandeville (anders als John Locke) bereits in seiner „Bienenfabel“ aus dem Jahre 1705 geantwortet, „daß in einem freien Volke, wo die Sklaverei verboten ist, der sicherste Reichtum in einer großen Menge schwer arbeitender Armer besteht“ (zitiert nach Salz 1991, S. 32).

Wer hat heute die Macht oder Fähigkeit, andere für sich arbeiten zu lassen (vgl. zum Folgenden Salz 1991, S. 40 – 48)? Im Gegensatz zu den Herrschern und Großgrundbesitzern der Feudalzeit haben heute jene diese Fähigkeit, die mehr Geld besitzen als zu einem guten Leben bzw. für ihren Konsum nötig ist und diese Ersparnisse als Kapital einsetzen können; es sind jene Personen und Organisationen, die Verfügungsgewalt und Macht über Menschen, Maschinen und Kapital besitzen, insbesondere Unternehmer, Konzerne, Banken und Börsen, Versicherungen, IWF, Weltbank usw.

Anders als zur Zeit der feudalen Bedarfswirtschaft mit ihren begrenzten und in die Gesellschaft eingebetteten Märkten ist die heutige kapitalistische Ökonomie prinzipiell maßlos geworden und hauptsächlich auf die Erzielung von Gewinn angelegt. Aus vorgeschossenem Kapital soll mehr Kapital werden. Die Profitrate ist das Maß aller Dinge, der Mensch wird zur Nebensache.

Die Herstellung von Gebrauchsgütern ist dabei nur Mittel zum Zweck – ebenso wie die Nutzung menschlicher Arbeitskraft. Der Einsatz von Arbeit ist eine vom Kapital abgeleitete Größe. Deshalb sprechen wir zu Recht von „abhängiger Beschäftigung“. Auch das Geld hat seine Unschuld verloren und ist von einem bloßen Tauschmittel zu Kapital, zum „sich selbst verwertenden Wert“ geworden, das sich scheinbar aus sich selbst heraus vermehrt und seinen Besitzern goldene Eier legt.

Aber die goldenen Eier stammen aus fremden Nestern. Was dem Kapital goldene Eier legt, das ist die menschliche Arbeit. Nur sie besitzt den eigentümlichen Charakter, mehr Wert zu schaffen als ihr selbst als Ware eignet; darin besteht ihr besonderer Gebrauchswert für den Kapitalisten.

Den Mehrwert, also den unbezahlten Teil des Arbeitstages, streicht der Kapitalist als Eigentümer von Produktionsmitteln und des entstandenen Arbeits- bzw. Mehrproduktes ein und akkumuliert so privaten Reichtum.

In diesem Reichtumsprozess bleiben die abhängig Beschäftigten absolut arm. Zwar können sich die „Arbeitnehmer“ einen Teil des „gegenständlichen Reichtums“, der produzierten Waren kaufen; aber Verfügungsgewalt oder gar Eigentum über die Produktionsmittel bzw. den von ihnen selbst produzierten Reichtum haben sie bis heute nicht. Ihre Besitzlosigkeit ist geradezu die Bedingung für die Anhäufung von Reichtum bei anderen. Arme und Arbeiter bleiben faktische oder virtuelle Pauper. Diese „Armut der Lohnarbeit“ kommt einer strukturellen Entwürdigung gleich.

2.2. Folgen kapitalistischer Reichtumsproduktion: Reichtum macht arm

Was sind die Folgen dieser Art von Reichtumsproduktion? Um in der weltweiten Konkurrenz zu bestehen, muss die Produktivität der Arbeit gesteigert werden. Das führt nicht nur zu erhöhtem Leistungsdruck auf die Beschäftigten, sondern auch zur weiteren Rationalisierung. Der Gebrauchswert der Ware Arbeitskraft nimmt rapide ab. Wer da nicht mithalten kann, wird als „Minderleister“ aussortiert. Ganz gleich, ob man als Arbeitnehmer den „Produktiven“ oder den „Geringproduktiven“ angehört: Als Teil des Kapitals produziert die Arbeiterbevölkerung in wachsendem Umfang die Mittel ihrer eigenen Überzähligmachung in Form von Arbeitslosigkeit und Armut, der industriellen Reservearmee und des Pauperismus, die kürzlich in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt worden sind.

Aber nicht nur die Arbeit, sondern auch das Kapital wird arbeitslos und verändert dabei seine Größe und Qualität: Die gesteigerte Produktivität mittels größerer und teurerer Maschinerie führt zur Erhöhung des Sachkapitals im Verhältnis zum Einsatz lebendiger Arbeit. Dies wiederum lässt die Profitrate im investiven Bereich tendenziell sinken. Sinkende Profitraten aber rufen nach Kompensation, d.h. nach immer neuen Verwertungsmöglichkeiten in Raum und Zeit, Körper und Geist: nach Globalisierung der Märkte, billigen Rohstoffen und lukrativen Finanzgeschäften jenseits realer Produktion, nach längeren und flexibleren Arbeitszeiten, nach Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, aber auch nach Unterwerfung der Menschen unter die Anforderungen der Kapitalverwertung. In der Wohlfahrtspflege macht sich das als „Ökonomisierung des Sozialen“ geltend.

War der (Sozial-)Staat einmal angetreten, die Risiken des Kapitalismus – sprich den Warencharakter der Arbeitskraft – abzumildern, so fungiert er unter den herrschenden Rahmenbedingungen – also unter tendenziell fallenden Profitraten und marktradikalen Ideologien – nunmehr als die andere Seite des Kapitals. Wachstum und Profitraten unterstützt der Staat durch kapitalfreundliche Steuerpolitik, d.h. Senkung von Gewinnsteuern und Ermöglichung spekulativer Finanzgeschäfte. Gewinnsteuersenkungen verursachen gleichzeitig eine wachsende Staatsverschuldung. Auf diese Weise bleibt für öffentliche Aufgaben weniger übrig. So entsteht das Phänomen der öffentlichen Armut bei privatem Reichtum. In illusionärer Anpassung an die Verwertungsinteressen des Kapitals erschöpft sich die „Reform“ des Sozialstaats im Wesentlichen in den Versuchen, Arbeit billiger zu machen – also Löhne und Lohnnebenkosten zu senken, um in einem irrwitzigen Standortwettbewerb mithalten zu können.

3. Die Tätigkeitsgesellschaft als Alternative

Die ungeheure Dynamik des Kapitalismus ist – wie gesehen – ebenso produktiv wie destruktiv. In den fünf Jahrhunderten seines Bestehens ist es ihm niemals gelungen, Reichtum oder auch nur Wohlstand für alle zu schaffen. Aber genau darauf käme es unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten an, denn die Armen sollen nicht den Preis für den Reichtum der wenigen zahlen müssen.

Wenn man auf den Ursprung der Misere – den Zeit- und Gedankendiebstahl bei eigentumslosen Menschen durch das Kapital – zurückgeht, kommt es also ebenso sehr auf eine neue Verteilung und Qualität der Zeit an wie auf eine neue Verteilung des materiellen Reichtums. Die zivilisatorische Potenz kapitalistischer Produktion, gesellschaftlich notwendige Arbeit reduzieren zu können, muss in sozialen Nutzen für alle umgemünzt werden. Deshalb geht es im Sinne der Arbeitslosen, aber auch im Interesse der Gesamtgesellschaft um die Er-

schließung des potenziellen Zeit-Reichtums, der sich letztendlich in der allseitigen Entwicklung der Individuen und in ökonomiefreier, disponibler Zeit ausdrückt.

Eine Brücke für dieses Ziel bietet das Modell der „Tätigkeitsgesellschaft", das seit einiger Zeit in Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Sozialforen und Selbsthilfeinitiativen diskutiert wird (Sikora 1999; Arbeiterwohlfahrt Württemberg 1998, S. 203-209; Kern 2004; Katholische Arbeitnehmerbewegung Deutschland 2005).

Es zeichnet sich dadurch aus, dass Erwerbsarbeit, Familien- und Eigenarbeit sowie gemeinwohlorientierte Arbeit als prinzipiell gleichwertig und für die Gesellschaft notwendig anerkannt werden (Triade der Arbeit). Der Begriff „Triade" ist nicht zufällig gewählt. Denn alle drei Tätigkeitsbereiche sind aufeinander angewiesen und bilden gemeinsam ein Ganzes. Ohne Erziehung und Bildung in der Familie ist Erwerbsfähigkeit nicht zu erreichen, ohne Erwerbsarbeit aber sind die notwendigen Mittel zum Leben nicht zu beschaffen und Einflussnahme auf die Produktion der Güter kaum möglich. Ohne sozialen Zusammenhalt und eine gute Gemeinschaftsordnung gedeiht aber auch das Privatleben und – wie gesehen – die Ökonomie nicht.

Unter Erwerbsarbeit können all diejenigen Arbeitsformen gefasst werden, bei denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem unselbstständigen Beschäftigungsverhältnis Einkommen für ihre Existenzsicherung erzielen (Lohnarbeit). Privat- oder Eigenarbeit bezieht sich auf den Privatbereich des Individuums und meint, Familien-, Erziehungs-, Pflege- und Hausarbeit ebenso wie Instandsetzungsarbeiten, Gartenarbeit, Weiterbildung und Muße usw. – also alles, was individuell nützliche und personenbezogene Arbeiten oder besser „Tätigkeiten" sind.

Die gemeinwesenbezogene Arbeit hat ihren Bezugspunkt im „Gemeinwesen", der Nachbarschaft, dem Stadtteil, den sozialen und politischen Netzen bis hin zur „Gesamtgesellschaft". Sie beinhaltet insbesondere soziales und bürgerschaftliches Engagement einschließlich politische Tätigkeiten.

Alle diese Tätigkeiten brauchen ihre Zeit und bekommen ihre Zeit in der „Triade der Arbeit". Diese Idee schließt eine neue soziale und die Geschlechtergerechtigkeit ein. Alle sollen an allen Arbeitsformen teilhaben können: Arme wie Reiche, Frauen und Männer. Das Konzept der Tätigkeitsgesellschaft bricht mit der vorherrschenden Strategie der Spaltung der Gesellschaft in Rationalisierungsgewinner und -verlierer, also in jene, die in der Erwerbssphäre erfolgreich sind und sich darin überarbeiten, und in jene ökonomisch überflüssig Gemachten, die nun die Dienstboten und Kindermädchen für die Erfolgreichen spielen sollen. Und sie bricht mit der klassischen Tradition, dass Familien- und gemeinwesenbezogene Tätigkeiten nur Sache der Frauen sei. Gerade die Männer sollen den Reichtum sozialer Beziehungen neu kennen und schätzen lernen.

Die ökonomisch-materiellen Voraussetzungen für eine solche Gesellschaftsvision sollen durch kollektive (Wochen-)Arbeitszeitverkürzungen mit differenziertem Lohnausgleich, einem ausreichenden Mindestlohn und einer sozialen Mindestsicherung ohne Arbeitszwang geschaffen werden.

Die Mittel für die soziale Sicherung erhält der Staat durch eine gerechte Besteuerung der Gewinn- und Vermögenseinkünfte sowie der Arbeitnehmereinkommen. Die Strategie der AZV kann er durch Begrenzung der gesetzlich zulässigen Wochenarbeitszeit unterstützen.

Der Aufbau einer solchen Tätigkeitsgesellschaft könnte auch die Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege, der Nichtregierungsorganisationen und Kirchen, aber auch der Kommunen zu einer ganz neuen Blüte bringen. Gerade die Wohlfahrtsverbände als vermittelnde Institutionen zwischen Bürger und Staat und als große soziale Dienstleister könnten zahlreiche Tätigkeitsfelder im professionellen, aber auch im ehrenamtlichen Gemeinwohl-Bereich anbieten und die Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen organisieren.

Wer das Ehrenamt fördern will, muss Arbeitszeitverkürzung fordern! Besser 15-20 % Arbeitszeitverkürzung für alle als 100 % Arbeitslosigkeit für viele. Wer Gerechtigkeit für morgen will, muss heute Zeit für Reichtum fordern!

Literatur

- *Arbeiterwohlfahrt Württemberg: Die Tätigkeitsgesellschaft – Eine konkrete Utopie. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit Nr. 6/1998, S. 203-209.*
- *Arendt, H.: Vita activa oder Vom tätigen Leben, München 1981.*
- *Duden-Herkunftswörterbuch der deutschen Sprache, Band 7, Mannheim 1963.*
- *Huster, E.-U.: Gesellschaftliche Funktionen von Reichtum. In: Kirchlicher Herausgeberkreis, Jahrbuch Gerechtigkeit; Armes reiches Deutschland, Jahrbuch I, Frankfurt/Oberursel 2005; S. 83-89.*
- *Katholische Arbeitnehmerbewegung Deutschland (Hrsg.): Arbeitszeit ist Lebenszeit – Arbeitszeitoffensive zur Durchsetzung der „Tätigkeitsgesellschaft". Diskussionspapier des Arbeitsausschusses „Zukunft der Arbeit", Köln 2005.*
- *Kern, A. (DPWV Baden-Württemberg): Hartz – oder die Spekulationen um das SGB II in der Praxis. Beitrag im Rahmen eines Workshops des Projektes job-wärts am Institut für Weiterbildung und Angewandte Forschung in der Sozialen Arbeit an der Fachhochschule Koblenz am 25. Juni 2004.*
- *Salz, G.: Armut durch Reichtum, Soziale Brennpunkte als Erbe der Sozialen Frage: praktische Erfahrungen und theoretische Einsichten, Freiburg 1991.*
- *Segbers, F.: Die unprogrammierte Gerechtigkeit. Zur Kritik des Gerechtigkeitsbegriffs im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2005). In: Jahrbuch Gerechtigkeit, Armes reiches Deutschland, Jahrbuch I, Frankfurt/Oberursel 2005.*
- *Sikora, J.: Vision einer Tätigkeitsgesellschaft. Neue Tätigkeits- und Lebensmodelle im 3. Jahrtausend, Bad-Honnef 1999.*

Zusammenfassung zum Symposium 1,
Rainer Höft-Dzemski, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Umverteilen im Sozialstaat – Gerechtigkeit für morgen

Die öffentliche Diskussion zum Sozialstaat wird zur Zeit von zwei Themen dominiert: Dies sind zum einen Fragen nach der (zukünftigen) Finanzierung des Sozialstaats, die im Schwerpunkt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der abnehmenden Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter gestellt werden, die insbesondere durch „Beiträge" die Kassen des Sozialstaats füllen können. Zum anderen wird die Ausgestaltung unseres Sozialstaats mit der Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft und der verfestigten Arbeitslosigkeit auf sehr hohem Niveau in Verbindung gebracht. Bei dieser „problematisierenden" Sicht des Sozialstaats bleiben seine politischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen sowie seine Errungenschaften insbesondere bei der Armutsbekämpfung und der Herstellung sozialer Gerechtigkeit außen vor.

Soziale Gerechtigkeit gilt als Zielbestimmung für sozialstaatliche Regelungen und Reformen. Dieses Ziel ist im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes impliziert. Eine Präzisierung dieses Ziels kann aber nur durch sozialphilosophische, ethische oder religiös begründete Argumente einsichtig gemacht werden. Nur wenn es gelingt, hierzu einen breiten gesellschaftlichen Konsens herzustellen, dann kann die Politik ihre Gestaltungsaufgabe wahrnehmen. Dieser Konsens scheint in Deutschland stark, aber gefährdet zu sein.

Das komplexe Ziel der *sozialen Gerechtigkeit* lässt sich in vier Unterziele auflösen: Startchancengerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit. Diese Unterziele sind zum Teil komplementär: Die Verfolgung eines Teilziels erleichtert auch die Erreichung eines anderen. Dies gilt beispielsweise für die Startchancengerechtigkeit und die Leistungsgerechtigkeit. Nur wenn die Startchancen von vornherein angeglichen sind, können Einkommensunterschiede entsprechend den Leistungsunterschieden als gerecht angesehen werden. Zum Teil stehen diese Unterziele aber in Konflikt miteinander: Die Verfolgung des einen Unterziels führt von einem anderen Unterziel weg. Dies trifft beispielsweise für die Bedarfsgerechtigkeit im Verhältnis zur Leistungsgerechtigkeit zu.

Bei veränderten Rahmenbedingungen müssen Reformen dazu dienen, die Wirtschafts- und Sozialordnung neu zu justieren, um soziale Gerechtigkeit zu ermöglichen. Dabei dürfen allerdings die übrigen staats- und wirtschaftspolitischen Ziele nicht unberücksichtigt bleiben. In den politischen Parteien wird aktuell über eine Neudefinition des Ziels der sozialen Gerechtigkeit diskutiert.

Der Fortbestand des Wohlfahrtsstaats wird für die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit als unverzichtbar angesehen. Denn auch die jüngste Armutsberichterstattung macht deutlich, in welchem Maße die Schere zwischen arm und reich in Deutschland auseinander geht. Die Zahl der armen Menschen hat zugenommen. Wegen der zunehmenden sozialen Polarisierung sind Umverteilung und sozialer Ausgleich im deutschen Wohlfahrtsstaat unverzichtbar. Dabei reicht finanzielle Umverteilung allein nicht. Eine verlässliche Sozialpolitik muss hingegen schon im Vorfeld präventiv sein, sich an Kontinuität und Verlässlichkeit ausrichten sowie den Mensch und mit ihm die so genannten „alten" Werte von sozialer Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Solidarität in den Mittelpunkt stellen.

In einen vorbereiteten Diskussionsbeitrag wurde auf verfassungsrechtliche Grundsätze, der Verpflichtung auf den Sozialstaat und auf das Würdegrundrecht bei Sozialreformen eingegangen. Diese stehen laut Art. 79 III GG unter „Ewigkeitsgarantie". Manche Kritiker sehen jedoch, insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des SGB II, eine „schleichende Aushöhlung" dieser Verfassungsgrundsätze durch den einfachen Gesetzgeber.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.1

Weiter mit Bismarck? – Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung?

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr – 12:30 Uhr

Vorträge:

- **Weiter mit Bismarck? Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung?**

Prof. Dr. Frank Nullmeier,
Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

- **Ach, wie gut, dass niemand weiß ... Nicht das garantierte, sondern die verborgenen Mindesteinkommen bieten Lösungen**

Dr. Matthias Möhring-Hesse,
Privatdozent für christliche Sozialwissenschaften an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Münster

Zusammenfassung des Workshops 1.1

- **Weiter mit Bismarck? Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung?**

Dr. Bernhard Theobald,
wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

Weiter mit Bismarck? Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung?

1. Was ist das garantierte Grundeinkommen?

Der denkbar größte Bruch mit einem Bismarckschen System der Sozialversicherung stellt das Konzept des garantierten oder bedingungslosen Grundeinkommens dar. Es setzt sich aus sieben Elementen zusammen. Das garantierte Grundeinkommen ist erstens ein monatlicher Einkommenstransfer. Grundlage des Transferbezugs ist zweitens die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen. Das Grundeinkommen kommt drittens allen Personen dieses Gemeinwesens zu, es hat mithin universalistischen Charakter, wird viertens individuell und nicht haushaltsbezogen zugewiesen und erfolgt fünftens ohne Bedürftigkeitsprüfung. Die wichtigsten und namensgebenden Elemente sind sechstens der Transferbezug ohne jede Gegenleistung und siebtens die Bestimmung der Höhe des Transfers: Als Grundeinkommen muss es zumindest das soziokulturelle Existenzminimum erreichen. In den meisten Grundeinkommensmodellen ist die Verknüpfung mit einem Abgabensystem, das die Finanzierung des Transfers sichert, kein genuines Element der Konzeption. Meist wird eine Steuerfinanzierung (Einkommen- und/oder Mehrwertsteuer) empfohlen. Das garantierte Grundeinkommen ist mithin ein bedingungslos und ohne Bedürftigkeitsprüfung monatlich gezahlter individueller Einkommenstransfer in der Mindesthöhe des soziokulturellen Existenzminimums für alle Personen, die über die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen gekennzeichnet sind. Im Folgenden sollen allein die möglichen Begründungen und Rechtfertigungen des garantierten Grundeinkommens erörtert werden.

2. Prinzipienbezogene und konsequenzialistische Begründungen

Häufig wird das garantierte Grundeinkommen in Kategorien von „Recht auf ...“ diskutiert. Ein Grundeinkommen kann verstanden, ausgestaltet und gerechtfertigt werden als Recht auf Einkommen, Recht auf gesellschaftliche Teilhabe, Recht auf Konsum, Recht auf Mindestbedürfniserfüllung oder als Recht auf Existenzminimum. Eine weitere Variante stellt das Recht auf Teilhabe am natürlichen oder gesellschaftlichen Reichtum eines Landes dar. Diese Formulierung beinhaltet auch, dass das garantierte Grundeinkommen keineswegs nur ein Basiseinkommen auf der Höhe des Existenzminimums sein muss, sondern darüber hinaus ein Teilhabeeinkommen beinhaltet. Derartige Konstruktionen von „Rechten“ bilden einen Zwischenschritt in prinzipienbezogenen Rechtfertigungen eines garantierten Grundeinkommens. Grundlage dieser prinzipienbezogenen Begründungen sind jedoch Gerechtigkeitsmaßstäbe. Insbesondere wird Verteilungsgerechtigkeit und deren Bestimmung durch entweder Egalität oder Bedarf oder Leistung herangezogen. Aber auch Teilhabe- und Chancengerechtigkeit werden angeführt. Schließlich kann im Sinne politischer Gerechtigkeit das Prinzip demokratischer Teilhabe genannt werden.

Häufig dominiert jedoch eine gänzlich andere Argumentationsweise zur Begründung des Grundeinkommens. Es wird von seinen Konsequenzen, seinen zielbezogenen Folgen her beurteilt. Dann stehen vor allem die Möglichkeit zur Armutsvermeidung, zur sozialen Sicherung im Falle von Arbeitslosigkeit, zur Subvention eines Niedriglohnsektors, zur Vermeidung von Exklusion, zur Verschlankung und Entbürokratisierung des Sozialstaates, zur Schaffung von Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der Individuen und zur Sicherung einer demokratischen Bürgerschaft im Vordergrund. Bei dieser konsequenzialistischen Sicht ist die Frage ausschlaggebend, ob das Instrument garantiertes Grundeinkommen geeignet ist, bestimmte Probleme im Sinne bestimmter Ziele zu lösen. Dies zieht meist die Fragestellung nach sich, ob das Instrument Nebenfolgen auslöst, die vielleicht die zielbezogene Folge in ihren Wirkungen übersteigen und von daher ein negatives Saldo ergeben. Insbesondere werden in

diesem Zusammenhang Verwaltungskosten, Einführungs- und Umbaukosten einer Reform in Richtung garantiertes Grundeinkommen erörtert. Wie Kosten-Nutzen eines garantierten Grundeinkommens miteinander verrechnet werden können, ist noch einmal auf zwei verschiedene Art und Weisen denkbar: entweder als direkte Kosten-Nutzen-Bilanz des isoliert betrachteten Grundeinkommens oder im Rahmen einer Alternativbewertung im Vergleich des Grundeinkommens mit anderen sozialpolitischen Reformoptionen. Bei dieser zweiten Variante wird das Grundeinkommen insbesondere gegen eine Grundsicherung im Rahmen von Sozialversicherungsmaßnahmen abgewogen, mit Kombilohnmodellen oder mit dem bisherigen System verglichen.

Eine der Schwierigkeiten der Grundeinkommensdiskussion liegt darin, dass diese verschiedenen Möglichkeiten prinzipienorientierter und konsequenzialistischer Beurteilung sehr häufig sehr unsystematisch miteinander verbunden oder vermischt werden. Durch Wechsel der Argumentationsart kann man konsequenzialistischen Einwürfen durch Verweis auf Prinzipien ausweichen oder mit dem Hinweis auf Folgen Gerechtigkeitsbegründungen zu widerlegen versuchen. Beides ist nicht zulässig. Die Argumentationsweisen müssen getrennt voneinander durchgeführt werden. Zwar kommt auch die prinzipienorientierte Diskussion nicht ohne Annahmen über Wirkungsweisen eines Grundeinkommens aus, nur muss sie mit möglichst sparsamen und abstrahierenden Annahmen über die Folgen arbeiten. Erst danach kann eine Zusammenschau und Bilanz möglicher Begründungen des garantierten Grundeinkommens vorgenommen werden. Hier sei kurz ein derartiger Test der Begründungsvarianten durchgeführt.

3. Kurztest prinzipienbezogener Begründungen

Den Anfang soll die prinzipienorientierte Beurteilung anhand von Gerechtigkeitsmaßstäben machen. Als erstes wäre zu überprüfen, ob das garantierte Grundeinkommen den Verteilungsgerechtig¬keitsmaßstab Egalität/Gleichheit erfüllen könnte. Dies ist sicherlich nicht der Fall, da das Grundeinkommen immer nur die ökonomische Basis gleich gestalten kann, aber die Entwicklung der Reichtums-Armutsverhältnisse jenseits dieser Basis vollkommen unberührt lässt. Selbst ein stark umverteilendes Steuersystem zur Finanzierung des Grundeinkommens würde an dieser Grundaussage nichts ändern. Das Grundeinkommen schafft mithin nur eine Basisegalität, gibt aber keinen Hinweis auf eine Verringerung gesellschaftlicher Ungleichheit oder auf eine ausgewogene, eine verdichtete oder eine gestauchte Verteilung, die näher am Gleichheitspol liegt.

Auch der zweite Maßstab für Verteilungsgerechtigkeit, der Bedarf, taugt nicht in umfassender Weise als Begründung für ein Grundeinkommen. Weder werden im Grundeinkommen individuelle Bedarfe berücksichtigt noch gruppenspezifische standardisierte Bedarfe, da über die gesamte Bevölkerung ein einheitlicher Betrag des Grundeinkommens verteilt wird. Spezifische Bedarfslagen bleiben also gerade ausgespart. Berücksichtigt wird allein ein Grundbedarf im Sinne eines soziokulturellen Existenzminimums, das aber auch bei den Einzelnen bereits über andere Einkommensformen gesichert sein kann.

Betrachtet man den dritten möglichen Maßstab von Verteilungsgerechtigkeit, die Leistung, so ist von Anbeginn der Diskussion um das garantierte Grundeinkommen als größter Vorzug oder als größter Skandal dieses Konzeptes angesehen worden, dass es überhaupt keinen Leistungsbezug aufweist. Von daher ist der Verstoß gegen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit definitorisches Merkmal des Grundeinkommens.

Weit eher taugt der Maßstab der Chancengerechtigkeit, um das garantierte Grundeinkommen zu rechtfertigen. Mit dem Grundeinkommen wird jedem die Chance eröffnet, sich nach persönlicher Überzeugung und Wahl auf der Basis eines gesicherten Existenzminimums die ihm gemäße Lebensform zu suchen – mag sie in der intensiven Beteiligung am Arbeitsmarkt oder in der Konzentration auf die Familie oder auf zivilgesellschaftliche Aktivitäten bestehen.

In den letzten Jahren ist ein weiterer Gerechtigkeitsmaßstab in den Vordergrund gerückt worden: die Teilhabegerechtigkeit zur Sicherstellung von Inklusion. Sehr genau ist hier zu fragen, worin die Teilhabe besteht und in welches gesellschaftliche Teilsystem inkludiert werden soll. Die hier zu vertretende Grundthese lautet, dass dieses garantierte Grundeinkommen eine Inklusion in das gesellschaftliche Teilsystem Wirtschaft allein über eine Konsuminklusion sichert, nicht jedoch im Sinne einer Beteiligung am Arbeitsmarkt. Das Grundkonzept des garantierten Grundeinkommens besteht in einem bedingungslosen Transfereinkommensbezug. Dieses Einkommen kann frei verwendet werden: Es kann natürlich für investive Zwecke verwendet werden, der Hauptverwendungszweck wird aber in jedem Fall die Nutzung als individueller Konsum darstellen. Somit sichert das garantierte Grundeinkommen eine Konsuminklusion. Es bietet aber gerade die Möglichkeit der Exklusion aus der Produktion und aus der Beteiligung am Arbeitsmarkt. Denn es ermöglicht ja gerade eine erwerbsarbeitslose Existenzsicherung. Es stellt zudem in doppelter Hinsicht eine Exklusionsermöglichung dar: einerseits für die Grundeinkommensbezieher, die mit dem garantierten Einkommen ihren Unterhalt auch ohne Erwerbsarbeit sichern können, zum anderen aber auch für die Arbeitgeber als Hauptakteure am Arbeitsmarkt. Ihnen ist endgültig die Last genommen, für ein hinreichend hohes Niveau an Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen. Arbeitslosigkeit ist kein Skandal mehr, wenn die individuelle Existenzsicherung dauerhaft auch bei Arbeitslosigkeit möglich wird. Ein Zwang zur gesellschaftlichen Diskussion von Arbeitslosigkeit ist nicht mehr vorhanden. Dies kann seitens der Arbeitsmarktakteure genutzt werden, gezielt bestimmte gesellschaftliche Gruppen oder – auch in einem rein quantitativen Sinne – größere Teile der Bevölkerung vom Arbeitsmarkt dauerhaft fernzuhalten, ohne sich um die Folgen dieser Exklusion kümmern zu müssen. Die Option der Nichtinklusion besteht also beidseitig. Jedoch entscheidet die eine Seite allein über die Inklusionsmöglichkeit. Wenn seitens des Einzelnen aber eine Arbeitsmarktinklusion gewünscht wird, um das garantierte Grundeinkommen durch Erwerbseinkommen aufzustocken, ist keineswegs gesichert, dass der Arbeitsmarkt auch entsprechende Arbeitsmöglichkeiten anbietet. Das garantierte Grundeinkommen kann als Absicherung der Exklusion der Bezieher desselben als „Überflüssige“ aus dem Arbeitsmarktprozess wirken und damit der Teilhabegerechtigkeit diametral entgegenstehen.

Mit der Aufgabe eines wirtschafts- und produktionsbezogenen Reziprozitätsverhältnisses zwischen Individuum und Gesellschaft im Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens wird auch der nächste Gerechtigkeitsmaßstab, die demokratische Teilhabegerechtigkeit, als Rechtfertigungsprinzip problematisch. Ein in den Arbeitsmarkt nicht integriertes Mitglied mit Bezug von garantiertem Grundeinkommen ist reiner gesellschaftlicher Transferempfänger, eventuell auf sehr lange Dauer. Die Gesellschaft schuldet ihm qua politische Einheit, nicht aber als sozialökonomische Einheit, ein Grundeinkommen. Dieses Grundeinkommen sichert ihm eine politische Teilhabemöglichkeit, schafft mithin die materiellen Grundbedingungen politischer Chancengerechtigkeit. Der gesellschaftliche Zusammenhang wird damit aber ausschließlich auf den politischen Integrationsweg verwiesen. Es ist zumindest fraglich, ob sich eine derartige Entkopplung zwischen ökonomischen und politischen Prozessen der Integration aufrechterhalten lässt.

4. Kurztest konsequenzialistischer Begründungen

Wirft man einen Blick auf die konsequenzialistische Begründung des Grundeinkommens, werden die zentralen problematischen Befunde der Gerechtigkeitsdebatte bestärkt. Zwar sichert das garantierte Grundeinkommen in einer zielbezogenen Direktbewertung dieses Politikinstruments Armutsvermeidung schon per Definition. Nach den vorliegenden Untersuchungen zum garantierten Grundeinkommen darf man aber ebenso sicher sagen, dass es als Niedriglohnsubvention oder als Kombilohnmodell wirken kann und keineswegs ein Instrument zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung sein muss. Ob es die Produktivität einer Gesellschaft und Ökonomie erhöht, ist ebenfalls nicht gesichert, und auch die Vermeidung von Exklusion kann diesem Instrument nicht ohne die Unterstellung begünstigender Rahmenbedingungen zugeordnet werden.

Das Grundeinkommen gewährleistet eine Steigerung der individuellen Autonomie, wenn nicht gesellschaftliche Diskriminierungsprozesse eines bloßen Grundeinkommensbezugs diese erhöhten Autonomiespielräume einschränken oder gar aufheben. Es befähigt aber nicht unbedingt zur Autonomie, sondern bietet nur eine rein ökonomische Grundlage zur Beförderung der Selbstbestimmung. Das Grundeinkommen sichert auch nicht, selbst wenn das eine der frühesten dieses Konzept begleitenden Hoffnungen war, eine besondere Förderung des zivilgesellschaftlichen Sektors oder der demokratischen Beteiligung. Was nach allen bisherigen Überlegungen als möglich erscheint, ist allerdings eine Verschlankung und Entbürokratisierung des Sozialstaates durch Bündelung vieler Sozialleistungen im Grundeinkommen und durch den Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfungen. Zu fragen ist hier lediglich, ob sich auf der Ebene der Abgaben und des Steuerwesens zwangsläufig Erhöhungen der bürokratischen Eingriffsdichte ergeben müssen. Betrachtet man zudem weitere Nebenfolgen, dann ist zu vermuten, dass sich sehr hohe Einführungs- und Umstellungskosten ergeben werden. Die steuerpolitischen Auseinandersetzungen werden sich verschärfen, und die Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Sozialstruktur sind höchst unsicher. Zudem sind die Fragen der Integration von Grundeinkommenssystemen in eine auch im sozialpolitischen Bereich stärker integrierte EU ungeklärt, da man bei den unterschiedlichen Lohnhöhen- und Lebenshaltungskosten in den einzelnen EU-Ländern mit einer differenzierten Höhe des Grundeinkommens je nach Nationalstaat wird rechnen müssen. Fügt man nun noch eine Alternativbewertung zum bisherigen System hinzu, können die Befürworter einer vorrangig auf die Armutsvermeidung konzentrierten Politik einwenden, dass die bisherige Sozialhilfe und die bisher existierenden oder projektierten Grundsicherungssysteme weitaus weniger aufwändig sind und ein geringeres Umverteilungsvolumen aufweisen als das garantierte Grundeinkommen – und daher politisch wie bürokratisch vermutlich besser zu handhaben sein werden.

5. Bilanz

Resümiert man prinzipienbezogene und konsequenzialistische Beurteilungen des Grundeinkommens, überwiegen aus meiner Sicht die Begründungsprobleme. Das Grundeinkommen stellt in prinzipienbezogener Sicht immer nur in dem Basisbereich Gerechtigkeit sicher, ist aber kein Instrument für die Beförderung gesamtgesellschaftlicher Gerechtigkeit. Insbesondere kann die Norm der Teilhabegerechtigkeit nur sehr eingeschränkt, als aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Konsum, sichergestellt werden. In konsequenzialistischer Sicht stellt das garantierte Grundeinkommen ein aufwändiges System der Armutsvermeidung dar. Die Möglichkeit der dauerhaften Exklusion aus dem Arbeitsmarkt und damit der Abfindung einer Klasse der „Überflüssigen“ mit einem speziellen sozialen Sicherungssystem stellt ein derart problematisches Szenario dar, dass gerade in Zeiten extrem hoher Arbeitslosigkeit von der politischen Forderung nach einem garantierten Grundeinkommen abgesehen werden sollte.

Literatur

- *Vanderborght, Y./Van Parijs, Ph.: Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Mit einem Nachwort von Claus Offe, Frankfurt/New York 2005.*

Dr. Matthias Möhring-Hesse, Privatdozent für christliche Sozialwissenschaften
an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Münster

Ach, wie gut, dass niemand weiß ...
Nicht das garantierte, sondern die verborgenen Mindesteinkommen bieten Lösungen

„Weiter mit Bismarck?“, fragen die Veranstalter dieses Forums. Bismarck steht – was den Reichskanzler angeht, ein wenig zu unrecht – für den in Deutschland mit der „Kaiserlichen Botschaft“ 1881 begonnenen, bis heute mit großer Kontinuität durchgehaltenen und von Sozialversicherungen dominierten Sozialstaat: Konzentriert auf die typischen Existenzrisiken von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (und deren Familien) ist er primär mit Lebensstandard- und Statussicherung beauftragt; dagegen steht – im Vergleich mit sozialstaatlichen Systemen anderer Länder – die Mindestsicherung im Leistungskatalog hintenan. In Antwort auf die seit Ende der 70er-Jahre zunehmend aufbauende und längst verfestigte Massenarbeitslosigkeit wird sowohl die kategoriale Beschränkung der Sozialversicherungen als auch deren vorrangiges Sicherungsziel problematisiert – und in immer neuen Anläufen und mit unterschiedlichen Vorschlägen der Abschied von Bismarck und der Umbau des Sozialstaats in Richtung eines garantierten Mindesteinkommens projektiert.

1. Probleme und Lösungen

Doch der Veranstalter dieses Forums stellt nicht nur den Bismarckschen Sozialstaat in Frage, sondern auch dessen Umbau über ein garantiertes Mindesteinkommen. Ist dieses von vielen geforderte Einkommen, das vom bundesdeutschen Sozialstaat an alle Bürgerinnen und Bürger (i.S. von dauerhaften Einwohnerinnen und Einwohnern) *erstens* individuell, *zweitens* ohne Bedürftigkeitsprüfung und *drittens* ohne Gegenleistung, also „arbeitsfrei“ ausgezahlt wird, die – so fragt der Veranstalter – Lösung? Um eine Antwort auf diese Frage zu versuchen, muss man wohl zunächst wissen, welche Probleme überhaupt gelöst werden müssen und welche von diesen mit Hilfe eines garantierten Mindesteinkommens gelöst werden können sollen?

Ein Blick in die einschlägige Literatur offenbart das Mindesteinkommen als ein überaus ehrgeiziges Vorhaben: Es geht den Freunden des Mindesteinkommens nicht so sehr um die Lösung von diesem oder jenem Problem. Ihren Reformvorschlag verstehen sie vielmehr als die sozialpolitische Antwort auf mehr oder weniger alle Megaprobleme der modernen, demokratisch und zugleich arbeitsgesellschaftlich verfassten Gesellschaften, die durch Armut und Arbeitslosigkeit in ihren Grundfesten erschüttert sind und die aus ihren Verfassungen ergebenden Versprechen und Verpflichtungen nicht mehr, zumindest nicht mehr für alle Bürgerinnen und Bürger einlösen können. Entsprechend lassen sich – nach Auskunft der Befürworter – vor allem folgende Probleme durch ein garantiertes Mindesteinkommen lösen:

a) die zunehmende Armut bzw. die zunehmende Verfestigung von Armutslagen, indem allen Bürgerinnen und Bürgern ein Einkommen oberhalb der Armutsschwelle gewährt wird, so dass niemand von ihnen in Armut leben muss;

b) das Überangebot auf den Arbeitsmärkten und folglich die verfestigte Massenarbeitslosigkeit, indem entweder das Mindesteinkommen als Prämie für den freiwilligen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots führt, oder es in Form einer negativen Einkommenssteuer einen Ausweg aus der „Sozialhilfefalle“ bietet und so dafür sorgt, dass über realistische Preise auf dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zueinander kommen;

c) die Finanzierungsprobleme und die Bürokratisierung des bundesdeutschen Sozialstaats, indem unterschiedliche sozialstaatliche Leistungen zusammengefasst und dadurch besser und billiger bereitgestellt werden können;

d) die soziale Exklusion der insbesondere von Arbeitslosigkeit oder von Armut (dauerhaft) betroffenen Menschen, indem das Mindesteinkommen eine verlässliche Grundlage auch ihrer gesellschaftlichen Zugehörigkeit und Partizipation bietet;

e) die strukturelle Krise der Arbeitsgesellschaft, indem die strenge Koppelung von Arbeit und Einkommen aufgegeben und so die arbeitsgesellschaftlichen Strukturen den Möglichkeiten und Bedarfen der bundesdeutschen Volkswirtschaft angepasst werden.

Das allgemeine und garantierte Mindesteinkommen wird also als ein, wenn nicht gar als das Instrument ausgegeben, um Armut zu verhindern, die Leistungen den Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte anzupassen und auf die „wirklich Hilfebedürftigen“ zu konzentrieren, eine Vielzahl unterschiedlicher sozialstaatlicher Leistungen in einer Leistung zu konzentrieren, das Arbeitskräfteangebot zu mindern, soziale Inklusion aller Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen und die Bundesrepublik von ihren arbeitsgesellschaftlichen Fesseln zu befreien.

Zumindest unter normativem Gesichtspunkt drängt sich eines der Probleme, nämlich das der gesellschaftlichen Inklusion in den Vordergrund. Was auch immer unter dem Maßstab der Gerechtigkeit über die Grundordnung einer Gesellschaft gesagt werden kann und muss, die gleichberechtigte Zugehörigkeit zu eben dieser Gesellschaft, die Beteiligung an ihrer Entwicklung und die Teilhabe an ihrem Reichtum gehören zu den Grundanforderungen ihrer gerechten Ordnung. In demokratischen Gesellschaften wird diesem Vorrang der Inklusion (zumindest normativ) entsprochen und das gleiche Recht auf Zugehörigkeit und Beteiligung „in Verfassung“ gesetzt. Entsprechend rückt bei der Begründung der Mindesteinkommen die Problemlösung, soziale Inklusion sicherzustellen, in den Vordergrund, wobei andere Problemlösungen diesem Ziel zugeordnet werden können, vor allem die Überwindung von Armut und Arbeitslosigkeit sowie die Überwindung von arbeitsgesellschaftlichen Strukturen.

Ein zu lösendes Problem fehlt auf der von den Befürwortern geführten Liste der Problemlösungen – und ist selbstreferentiell, stellt sich also nur dem, der die Einführung des garantierten Mindesteinkommens befürwortet: Das neue Instrument muss das Problem seiner Einführung lösen, wenn es eingeführt werden soll. Banal ist dieses Problem keineswegs: Das allgemeine und staatlich garantierte „arbeitsfreie" Mindesteinkommen wird in der Bundesrepublik nun bereits im zweiten Anlauf mit vielen, vielen guten Gründen gut gerechtfertigt – und hat trotz dieser starken Legitimation gleichwohl auch im zweiten Anlauf keine ernsthafte Chance, von einer für demokratische Gesellschaften hinreichend großen Mehrheit angenommen und von den politischen Verantwortlichen auf deren Agenda gesetzt zu werden, ist deshalb politisch wenig wahrscheinlich. Sowohl die politisch Verantwortlichen als auch die politische Öffentlichkeit sehen sich mehrheitlich durch den für die Einführung eines garantierten Mindesteinkommens notwendigen Systembruch überfordert.

2. „Arbeitsfreies" Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft

Ein staatlich garantiertes Grundeinkommen ist, wie das Einkommen aus Vermögen, „arbeitsfreies" Einkommen – und macht deshalb Probleme. Zwar soll es als ein allgemeines Einkommen von allen Bürgerinnen und Bürgern bezogen werden, aber es richtet sich eigentlich an die, die ihr Einkommen nicht aus entsprechend großen Vermögen erzielen und deshalb in Arbeitsgesellschaften wie der Bundesrepublik zur Erwerbsarbeit angehalten werden (sollen). Weil das Mindesteinkommen denen ein „arbeitsfreies" Einkommen garantiert, die sich ihren Lebensunterhalt eigentlich durch Erwerbsarbeit selbst verdienen sollen, weil also das Mindesteinkommen den Zwang zur Erwerbsarbeit zumindest im unteren Einkommensbereich außer Kraft setzt, wird es von den einen als Alternative zur und als Ausstieg aus der Arbeitsgesellschaft propagiert – und von anderen als eben diese Alternative abgelehnt. Ob im Modus des Zu- oder des Widerspruchs, den Kontrahenten ist die Entgegensetzung von „arbeitsfreiem" Mindesteinkommen und Arbeitseinkommen gemein, sie unterscheiden sich lediglich in deren Bewertung. Offenbar scheint der neuralgische Punkt beim Mindesteinkommen in dieser Entgegensetzung zum Arbeitseinkommen, mithin darin ein ausschlaggebender Grund dafür zu liegen, dass seine Einführung die politisch Verantwortlichen, aber auch die politische Öffentlichkeit mehrheitlich überfordert: Die Bundesrepublik ist so sehr eine Arbeitsgesellschaft, dass sie weder funktional noch kulturell mit einem „arbeitsfreien" Grundeinkommen bestehen kann, wenn sie nicht zuvor in eine andere Verfassung gebracht wird. Das Mindesteinkommen ist also weniger der Ausstieg aus der Arbeitsgesellschaft, sondern setzt den Ausstieg aus der Arbeitsgesellschaft bereits voraus – und ist deshalb politisch so unwahrscheinlich. Dass man die Sache aber auch weniger dramatisch sehen kann, soll nun gezeigt werden.

Ohne Zweifel ist die Bundesrepublik kulturell und strukturell eine Arbeitsgesellschaft und zwingt als solche die Einwohnerinnen und Einwohner dazu, ihr Arbeitsvermögen auf den Arbeitsmärkten gegen Lohn oder Gehalt anzubieten, sofern sie ihren Lebensunterhalt nicht über ihren Vermögensbesitz oder über ihre Familien sichern können. Diese arbeitsgesellschaftliche Verfassung drückt sich nicht zuletzt in den sozialstaatlichen Institutionen aus, deren Sozialtransfers den Zwang zur Erwerbsarbeit nicht aussetzen, sondern im Gegenteil verkörpern und verstärken. Doch wie in jeder anderen Arbeitsgesellschaft auch, können die Vermögenslosen nicht in die Erwerbsarbeit gezwungen werden, ohne dass dieses Verhältnis, in das hinein sie gezwungen werden, durch dessen gesellschaftliche Ordnung „geschaffen" wird. Erwerbsarbeit entsteht nicht durch Arbeitsverträge zwischen Arbeitnehmern und -gebern; in Arbeitsverträgen wird vielmehr ein gesellschaftlich geordnetes und dadurch konstituiertes Verhältnis aufgegriffen und vollzogen. Zur Ordnung des Erwerbsarbeit genannten Verhältnisses gehört auch die Regelung, ab welchem Lohn oder Gehalt entlohnte Arbeit als Erwerbsarbeit gesellschaftlich anerkannt wird, in die hinein dann Menschen ohne ausreichendes Vermögen gezwungen werden. Dazu können unmittelbar Mindestlöhne und -gehälter bestimmt werden; oder es können „arbeitsfreie" Grundeinkommen gewährt werden, die mittelbar das Minimum bei Löhnen und Gehälter bestimmen, ab dem Vermögenslose bereit bzw. gezwungen sind, ihr Arbeitsvermögen auf den Arbeitsmärkten zu veräußern. Diese mittelbare Wirkung wird in der einschlägigen Literatur als „Sozialhilfefalle" beschrieben – und dann häufig beklagt, dass das sozialstaatlich gewährleistete Mindesteinkommen die zur Erwerbsarbeit angehaltenen Menschen davor schützt, ihr Arbeitsvermögen „um jeden Preis" anzubieten. Dabei wird aber übersehen, dass dieser Schutz zur Konstitution der Erwerbsarbeit notwendig ist, sich ohne diesen Schutz das gesellschaftliche Verhältnis namens Erwerbsarbeit gleichsam auflöst. Dieser Schutz ist daher für jede Arbeitsgesellschaft und damit auch für die Bundesrepublik unvermeidlich. Allerdings muss weder die Festlegung von Mindestlöhnen noch die von „arbeitsfreien" Mindesteinkommen über den Staat laufen. Doch immer dann, wenn der Staat – etwa über seine sozialstaatlichen Aktivitäten – tatkräftig bei der Erzwingung von Erwerbsarbeit mitwirkt, „braucht" er auch eine Ahnung davon, was diese Erwerbsarbeit hinsichtlich seiner minimalen Entlohnung ausmacht. Er muss sich dazu auf Mindestlöhne und Mindesteinkommen festlegen – und sei es, dass er fremde Festlegungen, etwa der Tarifvertragsparteien, übernimmt. Diesem systematischen Erfordernis entspricht der bundesdeutsche (Sozial-)Staat auf unterschiedlichen Wegen: Dafür, dass er den arbeitsgesellschaftlichen Zwang zur Erwerbsarbeit maßgeblich über seine sozialstaatlichen Institutionen erwirkt, erkennt er im Gegenzug tarifvertraglich vereinbarte Mindestlöhne an, wenn er auch inzwischen größere Abweichungen nach unten zulässt; und er gewährt vor allem in Form von Sozialhilfe und ALG II „arbeitsfreie" Mindesteinkommen, wenngleich er diese zunehmend stärker an die Bereitschaft knüpft, sich den Arbeitsmärkten „zur Verfügung zu halten". Aber alles in allem: „Arbeitsfreie" Mindesteinkommen bereiten (auch) in der Bundesrepublik keine systematischen Probleme, ihre Einführung verlangen keinen dramatischen Systembruch. Nicht ob, sondern welches Mindesteinkommen, lautet einzig die Frage in einer Gesellschaft, die vermögenslose Menschen zur Erwerbsarbeit zwingt, deshalb aber Erwerbsarbeit von unten her bestimmen muss.

Tagespolitisch wird die arbeitsgesellschaftliche Ordnung vor allem beschäftigungspolitisch angefragt, so dass Mindestlöhne und -einkommen die Situation auf den Arbeitsmärkten zusätzlich belasten, dort nämlich die Preise in die Höhe treiben und so Angebot und Nachfrage aus dem Gleichgewicht bringen und im Ergebnis Arbeitslosigkeit bewirken. Von einer systematischen Warte aus muss man da beruhigen: Mindestlöhne und -einkommen bewirken tatsächlich und notwendig „Arbeitslosigkeit", sofern in ihrer Folge die Nachfrage

nach zu gering entlohnter Erwerbsarbeit kein Angebot auf den Arbeitsmärkten findet. Diese „Arbeitslosigkeit“ entspricht aber der notwendigen Funktion von Mindestlohn und -einkommen – und ist in diesem Sinne selbst dann gesellschaftlich gewollt, wenn sie in der politischen Öffentlichkeit und von den politisch Verantwortlichen skandalisiert wird. Probleme bestehen dagegen an anderen Stellen: Werden die Vermögenslosen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf Erwerbsarbeit verwiesen, geht es beim arbeitsgesellschaftlichen Arrangement um Erwerbsarbeit als Quelle für *kontinuierliche* Einkommen. In Folge der wachsenden Diskontinuität der Beschäftigung erreichen aber zunehmend mehr Erwerbspersonen diese intendierte Kontinuität ihrer Einkommen nicht. Und es geht um Erwerbsarbeit als Quelle für zur Sicherung des Lebensunterhalts *ausreichende* Einkommen, die den Beschäftigten erlauben, mit allen anderen vergleichbare Lebens- und Teilhabechancen einnehmen zu können. Einen relevanten Teil der Beschäftigten gelingt es aber mit ihren geringen Einkommen nicht, sich eigenständig über die Armutsschwelle zu bringen; bei noch mehr Beschäftigten reichen ihre durchschnittlichen Einkommen nicht, mit ihren Familie oberhalb dieser Schwelle leben zu können. Um dagegen die im arbeitsgesellschaftlichen Arrangement intendierte Kontinuität und Höhe der Arbeitseinkommen zu verwirklichen, sind die politischen Instrumente von Mindestlohn und -einkommen gefordert, müssen also deren bestehende Regelungen den veränderten Bedingungen angepasst werden. Die bundesdeutsche Arbeitsgesellschaft braucht also nicht nur systematisch ein „arbeitsfreies“ Mindesteinkommen, sondern muss, um die von ihr intendierte Kontinuität und Höhe der Arbeitseinkommen zu erreichen, ihre Mindesteinkommen neu ordnen.

Entgegen des von Befürwortern wie Gegnern gleichermaßen gepflegten Eindrucks rüttelt man mit dem garantierten Mindesteinkommen keineswegs an den Fundamenten der bundesdeutschen Arbeitsgesellschaft; man muss es zumindest nicht. Das „arbeitsfreie“ Mindesteinkommen lässt sich über seine Funktion für die Arbeitsgesellschaft und damit auch über seine Leistungen für Erwerbspersonen begründen: Indem das Mindesteinkommen das Minimum entlohnter Arbeit mitbestimmt und vor allem bei dessen Durchsetzung mitwirkt – nämlich vom Zwang befreit, sein Arbeitsvermögen „um jeden Preis“ veräußern zu müssen -, brauchen es selbst die Erwerbspersonen, die sich des gesellschaftlichen Verhältnisses der Erwerbsarbeit erfolgreich bedienen können und darüber ausreichend hohe Einkommen erzielen.

Um das garantierte Mindesteinkommen in der sozialpolitischen Öffentlichkeit in dieser Weise zu plausibilisieren, muss es entsprechend gestaltet, etwa mit Mindestlohnsystemen abgestimmt werden. In dieser Abstimmung befreien beide Instrumente keineswegs vom Zwang zur Erwerbsarbeit, „sorgen“ aber gemeinsam dafür, dass die mit diesem Zwang intendierten Ziele auch erreicht werden, dass Vermögenslose über Erwerbsarbeit ein kontinuierliches und ausreichend hohes Einkommen erzielen, mit dem sie ihren Lebensunterhalt bestreiten und über vergleichbare Lebens- und Teilhabechancen verfügen können, und „sorgen“ zugleich für die gesellschaftlich erwünschte „Arbeitslosigkeit“, dass niemand gezwungen ist, die Nachfrage nach zu gering entlohnter Erwerbsarbeit bedienen zu müssen.

3. Bedingungsloses Grundeinkommen im bundesdeutschen Sozialstaat

Der neuralgische Punkt des Mindesteinkommens muss also nicht im vermeintlichen Widerspruch zur arbeitsgesellschaftlichen Verfassung liegen. Wo dann aber sonst? Das Mindesteinkommen wird wegen seiner Bedingungslosigkeit und seiner Einfachheit geschätzt und soll als ein neues Instrument des bundesdeutschen Sozialstaats diesem die Konditionalität und Komplexität austreiben. Tatsächlich ist der Leistungskatalog des bundesdeutschen Sozialstaats hoch differenziert, so dass er für die Nutzer, für die Leistungsanbieter und für die Bürokraten, wenn überhaupt nur schwer zu überschauen ist; außerdem sind die sozialstaatlichen Leistungen in der Regel mit Bedingungen versehen, die für zunehmend mehr potenzielle Nutzer dieser Leistungen zu Zugangsbarrieren geworden sind, weswegen sie nicht in den Genuss dieser Leistungen kommen. So also steht das Mindesteinkommen, wenn es denn als ein besonderes, allgemeines und bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt wird, im Widerspruch zum bestehenden Leistungskatalog des bundesdeutschen Sozialstaats – und wird gerade deswegen von den einen projektiert, von anderen aber abgelehnt.

Hoch komplex ist der bundesdeutsche Sozialstaat, weil sein Leistungskatalog in Antwort auf typische Verwerfungen und Problemlagen erweitert und in spezialisierte, daher aber ausdifferenzierte Sicherungs- und Fürsorgeleistungen aufgefächert wurde. Mit dem Grundeinkommen sucht man nun einen anderen Weg zu gehen, nämlich auf unterschiedliche Verwerfungen und Problemlagen eine sozialstaatliche Antwort zu geben und notwendige Unterstützungsleistungen in einem Instrument zusammenzufassen. Dass zur sozialstaatlichen Bewältigung einige der in der Bundesrepublik zur Lösung anstehenden Probleme, allen voran der zunehmenden Armut und der zunehmenden Verfestigung dieser Armut, eine verlässlichere Mindestsicherung gefordert ist, lässt sich durchaus mit guten Gründen behaupten. Insofern fordern unterschiedliche Probleme die Gewährleistung von Mindesteinkommen für die jeweils Betroffenen – und damit tatsächlich eine Antwort. Doch bleiben die unterschiedlichen Probleme unverstanden, wenn deren Lösung „nur“ von einem Grundeinkommen erwartet werden. Zumeist bedarf es in dessen Ergänzung zusätzlicher sozialstaatlicher Leistungen (vor allem Bildung, Ausbildung, soziale Dienste) – und zwar so sehr, dass das Grundeinkommen nur mit diesen Ergänzungen problemlösend wirken kann, dagegen keines dieser Probleme „nur für sich allein“ lösen hilft. Wenn sich diese Behauptung auch mit guten Gründen verteidigen lässt, dann sollte das Mindesteinkommen differenziert nach typischen Problemlagen eingeführt bzw. – sofern bereits eingeführt – gestärkt werden und d.h. in den unterschiedlichen Leistungssystemen des bundesdeutschen Sozialstaats als deren Sockel ein- oder ausgebaut und dort mit den zusätzlich geforderten Leistungen abgestimmt werden.[1] Der ausgegebene Vorteil *eines* garantierten Mindesteinkommens, seine Einfachheit, erscheint demgegenüber als Manko, da dieses Instrument wegen fehlender Differenzierungen nicht adäquat auf unterschiedliche Problemlagen reagieren, deswegen auch nicht hinreichend problemlösend wirken kann.

---

1) Damit sind die Mindesteinkommen in der Regel nicht bedingungslos, sondern sie setzen von vornherein zumindest die Bedingung, dass das Mindesteinkommen nur bei Vorliegen des jeweils vorgesehenen Problems bezogen werden kann. Zumindest das Vorliegen dieses Problems muss festgestellt werden, weswegen diese Mindesteinkommen auch nicht überprüfungsfrei geleistet werden.

Dass man differenzierte Mindesteinkommen *einem* garantierten Mindesteinkommen vorziehen sollte, bestätigt sich, wenn man den eingangs herausgestellten Vorrang der sozialen Inklusion Rechnung trägt, also die sozialstaatlich zu leistende Mindestsicherung vom Inklusionsbedarf her beurteilt. Grundsätzlich gilt, dass potenziell jedes sozialstaatliche Mindestsicherungssystem unter den herrschenden Bedingungen einer Gesellschaft dann ausgrenzend wirken kann, wenn es als normal gilt, durch eigene wirtschaftliche Aktivität ein eigenständiges Einkommen zu erzielen und so zur Sicherung seines Lebensunterhaltes nicht anderen und auch nicht allen anderen zusammen „auf der Tasche" zu liegen. Diese grundsätzliche Exklusionsgefahr verschärft sich bei einem gesonderten Mindesteinkommen, als das das staatlich garantierte und bedingungslose Grundeinkommen konzipiert wird. Mit seiner Etablierung wird ein Sachverhalt auffälliger Besonderheit geschaffen, so dass die Begünstigten eines solchen Grundeinkommens über ihre abweichende Besonderheit ausgegrenzt und für ihre Begünstigung mit Benachteiligungen „bestraft" werden können – und zwar selbst dann, wenn dieses Grundeinkommen formal bedingungslos gewährt wird. Die Exklusionsgefahr eines jeden sozialstaatlichen Mindesteinkommens wird dagegen dann deutlich geschwächt, wenn es in die Sozialtransfers der (zumindest aktuell) auf Mindesteinkommen nicht Angewiesenen eingebaut und so für alle Beteiligten, also selbst für die Begünstigten, „versteckt" wird. Dann garantiert der Sozialstaat zwar allen seinen Bürgerinnen und Bürgern ein Mindestkommen, tut dies aber gerade nicht über ein garantiertes Mindesteinkommen, sondern verborgen über unterschiedliche Sicherungs- und Fürsorgeleistungen, also etwa über die Rente, das Arbeitslosengeld oder die Ausbildungsförderung. Der ausgegebene Vorteil eines garantierten Grundeinkommens, seine Übersichtlichkeit, erscheint demgegenüber als Manko, dass es die Begünstigung von Grundeinkommen überdeutlich sichtbar macht.

Wenn in diesem Beitrag für die Einführung bzw. Stärkung von mindestsichernden Sockeln innerhalb der bestehenden, d.h. konditionierten und auf besondere Problemlagen spezialisierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme plädiert wird, so trifft dieses Plädoyer auf den Trend, dass die Sozialversicherungen durch Einschränkung ihrer Leistungskataloge zunehmend zu Mindestsicherungen abgeschmolzen werden. Genau dieser „Sozialabbau" ist aber mit dem vorgelegten Plädoyer für den Einbau bzw. die Stärkung von Mindesteinkommen (auch) in den bestehenden Sozialversicherungen nicht gemeint. Sozialversicherungen, als Zielort von sozialstaatlich garantierten Mindesteinkommen, taugen von ihrer Philosophie her nicht als Mindestsicherungen, sie sind ja doch entweder auf Lebensstandardsicherung (Arbeitslosen- und Rentenversicherung) oder auf Bedarfssicherung (Kranken- und Pflegeversicherung) angelegt – und werden deswegen auch von den Versicherten akzeptiert. Nur so lange wie diese Philosophie zumindest grundsätzlich erfüllt wird, gilt der Bezug von Leistungen dieser Versicherungen als „normal" und begründet deswegen keine Ausnahmetatbestände. Weil sie als „normal" gelten, weil also der Bezug von Leistungen dieser Versicherungen für eine hinreichend große Mehrheit gewöhnlich und vorstellbar ist, können die in diesen Leistungen verborgenen Mindesteinkommen „Normalität" stiften. Statt einen Ausnahmetatbestand zu schaffen, borgen sich die verborgenen Mindesteinkommen „Normalität" bei den Leistungen, in die hinein sie versteckt wurden. Die Begünstigten beziehen eine Rente wie alle anderen Rentner auch, erhalten Arbeitslosengeld wie alle anderen Arbeitslosen auch, oder bekommen Ausbildungsförderung wie alle anderen Schüler/innen und Studierenden auch. Der gegenwärtig betriebene Umbau der Sozialversicherungen zu Mindestsicherungen zerstört dagegen nicht nur die Akzeptanz und damit die (neudeutsch gesprochen:) Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen. Er zerstört auch die Möglichkeit, Grundeinkommen in „normalen" Sicherungsleistungen zugleich zu garantieren und zu verbergen – und auf diesem Wege soziale Inklusion zu fördern. Wer also die Mindesteinkommen (auch) in den Sozialversicherungen „verstecken" will, muss sich – wohl oder übel – für den Bestand dieser Sozialversicherungen als lebenstandard- oder bedarfssichernde Veranstaltungen im bundesdeutschen Sozialstaat und zumindest in diesem Sinne für ein „Weiter so mit Bismarck" engagieren.

Zusammenfassung des Workshops 1.1,
Dr. Bernhard Theobald, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Weiter mit Bismarck? Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung?

Im Workshop „Weiter mit Bismarck? – Ist das garantierte Mindesteinkommen die Lösung?“ wurden das garantierte und bedingungslose Mindesteinkommen, wie es inzwischen vielfältig als Alternative bzw. als Ergänzung zur beitragsfinanzierten sozialen Absicherung diskutiert wird, als Möglichkeit der Entkoppelung von Erwerbseinkommen und sozialer Absicherung dargestellt. Unterschiedliche Fragen der Ausgestaltung (Finanzierung, nationalstaatliche Begrenzung, [In-]Kompatibilität mit dem noch vorherrschenden erwerbseinkommenszentrierten Arbeitsethos) wurden ebenso kritisch beleuchtet wie die Vereinbarkeit des garantierten Mindesteinkommens mit einer auf privater Kapitalakkumulation basierenden Produktionsweise. Es wurde auch deutlich, dass das garantierte Mindesteinkommen einerseits von der Linken als emanzipatorisches Instrument zur Befreiung von Arbeitszwang befördert und andererseits im herrschenden neoliberalen Diskurs als Möglichkeit zur Senkung der Arbeitskosten – als allgemeine nicht existenzsichernde Lohnsubvention zur Durchsetzung eines breiten Niedriglohnsektors – angesehen wird. Die Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Einkommen birgt nach einhelliger Meinung der Referenten jedenfalls die latente Gefahr einer dauerhaften Spaltung der Gesellschaft in Arbeitsplatzbesitzer und Menschen, die ihr Einkommen lediglich aus der Transferleistung Grundeinkommen beziehen. Dies würde möglicherweise zu massiven Ausgrenzungsprozessen für die Grundeinkommensbezieher führen.

Im Ergebnis wurde daher die Möglichkeit, das bestehende krisenhafte System der sozialen Absicherung gänzlich durch ein steuerfinanziertes garantiertes Mindesteinkommen zu ersetzen, eher skeptisch beurteilt.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.2

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen: Einbindung besonderer Problemgruppen

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr – 17:30 Uhr

Vorträge:

- **Besondere Anforderungen an das beschäftigungsorientierte Fallmanagement am Beispiel der Hilfen für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten, insbesondere Wohnungslose**

Dr. Thomas Specht-Kittler,
Geschäftsführer der BAG Wohnungslosenhilfe

- **Beschäftigungspakt für Ältere in der Region Göttingen**

Dr. phil. Dagmar Schlapeit-Beck,
Dezernentin für Jugend, Soziales und Kultur,
Stadt Göttingen

- **Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund**

Gerwin Stöcken,
Geschäftsführer des Jobcenters Kiel

Zusammenfassung des Workshops 1.2

- **Zusammenfassung des Workshop 1.2: Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen: Einbindung besonderer Problemgruppen**

Karen Peters,
wissenschaftliche Referentin des Arbeitsfelds III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Dr. Thomas Specht-Kittler, Geschäftsführer der BAG Wohnungslosenhilfe

Besondere Anforderungen an das beschäftigungsorientierte Fallmanagement am Beispiel der Hilfen für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten, insbesondere Wohnungslose

Einführung

Die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen des Sozialgesetzbuch II ist in erster Linie als Reform der Arbeitsmarktpolitik konzipiert worden, weniger als eine Reform der Leistungserbringung in der Sozialhilfe. Wie sonst wäre erklärbar, dass z.B. bei der viel diskutierten Ausschlussregelung des § 7 Abs. 4 SGB II u.a. die Vorstellung Pate stand, es handele sich bei den Bewohnern und Bewohnerinnen stationärer Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe, Straffälligenhilfe und Wohnungslosenhilfe um quasi kranke Menschen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen oder nicht erwerbsfähig seien. Zugleich wird an der umstrittenen Auslegung dieses Paragrafen und den sich daran anschließenden Novellierungsvorschlägen paradigmatisch deutlich, dass auch von nicht Wenigen innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege die Zielsetzung der Reform in erster Linie als Arbeitsmarktreform ausgelegt wird. Daraus – so wird gefolgert – ergebe sich angesichts der vielfältigen psychosozialen Handicaps der Bewohner stationärer Einrichtungen eher eine Nichtzuständigkeit der Arbeitsverwaltung. Spiegelbildlich dazu hat die Bundesagentur schon sehr früh im Reformprozess verlauten lassen, eigentlich sei sie für die besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes nicht so recht zuständig.

In dieser Gemengelage der Positionen sind unschwer die alten wechselseitigen Vorbehalte zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung / Freie Wohlfahrtspflege andererseits erkennbar, die sich allerdings durchaus ergänzen, wie man sieht: bei den sozialen Trägern eher die Haltung des „Schützens und behutsamen Förderns“, bei den Arbeitsagenturen eher die Haltung „Fördern nicht möglich“. Hinzu kommt, dass ja die Schaffung eines einheitlichen Systems der Transferleistungen für Arbeitsuchende nicht zugleich ein einheitliches System der sozialen Dienstleistungserbringung geschaffen hat. Vielmehr stehen die ehemaligen Hilfen in besonderen Lebenslagen im Rahmen des SGB XII neben den neu geschaffenen oder vom SGB XII ins SGB II übertragenen sozialen Dienstleistungen. Und damit wurde – sicherlich kaum mit systematischer sozialpolitischer Absicht – zwar ein einheitlicheres System der Transferleistungen für Erwerbsfähige konstruiert, aber zugleich zwei parallele Dienstleistungssysteme für Erwerbsfähige geschaffen. Dies bedeutet – und das ist sicherlich das Gegenteil von der in der Öffentlichkeit durch die Politik vermittelten Vorstellung einer neuen Rationalität der Leistungserbringung:

- zwei konkurrierende Rechtskreise,
- zwei konkurrierende Leistungserbringungssysteme,
- zwei konkurrierende Finanzierungssysteme.

Vor diesem Hintergrund wurden die in der Ankündigung der Veranstaltung erwähnten Befürchtungen der Verdrängung der Problemgruppen aus dem Fokus der Sozialpolitik formuliert, und zwar primär unter der Annahme, das SGB II-System werde über kurz oder lang das SGB XII System gewissermaßen austrocknen und/oder es ausschließlich der Logik der Arbeitsvermittlung des SGB II-Systems unterwerfen.

Damit bin ich beim Thema dieses Workshops „Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen: Einbindung besonderer Problemgruppen“ und möchte die besonderen Anforderungen an das Fallmanagement am Beispiel der Hilfen für wohnungslose Menschen skizzieren. Dabei werde ich ausführlich auf die Arbeitsergebnisse zweier Arbeitsgruppen, dem Fachausschuss Arbeit der BAG Wohnungslosenhilfe und der AG Fallmanagement des Deutschen Vereins, an denen ich mitwirken konnte, zurückgreifen. Noch immer gibt es aufgrund des bekannt langsamen Anlaufens dieser sozialpolitischen Megareform noch sehr wenige Erfahrungen mit dem Fallmanagement besonderer Problemgruppen. Daher musste ich mich leider – wie auch schon die genannten Arbeitsgruppen – in erster Linie auf die Formulierungen von Anforderungen beschränken, die aus der Lebenslage der Betroffenen und der Kenntnis der Wirkungs- und Arbeitsweise der Hilfen in besonderen Lebenslagen abgeleitet sind. Ich konzentriere mich dabei schwerpunktmäßig auf die Wohnungslosenhilfe, aber prinzipiell scheinen mir die Überlegungen auch für Straffälligenhilfe und Suchtkrankenhilfe, also das

Gebiet der Sozialarbeit, das noch immer unter dem Stichwort „Gefährdetenhilfe“ zusammengefasst wird, gültig zu sein. Ich hoffe, dass wir in der Diskussion dann stärker die vielleicht hier und dort doch schon ansatzweise gemachten Erfahrungen aufgreifen können.

Grundsätze für ein beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in Kooperation von Wohnungslosenhilfe und Arbeitsagenturen

Die von der Wohnungslosenhilfe erbrachte Leistung ist die „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ nach §§ 67–69 SGB XII. Diese spezifischen Schwierigkeiten liegen nach der DVO zu §§ 67 ff. SGB XII dann vor, wenn außergewöhnliche und besondere Lebensverhältnisse so mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass sie sich gegenseitig bedingen und nur zusammen angegangen werden können.

Außergewöhnliche und besondere Lebensverhältnisse sind die fehlende oder nicht ausreichende Wohnung, gewaltgeprägte Lebensverhältnisse, eine ungesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage, die Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung oder vergleichbare Verhältnisse. Die damit verbundenen sozialen Schwierigkeiten sind Ausgrenzungen vom Gemeinschaftsleben in Gestalt des Wohnungsmarktes, des Arbeitsmarktes, familiärer und anderer tragfähiger Kontakte, weiterhin Ausgrenzungen durch Straffälligkeit, Sucht, psychische Probleme u.a.

Für die Agenturen für Arbeit sind Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten – insbesondere Wohnungslose – eine kleine und von ihrer Problemlage her oft sehr komplexe Zielgruppe, deren Hilfebedarf das Instrumentarium von SGB II / III weit übersteigt. Gleichzeitig ist ein großer Teil der Wohnungslosen im Sinne des SGB II erwerbsfähig und hat einen begründeten Anspruch auf Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt.

Da viele Wohnungslose erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind und zugleich im Regelfall besondere soziale Schwierigkeiten im Sinne der §§ 67–69 SGB XII bestehen, ist im Fall der Wohnungslosen eine **unauflösliche Doppelzuständigkeit der Träger des ALG II und der Sozialhilfe gegeben**, da beide Hilfesysteme – anders als bei der Existenzsicherung – im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen komplementär sind.

Die Hilfe nach SGB II zielt dabei schwerpunktmäßig nur auf ein soziales Problem, nämlich das der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt. Die Hilfe in besonderen sozialen Lebenslagen hingegen ist ganzheitlich und umfassend angelegt. Für das Verhältnis von SGB II und XII sind daher folgende Grundsätze zu beachten:

- Es ist grundsätzlich zu prüfen, ob ein spezifischer Hilfebedarf nach den §§ 67–69 SGB XII besteht.
- Das Hilfeplanverfahren nach § 67 SGB XII muss im Gesamtprozess den Primat haben. In diesem Rahmen kann sich ein beschäftigungsorientiertes Fallmanagement am besten entfalten.
- Hilfen nach SGB II, insbesondere Hilfen nach § 16 Abs. 2, dürfen und können Hilfen nach §§ 67–69 SGB XII im Regelfall nicht ersetzen.
- Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement nach SGB II und fachliches Fallmanagement nach § 67–69 SGB XII sollten organisatorisch getrennt, aber verbindlich miteinander verzahnt sein.

Eckpunkte für die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Agentur für Arbeit bzw. Arbeitsgemeinschaft und Wohnungslosenhilfe beim Fallmanagement

Die Agenturen für Arbeit, die kommunalen Träger (kreisfreie Städte und Landkreise) und die freien Träger der Wohnungslosenhilfe müssen in Zukunft wesentlich intensiver kooperieren als bisher. Dies ergibt sich nicht nur aus der fachlichen Notwendigkeit, sondern ist über die Regelungen der §§ 17 und 18 SGB II vom Gesetzgeber auch rechtlich festgelegt worden. Als Leitlinie für Kooperationsvereinbarungen sollte gelten:

- Die sozialen Dienste der freien Träger in der Wohnungslosenhilfe erbringen – wie bisher – die Leistungen zur Überwindung der besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67–67 SGB XII in Verbindung mit der Rechtsverordnung zu §§ 67–67.
- Weiterhin sollten die sozialen Dienste der Wohnungslosenhilfe für erwerbsfähige Wohnungslose folgende Zusatzleistungen erbringen: Hilfen bei der Antragstellung zu SGB II-Leistungen, Vermittlung von kurzfristigen Vorschussleistungen bis zum Anlaufen der monatlichen SGB II-Leistungen, Mitgestaltung der Eingliederungsvereinbarung, Beratung und Vermittlung in Maßnahmen der Arbeitsintegration (nach Schulung durch zuständige Stelle).
- Hoheitliche Funktionen wie u.a. die Feststellung der Erwerbsfähigkeit, die Festsetzung der Eingliederungsvereinbarung sowie der Leistungen zur Arbeitsintegration, des Lebensunterhalts und ggf. Sanktionen sollten von der zuständigen Behörde durchgeführt werden.

Eine Arbeitsteilung nach Maßgabe dieser Leitlinie sichert die umfassende Beratungsfunktion der sozialen Dienste nach §§ 67–67 SGB XII, verzahnt sie angemessen mit der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende und gewährleistet die anwaltschaftliche Funktion der Wohnungslosenhilfe durch eine klare Trennung von hoheitlichen und beratenden Aufgaben.

Nach dem Grundmodell dieser Arbeitsteilung sind sicherlich verschiedene organisatorische Ausformungen vor Ort vorstellbar: Von der einheitlichen Zuständigkeit für die Personengruppe in der Hand der Kommune bis hin zu einer – wie bisher – klar abgegrenzten Zuständigkeit zwischen Arbeitsverwaltung und den Diensten der Wohnungslosenhilfe. Jedes Organisationsmodell muss allerdings unabdingbar sicherstellen, dass die Rechtsansprüche erwerbsfähiger und hilfebedürftiger wohnungsloser Menschen nach den §§ 67–67 SGB XII gleichzeitig und parallel zu den Rechtsansprüchen nach dem SGB II geprüft, gewahrt und durchgesetzt werden.

Generell gilt, dass bei multiplen Problemlagen, wie sie bei Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten – also Wohnungslosen, Straffälligen und zumindest bei Teilen der Suchtkranken – vorliegen, von Seiten der Arbeitsagenturen das Fallmanagement zwingend vorgesehen sein muss.

Anforderungen an die Novellierung des SGB II zur Verbesserung der Kooperation unterschiedlicher Leistungsträger

Das SGB II in seiner derzeit geltenden Fassung ist für eine rechtliche Absicherung einer hier skizzierten Kooperation nur bedingt in der Lage. Das so genannte „Optimierungsgesetz", eine weitere Novelle zum SGB II, soll am 11. Mai in erster Lesung in den Bundestag kommen, Anfang Juni in zweiter und dritter Lesung verabschiedet und nach Beschluss im Bundesrat am 7. Juli schon ab 1. August 2006 in Kraft treten. So löblich einerseits der Versuch schneller Nachbesserungen ist, so problematisch ist anderseits die Fixierung auf die Probleme mit finanziellen Auswirkungen mit der Intention von weiteren Einsparungen.

Es sollte vielmehr von der Politik die Chance genutzt werden, das mit allzu heißer Nadel gestrickte Gesetz in seiner Dienstleistungsdimension, und zwar unter dem Aspekt der besseren Verzahnung zwischen SGB II und SGB XII, zu verbessern. Eine Philosophier der wasserdichten Abschottung und jeweiligen Alleinzuständigkeit beider Systeme, die von der Bundesregierung offenbar verfolgt wird, ist dazu im Dienstleistungsbereich ungeeignet. Sie verkennt die unaufhebbare Notwendigkeit, die im SGB XII verankerten komplexen sozialen Dienstleistungsstrukturen mit denen des SGB II zu verzahnen. Vor allem sind die eingangs erwähnten zwei konkurrierenden Rechtskreise, Leistungserbringungssysteme und Finanzierungssysteme, besser aufeinander abzustimmen. Dazu sind schwerpunktmäßig aus Sicht der BAG Wohnungslosenhilfe folgende Änderungen im SGB II notwendig:

1. Die ersatzlose Streichung von § 7 Abs. 4 SGB II

Da für Leistungen nach dem SGB II ohnehin die Frage der Erwerbsfähigkeit entsprechend den Bestimmungen des § 8 im Zweifelsfall zu prüfen ist, besteht auch bei einer Streichung von § 7 Abs. 4 nach unserer Auffassung keine konkrete Gefahr, dass erwerbsunfähige Bewohner stationärer Einrichtungen Leistungen nach dem SGB II erhalten.

Für den Fall, dass die vorgeschlagene Streichung auf unüberwindliche Bedenken stößt, weil nicht abgeschätzt werden kann, wie viele Bewohner stationärer Einrichtungen trotz grundsätzlich bestehender Erwerbsfähigkeit im Sinne von § 8 SGB II durch das Therapie- und Förderprogramm daran gehindert sind, einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nachzugehen, hält es die BAG Wohnungslosenhilfe aber für unerlässlich, den Leistungsausschluss nicht von einem bloßen Zeitablauf oder anderen sachfremden Hilfskriterien abhängig zu machen, sondern dann eine individuelle Prüfung vorzusehen, ob der Aufenthalt in der stationären Einrichtung tatsächlich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ausschließt.

Für diesen Fall ist folgende Fassung von § 7 Abs. 4 SGB II sinnvoll: *„Leistungen nach diesem Buch erhält nicht, wer Rente wegen Alters bezieht oder über sechs Monate hinaus in einer vollstationären Einrichtung lebt, wenn und solange er wegen Art und Umfang der in dieser Einrichtung geleisteten Hilfemaßnahmen eine Erwerbstätigkeit nicht aufnehmen kann."*

2. Verbesserte Abgrenzung und Koordination der Leistungen nach § 16 SGB II im Verhältnis zu den Leistungen nach dem Sechsten und Achten Kapitel SGB XII

Grundsätzlich ist die Einbeziehung von Leistungen der psychosozialen Betreuung durch § 16 Abs. 2 Nr. 3 in den Katalog der Leistungen nach § 16 SGB II eine richtige Entscheidung. Sie führt aber insbesondere bei Menschen mit multiplen Problemlagen, wie sie für Angehörige des Personenkreises der Menschen mit Behinderungen (insbesondere der seelisch behinderten Menschen) sowie des Personenkreises des § 67 SGB XII kennzeichnend sind, zu erheblichen Abgrenzungsproblemen.

Die Lebens- und Bedarfssituation dieser Menschen ist dadurch gekennzeichnet, dass bei der Bewältigung der in den Lebensbereichen Wohnen, Arbeit und soziale Teilhabe bestehenden Probleme gleichzeitig Hilfen benötigt werden, die den Maßnahmen der psychosozialen Betreuung zugeordnet werden können. In der Praxis zeichnet sich eine Entwicklung ab, dass zwischen den Leistungsträgern des SGB II und des SGB XII streitig ist, wer die jeweils notwendigen Leistungen zu finanzieren hat mit der Folge, dass eine rechtzeitige Leistungserbringung unterbleibt.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hält es deshalb für notwendig, durch eine verbindliche gesetzliche Regelung sicherzustellen, dass die genannten Leistungsträger in den dargestellten Fallkonstellationen frühzeitig kooperieren und damit veranlasst werden, ihre Leistungszuständigkeiten untereinander zu klären. Dies kann nach unserer Auffassung am sinnvollsten und mit dem geringsten bürokratischen Aufwand dadurch erreicht werden, dass für die Erstellung der Gesamtpläne nach dem SGB XII und der Eingliederungsvereinbarung nach dem SGB II eine Rangfolge festgelegt und dem Gesamtplan, der nach der Begrifflichkeit des SGB XII auch die Leistungskoordination der beteiligten Leistungsträger umfasst, der zeitliche Vorrang eingeräumt wird.

Hierfür schlagen wir eine Ergänzung von § 15 um folgenden Absatz vor:

„Sind gleichzeitig mit den Leistungen der Eingliederung nach § 16 SGB II Leistungen nach dem Achten Buch SGB, dem Sechsten oder Achten Kapitel SGB XII zu erbringen, so ist eine Eingliederungsvereinbarung erst abzuschließen, wenn der Gesamtplan bzw. Hilfeplan vorliegt. Der Gesamtplan bzw. Hilfeplan ist bei Abschluss der Eingliederungsvereinbarung angemessen zu berücksichtigen."

Schluss

Der enge Zeitplan der parlamentarischen Beratung zwischen dem 11. Mai und dem 3. Juni lässt keine sinnvolle Beteiligung der Fachleute und Verbände zu. Es scheint so, als lege die große Koalition noch weniger Wert auf einen zivilgesellschaftlichen Diskurs als die Vorgängerregierung. Man muss fragen, welche Schlussfolgerungen daraus für das mittelfristige Engagement der Spitzenverbände im Sozialsektor zu ziehen sind.

Besteht die Gefahr der sozialpolitischen Marginalisierung der besonderen Problemgruppen? Auch wenn die Erfahrungsgrundlage noch nicht ausreichend ist, so meine ich doch feststellen zu können: Ja, sie besteht, wenn nicht in Gesetzgebung zu SGB II und Implementation des SGB II erhebliche Korrekturen vorgenommen werden. Die Reform bietet die Chance zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt auch für die besonderen Problemgruppen, aber nur dann, wenn nicht der alte Wein der Abschottung der besonderen Problemgruppen von beschäftigungsorientierten Hilfen in neuen Schläuchen serviert wird.

Adresse des Autors:
Dr. Thomas Specht-Kittler
BAG Wohnungslosenhilfe e.V.
Postfach 13 01 48
33544 Bielefeld.
E-Mail: thomasspecht-kittler@bagw.de

Dr. phil. Dagmar Schlapeit-Beck,
Dezernentin für Jugend, Soziales und Kultur, Stadt Göttingen

Beschäftigungspakt für Ältere in der Region Göttingen

Der Göttinger Verbund von 29 regionalen Trägern „50plus – Erfahrung zählt!" ist eines von insgesamt 62 regionalen Modellprojekten, die durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS: „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen") seit 2005 gefördert werden. Träger des Beschäftigungspakts ist der zugelassene kommunale Träger des SGB II (Optionsträger), der Landkreis Göttingen, der die Beschäftigungsförderung der Stadt Göttingen mit der Projektleitung beauftragt hat. Im Zusammenschluss dieses regionalen Beschäftigungspaktes bieten verschiedene Träger gemeinnütziger Projekte und Institutionen vielfältige Angebote zur Beschäftigungsförderung von über 50-jährigen Erwerbsfähigen an.

Die Handlungsfelder des Beschäftigungspaktes für Ältere „50plus – Erfahrung zählt!" bestehen u.a. in

- der Integration von Langzeitarbeitslosen über 50 Jahren in Beschäftigung,
- der Prävention vor Langzeitarbeitslosigkeit,
- der Sensibilisierung von Unternehmen im Hinblick auf Kompetenzen älterer Mitarbeiter,
- der Nutzung altersgerechter Ressourcen durch Einführung von Age-Management,
- der Einführung von Partizipationsprozessen Älterer in der Beschäftigungspolitik,
- der Durchführung von Studien über Arbeitsmarktpotenziale der örtlichen Seniorenwirtschaft sowie
- einer Marketing- und Sensibilisierungskampagne zur Förderung des Bewusstseinswandels in der Öffentlichkeit (vgl. Beschäftigungspakt für Ältere im Landkreis Göttingen).

Ziel des Beschäftigungspaktes ist eine Veränderung des Personalmanagements hin zur Förderung älterer Beschäftigter, zur Bereitschaft, Ältere neu einzustellen sowie ältere Erwerbstätige beim Verbleib im Erwerbsleben und ältere Erwerbslose bei der Qualifizierung und Stellensuche zu unterstützen.

1. Die Arbeitsmarktsituation Älterer

Die Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbspersonen in Deutschland ist unzureichend. Obwohl das Risiko, arbeitslos zu werden, bei Älteren geringer ist, fällt die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit wesentlich länger aus als bei jüngeren Erwerbspersonen. Dies schlägt sich in hoher Langzeitarbeitslosigkeit nieder.

Die Arbeitsmarktsituation für ältere Arbeitnehmer in Deutschland ist von einem unterdurchschnittlichen Beschäftigungsniveau, hoher und verfestigter Arbeitslosigkeit sowie geringen Reintegrationschancen gekennzeichnet. Die Situation Älterer auf dem deutschen Arbeitsmarkt stellt sich wie folgt dar:

- die Beschäftigungsquote der über 55-Jährigen beträgt 41,4 (2004), der OECD Durchschnitt liegt bei ca. 50 %,
- die Arbeitslosenquote Älterer liegt bei 12,8 % (2004, nach ILO Kriterien),
- 24,9 % der Arbeitslosen sind älter als 50 Jahre, 11,9 % älter als 55 Jahre (BA Stand 2005),
- der Anteil der über 55-Jährigen an den Beziehern von Arbeitslosengeld I beträgt 31,4 % und am Arbeitslosengeld II 21,1 % (dieses Verhältnis wird sich aufgrund verkürzter Bezugszeiten des ALG I in absehbarer Zeit umkehren),
- über 55-Jährige sind zu 31,5 % von Langzeitarbeitslosigkeit über zwei Jahren betroffen (16,4 % bei allen Arbeitslosen) und
- in 50 % der Unternehmen gibt es keine Beschäftigten, die älter als 50 Jahre sind.

Angesichts des demografischen Wandels – mit einem Anstieg des Anteils der über 60-Jährigen von heute 23 % auf bis zu 40 % im Jahre 2050 – gewinnt die Frage des Umgangs unserer Gesellschaft mit dem Humanvermögen des Alters zunehmend an Bedeutung. Das Erfordernis der Förderung älterer Arbeitnehmer ergibt sich aus dem demografischen Umbruch und der zukünftigen Struktur des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland:

- eine massive Zunahme der über 50-jährigen Erwerbstätigen ab 2010, die ihren Höhepunkt 2020 erreicht und danach wieder abflaut,
- ein zunächst leichter Rückgang der Nachrückerkohorten der 15- bis 19-Jährigen, der sich ab 2035 stark beschleunigt,
- schon ab 2010 ein deutlicher Rückgang der Erwerbstätigen im mittleren Alter, also der Gruppe, aus der sich gegenwärtig die Kernbelegschaften rekrutieren (vgl. SAM 2005, S. 1 – Altersmanagement in KMU).

Die Erwerbsquote, die den Anteil der Beschäftigten und Arbeitsuchenden in einem Jahrgang misst, liegt für die Gruppe der älteren Menschen in der EU um bis zu 25 % niedriger als die durchschnittliche Erwerbsquote (vgl. Walwei 2006, S. 18 f.). Die niedrige Erwerbsquote macht sich in der Arbeitslosenquote von Älteren jedoch nur bedingt bemerkbar, da viele Ältere dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie sehen keine Möglichkeit mehr, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und melden sich nicht arbeitslos. Stattdessen streben sie vorzeitig in den Ruhestand.

Auf dem Beschäftigungsgipfel 1997 in Luxemburg wurde im Rahmen der vereinbarten Europäischen Beschäftigungsstrategie beschlossen, die Quote der älteren Erwerbstätigen in der EU mittelfristig zu erhöhen. Dieses Beschäftigungsziel ist seit März 2000 Bestandteil der Lissabon-Strategie, die auf dem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde. Im März 2001 legte der Europarat in Stockholm fest, dass bis 2010 mindestens 50 % der EU-Bevölkerung im Alter von 55 bis 64 Jahren in den Arbeitsmarkt integriert und damit „Aktives Altern" gefördert werden soll. Um die 50 %-Quote zu erreichen, müssen in Deutschland bis 2010 800.000 mehr Ältere als heute beschäftigt werden.

Die OECD verwendet den Begriff „Aktives Altern" („Active Aging") ausschließlich im Zusammenhang mit der Produktivität älterer Menschen. Die WHO fasst „Active Aging" jedoch weiter, indem sie durch Gesundheitsvorsorge, Partizipation und Arbeitssicherheit eine höhere Lebensqualität im Alter anstrebt (vgl. Pagels/Stobbe 2006, S. 10).

Ursache für die geringe Erwerbsbeteiligung Älterer sind institutionelle Einflussgrößen, wie Arbeitsmarktregulierung, Transferleistungen (wie z.B. Vorruhestandsregelungen, Altersteilzeit), aktive Arbeitsmarktpolitik, Entlohnungsstrukturen sowie die Weiterbildung. Obwohl in den letzten Jahren ein leichter Anstieg der Erwerbstätigkeit Älterer zu beobachten ist, besteht das massive Beschäftigungsdefizit Älterer noch immer. Die höhere Erwerbsquote liegt aber vor allem an der zunehmenden Erwerbstätigkeit älterer Frauen in Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung (vgl. Eichhorst 2006).

In der öffentlichen Diskussion dominieren die Forderungen nach Beendigung der Vorruhestandsregelungen und die Anhebung des Renteneintrittsalters. Bosch und Schief (2005, S. 4 f.) weisen auf die notwendige geschlechtsspezifische Betrachtung der Erwerbsquote Älterer hin. In Ländern, in denen frühzeitig die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert wurden, steigt die Beschäftigungsquote der Frauen schon lange an. Die neue Generation der erwerbstätigen Frauen in der Altersgruppe über 55 Jahren haben in den skandinavischen Ländern im Rahmen der „Work Line-Politik" nahezu gleiche Beschäftigungsquoten wie die Männer erreicht. Hohe Beschäftigungsquoten der über 55-jährigen Frauen sind dann zu erwarten, wenn die Beschäftigtenquote dieser Frauen aufgrund von Gleichstellungspolitik auch schon in früheren Lebensjahren hoch war.

Während sich die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in den letzten Jahrzehnten verringert hat, hat die weitere zentrale Dimension sozialer Ungleichheit, die Ungleichheit nach Qualifikation erheblich zugenommen. Es sind vor allem die geringer Qualifizierten über 55 Jahre, die keiner Beschäftigung mehr nachgehen.

Zusätzlich muss der Zusammenhang zwischen dem Eintritt in die Rente, den Arbeitsbedingungen und ihren gesundheitlichen Belastungen gesehen werden. Im Jahre 2001 bezogen 19,7 % aller Rentenneuzugänge Renten aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit. Während aber nur 6 % aller Ärzte und 7 % aller Hochschullehrer aufgrund verminderter Leistungsfähigkeit in Rente gingen, sind es 98 % aller Arbeiter im Bergbau und 53 % aller Maurer. Vor allem körperlich anstrengende und gering qualifizierte Tätigkeitsfelder mit geringen Entscheidungsspielräumen korrelieren mit hohen Erwerbsunfähigkeitsraten, während es sich bei Berufen mit vorrangig kognitiven Anforderungen und hohem Sozialprestige genau umgekehrt verhält (vgl. Bosch/Schief 2005, S. 6). In den meisten EU-Ländern erreicht nur die Gruppe der hoch qualifizierten Männer eine Beschäftigungsquote von über 50 %. Besonders gering Qualifizierte und Frauen ab 55 Jahren sind kaum noch in Beschäftigung.

Auch der Migrationshintergrund ist signifikant. So sind in Deutschland nur noch etwa 20 % aller türkischen Männer über 50 Jahren und nur 10 % der türkischen Frauen in diesem Alter beschäftigt. Bei vielen Ausländern kumulieren verschiedene Risiken, wie niedrige Qualifikation, vorherige Beschäftigung in besonders belastenden Tätigkeiten und in Krisenbranchen.

2. Umsteuerung der sozialen Sicherungssysteme

Heute vertreten alle EU-Mitgliedsländer die Ansicht, dass es sich bei der bisherigen Frühverrentungspraxis um eine Fehlsteuerung gehandelt hat. Statt Anreize durch staatliche Zuschüsse zu geben, um vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden und damit die Rentenversicherungen zu belasten, werden daher jetzt verstärkt Anreize geschaffen, länger auf dem Arbeitsmarkt zu verbleiben.

Im EU-15-Schnitt standen im Jahr 2000 nur etwa 40 % der über 55-Jährigen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Im Jahr 2005 liegt die Erwerbsquote im EU-Schnitt bereits bei 45,5 % (Eurostat 2006). Dieser Wert bezieht sich allerdings auf die EU-25 einschließlich der neuen Beitrittsländer, mit einer in der Regel höheren Beschäftigtenquote Älterer.

In Bezug auf die Erwerbsquote der über 55-Jährigen bestehen in der EU drei Typen von Mitgliedsländern:

- Länder mit „late exit cultures", mit einer hohen Beschäftigungsquote der über 60-Jährigen und einer Mehrzahl der Beschäftigten, die bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters erwerbstätig ist (Großbritannien, Schweden, Dänemark, baltische Staaten),
- Länder mit „early exit cultures", in denen das Erreichen des regulären Rentenalters die Ausnahme ist (Frankreich, Belgien, Österreich, Polen und z.T. Deutschland), und
- Länder, die eine geringe Erwerbsbeteiligung von Älteren bis Mitte der neunziger Jahre durch Arbeitsmarkt- und Sozialreformen mittlerweile deutlich erhöht haben (Finnland, Niederlande) (vgl. Pagels/Stobbe 2006, S. 11).

Diese Typologie folgt der Unterscheidung der Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen (1990) in liberale, sozialdemokratische und konservative Wohlfahrtsökonomien. So zählen die konservativen Wohlfahrtsstaaten zu den „early exit cultures", da die korporatistischen Arbeitsbeziehungen in diesen Ländern dazu geführt haben, dass der Abbau von Arbeitskräften in den Unternehmen „sozialverträglich" über Vorruhestandsregelungen ermöglicht wurde. Dies liegt auch an der Trägheit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und daran, dass Kürzungen von Sozialleistungen schwieriger durchzusetzen sind als der Ausbau von sozialstaatlicher Sicherung.

Als die zentralen Probleme bei der Beschäftigung von älteren Menschen werden in der EU gesehen:

- die massive Frühverrentung zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit,
- nachlassende körperliche Leistungsfähigkeit und gesundheitliche Probleme von Älteren,
- mangelnde Lerngewohnheit älterer Beschäftigter und
- eine negative Einstellung älteren Beschäftigten gegenüber in Betrieben, insbesondere bei vielen Personalverantwortlichen.

Aus dieser Problemanalyse abgeleitet werden durch nationale Maßnahmen und Reformen, aber auch durch lokale und regionale Anstrengungen, vier unterschiedliche, sich gegenseitig ergänzende Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Älteren verfolgt:

- die Beschäftigung von Älteren soll durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik und den Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten gesteigert werden,
- die Beschäftigungsfähigkeit soll durch verbesserten Arbeitsschutz, aber auch durch rechtzeitige Umschulungen verbessert werden,
- das Konzept des lebenslangen Lernens soll für alle Altersgruppen etabliert bzw. ausgebaut werden und
- durch Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen in Betrieben soll die Einstellung Älteren gegenüber verändert werden.

Schwerpunkt der Maßnahmen und Reformen in den Mitgliedsländern liegt bisher auf dem ersten Ansatz, indem „Anreize“ für einen vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben abgebaut werden und das Renteneintrittsalter angehoben wird. Die Frühverrentungsprogramme der 1980-er und 1990-er Jahre hatten vielen älteren Beschäftigten ein vorzeitiges Ausscheiden ermöglicht und Betrieben die Option eingeräumt, sich von älteren Beschäftigten zu trennen, um Personal abzubauen oder die Beschäftigtenstruktur zu verändern. Mittlerweile sind in fast allen Mitgliedsländern die Frühverrentungsmöglichkeiten eingeschränkt, wenn auch nicht gänzlich abgeschafft worden (vgl. Kraatz/Rhein/Sproß 2006). Die Gewerkschaften sahen die Vorteile für die älteren Beschäftigten und erhofften sich bessere Beschäftigungschancen für Jüngere. Für die Arbeitsverwaltung war es ein Weg, die Arbeitslosenquote Älterer zu reduzieren.

In fast allen Ländern Europas wurde in den vergangenen Jahren das Renteneintrittsalter für Männer und Frauen auf 65 Jahre festgelegt. Anreize für eine längere Beschäftigung wurden jedoch nicht nur mit der Anhebung des Renteneintrittsalters und durch Einschränkungen von Frühverrentungsmöglichkeiten geschaffen, sondern auch durch Lohnkostenzuschüsse und durch erweiterte Möglichkeiten zur Kombination von staatlichen Leistungen und Erwerbseinkommen.

Mit Lohnsubventionen wie der sog. Entgeltsicherung sollte es älteren Arbeitslosen in Deutschland leichter gemacht werden, auch Stellen anzunehmen, die schlechter bezahlt waren als ihre vorherige Stelle. Die Differenz zwischen dem Gehalt, welches das Unternehmen zahlt, und dem vorherigen Gehalt wird durch staatliche Zuschüsse teilweise ausgeglichen.

Inzwischen hat auch in Deutschland ein umfassender Umsteuerungsprozess der sozialen Sicherungssysteme hin zu mehr Beschäftigung von Älteren eingesetzt.

In Deutschland soll nach einem Kabinettsbeschluss eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ab 2012 bis 2029 erfolgen. Da aber schon heute viele Betriebe keine Arbeitnehmer über 55 Jahren beschäftigen, besteht die Gefahr, dass die „Rente mit 67“ de facto einer Rentenkürzung gleichkommt (Handelsblatt, 17.7.2006). Die Zahldauer des Arbeitslosengelds I wurde von 32 Monaten auf 12 bzw. 18 Monate reduziert. Gleichzeitig wird das vorgezogene Renteneintrittsalter für Arbeitslose von 60 auf 63 Jahre erhöht. Als Anreiz für ältere Arbeitslose, auch geringer bezahlte Beschäftigung anzunehmen, will die Bundesregierung für Bezieher von ALG I, die älter als 50 Jahre alt sind, einen Kombilohn einführen. Der Bund will im ersten Jahr 50 % und im zweiten Jahr 30 % der Lohndifferenz zum letzten Nettolohn erstatten. Zudem wurde die Regelung, dass der Staat die zusätzlichen Kosten für Weiterbildung finanziert, auf Betriebe mit bis zu 250 Beschäftigten ausgeweitet (vgl. BMAS: Sozialpolitische Informationen 04/2006, Initiative 50 plus, S. 1).

Durch die Verkürzung der Zahldauer des Arbeitslosengeldes, die beabsichtigte Anhebung des Renteneintrittsalters ab 2012 und das Auslaufen der 58-er Regelung Ende 2007 sind Anreize zur Frühverrentung für die Unternehmen bereits deutlich reduziert worden. Eingeschränkt werden damit auch die Möglichkeiten insbesondere großer Unternehmen, Personalabbau auf Kosten der sozialen Sicherungssysteme zu betreiben.

So wurde die Möglichkeit eines früheren Ausscheidens der Älteren aus dem Betrieb seit 2003 durch Erhöhung des Renteneintrittsalters und Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere sehr erschwert. Der Arbeitslosengeldanspruch I für Ältere wurde ab 2006 verkürzt. Die Dauer des Strukturarbeitergeldes (jetzt: Transferkurzarbeitergeld) wurde verringert. Ein früherer Eintritt in die Rente muss, sofern überhaupt möglich, heute mit Rentenabschlägen von den Betroffenen selbst finanziert werden.

In Deutschland soll das Altersteilzeitmodell, eine der am häufigsten genutzten Möglichkeiten zum vorzeitigen Ruhestand, bis 2009 auslaufen. Entgegen der ursprünglichen Intention, den Übergang in den Ruhestand durch eine allmähliche Reduktion der Arbeitszeit zu erleichtern, wurde die Altersteilzeit ganz überwiegend im „Blockmodell“ genutzt, d.h. einer Vollzeitbeschäftigung folgt unmittelbar das Ausscheiden aus dem Betrieb. Ein anderes Beispiel ist die Beschränkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf maximal 18 Monate. Hierdurch wurden Übergangsregelungen wie die sog. 58er-Regel (Bezug von Arbeitslosengeld ab dem 58. Lebensjahr bis zum Renteneintritt ohne Zwang zur Arbeitssuche) erschwert.

Inzwischen gibt es für Arbeitgeber Befreiungsmöglichkeiten von Teilen der Sozialversicherungsbeiträge (keine Zahlungen in die Arbeitslosenversicherung) oder Zuschüsse zu Weiterbildungsmaßnahmen für Ältere. Mit dem Teilzeitbefristungsgesetz 2002 wurden Möglichkeiten geschaffen, ältere Beschäftigte ohne Angabe von Gründen befristet einzustellen.

Die Beendigung der Vorruhestandspolitik alleine wird nicht genügen, um das Stockholmer Ziel zu erreichen. Die Rentenreformen müssen durch die Förderung lebenslangen Lernens und eine Politik der Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt unterfüttert werden.

3. Bekämpfung der Altersdiskriminierung

In Deutschland ist die Beschäftigungsquote Älterer in den letzten Jahren zwar gestiegen, aber mit 41,4 % (2004) immer noch weit von der 50 %-Quote entfernt, welche die Europäische Beschäftigungsstrategie vorgegeben hat.

Das IAB (Kraatz/Rhein/Sproß 2006) hat die Erfolge bei der Beschäftigung Älterer in Dänemark, Finnland und den Niederlanden analysiert. Danach zeigt der Beschäftigungstrend für Ältere in diesen drei EU-Staaten seit den 90-er Jahren klar nach oben. In allen drei Ländern ist die Förderung des lebenslangen Lernens weit fortgeschritten, es gibt spezielle Netzwerke für Seniorenpolitik, zahlreiche betriebliche Maßnahmen oder Betreuungsleistungen für eine innovative Personalpolitik. Festgestellt wurde aber auch, dass die Wende bei der Beschäftigung Älterer stets von einem nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung begleitet wurde. Vor diesem Hintergrund seien die bisher in Deutschland unternommenen Reformanstrengungen als durchaus beachtlich zu bewerten.

Fast alle EU-Staaten wurden in folgenden Bereichen aktiv: Anreize zum längeren Verbleib im Erwerbsleben, Gesundheitsprävention, lebenslanges Lernen und Antidiskriminierungsmaßnahmen. Die meisten EU-Mitgliedsländer haben präventive Strategien zum Verbleib im Erwerbsleben entwickelt. Für die heute arbeitslosen Menschen über 50 finden sich jedoch nur wenige Ansätze zur Förderung. Ihnen kommen finanzielle Förderungen oder Beratung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit zugute.

Angelehnt an dem britischen Vorbild „New Deal 50+“, wo seit dem Jahr 2000 ein besonderes Augenmerk auf die Zielgruppe der über 50-Jährigen gelegt wird, wird jedem Arbeitssuchenden ein persönlicher Ansprechpartner zur Verfügung gestellt. „New Deal 50+“ baut darauf, dass die Reintegration nur mit einer guten Arbeitsvermittlung und einer guten Qualifizierungs- und Beratungsinfrastruktur erfolgreich sein kann. Von den Vergleichsländern lässt sich eine hohe Weiterbildungsbeteiligung im gesamten Erwerbsverlauf, integrierte Ansätze zur Reduktion von Arbeitsbelastungen und zur Gesundheitsvorsorge sowie Arbeitszeitflexibilität und -souveränität über den gesamten Lebensverlauf hinweg lernen.

In den deutschen Unternehmen herrscht bisher zumeist noch offene Altersdiskriminierung:

- jeder vierte Betrieb bekennt sich offen zu einer altersdiskriminierenden Einstellungspraxis,
- 15 % aller Betriebe stellen überhaupt keine Älteren ein,
- nahezu drei Viertel der über 45-Jährigen ohne beruflichen Abschluss hat noch nie an einer Weiterbildung teilgenommen.

Signifikant weniger ältere Mitarbeiter beschäftigen Unternehmen, die

- nach 1990 gegründet wurde,
- deren Anlagen auf neuestem technischen Stand sind,
- die keinen Betriebsrat oder keine betriebliche Interessensvertretung haben.

In vielen Branchen besteht Altersdiskriminierung und Jugendzentriertheit, indem Ältere nicht zu Bewerbungsgesprächen eingeladen werden, weil unterstellt wird, dass Ältere häufiger und länger krank, unflexibel, lernungewohnt und weniger leistungsfähig seien. Ihnen werden unangemessene Lohnvorstellungen und die Absicht nachgesagt, in der Zeit vor dem Ruhestand nicht mehr engagiert zu arbeiten. Diese Unterstellungen werden von den Unternehmen zumeist nicht offen ausgesprochen, aber sie sind latent und unbewusst bei den Arbeitgebern vorhanden.

„Ähnlich wie die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Altersgruppen wird auch die altersabhängige Entwicklung des Krankenstandes häufig undifferenziert betrachtet. Die statistischen Daten zur Arbeitsunfähigkeit belegen, dass ältere Arbeitnehmer nicht häufiger krank sind als jüngere. Allerdings sind sie im Durchschnitt länger, und zwar die über 50-Jährigen mehr als doppelt so viele Tage wie die unter 35-Jährigen arbeitsunfähig“ (SAM, S. 16). Auch die Techniker Krankenkasse kommt zu dem Ergebnis, dass junge Erwerbspersonen unter 20 Jahren doppelt so häufig krank geschrieben werden wie 45- bis 50-jährige Beschäftigte, die dann aber im Durchschnitt fast zehn Tage länger arbeitsunfähig sind als die Berufsanfänger. Unternehmen und Krankenkassen stehen hier vor einer gemeinsamen Herausforderung zur Gesundheitsförderung älterer Beschäftigter.

18,1 % der Betriebe sehen einen vermehrten Qualifizierungsbedarf bei Älteren. Der höchste Qualifizierungsbedarf wird mit 56,8 % bei den Fachkräften gesehen. Bei den An-/Ungelernten besteht eine stärkere Polarisierung. Während mehr als die Hälfte der Betriebe einen geringen Qualifizierungsbedarf sieht, wird dieser von jedem achten Betrieb als sehr hoch eingeschätzt. Der Qualifizierungsbedarf für Ältere besteht nach Auffassung der Betriebe bei den neuen Informationstechnologien, bei neuen Produkten und neuen Verfahren.

Bei den betrieblichen Maßnahmen zur Förderung älterer Mitarbeiter/-innen liegt der Schwerpunkt nach BIBB (2005, S. 3) in der Gesundheitsvorsorge (63,4 %) und in der Arbeitsorganisation und -gestaltung. Dabei geht es sowohl um die Verminderung körperlicher Belastungen (ca. 40 %) als auch um einen altersgerechten Arbeitseinsatz.

Die Wertschätzung der Potenziale Älterer kommt vor allem in der hohen Bedeutung zum Ausdruck, die dem Wissens- und Erfahrungstransfer an Jüngere beigemessen wird (83,6 %). Spezielle Weiterbildungsangebote für Ältere sind bisher am ehesten in Großbetrieben zu finden.

Trotz der Zunahme der Gruppe der 50- bis 65-Jährigen, die ihren Höhepunkt 2020 erreicht, hat das Thema „alternde Belegschaften“ für die befragten Betriebe noch keine zentrale Bedeutung. Die Wertschätzung der eigenen älteren Mitarbeiter schlägt sich insbesondere beim Wissens- und Erfahrungstransfer an Jüngere nieder. Wichtiges Ziel für die Zukunft ist der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit über altersgerechte Arbeitsorganisation und -gestaltung sowie Angebote zur Gesundheitsvorsorge. Der verstärkten Qualifizierung Älterer wird von den Unternehmen noch eine zu geringe Bedeutung beigemessen.

Mehr Engagement für Weiterbildung und lebenslanges Lernen hat auch die 5. Altenberichtskommission gegenüber Politik und Wirtschaft angemahnt. So fordert die Kommission etwa ein betriebliches Rückkehrrecht von Beschäftigten, wie in Dänemark, Frankreich oder Schweden, wenn diese sich weiterbilden. Nach Darstellung der Altenberichtskommission werden Bildungsungleichheiten im Alter weiter verstärkt. Generell hänge die Teilnahme am lebenslangen Lernen bisher von Faktoren wie dem Geschlecht, dem Bildungsstand und dem Haushaltseinkommen ab. Kritisch sieht der 5. Altenbericht die Kürzung der Weiterbildungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit, wodurch die Weiterbildungsaktivitäten von über 45-jährigen Arbeitslosen, Ungelernten und Migranten/-innen deutlich zurückgegangen seien, welche die größten Probleme dabei hätten, bis zum Rentenalter beschäftigt zu bleiben (vgl. zwd 2006, S. 2).

Bei den gut Qualifizierten steigt die Teilnahme an Weiterbildung ab dem 50. Lebensjahr sogar an (vgl. Bosch/Schief 2005, S. 8). Es sind vor allem die gering qualifizierten Älteren, die von Weiterbildung ausgeschlossen sind. Arbeitsmarktpolitisch war dies in der Vergangenheit kein Problem, da gerade diese Gruppe vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausschied. Auch aufgrund der mangelnden Lerngewohnheit von Älteren besteht im Bereich Weiterbildung für ältere Beschäftigte weiterhin erheblicher Entwicklungsbedarf.

Die Schlechterstellung von Älteren z.B. bei der Stellenvergabe soll durch die Anwendung bestehender Gesetze (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz [AGG] 2006) unterstützt werden. Am 1.8.2006 trat das AGG in Kraft, mit dem Deutschland seiner Verpflichtung nachkommt, vier Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz vor Diskriminierung in nationales Recht umzusetzen.

Um Benachteiligungen in Beschäftigung und Beruf wirksam begegnen zu können, wird ein Benachteiligungsverbot normiert, das alle Diskriminierungsmerkmale, also auch das Alter, berücksichtigt. In Umsetzung dieses neuen Gesetzes wird gerade eine Diskussion darüber geführt, inwieweit das Geburtsdatum aus Bewerbungsverfahren herauszulassen ist.

Das Ziel der Generationengerechtigkeit und verstärkter Alterseinstellung findet sich auch im neuen Tarifvertrag für den öffentliche Dienst (TVöD), der am 1.10.2005 den seit 45 Jahren bestehenden Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) abgelöst hat. Er unterscheidet sich vom Senioritätsprinzip des früheren BAT, indem durch weniger Entwicklungsstufen die Bezahlung nicht mehr nach Familienstand und Lebensalter, sondern nach Berufserfahrung und Leistung erfolgt. Erstmalig ab dem 1.1.2007 wird ein Leistungsentgelt eingeführt, das als Leistungsprämie oder -zulage zusätzlich zum Entgelt gezahlt wird. Jüngere Beschäftigte werden zukünftig besser bezahlt. In späteren Lebensjahren wird ein geringeres Entgelt erreicht. Ältere Arbeitnehmer rutschen demnach nicht mehr automatisch in höhere Gehaltsgruppen, was ihre Neueinstellung erleichtern kann.

4. Age-Management in der Personalwirtschaft

Über viele Initiativen wird für einen Abbau der Altersdiskriminierung und eine altersgerechte Gestaltung der Arbeitsplätze geworben, die eine längere Beschäftigung ermöglichen soll. Dabei ist die Arbeitsplatzgestaltung und die Gesundheitsförderung zentraler Ansatzpunkt für die Beschäftigung von Älteren. Altersdiskriminierung wird mit Aufklärungskampagnen begegnet, in denen die Stärken von älteren Beschäftigten betont (z.B. Erfahrungswissen, Motivation, Zuverlässigkeit) und Fehlannahmen entkräftet werden (z.B. Vergleich vermuteter und tatsächlicher Krankenstand von Älteren).

Nach dem BIBB-Forschungsprojekt „Weiterbildungskonzepte für das spätere Erwerbsleben“ wurden im Jahre 2004 Betriebe nach dem Weiterbildungsbedarf älterer Mitarbeiter/-innen über 50 Jahre befragt. Danach steht die verstärkte Einstellung Jüngerer bei 43 % der befragten Betriebe an erster Stelle, mit 22,7 % folgt die stärkere Förderung Älterer in den Betrieben.

Aus der Sicht der befragten Betriebe wurden drei Kompetenzbereiche älterer Mitarbeiter als besonders wichtig eingeschätzt:

- berufliche Erfahrungen/Arbeitstugenden,
- Kompetenzen zur Bewältigung des betrieblichen Wandels,
- geistige Beweglichkeit/körperliche Belastbarkeit.

„Die größte Bedeutung wird den beruflichen Erfahrungen beigemessen, ergänzt durch Arbeitstugenden wie Zuverlässigkeit, Qualitätsbewusstsein, Arbeitsmoral/-disziplin und Loyalität. An zweiter Stelle stehen Kompetenzen, die mit sich schnell ändernden Arbeitsbedingungen, der Dezentralisierung von Entscheidungen und der wachsenden Notwendigkeit zur Zusammenarbeit zu tun haben wie Teamfähigkeit, selbstständiges Handeln, Problemlösefähigkeit, Flexibilität und Führungsfähigkeit. Der dritte Bereich umfasst Kompetenzen wie Lernfähigkeit und Lernbereitschaft, theoretisches Wissen, psychische und physische Belastbarkeit und Reaktionsfähigkeit“ (BIBB 2005, S. 2).

Strategisch eingebettet in eine entsprechende Unternehmenskultur beinhalten ganzheitliche Age-Management-Ansätze Maßnahmen der Personalentwicklung, der Gesundheitsförderung und der Arbeitsorganisation.

Ziel des Forschungsprojektes „Öffentlichkeits- und Marketingstrategie demographischer Wandel“ des BMBF bis 2003 war die Entwicklung von Lösungsansätzen für eine präventive Arbeits- und Personalpolitik. Dieser Förderschwerpunkt wird thematisch untergliedert in:

- Demografie und Erwerbsarbeit,
- ausgewogene Altersstrukturen und betriebliche Innovationsfähigkeit,
- alternsgerechte Arbeits- und Personalpolitik und
- Beschäftigung und neue Tätigkeitsfelder für Ältere.

Betriebliche Maßnahmen mit dem Ziel, dass ältere Mitarbeiter länger erwerbstätig bleiben können, setzen primär an altersgemischter Teamarbeit, lern- und gesundheitsförderlicher Arbeitsgestaltung, lebensbegleitenden Lernkonzepten, Laufbahngestaltung und ausgewogenen Altersstrukturen an.

Das Projekt SAM (S. 11) hat Ergebnisse einer Umfrage zu den Erfahrungen beim Eintritt in den Ruhestand einschließlich Verbesserungsvorschlägen für die Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmer vorgestellt. Im Vordergrund standen dabei flexiblere Arbeitszeitmöglichkeiten, gezielte Qualifikation, Belastungsminderung sowie der Wunsch nach besserer Kooperation und Wertschätzung der eigenen Person und Leistung.

Nach übereinstimmender Meinung der Altersforscher nimmt zwar die Reaktionsflexibilität, Risiko- und Delegationsbereitschaft ab, gleichzeitig nehmen Kompetenzsektoren wie strategisches Denken und Handeln, Fachwissen, Erfahrung, Routine, markt- und Kundenorientierung, Qualitäts- und Sicherheitsbewusstsein sowie Kommunikations- und Konfliktlösungsfähigkeit zu (vgl. SAM, S. 13). Die nachweisbar geringere Beteiligung älterer Erwerbspersonen an Weiterbildungsmaßnahmen könnten demnach auch an der Frühverrentungspolitik und der Konzentration auf die Qualifizierung jüngerer Mitarbeiter liegen. Eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (zew) aus dem Jahr 2002 auf der Basis von 800 Personalverantwortlichen kommt zu dem Ergebnis, ihren älteren Beschäftigten zwar Defizite bei Belastbarkeit, Lernbereitschaft und Flexibilität, aber Überlegenheit gegenüber Jüngeren bei Erfahrung, Qualitätsbewusstsein und Loyalität zu attestieren.

Das Wissen von Älteren und das von Jüngeren sollte sich ergänzen. In Staaten mit hoher Alterserwerbstätigkeit ist auch die Jugendarbeitslosigkeit eher niedrig, und dort, wo die Erwerbstätigkeit Älterer eher gering ist, liegt auch der Wert der Jugendarbeitslosigkeit höher. Eine vorteilhafte Arbeitsmarktsituation wirkt sich für beide Altersgruppen positiv aus (vgl. Döring/Trabert 2003).

5. Der Beschäftigungspakt „50plus – Erfahrung zählt!"

Im Rahmen des Beschäftigungspaktes „50plus – Erfahrung zählt!" werden die Kompetenzen von über 50-Jährigen anerkannt, genutzt und gefördert.

Ziel des Göttinger Beschäftigungspaktes für Ältere ist die Steigerung der Beschäftigungsquote der über 55-Jährigen auf 50 % auf Basis der Lissabon-Agenda. Daneben wird die Integration von Langzeiterwerbslosen in Beschäftigung und die Prävention von Langzeiterwerbslosigkeit durch die Etablierung altersgerechter Arbeitsorganisationsformen in den Unternehmen angestrebt. Ziel des Göttinger Beschäftigungspaktes für Ältere ist auch die Entwicklung einer Gegenstrategie zum künftig zu erwartenden Fachkräftemangel in den Unternehmen.

Die Betriebe haben künftig einen Mangel an passenden Fertigkeiten, Fähigkeiten, Erfahrungswissen und sozialen Kompetenzen zu erwarten. Ziel ist es, die Kompetenzen und Ressourcen älterer Menschen herauszustellen. Betriebe sollen sensibilisiert werden, um mithilfe eines angepassten Age-Managements die Ressourcen älterer Beschäftigter optimal nutzen zu können. Ältere Erwerbslose und Beschäftigte werden mithilfe zielgruppenangepasster Maßnahmegestaltung und Partizipationsmöglichkeiten an der Umsetzung des Beschäftigungspaktes beteiligt.

Der Verbund „50plus – Erfahrung zählt!" ist eines von 62 regionalen Modellprojekten, die durch das BMAS gefördert werden. Während der noch laufenden Umsetzungsphase werden die Modellprojekte fachlich begleitet und evaluiert. Im Mittelpunkt steht die Bildung und Vertiefung eines regionalen Netzwerks mit einem überregionalen Informationsaustausch. So soll eine Struktur entstehen, die über die jeweilige Region hinaus dauerhaft die Integration Älterer in den Arbeitsmarkt unterstützt.

Verschiedene Träger und Institutionen bieten im regionalen Beschäftigungspakt „50plus – Erfahrung zählt!" vielfältige Möglichkeiten für Beschäftigte, Arbeitsuchende und Unternehmen an. Informations-, Integrations- und Präventionsaktivitäten werden unter aktiver Einbindung regionaler Unternehmen und älterer Beschäftigter umgesetzt. Die Kreativität der Region soll stärker als bisher genutzt werden. Positive Trends und Ergebnisse sollen politisch implementiert werden.

Eine Fülle von Projekten und Analysen im Beschäftigungspaktes „50plus – Erfahrung zählt!" setzt von der Prävention bei der Unterstützung älterer Beschäftigter im Betrieb bis hin zur spezifischen Vermittlung älterer Arbeitsloser aufgrund genauer regionaler Arbeitsmarktindikatoren an.

Im Rahmen des regionalen Beschäftigungspaktes für Ältere werden verschiedene Studien und Analysen zur Lebens-, Wohn- und Arbeitssituation der über 50-Jährigen durchgeführt. Eine **Regionalanalyse** soll die Beschäftigung älterer Menschen nach Sektoren, Branchen und Berufen untersuchen. Eine Potenzialanalyse soll die Kompetenzen und Bedürfnisse älterer Erwerbsfähiger für den Arbeitsmarkt erschließen. Eine Betriebsstudie soll die Situation älterer Beschäftigter in einzelnen Unternehmen untersuchen und einen gezielten Beitrag zum Age-Management leisten.

Drei **Kompetenzzentren** in der Region sind die zentralen Leit- und Informationsstellen, die denen älteren Beschäftigten und Arbeitsuchenden neben der Arbeitsvermittlung u.a. eine selbstständige Stellensuche und Internet-Recherche ermöglicht und Bewerbungsberatung, berufliche Qualifizierung, Existenzgründungsberatung und Info-Veranstaltungen angeboten werden. Betrieben und Unternehmen dienen sie als Informationsstellen für Age-Management und Seniorenwirtschaft, für betriebliche Weiterqualifizierung von älteren Arbeitnehmern/-innen, altersgerechter Personalentwicklungsberatung sowie als Vertretungsagentur.

Sehr starke Resonanz findet ein **Internet-Forum**, in dem Älteren niederschwellige Basiskenntnisse individuell am PC mit Internet-Zugang unter fachlicher Betreuung und auch in kostenlosen Kursen vermittelt werden und das Instrument Computer als wertvolle Hilfe bei der Stellensuche, bei der Suche nach Weiterbildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten und bei der Erstellung aktueller und zeitgemäßer Bewerbungsunterlagen eingeführt wird.

Die **Arbeitsvermittlung 50plus** in verschiedenen Kompetenzzentren vermittelt ältere Arbeitslose passgenau nach sorgfältigem Profiling, weiterführender Potenzialanalyse, aktueller Arbeitsmarktanalyse, Erarbeitung von Bewerbungszielen und Abstimmung von arbeitsplatzbezogenen individuell angepassten Qualifizierungsmaßnahmen mit dem jeweiligen Unternehmen.

Für ältere Arbeitnehmer bedeuten Krisen am Arbeitsplatz oftmals eine existenzielle Bedrohung. Im Rahmen der **Krisenintervention** wird Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Betriebsräten sowie Personalverantwortlichen eine Anlaufstelle geboten, in der Probleme im Zusammenhang mit Arbeitsplatz, Gesundheit, Qualifikation und Weiterbildung aufgegriffen und gelöst werden sollen. Je nach Bedarfslage reichen diese Serviceleistungen von Arbeitsplatzanalysen über Mitarbeitergespräche, Training-on-the-Job und externe Schulungen bis zur Vermittlung von Hilfestellungen Dritter. Für ältere Arbeitnehmer werden individuell abgestimmte Konzepte für die Bereiche Qualifikation, Motivation und Arbeitsorganisation entwickelt.

Unternehmen in der Region wird bei der Organisation von Krankheits-, Urlaubs- und Schwangerschaftsvertretungen durch eine **Vertretungsagentur 50plus** ein zeitnahes und passgenaues Angebot an geeigneten älteren Mitarbeitern/-innen angeboten. Unter der Fragestellung „Selbstständigkeit als Alternative" für über 50-Jährige werden Informationstagungen von der Beschäftigungsförderung und der Agentur für Arbeit Göttingen angeboten.

Über eine **Bildungsberatungsstelle 50plus** werden die präventiven, bei den Beschäftigten ansetzenden Maßnahmen des Beschäftigungspaktes zur Förderung des lebenslangen Lernens koordiniert. Ältere Menschen mit Qualifizierungsdefiziten erhalten Orientierung durch Vernetzung der Bildungs- und Beschäftigungsangebote mit den örtlichen Unternehmen, Kammern, Verbänden und Hochschulen. Zudem wird erprobt, inwieweit ein spezifischer Bildungsberatungsbedarf bei Älteren besteht und wie das Ziel der Befähigung der Teilnehmer/-innen zum selbstständigen Weiterlernen erreicht werden kann.

Die Erfahrungs- und Dienstleistungsagentur DIVA eröffnet im Rahmen des Wissenstransfers den über 50-Jährigen die Möglichkeit, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten (z.B. handwerkliche, kaufmännische, soziale, pflegerische, wissenschaftliche, kulturelle, sportliche) für andere zugänglich und nutzbar zu machen. DIVA ermittelt die Kenntnisse und Fähigkeiten der über 50-Jährigen durch ein innovatives Eignungsfeststellungsverfahren, erarbeitet geeignete neue Tätigkeitsfelder, konzipiert individuelle Qualifizierungen und entsendet Personen in Arbeitsgelegenheiten, in Beschäftigung aber auch in freiwilliges Engagement.

In Deutschlands Unternehmen gibt es inzwischen mehr Beschäftigte, die über 50 Jahre alt sind, als Mitarbeiter/innen unter 30 Jahren. Arbeitsfähigkeit und Arbeitsanforderung müssen angesichts der Alterspyramide im Betrieb dynamisch abgeglichen werden, um Produktivitätsverlusten, innerer Immigration, hohen Krankenständen und schleichendem Motivationsverlust entgegenzuwirken. Über Seminarangebote zum **Age-Management** werden Unternehmen auf die demografischen Anforderungen vorbereitet. Neben der Durchführung von Seminaren zur Sensibilisierung von Mitarbeitern/-innen und Führungskräften wird eine Prozessbegleitung mit Ist-Analysen (Altersstand, Fehlzeiten, Qualifizierungsbedarf, Arbeitszufriedenheit, Arbeitsfähigkeit), Bedarfsanalysen, Strukturierung des Handlungsbedarfs sowie betriebswirtschaftlicher Einsatz von Instrumenten für einzelne Unternehmen angeboten.

In moderierten **Erfahrungsgruppen** zur Zukunftsplanung, zum sozialen Engagement und zur Freizeitgestaltung wird älteren Betroffenen die Möglichkeit eröffnet, die eigene Beschäftigungssituation zu reflektieren, eigene Erfahrungen und Kompetenzen zu aktivieren und individuelle Strategien der beruflichen Eingliederung zu entwickeln.

Im Rahmen des Beschäftigungspaktes werden Partizipationsformen mit dem Ziel entwickelt und erprobt, Ressourcen von Älteren besser zu nutzen und Maßnahmen der Beschäftigungspolitik für ältere Erwerbslose zu optimieren.

Im Sinne des Empowerment soll die Entwicklung eines **Partizipationsmodells Älterer** zu neuen Ansätzen und zur Optimierung der Beschäftigungspolitik dienen.

Das Projekt **50plus Vital** ist ein berufsbegleitendes modulares Bildungsangebot zur Erhöhung der Vitalität, Arbeitsfähigkeit und Beschäftigungsdauer bei über 50-jährigen Arbeitnehmern/-innen. Die Qualifizierungsangebote umfassen neben der fachlichen Weiterbildung und dem Wissensmanagement vor allem arbeitsmethodische Module, wie u.a. Soft Skills (Kommunikation, Telefontraining, Moderation, Präsentation, Konfliktmanagement), Zeit- und Büromanagement, Projektmanagement, Führungstechniken, Planungs- und Kommunikationstechniken, Zeitmanagement, Gesprächsführung, Mentorentraining, aber auch Angebote zur Gesundheit (Ernährung, Bewegung, Rückenschule, Stressmanagement, Entspannung).

Der überproportionalen Betroffenheit von Erwerbslosigkeit bei älteren Akademikern soll mit einem Konzept für ein **Update Hochschulstudium 50+** begegnet werden. Es sollen Konzepte für eine berufsrelevante akademische Qualifizierung (update) für ältere erwerbslose und beschäftigte Akademiker konzipiert werden. Göttingen als Wissenschafts- und Hochschulstandort will die fachspezifische Anpassung an heutige modularisierte Hochschulabschlüsse (Master- und Bachelor-Studiengänge) für ältere Postgraduierte entwickeln.

6. Perspektive

Gezielte Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote in der Renten-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik müssen mit einer altersunspezifischen Politik der Gleichstellung, der Entwicklung einer Kultur des lebenslangen Lernens, der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und flexibler Erwerbsverläufe verbunden sein. Die Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens" (2004) schlägt nach schwedischem Vorbild ein Erwachsenen-BAFöG vor, nach dem Erwachsenen bis zum 50. Lebensjahr ein Unterhaltsgeld beim Nachholen von schulischen und beruflichen Abschlüssen gezahlt wird. Bei der gegenwärtigen Abwendung von der bisherigen Vorruhestandspolitik dürfen aber auch die Potenziale älterer Menschen nicht idealisiert werden, da es auch erhebliche Gesundheitsprobleme bestimmter Beschäftigtengruppen in diesem Alter gibt.

Die Bilanz der Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Deutschland fällt noch immer zwiespältig aus. Einerseits baut die Regierung Anreize für das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ab, andererseits konnten die innovativen Instrumente der Hartz-Reformen wie die Entgeltsicherung, der Beitragsbonus oder die Förderung der Weiterbildung älterer Beschäftigter noch keine nennenswerte Wirkung erzielen. Deshalb besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf zur konsistenten Aktivierung und Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Schlüssel für eine langfristige Erhöhung der Lebensarbeitszeit ist dabei der Erhalt und die Anpassung von beruflichen Qualifikationen über das gesamte Erwerbsleben (vgl. Sproß/Eichhorst 2005, S. 11).

Nach den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage zur Erwerbsbereitschaft Älterer hat die Bertelsmann Stiftung (2006) eine große Bereitschaft (77 % der Befragten), die eigene Beschäftigungsfähigkeit durch kontinuierliche Weiterbildung zu stärken, die allerdings mit höherem Bildungsabschluss steigt (90 %), festgestellt. Ein großer Teil der befragten Arbeitnehmer (73 %) ist darüber hinaus willens, mehr in die eigene geistige und körperliche Fitness zu investieren. Ebenfalls besteht bei der Mehrheit der älteren Arbeitnehmer die Bereitschaft zu flexiblen Arbeitszeiten oder zum Wechsel in ein anderes Tätigkeitsfeld des Unternehmens.

Nur wenn Unternehmen lernen, mit einer im Durchschnitt älteren Belegschaft zu arbeiten – also eine demografie-sensible Unternehmenskultur entwickeln –, können sie auch in Zukunft im internationalen Vergleich bestehen.

Literatur

- *Altenbericht – Bildungsungleichheit verstärkt sich im Alter, in: zweiwochendienst Bildung Wissenschaft Kulturpolitik, 13/2006, S. 2.*
- *Altersmanagement in KMU – Sekundäranalyse im Rahmen des Projektes (SAM) Senior Age Management, bbw Bildungswerk der Wirtschaft in Berlin und Brandenburg e.V., Berlin 28.4.2005.*
- *BDA Diskussionspapier: Mehr Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer, Berlin, Februar 2006.*
- *Beschäftigungspakt für Ältere im Landkreis Göttingen: www.50plus-goettingen.de.*
- *BIBB: Referenz-Betriebs-System: Betriebliche Weiterbildung älterer Beschäftigter, Information Nr. 28, Bundesinstitut für Berufsbildung Bonn, Mai 2005.*
- *BMAS: Sozialpolitische Informationen 04/2006, Initiative 50 plus, S. 1.*
- *Bosch, G./Schief, S.: Politik für ältere Beschäftigte oder Politik für alle?, IAT-Report 2005-4, Institut Arbeit und Technik Wuppertal.*
- *Döring, D./Trabert, L.: Generationenaustausch – Alterserwerbstätigkeit und die Beschäftigungslage junger Erwerbspersonen. Abschlussbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Wiesbaden 2003.*
- *Eichhorst, W.: Beschäftigung Älterer in Deutschland,. Der unvollständige Paradigmenwechsel, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, Februar 2006.*
- *Esping-Andersen, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990.*
- *Eurostat: Erwerbsquote 55-65-Jährige für 2005. Verfügbar unter: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/ (22.5.2006).*
- *Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens", 2004, Bielefeld http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_lll.pdf.*
- *Handelsblatt: Die Initiative 50plus – Minister Müntefering im Interview, 17.7.2006.*
- *Kraatz, S./Rhein, Th./Sproß, C.: Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn. IAB Kurzbericht Nr. 5/2006.*
- *Pagels, N./Stobbe, H.: Beschäftigungsförderung für Ältere in Europa – Von welchen Ansätzen kann der Beschäftigungspakt „50plus – Erfahrung zählt!" lernen, Göttingen 2006, S. 10.*
- *Prager, J. U./Schleiter, A.: Älter werden – aktiv bleiben?! Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter Erwerbstätigen in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006.*
- *Sproß, C./Eichhorst, W.: Beschäftigung Älterer: Bislang noch kein Paradigmenwechsel, in: Bundesarbeitsblatt 11-2005, S. 4–12.*
- *Walwei, U.: Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Deutschland, in: Sproß, C. (Hrsg.): Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer in Europa, Nürnberg 2006, S. 15–29.*
- *zwd: Altenbericht – Bildungsungleichheit verstärkt sich im Alter, in: zweiwochendienst. Bildung, Wissenschaft, Kulturpolitik, 21. Jg. 13/2006, www.bildung.zwd.info.*

Gerwin Stöcken, Geschäftsführer des Jobcenters Kiel

Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund

1. Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II als zentrales Element

Neben der Sicherung des Lebensunterhaltes ist die Eingliederungsvereinbarung Grundlage der Arbeit der Fallmanager/innen im SGB II. Sie zielt zunächst auf die umfängliche Erfassung der aktuellen Lebenssituation der Hilfeempfänger/innen. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt:

- Ressourcen und Defizite (z.B. schulische und berufliche Bildung, Berufserfahrung, vorhandene Kompetenzen),
- soziale Situation (z.B. Wohnverhältnisse, soziale Integration, Familiensituation),
- wirtschaftliche Lage (z.B. Überschuldungssituation, besondere finanzielle Belastungen),
- Suchtprobleme,
- besondere Problemlagen (z.B. gesundheitliche und psychische Belastungen, Handicaps, Erziehungsprobleme),
- Ziele und Wünsche für die Arbeitsmarktintegration,
- Migrationshintergrund, hierbei sind insbesondere folgende Themen für das Fallmanagement von Bedeutung:
- Sprachprobleme,
- kulturelle Gegensätzlichkeiten,
- fehlende oder unzureichende (berufliche) Qualifikationen.

Die gründliche und systematische Erfassung der tatsächlichen Lebenssituation ist Ausgangssituation der weiteren Beratungsarbeit. Hieraus wird die Eingliederungsvereinbarung abgeleitet. Um eine zielführende Vereinbarung zu erarbeiten, ist es erforderlich, gemeinsam getragene Sichtweisen zwischen den Beteiligten herzustellen. Problemzuweisungen sind selten erfolgreich.

Die Eingliederungsvereinbarung ist im Idealfall das Ergebnis des Aushandlungsprozesses und beschreibt

- erreichbare Ziele,
- notwendige Unterstützungsleistungen,
- eigene Aktivitäten der Betroffenen,
- individuelle Umsetzungsstrategien und
- Evaluation sowie Kriterien für Erfolg.

Eingliederungsvereinbarungen für Migranten und Migrantinnen sollen darüber hinaus zu besonderen Lebenslagen der Betroffenen Aussagen enthalten:

- Überwindung von Sprachbarrieren,
- Berücksichtigung kultureller und religiöser Besonderheiten,
- Berücksichtigung familiärer Besonderheiten,
- Umgang mit erworbenen (in Deutschland nicht anerkannten) Qualifikationen.

Die Betroffenen sind über die Folgen der Eingliederungsvereinbarung informiert und mit den möglichen Konsequenzen und Sanktionen vertraut gemacht.

2. Zusammenwirken mit den Instrumenten des Zuwanderungsgesetzes

Die unterschiedlichen Integrationsbemühungen des Zuwanderungsgesetzes und des SGB II müssen aufeinander abgestimmt werden, um die bestmöglichen Erfolge für die Betroffenen zu erreichen. Daher wurde in Kiel bereits Anfang 2005 ein Arbeitskreis gegründet, in dem Inhalt und Form der Integrationskurse nach § 43 Zuwanderungsgesetz mit den Anforderungen des SGB II Gegenstand der Arbeit ist. Beteiligt sind:

- Träger von Integrationskursen,
- der Regionalkoordinator des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge,
- die Ausländerbehörde,
- das Referat für Migranten und Migrantinnen der Stadt Kiel und
- das Jobcenter Kiel.

Ziel ist es, über Inhalt und Gestaltung der Integrationskurse zu informieren und gleichzeitig die Schnittstelle zur Eingliederungsvereinbarung zu gestalten. Es soll sichergestellt sein, dass die Fallmanager/innen des Jobcenters an den Erfahrungen der Betroffenen in den Integrationskursen anknüpfen und dort gewonnene Einsichten und Erfahrungen für die weitere Arbeit der Arbeitsmarktintegration nutzen. Auch wurde es als hilfreich eingeschätzt, wenn Migranten und Migrantinnen schon im Rahmen des Integrationskurses auf die Verfahren des SGB II vorbereitet werden und Kenntnisse über das Instrumentarium des SGB II vermittelt bekommen. So ist gewährleistet, dass (sofern erforderlich) Migranten und Migrantinnen unmittelbar aus dem Integrationskurs an das Fallmanagement übergeleitet werden können. Dies galt vor allem auch für die „Bestandsausländer", die im Rahmen der Integrationskurse erreicht werden konnten.

Darüber hinaus soll erreicht werden, dass wesentliche Anforderungen an die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen – sowohl übergreifend als auch einzelfallbezogen – gemeinsam zwischen den unterschiedlichen Akteuren eingeschätzt werden. Hierzu zählen insbesondere folgende Bereiche:

- Einschätzung über die Entwicklung des Arbeitsmarktes,
- Indikatoren für Erfolge und Misserfolge bei der Arbeitsmarktintegration (Fähigkeiten, Fertigkeiten, soziale Kompetenzen, Förderbedarf),
- Hinweise über bisher erworbene berufliche Qualifikationen im Einzelfall,
- Hinweise über besondere Belastungssituationen,
- Abstimmung besonderer Verfahren für die Integration junger Menschen

Der über diesen Weg entstandene Erfahrungsaustausch hilft den Partnern bei ihrer Arbeit und sichert den Wissenstransfer im Interesse einer möglichst effektiven Arbeitsmarktintegration für die Betroffenen.

Ebenfalls von Bedeutung ist die Kooperation mit den Migrationsberatungsstellen. Seit Anfang 2005 hat sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den Trägern in Kiel (Erst- und Sozialberatung) und dem Jobcenter, etabliert. Zwischenzeitlich wurde Kontakte zu allen dezentralen Anlaufstellen hergestellt. Dabei wurde das Angebot der Migrationsberatung vorgestellt und das Verfahren der Zusammenarbeit beschrieben, so dass die Integrationsmaßnahmen für die Betreffenden sinnvoll ergänzt werden können.

3. Zusammenarbeit bei Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 44 a Zuwanderungsgesetz

Im Rahmen der Beratung von Grundsicherungsempfängern und -empfängerinnen nach dem SGB II treffen die Fallmanager auch immer wieder auf Migranten/Migrantinnen, deren sprachliche Defizite groß und deren Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft aus unterschiedlichsten Gründen nicht gewährleistet ist. Die Entscheidung, ob sie nach § 44 a Zuwanderungsgesetz über die Ausländerbehörde zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden sollen, treffen die Fallmanager. Sie werden dabei von den im Arbeitskreis genannten Institutionen bei folgenden Feststellungen unterstützt:

- Feststellung der Sprachkenntnisse (ggf. wird ein Test in den Räumen des Jobcenters durch Integrationskursträger durchgeführt),
- Beratung der Fallmanager/innen bei der Einschätzung, ob die Vermittlung rechtlichen, kulturellen oder geschichtlichen Basiswissen notwendig und geeignet ist, Integrationsfortschritte zu erreichen,
- Unterstützung bei der Beschreibung individueller, kultureller und familiärer Besonderheiten.

Das Verfahren ist im Leitfaden beschrieben, der im Anschluss an dieses Statement beigefügt ist.

4. Risiken für Migranten und Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt und neue Konkurrenz am Arbeitsmarkt

Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht vom Februar 2005 nennt als primäre Ursachen für das höhere Arbeitsmarktrisiko von Ausländerinnen und Ausländern „Defizite bei der sprachlichen Kompetenz und der schulischen sowie beruflichen Qualifikation". Die berufliche Qualifikation wird angesichts der strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (mit zunehmendem Fachkräftebedarf bei gleichzeitigem Wegfall von Einfacharbeitsplätzen) gerade für junge Zuwanderer immer wichtiger, weil eine abgeschlossene Berufsausbildung eine wesentliche Vorraussetzung für einen qualifizierten Arbeitsplatz darstellt.

Der deutsche Migrationsrat äußert hierzu folgende Befürchtung: Durch die neue verschärfte Zumutbarkeitsregelung wird die Konkurrenz für die Migranten/Migrantinnen durch deutsche Erwerbslose steigen, was die Erwerbslosigkeit unter den Migranten/Migrantinnen mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang erhöhen wird. Es wird zu beobachten bleiben, wie sich diese neue Konkurrenzsituation auswirken wird.

5. Weitere Schnittstellen bei der Integration von Migranten und Migrantinnen

Über die beschriebenen Schnittstellen hinaus wurden weitere Anlässe der Kooperation identifiziert und ausgestaltet:

- Aufbau und Durchführung von unterstützenden berufsbezogenen Sprachkursen im Anschluss an die Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz,
- angemessene Berücksichtigung der Migranten/Migrantinnen (entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosenzahlen) bei der Gestaltung besonderer Eingliederungsleistungen nach dem SGB II für besonders benachteiligte Gruppen,
- Vereinbarungen verbindlicher Kooperationsformen zwischen Sozialberatungsstellen und dem Fallmanagement durch Hospitation, Entwicklung von Beratungsstandards,
- frühzeitige Intervention und Verhinderung von Bildungsabbrüchen durch die Einbeziehung der Schulen,
- Erfassung der tatsächlichen Lebenssituation durch sozialräumliche Arbeitsansätze.

6. Anforderungen an die zukünftige Gestaltung der Schnittstellen

Die ersten Erfahrungen in der Gestaltung der Arbeitsmarktintegration mit den Instrumenten des SGB II und in der Zusammenarbeit mit Trägern nach dem Zuwanderungsgesetz machen deutlich, dass einige grundlegende Anforderungen an die Arbeitsmarktintegration an der Schnittstelle zum Zuwanderungsgesetz noch offen sind:

- Jugendliche müssen im Rahmen der Sprachförderung umfassend unterstützt werden, so dass sie bei Eintritt in das Regelschulsystem ihre Bildungschancen wahrnehmen können.
- Schulen sollten bei der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund nachhaltig unterstützt werden.
- Integrationskurse sollten, wenn im Einzelfall erforderlich, auch über den jetzigen zeitlichen Rahmen hinaus angeboten werden.
- Das Bildungspotenzial der Migranten/Migrantinnen muss im Rahmen der Eingliederungsplanung und der Integrationskurse genau erfasst und für den Arbeitsmarkt erschlossen werden.
- Die Arbeit der Migrationsberatungsstellen hat für die Arbeitsmarktintegration von Migranten/Migrantinnen eine erhebliche Bedeutung und sollte nicht unter Finanzierungsvorbehalt stehen.

Leitfaden zur Förderung von Migranten und Migrantinnen im Rahmen des SGB II und des Zuwanderungsgesetzes

Einführung

Der Begriff Migration bezeichnet als Oberbegriff den Wanderungsprozess von Einzelnen und Gruppen über Nationalitätsgrenzen hinweg. Der Begriff Migrantin/Migrant wird auch genutzt für Eingebürgerte oder Menschen mit deutschem Pass, die im Laufe ihres Lebens nach Deutschland zugewandert sind (z.B. Spätaussiedler). Migrant/innen haben häufiger als andere Gruppen erhebliche Probleme, sich wirksam in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Gründe hierfür können Sprachbarrieren, wirtschaftliche Nachteile, fehlende Qualifikationen, fehlende Vertrautheit mit der sozialkulturellen Tradition und bewusste oder unbewusste Diskriminierung sein.

Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Landeshauptstadt Kiel beträgt mehr als 10 %. Ziel des Jobcenters Kiel ist es, für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Migranten und Migrantinnen eine nachhaltige Verbesserung der Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Es lassen sich aufgrund der Vielschichtigkeit möglicher Problemkonstellationen keine allgemein gültigen Leitlinien formulieren. Daher ist es erforderlich, einige Hinweise für die Beratung zu formulieren, die jeweils im Einzelfall geprüft werden müssen.

Folgende zusätzlichen Problemstellungen lassen sich im Rahmen des Fallmanagements erkennen:

- Sprachprobleme,
- kulturelle Gegensätzlichkeiten,
- fehlende oder unzureichende (berufliche) Qualifikationen.

Je nach Problemlage können folgen Handlungsoptionen beschrieben werden:

- individuelle Beratung durch die Integrationsfachkraft

Da die Integrationsfachkraft selbst unbewusst eigene Haltungen und kulturelle Unsicherheiten in die Beratung einbringen kann, bietet es sich an, ihre eigenen Unsicherheiten im Umgang mit dem Thema Migration in einem kollegialen Gespräch zu klären: Welche Haltung nehme ich ein? Welche Vorerfahrungen habe ich gemacht? Wie gehe ich vor? Wen beziehe ich noch ein?

- Sprachförderung in Form von Sprachkursen,
- Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen in Kombination mit Sprachkursen,
- Vermittlung vorhandener gesellschaftlicher und arbeitsmarktbezogener Standards,
- Betreuung durch Dritte mit interkultureller Kompetenz,
- Hilfestellung bei der Anerkennung beruflicher Abschlüsse,
- Förderung von Grundqualifikationen und Qualifikationsanpassungen.

Neben allen bestehenden Förderinstrumenten des Jobcenters stehen im Rahmen des Fallmanagements folgende besondere Maßnahmen zur Verfügung:

1. Integrationskurse – für Bürger/-innen mit ausländischem Pass – durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Mit dem In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes wird die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern gefördert. Vorrangig stehen die Integrationskurse den neu zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern zu. Bereits länger hier lebende Personen können im Rahmen vorhandener Kapazitäten in die Förderung einbezogen werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass beispielsweise hier schon länger ansässige Migranten und Migrantinnen auch Bedarf an Maßnahmen der Integrationsförderung haben können.

Die Integrationsförderung (Verpflichtung für die Integrationskurse?) wird seit dem Jahreswechsel (2005) im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von den örtlichen Ausländerbehörden durchgeführt. Die Träger der Leistungen nach dem SGB II können gegenüber diesen Behörden die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen anregen. Hintergrund dieser Regelung ist das Bestreben, den Ausländer oder die Ausländerin durch das Vermitteln von Sprachkenntnissen besser in den Arbeitsprozess eingliedern zu können. Die Integrationsfachkräfte sollen die Teilnahme nach folgendem Verfahren anregen:

a. Im Gespräch wird festgestellt, ob eine ausländische Staatsangehörigkeit besteht bzw. dass die Sprachkenntnisse und das kulturelle Verständnis für eine berufliche Tätigkeit nicht ausreichen. Es wird in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten:

- Anregung zur Teilnahme seitens des Jobcenters,
- Teilnahme am Kurs nach Aufforderung durch die Ausländerbehörde und
- Rückmeldung über den Beginn des Kurses seitens des Kunden / der Kundin.

b. Über das Amt für Ausländer und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten der Landeshauptstadt Kiel wird nach § 44 a (1) Ziffer 2 a Zuwanderungsgesetz die Teilnahme an einem Integrationskurs mit dem in der Anlage beigefügten Vordruck angeregt.

c. Die Ausländerbehörde informiert dann direkt die Betroffenen über das weitere Verfahren. Eine Rückmeldung an das Jobcenter Kiel erfolgt durch die Ausländerbehörde. Diese teilt ggf. auch mit, dass eine Teilnahme nicht erfolgt ist. In diesen Fällen kann eine Kürzung bis zu 10 % nach § 44 a (3) für die Zeit der Nichtteilnahme erfolgen.

d. Die Anregung durch das Jobcenter und die Zuweisung zum Integrationskurs werden zentral durch die Ausländerbehörde erfasst.

2. Weitergehende Sprachkurse

Im Rahmen des Arbeitsmarktprogrammes des Jobcenter Kiel werden über einen Träger Sprachkurse eingerichtet. Diese richten sich an Menschen mit geringem Sprachverständnis oder besonderem Förderbedarf, die nicht durch Integrationskurse erreicht werden. Auf Anforderung aus dem Fallmanagement können Sprachkurse für spezielle Zielgruppen (z.B. Frauen / Teilzeit) eingerichtet werden.

3. Sprache und Beruf

Diese Maßnahme richtet sich an Menschen mit sprachlichen Grundkenntnissen. Der Spracherwerb dient der Vertiefung beruflicher Sprachkenntnisse. Der Praxisanteil verfolgt das Ziel der Überprüfung des sprachlichen Verständnisses sowie der ersten Einschätzung beruflicher Fähigkeiten und Fertigkeiten.

4. Familienprofiling

Diese Maßnahme hat das Ziel, auch Migrantenfamilien zu unterstützen, um neue Lösungsansätze für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit zu suchen. Interkulturelle Divergenzen werden aufgedeckt und angesprochen.

5. Zusatzjobs

Die zusätzliche Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ist für diesen Personenkreis im Rahmen der Bildungsplanung in den Sozialzentren denkbar und erwünscht. Hier können realistische Einschätzungen über die Fähigkeiten und Fertigkeiten gewonnen sowie bestehende Hemmnisse abgebaut werden. Zusatzjobs bieten auch die Möglichkeit, im Gegensatz zum oft schulischen und geschützten Umfeld der Sprachkurse, eine Sprachkompetenz in „realer“ Umgebung zu erwerben.

6. Migrationssozialdienste

In Kiel gibt es verschiedene Angebote von freien Trägern, die zur Unterstützung im Beratungsgespräch herangezogen werden können, die aber auch zur beruflichen Integration verschiedene Hilfestellungen anbieten:

Migrationserstberatung

http://www.drk-kiel.de/
http://www.awo-kiel.de/AWO_KV/Unsere_Angebote_fuer_Sie/Migrationsdienst/migrationsdienst.htm
http://www.caritas-sh.de/seiten/kiel.htm

Referat für Migration der Landeshauptstadt Kiel

http://www.kiel.de/Aemter_30_bis_52/53/Amtsverzeichnis_53/Referat_fuer_Migration.htm#53.5

weitere Informationen

http://www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/aufenthg_2004/index.html
http://www.frsh.de/links.htm

Zusammenfassung des Workshops 1.2,
Karen Peters, wissenschaftliche Referentin des Arbeitsfelds III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen: Einbindung besonderer Problemgruppen

Der Workshop beschäftigte sich mit den Anforderungen, die sich bei der Integration besonderer Problemgruppen am Arbeitsmarkt stellen. In Anbetracht der schwierigen Arbeitsmarktlage drohen Personengruppen, die so genannten „Vermittlungshemmnisse" mitbringen, aus dem Fokus verloren zu gehen, da ihre Integration in der Regel mit höherem Aufwand für die Träger verbunden ist. Im Workshop wurden exemplarisch drei Gruppen angesprochen:

- Wohnungslose,
- Menschen über 50 Jahre,
- Menschen mit Migrationshintergrund.

Dazu wurden zum einen die besonderen Anforderungen an das Fallmanagement für Wohnungslose vorgestellt: Da sie häufig gleichzeitig Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII erhalten und bei stationärer Unterbringung wegen § 7 Abs. 4 SGB II häufig auch wegen der finanziellen Leistungen auf die Hilfe zum Lebensunterhalt verwiesen werden, ist hier eine enge Zusammenarbeit zwischen den Trägern besonders wichtig. Insbesondere bedarf es einer engen Abstimmung zwischen dem Gesamtplan und der Eingliederungsvereinbarung nach dem SGB II.

Die Vermittlung von Menschen mit Migrationshintergrund erfordert, gerade wenn keine ausreichenden Sprachkenntnisse vorhanden sind, besondere Anstrengungen. Auch ist die Konkurrenzsituation für Ausländer mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang durch die verschärften Zumutbarkeitsanforderungen schwieriger geworden.

Anzustreben ist eine enge Verzahnung der Eingliederungsvereinbarung mit den nach § 44 a Zuwanderungsgesetz verpflichtenden Integrationskursen, deren Inhalte häufig auch zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen führen.

Das Modellprojekt „Der Beschäftigungspakt für Ältere im Jobcenter Göttingen" hat sich zum Ziel gesetzt, die Integration von Menschen über 50 Jahre, die heute von Betrieben häufig nicht mehr eingestellt werden, auf den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Von allen Praktikern wird berichtet, dass gute Erfahrungen damit gemacht werden, eigene Einheiten im Jobcenter für die Betreuung bestimmter Personengruppen einzurichten. Es wird ermutigt, vor Ort die vorhandenen Spielräume zu nutzen, um flexibel auf die Bedürfnisse der Menschen mit Vermittlungshemmnissen reagieren zu können. Dafür bedürfe es häufig eines sehr individuellen Ansatzes.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.3

Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – Anspruch und Wirklichkeit

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr – 17:30 Uhr

Vorträge:

- **Ziele und Schwerpunkte der Behinderten-politik in der neuen Legislaturperiode**

Eva Ullrich, Leiterin des Arbeitsstabs der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

- **Mögliche Reformkonzepte für die Eingliederungshilfe**

Klaus Lachwitz, Justiziar und stellvertretender Geschäftsführer der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V., Marburg/Lahn

- **Der Paradigmawechsel muss im Alltag ankommen**

Ottmar Miles-Paul, Redakteur der kobinet-Nachrichten und Selbstbestimmt Leben und Referent der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL)

- **Anreiz-Konzepte zur Umsetzung des Zieles ambulant vor stationär sowie weitere in diesem Zusammenhang erforderliche Steuerungskonzepte**

Martina Hoffmann-Badache, Landesrätin für Soziales und Integration, Landschaftsverband Rheinland (LVR)

Zusammenfassung des Workshops 1.3

- **Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – Anspruch und Wirklichkeit**

Antje Welke, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Eva Ullrich
Leiterin des Arbeitsstabs der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Ziele und Schwerpunkte der Behindertenpolitik in der neuen Legislaturperiode

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf mich noch einmal ganz herzlich für die Einladung und für die Möglichkeit bedanken, heute hier aus Sicht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen über die „Ziele und Schwerpunkte der Behindertenpolitik in der neuen Legislaturperiode“ sprechen zu können.

Zuerst möchte ich Ihnen die herzlichsten Grüße von Frau Karin Evers-Meyer übermitteln, die sehr bedauert, heute an dieser Veranstaltung nicht teilnehmen zu können. Das Motto des Deutschen Fürsorgetages „Mut zur sozialen Verantwortung“ berührt ja nicht unerheblich die Lebenslagen von Menschen mit Behinderung.

Grundlage für die Arbeit auch der Behindertenbeauftragten ist der Koalitionsvertrag. Doch bevor ich dazu komme, möchte ich aus aktuellem Anlass kurz auf das Antidiskriminierungsgesetz eingehen.

Wie Ihnen bekannt sein dürfte, hat die Behindertenbeauftragte in den vergangenen Wochen ja mehrfach deutlich gemacht, dass die Belange behinderter Menschen in einem Antidiskriminierungsgesetz umfassend berücksichtigt werden müssen. Besonders am Herzen liegen uns die Massengeschäfte und die Möglichkeit für behinderte Menschen, sich versichern zu können. Nachdem das Antidiskriminierungsgesetz in der letzten Legislatur¬periode gescheitert war, freuen wir uns nun darüber, dass die Koalitionsspitzen sich auf einen Gesetzentwurf geeinigt haben. Ich denke, es ist Frau Evers-Meyer und ihren Kollegen aus den Regierungsfraktionen gelungen, einen Beitrag zur Versach¬lichung der Debatte auf allen Seiten zu leisten. Nach dem Gesetzentwurf werden Menschen mit einer Behinderung nun nicht länger von privaten Versicherungen ausgeschlossen werden. Die unterschiedliche Behandlung wegen einer Behinderung ist nur zulässig, wenn diese auf anerkannten Prinzipien risikoadäquater Kalkulation beruht, insbesondere auf einer versicherungsmathematisch ermittelten Risikobewertung unter Heranziehung statistischer Erhebungen. Aber wir sprechen hier vom Gesetzentwurf! Deshalb sind wir der Auffassung, dass wir in unseren Anstrengungen nicht nachlassen dürfen! Es ist wichtig, dass auch während der Lesungen und in der Zeit zwischen den Lesungen die behinderten Menschen und ihre Verbände den Prozess begleiten, um ihn zu einem guten und akzeptablen Ende zu bringen.

Doch kommen wir nun zum Koalitionsvertrag. Dort findet sich ein klares Bekenntnis zur Fortführung des in der Politik für behinderte Menschen eingeleiteten Prozesses zur Verwirklichung einer umfassenden Teilhabe in der Gesellschaft. Wir wollen, dass die Unterstützung von Selbstständigkeit, Selbsthilfe und Selbstbestimmung als gesellschaftliche Aufgabe begriffen wird.

Man darf aber nicht verhehlen, dass die Politik für Menschen mit Behinderungen auch durch den demografischen Wandel in den kommenden Jahren und Jahrzehnten inhaltlich, organisatorisch und finanziell vor große Herausforderungen gestellt ist. Gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und den Verbänden behinderter Menschen wollen wir dafür unter anderem die Leistungsstrukturen der Eingliederungshilfe so weiterentwickeln, dass auch künftig ein effizientes und leistungsfähiges System zur Verfügung steht.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“, die Verzahnung ambulanter und stationärer Dienste, die Leistungserbringung „aus einer Hand“ und die Umsetzung der Einführung des Persönlichen Budgets sollen dabei einen zentralen Stellenwert einnehmen.

Darüber hinaus wollen wir die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen intensivieren. Mehr Menschen sollen die Möglichkeit bekommen, auch außerhalb von Werkstätten für behinderte Menschen ihren Lebensunterhalt im allgemeinen Arbeitsmarkt erarbeiten zu können.

Der Koalitionsvertrag ist nur eine Grundlage. Die aus meiner Sicht entscheidende Frage ist daher: Kann es der großen Koalition gelingen, diese Grundlage mit Leben zu füllen?

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir denken, es kann gelingen! In Zeiten notwendiger politischer Erneuerungsprozesse haben in der gesellschaftlichen Breite verankerte Koalitionen oft bewiesen, dass nur sie die nötigen Mehrheiten bereit stellen können. Die große Koalition hat jetzt die Chance, verlorenes Vertrauen wiederzugewinnen und notwendige Entscheidungen auf eine breite Mehrheit zu stellen.

Was, meine sehr verehrten Damen und Herren, bedeutet dies für die Behindertenpolitik? Der Paradigmawechsel in der Politik für Menschen mit Behinderungen hat historisch gesehen, erst vor relativ kurzer Zeit begonnen. Das Sozialgesetzbuch IX und das Behindertengleichstellungsgesetz sind die sichtbaren, zentralen Meilensteine auf diesem Weg. Unter erstmalig umfassender Beteiligung der Betroffenen selbst wurden Gesetze geschaffen, die Grundlagen dafür bilden sollen, dass behinderte Menschen ihr Leben so weit wie möglich in freier Selbstbestimmung gestalten können. Im Behindertenbericht der Bundesregierung aus der letzten Legislaturperiode wurden die Defizite und Schwachstellen dokumentiert. Ich muss Ihnen nicht sagen, was alles aus den Gesetzen noch nicht oder nur unzureichend in der Realität angekommen ist.

Das Problem selbst liegt aber tiefer. Es geht um die Idee und die Botschaft der modernen Politik für behinderte Menschen, die noch nicht angekommen sind. Vorgaben, die das SGB IX und das Behindertengleichstellungsgesetz machen, werden nicht umgesetzt. Diejenigen, die die neuen Möglichkeiten in Anspruch nehmen – oder besser: nehmen wollen –, erfahren, dass Vieles nicht funktioniert.

Ich denke da an die leidigen Servicestellen, die zwar auf dem Papier existieren, aber nur in seltenen Fällen effizient arbeiten, ich denke an die Komplexleistung Frühförderung, ich denke aber auch an die Barrierefreiheit im Gaststätten- und Hotelwesen, die durch neue Regelungen unterlaufen wird. Zum Beispiel im Rahmen der geplanten Föderalismusreform.

Ich meine, die große Koalition sollte ihre breite Verankerung in der Gesellschaft nutzen, die Ideen und Chancen, die in Artikel 3 des Grundgesetzes, im SGB IX und im BGG formuliert sind, sichtbar zu machen. Wir haben diese Gesetze gemacht und damit den Paradigmawechsel eingeleitet. Wir dürfen uns jedoch nicht dahinter verkriechen. Es ist und bleibt ein Prozess, den zu befördern die Behindertenbeauftragte als ihre Aufgabe ansieht.

Dies vorweggeschickt geht es für uns natürlich darum, die gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Wir müssen sehr genau schauen, welche Vorschriften sich aus heutiger Sicht nicht oder noch nicht bewährt haben und welche Maß¬nahmen notwendig sind, um die gewünschten Erfolge zu erzielen und das notwendige Vertrauen zu schaffen.

Wir haben es mit der begründeten Sorge vieler Betroffener und ihrer Angehörigen zu tun, dass sie mit dem Grundsatz von „ambulant vor stationär“ oder der Einführung des Persönlichen Budgets zum Spielball einer Einsparmaschinerie gemacht werden sollen. Aber klar ist, dass die gesetzlichen Regelungen und auch der politische Wille, der dahinter steht, ein anderer ist. Es ist in erster Linie ein Instrument zur Förderung der Selbstbestimmung!

Aus unserer Sicht muss die Bedarfsgerechtigkeit der Leistungen – sowohl bei „ambulant vor stationär" als auch beim Persönlichen Budget – an erster Stelle stehen. Die Persönlichen Budgets werden Anfang 2008 unabwendbar in Kraft treten. Die Frage ist, ob wir ausreichend darauf vorbereitet sind.

Wer sich die Datenlage und die Erfahrungsberichte aus den meisten Modellregionen anschaut, der wird feststellen, dass hier noch eine Menge Überzeugungsarbeit auf allen Seiten vor uns liegt. Persönliche Budgets können aber einen Lösungsansatz darstellen, wenn es darum geht, immer knapper werdende Finanzmittel für einzelne Leistungen wirksamer und wirtschaftlicher einzusetzen. Noch einmal: Es geht nicht darum, Hilfen zu kürzen oder zu versagen, sondern es geht darum, Leistungen effektiver zu gestalten.

Wie ich bereits deutlich gemacht habe, steht die Behindertenbeauftragte für eine konsequente Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär" und für eine effiziente Leistungserbringung „aus einer Hand". Wir sehen nur darin eine echte Chance für die Betroffenen, sich ihren Platz in der Mitte der Gesellschaft zu erkämpfen und ein selbst bestimmtes Leben zu führen. Wir sehen darin nicht die Chance auf ein gigantisches Sparprogramm. Wenn es uns hilft zu sparen, dann ist dagegen nichts zu sagen. Zuallererst geht es aber darum, jedem die Unterstützung zukommen zu lassen, die er benötigt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Und es geht um Hilfe zur Selbsthilfe in einem durchlässigen System, das jedem nach seinen individuellen Fähigkeiten zu jedem Zeitpunkt eine unbürokratische Hilfe bietet. Wer in einer stationären Einrichtung lebt, muss die Möglichkeit haben, diese zu verlassen. Er muss auch die Möglichkeit haben, wieder zurückzukehren.

Mehr behinderte Menschen als heute sollen die Möglichkeit haben, außerhalb von Werkstätten für behinderte Menschen ihren Lebensunterhalt im allgemeinen Arbeitsmarkt erarbeiten zu können. Bisher sind die Übergangszahlen von Menschen mit Behinderung aus einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den offenen Arbeitsmarkt mehr als gering. Wir müssen deshalb nach Wegen suchen, damit ein behinderter Mensch, der in einer Werkstatt arbeitet, diese Werkstatt verlassen kann, um auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Stellt sich heraus, dass er den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht gewachsen ist, ist die Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als ein misslungener Arbeitsversuch anzusehen. Die Rückkehr in die Werkstatt ist möglich, weil die Werkstattbedürftigkeit wieder gegeben ist. Der Übergang aus den Werkstätten müsste aus meiner Sicht über eine längere Zeit besser und aufeinander abgestimmt begleitet werden, von der Vorbereitung des Wechsels durch die Werkstätten über die Integrationsfachdienste bis zur Selbstständigkeit. Das gilt auch für das Krisenmanagement.

Dabei muss man natürlich auch überlegen, ob all die Jugendlichen, die heute Maßnahmen im Berufsbildungsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen erhalten, nicht durch adäquate Maßnahmen auf die Aufnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereitet werden können. Das zuständige Bundesministerium bereitet derzeit Konzepte vor, um die Koalitionsvereinbarung in dieser Hinsicht umzusetzen. Die internen Überlegungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen, im Übrigen befassen sich auch die Länder mit diesem Problem.

Vor dem Hintergrund der angespannten Arbeitsmarktsituation in Deutschland mag vieles wie ein frommer Wunsch klingen. Das darf uns aber keineswegs daran hindern, die Arbeitsmarktsituation für behinderte Menschen ganz deutlich in den Vordergrund zu stellen. Wir sind daher sehr dafür, alles zu versuchen, die Beschäftigungssituation behinderter Menschen zu verbessern. Sei es durch eine Neuauflage des Programms „Jobs ohne Barrieren", sei es durch eine Neujustierung der Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber oder sei es auf ganz anderen Wegen. Wir sollten prüfen, ob zum Beispiel ein Kombilohnmodell neue Chancen für Menschen mit Behinderungen bieten könnte. Wir haben hier längst nicht alles zu Ende gedacht. Wir sehen gerade in einer großen Koalition die Chance, auch neue unerforschte Wege zu gehen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Behindertenbeauftragte wird sich während ihrer Amtszeit für einen ganzheitlicher Ansatz einsetzen. Man kann es auch so nennen: Integration von Menschen mit Behinderungen von Geburt an bis zum Lebensende.

Wir sind davon überzeugt, dass eine selbst bestimmte Teilhabe am Leben der Gesellschaft gelingen kann, wenn frühzeitig gegen Ausgrenzung angegangen wird. Erfolgreiche Integration muss im Kindergarten beginnen und in der Schule fortgesetzt werden. Ein Kind, das im Alter zwischen drei und 16 Jahren in Sondereinrichtungen betreut und ausgebildet wird, hat von vornherein große Schwierigkeiten, seinen Platz in der Mitte zu finden.

Vielleicht können wir nachvollziehen, dass zum Beispiel Arbeitgeber und zukünftige Kollegen große Schwierigkeiten haben, wenn sie plötzlich mit Behinderung konfrontiert werden, die die meisten niemals kennen gelernt haben. Da prallen plötzlich zwei Lebenswege aufeinander, die mehr als ein Jahrzehnt fein säuberlich getrennt wurden. Wir halten dies im Ansatz für falsch.

Damit ich nicht falsch verstanden werde: Es gibt einen Bedarf an Sonderschulen, genauso wie es einen Bedarf an Werkstätten für Menschen mit Behinderungen gibt. Wir fragen uns jedoch, ob wir uns heute am tatsächlichen Bedarf orientieren oder ob wir einfach zu bequem sind, bestehende Strukturen aufzubrechen und zu verschieben.

Mir geht es darum, dass die gesamte Palette vom Schulbesuch in der wohnortnahen Grundschule „um die Ecke" bis zum Besuch einer Sonderschule – wenn unbedingt notwendig – zur Verfügung stehen und untereinander durchlässig sein muss. Die skandinavischen Länder haben im Rahmen von PISA bewiesen, dass die Orientierung am individuellen Bedarf der richtige Weg ist.

Lassen Sie uns diesen Weg gehen und die Vorteile, die sich dabei auch im Hinblick auf behinderte Kinder ergeben, nutzen. Dieser Punkt gehört auch in den Mittelpunkt der Bildungsdebatte in Deutschland.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, natürlich werden wir auch die Reform der Pflege- und Gesundheitsversicherung kritisch begleiten. Wir sind gerade dabei, Gesprächsrunden dafür einzurichten. Genau wie bei der Arbeitsmarktreform sitzt die große Koalition ja hier faktisch schon längere Zeit an einem Tisch. Es ist vielleicht gar nicht schlecht, dass SPD und CDU/CSU jetzt auch den offiziellen Wählerauftrag dafür haben.

Ich will heute keine Grundsatzrede zur Zukunft der Kranken- und Pflegeversicherung halten. Dazu sind zur Zeit ja nur Wenige berufen. Wofür wir aber sprechen können, sind die besonderen Anforderungen dieser Reformen an die Situation behinderter Menschen. Bei der anstehenden Reform der Pflegeversicherung müssen wir darauf achten, dass die Pflegeversicherung – besser als bisher – die Bedürfnisse behinderter Menschen berücksichtigt. Die Palette der Probleme geht aus unserer Sicht von der Einstufung in Pflegestufen über die falschen Anreize, stationäre Leistungen zu bevorzugen, bis hin zu der Frage, wie selbst bestimmte Arrangements, wie zum Beispiel das Persönliche Budget, besser mit dem System der Pflegeversicherung kompatibel gemacht werden können.

Im Rahmen der Reform des Gesundheitssystems muss sichergestellt werden, dass auch Menschen mit hohen Risiken Zugang zu Versicherungen haben und dass (wie die Koalitionsvereinbarung dies betont) Menschen, die derzeit ohne Versicherung sind, ein faires Angebot bekommen. Der Bereich der Hilfs- und Arzneimittelversor¬gung muss dahingehend geprüft werden, wie mit Härtefällen umgegangen werden soll. Hier liegt aus meiner Sicht eines der größten Probleme für viele behinderte Menschen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, lassen Sie mich, bevor ich zum Schluss komme, in diesem Zusammenhang noch etwas zur Diskussion um die Zukunft des Sozialstaats aus behindertenpolitischer Sicht sagen. Vor einigen Tagen hat die Präsentation einer großen gesellschaftspolitischen Umfrage noch einmal deutlich gemacht, dass der Sozialstaat in diesem Land großen Zuspruch erfährt.

Ich freue mich, dass die Versuche einiger Kräfte in diesem Land, eine neue neoliberale Staatsauffassung zu implementieren, zu scheitern scheinen. Es gibt in Deutschland eine Mehrheit für Solidarität und Gerechtigkeit und das ist gut so!

Dennoch, oder gerade deswegen, dürfen wir uns jedoch einer Debatte um die Zukunft unserer Sozialsysteme nicht verschließen. Wir brauchen diese Debatte, weil die Systeme in großen finanziellen Schwierigkeiten sind. Die Mehrheit verlangt nämlich nicht – so jedenfalls verstehen wir das Ergebnis der Umfrage – ein System, das dauerhaft mit einem Bein in der Insolvenz steht.

Die Mehrheit verlangt ein Sozialsystem, das verantwortlich mit ihrem Geld umgeht, das effizient ist und das darauf ausgerichtet ist, diejenigen zu unterstützen, die Unterstützung tatsächlich brauchen, um ein menschenwürdiges Leben zu führen – bestenfalls eines Tages wieder aus eigener Kraft.

Aus Sicht der Behindertenbeauftragten der Bundesregierung ist damit der Rahmen, in dem sich eine Reform des Gesundheitswesens, aber auch die Reform oder Gestaltung jeder anderen staatlich organisierten Hilfe, klar skizziert. Behinderte Menschen gehören selbstverständlich in die Mitte jeder Sozialreformdiskussion. Sie bilden den Maßstab dafür, ob eine Reform gelungen ist. An ihrer Situation lässt sich ablesen, ob das Sozialsystem funktioniert.

Die Behindertenbeauftragte und ihr Stab werden mit Ihnen gemeinsam dafür arbeiten, dass es funktioniert. Vielen Dank!

Klaus Lachwitz
Justiziar und stellvertretender Geschäftsführer der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V., Marburg/Lahn

Mögliche Reformkonzepte für die Eingliederungshilfe

Die Kommunalen Spitzenverbände und viele Träger der Sozialhilfe beklagen, dass sich die Kosten der Eingliederungshilfe zwischen 1993 und 2004 von 5,7 Milliarden Euro auf 11,5 Milliarden Euro pro Jahr erhöht und damit verdoppelt haben. Die Eingliederungshilfe sei heute die umfangreichste Position unter den Hilfearten der Sozialhilfe: Insgesamt müssten 43 % der gesamten Sozialhilfeaufwendungen für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen aufgebracht werden.

Die genauen Zahlen ergeben sich aus den Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen der FDP zu den „Kosten der Eingliederungshilfe" (BT-Drucks. 16/808 vom 6. März 2005) und zur „Politik für Menschen mit Behinderungen – Vorhaben der Bundesregierung" (BT-Drucks. 16/1059 vom 28. März 2006). Danach beliefen sich die Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe im Jahr 1994 auf 5,79 Milliarden Euro und im Jahr 2004 auf 9,94 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Steigerung im Bereich der Eingliederungshilfe zwischen 1994 und 2004 um 71,7 %.

Der Kostenanstieg ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich die Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfe zwischen 1994 (360.448 Menschen) und 2004 (628.672 Menschen) um 74,4 % erhöht hat.

„Aus Sicht der Bundesregierung ist auch in den kommenden Jahren mit weiteren Ausgabensteigerungen in der Eingliederungshilfe zu rechnen. Sie werden jedoch die Spitzenwerte vergangener Jahre nicht mehr erreichen, weil seit Inkrafttreten des SGB XII zum 1. Januar 2005 die Kosten für Unterkunft und Verpflegung in Einrichtungen der Behindertenhilfe nicht mehr der Eingliederungshilfe zugerechnet werden. Dies führt im Ergebnis zu einer deutlichen Reduzierung der Eingliederungshilfeaufwendungen ab dem Jahr 2005" (BT-Drucks. 16/1059 zu Frage 26).

Der Kostenanstieg sei insbesondere „auf den gesellschaftlichen Wandel, den medizinischen Fortschritt und die demografische Entwicklung zurückzuführen. Im Jahr 1980 seien nur 8,8 % der behinderten Menschen, die Eingliederungshilfe in vollstationären Einrichtungen erhalten, über 50 Jahre und älter gewesen. Im Jahr 2004 habe sich dieser Anteil auf 19,4 % erhöht. Dies verursache erhöhte Kosten, „weil mit höherem Alter der behinderten Menschen der Bedarf an tagesstrukturierenden Leistungen zunehme" (BT-Drucks. 16/808).

Angesichts dieser Entwicklung wird der Ruf der Interessenvertreter der Sozialhilfeträger nach Kostenentlastung im Bereich der Eingliederungshilfe immer lauter. Auch zahlreiche Behindertenverbände und Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind der Auffassung, dass viele Kommunen überfordert sind, wenn sie weiterhin die Hauptverantwortung zur Finanzierung der Eingliederungshilfe übernehmen müssen. Es sei an der Zeit, den Bund „mit ins Boot zu holen", denn die Eingliederung behinderter Menschen in die Gesellschaft sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

In den vergangenen Jahren sind verschiedene Vorschläge unterbreitet worden, die das Ziel verfolgen, die Eingliederungshilfe neuen Entwicklungen anzupassen und die Finanzierungsgrundlagen zu verändern. So hat z.B. die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm 2002 angekündigt, die Eingliederungshilfe in einem eigenen Leistungsgesetz regeln zu wollen. Dabei blieb allerdings offen, ob der Bund die finanzielle Verantwortung für dieses Leistungsgesetz ganz oder teilweise übernehmen sollte.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe hat gefordert, wichtige Aufgabenbereiche der Eingliederungshilfe, wie die vorschulische Erziehung, die schulische Ausbildung und die Teilnahme am Arbeitsleben einschließlich der Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen, in das Kindergarten- bzw. Schulrecht der Bundesländer und in die Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit zu verlagern.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. hat die Einführung eines aus dem Bundeshaushalt steuerfinanzierten monatlichen *Teilhabegeldes* vorgeschlagen, das von Geburt an den behinderten Menschen oder den Menschen, deren Behinderung vor dem 27. Lebensjahr eingetreten ist, gewährt wird. Es soll zur eigenständigen Verwendung für Teilhabebedarfe der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII i.V.m. dem SGB IX zur Verfügung stehen. Der Leistungsumfang soll in Anlehnung an die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz erfolgen und 553 Euro pro Monat betragen. Die Finanzierung der Leistung könne – so die Empfehlung des Deutschen Vereins – aus dem Wegfall des Kindergeldes für behinderte Menschen nach Vollendung des 27. Lebensjahres und aus frei werdenden Mitteln des Gesetzes über die Versorgung der Opfer des Krieges erfolgen. Die Entlastungswirkung für die Träger der Sozialhilfe wird vom Deutschen Verein auf etwa 1,38 Milliarden Euro beziffert. Dies entspreche etwa 13 % der gesamten jährlichen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort vom 28. März 2006 gegenüber der FDP betont (BT-Drucks. 16/1059 zu Frage 28), sie werde Forderungen nach einer Umfinanzierung der Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu Lasten des Bundes nicht unterstützen. Andererseits hat sie anerkannt, dass sie „die Verwirklichung einer umfassenden Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft als eine *gesamtgesellschaftliche* Aufgabe ansieht, an der Sozialleistungsträger und andere Träger öffentlicher Aufgaben auf allen Ebenen in ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit beteiligt sind" (BT-Drucks. 16/808). Sie stellt dazu jedoch fest, dass sie der ihr obliegenden Verantwortung nachkomme, in dem sie beispielsweise die Rentenversicherungsbeiträge für die Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen übernehme.

Im Übrigen hat die Bundesregierung in der gleichen Antwort ausgeführt, sie strebe im Rahmen der Föderalismusreform keine eingliederungshilfespezifischen Neuregelungen in Zuständigkeits- und Finanzierungsfragen an. Aus ihrer Sicht habe sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Eingliederungshilfe bewährt. Eine Regionalisierung ohne *bundeseinheitliche Sozialstandards* ließe erhebliche Nachteile für hiervon betroffene behinderte Menschen befürchten. Mittel- und langfristig wäre in Anbetracht zu erwartender unterschiedlicher Prioritätensetzung in den Ländern die *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für behinderte Menschen* in Deutschland nicht mehr gewährleistet.

Diese Äußerungen und Festlegungen der Bundesregierung erlauben folgendes Resümee: Solange die Große Koalition besteht, kann weder mit der Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes noch mit der Überführung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in ein eigenes Leistungsgesetz *(„Bundesteilhabegesetz")* gerechnet werden.

Dem entspricht es, dass die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 angekündigt haben, die Eingliederungshilfe *innerhalb des bestehenden Systems*, d.h. im Rahmen des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch (SGB XII – Sozialhilfe), weiterentwickeln zu wollen. Dabei sollen folgende Grundsätze im Vordergrund gesetzgeberischer Maßnahmen stehen:

- die Stärkung des Grundsatzes „ambulant vor stationär";
- die Verzahnung ambulanter und stationärer Dienste;
- die Leistungserbringung aus einer Hand;
- die Umsetzung der Einführung des Persönlichen Budgets.

In ihrer Antwort zur Kleinen Anfrage der FDP zur Politik für Menschen mit Behinderung (BT-Drucks. 16/1059) hat die Bundesregierung zu der im Koalitionsvertrag angekündigten „Weiterentwicklung der Leistungsstrukturen in der Eingliederungshilfe" erklärt, hinter diesem Vorhaben stehe vor allem das Bestreben,

- behinderten Menschen im Bedarfsfall die Hilfe zu leisten, die erforderlich ist, um ihnen so lange wie möglich den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit und im vertrauten sozialen Umfeld zu ermöglichen, und
- die Rahmenbedingungen für eine möglichst eigenverantwortliche und selbstbestimmte Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft weiter zu verbessern.

Sollte die Regierungskoalition im Verlauf der Legislaturperiode die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 ff. SGB XII) nach Maßgabe der Koalitionsvereinbarung novellieren wollen, kann sie dies nur mit Zustimmung des Bundesrates. Zwar ist es ein wesentliches Ziel der Föderalismusreform, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erheblich zu reduzieren; doch gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG i.d.F. des am 30. Juni 2006 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (vgl. BT-Drucks. 16/813 vom 7. März 2006) bedürfen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates, „wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen".

Im Gegensatz zum Bund sind fast alle Bundesländer kraft ihrer Landesverfassungen an das *Konnexitätsprinzip* gebunden, d.h. sie müssen die Kommunen finanziell entlasten, wenn sie ihnen Aufgaben übertragen. Hält der Bund daran fest, dass die Sozialhilfe weiterhin von den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe und damit letztlich von den Gemeinden und Gemeindeverbänden ausgeführt werden soll (vgl. § 97 SGB XII), so müssen die Bundesländer, die das SGB XII als eigene Angelegenheit ausführen, im Rahmen ihrer Landesausführungsgesetze zur Sozialhilfe sicherstellen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände neue Aufgaben, die ihnen im Zuge der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe übertragen werden, auch finanzieren können.

Dies wird zwangsläufig dazu führen, dass der Bund um die Zustimmung des Bundesrates zu einem SGB XII-Änderungsgesetz ringen muss. Dies auch deshalb, weil er nach dem In-Kraft-Treten der Föderalismusreform den Gemeinden und Gemeindeverbänden per Bundesgesetz keine Aufgaben mehr übertragen darf (Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG n.F.) und deshalb darauf angewiesen ist, dass die Bundesländer die Aufgabenübertragung an die örtlichen bzw. überörtlichen Sozialhilfeträger vornehmen und sicherstellen.

Es ist deshalb noch völlig offen, wie ein SGB XII-Änderungsgesetz aussehen könnte, mit dem die in der Koalitionsvereinbarung angekündigten Grundsätze zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe verwirklicht werden sollen.

Die Interessenvertreter und Selbsthilfegruppen behinderter Menschen interpretieren die Koalitionsvereinbarung als Fortführung des mit dem Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch (SGB IX) begonnenen Paradigmawechsels in der Behindertenhilfe. Ziel einer Reform der Eingliederungshilfe muss es insbesondere sein, die Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen und ihre Teilhabemöglichkeiten am Leben der Gesellschaft zu stärken.

Darauf wird sich auch die Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung konzentrieren, die eine eigene Projektgruppe zur „Zukunft der Eingliederungshilfe" eingesetzt hat.

Ottmar Miles-Paul
Redakteur der kobinet-Nachrichten und Selbstbestimmt Leben und Referent der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL)

Der Paradigmawechsel muss im Alltag ankommen

Ich freue mich, dass Sie mit dieser Veranstaltung auf dem Deutschen Fürsorgetag einen Rahmen schaffen, um über den Paradigmawechsel in der Behindertenpolitik und -arbeit zu diskutieren und die Entwicklung im Bereich der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen kritisch zu beleuchten. Mir kommt dabei die Rolle zu, aus Sicht der Selbsthilfegruppen diesen Paradigmawechsel und die Entwicklung im Bereich der Persönlichen Budgets zu beleuchten. Dabei greife ich zum einen auf meine Erfahrungen als Mensch mit einer Sehbehinderung und auf mein Wirken in der Selbstbestimmt Leben-Bewegung behinderter Menschen in den letzten 20 Jahren zurück.

Unter dem Motto „Teilhabe verwirklichen, Gleichstellung durchsetzen und Selbstbestimmung ermöglichen“ wurde während des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderung im Jahre 2003 für ein Paradigmawechsel in der Behindertenarbeit und -politik auf breiter Basis geworben. Heute, gut drei Jahre danach, lässt sich aus Sicht vieler Selbsthilfeverbände bestätigen, dass eine Reihe von Prozessen zur Erreichung dieser Ziele in Gang gesetzt wurden. Vieles gibt es jedoch noch zu tun.

- Das Sozialgesetzbuch IX bietet in vielen Bereichen einen guten Rahmen, um die Selbstbestimmung behinderter Menschen zu verbessern. Die Stärkung der Wunsch- und Wahlrechte und die Verankerung der Persönlichen Budgets sind beispielsweise Wege in die richtige Richtung, die aber nur langsam greifen.
- Das Behindertengleichstellungsgesetz hat einen Rahmen geboten, um die Barrierefreiheit in einigen Bereichen zu verbessern, und hat als Vorbild für viele Landesgleichstellungsgesetze gedient. Das längst überfällige Antidiskriminierungsgesetz steht kurz vor der Verabschiedung und muss ein Gesetz mit Biss werden.
- Die Beteiligung behinderter Menschen an Entscheidungsprozessen und die Möglichkeiten der Patientenvertretung haben sich verbessert. Sie sind jedoch noch weit vom Idealzustand entfernt.

Eine Vielzahl von Herausforderungen liegt jedoch noch vor uns:

- Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht meist nur auf dem Papier. In der Realität steigen die Zahlen derjenigen behinderten Menschen, die in Heimen leben und in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten, stetig an. Alternative Wohn- und Beschäftigungsformen kommen nur langsam und mühsam voran. Ein Moratorium für den Bau neuer Heimplätze, ein gezielter Abbau stationärer Plätze, einhergehend mit dem Ausbau von ambulanten Unterstützungssystemen auf breiter Basis, sind längst überfällig. Hier können wir viel von anderen Ländern lernen.
- Für das Modell des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets muss verstärkt geworben und die hindernden Strukturen von Seiten der Leistungsträger und Leistungsanbieter gezielt abgebaut werden. Das Know-how der Betroffenen, die zum Beispiel im Rahmen des Arbeitgebermodells ihre Hilfen schon seit vielen Jahren selbst organisieren und abrechnen, muss dabei dringend genutzt werden. Die Bedarfsdeckung muss dabei selbstverständlich sein.
- Die Gleichstellungsbestimmungen müssen in sämtliche Bereiche dringen und konsequent umgesetzt und weiterentwickelt werden. Denn eine für alle möglichst barrierefreie Umwelt ist als Rahmen für die gleichberechtigte Teilhabe behinderter und älterer Menschen unerlässlich.

Doch lassen Sie mich nach diesem generellen Überblick etwas detaillierter in die Thematik der Persönlichen Budgets einsteigen, denn dieses Thema ist derzeit nicht nur hoch aktuell, sondern meines Erachtens auch ein wichtiger Schlüssel für mehr Selbstbestimmung und für die Stärkung des Rechts auf ein Leben behinderter Menschen in der Gemeinde mit einer adäquaten Unterstützung. Dabei möchte ich gar nicht in die Details der verschiedenen Budgets einsteigen, die es mittlerweile in Deutschland gibt. Denn diese reichen mittlerweile vom personenbezogenen Pflegebudget über das integrierte personenbezogene Pflegebudget, das reguläre Persönliche Budget, das schon seit 1. Juli 2004 flächendeckend in Rheinland-Pfalz eingesetzt wird, bis zum neuesten Persönlichen Budget für Arbeit. Dies ist also eine hoch komplexe Angelegenheit, die noch durch einzelne Modellversuche verkompliziert wird, die ich für Sie gerne anhand eines hoffentlich für Sie nachvollziehbaren Beispiels aus Ihrem Alltag verdeutlichen möchte.

Stellen Sie sich also bitte einmal vor, Ihr Arbeitgeber käme plötzlich auf die grandiose Idee, aus unserem hoch differenzierten und von Vielen so gelobten Sozialsystem zu lernen und davon einiges auf Ihren Betrieb zu übertragen und einige Veränderungen in Ihrer Gehaltsauszahlung vorzunehmen. Anstatt Ihnen wie bisher ein pauschales „Gesamtbudget“ für Ihre Arbeitsleistung auszuzahlen, gliedert dieser die Leistung nun nach verschiedenen Bereichen auf. Dies ermögliche eine viel gezieltere Förderung seiner Arbeitnehmer/-innen, meint er. Sie bekommen fortan statt der pauschalen Gehaltszahlung auf Ihr Konto Geld aus verschiedenen Abrechnungsabteilungen des Betriebes: Geld für die Miete aus der Wohngeldabteilung, Geld für das Essen aus der Ernährungsabteilung, Geld für Freizeitaktivitäten aus der Erholungsabteilung, Geld für Reisen aus der Urlaubsabteilung und Geld für Ihre Angehörigen aus der Familienabteilung des Betriebes. Schließlich gibt es noch eine Abteilung für Weiterbildung und eine Abteilung, die sich um Ihre Fitness sorgt und Ihnen den Betrag für Ihre körperliche Ertüchtigung zuweist. „Na gut“, werden jetzt einige von Ihnen sagen, „wenn ich am Ende des Monats das gleiche Geld wie bisher auf mein Konto bekomme, soll's mir egal sein, wie die das aufgliedern und verwalten.“

Das geht auch eine Weile gut, dann beginnen sich die Regeln langsam aber sicher zu ändern, weil die einzelnen Abteilungen eigene Ideen entwickeln, was „gut für Sie“ ist und was finanziell machbar ist. Sie müssen plötzlich Anträge für bestimmte Leistungen, wie zum Beispiel für den Besuch des Fitnesszentrums oder für eine höhere Miete, stellen. Ein pfiffiger Manager der Abteilung für Ernährung kommt zu dem Schluss, dass viele der Mitarbeiter/-innen zu füllig sind und beschließt, den Gehaltsbetrag für das Essen, weil eh zu viel gefuttert wird, zu kürzen – auf besonderen Antrag können Sie jedoch Zuschüsse für eine gesunde Ernährung beantragen. Ihr Leben wird also schwieriger, denn anstatt wie bisher mit einem Vertreter des Arbeitgebers über das Gehalt zu verhandeln, dürfen Sie sich jetzt mit phasenweise bis zu sieben verschiedenen Abteilungen herumschlagen – und damit nicht genug, es gibt auch eine Reihe von Überschneidungen, wenn Sie beispielsweise mit dem Freizeitbudget Essen gehen wollen.

„Schwierig, schwierig sagen sich immer mehr Arbeitnehmer/-innen und fangen langsam aber sicher zu rebellieren an. Doch so einfach wie es war, das differenzierte Abrechnungssystem zu etablieren, so schwierig ist es jetzt, dieses wieder zu überwinden. Viele Beschäftigte hängen an ihren Jobs und Zuständigkeitsbereichen. Dazu kommt noch, dass viele Abteilungen mit den anderen Abteilungen kaum etwas zu tun haben und deren Abrechnungssysteme zum Teil ganz anders sind.

Spätestens jetzt können Sie sich vielleicht vorstellen, wie es für viele behinderte Menschen sein kann, wenn sie sich ihre verschiedenen Leistungen bei unterschiedlichen Kostenträgern organisieren müssen. Der eine ist für die Assistenz zu Hause zuständig, der andere für die Assistenz an der Arbeit, der dritte Kostenträger ist für die Leistungen nach Hartz IV und der vierte für die Hilfsmittel zuständig etc. So wie Sie jetzt vielleicht zu dem Schluss gekommen sind, jegliche Reform Ihres Arbeitgebers in Richtung Aufsplittung Ihres Persönlichen Budgets in Form eines pauschalen Gehaltes konsequent entgegenzuwirken, genauso wichtig ist es, dass wir gemeinsam dafür streiten, dass behinderte Menschen auch endlich ihre Leistungen aus einer Hand bekommen und über diese möglichst frei verfügen können. Denn dann hätten sie ein trägerübergreifendes Persönliches Budget, das dann hoffentlich auch bedarfsdeckend ist, was ich auch für Ihr Gehalt hoffe.

Wenn wir heute also über trägerübergreifende Persönliche Budgets diskutieren, geht es u.a. darum, behinderten Menschen das Leben leichter zu machen und ihre Wunsch- und Wahlrechte zu stärken, wie sie die für sie bereitgestellten Hilfen organisieren wollen. Dass dies sehr gut funktionieren kann, beweisen die geschätzten 1.500-2.000 behinderten Arbeitgeber/-innen, die ihre Hilfen zum Teil schon seit über 20 Jahren selbst organisieren, wohl am besten. Denn immer mehr behinderte Menschen entscheiden sich für dieses Modell der Organisation ihrer Assistenz, auch wenn dies zum Teil noch schwierig durchzusetzen ist.

Wenn wir über Persönliche Budgets reden, sind für uns von der Selbstbestimmt Leben-Bewegung folgende Aspekte besonders wichtig:

- Wir brauchen dringend eine adäquate und finanzierte Budgetberatung und -unterstützung, damit gerade auch Menschen, die lange Zeit in „Behindertenheimen“ oder bei ihren Eltern gelebt haben oder einen höheren Unterstützungsbedarf haben, diese Form der Leistungserbringung gleichberechtigt mit der nötigen Unterstützung nutzen können.
- Ambulante Angebote müssen dringend auf breiter Basis angeschoben und gefördert werden, um echte Alternativen zu einem Leben in Behinderteneinrichtungen und für ein Leben in der Gemeinde zu schaffen. Viel zu oft ist es in Deutschland noch wesentlich leichter, ein so genanntes „Heim“ aufzubauen statt ambulante Unterstützungsdienste für behinderte Menschen zu entwickeln und zu unterhalten. Das Recht behinderter Menschen auf ein Leben in der Gemeinde mit einer bedarfsgerechten Unterstützung muss zur obersten Maxime unserer Systeme werden, denn keiner von uns hier würde heute wohl freiwillig in ein so genanntes „Heim“ ziehen, und wenn dem so ist, lassen Sie mich wissen, mit wem Sie Ihr zukünftiges Zimmer teilen wollen. Denn über 50 % der Menschen, die in „Heimen“ leben müssen, müssen ihr Zimmer mit einer Person teilen, die sie in der Regel nicht selbst ausgewählt haben.
- Auch in Regionen, die noch nicht Modellregionen sind, müssen Persönliche Budgets ermöglicht werden, denn dies ist vom Gesetzgeber nicht ausgeschlossen und kommt ohnehin bald.
- Um dem Persönlichen Budget auf breiter Ebene zum Durchbruch zu verhelfen, bedarf es besserer und gut verständlicher Informationen für die unterschiedlichsten Gruppen in verständlicher Sprache: für behinderte Menschen, ihre Angehörigen genauso wie für die Verwaltung und die Leistungserbringer. Das Forum selbstbestimmter Assistenz behinderter Menschen arbeitet derzeit an einem Handbuch zu Persönlichen Budgets, das kurz vor der Veröffentlichung steht.
- Wir brauchen mehr Flexibilität und Bereitschaft der Leistungsträger für die Nutzung Persönlicher Budgets. Es kommt immer wieder vor, dass diejenigen, die gerne ein Budget nutzen wollen, eher davon abgehalten werden, und andere, die dies nicht wollen, zuweilen zur Nutzung von Budgets gedrängt werden.
- Wohl am wichtigsten ist jedoch, dass Persönliche Budgets nicht zu einem Sparmodell verkommen dürfen. Persönliche Budgets sind lediglich ein anderes Finanzierungsmodell für Leistungen und bedeuten weder mehr noch weniger Leistungen als bisher. Wir legen großen Wert darauf, dass die Persönlichen Budgets bedarfsdeckend sein müssen und die Selbstbestimmung behinderter Menschen stärken.

Viele behinderte Menschen sind dazu bereit, mehr Eigenverantwortung durch den Einsatz von Persönlichen Budgets zu übernehmen, um mehr Einfluss auf die Ausgestaltung ihrer Hilfen zu bekommen. Wenn wir es mit dem immer wieder proklamierten, aber in der Praxis leider immer noch in vielen Bereichen recht unterentwickelten Grundsatz „ambulant vor stationär“ wirklich ernst meinen, ist der konsequente Einsatz Persönlicher Budgets ein wichtiges Instrument, das wir im Sinne einer besseren Lebensqualität für behinderte Menschen konsequent nutzen und ausbauen sollten.

Martina Hoffmann-Badache
Landesrätin für Soziales und Integration, Landschaftsverband Rheinland (LVR)

Anreiz-Konzepte zur Umsetzung des Zieles ambulant vor stationär sowie weitere in diesem Zusammenhang erforderliche Steuerungskonzepte

1. Rahmenzielvereinbarung zwischen den Landschaftsverbänden und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Gesichtspunkten

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen und die Landschaftsverbände haben sich nach intensiven Verhandlungen auf eine Rahmenzielvereinbarung mit folgenden Schwerpunkten geeinigt:

1.1 Bis zum 31. Dezember 2008 sollen in Nordrhein-Westfalen ca. 9 % der heute in stationären Wohnformen betreuten behinderten Menschen in das ambulant betreute Wohnen wechseln.

Hierdurch wird der wegen der demografischen Entwicklung ansonsten unumgängliche Fallzahlzugang im stationären Bereich von insgesamt 1.500 Menschen in den Jahren 2006, 2007 und 2008 vermieden und gleichzeitig sollen 2.000 stationäre Plätze bis Ende 2008 abgebaut werden können.

1.2 Die bisher starren Übergänge zwischen stationären und ambulanten Wohnformen sollen zu Gunsten einer Flexibilisierung verändert werden.

1.3 Die Rahmenbedingungen der ambulanten Eingliederungshilfe zum selbstständigen Wohnen („betreutes Wohnen") werden verbessert und flexibilisiert.

Zur Realisierung möglichst vieler Wechsel von stationären zu ambulanten Maßnahmen ist sicherzustellen, dass die Rahmenbedingungen der ambulanten Leistungen der Eingliederungshilfe zum selbstständigen Wohnen („betreutes Wohnen") effizient, effektiv und bedarfsgerecht gestaltet werden können.

Die bisherigen Erfahrungen mit den Vereinbarungsinhalten haben gezeigt, dass sich die grundsätzlichen Regelungen der Empfehlungsvereinbarung bewährt haben. Nach gemeinsamer Erkenntnis der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der beiden Landschaftsverbände sind jedoch folgende Regelungsinhalte im Rahmen der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe durch praktikablere Regelungen zu ersetzen:

1.3.1 Umfang der Beschäftigung „sonstiger Kräfte"

Der Anteil „sonstiger Kräfte" an den vom Leistungserbringer beschäftigten Betreuungskräften darf 30 % nicht übersteigen. Dies ist von den Leistungsanbietern einmal jährlich rechtsverbindlich zu bestätigen. Die bisherige Regelung, nach der maximal 30 % der Fachleistungsstunden für die einzelnen Leistungsberechtigten durch „sonstige Kräfte" erbracht werden dürfen, wird aufgegeben, weil der hiermit bedingte Dokumentationsaufwand unverhältnismäßig ist. Es verbleibt bei der „Fallverantwortung" der Fachkräfte für die Steuerung. Werden Personen zum überwiegenden Teil durch „sonstige Kräfte" betreut, ist dies in den turnusmäßigen Berichten zu erwähnen und zu begründen.

1.3.2 Quittierungsintervalle

Die direkten Betreuungsleistungen sind durch die betreute Person unter Berücksichtigung der Behinderung des Betroffenen möglichst zeitnah, spätestens nach Ablauf eines Monats zu quittieren. Die Vorgabe einer Quittierung innerhalb einer Woche wird aufgegeben, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

1.3.3 Berücksichtigung mittelbarer, klientenbezogener Leistungen im Umfang von zehn Minuten je Fachleistungsstunde (= 16,6 %)

Die zu quittierende Fachleistungsstunde bestand bisher ausschließlich aus 60 Minuten unmittelbarer („face to face" beziehungsweise „ear to ear") Betreuungsleistung. Im Preis von 47,50 € für die jeweilige Fachleistungsstunde waren alle sonstigen Leistungen enthalten. Ab dem 1. Juli 2006 wird sich die Fachleistungsstunde aus 50 Minuten direkter Betreuungsleistung und zehn Minuten mittelbarer, klientenbezogener Leistungen zusammensetzen. Die Vergütungshöhe bleibt davon unberührt.

Mittelbare, klientenbezogene Leistungen im Sinne des § 1 Abs. 4 a LPV sind insbesondere:

- Mitarbeit an den Hilfeplankonferenzen / am Clearingstellenverfahren,
- Gespräche im sozialen Umfeld der betreuten Person,
- Organisation des Hilfefeldes und der Hilfeplanung,
- Kooperationskontakte mit gesetzlichen Betreuerinnen und Betreuern und sonstigen Bezugspersonen,
- Vor- und Nachbereitung von Gruppenangeboten,
- Telefonate und Schriftverkehr bezüglich der Alltagsangelegenheiten der betreuten Person,
- Einzelfalldokumentation / Dokumentation des Betreuungsprozesses,
- Ausfallzeiten bzw. von der betreuten Person nicht wahrgenommene Termine,
- einzelfallbezogene Tätigkeiten im Vorfeld einer Betreuung und im Rahmen einer Nachbetreuung,
- Abschlussbericht.

1.3.4 Aufgabe der Regelungen zur Abrechnung von Gruppenangeboten und Kooperationskontakten

Die bisherige Anrechnung von Gruppenzuschlägen und Kooperationskontakten hat zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei den Leistungsanbietern geführt und war nicht zuletzt deshalb wenig praktikabel. Die entsprechenden Regelungen werden deshalb ab dem 1. Juli 2006 aufgegeben. Gruppenangebote werden also ab 1. Juli 2006 im Verhältnis Zeitdauer : Teilnehmerzahl abgerechnet.

1.4 Entwicklung der stationären Leistungsentgelte

Bis zum Ende des Jahres 2008 werden die Vergütungen für die stationäre und die ambulante Eingliederungshilfe im Bereich Wohnen grundsätzlich „eingefroren".

Diejenigen Einrichtungen, die sich an der „Ambulantisierung" und am Platzabbau beteiligen, erhalten in den Jahren 2007 und 2008 eine erfolgsabhängige Sonderzahlung in Höhe einer einprozentigen Steigerung der derzeitigen Entgelte als Anreiz sowie Ausgleiche für mögliche strukturelle Veränderungen. Voraussetzung hierfür ist der Abschluss einer konkreten Zielvereinbarung mit dem Landschaftsverband, die eine Platzreduzierung und eine Verringerung des derzeitigen Budgets vorsehen muss.

1.5 Der Landschaftsverband Rheinland zahlt für jeden abgebauten Platz eine zeitlich gestaffelte Prämie.

Neben der oben genannten Entwicklung der Leistungsentgelte gibt es als weiteren Anreiz zum Platzabbau im Rheinland eine Prämie je abgebautem Platz. Kommt eine Zielvereinbarung mit einem Wohnheimträger bis zum 31. Oktober 2006 zustande auf Basis eines bis zum 31. Juli 2006 konkretisierten Antrags, erfolgt eine Zahlung je abgebautem Platz in Höhe von 15.000 €. Bei Zielvereinbarungen, die nach dem 31. Oktober 2006 zustande kommen, erfolgt eine Zahlung in Höhe von 10.000 € je abgebautem Platz. Damit auch für Menschen mit einem vergleichsweise hohen Hilfebedarf ambulante Betreuungsformen realisiert werden können, besteht im Sinne einer „Öffnungsklausel" die Möglichkeit, im Rahmen besonders begründeter Ausnahmefälle eine Prämie in Höhe von 12.500 € zu zahlen.

1.6 Übergangsbudget als Gegenstand der NRW-Rahmenzielvereinbarung

Die Rahmenzielvereinbarung zwischen den Landschaftsverbänden und der Freien Wohlfahrtspflege sieht als Alternative zu der soeben beschriebenen Prämie die Möglichkeit so genannter „Übergangsbudgets" vor. Das „Ambulante Übergangsbudget" wird gebildet, indem auf der einen Seite das bisherige Leistungsentgelt um in der Regel 10 % gekürzt wird. Gleichzeitig wird der Assistenzbedarf des behinderten Menschen in einer individuellen Anzahl von Fachleistungsstunden abgebildet. Die Differenz zwischen diesen Fachleistungsstunden (= a x 47,50 €) und dem gekürzten Leistungsentgelt ist das Übergangsbudget. Der Status der Leistung wechselt mit der Budgetvereinbarung von stationär zu ambulant. Das „stationäre Übergangsbudget" wird gebildet, indem das bisherige Leistungsentgelt um in der Regel 10 % gekürzt wird und für die weitere Betreuung dem Leistungsanbieter zur Verfügung gestellt wird. Der Status der Leistung bleibt stationär, Zielgruppe sind Menschen mit Behinderung, bei denen perspektivisch die Möglichkeit einer ambulanten Betreuung gesehen wird.

1.7 Darüber hinaus gibt es im Rheinland weitere Anreize für ambulant betreute Menschen mit Behinderungen.

Zum einen ist dies die auf 2.000 € erhöhte Startbeihilfe für Menschen, die aus einem Wohnheim ausziehen, und zum anderen die Freizeitpauschale in Höhe von 35 € monatlich, die im ersten Jahr der ambulanten Betreuung geleistet wird.

Wesentliche Handlungsfelder für den Vereinbarungszeitraum sind:

- Umsteuerung ambulant vor stationär,
- Senkung der durchschnittlichen Fallkosten über den gesamten Bereich des Wohnens (ambulant und stationär) für behinderte Menschen

Entsprechend werden zwei wesentliche Ziele verfolgt:

- Personenbezogene passgenaue Hilfen zu entwickeln,
- die Fallkostenentwicklung durch Ambulantisierung und Platzabbau in diesem Sinne zu steuern.

1.8 Bewertung

Mit dieser Vereinbarung gelingt es, dass Leistungsträger und Leistungsanbieter gemeinsam sich zum Paradigmawechsel ambulant vor stationär – also weg vom stationären Schwerpunkt der Hilfeerbringung im Bereich Wohnen hin zur Schwerpunktbildung bei den ambulanten Hilfen und somit zur Förderung des selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderung – bekennen.

Mit dieser Vereinbarung wollen beide Seiten gemeinsam finanzielle Einsparungen bei den „durchschnittlichen Kosten pro Fall" für Leistungen zum Wohnen erzielen. Gelingt dies, so ist eine solche Vereinbarung eine echte Alternative zur immer wieder diskutierten gesetzlichen Notbremse der einseitigen Kürzung von Leistungsentgelten durch die Leistungsträger.

1.8.1 Aufgaben und Ziele der Neuorientierung aus der Sicht des LVR

Der Leitgedanke für die Neuorientierung aus der Sicht des LVR heißt: „Qualität sichern bzw. steigern und gleichzeitig Kosten steuern". Die Aufgaben bzw. Ziele der Neuorientierung sind:

- Realisierung des Grundsatzes „ambulant vor stationär",
- individuelle Hilfen aus einer Hand, finanziert von LVR/ LWL,
- Flexibilisierung der Hilfen entsprechend dem individuellen Bedarf
- Individuelle Hilfeplanung,
- Regionalplanung zum Ausbau ambulanter Angebote vor Ort.

1.8.2 Ziele des LVR zur Steuerung der strukturellen Entwicklung

Die Ziele des LVR zur Steuerung der strukturellen Entwicklung sind:

- keine neuen Heime,
- Reduzierung der Wohnheimplätze zu Gunsten ambulanter Alternativen,
- Struktur- und Qualitätskontrolle in den Heimen,
- Flexibilisierung der Übergänge zwischen ambulant und stationär.

2. Neue Formen der Steuerung

Zur Umsetzung der Rahmenzielvereinbarung werden in NRW neue Formen der Steuerung durch die Leistungsträger entwickelt. Diese werden am Beispiel des Rheinlandes vorgestellt:

2.1 Hilfen aus einer Hand

Alle Eingliederungshilfeleistungen zum Wohnen werden aus der Hand eines Leistungsträgers gewährt, nämlich auf überörtlicher, kommunal gesteuerter Ebene (in NRW die beiden Landschaftsverbände; diese Regelung gilt befristet bis zum Jahre 2010).

2.2 Steuerungsinstrumente

Die Steuerungsinstrumente der Wahl sind:

- Fallmanagement beim Leistungsträger,
- individuelle Hilfeplanung,
- Hilfeplankonferenzen,
- Regionalkonferenzen,
- Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsangebote,
- Wohnverbund,
- System der Fachleistungsstunde für ambulante Leistungen zum Wohnen.

2.2.1 Individuelle Hilfeplanung

- verbindlich für jeden neuen Leistungsantrag für Hilfen zum Wohnen und alle Folgeanträge,
- Feststellung des individuellen Hilfebedarfs, unabhängig von der Art der Behinderung,
- der behinderte Mensch im Mittelpunkt: Anpassung der Angebote an den Bedarf und nicht umgekehrt,
- transparente Beziehungen zwischen den Beteiligten.

2.2.2 Fallmanagement beim LVR

- LVR-Experten/-innen für „Wohnen, Arbeit und Freizeit“,
- Durchführung der Hilfeplanung,
- Vertretung des LVR in Hilfeplankonferenzen und Fachausschüssen der WfbM,
- Durchführung der sozialräumlich denkenden Sozialplanung,
- Ansprechpartner/-in für die Leistungsanbieter,
- zuständig für Qualitätskontrollen.

2.2.3 Hilfeplankonferenz

- Steuerung vor Ort,
- Einbeziehung aller Beteiligten,
- Antragsprüfung auf Plausibilität, Erörterung und Entscheidung,
- Stärkung der regionalen Verantwortung,
- Verkürzung der Entscheidungswege,
- rheinlandweit einheitliche Kriterien.

2.2.4 Fachleistungsstundensystem für ambulante Eingliederungshilfen zum Wohnen

- individuell steuerbares Jahresbudget auf der Basis des Hilfeplans,
- Quittierung der Leistungen durch die Leistungsberechtigten,
- rheinlandweit pauschaler Festbetrag von 47,50 € pro Fachleistungsstunde,
- überprüfbare Qualitätsstandards.

2.2.5 Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsangebote für Menschen mit geistiger Behinderung (KoKoBe)

- Trägerschaft im Verbund,
- Zielvereinbarungen mit dem LVR,
- rheinlandweit: Vernetzung der Angebote vor Ort,
- niedrigschwelliger Zugang,
- Hilfeplanung,
- Beratung über Alternativen zum Wohnheim,
- Freizeitangebote.

2.2.6 Medizinisch-psychosozialer Fachdienst

- Implementierung des Hilfeplanverfahrens,
- Struktur- und Qualitätskontrollen vor Ort,
- fachliche Gutachten für Einzelfallentscheidungen,
- Gewährleistung eigener Fachlichkeit beim Kostenträger,
- Fortbildung für alle Prozessbeteiligten.

2.2.7 Regionalkonferenzen

- regelmäßige Zusammenkunft aller vor Ort Beteiligten:
  - Leistungsanbieter und ihre Verbände
  - Kommune (Sozial- und Gesundheitsamt)
  - Selbsthilfeverbände
  - LVR
- Konkretisierung des Grundsatzes „ambulant vor stationär" in der Region,
- Abschluss von regionalen Zielvereinbarungen im gesamten LVR-Gebiet.

3. Hilfeplankonferenzen (HPK)

Der aktuelle Stand der Entwicklung der Hilfeplankonferenzen, die Chancen, die darin liegen, und welche Probleme sich vor Ort immer wieder zeigen, werden nachfolgend vertiefend vorgestellt.

Der LVR hat sich in fünf Modellregionen im Rheinland (Wuppertal, Köln-Mülheim, Kreis Mettmann, Kreis Heinsberg, Solingen) an dem Projekt der Aktion psychisch Kranke zur „Implementation eines personenzentrierten Ansatzes" beteiligt und hierbei die Erkenntnis gewonnen, dass HPK sinnvolle Gremien sind, um in einer personenzentrierten und kooperativen Arbeitsweise die fachliche Plausibilität und regionale Realisierbarkeit von beantragten Hilfen zu überprüfen.

Im Grundsatzpapier vom Dezember 2004, welches mit den kommunalen Partnern und der Wohlfahrtspflege intensiv beraten worden war, wird die Erwartung an die HPK deutlich formuliert: Fachleute aus LVR, aus dem örtlichen Sozial- und Gesundheitsamt sowie den Leistungsanbietern der Region beraten möglichst mit dem Menschen mit Behinderung gemeinsam über die Möglichkeiten, die für ihn erforderlichen Hilfen am Wohnort in der für ihn erforderlichen Qualität und Quantität zu erhalten; Ergebnis der Beratung ist eine fachliche Stellungnahme, die dem Leistungsträger LVR als Grundlage seiner Entscheidung dient.

Entscheidungswege werden verkürzt, fachliche Expertisen aus der Region gehen in die Entscheidung ein, bestehende Versorgungslücken werden erkennbar, nicht immer nur kostenintensive fachliche Dienstleistungen, sondern Hilfen im Wohnumfeld des Leistungsberechtigten geraten ins Blickfeld – das sind die Chancen der HPK.

Seit März 2005 begleitet eine Expertengruppe aus kommunalen Spitzenverbänden, Wohlfahrtsverbänden und LVR den Aufbauprozess der HPK, der nach und nach in allen Mitgliedskörperschaften dazu geführt hat, dass zumindest je eine HPK für die Zielgruppen der psychisch und Suchtkranken bzw. der geistig und körperlich behinderten Menschen ihre Arbeit aufgenommen hat.

Die ursprüngliche Planungsgröße von einer HPK pro 150.000 Einwohnern hätte die Gründung von insgesamt 64 HPK für jede Zielgruppe bedeutet. Aktuell sind immerhin 72 HPK tätig, manche davon sind allerdings für eine einwohnermäßig sehr große Region zuständig (z.B. für eine Großstadt mit mehr als einer halben Million Einwohnern).

Wenn diese HPK einmal im Monat für einen halben Tag tagen, ist leicht vorstellbar, dass insbesondere in diesen HPK das Fallaufkommen sehr hoch ist (bis zu 30 Beratungen pro Termin) und trotzdem die wegen des Überblicks über den Hilfebedarf in der Region erforderliche Einbringung aller Hilfepläne längst noch nicht erreicht ist.

In der Begleitgruppe und den Steuerungsgremien vor Ort wird deshalb intensiv über die Möglichkeiten diskutiert, wie die Arbeitsweise gestrafft und die zur Verfügung gestellten Ressourcen möglichst effektiv und effizient genutzt werden können; einige Vorschläge, über die zu beraten sein wird, sind:

- Individualisierung der bewilligten Zeiträume,
- Verzicht auf Beratung bei Konsens über die Plausibilität der IHP,
- Verbesserung der Qualität der Hilfeplanung,
- Verbesserung der Fallvorstellung in der HPK durch Leitfragen.

Der Nutzen dieses Arbeitsansatzes wird jedoch nicht mehr grundsätzlich bestritten, die Rückkehr zu früheren Formen der „Antragsabarbeitung" nicht favorisiert; es überzeugt die Entscheidungsfindung im persönlichen Austausch mit den Fallmanagern des LVR, und die kritische Diskussion mit den Fachkollegen führt zu einer neuen Qualität von Transparenz der Arbeit in den Regionen.

Besonders erfreulich ist das „zarte Pflänzchen" der Einbindung weiterer Leistungsträger in die HPK, die die Möglichkeiten dieses Gremiums zur Klärung von Leistungsanträgen, für die sie ganz oder teilweise zuständig sind, erkannt haben; dies ist die praktische Umsetzung der Idee der HPK: Menschen mit einem komplexen Hilfebedarf klären im direkten Kontakt mit möglichen Kostenträgern und Leistungserbringern, wie sie schnell und kompetent zu den für sie erforderlichen Hilfen gelangen.

Der vollständige Wortlaut der Landesrahmenzielvereinbarung ist im Internet abrufbar unter www.soziales.lvr.de. Dort können Sie auch den Newsletter des Fachbereiches abonnieren.

Zusammenfassung des Workshops 1.3,
Antje Welke wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – Anspruch und Wirklichkeit

Im Rahmen des Workshops 1.3 „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – Anspruch und Wirklichkeit" erörterten und bewerteten die Referentinnen und Referenten aktuelle Entwicklungen der Behindertenpolitik in Deutschland. Schwerpunkte der Diskussion waren die behindertenpolitische Ausrichtung der neuen Bundesregierung bzw. der Bundesbehindertenbeauftragten, mögliche Reformkonzepte für die Eingliederungshilfe, das Persönliche Budget sowie Anreiz-Konzepte zur Umsetzung des Zieles „ambulant vor stationär" und andere in diesem Zusammenhang erforderliche Steuerungskonzepte. Die Diskussion wurde geleitet von Herrn Manfred Froese, geschäftsführender Vorstand des Vereins für Gemeindediakonie und Rehabilitation e.V., Mannheim, und Vorstandsmitglied des Deutschen Vereins.

Als Diskussionsergebnis lässt sich Folgendes festhalten:

1. Aufgrund der steigenden Fallzahlen der Eingliederungshilfe ist diese Hilfeform immer weniger finanzierbar.
2. Die Förderung der Selbstbestimmung als grundlegendes Paradigma der Behindertenhilfe muss das Ziel sämtlicher Entwicklungen der Eingliederungshilfe sein.
3. Um die Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe dauerhaft sicherzustellen, muss umgesteuert werden.
4. Dabei darf es keine Leistungsbeschränkungen geben und das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit der Leistungen muss sichergestellt bleiben.
5. Um das Persönliche Budget zu einer attraktiven Leistungsform für behinderte Menschen zu gestalten, besteht noch großer Handlungsbedarf; bestehende Hindernisse seitens der Leistungsträger und -anbieter müssen abgebaut werden. Es muss glaubwürdig vermittelt werden, dass das Persönliche Budgets zwar Einsparpotenziale enthält, da es Finanzmittel wirksamer und wirtschaftlicher einsetzt, aber nicht auf Leistungskürzungen abzielt. Das Know-how der Betroffenen, die z.B. im Rahmen des Arbeitgebermodells ihre Hilfen schon seit vielen Jahren selbst organisieren und abrechnen, muss genutzt werden.
6. Der Grundsatz „ambulant vor stationär" muss konsequent umgesetzt werden, wobei die Wahlfreiheit des behinderten Menschen immer an erster Stelle zu berücksichtigen ist. Derzeit steigt die Zahl derjenigen behinderten Menschen, die in Heimen leben und in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten, stetig an und alternative Wohn- und Beschäftigungsformen kommen nur langsam voran. Um die „Ambulantisierung" zu fördern, wurde beispielhaft die „Rahmenzielvereinbarung zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe in NRW zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten" vorgestellt und von einer Vielzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer begrüßt.
7. Die Reform der Pflege- und Gesundheitsversicherung muss kritisch begleitet werden. Insbesondere soll darauf geachtet werden, dass die Pflegeversicherung besser als bisher die Bedürfnisse behinderter Menschen berücksichtigt und Schnittstellenprobleme zwischen der Eingliederungshilfe (§§ 53 ff. SGB XII), dem SGB V und SGB XI behoben werden. Aus behindertenpolitischer Sicht problematisch werden der verrichtungsbezogene Pflegebegriff, die Anreize der Pflegeversicherung für stationäre Leistungen sowie die Inkompatibilitäten mit dem Persönlichen Budget eingestuft. Besonders begrüßenswert wäre ein „Gesamtkonzept der Betreuung und Versorgung pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen", wie es die Bundesregierung im Koalitionsvertrags vom 11. November 2006 für notwendig erklärt hat (vgl. NDV 2006, S. 306–310).
8. Um die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen grundlegend zu reformieren, wird ihre Überführung in ein eigenes Leistungsgesetz bzw. zur Einbeziehung des Bundes in die Verantwortung der Eingliederungshilfe die Einführung eines Bundesteilhabegeldes gefordert.
9. Die Gleichstellungsbestimmungen müssen in sämtliche Bereiche dringen und konsequent umgesetzt und weiterentwickelt werden. Die Einbeziehung behinderter und älterer Menschen auch in den zivilrechtlichen Teil des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes wird daher für unabdingbar erklärt.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.4

Reform der Pflegeversicherung

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr – 12:30 Uhr

Vorträge:

- **Reform der Pflegeversicherung aus wissenschaftlicher Sicht**

Prof. Dr. jur. Thomas Klie,
Leiter des Arbeitsschwerpunktes Soziale Gerontologie und Pflege an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg

- **Reform der Pflegeversicherung aus Sicht der Politik**

Dr. Matthias von Schwanenflügel, LL.M.Eur., Ministerialrat, Leiter der Unterabteilung Pflegeversicherung im BMG

- **Reform der Pflegeversicherung aus Sicht der Pflegekassen**

Harald Kesselheim,
Abteilungsleiter Pflege im AOK-Bundesverband

- **Weiterentwicklung des Leistungskatalogs und der Leistungsstrukturen in der Pflegeversicherung**

Theresia Wunderlich,
Leiterin der Abteilung Soziales und Gesundheit, Deutscher Caritasverband

Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops 1.4

- **Reform der Pflegeversicherung**

Dr. Jonathan I. Fahlbusch,
Leiter des Arbeitsfeldes IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Prof. Dr. jur. Thomas Klie,
Leiter des Arbeitsschwerpunktes Soziale Gerontologie und Pflege an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg

Reform der Pflegeversicherung aus wissenschaftlicher Sicht

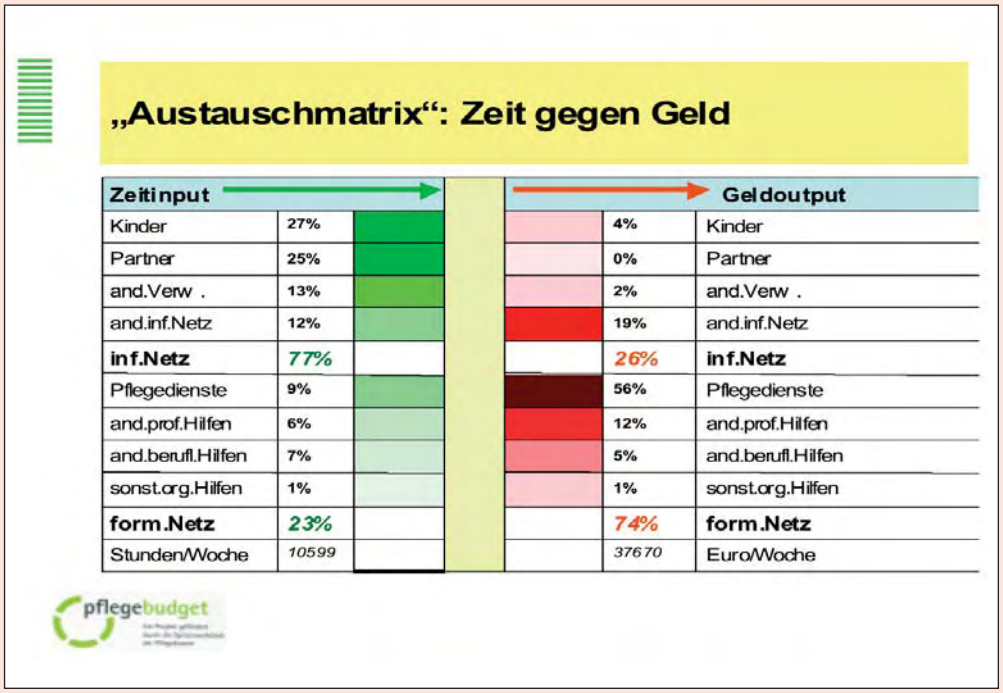
Vorbemerkung

Ein Impuls für die Podiumsdiskussion soll diese befruchten und soll kurz sein. Von daher werden bei den nachfolgenden Ausführungen vor allen Dingen Aspekte aus dem Observatorium der Pflegeversicherung aufgegriffen, die den Reformbedarf unterstreichen und dem auch eine Richtung geben. Es wird dabei darauf verzichtet bzw. es wäre auch gar nicht möglich, eine systematische Bestandsaufnahme der Pflegeversicherung unter wissenschaftlichem Blickwinkel vorzulegen. Die Aussagen nehmen aber für sich in Anspruch, bedeutsame Kenntnisse aus der empirischen Forschung zu Effekten der Pflegeversicherung in die Diskussion einzubringen. Dabei soll zunächst Bilanz gezogen werden, in einem zweiten Schritt Perspektiven formuliert und in einer Schlussbemerkung Stichworte für die Reformagenda formuliert werden.

Bilanz

Die Pflegeversicherung Deutschlands wird international als Erfolgsgeschichte rezipiert. Allenthalben orientiert man sich am deutschen Konzept, aber auch an den hier gesammelten Erfahrungen. Das gilt namentlich für die Pflegeversicherung in Japan, das gilt aber etwa auch für die Pflegeversicherung, die aktuell in Südtirol, einer autonomen italienischen Provinz, eingeführt wird oder für die beginnende Diskussion in der Türkei. Es war eine politisch strategische Leistung, die Pflegeversicherung 1994 über die gesetzgeberischen Hürden zu tragen und das mit einem breiten Konsens nach einer doch sehr kontrovers geführten Debatte. Dabei musste damals schon klar sein: Die Finanzierungsgrundlagen der Pflegeversicherung sind keinesfalls demografiefest. Das gilt in besonderer Weise für die Gruppe der hochaltrigen Pflegebedürftigen: Ist doch gerade ihre Sicherung angesichts der Zunahme der Hochaltrigen und der Abnahme der Jüngeren besonders prekär. Gleichwohl: Die Pflegeversicherung hat ganz wesentlich dazu beigetragen, dass das Thema Pflege als allgemeines Lebensrisiko in der gesellschaftlichen und politischen Diskussion angekommen ist. Immerhin halten es heute über 85 % der Bevölkerung für wahrscheinlich, dass sie selbst einmal pflegebedürftig werden, und von den über 40-Jährigen verfügen bereits mehr als 50 % über eigene Pflegeerfahrung im privaten Nahumfeld. Das Thema Pflege ist kein Randthema mehr, sondern ein Thema, das in der Mitte der Gesellschaft angekommen ist. Die Pflegeversicherung erfreut sich dabei recht großer Akzeptanz in der Bevölkerung. Dies hängt auch und gerade damit zusammen, dass die Leistung der Pflegeversicherung einkommensunabhängig sind, die meisten Nutzer der Pflegeversicherung die monetäre Transferleistung Pflegegeld nutzen. Interessant und überraschend, die relative finanzielle Stabilität der Pflegeversicherung erklärend, sind die stabilen Nutzungsmuster der Pflegebedürftigen bzw. ihrer Angehörigen: Nach wie vor leben 70 % der Pflegebedürftigen im Sinne des SGB XI zu Hause und werden von den Angehörigen versorgt. Von ihnen nehmen nur 30 % überhaupt berufliche Hilfe im Rahmen der Pflegeversicherung in Anspruch. Die Zahl der stationär Versorgten ist zwar absolut gestiegen wie insgesamt die Zahl der Pflegebedürftigen, die aktuell bei über 2,15 Millionen liegt. Relativ ist sie aber mit 30 % stabil geblieben. Mit diesen Nutzungsmustern hatte die Bundesregierung 1994 nicht gerechnet: Sie ging davon aus, dass 50 % der zu Hause Versorgten Pflegesachleistungen in Anspruch nehmen würden, und befürchtete einen gewissen Heimsog. Wäre beides eingetreten, wären die Finanzen der

Pflegeversicherung schon Ende des letzten Jahrhunderts am Ende gewesen. Die relative finanzielle Stabilität ist damit einer unerwartet großen Familienpflegebereitschaft zu verdanken. Noch niemals haben so viele Angehörige so lange und auch so gut gepflegt wie gerade heute. Zur Erfolgsgeschichte der Pflegeversicherung gehört auch der Aufbau stabiler Strukturen der Pflegekassen und des MDKs. Das Begutachtungswesen, auch wenn es grundlegend reformbedürftig erscheint, funktioniert unter rechtstaatlichen Gesichtspunkten gut und vergleichsweise einheitlich in der gesamten Bundesrepublik. Die Gewährung der Leistung erscheint unproblematisch und mit geringen Dunkelziffern von nicht in Anspruchnahmen verbunden. Die Pflegeberatung durch die Pflegekassen, insbesondere der kleinen, lässt vielerorts zu wünschen übrig. Auf der Seite der Dienste und Einrichtungen ist eine moderate Infrastrukturentwicklung zu verzeichnen. Die Zahl der Pflegedienste hat deutlich zugenommen, insbesondere durch Ausgründungen aus größeren Diensten. Auch die Zahl der Pflegeheimplätze wächst noch nicht deutlich über den relativen Versorgungsgrad der 90er-Jahre. Im Zusammenhang mit der Pflegeversicherung ist die Diskussion um die Qualität in der Pflege wesentlich breiter und öffentlicher geführt worden. Dazu hat einerseits die verstetigte Skandalberichterstattung über Heime beigetragen, die auf einem empirisch erschreckend berechtigten Befund beruht. Längst nicht in allen Einrichtungen wird „state of the art“ gepflegt. Aber auch die Aktivitäten der Heimaufsicht und des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung haben mit zu einer stärkeren Wahrnehmung beigetragen. Die Aufmerksamkeit für die Skandale, für die Qualität in Einrichtungen und Diensten, hat die Wahrnehmung für Fragen der häuslichen Pflege vernachlässigen lassen. Über sie wird zu wenig, auch politisch zu wenig differenziert diskutiert. Im Rahmen des von den Spitzenverbänden der Pflegekassen geförderten Projektes Persönliches Pflegebudget gelingt es recht differenziert, Einblicke in die Wirklichkeit von Pflegearrangements zu gewinnen. Hier wird deutlich, dass die Aufgaben der Pflege ganz überwiegend von Kindern, Partnern, anderen Verwandten aber auch Freunden und Nachbarn wahrgenommen werden: 77 % der Gesamtzeit für Pflege und Betreuung werden von ihnen erbracht. Die Pflegedienste und andere professionelle und berufliche Hilfen sind nur mit 23 % an der Gesamtpflegezeit beteiligt. Gerade andersherum verhält es sich mit dem Geld, das Pflegehaushalte für die Pflege ausgeben: 74 % muss für berufliche Hilfen, allein 56 % für die Pflegedienste aufgebracht werden.

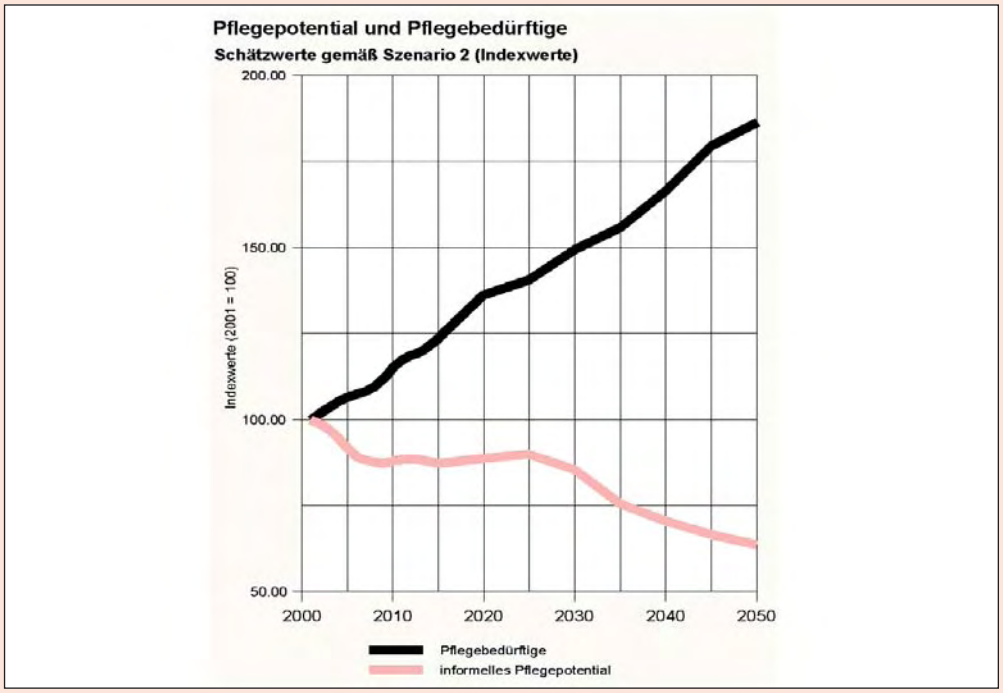


Diese Befunde zeigen durchaus beeindruckend, in welchem Umfang sich Angehörige, aber inzwischen auch Nachbarn und Freunde an Pflegeaufgaben beteiligen. Interessanter, doch prekärer wird eine Betrachtung der den Pflegebedürftigen tatsächlich zur Verfügung stehenden Pflege- und Betreuungszeit, wenn man Stadt-/Landdifferenzen berücksichtigt. Offenbar ist es für die Frage, wie viel Zeit ein Pflegebedürftiger erhält, wichtiger, wo er lebt, als wie hoch sein Grad der Pflegebedürftigkeit ist. Auch spielt sein soziales Netzwerk eine große Rolle: Lebt er allein oder mit Angehörigen zusammen. Nachfolgende Graphik offenbart die Differenzen: Ein allein lebender Pflegebedürftiger in einer städtischen Region erhält in der Woche durchschnittlich neun Stunden Pflegezeit, ein allein lebender Pflegebedürftiger in einer ländlichen Region 28 Stunden. Lebt ein Pflegebedürftiger mit Angehörigen zusammen, erhält er in einer städtischen Region wöchentlich durchschnittlich 36 Stunden, in ländlichen Regionen 84 Stunden. Die Differenzen sind deutlich und müssen unter dem Aspekt von Pflege- und Betreuungsqualität, vor allem aber von Lebensqualität ausgesprochen wach und kritisch wahrgenommen werden. Ähnliches lässt sich sagen für die Unterschiede nach sozialem Milieu, in dem ein Pflegebedürftiger lebt: Im klassischen Unterschichtmilieu wird Pflegebedürftigen wesentlich mehr Zeit „geschenkt“ als im liberal bürgerlichen Milieu und in den Haushalten mit gutem Einkommen, hohem sozialen Status und einem modernen Lebensentwurf. Solche Einblicke in die Wirklichkeit der häuslichen Pflege müssen nachdenklich stimmen. Die Konzentration der pflegepolitischen Diskussion auf Einrichtungen und Dienste geht an den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen häufig vorbei. Sie haben nicht die Lobby, nicht die Aufmerksamkeit, wie es die Verbände, Einrichtungen und Dienste für sich schaffen können. Dabei ist der Beitrag der ambulanten Dienste zur Sicherung der Pflege empirisch

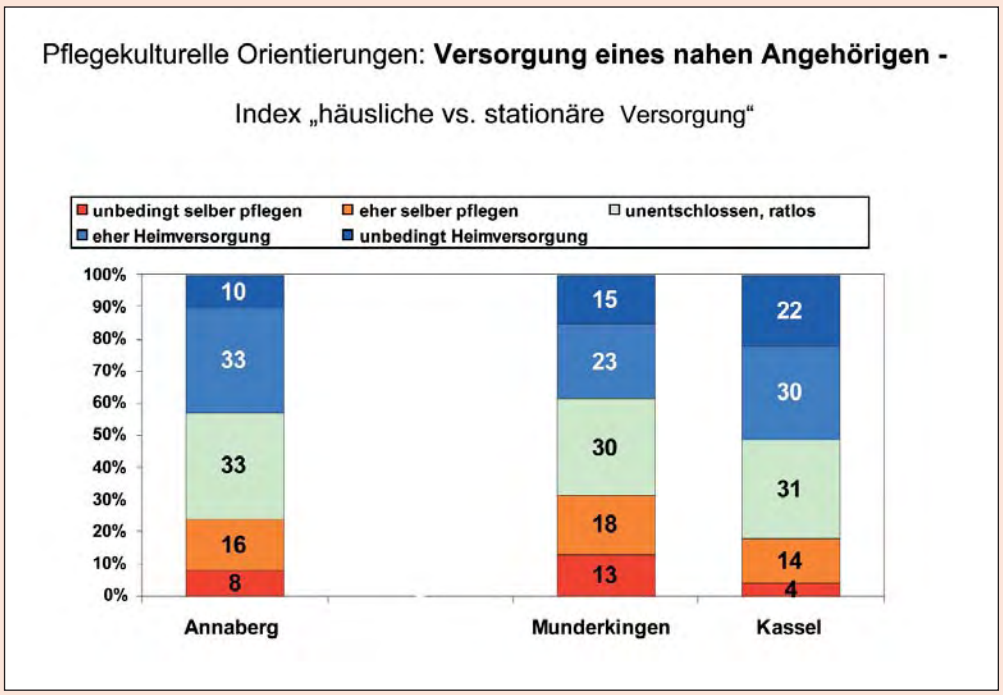
betrachtet vergleichsweise gering. Dies sagt nichts über die fachliche Bedeutung aus und darüber, ob dies so gut ist oder nicht. Eine auf diese Weise gezogene Bilanz macht Diskrepanzen sichtbar: Die Pflegeversicherung ist erfolgreich implementiert worden. Sie ist politisch und gesellschaftlich akzeptiert, sie hat zur Aufwertung der beruflichen Pflege beigetragen und die Qualitätssicherungsdiskussion wesentlich forciert. Ob sie auch die Lebensqualität Pflegebedürftiger deutlich beeinflusst und vor allem die der pflegenden Angehörigen, lässt sich so nicht beantworten und es bedarf für die Zukunft einer wesentlich stärkeren Aufmerksamkeit. Dies gilt gerade, wenn angesichts der Finanzierungsengpässe sehr sorgsam auf die Effizienz der eingesetzten Mittel zu achten sein wird.

Perspektiven

Es ist allgemein bekannt, dass allein schon aufgrund der demografischen Entwicklung, aber auch aufgrund der mit dem Alter verbundenen Multimorbidität die Zahl der Pflegebedürftigen ansteigen wird. Zugleich sinkt das so genannte Pflegepotenzial, d.h. die Zahl derer, die bereit und in der Lage sind, Pflegeaufgaben zu übernehmen. Die Schere öffnet sich. Dies macht deutlich: Für die Zukunft ist nicht davon auszugehen, dass die Pflege so wie heute zu bewältigen sein wird. Auf die Familienpflegebereitschaft kann nicht in gleicher Weise gerechnet werden wie in der Vergangenheit.



Es ist vielmehr zu erwarten, dass die Nachfrage nach Heimplätzen nicht kurz-, aber doch mittelfristig steigen wird, während die Zahl der ambulant Versorgten zwar nicht stagniert, aber nicht im gleichen Maße zunehmen kann. Diese Entwicklung ist für den Fall zu prognostizieren, dass sich keine anderen, neuen Antworten auf die Fragen der Bewältigung von Pflegebedürftigkeit finden lassen. Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass die Bereitschaft so zu pflegen, wie es heute die meisten pflegenden Angehörigen tun, nämlich ohne professionelle Hilfe, kaum noch zu erwarten ist. Studien zur pflegekulturellen Orientierung weisen aus, dass besonders ausgeprägt in urbanen, aber auch in ländlichen Regionen die Bereitschaft, Pflegeaufgaben allein zu schultern, abnimmt. Dagegen nimmt die Bereitschaft deutlich zu, eine Heimversorgung – auch wenn man diese für sich und für seine Pflegebedürftigen eigentlich nicht wünscht – der (reinen) Familienpflege vorzuziehen. Es bleibt dabei: Die Meisten wünschen sich eine Versorgung in der eigenen Häuslichkeit, aber nur unter zuträglichen Bedingungen.



Dabei ist die Bereitschaft zur Übernahme von Aufgaben der Familienpflege je nach sozialem Milieu höchst unterschiedlich verteilt: Während im traditionellen Unterschichtmilieu die Bereitschaft vergleichsweise hoch ist, ist sie im liberal-bürgerlichen Milieu nur noch gering vertreten. Hier ist allerdings die Bereitschaft, sich bürgerschaftlich zu engagieren, höher ausgeprägt. Diese Trends pflegekultureller Orientierung geben keinen Anlass zu einem Kulturpessimismus. Die Bereitschaft, Verantwortung für Pflegebedürftige zu übernehmen, ist wie gesagt weiter hoch ausgeprägt. Nur wünscht man sich, die Verantwortung teilen zu können. Wir sprechen seit längerem von dem „Leitbild der geteilten Verantwortung für die Pflege“. Gemeinsam mit professionellen, mit anderen beruflichen Helfern, mit Assistenzkräften, mit Nachbarn, aber auch mit bürgerschaftlich Engagierten lässt sich Pflege im Mix sicherstellen. Unter anderem liegt auch hier die Zukunft der Pflegeversicherung. Dabei ist zu beachten, dass der Mentalitätswandel in der Bevölkerung offensichtlich auch die Frage erreicht, welche Form der Leistungsgewährung man sich wünscht. Eine Mehrheit scheint dafür zu plädieren, die Vertragsabwicklung und die Geldtransfers (z.B. an Pflegedienste) selbst in die Hand zu nehmen und nicht darauf setzen zu müssen, dass diese unmittelbar mit den Kostenträgern ihre Leistungen abrechnen. Die Autonomieorientierung der sog. pflegenahen Jahrgänge nimmt zu. Diese Trends, die hiermit ausgewählt vorgestellt wurden, lassen verschiedene Fragen für die zukünftige Absicherung des Pflegerisikos relevant werden:

Wie wird der staatliche Sicherstellungsauftrag für die Sicherung der Pflege einzulösen sein? Aus der Verantwortung ziehen darf sich der Staat in der Zukunft nicht: Es bestünde die Gefahr, dass Pflegebedürftige vernachlässigt und unversorgt bleiben oder in überforderten Familienpflegearrangements leben müssen, die nachweislich zur Gewalt neigen. Wie wird die Qualität der Pflege sichergestellt? Die Fachlichkeit der Pflege wird vor allem dort verlangt werden müssen, wo die Pflege in der Hand von Angehörigen und nicht von Professionellen liegt. Den Einsatz von Pflegekräften an bestimmte verrichtungsbezogene Handlungskomplexe zu knüpfen, macht aus verschiedenen Gründen keinen Sinn. Zunächst ist der zeitliche Anteil der Pflegedienste an der Gesamtpflegezeit gering. Ihre Inanspruchnahme hängt gerade bei einkommensschwachen Haushalten von haushaltsökonomischen Erwägungen ab: So bekommen nicht unbedingt diejenigen eine Fachlichkeit, die sie besonders benötigen. Die Pflegefachlichkeit wird zu stark verbunden mit einer „hands on“ orientierten Pflegehandwerklichkeit und weniger mit der fachlichen Beratung, Vermittlung von Pflegefertigkeit und der Anleitung und Unterstützung. Das Konzept der Pflegequalitäts- und Kontrollbesuche gemäß § 37 Abs. 3 SGB XI ist so nicht aufgegangen. Die Pflegeberatung gemäß §7 SGB XI funktioniert nicht, zumindest nicht flächendeckend. So schien es sinnvoll, das Leistungsrecht der Pflegeversicherung, aber auch die Strukturen der Pflegeversicherung in Richtung verbindlicher Assessmentverfahren zur Feststellung aller relevanten Rehabilitations- und Pflegebedarfe (ohne die Folge, dass auch für alles die Pflegeversicherung eintreten muss) weiterzuentwickeln, flankiert von dem Aufbau von Case Managementstrukturen, die eine Unterstützung für die häusliche Pflege im Pflegemix bieten, und einer Finanzierung von Pflegefachlichkeit im Wesentlichen zur Beratung und Steuerung des Pflegeprozesses. Schon heute liegt im Selbstverständnis der Fachpflege und im Rollenkonzept der verantwortlichen Pflegefachkraft gemäß § 71 SGB XI die Pflegediagnostik, Planung, Steuerung, Anleitung und Kontrolle im Mittelpunkt des Profils der Fachpflege. Assessmentverfahren, an denen die MDK-Gemeinschaft arbeitet, könnten in der Lage sein, einen selektiven Pflegebedürftigkeitsbegriff, den wir sozialrechtlich auch weiterhin brauchen, mit der Feststellung des gesamten Hilfe- und Pflegebedarfs inklusive der sozialen Teilhabe zu verbinden. Dabei wird die Pflegeversicherung niemals für den gesamten Pflegebedarf eintreten, zunächst tragen in einem subsidiär gedachten Sozialstaat die Angehörigen die Verantwortung. Dass Case Managementstrukturen aber auch ökonomisch in hohem Maße sinnvoll sein können, haben zahlreiche Modellprojekte bewiesen, etwa das Ahlener Projekt, in dem die Heimunterbringungsquote um 40 % abgesenkt werden konnte. Im bereits erwähnten Projekt Persönliches Pflegebudget konnte durch das Case Management in Verbindung mit dem Pflegebudget ein wesentlicher Beitrag zu einem verbesserten Pflegemix geleistet werden, was die Pflegearrange-

ments stabilisiert und qualifiziert. Dies zeigen die ersten Zahlen der wissenschaftlichen Begleitforschung, die ausweisen, dass gerade allein lebende Personen im Projekt wesentlich mehr Zeit durch mehr Personen erhalten als ohne Budget und ohne Case Management. Pflegende Angehörige werden umgekehrt entlastet. Ihr Zeitanteil geht zurück zu Gunsten von Nachbarn und Freunden bei einem stabilen Anteil der Pflegedienste.

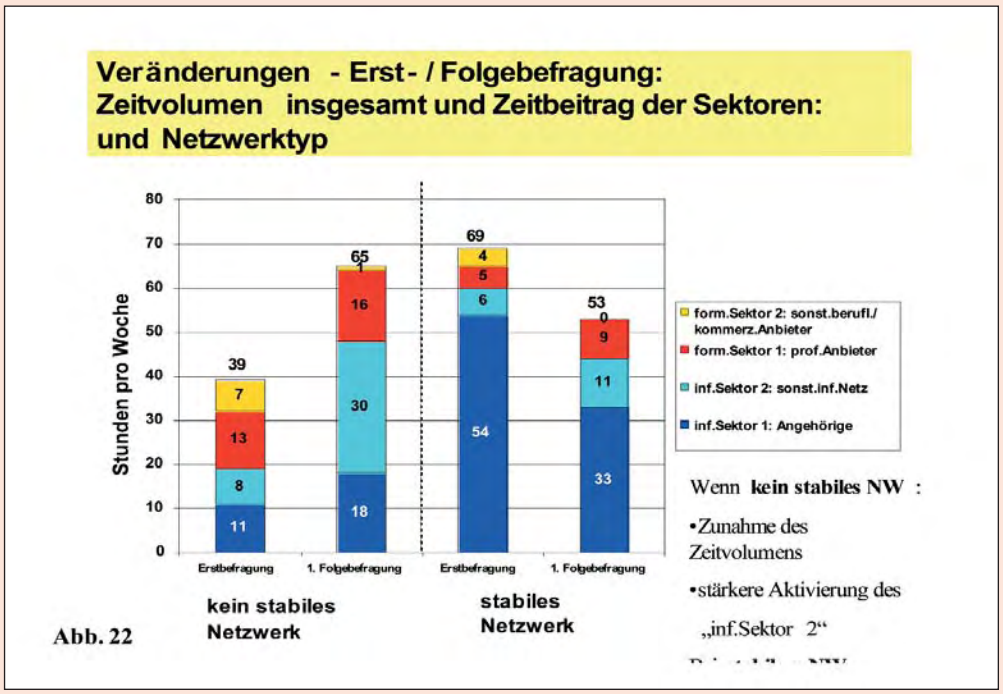


Abb. 22

Im Pflegemix, auf der Grundlage eines wohlfahrtspluralistischen Sozialpolitikansatzes, liegt die Zukunft der Pflege, wenn sie nicht allein Heimpflege heißen soll. Diesen Pflegemix zu stützen, zu entwickeln, zu stabilisieren und zu qualifizieren wird eine der wesentlichen Aufgaben der nächsten Jahrzehnte sein. Die für das Jahr 2006/07 vorgesehene große Reform im System der bisherigen Pflegeversicherung konzentriert sich auf Fragen der Finanzierung, der Leistungsangleichung, der Entbürokratisierung, der Entschlackung der Qualitätssicherung und der moderaten, wahrscheinlich eher homöopathischen Leistungsausweitung. Hier sollten die Themen einer Reform des Gesamtsystems bereits angelegt sein und befördert werden: Die Entwicklung leistungsträgerübergreifender Assessments, die Verbindung von Begutachtungs- und Case Managementaufgaben, Themen einer grundlegenden Revision des Leistungsrechtes, der Klärung der Fragen, wofür denn Sachleistungen, warum und in welcher Höhe das Pflegegeld und unter welchen Bedingungen sinnvollerweise Budgets gewährt werden. Dabei stehen auch Fragen der Finanzierung auf der Tagesordnung, und dies wohl noch wesentlich grundlegender als heute. Kapitalgedeckte Ansätze greifen zu spät, eine Umlagefinanzierung in der Logik der Sozialversicherung wird nicht ausreichen. So werden andere Finanzierungen hinzutreten, die gegebenenfalls auch eine Neujustierung des Leistungsrechtes möglich machen und provozieren: Das Thema Pflegegeld und Einkommensabhängigkeit werden irgendwann auf der Tagesordnung stehen, wenn die Pflegeversicherung sich auch unter dem Stichwort der Generationengerechtigkeit befragen lässt, denn die Beitragszahler von heute werden mit Recht danach fragen, warum sie heute etwas finanzieren sollen, was ihnen morgen sicherlich so nicht mehr zur Verfügung stehen wird.

Schlussbemerkung

Die Erfolgsgeschichte der Pflegeversicherung muss fortgeschrieben werden, wenn sie eine solche bleiben soll. Eine Dramatisierung ist nicht angezeigt, wohl aber ein entschiedenes Wahrnehmen der für die Zukunft zu erwartenden demografischen und sozialen Wandlungsprozesse, der Finanzierungsprobleme, der Sozialversicherungssysteme in der Zukunft, aber auch der Chancen, die sich aus einer neuen Professionalität von Pflege und anderen, in der Betreuung von Pflegebedürftigen tätigen Berufsgruppen ergeben. Wenn man weiterhin in guter sozialstaatlicher Tradition auf die Subsidiarität staatlicher und beruflicher Hilfen setzt, wird man – so wie in der Kindererziehung auch – flankierende entlastende, qualifizierende und beratende Infrastrukturen benötigen, damit ein tragfähiger Pflegemix gelingt, der die Pflege finanzierbar bleiben lässt und die kulturelle und soziale Integration Pflegebedürftiger weiterhin sicherstellt.

Dr. Matthias von Schwanenflügel, LL.M.Eur., Ministerialrat, Leiter der Unterabteilung Pflegeversicherung im BMG

Reform der Pflegeversicherung aus Sicht der Politik

1. Pflegeversicherung ist in der Bevölkerung verankert

Die zum 1. Januar 1995 eingeführte gesetzliche Pflegeversicherung hat bei Versicherten wie bei Pflegebedürftigen ein hohes Maß an Akzeptanz erreicht. Ihre Leistungen tragen dazu bei, dass viele Pflegebedürftige entsprechend ihrem persönlichen Wunsch zu Hause versorgt werden können, und sie helfen den Pflegebedürftigen und ihren Familien, die finanziellen Aufwendungen, die mit der Pflegebedürftigkeit zusammenhängen, zu tragen.

2. Pflegeversicherung wird als eigenständige Sozialversicherung beibehalten

Die soziale Pflegeversicherung wird als eigenständiger Zweig der Sozialversicherung beibehalten. Sie bleibt weiterhin entsprechend der Grundidee bei ihrer Einführung ein „Kernsicherungssystem".

3. Pflegeversicherung muss nach dem Prinzip ambulant vor stationär fortentwickelt werden

Damit die Pflegeversicherung angesichts der Herausforderungen der demografischen Entwicklung auch in Zukunft so leistungsfähig bleibt, muss sie weiterentwickelt werden. Die Pflegereform wird angesichts der demografischen Entwicklung und unter Berücksichtigung der von den meisten Pflegebedürftigen bevorzugten Form der Versorgung auf die Stützung und Förderung häuslicher Versorgungsstrukturen nach dem Grundsatz ambulanter vor stationärer Pflege ausgerichtet.

4. Es ist die langfristige und nachhaltige Sicherung der Finanzgrundlagen erforderlich

Zugleich besteht eine wesentliche Zielsetzung in der langfristigen und nachhaltigen Sicherung der Finanzgrundlagen. Dabei soll für eine gerechte Verteilung der Lasten innerhalb der Gesellschaft und zwischen den Generationen gesorgt werden. Zur künftigen Finanzierung sieht der Koalitionsvertrag einen Ausgleichsbetrag zwischen der privaten und der sozialen Pflegeversicherung und die Schaffung einer Demografiereserve vor. Ob darüber hinaus weitere Maßnahmen erforderlich sind, hängt von der inhaltlichen Ausgestaltung der Reform ab sowie von der zeitlichen Reichweite der Maßnahmen.

5. Neben der Finanzierungsseite sind leistungsrechtliche und strukturelle Veränderungen erforderlich

In der Sache hat die Reform folgende leistungsrechtliche und strukturelle Veränderungen zum Gegenstand:

- **Leistungsdynamisierung,**
- **schrittweise Annäherung der Sachleistungsbeträge in der ambulanten und stationären Pflege,**
- **Erhöhung des Betrages für Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz in häuslicher Pflege (auch für Menschen mit Pflegebedarf unterhalb der Pflegestufe I),**
- **weiterer Ausbau der Förderung niedrigschwelliger Angebote zusätzlich,**
- **der Grundsatz „Prävention und Rehabilitation vor Pflege" wird gestärkt. Dazu werden u.a. Regelungen zur Förderung der Rehabilitation im SGB XI sowie deren stärkere Verankerung im SGB V getroffen – im Gegenzug zum dauerhaften Verbleib der Leistungen der stationären Behandlungspflege in der Pflegeversicherung (Umsetzung wird derzeit auf Fachebene geprüft),**
- **verbesserte Vernetzung und Verzahnung von Leistungsangeboten,**
- **Neustrukturierung der Regelungen zur Qualitätssicherung,**
- **weitere Stärkung des ehrenamtlichen Engagements (über das Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz hinaus) sowie**
- **Regelungen zur Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung wie z.B. Verringerung von Doppelprüfungen oder die Pflicht zur Vereinbarung praxisgerechter Pflegedokumentationen.**

6. Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs

Mittelfristig ist der Pflegebedürftigkeitsbegriff zu überarbeiten. Dies soll in einem schrittweisen Verfahren geschehen, wobei vor einer verbindlichen Implementierung eine Erprobung der Auswirkungen stattfinden soll.

Harald Kesselheim, Abteilungsleiter Pflege im AOK-Bundesverband

Reform der Pflegeversicherung aus Sicht der Pflegekassen

1. Ausgangssituation

Die qualitätsorientierte Pflege und Versorgung pflegebedürftiger Menschen wird in Deutschland in den komplexen Strukturen der Altenhilfe, Pflegeversicherung, Sozialhilfe und Krankenversicherung organisiert. Pflege ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und eines der wichtigsten sozial- und gesellschaftspolitischen Handlungsfelder in der Zukunft.

Die Pflegeversicherung hat zu zahlreichen Entwicklungsimpulsen für die Pflege geführt. Der Pflegesektor ist ein Wachstumsmarkt. Er ist offensichtlich – trotz der Klagen der Pflegeverbände über zu geringe Vergütungen – auch für private Investoren sehr attraktiv. Angesichts der demografischen Entwicklung und sich verändernder Familienstrukturen wird der Bedarf an professioneller und ehrenamtlicher Pflege weiter zunehmen.

Die Zahl der Pflegebedürftigen wird in den nächsten Jahrzehnten deutlich ansteigen. In welchem Umfang der Pflegebedarf wachsen wird, hängt entscheidend davon ab, welchen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität der weitgehend von der Krankenversicherung finanzierte medizinische Fortschritt sowie Prävention leisten werden. Derzeit fokussiert sich der Pflegebedarf im Wesentlichen auf die drei letzten Lebensjahre. Wenn es gelingt, den in diesem Zeitraum bestehenden Pflegebedarf durchgreifend zu verkürzen, wird sich die Finanzierungsproblematik deutlich entschärfen. Um dies zu erreichen, müssen die Chancen von präventiven und rehabilitativen Ansätzen besser als bisher genutzt werden.

2. Zentrale Herausforderungen

2.1. Hintergrund

Zurzeit erhalten etwa 2 Mio. Menschen kontinuierlich Leistungen aus der Pflegeversicherung, davon fast 1,4 Mio. in ihrer häuslichen Umgebung. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Pflegestatistik 2003) stieg die Zahl der Pflegebedürftigen im Zeitraum zwischen 2001 und 2003 um 37.000 (= 1,8 %). Der Anstieg zeigt sich insbesondere bei den Pflegebedürftigen der Pflegestufe I (+ 4,9 %); bei den Pflegestufen II und III war ein Rückgang um rund 1,1 % bzw. 0,1 % zu verzeichnen.

Die aktuellen Zahlen zeigen einen Trend zur professionellen Pflege. Die Pflegeversicherung finanziert den Pflegemarkt mit mehr als 18 Mrd. jährlich. Davon entfällt etwa die Hälfte auf die 600.000 pflegebedürftigen Bewohner von Pflegeheimen. Erkennbar ist ferner, dass Pflegebedürftigkeit ein Problem zunehmenden Alters ist. Während bei den 70- bis 75-Jährigen „nur" jeder Zwanzigste (5 %) pflegebedürftig war, wurde für die 90- bis 95-Jährigen die höchste Pflegequote ermittelt: Der Anteil der Pflegebedürftigen an allen Menschen dieser Altersgruppe betrug 61 %. Deutlich wird zudem, dass Menschen aus benachteiligten sozialen Schichten eher pflegebedürftig werden.

2.2. Herausforderung: Leistungen

Die Leistungsseite der Pflegeversicherung weist Mängel auf. Sie resultieren im Wesentlichen aus den gesetzlichen Steuerungsinstrumenten.

2.2.1 Pflegebegriff

Der Begriff der Pflegebedürftigkeit wurde an sehr enge Defizite bei den Verrichtungen des täglichen Lebens geknüpft. Diese somatische Be¬trachtung trägt der tatsächlichen Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen zum Teil unzulänglich Rechnung. Daran hat auch die Leistungserweiterung für die demenziell Erkrankten nur wenig geändert.

2.2.2 Dynamisierung

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 von 1992 budgetiert. Diese Budgets sind trotz stärker werdender Kritik seit Einführung der Pflegeversicherung 1995/1996 nicht mehr angepasst worden. Die Kluft zwischen den Preisen der Pflegeeinrichtungen und den Leistungen der Pflegeversicherung wird damit größer. Die Zahl der Pflegebedürftigen, die auf Sozialhilfe angewiesen ist, nimmt zu. Es ist unbestreitbar, dass Reformen in diesen beiden zentralen Feldern al¬leine mit den laufenden Finanzmitteln nicht zu finanzieren sind.

2.3. Herausforderung: Finanzierung

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Pflegeversicherung läuft seit dem Jahr 2001 auseinander. Ursachen sind insbesondere die schlechte konjunkturelle Entwicklung und Änderungen bei den Beitragsbemessungsgrundlagen durch den Gesetzgeber (Absenkung der Beitragszahlungen für Arbeitslose und aus der GRV). Ohne diese so genannten Verschiebebahnhöfe wären die Einnahmenprobleme der Pflegeversicherung wesentlich geringer.

Nach den vorliegenden Berechnungen des BMGS wird die finanzielle Rücklage der Pflegeversicherung noch bis in das Jahr 2008 ausreichen. Dabei sind bereits die Einnahmen berücksichtigt, die nach Berechnungen des BMGS durch das Kinder-Berücksichtigungsgesetz (ab 2005) entstehen sollen.

Angesichts der demografischen Entwicklung ist allerdings keine dauerhafte Beitragssatzstabilität bei der sozialen Pflegeversicherung zu erwarten. Hier besteht unbestreitbar Handlungsbedarf.

Eine Reform der Pflegeversicherung muss in ein Gesamtkonzept von Maßnahmen zu den Bereichen Leben und Arbeiten in einer älter werdenden Gesellschaft eingebunden werden (Wohnen, Stadtentwicklung, Arbeit, Verkehr etc.). Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dabei müssen die Postulate Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Leistungsgerechtigkeit beachtet werden.

Reformbedarf besteht gleichermaßen auf der Finanzierungs- und auf der Leistungsseite. Zentral ist die Weiterentwicklung der Qualität der pflegerischen Versorgung.

Die Integration der Pflegeversicherung in die GKV wäre der falsche Weg. Die bereits bestehenden Wettbewerbsverwerfungen in der GKV würden weiter zunehmen. Zudem würden die vorhandenen Schnittstellenprobleme nicht beseitigt. Vielmehr würden die notwendigen Reformen der gesetzlichen Krankenversicherung, insbesondere die Einführung des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs, zusätzlich erschwert oder verzögert. Denn eine zwingende Voraussetzung wäre, die Pflegeaufwendungen durch einen Finanzausgleich zwischen den Kassen (wie bisher zwischen den Pflegekassen) zu verteilen. Hinzu kommt, dass die GKV nicht über die in der Pflegeversicherung besonders ausgeprägten Steuerungsmechanismen (z.B. budgetierte Leistungen, stringentes Vertrags- und Qualitätsmanagement, Deckelung) verfügt.

Auf der Basis dieser Überlegungen ergibt sich insbesondere in den folgenden sechs Handlungsfeldern Reformbedarf:

Der Ansatz „ambulant vor stationär" muss konsequent gestärkt werden.

Dazu müssen alternative Versorgungsangebote in der ambulanten Pflegeinfrastruktur (Hausgemeinschaften, zugehende Dienste usw.) ausgebaut werden. Diese sind durch kompatible Leistungsansprüche und Anreizstrukturen zu flankieren. Die AOK schlägt vor, das Verhältnis von Geld- und Sachleistungen kostenneutral neu zu justieren. Bestandsschutzregelungen können verhindern, dass es zu einer Niveauabsenkung kommt. Zur Stärkung der ambulanten Pflege muss die ehrenamtliche Laienpflege ausgebaut und stärker anerkannt werden, z.B. durch Schulung und hauptamtliche Unterstützung. Die Finanzierung ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Kommunen und Pflegekassen.

Qualität in der Pflege

Seit Bestehen der Pflegeversicherung sind die Leistungen nicht an die allgemeine Preis- und Einkommensentwicklung angepasst worden. Der dadurch eingetretene Realwertverlust der Pflegeleistungen kann von vielen alten Menschen nicht durch erhöhte eigene Finanzierungsanteile ausgeglichen werden. Zudem gehen Pflegeeinrichtungen dazu über, die Qualität ihrer Leistungen abzusenken, um den finanziellen Möglichkeiten ihrer Kunden Rechnung zu tragen; Folgekosten durch Pflegemängel sind dabei nicht auszuschließen. Aus all diesen Gründen müssen die Leistungen in regelmäßigen Abständen im Hinblick auf die eingeforderte Pflegequalität überprüft werden. Darüber hinaus sollte die starre Statik der Leistungen infolge der Festlegung von drei Pflegestufen aufgebrochen werden. Die derzeit in Modellprojekten erprobten „personenbezogenen Budgets" würden aus heutiger Sicht mehr Wahlmöglichkeiten für die Pflegebedürftigen und eine verbesserte Passgenauigkeit der Leistungen bringen. Ihre Einführung muss jedoch mit Qualitätssicherung und Vergütungsvereinbarungen durch die Pflegekassen einhergehen.

Prävention und Gesundheitsförderung im Alter müssen ausgebaut werden.

Mit der Veränderung der Altersstruktur und der gestiegenen Lebenserwartung sind Prävention und Gesundheitsförderung im Alter von zentraler Bedeutung. Sie können einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung, Verzögerung oder Minderung von Pflegebedürftigkeit leisten.

Schnittstellenprobleme zwischen dem Krankenhausbereich und dem ambulanten Sektor müssen abgebaut werden.

Durch Überleitungspflege und bei den Pflegekassen angesiedelte Case-Manager sind Schnittstellenprobleme zu lösen. Entsprechende Angebote der AOK sind hier beispielhaft.

Leistungen der geriatrischen Rehabilitation sind in der Pflegeversicherung anzusiedeln.

Durch die derzeitige Zuständigkeit der GKV für die geriatrische Rehabilitation bestehen Fehlanreize, die verhindern, dass das Rehabilitationspotenzial voll ausgeschöpft werden kann. Insbesondere bietet die heutige institutionelle Ausrichtung der Rehabilitation nur unzulängliche Möglichkeiten, um das breite Spektrum der aktivierende Pflege durch Pflegefachkräfte zu nutzen. Für eine durchgreifende Verminderung und Vermeidung von Pflegebedürftigkeit muss die Rehabilitation alter Menschen deshalb forciert werden.

Leistungen der Pflegeversicherung sind in Verträgen zur integrierten Versorgung nach § 140 b SGB V zu ermöglichen.

Die GKV hat mit der integrierten Versorgung ein Instrument erhalten, um die Versorgung wirtschaftlich und bedarfsgerecht gestalten zu können. In der Praxis zeigt sich häufig, dass derartige Versorgungsformen ohne Einbeziehung der Pflegeversicherung unvollständig sind. Daher ist es erforderlich, die Voraussetzungen zu schaffen, damit sich die Pflegekassen vertraglich an der integrierten Versorgung beteiligen können.

Die Reformdiskussionen und -vorschläge zur Ausgestaltung der Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung finden im Spannungsfeld der Debatte um die Lohnzusatzkosten, der Sicherstellung eines Grundsicherungsniveaus bei Pflegebedürftigkeit und vor dem Hintergrund der Diskussionen um Fragen der Generationengerechtigkeit statt.

Die AOK wird die verschiedenen Reformmodelle zur finanziellen Absicherung des Pflegefallrisikos unter Berücksichtigung folgender Kriterien beurteilen:

1. **Ein regelmäßiger Mittelzufluss zur Finanzierung von Pflegeleistungen muss gesichert sein;**
2. **Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung;**
3. **die zunehmenden Finanzierungslasten sollten „gleichmäßiger" auf die Generationen verteilt werden;**
4. **Nachhaltigkeit in der Finanzierung muss ein armutsvermeidendes Absicherungsniveau sicherstellen. Der „schleichende" Substanzverlust einer Pflegeversicherung würde bei Bürgern und Beitragszahlern Akzeptanz verlieren;**
5. **die Lohnzusatzkosten sollen nicht weiter steigen;**
6. **die Finanzierung der Absicherung des Pflegerisikos soll auch in Zukunft sozial verträglich ausgestaltet sein. Personen mit geringen Einkommen dürfen finanziell nicht überfordert werden (ökonomische Leistungsfähigkeit);**
7. **für die Umsetzung der Reformen müssen unbürokratische Lösungen gefunden werden.**

Theresia Wunderlich, Leiterin der Abteilung Soziales und Gesundheit, Deutscher Caritasverband

Weiterentwicklung des Leistungskatalogs und der Leistungsstrukturen in der Pflegeversicherung

1. Alte Menschen möchten, solange es irgend geht, in der gewohnten Umgebung leben. Die Wohnung wird zwar im fortschreitenden Alter und mit steigender Pflegebedürftigkeit immer stärker zum Lebensmittelpunkt, der Kreis der Verwandten, Freunde und Bekannten wird kleiner – dennoch: Das Gefühl mit der Welt rundum verbunden zu sein, basiert auf Alltagserfahrungen, Gewohnheiten, sozialen Kontakten. Diese Zusammenhänge sollten in der Debatte rund um den Pflegebedarf alter Menschen verstärkt beachtet werden.

Die Reform der Pflegeversicherung bedarf der Einbettung in die gesellschaftliche Debatte über das Altwerden im Alltag. Alltagserfahrungen sind banal und existentiell zugleich: den Haushalt führen, Zeitung lesen, Radio hören, den Verkehr aus dem Fenster heraus beobachten, den Garten genießen, spazieren gehen, Leute treffen und mit ihnen reden, einkaufen, Besuche machen, ein Hobby pflegen – in ihrer vertrauten Umgebung kennen sich alte Menschen aus; dort haben sie soziale Kontakte und damit Bedeutung; sie werden als Person mit ihrer individuellen Geschichte und den die Persönlichkeit prägenden Besonderheiten wahrgenommen. Die vertraute Umgebung macht es leichter, die Aufgabe des Alterns – sich mit Verlusten auseinander setzen, neue Seiten an sich und anderen erkennen, Abschied nehmen – aktiv zu bewältigen. „Die Angst vor der eigenen Hilfebedürftigkeit ist der am meisten verdrängte Aspekt des demografischen Wandels. Eltern hoffen auf ihre Kinder, allein Stehende denken lieber erst gar nicht darüber nach oder sehen sich nur als junge Alte. Jeder bekannt gewordene Skandal in einem Altenheim verstärkt die Angst“ (Andrea Fischer, Chrismon, 04/06). Andererseits stimmt optimistisch, dass bei der letzten Wahl in BW prozentual mehr alte Menschen gewählt haben als junge. Die Gestaltung der Pflegeversicherung und eine altengerechten Altenpolitik jenseits der Heime wird deshalb hoffentlich künftig größere öffentliche Aufmerksamkeit erlangen, als dies bislang der Fall war.

2. Alte Menschen möchten ihren Alltag auch im Falle der Pflegebedürftigkeit selbstbestimmt gestalten. Sie wollen persönliche Entscheidungen treffen und entsprechend ihrer Interessen und Möglichkeiten am sozialen, gesellschaftlichen und politischen Leben teilhaben. Ein Persönliches Budget könnte die Selbständigkeit fördern.

Der Bedarf an Pflege in der häuslichen Umgebung, aber auch der Bedarf nach Begleitung, Unterstützung und Betreuung wird zunehmen. Da familiäre Stützsysteme nicht mehr verlässlich zur Verfügung stehen, kommt es darauf an, alten Menschen Hilfeangebote zur Verfügung zu stellen, die dem individuellen Bedarf entsprechen. Gefragt ist je nach Situation ein Mix aus professionellen Hilfen, Freiwilligenarbeit sowie persönlicher Unterstützung in neuen Netzwerken und in Selbsthilfe.

Das Persönliche Pflegebudget wird derzeit bundesweit erprobt. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung stehen noch aus. Zur Frage der Wirksamkeit, zur Qualitätsverbesserung individueller Pflegearrangements sowie zu nachfrageorientierten und bedarfsgerechten Angeboten sind deshalb aktuell noch keine Antworten möglich. Grundsätzlich ist aber feststellbar, dass ein Persönliches Budget die Chance zu verstärkter Autonomie bietet. Betroffene entscheiden selbst, welche Leistungen benötigt werden. Vielfach wird argumentiert, dass Betroffene genau dies letztlich nicht einschätzen könnten. Es bestehe demzufolge die Gefahr, dass die pflegerischen Erfordernisse nicht genügend berücksichtigt würden und das Persönliche Budget vielleicht sogar zur Verschlechterung des Gesamtbefindens der pflegebedürftigen Personen beitrage. Wünschenswert wäre hier eine kompetente Beratung und Unterstützung. Vorrangig ist die Feststellung des Persönlichen Hilfebedarfs, nach der sich die Höhe des Persönlichen Budgets bemessen könnte. Der Sinn und Zweck des Persönlichen Budgets darf nicht dadurch ausgehebelt werden, dass vorgeschrieben wird, welche Leistung eingekauft werden müssen, oder dadurch, dass Nachweise über die Verwendung des Budget verlangt werden. Auf diese Weise würde aus der Geldleistung doch wieder eine verkappte Sachleistung.

3. Alte Menschen möchten auch dann, wenn sie auf Pflegeleistungen angewiesen sind, ein glückliches und zufriedenes Leben führen. Anbieter von stationären, teilstationären und ambulanten Pflegeleistungen sollten im Rahmen des Qualitätsmanagements immer wieder neu prüfen, ob sie mit ihrer Personalausstattung und dem Zuschnitt ihres Angebots diesem Anspruch gerecht werden.

Die Anbieter von stationären, teilstationären und ambulanten Pflegeleistungen geben den Nutzern ein Versprechen. Gesetzlich vorgeschriebene Qualitätsansprüche werden mit trägerspezifischen Qualitätsanforderungen verbunden und in ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem integriert. Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege verfügen bereits über einen guten Fundus an Erfahrungen. Für den Aufbau und die Weiterentwicklung der QM-Systeme wenden die Verbände in großem Umfang Finanzmittel auf. Zentrales Anliegen der Anbieter ist es, gute Pflegeleistungen anzubieten und dabei insbesondere Wert auf die Ergebnisqualität zu legen. In den Prozess der Leistungserbringung sollten die Pflegebedürftigen, deren Angehörige und Freunde, die Mitarbeiter/-innen der Dienste und Einrichtungen, freiwillig Tätige sowie relevante Akteure aus dem jeweiligen Umfeld einbezogen werden und ihren je spezifischen Beitrag leisten. Fachliche Perspektiven an die Personalbemessung anzulegen meint auch, nach einem guten Mix zu suchen: Es geht einerseits um die Zusammenarbeit von einschlägig im pflegerischen Bereich ausgebildeten Profis, Experten, Fachkräften, Assistenten bzw. Hilfskräften sowie Vertretern anderer Berufsgruppen. Es geht auch um die Einbindung von freiwillig und/oder ehrenamtlich Tätigen und Angehörigen in bunten Teams. Diese Verantwortungsgemeinschaften tragen zur Öffnung der Alten- und Pflegeeinrichtungen nach innen und außen bei. Sie bilden die Basis eines passgenauen Angebots für unterschiedliche Bedarfslagen. Hier gibt es bereits erfreuliche Initiativen.

4. Der Leistungskatalog der Pflegeversicherung ist für die Erreichung des Ziels, ein lebenswertes Leben leben zu können, eine wichtige Stütze. Die Leistungen sind notwendig, aber nicht hinreichend – legt man den Maßstab des selbstbestimmten Lebens an. Die Anpassung des Leistungskatalogs wird eher durch eine Umschichtung als mit einer Aufstockung der Finanzmittel erfolgen.

Die Pflegeversicherung ist bekanntlich verrichtungsorientiert ausgelegt. Sie garantiert Leistungen, die nach einem vorher festgelegten Einstufungsverfahren als notwendiger Unterstützungsbedarf bei der Körperpflege, Mobilisation, Ernährung und bei der hauswirtschaftlichen Versorgung anerkannt wurden. Derzeit wird um die Dynamisierung der Leistungen und gegebenenfalls um eine Ausweitung des Leistungskatalog heftig gerungen. Die Bedarfe an psychosozialer Betreuung, Begleitung und Anleitung wurden bislang nicht berücksichtigt. Es wird darüber hinaus fraglich sein, ob die klassische Dreier-Einstufung künftig noch das Mittel der Wahl ist. Bei jeder – an sich berechtigten – Forderung nach Veränderung und Ausweitung des Leistungskatalogs muss in aller Nüchternheit festgestellt werden, dass sich die Versicherung schon jetzt in der finanziellen Krise befindet. Allein die von allen Seiten befürwortete Ausweitung des Pflegebegriffs wird teuer und vermutlich eher mit einer Umschichtung als mit einer Aufstockung der Finanzmittel zu finanzieren sein. Wiederum muss festgestellt werden, dass die isolierte Betrachtung und die punktuelle Verbesserung einzelner Leistungsaspekte letztlich keine Lösung des Problems bieten kann. Die Neudefinition des Pflegebegriffs müsste vielmehr im Sinne der Neueinordnung in das gesamte System der Gesundheitsarbeit erfolgen. Bislang steht Pflege am Ende einer Versorgungskette, beginnend mit Gesundheitsförderung, Prävention, Kuration, Rehabilitation (Quelle: DIP-Perspektiven 1/2004).

5. Wenn die Perspektive „ambulant vor stationär“ tragfähig bleiben soll, müssen die Entlastung der pflegenden Angehörigen, der Aufbau von Pflegenetzwerken und die Unterstützung des Ehrenamts in der Pflege stärker in den Mittelpunkt rücken.

Ambulante Leistungen haben Vorrang vor teilstationären, vor der Kurzzeitpflege und der stationären Pflege. Diese Abstufung entspricht auch den Vorstellungen vieler Betroffener und ihrer Angehörigen. Der Deutsche Caritasverband hat es sich zum Ziel gesetzt, Pflegearrangements zu unterstützen, die wohnortnah sind und in denen Profis und Laien Hand in Hand arbeiten. Ein besonderes Anliegen ist die Unterstützung der pflegenden Angehörigen – nicht nur durch Begleitung von Seiten der Sozialstationen, durch die Forderung nach einem Pflegeurlaub, durch Forderungen nach Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements in der Pflege, durch die Forderung nach Ausbau des Tagespflegeangebots, sondern auch durch die Anerkennung der Angehörigen als Experten in eigener Sache. Der DCV setzt sich dafür ein, dass pflegende Angehörige ein Forum zur Interessenvertretung erhalten, auf dem sie sich informieren, organisieren und ihre Erfahrungen und Anregungen aus Verbrauchersicht geben können. Sie sollen so zu aktiven Mitgestaltern der gesetzlichen und strukturellen Bedingungen werden, unter denen Pflege und Betreuung erfolgt. Weitere Initiativen bestehen in dem Versuch, einen Beruf des Alltagsbegleiters zu etablieren und moderne Wohn- und Betreuungsformen wie Hausgemeinschaften zu realisieren (Wohngruppen, Wohnprojekte Jung und Alt, Wohnraum gegen Mithilfe).

6. Insbesondere dem Bedarf von demenziell erkrankten Menschen an Betreuung, Pflege, Begleitung und Förderung kann durch Leistungen der Pflegeversicherung allein nicht adäquat entsprochen werden. Es ist eine Zukunftsaufgabe, hier zu neuen Lösungsansätzen zu kommen.

Derzeit sind etwa 1,2 Mio. Menschen in Deutschland an einer der verschiedenen Demenzformen erkrankt. Diese Zahl wird im Jahr 2030 auf etwa 2,5 Mio. steigen. Angesichts dieser Zahlen ist festzustellen, dass der bisherige Pflegebegriff große Teile der Bevölkerung vom Leistungsbezug nach dem SGB XI schon jetzt ausschließt. Wenn die Bedarfe nach psychosozialer Betreuung, Begleitung und Anleitung künftig einen Leistungsanspruch nach SGB XI begründen sollen, wird dies die Frage der Finanzierbarkeit drastisch verschärfen. Angesichts dieser Perspektive gewinnt die Umsetzung des Grundsatzes von Prävention und Rehabilitation besondere Dringlichkeit. Leistungen zur geriatrischen Prävention im Allgemeinen und zur Prävention und Rehabilitation von pflegebedürftigen Personen im Besonderen werden noch immer in zu geringem Umfang angeboten.

Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops 1.4,
Dr. Jonathan I. Fahlbusch, Leiter des Arbeitsfeldes IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Reform der Pflegeversicherung

Der Workshop befasste sich mit der Reform der Gesetzlichen Pflegeversicherung – den Eckpunkten, Optionen und Planungen der Bundesregierung, den Anforderungen an eine Reform der Pflegeversicherung aus pflegewissenschaftlicher Sicht sowie den Anforderungen an eine Reform aus Sicht der Pflegekassen, der Leistungserbringer und der Kommunen. Der Workshop war dabei programmatisch in zwei Themenblöcke unterteilt: „Weiterentwicklung des Leistungskatalogs und der Leistungsstrukturen“ und „Nachhaltige Finanzierung des Risikos der Pflegebedürftigkeit“. Dabei wurden jeweils kurze Vorträge gehalten und von anderen Diskutanden auf dem Podium kommentiert.

Die Schwerpunkte des fachlichen Diskurses der Referentinnen und Referenten im ersten Themenblock lagen zunächst im Begriff der Pflegebedürftigkeit. Aus pflegewissenschaftlicher Sicht wurde deutlich gemacht, dass der gesetzliche Tatbestand die Bedarfslage pflegebedürftiger Menschen nicht angemessen abbildet und insbesondere Aufsicht, Begleitung und Anleitung nur unzureichend einbezieht. Allerdings wurde in der Aussprache sehr schnell deutlich, dass die Überarbeitung des Begriffs aus Sicht der Bundesregierung ein schwieriges Unterfangen darstellt und einer weiteren Reformstufe vorbehalten bleiben muss. So steht es auch im Koalitionsvertrag.

Einigkeit auf dem Podium sowohl in den Forderungen als auch in den Kommentierungen bestand hinsichtlich der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für Persönliche Budgets in der Pflege. Zwar ist eine einheitliche Linie, wie dies gelingen soll, nicht deutlich geworden, aber eine grundsätzliche Übereinstimmung ist erzielt worden. Ohne direkte positive Resonanz von Seiten der Kostenträger oder dem Ministerium hingegen ist die Forderung geblieben, Casemanagement leistungsrechtlich abzusichern.

Neben den genannten Schwerpunkten stellten die Referenten von Seiten der Wissenschaft einen weitreichenden Kanon an Weiterentwicklungen des Leistungsrechts vor, etwa hinsichtlich von pflegeergänzenden Leistungen, Vernetzung der Versorgungsformen, Fragen der Altenhilfe, Pflege und Sozialhilfe und dergleichen mehr, die seit einiger Zeit mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in der fachlichen Debatte widergegeben werden.

Es wurde deutlich, dass die nächste Reformstufe allerdings weniger die Weiterentwicklung des Leistungsrecht als vielmehr die Sicherung der Finanzierung zum Gegenstand haben wird. Insofern nahmen weder das Ministerium noch die Kostenträgervertreter im Einzelnen zu allen Fragen Stellung.

Für den zweiten Themenblock waren die Finanzierungsfragen (Beiträge, Kapitalstock, Finanzausgleich usw.), das Problemfeld der medizinischen Rehabilitation und Pflege sowie die Frage nach einer Angleichung der Leistungsbeträge ambulant/stationär und die Dynamisierung der Leistungsbeträge, aber auch der Zugang zur Sozialhilfe vorgesehen. Die Diskussion über die Möglichkeiten zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierung der Pflegeversicherung kam jedoch nicht so recht in Gang, weil die aktuelle Debatte um die Reform des Gesundheitswesens hier ihre Schatten vorausschickte. Allgemein herrschte die Auffassung vor, dass sich der finanzielle Rahmen der Pflegeversicherung ausschließlich an den Grundentscheidungen zum Gesundheitswesen orientieren werde.

Auf dem Podium waren vertreten: Frau Prof. Christel Bienstein, Leiterin des Instituts für Pflegewissenschaften, Universität Witten/Herdecke; Frau Ursula Friedrich, Beigeordnete des Deutschen Landkreistages, Berlin; Herr Harald Kesselheim, Leiter der Abteilung Pflege, AOK-Bundesverband, Bonn; Herr Prof. Dr. jur. Thomas Klie, Leiter des Arbeitsschwerpunktes Soziale Gerontologie und Pflege an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg; Herr Dr. Matthias von Schwanenflügel, Leiter der Unterabteilung Pflegeversicherung, Bundesministerium für Gesundheit; Frau Theresia Wunderlich, Leiterin der Abteilung Soziales und Gesundheit, Deutscher Caritasverband, Freiburg. Die Moderation führte Herr Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes e.V., Freiburg, und Vorstandsmitglied des DV. Verantwortlicher in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins war Herr Dr. Jonathan I. Fahlbusch, Leiter des Arbeitsfeldes IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.5

Gesunde Lebensführung im Alter

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Aktive Bürger, aktive Kommunen: Kommunale Angebote für körperliche, geistige und seelische Gesundheit älterer Menschen**

Jutta Giersch, Amt für soziale Sicherung und Integration der Landeshauptstadt Düsseldorf

- **Vorbeugen ist besser als Heilen: Das eigene Alter selbstständig und aktiv gestalten, Angebote nutzen**

Helga Walter, Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen e.V., Berlin, und Vorstandsmitglied der BAGSO

- **Aktuelle Forderungen zur gesundheitlichen Versorgung älterer Menschen**

Dr. Rainer Neubart, Chefarzt des Evangelischen Waldkrankenhauses Woltersdorf

- **Alt werden auch die anderen – Gesundheitssysteme in anderen europäischen Ländern im Kontext des demografischen Wandels**

Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger, Direktor des Instituts für Medizinische Soziologie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Zusammenfassung Workshop 1.5

- **Gesunde Lebensführung im Alter**

Heike Hoffer,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Jutta Giersch, Amt für soziale Sicherung und Integration der Landeshauptstadt Düsseldorf

Aktive Bürger, aktive Kommunen: Kommunale Angebote für körperliche, geistige und seelische Gesundheit älterer Menschen

Wer sich für Düsseldorf als Wohnort entschieden hat, lebt in einer Stadt, die in internationalen Studien und Rankings unter deutschen Großstädten auch bei der Lebensqualität regelmäßig auf den oberen Plätzen zu finden ist. Beste Voraussetzungen für ein aktives Älterwerden.

Gut vorbereitet älter zu werden setzt jedoch voraus, sich frühzeitig persönlich mit dem Älterwerden auseinander zu setzen. Dazu gehören Fragen wie:

1. Wie will ich wohnen?
2. Wie will ich leben, allein, mit einem Partner/einer Partnerin, im Familienverbund oder in einer Lebensabschnittsgemeinschaft?
3. Wie viel Nähe kann und will ich zulassen?
4. Welche Interessen will ich pflegen?
5. Wie finde ich Aufgaben und damit Anerkennung und Selbstbestätigung?
6. Wie kann ich Erfahrungswissen weitergeben?
7. Wo finde ich Hilfe, wenn ich den Alltag nicht mehr alleine schaffe oder die Rente nicht reicht?

Zentrale städtische Beratungsangebote, z.B. die Wohnberatung für ältere oder behinderte Menschen, das „pflegebüro“ mit dem Seniorenratgeber, das Demenz-Servicezentrum oder das Schlaganfallbüro bieten umfassende Hilfen an, auch über das Internet.

Eine umfangreiche Datenlage biete eine gute Planungssicherheit. Vier Teilberichte zur Altenplanung stehen zur Verfügung.

Nach einer repräsentativen Bürgerbefragung i.R. der Altenplanung verbinden die meisten Seniorinnen und Senioren mit Lebensqualität ein selbstbestimmtes und selbstständiges Wohnen. Neben dem „normalen“ Wohnen stehen Wohnen mit Service sowie Seniorenresidenzen zur Verfügung. Große Aufmerksamkeit wird der Wohnraumanpassung im Bestand gewidmet, u.a. wird ein spezielles Umzugsmanagement angeboten.

Hier einige Rahmendaten für die Seniorenarbeit in Düsseldorf:
1. rund 585.000 Einwohnerinnen und Einwohner,
2. rund 150.000 über 60 Jahre (ca. 25 %), davon rund 26.900 (ca. 4,8 %) über 80 Jahre,
3. der Anteil der über 60-jährigen wird in den nächsten Jahren leicht sinken,
4. der Anteil der über 80-Jährigen wird leicht ansteigen,
5. hohe Anzahl von Single-Haushalten,
6. gute pflegerische Infrastruktur
- rund 5.000 stationäre und teilstationäre Heimplätze,
- rund 90 ambulante Pflegedienste,
- Beratung durch das städtische Pflegebüro, Demenz-Servicezentrum, Unterstützungsgruppen für Demenzerkrankte und ihre Angehörige.

Aufgabe der Kommune ist es, Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben im Alter zu schaffen. Dies ist eine Querschnittsaufgabe der Kommune, d.h. eine Vernetzung der Arbeit der unterschiedlichen Ämter und Fachbereiche ist notwendig. Sie erfordert eine Steuerung der seniorenrelevanten Aktivitäten in der Kommune im Rahmen der Daseinsvorsorge. Dabei sind alle relevanten Akteure einzubeziehen.

Waren in den 80er-Jahren von der Düsseldorfer Altenhilfe veranstaltete Seniorentanztees, Seniorenwander- und Sporttage „Türöffner“ für Aktivitäten außerhalb des häuslichen Bereichs, stehen heute zahlreiche Freizeitangebote vom Internetcafé über Sprach- und Sportkurse, Wander- und Radtouren u.v.m. hoch im Kurs. Eines haben diese Aktivitäten gemeinsam: Sie ermöglichen Kontakte, körperliche Betätigung und geistige Ansprache, was wiederum der Seele guttut.

1. Stichwort: Bürgerschaftliches Engagement

Wer in den Ruhestand geht, hat eine Menge Freizeit vor sich. Wohin mit den Energien, wenn der gewohnte Berufsalltag nicht mehr da ist? In den Anlaufstellen der Wohlfahrtsverbände, z.B. der Mach-Mit-Zentrale der Diakonie oder der Freiwilligen-Zentrale des Caritasverbandes, wie auch in den städtische Beratungsstellen gibt es Tipps, Schnupperangebote bis hin zu maßgeschneiderten Engagements, auf die die Teilnehmer durch Seminare vorbereitet werden.

Für ein gutes Leben im Alter ist neben der finanziellen Absicherung und der gesundheitlichen Vorsorge auch eine soziale Vorsorge unerlässlich. Freundschaften und Bekanntschaften in Nachbarschaft und Stadtteil schützen vor Vereinsamung und sorgen für Lebensqualität, auch im hohen Alter.

In 17 Düsseldorfer Netzwerken an 27 Standorten verteilt im Stadtgebiet besteht die Möglichkeit, Menschen mit gleichen Interessen kennen zu lernen. Die Netzwerke organisieren gemeinsam eine Vielzahl von Aktivitäten. Alle, die im Netzwerk mitmachen, engagieren sich für andere und können so auch Engagement von anderen erwarten. Dazu gehören Seminare, die helfen, den Übergang zwischen Berufsleben und Ruhestand zu gestalten, zwischen „Couch oder Cabrio“. Kultur auf Rädern: Wer nicht mehr mobil genug ist, um eine Veranstaltung oder Ausstellung zu besuchen, muss nicht gänzlich auf Kultur verzichten – denn sie kommt auf Bestellung auch nach Hause. Das Angebot reicht von einem mobilen Theater über eine Kaffeetafel der 50er-Jahre bis hin zum Märchenkoffer. Traumkino am Vormittag: Wer gerne morgens unterwegs ist, sollte einmal das Traumkino für Seniorinnen und Senioren besuchen. Jeden zweiten Mittwoch im Monat zeigt der UFA-Palast in Zusammenarbeit mit dem Düsseldorfer Seniorenbeirat die schönsten Filme aller Zeiten.

2. Stichwort: Ehrenamt

Seit über 25 Jahren engagieren sich Düsseldorfer ab 60 im Seniorenbeirat. Die in den zehn Stadtbezirken gewählten Mitglieder setzen sich aktiv für die Interessen der steigenden Zahl älterer Menschen in Düsseldorf ein, nehmen beratend an öffentlichen Ausschusssitzungen des Rates und der Bezirksvertretungen teil, halten Kontakt zu Senioreneinrichtungen und bieten einmal monatlich eine Bürgersprechstunde an. Sie wirken so bei der Planung von Seniorenangeboten mit.

Start3: Mit Schwung in die dritte Lebensphase – das fällt nicht immer leicht. Manchmal fehlen die Herausforderungen und die Verpflichtungen des Berufsalltags. Start3 gibt Anregungen, wie Sie Ihren Alltag mit der vielen freien Zeit neu gestalten können, und Sie bekommen Kontakt zu Gleichgesinnten. Start3 entwickelt Projektideen für bürgerschaftliches Engagement und setzt diese um. Beispielsweise wurde gemeinsam mit dem Kinder- und Jugendtheater ein Kulturzentrum der Generationen mit dem Namen „Wunder-Bar“ gegründet, das den Gedankenaustausch zwischen Alt und Jung ermöglicht.

Leihoma/Leihopa: Wer gerne Zeit mit Kindern verbringt, kann sich vom Jugendamt als Leihoma oder Leihopa vermitteln lassen und stundenweise Kinder von Familien, berufstätigen Müttern oder Alleinerziehenden betreuen. Das Jugendamt bereitet auf diese Aufgabe vor und bietet alle sechs Wochen einen Austausch mit den anderen Leihomas und Leihopas an.

In den BEAtE-Gruppen engagieren sich geschulte Ehrenamtliche an 6 Standorten in Düsseldorf in der Betreuung Demenzkranker und ihrer Angehörigen.

Seit 2005 verleiht die Landeshauptstadt Düsseldorf auf Vorschlag jährlich den Martinstaler an zehn verdiente Personen, die sich in außergewöhnlich hohem Maße ehrenamtlich engagiert haben. Voraussetzung ist, dass die ehrenamtliche Tätigkeit seit mindestens zehn Jahren und einmal wöchentlich geleistet wird und darüber hinaus durch eine besondere Intensität gekennzeichnet ist.

3. Stichwort: Aktive Kommune

Die gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit in Düsseldorf ist über Jahrzehnte gewachsen. Breit gefächerte Angebote der Wohlfahrtsverbände erstrecken sich über das gesamte Stadtgebiet. Obwohl das bestehende Hilfesystem gut ist, machen die demografischen Veränderungen und der Wandel der Lebensformen und Lebensstile es notwendig, die Inhalte und die Ausrichtung der Arbeit für und mit Seniorinnen und Senioren zu überprüfen. Hierzu gibt es einen politischen Auftrag, gemeinsam mit den Verbänden, den Kirchen, dem Seniorenbeirat und den politischen Vertretern der im Rat vertretenen Parteien, bündige Konzepte zu entwickeln, die sicherstellen, dass bereitstehende Haushaltsmittel effektiv eingesetzt werden und direkt beim Hilfesuchenden ankommen. Mit dem *Projekt Düsseldorf – gemeinsam aktiv* für das Alter kommt die Verwaltung dem Auftrag der Neuausrichtung nach. Ziel ist es, eine leistungsfähige, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Angebotsstruktur für die Arbeit für und mit Seniorinnen und Senioren zu gewährleisten. Die Förderung der Eigeninitiative, der Erhalt der Häuslichkeit und die Förderung sozialer Netzwerke stehen dabei im Vordergrund.

Eckpunkte für die Neuausrichtung von der Begegnungsstätte zum Kompetenzzentrum sind:
1. Orientierung an dem Bedarf von Seniorinnen und Senioren,
2. Ausrichtung an der sozialräumlichen Gliederung,
3. Stadtbezirk als Basis der gemeinwesenorientierten Seniorenarbeit,
4. Bildung von Stadtbezirksbudgets,
5. Beschreibung von Standardangeboten, die verlässlich in allen Stadtbezirken vorgehalten werden sollen,
6. daneben: an dem spezifischen Bedarf des Stadtgebietes ausgerichtete Angebote,
7. Vernetzung der Kompetenzzentren im Stadtbezirk (“Runde Tische”),
8. Einführung eines Fallmanagements zum Erhalt der Häuslichkeit.

Die Stadt konzentriert sich mit der Finanzierung der Begegnungs- und Kompetenzzentren einschließlich Fallmanagement auf die aus ihrer Sicht in Zukunft zu finanzierende Infrastruktur. Sie baut in diesem Bereich ein wirkungsorientiertes Controlling und eine wirkungsorientierte Steuerung auf.

Helga Walter, Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen e.V., Berlin, und Vorstandsmitglied der BAGSO

Vorbeugen ist besser als Heilen: Das eigene Alter selbstständig und aktiv gestalten, Angebote nutzen

Ich kenne keinen Menschen, der nicht bis zu seinem Tod gesund sein möchte. Immer wichtiger wird dieser Faktor, wenn das Alter voranschreitet und man merkt, dass trotz aller Bemühungen der Körper seine „Macken" bekommt. Spätestens dann beginnen wir, uns um die Erhaltung der Gesundheit Gedanken zu machen. Wir möchten uns gern fit halten, vorsorgen und aktiv sein.

Es liegt nicht nur im eigenen Interesse des Menschen, dass er lange gesund und selbstständig bleibt. Auch die Krankenkassen werben mit Bonuspunkten für die Teilnahme an gesund erhaltenden Maßnahmen. Die Versicherungssysteme werden heiß diskutiert. Weder die Krankenversicherung noch die Pflegeversicherung reichen für die zukünftige Versorgung der Versicherten aus. Deshalb wird Vorsorge von allen gefordert und sie soll auch gefördert werden.

Wer in dicht besiedelten Gebieten lebt, hat es da verhältnismäßig leicht. Es gibt viele Angebote von Sportvereinen, Fitness-Studios und von in Begegnungszentren aktiven Sportgruppen. Nicht jeder älter werdende Mensch aber hat Zugang zu solchen Angeboten oder will in Gruppen aktiv sein. Wie sind dann die Voraussetzungen für Vorsorge, wenn ich kaum Kontakt zu anderen habe, nicht so gern unter Menschen gehe, weil ich „stille" Hobbys habe? Wo finde ich Beratung? Wer hilft mir bei der Auswahl der Angebote?

Dabei entstehen Situationen, dass Menschen in ihren Wohnungen leben und bereits Hilfe benötigen, diese aber nicht erhalten. Wie erfahren sie, wo die Hilfe herkommen kann, und wie erfahren die Anbieter der Hilfe von diesen Situationen?

Von den Bundesministerien werden verschiedenen Projekte gefördert, in denen die zukünftigen Altenhilfestrukturen überdacht und Neues ausprobiert wird, neue Wohnformen erprobt werden. Kassen erproben, wie sich Ersthausbesuche bei ihren Mitgliedern durch das rechtzeitige Erkennen von Defiziten auf die Kostensenkung auswirkt. Diese Erprobung wurde als sehr nützlich erachtet, jedoch von anderen Kassen und in anderen Bundesländern nicht aufgegriffen.

Alle – die Bundesministerien, die Anbieter von Hilfeleistungen, die Krankenkassen – sind daran interessiert, dass der Mensch lange fit bleibt und wenn dann nötig, er auch die Hilfe erhält, die er benötigt. Aber leider ist es bis heute nur schwer möglich, wohnortnahe Beratungs- und Hilfezentren zu schaffen.

Unter wohnortnahe verstehe ich, dass ein Mensch in unmittelbarer Nähe seines Lebensmittelpunktes jede Art der Beratung erhalten kann. Von Auskünften zur Wohnraumanpassung über Dienstleister z.B. zum Einkaufen, Gardinen abnehmen und aufhängen, Beratung nach Entlassung aus dem Krankenhaus über Hilfeangebote im Wohnumfeld usw. Also von der niederschwelligen Beratung bis zur Beratung zu professionellen Diensten mit Begleitung durch das Betreuungsangebot.

Über solche Netzwerke von Dienstleistungs- und Pflegeanbietern vor Ort wird viel gesprochen, einige haben diese, andere warten auf ein Wunder. Hier muss koordiniert und vermittelt werden. Die Kommunen sind in der Pflicht, solche geballten Informationszentren zu schaffen. Sie müssen initiieren und begleiten.

Die Seniorenvertretungen und -organisationen setzen sich sehr ein für:
1. Pflege ambulant vor stationär;
2. Möglichkeiten für Begegnung und Teilhabe am Leben in der Gemeinde / dem Wohnort;
3. ausreichende Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Hilfe- und Pflegebedarf, um Heimaufnahmen zu vermeiden;
4. generationsübergreifende Stadtplanung, damit das Leben in dem angestammten Wohnort auch mit Handikaps möglich ist;
5. Netzwerke für Hilfe und Pflege vor Ort mit Managern/-innen;
6. Beratung und Begleitung von pflegenden Angehörigen;
7. Aufbau von einem Netz von Dienstleistern;
8. Einrichtung von wohnortnahen Ehrenamtsbörsen;
9. Aktivierung von Schülerhilfen für ältere Menschen;
10. Hospizdienste – ambulant und stationär – für Sterbende in Begleitung und Fürsorge.

Vieles klingt wie eine Selbstverständlichkeit, für viele ist es ein Traum!

Wir, die wir ehrenamtlich tätig sind, können niederschwellige Angebote fordern, fördern und anbieten. Dazu benötigen wir aber Unterstützung von den Kommunen. Wir benötigen räumliche und technische Ausstattung, geringe finanzielle Mittel für Öffentlichkeitsarbeit, Fahrkosten, Materialien, Schulungen. Wir benötigen von den Kommunen Angaben über vorhandenen Hilfebedarf. Auch wir benötigen sachkundige Berater, um selber sachkundig helfen zu können. Hier stoßen wir dann wieder auf das fehlende Netzwerk vor Ort.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert Schulungsprogramme für ältere Menschen. Ich nenne hier nur das EFI-Programm und die Senior-Trainer. Nach den Schulungen sind diese Menschen in der Lage, andere zu informieren und anzuleiten beim Aufbau von Projekten zur Selbsthilfe oder Hilfe für andere. Das soll und hat einen Schneeballeffekt. So wächst Hilfe und Selbsthilfe in den Bundesländern ohne hohe Kosten. Allerdings werden auch hier die Grundvoraussetzungen für Begegnung und Kommunikation benötigt.

Es gibt bereits gut funktionierende Ehrenamtsbörsen. Sie sind von Ehrenamtlichen selber organisiert und vermitteln niederschwellige Hilfeangebote und Dienstleistungen. So können und sollten auch „Hilfe-Tauschbörsen“ entstehen, denn nicht jeder kann Dienstleistungen bezahlen, hat aber Fähigkeiten, die andere benötigen. Erfindungsgeist wird in Zukunft gefordert, denn die Finanzkraft eines Teils der zukünftigen Rentner wird nicht sehr hoch sein.

Eine gute Entwicklung in den letzten Jahren nehmen die Wohnmöglichkeiten. Auch hier werden mit Fördergeldern der Bundesregierung Projekte ausprobiert, um ein Leben möglichst bis zum Tod in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen. Die Tatsache, dass die Pflegeversicherung nicht mehr ausreicht und auch nur als eine Teilversorgung gedacht war, lässt den Grundsatz ambulant vor stationär immer mehr in den Vordergrund rücken. Dahin wird auch die Reform der Pflegeversicherung gehen. Es gibt Projekte, in denen mehrere Generationen zusammen in ein Haus ziehen um, sich gegenseitig zu helfen. Andere Wohnideen beruhen auf ein Zusammenziehen von guten Bekannten in mehrere Wohnungen eines großen Hauses mit dem Anmieten einer Wohnung für gemeinsamen Aufenthalt und gemeinsamer Küche. Bei Hilfebedarf ist das Teilen der auftretenden Kosten eine Möglichkeit, um sich das Leben zu Hause doch zu erhalten.

Architekten entwickeln Möglichkeiten, wie man schon in der Bauphase z.B. an das Auswechseln der Badewanne in eine Dusche ohne Stufe oder an die Nutzung der Küche als Pflegebereich für die Pflegekraft mit Fekalienspüle denken kann. Die Zimmer werden so gelegt, dass von jedem Raum der Zutritt zum Balkon möglich ist. Solche Entwicklungen lassen für die Zukunft auf ein Leben zu Hause bis an das Lebensende hoffen. Hier ist dann ein Umzug nicht nötig. Der Wechsel in eine neue Wohnung ist immer mit höheren Mietkosten verbunden.

Aber auch hier sind die Kommunen gefordert. Es genügt nicht, dass die Wohnungsanbieter bei diesen Planungen mitspielen. Hier muss auch eine Stadtplanung erfolgen, die das Leben von betagten und hochbetagten Menschen in ihrem Wohnumfeld ermöglicht. Dazu gehören abgesenkte Bordsteine, gut „berollbare“ Gehwege, Bänke zum Ausruhen, Einkaufsmöglichkeiten, Kulturangebote, kurz: gute Erreichbarkeit der Dinge, die zum Leben gehören.

Die Wirtschaft muss durch die Kommunen, die Verbraucherverbände und die Senioren auf die Bedarfe älterer Menschen hingewiesen werden. Hier reicht es nicht aus, dass viele Reisen angeboten werden. Die Dinge des tägliche Lebens müssen besser nutzbar und bedienbar sein. Das hilft allen Menschen, die ein Handikap haben. Deshalb kann ich nur alle Senioren auffordern sich einzumischen. Über das Internet ist der Einfluss bei Befragungen möglich, aber auch vor Ort durch das Kaufverhalten.

Von der BAGSO werden z.B. Gütesiegel für seniorengerechte Apotheken vergeben. Hier helfen Senioren beim Test mit, die Qualität der guten Anbieter zu erkennen und öffentlich zu machen. Ebenso ist die Bahn, sind die Handyanbieter und vieles mehr auf dem Prüfstand. Sie alle können mithelfen, dass die Produkte besser zu handhaben und lebensfreundlicher sind.

Genauso lohnt es sich, beim Kauf von Produkten nicht nur darauf zu achten, ob deren Inhalt gesundheitsfördernd ist, sondern auch zu sehen, wo sie produziert werden. Produkte aus Deutschland oder sogar aus der näheren Umgebung kaufe ich vorrangig, um die Arbeitsplätze zu erhalten. Das ist zwar keine Garantie, aber den Versuch wert. Die Produzenten werden auch einmal Rentner und sind auf ein regelmäßiges Einkommen für eine auskömmliche Rente angewiesen.

Die Tatsache, dass viele Ehrenamtliche für andere Menschen tätig sind, ist erfreulich. Sie tun sehr viel für andere – aber letztlich auch für sich selber. Aktiv sein, das Gefühl haben, gebraucht zu werden, weckt Zufriedenheit und erhält gesund. Die Teilhabe älterer Menschen in der Gesellschaft kann viel bewirken und für viele eine Bereicherung und Hilfe sein. Sie kann aber nicht die Fehler der Politik ausgleichen, Lücken im Versorgungssystem schließen, Reformen in der Gesundheitsversorgung und in der Pflege überflüssig machen.

Deshalb fordern wir von den Politikern und denen, die sich für die Versorgung der Bevölkerung verantwortlich erklären, dass sie gute Voraussetzungen schaffen, damit jeder/jede die nötige Hilfe erhalten und dem Bedarf entsprechend ärztlich und pflegerisch versorgt werden kann. Dazu gehört auch, dass endlich die „Charta der Rechte Hilfe- und Pflegebedürftiger“, die ein Ergebnis des Runden Tisches Pflege ist, zur Grundlage in der Pflege erklärt wird. Nur so könnte in den Bundesländern die Qualität der Pflege zukünftig eine gemeinsame Richtlinie haben. Auch die Anwendung der mit Fördergeldern der Bundesregierung erarbeiteten Expertenstandards in der Pflege ist eine Voraussetzung, dass in allen Bundesländern der pflegebedürftige Mensch gleiche Pflege erhält.

Wenn die Politiker für die Menschen die Voraussetzungen schaffen, dass sie sich treffen, engagieren und informieren können, dann sind sie auch bereit, kleine Lücken, die durch das Finanzierungssystem der Kassen und der Versicherungen entstehen, mit Hilfeangeboten für die Betroffenen zu schließen. Vorlesen, Erzählen und Zuhören sind ein genauso wichtiges Angebot wie es die Beratung ist.

Nicht zuletzt ist das Einmischen in die Politik eine wichtige Aufgabe der Senioren. Leider werden nicht in allen Bundesländern die Möglichkeiten dazu gegeben. Es ist immer von dem guten Willen der Politiker abhängig, wie weit die Erfahrungen und Meinungen der Senioren gehört und genutzt werden. Selten sind in den Gemeindeordnungen diese Rechte festgeschrieben. Gesetzliche Grundlagen dazu sind die Ausnahme. Sich hier einzumischen lohnt sich. Das Gestalten im politischen Raum erfordert Wissen, Engagement, Energie und Ausdauer. Das zu trainieren fördert letztlich auch die Gesundheit und hält fit, und es bringt Nutzen für alle.

Dr. Rainer Neubart, Chefarzt des Evangelischen Waldkrankenhauses Woltersdorf

Aktuelle Forderungen zur gesundheitlichen Versorgung älterer Menschen

Der demografische Wandel stellt unsere Gesellschaft in Deutschland in der Gesundheits- und Sozialpolitik vor gewaltige Herausforderungen. Dabei setzt sich immer mehr die Überzeugung durch, dass sich Problemlösungskonzepte für Teilbereiche ohne Sicht auf die Gesamtzusammenhänge für die Bewältigung dieser Aufgaben als ungeeignet erweisen. Die Geriatrie erhebt den Anspruch, für die immer größer werdende Zahl der älteren Patienten Konzepte zu entwickeln, die wesentlich zur Lösung des Gesamtproblems beitragen können. Dies bezieht sich sowohl auf das immer weiter zu optimierende Niveau der Versorgung als auch auf die Minimierung der Kosten im Gesundheits- und Sozialsystem.

Bei älteren Patienten finden sich eine Reihe von besonderen Konstellationen, die in unserem bisherigen Gesundheitssystem nicht oder nur ungenügend beachtet werden:

- Multimorbidität,
- Chronizität,
- Bedeutung der Krankheitsfolgen
  - Störungen der Mobilität
  - Störungen der Aktivitäten des täglichen Lebens
  - Störung der Kommunikation
  - Probleme der Krankheitsverarbeitung
- Die Verflechtung der medizinischen mit den sozialen Problemen.

1. Multimorbidität

Alter ist keine Krankheit, aber die Wahrscheinlichkeit zu erkranken, wird mit zunehmendem Lebensalter größer. Ältere Menschen kennen diese Problematik sehr gut. Sie verbringen größere Zeiten in Wartezimmern von ganz verschiedenen Ärzte. Dies sind neben dem Hausarzt je nach dem Muster der individuellen Krankheiten ein Internist, eine Neurologe, ein Gynäkologie, ein Urologe und so weiter. Durch die Spezialisierung unseres Gesundheitssystems sehen sie sich also einer Menge von Spezialisten gegenüber, während die Koordination ihrer Krankheitsbehandlung oft nicht gelingt. Nicht einmal die Medikamente werden in der überwiegenden Anzahl der Fälle abgestimmt. Im Krankenhaus ist die Situation ähnlich. Gerade in großen Kliniken landet der ältere Mensch, der an mehreren Krankheiten leidet, auf der Kardiologie, der Neurologie oder der Urologie. Ein Gesundheitskonzept, das alle Krankheiten berücksichtigt, wird in der Regel aber nicht erstellt.

2. Chronizität (langwieriger Krankheitsverlauf)

Die Mehrzahl der Krankheiten, an denen ältere Menschen leiden, ziehen sich über einen längeren Zeitraum hin. Oft sind die Folgen für den Erkrankten zeitlebens spürbar, wie zum Beispiel nach einem Schlaganfall oder einem Bruch des Oberschenkels. In den Kliniken wird aber, auch wegen eines neuen Abrechnungssystems, sehr streng darauf geachtet, dass die Patienten kurzfristig die Klinik wieder verlassen. In den Abteilungen für Innere Medizin ist die durchschnittliche Verweildauer inzwischen auf knapp sieben Tage gesunken. In den allermeisten Fällen ist in dieser kurzen Zeit eine umfassende Einbeziehung aller Krankheiten in ein Gesundheitskonzept überhaupt nicht möglich.

3. Beachtung der Krankheitsfolgen

Gerade ältere Menschen bedürfen nach der Einweisung ins Krankenhaus neben der Behandlung akuter Gesundheitsprobleme in den meisten Fällen gleichzeitig einer Rehabilitationsbehandlung. Eine solche bei den meisten älteren Patienten dringend erforderliche mehrdimensionale Therapie ist aber in unserem Gesundheitssystem prinzipiell nicht vorgesehen. Eine Gesundheitsversorgung, die in der Lage wäre, ein langfristiges und nachhaltiges Konzept zu erstellen, müsste folgende Punkte umfassen:

- Akutmedizin,
- Rehabilitation,
- (Sekundär-)Prävention,
- palliative Maßnahmen,
- sozial flankierende Maßnahmen,
- Hilfsmittelversorgung,
- Wohnraumberatung bzw. -anpassung.

4. Die Verflechtung der medizinischen mit den sozialen Problemen

Dieses Prinzip ist in der Geriatrie unbestritten und Grundlage des Handelns. Es gilt die Regel: Es ist unmöglich, ein medizinisches Problem angesichts der Multimorbidität in den Griff zu bekommen, wenn nicht gleichzeitig die sozialen Kontextfaktoren beachtet und gegebenenfalls beeinflusst werden. Dies kontrastiert zu der schon beschriebenen mangelnden Koordination der erforderlichen Leistungen. Insbesondere die Krankenkassen achten mit großer Skepsis darauf, dass ausschließlich gesundheitliche Maßnahmen ergriffen werden, und lassen dabei häufig die Effekte außer Acht, die sich aus der Rückwirkung sozialer Probleme auf die Gesundheitsversorgung ergeben. Genannt seien hier nur die vielfältigen organisatorischen Maßnahmen, die bei der Einstellung einer Zuckerkrankheit getroffen werden müssen, oder die Gesundheitsprobleme, die sich aus einer unzureichenden Essensversorgung ergeben.

5. Ableitung von Forderungen durch die ältere Generation

In zunehmendem Maße formiert sich auch die ältere Generation selber, um Forderungen für ihre Gesundheitsversorgung zu formulieren und mit Entscheidungsträgern aus dem Bereich der Politik, der Medizin, der Pflege sowie den zuständigen Fachgesellschaften und Kostenträgern zu diskutieren.

Eine besonders umfassende Debatte dieser Problematik fand im Rahmen von „Kompetenznetz für das Alter“ statt. Dieses Projekt, das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterstützt wurde, fand in den Jahren 2004 bis 2006 statt. Der Arbeitsausschuss „Stationäre und ambulante medizinische Versorgung im Alter“ erarbeitete hierzu einen Forderungskatalog, der folgende Punkte umfasst:

Die medizinische Versorgung für ältere Menschen wird in sämtlichen Bereichen als defizitär und verbesserungswürdig angesehen. Gefordert wird ein intensiver und kontinuierlicher Dialog mit politischen und administrativen Institutionen sowie anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen und interessierten Einzelpersonen. Hierbei werden folgende Forderungen aufgestellt:

Notwendig ist der konsequente Aufbau spezifischer Gesundheitsversorgung für die ältere Generation (Geriatrie), die heute meist in völlig unzulänglichen und nicht mehr zeitgemäßen Versorgungsstrukturen behandelt wird. Eine bessere Versorgung umfasst insbesondere folgende Punkte:

- massiver Ausbau der geriatrischen Ausbildung in allen relevanten Berufen, insbesondere im Medizinstudium;
- Sicherstellung der geriatrischen Kompetenz der Ärzte, die regelmäßig mit der Versorgung älterer Patienten betraut sind (z.B. in Pflegeheimen);
- Intensivierung der medizinischen Forschung im Bereich Geriatrie und Multimorbidität;
- Stärkung der ganzheitlichen Versorgung von komplex kranken alten Menschen;
- Förderung des gesunden Alterns;
- Prävention bis ins hohe Alter (auch Investitionen), Anerkennung von entsprechendem Verhalten, eventuell Aufbau eines Bonussystems zur Prävention mit dem Ziel der Schonung der Ressourcen und der Verminderung von Pflegeaufwand;
- konsequente Anwendung des Prinzips „Rehabilitation vor Pflege“, dadurch Schonung der finanziellen Ressourcen des Systems durch Investition in den Patienten;
- Wahrung der Würde und Intimität bei der medizinischen Versorgungsstruktur älterer Menschen;
- Überwindung der bürokratischen und kontraproduktiven Systemgrenzen in der Versorgung älterer Menschen, z.B. ambulant / stationär / rehabilitativ, SGB V / SGB XI / SGB IX / SGB XII;
- Einbeziehung der Betroffenen in alle Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Individualität und Wertsysteme;
- Verbesserung der Kommunikation auch mit älteren Menschen in Bezug auf ihre Krankheiten sowie Chancen und Grenzen der Interventionen.

Besonders ausdifferenziert wurden Forderungen an Kliniken und Hausärzte, die folgendermaßen lauten:

5.1 Forderungen an die Klinik zur Versorgung geriatrischer Patienten

- Adäquate geriatrische Ausbildung aller Kollegen in der Klinik;
- Erstellung eines umfassenden Gesundheitskonzeptes unter Einbeziehung des Patienten und seiner Angehörigen;
- Orientierung aller Maßnahmen am Lebensumfeld des Patienten;
- sorgfältige Entlassungsvorbereitung mit
- rechtzeitiger Kommunikation mit den Partnern im ambulanten Bereich
- Erstellung des Arztbriefes zum Entlassungszeitpunkt
- obligate Angabe wichtiger Informationen für die Weiterbehandlung, z.B. Status der Mobilität, Status der Selbstständigkeit in den Alltagsaktivitäten, Unterstützung im häuslichen Bereich, Hilfsmittelversorgung.

5.2 Forderungen an den Hausarzt zur Versorgung geriatrischer Patienten

- Adäquate geriatrische Ausbildung;
- altersgerechte Ausstattung und Organisation der Praxis;
- Bildung von Netzwerken mit „Teams der ambulanten Versorgung“ unter Einbeziehung von fachärztlichen Kollegen, Sozialstationen, Pflegeheimen, ambulanten Praxen der Physiotherapie, Ergotherapie, Sprachtherapie
- Kommunikation mit den Kliniken der Umgebung mit den Zielen
  - Kommunikation, ob bei akuten Krankheiten eine Einweisung erfolgen soll,
  - bei Einweisung umfassende Information über Vorbehandlungen,
  - Formulierung von Forderungen, Lob und Kritik.

Unter anderem angeregt durch diese Forderungen etablierte sich im Jahr 2005 ein geriatrisches Netzwerk zur Versorgung älterer Menschen, das folgende Institutionen umfasst.

6. Die Struktur des Netzwerks

Dieses vernetzte System soll trotz der beschriebenen Probleme ein Höchstmaß an nachhaltigem Gesundheitsmanagement sicherstellen. Mitgearbeitet hieran haben Kollegen aus allen zwölf Geriatrien Brandenburgs sowie aus den anderen an der Versorgung beteiligten Institutionen. In mehreren Konferenzen und einer Klausurtagung wurde die aktuelle Version erarbeitet, die im Internet nachgelesen werden kann (geriatrie-brandenburg.de).

In dieses Geriatrische Netzwerk Brandenburg (GERINET) sind außer den zwölf geriatrischen Kliniken, die nahezu eine flächendeckende geriatrische Versorgung des Bundeslandes ermöglichen, folgende Institutionen integriert:

- Hausarztpraxen mit besonderer geriatrischer Kompetenz;
- Institutionen der geriatrischen Pflege, wie zum Beispiel Pflegeheime, Kurzzeitpflege;
- ambulante Pflegestationen;
- niedergelassene Therapeuten mit besonderer geriatrischer Kompetenz in den Bereichen Physiotherapie, Ergotherapie, Sprachtherapie
- andere Institutionen (zum Beispiel: Hospize).

Andere Strukturelemente, die mittelfristig ebenfalls für erforderlich gehalten werden, wurden in das Schema integriert, wie z.B. Koordinierungsstellen („Anlauf- und Beratungs-Center"), mobile Rehabilitation, Wohnraumanpassung.

In jedem lokalen Netzwerk wurde ein Vorstand gebildet, der für die Organisation wie die Akkreditierung neuer Partner oder die Ausrichtung von Qualitätszirkeln zuständig ist. Für die Gesamtkoordination gibt es den zentralen GERINET-Vorstand sowie ein Büro bei der Geriatrischen Akademie Brandenburg, wo alle Fäden zusammenlaufen. In diesem obersten Gremium sind verschiedene Gesundheitsberufe vertreten, außerdem Kollegen aus den Bereichen Klinikleitung, Gesundheitsverwaltung und der Landesärztekammer.

In größeren Abständen wird eine Netzwerk-Konferenz unter Einbeziehung aller lokalen Standorte einberufen, in der alle das Gesamtsystem betreffende Fragen besprochen werden. Auch die Lücken im System sollen hier thematisiert, identifiziert und wenn möglich eine Korrektur eingeleitet werden. Dabei sind ausdrücklich auch Vorschläge zur Veränderung von Verwaltungsvorschriften und Gesetzen denkbar.

Ergänzt werden soll die Struktur durch die als Beirat fungierende „Geriatriekonferenz Brandenburg", in der Repräsentanten der Politik, der Krankenkassen, der Seniorenbeiräte sowie der Landesärztekammer vertreten sind.

7. Prinzipien des GERINET

Um eine gleich bleibende Qualität innerhalb des gesamten Geriatrienetzes Brandenburg sicherstellen zu können, wurden eine Reihe von Prinzipien festgelegt.

7.1 Kompetenz der Beteiligten

Wie schon im Forderungskatalog formuliert, müssen alle Personen und Institutionen, die sich mit der Versorgung älterer multimorbider Menschen befassen, eine besondere Ausbildung absolviert haben. Die Mehrzahl der Kurse wird von der Geriatrischen Akademie Brandenburg e.V. (Ansprechpartner: Geriatrische Akademie Brandenburg, Tel: 03362-779-200) angeboten, die als Weiterbildungsinstitution der Geriatrien in unserem Bundesland fungiert.

Besonders wichtig in Bezug auf die Ärzteweiterbildung ist hier insbesondere der „Basiskurs Altersmedizin", der die geriatrische Grundkompetenz insbesondere bei Hausärzten sicherstellt. Er umfasst 160 Stunden und ist folgendermaßen aufgeteilt:

Thema	Kapitel	Stunden
Einführung	E	2
Geriatrie: Grundlagen	G	2
Der Geriatrische Patient	P	16
Assessment	A	4
Therapeutisches Team	T	20
Geriatrische Rehabilitation	R	4
Strukturen der geriatrischen Versorgung	V	8
Umfassendes Gesundheitsmanagement bei geriatrischen Patienten	M	6
Rechtliche und ethische Grundlagen	J	8
Geriatrische Syndrome	S	16
Spezielle Erkrankungen in der Geriatrie	K	26
Ganzheitliche Therapie und Beispiele der Anwendung	B	8
Hospitation in geriatrischen Institutionen	H	40
		160 Stunden

Aber auch die anderen Berufsgruppen werden in speziellen Kursen geschult. Das wichtigste Kursangebot für Pflegekräfte stellt der Kurs „Aktivierende Pflege in der Geriatrie“ dar, der insgesamt sechs Kurstage umfasst. Er ist grundsätzlich für alle Pflegekräfte innerhalb des geriatrischen Systems vorgesehen, also sowohl für Pflegende in den Kliniken als auch in den Pflegeheimen, für ambulante Pflegeteams der Kurzzeit- und der Tagespflege.

7.2 Kommunikation und Kooperation (Überleitungsmanagement)

Ein nachhaltiges Gesundheitsmanagement ist vom Funktionieren der Informationsweitergabe beim Übergang in eine andere Institution entscheidend abhängig. Eine definierte Patientenüberleitung wurde deshalb in jedem einzelnen Fall zur Pflichtaufgabe im GeriNet Brandenburg gemacht. Dies umfasst sowohl eine mündliche (in der Regel telefonische) Information über den Erkrankten als auch eine schriftliche Übergabe per Patientenüberleitungsbogen. Hierzu wurde in einer Arbeitsgruppe der Geriatrischen Akademie Brandenburg e.V. unter Einbeziehung von Repräsentanten aller genannten Institutionen ein Standardbogen erarbeitet, der trotz seine Kürze (DIN A 4 Vor- und Rückseite) alle wesentlichen für die weitere Versorgung relevanten Informationen enthält.

7.3 GeriNet-Standards

Es wurden für jede Art von Institution (z.B. physiotherapeutische Praxis, ambulantes Pflegeteam) Arbeitsgruppen gebildet, die die Qualitätsstandards der Arbeitsweise auf Grundlage des Geriatriekonzepts Brandenburg definieren. Dabei gibt es die Besonderheit, dass alle Institutionen aufgefordert sind, an alle anderen Bereiche bestimmte Anforderungen zu stellen, die diese in ihre Standards aufnehmen sollen. Die geriatrischen Kliniken formulieren also Wünsche an Hausärzte, Sprachtherapiepraxen und Pflegeheime, die ambulanten Pflegeteams an Orthopädiefirmen, Ergotherapiepraxen und Klinken usw. Die hieraus entstehenden Entwürfe sollen dann im GERINET kommuniziert und verabschiedet werden. Wir versprechen uns hiervon ein neuartiges System von untereinander abgestimmten Arbeitsprozessen ganz unterschiedlicher Institutionen.

7.4 Qualitätszirkel

Es wurde definiert, dass im Bereich aller geriatrischen Kliniken Qualitätszirkel angeboten werden, die von allen GERINET-Partnern mindestens zweimal pro Jahr besucht werden müssen. Neben einer Fortbildung sollen hier Fälle besprochen werden, an denen exemplarisch Probleme und mögliche Weiterentwicklungen des Systems verdeutlicht werden können. Diese Qualitätszirkel sind u.a. von der Landesärztekammer Brandenburg offiziell als Fortbildung anerkannt.

8. Perspektiven

Aufgrund von Interventionen von Vertretern der älteren Generation sind im Land Brandenburg eine Reihe von Maßnahmen ergriffen worden, die eine Verbesserung der Versorgungssituation bewirken sollen. Durch einen kontinuierlichen Dialog zwischen den Versorgern und Vertretern der älteren Generation sowie betroffenen Patienten und deren Angehörigen soll das System weiter optimiert werden. Kommentare, Kritik und Anregungen sind jederzeit willkommen (Internet: www.geriatrie-brandenburg.de).

Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger, Direktor des Instituts für
Medizinische Soziologie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Alt werden auch die anderen – Gesundheitssysteme in anderen europäischen Ländern im Kontext des demografischen Wandels

1. Die Heterogenität von Gesundheitssystemen in Europa

In Europa haben wir es mit einer kaum überschaubaren Vielfalt von Gesundheitssystemen zu tun. Ihre konkrete Gestalt ist Ausdruck nationalstaatlicher Traditionen und Kräfteverhältnisse. Die Unterschiede zwischen ihnen erstrecken sich auf alle Dimensionen von Gesundheitssystemen, also auf die Finanzierungs-, die Versorgungs- und die Steuerungsstruktur. Dies wird allein schon deutlich, wenn man den Blick auf die 15 Mitglieder der „alten" Europäischen Union wirft. Grundlegend ist dabei die Unterscheidung zwischen Gesundheitssystemen, die auf einem nationalen Gesundheitsdienst basieren, und solchen, die als ein Krankenversicherungssystem organisiert sind.

Bei der *Finanzierungsstruktur* zeigen sich Unterschiede sowohl mit Blick auf die Höhe der Ausgaben als auch auf den Modus der Mittelaufbringung. Die Kosten erreichten im Jahr 2003 in Deutschland 11,1 Prozent, in Großbritannien hingegen nur 7,7 Prozent. Manche Gesundheitssysteme werden überwiegend durch Versichertenbeiträge finanziert (z.B. Deutschland, Frankreich), andere überwiegend durch Steuern (z.B. Großbritannien, Schweden). Dabei gibt es erhebliche Unterschiede in den Regeln der Mittelaufbringung, in der Beteiligung einzelner Gruppen (z.B. Versicherte, Arbeitgeber) an der Finanzierung des Gesundheitswesens und bei der Höhe und Art der Zuzahlungen, die Patienten für die Inanspruchnahme von Leistungen zu entrichten haben. Mit Blick auf die *Versorgungsstruktur* ist in einigen Ländern in der ambulanten Versorgung die Erstinanspruchnahme nur über den Hausarzt möglich (z.B. Niederlande, Großbritannien), in anderen Ländern können auch Fachärzte direkt aufgesucht werden (z.B. Frankreich, Belgien, Deutschland). Einige Gesundheitssysteme beschränken Krankenhäuser (nahezu) ausschließlich auf die Erbringung stationärer Leistungen (z.B. Deutschland), in anderen können Patienten dort auch ambulant behandelt werden (z.B. Niederlande, Großbritannien). Auch die Kataloge der öffentlich finanzierten Leistungen unterscheiden sich von Land zu Land. Erhebliche Unterschiede existieren aber nicht nur in der Krankenversorgung sondern auch in Prävention und Gesundheitsförderung. Dies betrifft sowohl deren Stellenwert als auch deren Instrumente und Institutionen. Schließlich weisen auch die *Regelungsstrukturen* der Gesundheitssysteme erhebliche Unterschiede auf. In Gesundheitssystemen mit nationalem Gesundheitsdienst, aber auch innerhalb der jeweiligen Systemtypen existieren erhebliche Unterschiede. Noch vielfältiger wird das Bild mit Blick auf alle genannten Dimensionen des Gesundheitssystemvergleichs, wenn man die am 1. Mai 2004 der EU neu beigetretenen Mitgliedstaaten vor allem Ost- und Mitteleuropas in die Betrachtung einbezieht.

2. Demografisches Altern und Gesundheit

Auch andere Länder in Europa stehen vor dem Problem des demografischen Wandels. Zwar stellt sich dieses Problem nicht überall so deutlich wie in Deutschland, aber in allen Nachbarländern wird der Altenanteil in den nächsten vier bis fünf Jahrzehnten steigen. Dieser Wandel stellt erhebliche Anpassungsanforderungen an die gesundheitliche Versorgung. Das Altern ist häufig verbunden mit einer verstärkten Abhängigkeit von Fremdhilfe. Dabei ist diese Abhängigkeit zumeist von Dauer und nur in Grenzen reversibel. Zugleich lässt sich eine Erweiterung und Ausdifferenzierung der Gesamtspanne des Alterns beobachten – unter anderem mit der Folge, dass wir es mit einem wachsenden Anteil von „robusten Alten" zu tun haben.

Besondere Merkmale des Krankheitsgeschehens im Alter ist ein häufigeres Auftreten von Multimorbidität, chronischen Erkrankungen und Behinderungen. Besonders häufige Ursachen von eingeschränkter Funktionsfähigkeit sind Erkrankungen des Stütz- und Bewegungsapparats, Stürze, Demenz und Schlaganfall. Zugleich macht sich im Alter häufig besonders deutlich bemerkbar, dass Erkrankungen ein komplexes Geschehen, also ein körperliches, psychisches und soziales Geschehen zugleich sind. Multimorbidität, chronische Erkrankungen und Behinderungen treten – auch im Alter – besonders häufig bei Angehörigen unterer Sozialschichten auf. Dies zeigt sich u.a. daran, dass Herzinfarkt und Schlaganfall – bei einer Unterteilung der Gesellschaft in fünf Schichten – bei über 65-Jährigen in der untersten Schicht nahezu doppelt so häufig auftreten wie in der obersten. Auch der Sachverhalt, dass der Erstantrag auf Pflegebedürftigkeit von Mitgliedern der Privaten Krankenversicherungen im Durchschnitt in einem sechs Jahre höheren Lebensalter gestellt wird als bei Mitgliedern in der Gesetzlichen Krankenversicherung, ist ein deutlicher Hinweis auf die soziale Ungleichverteilung von Krankheit und Behinderung.

Die Aufgaben, die das demografische Altern an Gesundheitspolitik stellt, lassen sich folgendermaßen zuspitzen:

- Generell geht es darum, Krankheit so weit wie möglich zu vermeiden bzw. den Eintritt so lange wie möglich hinauszuzögern. Dies bedeutet, dass insbesondere für jüngere Alte Prävention und Gesundheitsförderung ausgebaut werden müssen.
- Die Maßnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung sollten sich auf die unteren Sozialschichten konzentrieren, weil sie deutlich überproportional vom vorzeitigen Eintritt chronischer Erkrankungen, der Pflegebedürftigkeit und des Todes betroffen sind.
- Es müssen für die besonderen Versorgungsprobleme und -bedürfnisse alter Menschen geeignete Versorgungsangebote bereitgestellt werden. Dies gilt insbesondere für die mittleren und höheren Altersgruppen unter den Alten.
- Allgemeines Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Erhöhung von Selbstständigkeit und Lebensqualität zu erreichen.

3. Gesundheitspolitische Antworten auf das demografische Altern

Die Gesundheitssysteme anderer Staaten antworten auf die demografische Alterung mit ähnlichen Instrumenten, wobei diese Instrumente in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen auftreten. Dabei steht zumeist die Sorge vor ausufernden Kosten im Mittelpunkt. So ist die Finanzierung durch eine fortschreitende Privatisierung von Kosten gekennzeichnet, die sich vor allem durch Leistungsausgliederungen, die Ausweitung von Zuzahlungen und die Ausweitung privater Versicherung vollzieht. Mit Blick auf die Versorgung bemüht sich Gesundheitspolitik um eine Rationalisierung der Strukturen, die vor allem aus dem Bestreben erwächst, die mit der Verknappung von Finanzmitteln für die öffentlich finanzierte Krankenversorgung einhergehenden Legitimationsrisiken für die politischen Entscheidungsträger zu begrenzen. Zu den wichtigsten Maßnahmen einer Rationalisierung von Versorgungsstrukturen zählt die Integration der Versorgungsverläufe (zwischen ambulanter und stationärer Versorgung sowie zwischen Akutversorgung, Rehabilitation und Pflege). Des Weiteren bemühen sich insbesondere diejenigen Gesundheitssysteme, die bisher stark auf eine verbesserte fachärztliche Versorgung gesetzt haben, um eine Aufwertung des Hausarztes, der als Anlaufstelle und Koordinator des Versorgungsprozesses gestärkt werden soll.

Gesundheitspolitik bemüht sich verstärkt darum, die Qualität medizinischer Leistungen zu sichern und in diesem Zusammenhang das Leistungsgeschehen stärker an den Kriterien einer Evidence-based-Medicine (EBM) zu orientieren. In diesem Zusammenhang wurden in einigen Ländern eigens Einrichtungen geschaffen (z.B. NICE in Großbritannien, IQWiG in Deutschland), die mit der Nutzenbewertung medizinischer Leistungen betraut sind. Zu den Maßnahmen der Qualitätsverbesserung zählt auch die beginnende Schaffung von Versorgungsformen, die den Bedürfnissen alter Menschen entgegenkommen.

Im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel, aber auch mit dem übergreifenden Ziel der Kostendämpfung vollzieht sich auch eine Aufwertung der Prävention. Sie äußert sich in der stärkeren Orientierung von Gesundheitspolitik an Gesundheitszielen mit Schwerpunktprogrammen für die Prävention. Dazu zählt z.B. die Senkung der Raucherquote, die Senkung der Sterblichkeit an koronaren Herzerkrankungen und an Krebs. Parallel dazu wurden Einrichtungen der Gesundheitsförderung geschaffen (z.B. Stiftung für Gesundheitsförderung Schweiz).

Mit Blick auf die Regelungsstruktur ist die Gesundheitspolitik in zahlreichen europäischen Ländern darauf gerichtet, den Wettbewerb zwischen den Finanzierungsträgern oder den Leistungserbringern zu verstärken und durch die Anwendung von Vergütungsformen wie Pauschalen und Budgets das Morbiditätsrisiko auf die Leistungserbringer zu verlagern, um auf diesem Wege Einsparpotenziale zu realisieren.

Meine These ist, dass nationale Gesundheitssysteme in der Tendenz günstigere Voraussetzungen für eine erfolgreiche gesundheitliche Bewältigung des demografischen Wandels mit sich bringen als Krankenversicherungssysteme. Zwar sind auch die Voraussetzungen in den Ländern mit nationalen Gesundheitsdiensten durchaus unterschiedlich, heben sich jedoch unter einigen Gesichtspunkten positiv von den Bedingungen in Deutschland ab. Dies gilt insbesondere für die skandinavischen Länder. Nationale Gesundheitssysteme stehen stärker in der Tradition der Gesundheitsfürsorge, nicht so sehr in der Tradition der Krankenversorgung, wie dies in Krankenversicherungssystemen der Fall ist. Die Verantwortung für die öffentliche Gesundheitsfürsorge kommt oftmals in einer stärkeren Rolle der Kommune zum Ausdruck. Kommunale Gesundheitszentren sind hier mitunter integrierte Anbieter von Gesundheitsleistungen (und auch Träger von Leistungen der Gesundheitsfürsorge). Auf dieser Ebene ist häufig bereits eine Kooperation unterschiedlicher Gesundheitsberufe (Ärzte, Pflegekräfte, Sozialarbeiter) institutionalisiert. In Deutschland existiert demgegenüber das Problem, dass die Finanzströme zur Krankenbehandlung an den Gebietskörperschaften, namentlich an den Kommunen, vorbeigehen und vor allem über die Gesetzliche Krankenversicherung abgewickelt werden. Kommunen, Landkreise und Länder sind in Deutschland allein schon deshalb nicht in der Lage, vergleichbare, wirklich gewichtige Steuerungsfunktionen wahrzunehmen. Damit hängt eng auch der Modus der Zuweisung von Finanzmitteln zusammen. Deren Verteilung durch staatliche Einrichtungen (z.B. Schweden oder Großbritannien) bringt eine größere Steuerungsfähigkeit und Vereilungsgerechtigkeit mit sich, weil sie nach landesweit geltenden Kriterien wie Bevölkerungszahl, Altersverteilung, Morbiditätsspektrum etc. erfolgt. Dies hat zur Folge, dass die Ressourcen stärker dorthin gelenkt werden können, wo sie tatsächlich benötigt werden und einen größeren gesundheitlichen Nutzen stiften. Schließlich existiert bei Gesundheitssystemen mit nationalen Gesundheitsdiensten zumeist auch eine größere Offenheit in der Ärzteschaft für die Anwendung von Leitlinien (EBM) als in Deutschland, wo dies oft als unbotmäßiger Eingriff in die ärztliche Therapiefreiheit angesehen wird.

Darüber hinaus agieren diese Gesundheitssystem stärker auf der Basis eines Primärarzt- oder Hausarztsystems. Damit wird eine Koordination komplexer Behandlungsverläufe, die gerade für die Behandlung von alten Menschen von besonderer Bedeutung ist, stark begünstigt. Zudem existieren zumeist eine engere Kooperation zwischen den Sektoren der gesundheitlichen Versorgung und eine stärkere Integration von Versorgungsverläufen als in Deutschland. Demgegenüber setzen in Deutschland eine Integration der Versorgungsstrukturen und eine Aufwertung der Prävention erst ein.

Schließlich orientiert sich das gesundheitspolitische Handeln in Gesundheitssystemen mit nationalen Gesundheitsdiensten stärker an Gesundheitszielen. Auch existiert ein stärkeres Bewusstsein dafür, dass Krankheitshäufigkeit, Pflegebedürftigkeit und vorzeitiger Tod sozial ungleich verteilt sind und sich gesundheitliche Interventionen vor allem auf eine Reduzierung dieser Ungleichheit zu beziehen haben. Zwar sind in den zurückliegenden Jahren auch in Deutschland verstärkte Anstrengungen unternommen worden, um Gesundheitspolitik stärker an Gesundheitszielen auszurichten und in diesem Zusammenhang auch die Rolle von Kommunen und Regionen zu stärken. Gute Beispiele dafür liefert z.B. die Gesundheitspolitik in Nordrhein-Westfalen. Im dortigen Landesgesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst ist die Durchführung regionaler Gesundheitskonferenzen vorgeschrieben und das dortige Ministerium für Gesundheit agiert auf der Grundlage mittelfristiger Gesundheitsziele. In den zurückliegenden Jahren wurden mit diesen Steuerungsformen gute Erfahrungen gemacht. Es gibt also durchaus auch Initiativen, an die man anknüpfen kann, wenn man das Ziel eines bedarfsorientierten, sozial gerechten und effizienten Gesundheitssystems anstrebt. Insofern gibt es auch manchen Grund zu – wenn auch

gedämpftem – Optimismus. Allerdings finden diese Anstrengungen ihre Grenzen in den mit Blick auf die gesundheitliche Versorgung letztlich geringen Steuerungskompetenzen und -ressourcen der Kommunen.

4. Widersprüche

Ich hatte darauf hingewiesen, dass zahlreiche Gesundheitssysteme in Europa bemüht sind, Antworten auf den demografischen Wandel zu finden. Gleichwohl verbleiben erhebliche Widersprüche in den Handlungsorientierungen. Ich möchte schlaglichtartig folgende benennen:

- Wer von gesunder Lebensführung im Alter redet, darf von sozialer Sicherung nicht schweigen. Altersarmut hat sich in den vergangenen Jahren in Deutschland und in anderen Ländern spürbar ausgeweitet. Sie ist, gerade wegen des Zusammenhangs von Armut und Krankheit, eine denkbar schlechte Voraussetzung für die Gewährleistung von gesunder Lebensführung im Alter. Im Zuge des allenthalben anzutreffenden Umbaus der sozialen Sicherungssysteme gewinnt Altersarmut weiter an Bedeutung und wird sich in vielen Ländern zu einem gewaltigen Problem entwickeln.
- Die Privatisierung von Krankenbehandlungskosten trifft in erster Linie alte Menschen, weil sie im Durchschnitt am stärksten auf medizinisch-pflegerische Versorgungsleistungen angewiesen sind. Die Privatisierung von Krankenbehandlungskosten trägt daher auch zur Ausbreitung von Altersarmut bei.
- Gesundheitspolitik – und gerade Prävention – als Querschnittsaufgabe ist in vielerlei Hinsicht auf Sonntagsreden beschränkt. Allzu oft verbleiben z.B. erhebliche Widersprüche zwischen der Zielgröße „Gesundheit“ und der Zielgröße „Wettbewerbsfähigkeit“, die angesichts der Globalisierung den Lebensalltag der Gesellschaften durchdringt. Am besten wird dies deutlich am Beispiel Arbeit: Hierbei müssen wir aller Gesundheitsrhetorik zum Trotz eine Erhöhung der Arbeitsdichte und des Arbeitstempos sowie eine Verlängerung der Arbeitzeiten beobachten – Faktoren, die erhebliche Gesundheitsbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen. Derartige Belastungen wirken zumeist unspezifisch, kumulieren sich im Lebensverlauf und begünstigen den vorzeitigen Eintritt von chronischen Erkrankungen.

Um eine angemessene Antwort auf die demografische Alterung zu finden, würde es erforderlich sein, die Redewendung von Gesundheitspolitik als einer „Querschnittsaufgabe“ auch in der Praxis wirklich ernst zu nehmen.

Zusammenfassung Workshop 1.5,
Heike Hoffer, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld IV – Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit und Grundsatzfragen des Sozialrechts – des Deutschen Vereins

Gesunde Lebensführung im Alter

Um älteren Menschen eine gesunde Lebensführung im Alter zu ermöglichen, bedarf es einer konzertierten Aktion aller beteiligten Akteure auf allen Ebenen. Politische Teilhabe älterer Menschen und Ehrenamt, z.B. in wohnortnahen Beratungs- und Hilfezentren sowie Senior/-innennetzwerken, müssen auch weiterhin strukturell gefördert und ausgebaut werden, da diese einen Schneeballeffekt haben können.

Auf kommunaler Ebene gibt es bereits viel versprechende Ansätze für eine Stadt-, Altenhilfe- und Sozialplanung, die die gesunde Lebensführung im Alter unterstützt. Hauptaufgabe der Kommunen ist es dabei, die Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben im Alter zu schaffen und unter dem Stichwort „soziale Vorsorge" eine leistungsfähige, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Angebotsstruktur, auch pflegerische Infrastruktur, für die Arbeit für und mit Senioren / Seniorinnen zu schaffen. Die Förderung der Eigeninitiative und der Erhalt der Häuslichkeit sollen durch moderne Konzepte wie das Fallmanagement und strukturell durch eine Ausrichtung an der sozialräumlichen Gliederung sowie eine wirkungsorientierte Steuerung und Controlling erreicht werden.

Neben der kommunalen ist die geriatrische Infrastruktur von hoher Bedeutung für ein gesundes Altern. Multimorbidität, Chronizität und die Verflechtung medizinischer mit sozialen Problemen erfordern ein umfassendes und mehrdimensionales Gesundheitsmanagement, wie es z.B. im Geriatrischen Netzwerk Brandenburg (GeriNet) zu finden ist. Gesundheitspolitisch erfordert das demografische Altern daher insbesondere den Ausbau und die Aufwertung von Prävention und Gesundheitsförderung bei einer Konzentration auf die unteren Sozialschichten. Die hierfür am geeignetsten Akteure, die Kommunen, haben hierfür – anders als bei den öffentlichen Gesundheitsdiensten anderer Länder – jedoch nicht genügend Mittel; die Finanzströme im Gesundheitswesen gehen überwiegend an ihnen vorbei.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 1.6

Soziale Verantwortung in Europa – neue sozialpolitische Entwicklungen in der Europäischen Union

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Das Soziale Europa**

Dr. Bernd Schulte,
Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Zusammenfassung Workshop 1.6

- **Soziale Verantwortung in Europa – neue sozialpolitische Entwicklungen in der Europäischen Union**

Barbara Kahler,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Dr. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Das Soziale Europa

1. Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten und Instrumente Europäischer Sozialpolitik

Blickt man zurück auf fünf Jahrzehnte Europäischer Sozialpolitik, so erkennt man rasch, dass die Schaffung des Gemeinsamen Marktes und damit die Ökonomie Triebfeder des Europäischen Integrationsprozesses gewesen ist, zielte dieser mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl („Montanunion") doch zunächst – 1951 – auf „Friedenssicherung durch wirtschaftliche Kooperation". Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 ist dementsprechend die Beseitigung von Hindernissen für den freien Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr zu einem zentralen Aufgaben- und Tätigkeitsschwerpunkt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemacht worden. Der Erfolg dieser Politik hat die Mitgliedstaaten dann bewogen, immer größere Teile ihrer Souveränität auf die Europäische Gemeinschaft zu übertragen. Dabei sind die nationalen Währungspolitiken vergemeinschaftet und die Wirtschaftspolitiken koordiniert, nicht aber die Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten vereinheitlicht oder angeglichen worden, ist es mithin zur wirtschaftlichen, nicht aber auch zur sozialen Integration gekommen. Auch diese Form der Integration hat allerdings Auswirkungen auf die Sozialpolitik gehabt. Rückblickend lässt sich die Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik in fünf Phasen darstellen:

(1) In einer ersten Phase – 1958 bis 1972 – hat sich die Europäische Sozialpolitik dadurch ausgezeichnet, dass sie nicht als eigenständiger Politikbereich, sondern lediglich gleichsam als „Annex" zu anderen Politiken, namentlich zur Wirtschaftspolitik, konzipiert worden ist. So gehörte die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Gegenstand der dritten und vierten EWG-Verordnung (d.h. „Europäischen Gesetze" – so die Begrifflichkeit des Europäischen Verfassungsvertrages) überhaupt von Anbeginn an zu den Essentials der EWG-Politik – gleichsam „Mobilität der Arbeitskräfte und Freizügigkeit der Arbeitnehmer gegen Warenverkehrsfreiheit und Abbau von Zöllen". Die Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte war in rechtlicher und auch sozialpolitischer Hinsicht mit der Gleichstellung der Wanderarbeitnehmer mit den inländischen Arbeitnehmern ihres jeweiligen Beschäftigungsstaates verbunden – ein erster wichtiger Schritt in Richtung auf die angestrebte europäische Integration.

Auch der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen – heute in Art. 141 EG (ex Art. 119 EWGV) geregelt – ist von Anfang an im EWG-Vertrag verankert gewesen.

Beide Regelungsgegenstände gehören bis heute zu den erfolgreichsten Kapiteln europäischer Sozialpolitik, sind aber ursprünglich allein aus wirtschaftlichen Gründen in das Europäische Regelungswerk aufgenommen worden: Die Inländergleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern im Hinblick auf Entlohnung, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit durch die Verordnungen (EWG) Nrn. 1408/71 und 574/72 und die später ergangene Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Art. 7 Abs. 2 – auch in Bezug auf sonstige soziale und steuerliche Vergünstigungen (z.B. Sozialhilfe, Ausbildungsförderung, Wohngeld u.a.) stellt nämlich nicht nur sicher, dass EG- bzw. heute EU-ausländische Arbeitnehmer deutschen Arbeitnehmern diesbezüglich in sozialer Hinsicht gleichgestellt sind, sondern gewährleistet auch, dass erstere letztere nicht durch Unterbietung im Hinblick auf Lohn-, Arbeits- und Sozialstandards vom Arbeitsmarkt verdrängen.

Der Festschreibung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit lag seinerzeit die Befürchtung zugrunde, dass Unternehmen, die einen höheren Grad an Lohngleichheit für Frauen praktizieren, gegenüber diesem Grundsatz nur in geringerem Maße verpflichteten

Wettbewerbern ohne eine solche Regelung im künftigen Gemeinsamen Markt benachteiligt wären. Hier wurde wettbewerbsrechtlich motiviertes Europäisches Arbeits- und Sozialrecht geschaffen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH), der eine bedeutende Rolle bei der Entstehung und Entwicklung einer eigenständigen Europäischen Sozialpolitik spielt, hat Anfang der 1970er-Jahre dann durch die Ausdeutung des Rechtsgrundsatzes der Entgeltgleichheit als eines subjektiven Rechtsanspruchs der Angehörigen des jeweils benachteiligten – seinerzeit i.d.R. des (vermeintlich) „schwachen" weiblichen, heute vermehrt auch des (vermeintlich) „starken" männlichen – Geschlechts dafür gesorgt, dass die Vorschrift Art. 141/ex 119 gemeinschaftsrechtlicher Ausgangspunkt sowohl für die Durchsetzung des Rechts auf Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Hinblick auf das Arbeitsentgelt als auch für eine spätere erfolgreiche, auf Richtlinien gestützte Gleichstellungspolitik der Geschlechter auf Europäischer Ebene geworden ist, die ihrerseits heute wiederum Vorbild ist für auf der Rechtsgrundlage des Art. 13 EG-Vertrag erlassene entsprechende Antidiskriminierungsmaßnahmen in Hinblick auf Rasse und ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung, jüngst EG-rechtlicher Hintergrund des Mitte 2006 ergangenen Allgemeinen Gleichstellungsrechts.

(2) Eine zweite Phase Europäischer Sozialpolitik hat auf dem Gipfeltreffen von Paris begonnen mit dem Auftrag der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten an die EG-Kommission, 1974 ein Erstes Sozialpolitisches Aktionsprogramm vorzulegen, das an die lange Tradition staatlicher sozialer Intervention in den Mitgliedstaaten anknüpfte und bereits erste Ansätze für eine eigenständige Europäische Sozialpolitik enthielt.

Die seinerzeit auf den Weg gebrachte Europäische Arbeitsschutzgesetzgebung verfolgte zum einen das Anliegen, Wettbewerbsvorteile einzelner Mitgliedstaaten aufgrund geringerer Arbeitsschutzstandards zu verhindern, trug aber zugleich auch dem sozialpolitischen Anliegen Rechnung, die soziale Lage der Arbeitnehmer zu verbessern.

Auch die Armutsproblematik wurde in den 70er-Jahren auf europäischer Ebene thematisiert und „wiederentdeckt" und leitete über das Erste Programm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Armut eine allmähliche Abwendung von einer – nicht zuletzt in Deutschland – allzu einseitig auf Erwerbspersonen abstellenden Sozialpolitik ein. Anliegen dieses neuen Politikansatzes war es, den sozialen Zusammenhalt („soziale Kohäsion") innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu fördern.

(3) Der Beginn einer dritten Phase Europäischer Sozialpolitik lässt sich auf das Jahr 1989 datieren, in dem die – rechtlich unverbindliche – Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer proklamiert wurde, gleichsam als sozialpolitische Antwort auf das in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 als erste „Revision" und Fortschreibung des EWG-Vertrages niedergelegte Binnenmarktprogramm, welches auf Deregulierung und Liberalisierung setzte, jedoch keine sozialen Akzente enthielt. Auch diese gemeinschaftliche Charta war aber noch dem Ökonomischen verpflichtet, wie ein Vergleich mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom Dezember 2000 in Nizza zeigt.

Der Vertrag über die Europäische Union von Maastricht aus dem Jahre 1992 hat dann zur Einführung der sog. Unionsbürgerschaft geführt, die den Staatsbürgern der Mitgliedstaaten spezifische Europäische Rechte verleiht, wie z.B. das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittstaaten. Durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs hat die Unionsbürgerschaft auch sozialrechtliche Bedeutung erlangt, beispielsweise – unter engen Voraussetzungen – in Gestalt eines Anspruchs auf das soziale Existenzminimum. Die als Unionsbürgerrecht verbriefte Freizügigkeit vermittelt auf diese Weise ggf. Teilhabe „wandernder" Unionsbürger an der Gesellschaft ihres Aufnahmestaats, die unter bestimmten Voraussetzungen die Teilhabe an Rechtsansprüchen auf Sozialleistungen einschließt.

(4) Der Vertrag von Amsterdam markiert den Anfang einer vierten Phase Europäischer Sozialpolitik, die zwar weder zu einer – einen höheren Grad der Integration voraussetzenden – Europäischen Sozialunion noch gar zur Entstehung eines Europäischen Sozialstaats geführt hat.

Die Verträge von Amsterdam und Nizza haben den „Europäischen Staatenverbund" fortgeschrieben. Das Gemeinschaftshandeln im Bereich der Sozialpolitik i.e.S. konzentriert sich heute auf folgende Ziele: Förderung der Beschäftigung; Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen; angemessener sozialer Schutz; sozialer Dialog; Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaftes hohes Beschäftigungsniveau; Bekämpfung von Ausgrenzungen. Der Erreichung dieser Ziele dienen Maßnahmen, die sowohl den überkommenen Praktiken in den Mitgliedstaaten als auch der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Rechnung tragen.

Im Vordergrund steht dabei die Verwirklichung beschäftigungspolitischer Zielsetzungen, so die Erreichung des in Lissabon im Jahre 2000 gesetzten Ziels, bis 2010 eine generelle Beschäftigungsquote von insgesamt 70 v.H., für Frauen von 60 v.H. und für ältere Personen von 50 v.H. zu haben.

Zu den wichtigsten Entwicklungen, die in jüngster Zeit zur Intensivierung der Europäischen Sozialpolitik beigetragen haben, gehört die Offene Methode der Koordinierung (OMK), die der Europäische Rat Lissabon 2000 als neue politische Strategie für den Bereich des Sozialschutzes dort eingeführt hat, wo die Europäische Union zwar keine Kompetenz zur Rechtsetzung hat, wo gleichwohl aber gemeinsames und gemeinschaftliches Handeln der Mitgliedstaaten geboten oder zumindest zu sein scheint.

(5) Wegen des im Jahre 2004 erfolgten Abschlusses des Vertrags über eine Verfassung für Europa, der die „Konstitutionalisierung" des Europas der – heute – Fünfundzwanzig vorantreiben sollte, und der zum 1. Mai 2004 wirksam gewordenen EU-Erweiterung um zehn weitere Staaten mag man angesichts der überragenden Bedeutung dieser beiden Ereignisse für den Fortschritt des Europäischen Integrationsprozesses und auch für die Sozialpolitik dieses Jahr als Beginn einer neuen – fünften – Phase der Europäischen Sozialpolitik ansehen.

2. Die Sozialvorschriften des EG-Vertrages und die Sozialpolitische Agenda

Die bereits einleitend erwähnte Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die im Dezember 2000 vom Europäischen Rat Nizza proklamiert worden ist, enthält einen umfangreichen Katalog wirtschaftlicher und auch sozialer Grundrechte, der über das, was in den mitgliedstaatlichen Verfassungen und auch im deutschen Grundgesetz diesbezüglich enthalten ist, Auskunft gibt. Die Charta ist als Teil II in den vorerwähnten Europäischen Verfassungsvertrag inkorporiert worden.

Die Sozialpolitik i.S. des EG-Vertrages umfasst Arbeits- und Sozialrecht im Sinne der in Deutschland üblichen Begrifflichkeit und Systematik. Eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta des Europarates, Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 und der Grundrechtecharta der Union niedergelegt sind, verfolgen die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam nach Maßgabe des Art. 136 Abs. 1 EG als sozialpolitische Ziele die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaftes hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Der Erreichung dieser Ziele dienen gemäß Art. 137 EG Maßnahmen, die sowohl den überkommenen Praktiken in den Mitgliedstaaten als auch der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft Rechnung zu tragen haben.

Restriktiv ist auch noch die Vorschrift des Art. 152 EG über das Gesundheitswesen, die sich auf Fragen des öffentlichen Gesundheitswesens „Public Health" beschränkt. Deshalb weist das Gesundheitswesen eine Europäische Dimension vor allem über die Geltung der Grundfreiheiten und der Vorschriften des EG-Vertrages auf.

Der Kern der sozialpolitischen Kompetenzen liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten und wird dort auch in Zukunft weiter liegen. Gleichwohl ist eine gewisse Tendenz, sozialpolitische Zuständigkeiten nach „Europa" zu verlagern, unverkennbar. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einführung der sog. Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Sozialbereich zu verstehen. Die vom Europäischen Rat Lissabon 2000 beschlossene Lissabon-Strategie der Union soll auch die sog. Europäische Sozialpolitik stärken und Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie Politik des Sozialschutzes verknüpfen zur Erreichung des ehrgeizigen Ziels, die Europäische Union zum „stärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum" der Welt zu machen. Der Europäische Rat von Nizza 2000 hat die Sozialpolitische Agenda bis zum Jahre 2006 genehmigt und zugleich die Kommission aufgefordert, jährlich eine Übersichtstabelle vorzulegen, in der die Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda niedergelegt werden sollen. Dies ist Anfang 2001 erstmals geschehen (siehe unten 8).

3. Die Unionsbürgerschaft

Wie die Staatsangehörigkeit rechtlicher Ausweis der Beziehung des einzelnen Staatsbürgers zu seinem Staat ist, stellt die von den nationalen Staatsbürgerschaften der Mitgliedstaaten abgeleitete Unionsbürgerschaft (Art. I-10 VVE) eine unmittelbare Beziehung zwischen Staatsbürgern der Mitgliedstaaten und Europäischer Union, die mit den Unionsbürgerrechten Freizügigkeit, Recht auf Direktwahlen des Europäischen Parlaments, aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen in den Mitgliedstaaten, dem Recht auf diplomatischen und konsultarischen Schutz, dem Petitionsrecht zum Europäischen Parlament sowie dem Recht zur Anrufung des Bürgerbeauftragten in begrenztem Umfang auch spezifische Rechte einräumt.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur sozialen Dimension der Unionsbürgerschaft verbrieft darüber hinaus in gewissem Umfang Unionsbürgern, die sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, ggf. Rechtsansprüche auf Sozialleistungen, die nicht über den Versichertenstatus anknüpfen, wie die Leistungen der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer, und die auch über die Arbeitnehmerfreizügigkeit – im Hinblick auf sog. „sonstige soziale und steuerliche Vergünstigungen" (Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68) – hinaus gehen. Freilich ist anzumerken, dass die einschlägige Judikatur des Europäischen Gerichtshofs, beginnend mit Martinéz Sala und Grzelczyk rechtsdogmatischen Zweifeln begegnet, denen an dieser Stelle nicht nachgegangen werden kann. Die Europäische Union ist damit heute auf einem Weg, näher und unmittelbarer an die Bürger Europas heranzurücken. Neben die nationalen Loyalitäten ist eine Europäische getreten: Die Europäer sind, soweit sie EU-Mitgliedstaaten angehören, Bürger, die verschiedenen europäischen Gemeinschaften angehören. Dies ist eine Stück Identitätsstiftung, welches zum Prozess der Konstitutionalisierung hinzutritt. Hier liegt überdies ein Ansatz für eine genuine Europäische Solidarität. Dies ist umso bemerkenswerter, als eine Solidarität, die geeignet ist, Europäische Identität zu vermitteln, gegenwärtig in der Europäischen Union überhaupt gleichsam „Mangelware" ist, fehlt es doch an EU-weit agierenden politischen Parteien, einer gewissen Europäischen politischen Kultur überhaupt, und mangelt es an einer echten Europäischen Öffentlichkeit, u.a. mit der Folge, dass politischer, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt als Europäische Werte nur sehr schwach ausgeprägt sind. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass der Begriff „Solidarität" in der Verfassung für Europa vergleichsweise häufig auftaucht, sind damit doch Ansätze vorhanden für eine Solidarität mit den Unionsbürgern und unter den Unionsbürgern.

4. Wirtschaftssozialrecht: „Nationales Sozialrecht versus Europäisches Marktrecht“

Die Europäische Integration geht nicht nur mit einer aus der Übertragung entsprechender rechtlicher Kompetenzen auf die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft als supranationalen Kern des „Europäischen Systems“ resultierenden rechtlichen Souveränitätseinbuße der Mitgliedstaaten einher, sondern sie hat auch einen – praktisch bedeutsameren – Verlust an faktischer Handlungsautonomie im Bereich der Sozialpolitik zur Folge. Deshalb kann die Sozialpolitik heute in Deutschland wie in den anderen postsouveränen Sozialstaaten der Europäischen Union auch nicht mehr als eine rein, sondern nur mehr als primär nationale Domäne angesehen werden, da auch die Sozialpolitik künftig notwendigerweise transnational und insbesondere europäisch und damit Mehrebenenpolitik ist.

Ein wichtiger Bereich, in welchem die Europäische Union und die Mitgliedstaaten vor diesem Hintergrund gemeinsame Lösungen suchen, ist derjenige des Zusammentreffens von Gemeinsamem Markt und Europäischem Wirtschaftsrecht bzw. Binnenmarktrecht einerseits und national gestalteter und auch künftig national verantworteter Sozialstaatlichkeit und nationalem Sozialrecht andererseits.

Sowohl die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes – Kapitalverkehrsfreiheit und Warenverkehrsfreiheit sowie die Personenverkehrsfreiheiten, d.h. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit der Selbstständigen und Dienstleistungsfreiheit – als auch die Wettbewerbsregeln des Europäischen Gemeinschaftsrechts – Verbot unzulässiger staatlicher Beihilfen, wirtschaftsbeschränkender Vereinbarungen und abgestimmter Verhaltensweisen sowie der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung – treten in zunehmendem Maße in ein Spannungsverhältnis nicht nur zu den Institutionen der öffentlichen sozialen Sicherheit, sondern auch zu den „zwischen Staat und Markt“ angesiedelten frei-gemeinnützigen Einrichtungen – in Deutschland der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege – mit der Folge, dass die nationale Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten auch insofern einer zunehmenden Europäisierung ausgesetzt ist.

So hat der Europäische Gerichtshof bereits Anfang der 90er-Jahre entschieden, dass die frühere Bundesanstalt (heute: Bundesagentur) für Arbeit seinerzeit ihr Vermittlungsmonopol im Hinblick auf Führungskräfte der Wirtschaft durch Untätigkeit missbräuchlich ausgenutzt hat und dass dieses Monopol damit insoweit gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht verstieß und deshalb nichtig war und ist. Seit 1998, beginnend mit den Urteilen in den Rechtssachen Decker und Kohl sowie später – 2003 – insbesondere mit dem Urteil in Müller-Fauré/van Riet und jüngst – 2006 – in Watts – hat der Europäische Gerichtshof unter Berufung auf Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit den Weg gebahnt für die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. So sind Versicherte der deutschen Gesetzlichen Krankenversicherung grundsätzlich berechtigt, Heil- und Hilfsmittel sowie Arzneimittel aus dem EU-Ausland zu beziehen – etwa auch über eine sog. Internet-Apotheke –, und ambulante ärztliche Leistungen im EU-Ausland in Anspruch zu nehmen auf Kosten ihrer einheimischen Krankenkasse, solange die im EU/EWR-Ausland erwachsenden Kosten nicht das Maß dessen überschreitet, was hierzulande für die entsprechenden Leistungen aufzuwenden wäre. Deutsche Leistungserbringer können ihrerseits EU-ausländische Patienten behandeln und deutsche Krankenhäuser können beispielsweise ausländische Patienten aufnehmen und auf diese Weise freie Kapazitäten nutzen. Hier liegt auch ein erhebliches Sparpotenzial für die Versicherten – bei Selbstbeteiligung – und für die Krankenkassen sowie eine Gewinnerwartung für einheimische Leistungserbringer.

Durch das GKV-Modernisierungsgesetz (GMG), das 2004 in Kraft getreten ist, sind diese Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts umgesetzt worden. Es hat nämlich dem Prozess der Entterritorialisierung dergestalt Rechnung getragen, dass nicht nur die Inanspruchnahme von EU-ausländischen Gesundheitsleistungen durch in Deutschland versicherte Personen im Wege der Kostenerstattung in bestimmtem Umfang – nämlich mit Ausnahme der stationären Krankenhausversorgung – zugelassen und der Versand- und auch Internet-Handel mit Humanarzneimitteln erlaubt worden sind, sondern es hat auch die Möglichkeit eröffnet, dass deutsche Krankenkassen mit ausländischen Leistungserbringern Verträge abschließen zur Versorgung ihrer Versicherten (§ 130 e SGB V).

Das sich hier beispielhaft abzeichnende Europa der Gesundheit ist Teil eines Europäischen Sozialraums, der eine Ergänzung darstellt zum Europäischen Gemeinsamen Markt und der im Laufe der Zeit auch das Bildungswesen und den Arbeitsmarkt in größerem Umfang als bisher „Europäisieren“ wird.

Allerdings können Einschränkungen dieses Binnenmarktsrechts zum Schutz wichtiger nationaler Gemeinschaftsgüter – z.B. der finanziellen Stabilität des Systems der sozialen Sicherheit, der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsgütern und -leistungen hoher Qualität, namentlich auf dem Krankenhaussektor – rechtlich zulässig sein.

Dies gilt auch für das „Monopol“ der Gesetzlichen Krankenversicherung, welches in Gestalt der obligatorischen Zugehörigkeit zur Krankenversicherung aufgrund der gesetzlichen Versicherungspflicht für rund 85 v.H. der Bevölkerung in Deutschland besteht, um die solidarische Sicherung der Bevölkerung vor dem Krankheitsrisiko zu gewährleisten, u.a. durch Umverteilung von guten zu schlechten Risiken, von Einkommensstarken zu Einkommensschwachen und von Kinderlosen zu Familien und die damit einhergehende solidarische, d.h. Umverteilung bewirkende Ausgestaltung des Beitragsrechts.

Der Solidargedanke rechtfertigt insofern eine Ausnahme vom Europäischen Marktrecht und erhält zugleich auf diesem Weg über das Europäische Gemeinschaftsrecht eine zusätzliche politische und auch rechtliche Legitimation.

Konkretisierungen in diese Richtung hat der Europäische Gerichtshof vorgenommen, so z.B. durch die – partielle – Verneinung der Unternehmenseigenschaft von Trägern der sozialen Sicherheit wegen ihres solidarischen oder auch im staatlichen Auftrag durchgeführten – gleichsam „staatsvertretenden“ – Handelns, so im Hinblick auf die Festlegung von Festbeträgen für Humanarzneimittel durch Zusammenschlüsse von Krankenkassen nach Maßgabe des deutschen Krankenversicherungsrechts.

---

1) Vgl. dazu Schulte, B., Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Sozialrecht in den Jahren 2004 und 2005, in: Jahrbuch des Sozialrechts 26 (2005), Berlin 2006, m.w.N. (im Druck).

5. „Soziale Daseinsvorsorge“ und Europäisches Gemeinschaftsrecht

Ganz aktuell wird das Spannungsverhältnis zwischen Europäischem Marktrecht und nationalem Sozialrecht, zwischen „Staat“ und „Wettbewerb“ thematisiert im Zusammenhang mit dem Zugang zu sog. Leistungen von allgemeinem Interesse – hierzulande (etwas unscharf) mit „Daseinsvorsorge“ übersetzt – durch die Vorschriften der Artikel 16 und 87 Abs. 2 EG sowie des Artikels 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus dem Jahre 2000 – mittlerweile Teil II des Vertrages über eine Verfassung für Europa von 2004 -, wonach die Union den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse „anerkennt und achtet“, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist.

Hier wird gewissermaßen ein rechtlicher „Korridor“ geschaffen, in dem sich der Ausgleich zwischen Ökonomie und Sozialschutz vollziehen kann, und hier findet sich gleichsam einer der Wege, auf denen – auch durch entsprechende rechtliche Konkretisierungen – die überkommene nationale Wohlfahrtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten und das viel beschworene Europäische Sozialmodell bewahrt werden kann, die durch traditionellen Primat des Ökonomischen auf EU-Ebene in Frage gestellt wird.

Der Begriff der sog. Daseinsvorsorge, der in den 1930er-Jahren ursprünglich der Charakterisierung einer spezifischen Form der öffentlichen Verwaltung diente, hat sich zu einem Begriff entwickelt, der sich auf Erscheinungsformen der Leistungsgewährung bezieht, unabhängig von der jeweils gewählten Rechtsform. Als Folge des Übergangs vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat hat in jüngster Zeit zugleich eine Entwicklung eingesetzt, welche an die Stelle der klassischen Daseinsvorsorge immer häufiger ein neues Modell staatlicher Gewährleistung gemeinwohlorientierter Dienstleistungen treten lässt. Leistungen der Daseinsvorsorge bzw. Dienste von allgemeinem Interesse sind sowohl marktbezogene als auch nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und deshalb von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

Diese Daseinsvorsorge ist unter der Geltung der EG-Wettbewerbsregeln insofern einem wachsenden Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, als die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 86 Abs. 2 EG „daseinsvorsorgerisch“ motivierte Abweichungen von dem dem Binnenmarktkonzept immanenten Wettbewerbsprinzip an enge Voraussetzungen knüpft, ohne jedoch die Sonderstellung gemeinwohlorientierter Unternehmen grundsätzlich in Frage zu stellen. Der EuGH hat im Juli 2003 in seinem Urteil in der Rechtssache Altmark Trans diesbezüglich für ein Mehr an juristischer Klarheit gesorgt, sind doch danach finanzielle Zuwendungen von staatlicher Seite EG-rechtlich zulässig und unterliegen nicht dem gemeinschaftsrechtlichen Beihilfeverbot des Art. 87 Abs. 2 EG-Vertrag, wenn sie in im Vorhinein bestimmter Höhe als Ausgleich für eine Gemeinwohlaufgabe gewährt werden, mit der ein bestimmtes Unternehmen beauftragt wird („Betrauungsakt“), um die Erfüllung einer aus Sicht des Mitgliedstaates im allgemeinen Interesse liegenden Aufgabe zu gewährleisten. Die Notwendigkeit einer kostengünstigen und flächendeckenden Bereitstellung gewisser qualitativ hoch stehender gesundheitlicher und sozialer Dienstleistungen für jedermann ist ein wichtiger Anwendungsfall für diesen Ausnahmetatbestand. Sowohl eine Überkompensation als auch Quersubventionen sind verboten.

Wegen der essenziellen Bedeutung, die derartigen gut funktionierenden, allgemein zugänglichen, erschwinglichen und gleichzeitig qualitativ hochwertigen Dienste von allgemeinem Interesse mit Blick auf die Lebensqualität der Bürger Europas, die Umwelt und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zukommt, hatte die Europäische Kommission Mitte 2003 ein Grünbuch vorgelegt, mit dem eine breit angelegte öffentliche Debatte in Gang gesetzt wurde über die Frage, wie die Bereitstellung derartiger Dienstleistungen am besten gewährleistet werden könne. In einem im Mai 2004 vorgelegten Weißbuch hat die Kommission dann erste Schlussfolgerungen aus dieser Konsultation gezogen. Europäische Union und Mitgliedstaaten tragen beide gemeinsame Verantwortung in diesem Bereich. Die genaue Festlegung des Dienstleistungsangebots und die Erbringung einzelner Dienstleistungen ist dabei Aufgabe der Mitgliedstaaten, die dabei ihren vielfältigen Traditionen, Strukturen und Gegebenheiten Rechnung tragen können.

Dieses Recht der Mitgliedstaaten, auch den Wirtschaftsakteuren spezifische Gemeinwohlverpflichtungen auferlegen zu können und für deren ordnungsgemäße Erbringung Sorge zu tragen, ergibt sich aus Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag (EG), wird durch den durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Art. 16 EG unterstrichen und hat auch eine spezifische Verankerung erfahren in Art. III-6 des Europäischen Verfassungsvertrages. Danach tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür Sorge, dass die Bedingungen – insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art – für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können; ferner – und insofern über die Art. 16 und 86 Abs. 2 EG hinausgehend – wird dort bestimmt, dass die vorstehend erwähnten Grundsätze und Bedingungen durch „Europäische Gesetze“ – den heutigen Verordnungen entsprechend – festgelegt werden.

Unter den genannten Voraussetzungen hat die tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Konfliktfall Vorrang vor der Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages. Damit sind die national definierten Gemeinwohlaufgaben selbst rechtlich abgesichert. Allerdings müssen Art und Weise ihrer Wahrnehmung mit dem allgemeinen Gemeinschaftsrecht, etwa mit den Diskriminierungsverboten des EG-Vertrages, vereinbar sein, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Erbringer von Dienstleistungen in der Europäischen Union zu gewährleisten. Zu erörtern ist in diesem Zusammenhang, welcher Regelungsbedarf im Hinblick auf eine rechtliche Absicherung der in der gemeinsamen Verantwortung von Union und Mitgliedstaaten stehenden Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Gesundheits- und Sozialbereich besteht, möglicherweise durch eine sektorielle Richtlinie, durch auf qualitativen und quantitativen Kriterien beruhenden Freistellungsverordnungen von den Wettbewerbsvorschriften etc.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Geltung der geplanten Dienstleistungsrichtlinie in Bezug auf Gesundheits- und Sozialdienstleistungen sowie für das Problem, welche Formen der Finanzierung – bis hin zu Steuerverschonungen und Steuerermäßigungen und das Gemeinnützigkeitsprivileg der Freien Wohlfahrtspflege – unter welchen Voraussetzungen als Beihilfen im Sinne des Europäischen Wettbewerbsrechts zu qualifizieren sind und damit wettbewerbsrechtliche Relevanz besitzen, wettbewerbsrechtlich nicht relevant sind oder freigestellt werden können.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt bezieht sich nur auf solche Dienstleistungen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit beinhalten, d.h. auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse; nicht wirtschaftliche Dienstleistungen bleiben von vornherein ausgeklammert.

6. Die Konstitutionalisierung Europas

Nach wie vor ist die Europäische Gemeinschaft (EG) als Kern der Europäischen Union (EU) vor allem eine Rechtsgemeinschaft, d. h. sie beruht auf Recht, handelt durch Recht und unterliegt der Kontrolle durch das Recht. Sowohl das aus den Gründungsverträgen und den sonstigen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten sich zusammensetzende Europäische Primärrecht als auch das von den Organen der Europäischen Gemeinschaft selbst gesetzte Sekundärrecht – etwa das Verordnungsrecht als „Europäisches Gesetzesrecht" – genießen Anwendungsvorrang vor jeglichem nationalen Recht der Mitgliedstaaten. Der Inhalt jeder EG-Verordnung (künftig nach In-Kraft-Treten des Europäischen Verfassungsvertrages: „Europäisches Gesetz") oder jede Richtlinie (künftig: „Europäisches Rahmengesetz") geht mithin jeglichem entgegenstehenden nationalen Recht der Mitgliedstaaten unter Einschluss des Verfassungsrechts vor.

Die Gemeinschaft hat jedoch nur dort Rechtsetzungsbefugnisse, wo ihr von den Mitgliedstaaten entsprechende Kompetenzen eingeräumt worden sind, und wird demgemäß lediglich „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig" (Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag). Der Europäische Staatenverbund (so die Begrifflichkeit des Bundesverfassungsgerichts) weist somit zwar in wachsendem Maße föderale Züge auf, unterscheidet sich von einem Staat – auch einem Bundesstaat – aber dadurch, dass er nicht „allzuständig" ist, sondern lediglich dort tätig werden kann, wo ihm die Mitgliedstaaten unter Verzicht auf ihre nationale Souveränität entsprechende Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen haben.

Ein Argument gegen den Verfassungsvertrag („Vertrag über eine Verfassung für Europa") war in der öffentlichen Diskussion – nicht zuletzt in Frankreich und den Niederlanden – auch das wirkliche oder vermeintliche soziale Defizit im Verbund mit Befürchtungen von „sozialem Dumping" im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung.

Sowohl die Vorschriften über die Sozialpolitik im Verfassungsvertrag selbst als insbesondere auch die Einbeziehung der Charta der Grundrechte der Union mit ihren sozialen Grundrechten als Teil II dieses Vertragswerks bedeuten insgesamt jedoch eher eine Stärkung der sozialen Dimension der Union. Letzteres wird auch dadurch unterstrichen, dass die bereits angesprochenen Dienstleistungen bzw. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die von den Mitgliedstaaten und damit national definiert werden, nach wie vor wie de lege lata in den Art. 16 EG und 87 Abs. 2 EG Einschränkungen der Freiheit des Wettbewerbs zu rechtfertigen vermögen (Art. III-122 VVE). Hier kommt die soziale Dimension auch des Europäischen Binnenmarktes im Sinne einer sozialen Marktwirtschaft zum Tragen. Im Teil III begründet der Verfassungsvertrag eine Europäische Rechtsetzungskompetenz zur Festlegung von Grundsätzen und Bedingungen der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" (Art. III-122 VVE).

Schließlich bedeutet auch die punktuelle Verankerung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) als politischer Strategie im Bereich des Sozialschutzes eine Aufwertung des Sozialen. Der Verfassungsvertrag ermächtigt nämlich die Union, Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu ergreifen (Art. I-15 Abs. 3 VVE).

Die Kommission soll Initiativen ergreifen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten (Art. III-213 VVE). Mit dieser Verankerung der Offenen Methode der Koordinierung in der Verfassung wird die Union ihren nicht-juristischen „Instrumentenkasten" erweitern.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union schließlich umfasst im Kern die Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte, wie sie zum einen in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats verbrieft sind und wie sie sich zum andern aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, für alle Mitgliedstaaten verbindlichem internationalem Recht sowie den in den Gründungsverträgen verankerten Freiheits- und Gleichheitsrechten als allgemeine Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ableiten lassen. Hinzu treten aber weitere Rechte einschließlich der im mit „Solidarität" überschriebenen Kapitel IV der Charta verankerten sozialen Grundrechte. Die Charta ist als Teil II in den vorerwähnten Europäischen Verfassungsvertrag inkorporiert worden.

Mit dem Einbau der Grundrechtecharta in einen rechtsverbindlichen Europäischen Verfassungsvertrag erhielte künftig auch die Sozialverfassung der Union eine angemessene rechtliche Fundierung in Gestalt u.a. von Rechten auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34), Gesundheitsschutz (Art. 35) sowie Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 36).

7. Die „Offene Methode der Koordinierung" als politische Strategie und „Mode of Governance" in der Europäischen Sozialpolitik

Die Europäische Modernisierungsstrategie legt der angestrebten Reform der Sozialschutzsysteme vier Zielsetzungen zugrunde: (1) die Steuer- und Leistungssysteme derart reformieren, dass Arbeit sich lohnt; (2) dafür sorgen, dass die Renten sicher und langfristig finanzierbar sind; (3) soziale Eingliederung fördern; (4) eine hochwertige und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung sicherstellen. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK), die für die Bereiche Beschäftigungspolitik – hier im EG-Vertrag auch rechtlich verankert -, soziale Ausgrenzung und Alterssicherung bereits angewendet wird und für die Gesundheits- und Altenpflegepolitik gerade anläuft, ist ein neuer Schritt in Richtung auf eine stärker „europäisierte" Sozialpolitik, die den Erfordernissen der Modernisierungsstrategie Rechnung trägt.

Zu dieser – von der gemeinschaftsrechtlichen Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Interesse der Freizügigkeit der Arbeitnehmer strikt zu unterscheidenden – Form der politischen Koordinierung gehören die Festlegung von Leitlinien, die Festsetzung von „Benchmarks“ und konkreten Zielvorgaben sowie ggf. die Einrichtung eines Überwachungssystems mit Evaluierung des Fortschritts mit Hilfe eines Peer-Group-Review. Diese Methode wird bereits seit mehr als einem Jahrzehnt im Bereich der Beschäftigung praktiziert und seit dem Europäischen Rat Lissabon im Jahre 2000 auch im Bereich Sozialschutz angewendet.

Die Sozialschutzsysteme sollen an die wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Situation angepasst werden, damit folgende vier übergreifende Zielsetzungen realisiert werden können: (1) dass „sich Arbeit lohnt und ein sicheres Einkommen gewährt“; (2) „die Renten garantiert und die Rentensysteme nachhaltig gesichert sind“; (3) „die gesellschaftliche Eingliederung gestärkt“; und dass (4) „eine qualitativ hochwertige und nachhaltige Gesundheitsversorgung gewährleistet wird“.

Diese Strategie wird seit dem Europäischen Rat (Lissabon) im Jahre 2000 projektiert und praktiziert, nachdem die Koordinierung der einschlägigen nationalen Politiken in der Vergangenheit bei der Entwicklung der Wirtschaftspolitik sowie im Anschluss daran im Sozialbereich in Gestalt der Europäischen Beschäftigungsstrategie erfolgreich gewesen ist und dort mittlerweile rechtliche Gestalt erhalten hat durch Einfügung in den EG-Vertrag. Als politische Strategie wird die Offene Methode der Koordinierung in den Bereichen „Soziale Eingliederung“, „Alterssicherung“ und jüngst auch „Gesundheitspolitik und Pflege“ eingesetzt als Alternative zur Europäischen Rechtsetzung, soweit diese mangels Gemeinschaftskompetenz nicht erfolgen kann, der demografische, technologische und wirtschaftliche Wandel jedoch gleichwohl eine Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit und deren Abstimmung durch die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene verlangen, um diese weiter funktionsfähig und zukunftssicher zu halten. Es ist wegen der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union/Europäischer Gemeinschaft Angelegenheit der Mitgliedstaaten selbst, auf diese Veränderungen zu reagieren. Da die Herausforderungen des Sozialstaats jedoch europaweit einander ähnlich sind, ja einander weitgehend entsprechen, bietet es sich jedoch an, sich bei der Modernisierung des Sozialschutzes mit anderen Staaten abzustimmen, nicht zuletzt auch aus Wettbewerbsgründen, da Sozialschutzausgaben die Unternehmen belastende Sozialkosten sind. Hier wird die in der EU gebotene Mehrebenensozialpolitik – nationale Ebene und supranationale Ebene – Realität, wird der deutsche Sozialstaat zum „deutschen Sozialstaat in Europa“, der seine Ziele vermehrt unter europäischem Vorzeichen und auf EU-Ebene anstreben muss.

Mit dieser politischen Strategie und spezifischen Form von Governance wird unter Respektierung des Subsidiaritätsprinzips ein freiwilliges Zusammenwirken der Mitgliedstaaten unter Mitwirkung der Europäischen Kommission angestrebt. Die Bereiche Armutsbekämpfung / soziale Eingliederung, Alterssicherung, Gesundheitsversorgung und Pflege älterer Menschen werden nach dem Vorbild der mittlerweile in Art. 125-130 EG rechtsverbindlich verankerten Europäischen Beschäftigungsstrategie von den Mitgliedstaaten dergestalt gemeinsam gestaltet werden, dass – bereichsspezifisch und damit zugleich zugeschnitten auf die jeweiligen Politikbereiche – gemeinsame Zielvorstellungen festgelegt, ihre Umsetzung auf nationaler Ebene anhand spezifischer Indikatoren in nationalen Berichten dargestellt und ggf. auch in Gestalt eines „Benchmarking“ ein Prozess des wechselseitigen Lernens eingeleitet wird, der dazu führen soll, dass in anderen Mitgliedstaaten gefundene Lösungen für spezifische Probleme ggf. – wenn sie passen – übernommen werden. Dies gilt im Bereich der Alterssicherung beispielsweise für die Konzepte, die in einzelnen Mitgliedstaaten zur Bewältigung der demografischen Herausforderung dieser Systeme durch die Alterung der Bevölkerung entwickelt worden sind, wie den „demografischen Faktor“, der anderswo in modifizierter Form und anders genannt unter den Gesichtspunkten von Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit aufgegriffen worden ist.

Zentrale Bestandteile dieses Verfahrens sind die Festlegung von gemeinsamen Leitlinien mit einem Zeitplan für kurz-, mittel- und langfristige Ziele; die Bestimmung von quantitativen und qualitativen Indikatoren sowie auch Benchmarks; die Umsetzung dieser Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch nationale Aktionspläne sowie die regelmäßige Überwachung und Bewertung der Prozesse mit dem Ziel des gegenseitigen Lernens.

Das „Buzzword“ der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) ist zwar nicht expressis verbis im Verfassungsvertrag enthalten, die Methode als solche hat jedoch Eingang gefunden (siehe oben 7).

Damit kodifiziert der Verfassungsvertrag in gewisser Weise die seit 2000/2001 bei der sozialen Eingliederung und der Alterssicherung angewandte OMK. Diese Methode stellt einen gegenseitigen Lern- und Austauschprozess über gute oder beste Praktiken für Problemlösungen dar, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten gemeinsame Ziele, Indikatoren und Leitlinien vereinbaren, deren Umsetzung regelmäßig geprüft und evaluiert wird. Die OMK ist eine Verfahrensweise, die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken sein und im Rahmen eines Leitlinienprozesses ablaufen soll.

Schwächen der OMK waren in der Vergangenheit vor allem die mangelnde obligatorische Partizipation des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente – in Deutschland auch der Länder und Kommunen – sowie nichtstaatlicher Akteure – nicht zuletzt der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege – als Ausweis sowohl eines demokratischen Defizits als auch eines Mangels an Einbeziehung von Sachkompetenz.

Auch fehlt es bislang an einer hinreichenden rechtlichen Festlegung der „Spielregeln“ dieser Strategie. Dabei entspricht es der „Offenheit“ dieser politischen Strategie, sowohl die jeweilig zu beteiligenden Akteure als auch die Instrumente und schließlich auch die Ziele von dem Bereich und den dort gegebenen politischen Möglichkeiten abhängig zu machen, in dem die Methode Anwendung findet (es ist offenkundig, dass die genannten Faktoren sehr unterschiedlich aussehen in den Bereichen Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – Inklusion –, Alterssicherung, Gesundheit und Altenpflege, Integration von Migranten[2] u.a.).

---

2) Vgl. dazu jüngst Schulte, B.: The Open Method of Coordination in the Field of Integration of Immigrants. In: Süssmuth, R./Weidenfeld, W. (Hrsg.): Managing Integration. The European Union's Responsibilities Towards Immigrants, Brussels 2004 (CD-ROM / Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2004).

Die im Mai 2003 vorgelegte Mitteilung der Europäischen Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Stärkung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz der Europäischen Kommission“ enthält Vorschläge für eine effektivere Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten im Bereich Sozialschutz und soll auf diese Weise einen Beitrag zur Modernisierung der Sozialschutzsysteme leisten. Zentrales Instrument des neuen gestrafften Prozesses soll ein gemeinsamer Sozialschutzbericht sein, der die Fortschritte in sämtlichen von den gemeinsamen Zielen und Maßnahmen abgedeckten Bereichen aufzeigen und bewerten soll und der von Kommission und Rat auf der Grundlage eines von der Kommission ausgearbeiteten Entwurfs erstellt werden soll, zeitgleich mit den entsprechenden Berichten in den Feldern Wirtschaft und Beschäftigung jeweils im Vorfeld der Frühjahrstagung des Europäischen Rates.

Von dieser Entwicklung geht ein „spürbarer transnationaler Rechtfertigungszwang“ aus und die neue Strategie entfaltet zumindest auch eine gewisse „Soft Law-Wirkung“, die langfristig zu wachsender Angleichung der Sozialschutzsysteme und auch zu gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzungsmaßnahmen führen dürfte.

8. Das „Europäische Sozialmodell“ als Vorgabe für die Europäische Sozialpolitik

Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage und dieser Politik gewinnt auch die Frage nach Existenz und Essenz des Europäischen Sozialmodells und seinem normativen Inhalt eine ganz praktische Bedeutung, vermögen doch zum einen die vorstehend erwähnten – nationalen – Gemeinschaftsgüter, zum anderen aber auch Erfordernisse der elementaren Daseinsvorsorge und praktizierte Formen sozialstaatlicher Solidarität als konstituierende Komponenten des Europäischen Sozialmodells den Marktkräften Schranken setzen und zur Wahrung des Maßes an Sozialstaatlichkeit beitragen, welches das alte „Europa der 15“ und auch das heutige „Europa der 25“ von Drittstaaten – beispielsweise von den USA – unterscheidet.

Laut Europäischer Kommission umfasst dieses Sozialmodell folgende Politikbereiche: Allgemeine und berufliche Bildung; Beschäftigung; Gesundheit; Wohlfahrt und Sozialschutz; sozialer Dialog; Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz; Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung, und es findet seinen Niederschlag in den Wohlfahrtssystemen, den Kollektivvereinbarungen und in den Sozialdiensten. Es wird in den verschiedenen Teilen der Europäischen Union in unterschiedlicher Weise konzipiert und in die Praxis umgesetzt unter Einbeziehung unterschiedlicher öffentlicher, privater, tariflicher oder sozialwirtschaftlicher Partner.

Das Europäische Sozialmodell ist damit zugleich Ergebnis und Ausdruck der reichen Vielfalt von Kulturen, Traditionen und politischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Mit seiner Fundierung auf „Wettbewerb“ und „Solidarität“ ruht es sowohl auf einer wirtschaftlichen als auch auf einer sozialen Säule: Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen ist der Motor des wirtschaftlichen Fortschritts, während die Solidarität zwischen den Bürgern Grundvoraussetzung ist für die Entstehung und Verfestigung des sozialen Zusammenhalts, der zu den Rahmenbedingungen von Wirtschaft und Gesellschaft gehört.

Der EG-Vertrag kennt – und für den künftigen Europäischen Verfassungsvertrag wird Gleiches gelten – allerdings kein gemeinsames Sozialstaatsmodell, sondern er hat ein „Europäisches Sozialmodell“ vorgefunden, das immer konkretere Züge aufweist: „Demokratiegebot“, „soziale Marktwirtschaft“, „Grundrechtlichkeit“ und – für die Sozialstaatlichkeit besonders wichtig – „Solidarität“ (nicht zufällig Titel des Kapitels IV der Charta der Grundrechte der Union, das einen Katalog sozialer Grundrechte enthält, der weit über das hinausgeht, was diesbezüglich in den Verfassungen der Mitgliedstaaten – insbesondere auch des deutschen Grundgesetzes – enthalten ist, mit der Folge, dass nach Verbindlicherklärung der Charta der „Europäische Staatenverbund“ Werte enthalten wird, die denen eines Verfassungsstaates entsprechen).

In der Vergangenheit ist nicht nur der deutsche Sozialstaat durch die Europäisierung in seiner Essenz nicht in Frage gestellt worden, sondern die Sozialstaatlichkeit vieler anderer Mitgliedstaaten hat sogar eine deutliche Aufwertung erfahren, „auf Heller und Pfennig“ ablesbar etwa an der quantitativen Steigerung des Aufwandes, der für das Soziale getätigt wird, ausweislich der einschlägigen Vomhundertsätze des Bruttoinlandprodukts, und – wichtiger – in qualitativer Hinsicht ausweislich der Ausgestaltung und zum Teil auch des Ausbaus, welche die Sozialschutzsysteme gerade der diesbezüglich weniger entwickelten Mitgliedstaaten – und mittlerweile auch der Beitrittsstaaten – in den letzten Jahren erfahren haben, nicht trotz, sondern wegen ihrer Einbettung in die Europäischen Strukturen und damit als Ergebnis der Europäischen Integration. Irland ist für diese „Erfolgsstory“, deren Fortsetzung in den neuen Mitgliedstaaten zu wünschen ist, das beste Beispiel.

Die Lissabon-Strategie der Union soll auch die Europäische Sozialpolitik stärken, mithin Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie Politik des Sozialschutzes verknüpfen zur Erreichung des Ziels, die Europäische Union zum „stärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum“ der Welt zu machen – ein Ziel, das ausweislich des jüngsten Evaluierungsreports der Europäischen Kommission, des sog. Kok-Berichts, allerdings noch in weiter Ferne liegt.

Umso mehr ist es allerdings notwendig, für einen sachgerechten Ausgleich zwischen finanzieller und sozialer Nachhaltigkeit zu streiten, und das Europäische Sozialmodell sowohl zu verteidigen als auch fortzuschreiben.

9. Ausblick

Die aktuellen Herausforderungen des Sozialstaats erzwingen in der Europäischen Union ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten bei der Suche nach angemessenen Antworten.

Eine zentrale Frage für die Zukunft des „Sozialen Europas" ist diejenige, ob im Hinblick auf die Kompetenzen von Union und Mitgliedstaaten im Sozialbereich der kompetenzrechtliche Status quo beibehalten werden soll, ob etwa in Richtung auf mehr Subsidiarität die bestehenden Zuständigkeiten der Union in diesem Bereich zu Gunsten der Mitgliedstaaten verringert und abgeschwächt werden sollen oder aber ob – etwa mit dem Ziel der Schaffung einer genuinen „Europäischen Sozialunion" – mehr Zuständigkeiten auf die Europäische Union/Europäische Gemeinschaft, das „Europäische System", den „Europäischen Staatenverbund", übertragen werden sollen.

Falls es zu einer Änderung der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten kommen sollte – sei es in Richtung auf eine Schwächung, sei es in Richtung auf eine Stärkung der Unions- bzw. Gemeinschaftskompetenzen – stellt sich die Frage, in welchen Bereichen dies geschehen soll (Arbeitsbeziehungen, Arbeitsschutz, Bildung, Sozialschutz, Verbot von Diskriminierungen wegen des Geschlechts oder aus anderen Gründen – Rasse oder ethnischer Herkunft, Behinderung, Alter u.a.). Sofern es für notwendig erachtet wird, die Gemeinschaftskompetenzen und damit den Einfluss der Europäischen Union im Sozialbereich zu stärken, ist zu entscheiden, ob dies im Wege der Europäischen Gesetzgebung, von Europäischen Gesetzen oder Europäischen Rahmengesetzen geschehen soll oder auf andere Weise, insbesondere durch politische Intervention.

Angesichts der nach ihrem Verständnis im Vertrag über eine Verfassung für Europa verankerten Vision, dass die EU „auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie auf ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hinwirkt", hat die Europäische Kommission die zweite Phase ihrer Sozialpolitischen Agenda, die den Zeitraum 2006-2010 abdeckt, unter die Devise „Ein soziales Europa in der globalen Wirtschaft: Arbeitsplätze und neue Chancen für alle" gestellt. Ziele sind die Entwicklung und Modernisierung des Europäischen Sozialmodells sowie die Förderung des sozialen Zusammenhalts als Bestandteile sowohl der Lissabon-Strategie als auch der Strategie für nachhaltige Entwicklung.

Die Agenda legt vor diesem Hintergrund die Prioritäten fest, an denen sich die einschlägigen Maßnahmen der Union orientieren sollen. Angestrebt wird

- weiterhin einen integrierten europäischen Ansatz zu verfolgen, der eine positive Interaktion der wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen gewährleistet;
- Qualität zu fördern – am Arbeitsplatz, in der Sozialpolitik und in den Arbeitsbeziehungen -, was im Gegenzug zur Verbesserung des Humanvermögens und des Sozialkapitals beitragen kann;
- die Systeme der sozialen Sicherung so zu modernisieren, dass sie den aktuellen Ansprüchen in unserer Gesellschaft gerecht werden, und zwar auf der Grundlage der Solidarität und unter Betonung dieser Systeme als produktiver Faktor;
- die „Kosten einer nicht vorhandenen Sozialpolitik" zu berücksichtigen.

Instrumente zur Umsetzung der Agenda sind Rechtsvorschriften, der soziale Dialog, finanzielle Instrumente – vor allem der Europäische Sozialfonds und das PROGRESS-Programm -, die OMK sowie das „Mainstreaming". Die Komplementarität der Agenda mit der Lissabon-Strategie und der Strategie für nachhaltige Entwicklung macht eine enge Verflechtung mit anderen Politikfeldern notwendig: Binnenmarkt, Industriepolitik, Wettbewerb und Handelspolitik. Dementsprechend muss die beschäftigungs- und sozialpolitische Dimension in alle Politikbereiche der Gemeinschaft einbezogen werden, wie umgekehrt diese Politiken auch Bestandteil der Beschäftigungs- und Sozialpolitik werden müssen. Die sog. integrierte Folgenabschätzung ist das dafür von der Kommission vorgeschlagene methodische Instrument.

Unter dem Schlagwort „Partnerschaft für den Wandel" soll die Partnerschaft staatlicher Stellen, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft u.a. dadurch gestärkt werden, dass u.a. jährlich ein Forum aller betroffenen Akteure zur Evaluierung der Umsetzung der Sozialpolitischen Agenda stattfinden wird.

Da in einer dynamischen Wirtschaft neue Formen der Arbeit entstehen – z.B. wirtschaftlich abhängige und befristete Beschäftigungsverhältnisse –, beabsichtigt die Kommission, ein „Grünbuch" zur Entwicklung des Arbeitsrechts vorzulegen, in dem sie die derzeitigen Trends der Entwicklung neuer Arbeitsstrukturen analysieren und untersuchen wird, welche Bedeutung das Arbeitsrecht für die Bewältigung dieser Entwicklungen haben kann – etwa durch Schaffung eines Umfelds, welches die Anpassung an neue Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt wirksam fördert.

Besonderes Interesse verdienen Überlegungen, die unter dem Titel „Auf dem Weg zu einem europäischen Arbeitsmarkt" angestellt werden. Zunächst wird die Kommission hierzu Vorschläge zur Beseitigung der Hindernisse vorlegen, die derzeit noch der Mobilität von Erwerbstätigen entgegenstehen. Dies gilt insbesondere für Beschränkungen der „Portabilität" von Betriebsrenten über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg.

Ferner befürwortet die Kommission die Annahme eines Vorschlags, der darauf abzielt, den Sozialpartnern ein Instrument an die Hand zu geben, das es ihnen ermöglichen soll, grenzüberschreitend Kollektivverhandlungen zu führen und die dabei erzielten Ergebnisse zu formalisieren; es bleibt ihnen dann überlassen, davon Gebrauch zu machen oder nicht.

Im Anschluss an ihr 2004 vorgelegtes Grünbuch „Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten europäischen Union“ wird die Kommission in diesem Jahr eine Mitteilung vorlegen, in der sie erläutern wird, welches politische Konzept ihr vorschwebt, und in der auch der politische Rahmen für neue Maßnahmen abgesteckt und auf die Frage eingegangen werden soll, ob etwaige Initiativen zur Ergänzung des vorhandenen Rechtsrahmens machbar und sinnvoll sind.

Die Kommission plant auch die Organisation eines „Europäischen Jahres der Chancengleichheit 2007“. Im Anschluss an eine entsprechende Forderung des Europäischen Rates vom Juni 2004 wir die Kommission einen Vorschlag für die Errichtung eines Europäischen Gender-Instituts vorlegen, welches als Zentrum für die Bereitstellung von Informationen und den Austausch von Bewertungsverfahren dienen soll in Zusammenhang mit der Chancengleichheit von Behinderten, ihren Aktionsplan erneuern und künftig alle zwei Jahre anlässlich des Europäischen Behindertentages einen Bericht über die Lage der Behinderten vorlegen.

Der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung bildet die Grundlage für den Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung „Armutsbekämpfung“. Er ist insofern ein wichtiges Instrument für die Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten in diesen beiden Bereichen und die Überprüfung von Fortschritten bei der Realisierung der von den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene vereinbarten Ziele, nämlich (i) bis 2010 die Beseitigung von Armut entscheidend voranzubringen und (ii) die Mitgliedstaaten bei ihren Rentenreformen zu unterstützen im Bestreben, auch künftig die Angemessenheit der Renten und die Tragfähigkeit der Rentensysteme sicherzustellen.

Die zentralen politischen Botschaften, welche die Kommission für die Bereiche soziale Eingliederung und Sozialschutz formuliert, sind:

- Verlängerung des Erwerbslebens und Anhebung des Beschäftigungsniveaus als wichtige Triebfedern für die Modernisierung des Sozialschutzes;
- stärkere Fokussierung auf den Umsetzungsaspekt und auf Synergien im Vorfeld der 2006 geplanten Ausweitung der Koordinierungsprozesse in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung auf dem Bereich der Gesundheitsversorgung;
- Beharrlichkeit in dem Bemühen, Armut und Ausgrenzung an der Wurzel zu bekämpfen;
- Festhalten an der Priorität, mehrdimensionale Ansätze und Strategien zu verfolgen, insbesondere in folgenden Bereichen: Verhütung von Kinderarmut; Förderung der Betreuungskapazität innerhalb der Familien; Inangriffnahme geschlechtsspezifischer Ungleichheiten; Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Erschließung neuer Wege der Integration von ethnischen Minderheiten und Zuwanderern.

Der Bericht stützt sich im Wesentlichen auf die von den Mitgliedstaaten vorgelegten nationalen Aktionspläne für soziale Eingliederung (Social Inclusion – NAPincls), auf den Gemeinsamen Großen Rentenbericht 2004, auf den Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe (unter dem Vorsitz des früheren niederländischen Premiers Wim Kok) zur Halbzeitbewertung der „Lissabon-Strategie“.

Literatur

Vgl. zum Vorstehenden:

- Schulte, B.: Europäische Sozialpolitik und die Zukunft des Sozialstaats in Europa. Herausforderungen und Chancen. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 1998;

- ders.: EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik, in: Badelt, Ch./Schmähl, W. (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union (Tagung des Vereins für Sozialpolitik, Wien 2000), Berlin 2001, S. 9 ff.;

- ders.: Supranationales Recht, in: Maydell, B. von/Ruland, F. (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH), 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 1610 ff.;

- ders.: EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik, in: Badelt, Ch./Schmähl, W. (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union (Tagung des Vereins für Socialpolitik/Ausschuss für Sozialpolitik, Wien 2000), Berlin 2001, S. 9 ff. m.w.N. zu Rechtsquellen, Literatur und Judikatur des Europäischen Gerichtshofs;

- ders.: Das „Europa der Gesundheit“. Perspektiven einer europäischen Krankenversicherung, in: Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EuroAS), 2001, S. 225 ff.;

- Maydell, B. von/ders.: Gesundheitsmarkt ohne Grenzen in Europa, in: Die Krankenversicherung (KrV) 2001, S. 207 ff.;

- ders.: The Open Method of Coordination in the Field of Integration of Immigrants, in: Süssmuth, R./Weidenfeld, W. (Hrsg.): Managing Integration. The European Union's Responsibilities Towards Immigrants, Brussels 2004 (CD-ROM / Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2004);

- ders.: Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells, in: Kaelble, H./Schmid, G. (Hrsg.). Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, in: WZB (= Wissenschaftszentrum Berlin) Jahrbuch 2004, Berlin 2004, S. 75 ff.;

- ders.: Gemeinschaftsrechtliche Rahmen und soziale Dienstleistungen, in: Österreichische EU-Präsidentschaft und „Soziale Dienstleistungen“. Internationale Tagung, Wien, den 20. April 2006 , Wien 2006 (in Druck) m.w.N.:

- ders.: Einführung: Aspekte der aktuellen Lage, in: Sozialer Fortschritt (`SF) 2006 (Themenheft „Quo vadis Europäische Verfassung? Historischer Rückblick, aktuelle Konturen aus rechts- und politikwissenschaftlicher Sicht. Perspektiven) (in Druck).

Vgl. zur OMK:

- das Schwerpunktheft des Sozialen Fortschritts 2005, S. 105 ff: „Offene Methode der Koordinierung und soziale Dienstleistungssektoren: Neuere Policy-Entwicklungen in der EU (mit Beiträgen von B. Schulte, C. Abig, U. Schmitt, M. Maucher, F. Schulz-Nieswandt, R. Maier-Rigaud und A. Schreiber).

Zusammenfassung Workshop 1.6,
Barbara Kahler, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Soziale Verantwortung in Europa – aktuelle sozialpolitische Entwicklungen in der Europäischen Union

Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Union standen im Zentrum der fachlichen Diskussion des mit 90 Teilnehmern gut besuchten Workshops. Zu Beginn der Podiumsdiskussion gab Dr. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, einen ausführlichen Überblick über die Entwicklung der Europäischen Union von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft in ihren Anfängen hin zu einer Wertegemeinschaft, die sich zu einem Europäischen Sozialmodell bekennt, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Ausgestaltungen in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Im Fokus der kritischen Nachfragen standen erwartungsgemäß insbesondere die Dienstleistungsrichtlinie und die Mitteilung der Kommission zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, die unmittelbar vor dem Fürsorgetag – nach langer und heftiger Diskussion und deutlich später als angekündigt – veröffentlicht worden war.

Insbesondere das heftig umstrittene Herkunftslandprinzip, wonach für den Marktzugang, die Leistungserbringung und die Kontrolle bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen grundsätzlich nur die Regelungen des Herkunftslandes gelten, hatte im Vorfeld zu einer breiten öffentlichen Diskussion der Dienstleistungsrichtlinie geführt und die Konsequenzen einer Vollendung des europäischen Binnenmarktes, auch für die sozialen Dienstleistungen und deren zukünftig zu erwartende stärkere Marktorientierung, aufgezeigt.

Die Ankündigung, in der Richtlinie das Herkunftslandprinzip zu verankern, hatte massive Bedenken und Befürchtungen nicht nur bei den Trägern sozialer Dienste ausgelöst. Die Qualität, aber auch die Vielfalt der Trägerlandschaft der sozialen Dienste würden durch das Herkunftslandprinzip gefährdet und ein „Sozialdumping“ wäre die Folge.

Nachdem die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag vom April (KOM [2006] 160 vom 4. April 2006) die Gesundheitsdienstleistungen vollständig aus dem sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen hat und auch die sozialen Dienstleistungen im Bereich von Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von bedürftigen Familien und Einzelpersonen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen sollten, war viel Erleichterung zu spüren.

Die vorgenommene Trennung der Europäischen Kommission von sozialen und Gesundheitsdienstleistungen (eigene Mitteilung für Herbst 2006 angekündigt) allerdings wurde in der Beratung als fachlich nicht überzeugend und unangemessen abgelehnt. Überschneidungen und Schnittmengen z.B. im Bereich der Pflege, aber nicht nur dort, sprechen gegen die erfolgte Trennung. In vielen Dienstleistungen überschneiden sich soziale und fürsorgende Anteile mit medizinischen und gesundheitsbezogenen Aspekten untrennbar. Konsens bestand in der Debatte, dass qualitativ hochwertige, für alle Bürger zugängige, aber auch nachhaltig finanzierbare soziale Dienstleistungen ein unverzichtbares und erhaltenswertes Element der deutschen Sozialstaatlichkeit, aber auch des Europäischen Sozialmodells sind. Unbestritten war aber auch, dass alle Leistungsanbieter, auch die Erbringer sozialer Dienstleistungen, sich in Zukunft einem stärkeren, grenzüberschreitenden Wettbewerb werden stellen müssen und an ihre Leistungserbringung die Forderung nach Qualität und Kostentransparenz zu stellen ist. Einvernehmen bestand darüber, dass soziale Dienstleistungen zwar marktgängig sind, aber nicht den Prinzipien eines freien Marktes unterliegen sollten, ebenso wenig wie der Hilfebedürftige, der eine Dienstleistung in Anspruch nimmt, nur unter dem Aspekt des „Kunden“ zu betrachten ist. Kommunen und Freie Wohlfahrtspflege sollten sich daher auch zukünftig zu ihrem Gemeinwohlauftrag bekennen und diesen Anspruch deutlicher und klarer als bisher artikulieren und verteidigen. Allerdings muss auch deutlich werden, worin der soziale Mehrwert besteht. Die Tatsache allein, dass der Leistungserbringer im Rahmen der Gemeinnützigkeit agiert, wird dafür nicht genügen.

Die zunehmende „Europäisierung“ des sozialen Bereichs wurde in der Vergangenheit oft beklagt und weniger als Chance denn als Angriff auf gewachsene Strukturen verstanden. Inzwischen – und das machte der Diskussionsstand beim Fürsorgetag offenkundig – hat sich auch bei den Praktikern der sozialen Dienste und Einrichtungen die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Entwicklungen in Europa mit ihren Auswirkungen auf das deutsche Sozialsystem zum einen unumkehrbar sind und zum anderen wird der Auftrag, gestaltend mitzuarbeiten statt passiv abzuwehren, verstanden und angenommen. Wenn aber die sozialen Dienste und Einrichtungen sich auf eine europäische Dimension einstellen müssen, dann wird eine frühzeitige und aktive Mitwirkung und Einflussnahme in den Politikprozessen umso wichtiger. Hier sind die gegenseitigen Informations- und Abstimmungsprozesse der öffentlichen und der freien Träger der Wohlfahrtspflege noch zu optimieren und stärker als bisher auch die Notwendigkeit von Netzwerkarbeit anzuerkennen. Zumal durch die europäischen Förderprogramme auch die Praktiker zunehmend gezwungen werden, mit anderen europäischen Partnern zu kooperieren, was umso schwieriger wird, wenn das Fachpersonal weder sprachlich noch logistisch darauf vorbereitet ist.

Der gestaltende Einfluss der EU und die europäische Dimension der Sozialdienstleistungen beruht im Wesentlichen auf der Anwendung des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Viele Mitgliedstaaten haben dazu selbst die Voraussetzungen geschaffen. In den letzten zehn Jahren wurden in den Mitgliedstaaten vielfältige Ökonomisierungs-, Öffnungs- und Privatisierungsprozesse im sozialen Bereich angestoßen und eingeleitet. In der Folge wird ein wachsender Teil der Sozialdienstleistungen, die vorher direkt von öffentlichen Trägern erbracht wurden, heute von freigemeinnützigen Trägern, aber auch von privatgewerblich Tätigen erbracht. Auch diese Leistungen sind weiterhin soziale Dienstleistungen, aber unbestreitbar wirtschaftlicher Natur, und fallen somit unter die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über Binnenmarkt und Wettbewerb. Dies bedeutet, dass sie mit den wirtschaftlichen Grundfreiheiten, insbesondere der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie dem Wettbewerbsrecht, vereinbar sein müssen. Es ist also zunächst die Entscheidung

der Mitgliedstaaten, ob und in welchem Maße sie ihre sozialen Dienstleistungen „marktgängig“ macht. Diese Grundentscheidung trifft jeder Mitgliedstaat für sich und auf dem Hintergrund seiner kulturellen Traditionen und gewachsenen Strukturen.

Der Themenkomplex Beihilfen (Gewährung von staatlichen Ausgleichszahlungen an bestimmte mit der Erbringung von gemeinwohlorientierten Dienstleistungen betraute Unternehmen) war der zweite große Diskussionsschwerpunkt. Die Europäische Kommission hat im Juli 2005 das sog. Beihilfen-Paket vorgelegt und damit für die Regelungen zu den staatlichen Beihilfen für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wichtige Klarstellungen getroffen. Die sog. Freistellungsentscheidung als Teil dieses Pakets konkretisiert die bisherigen Vorgaben des Beihilferechts auf der Grundlage der im EG-Vertrag enthaltenen Regelungen (vgl. Artikel 86 Absatz 2 EG). Zusammengefasst sollen die Beihilferegelungen zum einen Wettbewerbsverzerrungen im Markt durch öffentliche Subventionen verhindern, zum anderen soll aber die Möglichkeit erhalten bleiben, dass die öffentliche Hand bestimmte gemeinwohlorientierte Dienstleistungen durch Ausgleichszahlungen (Verbot der Überkompensation) oder Gewährung geldwerter Vorteile (z.B. kostenlose Räume) fördert. Was dabei unter Gemeinwohl zu verstehen ist, bestimmen die Mitgliedstaaten selbst.

Zu dieser sehr komplexen Materie wurden viele Fragen an Frau Angelika Huck, Vertreterin des Bundesgesundheitsministeriums, herangetragen. Große Unsicherheit bestand, was das Beihilfepaket für die Praxis der öffentlichen und freien Träger nun konkret bedeuten könne. Die Befürchtung war groß, dass die zunehmende Europäisierung, in Verbindung mit der Ökonomisierung sozialer Dienste und Angebote, die Angebots- und Trägerlandschaft in den nächsten Jahren drastisch verändern werde. Insoweit tauchte die Frage auf, welche Bereiche künftig noch und wie öffentlich finanziert und unterstützt werden können, ohne in Kollision mit dem europäischen Beihilferecht zu geraten. Da entscheidend für die Anwendung des Beihilferechts der Marktbezug einer Tätigkeit ist und zudem der Unternehmensbegriff vom EuGH sehr weit gesteckt wird, ist zu überlegen, wie Felder der sozialen Arbeit wie z.B. die Familienbildung, die Förderung von Jugend- und Familienfreizeitstätten, künftig noch „europakompatibel“ zu fördern sind. Auch für die kommunale Daseinsvorsorge, z.B. ÖPNV und im Bereich der Finanzierung von öffentlichen Krankenhäusern, werden schwierige Fragen aufgeworfen, die noch nicht alle beantwortet werden konnten. Die zuständigen Bundesministerien waren zu diesem Zeitpunkt intensiv mit der Prüfung der Frage befasst, welche konkreten Auswirkungen aus dem Beihilfepaket zu erwarten sind und welche Veränderungen in der öffentlichen Förderpraxis notwendig werden. Es sei daher an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Deutsche Verein zu den Fragen der Beihilfen und den Vorgaben der EU eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die zum Herbst 2006 ein Orientierungspapier erarbeitet hat, das u.a. zum Begriff der Beihilfe selbst, zum Unternehmensbegriff, zur Freistellungsentscheidung und zum Betrauungsakt Klarstellungen vornimmt.

Insbesondere die freigemeinnützigen Träger müssen sich auf neue Spielregeln einstellen und darauf, ihren spezifischen „gemeinwohlorientierten“ Mehrwert klarer als bisher herauszuarbeiten. Unter anderem wird es notwendig sein, den sog. Betrauungsakt so auszugestalten, dass die nationalen Regelungen dazu „europafest“ sind – die deutsche Praxis entspricht dem jedenfalls im Moment noch nicht. Dass ein Träger im Rahmen der Gemeinnützigkeit agiert und seine Tätigkeit sozialen oder karitativen Charakter hat, begründet noch keine „nicht-wirtschaftliche“ Tätigkeit, die von der Beihilferegelung ausgenommen ist. Die Schwierigkeit wird in der Praxis darin liegen, den „Gemeinwohlanteil“, der eine öffentliche Ausgleichszahlung – die keine verbotene Beihilfe darstellt – begründet, in Kosten präzise und nachvollziehbar herauszurechnen. Die in Deutschland gewachsene vielfältige soziale Trägerlandschaft wird sich insgesamt auf ein Mehr an Transparenz und Konkurrenz, auch grenzüberschreitend, einstellen müssen und darauf, ihre Arbeit und ihre Kosten transparenter als bisher aufzuschlüsseln und darzulegen. Viele Organisationen und Einrichtungen sind nur unzureichend auf diese Veränderungen vorbereitet. Notwendige Organisationsentwicklungen sind lange Zeit nicht oder nur zögerlich in Gang gekommen und nun stehen die Einrichtungen und Dienste unter erheblichem Modernisierungs- und Anpassungsdruck.

Uwe Lübking, Beigeordneter im Deutschen Städte- und Gemeindebund, griff in seinem Diskussionsbeitrag die eigenständige und wichtige Rolle der Kommunen für die Gestaltung eines sozialen Europas auf. Daher erwarten die Kommunen im Gegenzug von der Europäischen Union, dass sie diese Verantwortung der Kommunen respektiert und das Subsidiaritätsprinzip mit Leben füllt. Dazu gehöre auch, dass die EU nicht weiterhin versuche, vermehrt Zuständigkeiten auf die europäische Ebene zu ziehen. Positiv sei hier der Verfassungsentwurf zu nennen, der diesen Gedanken aufgegriffen habe. Die verbindliche Absicherung und Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips in einer künftigen Verfassung, die kommen müsse, damit Europa handlungsfähig bleibt, ist daher eine klare Forderung der kommunalen Ebene.

Europa hat große Schwierigkeiten, sich den Bürgern verständlich zu machen und Gehör zu finden, was die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden eindrucksvoll bewiesen haben. Als Träger der Daseinsvorsorge kennen die Kommunen die Situation und die Bedürfnisse vor Ort am besten und erbringen für den Bürger unverzichtbare Leistungen – ÖPNV, Abfall, Trinkwasser, soziale und gesundheitsbezogene Dienste usw. Die Gestaltungsaufgabe der Kommunen kann aber nur gelingen, wenn sie aktiv und frühzeitig in die europäischen Politikprozesse einbezogen werden. Europäische Maßnahmen und Programme können umgekehrt nur erfolgreich sein, wenn ihre Umsetzung abgestimmt und integriert unter Berücksichtigung der sozialräumlichen Bedingungen und Strukturen erfolgt. Dafür mangelt es allerdings noch an effektiven und verbindlichen Beteiligungsverfahren. Der Offenen Methode der Koordinierung (OMK), die als sog. „weiche“ Rechtsetzung von der Kommission in Bereichen eingesetzt wird, wo es ihr an harten Kompetenzen mangelt (Altenhilfe, Pflege, Jugendhilfe, soziale Integration), steht die kommunale Ebene daher sehr kritisch gegenüber. Die Kommunen befürchten eine schleichende Aushöhlung der kommunalen Zuständigkeiten und Verantwortung durch die immer breitere Anwendung der OMK auf vielfältige Handlungsfelder. Für die Anwendung der Offenen Methode wurden daher klare und verlässliche Beteiligungsverfahren der kommunalen Ebene gefordert. Die Kommunen wollen auch künftig nicht nur eine Gewährleistungskommune sein, die den Wettbewerb der Anbieter von sozialen Diensten und Einrichtungen fair organisiert, sondern sie reklamieren für sich eine eigenständige Gestaltungsverantwortung und Steuerungsfunktion, die auf der lokalen Ebene aus dem Kontakt mit dem Bürger und dem Wissen um die örtlichen Gegebenheiten heraus kompetent und bürgernah agieren kann. Gerade die Erfahrungen mit der Umsetzung von Hartz IV in den Kommunen habe gezeigt, dass auf kommunaler Ebene mehr bewegt werden konnte. Die Relokalisierung sozialer Dienste sei ein deutlich spürbarer Trend, der dem Wunsch der Bürger nach Identifikation mit dem eigenen Sozial- und Lebensraum entspreche. Hier müsse die europäische Ebene auch den Spielraum lassen.

Deutscher Fürsorgetag

Symposium 2

Familie stärken: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft

Mittwoch, 3. Mai 2003
16:00 Uhr–18:00 Uhr

Vorträge:

- **Lokale Bündnisse für Familie: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft**

Staatssekretär Gerd Hoofe
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

- **Beiträge der Wirtschaft für eine familienfreundliche Gesellschaft**

Dr. Achim Dercks
stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages

Zusammenfassung zum Symposium 2

- **Familie stärken: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft**

Nora Schmidt,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Staatssekretär Gerd Hoofe
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Lokale Bündnisse für Familie: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft

Eine erfolgreiche und nachhaltige Familienpolitik braucht starke Partner und strategische Allianzen. Mit strategisch angelegten Allianzen bündeln wir Kräfte und bilden aktive Netzwerke relevanter gesellschaftlicher Akteure.

In Lokalen Bündnissen für Familie setzen sich starke Partner vor Ort gemeinsam für mehr Familienfreundlichkeit ein. Sie schaffen Verbesserungen dort, wo sich entscheidet, ob Familien und Kinder sich wohl fühlen: in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld, in der Stadt, der Gemeinde, der Region oder auch am Arbeitsplatz.

Die von meinem Hause 2004 gestartete Initiative Lokale Bündnisse für Familie ist ein Erfolgsmodell. Mittlerweile gibt es über 280 solcher Bündnisse, in denen Kommunen, Kammern, Verbände, Kirchen, Unternehmen und soziale Organisationen zusammenarbeiten, um durch konkrete Projekte etwas für Familien zu erreichen. Mehr als 200 weitere Bündnisgründungen werden derzeit vorbereitet. Über 34 Mio. Menschen leben im Einzugsbereich von Bündnissen. Mehr als 1.200 Unternehmen und mehr als die Hälfte der Industrie- und Handelskammern beteiligen sich bereits. Daher wollen wir die Initiative weiterentwickelt und ausbauen.

Lokale Bündnisse setzen neue Maßstäbe und tragen maßgeblich zu einer familienfreundlichen kommunalen Infrastruktur bei. Sie stellen in den verschiedensten Handlungsfeldern – von der Vereinbarkeit von Familie und Beruf über flexible Kinderbetreuung und Familienberatung bis zur familienfreundlichen Gestaltung des Wohnumfelds – ihre Lösungskompetenz unter Beweis.

Und das mit Erfolg. Das zeigt die Analyse der Medienresonanz, die TNS Infratest im Auftrag des Bundesfamilienministeriums durchgeführt hat. Sie bestätigt: Die Bündnisinitiative hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Familienpolitik als Aufbruch- und Zukunftsthema wahrgenommen wird.

Die Arbeit in Lokalen Bündnissen für Familie bringt Gewinn für alle Beteiligten: Das ist das zentrale Ergebnis einer aktuellen Studie der Prognos AG. Kommunen, Träger von Einrichtungen, Unternehmen und Regionen profitieren nachweisbar auch betriebs- und volkswirtschaftlich von der Bündnisarbeit. Die Bündnisse schaffen zudem Arbeitsplätze.

Das Ziel, mehr Kinder in die Familien und mehr Familie in die Gesellschaft zu bringen, erfordert eine schöpferische Politik. Weil wir den spürbaren Mentalitätswandel in Deutschland, der bereits vielerorts zu handfesten Verbesserungen der Situation von Familien geführt hat, weiter vorantreiben wollen, gehen wir neue Wege und setzen deutliche Akzente. Dies gelingt in und durch Lokale Bündnisse für Familie auf beispielhafte Weise – mit Gewinn für uns alle.

Dr. Achim Dercks
stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages

Beiträge der Wirtschaft für eine familienfreundliche Gesellschaft

1. Einleitung

Familienfreundlichkeit ist „in". Sie hat es sogar bis in den Wirtschaftsteil überregionaler Tageszeitungen gebracht. Angesichts der demografischen Entwicklung diskutieren wir das Thema „Familie" immer stärker auch unter ökonomischen Aspekten: die Bedeutung von Kindern für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, für Innovation und für den Arbeitsmarkt. Diese Akzentverschiebung – weg von der gesellschaftspolitischen hin zur ökonomischen Betrachtung – ist gut, insoweit sie das Thema Familie in das Zentrum der politischen und gerade auch wirtschaftspolitischen Debatte rückt. Das darf aber nicht den Blick auf den Kern verstellen: Zuallererst bedeutet Familie Lebensglück, Chancen und Potenziale. Denn Familie ist in Wirklichkeit bemerkenswert vielfältig und vital. Sie ist der Ort, in dem Eltern Verantwortung übernehmen und Kinder Verantwortung lernen. Werte wie Gemeinsinn und Rücksichtnahme werden hier gelebt und gelernt. Familie ist damit immer zuerst eine persönliche Lebensentscheidung – allerdings mit Folgen für die Gesellschaft insgesamt. Daraus erfährt dann die ergänzende ökonomische Perspektive ihre Berechtigung, denn Deutschland – und damit die hier lebenden Menschen – steht eben auch im internationalen Standortwettbewerb um Investoren und Unternehmen in internationalem Wettstreit um die besten Köpfe. Nur eine mit Augenmaß und ausgewogen geführte Diskussion wird daher den vielen Facetten von Familien gerecht.

1.1 Familienfreundlichkeit weist nach vorn

Bei einer extrem niedrigen Geburtenrate (1,4 Kinder pro Frau) ist Familienfreundlichkeit ein immer wichtigerer Zukunftsfaktor: Gelingt Unternehmen die gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, liegen sie als attraktive Arbeitgeber vorn und können das Fachkräftepotenzial besser ausschöpfen. Des Weiteren ist die umlagefinanzierte soziale Sicherung auf „Nachwuchs" angewiesen, weil sonst die Beiträge explodieren und mit ihnen die Lohnzusatzkosten. Und last but not least: Jüngere sind oftmals innovativer und treiben den Fortschritt voran – gibt es weniger kreative Köpfe, sinken die Aussichten auf Innovationen und somit die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts.

Verschiedene Studien belegen zudem, dass sich Familienfreundlichkeit in Euro und Cent auszahlt: Eltern kehren z.B. schneller aus der Elternzeit an den Arbeitsplatz zurück, Fehlzeiten sinken und die Unternehmenskultur verändert sich positiv.

1.2 Familienfreundlichkeit im Betrieb ist vielfältig

Doch wo kann Familienfreundlichkeit in Betrieben ansetzen? Die Zeiten, als Familienfreundlichkeit und Betriebskindergärten Synonyme waren, sind glücklicherweise vorbei, denn Betriebskindergärten sind nur in den wenigsten Fällen die beste Lösung. Das Spektrum von Möglichkeiten ist vielmehr breit gefächert: Im Checkheft „Familienorientierte Personalpolitik", das der Deutsche Industrie- und Handelskammertag und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam herausgegeben haben, werden ausführlich die einzelnen Möglichkeiten und ihre Rentabilität erörtert. So kann Familienfreundlichkeit beim Zeitmanagement, beim Arbeitsablaufmanagement, bei der Unternehmenskultur und beim Familienservice für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ansetzen.

Die Maßnahmen sind dabei sehr unterschiedlich. Sie reichen von Arbeits- und Urlaubsregelungen bis hin zur Entscheidung, wo die Arbeit verrichtet wird – zuhause oder im Betrieb; von Kontakthalteangeboten während der Elternzeit bis hin zum Eltern-Kind-Arbeitszimmer; von Unterstützung haushaltsnaher Dienstleistungen bis hin zu Notfallkrediten; von Belegplätzen in Kitas bis hin zu der Möglichkeit, Essen aus der Kantine mit nach Hause nehmen zu können. Die Bandbreite ist groß und jedes Unternehmen kann zusammen mit der Belegschaft die Varianten wählen, die individuell am besten passen. Mit Engagement, Fantasie und den neuen technischen Möglichkeiten kann Vieles erreicht werden, was noch vor einiger Zeit unmöglich war: So machen Innovationen im Bereich der Telekommunikation und des Internets die ständige Präsenz am Arbeitsplatz nicht mehr nötig. Intelligentes Arbeiten ist im Sinne des Unternehmers und des Arbeitnehmers, so dass die Balance von Familie und Arbeit erleichtert wird.

2. Gemeinsam entstehen die besten Lösungen

Vereinbarkeit von Familie und Beruf gelingt jedoch nur, wenn alle Seiten an einem Strang ziehen und die Bedürfnisse des jeweils Anderen berücksichtigen. So ist nicht nur der Arbeitgeber gefragt, was er der Belegschaft ermöglichen kann, sondern auch der Arbeitnehmer, der versuchen sollte, für seine individuelle Situation gute Lösungen zu finden. Zum Beispiel ist es sinnvoll, auch während der Elternzeit Kontakt zur Firma zu halten. Wer selbst Engagement an den Tag legt, wird feststellen, dass auch von Seiten des Arbeitgebers die Bereitschaft zu unkonventionellen Lösungen steigt. Alle sind gefragt, gute Vorschläge zu machen und anzupacken – nur so bewegt sich etwas.

Bei aller Kreativität und maßgeschneiderten Lösungen ist die Kinderbetreuung in der Kita, im Hort und im Kindergarten mit das wichtigste Element bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nur wenn eine gute Infrastruktur gegeben ist, können Eltern überhaupt arbeiten. Hier kommt der dritte Akteur ins Spiel: Neben Eltern und Unternehmen trägt auch die öffentliche Hand eine wichtige Verantwortung bei der Balance von Arbeits- und Berufswelt, denn der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur ist in erster Linie eine staatliche Aufgabe, die durch betriebliches Engagement sinnvoll ergänzt werden kann.

2.1 Stolperstein Kinderbetreuung

Was nützen die besten Ideen zwischen Betrieb und Eltern, wenn die Kinderbetreuungssituation allen einen Strich durch die Rechnung macht? Hier ist die Politik gefordert, auf Bundes-, aber vor allem auch auf Landes- und Kommunalebene bessere Betreuungsangebote zu ermöglichen. Denn laut einer Umfrage des DIHK zum Thema Kinderbetreuung haben zwar gut 70 Prozent der Kitas vor 7:30 Uhr geöffnet, aber nur fünf Prozent nach 18 Uhr. Eltern, die samstags arbeiten, haben so gut wie keine Chance, ihre Kinder in einer Kita betreuen zu lassen, da nur gut ein Prozent auch dann geöffnet hat. Etwa die Hälfte aller Erwerbstätigen arbeitet regelmäßig am Wochenende und/oder in Schichtdiensten – also ist es an der Realität vorbei argumentiert, wenn man die „nine to five“ Arbeitsverhältnisse als Normalfall bezeichnet und dementsprechend die Kinderbetreuungszeiten daran ausrichtet.

Gut 60 Prozent der Kitas haben während der Schulferien geschlossen – eine Herausforderung für arbeitende Eltern und die Urlaubsplaner in den Betrieben. Öffnungszeiten der Kitas sind große Stolpersteine bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und es kann nicht sein, dass die Öffnungszeit der Kita den Arbeitsablauf einer Firma bestimmt. Teilzeitarbeit darf nicht gleichbedeutend mit „nur vormittags arbeiten“ sein. Funktionen, die in einer Firma in Teilzeitarbeit ausgeübt werden, können nicht immer nachmittags ruhen. In einer Telefonzentrale beispielsweise wäre dies unmöglich. Die Infrastruktur muss sich also an der Erwerbssituation von Eltern orientieren.

2.2 Kinderbetreuung auch an Erwerbsalltag anpassen

Schließzeiten über Mittag sind deswegen von den Kommunen generell abzuschaffen, da sie mit den meisten Formen der Erwerbstätigkeit nicht vereinbar sind und so Eltern im Job behindern.

Etwa die Hälfte aller Erwerbstätigen arbeitet nicht von montags bis freitags im Zeitraum von 9:00 bis 17:00 Uhr. Der Gesetzgeber (Land, Kommune, Kreis) muss die Kitas in die Lage versetzen, auf solche Anforderungen reagieren zu können und gegebenenfalls Samstagsöffnung oder späte Öffnungszeiten bei Bedarf anzubieten. Nur so unterstützt die Kita die erwerbstätigen Eltern und diktiert nicht deren Arbeitszeiten. Deswegen müssen flexiblere Öffnungszeiten möglich und Alternativen während längerer Schließzeiten verpflichtend angeboten werden.

Es ist nicht einzusehen, dass Eltern, die beispielsweise an zwei Tagen Vollzeit arbeiten und an drei Tagen Teilzeit, nicht den tatsächlichen Stundenbedarf an Kita-Betreuung wählen können, sondern in der Regel für die ganze Woche Vollzeitbetreuung buchen und bezahlen müssen. Individuell vereinbarte Stundenkontingente und deren Abrechnung müssen deshalb Standard werden, damit Kinderbetreuung besonders auch für Teilzeitbeschäftigte nicht nur passgenau ist, sondern auch bezahlbar bleibt. Hier sind die Kommunen gefordert, mehr Freiräume zu schaffen.

Nicht für jede Situation können einzelne Kitas Lösungen anbieten. Deshalb müssen trägerübergreifende Kooperationen und Netzwerke noch intensiver ausgebaut werden, damit Eltern und Unternehmen mit dem Anpassungsdruck nicht alleine gelassen werden. Dazu gehören auch ergänzende Angebote familiennaher Dienstleistungen wie z.B. Tagespflege, die nicht nur bei fehlenden Belegplätzen, sondern auch in speziellen Konstellationen die Betreuungsinfrastruktur vervollständigen würden.

Sinnvoll könnte hier auch eine Zusammenarbeit mit den „Lokalen Bündnissen für Familie“ sein, die ein freiwilliger Zusammenschluss aus Akteuren vor Ort sind und sich rund um das Thema Familienfreundlichkeit organisieren. Wie wichtig das Thema auch aus Sicht der Wirtschaft ist, zeigt sich beispielsweise daran, dass es in jeder Industrie- und Handelskammer (IHK) einen Ansprechpartner zum Thema „Familie und Beruf“ gibt und sich schon mehr als die Hälfte der IHKs an „Lokalen Bündnissen für Familie“ beteiligen.

Neben den Vorschlägen zur Verbesserung der Infrastruktur kann die Politik auch noch andere wichtige Weichen hin zu mehr Familienfreundlichkeit stellen: Mit dem Elterngeld ab 2007 fällt es Berufstätigen leichter, sich für Kinder zu entscheiden. Gleichzeitig können viele Eltern, die das wünschen, schneller an den Arbeitsplatz zurückkehren. Diese Vereinbarkeit von Familie und Beruf klappt jedoch nur mit einer gut ausgebauten Kinderbetreuung. Ich hoffe deshalb, dass sich beim Thema Kita und Tagesmütter in den Kommunen – auch mit Unterstützung der lokalen Bündnisse für Familie – in nächster Zeit noch viel tut. Es ist deshalb auch folgerichtig, dass erwerbsbedingte Betreuungskosten künftig stärker steuerlich absetzbar sein sollen: So investieren wir in die Steuerzahler von morgen. Das macht zudem Dienstleistungen rund um die Familie attraktiver und wird zu mehr Beschäftigung in diesem Bereich führen.

Diese Anregungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf betreffen alle Bereiche: Eltern, Unternehmer und auch die öffentliche Hand. Nur wenn alle miteinander an einem Strang ziehen, kann die Balance zwischen Arbeits- und Familienwelt gelingen. Diese Herausforderung lohnt angenommen zu werden – nicht nur aus ökonomischer Sicht: Kinder bedeuten Glück und Lebenssinn und sind Reichtum der besonderen Art.

ZusammenfassungSymposium 2,
Nora Schmidt,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Familie stärken: Neue Partnerschaften in der Bürgergesellschaft

„It takes a village, to raise a child", unter Bezugnahme auf diese Äußerung der US-amerikanischen Senatorin, Hillary Clinton, eröffnete Herr Prof. Bertram das Symposium und machte deutlich, dass Familienpolitik eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei, die nur unter Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen gelingen könne.

Ausgehend von einer vergleichenden Analyse der Geburtenrate in Europe, stellte er fest, dass die geringe Geburtenrate in Deutschland nicht nur allein durch hohe Kinderlosigkeit zu erklären sei, sondern vielmehr durch das Verschwinden der Mehrkinderfamilien. Familienpolitik, die für sich die Gestaltung positiver Rahmenbedingungen, damit Menschen sich leichter für Kinder entscheiden können, in Anspruch nehmen würde, dürfe sich nicht allein auf politische Maßnahmen gegen Kinderlosigkeit und zur Ermöglichung des ersten Kindes konzentrieren. Um die unterschiedlichen Lebensvorstellungen und Planungen zur Familiengründung mit politischen Rahmenbedingungen zu unterstützen, sei ein Umsteuern der aktuellen Familienpolitik im Sinne eines neuen Dreiklangs aus Zeit-, Infrastruktur- und Geldpolitik notwendig. Dieser neue Politikmix, der die unterschiedlichen Bedürfnisse und Vorstellungen differenzierter Lebensentwürfe berücksichtigen müsse, sei Voraussetzung für eine nachhaltige Familienpolitik des Bundes, der Länder und Kommunen.

Auch Staatssekretär Hoofe und Dr. Achim Dercks schlossen sich dem Appell nach einer gemeinsamen Anstrengung an. Mit dem vom Bund initiierten Programm „Lokale Bündnisse für Familie" sei bereits ein guter Anfang gemacht. In den Bündnisfamilien seien Vertreter/-innen aus Kirchen, Verbänden, Politik, Gewerkschaften, Wirtschaft und Familien selbst vertreten, die sich zu unterschiedlichen Themen der Familienpolitik zusammenfinden. Eines der wichtigsten Themen sei die Gestaltung einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.1

Ausbau der Betreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren in Einrichtungen und Tagespflege

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Die demografische Entwicklung und zukünftige Anforderungen an den Aus- und Umbau der Kindertagesbetreuung**

Dr. Matthias Schilling, Leiter der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Universität Dortmund

- **Kommunale Strategien und Lösungswege beim Ausbau der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen und Kindertagespflege**

Ulrich Bösebeck, Leiter des Jugendamtes Dortmund und
Hans Jürgen Harder, stellv. Leiter des Jugendamtes Dortmund

Zusammenfassung des Workshops 2.1

- **Ausbau der Betreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren in Einrichtungen und Tagespflege**

Maria-Theresia Münch, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Dr. Matthias Schilling, Leiter der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Universität Dortmund

Die demografische Entwicklung und zukünftige Anforderungen an den Aus- und Umbau der Kindertagesbetreuung

1. Die demografische Entwicklung und die Auswirkungen auf die Tagesbetreuung

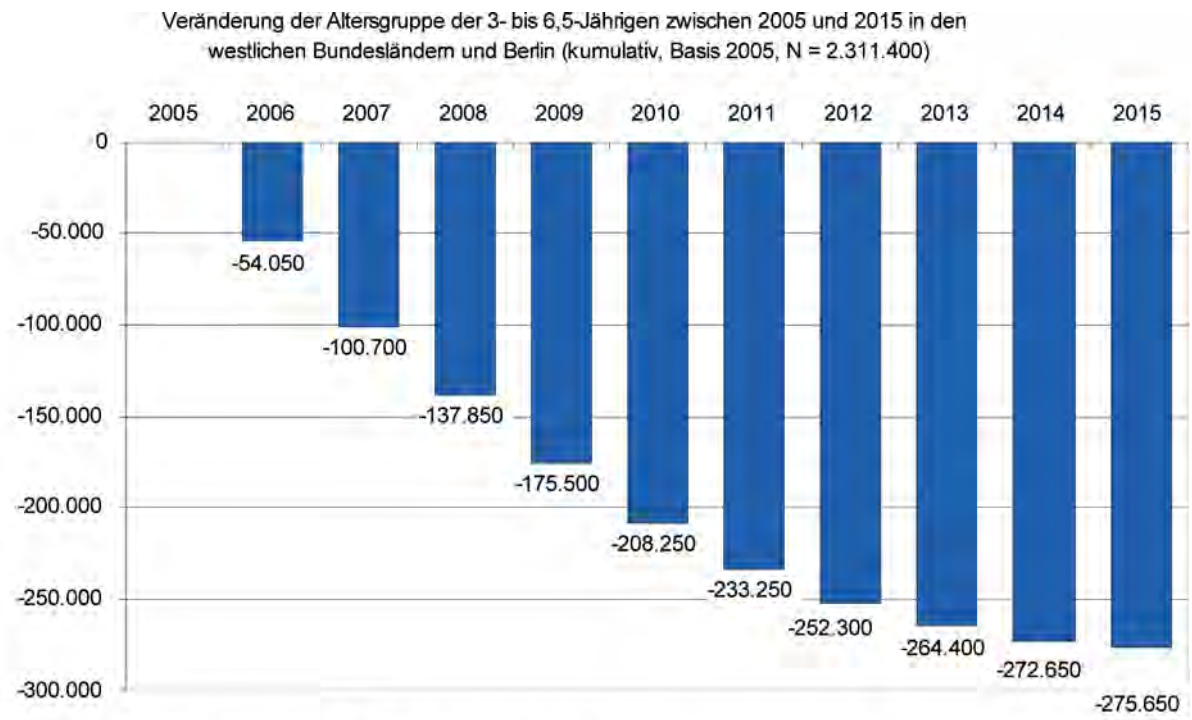
Seit mehreren Jahren wird von der Bevölkerungswissenschaft eindringlich darauf hingewiesen, dass die Anzahl der in Deutschland lebenden Menschen erheblich abnehmen wird (vgl. Birg 1998). Dieser Prozess der Abnahme ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass seit mehr als 30 Jahren in Deutschland nicht mehr genügend Kinder geboren werden, um den Bestand der Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Hierfür wäre es notwendig, dass jede Frau mindestens zwei Kinder im Durchschnitt auf die Welt bringen würde. Diese Reproduktionsrate ist aber seit Mitte der 1960er-Jahre kontinuierlich zurückgegangen und liegt seit Mitte der 1970er-Jahre im früheren Bundesgebiet bei 1,4 Kindern pro Frau (vgl. Statistisches Bundesamt 2003). Das hat zur Konsequenz, dass jede nachfolgende Generation um fast ein Viertel schrumpft. Dieser Prozess ist allerdings ein sehr langwieriger. Die Geburtenentwicklung der letzten vierzig Jahre verdeutlicht diesen Effekt sehr anschaulich. Aufgrund des Rückgangs der Geburtenrate von 2,5 im Jahre 1966 auf 1,4 im Jahre 1975 ist die Anzahl der geborenen Kinder von 1.005.000 auf 600.000 Kinder zurückgegangen. Neben dem Effekt, dass innerhalb kürzester Zeit 40 % weniger Kinder geboren wurden, bedeutet dies, dass 25 bis 30 Jahre später, wenn die seinerzeit geborenen Mädchen in der Regel selbst Kinder bekommen, auch entsprechend 40 % weniger Frauen da sind, die prinzipiell Kinder bekommen könnten.

Somit ist der sich zurzeit abzeichnende Rückgang der Kindergartenkinder nicht darauf zurückzuführen, dass die Frauen in NRW weniger bereit sind Kinder zu bekommen – die durchschnittliche Geburtenrate ist ja gleich geblieben –, sondern dass es einfach weniger Frauen im gebärfähigen Alter gibt. Dieser Tatbestand macht auch deutlich, dass die weitere Entwicklung etwas Unausweichliches hat, da der Rückgang der Geburtenzahlen nicht auf eine Änderung der Einstellung der Frauen zurückzuführen ist, die ggf. wieder geändert werden könnte.

1.1 Merklicher Rückgang der Kindergartenkinder in den westlichen Bundesländern

Die Anzahl der Kindergartenkinder wird in den westlichen Bundesländern auch noch in den nächsten Jahren weiter zurückgehen. Nach Angaben der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung belief sich die Anzahl der Kinder im Alter von drei bis sechseinhalb Jahren am 31.12.2005 auf 2.311.400 (vgl. Abbildung 1). Es wird erwartet, dass diese Anzahl bis zum Jahre 2015 auf 2.035.700 zurückgeht. Somit handelt es sich um einen Rückgang um ca. 275.000 Kinder. Geht man einmal davon aus, dass für eine Vollversorgung für ca. 95 % all dieser Kinder ein Platz in einem Kindergarten angeboten werden sollte, ist damit zurechnen, dass innerhalb der nächsten zehn Jahre ca. 260.000 Kindergartenplätze in den westlichen Bundesländern nicht mehr benötigt werden.

Abbildung 1:



Quelle: Statistisches Bundesamt: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003; eigene Berechnungen

In den einzelnen Bundesländern ist überall der Trend des Rückgangs zu erkennen. Dieser fällt in den nördlichen Bundesländern etwas stärker aus als in den südlichen Bundesländern. Gründe hierfür liegen in der wirtschaftlichen Stärke der Regionen sowie in den erwarteten weiteren innerdeutschen Zuzügen. Allerdings sind in den Regionen der einzelnen Bundesländer auch sehr unterschiedliche Entwicklungen zu erwarten. So zeigen regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnungen, dass das Spektrum von leichten Zuwächsen bis hin zu Rückgängen von bis zu -25 % reichen[1].

Die kurze Darstellung der Unterschiede macht deutlich, dass wir es in den nächsten Jahren mit einer doch sehr unterschiedlichen Dynamik in den einzelnen Regionen zu tun haben werden. Generell gilt zwar, dass die Anzahl der Kindergartenkinder zurückgeht, allerdings variiert die Höhe des Rückgangs doch merklich, so dass regional sehr unterschiedliche Auswirkungen auf das Angebot für Kindergartenkinder zu erwarten sind.

Wenn der Bedarf an Kindergartenplätzen das vorhandene Platzangebot in den nächsten Jahren je nach Region zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Stärke unterschreiten wird, ergibt sich natürlich die zentrale Frage, wie auf diese Entwicklung reagiert werden soll. Dies ist zunächst eine Aufgabe der Jugendhilfeplanung, die hierbei insbesondere dahingehend gefordert ist, entsprechende Bedarfs- und Entwicklungspläne zu entwickeln, bei der die gesamten Belange der Kinder- und Jugendhilfe berücksichtigt werden sollten (vgl. auch Rietzke/Schilling 2001). Wichtige Hinweise hierzu gibt der Abschlussbericht des Projektes Jugendhilfe 2010, das im Auftrag des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe vom Institut für Soziale Arbeit in Münster durchgeführt wurde (ISA 2005 bzw. www.isa-muenster.de/projekte.htm). Allerdings ergeben sich durchaus auch Herausforderungen auf der Ebene der Einrichtungen. Folgende vier Herausforderungen sind zu nennen (siehe bereits Schilling 2004, S. 221 ff.):

1) Regional- bzw. ortsspezifische Analyse der erwarteten Bevölkerungsentwicklung und vorhandenen Angebotsstruktur

Es wurde ja schon mehrfach darauf hingewiesen, dass der Rückgang der Kindergartenkinder in einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ausfallen wird. Deshalb ist es notwendig, Bevölkerungsvorausberechnungen möglichst kleinräumig zu erstellen. Teilweise bieten die Statistischen Landesämter Vorausberechnungen bis auf Gemeindeebene an. Ebenso ist es notwendig, Informationen über die aktuelle Anzahl der Kindergartenplätze sowie die Belegungsquoten zusammenzutragen. Sollte das Platzangebot erheblich unter der Anzahl der Drei- bis Sechseinhalbjährigen liegen, ist zunächst zu klären, ob es sich hierbei um eine Versorgungslücke handelt oder ob bestimmte Gruppen von Eltern gar keine Angebote im Umfang von durchschnittlich 3,5 Jahren wünschen. Sollte sich nach all diesen Vorrecherchen herausstellen, dass in absehbarer Zeit eine nennenswerte Anzahl von Kindergartenplätzen nicht mehr benötigt wird, ergeben sich weitere Fragestellungen, die auch auf der Ebene der Einrichtungen zu diskutieren sind.

1) Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnungen sind in der Regel bei den jeweiligen Statistischen Landesämtern verfügbar.

2) Verbesserung der Angebotsstruktur

Beim Umgang mit dem zurückgehenden Bedarf an klassischen Kindergartenplätzen gibt es verschiedene Handlungsoptionen jenseits eines schlichten Abbaus der vorhandenen Ressourcen. Einerseits könnte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass Kindern ab dem dritten Geburtstag ein Platz bereitgestellt wird, ggf. könnte auch über eine Öffnung für fast Dreijährige nachgedacht werden. Andererseits könnte im Rahmen von Bedarfsfeststellungsverfahren geklärt werden, ob die Eltern nicht eine Über-Mittagsbetreuung bzw. eine Ganztagsbetreuung wünschen, wodurch mit den vorhandenen räumlichen und personellen Ressourcen das Angebot verbessert werden könnte.

3) Bei einem Überangebot wird es zu Konkurrenzsituationen kommen

Sollte es zu einem Überangebot kommen, wird sich zwangsläufig die Konkurrenz zwischen den Einrichtungen erhöhen, da die Eltern bisher nicht gekannte Wahlmöglichkeiten haben. In diesem Kontext wird voraussichtlich diejenige Einrichtung am attraktivsten sein,

- die ein spezifisches pädagogisches Angebotsprofil entwickelt hat, das allerdings nicht nur auf dem Papier steht, sondern von den Nutzer/-innen auch erfahrbar ist und durch Mundpropaganda weitergetragen wird;
- die in besonderem Maße auf die Bedürfnisse und Wünsche der Eltern eingeht und ggf. auch unübliche Betreuungsangebote in den Randzeiten oder auch am Wochenende anbietet;
- die nicht nur auf die kindbezogenen Wünsche der Eltern eingeht, sondern auch ein offenes Ohr und ein gewisses Geschick in der Einbeziehung der Bedürfnisse der Eltern selber hat. Diese Bedürfnisse können von Begegnungsmöglichkeiten für Eltern in der Einrichtung beim Bringen und Abholen der Kinder, über Informationsabende zu anstehenden Themen, bis hin zu Bildungsangeboten, z.B. Sprachkurse für Mütter mit einem Migrationshintergrund, reichen.

In diesem Bereich sind insbesondere die Kreativität und das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtung gefordert.

4) Kindergartenplätze sollten bei einem vorhandenen Bedarf in Plätze für unter Dreijährige umgewandelt werden

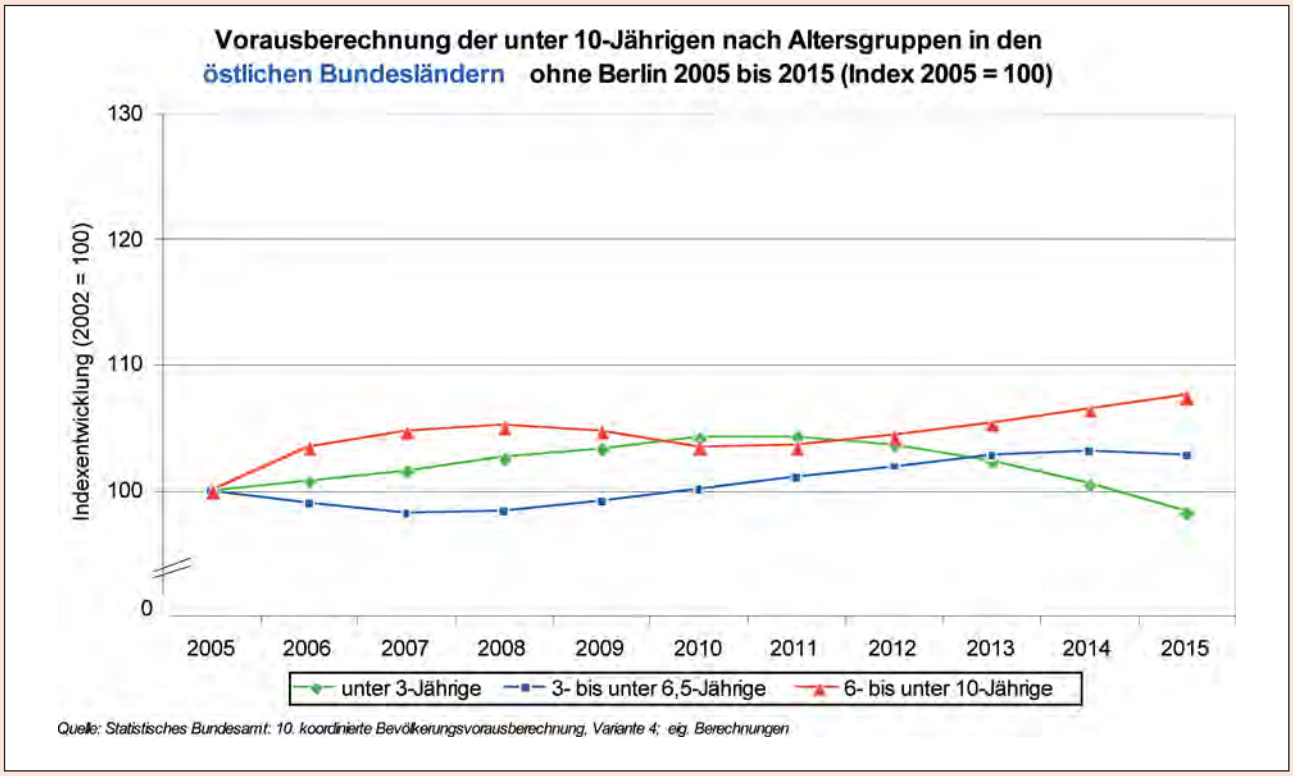
Generell ist es sinnvoll, die nicht mehr benötigten räumlichen und personellen Ressourcen der Kindergartenplätze für die Ausweitung des Angebotes für unter Dreijährige zu nutzen. Durch die Änderungen des § 24 SGB VIII durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz sind jetzt auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen zügigen Ausbau geschaffen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wichtige Hinweis darüber geben, dass in den westlichen Bundesländern und ebenfalls in den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen nennenswerte Rückgänge bei den potenziellen Kindergartenkindern zu erwarten sind. Werden die Vorausberechnungen auf Sozialräume oder Planungsbezirke heruntergebrochen, erhöht sich die Streubreite des Rückgang noch weiter. Es kann sogar zu Zuwächsen kommen, wenn sich z.B. in einem Planungsbezirk ein Neubaugebiet mit vielen jungen Familien befindet. Deshalb kann nicht die generelle Entwicklung des Bundes oder des jeweiligen Bundeslandes als planungsrelevanter Faktor herangezogen werden. Diese Ergebnisse dienen nur zur ersten Orientierung. Wenn die regionalisierten Vorausberechnungen allerdings ergeben, dass die vorhandene Infrastruktur der Kindergärten in naher Zukunft weniger genutzt werden wird, bestehen durchaus kreative Handlungsoptionen zur Verbesserung der Angebotsstruktur jenseits eines resignativen Rückzugs.

1.2 Die Entwicklung in den östlichen Bundesländern

Bis in die Anfänge dieses Jahrzehnts war die Situation in den östlichen Bundesländern durch einen kontinuierlichen Rückgang des Platzbedarfs geprägt. Durch den Geburteneinbruch um fast 60 % bis zum Jahre 1994 sind in gleichem Maße die Platzbedarfe für die Null- bis Zehnjährigen erheblich zurückgegangen. Inzwischen haben sich die Geburten konsolidiert und in der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung geht man davon aus, dass die Anzahl der einzelnen Altersgruppen für die Tageseinrichtungen für Kinder relativ konstant bleiben. In Abbildung 2 ist hierzu die Indexentwicklung ab dem Jahre 2005 aufgetragen. So wird z.B. bei den Kindergartenkindern (3- bis unter 6,5-Jährige) bis zum Jahre 2010 erwartet, dass sich ihre Anzahl nicht verändert. Bis 2014 wird die Anzahl wieder ganz leicht um 3 % steigen.

Abbildung 2:



Quelle: Statistisches Bundesamt: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 4; eig. Berechnungen

All diese Veränderungen sind so gering, dass sich aufgrund des Demografiefaktors keine nennenswerten Herausforderungen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer ergeben. Diese Durchschnittswerte dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nicht innerhalb der einzelnen östlichen Bundesländer durchaus zu planungsrelevanten Entwicklungen kommt. Diese ergeben sich insbesondere in solchen Regionen, die durch starke Abwanderungstendenzen, wie z.B. einige Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, geprägt sind.

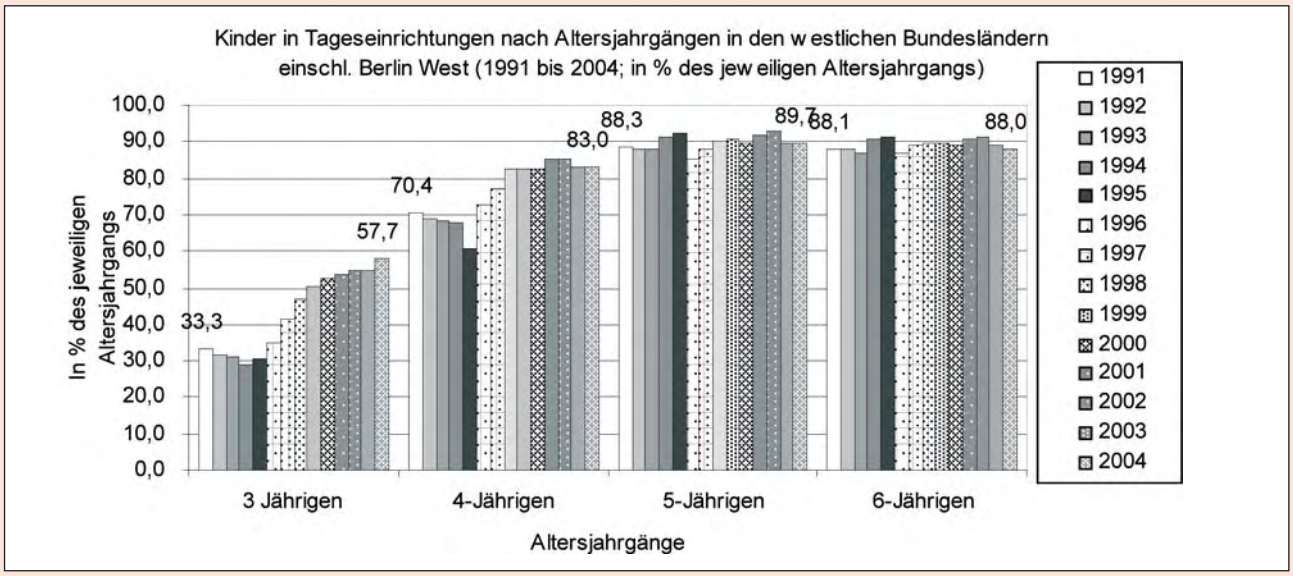
2. Das aktuelle Angebot an Tageseinrichtungen und Tagespflege und die sich daraus ergebenden Konsequenzen

Die aktuelle Situation der Tageseinrichtungen für Kinder wurde Anfang 2005 auf der Basis der seinerzeit verfügbaren amtlichen Daten in der Publikation „Zahlenspiegel 2005. Kindertageseinrichtungen im Spiegel der Statistik“ des Deutschen Jugendinstitutes in Kooperation mit der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik beschrieben und analysiert (http://www.bmfsfj.de/Publikationen/zahlenspiegel2005/root.html). Aus dieser gemeinsamen Arbeit werden drei zentrale Tendenzen ausgewählt, die neben den demografischen Entwicklungen als künftige Herausforderung für die Tageseinrichtungen anzusehen sind.

2.1 Ausbau der Angebote für Dreijährige

In den meisten Analysen und Veröffentlichungen zu quantitativen Dimensionen von Tageseinrichtungen für Kinder wird zumeist die Versorgungsquote der Dreijährigen bis zum Schuleintritt verwendet. Bei dieser Betrachtungsweise bleibt vollkommen unberücksichtigt, dass die Besuchsquote der einzelnen Altersjahre durchaus unterschiedlich ist. Die Auswertung des Mikrozensus nach den jahrgangsspezifischen Besuchsquoten für die westlichen Bundesländer lässt ganz deutlich erkennen, dass der Ausbau der Kindergartenangebote deutliche Verbesserungen bei der Versorgung der Vierjährigen (70,4 % auf 83,0 %) und insbesondere der Dreijährigen gebracht hat (vgl. Abbildung 3). Die Besuchsquote der Dreijährigen ist von 33,3 % im Jahre 1991 auf 57,7 % im Jahre 2004 gestiegen. Aufgrund des Trends der letzten Jahre und der zunehmenden Angebote auch für Zweijährige ist zu erwarten, dass ähnlich wie in den östlichen Bundesländern der Betreuungsbedarf für diesen Altersjahrgang noch weiter steigen wird. Diese Betreuungsbedarfe sind bei demografiebedingten Veränderungsszenarien unbedingt mit zu berücksichtigen.

Abbildung 3:



2.2 Weiterer Bedarf an Ganztagsplätzen in den westlichen Bundesländern

Ein entscheidendes Merkmal der verfügbaren Plätze ist der Umfang der vorgesehenen Öffnungszeit. Hier wird in der Statistik unterschieden, ob der einzelne Platz als Ganztagesplatz (mit Mittagessen), als Vor- und Nachmittagsplatz (ohne Mittagessen), nur als Vormittagsplatz oder nur als Nachmittagsplatz angeboten wird. Im Kontext der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist es gerade für Frauen wichtig, dass sie für ihre Kinder nicht nur über einen Platz mit einer durchgehenden Öffnungszeit von vier Stunden, sondern von mindestens fünf Stunden und mehr verfügen, um einer Halbtagstätigkeit einschließlich Anfahrzeiten nachgehen zu können. Aus diesem Grund ist die Analyse der Ganztagesangebote von besonderer Bedeutung.

Plätze für unter Dreijährige sind fast ausschließlich Ganztagesplätze, im Westen zu 72,4 % und im Osten zu 97,8 %. Ähnliches gilt für die Angebote für Sechs- bis unter Zehnjährige. Deutliche Unterschiede zeigen sich allerdings bei den Angeboten für Dreijährige bis zum Schuleintritt. Während in den östlichen Flächenländern am 31.12.2002 mit 98,1 % praktisch ausschließlich Ganztagesplätze angeboten wurden, waren es in den Stadtstaaten 75,9 % und in den westlichen Flächenländern sogar nur 23,6 % (vgl. Tabelle 1). Zwischen 1998 und 2002 wurde zwar das Angebot um ca. 155.000 Ganztagesplätze ausgeweitet und der Anteil stieg von 16,4 % auf 23,6 %, aber angesichts der Tatsache, dass 55,4 % der Frauen mit Kindern im Kindergartenalter in den westlichen Ländern einer Erwerbstätigkeit nachgehen (vgl. Statistisches Bundesamt 2004 b, Tabelle 14), ist in diesem Bereich noch mit einem nicht unerheblichen Nachholbedarf zu rechnen.

Die bisher erreichten 23,6 % Ganztagesplätze sind allerdings nur der Durchschnittswert für die westlichen Flächenländer. Innerhalb der einzelnen Flächenländer reicht das Spektrum von einem Anteil von 7,1 % in Baden-Württemberg bis hin zu einem Anteil von 39,5 % in Bayern. Ebenfalls überdurchschnittliche Werte erreichen Hessen (31,6 %) und NRW (27,7 %). Im Vergleich zum vorletzten Erhebungszeitpunkt (31.12.1998) hat in allen Ländern eine moderate Zunahme stattgefunden. In den Stadtstaaten zeigen sich ebenfalls erhebliche Unterschiede: Sind in Berlin praktisch alle Kindergartenplätze Ganztagesplätze (95,1 %), trifft dies in Hamburg nur für die Hälfte (51,6 %) und in Bremen für ein Drittel (37,8 %) zu.

Tabelle 1: Verfügbare Ganztagesplätze für Dreijährige bis zum Schuleintritt (westliche und östliche Flächenländer, Stadtstaaten; 31.12.1998 und 31.12.2002; Angaben absolut und in %)

	absolut		Veränderung zwischen 1998 und 2002		%-Anteil an Plätzen insgesamt	
	31.12.1998	31.12.2002	absolut	in %	1998	2002
westl. Flächenländer	335.749	490.394	154.645	46,1	16,4	23,6
östliche Flächenländer	301.523	334.977	33.454	11,1	97,6	98,1
Stadtstaaten	94.936	99.007	4.071	4,3	76,1	75,9

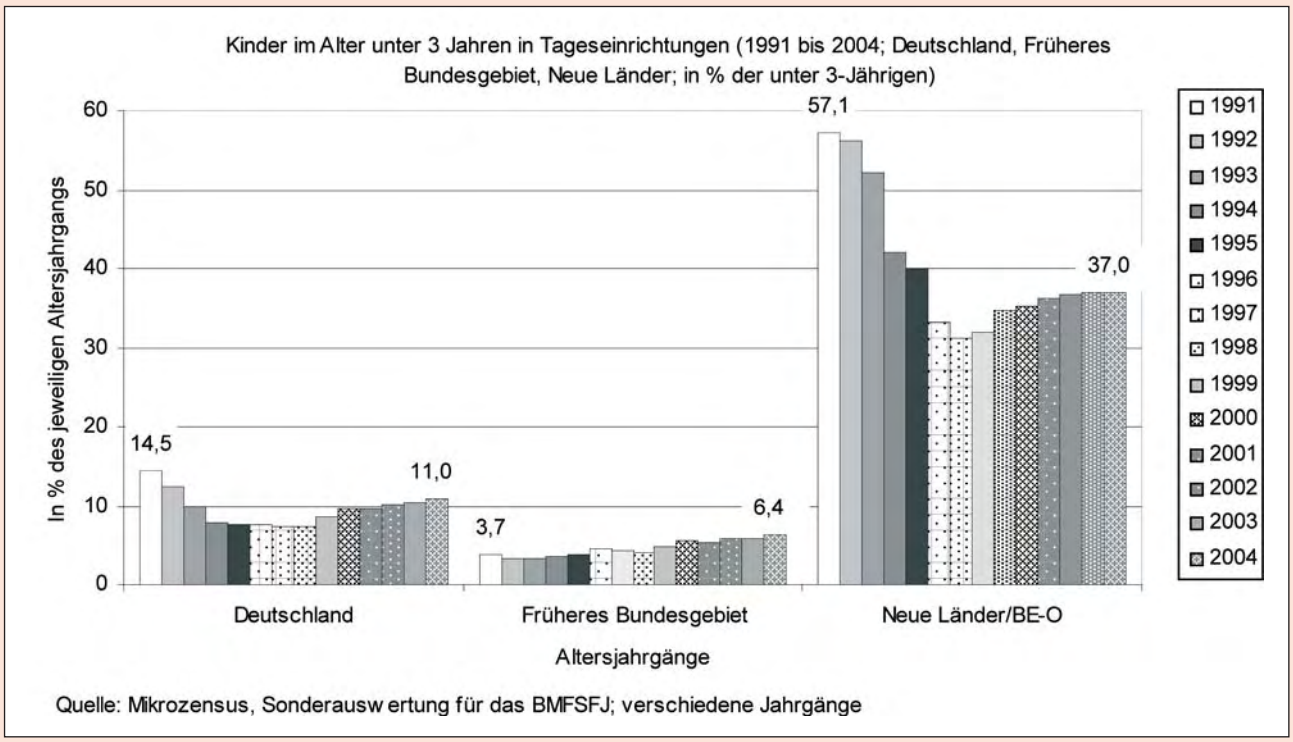
Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Tageseinrichtungen für Kinder 1998 und 2002; eigene Berechnungen

Aufgrund dieser geringen Quote in den westlichen Bundesländern und den zunehmenden Anforderungen des Beschäftigungsmarktes ist in den nächsten Jahren noch mit einer deutlichen Ausweitung des Bedarfs an Ganztagsplätzen zu rechnen.

2.3 Ausbau der Angebote für unter Dreijährige in den westlichen Bundesländern

Die Tatsache, dass die Anzahl der Angebote für unter Dreijährige in den westlichen Bundesländern erheblich unterhalb der Betreuungswünsche der Eltern liegt, ist in den letzten Jahren schon vielfach dargestellt und kommentiert worden. Durch die Jugendhilfestatistik konnte das Angebot für unter Dreijährige nicht zeitnah (nur alle vier Jahre) und nicht vollständig (nicht die belegten Plätze und nicht die Tagespflege) dargestellt werden. Durch den Mikrozensus konnte zwar jährlich die Besuchsquote ermittelt werden, allerdings auch nur für die institutionellen Angebote. Angebote der Tagespflege blieben auch hierbei unberücksichtigt. Die Entwicklung der Angebote für unter Dreijährige erhöhte sich zwischen 1991 bis 2004 moderat von 3,7 % auf 6,4 % (vgl. Abbildung 1 und 4).

Abbildung 4:



Die vollständige Abbildung der Besuchsquote der unter Dreijährigen konnte erstmals durch die DJI-Kinderbetreuungsstudie erreicht werden. In der repräsentativen Befragung der Eltern mit Kindern unter sieben Jahren Ende 2005 konnte unter anderem auch die Besuchsquote der unter Dreijährigen ermittelt werden. Dabei stelle sich heraus, dass in den westlichen Bundesländern inzwischen 7,3 % der unter Dreijährigen institutionelle Angebote und 1,7 % Tagespflegeangebote in Anspruch nehmen. Die Ergebnisse verweisen darauf, dass das Angebot in den letzten Jahren schon erheblich ausgebaut wurde, aber noch lange nicht die Mindestbedarfsquote von 20 % erreicht hat (vgl. Fendrich/Pothmann 2005).

3. Empirische Erkenntnisse und methodische Ansätze zur Bestimmung des Platzbedarfs für unter Dreijährige in Tageseinrichtungen und Tagespflege

Die Bestimmung des Bedarfs an Tagesbetreuungsangeboten für unter Dreijährige ist ein komplexes Geschehen: Individuelle Bedürfnisse, artikulierte Nachfrage und der sich daraus ergebende konsensfähige, gesellschaftlich akzeptierte Bedarf stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander. Durch die derzeitige rechtliche Grundlage des § 24 Abs. 3 SGB VIII (geändert durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz) erhalten insbesondere erwerbstätige Eltern bzw. Eltern mit einem Erwerbswunsch erheblich bessere Möglichkeiten, einen Betreuungsplatz für ihre unter dreijährigen Kinder zu erhalten. Gerade die mühsamen Abstimmungsprozesse bei der Vorbereitung des Tagesbetreuungsausbaugesetztes belegten noch einmal eindrücklich, dass die Transformation von Bedürfnissen in Bedarfe ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess ist, bei dem die politischen Entscheidungsträger Ermessensspielräume haben. Dieser Prozess ist nicht nur von der Nachfrage und den vorhandenen Platzzahlen abhängig, sondern auch vom Selbstverständnis der Akteure auf politischer Ebene.

Nach diesem Aushandlungsprozess stellt sich natürlich die Frage, welche Bedarfe für Angebote für unter Dreijährige nach den Kriterien des TAG bereits vorhanden sind bzw. sich noch entwickeln werden. Da das zentrale Kriterium die Erwerbstätigkeit beider Eltern bzw. die Erwerbstätigkeit eines allein erziehenden Elternteils ist, können Bedarfsbestimmungen mit Hilfe des Mikrozensus vorgenommen werden. Das Vorgehen bei dieser Bedarfsabschätzung ist im Zahlenspiegel des DJI ausführlich beschrieben. Die Berechnungen

kommen zu dem Ergebnis, dass voraussichtlich bis zum Jahre 2010 noch 175.000 bis 246.000 Plätze zu schaffen sind. Dadurch kann mit den vorhandenen Plätzen und den Angeboten der Tagespflege eine Versorgungsquote von 16 % bis 20 % erreicht werden.

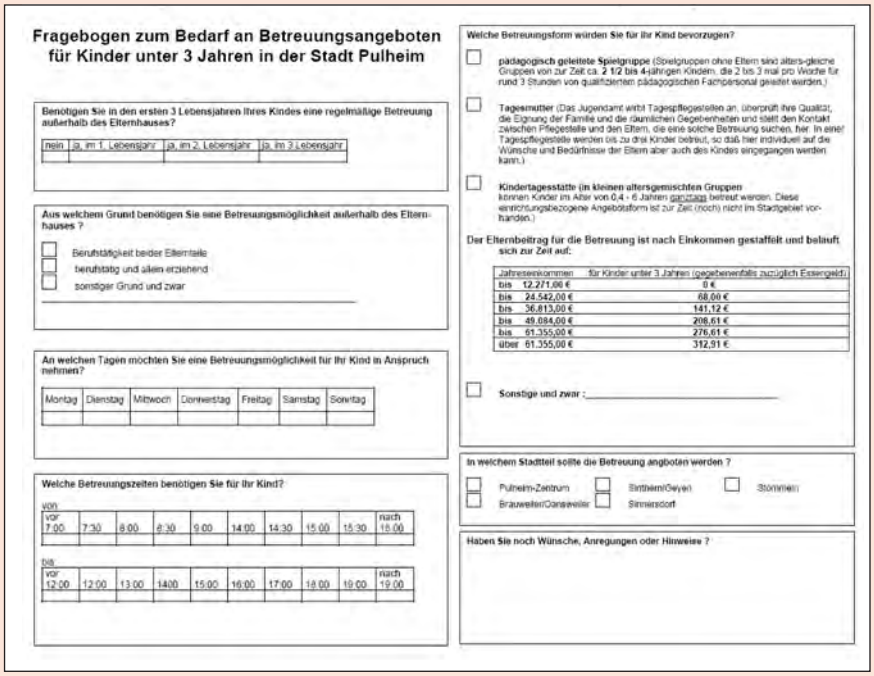
Dieses Berechnungsverfahren stellt allerdings nur einen Durchschnittswert für alle westlichen Bundesländern dar. Man kann diese Berechnungen des Mikrozensus zwar auch noch auf der Ebene der Bundesländer durchführen, aber auch auf dieser Ebene handelt es sich nur um Durchschnittswerte, die in einzelnen Regionen wieder sehr unterschiedlich sein können. Die Durchschnittsberechnungen dienen der groben Orientierung, ersetzen aber nicht eine differenzierte und sozialräumliche Bedarfsplanung. In der letzten Zeit wurden unterschiedliche Instrumente zur Bedarfsbestimmung auf der kommunalen Ebene eingesetzt, die nachfolgend kurz erläutert werden.

1) Bedarfsermittlung über die Abfrage bei Einrichtungen: Hierbei handelt es sich um ein relativ einfaches Verfahren, bei dem sich die Eltern bei einem entsprechenden Betreuungsbedarf für ihr unter dreijähriges Kind bei den Tageseinrichtungen in ihrer Nähe melden. Dieses Verfahren ist allerdings nicht vorausschauend angelegt. Der aktuell geäußerte Bedarf stellt dann die Grundlage für die Angebotsausweitung dar. Dieses Verfahren hat damit den entscheidenden Nachteil, dass die Betreuungswünsche in der Regel erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung erfüllt werden können, und es ist fraglich, ob dann dieser Bedarf noch besteht. In der Praxis hat sich herausgestellt, dass dieses Verfahren nur in ländlichen Regionen angewendet werden kann, wenn kein besonders hoher Bedarf besteht.

2) Bedarfsermittlung über Elternbefragungen: Die Elternbefragung scheint momentan der Königsweg zur Ermittlung des Betreuungsbedarfs zu sein, da alle Eltern die einen potenziellen Bedarf haben direkt gefragt werden. Die Elternbefragung ist allerdings ein sehr aufwendiges und zeitintensives Verfahren, das gut vorbereitet werden muss. Für die Durchführung einer Elternbefragung haben sich bisher folgende Anforderungen ergeben:

   - Fragen so präzise wie möglich formulieren und Suggestivfragen vermeiden.
   - In den Formulierungen sollte klar werden, dass nach dem aktuellen Betreuungsbedarf und und nicht nach einem grundsätzlichen Betreuungsbedarf gefragt wird.
   - Wichtig ist das genaue Alter der Kinder, um später altersspezifische Angebotsformen anzubieten.
   - Die gewünschte Organisationsform des Betreuungsangebots sollte abgefragt werden.
   - Um Realisierungsmöglichkeiten abschätzen zu können, sollte nach der maximalen Entfernung des gewünschten Betreuungsangebots zur eigenen Wohnung abgefragt werden.
   - Sehr wichtig ist die gewünschte zeitliche Nutzung des Betreuungsangebots. Dies allerdings nicht nur nach Betreuungsstunden pro Tag, sondern nach Betreuungswünschen an den einzelnen Wochentagen.
   - Schließlich sollte bei der Befragung aufgeführt werden, mit welchen Elternbeiträgen zu rechnen ist. Die Darstellung der Rahmenbedingungen hilft dabei, eine realistische Einschätzung über die spätere Inanspruchnahme abzugeben.

Abbildung 5: Beispiel für einen Elternfragebogen



Fragebogen zum Bedarf an Betreuungsangeboten für Kinder unter 3 Jahren in der Stadt Pulheim

Benötigen Sie in den ersten 3 Lebensjahren Ihres Kindes eine regelmäßige Betreuung außerhalb des Elternhauses?

nein	ja, im 1. Lebensjahr	ja, im 2. Lebensjahr	ja, im 3.Lebensjahr

Aus welchem Grund benötigen Sie eine Betreuungsmöglichkeit außerhalb des Elternhauses ?

- ☐ Berufstätigkeit beider Elternteile
- ☐ berufstätig und allein erziehend
- ☐ sonstiger Grund und zwar

An welchen Tagen möchten Sie eine Betreuungsmöglichkeit für Ihr Kind in Anspruch nehmen?

Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag	Samstag	Sonntag

Welche Betreuungszeiten benötigen Sie für Ihr Kind?

von

vor 7:00	7:30	8:00	8:30	9:00	14:00	14:30	15:00	15:30	nach 16:00

bis

vor 12:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	nach 19:00

Welche Betreuungsform würden Sie für Ihr Kind bevorzugen?

- ☐ **pädagogisch geleitete Spielgruppe** (Spielgruppen ohne Eltern sind alters-gleiche Gruppen von zur Zeit ca. **2 1/2 bis 4**-jährigen Kindern, die 2 bis 3 mal pro Woche für rund 3 Stunden von qualifiziertem pädagogischen Fachpersonal geleitet werden.)
- ☐ **Tagesmutter** (Das Jugendamt wirbt Tagespflegestellen an, überprüft ihre Qualität, die Eignung der Familie und die räumlichen Gegebenheiten und stellt den Kontakt zwischen Pflegestelle und den Eltern, die eine solche Betreuung suchen, her. In einer Tagespflegestelle werden bis zu drei Kinder betreut, so daß hier individuell auf die Wünsche und Bedürfnisse der Eltern aber auch des Kindes eingegangen werden kann.)
- ☐ **Kindertagesstätte (in kleinen altersgemischten Gruppen**
  können Kinder im Alter von 0,4 - 6 Jahren ganztags betreut werden. Diese einrichtungsbezogene Angebotsform ist zur Zeit (noch) nicht im Stadtgebiet vorhanden.)

Der Elternbeitrag für die Betreuung ist nach Einkommen gestaffelt und beläuft sich zur Zeit auf:

Jahreseinkommen	für Kinder unter 3 Jahren (gegebenenfalls zuzüglich Essengeld)
bis 12.271,00 €	0 €
bis 24.542,00 €	68,00 €
bis 36.813,00 €	141,12 €
bis 49.084,00 €	208,61 €
bis 61.355,00 €	276,61 €
über 61.355,00 €	312,91 €

- ☐ **Sonstige und zwar :**_____

In welchem Stadtteil sollte die Betreuung angboten werden ?

- ☐ Pulheim-Zentrum
- ☐ Brauweiler/Geyen
- ☐ Stommeln
- ☐ Brauweiler/Ganseweiler
- ☐ Sinnersdorf

Haben Sie noch Wünsche, Anregungen oder Hinweise ?

3) Bedarfsberechnung für Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige anhand der Quote „Berufstätigkeit der Eltern, deren Kinder den Kindergarten besuchen“: Da die Befragung der Eltern als Vollerhebung sehr aufwändig ist, wurde in der Praxis auch nach Alternativen gesucht, die weniger aufwändig sind und sich ausschließlich an dem harten Kriterium der Erwerbstätigkeit der Eltern orientieren. Ausgangspunkt der Überlegungen im Kreisjugendamt Rhein-Sieg-Kreis war daher, die Tatsache zu nutzen, dass über die Berechnung der Elternbeiträge differenzierte Verwaltungsdaten über die Erwerbssituation der Eltern bei den Kindergartenkindern vorliegen. Grundidee des indirekten Schätzverfahrens besteht darin, aus der Erwerbssituation der Eltern mit Kindergartenkindern Rückschlüsse auf die Bedarfe der unter Dreijährigen zu ziehen. Da momentan nicht erwartet wird, dass die Erwerbstätigkeit der Eltern mit Kindern über drei Jahren und unter drei Jahren vollkommen analog ist, ging man im Rhein-Sieg-Kreis erst einmal von der Annahme aus, dass bei Eltern mit unter dreijährigen Kindern Erwerbstätigkeit und Betreuungswunsch nur zu 50 % dem der Eltern mit Kindergartenkindern entspricht. Durch die Auswertung einer Stichprobe der Elternbeitragsberechnungen ergab sich, dass von einem Bedarf von ca. 19 % im gesamten Kreis auszugehen ist. Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass die Bedarfszahlen zwischen 12 % und 30 % je nach Gemeinde im Kreis schwanken. Diese indirekte Herangehensweise ist erheblich weniger aufwändig als eine Elternbefragung und vermittelt trotzdem ein regional differenziertes Bild über die Erwerbstätigkeit von Eltern mit kleinen Kindern. Auf dieser Grundlage kann dann eine vorsichtige Angebotsplanung vorgenommen werden.

Insgesamt muss zurzeit allerdings noch festgestellt werden, dass es im Bereich der Jugendhilfe- und Kinderbetreuungsplanung viele Unsicherheiten darüber gibt, mit welchen Instrumenten die Betreuungsbedarfe für unter Dreiährige idealerweise regelmäßig und mit einem geringen Aufwand erhoben werden können. Hilfreich sind an dieser Stelle Internetportale, in denen die Erfahrungen und Instrumente zusammengetragen werden, so z.B. auf der Internetseite der Jugendhilfeplanung des Landesjugendamtes Rheinland (http://www.lvr.de/FachDEz/Jugend/fuer+Jugendaemter/Jugendhilfeplanung/Pinnwand/).

Literatur

- *Birg, H.: Demographisches Wissen und politische Verantwortung. Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im 21. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 23. Jg., 1998, Heft 3, S. 221-251.*
- *Fendrich, S./Pothmann, J.: Kinderbetreuung in Deutschland am Wendepunkt? Ergebnisse aus der „DJI-Kinderbetreuungsstudie“ 2005, in: Forum Jugendhilfe, 2005, Heft 4, S. 61-62.*
- *Institut für Soziale Arbeit Münster (ISA): Jugendhilfestrategien 2010. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Münster 2005.*
- *Rietzke, T./Schilling, M.: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2010 im Rheinland. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter, Köln 2001.*
- *Schilling, M.: Konsequenzen der demografischen Entwicklung auf Tageseinrichtungen für Kinder. Kreative Weiterentwicklung von Angeboten in Nordrhein-Westfalen anstelle resignativem Rückzug? In: Kita aktuell NRW, 13. Jg., 2004, Heft 11, S. 220 223.*
- *Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands von 2002 bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.*

Dr. Matthias Schilling, Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Universität Dortmund,
E-Mail: matthias.schilling@uni-dortmund.de

Ulrich Bösebeck, Leiter des Jugendamtes Dortmund und Hans Jürgen Harder, stellv. Leiter des Jugendamtes Dortmund

Kommunale Strategien und Lösungswege beim Ausbau der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen und Kindertagespflege

Vorbemerkung

Der qualitätsorientierte und bedarfsgerechte Ausbau der Betreuung für Kinder im Alter von 0 bis 6 Jahren ist ein wichtiger Beitrag zur Zukunftsfähigkeit und für die Standortentwicklung der Kommunen. Die Stadt Dortmund hat in den letzten Jahren eigene Umsetzungskonzepte und kommunale Förder- und Unterstützungsprogramme entwickelt, um familienfreundliche Strukturen und Angebote für diesen Bereich zu schaffen, mit der Zielsetzung:

- Eltern und Familien zu stärken und junge Menschen in ihren vorhandenen Kinderwünschen zu unterstützen,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern,
- Alleinerziehende zu entlasten,
- mehr Chancengleichheit zu schaffen,
- soziale Sicherungs- und Bildungssysteme zu stärken,
- die Lebensbedingungen für Familien insgesamt weiter zu verbessern.

Mit der Umsetzung seiner kommunalen Strategien will Dortmund für Familien ein qualitativ gutes Angebot an Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagespflege und den Tageseinrichtungen bereitstellen und in Verbindung zur Offenen Ganztagsgrundschule ein flexibles Betreuungssystem für Dortmunder Kinder weiterentwickeln.

Über die konzeptionellen und strategischen Zielplanungen, den bisherigen Stand der Umsetzung und die damit verbundenen Projekterfahrungen wurde durch Vortrag im Workshop informiert und in der anschließenden Diskussion Gelegenheit zum fachlichen Austausch gegeben.

1. Der „Dortmunder" Weg zur Familienförderung

Familienförderung wird in Dortmund als wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe angesehen und die Themen Bildung, Betreuung und Erziehung haben Priorität.

Thesen:

- Für Antworten auf den demografischen Wandel ist der Ausbau der Kinderbetreuung eine strategische Schlüsselfrage.
- Überall, wo es genügend Tagesbetreuung gibt, ist die Geburtenrate höher als in Deutschland insgesamt.
- Berufstätigkeit und Kinderbetreuung ist stark voneinander abhängig.

Eine gute Betreuungsinfrastruktur ist daher elementare Grundvoraussetzung für eine familienfreundliche Stadt, wesentlicher Bestandteil für eine attraktive Standortentwicklung und zukunftsfähige Stadtgestaltung.

Um diese Zielsetzung zu erreichen, entstand in Dortmund von 2000 bis 2002 unter breiter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen aus Jugendhilfe, Wohlfahrtsverbänden, Einrichtungen, Kirchen, Kultur und Sport ein Familienpolitisches Netzwerk. Rat und Bürgerschaft führten vier Workshops mit über 100 Teilnehmern durch. Im September 2002 resultierte daraus der folgende Ratsbeschluss:

1.1 Familienpolitische Leitlinien:

- Betreuungsangebote für Kinder ausbauen,
- familienfreundliche Stadtplanung und Wohnen,
- familienfreundliche Unternehmen unterstützen,
- Hilfen für Alleinerziehende,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Ausbau von Förder- und Bildungsangeboten,
- Sanierung von Schulen.

1.2 Elternbefragung

Vorausgegangen war bereits im Jahr 2001 eine repräsentative Elternbefragung zum Thema Kinderbetreuung. Insgesamt wurden dabei 10.000 Eltern von Kindern unter 14 Jahren befragt.

Die wesentlichen Ergebnisse der Elternbefragung:

- Der Ganztagsbetreuungsbedarf übersteigt das vorhandene Angebot (27 % benötigen Ganztagsbetreuung für 3- bis 6-jährige Kinder).
- Der Rechtsanspruch auf Kindergartenplätze wird erfüllt.
- Dringender Handlungsbedarf besteht bei den Plätzen für unter 3-jährige Kinder (28 % benötigen Ganztagsbetreuung für 0- bis 3-jährige Kinder).

Elternwünsche:

86 % der befragten Eltern haben Bedarf (max. 17.000 Plätze) für 3- bis 6-jährige Kinder rückgemeldet. Quantitativ ist das Angebot ausreichend, aber Eltern wünschen sich differenziertere Angebote, z.B. flexible, individuelle Betreuungszeiten und Blocköffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen bis 14 Uhr. 45 % der Eltern haben für unter 3-jährige Kinder Betreuungsbedarf. 55 % der Eltern von Schulkindern wünschen mehr Ganztagsbetreuung. Weitere Wünsche betrafen das pädagogische Konzept, die Öffnungszeiten, die Wohnortnähe der Einrichtungen und eine möglichst frühe und verlässliche Betreuung und Förderung der Kinder.

1.3 Bürgerbegehren

2002 führte die im Zuge der Einführung der Offenen Ganztagsschule beabsichtigte Schließung von Hortplätzen in Dortmund zu einer breiten öffentlichen Diskussion und einem mit 26.000 Unterschriften erfolgreichen Bürgerbegehren der Stadtelternschaft. Die politische Wirkung war enorm und die Sensibilität für das Thema Familienpolitik stieg dadurch erheblich an.

Der Rat beschloss den Erhalt von Hortplätzen zunächst für weitere zwei Jahre, bis ein adäquates Angebot an Ganztagsbetreuung durch Schaffung von Offenen Ganztagsschulplätzen aufgebaut ist. Frei werdende Hortplätze werden für Ganztagsangebote für jüngere Gruppen (unter Dreijährige) genutzt. Eine strukturierte Entwicklung hat mit dem Kindergartenjahr 2005/2006 begonnen.

2. Familien-Projekt

Im November 2002 startete auf Initiative des Oberbürgermeisters das Familien-Projekt mit den Zielsetzungen:

- Schaffung von Ganztagsplätzen im Primarbereich,
- Ausbau familienpolitischer Netzwerke,
- Aufbau von dezentralen Familienbüros,
- Schaffung von Ganztagsbetreuungsplätzen für Kinder unter sechs Jahren,
- Ausbau der schulischen Angebote im Sek. 1-Bereich.

Bisherige Ergebnisse:

- Entstehung von 5.400 Ganztagsplätzen in Offenen Ganztagsschulen (OGS) bis 2007/2008 (Versorgung für 25 % aller 6- bis 14-Jährigen).
- Von 107 Grundschulen sind bereits 53 OGS (Stand 1/2006).
- 26 Mio. Euro Investitionsmittel wurden für die OGS akquiriert.
- Familien werden stadtweit in zwölf Familienbüros wohnortnah beraten und erhalten niedrigschwellige Hilfen.
- Verleihung des Internationalen Speyer-Preises 2005 für das Familien-Projekt Dortmund.

Strategische Ziele:

Die Betreuungskette für Kinder in Dortmund wird bedarfsgerecht bis 2010 geschlossen.

3 Jugendhilfeplanung

Ausgangslage für die Planungen zu Tageseinrichtungen für Kinder war die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz mit Vollendung des dritten Lebensjahres und deren Umsetzung bis 1.1.1996.

Durch den „Dortmunder Appell“ konnte seinerzeit ein Konsens mit den Freien Trägern geschlossen werden. Dieser beinhaltete eine Stichtagsregelung für alle Träger, die eine Platzvergabe zum 1.8. des jeweiligen Kindergartenjahres vorsah. Planungsgröße war bei den so genannten drei Kernjahrgängen (3,5 bis 6,5 Jahre) eine Versorgungsquote von 90 % zu erreichen. Durch diese vergleichsweise mit anderen Städten niedrigere Planungsgröße wurden Überkapazitäten vermieden. In den letzten zehn Jahren konnten 5.000 Regelkindergartenplätze durch den Einsatz von ca. 114 Mio. an öffentlichen Mitteln geschaffen werden.

4. Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)

Die Umsetzung des TAG erfolgt daher in Dortmund aufgrund der vorgenannten Entwicklung ohne große „demografische Gewinne“. Aktuelle Planungsschwerpunkte sind der Ausbau der Plätze für unter dreijährige Kinder mit einer Versorgungsquote von 20 % sowie der weitere Ausbau der Ganztagsbetreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen. Zielsetzung ist es, eine bedarfsdeckende Ganztagsbetreuung und die Erfüllung des Rechtsanspruchs zu erreichen.

5. Politische Grundsatzentscheidung

Nach der Kommunalwahl 2004 legte die rot/grüne Koalition den weiteren Ausbau der Plätze für die unter Dreijährigen fest. Bereits im Kindergartenjahr 2005/2006 sollten 1.000 neue Plätze entstehen. Die dazu nötigen Finanzmittel wurden im Haushalt ab 2005 bereitgestellt und für die weitere Entwicklung bis 2010 in der Finanzplanung vorgesehen. Damit sind die finanziellen Grundlagen für die weitere Planung geschaffen.

5.1 Die weiteren Umsetzungsschritte

Nach dem Haushaltsbeschluss Mitte 2005 wurden anschließend zwei Arbeitskreise mit freien und öffentlichen Trägern eingerichtet, um die Planungsziele gemeinsam zu erreichen: 1) Weiterentwicklung der Kindertagespflege, 2) Weiterentwicklung der Betreuungsangebote in Tageseinrichtungen für Kinder.

5.2 Ratsbeschluss im November 2005 zur Versorgung der Kinder unter drei Jahren

Bedarf:	20 % bei ca. 15.000 Kindern unter 3 Jahren
	3.000 Plätze = Fehlbedarf 2.300 Plätze
Bestand:	518 Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder (TEK)
	193 Plätze in Kindertagespflege
gesamt:	711 Plätze = Versorgungsquote 4,7 %
Ausbauziel:	ca. 1.600 Plätze in TEK und ca. 700 Plätze in Kindertagespflege
	(1.0 Plätze sollen im Kindergartenjahr 2005/2006 entstehen).

5.3 Ratsbeschluss zur Weiterentwicklung der Kindertagespflege im November 2005

Die Förderung von freien Trägern erfolgt mit 120 € monatlich pro vermittelten Betreuungsplatz. Eine Staffelung der Geldleistung (1,2 oder 3 € pro Std.) für Tageseltern und die Einführung weiterer Leistungen (kostenlose Unfallversicherung, zuzüglich hälftiger Rentenanteil) wird eingeführt. Grundlage der Kostenkalkulation: Der Ganztagsplatz in der Kindertagespflege beträgt bei 160 Betreuungsstunden (je 3 €) ca. 645 € monatlich.

Das Personal in der Tagespflege wird entsprechend dem Curriculum des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Rahmen einer Qualifizierungsmaßnahme mit 160 Stunden fortgebildet. Gemeinsam werden mit den Trägern Rahmenrichtlinien entwickelt und Trägervereinbarungen abgeschlossen.

5.4 Ratsbeschluss zur Weiterentwicklung der Betreuungsangebote für Kinder bis sechs Jahren im November 2005

Entwicklung von neuen Betreuungsmodulen für ergänzende Angebote außerhalb des GTK.

Modul 1: Kleinkindgruppe für Einjährige

Kleinkindgruppe für neun bis elf Kinder von einem Jahr bis zum Eintritt in den Kindergarten. Die Anzahl der Kinder ist abhängig von deren Alter.

Zeiten:	7.00-14.00 Uhr täglich und 35 Std. wöchentlich
Raumplan:	Gruppenraum und Nebenraum (inkl. Ruhe- und Schlafmöglichkeit), Küchenbereich, Pflegebereich
Personal:	Zwei Fachkräfte 77 Std. wöchentlich oder zwei Fachkräfte 60 Std. und eine Ergänzungskraft mit 17 Std.
Elternbeitrag:	reduziert analog GTK
Kosten pro Platz:	8.600 € bis 10.500 € je nach Anzahl der Kinder
Städt. Zuschuss:	100 % minus Trägeranteil

Modul 2: Altersgemischte Gruppe

Altersgemischte Gruppe für 15 Kinder von einem Jahr bis zum Schuleintritt, davon fünf Kinder unter drei und zehn Kinder von drei Jahren bis Schuleintritt.

Zeiten:	7.00-14.00 Uhr täglich und 35 Std. wöchentlich
Raumplan:	Gruppenraum und Nebenraum (inkl. Ruhe- und Schlafmöglichkeit), Küchenbereich, Pflegebereich
Personal:	zwei Fachkräfte 63 Std. und eine Ergänzungskraft 19,25 Std.
Elternbeitrag:	reduziert analog GTK
Kosten pro Platz:	6.700 €
Städt. Zuschuss:	100 % minus Trägeranteil

Modul 3: Kleinkindgruppe für unter Dreijährige

Kleinkindgruppe für sechs bis acht Kinder unter drei Jahren in einer oder in Verbindung mit einer TEK.

Zeiten:	7.00-14.00 Uhr täglich 35 Std. wöchentlich
Raumplan:	geeignete Räumlichkeiten in TEKs oder daran angrenzend
Personal:	eine Fachkraft 38,5 Std.
Elternbeitrag:	Kindergartenbeitrag analog GTK / Budgetvereinbarung
Kosten pro Platz:	6.200 € bis 8.250 € je nach Anzahl der Kinder
Städt. Zuschuss:	100 % minus ESF-Zuschuss

6. Ausbaustand März 2006

Der Ausbau der Plätze für die unter 3-Jährigen beträgt in 2005/2006 insgesamt (TEK und Kindertagespflege) 1.139 Plätze und verteilt sich wie folgt:

Kindertagespflege	780 Plätze
(Ausbau Kindertagespflege erreicht)	
TEK (2005/2006) gesamt	259 Plätze
Anwendung Budgetvereinbarung ca.	100 Plätze

(Nutzung von freien Kindergartenplätzen für unter Dreijährige).

7. Ausbauplanung Tages Einrichtungen für Kinder

TEK (2005/2006)	259 Plätze
Ausbau 2007 in TEK mindestens	182 Plätze
(Umwandlung von Gruppen)	
Ausbau durch Neubauten	217 Plätze
Ausbau unter 3 in TEK 2006/2007 gesamt	658 Plätze

8. Ausblick

Die Weiterentwicklung der Tageseinrichtungen für Kinder ist in Dortmund weiterhin ein politisches und gesellschaftliches Ziel mit höchster Priorität. Gründe dafür finden sich in den Anforderungen, die sich aus der gesellschaftlichen Entwicklung ergeben, dem Wunsch der Eltern nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, sowie in der zunehmenden Kinderlosigkeit und steigenden Kinderarmut.

Die Betreuungslandschaft ist in ihrer Weiterentwicklung in NRW zur Zeit in erheblicher Bewegung. Hervorzuheben sind hier:

- die Entwicklungen von Familienzentren,
- die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen ab dem Kindergartenjahr 2007/2008 mit der weiteren Novellierung des GTK
- sowie die damit vorgesehene Veränderung der Finanzierungsstruktur für die Betreuung von Kindern.

Trotz der damit verbundenen Unwägbarkeiten ist es das Ziel, die Planungen in Dortmund wie beabsichtigt umzusetzen.

Zusammenfassung des Workshops 2.1,
Maria-Theresia Münch, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Ausbau der Betreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren in Einrichtungen und Tagespflege

Die Betreuungssituation von Kindern im Alter von 0 bis 6 Jahren verlangt unter gesellschafts-, familien- und bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten einen gezielten Um- und Ausbau der Kindertagesbetreuung. Um den Bedürfnissen von Familien gerecht zu werden, bedarf es eines vernetzten und abgestimmten Ausbaus des Betreuungsangebotes in Einrichtungen und Tagespflege. Dieser Themenkomplex war Inhalt des Workshops „Ausbau der Betreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren in Einrichtungen und Tagespflege".

Begonnen wurde mit einer Darstellung der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Aus- und Umbau der Kindertagesbetreuung, der Beschreibung des aktuellen Angebotes an Betreuungsmöglichkeiten und der Frage nach den Konsequenzen, die sich insbesondere für den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige und von Ganztagsplätzen in Einrichtungen ergeben. Bislang besteht für die Altersgruppe der Dreijährigen eine Versorgungsquote von 57,7 %, der Anteil an Ganztagsplätzen in Einrichtungen beläuft sich auf 26 % und für die unter Dreijährigen besteht in den westlichen Bundesländern eine Versorgungsquote von 7,3 % in Einrichtungen und 1,7 % in Kindertagespflege. Insgesamt kann dieses Angebot bei weitem noch nicht als bedarfsdeckend angesehen werden. In diesem Kontext wurden auch Methoden und Kriterien zur Bedarfsbestimmung und -planung vorgestellt.

Am Beispiel der Stadt Dortmund wurden kommunale Strategien und Lösungswege beim Ausbau der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen und Kindertagespflege dargestellt. Die Stadt Dortmund hat in den letzten Jahren eigene Umsetzungskonzepte und kommunale Förder- und Unterstützungsprogramme entwickelt, um familienfreundliche Strukturen und Angebote zu schaffen.

In der anschließenden Diskussion bestand Konsens darüber, dass neben dem quantitativen Ausbau auch die Qualität der Betreuung weiterentwickelt und verbessert werden muss. Mit Blick auf eine mögliche Kostenfreiheit wurde angemerkt, dass es eine Standardverbesserung vor Entgeltbefreiung geben sollte. In der Qualitätsdiskussion fordern die Kommunen von Bund und Ländern mehr Unterstützung. Die ländereigenen Bildungspläne haben in der Regel keinen verpflichtenden Charakter und die Kindertagespflege steht in punkto Qualitätsstandards noch ziemlich am Rande der Diskussion. Bei der Frage der Bedarfsermittlung und -planung kann als Ergebnis der teilweise sehr kontroversen Diskussion festgehalten werden, dass die Bedarfskriterien so konkret wie möglich formuliert werden müssen und die Eruierung des Elternwillens nicht ausreicht für eine bedarfsdeckende Planung. Vielmehr sollten sozialräumliche (infrastrukturelle, lebensweltliche) Aspekte mit einbezogen werden. Dennoch herrscht trotz vielerorts noch unzureichender Rahmenbedingungen und knapper kommunaler Haushalte ein gedämpfter Optimismus, die anstehenden Aufgaben bewältigen zu können. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und muss deshalb von allen Entscheidungsträgern auf kommunaler, Landes- und Bundesebene geschultert werden.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.2

Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern?

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr

Impulsreferat zum Thema:

- **Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern?**

Univ. Prof. em. Dr. Richard Hauser
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Vorträge:

- **Armut und Armutsprävention bei Kindern – zwei große Herausforderungen**

Gerda Holz
stellvertretende Direktorin des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Frankfurt am Main

- **Schuldnerberatung – ein Instrument zur Bekämpfung von Familienarmut**

Marius Stark
Fach- und Koordinierungsstelle der verbandlichen Caritas für die Sozialberatung für Schuldner des Sozialdienstes Katholischer Männer e.V.

Zusammenfassung des Workshops 2.2

- **Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern?**

Nora Schmidt
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Univ. Prof. em. Dr. Richard Hauser,
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Impulsreferat zum Thema Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern?

Das Thema dieses Workshops 2.2 lautet: Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern? Nach meinem einleitenden Impulsreferat werden zwei Vorträge stattfinden, und zwar von **Gerda Holz** über „Armut und Armutsprävention bei Kindern – zwei große Herauforderungen“. Frau Holz ist stellvertretende Direktorin des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt. Ihr Vortrag stützt sich auf den Endbericht einer Langzeitstudie (1997–2004), die im Auftrag des AWO-Bundesverbandes durchgeführt wurde. Die Studie mit dem Titel „Zukunftschance für Kinder – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit“ ist im November 2005 erschienen.

Der zweite Vortrag wird von **Marius Stark** zu einem speziellen Thema gehalten, nämlich „Schuldnerberatung – ein Instrument zur Bekämpfung von Familienarmut“. Herr Stark kommt von der Fach- und Koordinierungsstelle der Sozialberatung für Schuldner in der verbandlichen Caritas. Bei diesem Thema möchte ich auf einen Aufsatz in der Zeitschrift „neue caritas“ Heft 4 vom 21. Februar 2006 verweisen, nämlich auf „Schuldnerberatung: Kölner Weg bewährt sich“.

Im Anschluss an jeden Vortrag von ca. 20 Minuten wird eine Fragerunde stattfinden. Nach den beiden Vorträgen mit Diskussion machen wir eine Kaffeepause. Anschließend folgt noch eine Podiumsdiskussion mit den Referenten.

Zuerst will ich nun mit wenigen Sätzen in das Thema einführen. Im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der noch von der vorhergehenden Bundesregierung erstellt und im Frühjahr 2005 veröffentlicht wurde, findet sich ein Abschnitt über die Lebenslage von Familien (S. 71–86). Hiernach ist die Armutsrisikoquote von Familien im Vergleich von 1998 zu 2003 von 12,6 % auf 13,9 % gestiegen. Dabei liegt die neuerdings von der Europäischen Union festgelegte Armutsrisikogrenze von 60 % des Medians der auf Personen verteilten Nettoeinkommen zugrunde. Der Median ist das Einkommen, das die nach der Einkommenshöhe angeordneten Personen genau in zwei Hälften teilt. Die Aufteilung des Haushaltsnettoeinkommens auf Personen erfolgt durch eine so genannte Äquivalenzskala, die dem ersten Erwachsenen eines Haushalts ein Gewicht von 1,0, weiteren Personen über 14 Jahre ein Gewicht von 0,5 und Jüngeren ein Gewicht von 0,3 zuordnet. Diese Äquivalenzskala stimmt nicht mit der in den institutionellen Regelungen Deutschlands enthaltenen Skala überein. Sie gibt den weiteren Personen im Haushalt ein zu geringes Gewicht. Würde man eine angemessene Äquivalenzskala verwenden, wäre die Armutsrisikoquote der Familien mit Kindern noch um 1-2 Prozentpunkte höher. Die Armutsquote ist am niedrigsten für Paar-Haushalte mit zwei Kindern (8,6 %) und am höchsten für Alleinerziehende mit 35,4 %, d.h. jeder dritte Alleinerziehenden-Haushalt lebt mit seinen Kindern unterhalb der EU-Armutsrisikogrenze. Allerdings muss man sagen, dass die EU-Armutsrisikogrenze großzügiger ist als die durchschnittliche deutsche Sozialhilfeschwelle.

Betrachtet man nicht die Haushalte, sondern die Personen nach ihrem eigenen Alter, dann sind die Armutsrisikoquoten der Kinder am höchsten. Nach dem EU-Standard waren im Jahr 2003 15 % aller Kinder unter 15 Jahren arm. Nach der für Deutschland besser zutreffenden Berechnungsmethode waren es sogar 18,6 %. Selbstverständlich geben diese pauschalen, nur auf das Haushaltseinkommen gestützten Berechnungen lediglich einen ersten Hinweis auf die Größe der von Mangellagen betroffenen Gruppen. Aber ohne ausreichendes Einkommen ist auch in einer Sozialen Marktwirtschaft – wie unsere Wirtschaftsordnung bezeichnet wird – kein gedeihliches Aufwachsen und nur selten eine Verwirklichung der naturgegebenen Anlagen und Lebenschancen möglich. Über die

einzelnen Problemfelder wird der Vortrag von Frau Holz informieren. Aber auf ein Problem möchte ich doch noch hinweisen: Wenn man mit Hilfe einer Äquivalenzskala ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen ermittelt und den Armutsberechnungen zugrunde legt, dann unterstellt man, dass im Haushalt eine faire Aufteilung des Nettoeinkommens stattfindet und es deshalb allen Mitgliedern gleich gut oder gleich schlecht geht. Diese so genannte Wohlstandsgleichverteilungsannahme muss aber nicht zutreffen. Es kann sein, dass die Kinder weniger als den ihnen zustehenden Unterhalt bekommen, d.h. dass sie gewissermaßen ausgebeutet werden. Dies kann sogar auf Kinder zutreffen, die rein rechnerisch mit ihren Eltern oberhalb der Einkommensarmutsgrenze leben. Es kann allerdings auch sein, dass sich Eltern die Ausgaben für ihre Kinder „vom Mund absparen", damit sie nicht in der Schule oder bei ihren Freunden als arm auffallen. Wir besitzen leider zu dieser Frage überhaupt keine repräsentativen Informationen, sondern allenfalls Berichte über Einzelfälle. Hier liegt noch ein großes Feld für die Armutsforschung.

Der zweite Teil unseres Workshop-Themas fragt, was denn der Staat gegen die Armut von Familien (und natürlich auch für die in diesen armen Familien aufwachsenden Kinder) tun könne. Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht zeigt, dass in den vergangenen Legislaturperioden staatlicherseits eine ganze Menge getan wurde. Ich erinnere nur einmal an folgende Maßnahmen:

- Steuerfreistellung des Existenzminimums von Eltern und Kindern,
- Erhöhung des Kindergeldes,
- Freibeträge für Betreuungskosten,
- Einführung des einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags,
- Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern.

Trotzdem sind Familien mit Kindern im Durchschnitt hinter der wirtschaftlichen Entwicklung weiter zurückgefallen und die Armutsquoten haben zugenommen. Selbst die nur auf eine Erhöhung des Einkommens von Familien mit Kindern gezielten Maßnahmen waren also nicht ausreichend.

Zwar haben die finanziellen Möglichkeiten des Staates die Höhe der Transferzahlungen beschränkt. Wenn man aber an die verschiedenen Steuersenkungen – mit Ausnahme der Erhöhung der Grundfreibeträge – denkt, dann muss man schon vermuten, dass diese Beschränkung der Mittel für einen stärkeren Familienlastenausgleich zeigt, dass er bisher auf der politischen Agenda keine hohe Priorität genoss. Es gibt Anzeichen, dass sich dies bei der neuen Bundesregierung der großen Koalition ändern könnte. Allerdings muss man konstatieren, dass das geplante Elterngeld vor allem der mittleren Einkommensschicht zugute kommen wird. Es ist einmalig, dass eine steuerfinanzierte staatliche Transferleistung mit zunehmendem früheren Einkommen ansteigt. Bisher bedeutete der Ausdruck „einkommensabhängig", dass die Sozialleistung mit steigendem Einkommen geringer wird. Man kann also nicht erwarten, dass durch dieses Elterngeld die Armutsquote unter Kindern wesentlich zurückgeht. Nur der offenbar nunmehr geplante Mindestbetrag, der offenbar das bisherige Erziehungsgeld ersetzen soll, kann der Armutsbekämpfung im engeren Sinn dienen. Für die besonders betroffene Gruppe der Alleinerziehenden und ihrer Kinder dürfte das Elterngeld überhaupt nichts oder nur eine kurzfristige Entlastung bringen. Hier wäre sicherlich eine Ausweitung der Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen auf alle Kinder bis 18 Jahre und ohne zeitliche Begrenzung eine wesentlich wirksamere Maßnahme gewesen. Wir werden sicherlich in dem Vortrag von Frau Holz auch einiges zur weiteren Verbesserung der staatlichen Aktivitäten zur Bekämpfung von Kinderarmut hören.

Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der vorhergehenden Bundesregierung geht auch auf das Problem der Überschuldung von Haushalten ein (S. 49). Überschuldung wird dabei folgendermaßen definiert: „Ein Privathaushalt ist dann überschuldet, wenn Einkommen und Vermögen über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstandards nicht ausreichen, um fällige Forderungen zu begleichen."

Im Jahr 2002 waren 3,13 Mio. private Haushalte überschuldet, das waren rund 8 % aller Haushalte. Von 1989 bis 2002 hat die Anzahl der überschuldeten Haushalte von 1,2 Mio. auf 3,13 Mio. zugenommen; sie hat sich also auf das Zweieinhalbfache erhöht. Unser Referent schätzt die Anzahl der gegenwärtig überschuldeten Haushalte sogar noch höher ein.

Über 90 % der Ursachen können den folgenden Kategorien zugeordnet werden:

- Arbeitslosigkeit,
- überhöhter Konsum und unwirtschaftliche Haushaltsführung,
- Trennung oder Scheidung,
- gescheiterte Selbstständigkeit (man denke an die Gefahren, die durch die gerühmten Ich-AGs künftig entstehen werden),
- Krankheit, Unfall, Tod.

Überschuldete Haushalte können aus allen Einkommensschichten stammen, wenn eines der genannten Ereignisse eintritt. Besondere gravierend sind aber Ereignisse, die überschuldete Haushalte gleichzeitig so weit absinken lassen, dass sie auf eines der Grundsicherungssysteme – d.h. Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder bedarfsorientierte Grundsicherung für Alte und Erwerbsunfähige – angewiesen sind. Da diese Systeme die Schulden mit geringen Ausnahmen nicht übernehmen, bleiben die Betroffenen verschuldet. Die Möglichkeit des Privatkonkurses bietet zwar eine gewisse Aussicht auf Entlastung, aber sie erfordert jahrelanges Wohlverhalten und äußerste Disziplin, sofern die Betroffenen überhaupt wieder ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungseinkommens erzielen. Diese Schuldenfalle dürfte einer der wichtigsten Mechanismen sein, die zu dauerhafter Armut führen und die sich auch besonders nachteilig auf die Entwicklung der Kinder auswirken dürften. Dies könnte sogar einer der Auslöser für „vererbte Armut" sein, die es ansonsten in Deutschland bisher kaum gibt. Über die Hilfen, die zur Vermeidung von Überschuldung und zur Hilfe bei Überschuldung von den Wohlfahrtsverbänden bereitgestellt werden, wird uns Herr Stark informieren. Aber ich möchte doch betonen, dass die Hilfen der Wohlfahrtsverbänden die Probleme nur mildern können. Staatliche Maßnahmen wie die Erleichterung des Privatkonkurses, ein Kontrahierungs-

zwang für Banken zur Führung von Guthabenkonten und bessere Widerrufsmöglichkeiten für Darlehen, die wegen ungenügender Aufklärung in Anspruch genommen wurden, könnten ein bisschen helfen. Letztlich muss das Verlustrisiko für die Darlehensgeber so erhöht werden, dass sie größere Zurückhaltung bei der Darlehensgewährung üben. Aber auch dieser Weg kann eigentlich nur das unvorsichtige Verhalten von Kreditnehmern begrenzen. Die anderen genannten Ursachen von Überschuldung, die auf einer plötzlich entstandenen Notlage beruhen, können damit nicht ausgeschaltet werden. Der Vortrag von Herrn Stark und die Diskussion werden vielleicht zusätzliche Anregungen zur Problemlösung bringen.

Ich bitte nunmehr Frau Holz, mit ihrem Vortrag zu beginnen.

Gerda Holz
stellvertretende Direktorin des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Frankfurt am Main

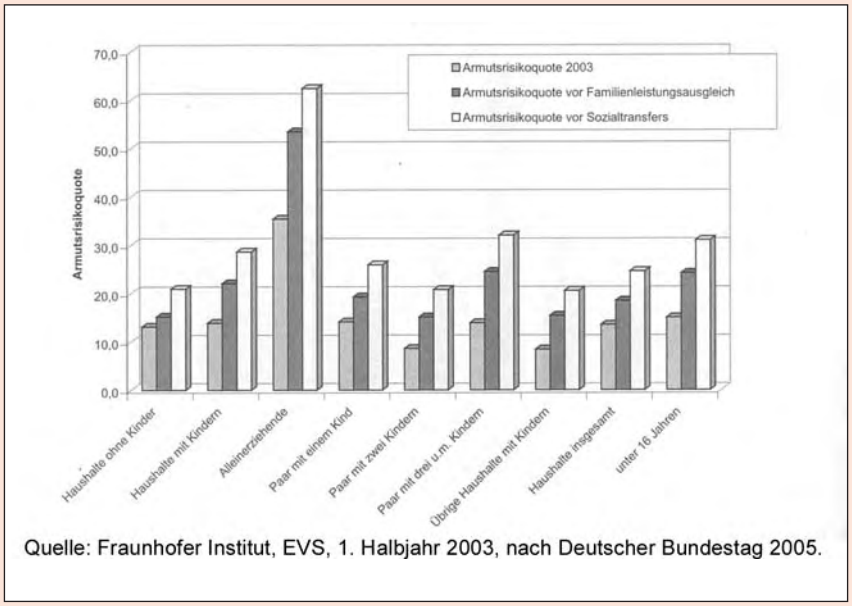
Armut und Armutsprävention bei Kindern – zwei große Herausforderungen

1. Deutschland altert – Wo sind die Kinder und vor allem welche?

Hierzulande wird in den letzten Monaten kaum ein zweites Thema wie das des demografischen Wandels mit immer neuen, sich gegenseitig übertreffenden Hiobsbotschaften diskutiert: Warum werden immer weniger Kinder geboren? Wo sind die jungen und vor allem qualifizierten Erwerbstätigen der Zukunft? Wie ist die soziale Sicherung vor allem im Alter noch zu sichern? Ist Deutschland bald das „Altenheim" Europas? und viele andere mehr. Es scheint so, als ob die Bevölkerungstrends erst jetzt erkennbar und nun ganz schnell zu beeinflussen seien. Fakt ist, dass in den alten Bundesländern seit Anfang der 1970er-Jahre eine negative Geburtsrate besteht, die bis vor wenigen Jahren noch durch einen Zuwanderungsgewinn aufgefangen wurde. In den neuen Bundesländern sank ab 1990 die Geburtenrate dramatisch und steigt erst seit neuerem wieder an, aber auf sehr niedrigem Niveau (Harms 2005; Statistisches Bundesamt 2005). Die geringe Kinderzahl müsste demnach bereits seit Jahrzehnten ein Thema sein, aber weit gefehlt.

Im Kontext dessen wird auch ein intensiver Diskurs über Fragen der Förderung und der Stärkung von Familien geführt, konzentriert auf Einzelaspekte – z.B. Vereinbarkeit von Familie und Beruf, vor allem als Aufgabe der Frauen, oder Ausbau der Infrastruktur für Kinder zwischen null und sechs Jahren. Hier ist Deutschland ein Entwicklungsland im internationalen Vergleich. Ein anderer Diskussionsstrang zielt auf Fragen des Ausbaus und der erzielten Wirkung staatlicher Familienförderung ab. Tatsächlich wird hierzulande ein beachtliches Finanzvolumen zur Familienförderung bereitgestellt, aber mit scheinbar wenig Erfolg, wie es die Kinderzahlen vermuten. Die Folgerung mag unter bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten zutreffen, unter sozialpolitischen ganz sicher nicht. Die Armutsrisikoquote 2003 vor und nach Familienlastenausgleich und Sozialtransfer belegt, dass durch diese Förderung die Quoten für alle Familientypen um mehr als die Hälfte gesunken sind (vgl. Abb. 1). Die Wirkung könnte allerdings besser sein. Im internationalen Kinderarmutsranking von Unicef nimmt Deutschland nur einen Mittelplatz ein (Deutscher Bundestag 2005, S. 80; Unicef 2005). Auffallend an der deutschen Diskussion ist die diametrale Akzentuierung auf mehr finanzielle Mittel oder mehr infrastrukturelle Angebote für Familien. Mit Blick auf die Situation von Kindern geht es vielleicht eher um beides.

Abb. 1: Armutsrisikoquote 2003 vor und nach Familienleistungsausgleich und Sozialtransfer



Quelle: Fraunhofer Institut, EVS, 1. Halbjahr 2003, nach Deutscher Bundestag 2005.

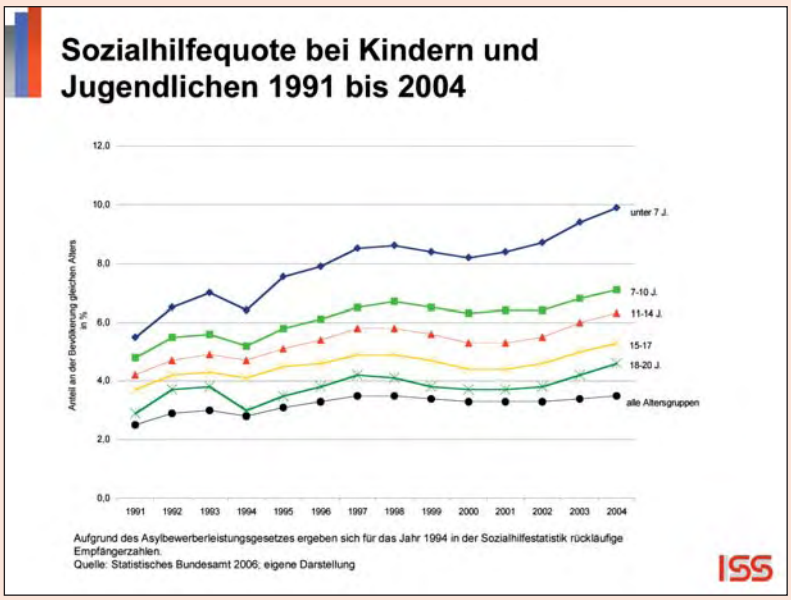
Warum ist das im Hinblick auf das Thema bedeutsam? Parallel zum Beschriebenen vollzieht sich eine seit langem sichtbare Entwicklung: Eine hohe und noch steigende Familien- und damit auch Kinderarmut. Diese ist mindestens so bedeutsam wie die zuvor angesprochenen Trends und zudem ein weiterer Beleg für die grundsätzliche strukturelle Benachteiligung von Familien. Letztendlich erleben wir heute, wie die immer weniger werdenden Kinder einem immer höheren Armutsrisiko unterliegen. Ein Anachronismus an sich. Sind dabei die Kinder das Armutsrisiko für die Familien oder sind sie es, weil die Familien am stärksten von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen negativ betroffen sind? Wieder gilt beides, ein Sowohl als Auch.

Im Weiteren sollen die Lebenslagen von Kindern sowie Umfang, Formen und (Langzeit-)Folgen von Armut bei Kindern bis zum Ende der Grundschulzeit skizziert werden. Die empirischen Befunden der deutschen (Kinder-)Armutsforschung, aber auch die alltäglichen Erfahrungen in der Praxis unterschiedlicher sozialer Dienste und Einrichtungen fordern eine gesellschaftliche Gegensteuerung, mit dem Ziel der Prävention, also der Verhinderung von Armut.

2. Immer mehr Kinder sind von Armut betroffen – Armut trifft aber nicht alle Kinder

Zum Ausmaß: Bereits in den 1990er-Jahre wurde der Begriff der „Infantilisierung der Armut“ (Hauser 1997, S. 76) geprägt. Heute, nach mehr als einer Dekade, muss von einer Verstetigung des Phänomens gesprochen werden: Kinder sind nach wie vor die am häufigsten von Armut betroffene Altersgruppe. Nach amtlicher Statistik lebten Ende 2004 rund 1,12 Mio. Minderjährige von Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe); dies entspricht 7,5 % aller Mädchen und Jungen unter 18 Jahren in Deutschland. Dabei sind Nichtdeutsche mehr als doppelt so häufig betroffen (6,5 % deutsch vs. 16,1 % nicht-deutsch). Mitte des Jahres 2006 bezogen rund 1,7 Mio. unter 15-Jährige Sozialgeld. Die Quote der von relativer Einkommensarmut gemäß EU-Definition betroffenen Mädchen und Jungen liegt je nach Operationalisierung zwischen 13 und 19 % (Bundesagentur für Arbeit 2005; Holz/Richter/Wüstendörfer/Giering 2005, S. 53–54).[1] Je nach Region und Ort variieren die Quoten mit Tendenz der Zunahme. In ostdeutschen Kommunen, aber auch in westdeutschen Großstädten und Ballungsräumen ist je nach Altersgruppe jeder siebte bis dritte Minderjährige betroffen. Schließlich erfahren vor allem Kinder im Vor- und im Grundschulalter das höchste Risiko – und das in der Altersphase mit dem größten Potenzial zur Herausbildung individueller Ressourcen und Kompetenzen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Sozialhilfequote bei Kindern und Jugendlichen 1991–2004



Als Ursachen von Armut bei Erwachsenen gelten die (Langzeit-)Erwerbslosigkeit und Erwerbstätigkeit auf niedrigem Zeitniveau und mit Niedriglohn. Zudem gewinnt „working poor“ an Bedeutung (Strengmann-Kuhn 2003; Brandt 2005; Noll/Weick 2005, S. 6; Schupp/Göbel/Krause 2006). Weiterhin sind Trennung / Scheidung sowie Überschuldung zu nennen. Noch wird selten die nicht oder nur gering entlohnte Haus-, Pflege-, Erziehungs- und Sorgearbeit diskutiert, und wenn, dann mit Bezug zur Problematik „Frauenarmut“ (BMFSFJ 2003; Korczak 2004; Sellach 2000).

Dem Risiko der Armutsbetroffenheit wiederum unterliegen die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich. Bezogen auf Minderjährige sind überdurchschnittlich armutsgefährdet Kinder aus Familien mit einem oben genannten Erwerbstatus, aus Familien mit Migrationshintergrund, aus Ein-Eltern-Familien sowie aus Familien mit drei und mehr Kindern. Ebenso sind Kinder in Großstädten gefährdeter als in ländlichen Räumen und Kinder in sozial segregierten Quartieren.

2.1 Armut bei Kindern – erkennbar und messbar

Die Definitionen von Armut sind vielfältig: Es gibt u.a. indirekte, direkte, relative, absolute, ressourcenabhängige, einkommensbasierte, lebenslagen- oder deprivationsbasierte, konsumorientierte, subjektive und objektive Armutsgrenzen. Weiterhin gibt es ein- und mehrdimensionale Konzepte (Merten 2002; Voges/Jürgens/Mauer/Meyer 2003).

Wird von Familien- und Kinderarmut gesprochen, dann ist von einer relativen Einkommensarmut und einer spezifischen Lebenslage auszugehen, die wiederum die Teilhabe und Verwirklichungschancen bestimmen: Wird von Armut bei Kindern gesprochen, dann gilt:

- Ausgangspunkt ist die (relative) Einkommensarmut.
- Das Kind lebt in einer einkommensarmen Familie.
- Es zeigen sich kindspezifische Erscheinungsformen von Armut in Gestalt von materieller, kultureller, gesundheitlicher[2] und sozialer Unterversorgung.

---

1) In der Europäischen Union und in Deutschland werden Armutsgrenzen durch den Vergleich des individuellen Einkommens mit dem Durchschnittseinkommen beschrieben. Unterhalb von 50 % oder 60 % des durchschnittlichen gewichteten Haushaltsnettoeinkommens wird von einer finanziellen Mangellage der Familie und von Armut gesprochen.

2) Die zwischen 1997 und 2005 durchgeführten Studien sind die quantitativ umfangreichste Querschnittserhebung für die Altersphase „Vorschulalter“ und „Grundschulalter“ sowie die bisher einzige Langzeitstudie zu Armutsfolgen bis zum Ende der Grundschulzeit in Deutschland. Die Autorin leitete das Forschungsprojekt. Die Forschungsberichte sind im Anhang in der ersten Literaturliste aufgeführt.

- Die Entwicklungsbedingungen des Kindes sind beeinträchtigt, wobei dies ein Aufwachsen im Wohlergehen, mit Benachteiligung oder in multipler Deprivation umfassen kann.
- Die Zukunftsperspektiven des Kindes sind eingeschränkt.

2.2 Wirkung von Armut bei Kindern im Vorschulalter

Armut[3] bei Kindern oder genauer, die Folgen von familiärer Einkommensarmut für Kinder in seinem ganzen Umfang sichtbar werden zu lassen, gelingt unter Zugrundelegung eines mehrdimensionalen Analysekonzeptes, wie es kindbezogen im Rahmen der AWO-ISS-Studien theoretisch entwickelt und empirisch umgesetzt wurde. Zentrale Ergebnisse daraus werden nachfolgend referiert.

Arme Kinder sind bereits im Alter von sechs Jahren erkennbar belastet (vgl. Tab. 1). Sie weisen bis zu 40 % Defizite in ihrer Grundversorgung (d.h. Nahrung, Kleidung, Wohnung) auf, aber nur 15 % der nicht-armen Kinder. Hinsichtlich ihres Arbeits-, Spiel- und Sprachverhalten (Indikatoren der kulturellen Lage/Bildung) haben arme Kinder fast doppelt so viele Auffälligkeiten und auch in ihrer sozialen Entwicklung sind sie doppelt so häufig beeinträchtigt (z.B. durch Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme, im Umgang mit anderen Kindern oder mit Erwachsenen usw.).

Tab. 1: Anteil armer und nicht-armer Kinder im Alter von sechs Jahren mit Defiziten nach Lebenslagebereichen (N = 893)

Lebenslagedimension	arme Kinder	nicht-arme Kinder
Grundversorgung	40,0 %	14,5 %
gesundheitliche Lage	30,7 %	19,7 %
kulturelle Lage	36,0 %	17,0 %
soziale Lage	35,6 %	17,6 %

Quelle: Armut im Vorschulalter 1999. Vgl. Hock/Holz/Simmedinger/Wüstendörfer 2000, S. 50.

Lebenssituationen und Möglichkeiten der armen Kinder zeigen insgesamt erhebliche Unterschiede: Sie wachsen im Vergleich zu nicht-armen Kindern weitaus weniger „im Wohlergehen“ (23,6 % vs. 46,4 %) und weitaus häufiger in „multipler Deprivation“ (36,1 % vs. 13,7 %) auf. Das Spektrum möglicher Lebenslagen und Lebensverläufe für (arme) Kinder ist im Vorschulalter (vgl. Tab. 2) genauso erkennbar wie im Grundschulalter. Die Kindheit zu leben heißt für arme Kinder häufig, unter schlechten Wohnbedingungen zu lernen. Sie sind gefordert, eine Vielzahl sozialer Stigmatisierungen und Diskriminierungen bereits in der frühen Grundschulzeit und auch durch Gleichaltrige zu bewältigen. Sie sind gefordert, materielle Mängel und damit ein Nicht-Mithalten-Können auszuhalten und in ein positives Erklärungsmuster umzuformen. Sie erleben häufig ein problembelastetes Elternhaus, in dem sie rasch lernen müssen, Aufgaben und Verantwortungen der Eltern bzw. Erwachsenen zu übernehmen, weil diese damit selber überfordert sind. Sie sind häufiger der Gewalt ausgesetzt und machen nicht selten die Erfahrung, dass die „vermeintliche“ Sonnenseite des Lebens nicht ihre, sondern immer die der anderen ist, selbst dann, wenn sie sich noch so sehr anstrengen.

Tab. 2: Kindspezifische Lebenslagen von Vorschulkindern – 1999 (N = 893)

Lebenslagetyp	arme Kinder	nicht-arme Kinder
Wohlergehen	23,6 %	46,4 %
Benachteiligung	40,3 %	39,8 %
multiple Deprivation	36,1 %	13,7 %
gesamt	100,0 %	100,0 %

Quelle: Armut im Vorschulalter 1999. Vgl. Hock/Holz/Wüstendörfer 2000 b, S 77.

2.3 Folgen von Armut für Kinder im Grundschulalter und Langzeitwirkung

Die sich im Vorschulalter herausbildenden Einschränkungen bzw. Defizite verfestigen sich in der Grundschulzeit massiv, gleichwohl findet sich auch ein hohes Maß an Entwicklungsdynamik. Nicht alle Mädchen und Jungen, die als Sechsjährige arm waren, sind auch als Zehnjährige weiterhin arm. Nicht alle Mädchen und Jungen, die vor Schulbeginn multipel depriviert waren, sind es auch noch am Ende der Grundschulzeit. Generell gilt aber: Je früher, je schutzloser und je länger Kinder einer Armutssituation ausgesetzt sind, desto rasanter fährt der Fahrstuhl nach unten und umso geringer wird die Möglichkeit, individuelle Potenziale herauszubilden und Zukunftschancen zu bewahren.

Gleichzeitig gilt aber auch: Je gefestigter die finanzielle Situation der Familie, desto sicherer sind die Lebens- und Entwicklungsbedingungen für die Kinder. Diese Gesetzmäßigkeit scheint besonders für die existenzielle Grundversorgung und die Teilhabe am allgemeinen Konsum zu gelten (vgl. Tab. 3). Während hier mehr als jedes zweite arme Kind im Alter von zehn Jahren Einschränkungen erfährt, ist davon kein Kind im „gesicherten Wohlstand“ (> 100 % des Durchschnittsäquivalenzeinkommens) betroffen. Es scheint, dass viele Eltern im prekären Einkommensbereich „knappes“ zusätzliches Einkommen zunächst einmal ihren Kindern zugute kommen lassen und so deren Lebenslage verbessern können. Deutlich wird aber auch, dass irgendwann eine Bewältigungsgrenze für jeden (Erwachsenen) überschritten ist und spätestens dann die negativen Folgen für die Kinder nicht mehr aufzuhalten sind. Die Folgen wirken dann umfassend und in allen Lebenslagedimensionen, von der Bildung über die Gesundheit bis zur sozialen Integration.

3) Die AWO-ISS-Studien bezeichnen ein Kind dann als arm, wenn familiäre Armut unterhalb der 50 %-Grenze (alte OECD-Skala, Mittelwert) liegt oder Sozialhilfe/-geld bezogen wird.

Tab. 3: Verteilung der Einschränkungen in den Lebenslagedimensionen der Zehnjährigen und Armut – 2. Welle 2003/04

Lebenslagedimension	arme Kinder	nicht-arme Kinder		
		prekärer Wohlstand	unterer Durchschnitt	oberer Durchschnitt
	(< 50 %)	(50 % – 75 %)	(75 % – 100 %)	(> 100 %)
materielle Lage / Grundversorgung	51,6 %	9,2 %	5,3 %	0,0 %
kulturelle Lage	37,7 %	19,0 %	9,5 %	3,6 %
soziale Lage	34,6 %	16,0 %	15,8 %	3,6 %
gesundheitliche Lage	25,8 %	23,3 %	21,1 %	8,4 %
N = 500	159	163	95	83

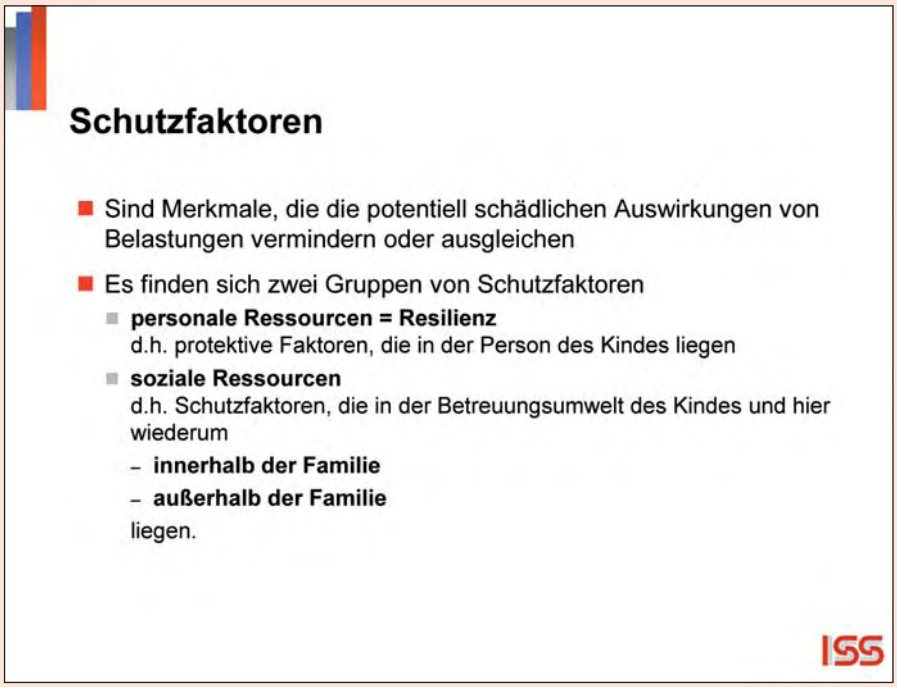
Lesehilfe: 51,6 % der Kinder in relativer Armut haben Defizite in der Grundversorgung.
Quelle: Holz/Richter/Wüstendörfer/Giering 2005, S. 67.

Generell gilt aber, je früher, je schutzloser und je länger Kinder einer Armutssituation ausgesetzt sind, desto rasanter fährt der Fahrstuhl nach unten und um so geringer wird die Möglichkeit, individuell die eigentlichen Potenziale herauszubilden, Zukunftschancen zu bewahren.

2.4 Schutzfaktoren, die zur Vermeidung von Armutsfolgen beitragen

Ist Armut der stärkste Risikofaktor für die kindliche Entwicklung so gibt es – theoretisch durch die Resilienzforschung[4] skizziert und durch die kindbezogene Armutsforschung für arme Kinder empirisch belegt – Schutzfaktoren, die zur Vermeidung von Entwicklungsdefiziten beitragen. Je größer die Zahl der Schutzfaktoren ist, auf die ein Kind zugreifen kann, desto größer ist seine Chance, trotz Armut im Wohlergehen aufwachsen und einen erfolgreichen Lebensweg gehen zu können. Die nachfolgenden Abbildungen erläutern, was Schutzfaktoren sind (vgl. Abb. 3), welche Gruppen sich unterscheiden lassen (vgl. Abb. 4) und welche Faktoren einen Beitrag zu einem positiven Aufwachsen gerade auch von armen Kindern leisten (können) (vgl. Abb. 5).

Abb. 3: Schutzfaktoren



4) Unter Resilienz werden die psychischen Widerstandskräfte von Kindern gegenüber biologischen, psychologischen und psychosozialen Entwicklungsrisiken verstanden. Resilienz umfasst eine positive, gesunde Entwicklung trotz hohem Risiko-Status, eine beständige Kompetenz unter extremen Stressbedingungen sowie die positive bzw. schnelle Erholung von traumatischen Erlebnissen. Vgl. Richter 2000; Richter 2005; Walper 2005.

Abb. 4: Schutzfaktoren und Ressourcen

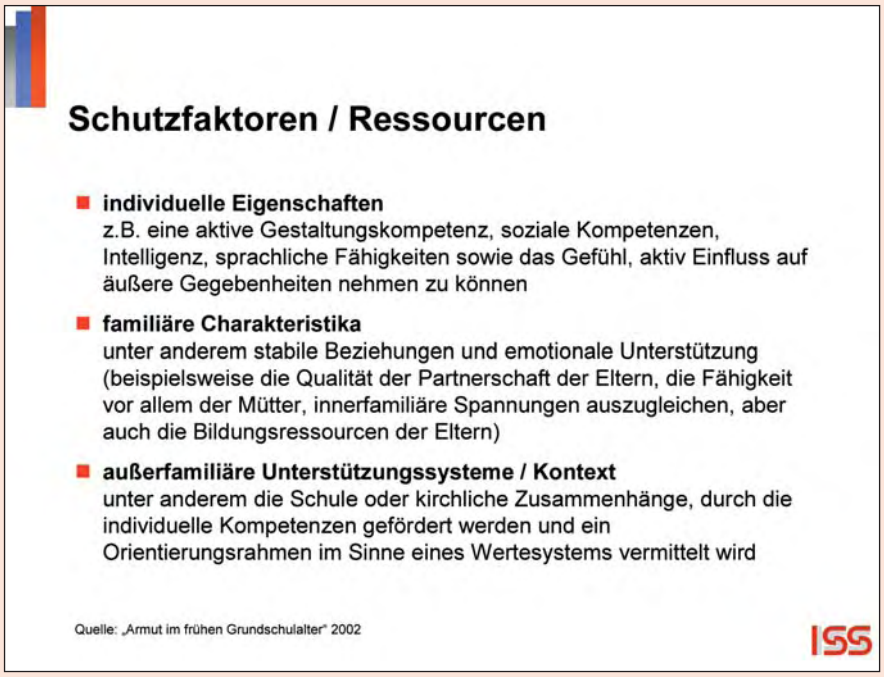
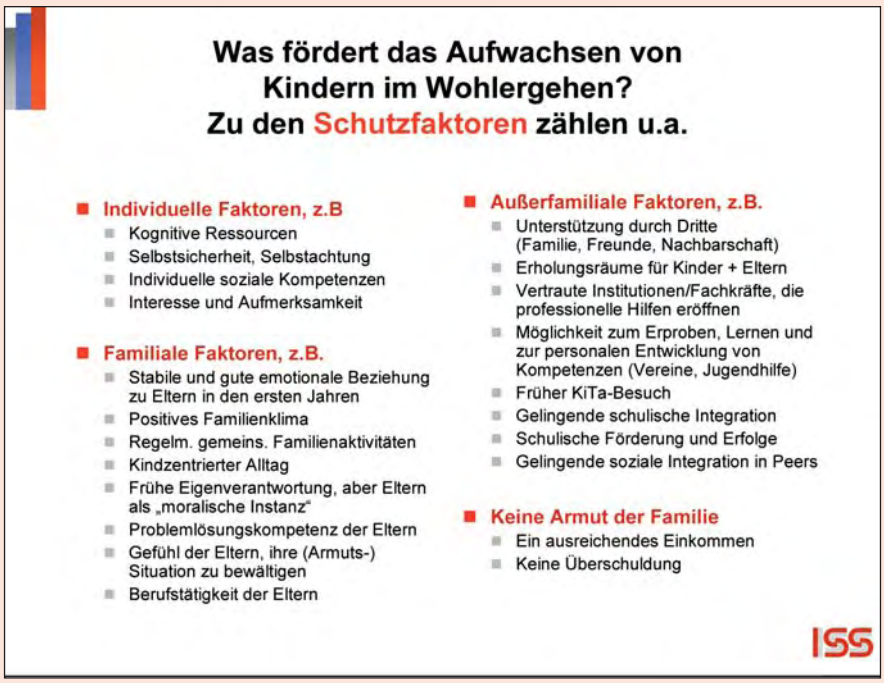


Abb. 5: Faktoren für ein Aufwachsen im Wohlergehen



Unter den individuellen Faktoren sind es ganz besonders die positiv entwickelte „Ich-Kompetenzen" wie Selbstsicherheit, Selbstbewusstsein, Selbstwahrnehmung usw., die zu einem aktiven und problemlösenden Bewältigungshandeln beitragen und zugleich armutsimmanenten Prozesse wie Rückzug, Scham und (Selbst-)Isolation entgegenwirken. Solche Kompetenzen werden in besonderer Weise durch Förderung und Stärkung von außen, durch Familie und soziales Umfeld von den Kindern entwickelt.

Neben dem Faktor „Armut" wirkt der Faktor „Familiensituation" verschärfend oder abmildernd. Bedeutsam sind dafür zum einen eine stabile Eltern-Kind-Beziehung und ein positives wie konfliktarmes Familienklima, aber auch zum anderen das elterliche Bewältigungshandeln. Gerade bei armen Familien besteht ein Zusammenhang zwischen dem elterlichen Gefühl der weitgehenden Kontrolle über ihr Leben – finanziell, sozial, emotional – und ihrer Fähigkeit, Belastungen zu bewältigen. Für alle Familien gilt: Je besser den Eltern die Gestaltung des sozialen Netzwerkes und die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen gelingt, desto stärker tritt ein Entlastungsgefühl ein. Beide Empfindungen wiederum stehen im Zusammenhang mit der Vorbildfunktion für die Kinder und der innerfamiliären Ver-/Zuteilung von Ressourcen. Die elterlichen Bewältigungsmuster reichen von eigenem Verzicht und Einschränkungen über selbstbezogene Kompensation bis hin zum Erschließen von zusätzlichen Ressourcen. Unter Armmutsbedingungen besteht die große Gefahr des Verschleißes aufgrund der täglichen Herausforderung um Arbeit, Familie und im Umgang mit eigenen Problemen. Die Folgen potenzieren sich für die Kinder um ein Vielfaches.

Soziale Institutionen (Tageseinrichtungen für Kinder = KiTa, Schule, Kinder-, Jugendhilfe, Familienbildung usw.) sind entscheidende Sozialisationsinstanzen und bieten Raum für die Entwicklung eines Kindes. Sie stellen damit Schutzfaktoren auf struktureller und individueller Ebene dar. Fakt ist aber auch, dass die Infrastruktur nach wie vor unzureichend und/oder zu wenig auf das Problem „Kinderarmut" ausgerichtet ist. Die mögliche Funktion einer Einrichtung, nämlich Schutzfaktor für das einzelne Kind zu sein, gerät erst gar nicht ins Blickfeld der dort Tätigen. Die (sozial-)pädagogischen Professionen sind konzeptionell gefordert, in vielfältiger Weise „Stärken zu stärken" und „Schwächen zu schwächen".

3. Kindbezogene Armutsprävention – notwendig, möglich und nachhaltig wirksam

Materielle Armut geht fast immer mit einer Verringerung von humanen und sozialen Ressourcen einher, die Folge eines Verarmungsprozesses ist und damit einen Verlust gesellschaftlicher Partizipation bedeuten. Daher muss Armutsprävention (Holz/Schlevogt/Kunz/Klein 2005; Landesjugendamt Rheinland 2006) primär darauf ausgerichtet sein, (noch) vorhandene Ressourcen der Betroffenen wahrzunehmen und zu sichern bzw. auszubauen. Armutsprävention beinhaltet insofern, auf ein existenzsicherndes Einkommen zurückgreifen zu können, den Betroffenen die gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen sowie die Aktivierung des Selbsthilfepotenzials und die Stabilisierung des Selbstwertgefühls im Kontext ihrer Lebenswelt und ihres Alltags. Präventionsansätze zielen stets in zwei Richtungen: Änderung von Rahmenbedingungen (d.h. Veränderungen von Verhältnissen) und Stärkung und Förderungen des Einzelnen (Veränderungen von Verhalten). Ansatzmöglichkeiten zur kindbezogenen Armutsprävention bieten sich auf allen drei Ebenen von Prävention an (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Kindbezogene Armutsprävention

Eine kindbezogene Armutsprävention beginnt spätestens in der KiTa, eigentlich schon während der Schwangerschaft oder mit der Geburt. Sie hat die Sozialisationsbedingungen allgemein und speziell vor Ort in den Blick zu nehmen. Sie zielt auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen (der Verhältnisse) auf den unterschiedlichsten Ebenen ab. Sie wird durch politische Entscheidungen ebenso ermöglicht bzw. überhaupt erst gesichert, aber auch genauso durch die Arbeit von Fachkräften in den Einrichtungen und Projekten. Daneben hat das Engagement von Einzelnen im sozialen Netzwerk der Kinder große Bedeutung. Wird von kindbezogener Armutsprävention gesprochen, dann gilt:

- Begonnen wird zum (jeweils) frühest möglichen Zeitpunkt.
- Die existenziellen Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes werden gesichert.
- Die Förderung von Teilhabe, Integration, Bildung und Gesundheit sind Bestandteile.
- Das „Aufwachsen des Kindes im Wohlergehen" im Hier und Jetzt sowie für die Zukunft ist das Hauptziel.
- Die Eltern und die Familie sind erste Adressaten.
- Die Lebenswelt der Kinder (KiTa, Schule, Nachbarschaft, Stadtteil usw.) nimmt Einfluss.
- Förderung und Stärkung der Potenziale und Ressourcen des Kindes werden umgesetzt.
- Mögliche kindliche Entwicklungsdefizite werden vermieden oder bewältigt.
- Kinder werden gestärkt durch das Erlernen von problemlösendem Bewältigungshandeln.
- Die zentralen sozialen Garanten zur Eröffnung sozialer Ressourcen sind umfassende Angebote an Bildung und Erziehung, Betreuung sowie Beratung. Diese müssen jedem Kind finanziell und emotional erreichbar sein.
- Träger und Fachkräfte des Bildungs-, Sozial-, Gesundheitswesens usw. sind verantwortlich für bedarfsgerechte und passende Förderangebote.
- Politik und Verwaltung auf kommunaler, Landes- und/oder Bundesebene gestalten primärpräventiv wirkende gesellschaftliche Rahmenbedingungen.

Kennzeichnend für die heutige Situation in Deutschland ist, dass wir erst am Beginn einer theoretischen wie praxisbezogenen Diskussion um Ziele, Gegenstand und Wirkung von Armutsprävention stehen. Angesichts des Umfangs und der Folgen von Armut für Kinder ist es jedoch dringend geboten, dieses Manko zu verringern. Schließlich gilt es, nicht nur § 1 SGB VIII zu verwirklichen, der da lautet: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit", sondern allen Kindern wie der Gesellschaft überhaupt eine Zukunft zu geben.

Hilfreich für die weitere Diskussion sind folgende Fragen zur präventions- und ressourcenorientierten Weiterentwicklung von gesellschaftlichen Anstrengungen und politischer Verantwortungsübernahme:

- Wie wird eine eigenständige armutsfeste Grundsicherung für Kinder als Teil von Kinderrechten realisiert? (Kindergeld, Kinderzuschlag, an der altersgemäßen Entwicklung eines Kindes ausgerichtete bedarfsorientierte Hilfen, armutsfester Mindestlohn etc.)
- Wie werden Eltern/Familien in ihrer Verantwortung gegenüber ihren Kindern gestärkt und arme Eltern in ihrer Überbelastung entlastet? (Ausbau der Infrastruktur vor allem für armutsgefährdete Gruppen, Weiter-/Bildung gering qualifizierter Erwachsener, lebenslanges Lernen für bildungsferne Bevölkerungsgruppen etc.)
- Wie wird ein hohes Qualifikationsniveau bei (armen) Kindern/Jugendlichen erreicht? (Breitenförderung auf hohem Niveau als Voraussetzung für Elitenförderung? Auftrag von KiTa, Schule usw. = Wissensvermittlung oder persönlichkeitsfördernde Bildung und Garant der sozialen Integration?)
- Wie wird die Teilhabe armer Kinder an den gesellschaftlichen Ressourcen gesichert? (Zugang und Nutzung der Infrastruktur, Gesundheitsförderung, präventive Kinder- und Jugendhilfe, Teilhabe an Kultur- und Freizeitangeboten etc.)
- Wie wird eine Lebenswelt für Kinder geschaffen, die auf soziale Integration und Förderung aufbaut? (Sicherung der Daseinsvorsorge durch Kommunen; integrierte Stadt-(entwicklungs-)planung, soziale Wohnungspolitik, Integrationsmaßnahmen etc.)

Literaturhinweise zu den Forschungsberichten der AWO-ISS-Studien (sortiert nach ihrem Erscheinen)

- *Hock, B./Holz, G.: Arm dran?! Lebenslagen und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen. Frankfurt am Main 1998.*
- *Hock, B./Holz, G./Wüstendörfer, W.: Armut – Eine Herausforderung für die verbandliche Kinder- und Jugendhilfe. Frankfurt am Main 1999.*
- *Hock, B./Holz, G./Wüstendörfer, W.: Folgen familiärer Armut im frühen Kindesalter – Eine Annäherung anhand von Fallbeispielen. Frankfurt am Main 2000 a.*
- *Hock, B./Holz, G./Wüstendörfer, W.: Frühe Folgen – langfristige Konsequenzen? Armut und Benachteiligung im Vorschulalter. Frankfurt am Main 2000 b.*
- *Hock, B./Holz, G. (Hrsg.): Erfolg oder Scheitern? Arme und benachteiligte Jugendliche auf dem Weg ins Berufsleben. Frankfurt am Main 2000.*
- *Hock, B./Holz, G./Simmedinger, R./Wüstendörfer, W.: Gute Kindheit – Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Frankfurt am Main 2000.*
- *Holz, G./Skoluda, S.: Armut im frühen Grundschulalter. Vertiefende Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern. Frankfurt am Main 2003.*
- *Holz, G./Puhlmann, A.: Entwicklungs- und Lebenssituation von (armen) Kindern zwischen Kindergarten und weiterführender Schule. Interner Zwischenbericht zur 3. AWO-ISS-Studie. Frankfurt am Main 2004.*
- *Holz, G./Puhlmann, A.: Alles schon entschieden? Wege und Lebenssituation armer und nicht-armer Kinder zwischen Kindergarten und weiterführender Schule. Frankfurt am Main 2005.*
- *Holz, G./Richter, A./Wüstendörfer, W./Giering, D.: Zukunftschancen von Kindern!? Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Frankfurt am Main 2006.*

Alllgemeine Literatur zu diesem Thema

- *BMSFJF = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Wenn aus Liebe rote Zahlen werden – Über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Berlin 2003.*
- *Brandt, Th.: Mini- und Midijobs im Kontext aktivierender Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. WSI-Diskussionspapier. Düsseldorf 2005.*
- *Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende. Entwicklung bis Juli 2005. Nürnberg 2005.*
- *Chassé, K. A./Zander, M./Rasch, K.: Meine Familie ist arm: Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen. Opladen 2003.*
- *Deutscher Bundestag: Lebenslagen in Deutschland. Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (DS 15/5015). Berlin 2005.*
- *DPWV = Der Paritätische Wohlfahrtsverband: Zu wenig für zu viele – Expertise zum Thema Kinder und Hartz IV: Eine erste Bilanz der Auswirkungen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende). Berlin 2005.*

- *Harms, G.: Konsequenzen des demographischen Wandels in Europa, Deutschland und Brandenburg. Folienvortrag auf dem 6. Treffen der Deutsch-Russischen Freundschaftsgruppe des Bundesrates am 9. bis 11. Oktober 2005 in Berlin, Potsdam 2005. Quelle: http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4478.de/vortragharms.pdf, Stand: 30.5.2006*
- *Hauser, R.: Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern 1990 bis 1995. In: Becker, I./Hauser, R. (Hrsg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft? Frankfurt am Main und New York 1997, S. 63–82.*
- *Hauser, R.: Gut gemeint und doch zu wenig. In: Berliner Republik 2/2005, S. 32–38.*
- *Holz, G./Schlevogt, V./Kunz, Th./Klein, E.: Armutsprävention vor Ort – „Mo.Ki – Monheim für Kinder". Evaluationsergebnisse zum Modellprojekt von Arbeiterwohlfahrt Niederrhein und Stadt Monheim. Frankfurt am Main 2005.*
- *Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002 – Aktualisierung. München 2004.*
- *Landesjugendamt Rheinland (Hrsg.): Aufwachsen im Wohlergehen. Empfehlungen zur Armutsprävention bei Kindern. Düsseldorf 2006.*
- *Meier, U./Preuße, H./Sunnus, E. M.: Steckbriefe von Armut. Haushalte in prekären Lebenslagen. Wiesbaden 2003.*
- *Merten, R.: Armut. In: Schröer, W./Struck, N./Wolff, M. (Hrsg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Ausgabe 2001. München 2002, S. 359–376.*
- *Noll, H.-H./Weick, St.: Relative Armut und Konzentration der Einkommen deutlich angestiegen. In: ISI 33/2005, S. 1–6.*
- *Richter, A.: Wie erleben und bewältigen Kinder Armut? Eine qualitative Studie über die Belastungen aus Unterversorgungslagen und ihre Bewältigung aus subjektiver Sicht von Grundschulkindern einer ländlichen Region. Aachen 2000.*
- *Richter, A.: Risiko und Resilienz. 2005. Quelle: http://www.kindergartenpaedagogik.de/1286.pdf, Stand: 30.5.2006*
- *Sellach, B.: Ursache und Umfang von Frauenarmut. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Frankfurt am Main 2000.*
- *Schupp, J./Göbel, J./Krause, P.: Armut trotz Erwerbstätigkeit oder Armut wegen fehlender Erwerbstätigkeit. Folienvortrag vom 2./3.7.2005 in Berlin. Quelle: http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Sozialindikatoren/Veranstaltungen/PDFs/Praes_Schupp.pdf, Stand 30.05.2006.*
- *Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Gebiet und Bevölkerung 2001. Fachserie 1, Reihe 1. Wiesbaden 2005.*
- *Statistisches Bundesamt: Kinder in der Sozialhilfe 2004. Wiesbaden 2006.*
- *Strengmann-Kuhn, Wolfgang: Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt am Main 2003.*
- *Unicef (Hrsg.): Child Poverty in Rich Countries 2005. Report Card No. 6. Florenz 2005.*
- *Voges, W./Jürgens, O./Mauer, A./Meyer, E.: Methoden und Grundlagen des Lebenslageansatzes. Expertise im Rahmen des 2. Armuts- und Reichtumsberichts. Bremen 2003.*
- *Walper, S.: Tragen Veränderungen in den finanziellen Belastungen von Familien zu Veränderungen in der Befindlichkeit von Kindern und Jugendlichen bei? In: Zeitschrift für Pädagogik, 2/2005, S. 170–191.*
- *Wustmann, C.: Die Blickrichtung der neueren Resilienzforschung. Wie Kinder Lebenslagen bewältigen. In: Zeitschrift für Pädagogik, 2/2005, S. 192–206.*

Marius Stark
Fach- und Koordinierungsstelle der verbandlichen Caritas für die Sozialberatung für Schuldner des Sozialdienstes Katholischer Männer e.V.

Schuldnerberatung – ein Instrument zur Bekämpfung von Familienarmut

1. Aktuelle Situation

Nach dem im Februar veröffentlichten Schuldenreport 2006 (Schuldenreport 2006) hat sich die Zahl der überschuldeten Privathaushalte seit der Veröffentlichung des ersten Schuldenreports 1993 mehr als verdoppelt. Derzeit gilt jeder 12. Haushalt als überschuldet, das sind insgesamt rund 3,13 Mio. Haushalte. Diese Haushalte sind nicht mehr in der Lage, mit ihrem Einkommen bzw. Vermögen laufende Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Sie sind damit zahlungsunfähig. Zusätzlich gelten etwa 1,5 Mio. Haushalte als akut überschuldungsgefährdet; ihr Monatsbudget reicht gerade dazu aus, ihren wiederkehrenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Allerdings verbleibt ihnen dabei so wenig Geld, dass bereits kleine Störungen – wie etwa eine Reparatur der Waschmaschine oder steigende Energiepreise – den finanziellen Kollaps auslösen können.

Die Daten der Schuldnerberatungsstellen zeigen, dass es sich bei rund 40 % der überschuldeten Haushalte um Familien handelt: Ehepaare mit Kindern 25,7 %; Alleinerziehende 14,7 % (Reiffner 2005).

2. Was löst Überschuldung aus?

Überschuldung wird meistens durch mehrere Faktoren ausgelöst: Haushalte gehen in ihren „guten Zeiten" zahlreiche Zahlungsverpflichtungen ein, nehmen Kredite auf, schließen Ratenkäufe ab und haben mit Miete, Strom, Versicherungsbeiträgen weitere monatliche Ausgaben. Aber aus „guten Zeiten" werden immer häufiger „schlechte Zeiten": Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, Scheidung und gescheiterte Selbstständigkeit gehören zu den primären Auslösern dieser „schlechten Zeiten".

Neben diesen, meist unvorhergesehenen Lebensereignissen, spielen auch individuelle Faktoren eine Rolle: vor allem fehlende Grundfertigkeiten beim Umgang mit den eigenen Finanzen. Es fehlt der trainierte Blick für die eigene Finanzkraft – insbesondere in „schlechten Zeiten". Es fehlen Basiskenntnisse zum gesamten Bereich der Finanzdienstleistungen.

3. Schulden und Familie

Überschuldung bedeutet für die Betroffenen eine völlige Destabilisierung ihrer Existenz. Dies betrifft in besonderem Maße Familienhaushalte, wie nachfolgend von Bertsch/Just in ihrem Beitrag für den NDV (2/05) treffend skizziert wurde: „Überschuldete büßen ein ganzes Stück Alltagsbewältigungskompetenz ein und verlieren die eigenständige Kontrolle über ihr wirtschaftliches Handeln. Sie sind wirtschaftlichen Restriktionen unterworfen und geraten in Unterversorgungslagen. Sie sind Stress und psychischem Druck ausgesetzt und häufig gesundheitlich beeinträchtigt. Materielle und immaterielle Belastungen verstärken sich gegenseitig. Die kritischen Verhältnisse belasten Partnerschaften schwer und beschädigen die Entwicklung der Kinder. In der öffentlichen Diskussion wird Überschuldung regelmäßig auf wirtschaftliche Sachverhalte reduziert. Die Folgen für die Partnerbeziehung und die Entwicklungschancen der Kinder – auch für die seelische und körperliche Gesundheit – finden kaum Erwähnung" (Bertsch/Just 2005).

Zur konkreten Verdeutlichung, was es für Familien bedeutet, Schulden zu haben, nachfolgend einige Auszüge aus Interviews mit Betroffenen (Der Mensch hinter den Schulden, 2005).

„Mein Ehepartner rastete total aus und machte mir Vorwürfe. Unsere Tochter merkte, dass in der Familie nicht mehr alles stimmt. Ich konnte ihre Wünsche nicht mehr erfüllen und hatte Schwierigkeiten, ihr diese Situation zu erklären. Hinzu kam, dass ich mich gegenüber meinen Eltern und Geschwistern als Versager fühlte. Erst nachdem ich mich dazu durchgerungen hatte, meiner Familie alles zu erzählen, ging es mir wieder besser ..." (weiblich, 32 Jahre, allein erziehend, Schuldenhöhe: 75.000 Euro).

„Kinder und Beziehung waren natürlich dann sehr stressig. Also wir hatten kaum noch Zeit für die Kinder, weil wir uns permanent Gedanken über die finanzielle Situation machten. Wir hatten Angst, vor die Tür zu gehen, weil wir dachten, man sieht es uns direkt an. Wir hatten kein Selbstwertgefühl mehr, wir hatten eigentlich nur noch schlechte Laune ..." (weiblich, 35 Jahre, Partner und Kinder, Schuldenhöhe: 8.000 Euro).

„Meiner Frau wuchs das Problem auch über den Kopf. Es gab Streit. Die Spannungen übertrugen sich auch auf die Kinder. Sie bekamen alles mit und die Ehe drohte an dem Problem Schulden zu zerbrechen" (männlich, 40 Jahre, Partnerin mit Kind, Schuldenhöhe: 66.000 Euro).

„... man kann sich gar nichts mehr leisten, ich habe die Sparbücher meiner Kinder aufgebraucht, obwohl das ja deren Geld ist ..." (weiblich, 34 Jahre, allein erziehend, Schuldenhöhe 6.500 Euro).

„... oder wie letztens, da sagte er: Mama, das Taschengeld – behalt es erst einmal eine Zeit lang, ich nehm' es nicht. Dann habe ich gesagt, nee, das mache ich nicht" (Eheleute, Partner mit Kindern, Schuldenhöhe 80.000 Euro).

4. Was macht und wie wirkt Schuldnerberatung?

Die rot-grüne Bundesregierung hat bereits in ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht im April 2001 darauf hingewiesen, dass der Schuldnerberatung eine Schlüsselrolle in Entschuldungsprozessen zukommt und sie sich „zu einem unverzichtbaren Bestandteil der sozialen Infrastruktur entwickelt“ habe.

Es wird heute von Niemandem mehr bestritten, dass die Beratung überschuldeter Menschen eine dringend notwendige und sinnvolle Hilfe ist. Hinzu kommt, dass die sozialen Kosten als Folge einer nicht bewältigten Überschuldung ungleich höher sind als die Kosten einer Beratung. Eine zunehmende Zahl überschuldeter Menschen hat ohne eine qualifizierte Schuldnerberatung kaum mehr eine Chance, ihre aus Überschuldung resultierenden Probleme zu lösen. Die Schuldnerberatung – im Wohlfahrtsbereich deshalb „Sozialberatung für Schuldner“ genannt – hat die Funktion einer wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung. Zu ihren Aufgaben gehören neben der Existenzsicherung, dem Schuldnerschutz, der psychosozialen Beratung nicht zuletzt auch die Schuldenregulierung.

Dass Schuldnerberatung das geeignete Instrument ist, um den Folgen von Überschuldungsproblemen entgegenzuwirken und die wirtschaftliche und soziale Handlungskompetenz wieder herzustellen, wurde durch verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung bestätigt. So hat eine Studie (Hamburger/Kuhlemann/Walbrühl 2004) nachgewiesen, dass nach einjähriger Begleitung durch Fachleute u.a. die Schulden um ca. ein Sechstel gesunken waren und die Gläubigerzahl um 21 % reduziert wurde. Der Anteil der Klienten/-innen, die über einen gesicherten Arbeitsplatz verfügen, nahm um 66 % zu. Auch im psychosozialen Bereich wurde festgestellt, dass bei den verschuldeten Menschen der Überblick über die Schulden deutlich gestiegen war und sich die Zuversicht, diese Situation bewältigen zu können, von „sehr gering“ zu „gut“ entwickelt hat. Auch die Aussagen zu Selbstbewusstsein, Gesundheit und Wohlbefinden zeigen deutliche und nachhaltige Effekte.

Diese positive Wirkung durch die Schuldnerberatung wird in den nachfolgenden Interview-Auszügen aus „Der Mensch hinter den Schulden“ deutlich. Da heißt es u.a.:

„…durch die gute und intensive Beratung in der Schuldnerberatung habe ich aber heute kein schlechtes Gewissen mehr. Ich lebe intensiver, habe ein sehr gutes Verhältnis zu meiner Tochter ...“ (weiblich, 32 Jahre, allein erziehend, Schuldenhöhe: 75.000 Euro).

„Das wird ein schönes neues Leben für uns. Wir gehen weiterhin arbeiten und machen den Rest unseres Lebens keine Schulden mehr – kein Leasing, keine Abzahlungen. Entweder ich kann mir etwas leisten oder ich muss sparen ... was wir jetzt schon praktizieren. Doch die Schulden werden ein Lebenlang im Hinterkopf bleiben. Man sollte sich professionelle Hilfe holen. Alleine schafft man es nicht – oder ich hätte es nicht geschafft“ (männlich, 34 Jahre, Partner mit Kind, Schuldenhöhe: 17.000 Euro).

4.1 Situation der Schuldnerberatung

Wie dargelegt, leistet die Schuldnerberatung in Form der persönlichen Beratung einen erheblichen Beitrag zur sozialen und beruflichen Integration vieler Menschen. Derzeit gibt es in Deutschland ca. 1.100 Beratungsstellen mit etwa 1.500 Beraterinnen und Beratern. Gemessen an der Zahl der überschuldeten Haushalte ist der Bedarf jedoch bei weitem nicht gedeckt. Das zeigt sich u.a. an den langen Wartezeiten bis zu einem ersten Gesprächstermin. Häufig können Beratungsstellen nur eine Kurzberatung durchführen, um eine erste – oftmals existenzielle – Hilfestellung anzubieten. Etwa die Hälfte der Beratungsstellen verfügt nur über eine Beratungskraft und weitere 10 % sind lediglich mit einer Teilzeitkraft besetzt.

Wegen der ungenügenden Beratungskapazitäten ist es derzeit nur für 10-15 % der überschuldeten Menschen möglich, in einer Schuldnerberatungsstelle Hilfe zu erhalten. Die langen Wartezeiten bei den seriösen Beratungsstellen machen sich unseriöse gewerbliche „Schuldenregulierer“ zunutze. Sie werben damit, dass es bei ihnen keine Wartezeiten gibt. Oftmals tappen Schuldner in diese Falle; sie sind nicht in der Lage, auf den ersten Blick zu erkennen, dass solche Firmen häufig nichts anderes tun als – gegen hohe Gebühren – lediglich einfachste Bürodienste zu erledigen (z.B. das Erfassen der Gläubiger und ihrer Forderungen in einer EDV Akte). Oder sie vermitteln einen Anwalt, der dann zusätzlich ein Honorar verlangt.

Die derzeitige Finanzierung der Beratungsstellen ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Die Kosten tragen die Bundesländer, die Kommunen und die Träger der Beratungsstellen. In einigen Bundesländern ist es gelungen, die Sparkassen- und Giroverbände in die Finanzierung einzubeziehen. Alle bisherigen Versuche, auch Wirtschaftsverbände an den Kosten der Schuldnerberatung zu beteiligen, waren bisher erfolglos. Die Schuldner selbst sind nicht in der Lage, die Kosten zu tragen.

5. Gegenstrategien zur Überschuldung

Angesichts der Ausweitung der Überschuldung in weiten Bevölkerungskreisen und der gesamtgesellschaftlichen Folgen müssen alle gesellschaftlichen Akteure zusammenrücken und gemeinsam konstruktive Lösungen erarbeiten. Der aktuelle Schuldenreport schreibt in diesem Zusammenhang: „… angesichts der Einsparpotentiale von Schuldnerberatung stellt sich die Frage, ob Landesregierungen und Kommunen nicht am falschen Ende sparen und mittelfristig dem Steuerzahler mehr Belastungen aufbürden, wenn sie durch weitere Mittelkürzungen die bestehende Beratungsinfrastruktur immer weiter schwächen. Ebenfalls stellt sich die Frage, ob Gläubiger anlässlich ihrer Partizipation an den Vorteilen von Schuldnerberatung ihre weitgehende Zurückhaltung bei der Mitfinanzierung dieser sozialen Arbeit nicht aufgeben sollten“ (Hamburger/Kuhlemann/Walbrühl 2004, S. 241).

Aus den genannten Faktoren ergibt sich die Forderung: Die Schuldnerberatung auf Landes- und kommunaler Ebene muss ausgebaut werden, auch im Interesse der öffentlichen Haushalte. Sie muss deutlich mehr Schuldner erreichen können, als die bisher beratenen 12 %.

Neben dem notwendigen Ausbau der Schuldnerberatung sollte auch das Thema finanzielle Allgemeinbildung / Entwicklung von Finanzkompetenz in den Blickpunkt des gesamtgesellschaftlichen Interesses gerückt werden. Hierzu schreiben Hamburger/Kuhlemann/Walbrühl (2004, S. 238) in ihrem Gutachten: „Eine noch bessere Prävention von Überschuldung könnte erreicht werden, wenn die Klienten über ein umfassendes Wissen zum Themengebiet verfügen. Es zeigte sich ein eklatanter Wissensmangel im Umgang mit Finanzen. Mit den im Rahmen der Schuldnerberatung heute zur Verfügung stehenden Möglichkeiten können Wissenslücken nur ansatzweise geschlossen werden, um so die Klienten gegen eine abermalige Überschuldung nachhaltig zu schützen. Bei allen positiven Effekten kann die Schuldnerberatung allein dem mangelnden Wissen zum Themengebiet ‚Geld und Kreditwesen' nicht wirkungsvoll entgegenwirken. Flankierende Maßnahmen, die möglichst früh ansetzen, müssen möglichst früh zu einer Vermeidung von Überschuldung eingesetzt werden."

Deshalb ist zu fordern, dass die wirtschaftliche und finanzielle Bildung neben der Schule auch in die Arbeit der Eltern- und Familienbildung, der hauswirtschaftlichen Bildung sowie der Familienhilfe und Familienpflege integriert wird. Die Vermittlung von persönlicher Einstellung und Haltung, Verhaltens- und Handlungsweisen, Fachlichkeiten und Fähigkeiten durch eine Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung ist ein Gebot der Stunde.

Literatur

- *Bertsch, F./Just, W.: Für eine Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung. NDV Heft 2/2005, S. 54–60.*
- *Der Mensch hinter den Schulden. Sammlung von Aussagen von Betroffenen im Rahmen der bundesweiten Aktionswoche Schuldnerberatung 2005.*
- *Hamburger, F./Kuhlemann, A./Walbrühl, U.: Wirksamkeit von Schuldnerberatung. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Gummersbach, im Juli 2004.*
- *Reiffner, U.: Auswertungen auf der Basis von Schuldnerberatungsdaten (Cawin), in: Schulden-Kompass 2005, Schufa- Holding AG, Wiesbaden 2005.*
- *Schuldenreport, Schriftenreihe des Verbraucherzentrale-Bundesverbands zur Verbraucherpolitik, Band 7/2006.*

Zusammenfassung des Workshop 2.2,
Nora Schmidt, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Armut in Familien – kann der Staat daran etwas ändern?

Im März 2005 hat die Bundesregierung den 2. Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt. Der Bericht zeigt, dass die Armutsrisikoquote (d.h. Anteil der Personen unterhalb der Armutsrisikogrenze von 60 % des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens) von Familien im Vergleich von 1998 zu 2003 von 12,6 % auf 13,9 % gestiegen ist. Rund 1,1 Mio. Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe sind Kinder unter 18 Jahre alt. Mit einer Sozialhilfequote von 7,2 % (Ende 2003) weisen sie im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (3,4 %) einen deutlich höheren Hilfebedarf auf.

Angesichts dieser nach wie vor bedrückenden Zahlen trugen die Dozentin und die Dozenten aus verschiedenen Perspektiven die Ursachen und Wirkungen von Armut in Familien und deren Erscheinungsformen bei Kindern sowie Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Kinder- und Familienarmut vor.

Folgende Thesen lassen sich als Ergebnisse der Beiträge und der Diskussion im Workshop festhalten:

- Armut verstanden als Einkommensarmut von Erwachsenen/Haushalten habe klar definierbare Ursachen: Arbeitslosigkeit, überhöhter Konsum und unwirtschaftliche Haushaltsführung, Trennung oder Scheidung, unzureichende Ausbildung, fehlende Bildungsabschlüsse sowie ein erschwerter Zugang zur Erwerbstätigkeit beispielsweise aufgrund familiärer Pflichten oder gesundheitlicher Beeinträchtigungen und Behinderung.
- Armut habe ein Kindergesicht und zeige sich anhand defizitärer Lebenslagen der Kinder (z.B. unzureichende Grundversorgung, fehlende Möglichkeiten zum Konsum, gesundheitliche, soziale oder kulturelle Defizite, schlechtere Teilhabe an [Schul-]Bildung, fehlender Zugang zu sozialen Angeboten, zu Vereinen usw.) und führe zu stark eingeschränkten Entwicklungs- und Zukunftschancen (z.B. infolge fehlender Lern-, Erfahrungs- und Entscheidungsspielräume).
- Die Brisanz von Armut bei Kindern werde nach wie vor öffentlich unzureichend wahrgenommen, obwohl Umfang und Bedeutung der Problematik eine sofortige und umfassende gesellschaftliche Gegensteuerung einfordern.
- Eine gezielte und systematische, auch kindbezogene, Armutsprävention sei dringend notwendig, gebe es aber hierzulande bisher kaum. Sie habe auf struktureller und individueller Ebene anzusetzen.
- Sie erfordere im Sinne der Vermeidung von (familiärer) Armut und der Förderung von Potenzialen der Kinder zum einen komplex angelegte politische Entscheidungen (z.B. zur armutsfesten Existenzsicherung von Kindern, zur Sicherstellung ihrer Betreuung, Bildung und Erziehung, zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Prozessen). Zum anderen seien neue Handlungsansätze und Konzepte in der Gesundheits-, Bildungs- und sozialen Arbeit erforderlich, deren Leitziel „Förderung" eines jeden Kindes sein müsse.
- Das geplante Elterngeld werde kein geeignetes Instrument zur materiellen Armutsbekämpfung darstellen, sinnvolle Ansatzpunkte würden eher in der Weiterentwicklung des Kinderzuschlags bzw. in der Ausweitung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gesehen.
- Die Möglichkeiten des Privatkonkurses stellten zwar eine gewisse Entlastung dar, würden aber nur einem Teil der überschuldeten Familien helfen.
- Für die Träger sozialer Arbeit sei es wichtig, präventiv und vernetzt zu arbeiten: Das Thema finanzielle Allgemeinbildung / Entwicklung von Hauswirtschafts- und Finanzkompetenz müsse sowohl in Angeboten der Familienbildung, im Rahmen der Familienhilfe und Familienpflege als auch in der Schulausbildung der Kinder stärker in den Blick genommen werden.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.3

Durch niedrigschwellige Angebote Familien helfen

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Kinder- und Familienzentren – Stand der Praxis: Herausforderungen und Chancen – den Kindergarten neu erfinden**

Dr. Erwin Jordan
geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für soziale Arbeit e.V.

- **Soziale Frühwarnsysteme – frühe Hilfen für Familien**

Gregor Hensen
wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für soziale Arbeit e.V.

- **Stärkung der Elternkompetenz durch Vernetzung verschiedener Institutionen**

Ralf Meister
AG IPSE, Bezirksamt Mahrzahn-Hellersdorf, Berlin, Mitglied der Lokalen Bündnisse für Familien

Zusammenfassung des Workshops 2.3

- **Durch niedrigschwellige Angebote Familien helfen**

Andreas Tietze,
wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Dr. Erwin Jordan
geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für soziale Arbeit e.V.

Kinder- und Familienzentren – Stand der Praxis: Herausforderungen und Chancen – den Kindergarten neu erfinden

Kindertageseinrichtungen sollen zu Knotenpunkten („Drehscheibe“) eines familienunterstützenden Netzwerkes in den Kommunen entwickelt werden. Sie verfügen über die notwendige Nähe zu Kindern und Familien und sollten in die Lage versetzt werden, Risikosituationen, Störungen der Entwicklung und Unterstützungsbedarfe frühzeitig wahrzunehmen und darauf angemessen zu reagieren. Ein erweiterter Ansatz zielt auf die Umgestaltung der Institution „Tagesstätte“ zu einem intergenerational und integrativ ausgerichteten Kompetenz- und Kontaktzentrums für Familien („Hilfen anbieten – Hilfen vermitteln – Interventionen vorbeugen“).

„Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor allem für Frauen zu erleichtern, werden wir die Förder- und Arbeitsbedingungen in Kindertageseinrichtungen verbessern und die Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickeln. Neben ihrem Auftrag als Einrichtungen für Bildung, Erziehung und Betreuung von unter Dreijährigen, Kindergartenkindern und schulpflichtigen Kindern (Drei-Säulen-Modell) werden sie Vermittlungszentrum für Tagesmütter und -väter, Zentrum für vorschulische Sprachförderung, zur schulvorbereitenden Einrichtung für schulpflichtige, aber nicht schulreife Kinder und zu einem Knotenpunkt des familienunterstützenden Netzwerkes in den Kommunen. Mit den Familienzentren und den Ganztagsschulen wollen wir Schritt für Schritt ein lückenloses, bedarfsgerechtes und verlässliches Betreuungsgefüge aufbauen, das hohen pädagogischen Ansprüchen genügt“ (Koalitionsvereinbarung NRW von 2005, S. 33).

Konzeptentwicklung Tageseinrichtungen als Familienzentren

In diesem Ansatz wären folgende Aufgaben aufzugreifen und auf ihre Integrationsfähigkeit in ein erweitertes Angebots- und Leistungsprofil von Kindertageseinrichtungen zu diskutieren:

- Integration familienunterstützender Dienste (ASD, Frühförderung etc.),
- Verknüpfung mit Familien- und Erziehungsberatung,
- Vermittlungszentrum für Tagesmütter und -väter (Infobörse),
- Zentrum für vorschulische Sprachförderung,
- sozialräumliche Ausrichtung,
- Bildungsangebote (Bildungsvereinbarung) und Vernetzung mit der Grundschule,
- Integration behinderter Kinder und schulvorbereitende Betreuung schulpflichtiger, aber noch nicht schulreifer Kinder,
- Gesundheitsförderung.

Umsetzung des Landesprogramms

Das in der Regierungserklärung vom 13. Juli 2005 gesetzte Ziel der Landesregierung ist – in einer ersten Phase – der Aufbau eines Familienzentrums in jedem Jugendamtsbezirk (insgesamt 178 Zentren). Ausgangspunkt für diesen Umsetzungsprozess ist ein landesweiter Wettbewerb, der Anfang 2006 durch einen Aufruf zur Beteiligung des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration gestartet wurde. Bis zum 31. März 2006 können sich Einrichtungen und Träger um die Teilnahme an der Pilotphase bewerben.

Die Auswahl der Einrichtungen, die an der Pilotphase teilnehmen, erfolgt bis zum 15. Mai 2006 durch das Ministerium. Diejenigen Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen, die sich für die Pilotphase bewerben möchten,

sollen – neben ihrem Auftrag als Einrichtung der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern – die nachfolgend genannten Grundvoraussetzungen erfüllen bzw. die Bereitschaft zeigen, an der Einlösung dieser Zielvorgaben zu arbeiten:

- schriftliche Verankerung von **Sprachförderung** im Konzept der Einrichtung und Unterbreitung von konkreten Angeboten vorschulischer Sprachförderung,
- **Kooperation** mit den örtlichen Familienberatungsstellen, den Familienbildungsstätten, ggfs. den Familienverbänden sowie anderen Einrichtungen der Familienhilfe,
- Leistung von Hilfe und Unterstützung bei der **Vermittlung von Tagesmüttern und Tagesvätern** sowie
- Ausrichtung des Angebots an den Bedingungen des **Sozialraums.**

Die Einrichtungen, die sich an der Pilotphase beteiligen, werden bei dem Entwicklungsprozess unterstützt. Vorgesehen sind folgende Begleitmaßnahmen:

- Einsatz von (vier) **regionalen Kompetenzteams** zur Begleitung des Aufbaus der Familienzentren, Bearbeitung von generellen Fragestellungen und Auswertung von Erfahrungen aus Coaching und Fortbildungen. In den Kompetenzteams wird das vorhandene Know-how der Träger und Experten gebündelt. Jedes Kompetenzteam besteht neben dem externen Projektmanagement aus sachverständigen Personen aus den Landesjugendämtern, den Trägerverbänden und der kommunalen Ebene (z.B. Fachberater/-innen der Landesjugendämter und der freien Träger, Experten und Expertinnen aus den Bereichen Familienbildung und Familienberatung);
- Prozessbegleitung und -steuerung durch ein **externes Projektmanagement** (Organisation und Koordination von Coaching und Fortbildung, Begleitung der Arbeit der Kompetenzteams);
- prozessbezogene Beratung der Einrichtungen durch öffentliche und private Institute, die den Kompetenzteams als **Coaches** zugeordnet werden und
- **Fortbildung für die Leitungskräfte** in den ausgewählten Einrichtungen.

Neben dem Projektmanagement wird eine **wissenschaftliche Begleitung (Evaluation)** der Pilotphase installiert, die neben der Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung ausgewählter Piloteinrichtungen (ca. 10 % der teilnehmenden Einrichtungen) fachliche Standards und ein **Gütesiegel** für das Gesamtvorhaben entwickeln soll. Das Gütesiegel soll nach der Pilotphase im Mai 2007 allen erfolgreich arbeitenden Einrichtungen (aus der Pilotphase) verliehen werden.

Gregor Hensen
wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für soziale Arbeit e.V.

Soziale Frühwarnsysteme – frühe Hilfen für Familien

Was sind Frühwarnsysteme?

Der Begriff „Frühwarnsysteme" kommt nicht aus dem Bereich des Sozialen, wir kennen ihn eher im Zusammenhang mit technischen Systemen (z.B. warnt der Seismograf vor Erdbeben oder der Rauchmelder weist auf die Gefahr eines Brandes hin). Auch wenn technische Beispiele zeigen, wie Frühwarnsysteme im Allgemeinen funktionieren können (vgl. hierzu Schatz 2003), ist eine unmittelbare Übertragung auf soziale Lebensverhältnisse nicht möglich. Denn wenn wir das Soziale betrachten, wird deutlich, dass eindimensionale Messverfahren nicht ausreichen. Soziale Frühwarnsysteme können ihren Fokus auf die Entwicklung der Lebensbedingungen im Sozialraum, im Familienleben oder auf die Lebenssituation einzelner Zielgruppen oder Kohorten richten. Im Mittelpunkt jeder Unterstützung und jedes Angebots stehen die Lebenszusammenhänge der Menschen und der darin ablaufenden Interaktionen zwischen Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Ein implizites Normalitätsverständnis wird hier zum Bezugspunkt der Wahrnehmung und Beurteilung. Ein diesbezüglicher Kommunikations- und Abstimmungsprozess aller relevanten Akteure ist daher konstitutiv für die Implementierung sozialer Frühwarnsysteme in der Regelpraxis.

Warum ein soziales Frühwarnsystem?

Risiken und Gefahren im Prozess des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen entstehen nicht von heute auf morgen. Sie kündigen sich häufig frühzeitig an. Kindesvernachlässigung entsteht in der Regel nicht aus „extremen und unerwartet eintretenden Belastungssituationen heraus, sondern entwickelt sich aus der ‚Normalität' von Familienkonstellationen, die in Belastungssituationen hineingeraten, ohne rechtzeitig und angemessen hierauf Lösungsmöglichkeiten entwickeln zu können" (Schone 2000, S. 447). Das Hilfe- und Unterstützungssystem in Deutschland weist im Gesundheitssektor und im Bereich der Familien- und Jugendhilfe aktuell ein breites Spektrum adäquater Angebote und Leistungen für Familien auf; die Früherkennung von riskanten Lebenslagen gelingt dabei häufig nur unzureichend. Es fehlen nach wie vor systematische institutionelle Verfahren und abgestimmte Eingriffsschwellen, nach denen gehandelt werden kann. Die Problemwahrnehmung erfolgt beispielsweise in der Regel im Bereich des ASD durch die tätige Fachkraft und ihre subjektive Einschätzung (vgl. Münder/Mutke/Schone 2000, S. 165).

Oft nehmen die verschiedenen Institutionen und sozialen Einrichtungen, mit denen Kinder und ihre Familien in ihrem Alltag in Kontakt kommen, die schwachen Signale überhaupt nicht bzw. nur begrenzt wahr; sie reagieren erst dann, wenn die Signale schon auf ein schwerwiegendes Problem hinweisen oder die Krise akut ist. Zu dieser späten Reaktion kommt es, weil die verschiedenen Einrichtungen – ihrer spezifischen Handlungslogik nach – Signale unterschiedlich deuten; weil sich Institutionen und ihre Mitarbeiter/-innen wenig oder gar nicht mit anderen über Wahrnehmungen und Beobachtungen austauschen (können) und weil Verantwortlichkeiten häufig nicht klar geregelt sind oder Informationen ins Leere laufen. Zudem erweisen sich Familien, in denen es zu Formen von Kindesvernachlässigung und Misshandlungen kommt, häufig als sozial isoliert (vgl. Ziegenhain et al. 2004, S. 108).

Das Modellprojekt „Soziale Frühwarnsysteme in NRW"

Mit Förderung des nordrhein-westfälischen Familienministeriums wurde von September 2001 bis 2004 an sechs Standorten (Bielefeld, Dortmund, Emmerich, Herne, Kreis Siegen-Wittgenstein, Deutscher Kinderschutzbund Landesverband NRW/Ortsverband Essen) der Aufbau eines sozialen Frühwarnsystems modellhaft erprobt. Das Projekt wurde während dieser drei Jahre vom Institut für soziale Arbeit e.V. Münster (ISA) wissenschaftlich begleitet.

Mit diesem Modellprojekt wurden Ansätze und interdisziplinäre Formen der Zusammenarbeit entwickelt, die helfen, riskante Entwicklungen von Kindern und familiale Krisen frühzeitig zu erkennen und so rechtzeitig eine Verfestigung von Problemlagen zu vermeiden. Hierfür wurden im Rahmen des Projektes Sensoren und Indikatoren entwickelt, die anzeigen, wann die Lebenssituation von Kindern und ihren Familien als riskant zu bewerten ist und welche Reaktionsweisen zur Bearbeitung solcher Problemlagen angemessen sind.

In den sechs Modellprojekten sind unterschiedliche Anwendungsfelder gewählt worden, auf denen sich aus der Sicht der beteiligten Institutionen und Akteure riskante Entwicklungen oder Unterstützungsbedarfe von Familien bereits abgezeichnet haben bzw. vermutet werden konnten.

Frühwarnsystem Säuglingsvernachlässigung

In Zusammenarbeit mit der Kinder- und Geburtsklinik und dem Kinderschutzbund konnte in Bielefeld erreicht werden, dass Familien mit Kleinkindern bzw. Säuglingen die zum Teil kritische erste Lebensphase durch die Unterstützung von ehrenamtlichen Patinnen besser meistern können. Dies gelang, weil die Zusammenarbeit aller beteiligten Institutionen nachhaltig und verbindlich abgestimmt wurde.

Frühwarnsystem Vernachlässigung der Wohnung

Kritische Lebensumstände waren auch in Emmerich Anlass zum Handeln. Im Verlauf des Projekts konnten einige Familien, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebten, bei der Verbesserung dieser Situation unterstützt werden.

Frühwarnsystem Verhaltensauffälligkeiten von Kindern

In Herne sind die Mitarbeiter/-innen der Tageseinrichtungen für Kinder nun in der Lage, erste Anzeichen von Verhaltensauffälligkeiten zu erkennen und nach klar definierten Handlungsanleitungen die nächsten Schritte im Umgang mit Verhaltensauffälligkeiten gemeinsam mit den Eltern zu planen.

Frühwarnsystem Biografischer Übergang Kindergarten/Schule

Das Projekt in Dortmund erreichte durch die Zusammenarbeit zwischen Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Jugendhilfediensten eine Verbesserung der Übergangsphasen von Kindern in den Kindergarten und in die Grundschule.

Frühwarnsystem Sozialer Brennpunkt

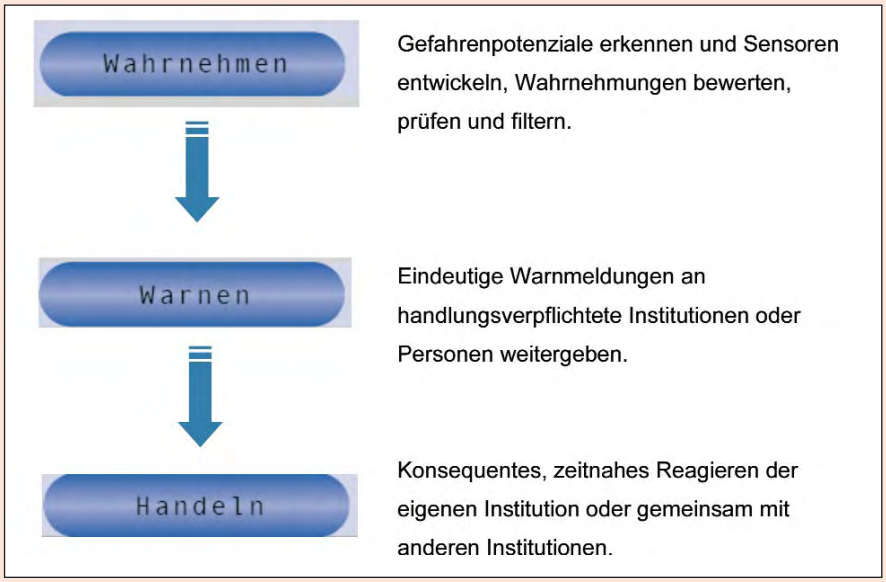
Im Kreis Siegen-Wittgenstein wurden die Wohnquartiere anhand einer Vielzahl von Instrumenten und Methoden für die Mitarbeiter/innen der Regionalen Sozialdienste transparenter. Die Reaktionsmöglichkeiten (z.B. Angebotsentwicklung für bisher nicht erreichte Familien) konnten erhöht werden.

Frühwarnsystem Kindesvernachlässigung

Der Deutsche Kinderschutzbund erarbeitete im Modellprojekt für und mit den Mitarbeiter/-innen eines Kinderhauses in Essen-Mitte u.a. ein Handbuch. Hier werden Ansprechpartner/-innen für die Belange von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien benannt und „erste Schritte“ im Umgang mit ersten Anzeichen von Kindesvernachlässigung beschrieben (zu den einzelnen Modellstandorten siehe ausführlich MGSFF 2005, Abschlussbericht, Download unter www.soziales-fruehwarnsystem.de).

Wie funktioniert ein soziales Frühwarnsystem?

Abbildung 1: Basiselemente eines sozialen Frühwarnsystems



Ein soziales Frühwarnsystem ist eine in sich geschlossene Reaktionskette der drei Basiselemente: Wahrnehmen, Warnen und Handeln. Sie wird zwischen Fachkräften verschiedener familienunterstützender und -beratender Institutionen vereinbart. Das Frühwarnsystem bezieht sich entweder auf bestimmte Zielgruppen, auf klar definierte Problemlagen im Einzelfall oder auf einen ausgewählten Sozialraum. Die Steuerungsmöglichkeiten von Frühwarnsystemen ergeben sich dadurch, dass das System klar definierte Schritte durchläuft:

Auf die **Wahrnehmung** einer Gefahr wird eine **Warnung** abgegeben, auf die dann eine bestimmte **Handlung** erfolgt (siehe Abb. 1). Hierbei ist zunächst die Wahl des Bezugssystems von geringer Bedeutung.

Indikatoren bestimmen: Soziale Verhältnisse sind hochkomplexe Systeme, die durch vielfältige Faktoren gesteuert werden. Sie sind in der Regel nicht vor dem Hintergrund eines Kriteriums zu bewerten bzw. zu messen. Von daher müssen sich soziale Frühwarnsysteme auf Indikatoren stützen, die mit einer bestimmten (in Idealfall hohen) Wahrscheinlichkeit ein bestimmtes direkt nicht messbares Ereignis vorhersagen können.

Schwellenwerte benennen: Wenn man die negativen Entwicklungen im Prozess des Aufwachsens zu einem früheren Zeitpunkt als bisher beeinflussen und ihnen gegensteuern will, müssen solche schwachen Signale erkannt und systematisch auf ihr Gefahrenpotenzial hin überprüft werden. Erst wenn die Schwelle bekannt ist, bei der der Normalzustand verlassen und sich ein kritischer erwarten lässt, kann frühzeitig gehandelt werden.

Abbildung 2 zeigt die Funktionsweise eines sozialen Frühwarnsystems am Beispiel einer Verkehrsampel auf. Viele Probleme und Gefährdungslagen werden häufig erst dann erkannt, wenn die Ampel von der gelben in die rote Phase übergeht, also wenn sich latente Problemlagen zu akuten Krisen und Gefährdungen für das Kindeswohl verfestigen. In der Regel ist dies mit intervenierenden und leistungsintensiven Hilfen verbunden. Ein soziales Frühwarnsystem richtet seinen Blick bereits auf den Übergang eines Normalzustandes zu wahrnehmbaren, schwachen Signalen. Damit die einzelnen Schwellenwerte (von grün zu gelb bzw. von gelb zu rot) konkretisiert werden können, bedarf es einer indikatorengestützten Beschreibung derjenigen Signale, die solche Übergänge ankündigen bzw. einleiten.

Abbildung 2: Phasenmodell

Der Weg zu einem sozialen Frühwarnsystem: Ein verbindliches Netzwerk aufbauen

In der Vergangenheit waren Kopperationen vielfach abhängig vom Zufall und dem Einsatz einzelner Fachkräfte. In der Handlungslogik eines sozialen Frühwarnsystems wird somit ein „Systemwechsel" angestrebt, in dem institutionenübergreifende Kooperationen abgestimmt und verbindlich festgeschrieben werden. Daher ist es notwendig, im Vorfeld übergreifend zu analysieren, in welchen Gebieten bzw. für welche Arbeitsbereiche sich riskante Entwicklungen oder Unterstützungsbedarfe von Familien bereits abgezeichnet haben bzw. vermutet werden können sowie welche Akteure einen Beitrag leisten können.

Im Rahmen des sozialen Frühwarnsystems geht es also um die Entwicklung von interdisziplinär organisierten Zugängen zu Familien, deren Problemlagen sich zu Krisen zuspitzen könnten bzw. zu Sozialräumen, die sich so zu verändern drohen, dass Familien dort Benachteiligung erfahren. Dies setzt vor allem voraus, dass gemeinsam geteilte Bewertungskriterien formuliert, fachlich begründete Standards etabliert und entsprechende verbindliche Reaktionen in Institutionen dauerhaft verankert werden. In der praktischen Umsetzung erfordert dies das erfolgreiche Zusammenführen der dargestellten Schlüsselprozesse. Ein soziales Frühwarnsystem funktioniert erst dann, wenn das Zusammenspiel dieser Kriterien und der einzelnen Basiselemente (Wahrnehmen – Warnen – Handeln) in einem geschlossenen System (Reaktionskette) gesichert ist.

Fazit: Frühwarnsysteme helfen, das Netzwerk verschiedener Institutionen, mit denen Familien und Kinder vor Ort in Kontakt stehen, auszubauen und zielgerichtet zu verbessern. In der dreijährigen Pilotphase haben sechs Modellprojekte in NRW bewiesen, dass Frühwarnsysteme bei vergleichsweise geringem Aufwand nachhaltige Verbesserungen bringen, z.B.

- frühe Hilfe statt späte Intervention,
- neue Zugangswege zu Familien und Problemlagen,
- gezielte, effiziente Zusammenarbeit verschiedener Hilfesysteme,
- konsequente Nutzung bestehender Angebote sowie
- innovative, qualifizierte soziale Arbeit mit Familien und im Sozialraum.

Kontakt:
Gregor Hensen
Diplom-Pädagoge, wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Institut für soziale Arbeit e.V.
Studtstraße 20
48149 Münster
Tel.: 0251/925 36-0
E-Mail: isa.hensen@muenster.de
Internet: www.soziales-fruehwarnsystem.de

Literatur

- *MGSFF NRW – Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Soziale Frühwarnsysteme in NRW – Ergebnisse und Perspektiven eines Modellprojekts. 2005.*
- *Münder, J./Mutke, B./Schone, R.: Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren. Münster 2000.*
- *Schatz, R. (Hrsg.): Frühwarnsysteme. Fribourg 2003.*
- *Schone, R.: Planung für Zielgruppen. Hilfen für Säuglinge und Kleinkinder in schwierigen Lebensbedingungen. In: E. Jordan/Schone (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien (S. 442–460). Münster 2000.*
- *Ziegenhain, U./Fries, M./Bütow, B./Derksen, B.: Entwicklungspsychologische Beratung für junge Eltern. Grundlagen und Handlungskonzepte für die Jugendhilfe. Weinheim und München 2004.*

Ralf Meister
AG IPSE, Bezirksamt Mahrzahn-Hellersdorf, Berlin, Mitglied der Lokalen Bündnisse für Familien

Stärkung der Elternkompetenz durch Vernetzung verschiedener Institutionen

Elternkompetenz ist als Begriff und Phänomen in aller Munde: als Planungsbegriff lokaler Familienzentren, als Empfehlung im Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, als Stoßseufzer in Schulen. Vernetzungen zeigen sich von global bis lokal. Hier soll von einer regionalen Form die Rede sein. Der Stadtrand von Berlin besteht aus 1920 eingemeindeten Dörfern, wie z.B. Hellersdorf und Marzahn.

Wäre bei anhaltend dörflicher Siedlungsstruktur und Tradition dem Begriff „Elternkompetenz" solch eine Karriere beschieden? Das ist ebenso fraglich wie müßig: aus den Stadtranddörfern wurden Großstädte und in den echten Dörfern ringsum dominieren ebenso Individualisierungstendenzen.

Im Osten Berlins wurden im Jahre 2001 zwei Bezirke, Marzahn und Hellersdorf, zusammengelegt. Auf 6.000 Hektar siedeln heute eine Viertel Million Menschen: 33 je „Fußballfeld" in den Großsiedlungen, zehn in den Siedlungsgebieten. Vergleichen Sie selbst mit der Besiedlung Ihrer Region, Ghettos sehen (nicht nur statistisch) anders aus. Aachen, Mönchengladbach oder Magdeburg haben bei ähnlicher Einwohnerzahl doch eine andere Lage, so dass sich dieser Stadtbezirk am ehesten mit anderen in Berlin vergleichen lässt. Für den Sozialstatus werden 25 Indikatoren zu zwei Indizes zusammengefasst: Nach dem Sozialindex platziert sich der Bezirk Marzahn-Hellersdorf im guten Mittelfeld Berlins (5/12), nach dem Statusindex allerdings ist er drittletzter (10/12). Ein (immer noch) hoher Anteil an Kindern und Jugendlichen drückt eben den Status (immer noch). Den Status drückt u.a. ein hoher Anteil an Kindern und Jugendlichen; Marzahn-Hellersdorf ist mit 30,1 % der relativ kinderreichste Bezirk in Berlin (Ø=24,6 %).

An die 45.000 Familien (57 % im klassischen Sinne, 43 % mit alleinsorgenden Eltern) richten sich dezentral neun Träger der Jugendhilfe mit verschieden niedrigschwelligen Angeboten. Zum Beispiel das SOS Familienzentrum Berlin.

Die formellen Schwellen, wie Anmelde- und Kostenpflicht, werden hier farblich unterschieden. Das Wochenangebot gibt einen Überblick über ihre Verteilung.

Im Jahre 2000 begann die Entwicklung einer Vernetzung solcher Träger – zunächst als Verbindung. Für den folgenden Entwicklungsabriss dient die Chronologie als Gliederung. Vorausgegangen war ein Netzwerk der „Gesunden Städte". Die beiden Stadtbezirke wurden 1996/1997 Mitglieder, gründeten die GesundheitswerkSTADT, etablierten Arbeitsgruppen. In diesem Rahmen und im Kontext der Suchtprophylaxe entstand die Idee einer „Eltern- und Familienschule", erging 2000 der Ruf an alle daran interessierten Einrichtungen, aus denen sich eine Initiativgruppe bildete. Ziele blieben: Angebote vorstellen, Problemfelder definieren, Vernetzungsstrukturen fördern bzw. schaffen.

Gleichzeitig hatte die Bundesregierung ein Gesetz novelliert, den § 1631 des BGB, als Recht auf gewaltfreie Erziehung und rief zur Propagierung die Kampagne „Mehr Respekt vor Kindern" aus. Diese Kampagne kam uns gerade recht als Startprojekt. Sie bot thematisch interessanten Inhalt, vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten und öffentliche Fördermittel. 2001 erhielten wir einen Zuschlag als Kampagnenträger. Dabei wurden, der ersten Zielstellung entsprechend, die bezirklichen Träger (nach der Zusammenlegung) mit ihren Angeboten zusammenhängend breit veröffentlich. Wir sammelten erste Erfahrungen mit den inhaltlichen Ausrichtungen der Träger im Kontext der Kinderrechtsthematik, mit Zugängen zu den Zielgruppen und nicht zuletzt Kooperationserfahrungen mit den beteiligten Personen (Ideenreichtum, Verlässlichkeit, Flexibilität etc.).

2002 wandten wir uns wieder dem Thema unserer Initiativgruppe zu mit der Durchführung eines Kurses zur Ausbildung von Elterntrainern und einer Bedarfsermittlung zu Inhalten und Formen von Elternbildungsangeboten. Der Zugang zur Zielgruppe sollte verbessert werden und ein Pool von Veranstaltungen entstehen, nutzbar für jede Einrichtung. Die Bedarfs- und Bedingungserhebung folgte vier „W"s:

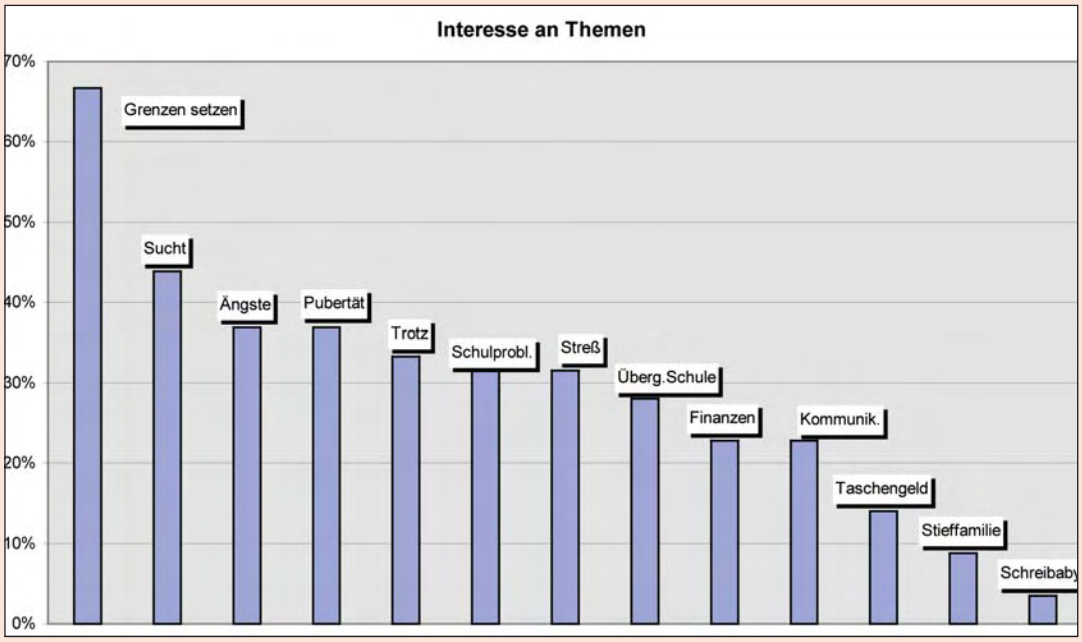
Welche Themen interessieren Eltern?

Wie sollten interessierende Themen behandelt werden?

Wann und wo sollten Veranstaltungen dazu angeboten werden?

Wir fragten zuerst in dem Stadtteil mit den höchsten sozialen Belastungen, dem vermutlich größten Bedarf. Für die erste Auswertung erhielten wir dort 57 komplett ausgefüllte Fragebögen. Darin wurden 13 Themen aus dem Erfahrungsbestand der beteiligten Einrichtungen als geschlossene Fragen gestellt. Weitere Themen von Interesse waren ergänzbar. Das Interesse an den vorgegebenen Themen ist hier sortiert nach dem angekreuzten „starken Interesse".

Abbildung 1: Interesse an Themen (Kurzbezeichnung) nach relativer Häufigkeit der Angabe „sehr interessiert“ (n=57)



Das stärkste Interesse zeigt sich bei dem altersunspezifischen, allgemein als problematisch erlebten Elternverhalten (Grenzen setzen), nimmt dann über eher altersgruppenspezifische Themen ab und erscheint gering bei Spezialthemen wie Stieffamilien oder Umgang mit Schreibabys. Zusätzlich wurden genannt: „Die Lust am Spiel in der Familie wiederentdecken“ von 12 %, „Ideen für gemeinsame Unternehmungen mit Kindern“ von 5 %.

Als bevorzugte Veranstaltungsform wurde die „Gesprächsrunde“ herausgehoben: Gut ein Drittel (37 %) der befragten Eltern wünschen sich diese Kombination von Information und Eigenbeteiligung (i.S.v. Erfahrungsaustausch, Erklärungen, Beispielen). Der Wunsch nach intensiveren Veranstaltungsformen (Kurs, Workshop) übersprang nicht die 5 %-Hürde. Zu den Bedingungsfragen wurde von den meisten eine Abendveranstaltung an einem Wochentag gewünscht, zu der sie keinen längeren Weg als 30 Minuten haben.

Gibt es gemeinsame Nenner von interessierenden Themen? Eine einfache Faktorenanalyse lieferte drei Komplexe für strategische und strukturelle Überlegungen zur Entwicklung eines Angebots der Eltern- und Familienbildung:

allgemeine Problemlagen	*Übergangsphasen*	*latente Belastungen*
Kommunikation	Übergang Kita-Schule	Stress
Suchtprophylaxe	Trotz Stieffamilie	
Grenzen setzen		
Ängste		
Finanzen		
Schulprobleme		

Das Ziel der ersten Auswertung lag idealerweise darin, Eltern, die sich für ein bestimmtes Thema interessierten, dazu einzuladen und die Bedingungen, die genau jene Eltern bevorzugten (wie Tag, Zeit, Veranstaltungsform und Entfernung), dabei berücksichtigen zu können. Dieses Ideal blieb unerreicht. Doch zur Planung einer inhaltlich abgestimmten Themenpalette und adäquater Präsentationsformen, deren Angebot zeitlich und sozialräumlich bedarfsgerecht realisiert werden kann, erlaubten die Daten erste Weichenstellungen. So wurden zu den fünf am meisten genannten Wunschthemen Veranstaltungen in Familienzentren und Kitas angeboten. Deren Besuch schwankte zwischen fünf und siebzig Teilnehmern.

Wenigstens wollten wir die Startidee verwirklichen: Wir koordinierten unsere Kräfte und befriedigten zunächst den Bedarf dort, wo es bisher nicht möglich war – weil er entweder nicht wahrgenommen oder nicht erfüllt werden konnte.

Parallel zu dieser Arbeit nach außen setzten wir die innere Konsolidierung fort: 2002 mit Namensgebung, Logokreation, Satzungsarbeit.

IPSE

Interinstitutionelles Projekt zur Stärkung der Erziehungskompetenz

Arbeitsgruppe

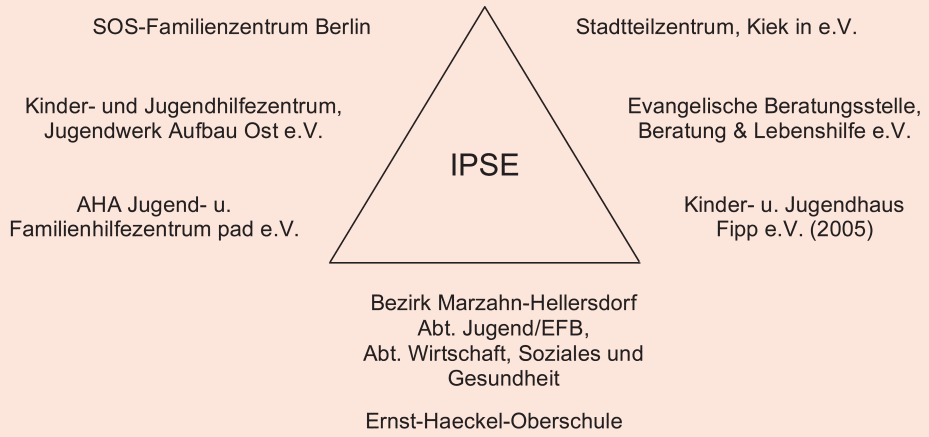
I nterinstitutionelles

P rojekt zur

S tärkung der

E rziehungskompetenz

Der komplizierte Name enthält die Netzidee: Freie Träger, Schulen und der Bezirk haben erkannt, dass jeder für sich allein schnell an seine Grenzen stößt (räumliche und personelle zuerst, ideelle bald darauf). Daher wurde die Kooperation – als freiwillige Zusammenarbeit – unterschiedlicher Institutionen zum Merkmal der Arbeitsgruppe. Mitglieder der AG IPSE sind (i.R. als Delegierte) Lehrer/-innen, Psychologen und Sozialpädagoginnen aus neun Einrichtungen des Bezirks mit dem Schwerpunkt der Familienarbeit.



Die bringen sich, ihre Wünsche und Ideen und ggf. etwas Sachkosten mit und ein, treffen sich alle sechs Wochen zu Beratungen und sind zwischenzeitlich aktiv mit dem Ziel, die Kompetenz aller am Erziehungsprozess Beteiligten zu fördern – ein Ansatz, der gleichzeitig in Jugendhilfe und Familienarbeit präventiv wirken soll.

Für diesen – für uns – großen Wurf haben wir uns ausreichend Zeit genommen: Alle Interessenten sollten sich anerkannt einbezogen fühlen, wiederfinden und eine gemeinsame Handlungsgrundlage geben. Ein Beispiel aus der Satzungsarbeit soll das illustrieren.

Zielsetzung

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit von Trägern und Personen mit unterschiedlichen Ansätzen, Methoden und Kompetenzen in der Familienarbeit und -bildung sehen wir als Chance, Zielgruppen bedarfsgerechter und wirksamer zu erreichen und zu unterstützen.

Der trägerübergreifende Austausch bietet dabei einen Gewinn an Ressourcen, Informationen, Kompetenzen und Handlungssicherheit für eine Optimierung der Angebote zur Stärkung der Erziehungskompetenz in Marzahn-Hellersdorf.

IPSE stellt sich somit folgende Ziele:

(1) Entwicklung längerfristiger Angebote im Verbund der im Projekt zusammengeschlossenen Einrichtungen,

(2) Kooperation mit anderen Trägern und Institutionen bei der Umsetzung dieser Angebote,

(3) Unterstützung der Angebotsentwicklung und -qualität aller an IPSE beteiligten Träger und Einrichtungen,

(4) Aufbau geeigneter Formen präventiver Arbeit, die die Potenzen des Verbundes nutzen,

(5) Qualifizierung der grundversorgenden Bereiche, Fortbildung von pädagogischen Fachkräften,

(6) Erarbeitung fundierter Entscheidungsgrundlagen für die politische Diskussion der zukünftigen Leistungsangebote und Förderung der Erziehung in der Familie in Marzahn-Hellersdorf.

Wir sehen in der Zusammenarbeit von Trägern und Personen mit unterschiedlichen Ansätzen, Methoden und Kompetenzen in der Familienarbeit die Chance, Zielgruppen bedarfsgerechter und wirksamer zu erreichen und zu unterstützen. Wir wünschen uns einen Zugewinn an Ressourcen, Informationen, Kompetenzen und Handlungssicherheit. Die Arbeit zielt (1 bis 6) auf Inhalte und Formen aktueller und künftiger Angebote, schließt auch die kommunalpolitische Dimension nicht aus.

Nach etwa neun Monaten wurde die Satzung geboren, erhielt den Namen „Geschäftsordnung“ und leitete das gemeinsame Handeln von neun Mitgliedern der Arbeitsgruppe.

2003 setzten wir die thematischen Elternabende fort. Zu den IPSE-Mitgliedern gehört auch eine Gesamtschule. Dort haben wir den Eltern von Schülern der Klassenstufe 7, der Eingangsklasse in die Sekundarstufe I (eine Übergangsphase, die mit erhöhtem Informationsbedarf einhergeht), eine Palette von Themen im Kontext erhöhter Leistungsanforderungen und pubertärer Schwierigkeiten zur Auswahl angeboten. Zu den fünf bevorzugten wurden Themenabende gestaltet: „Vertrauenserhalt in der Pubertät“, „Aneinander geraten – miteinander reden“, „Das Lernen lernen“, „Wie kann ich mein Kind vor Sucht und Drogen schützen?“ und „Grenzen setzen, aber wie?“.

Die geringe und weiter sinkende Nachfrage nach thematischen Veranstaltungen einerseits, der von Besuchern in den Einrichtungen geäußerte Bedarf an thematischen Informationen andererseits führten zu einer weiteren Absenkung der Schwelle: Nach dem Beispiel aus einer kommunalen Erziehungs- und Familienberatungsstelle gestalteten Mitglieder der AG IPSE Informationsblätter mit Basisinformationen zu häufig angefragten Themen. Diese wurden zunächst in den Mitgliedseinrichtungen von IPSE ausgelegt, später auch in jenen Einrichtungen, wo Eltern hinkommen und ggf. etwas warten müssen und seither gern und häufig zugreifen.

Inzwischen liefern 18 thematische Flyer Antworten auf drängende Fragen im Laufe von Erziehungsprozessen: Fernsehen/Computer, Sucht/Drogen, Essstörungen, Taschengeld, Schuldistanziertheit, Hausaufgaben, Kinderliteratur, Babyschlaf, Sauberkeitserziehung, Trotz, Ärger, Streiten, allein Erziehend, Grenzen setzen, Trennung/Scheidung, Ordnung. Um möglichst viele Eltern mit unterschiedlichem kulturellen und sozialen Hintergrund anzusprechen, ist die AG auf Stadtteilfesten, Tagen der offenen Tür und Gesundheitstagen präsent.

IPSE ihrerseits war seit Beginn vernetzt in der GesundheitswerkSTADT des „Gesunden-Städte-Netzwerks“, pflegt Arbeitskontakte zum „Bündnis für Kinder“ im Bezirk und wurde 2004 anerkannt als „Lokales Bündnis für Familie“. 2005 wurden die bewährten Aktivitäten fortgesetzt, hinzu kamen Aktionen im Rahmen „Lokaler Bündnisse für Familie“: Präsentationen, Unterstützung durch TELEKOM AG bei Elterninformationen und „Taschengeldkalender“, Gründung des Berliner Bündnisses für Familie (AG Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit), Mitarbeit im „Projekt Plus“ (dialogisches Elterncoaching) sowie eine Diskussionsrunde zur „TV-Super-Nanny“ (einschließlich Erhebung).

Zum Schluss möchte ich unsere Erfahrungen in einem Plädoyer zusammenfassen:

a) Für den Gegenstand

Elternverhalten liegt zwischen Privatheit, familiärer Intimität und öffentlichem Interesse. Hilfen zur Erziehung sind (noch) gesellschaftliche Soll-Leistungen. Stärkung der Erziehungskompetenz bleibt ein Präventionsthema ersten Ranges – geändert hat sich scheinbar nur sein Spannungsfeld: Schon unsere Elternbefragung 2002 zeigte eher geringes Interesse an Familienbildungsangeboten, thematische Veranstaltungen sind immer weniger gefragt. Auf der anderen Seite beantworteten Leiter außerschulischer Einrichtungen des Bezirks eine Erhebung mit „Ja, es gibt sie, die Kinder, die nach der Schule hungrig zu uns kommen“ und sahen die Ursachen in finanziellen Mangellagen, Desinteresse und fehlenden Kenntnissen zu Ernährungsfragen in den Herkunftsfamilien der betroffenen Kinder. Nötig zu zwei und drei sei eine Stärkung der Elternkompetenz in dieser Kulturtechnik.

b) Für Zusammenarbeit

Um auf diesem weiten Feld zu konkreten, praktikablen und effektiven Lösungen zu kommen, müssen die vor Ort vorhandenen Kräfte zusammenwirken. Wir haben erlebt: Gemeinsamkeit verleiht Flügel. Mit Flügeln kommt man höher und weiter.

Und wir empfinden jetzt, in unserem siebten Jahr, nach langwieriger Findung, Konsolidierung, ermutigenden Erfahrungen in der Praxis und Reflexion, Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit trotz Fluktuation und sogar neuen Interessenten, dass wir wohl wieder eine Selbstbesinnung brauchen: Was ist aus unseren Zielen der Startphase geworden, welche sind erreicht, wie weit haben wir uns von anderen entfernt? Was können wir künftig? Dafür können wir vom Fürsorgetag reichliche Anregungen mitnehmen – vielen Dank für die Einladung.

Klee braucht wie jedes Pflänzchen Licht, Luft, Wasser, Nährstoffe, wandelt diese selbsttätig in Energie um, blüht und gibt den Bienchen etwas mit … Würde ein Blatt abgerissen, könnte es weiterleben, hörte man auf zu gießen, ginge es ein.

Zusammenfassung des Workshop 2.3,
Andreas Tietze, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Durch niedrigschwellige Angebote Familien helfen

Die Bedeutung familiennaher und niedrigschwelliger Angebote und Dienstleistungen für Familien, die einen erhöhten Unterstützungsbedarf haben, wächst. Angesichts der anstehenden Herausforderungen in der Familienpolitik stellte sich im Workshop die Frage nach ergänzenden, effizienten und flexiblen Instrumenten der Familienförderung. Der Blick war auf das Feld der familienunterstützenden Dienstleistungen gerichtet.

Anhand von Praxisbeispielen aus Nordrhein-Westfalen und Berlin wurden im Workshop Kriterien für „Niedrigschwelligkeit" aus der Sicht der Familien und der Anbieter präsentiert. Die vortragenden Referenten stellen erfolgreiche Praxismodelle als Best-Practice-Beispiele vor. **Erwin Jordan** und **Gregor Hensen** vom Institut für soziale Arbeit e.V. in Münster präsentierten die Modelle „Kinder- und Familienzentren – Stand der Praxis, Herausforderungen und Chancen – den Kindergarten neu erfinden" und „Soziale Frühwarnsysteme in NRW – frühe Hilfen für Familien". **Eva Nagel** vom MGFFI aus NRW berichtete in einem kurzen Eingangsreferat zur aktuellen Planung der Familienzentren in NRW. **Ralf Meister**, Soziales Bezirksamt Berlin, Marzahn-Hellersdorf, erläuterte das Konzept „IPSE – Stärkung der Elternkompetenz durch Vernetzung verschiedener Institutionen".

Alle drei Konzepte wurden unter der fachlichen Moderation von Dr. Vera Birtsch, Leiterin des Büros für Familien-, Jugend- und Sozialpolitik in Hamburg, mit dem Fachpublikum diskutiert. Übergeordnete Fragestellungen der Vernetzung wurden angesprochen und konkrete Handlungsempfehlungen für die soziale Praxis gegeben.

Zusammenfassung:

Trotz der ernüchternden Erkenntnis, dass finanzielle Spielräume in der Kinder- und Jugendhilfe aufgrund der katastrophalen Haushaltsdefizite in den Kommunen kaum möglich sind, wurden in den Vorträgen interessante neue Ansätze niedrigschwelliger Angebote für Familien skizziert. Die Diskussionsbeiträge machten jedoch deutlich, dass es eine große Heterogenität in der Familienförderung in Deutschland gibt.

Die Diskussionsteilnehmer waren sich einig, dass Investitionen in Maßnahmen der Frühförderung und die Implementierung von Frühwarnsystemen der erste Schritt einer modernen kommunalen Familienförderung darstellen. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass bestehende fachliche Standards in der Kinder- und Jugendhilfe auch zukünftig eingehalten werden können.

Die Mehrzahl der Diskussionsteilnehmer betonte die Priorität einer infrastrukturellen Familienförderung und sahen in Deutschland gegenüber anderen europäischen Ländern Nachholbedarf.

Zukünftig muss es nach Meinung der Workshop-Teilnehmer/-innen darum gehen, dass in der Familienförderung die Herausforderungen des demografischen Wandels bewältigt werden können. Dabei geht es vermehrt um bedarfsgerechte, flexible und abgestimmte familienunterstützende Dienstleistungen im kommunalen Raum, die für Familien vielfältige Maßnahmen der Förderung und Unterstützung und für ihre Kinder ein ebenso verlässliches wie qualifiziertes und altersgerechtes Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot bereitstellen. Die Rahmenbedingungen dazu müssen stimmen.

Als Diskussionsergebnisse des Workshops lassen sich folgende Thesen zusammenfassend festhalten:

- Die niedrigschwelligen Angebote in den Kommunen sind auszubauen, denn frühe Hilfen für Kinder sind besser als späte (dann teure) Interventionen;
- neue Zugangswege zu Familien und Problemlagen schaffen;
- Netzwerkarbeit unterstützen und gezielte, effiziente Zusammenarbeit verschiedener Hilfesysteme organisieren;
- ausreichendes Mix an Kindertagesbetreuungsangeboten in Deutschland bereitstellen;
- das bürgerschaftliche und ehrenamtliche Engagement in der Familienförderung fördern und ausbauen – positive Einstellung zu Bündnissen für Familien im kommunalen Raum schaffen.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 2.4

Zur Zukunft von Kindern und Familien in der „modernen Gesellschaft" – Perspektiven aus dem 12. Kinder- und Jugendbericht und dem 7. Familienbericht

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Aufwachsen in der „modernen" Gesellschaft – Antworten des 12. Kinder- und Jugendberichts**

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V. und Vorsitzender der Kommission 12. Kinder- und Jugendbericht

Zusammenfassung des Workshops 2.4

- **Zur Zukunft von Kindern und Familien in der „modernen Gesellschaft" – Perspektiven aus dem 12. Kinder- und Jugendbericht und dem 7. Familienbericht**

Dr. Josef Faltermeier,
Leiter im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V. und Vorsitzender der Kommission 12. Kinder- und Jugendbericht

Aufwachsen in der „modernen" Gesellschaft – Antworten des 12. Kinder- und Jugendberichts[1]

Der 12. Kinder- und Jugendbericht[2] hat sich dem Thema „Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule" gewidmet. Vor dem Hintergrund einer Analyse der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des Aufwachsens werden in dem Bericht zunächst die Bildungsprozesse von Kindern und Jugendlichen und damit die Perspektive der Akteure, um die es faktisch geht, in den Mittelpunkt gestellt, bevor dann die darauf bezogenen Bildungsangebote und -leistungen – vorrangig der Kinder- und Jugendhilfe, aber keineswegs nur dieser – eingehender betrachtet werden. Hierfür wurde ein konzeptioneller Rahmen entwickelt, der ausgehend von einer Topografie der realen Bildungsorte und Lernwelten von Kindern und Jugendlichen die Trias von Bildung, Betreuung und Erziehung neu ausbuchstabiert.

Die Sachverständigenkommission des 12. Kinder- und Jugendberichts hat mit dieser konzeptionellen Ausrichtung des Berichts eine Diskussion aufgegriffen, die schon im Umfeld der PISA-Debatte aufgekommen ist. Demzufolge gilt es nicht nur über die Verbesserung des schulischen Leistungsvermögens der deutschen Schülerinnen und Schüler nachzudenken, sondern – viel umfassender – über die generelle Relevanz bislang wenig bis kaum beachteter Bildungs- und Lerngelegenheiten, über vor- und außerschulische, über familien- und alltagsnahe Lernorte sowie über die damit einhergehenden Möglichkeiten der Verringerung sozialer Disparitäten im bundesdeutschen Bildungs- und Erziehungssystem.

Kinder benötigen Gelegenheiten. Sie brauchen die Chance, sich im Verlauf ihres Aufwachsens und ihrer Entwicklung jene Kompetenzen aneignen zu können, die für eine selbstständige Lebensführung und ein verantwortliches Zusammenleben als Erwachsene in unserer Gesellschaft notwendig sind. Infolgedessen macht der 12. Kinder- und Jugendbericht nicht die institutionelle Verfasstheit des gegenwärtigen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungswesens zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen, sondern fragt zunächst nach der personalen Seite und nach den biografischen Verstrebungen des Aufwachsens.

Deutschland hat zu lange auf das fraglos funktionierende Zusammenspiel von Familie und Schule als Konstante im Prozess des Aufwachsens von Kindern gesetzt. Mehr noch: Mit der typischen Halbtagsschule und dem drei- bis vierstündigen Vormittagskindergarten haben die beiden zentralen öffentlichen Erziehungs- und Bildungsinstanzen die Verantwortung und Zuständigkeit für die Kinder jenseits dieser öffentlichen Zeiträume einfach den Familien übertragen, ohne dass gewährleistet wäre, dass diese in der Lage sind, den damit verbundenen Erwartungen und Verpflichtungen in allen inhaltlichen, sozialen, kognitiven und emotionalen Belangen und in zeitlicher Hinsicht auch tatsächlich gerecht zu werden.

Lange Zeit hat die deutsche Familienpolitik ganz und gar auf das klassische Modell der männlichen Ernährerfamilie mit der nichterwerbstätigen Frau und Mutter gesetzt und diese Familienform auf allen Ebenen – als normatives Leitbild ebenso wie sozialversicherungs- und steuerrechtlich – unterstützt.

---

1) Es handelt sich hier um eine nachträglich erstellte Zusammenfassung des ursprünglichen Vortrags, die nicht identisch ist mit den mündlichen Ausführungen.
2) Der 12. Kinder- und Jugendbericht ist entweder als CD-Rom-Version kostenlos beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ – erhältlich (inklusive aller vorherigen Berichte), kann als Download unter www.bmfsfj.de/doku/kjb heruntergeladen werden oder gegen eine Gebühr beim Deutschen Bundestag als Bundestagsdrucksache (15/6014) bezogen werden.

Mittlerweile verliert diese Familienform jedoch ihre empirisch dominante und die gesamte Familien- und Bildungspolitik prägende Rolle. Deshalb – und das ist eine zentrale Herausforderung einer modernen Bildungs-, Generationen- und Sozialpolitik – wird es eine zu gestaltende Schlüsselaufgabe der nächsten Jahre sein, das Aufwachsen von Kindern, die Unterstützungsangebote für Familien sowie das gesamte System der Bildung, Betreuung und Erziehung neu zu justieren und mit den veränderten Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen. Vor dieser Folie ist der 12. Kinder- und Jugendbericht geschrieben.

1. Konzeptioneller Rahmen

Leitmotivisch basiert der Bericht dabei auf mehreren konzeptionellen Annahmen, die ich im Folgenden in nur wenigen Stichworten zusammenfassen will:

- Erstens geht der Bericht davon aus, dass Bildungsprozesse von Kindern nicht auf jene Bildungsorte und Altersphasen eingeengt werden können, die gesellschaftlich dafür vorgesehen sind: Bildung beginnt nicht erst mit der Schule und ist mehr als Schule. Bildung lässt sich nicht eingrenzen, nicht bändigen. Bildungsprozesse geschehen, jedenfalls potenziell, immer und überall, Bildungsprozesse beginnen – spätestens – mit der Geburt und dauern – hoffentlich – ein Leben lang an. Deshalb macht es auch Sinn, von Bildungsbiografien zu reden und zu versuchen, diese nachzuzeichnen.
- Zweitens liegt dem Bericht die Annahme zugrunde, dass die Horizonte der Bildung deutlich über die Themen des Schulunterrichts und über die curricular gestaltete Wissensvermittlung hinausweisen, es vielmehr um elementare Formen einer mehrdimensionalen „Weltaneignung“ und um die Entwicklung – wie es der Bericht nennt – „kultureller, instrumenteller, sozialer und personaler Kompetenzen“ geht. Der Bericht legt somit einen in praktischer Absicht konsequent erweiterten Bildungsbegriff zugrunde.
- Drittens unterscheidet der Bericht verschiedene Bildungsmodalitäten und Bildungsgelegenheiten, sondiert Lernsettings zwischen Bildungsorten und Lernwelten mit geringeren und höheren Graden der Standardisierung und sortiert die entsprechenden Bildungsprozesse danach, ob sie gezielt und geplant hervorgerufen oder aber eher zufällig, nebenher und kaum bemerkt zustande gekommen sind.
- Viertens geht der Bericht davon aus, dass Bildungsprozesse nur im Modus der Ko-Produktion angemessen umschrieben werden können, also in Form eines Herstellungsprozesses, an dem immer mehrere Akteure beteiligt sind. Es bedarf hierbei der aktiven Mitwirkung der Lernenden, ohne die kein Bildungsprozess zustande kommt; es ist aber zugleich auch der Impuls von außen, von dritter Seite notwendig, um Bildungsprozesse anzustoßen und überhaupt wahrscheinlich zu machen.
- Fünftens basiert der Bericht auf der Annahme, dass neben diesem erweiterten Bildungsbegriff der Zusammenhang von Bildung, Betreuung und Erziehung – die „Trias“, wie das im 12. Kinder- und Jugendbericht genannt wird – weitaus mehr beachtet werden muss, als dies bisher der Fall ist (sieht man einmal von der Kindertagesbetreuung ab). Positiv und idealtypisch formuliert: Erst das Zusammenspiel von Bildung in dem eben genannten, erweiterten Sinne, mit einer Form der Betreuung, die mehr als nur Aufsicht und Bewahrung ist, die vielmehr Bindung, Zuwendung und Sorge („care“), aber auch Anerkennung und individuelle Begegnung umfasst, gepaart mit einem modernen Verständnis von Erziehung, bei dem die Herstellung von personaler Identität, moralischer Integrität sowie die Fähigkeit zur eigenen Urteilskraft zu zentralen Parametern werden, erst dieses Ineinander der drei Dimensionen wird zu einem Erfolg versprechenden Soziotop, das ernsthaft in der Lage sein dürfte, jene Nebenwirkungen des heutigen Erziehungs- und Betreuungssystems zu überwinden, die uns nicht erst seit PISA so zu schaffen machen.
- Und deshalb geht der Bericht schließlich sechstens davon aus, dass Bildungsprozesse für Kinder und Jugendliche auf der einen Seite erst in einem gelungenen Zusammenspiel unterschiedlicher Bildungsgelegenheiten ihr ganzes Potenzial entfalten können und dass auf der anderen Seite Bildung zur letzten Endes vielleicht einzigen ernsthaften Chance werden kann, um den Teufelskreis von sozialer Herkunft und individueller Zukunft zu durchbrechen, um möglichst allen Kindern jene Chancen zu eröffnen, die ihnen von zu Hause aus gegebenenfalls nicht zur Verfügung stehen. Zugespitzt formuliert: Muss nicht mit Blick auf das Ausmaß der so genannten „PISA-Risikogruppen“ die Frage formuliert werden, ob ein richtig verstandenes Bildungskonzept nicht der zentrale Schlüssel ist, um herkunftsbedingte, soziale Benachteiligungen ausgleichen zu können? Ich sehe gegenwärtig jedenfalls keine anderen aussichtsreichen Alternativen. Für eine demokratische Gesellschaft ist es schlicht inakzeptabel, die Unausweichlichkeit der sozialen Herkunft als entscheidende Weggabelung für das spätere Leben der Kinder einfach nur zu konstatieren, ohne auf die Beseitigung dieser Misere hinzuwirken.

Wenn man dem Aufwachsen von Kinder und Jugendlichen ein solches umfassenderes Bildungskonzept zugrunde legt, dann ergeben sich – und das ist politisch folgenreich – zwei Konsequenzen: Auf der einen Seite zielt ein derartiges Projekt auf die Verbesserung der persönlichen Handlungskompetenz – setzt also an den Personen selbst an -, auf der anderen Seite ergibt sich daraus das Primat des Ausbaus personenbezogener Angebote vor weiteren monetären Leistungen, weil nur so Kinder selbst und unmittelbar erreicht, nur so in soziale Netzwerke integriert werden können, nur auf diese Weise Kommunikation und Begegnung, Bildung und Lernen gestaltet und unterstützt werden kann. Durch Geld allein, so eine ebenso banale wie richtige Einsicht, lernt jedenfalls kein Kind mit Migrationshintergrund die deutsche Sprache.

Wie müssen unterdessen Bildungsprozesse organisiert werden, damit die Maximen eines solchen Bildungsbegriffs umgesetzt werden können? Hierfür gilt es die verschiedenen Bildungsorte und Lernwelten so einzubeziehen, dass sie sich wechselseitig verstärken und ihre Vielfalt ausgenutzt wird. Statt eines unverbundenen Nacheinanders der unterschiedlichen institutionellen Bildungsorte geht es deshalb um ein stärkeres Mit- und Ineinander der unterschiedlichen Bildungsakteure.

2. Bildung, Betreuung und Erziehung im frühen Kindesalter

Mit Blick auf das frühe Kindesalter plädiert der Bericht für ein „familiennahes Bildungskonzept“, das an der kindlichen Entwicklung, an den wesentlich offeneren und vielschichtigeren Bildungsprozessen in der Familie und am Alltagslernen ausgerichtet ist. Damit wird zum einen ein alters- und kindgerechtes, spielerisches, indirektes und „intuitives“ Lernen in den Vordergrund gerückt, ohne dabei jedoch die Idee der „gestalteten Lernorte“ aus dem Auge zu verlieren. Zum anderen wird damit aber auch dem Umstand eines nicht nur unvermeidlichen, sondern höchst produktiven Ineinanders von Bildung, Betreuung und Erziehung in den ersten Lebensjahren Rechnung getragen, wie dies für die Bildungswelt Familie so typisch ist. Diese Form des lebensweltnahen, analogen Lernens nutzt die Potenziale der impliziten kindlichen Weltaneignung, wie sie sich in vielen Bereichen des Lernens im frühen Kindesalter beobachten lässt. Gleichwohl plädiert der Bericht für eine moderate Vorverlegung des durchschnittlichen Einschulungsalters um rund ein halbes Jahr, von gegenwärtig etwa 6,7 Jahren auf 6,0 Jahre.

Bezogen auf den quantitativen Ausbau empfiehlt der 12. Kinder- und Jugendbericht einen Rechtsanspruch ab dem Jahre 2008 für Kinder, die das zweite Lebensjahr vollendet haben, und ab 2010 für alle Kinder ab der Geburt bis zur Einschulung. Nur durch diesen uneingeschränkten Rechtsanspruch kann für Eltern – auch in den westlichen Bundesländern – auf Dauer Verlässlichkeit hergestellt werden. Zugleich wird die Erweiterung der Ganztagsplätze im Kindergartenalter auf bis zu 50 Prozent empfohlen. Dass diese Perspektive vom Volumen als auch von den Kosten her durchaus realistisch ist, wird im Bericht ebenfalls aufgezeigt.

Die Kombination dieser beiden Maßnahmen – Ausbau des Platzangebots für unter Dreijährige sowie Ausbau der Ganztagsplätze im Kindergartenalter – wird dabei weniger vor dem Hintergrund einer erhöhten Planungssicherheit für berufstätige Eltern gefordert, sondern vor allem deshalb, weil die Sachverständigenkommission davon ausgeht, dass ein qualitativ gutes Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot im Rahmen öffentlicher Kindertageseinrichtungen bereits in den ersten Lebensjahren wichtige Entwicklungs- und Förderungschancen für die Kinder bietet. Mit anderen Worten: Ein gutes öffentliches Angebot an Kindertagesbetreuung ist eben keine zweit- oder drittbeste Lösung, die möglichst zu vermeiden ist, sondern – neben der familialen Erziehung – ein wichtiger integraler Bestandteil im Prozess des Aufwachsens. Die Möglichkeit, dieses Angebot in Anspruch zu nehmen, muss für möglichst alle Familien mit kleinen Kindern bestehen.

Mit einem rein quantitativen Ausbau der Betreuungsplätze ist es jedoch nicht getan. Aus diesem Grund hat der Kinder- und Jugendbericht auch die qualitative Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen in seine Empfehlungen integriert. Diesbezüglich werden ebenfalls eine ganze Reihe von Punkten genannt:

- So regt der Bericht beispielsweise an, dass die Ausbildungsstandards für die Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung angehoben werden sollten, z.B. durch neue Studienkonzepte für die künftigen Fachkräfte an Hochschulen. In diesem Falle wäre jedoch gleichzeitig sicherzustellen, dass gegenwärtig berufstätige Fachkräfte die Chance haben, sich ebenfalls weiterzuqualifizieren.
- Des Weiteren sollten Elemente, die zu einer Qualitätssicherung beitragen, gefördert und ausgebaut werden, also etwa Instrumente der „Qualitätsfeststellung“ und der „(Peer-)Evaluation“ in Verbindung mit Qualitätsentwicklungskonzepten.
- Verstärkt in den Fokus gerückt werden müssen die individuellen Bildungs- und Lernprozesse von Kindern. Pädagogische Fachkräfte sind deshalb mehr denn je gefordert, die Kinder und ihre Entwicklung in ihrem Alltag in der Einrichtung zu beobachten und so die Bildungs- und Lerndynamik der Kinder bewusst und sensibel zu erfassen.
- Der Bericht weist auch darauf hin, dass die Frage, welche Kompetenzen und Fähigkeiten, welches Wissen und Können Kinder bis zur Einschulung durchschnittlich erworben haben sollten, verstärkt diskutiert und geklärt werden muss. Eine solche Orientierung an den Kompetenzen der Kinder kann dazu beitragen, dass die Kinder und ihre Förderbedarfe den Maßstab der Arbeit bilden.
- Die gegenwärtig unzulängliche Tagespflege muss, insbesondere für unter Dreijährige, zu einem qualifizierten Angebot weiterentwickelt werden, um sie auf diese Weise zu einem akzeptablen und attraktiven Ergänzungsangebot zu Kindertageseinrichtungen zu machen. Wird dabei das Motto „Bildung von Anfang an“ erst genommen, muss allerdings auch bei dieser Angebotsform das Zusammenspiel von Bildung, Betreuung und Erziehung ernst genommen werden, Tagespflege also mehr sein als nur ein unqualifiziertes „Aufpassen“.
- Schließlich plädiert der Bericht auch für eine Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen zu multifunktionalen „Eltern-Kind-Zentren“, die so zu lokalen Kristallisationspunkten, zu Lern- und Begegnungsorten für Kinder und Eltern gleichermaßen werden, Eltern somit aktiv in ihr Konzept einbeziehen. „Eltern-Kind-Zentren“ oder „Familienzentren“ können auf diese Weise für Familien generell zu attraktiven Orten der Begegnung und zu „Häusern des Lernens“ werden.

Die Umsetzung dieser Punkte kann mit dazu beitragen, dass Kindertageseinrichtungen zukunftsfähig und wegweisend werden. Wenn dadurch Kinder in ihrem individuellen Bildungsverlauf besser unterstützt werden als bisher und die Unterschiede der herkunftsbedingten Ungleichheiten nicht noch größer, sondern geringer werden, würden sich diese Investitionen in die ersten Lebensjahre mit Sicherheit auszahlen.

3. Bildung, Betreuung und Erziehung im Schulalter

Den geschilderten konzeptionellen Grundlagen folgend, hat der 12. Kinder- und Jugendbericht auch für das Schulalter die Bildungsprozesse im individuellen Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen rekonstruiert und anschließend Angebote institutioneller Akteure auf ihre bildungsspezifische Leistungsfähigkeit hin analysiert. Vor dem Hintergrund des umfassenden Ausbaus des Ganztagsschulsystems im Rahmen des „Investitionsprogramms Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) thematisiert der Bericht dabei die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Schule und Jugendhilfe bei der Entwicklung von Modellen ganztägiger Bildung.

Die Sachverständigenkommission des 12. Kinder- und Jugendberichts stellte sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob das „Projekt Ganztagsschule“ ein Weg sein könnte, die Stärken der jeweiligen Systeme zu vereinen, ohne sie zu zerstören, wenn es zu einer systematischen Kooperation von schulischen und außerschulischen Akteuren bei der Entwicklung der ganztägigen Bildung käme.

Empirisch konnte die Sachverständigenkommission diese Frage nicht klären, da hierzu vorerst keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen. Sie formulierte stattdessen auf einer konzeptionellen Ebene Kriterien für eine akzeptable Form der Ganztagsschule, die das verbesserte Zusammenspiel von Bildung, Betreuung und Erziehung im Sinne des Berichts ermöglichen könnten. So geht der Bericht etwa davon aus, dass sofern (a) Ganztagsschule nicht mit Ganztagsunterricht gleichgesetzt wird, es (b) nicht zu einem additiven, auf Ernsthaftigkeit ausgerichteten Vormittagsunterricht und einem auf Erholung zielenden Nachmittagsprogramm kommt und (c) die Ganztagsschulentwicklung nicht mit einer Trennung in eine Halbtagsschule für leistungsfähige und eine Ganztagsschule für bildungsbenachteiligte Jugendliche einhergeht, im Rahmen einer „entschulten“ Ganztagsschule (nicht mehr Schule, sondern mehr Bildung als Ziel) durchaus das Potenzial besteht, das Zusammenspiel von Bildung, Betreuung und Erziehung auch im Schulalter verbessert zu realisieren.

In puncto Bildung könnte ein kluges Ganztagsschulkonzept das Potenzial besitzen, bildungsschwächere Kinder individuell zu unterstützen, Begabungen gezielter und intensiver zu fördern, das Korsett der Unterrichtsschule zu lockern, neue und erweiterte Bildungsinhalte hinzuzufügen, Lern-, Vermittlungs- und Aneignungsformen zu erweitern sowie die Seite der personalen und sozialen Bildungskompetenzen zu intensivieren.

In puncto Betreuung könnte sie dazu beitragen, dass es zu einer verlässlichen zeitlichen Ausweitung der Schule kommt und dabei die Unterrichtsschule ein ganztägiger, individualisierter Lern- und Lebensort für Kinder wird, der eine verbesserte individuelle Bindungs- und Beziehungsqualität zwischen Kindern und pädagogischen Fachkräften gewährleistet und somit die Schule besser in die Lebenswelt der Kinder und ihrer Familien ein- und rückgebunden wird, als dies bislang im Durchschnitt der Fall ist.

Und in puncto Erziehung könnten Ganztagsschulen schließlich zu verbesserten Möglichkeiten der Entwicklung einer personalen und sozialen Identität und zu einer besseren Entfaltung einer Selbstregulationskompetenz durch mehr Partizipation, Ernstsituationen und Verantwortungsübernahme beitragen, könnten sie zudem zu einer vermehrten Nutzung des Potenzials informeller Gleichaltrigenerziehung führen und zugleich verbesserte Möglichkeiten der Erprobung von sozialer Verantwortung und der Entwicklung einer eigenen Urteilskraft eröffnen.

Bei allen vorhandenen positiven Signalen ist allerdings zu beachten, dass sich die Ganztagsschulentwicklung in Deutschland immer noch in der Erprobungsphase befindet und ihren Möglichkeiten noch hinterherhinkt – ihre Vorschusslorbeeren sich mithin erst noch verdienen muss. Es ist insoweit noch ein ganzes Stück des schwierigen Weges zurückzulegen. Unstrittig dürfte dennoch das „Projekt Ganztagsschule“ zu einem, wenn nicht sogar zu dem wichtigsten Bildungsprojekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts werden.

4. Ausblick

Wenn es Deutschland gelingen soll, die Situation von Kindern und ihren Familien nachhaltig zu verbessern, wenn Deutschland nicht nur auf dem Papier ein kinderfreundliches Land werden will, wenn Deutschland seinen wichtigsten „Rohstoff“, die Kinder und Jugendlichen dieses Landes, fördern, ihnen eine eigene Zukunft geben will, dann müssen die beteiligten Akteure gemeinsam handeln. „Keiner schafft es alleine“ – so kann man kurz, aber dennoch treffend, die gegenwärtigen Lage und die damit verbundenen Herausforderungen der institutionellen Akteure mit Blick auf das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zusammenfassen.

Verbesserte Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebote in den ersten Lebensjahren sowie Ganztagsangebote im Schulalter können eine Chance sein, das Neben- und Nacheinander der Erfahrungs- und Lebenswelten, Lernformen und Lerninhalte zu überwinden. Es muss dabei das gemeinsame Ziel sein, allen Kindern und Jugendlichen die Chancen zu eröffnen, sich die Kompetenzen anzueignen, die sie für eine eigenständige Lebensführung als Erwachsene benötigen. Dies kann nur in einem abgestimmten integrierten System des Zusammenspiels von privater und öffentlicher Bildung, Betreuung und Erziehung gelingen. Wie dieses Zusammenspiel aussehen könnte, hat der 12. Kinder- und Jugendbericht zu skizzieren versucht

Zusammenfassung des Workshops 2.4,
Dr. Josef Faltermeier, Leiter im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend,
Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Zur Zukunft von Kindern und Familien in der „modernen Gesellschaft"– Perspektiven aus dem 12. Kinder- und Jugendbericht und dem 7. Familienbericht

In regelmäßigen Periodika lässt sich die Bundesregierung von unabhängigen Expertenkommissionen Berichte über die gesellschaftliche Situation oder aber über besondere Problemlagen von Kindern und Jugendlichen und Familien vorlegen. Diese Berichte beeinflussen mit ihren mittel- und längerfristigen Gestaltungsvorschlägen auf der politischen Ebene die Entscheidungsprozesse im Bereich der Jugend- und Familienpolitik.

Der Workshop hat sich vor diesem Hintergrund mit dem 12. Kinder- und Jugendbericht (2005) sowie mit dem 7. Familienbericht (2006) befasst. Mit den Vorsitzenden der beiden Berichtskommissionen wurden mit Blick auf den so genannten demografischen Wandel und den Anforderungen der modernen Gesellschaft an Familie und Erziehung Fragen der Zukunftsgestaltung erörtert.

Im Verlauf der Diskussion wurde herausgestellt, dass für Kinder und Familien in Deutschland trotz einiger deutlicher Verbesserungen in den letzten Jahren immer noch zu wenig getan werde. Kritisiert wurde vor allem der nach wie vor bestehende Mangel an Betreuungsplätzen für Kinder von null bis sechs Jahren, an Ganztagesschulen und an einer familienfreundlichen Infrastruktur auf kommunaler Ebene.

Die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft – so die übereinstimmende Feststellung der Teilnehmer/-innen – hängt im Wesentlichen davon ab, ob wir bereit sind, in günstige Rahmenbedingungen für Familienentwicklung und in eine frühe und durchgängige Bildungsförderung von Kindern zu investieren.

Deutscher Fürsorgetag

Symposium 3

Bildung, Betreuung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern, Jugendhilfe und Schule
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Mittwoch, 3. Mai 2006
16:00 Uhr–18:00 Uhr

Vorträge:

- **Schule als Partner von Jugendhilfe und Eltern. Herausforderungen für eine gezielte Schulentwicklung**

Prof. Dr. Hans-Günter Rolff
Leiter des Instituts für Schulentwicklungsforschung, Universität Dortmund

- **Junge Menschen bilden und fördern – Jugendhilfe, Schule und Familie in neuer Allianz?**

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V. und Vorsitzender der Kommission 12. Kinder- und Jugendbericht

Zusammenfassung zum Symposium 3

- **Bildung, Betreuung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern, Jugendhilfe und Schule**

Dr. Josef Faltermeier,
Leiter im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Prof. Dr. Hans-Günter Rolff
Leiter des Instituts für Schulentwicklungsforschung, Universität Dortmund

Schule als Partner von Jugendhilfe und Eltern. Herausforderungen für eine gezielte Schulentwicklung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

in der Hoffnung, damit den Intentionen der Veranstalter gerecht zu werden, habe ich meine Ausführungen etwas grundlegender angelegt. Ich muss mich dabei angesichts des knappen Zeitfensters auf eine Skizze beschränken, die vielleicht etwas schlagworthaft wirkt. Das bringt aber den Vorteil zugespitzter Formulierungen, die zur Diskussion anregen.

1. Erziehung ist auf Zukunft angelegt. Wie sieht die Zukunft aus?

Der Philosoph Immanuel Kant sah die Zukunft optimistisch als Gestaltungsaufgabe. Er formulierte emphatisch: „Kinder sollen nicht für den gegenwärtigen, sondern für den zukünftig möglich besseren Zustande des menschlichen Geschlechts erzogen werden. Dies eröffnet uns den Prospekt zu einem zukünftigen glücklicheren Menschengeschlechte."

Ein Drama der heutigen Kindheit und Jugend, zumindest in Mitteleuropa, besteht allerdings darin, dass kaum ein Kind oder Jugendlicher an eine bessere Zukunft glaubt. Vielmehr geht Zukunftspessimismus um, bei der jungen Generation viel stärker als bei Älteren. Kaum ein Jugendlicher glaubt, dass wir einen wirtschaftlichen Aufschwung erleben, dass es gelingt, die Umweltprobleme zu lösen, dass die Atomwaffen abgeschafft werden oder dass es einen angemessenen Arbeitsplatz für alle geben wird und die Arbeitslosigkeit verschwindet. Die meisten befürchten, dass Technik und Chemie die Umwelt zerstören.

2. Zwei Wege in die globale Wissensgesellschaft

Wie immer die Zukunft eingeschätzt wird, eines ist gewiss: Die Gesellschaft der Zukunft ist eine Wissensgesellschaft. Die Soziologen sind sich einig, dass

- in der wissensbasierten Volkswirtschaft das Wissen der entscheidende Produktionsfaktor ist,
- Produktion sich um das Wissen dreht und
- Wachstum nicht mehr durch Ausweitung der materiellen Produktion, sondern durch die Akkumulation von Wissen entsteht.

In der Wissensgesellschaft entsteht die wirtschaftliche Wertschöpfung nicht mehr durch die Bearbeitung von Material, sondern dadurch, dass Wissen in intelligente Problemlösungen gesteckt wird. Wachstum entsteht nicht mehr aus einem höheren Produktionsvolumen (und damit aus einem höheren Verbrauch an Ressourcen), sondern durch mehr Wissen in den Produkten sowie im Service, ihren Vertriebs- und Nutzungsstrukturen und durch die unmittelbare Nutzung von Wissen als Produkt.

Noch vor wenigen Jahrzehnten wurde der Wert einer Werkzeugmaschine größtenteils durch den Wert der in ihr enthaltenen Materie und der Bearbeitung der Materie bestimmt. Heute macht das nur noch etwa 20 % aus, während der größte Teil des Wertes in Entwicklungsleistungen, Software, Design und anderen Dienstleistungen steckt (nach Lehner/Schmidt-Bleek). Nicht so gewiss ist, wie die Wissensgesellschaft im Einzelnen aussieht.

Es gibt (mindestens) zwei Wege in die Wissensgesellschaft:

2.1 Typ A: Dominante Wissenselite

Der wirtschaftliche Erfolg hängt vor allem von den Beschäftigten ab, welche das Wissen produzieren. Man spricht von Wissen als Produktionsfaktor und setzt diesen weitgehend mit Forschung und Entwicklung, Konstruktion, Design und Management gleich. Deshalb gibt es in diesem Modell weder viel Platz für qualifizierte Facharbeit noch für unqualifizierte Arbeit.

Dominierend ist eine Wissenselite (vielleicht 20 % der Beschäftigten), und daneben ein Heer wenig qualifizierter, angelernter Arbeitskräfte.

Die Folgen sind große Qualitätsprobleme, in Deutschland z.B. bei
- der Fahrzeugelektronik bei Daimler-Modellen (riesige Rückrufaktion),
- Toll Collect,
- Niedrigflur-Straßenbahn (bei Siemens),
- Anfangsschwierigkeiten beim ICE 3.

Vermutliche Gründe: „Rückkehr zum Fordismus“ und damit verbundene mangelnde Facharbeiter-Qualifikation. Das Bildungssystem müsste dann in der Tat ganz vorrangig auf die Ausbildung hoch qualifizierter Wissensarbeiter ausgerichtet werden. Die nahe liegende Lösung wäre nicht eine Schule für alle, sondern zwei Schulen – eine Eliteschule für die Wissensarbeiter und eine für den Rest. Die Ungleichheit der Bildungschancen würde zunehmen.

Typ A-Wissensgesellschaften mit ihrer bipolaren Qualifikationsstruktur bilden sich in den USA und Grobritannien heraus. Typ B-Wissensgesellschaften sind eher für Deutschland und Japan charakteristisch. In ihnen gibt es eine große Breite hoch qualifizierter Arbeitskräfte.

2.2 Typ B: Alle sind Wissensarbeiter

„Wissen ist im Überfluss vorhanden, aber die Fähigkeit es nutzen, ist knapp“ (Lundvall/Johnsen). Daraus folgt, dass die Nutzung von Wissen nicht unwichtiger ist als die Produktion von Wissen. Wirtschaftlich erfolgreich sind nicht die Unternehmen, die am schnellsten neuestes Wissen erzeugen können, sondern diejenigen, die Wissen rasch in neue Produkte umsetzen und diese am Markt einführen, oder diejenigen, die Wissen rasch in neue Prozesse umsetzen und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern können. Die einschlägige Erfahrung zeigt, dass die rasche Umsetzung von Wissen qualifizierte Arbeit auch und gerade in der Werkstatt und im Betrieb erfordert.

Gefragt ist also in dieser Variante der wissensbasierten Volkswirtschaft nicht eine Wissensarbeit, die einseitig auf die Produktion von (natur-)wissenschaftlich-technischem Wissen abgestellt ist, sondern solche Wissensarbeit, die über die ganze Innovations- und Produktionskette Theorie- und Faktenwissen, Prozesswissen, Erfahrungswissen und soziales Wissen systematisch und intensiv nutzt. Wissensarbeit beschränkt sich deshalb nicht auf relativ wenige gut ausgebildete, insbesondere wissenschaftlich ausgebildete Arbeitskräfte, sondern prägt Arbeit auf fast allen Ebenen.

Typ B der Wissensgesellschaft hat zwei für die Bildung ganz entscheidende Implikationen. Erstens: Das Bildungssystem muss möglichst qualifizierte Bildung in der Breite mit der Bildung in der Spitze verknüpfen. Es muss zweitens in der Lage sein, Menschen mit ganz unterschiedlichen Voraussetzungen entsprechend ihren spezifischen Fähigkeiten, Neigungen, Kompetenzen und Erfahrungen auszubilden.

Immer wichtiger wird Planungs-, Steuerungs- oder Analysewissen, also Wissen, das man nicht im Alltag, sondern speziell in Bildungseinrichtungen erwirbt. Genau das macht die Funktion der Schule so wichtig, morgen noch mehr als heute. Wir brauchen nicht unbedingt mehr Qualifikation für alle, wenn wir mehr produzieren wollen. Das ist auch mit mehr Apparatur und weniger Arbeitsvermögen realisierbar. Aber wir brauchen mit Gewissheit mehr Qualifikation für mehr Menschen, wenn wir Qualität sichern und die neuen Technologien sozial gestalten wollen, d.h. menschenwürdigere Arbeitsplätze und eine humane Fortentwicklung der Industriegesellschaft haben wollen. Das ist vielleicht die größte Herausforderung an die Schule.

3. Kognitive Schlagseite und Renaissance der Werteerziehung

Eine kognitive Wende ist angemessen für die Wissensgesellschaft, für Typ A wie für Typ B. Dazu gehört eine Orientierung an:
- „intelligentem“, anschlussfähigem Wissen,
- Kompetenzen und Standards (statt nur an Inhalten),
- Metakognition (Lernstrategien, Problemlösefähigkeit etc.).

Die global konkurrierenden (Wissens-)Gesellschaften verlangen nach einer kognitiven Mobilisierung. Das kann zu einer kognitiven Schlagseite führen, zu einem kognitiven Bias. Das in der Wissensgesellschaft dominierende kognitive Paradigma hat Grenzen, eine Tendenz
- zur emotionalen Leere (Kognitives setzt emotionale Distanz voraus, beinhaltet Objektivierung, allgemeine Fähigkeiten, die unpersönlich sind),
- zur „Drei-Fächer-Schule“ mit drei immer zentraler werdenden Fächern, die abgetestet werden können,
- zum Wertedefizit, denn wissenschaftliches Wissen ist wertefrei (seine Anwendung allerdings nicht). Tendenz: Viel Wissen, wenig Werte.

Gefahr ist im Verzug: Laut einer Umfrage aus Landau möchten 50 % aller Deutschen den Religionsunterricht abschaffen zugunsten vermehrter Stunden für die PISA-Kernfächer Mathe, Physik und Deutsch. Kommt als nächstes Musik an die Reihe, dann die Theater-AG? Chor und Orchester? Philosophie?

So könnte Schule veröden, wenn der Druck der kognitiven Leistungsstandards ihre kulturelle und erzieherische Bedeutung entwertet. Entwicklung ist dialektisch, jedes Problem ist auch eine Chance. Es entsteht offenbar ein Bedürfnis, der kognitiven Schlagseite entgegenzuwirken. Es wird zunehmend gefordert:

- Werte (der Erziehung) sollten an Wert gewinnen,
- Erziehung, gerade auch Sozialerziehung, sollte wieder zum Thema werden.

In der Schule lernt man fürs Leben, man sollte aber auch zu leben lernen, denn Bewegung, Kunst, Spiel, Zusammenarbeit, Teamwork, Spiritualität und Gesundheit gehören zum Leben dazu.

Neue Lebensbewältigungsfertigkeiten (life skills) werden wichtig.

Ambiguitäts-Toleranz: Das Ideal der Industriegesellschaft besteht darin, Eindeutigkeit, Planbarkeit und Berechenbarkeit herzustellen. Heute treten immer mehr Arbeitsaufgaben in den Vordergrund, bei denen es darauf ankommt, mit Ungewissheit und emotionaler und moralischer Ambivalenz fertig zu werden. Eigeninitiative, Selbstständigkeit und Selbstdisziplin: In Hierarchien kommt es vor allem auf Duldsamkeit und Gehorsam an, während in Märkten und Netzwerken Eigeninitiative und Selbstständigkeit gefragt sind. Diese müssen letztlich zu angemessenen Ergebnissen führen, obwohl es keine Vorschriften im Detail gibt. Aus Disziplin muss dementsprechend Selbstdisziplin werden.

Daraus folgt: Wenn wir bei den Bildungszielen und Werten am wenigsten an den ökonomischen Nutzen denken, wird dieser möglicherweise am größten sein.

4. Zusammenfassung und Fazit

Die Schule in Deutschland steht unter dem Druck einer kognitiven Mobilisierung. Denn PISA hat ergeben, dass sich die Fachleistungen deutscher Schüler im internationalen Vergleich nur im Mittelfeld befinden, was vor dem Horizont einer globalen Wissenschaft als Wettbewerbsnachteil für den Standort Deutschland gedeutet wird. Folglich sind in der staatlichen Schulentwicklung die kognitiven Kompetenzen, an Standards gemessen und auf drei Fächer konzentriert und möglicherweise mit Rankings verbunden in das fast alleinige Zentrum gerückt. Alles andere wird dem untergeordnet. Das kann zu fatalen Vereinseitigungen führen: Erziehung tritt in den Hintergrund und ein Wertevakuum entsteht. Die Ereignisse um die Rütli-Hauptschule in Berlin haben vermutlich auch darin einen Hintergrund. Die kognitiv zentrierte Dreifächer-Schule ist in der Tat eine Herausforderung für die Schulentwicklung. Sie sollte gezielt Entwicklungsschwerpunkte im Erziehungs- und Wertebereich setzen, die Eltern beteiligen und den Nachmittag mit einbeziehen. Dies müsste Ausdruck im Leitbild der Schulen finden und Bestandteil des Schulprogramms sein. Möglicherweise wird die soziale oder Erziehungs-Schule in Zukunft für eine gezielte Schulentwicklung schwieriger zu realisieren sein als die Lern-Schule – und mindestens genauso bedeutsam sein.

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V.
und Vorsitzender der Kommission 12. Kinder- und Jugendbericht

Junge Menschen bilden und fördern – Jugendhilfe, Schule und Familie in neuer Allianz?

Meine zentrale Ausgangsannahme ist: Weder die Familie noch die Schule noch die Kinder- und Jugendhilfe allein können unter den Bedingungen einer modernen Gesellschaft für das gelingende Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen verantwortlich gemacht werden. Dazu ist die Aufgabe zu vielschichtig und zu unübersichtlich geworden, dazu stellen sich momentan und in naher Zukunft zu viele Herausforderungen, dazu steht zu viel auf dem Spiel.

Deshalb kommt es in Zukunft entscheidend darauf an, das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure, die in modernen Gesellschaften an den Bildungsprozessen von Kindern und Jugendlichen faktisch beteiligt sind, ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken, die wechselseitigen Abschottungen zwischen Familie, Schule und Jugendhilfe zu überwinden und die Allianz dieser Akteure neu zu konzipieren. Ziel muss es dabei sein, Kindern und Jugendlichen Chancen zu eröffnen und zu bieten, im Prozess des Aufwachsens jene Kompetenzen und Fähigkeiten zu erwerben, jene kognitive, emotionale, soziale und habituelle Ausstattung zu erlangen, die sie für eine eigenständige Lebensführung benötigen. Infolgedessen müssen Kinder und Jugendliche unterstützt werden, sich die dafür notwendigen personalen, sozialen, instrumentellen und kulturellen Kompetenzen, wie diese im 12. Kinder- und Jugendbericht formuliert worden sind, anzueignen. Und so gilt es, die drei wichtigsten bildungsrelevanten Akteure für Kinder und Jugendliche in den verschiedenen Altersphasen und Lebenslagen – also Familie, Schule und Jugendhilfe – dahingehend zu befragen, ob und wie sie in der Lage sind, den Prozess des Aufwachsens zu unterstützen.

Mit je einer – bewusst zugespitzten – These zur Familie, zur Kinder- und Jugendhilfe und zur Schule möchte ich im Folgenden auf die Chancen, aber auch auf die Risiken und Herausforderungen der jeweiligen Lernorte hinweisen. Um jedoch die innere Verwobenheit von Bildung, Betreuung und Erziehung für das Aufwachsen junger Menschen nicht aus dem Auge zu verlieren und der unübersehbaren Verfestigung institutionell arbeitsteiliger Zuschreibungen zu begegnen, will ich im Anschluss an diese drei Thesen den Blick auf einige übergreifende Strukturmerkmale für eine neue Allianz der genannten Lernorte lenken – nicht zuletzt in der Hoffnung, dass dadurch am Ende das Fragezeichen im Titel des Beitrages durch ein Ausrufezeichen ersetzt werden kann.

1. These: Wer die Bildung *in* der Familie fördern will, darf die Bildung der Familie nicht vernachlässigen.

Mit der Familie fängt alles an. Sie ist der erste und zugleich insgesamt wichtigste Ort des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen. In ihr werden in zentraler Weise die Weichen für die späteren Entwicklungs- und Lebenschancen gestellt. Diese Erkenntnis ist nicht unbedingt neu, wird in ihren Folgen aber oft erheblich unterschätzt.

Wenn Eltern mit der Geburt eines Kindes die auch verfassungsrechtlich geschützte, zentrale Rolle für die Entwicklungschancen und -möglichkeiten ihrer Kinder übernehmen, stellt sich im Sinne einer Familien- wie einer Bildungspolitik die Frage, wie Familien dabei am besten unterstützt werden können. Denn: Dass Eltern das grundgesetzlich verbriefte Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder haben, heißt noch lange nicht, dass sie deshalb auch selbstverständlich über die entsprechenden Fähigkeiten und Ressourcen verfügen.

Oder anders formuliert: Dass Eltern hierfür ein Bewusstsein benötigen, dass sie eine Sensibilität für die Bedeutung der frühen Jahre bzw. dafür entwickeln müssen, dass Kinder im Prozess des Heranwachsens deutlich mehr brauchen als bloße Aufsicht und dass „Lebensbewältigung“ nicht von alleine entsteht, ist eine vielleicht trivial anmutende, aber keineswegs für alle selbstverständliche Erkenntnis, der Eltern zudem nicht durchweg ohne weiteres gerecht werden können.

„Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenz“ heißt die hierauf gegebene Antwort der Politik. Das bedeutet zum einen, junge Menschen auf die Rolle der potenziellen Elternschaft vorzubereiten, ihnen frühzeitig Gelegenheiten zu eröffnen, sich mit den damit zusammenhängenden Fragen der Bildung, Betreuung und Erziehung eingehend zu beschäftigen. Es heißt aber zum anderen auch, jungen Familien – weit mehr, als dies bislang der Fall ist – Unterstützungsangebote mit Blick auf das Aufwachsen ihrer Kinder anzubieten. So schwierig das im Detail auch sein mag: Wir müssen Wege finden und erproben, Eltern als die wichtigsten Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsakteure im Leben eines Kindes so auf diese Rolle vorzubereiten bzw. im Vollzug zu unterstützen, dass bereits allein dadurch die Bildungs- und Förderbedingungen von Kindern durchgängig verbessert und soziale Ungleichheiten gemindert werden.

Die Elementarpädagogik, aber auch die hierfür zuständige Fachpraxis, hat dabei, wenn ich es recht sehe, in Deutschland zu lange und zu einseitig auf die kompensatorischen Effekte der institutionellen Kinderbetreuung gesetzt und der Familie im Rahmen der Familienbildung – die im KJHG ohnehin ein Schattendasein fristet – allenfalls schüchterne und zurückhaltende Unterstützungsangebote unterbreitet. Zugespitzt formuliert: Die Familie war eine gesellschaftliche und institutionelle Tabuzone, die eine öffentliche Unterstützung von Staats wegen allenfalls in finanzieller Hinsicht erwarten konnte (was sich in der deutschen Familienpolitik auch gegenwärtig wieder zeigt). Und die damit einhergehende „verordnete Nicht-Einmischung“ jenseits monetärer Transfers in die Familie führte dazu, dass zunächst gar nicht so richtig bemerkt wurde, wie stark sich die Bedingungen des Aufwachsens in der Familie verändert haben.

Wenn man sich allerdings über die Möglichkeiten der Bildung in der Familie Gedanken macht, dann muss darüber geredet werden, wie zugleich die Bildung der Familie gefördert werden kann – etwa durch den konsequenten Ausbau familiennaher, ambulanter Angebote für bildungsbenachteiligte Familien oder niedrigschwelliger familienunterstützenden Zentren.

Allerdings müssen sich Eltern die gewünschten Formen aktiver Bildungsbeteiligung in der Erziehungspartnerschaft mit den öffentlichen Akteuren Schule und Jugendhilfe auch leisten können. Unstrittig ist es richtig, Familien nicht länger nur als unabhängige soziologische Hintergrundvariable für benachteiligende Einflüsse zu betrachten, sondern sie in ihrer Funktion und Potenz in die Allianz mit Schule und Jugendhilfe einzubeziehen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass für eine aktive Beteiligung der Eltern auf deren Seite auch die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen müssen. Das bezieht sich in erster Linie auf ein ausreichendes Maß an disponibler Zeit – beschränkt sich aber nicht darauf. So wird eine allein erziehende, erwerbstätige Mutter möglicherweise froh sein, wenn sie neben der beruflichen Arbeit, dem Haushalt und der Zeit mit den Kindern zuhause, sich nicht auch noch verpflichtend als aktive Partnerin von Schule, Kita oder Jugendarbeit engagieren muss. Man muss bei diesem hehren Ziel somit aufpassen, nicht ungewollt entweder bestimmte Eltern auszugrenzen (z.B. Eltern mit Migrationshintergrund) oder aber Eltern zu überfordern bzw. durch den Erwartungsdruck einer verstärkten Elternpartizipation nicht doch wieder indirekt ein Familienmodell zu fördern, in dem ein Partner, meist die Frau, die vielfältigen Verpflichtungen des Erziehungsalltags übernehmen muss. Zwischen fordern und fördern muss deshalb auch in Sachen Familie eine Balance erreicht werden.

Damit komme ich zum zweiten wichtigen Ort des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen: der Kinder- und Jugendhilfe (also vom Kindergarten über die Jugendarbeit bis zur Jugendsozialarbeit und den Erziehungshilfen), ein Feld, das in den letzten Jahren – zu Recht – verstärkt einen eigenen Bildungsanspruch für sich reklamiert hat. Wer aber einen Anspruch erhebt, der muss sich auch an diesen Ansprüchen messen lassen. Deshalb meine zweite These:

2. These: Für die Kinder- und Jugendhilfe kann nicht nur der Weg das Ziel sein. Will sie ein gleichberechtigter Partner der Schule sein, muss sie sich auch an ihren Bildungsleistungen messen lassen.

Zweifelsohne hat sich die Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahrzehnten zu einem unverzichtbaren Bestandteil der öffentlichen Grundversorgung im Prozess des Aufwachsens entwickelt. Das belegt die deutliche Ausweitung der Maßnahmen ebenso wie die wachsende Zahl an Fachkräften, aber auch die zunehmende Inanspruchnahme ihrer Leistungen. Durch ihre spezifische Struktur richtet sie sich als freiwilliges Angebot an Kinder, Jugendliche und Familien und kann dabei Bildungsprozesse auf einer ganz anderen Ebene ermöglichen, als das die Schule je könnte. Bildung in der Kinder- und Jugendhilfe betont die Selbstbestimmung der Kinder und Jugendlichen, sie setzt an deren Interessen an – sowohl in der Auswahl der Inhalte als auch in ihrer Ausgestaltung – unter dem Gesichtspunkt von Teilhabe, Mitbestimmung und Mitgestaltung.

Diese spezifische Art des Arrangements von Bildungsangeboten innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe hat aber auch ihre Schattenseiten. Versucht man nämlich, die erzielten Bildungsleistungen der Kinder- und Jugendhilfe konkret zu erfassen, dann stößt man rasch an Grenzen, lassen sie sich – als Output und Outcome – doch weder an der bloßen Nachfrage oder Inanspruchnahme eines Angebots noch an der erhofften oder unterstellten Bildungswirkung festmachen. Um Bildungsleistungen der Kinder- und Jugendhilfe tatsächlich an belastbaren Befunden festmachen zu können, müsste diese ihre Ziele weitaus stärker und deutlicher operationalisieren, als dies bislang der Fall ist. Nur so könnte man sich vergewissern, ob eine Diskrepanz zwischen beabsichtigter und realisierter Wirkung, zwischen gut gemeint und gut gemacht besteht oder ob diese Diskrepanz vielleicht umgekehrt sogar weitaus geringer ist, als dies von außen oft unterstellt wird.

So wichtig die Kinder- und Jugendhilfe auch geworden ist – und vieles spricht dafür, dass ihre Bedeutung in Zukunft eher noch zunimmt –, so schwer tut sie sich jedoch mit ihrer eigenen empirisch überprüfbaren Leistungsbeschreibung. Bisweilen muss man den Eindruck gewinnen, dass in der Kinder- und Jugendhilfe zu oft davon die Rede ist, dass der Weg das Ziel sei. Diese Devise allein ist auf Dauer zu wenig, um das eigene Potenzial ausschöpfen zu können und auch sichtbar zu machen. Will die Kinder- und Jugendhilfe mithin, etwa bei dem Projekt Ganztagsschule, ein verlässlicher öffentlicher Partner für die Schule sein, so muss sie in Zukunft den Nachweis ihrer eigenen Leistungsfähigkeit mit angemessenen Mitteln, die keineswegs nur ökonomischer oder quantitativer Art sein müssen, besser zum Ausdruck bringen.

Das führt mich zur dritten These, die gewissermaßen auch einen Weg aufzeigt, wie die neue Allianz in gemeinsamen Strukturen umzusetzen wäre.

3. These: Das „Projekt Ganztagsschule“ ist das wichtigste Bildungsprojekt des gegenwärtigen Jahrzehnts. Es besitzt das Potenzial, das zusammenzuführen, was zusammengehört: unterschiedliche Lerninhalte und -formen in einem offenen, aber dennoch geregelten Miteinander. Damit könnten gleichzeitig Türen für weitere Kooperationen geöffnet werden.

Schule ist ohne Zweifel der wichtigste institutionelle Bildungsakteur für Kinder und Jugendliche im Kindes- und Jugendalter. Sie hat sich, historisch gesehen, große Verdienste erworben, indem sie das Bildungsprojekt demokratisiert, gewissermaßen „Bildung für alle“ ermöglicht hat. Trotzdem wissen wir nicht erst seit den viel diskutierten PISA-Befunden, dass auch mit Blick auf diesen Bildungsort ein großer Reformbedarf besteht, sei es, weil sie leistungsmäßig unter ihren Möglichkeiten bleibt, sei es, weil Schule die vorhandene soziale Ungleichheit eher verstärkt als reduziert, oder sei es, weil die Bildungsformen und Bildungsinhalte der Schule nicht mehr unbedingt in vollem Umfang für das 21. Jahrhundert zeitgemäß sind.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Ganztagsschule in Deutschland für alle Akteure von besonderer Bedeutung, besteht mit ihr doch die Chance, die herkömmliche Unterrichtsschule durch andere Bildungsinhalte zu ergänzen, andere Formen des Lernens und der Bildung in den außerunterrichtlichen Teilen des Ganztags zu stärken sowie die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure – Familie, Schule und Jugendhilfe – im Prozess des Aufwachsens zu verbessern.

Dazu braucht es allerdings einen „echten Ganztag" im Sinne eines formen- und inhaltserweiternden Bildungsangebots der Ganztagsschulen – und keinen Ganztagsunterricht, kein Konzept, das aus einem auf Anstrengung ausgerichteten Vormittagsunterricht und einem auf Wellness und Erholung zielenden Nachmittagsprogramm besteht, aber auch kein Angebot, das unter der Hand zu einer Trennung in eine Halbtagsschule für leistungsfähige und eine Ganztagsschule für bildungsbenachteiligte Jugendliche führt. Trägt das „Projekt Ganztagsschule" tatsächlich zu einer neuen Allianz der am Bildungsprojekt des Aufwachsens beteiligten Akteure bei, dann besitzt es zweifelsohne das Potenzial, zum wichtigsten Bildungsprojekt der ersten Jahrzehnte dieses Jahrhunderts zu werden.

Für die Entwicklung einer in diesem Sinne Erfolg versprechenden Ganztagsschule scheint mir die Kooperation von Schule und Jugendhilfe unabdingbar – wenngleich dabei unterschiedliche Formen der Kooperation denkbar sind. Diese reichen von räumlich und zeitlich beschränkten Dienstleistungen durch Jugendhilfeträger an einer Schule – etwa das Anbieten von Sprechstunden und einzelnen Projektangeboten – über gemeinsam entwickelte Projekte von Jugendhilfe und Schule bis hin zur engen Einbindung und Mitwirkung der Jugendhilfe an der Konzeptentwicklung einer Ganztagsschule.

Doch damit müssen die Kooperationsbemühungen zwischen Schule und Jugendhilfe nicht enden. Ist das Eis erst einmal gebrochen, erscheinen mir die Möglichkeiten der Entstehung von neuen lokalen bzw. regionalen Bildungslandschaften im Sinne vernetzter Kooperation greifbar nahe und durchaus realistisch: Gemeinsame Sitzungen von Schul- und Jugendhilfeausschüssen, geregelte Kooperationen zwischen Schulverwaltungs- und Jugendamt oder eine aufeinander abgestimmte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung könnten dabei denkbare und weiterführende Schritte in die richtige Richtung sein. Die Zusammenarbeit von Hort und Schule bzw. Kindertageseinrichtungen und Grundschule müsste vor diesem Hintergrund ebenfalls intensiviert werden.

Bei aller Annäherung der beschriebenen Bildungsakteure Familie, Schule und Jugendhilfe untereinander gilt es aber auch die Unterschiede zu beachten. Zum einen muss man sich bei der Diskussion vergegenwärtigen, dass wir mit der Familie einen privaten, mit Jugendhilfe und Schule hingegen je einen öffentlichen Bildungsakteur haben. Die Zusammenarbeit der beiden letzten Akteure lässt sich vielleicht per Gesetz regeln – wenngleich es vielfach auch der Bereitschaft der beteiligten Akteure bedarf. Eltern werden sich indessen nur einbinden lassen, wenn es sich um eine gleichberechtigte Zusammenarbeit handelt, wenn ihre Freiwilligkeit gewahrt bleibt und sie zugleich einen Gewinn für sich bzw. ihre Kinder darin erkennen können, dass sie die Privatsache Erziehung in den Sozialraum öffnen.

Zum anderen muss man sich darüber bewusst sein, dass mit den verschiedenen Bildungsorten auch unterschiedliche Lernarten und Erwartungen verbunden sind. Schule zeichnet sich durch ein strukturiertes curriculares Lernen aus, wohingegen in der Familie selten bewusst Lernsituationen geschaffen werden, sondern der Kompetenzerwerb meist eher nebenbei abläuft (in der Kinder- und Jugendhilfe ist das eher gemischt). Bei aller Annäherung der unterschiedlichen Bildungsorte muss deshalb beachtet werden, dass die jeweiligen Stärken nicht in der wechselseitigen Angleichung untergehen, sondern erhalten bleiben.

Und schließlich darf nicht vergessen werden, dass es im Prozess des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen noch eine ganze Reihe weiterer Bildungsorte und Lernwelten gibt, die ebenfalls zu beachten sind, seien es die Peers und die Medien oder seien es – mit zunehmendem Alter – Nachhilfe und Nebenjobs. Die Bedeutung dieser eher informellen Orte des Lernens sollte durch die neue Allianz nicht aus dem Blick geraten.

Eine neue Allianz zwischen Familie, Schule und Jugendhilfe scheint, das haben meine Ausführungen hoffentlich deutlich gemacht, überfällig. Nur, wenn es gelingt, das Zusammenspiel dieser verschiedenen Akteure zu verbessern, besteht aus meiner Sicht eine echte Chance, die Zukunftsressource Bildung so zur Geltung zu bringen, wie dies für jeden Einzelnen, für die Gesellschaft und für den sozialen Zusammenhalt notwendig ist. Nur so wird es gelingen, junge Menschen dauerhaft und nachhaltig zu bilden und zu fördern.

Zusammenfassung Symposium 3,
Dr. Josef Faltermeier, Leiter im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Bildung, Betreuung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern, Jugendhilfe und Schule In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Spätestens mit den Veröffentlichungen der Ergebnisse der internationalen Leistungsvergleichsstudien (PISA) sind die Lücken im deutschen Bildungswesen offenkundig geworden. Dabei zeigen sich gerade Defizite in der schulischen Bildung für junge Menschen in sozial benachteiligenden Lebensverhältnissen. Bildung aber ist gerade in der so genannten Wissensgesellschaft zentrale Voraussetzung für soziale und berufliche Integration.

Eine Verbesserung der sozialen und schulischen Bildungsbedingungen der Schüler/-innen wird zum einen im Ausbau der Ganztagesschulen gesehen. Hier kann der Dreiklang von Bildung, Betreuung und Erziehung unmittelbar umgesetzt werden. Zum anderen kommt der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule und damit der Verzahnung sozialer und schulischer Bildungsangebote eine herausgehobene Bedeutung zu.

Nach Ansicht der am Symposium teilnehmenden Experten müsste dabei die Kooperation zwischen beiden Bereichen an den zentralen „Schnittstellen" konsequenter als bislang geregelt und vereinbart werden.

Die Teilnehmer/-innen des Symposium waren sich darin einig, dass solche Kooperationsvereinbarungen insbesondere für folgende Schnittstellen zu vereinbaren wären:
- Zusammenarbeit beim Übergang vom Kindergarten in die Grundschule,
- Zusammenarbeit bei der Unterstützung von Kindern mit besonderen Förderbedarfen,
- Zusammenarbeit beim Übergang von der Schule in die berufliche Bildung.

Allerdings stimmten viele Teilnehmer/-innen auch in der Forderung überein, dass sich die Schule von „innen heraus" weiterentwickeln muss in Richtung der Schaffung eines freundlichen Lernklimas, eines Lebenswelt bezogenen Unterrichts, der Einführung individueller Förderpläne und der Entwicklung einer verbindlichen Elternarbeit.

Die Verbesserung der Bildungssituation gerade für Kinder und Jugendliche mit schwierigem familiären und sozialen Hintergrund kann nur durch ein vielfältiges Maßnahmepaket erreicht werden.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.1

Bildung in Kindertageseinrichtungen
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Frühkindliche Bildung – Umsetzung und Wirksamkeit der Bildungspläne und -vereinbarungen in den Bundesländern**

Professor Gerd E. Schäfer
Abteilung Allgemeine Pädagogik, Universität Köln

- **Qualitätsentwicklung in der Praxis**

Astrid Normann
Leiterin der Evangelischen Tageseinrichtung Kinderbrücke

Zusammenfassung des Workshops 3.1

- **Bildung in Kindertageseinrichtungen**

Maria-Theresia Münch,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Professor Gerd E. Schäfer
Abteilung Allgemeine Pädagogik, Universität Köln

Frühkindliche Bildung – Umsetzung und Wirksamkeit der Bildungspläne und -vereinbarungen in den Bundesländern

1. Thesen

(1) Die Politik hat auf ein bildungspolitisches Defizit „planwirtschaftlich" reagiert. Kompetenz-, Lern- oder Bildungsziele – die Begriffe werden beliebig verwendet – werden definiert und sollen unter der aktiven Beteiligung der Erwachsenen und Kinder erreicht werden.

- Wissensgesellschaft,
- Globalisierung.

Folgerungen:

- Können und Wissen von Anfang an fördern;
- Maximum an individueller Flexibilität und Kreativität;
- erreichbar durch Pläne und Standards;
- das Beispiel „Autorennen".

(2) Ohne dass ihre Umsetzungsmöglichkeiten konkretisiert und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen mitbedacht werden, bleiben Pläne und Empfehlungen unverbindliche Absichtserklärungen.

Die Pädagogik hat eine lange Tradition, Ideen und Pläne zu entwickeln. Sie tat das in der Hoffnung, dass Vernunft und Einsicht ausreichen, solche Pläne umzusetzen. Die neuen Pläne/Empfehlungen stehen in dieser Tradition. Sie tun so, als ob irgendwelche begründeten oder gar wissenschaftlich belegten Einsichten einfach umgesetzt werden können. Dabei wird wenigstens dreierlei außer Acht gelassen: Erstens, die *persönlichen Bedingungen der Menschen*, die diese Pläne umsetzen sollen, die Pädagoginnen und Pädagogen. Sie sind Menschen, die nicht einfach nach Plan handeln, sondern aus ihren eigenen Lebenserfahrungen heraus. Lebenserfahrungen – gleichgültig wie gut oder schlecht sie waren – werden nicht durch (bessere?) Absichten außer Kraft gesetzt.

(3) Daher sind – meine dritte These – Implementationsstrategien kein Weg, die Umsetzung zu beschleunigen und/oder auf einen fachlichen Grund zu setzen. Sie betrachten Menschen als planbar und missachten ihr selbstständiges Handeln.

Zweitens werden die *realen praktischen, sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen,* die Pläne fördern oder zunichte machen können, ignoriert oder gering geschätzt. Beispielsweise missachten die neuen Pläne zum allergrößten Teil die Rahmenbedingungen, in welchen sie umgesetzt werden sollen. Sie fordern die Verbesserung von Bildungsprozessen in den Kindertagesstätten unter Beibehaltung oder gar Verschlechterung von Rahmenbedingungen. Daher meine vierte These:

(4) Werden die Ansprüche an die Bildung in der frühen Kindheit durch Bildungspläne oder Empfehlungen erhöht und gleichzeitig die Rahmenbedingungen in den Einrichtungen dafür verschlechtert oder auf dem gleichen Niveau gehalten, dann müssen das nicht die Planer ausbaden, sondern die Erzieherinnen.

Drittens werden die Kinder als selbstständige, aus eigenem Antrieb handelnde und denkende Wesen nicht wirklich berücksichtigt. Zwar scheint es eine selbstverständliche, ja triviale Aussage zu sein, dass man/Kinder nur sich selbst bilden kann/können. Doch wird zumeist – übrigens seit Fröbel – darunter nur verstanden, dass Kinder das selbstständig tun dürfen, was andere, Pädagoginnen und Pädagogen, sich für sie ausgedacht haben. Es ist eine Selbsttätigkeit wie im Supermarkt: Man darf sich selbsttätig aus den Regalen holen, was man haben will. Eine selbsttätige Produktion oder Erfindung von Können und Wissen, Kin-

der als Forscher und Konstrukteure ihres Wissens sind – wider allen Beteuerungen in den Vorwörtern – in den Plänen nicht wirklich vorgesehen (das wird z.B. im Bayerischen Bildungsplan besonders deutlich). Das spiegelt auch wider, dass das Bild vom Kind, was in ihnen beschworen wird, dem Bild vom Kind, das im Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit vorhanden ist, widerspricht (vgl. Presse).

Nun könnte man einwenden, dass Pläne und Empfehlungen diesem öffentlichen Bild vom Kind entgegenarbeiten könnten. Das funktioniert aber nur dann, wenn erstens die Pläne/Empfehlungen dieses Bild konsequent auch in pädagogische Handlungsvorstellungen weiterführen würden – das ist zum größten Teil nicht der Fall – und wenn auch die Rahmenbedingungen der Bildungsarbeit in Kindertagesstätten diesem Bild des Kindes entsprechend angepasst würden. Dies ist ebenfalls weitestgehend nicht der Fall.

(5) Aus diesen Gründen: Bei Missachtung der gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, Übergehen des eigenständigen Denkens und Handelns von Erwachsenen und Kindern ist die Wirksamkeit von Plänen oder Empfehlungen in der Praxis auch nicht kalkulierbar.

(6) Die Diskussion um Pläne und Empfehlungen hat zu einem problematischen Echo in der Öffentlichkeit und in der Fachwelt geführt.

Aufgrund des Handlungsdrucks, den die Politik ausgehend von der Pisa-Studie entwickelt hat, ist ein völlig unkritisches Klima entstanden, in welchem jeder, der nur irgendeine Meinung zur Thematik der Bildung in der frühen Kindheit aus der Schublade zieht, zu Wort und zu Gehör kommen kann. Es werden zumeist Lösungen angeboten, die noch nicht einmal dem Diskussionsstand, der in den 70er-Jahren erreicht war, entsprechen. Es wird einer Verschulung der frühen Kindheit das Wort geredet, weil andere Ideen zu wenig – innerhalb und außerhalb der Fachwelt – bekannt sind; es werden Notfallrezepte – wie z.B. die Beseitigung von Sprachdefiziten durch frühe Sprachstandserhebungen und Vorschuljahre – zur Grundlage von Bildungsvorstellungen für den gesamten Frühbereich gemacht (kann man die Notfallmedizin zur Grundlage eines allgemeinen Systems der Gesundheits[vor-]sorge machen?); es werden Ideen aus der ganzen Welt importiert und propagiert, während frühpädagogische Ideen, wie sie hierzulande an manchen Stellen weiterentwickelt wurden, ignoriert und unterdrückt werden. Die ganze Diskussion zeigt Züge einer Hektik, die beweisen will, dass jetzt ganz viel getan wird, während man in den vergangenen Jahrzehnten den Bereich einer Pädagogik der frühen Kindheit in ihrem umfassenden Sinn ignoriert hat. Eine sinnvolle Entwicklung dieser Diskussion ist für mich augenblicklich nicht erkennbar. Die wesentliche Triebfeder scheint für die einen zu sein, Handlungsstärke zu demonstrieren, und für die anderen, mit dabei zu sein und die eigenen Pläne auf den Markt zu bringen.

(7) Aufgrund des Forschungs- und Diskussionsstandes sind die Pläne und Empfehlungen im Augenblick ein Sammelsurium von (möglicherweise gut gemeinten) Absichten und in sich widersprüchlich.

2. Was ist von Plänen und Empfehlungen sinnvoll zu erwarten?

(8) Bildungspläne oder Empfehlungen dürfen nicht von der Schule abgeleitet, sondern müssen von der Geburt her bedacht werden.

Ich will daraus einige Überlegungen ableiten, die mir für ein sinnvolles Verständnis von Empfehlungen oder Rahmenplänen für Kinder von null bis sechs Jahren (oder darüber hinaus) sinnvoll zu sein scheinen. Zunächst geht es darum, das vorherrschende Lernverständnis, das vorwiegend vom schulischen Lernen geprägt ist, für die frühe Kindheit entsprechend kognitionswissenschaftlicher, entwicklungspsychologischer und psychoanalytischer Theoriemodelle zu klären und von ersterem abzusetzen.

2.1 Egalitäres Bildungsverständnis

Bildung ist all das, was ein Mensch benutzt, um die Wirklichkeit, die ihn umgibt, zu begreifen und Aufgabenstellungen zu bewältigen. Bildung benötigt also ein vertieftes Wissen und Können, das gleichsam selbstverständlich zur Verfügung steht. In diesem Sinne ist jeder Mensch auf eine persönliche Weise schon immer gebildet; denn jeder Mensch bringt Ressourcen mit, mit welchen er die Wirklichkeit sinnvoll verstehen und Problemstellungen lösen kann.

Egalitär ist dieser Bildungsbegriff, weil er jedem Menschen seine Bildungsmöglichkeiten zugesteht, diese nicht von bestimmten Bildungsinhalten abhängig macht und jedem Menschen Prozesse der Weiterentwicklung in Sachen Bildung unterstellt. Er ist aber nicht beliebig, sondern kritisch, weil er jedem Menschen ein Recht auf eine Qualität von Bildungsprozessen zuerkennt, die ihm eine auch persönlich sinnvolle Lebensgestaltung gestattet, ihm erlaubt, Bildung mit biografischer Sinnfindung zu verbinden.

2.2 Auch das Denken wird gelernt

Das Kind kommt mit elementaren Formen des Könnens auf die Welt. In der Auseinandersetzung mit der sozialen und kulturellen Welt macht es sich nicht nur ein Bild von der Welt, sondern erweitert und differenziert auch die Werkzeuge, mit denen es seine Wirklichkeit erfasst. Es verbessert z.B. seine Möglichkeiten der sinnlichen Wahrnehmung; es erweitert und verfeinert seine Handlungsfähigkeiten; und es tritt in eine gewaltige Entwicklung seiner Denk- und Verarbeitungsmöglichkeiten ein. Das will sagen, die Sinnes-, Handlungs- und Denkwerkzeuge entwickeln sich dadurch, dass es sie für konkrete Aufgaben und entlang den Aufgaben gebraucht, die sich stellen. Die Auseinandersetzung mit einer gegebenen sozialen und kulturellen Wirklichkeit ist also von Anfang an der Ausgangspunkt und der Motor für die Entwicklung der Sinne, des Handelns und des Denkens.

2.3 Lernen ist Umarbeiten

Es gelangt nichts Neues direkt ins Gehirn: Lernen ist immer ein Umarbeiten vorhandener Erfahrungen, Bilder, Gedanken. Das Umarbeiten ist allein die Tätigkeit des lernenden Subjekts. Wir können ihm lediglich die Muster liefern, entlang derer die Umarbeitung erfolgen soll.

Es gibt grundsätzliche zwei innere Prozesse, die dem Umarbeiten dienen: Imitation und (Re-)Konstruktion. Die Imitation versucht nachzuvollziehen, was vorgemacht und vorgedacht wurde. Die (Re-)Konstruktion versucht, mit gegebenen Mitteln (Potenzialen) Lösungen aus den vorhandenen Mitteln – gegebenenfalls unter Hinzunahme neuer Bausteinen – zu entwickeln.

Die Imitation, hauptsächlich als Lernverfahrung verwendet, baut auf Vor-Machen und Nach-Machen, wenn es um Handlungen geht, auf Vor-Denken und Nach-Denken, wenn es um Gedanken geht. Der Weg der Imitation lässt den Kindern wenig Freiheit zur eigenen gedanklichen Konstruktion. Sein Vorzug ist die Sicherheit, mit der bestimmte Lernziele angesteuert werden können. Instruktion gibt dabei vor, was nachvollzogen werden soll. Der Weg der Konstruktion des eigenen Könnens und Wissens hingegen öffnet dem Handeln und Denken der Kinder individuelle Freiheitsräume für ihre Bildungsprozesse. Es gibt natürlich auch Zwischenformen: Oftmals sind es Teile imitierten Verhaltens, die benutzt werden, um daraus etwas Neues zu konstruieren.

2.4 Handlungsorientierung

Handlungen sind komplex, integrativ und intentional. Das meint: Wahrnehmungssysteme, Vorstellungssysteme, Bewegungs- und Handlungssysteme, Emotionen und Bewertungssysteme, Gedankensysteme, ästhetische Systeme – um nur die wichtigsten zu nennen – müssen in eine Handlung integriert werden. Intentionen sind dabei integrationsleitend. Alltagsorientierung ist Handlungsorientierung in gegebenen Lebenswelten.

2.5 Alltagsorientierung

Frühkindliche Bildung ist zuallererst Bildung im und durch den Alltag. Der Alltag ist nicht nur die Quelle von Themen, die die Kinder interessieren, sondern selbst das wahrscheinlich einflussreichste „pädagogische Angebot". Alles, was ein Kind in und durch seinen Alltag erfährt, ist (schon rein zeitlich gesehen) vermutlich bedeutsamer als das, was an bewussten Bildungsbemühungen geschehen kann. Deshalb ist die Gestaltung des Alltags die erste Aufgabe im Bereich frühkindlicher Bildung. Vor allem darf das, was im Alltag an Bildungsprozessen möglich ist, nicht dem widersprechen, was durch bewusste Bildungsbemühungen in Gang gesetzt werden soll.

2.6 Möglichkeitsräume öffnen

Statt zu sagen: Kinder müssen dies oder jenes können, diese oder jene Kompetenzen erwerben (Soll-Kind), ist es pädagogische Aufgabe, ihnen Möglichkeitsräume zu eröffnen. Möglichkeitsräume ergeben sich erstens aus den Potenzialen und dem Können, das ein Kind einbringt; zweitens aus den Möglichkeiten, die in einer Sache liegen, drittens aus den Möglichkeiten, die andere Kinder zur Situation beitragen, und schließlich aus den Möglichkeiten der Erzieherin. Diese vier Perspektiven, aufeinander abgestimmt, ergeben den Möglichkeitsraum, der in einer konkreten Situation gegeben ist.

2.7 Folgerungen

Dieses Bildungsverständnis hat Folgerungen für pädagogisches Handeln. Die Neugewichtung der Perspektive des Kindes im Verständigungsprozess zwischen Erwachsenen, Gesellschaft und Kind verlangt zum einen vertiefte Aufmerksamkeit für das Kind, mit dem man pädagogisch zu tun hat. Zum anderen gilt es, ihr selbstständiges Handeln und Denken weitestgehend herauszufordern, um ihre Potenziale und Ressourcen in den Bildungsprozess einzubringen. Für die pädagogische Professionalität ergibt sich daraus einerseits, Formen der Wahrnehmung und Beobachtung auszuarbeiten, durch die wir die Kinder besser kennen lernen. Andererseits wären die didaktischen Möglichkeiten auszubauen, welche den Kindern Spielräume zu eigenständigem Lernen und Forschen öffnen.

2.7.1 Wahrnehmendes Beobachten als professionelles Werkzeug zur Gestaltung des kindlichen Bildungswegs

Die Verständigung mit Kindern setzt voraus, dass wir wahrnehmen, was sie tun und treiben, dass wird erkennen, was sie sich ausdenken, dass wir sensibel dafür sind, was sie fühlen und empfinden. Dieses Kennenlernen der Kinder ist der Ausgangspunkt für wahrnehmendes Beobachten. Dabei werden nicht einzelne Verhaltensweisen gezielt beobachtet oder nach bestimmten Beobachtungsschemata abgefragt. Vielmehr erfordert es eine breit gefächerte Aufmerksamkeit und es hält sich offen für Unerwartetes und Überraschendes. Es bezieht die Reaktionen der Beobachterin mit ein. Da wahrnehmendes Beobachten der Ausgangspunkt für die tägliche pädagogische Arbeit mit den Kinder bildet, ist es wichtig, dass die Beobachterin sich ihrer eigenen Reaktionen und Erlebnisse bewusst wird, die zusammen mit dem auftauchen, was sie bei den Kindern wahrnimmt.

Ziel ist also keine Beobachtung, die das Kind wie einen objektiven Gegenstand von außen betrachtet. Vielmehr ist die Beziehung zwischen dem Kind und dem Erwachsenen und das, was sie an Erfahrungen und Erlebnissen hervorruft, der Kern dieser Beobachtungsweise.

2.7.2 Eine Didaktik, welche die Selbstständigkeit der Kinder herausfordert

Man kann nicht von einem selbstregulierten Lernen der Kinder sprechen und ihnen gleichzeitig systematische Unterweisung anbieten. Die Didaktik muss den Kindern selbstständige Wege eröffnen, wenn sie Selbst-Tun nicht auf ein Wollen-Müssen beschränken will. Deshalb verbindet sich der Bildungsansatz mit didaktischen Arrangements, welche die Selbstständigkeit des Kindes in seinem Bildungsprozess herausfordern und unterstützen. Wichtige Bausteine sind:

- forschendes Lernen: Es nimmt die Fragestellungen der Kinder auf und macht Wege ausfindig, auf welchen die Kinder ihr Weltbild entwickeln, differenzieren und mit kulturellen Beständen erweitern können;
- der (Innen und Außen-)Raum als erster Erzieher; als ein Ort, der interessant genug ist, um darin etwas selbstständig zu entdecken;
- Funktionsräume und Werkstätten, in denen Kinder nicht einfach unterwiesen werden, sondern wo sie handelnd und denkend ihren Fragestellungen folgen, sie erproben, sich darüber mit anderen austauschen, ihre Lösungswege ausprobieren;
- Projekte, in denen sich die Kinder über längere oder kürzere Wegstrecken der Komplexität von Problemstellungen aussetzen und ihre Wahrnehmungen so ordnen lernen, dass sie Fragen stellen und beantworten können.

Was Kinder im instruierenden Lehren nämlich nicht lernen ist, dass die Wirklichkeit mit ihren Problemen nicht in einer wohlgeordneten Systematik gegeben ist, sondern dass das produktive Problemelösen damit beginnt, einen unüberschaubaren Wirklichkeitsausschnitt so zu organisieren und zu ordnen, dass man sinnvolle Fragen findet, die man beantworten kann.

2.8 Was sollte ein Bildungsplan aus dieser Perspektive leisten?

1) Ein solches Bildungsverständnis verträgt sich nicht mit einem Bildungsplan im strengen Sinn. Allerdings verlangt es auch nicht, dass es keinen Rahmen für eine Orientierung gibt. Es wird sich also um Empfehlungen oder Vereinbarungen handeln, die hierzu angemessener sind.

2) Solche Empfehlungen dürfen nicht nur nach den Zielen fragen, die eine Gesellschaft den Kindern setzt. Gleichermaßen müssten sie die Rechte der Kinder formulieren, die dabei berücksichtigt werden müssen.

3) Ein solcher Orientierungsplan sollte sein Bild vom Kind explizit machen.

4) Er sollte das darauf aufbauende Bildungsverständnis klären.

5) Er sollte Hilfestellungen geben, wie man die Eigenleistung der Kinder an ihrem eigenen Bildungsprozess erfassen kann.

6) Er sollte Anregungen zur praktischen Arbeit in den einzelnen Bildungsbereichen enthalten, die dem Bildungsverständnis entsprechen.

7) Er sollte die dafür notwendigen Rahmenbedingungen klären.

3. Professionalisierung frühkindlicher Bildung – das NRW-Projekt

Das Zusammenspiel von Bildungsvereinbarung und fachlichem Hintergrund:

- Die Bildungsvereinbarung ist eine Vereinbarung der Träger mit dem Ministerium. Sie ist von den wissenschaftlichen Grundlagen getrennt. Diese dienen als Orientierung, nicht als verpflichtende Vorgabe. Damit ist die Freiheit der Träger gewahrt.
- Ausarbeitung eines Bildungsverständnisses, eines Beobachtungsverfahrens, von Umsetzungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen als fachlicher Hintergrund, auf den sich Einrichtungen und Träger beziehen können, aber nicht müssen.
- Auseinandersetzungen mit einem expliziten fachlichen Verständnis von frühkindlicher Bildungsarbeit sind Ausgangspunkt von Veränderungen, nicht Planung, Standardisierung oder Verpflichtung. Damit ist ein Rahmen gegeben, mit dem man sich auseinander setzen muss. Qualität, die aus solchen eigenständigen Auseinandersetzungen kommt, ist auf Dauer wirkungsvoller als die Verpflichtung auf Rahmenpläne und ihre sog. Implementation.

Partizipation sollte nicht nur in den Plänen stehen, sondern als Prinzip im Veränderungsprozess selbst verwirklicht werden. Rheinland-Pfalz geht in ähnlicher Weise vor.

- Beobachtung: Es wurde ein Beobachtungsverfahren entwickelt, das von den Bildungspotenzialen der Kinder ausgeht: Arbeitsgruppe „Professionalisierung frühkindlicher Bildung“: Beobachtung und Dokumentation in der Praxis. Kronach 2005/2006.
- Materialien: Materialien zur Umsetzung des Bildungsgedankens in Kindertagesstätten und zur Fortbildung wurden erarbeitet, sind bis jetzt aber noch nicht veröffentlicht.

Astrid Normann
Leiterin der Evangelischen Tageseinrichtung Kinderbrücke

Qualitätsentwicklung in der Praxis

1. Vorstellung der Evangelischen Tageseinrichtung Kinderbrücke

Die evangelische Tageseinrichtung Kinderbrücke ist eine dreigruppige Regeleinrichtung in Münster-Handorf. Insgesamt werden bei uns 75 Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren betreut, davon 25 Kinder in einer Tagesstättengruppe. Unsere Einrichtung arbeitet seit über zehn Jahren integrativ, d.h. wir betreuen Kinder, die behindert oder von Behinderung bedroht sind.

Kindergärten waren schon immer Bildungseinrichtungen. Im Jahr 2001 hat unsere Einrichtung an dem Qualitätsentwicklungsprozess „Integrierte Personal- und Qualitätsentwicklung“ (IQUE) teilgenommen, nach einem Konzept von Frau Ulrike Ziesche und Frau Silke Gebauer-Jorzick. In diesem Projekt haben Eltern, Träger und Erzieher/-innen gemeinsam an der Schlüsselsituation „Bildungsprozesse“ gearbeitet. Es wurden gemeinsam Leitziele und Indikatoren vereinbart. Die Mitarbeitenden der Einrichtung haben eine Bestandsaufnahme in der Praxis durchgeführt, und anschließend erfolgte die Umsetzung der Leitziele in die Praxis.

Nach Abschluss des Projekts hat das Team der Einrichtung sein Konzept überarbeitet. Etwa gleichzeitig wurde die Pisa-Studie veröffentlicht. Eltern, Wissenschaftler, Pädagogen und Politiker setzen sich seitdem erneut mit der Frage auseinander: „Was lernen Kinder und was müssen sie in ihren ersten Lebensjahren können?“

Im Jahr 2004 verabschiedete das Land NRW eine Bildungsvereinbarung mit besonderen Empfehlungen zu den Bildungsbereichen: Bewegung, Spielen, Gestalten und Medien, Sprache(n) sowie Natur und kulturelle Umwelt(en).

Von 2003 bis 2005 nahm unsere Einrichtung an dem Modellprojekt „Professionalisierung frühkindlicher Bildung“ teil. Das Projekt erfolgte in Kooperation mit dem Sozialpädagogischen Institut (SPI) und der Universität in Köln. Insgesamt waren zehn Kindertageseinrichtungen an diesem Projekt beteiligt. In regelmäßigen Arbeitstreffen im SPI bekamen die Mitarbeitenden unserer Tageseinrichtung neueste wissenschaftliche Erkenntnisse vermittelt. Einmal im Monat erfolgte ein Hospitationsbesuch von Herrn Dr. Strätz (SPI) in der Praxis. Hier erfolgte die Beobachtung von Kindern in Bildungssituationen und die Dokumentation der Beobachtung in schriftlicher Form sowie in Form von Foto- und Filmsequenzen, die Teilnahme an Teamsitzungen und Informationsveranstaltungen für unsere Eltern.

Resultierend aus der Teilnahme am Modellprojekt kam es zu weiteren Veranstaltungen, wie z.B. die Teilnahme an einem deutsch-französischen Expertentreffen im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

2. Qualitätsentwicklung nach dem Konzept von IQUE zur Schlüsselsituation „Bildungsprozesse“

2.1 Wie lernen Kinder und was benötigen sie für die Gestaltung ihres Bildungsprozesses?

In diesem Prozess haben wir uns zunächst mit der Frage auseinandergesetzt: „Wie lernen Kinder und was brauchen sie für die Gestaltung und Konstruktion ihrer Bildungsprozesse?“

Kinder lernen durch Experimentieren
Beim spielerischen Umgang mit unterschiedlichen Materialien setzt sich jedes Kind eigene Lernziele. Dabei erkunden Kinder die Welt wie Wissenschaftler, systematisch, konzentriert und unbeirrbar konsequent.

Kinder lernen, in dem sie Fragen stellen
Ich frage mich, wie entsteht die Erde?
Wie wird das Salz gemacht?
Wie ist die Welt entstanden, und wie lief das eigentlich mit Gott?
Wie ist das mit den Inseln, und warum kann man ohne Salz nicht leben.
(Johanna, 6 Jahre)

Kinder nehmen Erwachsene in die Pflicht, gemeinsam mit ihnen nach Antworten zu suchen.

Kinder lernen durch Anreize
Der Gestaltung und Ausstattung der Umwelt des Kindes wird große Bedeutung beigemessen. Über die Raumgestaltung wird den Kindern ein Zugang zu Kultur im weitesten Sinne ermöglicht. Farb- und Formvariationen werden ihnen als „Material“ für ihre Konstruktionen verfügbar gemacht. Das Kind macht komplexe Erfahrungen mit Musik, bildender Kunst, Architektur, Instrumenten und Werkzeugen, die ihm zugänglich sind.

Kinder lernen durch Bewegung
Über Handeln und Bewegung erschließt sich das Kind Zugänge zur Welt. Die Entwicklung der Motorik stellt für die Kinder eine wichtige Entwicklungsaufgabe dar. Kinder brauchen herausfordernde Anregungen – vom Tanz bis Rauferei – sowohl im Innen- als auch im Außenbereich.

Kinder lernen durch Sinneswahrnehmung
Besonders in den ersten sieben Lebensjahren sind die Informationen aus den Basissinnen von fundamentaler Bedeutung für die Entwicklung der Handlungsfähigkeit und der Intelligenz der Kinder. Kindertageseinrichtungen müssen Orte für Kinder sein, in denen Entdecken, Erweitern und Bewusstwerden sinnlicher Wahrnehmungsprozesse möglich sind.

Kinder lernen durch das Erarbeiten zumutbarer Themen
Die Themen der Kinder sind vielfältig. Sie betreffen das gesamte Weltgeschehen, wissenschaftliche Fragen, das soziale Miteinander von Beziehungen oder Freundschaften. Kindern sollen Themen zugemutet werden, die eine Erweiterung ihres Erfahrungsraums und die Herausforderung ihrer Kompetenzen ermöglichen.

Kinder lernen voneinander und miteinander
Neben Erwachsenen spielen Gleichaltrige/Gleichrangige in Bildungsprozessen der Kinder eine wichtige Rolle. Aushandlungen der Kinder unter- und miteinander über unterschiedliche, auch konfliktträchtige Themen möglichst ohne Einmischung der Erzieherinnen und Erzieher, diese unterstützen die Fähigkeit zur Kooperation, zur Anerkennung von Kompetenzen anderer und fördern angemessenes Konkurrenzverhalten.

Kinder lernen durch Beobachtung und Nachahmen
Das Kind beobachtet Erwachsene sehr genau, vor allem auch die, zu der oder dem eine besonders intensive Beziehung aufgebaut werden konnte. Sie brauchen Erzieherinnen und Erzieher, die ihnen eine sichere Basis geben, ein Vorbild in Haltung und Handlung, die in ihrem Handeln und Reden authentisch sind, damit Vertrauen wachsen kann. Kinder brauchen Anerkennung und Aufmerksamkeit. Die auf wechselseitiger Anerkennung beruhenden Interaktionsprozesse zwischen Erzieherinnen/Erziehern und dem Kind sind eine wichtige Bedingung, um Bildungsprozesse bei den Kindern herauszufordern und zu unterstützen.

2.2 Leitsätze und Indikatoren

Zum Zeitpunkt unseres Qualitätsentwicklungsprozesses haben wir gemeinsam mit Eltern, Trägern und Erzieherinnen/Erziehern die nachfolgenden Leitsätze mit den dazu gehörigen Indikatoren formuliert.

Leitsatz 1
In einem anregenden Umfeld, das die Kinder zum vielfältigen Entdecken und Experimentieren einlädt, ermöglichen und fördern wir Lernen mit Kopf, Herz und Hand. Indikatoren:
- Wir verständigen uns im Team darüber, welche Anregungen das Umfeld für Kinder bietet.
- Wir ermöglichen den Kindern unterschiedliche Begegnungen mit unterschiedlichen Menschen an verschiedenen Orten.
- Wir stellen den Kindern vielfältige Materialien zur Verfügung, die ganzheitliches Lernen ermöglichen und fördern.
- Wir begleiten und fördern die Kinder dabei, einen Zugang zu unterschiedlichen Materialien zu finden.

Leitsatz 2
Kontinuierliche Qualifizierung zum Thema Bildung, der Austausch und die Auseinandersetzung im Team darüber, befähigen uns, die Bildungsprozesse der Kinder zu erkennen und kompetent zu begleiten. Indikatoren:
- Wir qualifizieren uns umfassend zum Thema „Bildung".
- Wir berichten im Team über die durch Qualifizierungsmaßnahmen erworbenen Kenntnisse und Inhalte und tauschen uns darüber aus.
- Wir setzen uns im Team mit dem Begriff „Bildungsprozesse bei Kindern" auseinander.
- Wir überprüfen unseren Kindergartenalltag im Hinblick auf förderliche Bildungsprozesse bei Kindern und reflektieren unser Handeln.

Leitsatz 3
Wir unterstützen die Kinder darin, eigene Bedürfnisse wahrzunehmen und in Gruppensituationen zu vertreten, um befriedigende Gemeinschaftserfahrungen zu machen, Indikatoren:
- Wir beobachten die Eigeninitiative der Kinder in Gruppensituationen, dokumentieren sie und reflektieren sie im Team.
- Wir geben jedem Kind Impulse, mit denen es seine Stärken und Fähigkeiten in der Gruppe erproben und weiterentwickeln kann.
- Wir verständigen uns im Team darüber, was wir unter befriedigenden Gemeinschaftserfahrungen verstehen.
- Wir schaffen vielfältige Möglichkeiten für befriedigende Gemeinschaftserfahrungen.
- Wir beteiligen die Kinder an Entscheidungsprozessen und befähigen sie zur Übernahme der Verantwortung für sich selbst und für die Gemeinschaft.

Leitsatz 4
Wir nehmen die Interessen der Kinder wahr, fördern ihre Neugier und Eigeninitiative, um ihr Wissen zu erweitern und zu festigen. Indikatoren:
- Wir beobachten die Interessen und Kompetenzen der Kinder, hören ihnen aufmerksam zu und stellen weiterführende Fragen.
- Wir nutzen unsere Beobachtungen und unterstützen die Kinder durch eine entsprechende Raum-, Angebots- und Zeitgestaltung.
- Wir ermutigen die Kinder, die Freude am eigenen Tun weiterzuentwickeln, und bestärken sie in ihrer Ausdauer und Konzentration.
- Wir eröffnen uns und den Kindern Horizonte für herausforderndes Lernen.

Leitsatz 5
Durch Beobachtung, Dokumentation und Reflexion unterstützen wir aktiv die Bildungsprozesse der Kinder. Indikatoren:
- Wir planen regelmäßig Zeit ein zur Beobachtung der Kinder und reflektieren im Team die Ergebnisse und Erfahrungen.
- Wir setzen uns im Team mit den vielfältigen Möglichkeiten der Dokumentation im Hinblick auf Bildungsprozesse auseinander und vereinbaren für uns geeignete Formen.
- Wir entwickeln im Team ein Beobachtungssystem, mit dem wir Bildungsprozesse erkennen und unser Handeln daraufhin reflektieren können.
- Wir nutzen die Beobachtungen und Dokumentationen, um den Eltern die Bildungsprozesse ihrer Kinder sichtbar zu machen.
- In anregender Art und Weise dokumentieren wir Bildungsprozesse mit Kindern und für Kinder.

2.3 Transfer und Umsetzung in die Praxis

In der nächsten Phase des Projektes fand der Transfer ins Team statt. Damit das Erreichen der Ziele überprüft werden konnte, begann das Team mit einer Bestandsaufnahme:
- Wo stehen wir zur Zeit? (Bestandsaufnahme)
- Wo wollen wir hin? (Zielformulierung)
- Wie erreichen wir das Ziel? (Planung und Durchführung der praktischen Umsetzung)
- Haben wir das Ziel erreicht? (Überprüfung)
- Sind alle Beteiligten zufrieden? (Einleitung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses)

3. Modellprojekt „Professionalisierung frühkindlicher Bildung“

Von 2003 bis 2005 nahm unsere Einrichtung am Modellprojekt „Professionalisierung frühkindlicher Bildung“ des Landes Nordrhein-Westfalen teil. Innerhalb des Modellprojektes haben wir uns mit den folgenden Themenstellungen auseinander gesetzt:
- Auseinandersetzung mit theoretischen Grundlagen zur frühkindlichen Bildung;
- Sensibilisierung für das beobachtende Wahrnehmen kindlicher Bildungsprozesse;
- Erarbeitung des Beobachtungsverfahrens und Umsetzung in die eigene Praxis;
- Durchführung und Verschriftlichung offener Beobachtung;
- Beobachtungen mithilfe von Foto- und Videokamera;
- Reflexion der Erfahrungen im Umgang mit dem Beobachtungsverfahren;
- gegenseitige kollegiale Beratung;
- Entwicklung unterschiedlicher Dokumentationsformen in schriftlicher Form, in Form von Foto- und Videomaterial;
- Erstellung von Bildungsdokumentationen im Sinne der Bildungsvereinbarung.

4. Formen von Beobachtung und Dokumentation

Wie bereits erwähnt, haben wir nach Möglichkeiten der Beobachtung und Dokumentation von Bildungsprozessen gesucht, um der Praxis Arbeitshilfen an die Hand zu geben.

Möglichkeit der schriftlichen Schilderung
Hier gibt es die Möglichkeit, nach Beendigung der Situation die Beobachtung aufzuschreiben oder in der Situation selber fortlaufend Notizen zu machen. Beide Möglichkeiten haben leider den Nachteil, dass man nicht in der Lage ist, Situationen vollends zu erfassen.

Möglichkeit von Skizzen
- Skizzen dienen zur Veranschaulichung von schriftlichen Notizen.
- Skizzen können Schriftliches ergänzen.
- Skizzen können die Situation noch deutlicher machen und bestimmte Merkmale hervorheben.
- Skizzen können Zeit einsparen, im Gegensatz zu langatmigen Schilderungen.

Schilderung mit Fotos
Es gibt die Möglichkeit, Bildungsprozesse fotografisch festzuhalten. Fotos können den gesamten Überblick über eine Situation erfassen, kleine Details hervorheben oder komplizierte Sachverhalte besser darstellen. Fotos können Atmosphäre und Bedeutung einer Szene einfangen.

Schilderung von Fotosequenzen
Fotosequenzen können zeitliche Abfolgen wiedergeben, bestimmte Inhalte hervorheben, Nahaufnahmen ermöglichen und den Gesamteindruck des Geschehens wiedergeben. Fotosequenzen und Videoaufnahmen bilden einen Schwerpunkt in der Dokumentation. Die Materialien werden für die Aus- und Weiterbildung der Erzieher/-innen genutzt. Sie sind die Grundlage für Entwicklungsgespräche mit anderen Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern und Eltern. Die Materialien sind Teil unserer Dokumentation der Entwicklungsbeobachtung.

5. Entwicklungsdokumentationen

In unserer Einrichtung wird für jedes Kind zweimal jährlich ein Entwicklungsbericht nach dem folgenden Schema geschrieben. Um die Entwicklung von Kindern möglichst genau und umfassend dokumentieren zu können, sammeln wir viele Informationen im Freispiel, in der Gesamtgruppensituation, innerhalb von Kleingruppen, bei Angeboten, während der Bring- und Abholsituation und auf dem Außengelände. Wichtig ist für uns hierbei zunächst einmal, die Stärken und Fähigkeiten eines Kindes herauszustellen. Das Verfassen der Bildungsdokumentation heißt für uns Beobachtungen / Stichpunkte sammeln, Informationen sortieren, sichten und ausformulieren. Anschließend werden die Bögen an die Eltern weitergegeben. Hierbei ist es wichtig, die Dokumentationen anhand von Beispielen zu erläutern, Hilfestellungen und Unterstützungsmaßnahmen aufzuzeigen und ggf. Kontakte zu externen Beratern zu knüpfen.

Das alles benötigt Zeit und vor allem bessere Rahmenbedingungen. Schließen möchte ich mit einem Zitat von Martin Luther „Wenn es im Staate besser werden soll, muss man bei den Kindern anfangen".

Literatur

Bildungsprozesse in Evangelischen Kindertageseinrichtungen. Broschüre der Kirchenkreise Münster, Tecklenburg, Steinfurt-Coesfeld-Borken. Beobachtung und Dokumentation in der Praxis. Carl Link Verlag.

Ev. Tageseinrichtung Kinderbrücke
Telgenweg 10
48157 Münster
Tel.: 0251/325074
Email: Ev.Kinderbruecke.Handorf@t-online.de
Homepage: www.kinderbruecke.net

Kindertageseinrichtung:

DOKUMENTATION der Entwicklungsbeobachtung

des Kindes (Name, Vorname): .....

geboren am: .....

Aufnahme in die Kindertageseinrichtung am: .....

Muttersprache: .....

Dokumentation	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4	Nr. 5	Nr. 6
Datum						
Alter des Kindes						
durch päd. Fachkraft						

Besonderheiten (Behinderungen, Allergien etc.):

Medikamente (Art, Häufigkeit, Vereinbarungen):

Sonstige Anmerkungen:

Gespräche mit den Eltern

am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....

Gespräche mit Therapeuten/Therapeutinnen, Ärzten/Ärztinnen

am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....
am: ..... **zum Thema:** .....

Beobachtungsbogen

Nr.: 1

Name des Kindes:

Womit beschäftigt sich das Kind? Welche Themen bearbeitet es zur Zeit?

Welche Stärken und Fähigkeiten hat das Kind?
(Z.B. im Hinblick auf: Sprache, Bewegungsfähigkeit, Feinmotorik, Wahrnehmungsfähigkeit, Spiel- und Lernverhalten, Konzentrationsfähigkeit, Fantasie, mengen- und zahlenbezogenes Wissen, Erschließen von Lebenswelten)

Welches Spiel bzw. welche Tätigkeit bevorzugt das Kind?

Bei welchen Aktivitäten/Themen benötigt das Kind Unterstützung?
(Z.B. im Hinblick auf Sprache, Bewegungsfähigkeit, Feinmotorik, Wahrnehmungsfähigkeit, Spiel- und Lernverhalten, Konzentrationsfähigkeit, Fantasie, mengen- und zahlenbezogenes Wissen, Erschließen von Lebenswelten)

Wie äußern sich personale und soziale Kompetenzen des Kindes?
(Kommunikationsverhalten, Kooperation mit anderen, Selbstständigkeit, Emotionalität)

Welche Konsequenzen und Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für das weitere pädagogische Handeln?

Datum .....Unterschrift der pädagogischen Fachkraft .....

Zusammenfassung Workshop 3.1,
Maria-Theresia Münch, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Bildung in Kindertageseinrichtungen
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Vor dem Hintergrund neuerer Forschungsergebnisse über die Gestaltung von Bildungsprozessen bei Kindern im Alter von bis zu sechs Jahren und den zukünftigen Anforderungen einer Wissensgesellschaft gewinnen Bildungskonzepte in den Kindertageseinrichtungen eine immer größere Bedeutung. Inzwischen haben alle Bundesländer für frühe Bildung, Betreuung und Erziehung Vereinbarungen getroffen bzw. Bildungspläne entwickelt. Im Rahmen des Workshops wurde deshalb der aktuelle Stand der Umsetzung und die Wirksamkeit dieser Bildungspläne diskutiert und anhand eines Einrichtungskonzeptes veranschaulicht.

Der erste Vortrag warf einen kritischen Blick auf die tatsächliche Wirksamkeit von Bildungsplänen und deren Umsetzungspraxis. Wenn die Umsetzungsmöglichkeiten in den Plänen nicht besser konkretisiert und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen nicht mitbedacht werden, bleiben Pläne und Empfehlungen unverbindliche Absichtserklärungen. Besonders deutlich wurde hervorgehoben, dass immer höhere Ansprüche an die Bildung in der frühen Kindheit bei gleichzeitiger Verschlechterung oder dem Gleichbleiben von Rahmenbedingungen sich nicht nur auf die Qualität der Gestaltung von Bildungsprozessen der Kinder negativ auswirkt, sondern auch die Erzieherinnen und Erzieher unter einen immensen Druck setzt und unnötige Widerstände entstehen lässt. Aufgrund des bisherigen Forschungs- und Diskussionsstandes sind die Bildungspläne und Empfehlungen zur Zeit eher ein Sammelsurium und in sich widersprüchlich. Sie sollten zudem nicht ausschließlich von schulischen Anforderungen abgeleitet werden, sondern müssen von der Geburt her bedacht werden und die frühkindlichen Entwicklungsmöglichkeiten fokussieren. Am Beispiel des Modellprojektes „Professionalisierung frühkindlicher Bildung“ in NRW wurden Möglichkeiten einer Verbindung von Empfehlungen und Umsetzung exemplarisch veranschaulicht. In Kooperation mit Eltern, Trägern, Wissenschaftlerinnen / Wissenschaftlern, Erzieherinnen / Erziehern und den Kindern wurde in mehreren Modellprojekten bzw. -phasen gemeinsam an der Entwicklung und Umsetzung eines Konzeptes gearbeitet, welches die Kinder in ihren Bildungsprozessen unterstützt und fördert.

Die anschließende Diskussion verdeutlichte, dass Erzieher und Erzieherinnen die Experten für frühkindliche Bildungsprozesse sind bzw. werden müssen, sie jedoch immer mehr unter zeitlichen und strukturellen Druck geraten, der für ihre Arbeit nicht förderlich ist. Mit Blick auf die Eltern wurde betont, dass sie in die Bildungsarbeit mit einbezogen werden müssen. Dies gelingt dann, wenn die Erzieher und Erzieherinnen zum einen selbst von dem überzeugt sind, was sie tun. Zum anderen, wenn sie bereit sind, den Eltern die Lernprozesse ihrer Kinder kontinuierlich zu erklären und zu veranschaulichen. Eine Schlagseite der Bildungsdokumentation ist, dass sie sich auf einzelne Kinder bezieht und die Kindergruppe oftmals nicht im Blick hat. Besonders scharf wurde seitens der Teilnehmer und Teilnehmerinnen angemahnt, dass innerhalb der Wissenschaft zur frühkindlichen Pädagogik nur eine minimaler oder gar keine Interaktion stattfindet, kaum Konsens besteht und wenig oder keine Diskussion über einheitliche Standards stattfindet. Jedes Bundesland hat quasi „seine/n eigenen“ Wissenschaftler/-in. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass es bislang nur sehr wenige ausgewiesene Wissenschaftler/-innen der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung gibt. Zwischen den Bundesländern und den jeweiligen Wissenschaftler/-innen findet keine Abstimmung statt. Notwendig und sinnvoll wäre hier beispielsweise der Anstoß einer bundesweiten Diskussion, in der sich die beteiligten Wissenschaftler/-innen, Praxisvertreter/-innen und Landespolitiker/-innen über Bildungspläne und deren Implementierung gemeinsam auseinander setzen. Gefordert wurde auch ein gemeinsamer, länderüberübergreifender Bildungsrahmen, selbst wenn es „nur“ ein Kompromisspapier wäre.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.2

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund: Der Beitrag von Bildung, Erziehung und Betreuung zur Integration
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Ohne Standards geht nichts! Mindestanforderungen für eine gelingende Integrationsarbeit**

Manuela Scharfenberg, Referentin für inter kulturelles Lernen und Mehrsprachigkeit in der Schule, Hauptstelle der RAA-NRW

- **Prinzipien und Rahmenbedingungen vernetzter Strategien gegen soziale Ausgrenzung**

Peter Buchmann, Leiter der Integrierten Beratungs- und Betreuungsdienste, AWO, Bezirksverband Ostwestfalen-Lippe e.V.

- **Gemeinwesenorientierte Integrationsarbeit mit jungen Spätaussiedlern**

Sven Neese, Leiter des Stadtteiltreffs Biesterberg, AWO, Bezirksverband Westfalen-Lippe e.V.

Zusammenfassung des Workshops 3.2

- **Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund: Der Beitrag von Bildung, Erziehung und Betreuung zur Integration**

Petra Mund, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutsches Vereins

Manuela Scharfenberg, Referentin für inter kulturelles Lernen und Mehrsprachigkeit in der Schule, Hauptstelle der RAA-NRW

Ohne Standards geht nichts! Mindestanforderungen für eine gelingende Integrationsarbeit

Vorbemerkung

Die Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) in NRW sind ein Netzwerk von 27 kommunalen Einrichtungen, koordiniert durch die Hauptstelle in Essen. Die RAA gibt es in NRW seit nunmehr über 25 Jahren. Sie arbeiten in kommunaler Trägerschaft und gefördert durch die Landesregierung (MGFFI und MSW). Die Teams der RAA sind multiprofessionell und multikulturell zusammengesetzt und arbeiten u.a. auf der Basis folgender Grundsätze:

- Wir wollen die Bildungschancen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund verbessern und setzen uns für eine gleichberechtigte Teilhabe der Migrantinnen und Migranten in allen gesellschaftlichen Bereichen ein.
- Wir wollen dazu beitragen, dass Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenz als gesellschaftliche Ressource und als besondere Stärke von Menschen und Gruppen anerkannt werden.
- Wir wollen ein Verständnis von Bildung und Erziehung stärken, das interkulturelles Miteinander als eine Chance für die Entwicklung aller Kinder und Jugendlichen begreift, für hier geborene, hier aufgewachsene und zugewanderte Kinder – gleich welcher Herkunft.
- Wir wollen allen Kindern und Jugendlichen gerecht werden, die Kompetenzen der Fachkräfte stärken und erweitern und die Eltern in die Arbeit einbeziehen (s. Leitbild der RAA-NRW).

Basierend auf diesen Grundsätzen und unter Beachtung genereller Qualitätskriterien entwickeln die RAA Konzepte interkultureller Bildung und Erziehung sowie Sprachförderung in einem kindheitsbegleitenden Gesamtrahmen vom Kleinkindalter an über den gesamten Bildungsverlauf bis zur beruflichen Bildung. Wir führen Qualifizierungsmaßnahmen für Erzieherinnen und Erzieher, Lehrkräfte und andere pädagogische Fachkräfte durch, organisieren Informationsveranstaltungen und aktive Mitarbeitsmöglichkeiten für die Eltern und beraten bei der Förderung der Schülerinnen und Schüler.

Kriterien für gelingende schulische Integrationsarbeit

Auf der Basis unserer langjährigen Praxiserfahrung und in Zusammenarbeit mit der Fachwissenschaft halten wir folgende Aspekte und Fragestellungen für integrative Bildungs- bzw. Schulkonzepte für erforderlich:

a) im Bereich der Unterrichtsorganisation und -gestaltung:

- die Lebenswelt/Lebenserfahrungen und die mitgebrachten Einstellungen der Kinder und Jugendlichen beachten und inhaltlich im Unterricht berücksichtigen – Lerngegenstände an realen Lebenssituationen ausrichten;
- das (Zweit-)Sprachenlernen systematisch integrieren – auch in den Fachunterricht – DaZ als Unterrichtsprinzip verankern;
- Regelunterricht und Förderunterricht (ggf. auch MSU) aufeinander abstimmen/kooperieren;
- Spezifika der deutschen Bildungssprache berücksichtigen und gezielt vermitteln;
- kooperative Lernformen einsetzen – Lernstrategien vermitteln und die bei den Schüler/-innen bereits vorhandenen einbeziehen;
- außerschulische Kontakte fördern.

b) im Bereich der Schulorganisation:

- klare Leitungsstrukturen, Rollenklärung, Partizipationsmöglichkeiten sicherstellen;
- möglichst stabile Kollegien, Fluktuation vermeiden;
- Übertragung der Aufgaben an „Spezialisten“ überwinden – das gesamte Kollegium, die gesamte Schulgemeinde gewinnen und beteiligen;
- eigenes Schulkonzept („Schulphilosophie“) erarbeiten;
- gemeinsame Fortbildungen durchführen;

- Eltern gezielt als Partner gewinnen und beteiligen – das Schulumfeld einbeziehen (z.B. Migrantenselbstorganisationen);
- leistungshomogene Lerngruppen auf niedrigem Niveau vermeiden (siehe Rüesch, P.: Spielt Schule eine Rolle? Zürich 1998);
- Unterstützung durch die Schulaufsicht organisieren.

Vorbemerkung zur Situation der Kinder und Jugendlichen aus Aussiedlerfamilien

Kinder und Jugendliche aus Spätaussiedlerfamilien stellen eine große Gruppe der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im nordrhein-westfälischen Bildungssystem dar. In den Studien Pisa-E 2000 und 2003 sind sie bei den 15-Jährigen die größte Gruppe gewesen (z.B. 38 % der Migrantenjugendlichen in Pisa-E 2000 – zum Vergleich: türkische Jugendliche stellten 24 %). Schülerinnen und Schüler mit einem Aussiedlerhintergrund in den Schulen in NRW besuchen im Schuljahr 2005/2006 die Allgemeinbildenden Schulen in einer Größenordnung von 77.977. An Berufskollegs und Förderschulen sind sie mit 28.473 beteiligt. Auf die Schulformen aufgeteilt besuchen 24.825 die Grundschule. Bei den Schulformen der weiterführenden Schulen liegt ein Schwerpunkt bei den Hauptschulen mit 20.325, Realschulen besuchen 12.000, Gesamtschulen 8.312 und 7.596 besuchen ein Gymnasium (siehe Statistische Übersicht Nr. 356 des MSW).

Bei den Schülerinnen und Schülern aus Aussiedlerfamilien ist zu beachten, dass sie den größten Anteil der so genannten Seiteneinsteigerinnen und Seiteneinsteiger stellen. Viele haben bereits schulische Bildung in den Herkunftsländern erhalten. Besonders hoch ist die Zahl der Jugendlichen, die bereits eine berufliche Bildungsmaßnahme im Herkunftsland begonnen oder sogar abgeschlossen, diese aber nicht anerkannt bekommen haben.

Die Familien sowie die Jugendlichen selbst sind oft nicht ausreichend über das deutsche Bildungssystem informiert, sind mit den Gepflogenheiten des Unterrichts in deutschen Schulen nicht vertraut. Dies führt immer wieder zu Irritationen zwischen Lehrer/-innen, den betroffenen Schüler/-innen und den Eltern.

Die russische Sprache ist erfahrungsgemäß für die Kinder und Jugendlichen in den meisten Fällen die Muttersprache oder Erstsprache. Mehrheitlich sind besonders die Jugendlichen auch stolz auf diese Sprache. Sofern Deutschkenntnisse vorliegen, sind oft „veraltete" Redewendungen vorhanden und Brücken zum modernen Deutsch müssen aufgebaut werden.

Bei vielen Jugendlichen zeigt sich auch, dass sie nicht freiwillig hier sind und einer besonderen Zuwendung und Unterstützung bedürfen, um in ihrem deutschen Lebensumfeld anzukommen und für sich Perspektiven zu entwickeln.

Im Folgenden drei Beispiele, wie die RAA die Thematik aufarbeiten und Bildungseinrichtungen konzeptionell unterstützen

Beispiel 1: Fortbildungsmaßnahmen der interkulturellen Sensibilisierung sowie der Vermittlung von Kompetenzen in der Sprachförderung durch Kenntnisse in Didaktik und Methodik für Deutsch als Zweitsprache (DaZ) für Lehrerinnen und Lehrer sowie Kollegien insgesamt. Bausteine:
- Quellen interkultureller Missverständnisse – Sensibilisierung für Zugangsprobleme von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch mitgebrachte andere Unterrichts- und Lernerfahrungen und kulturelle Prägungen;
- Grundkenntnisse der Sprach- und Lernforschung sowie Zweitsprachenerwerbsforschung;
- Grundkenntnisse in der Analyse von Fehlerquellen, im Erkennen individueller Sprachlernschwierigkeiten und im Einsatz diagnostischer Verfahren;
- Grundkenntnisse in Methodenkompetenz zur sprachlichen Förderung im Deutsch- sowie im Fachunterricht – Einbeziehung des MSU in Sprachförderung;
- Vorstellen von verschiedenen Unterrichtsmethoden (z.B. kooperatives Lernen/Peer Coaching) zur Erweiterung der Interaktion zwischen den Schülerinnen und Schülern.

Beispiel 2: Eltern-Schule-Dialog, ein Projekt der RAA Bielefeld für zugewanderte Eltern in der Grundschule. Ziele sind:
- sprachlich-kulturelle Missverständnisse aufzuklären und inhaltlich falsche Erwartungen seitens der Schule und seitens der Eltern zu klären und zu überwinden;
- den Zugang zu Informationen über das deutsche Bildungs- und Schulsystem durch muttersprachliche Begleitung (z.B. durch Sprachmittler) zu erleichtern;
- Interesse und Bereitschaft zur engagierten Zusammenarbeit von Eltern und Lehrkräften zu wecken und zu fördern.

An zehn Themenabenden werden grundsätzliche Fragen der Bildung, Erziehung und Sprachförderung bearbeitet. Grundschulen werden in der Arbeit mit Konzepten wie Rucksack II in der Grundschule, koordinierter Alphabetisierung oder anderer gezielter Förderkonzepte unterstützt.

Beispiel 3: Schulische Integration von Seiteneinsteigern, ein Konzept der RAA Oberhausen. Seiteneinsteigerinnen und Seiteneinsteiger brauchen gezielte Beratung und Unterstützung für ihre weitere Bildungslaufbahn. Aus den Erfahrungen der RAA Oberhausen, die seit 1980 die Arbeit mit Seiteneinsteiger/-innen als Schwerpunkt hat, ist zu beachten:
- Sinnvoll ist eine Kooperation von RAA, Schulaufsicht, Schulverwaltung, Kinder- und Jugendhilfe und Gesundheitsdienst.
- Vorbereitungsklassen – möglichst nicht nur an Hauptschulen einrichten – als Basis für einen schrittweisen Einstieg in den Regelunterricht. Sicherung einer Begleitung beim Übergang in den Regelunterricht.
- Je nach Alter der Seiteneinsteiger/-innen enge Verzahnung mit der Berufsorientierung bzw. -beratung.

Peter Buchmann, Leiter der Integrierten Beratungs- und Betreuungsdienste, AWO, Bezirksverband Ostwestfalen-Lippe e.V.

Prinzipien und Rahmenbedingungen vernetzter Strategien gegen soziale Ausgrenzung

1. Vorbemerkungen

Nachdem Sven Neese Ihnen ausführlich und hautnah aus der Praxis berichtet hat, welche Problemstellungen wir vor Ort in einem benachteiligten Stadtteil feststellen und wie die Arbeit im Stadtteiltreff Biesterberg entwickelt wurde Rahmenbedingungen vernetzter Strategien gegen die soziale Ausgrenzung zusammenfassen. Diese Prinzipien und Rahmenbedingungen wurden nicht aus theoretischen Überlegungen abgeleitet, sondern beruhen auf den konkreten Erfahrungen aus der Trägerschaft für den Stadtteiltreff Biesterberg und auf den Ergebnissen eines europäischen Austauschprojektes, welches ich hier kurz vorstellen möchte.

Das transnationale europäische Austauschprojekt „A Lobby for Children" wurde gefördert im Rahmen des Aktionsprogramms der Europäischen Kommission zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und befasste sich mit Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern als einer Herausforderung für lokale und regionale Akteure. Es umfasste in der praktischen Arbeit Feldbesuche, Diskussionen, Befragungen, Analysen und Bewertungen sowie die Entwicklung von Empfehlungen für die europäische Sozialpolitik.

Die Ergebnisse waren: Erkenntnisse über vernetzte Präventionsstrategien gegen soziale Ausgrenzung; Informationen über förderliche Bedingungen einer solchen Netzwerkarbeit.

Die Ergebnisse dieses Projekts sind ausführlich dargestellt in einer Broschüre, die der AWO-Bezirksverband Ostwestfalen-Lippe gemeinsam mit den Kooperationspartnern herausgebracht hat. Diese Broschüre kann per E-Mail bei info@awo-owl.de unter dem Stichwort „Lobby for Children" kostenfrei bestellt werden.

Bevor ich unsere zusammengefassten und verallgemeinerten Erfahrungen aus der praktischen sozialer Arbeit in vernetzten Strukturen darstelle, möchte ich kurz noch auf drei Begriffe eingehen, um klarzumachen, auf welcher Basis wir arbeiten.

- Der Begriff *Integration* ist in der Gesellschaftspolitik ein sehr schillernder. Die AWO definiert Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess mit dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe, sowohl der autochtonen – also einheimischen – als auch der zugewanderten Bevölkerung am gesellschaftlichen Leben und an den gesellschaftlichen Ressourcen. Voraussetzungen für Integration sind: Chancengleichheit und weitgehende Rechtsgleichheit. Wir unterscheiden dann *individuelle Integration,* d.h. die Ermöglichung dieses Zugangs für einzelne Menschen, und *institutionelle Integration.* Dies bedeutet die interkulturelle Öffnung aller Dienste, insbesondere des Bildungsbereiches, und die Bereitstellung einer integrationsfördernden Infrastruktur. Entscheidend für Integration erscheint der Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt.
- Der Begriff *Social Inclusion* ist ein Begriff aus der europäischen Sozialpolitik für das Gegenteil von sozialer Ausgrenzung. Darunter zu verstehen ist der gleichberechtigte Zugang zu allen gesellschaftlichen Ressourcen. Der Begriff bezieht sich nicht ausschließlich auf Migranten/Migrantinnen, sondern auf alle benachteiligten Bevölkerungsgruppen, und er wurde auch nicht im Rahmen der Zuwanderungsdebatte deformiert wie der Begriff Integration, der sehr oft auf „Anpassung" reduziert wird. Daher denken wir, dass der Begriff Social Inclusion besser auf die Gemeinwesenarbeit anzuwenden ist.
- Schließlich kommen wir zu dem dritten Begriff *Bekämpfung sozialer Ausgrenzung.* Wir sehen Gemeinwesenarbeit als eine Art „Reparaturbetrieb" zur Vermeidung dauerhafter sozialräumlicher Desintegration, dessen Aufgabe eben die Bekämpfung von und die Prävention gegen soziale Ausgrenzung ist. Daher ist Bekämpfung sozialer Ausgrenzung aus unserer Sicht der am besten geeignete Zielbegriff für Gemeinwesenarbeit.

2. Handlungsansätze auf drei Ebenen

Eine auf Kinder und Jugendliche ausgerichtete Präventionsstrategie gegen soziale Ausgrenzung sollte im Rahmen vernetzter Handlungsansätze auf drei Ebenen erfolgen:

Stärkung der Potenziale und Entwicklungsressourcen der Kinder
Kinder und Jugendliche sind einerseits Akteure, die über Handlungspotenziale und Bewältigungsstrategien für ihre Lebenssituation verfügen. Sie haben ein Recht auf chancenöffnende Bildungsangebote, Beteiligung an den ihre Belange betreffenden Entscheidungen, einen Anspruch auf Anerkennung und Respektierung ihrer Kompetenzen und Interessen. Sie sind aber andererseits stark von ihrem direkten Lebensumfeld, von Familie, Schulen und sozialen Diensten abhängig. Daher müssen Präventionsstrategien auch dort ansetzen, nämlich bei einer Stärkung der Eltern und Familien und einer Stabilisierung und Entwicklung des sozialen Umfeldes.

Stärkung von Eltern und Familien
Eltern in Armutslagen sind oft von Alltagssorgen absorbiert und brauchen Entlastung und Vermittlung von Erziehungskompetenz, niedrigschwellige Beratung und Unterstützung, Motivation zur Eigenaktivität. Es müssen familienunterstützende Strukturen geschaffen werden.

Entwicklung und Nutzung der Ressourcen des Umfeldes und der lokalen Dienste
Gleichzeitig muss das soziale Umfeld stabilisiert werden. Die strukturelle Unterversorgung in benachteiligten Quartieren führt zu einem eingeschränkten Zugang zu den gesellschaftlichen Ressourcen und Unterstützungssystemen und zu eingeschränkter sozialer Teilhabe. Die Aufgabe der Gemeinwesenarbeit ist es dann, bedarfsgerechte Angebote zu schaffen und die vorhandenen Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.

3. Der spezifische Beitrag von lokalen Netzwerken

Der spezifische Beitrag solcher vernetzter gemeinwesenorientierter Ansätze zur Prävention gegen soziale Ausgrenzung liegt auf fünf verschiedenen Ebenen:

Identifikation von Problemlagen
Es geht zunächst um die Identifikation von Problemlagen. Vernetzte Systeme ermöglichen durch unterschiedliche Perspektiven eine ganzheitliche Sicht auf die Entwicklung von Problemen, da sie möglichst viele Akteure einbeziehen. Es kommt so ein umfassendes Know-how zusammen. Die gemeinsame Problemanalyse und die Entwicklung von Lösungsansätzen werden möglich und ein Informationsaustausch zwischen der Mikro-Ebene (d.h. fallspezifische Fragen) und der Makro-Ebene (d.h. strukturelle Fragen) kann stattfinden.

Ermöglichung von Beteiligung
Netzwerke ermöglichen auch Partizipation – einmal durch die direkte Mitwirkung von Betroffenen, was oft nur im Einzelfall funktioniert, aber auch durch die Entwicklung niedrigschwelliger Zugänge zur Beteiligung – Betroffene verlassen dann den Klientenstatus und können ihre Ressourcen aktiv einbringen. Durch diese Beteiligung ergibt sich ein zusätzlicher Kontakt zu den Hauptamtlichen und zu den Unterstützungssystemen.

Schaffung bedarfsorientierter Lösungen
Netzwerke führen zur Schaffung bedarfsorientierter Lösungen dadurch, dass frühzeitig Problemlagen erkannt und dann auch frühzeitig Interventionsstrategien entwickelt werden können. Die Möglichkeiten, Einfluss auf die Verteilung von Ressourcen zu nehmen, steigen. Die Durchsetzungskraft von Argumenten wird größer, wenn Vertreter/-innen unterschiedlicher Professionen, Träger und Einrichtungen sie vortragen und wenn auch Freiwillige und Betroffene diese Argumente vertreten.

Stärkung der Identifikation mit dem sozialen Umfeld
Vernetzte Ansätze führen zu einer Stärkung der Identifikation mit dem Gemeinwesen, einmal durch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen, aber auch durch die gegenseitige Sensibilisierung für die jeweiligen Bedarfe der verschiedenen Bewohner und Gruppierungen im Quartier.

Beeinflussung der öffentlichen Meinung und von Entscheidungsträgern
Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung und von Entscheidungsträgern wird gestärkt durch die Einbeziehung möglichst vieler Akteure, durch die Nutzung der Kontakte der Akteure und Multiplikatoren und durch die Möglichkeit, auch lokalpolitischen Druck aufzubauen.

4. Prinzipien für lokale Strategien gegen soziale Ausgrenzung

Ich komme nun zu den aus der praktischen Erfahrung heraus identifizierten Prinzipien für lokale Strategien zur Prävention gegen soziale Ausgrenzung.

Frühe Intervention
Das erste Prinzip ist das Prinzip der schnellst möglichen Intervention. Eine wichtige Aufgabe der Netzwerke ist es, Problemlagen frühzeitig zu erkennen, Interventionsstrategien zu entwickeln und umzusetzen.

Ein Zugang
Der nächste Punkt heißt: Politik des einen Zugangs. Beratung und Unterstützung soll niedrigschwellig vor Ort angeboten werden oder im Sinne einer Lotsenfunktion. Es geht auch darum, dass die Dienste vor Ort die weitere Entwicklung auch dann verfolgen, wenn an Fachdienste verwiesen werden muss.

Mehrdimensionalität
Die Arbeit der Netzwerke gestaltet sich in einem mehrdimensionalen Ansatz, der vorne beschrieben wurde. Kinder und Jugendliche, die Familien und das Umfeld werden einbezogen und Präventionsangebote für unterschiedliche Bereiche ganzheitlich gebündelt. So können beispielsweise rund um einen Sprachkurs für Frauen im Stadtteiltreff Biesterberg auch Präventionsangebote zum Thema Gesundheit und Sozialberatung angeboten werden.

Sozialraumorientierung
Die Arbeit ist selbstverständlich sozialraumorientiert, d.h. man konzentriert sich in den Interventionsstrategien auf einen Stadtteil und seine Bedarfe und nicht auf ein bestimmtes Arbeitsgebiet oder Problemfeld.

Präventionsketten
Präventionsketten sollen dazu führen, dass Betroffene nach der Intervention durch einen Fachdienst „nicht im Regen stehen gelassen werden“, sondern dass die Entwicklung weiterverfolgt wird, gegebenenfalls erforderliche Anschlussmaßnahmen eingeleitet werden. Dies soll kein Case-Management sein, aber durch die Präsenz vor Ort ist es möglich, problematische Lebenslagen im Auge zu behalten, „am Ball zu bleiben“ und kontinuierliche Unterstützung zu bieten.

Kontinuität
Kontinuität lautet auch das letzte Prinzip. Wie bereits bei der Darstellung des Stadtteiltreffs Biesterberg deutlich dargestellt wurde, bedeutet Gemeinwesenarbeit der Aufbau sozialer Netzwerke und langfristige Beziehungsarbeit. Diese braucht personelle Kontinuität, muss auf Dauer und Entwicklung hin angelegt werden.

5. Rahmenbedingungen für soziale Netzwerkarbeit

Ich komme nun zu den Rahmenbedingungen für die Entstehung und die Arbeit von Netzwerken.

Gesetze, Richtlinien

Begünstigende äußere Rahmenbedingungen ergeben sich durch Gesetzgebung und Richtlinien. Wir haben zum Beispiel in dem EU-Projekt erfahren, dass es in Italien ein Gesetz gibt, das die Kooperation aller Akteure in einer Region bei der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen erzwingt, d.h. sie müssen sich zusammensetzen und gemeinsam Konzepte und Strategien entwickeln. Ein anderes Beispiel dafür ist die Umsteuerung der Erziehungsberatung/Familienberatung in Nordrhein-Westfalen, wo eben in die Richtlinien für die Förderung hineingeschrieben wurde, dass eine Kooperation mit anderen sozialen Diensten zwingend vorgeschrieben ist. Mit solchen Regelungen kann man natürlich gute Vernetzung nicht erzwingen, aber zumindest den oft notwendigen Anstoß zu einer Kooperation geben, die sich weiterentwickeln kann.

Qualitätsstandards

Genauso günstig für die Entstehung von vernetzter sozialer Arbeit sind natürlich Qualitätsstandards, die sich soziale Dienste und Einrichtungen oder Schulen selbst in Programmen oder Leitsätzen geben, in denen die Vernetzung als Bestandteil qualitativer Arbeit festgeschrieben und im Rahmen des Qualitätsmanagements auch entwickelt wird.

Kontinuierliche finanzielle Basis

Selbstverständlich ist eine kontinuierliche finanzielle Basis eigentlich notwendig für die Entwicklung einer auf Dauer und Entwicklung angelegten Beziehungsarbeit im Quartier. Die Entwicklung von Netzwerken in prekärer Finanzierungssituation haben wir im Stadtteiltreff Biesterberg seit sieben Jahren durchlitten; es war und ist ein äußerst schwieriges und aufwändiges Vorgehen, immer wieder aufs Neue Projektförderungen zu sichern, und es kann hier sicherlich nicht als Modell dienen.

Koordinierungsfunktion der örtlichen Verwaltung

Eine besondere Bedeutung erhält die örtliche Verwaltung. Sie ist aus Sicht der EU-Partnerorganisationen in unserem Projekt prädestiniert, eine Steuerungs- und Initiativfunktion zu übernehmen. Wie gut das funktionieren kann, haben wir ja an dem Beispiel in Lemgo gesehen, wo diese Funktion der öffentlichen kommunalen Verwaltung von ganz zentraler Bedeutung für die Entwicklung der Arbeit war.

Sozialplanung

Diese Koordinierungsfunktion muss einmünden in Sozialplanung, in der insbesondere Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung miteinander verzahnt werden müssen. Bei sozialraum- und beteiligungsorientierten Planungsansätzen ergibt sich auch dort im Rahmen der Planung eine Basis für die Vernetzung der Akteure.

Freiwilliges Engagement

Schließlich ist eine günstige Bedingung die systematische Förderung von freiwilligem Engagement. Freiwilliges Engagement ermöglicht Partizipation – insbesondere auch der Betroffenen -, orientiert sich an den Fragestellungen der Basis im Sozialraum, kann Problemlagen frühzeitig erkennen und stellt somit einen wesentlichen Bestandteil für die Entwicklung von funktionierenden Netzwerken dar.

6. Interne Bedingungen vernetzter gemeinwesenorientierter Strategien

Zum Abschluss komme ich zu den förderlichen internen Bedingungen der Netzwerkarbeit:

Fachbezogener Zugang
Der Zugang zu einem Netzwerk sollte fachbezogen sein. Das fachliche Interesse der Kooperationspartner muss vorhanden sein. Eine konkrete Auftragsstellung nach gemeinsamer Problemanalyse verbessert die Zusammenarbeit in Netzwerken. Es macht keinen Sinn, dass Netzwerke sich in allgemeinen Problembeschreibungen ergehen und dann nicht zu konkreten Lösungen voranschreiten. Die Identifikation gemeinsamer Aufträge und Interessen ist daher wichtig, damit Netzwerke funktionieren. Wenn man keine gemeinsamen Interessen hat – auch dies haben Beispiele aus dem „Lobby for Children"-Projekt gezeigt -, wird die Zusammenarbeit auf die Dauer nicht funktionieren.

Verbindliche Regeln für Kommunikation und Koordination
Die kommunale Koordinierung sollte verbindliche Kooperations- und Kommunikationsstrukturen schaffen, die dazu führen, dass die Netzwerkarbeit auch kontinuierlich durchgeführt werden kann.

Freiwilliges Engagement
Auch hier wieder ist es hilfreich, wenn ein Pool von Freiwilligen vorhanden ist. Freiwillig Engagierte können für spezifische Projekte mobilisiert werden. Sie stabilisieren die Netzwerkarbeit durch ihr Engagement nach innen und außen.

Dies sind Prinzipien und Wirkungsfaktoren lokaler Netzwerkstrategien gegen soziale Ausgrenzung, die wir sowohl im Projekt „Lobby for Children" in verschiedenen europäischen Ländern festgestellt als auch in der praktischen Arbeit im Stadtteiltreff Biesterberg umgesetzt bzw. erfahren haben. Diese Prinzipien für vernetzte sozialraumbezogene Sozialarbeit sind aus der Praxis heraus entwickelt worden, d.h. es sind keine theoretischen Ableitungen. Wir gehen davon aus, dass wir auf dieser Basis wirksame Integrationsarbeit leisten können. Diese hat natürlich ihren Preis: Sozialraumorientierte, gemeinwesenorientierte Arbeit ist relativ aufwändig, aber auch – das ist unsere Erfahrung – erfolgreich.

Sven Neese, Leiter des Stadtteiltreffs Biesterberg, AWO, Bezirksverband Westfalen-Lippe e.V.

Gemeinwesenorientierte Integrationsarbeit mit jungen Spätaussiedlern

1. Der Stadtteil Biesterberg

Biesterberg ist ein Stadtteil der Kommune Lemgo im Kreis Lippe, Region Ostwestfalen-Lippe. In Lemgo wohnen ca. 44.000 Einwohner, davon im Sozialraum Biesterberg ca. 2.000 Einwohner. Biesterberg liegt ca. fünf Kilometer vom Stadtzentrum entfernt.

In dem Stadtteil gibt es mehrere Hochhäuser, eine große Siedlung mit meist viergeschossigen Häusern sowie teilweise auch Einfamilienhäuser, die sich in privatem Besitz befinden. Es gibt eine Stadtbusanbindung, eine Kindertagesstätte, zwei kleinere Lebensmittelgeschäfte sowie eine Imbissbude. Es besteht eine gewisse Fluktuation bei diversen Anbietern wie Videothek, Gaststätte, Billigmarkt. Die Infrastruktur am Biesterberg verfügt über keinerlei Arztpraxen. Es gibt hier keinen Supermarkt und auch keine Schulen.

Den Sozialraum Biesterberg kennzeichnen folgende Merkmale: Es besteht ein Zusammentreffen verschiedener Kulturen auf einem relativ engen Raum. Es gibt Vorurteile und Ausgrenzung. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung ist sehr hoch. Es gibt sehr viele Migrantenfamilien. Es gibt eine hohe Arbeitslosigkeit und eine hohe Zahl an Sozialhilfeempfängern (bzw. an ALG II-Empfängern).

2. Errichtung des Stadtteiltreffs

1995 gab die Stadt Lemgo eine Sozialraumanalyse in Auftrag. Die Durchführung der Analyse führte zu dem Ergebnis, dass es im Sozialraum – im Vergleich zur Gesamtkommune – prozentual gesehen doppelt so hohe Werte gibt bei den Parametern: laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, Bewohner ausländischer Herkunft (ohne Aussiedler), Personen unter 21 Jahren, Fälle gemäß § 27 KJHG. Diese Zahlen wurden bei einer zweiten Sozialraumanalyse im Jahr 1998 noch einmal bekräftigt.

Im November 1998 fasste der Rat der Stadt Lemgo folgenden Beschluss: Es sollte ein Stadtteiltreff in nichtkommunaler und nichtkonfessioneller Trägerschaft errichtet werden. Vertragspartner wurde der AWO-Bezirksverband Ostwestfalen-Lippe e.V. Der Stadtteiltreff Biesterberg nahm am 15. Dezember 1999 die Gemeinwesenarbeit auf.

Der Stadtteiltreff liegt inmitten der großen Siedlung am Biesterberg und beinhaltet zwei übereinander liegende Wohnungen innerhalb eines Mehrfamilienhauses mit einem Anbau und einer Holzaußenterrasse. Die gesamte Nutzfläche beläuft sich auf ca. 210 qm. Es existieren mehrere Gruppenräume, eine Miniküche, sanitäre Einrichtungen sowie ein Büro.

Das Finanzierungsmodell des Stadtteiltreffs basiert auf drei Säulen: Neben den kontinuierlich fließenden kommunalen Mitteln sowie den Eigenmitteln des Trägers ist die Arbeit des Stadtteiltreffs auf die Förderung durch Drittmittel angewiesen. In den bisherigen sechs Jahren der pädagogischen Tätigkeit sind folgende Drittmittel genutzt worden: Wohnungsbaugesellschaft VC in Mülheim an der Ruhr, Landesjugendplan (Land NRW), Programm „Soziale Stadt“ (Land NRW), Lotterie Glücksspirale, Arbeitsagentur (ABM-Stellen), Netzwerk Lippe (AsS- und AfL-Stellen), ARGE „Lippe pro Arbeit“ (Zusatzjobs).

Die Auflistung der Drittmittel macht ersichtlich, wie schwierig die dauerhafte Finanzierung eines solchen Projekts ist. Meist handelt es sich um Projektmittel, die zeitlich befristet sind, so dass eine mittel- bis langfristige Planungssicherheit nicht gegeben ist. Dies hat zur Folge, dass die Mitarbeiterstruktur und somit auch die pädagogischen Angebote von Jahr zu Jahr variieren.

3. Arbeit mit jungen Spätaussiedlern – Ausgangssituation und Problemanalyse

Der Stadtteiltreff Biesterberg arbeitet seit vielen Jahren insbesondere mit jungen Spätaussiedlern. Für diese soziale Gruppe besteht folgende Ausgangssituation innerhalb der ersten Übersiedlungsphase: Sie sind meist gegen ihren Willen nach Deutschland gekommen. Sie verlieren ihre Freunde, womöglich ihre Hobbys und ihre Kultur. Sie sind bei der Ankunft in Deutschland voller Erwartungen. Bereits ausgereiste Verwandte oder Freunde hatten nur Positives aus Deutschland dargestellt, kamen eventuell mit einem tollen Auto zu Besuch, mit schönen Geschenken und vielen Fotos, auf denen nur Angenehmes zu sehen war.

Hier erleben sie eine enorme Diskrepanz zwischen dem Konsumangebot und den eigenen finanziellen Möglichkeiten. Man kann hier zwar alles kaufen, aber man kann sich nicht alles leisten!

Bei der Einschulung werden sie in speziellen Förderklassen untergebracht und verbleiben dort meist bis zu zwei Jahren. Diese Förderklassen sind häufig in einer unteren Schulform wie der Hauptschule organisiert, so dass auch sehr intelligente Schüler über viele Jahre womöglich an einer Hauptschule unterrichtet werden.

Sie fühlen sich in Deutschland nicht willkommen und nicht akzeptiert. In der früheren Sowjetunion wurden sie meist als „Fritz“ oder „Deutscher“ beschimpft. Jetzt in Deutschland werden sie als „Iwan“ oder „Russe“ tituliert. Dies verstärkt sich in der Regel, wenn sie nur unzureichend Deutsch beherrschen bzw. mit starkem russischen Akzent sprechen. Häufig sind die Vornamen russisch, z.T. werden aber auch die Namen geändert. So wird aus Vasilij ein Wilhelm und aus Jewgenij Eugen. Diese Namensänderungen können zudem einen drohenden Identitätsverlust begünstigen.

Sie erleben eine meist demotivierende Situation in den Übergangswohnheimen. In der Regel teilt man sich mit der eigenen Familie ein Zimmer. Küche und Toilette müssen oft sogar mit anderen Familien geteilt werden. Und aus dem offiziell angedachten „Übergang" von ein bis zwei Monaten werden häufig zwei oder noch mehr Jahre. Die Wartezeit bedeutet oft viel Langeweile. Die Räume werden zu eng, und sehr oft gibt es Probleme mit den anderen Familien.

Sie erleben z.T. enorme Rollenverluste, besonders bei den Eltern und älteren Geschwistern. Insbesondere der Vater muss seine Rolle als Familienoberhaupt und Ernährer in Deutschland neu definieren. Hier muss er abwarten, bis er an einem Sprachkurs teilnehmen darf oder eine Arbeit vermittelt bekommt. Mit der Zeit schwindet die Motivation immer mehr. Die Eltern haben häufig keine eigenen Ressourcen, um sich mit den Problemen ihrer Kinder zu befassen, z.B. bei der Erledigung der Hausaufgaben. Die Eltern haben ihre eigenen Probleme: Sprachkurs, Arbeit, Anerkennung der beruflichen Qualifikation, eine angemessene Wohnung finden, eventuell Probleme mit dem Sozialamt. Die Kinder werden in der Regel von ihren Eltern nicht ausreichend gefördert und begleitet. Dabei liegen häufig enorme Ressourcen und Potenziale brach, insbesondere im künstlerischen, musischen, sportlichen und handwerklichen Bereich.

In der pädagogischen Arbeit mit den jungen Spätaussiedlern werden häufig folgende Problemkonstellationen erkennbar: Drogen- und Alkoholmissbrauch, hohe Gewaltbereitschaft, „unkultivierter" und häufig aggressiver Umgang mit anderen, insbesondere Schwächeren, eine teilweise enorme Unverbindlichkeit bzw. Unzuverlässigkeit, starkes Festhalten an traditionellen Geschlechterrollen, mangelndes Interesse bzw. fehlende Mitarbeit der Eltern.

Wie kommt es zu diesen Problemkonstellationen? Worin bestehen mögliche Ursachen bzw. was sind die bedingenden Faktoren? Viele junge Spätaussiedler empfinden eine Perspektivlosigkeit hinsichtlich ihrer persönlichen Zukunftschancen. Ein schlechtes Abschneiden in der Schule sowie mangelhafte Aussichten auf einen attraktiven Ausbildungsplatz oder eine Arbeitsstelle verstärken dieses Gefühl.

Die in Deutschland vorherrschende Liberalität bzw. gewisse Freiheiten werden nicht als Gewinn oder Chance begriffen, sondern werden vielmehr als Schwäche der Gesellschaft (insbesondere Schule, Polizei, Jugendamt) interpretiert. Daraus entsteht häufig das Gefühl, dass man keinerlei „schmerzhafte" Strafen zu erwarten hat. Dies verstärkt die Einstellung: „Ich kann hier machen, was ich will, mir passiert sowieso nichts!"

Viele junge Spätaussiedler treffen sich in homogenen Gruppen mit Gleichgesinnten bzw. Gleichbetroffenen. Häufig entsteht eine prorussische Subkultur, in der alles Russische verherrlicht wird (Musik, Mode, Geschichte). Jugendliche, die zu dieser Clique gehören wollen, müssen z.T. die russische Sprache sogar neu erlernen.

Viele junge Spätaussiedler sehen Gewalt als adäquates Konfliktlösungsmittel an. Häufig verfügen sie über eine geringe Hemmschwelle, besonders unter Alkoholeinfluss. Sie werten Gewalttätigkeit meist als positives männliches Attribut. Straftäter werden z.T. überregional verehrt. Wer beispielsweise bereits im Gefängnis war, besitzt häufig einen gewissen „Starruhm". Es gilt teilweise als erstrebenswert, möglichst viele Straftaten zu begehen und Konflikte, z.B. Schlägereien, auszutragen. Hierbei herrschen ganz eigene Regeln und Ehrenkodizes, die mit den uns bekannten wenig gemeinsam haben. Viele junge Spätaussiedler erfahren selbst häusliche Gewalt.

4. Aufgaben und Ziele sowie deren Umsetzung

Aus dem bisher Beschriebenen ergeben sich folgende Fragestellungen bzw. pädagogische Handlungsfelder: Wie kann man die vorhandenen Ressourcen und individuellen Stärken bestmöglich fördern? Wie geht man pädagogisch mit den Themen Drogen, Alkohol, Gewalt und „Gesetzlosigkeit" um? Wie kann man das Bewusstsein der Eltern zur Eigenverantwortung gegenüber dem Tun ihrer Kinder initiieren bzw. fördern und stärken? Wie lässt sich die Zusammenarbeit von Eltern, Schule, Polizei, Jugendamt und Gemeinwesenarbeit verbessern?

Für den Stadtteiltreff Biesterberg ergeben sich dabei folgende Ziele und Aufgaben: Angebote für alle Bewohner und Altersgruppen, Schwerpunkt und Hauptaugenmerk liegen dabei bei den Kindern und Jugendlichen, die Besucher sollen sich wohl fühlen, ein zweites Zuhause finden, individuelle Ressourcen sollen erkannt, gefördert und auch präsentiert werden. Dies bedeutet auch eine aktive Lobbyarbeit. Gemeinwesenarbeit als Frühwarnsystem, Aufbau und Einbindung von freiwilligem Engagement, Kooperation und Vernetzung im Quartier (Stadtteilmanagement).

Die Umsetzung dieser Ziele soll an zwei Beispielen veranschaulicht werden. Das erste Beispiel bezieht sich auf die Kooperation und Vernetzung: Der Stadtteiltreff Biesterberg ist auf mehreren Ebenen vernetzt. Obwohl er eine AWO-Einrichtung ist, sind mehrere Institutionen in der Einrichtung aktiv. So gibt es ein Sonderprojekt des Deutschen Roten Kreuzes, das über das BAMF gefördert wird. Es gibt den Verein Zusammenarbeit mit Osteuropa (ZMO). Die Polizeiinspektion Lemgo ist in Person des Bezirksbeamten im Haus aktiv, und es gibt Vertreter der kirchlichen Institutionen, u.a. auch der mennonitischen Kirchengemeinde.

Des Weiteren gibt es diverse Interessengruppen wie z.B. die Yoga-Gruppe oder auch einzelne Bewohner des Stadtteils, welche sich mit Angeboten im Haus engagieren. Für alle Kooperationspartner muss die Infrastruktur angeboten und organisiert werden. So muss die Raumplanung, die Schlüsselbereitstellung sowie bei Bedarf auch die Unterstützung bei pädagogischen Fragen und die Intervention bei problematischen Situationen gewährleistet sein. Das Haus ist für alle „Biesterberger" da: Es steht zwar AWO dran, aber es ist nicht ausschließlich AWO drin!

Der Stadtteiltreff ist darüber hinaus im Stadtteil und in der Kernstadt Lemgo vernetzt. Im Stadtteil gibt es eine enge Zusammenarbeit mit der Kindertagesstätte „Wilde Wiese" sowie mit der Nachbarschaft Laubke-Pahnsiek und mit dem Geschäftszonenbereich. In Lemgo findet die Vernetzung z.B. mit der Arbeitsagentur, den Schulen, den Sportvereinen, dem Jugendzentrum usw. statt. Zudem sind die Mitarbeiter des Stadtteiltreffs in mehreren Arbeitskreisen am Biesterberg, in Lemgo und auch im Kreis Lippe aktiv.

Bei der Kooperation und Vernetzung ist dabei von besonderer Bedeutung:

Die Zusammenarbeit mit den Schulen: Hier ist in erster Linie die Hausaufgabenhilfe, das Bewerbungstraining, die Praktikumsakquise und die Mitarbeit im Arbeitskreis der Schulbezogenen Sozialarbeit zu nennen. Die Zusammenarbeit mit den Eltern: Die Einbindung der Eltern in die pädagogische Arbeit, die Organisation von Elternseminaren zu aktuellen Themen (wie z.B. neue Medien, Schulsystem in Deutschland u.ä.) sowie diverse Beratungsangebote. Zusammenarbeit mit Polizei, Jugendgerichtshilfe und Allgemeinem Sozialen Dienst: Stichwort „Frühwarnsystem", Ableistung gemeinnütziger Stunden, Anti-Gewalt-Seminare für Jugendliche.

Als zweites Beispiel ist die Vorgehensweise im Jugendbereich zu nennen: Unsere Angebote sollen die Jugendlichen „anlocken". Sie sollen gerne zu uns kommen und sich bei uns wohl fühlen. Sie sollen uns respektieren, uns mögen und uns vertrauen. Bei auftretenden Problemen können wir so „am Ball bleiben". Über unsere Angebote im Erwachsenenbereich (z.B. Sprachkurse, Elternseminare, Yoga) lernen wir nach und nach auch die Familienstrukturen kennen. Wir nehmen Einfluss durch Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsmaßnahmen (häufig in Kooperation mit anderen Institutionen). Und ganz wichtig: Wir bieten ihnen Empathie und Kongruenz.

Wir erreichen die Jugendlichen über unsere Angebote im Offenen Treff. Hier können sie sich zwanglos treffen, klönen oder einfach nur entspannen. Es gibt Tischtennis, Kicker, Billard und natürlich auch Gesellschaftsspiele. Kochen und Backen stehen häufiger auf dem Programm. Hier ist die gemeinsame Zubereitung von besonderer Bedeutung. Punktuell wird auch gegrillt. Zu bestimmten Themenschwerpunkt wie z.B. Alkoholmissbrauch werden Videoabende mit anschließender Diskussion angeboten. Zudem findet permanent eine Beratung „zwischen Tür und Angel" (Face-to-Face) statt, die aufgrund ihres informellen Charakters besonders effektiv ist.

Neben den offenen Angeboten gibt es weitere feste Angebote. Hierzu zählen die Hausaufgabenhilfe, das Bewerbungstraining, das Internet-Café und die Theatergruppe. Es gibt mehrere Tanzgruppen für die weiblichen Jugendlichen sowie zwei Fußballgruppen für die männlichen Jugendlichen. Zudem stehen die Computer für die Anfertigung von Schulreferaten oder Bewerbungen zur Verfügung, bei Bedarf auch unter Anleitung.

Des Weiteren werden in der Jugendarbeit auch punktuelle Veranstaltungen angeboten, u.a. Ausflüge und Fahrten, Sportturniere, die lippeweit organisierte Tanzveranstaltung „Tanz für Toleranz", Elemente der Erlebnispädagogik (Klettern, Wald-Lehrpfad). Es werden Disco-Veranstaltungen und Grillfeste organisiert. Dreimal jährlich finden Ferienspiele mit einem besonderen Programm statt.

5. Ergebnisse

Im Jahre 2002 wurde eine Fortschreibung der Sozialraumanalyse Biesterberg durchgeführt. Diese bestätigte die bisherige Arbeit des Stadtteiltreffs. Zitat: „War die Anzahl der Hilfen zur Erziehung gemäß KJHG bei der Erstellung der 1. Sozialraumanalyse im Sozialraum im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie im Verhältnis zur gesamten Stadt, so hat sich dieses Verhältnis heute nicht mehr bestätigt, sondern ist nahezu vergleichbar (1 % im Sozialraum, 1,1 % im gesamten Stadtgebiet)."

Im Januar 2003 wurde dem Stadtteiltreff der Preis „Soziale Stadt 2002" in Berlin überreicht. Ein Zitat aus der Laudatio: „Integration statt Ausgrenzung: Der Stadtteiltreff Biesterberg in Lemgo überzeugt durch die Vielfalt der Angebote, durch die Einbindung ganz unterschiedlicher Gruppen sowie durch seine sozialintegrative Praxis. Migranten und Arbeitslose werden nicht als Randgruppen betreut, sondern als Mitbürger in die Aktivitäten einbezogen. Ein gelungenes Beispiel für eine lebendige lokale Bürgergesellschaft."

Die Akzeptanz seitens der Bevölkerung wurde im Jahr 2005 durch zwei Umfragen festgestellt. Die erste Umfrage bezog sich auf die Nachbarschaft, die Bewohner der großen Siedlung. 67 % der Befragten bejahten die Frage: „Hat sich für Sie durch die Einrichtung der AWO etwas positiv verändert?" 90,5 % bejahten die Frage: „Sind Sie froh, dass es die AWO in Ihrem Wohngebiet gibt?" 68 % bejahten die Frage: „Denken Sie, dass sich Ihre Wohnsituation durch das Angebot der AWO verbessert hat?"

Eine zweite Umfrage bezog sich auf die Besucher des Hauses. 97 % der Erwachsenen sowie 98,5 % der Kinder bzw. Jugendlichen bejahten die Frage: „Fühlen Sie sich wohl bei uns?" 97 % der Erwachsenen sowie 97 % der Kinder bzw. Jugendlichen bejahten die Frage: „Sind Sie froh, dass es den Treff am Biesterberg gibt?"

Durch diese positiven Ergebnisse fühlen wir uns in unserer Arbeit bestätigt. Die Erfahrung aus sechs Jahren Gemeinwesenarbeit veranlasst uns zu folgender Feststellung: Gemeinwesenarbeit ist Vertrauensarbeit. Vertrauen muss man sich im Quartier hart und langwierig erarbeiten. Personelle Kontinuität ist unabdingbar für die Gemeinwesenarbeit.

Zusammenfassung Workshop 3.2,
Petra Mund, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutsches Vereins

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund: Der Beitrag von Bildung, Erziehung und Betreuung zur Integration
In Kooperation mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Thematischer Schwerpunkt des Workshops war die Situation der jugendlichen Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen in Nordrhein-Westfalen. Die seit einigen Jahren veränderte Zusammensetzung der Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen insgesamt stellt aktuell besondere Anforderungen an die Integrationsmaßnahmen für jugendliche Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler. Während 1994 noch rund drei Viertel der Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen deutschstämmig und ein Viertel russische Ehepartner bzw. mitgebrachte Kinder waren, hat sich dieses Verhältnis derzeit mehr als umgekehrt. Nur noch ein Fünftel der Zuwanderer ist deutschstämmig, die mitreisenden Familienangehörigen verfügen oft über keine oder nur geringe Deutschkenntnisse. Die mitreisenden Jugendlichen sind zudem oftmals gegen ihren Willen nach Deutschland ausgewandert. Verstärkt durch Adoleszenz und familiale Krisen kann es zu einem Rückzug von der bzw. gar nicht erst zu einer Annäherung an die aufnehmende Gesellschaft kommen. Jugendliche Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen unterscheiden sich von den einheimischen Jugendlichen durch die Erfahrung der Migration und, damit korrespondierend, durch die aus den postsowjetischen Staaten mitgebrachten soziokulturellen Prägungen. Zusammengefasst sind es mangelnde Sprachkompetenz, unterschiedliche Sozialisationen und problematische Verhaltensweisen dieser jungen Menschen, die die Gründe für die hohen Ansprüche an Maßnahmen der gelingenden Eingliederungsunterstützung ausmachen.

Um der Etablierung eines Problemkreislaufs und einer gesellschaftlichen Stigmatisierung vorzubeugen, bedarf es Unterstützungsangebote, die – durch eine gezielte Lebensweltorientierung – geeignet sind, die Stärken und Ressourcen der Jugendlichen zu fördern.

Die einzelnen Beiträge der Referentin und der Referenten zeigten in differenzierter Weise auf, dass gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit nur gelingen kann, wenn die Unterstützungsmaßnahmen frühzeitig an den individuellen Bedürfnissen der jungen Menschen ansetzen und von ihnen auch als solche wahrgenommen werden. Neben integrativen Bildungskonzepten, wie in den Regionalen Arbeitsstellen in Nordrhein-Westfalen realisiert, bedarf es sozialräumlicher Angebote der Jugendförderung, die – wie die Erfahrungen des Stadtteiltreffs Biesterberg zeigen – transparent und kontinuierlich die jungen Menschen gleichsam fördern und fordern.

Innerhalb der anschließenden Diskussion bestand Konsens darüber, dass die Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt eine zentrale Zukunftsaufgabe ist, die die soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Integration mit einschließt und die Übernahme von Verantwortung der aufnehmenden Gesellschaft für diesen Prozess voraussetzt. Vorhandene Potenziale dürfen nicht verschenkt werden, sondern müssen durch eine gezielte Förderung positiv verstärkt werden. Es wurde deutlich, dass es eine Vielzahl guter Projekte gibt, die auf eine langjährige Tradition in der Arbeit mit jungen Menschen mit Migrationshintergrund zurückblicken können.

Das Ergebnis dieses Workshops kann inhaltlich folgendermaßen zusammengefasst werden: Der Weg endet nicht mit der Ankunft in Deutschland und die Integration von jugendlichen Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern bedarf auch zukünftig in ausreichendem Maße differenzierter und miteinander verzahnter Angebote der Sprachförderung, der Jugendsozialarbeit sowie der Ausbildungsunterstützung.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.3

Bikulturelle Familien als Alltag der Jugendhilfe

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Der Internationale Sozialdienst – ISD**

Ulrike Schwarz, Sebastian Regitz, wissenschaftliche Referenten im Arbeitsfeld VII – Grenzüberschreitende Sozialarbeit – Internationaler Sozialdienst – des Deutschen Vereins

- **Interkulturelles Wissen und Handeln Erfahrungen aus der Praxis der Beratung Binationaler und Migrant/-innen**

Birgit Sitorus, Dipl. Psych., Bundesgeschäftsstelle Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.

Zusammenfassung des Workshops 3.3

- **Bikulturelle Familien als Alltag der Jugendhilfen**

Sebastian Regitz, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld VII – Grenzüberschreitende Sozialarbeit – Internationaler Sozialdienst – des Deutschen Vereins

Ulrike Schwarz, Sebastian Regitz, wissenschaftliche Referenten im Arbeitsfeld VII – Grenzüberschreitende Sozialarbeit – Internationaler Sozialdienst – des Deutschen Vereins

Der Internationale Sozialdienst – ISD

Der ISD leistet länderübergreifende Sozialarbeit in Familienkonflikten mit Auslandsbezug, indem er mit Fachstellen in zwei oder mehr Ländern zusammenarbeitet. Er überwindet nationale Grenzen, die sich gerade im familiären und sozialen Zusammenhang häufig als Hindernis für die Lösung von Konflikten oder für sozialarbeiterische Hilfen erweisen.

Der ISD ist die deutsche Zweigstelle des International Social Service (ISS), einer internationalen Nichtregierungsorganisation, zugleich bildet er das Arbeitsfeld VII des Deutschen Vereins. Der ISS hat Zweigstellen in 18 Ländern und weltweit mehr als 100 Korrespondenten.

1. Länderübergreifende Sozialarbeit

Länderübergreifende Sozialarbeit ist individuelle Hilfeleistung durch Zusammenarbeit von Fachstellen in zwei oder mehr Ländern.

Im Arbeitsalltag der Jugendhilfe und der Familiengerichte bereitet der Auslandsbezug mit seinen rechtlichen, sozialen und kulturellen Implikationen häufig erhebliche Probleme. Im familiären und sozialen Zusammenhang erweisen sich die nationalen Ländergrenzen als Hindernis für die Lösung von Konflikten oder für sozialarbeiterische Hilfen. Es besteht daher hoher Aufklärungs- und Beratungsbedarf und im konkreten Einzelfall die Notwendigkeit für eine koordinierte Zusammenarbeit von Fachstellen über Ländergrenzen hinweg.

In dieser Situation bietet es sich an, den besonderen Anforderungen länderübergreifender Sozialarbeit durch die Einschaltung einer spezialisierten Fachstelle gerecht zu werden. Diese kann den Zugriff auf ein vorhandenes Netzwerk zur Verfügung stellen, ein international vereinbartes und erprobtes System der Zusammenarbeit sowie die erforderlichen sprachlichen Kompetenzen und Spezialkenntnisse in internationaler Sozialarbeit. Im Unterschied zur direkten Zusammenarbeit der sozialen Dienste vor Ort findet die Kooperation über zentrale Fachstellen statt, die mit den kulturellen und rechtlichen nationalen Gegebenheiten vertraut sind.

2. Internationales Recht

In der internationalen Sozialarbeit gewinnen die im Folgenden dargestellten Konventionen zunehmend an Bedeutung:

2.1 Brüssel II a (Verordnung der EG Nr. 2201/2003)

Seit 1. März 2005 gilt die EU-Verordnung 2201/2003 zur elterlichen Verantwortung. Sie gilt unmittelbar für alle Mitgliedstaaten der EU (mit Ausnahme Dänemarks). Sie regelt die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung. Unter elterlicher Verantwortung wird verstanden: Alle Rechte und Pflichten, die einer Person in Bezug auf ein Kind und dessen Vermögen übertragen wurden – das Umgangsrecht wird dabei als Extrapunkt aufgeführt. Es wurde eine zentrale Koordinierungsstelle für das Sorge- und Kindschaftsrecht in der EU geschaffen: die Zentrale Behörde – bisher nur aus dem HKÜ (siehe unten) bekannt.

2.2 MSA (Haager Konferenz 1961)

Dem Haager Minderjährigenschutzabkommen (MSA) sind zur Zeit lediglich 14 Staaten beigetreten, neben den Staaten der Europäischen Union die Schweiz und die Türkei. Das MSA regelt allgemein die Zuständigkeit bei Sorgerechtsstreitigkeiten, die sich am so genannten „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes festmacht. In Deutschland gilt für die Bestimmung des gewöhnlichen Aufenthalts, dass ein Lebensmittelpunkt für 3-6 Monate begründet sein muss.

2.3 ESÜ (Europarat 1980)

Das Europäische Sorgerechtsübereinkommen ist ein reines Vollstreckungsübereinkommen bezüglich von Urteilen zu Sorgerrecht und Umgang. Dieses Übereinkommen ermöglichte erstmalig, dass eine nationale Entscheidung im Bereich Umgang und Sorge in einem anderen Staat für vollstreckbar erklärt wurde, und es bildete die Grundlage für alle weiteren Entwicklungen in diesem Bereich seit 1980.

2.4 HKÜ (Haager Konferenz 1980)

Das Haager Kindesentführungsübereinkommen regelt ein Verfahren zur Rückführung eines Kindes in das Land des „gewöhnlichen Aufenthaltes“ nach dessen Entführung durch einen Elterteil im Zusammenhang mit Trennung und Scheidung. Der Elternteil, dem das Kind entzogen wurde, kann bei der Zentralen Behörde einen Antrag auf Rückführung stellen.

Jeder Staat, der dem HKÜ beitritt, benennt eine Zentrale Behörde, eine koordinierende Stelle, an die sich in Entführungsfällen gewandt werden kann. Zentrale Behörde ist in Deutschland der Generalbundesanwalt beim BGH. Antragsberechtigt ist nur der sorgeberechtigte Elternteil / Vormund. Das Recht am Kind muss zum Zeitpunkt der Entführung bestehen. Der Antrag ist grundsätzlich kostenfrei, wobei Übersetzungen, die über den reinen Antrag hinausgehen und im Verfahren benötigt werden (z. B. Urkunden), vom Antragenden zu tragen sind.

Birgit Sitorus, Dipl. Psych., Bundesgeschäftsstelle Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.

Interkulturelles Wissen und Handeln
Erfahrungen aus der Praxis der Beratung Binationaler und Migrant/-innen

Die Lebenssituation von binationalen und Migrantenfamilien unterscheidet sich in einigen Aspekten ganz wesentlich von den Bedingungen in deutsch-deutschen Familien.

Rechtliche Aspekte
Rechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere ausländerrechtliche Reglementierungen, schränken die Familien in ihrer persönlichen Lebensplanung ein. Eheschließungen und der Nachzug von Kindern können stark von ausländerrechtlichen Gesichtspunkten beeinflusst sein. Bei Trennung und Scheidung können familienrechtliche Regelungen eines anderen Landes bedeutsam sein, tatsächlich oder in den Vorstellungen der Beteiligten, ebenso internationale Übereinkommen und EU Regelungen.

Soziale und gesellschaftliche Situation
Binationale und Migranten/Migrantinnen erfahren noch immer vielfältige soziale Benachteiligungen, verdeckte und offene Diskriminierung und Rassismus. Auf der Ebene der Familie kommt es je nach Herkunft zu einer Ablehnung des ausländischen Partners, die Beziehung wird skeptisch betrachtet und steht unter der Prognose des Scheiterns („Das kann ja nicht gut gehen"). In der Folge fehlt die Unterstützung durch familiäre und soziale Netzwerke, Paare schotten sich ab und negieren tatsächliche Konflikte und Probleme.

Interkulturelle Aspekte
Innerhalb der Familien, aber auch im Kontakt mit dem Hilfe- und Justizsystem, treffen unterschiedlicher Werte, Normen, Kommunikations- und Problemlösungsmuster aufeinander. Es kann zutreffende, aber auch unzutreffende Zuschreibungen und Deutungen von Verhalten und Konflikten in Bezug auf kulturelle oder nationale Herkunft geben. Typische „interkulturell gefärbte Konflikte" sind z.B. die Rolle und Bedeutung von Großfamilie und Kleinfamilie, Respekt und Gehorsam, Einordnung in das familiäre Gefüge versus Individualität und Eigenständigkeit.

Belastungen durch Leben in der Migration eines oder beider Partner
Migration führt in der Regel zu einem biografischen Bruch, der sowohl Chance wie Belastung sein kann. Migration bedeutet häufig Verlust von Sprache, sozialem Status, sozialer Kompetenz, rechtlichen Einschränkungen, einem Abhängigkeitsverhältnis vom inländischen bzw. zuerst eingewanderten Partner. Migration kann einhergehen mit Entwicklungsmöglichkeiten, beruflichem und materiellem Erfolg, Veränderungen von Wert- und Familienstrukturen, z.B. Emanzipationsprozessen der Frauen, es kann jedoch auch zu sozialem Abstieg, zu Isolation und Verfestigungen traditioneller Werte und Orientierungen kommen.

Interkulturelle Beratung
Interkulturelle Beratung erfordert Wissen über die Besonderheiten der Lebenssituation, der spezifischen Themen und Konflikte von Binationalen und Migranten/Migrantinnen, Kenntnis und Bewusstsein eigener und fremder kultureller Standards und Wertorientierungen. Interkulturelle Kompetenz kann nicht als Aufgabe einzelner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen realisiert werden, sondern ist Aufgabe der Einrichtung.

Zusammenfassung Workshop 3.3,
Sebastian Regitz, wissenschaftlicher Referentt im Arbeitsfeld VII – Grenzüberschreitende Sozialarbeit – Internationaler Sozialdienst – des Deutschen Vereins

Bikulturelle Familien als Alltag der Jugendhilfe

Sebastian Regitz, sachbearbeitender Referent im Arbeitsfeld VII, Grenzüberschreitende Sozialarbeit – Internationaler Sozialdienst (ISD)

- Familien mit unterschiedlichen ethnischen Hintergründen sind gesellschaftliche Realität. Jedes fünfte Kind in Deutschland wird in eine binationale oder nichtdeutsche Familie hineingeboren.
- Bikulturelle Familien sind inzwischen Alltag der Familien- und Jugendhilfe. 20 Prozent der Inobhutnahmen durch Jugendämter betreffen Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

Besonderheiten in länderübergreifenden Kindschaftsangelegenheiten waren den Teilnehmenden des Workshops zwar bewusst, doch bestand ein hoher Aufklärungsbedarf hinsichtlich der rechtlichen und sozialpädagogischen Beratungs- und Interventionsmöglichkeiten.

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind in den sozialen Diensten unterrepräsentiert, im Besonderen bei der Inanspruchnahme freiwilliger Unterstützungsangebote.

Obwohl interkulturelle Öffnung selbstverständlich zu sein scheint, ist es in der Praxis der Jugendhilfe noch nicht gelungen, Familien mit Migrationshintergrund entsprechend zu erreichen.

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften iaf e.V. und der Internationale Soziadienst (ISD, Arbeitsfeld VII im Deutschen Verein) hatten in dem gemeinsam gestalteten Workshop zum Ziel, den Teilnehmenden neue Impulse für ihre praktische Arbeit zu geben.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.4

Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe – Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation
In Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr

Vorträge:

- **Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe – Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation**

Dr. Nicole Pötter,
Referentin bei derBAG Jugendsozialarbeit

- **Jugendsozialarbeit – Opfer oder Mitgestalter? Erste Erfahrungen aus Sicht der Jugendberufshilfe**

Dipl. Päd., Dipl. Soz.päd. Peter Walbröl, Geschäftsführer der Jugendberufshilfe Düsseldorf gGmbH

- **Erste Erfahrungen aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Köln**

Birgit Beckers, Standortleiterin U25, Arbeitsgemeinschaft Köln

- **Erste Erfahrungen aus Sicht des Jugendamtes**

Kathrin Blumenhagen, Kom. ZFB Krefeld

Zusammenfassung Workshop 3.4

- **Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe – Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation**

Ulrike Peifer,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Dr. Nicole Pötter, Referentin bei derBAG Jugendsozialarbeit

Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe – Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wir erleben zur Zeit eine Phase in der Jugendsozialarbeit, in der sehr viele Koordinaten, die über viele Jahre gegolten haben, verändert oder zumindest in Frage gestellt werden. Die Anforderungen an die Jugendsozialarbeit als Profession haben sich schon immer verändert. In der Regel hatte dies auch Auswirkungen auf gesetzliche Grundlagen, auf Institutionen und Strukturen. Nicht bei allen Wandlungsprozessen, aber doch bei den wichtigen, hatte die Jugendhilfe und die Jugendsozialarbeit einen aktiv gestaltenden Part bei diesen Veränderungen. Dementsprechend veränderten sich die gesetzlichen Grundlagen in eine grundlegend positive Richtung für die benachteiligten Jugendlichen. Auch an den Veränderungen, die zur Zeit stattfinden, waren die Jugendhilfe und die Jugendsozialarbeit nicht unbeteiligt. Ein sehr gutes Beispiel hierfür ist die Entwicklung eines neuen Förderkonzeptes. Dennoch werden die Hauptlinien der Veränderung zur Zeit von anderen Perspektiven geleitet und die Veränderungen des Koordinatensystems sind rasant.

Ich möchte heute in fünf Schritten zunächst eine kurze Beschreibung der Situation vornehmen, dann auf die Sicht der Kinder- und Jugendhilfe eingehen – natürlich mit dem spezifischen Blick der Jugendsozialarbeit – und abschließend aufzeigen, worin ich die notwendigen Eckpunkte in einem – wie auch immer – neu gestalteten Koordinatensystem sehe. Die fünf Schritte, die ich gehen will, habe ich in fünf Thesen zusammengefasst.

Meine erste These lautet: Es gab bis Anfang 2005 in vielen Regionen eine sehr gut funktionierende Kooperation zwischen den Agenturen für Arbeit und der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere den Trägern der Jugendsozialarbeit. Diese müssen nun neu belebt werden.

In dem gemeinsamen Papier der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) „Empfehlungen für die kommunale Ebene der Kinder- und Jugendhilfe und für die Arbeitsgemeinschaften“ aus dem letzten Jahr heißt es im einleitenden Abschnitt: „Nach Einführung des SGB II müssen sich die Strukturen in den Arbeitsgemeinschaften und bei den zugelassenen Trägern erst herausbilden. Der erste große Kraftaufwand der Träger der Grundsicherung bestand darin, die neue Leistung Arbeitslosengeld II korrekt und pünktlich auszuzahlen. Der nächste Schritt war und ist es, die neuen Beratungs- und Förderstrukturen mit der Zielsetzung des Fördern und Fordern mit Leben zu füllen.“

In diesem einleitenden Absatz deutet sich sehr vorsichtig an – und das muss man so klar aussprechen -, was für ein Chaos zunächst in den einzelnen Agenturen für Arbeit entstanden ist. Dies ist allgemein bekannt und ist auch bereits viel beklagt worden. Nun ist inzwischen über ein Jahr seit der Einführung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vergangen. Und so langsam müssten die Kinderkrankheiten des neuen Systems überstanden sein. Leider muss man sagen, dass nicht alle Probleme, die sich aus der Umstrukturierung ergeben haben, nun noch als Kinderkrankheiten dastehen können. Denn einige Tendenzen haben sich verfestigt. Hier ist insbesondere der Bereich der Bildungs- und Berufsberatung zu nennen. Am 26. April 2006 fand in Berlin eine Veranstaltung des Deutschen Verbandes für Bildungs- und Berufsberatung (dvb) e.V. statt. In diesem Verband sind auch viele Berufsberaterinnen organisiert, die in den Agenturen für Arbeit tätig sind, und sie haben ganz massive .Kritik geübt an der derzeit durchgeführten Praxis der Bildungs- und Berufs beratung in den Agenturen für Arbeit. Auch die Aussagen aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit weisen darauf hin, dass man sich nicht mehr zuständig fühlt für „noch nicht ausbildungsreife Jugendliche“ und für Bildungs- und Berufsberatung im Allgemeinen. Die BA begreift sich zunehmend als ein Insti-

tut, das eben vor allem für die Vermittlung zuständig ist. Diese Ansicht kann man durchaus vertreten, denn schließlich geht es um Beitragsgelder von Versicherten, die die BA im Sinne ihrer Versicherten einzusetzen hat. Die wichtige Frage, die aber vom dvb aufgeworfen wurde, ist, wer denn dann zur Zeit für die professionelle Berufsberatung in Deutschland zuständig ist. Besonders deutlich wurden auf dieser Veranstaltung die Probleme, die aus dieser neuen Politik der BA entstehen, durch ein Beispiel, das von einer Lehrerin aus einer Hauptschule in Berlin berichtet wurde: Demnach hat es sehr gute Kooperationen zwischen der Berufsberatung, der Agentur für Arbeit und der Schule bis Anfang letzten Jahres gegeben, die dann aber im Zuge der Reformen nicht mehr möglich sind. Ähnliche Beispiele sind auch von den Trägern der Jugendsozialarbeit bekannt. Ansprechpersonen, die die Trägerlandschaft in den Regionen gut gekannt haben, haben andere Aufgaben bekommen. Das ganze System der Agenturen ist stärker auf eine Komm-Struktur ausgerichtet worden. Es ist also höherschwelliger geworden. Selbst die Fachleute, die in den Einrichtungen viele Jugendliche betreuen, können nicht mehr mit den Ansprechpersonen direkt Kontakt aufnehmen. Sie werden in telefonische Warteschleifen gesetzt. Es gibt viele Beispiele dafür, dass diese Komm-Struktur sich verstärkt hat.

Die BAG Jugendsozialarbeit führt in Kooperation mit dem Verein für innovative Projekte in der Kinder- und Jugendarbeit (vip.ku.ja) einen kleinen Forschungsauftrag durch, der die Auswirkungen der Reformen auf die Trägerlandschaft der Jugendsozialarbeit erfassen soll. Die vorläufigen Ergebnisse dieser Erhebung zeigen, dass bestehende Netzwerke und Kooperationsstrukturen selten genutzt werden, zum Teil sogar kaputt gemacht worden sind und dass daher die Kommunikation, die Kooperation zwischen den Akteuren vor Ort mancherorts zu versiegen droht. Jeder „wurschtelt“ in diesem neu entstandenen Chaos vor sich hin. Die wirklich sinnvolle und gute Idee von Jugendkonferenzen, die leider nicht gesetzlich verankert wurde, sondern nur als Empfehlung der BA im Raum steht, wird bislang zu wenig und zu selten zielführend umgesetzt. Um der aktuellen Anforderung gerecht werden zu können, also auf regionaler Ebene bedarfsgerecht Integrationsstrategien für junge Menschen zu entwickeln, müssen die Kooperationsstrukturen schnellstmöglich wieder reaktiviert werden.

These 2: Erhöhte Unsicherheit und Konkurrenz führt an vielen Stellen zu massiven Störungen der Kooperationen.

Das eben beschriebene Chaos hat zu Unsicherheiten geführt. Die Schnittstellenproblematik zwischen den gesetzlichen Grundlagen von SGB II, III und VIII hat die Unsicherheit erhöht. Ich will hier nicht im Einzelnen auf diese Schnittstellenproblematik eingehen, das können andere besser. Obwohl es jetzt diese Gesetzesänderung mit dem KICK gegeben hat, sind meiner Meinung nach an dieser Stelle noch nicht alle Fragen geklärt, insbesondere nicht für diejenigen Fachleute vor Ort, die sich konkret auf die Gesetzesgrundlage beziehen müssen. Hier gilt es, weiter daran zu arbeiten. Ich möchte einen wichtigen Grundsatz zitieren, den Peter Schruth und Thomas Pütz in einem Artikel der Fachzeitschrift „Jugend Beruf Gesellschaft“ formuliert haben und den ich für absolut richtig halte. Dort schreiben die Autoren: „Wem nichts fehlt außer Arbeit gehört nicht in die Jugendhilfe, aber wo die Sozialpädagogik der Jugendhilfe anfängt, hört die sachliche Zuständigkeit des SGB II-Leistungsträgers auf.“

Ich möchte auf ein weiteres Problem zu sprechen kommen. Das ist die neue Ausschreibungspraxis im Bereich der Jugendberufshilfe. Sie wissen aus Stellungnahmen der BAG Jugendsozialarbeit, dass wir die neue Ausschreibungspraxis als hoch problematisch erleben für die Träger der Jugendsozialarbeit. Und ich kann ergänzend aus dem Projekt „Perspektiven für eine berufliche Ersteingliederung“, das die BAG zusammen mit dem Institut für Soziale Arbeit (ISA) aus Münster zur Zeit in fünf Regionen in Deutschland durchführt, berichten: Diese neue Ausschreibungspraxis hat zu einer erheblichen Konkurrenz vor Ort geführt. Jetzt kann man natürlich sagen: Ja, diese Konkurrenz ist auch gewollt. Wir wollen, dass die Träger miteinander in Konkurrenz treten. Die Frage ist natürlich wie immer: Geht es dabei um den Preis oder um die Qualität der Maßnahmen? Wir sind der Meinung, dass zur Zeit die Ausschreibungspraxis deutlich den Preis in den Vordergrund stellt und nicht die Qualität der Maßnahmen. Damit will ich nicht sagen, dass alle Träger, die in den letzten zwei Ausschreibungsphasen Maßnahmen gewonnen haben, keine qualitativ gute Arbeit machen. Aber sie machen die qualitativ gute Arbeit unter Ausbeutung ihrer eigenen Ressourcen, und das sind hauptsächlich die Mitarbeiter/-innen. Dies ist ein Zustand, der viele Träger kaputt gemacht hat, und damit sind auch Strukturen in den Regionen weggebrochen. Darüber hinaus führt diese erhöhte Konkurrenz in ihrer Schattenseite natürlich auch Probleme mit sich, die vielleicht vorher so gar nicht beabsichtigt waren oder vorhergesehen werden konnten. Denn eine erhöhte Konkurrenz erschwert die Kooperationen der freien Träger untereinander. Das, was also zum Teil auch als Ziel der Reformen angedacht worden ist, dass eben die Vernetzung vor Ort, die Kooperationen in den Regionen im Interesse der Jugendlichen verstärkt werden, kann vor diesem Hintergrund kaum oder gar nicht umgesetzt werden.

These 3: Durch die Veränderungen erfolgte eine tendenzielle Ausgrenzung der Kinder- und Jugendhilfe.

Ich bin der Meinung – und das ist meine dritte These -, dass die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt durch die Veränderungen und Reformen, die wir zur Zeit erleben, tendenziell ausgegrenzt wird. Ausgegrenzt deshalb, weil sie sich der Logik der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nicht beugen will, nicht beugen kann und auch nicht beugen darf. Damit stellt sie sich aber auch außerhalb der Reformprozesse, die eben den Arbeitsmarkt und nicht die Entwicklung der Jugendlichen in ihren Fokus stellen. Dennoch bin ich der Meinung, dass auch die BA Verantwortung für die Integration der Jugendlichen und jungen Menschen in den Arbeitsmarkt hat, die über eine reine Vermittlungsleistung hinausgeht. Man kann sicherlich darüber streiten, an welcher Stelle dies aufhört und wo da die Verantwortung anderer beginnt. Die entscheidende Frage ist, unter welcher Prämisse steht diese Verantwortung. Es ist aus Sicht der Jugendsozialarbeit klar, dass im Zentrum immer die Entwicklung des Jugendlichen, des jungen Menschen hin zu einer verantwortlichen Persönlichkeit, zu einer Person steht, die selbstständig eine Balance zwischen Arbeiten und Leben hinbekommt. Die Integration ins Berufsleben ist dabei von zentraler Bedeutung und setzt voraus, dass in den vorangegangenen Institutionen und Lebensphasen des Jugendlichen entsprechende Bildungsleistungen erbracht wurden. Ich kann mich aber dann nicht daran erschöpfen zu behaupten: Alle Kinder, Jugendlichen, jungen Erwachsenen hätten ja die Teilhabechance am Arbeitsmarkt. Diesen Chancen müssen konkrete Möglichkeiten gegenüberstehen. Damit meine ich Ausbildungsplätze, damit meine ich Arbeitsplätze, damit meine ich Möglichkeiten zur Fort- und Weiterbildung, zum Nachholen von Abschlüssen, von Zertifikaten. Hierbei ist es mir noch einmal ganz wichtig zu betonen, dass bei

jungen Erwachsenen eben die Ausbildung auf jeden Fall vor der Arbeit und dass die Arbeit wiederum vor den Arbeitsgelegenheiten kommen muss. Insgesamt muss es darum gehen, dass die jungen Menschen nicht frühzeitig aus dem Bildungs- und Beschäftigungssystem herausfallen und damit ihre Möglichkeiten der Integration in die Gesellschaft sich drastisch verschlechtern.

Wie dem auch immer sei, der Ausgrenzung der Kinder- und Jugendhilfe muss die Kinder- und Jugendhilfe etwas entgegensetzen. Sie muss sich – und das steht auch so im gemeinsamen Papier von AGJ und BA – einbringen, einmischen. Sie muss aus ihrer sozialpädagogischen Sicht Verantwortung übernehmen und deutlich machen, welche Wege für die Jugendlichen und letztendlich für die Gesellschaft mittel- und langfristig die besseren Wege sind.

These 4: Eine Kooperation ist aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe dringend geboten und anzustreben. Dabei sind die Grundsätze der Kinder- und Jugendhilfe zu beachten.

Und diese Einmischung geschieht dann natürlich – und damit komme ich zu meiner vierten These – am besten in Form von gelungenen Kooperationen, und das schließt selbstverständlich gelungene Kooperationen mit den Agenturen für Arbeit ein. Gleichzeitig muss die Jugendsozialarbeit in der Kooperation natürlich auf die Grundsätze der Kinder- und Jugendhilfe achten, d.h. natürlich aus Sicht der Jugendsozialarbeit das Gebot der Freiwilligkeit von Maßnahmen. Darüber hinaus muss sich die Jugendsozialarbeit anwaltlich für die Jugendlichen einsetzen – was wieder auf den Einmischungsauftrag zurückverweist.

These 5: Ziel einer Kooperation zwischen Kinder- und Jugendhilfe und den Agenturen für Arbeit muss aus Sicht der Kinder- und Jugendhilfe sein, die bestmögliche Hilfe für die Kinder und Jugendlichen zu leisten.

Meine Zeit ist leider begrenzt und es ist sicherlich auch nicht angebracht, dass ich Ihnen hier die Grundsätze der Kinder- und Jugendhilfe im Einzelnen erläutere. Die meisten unter Ihnen sind Fachleute und wissen selbst um diese grundlegende Ausrichtung. Ich möchte dennoch noch einmal in meinem fünften Schritt – und damit in meiner letzten These – kurz benennen, was aus Sicht der Jugendsozialarbeit Ziel der Kooperationen zwischen der Kinder- und Jugendhilfe / der Jugendsozialarbeit und den Agenturen für Arbeit sein muss. Es geht um die bestmögliche Hilfe für die jungen Erwachsenen im Übergang von der Schule in den Beruf. Wie ich gerade betont habe, bedeutet dies auch eine gewisse Priorisierung in der Reihenfolge der zu ergreifenden Maßnahmen oder der zu vermittelnden Teilnahmemöglichkeiten. Es bedeutet, dass die jungen Frauen und Männer von Anfang an so viel Förderung erfahren müssen, dass sie den Anforderungen, die unsere Gesellschaft in schulischen und beruflichen Zusammenhängen, aber auch darüber hinaus heutzutage an sie stellt, gewachsen sein können. Und es bedeutet: Forderungen, die implizit oder manchmal auch explizit Sanktionen für die Jugendlichen enthalten, gar nicht erst zur Anwendung kommen zu lassen.

Ich weiß, dass in den Regionen, die von Anfang an Jugendsozialarbeit und Jugendhilfe in ihre Überlegungen mit einbezogen haben und die die vorhandenen Kooperationen vor Ort nicht erst zerstört haben, bevor sie sie jetzt versuchen neu zu erfinden, dass dort tatsächlich auch positive Beispiele zu finden sind. Dort wird deutlich gesagt, dass die Regionalisierung, die mit diesen Reformen letztendlich beabsichtigt worden ist, mehr Handlungsspielraum für die Entscheider vor Ort und dies im Sinne der Jugendlichen bringt. Die Aufgabe der BAG Jugendsozialarbeit ist es als Zusammenschluss der Trägergruppen und Landesarbeitsgemeinschaften, der bundesweit die Entwicklungen im Auge hat, darauf hinzuweisen, dass dies für alle Regionen anzustreben ist. Und die Bundesregierung hat bei aller Verlagerung von Verantwortung auf Länder und Kommunen, die wie gesagt auch durchaus ihre Vorteile haben können, darauf zu achten, dass es gleiche Lebenschancen für junge Erwachsene gibt. Dies bedeutet eben auch, dort Grenzen einzuziehen und deutlich zu machen, wo die Grenzen liegen, wo die Entwicklung in die falsche Richtung läuft!

Ich finde es ausgesprochen wichtig, dass hier auf dem Deutschen Fürsorgetag erneut die Gelegenheit geboten wird, die Entwicklungen kritisch zu diskutieren und von positiven Beispielen zu lernen. In diesem Sinne möchte ich alle Anwesenden auffordern, in eine konstruktive Diskussion zu treten.

Dipl. Päd., Dipl. Soz.päd. Peter Walbröl,
Geschäftsführer der Jugendberufshilfe Düsseldorf gGmbH

Jugendsozialarbeit – Opfer oder Mitgestalter? Erste Erfahrungen aus Sicht der Jugendberufshilfe

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

mein Kurzreferat habe ich in zwei Teile gegliedert. In Teil 1 möchte ich kurz auf die Einfluss nehmenden Rahmenbedingungen, also auf die Problemlagen und Herausforderungen, zu sprechen kommen, und im Teil 2 das Düsseldorfer Modell darstellen und aufzeigen, wie die Akteure in Düsseldorf diese Herausforderungen umgesetzt haben. Ich beginne mit der Ausgangslage.

1. Ausgangslage

1.1 Reformblöcke

Auf der Grundlage der veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen steht die Jugendsozialarbeit wieder einmal vor einer neuen Herausforderung. Das wäre zum einen die Arbeitsmarktreform und zum anderen die Kinder- und Jugendhilferechtsreform.

In diesem Spannungsfeld ist eine Angebotsstruktur zu schaffen, die möglichst allen Jugendlichen eine optimale Förderung durch die Instrumente des Sozialgesetzbuches (SGB) II (Grundsicherung erwerbsfähiger und hilfebedürftiger Arbeitslosengeld II-Empfänger), SGB III (Arbeitsmarktförderung) und SGB VIII (Jugendsozialarbeit / Jugendberufshilfe) ermöglicht.

Ob die Träger der Jugendsozialarbeit (JSA) und damit die ihr anvertraute Klientel zwischen diesen Reformblöcken aufgerieben und je nach Kassenlage der Kostenträger Opfer oder Mitgestalter werden, hängt letztendlich davon ab, wie die Akteure der JSA ihre Kompetenzen im Dialog mit der Arbeitsagentur und der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) einbringen können.

Das Druckpotenzial auf die JSA macht sich in dreifacher Hinsicht deutlich:
- durch die Einkaufspolitik der Bundesagentur für Arbeit mit ihren bekannten Nebenwirkungen durch den Preis- und Wettbewerbsdruck auf die Bildungsträger;
- durch die neue Kundensteuerung im Kontext der Hartz IV-Gesetzgebung beziehungsweise des SGB II;
- durch die neue Förderlogik der Vor- und Nachrangigkeit der entsprechenden Gesetzbücher des SGB II, SGB III und SGB VIII. Hier läuft die JSA Gefahr, mit ihren Ressourcen ausgetrocknet zu werden, weil der Vorrang des SGB VIII gegenüber dem SGB II außer Kraft gesetzt wurde.

In der rechtlichen Auslegung der Leistungskonkurrenz der beiden Gesetzbücher findet die JSA ihre Daseinsberechtigung in § 13 SGB VIII, und zwar durch die erweiterte tatbestandliche Voraussetzung des „erhöhten Unterstützungsbedarfs“, die auf junge Menschen mit besonderem Förderbedarf fixiert ist, die ohnehin mehr als durchschnittlicher Förderungs- und Vermittlungsbemühungen bedürfen.

1.2 Leistungskonkurrenz und -kongruenz

Da das SGB III schon immer zum SGB VIII vorrangig war und die JSA ihre Legitimation in den entsprechenden Nischen gefunden und ausgefüllt hat, lege ich hier den Fokus auf die Schnittstellenproblematik zwischen SGB II und SGB VIII.

Das Problem der Leistungskonkurrenz und -kongruenz möchte ich an folgender Gegenüberstellung thematisieren, und zwar an den Merkmalen:

Merkmale	SGB II, § 16	SGB VIII, § 13
Fördern und Fordern	✓ Leistung gegen Gegenleistung; ✓ Anpassungsleistungen werden vorausgesetzt; ✓ Sanktionsrecht; ✓ Grundsicherung.	✓ Anpassungsleistungen sind Lernziel.
Zielgruppe Betreuungskunde	✓ erwerbsfähige Leistungsempfänger; ✓ Altersgruppe 15 bis 65 ✓ arbeitsmarktferne, benachteilige U25	✓ Erwerbsfähigkeit ist Lernziel ✓ Altersgruppe 0 bis 26 ✓ sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte U25
Ziel	✓ Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt	✓ ganzheitliche Förderung der Persönlichkeit
Effekte	✓ Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit	✓ Ausgleich von Benachteiligung und soziale Integration

Fördern und Fordern. Die doppelte Ausrichtung bedeutet im Kontext des SGB II:
- Grundsicherung erwerbsfähiger Leistungsempfänger im Alg II-Bezug (Fördern);
- Eingliederungsleistungen zur Arbeitsmarktintegration (Fordern).

Anpassungsleistungen wie eigenverantwortliches Handeln, aktive Mitwirkung sind im SGB II Voraussetzung und im SGB VIII Lernziel zur Persönlichkeitsbildung. Eng mit der Eigenverantwortung ist das Sanktionsrecht im SGB II verknüpft. Die Jugendhilfe arbeitet zwar auch nach dem Prinzip Fördern und Fordern, kennt solche Sanktionierung aber nicht.

Die Zielgruppe, hier die Betreuungskunden:
- Erwerbsfähigkeit wird vorausgesetzt (mindestens drei Stunden am Tag), in der Jugendhilfe ist sie Lernziel;
- die Altergruppe zeigt eine Schnittmenge im Alterskorridor zwischen 15 und 25 Jahren auf;
- spezifische Merkmale der Benachteiligung wie Migration, Herkunftsmilieu, Schulbildung, Sprachkompetenz etc. sind ebenfalls deckungsgleich.

Ziele und Effekte sind hingegen unterschiedlich. Im SGB II ist es die Arbeitsmarktintegration und die damit verbundene Sicherung des Lebensunterhalts; bei der JSA sind es die Persönlichkeitsentwicklung und die soziale Integration. Hinsichtlich der Leistungskonkurrenz beider Gesetzbücher gibt es eine kongruente Schnittmenge:
- Altersgruppe 16 bis 25;
- spezifische Merkmale von Benachteiligung (wie Migration, soziales Milieu);
- erhöhter Unterstützungsbedarf (Kunden des Fallmanagement U25, die Betreuungskunden, sind junge Menschen mit persönlichen und sozialen Problemen und entsprechender Arbeitsmarktferne).

1.2.1 Wo ist die Abgrenzung?

SGB VIII hat in der Auslegung nach Münder/Schruth nur dann Vorrang, wenn die erweiterte tatbestandliche Voraussetzung des erhöhten Unterstützungsbedarfs gegeben ist und deshalb mehr als durchschnittliche Förderungs- und Vermittlungsbemühungen erforderlich sind. Das Problem jedoch ist, dass diese Tatbestandsvoraussetzung nicht operationalisiert und deshalb Auslegungssache ist.

1.2.2 Schnittstellenproblematik

Die Zielgruppe ist mit Ausnahme der Erwerbsfähigkeit fast deckungsgleich. Juristisch gibt es nur den Interpretationsspielraum „erhöhter Unterstützungsbedarf". Dies birgt die Gefahr in sich, dass hier je nach Kassenlage neue Verschiebebahnhöfe entstehen. Hier kommen wir genau in diese „Niemand-Zuständigkeits-Korridore" der drei SGB-Sektoren:

SGB III zu VIII: Durch Preisdruck, oft kombiniert mit Integrationsprämien und -quoten, können sich Creaming- und Parking-Effekte ergeben, weil Träger zunehmend auf integrationsfähige Kunden setzen, um ein effizientes und effektives Ergebnis zu erzielen, was für die weitere Bewilligung mit entscheidend ist.

SGB II zu VIII: Alle Kunden, welche die Anpassungsleistungen nicht erbringen, die SGB II voraussetzt (eigenverantwortliches Handeln, Selbstständigkeit, aktive Mitwirkung), würden nach dem Prinzip Leistung und Gegenleistung demzufolge herausfallen, da diese personalen Kompetenzen Lernziele der JSA sind, bei SGB II aber vorausgesetzte Anpassungsleistungen sind.

2. Das Modell Düsseldorf

Bereits 1999 begann in Düsseldorf, in Kooperation zunächst mit dem Sozial- und Jugendamt und der Jugendberufshilfe Düsseldorf e.V. (JBH) und auch mit dem Arbeitsamt Düsseldorf, die Entwicklung und modellhafte Erprobung von Angeboten in Verbindung mit dem Paradigmawechsel „Chanceneröffnung statt Alimentieren", um Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit junger Menschen zu vermeiden bzw. zu überwinden. Die Eckpunkte der Hartzreform wie Fördern und Fordern, zentrale Anlaufstelle U25 etc. hatten in Düsseldorf bereits seit 1999 einen Vorlauf und sind damit der Zukunft, wie auch in einigen anderen Städten, schon etwas voraus gewesen:
- Mit „Check Up", einer Potenzialanalyse von Sozialhilfe beziehenden jungen Menschen unter 25 Jahren (U25) in Kooperation von Sozialamt, Jugendamt und JBH;
- mit dem daraus entstandenen erfolgreichen Projekt „Arbeit Direkt" (mit zentraler Anlaufstelle U25 beim Sozialamt in Kooperation mit Jugendamt und Trägerverbund) zur Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit;
- mit der „Jugendbörse B3" als zentrale Anlaufstelle U25 des Arbeitsamtes Düsseldorf.

Im anlaufenden Prozess der Implementierung von Hartz IV hat die ARGE Düsseldorf auf die bewährten Strukturen und kommunalen Jugendhilfeträger zurückgegriffen. Mit der Einbindung des Sozialdezernenten in die ARGE ist die strategische Ausrichtung mit der JSA berücksichtigt worden.

Das Jugendfallmanagement U25 (10,5 Stellen) und eine binnendifferenzierte Angebotspalette mit 500 Arbeitsgelegenheiten (AGH) mit Qualifizierung werden im Auftrag der ARGE durch den Trägerverbund umgesetzt. Bereits Mitte Februar 2005 konnte so das Jugendjobcenter in Betrieb genommen werden. Die Funktionen Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und das Fallmanagement wurden für die Zielgruppe U25 gebündelt und gemeinsam verortet.

Die Fallkoordination ist erster Ansprechpartner für die Zielgruppe. Sie führt ein Grobprofiling durch, schließt die Eingliederungsvereinbarung ab und steuert die Zielgruppe je nach Marktnähe. Alle jungen Menschen mit komplexen Integrationshemmnissen werden an das Fallmanagement weitergeleitet.

Und hier befinden wir uns in der Ausgangssituation oder Startposition des Düsseldorfer Modells. Damit möglichst viele dieser Zielgruppe aktiviert werden können, werden alle Betreuungskunden U25 durch das Fallmanagement zunächst nach zwei Unterscheidungsmerkmalen gesteuert:

- Klare Fälle: Es liegen mindestens drei abgrenzbare Vermittlungshemmnisse vor (z.B. Verschuldung, kein Schulabschluss, abgebrochene Ausbildung, Sprachprobleme).
- Unklare Fälle: Die Hinderungsgründe sind unklar, die Vermittlungshemmnisse müssen genau analysiert und aufbereitet werden (z.B. Arbeitsfähigkeit ist unklar, gesundheitliche Verfassung ist ungeklärt, langzeitarbeitslos und Gründe unklar).

Alle klaren Fälle werden der binnendifferenzierten Angebotsstruktur von AGH zugewiesen. Das sind zunächst acht verschiedene Module mit unterschiedlichen Qualifizierungsinhalten, die sich vom nachträglichen Hauptschulabschluss über Deutsch am Arbeitsplatz bis hin zu den Praxismodulen mit berufsfachlicher niederschwelliger Qualifizierung erstrecken. Ziel ist die Aktivierung, (Wieder-) Herstellung der Arbeitsfähigkeit und Vermittlung in Qualifizierung, Ausbildung oder Arbeit.

Unklare Fälle: Das sind Teilnehmende mit komplexen und unklaren Problemlagen. Sie werden in das Profiling-, Beratungs- und Praktikumsprojekt „Arbeit Direkt“ vermittelt und münden nach Aufbereitung der Vermittlungshemmnisse nach maximal drei Monaten im Regelfall in die anschließenden AGHs. „Arbeit Direkt“ beinhaltet eine auf die Integration gerichtete prozessorientierte Beratung, berufliche Orientierung und Betreuung. Da sich diese Zielgruppe U18 im direkten Übergang von der Schule in den Beruf befindet, münden die unklaren Fälle dieser Altersgruppe in das Modul Young-Basic. Hier wird besonders auf die Vorbereitung zur Ausbildung oder Qualifizierung hin gearbeitet.

Die Zielhorizonte sind die SGB III-Maßnahmen wie z.B. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) und Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) oder der 1. Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt, gegebenenfalls in Verbindung mit betrieblichen Ausbildungshilfen nach § 16.2 oder mithilfe der Brückenfunktion eines Jobcoachs. Dieses vom Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte Angebot „Job Plus“ richtet sich an Personen, die erfolgreich eine Arbeitsgelegenheit absolviert haben, und ist eine Kombination individualisierter und passgenauer Qualifizierung durch Betriebspraktika mit dem Ziel der Übernahme in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis.

Für die eindeutigen Fälle im Schnittfeld zu SGB VIII hat die ARGE Düsseldorf in Kofinanzierung mit dem Jugendamt der Stadt Düsseldorf niederschwellige Einzelmaßnahmen geschaffen (ca. 60 Plätze). Bei der Zuweisung muss indes ein jugendhilfespezifischer Begründungszusammenhang klar erkennbar sein.

Schließlich können noch zusätzlich flankierende Hilfen wie Drogen-, Schuldner-, psychosoziale Beratung und Kinderbetreuung angeboten werden, wenn sie zur Eingliederung in das Erwerbsleben zielführend sind.

Meine Damen und Herren, hiermit möchte ich meinen Vortrag beenden und es Ihnen überlassen zu bewerten, ob dieses Modell die Anforderungen an optimale Übergänge für die Zielgruppe U25 erfüllt, und gleichzeitig möchte ich Ihnen die Gelegenheit geben, Fragen zu stellen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Birgit Beckers, Standortleiterin U25, Arbeitsgemeinschaft Köln

Erste Erfahrungen aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Köln

Erste Erfahrungen aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Köln

Nach über einem Jahr können erste Erfahrungen hinsichtlich der Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe unter Hartz IV anhand praktischer Beispiele beschrieben werden und sie richten bei ihrer Bewertung den Blick auf die Gegenwart der Arbeitsgemeinschaft Köln, aber auch auf die Vergangenheit der Kölner Sozial- und Arbeitsverwaltung.

1. Das Kölner Modell – ein Rückblick

Die vertragliche Kooperation zwischen der Stadt Köln und dem damaligen Arbeitsamt Köln mit dem Ziel der Senkung der Zahl der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger/-innen und einer Verbesserung der Beschäftigungssituation wurde am 29. Januar 1998 schriftlich fixiert, sie umfasste verschiedene Maßnahmen und Programme.

Die JobBörse Junges Köln wurde im Juni 1999 als Teil dieses so genannten Kölner Modells eröffnet und war damit bundesweit die erste gemeinsame Dienststelle eines Arbeitsamtes und einer Stadtverwaltung. In diesem Beratungs-, Vermittlungs- und Leistungszentrum wurden junge Arbeitslose im Alter zwischen 16 und 24 Jahren bei Antragstellung auf Sozialhilfe über mögliche vorrangige Hilfsangebote, Arbeit, Ausbildung und Qualifizierung beraten, sich der speziellen Belange der Jugendlichen angenommen und schnell und direkt die Hilfe gegeben oder vermittelt, die sie zum Start ins Erwerbsleben brauchten. Dazu war das Spezialwissen der verschiedenen Teammitglieder aus unterschiedlichen Institutionen mit verschiedenen Qualifikationen erforderlich.

Das Team der JobBörse Junges Köln bestand aus Arbeitsvermittlern und -vermittlerinnen, Berufsberatern/-beraterinnen des Kölner Arbeitsamts und speziell geschulten Fallmanagern/-innen der Kölner Stadtverwaltung. Die Kollegen und Kolleginnen der Arbeitsverwaltung klärten die Möglichkeiten der beruflichen Eingliederung; die Jugend- und Sozialverwaltung klärte Fragen, die in vielen Fällen vorab oder begleitend zur beruflichen Eingliederung gelöst werden mussten. Der Einstieg in die gemeinsame Arbeit mit den Jugendlichen war stets das eingehende Gespräch und eine Potenzialanalyse, um so die individuellen Stärken und Fähigkeiten der Jugendlichen zu ermitteln. Die hierauf basierende Ausstiegshypothese, also die Frage, was die/der Jugendliche braucht, um unabhängig von staatlichen Leistungen leben und ein auf Erwerbstätigkeit aufbauendes Leben führen zu können, mündete in einen Hilfeplan, dessen Einhaltung, aber auch Fortschreibung oder Veränderung fest zu „managen“ war. Die JobBörse Junges Köln bot persönliche Betreuung und Hilfe an, nicht nur finanzielle (Fördern); der/die Jugendliche musste dafür aber auch aktiv an der Hilfeplanung mitwirken (Fordern) und wurde hierbei in der Übernahme von Eigenverantwortung gestärkt. Neben vielseitigen Angeboten zur beruflichen Integration und Qualifizierung gab es die spezielle Maßnahme „Sprungbrett“ (siehe hierzu auch 2.4.1), die immer dann angeboten wurde, wenn andere Möglichkeiten wie Arbeit, Lehrstelle etc. nicht schnell genug zur Verfügung standen, um das Einkommen zu sichern bzw. wenn vorher noch Leistungs- und Bildungsdefizite behoben werden mussten.

Die für den Bereich der Jugendlichen wesentlichen Elemente des Sozialgesetzbuches (SGB) II, die seit dem 1. Januar 2005 bundesweit gelten, folgen damit der organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der JobBörse Junges Köln. Die Jugendarbeitslosigkeit in Köln konnte seit ihrer Einführung im Jahr 1999 erfolgreich gemindert und jungen Menschen der Weg hin zu Arbeit und Ausbildung und weg von Sozialhilfeleistungen aufgezeigt werden. Die Nutzung des Kölner Hilfesystems und die Kooperation mit seinen Akteuren/innen waren hierbei ein wichtiger Grund für die erzielten Erfolge. Die JobBörse Junges Köln ist seit Januar 2005 in den U25 Bereich der Arbeitsgemeinschaft Köln eingemündet; das erfahrene Team der JobBörse Junges Köln blieb erhalten und wurde um zahlreiche neue, engagierte Kollegen und Kolleginnen verstärkt.

Auch wenn die Ausgangslage des U25-Bereichs der ARGE Köln aufgrund der beschriebenen Kölner Historie sicherlich eine günstigere war als in vielen anderen Arbeitsgemeinschaften oder optierenden Kommunen im Bundesgebiet, waren im Jahr 2005 auch hier überwiegend die Zahlbarmachung von Arbeitslosengeld II und der Aufbau der neuen Organisation des U25-Bereichs die beherrschenden Themen. Zwar mit einer umfassenden Angebotspalette ausgestattet, die eine inhaltlich sinnvolle Hilfeplanung mit den Kölner Jugendlichen ermöglichte und damit zahlreiche Kontakte zur Jugendhilfe implizierte, war das Thema Kooperation, die Pflege vorhandener und der Aufbau neuer Kooperation mit der Jugendhilfe dennoch zunächst eher nachrangig.

2. Erste Erfahrungen im Übergang. Vergleich von JobBörse Junges Köln zu U25 der ARGE Köln

Unter den bekannten bundesweiten Anlaufschwierigkeiten der Arbeitsgemeinschaften haben auch in Köln vorhandene Kooperationen teilweise gelitten, wenn sie auch nicht gänzlich zum Erliegen kamen. Es zeigt sich inzwischen erfreulicherweise aber auch, dass ein Aufleben bewährter Kooperationen möglich ist. Zudem ruft die engagierte Kölner Trägerlandschaft durch zahlreiche kreative Konzepte und Maßnahmeideen zu neuen Kooperationen auf. Vor allem aber die Konkurrenz zwischen Sozialgesetzbuch (SGB) II und VIII lässt die Entstehung neuer Kooperationen, vor allem mit dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe, dringend erforderlich werden.

2.1 Kooperation „von oben nach unten“

Die Arbeitsgemeinschaft Köln startete am 1. Januar 2005 zunächst ohne Einbindung der Jugendhilfe auf übergeordneter Ebene. Seit Januar 2006 ist der Kölner Jugenddezernent Mitglied der Lenkungsgruppe der ARGE und bringt damit Bewegung in das Thema Kooperation zwischen ARGE und Jugendhilfe. Die Interessen der Jugendhilfe können frühzeitig in die strategischen Leitlinien der Arbeitsgemeinschaft eingebracht, Zuständigkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten geklärt werden.

Die Arbeitsgemeinschaft ihrerseits hat durch die Beteiligung der Jugendhilfe die Möglichkeit, die Verantwortung der Jugendhilfe für alle Kölner Jugendlichen einzufordern, denn die ARGE ist nur für jugendliche Arbeitslosengeld II-Empfänger/-innen zuständig und kann diesen auch nur die durch das SGB II vorgesehenen Förderangebote unterbreiten. Diese Angebote decken jedoch längst nicht alle Hilfebedarfe und Defizite ab, die Jugendliche aufweisen. Ein Rückzug der Jugendhilfe aus der Jugendsozialarbeit und die entstehende Angebotslücke hätte vor allem zur Folge, dass der präventive Charakter des Kinder- und Jugendhilfegesetzes verloren ginge. Gerade aber die erforderliche Prävention kann das SGB II nicht leisten und macht damit Jugendhilfe und ihr umfassendes Engagement unabdingbar.

2.2 Hilfe zur Erziehung

Zwischen Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und Sozialgesetzbuch VIII bestand keine Konkurrenz. Die Zuständigkeiten waren klar geregelt; der Übergang von Jugendlichen aus der wirtschaftlichen Jugendhilfe in die Sozialhilfe erfolgte grundsätzlich mit Erreichen des 18. Lebensjahres. Bis zum In-Kraft-Treten des SGB II war auch die Gewährung von Hilfe zur Erziehung, vor allem bei minderjährigen Jugendlichen, ein unauffälliges Thema. Seitdem die Gewährung von Hilfe zur Erziehung darüber entscheidet, ob SGB II und damit die ARGE zuständig ist oder nicht, kommt dem Thema eine andere Bedeutung zu. Die Zahl der Jugendlichen, die eine Hilfe zur Erziehung ablehnen oder in denen seitens des Jugendamtes kein erzieherischer Bedarf mehr gesehen wird, hat aus Sicht der ARGE tendenziell zugenommen. Dies führt dazu, dass Jugendliche bei der ARGE vorsprechen, deren Problemlagen und Defizite eine berufliche Integration noch gar nicht zulassen. Da SGB II und III aber nur auf die berufliche Integration ausgerichtete Förderangebote vorsehen, fehlt es der ARGE an passenden Hilfsangeboten für diese Jugendlichen und ihren Förderbedarf. Eine Rückkehr in die Förderinstrumente des SGB VIII ist derzeit eher die Ausnahme, es entsteht eine Einbahnstraße in Richtung des SGB II.

Die Tatsache, dass Zuständigkeiten und Schnittstellen nicht definiert sind, dass es kein geregeltes Übergabeverfahren im Sinne einer „warmen Übergabe“ – einer Fallkonferenz – gibt und dass keine Schiedsstelle oder zentrale Einheit installiert wurde, die Zweifelsfälle abschließend klärt, führt in der Praxis zu Fallkonstellationen, die selbst gut geschulte Fallmanager/-innen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten bringt. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, bedarf es einer neuen Kooperation mit dem Jugendamt, die in Köln angestoßen ist und die die oben benannten Themen wie Zuständigkeiten und Übergabeverfahren usw. regeln soll, ebenso wie die Frage, wie durch gemeinsame Schulungen die gegenseitige Kenntnis und Akzeptanz der Bereiche SGB II und VIII verbessert werden kann.

2.3 Beratungsdienst der Jugend- und Familienhilfe der Stadt Köln – Jugendberufshilfe

Die Jugendberufshilfe des Kölner Jugendamtes war vor Start der ARGE sowohl institutionell und räumlich als auch personell an die JobBörse Junges Köln angebunden. Dies ermöglichte in Fällen, in denen schon im Vorfeld erhebliche Eingliederungshemmnisse erkennbar waren, ein „Clearing“ und einen präventiven Ansatz, aber auch eine begleitende Unterstützung, nicht nur unter dem Aspekt der beruflichen Integration, sondern auch unter dem ganzheitlichen Ansatz der Lebenswegplanung. Eine möglichst unmittelbare Übergabe am Tag der Vorsprache, Rückkoppelung an den/die Fallmanager/-in, am Ende eine gemeinsame Hilfeplanung, diese Instrumente wurden erfolgreich genutzt. Durch die Beratungsstelle konnten die Angebote der Jugendberufshilfe, wie z.B. Jugendwerkstätten, auf kurzem Weg aufgezeigt und genutzt werden. Mit Start der ARGE wurde die Beratungsstelle wieder an zentraler Stelle in Köln angesiedelt, eine Absprache über die weitere Zusammenarbeit kam über Monate nicht zustande. Auf diese Weise ging das Wissen um die vielseitigen Angebote der Jugendberufshilfe vor allem unter den zahlreichen neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des U25 Bereichs der ARGE teilweise verloren und die bis dato gute Kooperation erlahmte. Bereits das erste Gespräch im Herbst 2004 machte deutlich, dass beiden Seiten an einer Fortführung der Kooperation gelegen und dass dies auch unter dem SGB II möglich ist. Es gilt nun, die praktische Zusammenarbeit erneut abzusprechen.

2.4 Träger der freien Jugendhilfe

2.4.1 „Sprungbrett“ – Beispiel für eine „alte“ Kooperation

Das Bundessozialhilfegesetz gab ausreichenden Raum für die Entwicklung gemeinsamer und integrierter Programme. Köln hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Zusammenarbeit mit Kölner Trägern gesucht. Die Maßnahme „Sprungbrett“ wurde gemeinsam mit sechs Kölner Bildungs- und Beschäftigungsträgern entwickelt und über Jahre erfolgreich angeboten. „Sprungbrett“ hat den Wechsel von BSHG zu SGB II problemlos überstehen können und ist ein Beispiel dafür, dass derart gewachsene Kooperationen keine Gefahr laufen zu zerbrechen. „Sprungbrett“ ist ein spezielles Angebot für Jugendliche in Köln, das abweicht von der üblichen Komm-Struktur und inhaltlich den Ansätzen der Jugendsozialarbeit insofern entspricht, als nicht nur die berufliche Integration verfolgt, sondern vielmehr individuelle Unterstützung und spezifische und sozialpädagogisch besonders qualifizierte Hilfen angeboten werden.

Vor Einführung des SGB II erhielten die Beschäftigten im „Sprungbrett“ ein sozialversicherungspflichtiges Praktikumsentgelt. Die Kosten der Unterkunft wurden vom Sozialamt gesondert übernommen. „Sprungbrett“ wurde als „Herzstück“ von der ARGE U25 übernommen und wird derzeit als Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung durchgeführt.

Das „Sprungbrett" bietet die Komponenten Stabilisierung – Orientierung – Qualifizierung – Beschäftigung und dient als Basis für weitere Schritte in alle denkbaren Richtungen: hin zu einem Ausbildungsplatz, in einen Job, in eine weiterführende Maßnahme – was immer erforderlich ist. Es ermöglicht aber auch vorgeschaltete Hilfsmaßnahmen, wenn berufliche Integration noch nicht das als nächstes

anzugehende Thema ist. Es ist eine berufliche Orientierungsmaßnahme, die neben allen Aspekten der beruflichen Integration die persönliche Entwicklung und Förderung nicht außer Acht lässt. Es beinhaltet eine lebensnahe und die Bedürfnisse junger Leute berücksichtigende Mischung aus Arbeits- und Lernangeboten, erfahrene Meister und Pädagogen erarbeiten mit jeder Teilnehmerin und jedem Teilnehmer einen individuellen Förderplan, der selbst Schulabschlüsse während der „Sprungbrett"-Zeit ermöglicht.

Die Teilnahme am „Sprungbrett" wird grundsätzlich für ein halbes Jahr vereinbart, eine Verlängerung im Einzelfall ist möglich. Die Teilnehmer haben individuelle Wahlmöglichkeiten bezüglich des Tätigkeitsfeldes. Diese reichen von Bürokommunikation über traditionelle Handwerksbereiche bis hin zu verschiedenen Dienstleistungsfeldern. Diese Tätigkeitsfelder sind der Ausgangspunkt für Praktika oder Arbeitserprobungen in den gewünschten Berufen, Betrieben oder Dienstleistungssektoren mit dem Ziel der Aufnahme von Arbeit oder Ausbildung. Orientiert am mit den Jugendlichen gemeinsam und fortschreibend erarbeiteten individuellen Integrationsplan kann (fast) alles während der bezahlten Arbeitszeit gemacht werden; so wird z.B. Sprachförderung angeboten oder PC-Kurse. Ein Wechsel in andere Tätigkeitsfelder oder zu anderen Trägern ist in verbindlicher Absprache mit dem/der persönlichen Ansprechpartner/in oder Fallmanager/-in möglich, wenn jemand merkt, dass die Angebote nicht zu ihm/ihr passen.

Zielformulierungen durch die Teilnehmer/-innen finden kontinuierlich in Einzelgesprächen und in Kleingruppen statt; die Jugendlichen handeln mit den pädagogischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ihre Ziele und dazugehörige Schritte aus. Über diese Methode rückt der/die Jugendliche als handelndes und eigenverantwortliches Subjekt in den Mittelpunkt seiner Lebens- und Berufsplanung. Jede/r Jugendliche wird dabei in dem Maße „an die Hand genommen" und unterstützt, wie sie/er es braucht, und sei es, dass mit dem Vermieter etwas zu regeln oder ein Ämtergang vorzubereiten ist oder der abgeklemmte Strom wieder angeschlossen werden muss. „Sprungbrett" beantwortet damit in positiver Weise die berechtigterweise auch kritische Frage danach, ob Arbeitsgelegenheiten gerade für die Zielgruppe der unter 25-Jährigen das richtige Angebot sein können.

2.4.2 Neue Kooperationen

Neben gemeinsam entwickelten Konzepten gab es natürlich schon immer Maßnahmen der Jugendhilfe, die unabhängig von der Arbeit der JobBörse Junges Köln entwickelt und finanziert wurden. Die grundsätzliche Möglichkeit des freien Zugangs zu derartigen Angeboten der Jugendhilfe führte automatisch zu Kontakten mit der JobBörse Junges Köln und ihren Jugendlichen, die teilweise auch eine kritische Auseinandersetzung mit der JobBörse Junges Köln im Rahmen der in der Jugendhilfe verankerten Anwaltsfunktion umfasste.

Seit In-Kraft-Treten des SGB II laufen Fördermittel für Maßnahmen und Angebote der Jugendhilfe stellenweise aus und Konzepte, die die berufliche Integration beinhalten, werden der ARGE hinsichtlich einer weiteren Förderung unterbreitet; daneben werden von Kölner Trägern zahlreiche neue Konzepte entwickelt und eingereicht. Auf diese Weise werden neue Kooperationen abgeschlossen und neue Angebote für SGB II-Jugendliche gewonnen. Bei der Prüfung der Angebote verdeutlichen sich jedoch nochmals die Spannungsfelder zwischen der Arbeit der ARGE und der Jugendhilfe, was eine Kooperation teilweise erschwert. Allem voran steht das zentrale Vergabeverfahren der Agentur für Arbeit, dem sich auch die ARGE fügen muss. Diese Wettbewerbssituation ist besonders für kleine Träger schwierig. So genannte freihändige Vergaben stellen Ausnahmen dar und sind nur unter klar definierten Voraussetzungen und nach eingehender Prüfung möglich. Auch die unterschiedliche Philosophie der beiden Institutionen erschwert eine Kooperation.

Da, wo die Jugendhilfe von der Freiwilligkeit lebt und auf einen freien Zugang setzt, spricht die ARGE von Fördern und Fordern und weist Jugendliche in Maßnahme zu. Betrachtet die Jugendhilfe beim Stichwort Integration den/die Jugendliche ganzheitlich, strebt die ARGE ausschließlich deren berufliche Integration an. Die Anwaltsfunktion der Jugendhilfe ist ein wichtiger Aspekt ihrer Arbeit; sie verändert sich jedoch automatisch in dem Moment, in dem die ARGE eine Maßnahme mit SGB II-Mitteln finanziert, gleiches gilt für Maßnahmeinhalte. Freizeitangebote, aufsuchende Sozialarbeit, Streetwork – derartige Angebote kann das SGB II nicht fördern. Sollen sie dennoch als Angebote erhalten bleiben, müssen sich Träger auf die schwierige Suche nach Ko-Finanzierungen machen. Den zahlreichen, kreativen Maßnahmeideen steht teilweise keine ausreichend große Zahl an in Frage kommenden SGB II-Teilnehmern/-innen entgegen. Nicht jede neue Idee führt deshalb zu einer Kooperation.

Im Hinblick auf diese Reibungspunkte kann eine Kooperation nur durch genaue Absprachen und die Suche nach gemeinsamen Ansatzpunkten funktionieren. Die Kölner Praxis hat dabei bereits bewiesen, dass dies möglich ist.

3. Fazit

Die ARGE kann und will Jugendhilfe und ihre Angebote nicht ersetzen; ihr gesetzlicher Auftrag ist ein anderer, als ihn das SGB VIII für die Jugendhilfe vorsieht. Die Klientel ist aber dieselbe, die hohe Zahl der benachteiligten Jugendlichen macht die Arbeit beider Akteure erforderlich. Was liegt also näher, als vorhandene Kompetenzen und Angebote zu nutzen? Es gilt, die Arbeit von ARGE und Jugendhilfe sinnvoll miteinander zu verknüpfen.

Keinesfalls darf sich die Jugendhilfe aus ihrer Verantwortung für die Jugendlichen ziehen, und die Kommunen sind aufgefordert, sich zu entscheiden, ob sie die Angebote der Jugendhilfe in ihrem ursprünglichen Charakter erhalten wollen oder nicht. Denn eines muss klar sein: Wenn die ARGE Angebote bezahlt, dann bestimmt sie auch deren Inhalte. Hierdurch verringern sich aber nicht nur originäre Jugendhilfeangebote, sie verringern sich vor allem für die Jugendlichen, die sie zwar brauchen, aber keine Leistungen nach dem SGB II erhalten. Diese Jugendlichen sollten keinesfalls vergessen werden. In der Praxis besteht deshalb noch ein hoher Gesprächs- und Handlungsbedarf auf allen Ebenen, der offensiv angegangen werden sollte. Die Durchführung von Jugendkonferenzen kann hierbei ein erster wichtiger Ansatz sein.

Die Kooperation zwischen ARGE und Jugendhilfe ist sicherlich nicht immer einfach, aber die Kölner Praxis zeigt, dass sie möglich ist. Eine Chance, die im Interesse unserer Jugendlichen genutzt werden sollte.

Kathrin Blumenhagen, Kom. ZFB Krefeld

Erste Erfahrungen aus Sicht des Jugendamtes

1. Rahmenbedingungen in Krefeld

In Krefeld besteht die Besonderheit, dass die kommunale Beschäftigungsförderung im Fachbereich Jugendhilfe und Beschäftigungsförderung angesiedelt ist. Diese eher seltene Angebundenheit hat den Vorteil, dass die Jugend- und Familienhilfe sehr eng mit der Arbeitsmarktpolitik verbunden ist.

Die kommunale Jugendberufshilfe wurde bereits 1997 aus der Abteilung der klassischen Jugendsozialarbeit herausgenommen und der Beschäftigungsförderung zugeordnet. Die Jugendberufshilfe bildet seither eine zentrale Schnittstelle zwischen der Agentur für Arbeit, der ARGE Krefeld bzw. vorher dem Sozialamt und den anderen Abteilungen des Fachbereichs (Familienhilfe, Jugendhilfe und Kinder). Der Schwerpunkt der Kooperation zwischen Arbeitsagentur bzw. ARGE und Jugendamt liegt von daher im Bereich der Jugend.

1997 wurde auf Initiative der Agentur für Arbeit das Krefelder Netzwerk gegen Jugendarbeitslosigkeit gegründet. Die Verantwortung ruht auf den Schultern der Kommune und der Agentur für Arbeit. Das Netzwerk besteht neben der Kommune und der Agentur für Arbeit bzw. der ARGE aus allen wichtigen Akteuren dieses Themenfelds: Kammern, Schulen, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und dem DGB. Neben gemeinsamen Handlungsleitlinien, die das Krefelder Netzwerk festlegte, wurden erste Maßnahmen beschlossen:

- Erstellung einer Broschüre, die alle Beratungsinstitutionen der Region umfasst;
- Erstellung eines Maßnahmekatalogs;
- Abschluss eines Vertrags (Zielvereinbarung) zur Durchführung des Casemanagements in Kooperation mit Trägern der freien und öffentlichen JBH;
- Einrichtung einer Anlauf- und Koordinierungsstelle bei der JBH.

Bis 2004 wurden durch das Krefelder Modell „Casemanagement“ arbeitslose junge Menschen zwischen 16 und 24 Jahren mit besonderem Unterstützungsbedarf, unabhängig von den jeweiligen Transferleistungen, betreut mit dem Ziel der beruflichen Integration. Die Zuweisungen erfolgten zwar durch die Agentur für Arbeit, da sie das Projekt finanzierte, es konnten jedoch alle beteiligten Kooperationspartner Jugendliche bzw. junge Erwachsene zur Teilnahme vorschlagen. Im Rahmen von Entwicklungsplänen wurde mit allen beteiligten Institutionen und vor allen Dingen mit den jungen Menschen der Weg und die notwendigen Schritte in das Beschäftigungssystem abgestimmt.

Das Projekt wurde mit Trägern der freien Jugend(berufs-)hilfe durchgeführt: Internationaler Bund, Sozialwerk Krefelder Christen, AWO, Invia-Katholische Mädchensozialarbeit und Diakonisches Werk. Diese Trägerstruktur brachte den Vorteil mit sich, dass sehr viel unterschiedliches Know-how zusammenfloss, das für die Arbeit mit den jungen Menschen genutzt werden konnte. Alle Kooperationspartner haben sich regelmäßig zu Runden Tischen getroffen, dort Informationen und Erfahrungen ausgetauscht, Fallbesprechungen vorgenommen und gemeinsame Standards für Casemanagement entwickelt. Die Koordination oblag der kommunalen Jugendberufshilfe. Sie hat auch regelmäßig die Entwicklungspläne qualitativ und quantitativ ausgewertet.

In Krefeld bestand somit eine sehr umfassende Netzwerkstruktur, die sowohl die strategische als auch die operative Ebene einschloss, koordiniert durch eine Anlauf- und Koordinierungstelle. Durch das oben skizzierte Projekt war es ein sehr aktives und lebendiges Netzwerk.

2. 2004–2005: Jahre der Umbrüche

Durch die neuen Ausschreibungsbedingungen musste das „Casemanagement“ als „Fallmanagement“ ausgeschrieben werden. Das Netzwerk hatte sich ohne die Kommune als Kooperationsprojekt beteiligt, jedoch hatte ein Bildungsträger das Angebot knapp unterboten und dadurch den Zuschlag erhalten. Der Netzwerkgedanke ging mit einem Schlag verloren, da der Bildungsträger kein Interesse zeigte zu kooperieren, geschweige denn, sich den in der Region entwickelten Standards zu unterwerfen. Das Fallmanagement bestand im Wesentlichen aus Gruppenveranstaltungen, mit deren Hilfe die Statistik bereinigt werden konnte. Casemanagement als Handlungskonzept ging in Krefeld zunächst verloren. Mit Hilfe von ESF- und Landesmitteln konnten die Träger noch Maßnahmeabbrecher/-innen und junge Menschen ohne Transferleistungen betreuen. Dadurch blieb die enge Kooperation der Träger der freien und öffentlichen Jugendberufshilfe erhalten.

3. Auswirkungen auf das Krefelder Netzwerk gegen Jugendarbeitslosigkeit

Das Krefelder Netzwerk gegen Jugendarbeitslosigkeit besteht nur noch auf dem Papier. Es ist kein richtungsweisendes Gremium mehr, das für die Region Leitlinien und Handlungsfelder festlegt. Das heißt, die freie und öffentliche Jugendberufshilfe verliert deutlich an Einfluss. Die Jugendkonferenz wird zwar durchgeführt, hat jedoch keine Auswirkung mehr auf Planung und Abstimmung der Maßnahmen. Der Fokus wird deutlich auf leistungsbeziehende und ausbildungsgeeignete junge Menschen gelegt. Es geht immer mehr um Statistikbereinigung. Die kommunale Jugendberufshilfe erscheint nicht mehr als Koordinator, sondern als Träger unter anderen. Die Systemebene des Casemanagements fehlt. Die Runden Tische und Arbeitskreise, die Beratungs- und Bildungssysteme verbunden haben, werden nicht mehr systematisch durchgeführt, was den Verlust eines aktiven und aktuellen Kommunikationsflusses bedeutet.

Die Jugendberufshilfe betreut im Rahmen der Beratungsstelle mit der Gründung des U25-SGB II-Teams nur noch Nichtleistungsbeziehende. Der Schwerpunkt wird auf den Sek-I-Bereich verlegt und die Kooperationen mit den Schulen verstärkt.

4. Auswirkungen auf das Angebot für benachteiligte Zielgruppen

Der Druck der Statistikbereinigung führt vom individuellen Ansatz weg. Die jungen arbeitslosen Menschen werden im Rahmen des ausgeschriebenen Fallmanagements nicht wirklich individuell beraten und begleitet und somit auch nicht mehr passgenau in Maßnahmen vermittelt. Dadurch geht die Nachhaltigkeit der Angebote verloren.

Generell geraten Angebote für Zielgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf in den Hintergrund. Es fehlt an langfristigen Maßnahmen, die die Jugendlichen auf das Beschäftigungssystem vorbereiten. Dadurch gewinnt die Jugendwerkstatt wieder mehr an Bedeutung.

5. Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe

Wenn benachteiligte Zielgruppen nicht passgenau mithilfe der Arbeitsmarktinstrumente gefördert werden, hat das schwer wiegende Folgen für ihre Entwicklung. Die sozialpolitischen Probleme, die daraus entstehen, erfährt am spürbarsten die Kommune. Es ist von großer Bedeutung, bewährte Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten, um nicht wichtige Ressourcen und Kompetenzen zu verlieren.

6. Perspektiven aus Sicht des Jugendamtes

Grundsätzlich hat die Jugendhilfe den gesetzlichen Auftrag, die Interessen der jungen Menschen zu wahren, unabhängig von den jeweiligen Transferleistungen:

„Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische oder berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern.“ So lautet § 13 Abs. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes.

Dem Auftrag der Integration Jugendlicher in die Gesellschaft und damit in die Arbeitswelt sind gleichermaßen Jugendhilfe, Schule und Arbeitsverwaltung verpflichtet. Sie alle haben sich auf die Fahnen geschrieben, Jugendliche für die Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen und sie dabei zu unterstützen, eine Ausbildung oder Arbeit zu finden und auch zu schaffen. Die Schnittmenge der gesetzlichen Aufträge aller drei Akteure besteht bei einem Teil der Jugendlichen, nämlich der sozial benachteiligten und individuell beeinträchtigten. Um dem Auftrag, der im Kinder- und Jugendhilfegesetz festgeschrieben ist, gerecht zu werden, muss sich die Jugendhilfe in die Beschäftigungsförderung bzw. Arbeitsmarktpolitik aktiv einmischen. Die Erfahrung zeigt, dass nur durch das Nutzen aller Kompetenzen wirksame und wirtschaftliche Angebote für die Zielgruppe gestaltet werden können. Bewährt hat sich, wie bereits oben beschrieben, die Durchführung eines vernetzten Casemanagements.

7. Perspektiven in 2006

Seit dem 1. Oktober 2005 gibt es die ARGE in Krefeld. Die ARGE engagiert sich für Netzwerkarbeit und Kooperation, möchte die noch vorhandenen Strukturen nutzen. Es besteht eine guter Kontakt zum Jugendamt, insbesondere zur Abteilung Beschäftigungsförderung, in der die Jugendberufshilfe angesiedelt ist. Die Agentur für Arbeit zeigt ebenfalls Interesse, die alten Strukturen wiederaufzubauen. Und so wird in 2006 im Rahmen der Krefelder Runde „Arbeit und Wirtschaft“ festgelegt, dass das Netzwerk aktiviert werden soll. Die Jugendhilfe, die ARGE Krefeld und die Agentur für Arbeit werden gemeinsam eine Jugendkonferenz durchführen mit den Partnern des Krefelder Netzwerks, um erneut gemeinsam Handlungsfelder und aktive operative Gremien zu installieren. Darüber hinaus wird die Kooperation zwischen Familienhilfe, Jugendsozialarbeit und Schule weiter ausgebaut.

Zusammenfassung Workshop 3.4,
Ulrike Peifer, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld II – Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung – des Deutschen Vereins

Die Agentur für Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe – Möglichkeiten, Probleme und Chancen der Kooperation
In Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Mit dem Kommunalen Optionsgesetz vom 30. Juli 2004 wurde der Vorrang der Leistungen der Jugendberufshilfe nach dem SGB VIII vor Leistungen des SGB II aufgehoben. Für Jugendliche, die Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, stellen sich die Aufgaben der Jugendsozialarbeit durch die Einführung des SGB II daher neu. Gleichzeitig ergeben sich Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Kooperation zwischen den Agenturen für Arbeit und der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere den Trägern der Jugendsozialarbeit, aber auch Abgrenzungsschwierigkeiten im Schnittstellenbereich von SGB II, SGB III und SGB VIII, die zu Unsicherheiten in der Praxis führen.

Die Referentinnen und Referenten beleuchteten die in der Praxis bestehenden Auswirkungen der gesetzlichen Neuordnung aus den verschiedenen Perspektiven. Sie waren sich in der nachfolgenden Diskussion einig, dass im gemeinsamen Gespräch und konstanten Austausch viele Probleme aus dem Weg geräumt werden können. Dies erfordere auf allen Seiten Offenheit und die Bereitschaft, sich auf den anderen einzulassen. Immer dann entstünden auch überzeugende Beispiele von guter Kooperation.

Folgende Thesen lassen sich als Ergebnisse der Beiträge und der Diskussion im Workshop festhalten:

- Bis Anfang 2005 existierten bereits gut funktionierende Kooperationen, die im Zuge der gesetzlichen Änderungen zum Erliegen kamen oder nicht mehr möglich wurden. Diese gilt es, im Einklang mit den gesetzlichen Neuerungen wiederzubeleben.
- Die Ausschreibungspraxis trägt zur Erosion vieler, qualitativ anspruchsvoller Strukturen in der Jugendsozialarbeit bei.
- Insbesondere die Jugendlichen, die nur Leistungen des SGB II beziehen, da sie Teil einer Bedarfsgemeinschaft sind, und die aus dem Leistungsbezug herausfallen, sobald die Bedarfsgemeinschaft (z.B. wegen Arbeitsaufnahme durch den Vater) nicht mehr existiert, bedürfen eines besonderen Augenmerks und der intensiven Kooperation.
- Bei den Kooperationsbemühungen darf die Schule als wichtiger Akteur nicht vergessen werden.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 3.5

Jugendhilfe: europäisches Politikfeld und kommunale Aufgabe

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Jugendpolitische Zielsetzungen und Umsetzungsstrategien der EU (OMK, Pakt für die Jugend) und die Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene**

Ulrike Wisser, BBJ Consult AG, Büro Brüssel

- **Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für die Kinder- und Jugendpolitik in Europa**

Hartmut Brocke, Vorstandsvorsitzender der Stiftung Sozialpädagogisches Institut „Walter May“

- **Der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010. Instrument der Umsetzung internationaler Zielvorstellungen auf kommunaler Ebene**

Dipl. Volkswirt Heribert Mörsberger, Koordinator des Nationalen Aktionsplans für ein kindgerechtes Deutschland

Zusammenfassung Workshop 3.5

- **Jugendhilfe: europäisches Politikfeld und kommunale Aufgabe**

Jutta Braun von der Brelie, wissenschaftliche Referentin im AF VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Ulrike Wisser, BBJ Consult AG, Büro Brüssel

Jugendpolitische Zielsetzungen und Umsetzungsstrategien der EU (OMK, Pakt für die Jugend) und die Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene

Jugendpolitische Zielsetzungen sind seit langem Bestandteil unterschiedlichster Politikbereiche in der EU. Europäische Strukturpolitik, Mobilitätsförderung und die stärkere Integration der EU richten sich traditionell auch an die Zielgruppe der Jugendlichen und an Akteure der Jugendhilfe in Deutschland.

Eine eigenständige jugendpolitisch ausgerichtete Politik auf Ebene der EU hat seinen Startpunkt mit dem im Jahr 2001 vorgelegten Weißbuch „Ein neuer Schwung für die Jugend Europas“. Die vom Weißbuchprozess angestoßene Entwicklung hat sich als Paradigmenwechsel in der europäischen Jugendpolitik erwiesen. Der politische Wille einer intensiveren jugendpolitischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU und der Entwicklung eines eigenen Profils wurde genährt von den folgenden gesellschaftlichen und politischen Bedürfnissen:

- ein stärkeres europäisches Zusammenwachsen benötigt die Weiterentwicklung jugendpolitischer Kooperationen über den traditionellen Jugendaustausch hinaus;
- der demografische Wandel und veränderte Lebenswelten fordern eine veränderte Beteiligungspolitik junger Menschen und einen stärkeren Querschnittsansatz der Jugendpolitik;
- die Weiterentwicklung der EU im Sinne der EU-Verfassung muss auf der Einbeziehung der Jugend basieren, um erfolgreich sein zu können;
- das Reformanliegen (Lissabonprozess) für mehr Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der EU muss die Zukunftsfähigkeit der Jugend im Mittelpunkt haben;
- Jugendpolitik muss sich daher als eigenständiges Politikfeld in der EU, komplementär zur Bildungs- und Sozialpolitik der EU, entwickeln;
- Jugendpolitik muss sich als vollwertiger bildungspolitischer Partner beim Aufbau des lebenslangen Lernens in der EU profilieren.

Jugendpolitik in der EU basiert auf dem Beteiligungsprinzip, Jugendliche, Jugendorganisationen und in der Jugendpolitik ansässige Akteure sind in alle sie betreffenden, auf Ebene der Europäischen Union (EU) gefällten Entscheidungen mit einzubeziehen. Sie sollen mitgestalten, wofür in Deutschland insbesondere die kommunale Ebene aufgefordert ist.

Im Sommer 2002 legten die Jugendminister und -ministerinnen der EU die Zielsetzung, Inhalte und Form der jugendpolitischen Zusammenarbeit in einer Entschließung fest. Danach wird die EU-übliche „offenen Methode der Koordinierung“ bei den jugendspezifischen Zielen wie Partizipation, Information, freiwilliges Engagement und Wissen über die Jugend umgesetzt. Darüber hinaus, darauf einigte sich der Jugendministerrat ebenfalls, soll sich die Jugendpolitik in der EU in denjenigen Politikfeldern stärker einmischen, wo die Belange junger Menschen Gegenstand sind.

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) in der Jugendpolitik der EU fördert die Zusammenarbeit bei und die Weiterentwicklung von jugendpolitischen Zielsetzungen. Dabei werden diese für die gesamte EU festgelegt, was langfristig zu gemeinschaftlichen jugendpolitischen Standards führen kann. Die Festlegung jugendspezifischer Ziele orientiert sich dabei an den gesellschaftlichen Notwendigkeiten in den Mitgliedstaaten. Die Kooperation auf Ebene der EU will damit natürlich die in den Mitgliedstaaten stattfindenden Reformprozesse unterstützen. Die OMK folgt dem Prinzip der partnerschaftlichen Aushandlung von jugendpolitischen Inhalten zwischen Mitgliedstaaten, EU-Institutionen als auch Jugendlichen und Jugendorganisationen. Die spezielle Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt darin, die zuständigen Ebenen und Stellen in den Gestaltungsprozess einzubeziehen. Die OMK an sich ist kein Top-down-Verfahren.

Die Offene Methode der Koordinierung koordiniert und entwickelt nationale, regionale und lokale Politiken weiter, indem Leitlinien für die Union mit einem Zeitplan zur Verwirklichung von kurz-, mittel- und langfristigen Ziele festgelegt werden. Die Leitlinien gilt es, in die nationale und regionale Politik unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede (NAPs/Berichte) zu integrieren. Dabei basiert das Kooperationsverfahren insbesondere auf dem Vergleich von bewährten Praktiken und Ansätzen und dem Voneinander-Lernen. Grundprinzip bei der Methode ist die Beteiligung und Konsultation der Zivilgesellschaft und der Zielgruppen.

Jugendpolitische Ziele wurden in den Jahren 2003 und 2004 für die Partizipation, Information, freiwilliges Engagement und „Mehr Wissen über die Jugend" (Jugendforschung) formuliert und angenommen.

Oberstes Ziel für den erstgenannten Bereich ist eine effektive Partizipation an der demokratischen Gesellschaft. Partizipation soll primär auf lokaler Ebene ausgebaut werden, u.a. durch die Einführung innovativer Partizipationsmechanismen. Spezifische Berücksichtigung finden dabei:

- die Identifizierung und Beseitigung von Hindernissen bei Beteiligung bestimmter Zielgruppen (benachteiligte Jugendliche, Jugendliche mit Migrationshintergrund);
- Gewährleistung der Einbeziehung auch von nicht organisierten Jugendlichen in den Dialog und der Berücksichtigung ihrer Anliegen;
- Erwerb von Partizipationskompetenz;
- Förderung von Maßnahmen, die im nicht-formalen und informellen Bildungsbereich zur Förderung der aktiven Beteiligung von Jugendlichen entwickelt werden; Aufwertung der Partizipationserfahrungen im unmittelbaren Lebensumfeld der Jugendlichen (Familie, Schule, Jugendorganisationen, Universität, Ausbildung, Arbeitsplatz, Sport und Freizeit).

Die Zusammenarbeit beim Thema „Jugendinformation" soll zu einem verbesserten Zugang junger Menschen zu qualitativ hochwertiger Information führen. Dafür ist beabsichtigt, verschiedene Dienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene effizient zu koordinieren. Auch benachteiligte Jugendliche sollen denselben Zugang zu Informationen erhalten, jede Form von Diskriminierung oder Ausschluss aus wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder geografischen Gründen soll vermieden werden. Die bereitgestellten Informationen müssen qualitativ hochwertig sein, lautet die Anforderung. Außerdem ist die Verbindung zwischen Information und Beratung zu verbessern, um einen Lernprozess anzustoßen. Die Beteiligung der Jugendlichen an der Gestaltung und Verbreitung von Informationen als Grundvoraussetzung ist zu sichern.

Freiwillige Aktivitäten sollen gefördert und anerkannt werden, indem folgendes angestrebt wird:

- die Erfassung und Klassifizierung bestehender freiwilliger Aktivitäten zur Verbesserung der Transparenz und Information über bestehende Angebote;
- die Weiterentwicklung bestehender Konzepte von freiwilligen Aktivitäten;
- die Förderung des Ausbildungsangebots für junge Freiwillige;
- die Beseitigung bestehender Hindernisse rechtlicher und administrativer Art;
- die Förderung einer engeren Kooperation aller Akteure (Jugendliche, Jugend- und Freiwilligenorganisationen, Behörden, Privatwirtschaft im Hinblick auf die Förderung freiwilliger Aktivitäten);
- die Analyse der Gründe, die zum Ausschluss bestimmter Gruppen Jugendlicher von Freiwilligendiensten führen;
- die Entwicklung von Maßnahmen zur Anerkennung der freiwilligen Aktivitäten durch Behörden, Privatwirtschaft, Sozialpartner, Zivilgesellschaft, aber auch durch die Jugendlichen selbst.

Unter dem Titel „Mehr und qualitativ besseres Wissen über die Jugend" soll innerhalb des vierten jugendspezifischen Ziels der EU die Jugendforschung in der EU vernetzt und die Qualität, Vergleichbarkeit und Relevanz des Wissens im Bereich der Jugendpolitik gestärkt werden.

Über den jeweiligen jugendpolitischen Handlungsbedarf in den Mitgliedstaaten zur Erreichung der Ziele entscheiden diese selbst. Ob es nationale, regionale oder lokale Umsetzungspläne geben wird, liegt im Ermessen der jeweils Zuständigen und ist keine Brüsseler Vorgabe. Die Mitgliedstaaten müssen aber an die Europäische Kommission Bericht erstatten, wo die europapolitischen Zielsetzungen in nationale, regionale oder kommunale Handlungsstrategien Eingang gefunden haben. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass nationale, regionale und lokale jugendpolitische Konzepte auf ihre Europafähigkeit hin überprüft werden.

Europäische Jugendpolitik als Querschnittsaufgabe

Die im Rahmen der zukünftigen Zusammenarbeit beschlossene verstärkte Berücksichtigung der Jugend hat sich in der Umsetzung schwieriger gezeigt, da es keinen vorgezeichneten Weg für eine Kooperation in den Politikbereichen außerhalb der Jugendpolitik auf EU-Ebene gibt. Die Entschließung aus dem Jahre 2002 zur jugendpolitischen Zusammenarbeit sieht die verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse der Jugendlichen in den Feldern Beschäftigung, soziale Integration, Bildung und Berufsbildung (lebenslanges Lernen), Antirassismus und Autonomie vor. Der Jugendministerrat hat sich darauf verständigt, Mittel und Wege für diesen neuen Ansatz zu entwickeln. Eine diesbezügliche Initiative wurde nicht jugendpolitisch gestartet, sondern durch Regierungschefs ins Leben gerufen, der Europäische Pakt für die Jugend. In der Konsequenz der von den vier Mitgliedstaaten Frankreich, Schweden, Spanien und Deutschland im Jahr 2004 ergriffenen Initiative zur stärkeren Berücksichtigung der Jugend im Lissabonprozess nahm der Jugendministerrat hierzu Ende Februar 2005 in seinen Schlussfolgerungen Stellung. Nach Auffassung der Jugendpolitiker der EU ist mit Blick auf die demografische, wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung der Europäischen Union, die jugendbezogene Dimension der Lissabonner Strategie wichtig. Hinsichtlich der Aspekte Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum wird der Beitrag, den die Jugend aufgrund ihrer Innovationsfähigkeit, ihres Unternehmergeistes, ihrer Mobilität und ihrer Fähigkeit zur multikulturellen Integration leisten, ebenfalls betont. Dabei wird eine konzertierte, in sich stimmige und bereichsübergreifende Jugendpolitik und die Gewinnung der Jugendlichen für die Lissabonner Strategie als notwendig erachtet, um den Erfolg dieser Strategie zu gewährleisten.

Die Ziele des Europäischen Pakts für die Jugend sind:
- die Verbesserung der Beschäftigungslage junger Menschen durch Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihres Unternehmergeistes;
- die Unterstützung am Übergang von der allgemeinen und beruflichen Bildung in das Arbeitsleben;
- die Förderung von Jugendlichen mit weniger Möglichkeiten und die Senkung der Zahl der frühzeitigen Schulabgänger;
- die Förderung der Mobilität und
- die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben.

Der Jugendpakt bildet den Mantel und die Koordinierungsplattform für spezifische Strategien und Maßnahmen. Er soll eine kontinuierliche Mobilisierung zu Gunsten der Jugend gewährleisten und darüber hinaus jugendpolitische Akteure der verschiedenen Ebenen einbeziehen – von der örtlichen über die regionale und die nationale bis hin zur europäischen. Für jedes der Oberziele beschloss der Europäische Rat relativ breit angelegte inhaltliche Orientierungen, die insbesondere im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie und der Strategie zur sozialen Eingliederung verwirklicht werden sollen.

Die Rolle der kommunalen Ebene in der jugendpolitischen Zusammenarbeit der EU

Die verschiedensten Ausführungen zum besseren Regieren in der EU haben vielmals angemerkt, dass insbesondere die kommunale Ebene der Garant für die Einbeziehung und Information der Bürger und Bürgerinnen in Europa ist. Lokales Handeln kann die effektivste Form der Vermittlung von Europa und den europäischen Werten an alle jungen Menschen sein. Nachhaltigkeit und Stabilität der EU sind nur gewährleistet, wenn Kinder und Jugendliche heute auf ihr Leben im europäischen Kultur- und Wirtschaftsraum vorbereitet und zunehmend an der Entwicklung der EU beteiligt werden. Die Bemühungen müssen darauf gerichtet werden, die zukünftige Erwachsenengeneration in die Lage zu versetzen, als solidarische, demokratische, verantwortungsbewusste, aktive und tolerante Bürger in einem gemeinsamen Europa zu handeln. Deshalb sollte auch für Europa die Leitnorm des deutschen KJHG gelten, dass jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit hat. Die mit der Partizipation zusammenhängenden Erziehungs- und Bildungsprozesse dürfen Europa deshalb nicht nur auf der abstrakt politischen, institutionellen und makroökonomischen Ebene vermitteln. Sie müssen Europa vielmehr als zentrales, Lebenswelt gestaltendes Element für Kinder und Jugendliche erlebbar machen und zu seiner Gestaltung ermuntern. Die Umsetzung dieser europäischen Ziele muss in den lokalen sozialen Strukturen beginnen, in denen die jungen Menschen leben und aufwachsen und deren Gestaltung für ihre Zukunft von unmittelbarer Bedeutung ist.

Wichtige Anstöße für die differenzierte Zielformulierung und die zukunftsweisende fachliche Ausrichtung der Jugendsozialarbeit kommen aus den europä¬ischen Debatten um die gemeinsame Beschäf¬tigungsstrategie, die Sozialagenda, die europäische Bildungs- und Berufsbildungspolitik sowie der konkreten Umsetzung des Weißbuches „Jugend“. Die neu begonnene Politikentwicklung im Bereich der Grund- und Kinderrechte in der EU eröffnet ein weiteres Zugangstor für die Beteiligung der kommunalen Ebene.

In diesem Sinne muss Jugendpolitik in der EU bestimmten Prinzipien folgen:
- Kinder- und Jugendpolitik basiert auf dem umfassenden Verständnis von Bildung und Erziehung junger Menschen;
- Kinder- und Jugendpolitik mischt sich in die Politikbereiche ein, die Entscheidungen mit Auswirkung auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien treffen;
- Kinder- und Jugendpolitik ist in erster Linie Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und erfordert die Gestaltung durch die dezentralisierten staatlichen und nichtstaatlichen Strukturen.

Um auf die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angemessen reagieren zu können, gilt es, lokale Jugendpolitik zu modernisieren. Dabei können auch europäische Zielsetzungen, innovative Ansätze und andere staatliche Lösungskonzepte eine Orientierung geben.

Die Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Entwicklung europapolitisch motivierter jugendpolitischer Zielsetzungen sind vielfältig. Voraussetzung allerdings muss sein, die Prozesse nicht als Einmischung von oben, sondern als Bereicherung für die fachpolitische Weiterentwicklung kommunaler Jugendhilfe und Jugendpolitik zu verstehen. Die Beteiligungsverfahren der Offenen Methode der Koordinierung laden insbesondere die Kommunen zur Beteiligung ein. Für eine konstruktive Beeinflussung eines jugendpolitischen Verständnisses in der EU im Sinne des KJHG sollten die europapolitischen Strukturen und Gremien der Kommunen auch von den für Jugendhilfe zuständigen Akteuren genutzt werden. Die aktive Mitarbeit von unten bei der Umsetzung europapolitischer Ziele ist Voraussetzung zur Realisierung eines Ansatzes, um den so gefürchteten Top-down-Ansatz auch für Europapolitik in das Gegenteil zu verändern. Dafür können beispielsweise kommunale Strategien zur Umsetzung der OMK im Jugendbereich bzw. des Europäischen Paktes für die Jugend hilfreich sein.

Die EU stellt den Kommunen für die Mitgestaltung von Seiten der EU auch Instrumente zur Verfügung. Europäische Förderprogramme beispielsweise bieten finanzielle Unterstützung zur Förderung von grenzübergreifenden Modellprojekten, für den transnationalen Fachaustausch wie auch für die Nutzung von Städtepartnerschaften für jugendpolitische Anliegen.

Öffentliche Beteiligung und Konsultationsverfahren bei der Entwicklung europapolitischer Fragestellungen bieten die Möglichkeit, sich frühzeitig in die jeweiligen Debatten einzubringen. Kommunalverbände werden von europäischen Institutionen als wichtige Diskussionspartner angesehen. Dort, wo es um die Verteilung finanzieller und wirtschaftlicher Ressourcen geht, sind sie präsent. Dort, wo die Rahmenbedingungen für das Wohl und die Zukunftsfähigkeit junger Menschen europäisch festgelegt werden, sind sie schwach vertreten.

Hartmut Brocke, Vorstandsvorsitzender der Stiftung Sozialpädagogisches Institut „Walter May“

Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für die Kinder- und Jugendpolitik in Europa

Initiative ergreifen: „Berlin-Prozess – die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“

Es ist das Ziel dieser Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), verschiedene Praxiserfahrungen und Lösungsansätze aus europäischen Kommunen zusammenzubringen und einen europaweiten Prozess Regionen übergreifenden Lernens anzustoßen. Die Herausforderung lautet, allen jungen Menschen in benachteiligten Stadtteilen von europäischen Kommunen gute Möglichkeiten für ihre Entwicklung zu bieten und so durch Integration den sozialen Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit der europäischen Gesellschaften zu sichern. Kinder und Jugendliche sind die Zukunft Europas. Wie die Beispiele aus europäischen Kommunen verdeutlicht haben, gehören in sozial benachteiligten Stadtteilen integrierte Ansätze und Strategien zum Fachstandard, der den Kindern, Jugendlichen und ihren Familien bessere Zukunftschancen ermöglicht.

Vier Staats- und Regierungschefs, Jacques Chirac, Gerhard Schröder, Jose R. Zapatero und Göran Persson, haben in ihrem Brief vom 29. Oktober 2004 an die Niederländische Ratspräsidentschaft der Europäischen Union zu einem Pakt für die Jugend aufgerufen. Sie betonten in ihrem Brief, dass grundlegende Anstrengungen in Bildung und Ausbildung erforderlich sind, um die in Lissabon vereinbarten Ziele zu erreichen. Gleichzeitig unterstreichen sie die besonderen Risiken und die Probleme der Ausgrenzung, denen Jugendliche ausgesetzt sind. Angesichts weiterhin sinkender Geburtenraten fordern sie eine integrierte Kinder-, Jugend- und Familienpolitik.

Im Auftrag des BMFSFJ wurde im Rahmen der Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) gemeinsam mit dem Europarat, Direktion Jugend und Sport, sowie dem Kongress der Regionen und Gemeinden des Europarats im Jahr 2004 der „Berlin-Prozess – die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ gestartet und zwei große europäische Fachkonferenzen abgehalten: 23. bis 25. November 2004 in Berlin, Auswärtiges Amt, Berlin; 30. Januar bis 1. Februar 2006 in Straßburg, Europarat (zusätzliche Mitveranstalter: Europäische Kommission, französisches Jugendministerium).

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer beider Konferenzen (aus 36 Staaten und 140 Städten) waren sich einig, dass der Berlin-Prozess die einzigartige Chance bietet, einen kommunalen Praxisaustausch auf europäischer Ebene zu führen, der seit dem Jahr 2004 zu einer neuen Qualität lokalen Handelns beiträgt. Zugleich wird Europa dadurch in den Stadtteilen sichtbar.

Welches sind die Schwerpunkte aus der Perspektive lokaler Kinder- und Jugendpolitik in diesem Zusammenhang?

1. Themen sind:
   - Der Zugang benachteiligter Jugendlicher zu qualitativ hochwertiger Bildung und Ausbildung ist eingeschränkt und produziert soziale Ausgrenzung.
   - Gewalttätiges Verhalten und Auseinandersetzungen in der Schule, am Arbeitsplatz und in der Familie sowie Diskriminierungen verschiedenster Art (sozioökonomischer Status, Geschlecht, soziale oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung) nehmen zu.
   - Soziale Benachteiligung, fehlende Teilhabe führen in einer Gesellschaft, in der Wettbewerb dominiert, zur sozialen Ausgrenzung und Vereinzelung. Gewinner und Verlierer der Wettbewerbsgesellschaft verlernen Solidarität und Gemeinsinn.
   - Bildungs- und Aufstiegschancen werden oft durch den Status der Eltern bestimmt, wie dies durch die Pisa-Studie insbesondere für Deutschland ausgeführt wird.
   - **Politik erreic**ht zunehmend junge Menschen in benachteiligten Stadtgebieten nicht mehr.

2. Besonders in benachteiligten Stadtteilen europäischer Kommunen wird man dem Anspruch immer weniger gerecht, allen jungen Menschen die gleichen Möglichkeiten für ihre Entwicklung anzubieten. Deshalb ist es allerhöchste Zeit zu handeln und lokalen Politikansätzen zur Verbesserung der Chancen von Kindern und Jugendlichen auf der europapolitischen Agenda eine größere Bedeutung einzuräumen.

3. Um das Konzept „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ mit Leben zu füllen, ist eine übergreifende Politik notwendig, die die Lebenschancen und die persönliche Entwicklung von jungen Menschen und ihren Familien in benachteiligten Sozialräumen in den Mittelpunkt stellt. Für solche integrierten Strategien gibt es bereits Erfahrungen, so z.B. im Rahmen des deutschen Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ und seines Partnerprogramms „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C). Hier werden von Stadtentwicklung und Jugendhilfe integrierte Strategien im Sinne von ressourcenorientierten, ressortübergreifenden und partizipativen Ansätzen initiiert und verstetigt. Diese Programme ermutigen und unterstützen die aktive Partizipation und bilden einen integralen Bestandteil von Stadtentwicklung und Jugend- und Sozialarbeit.

4. Ziel ist eine politische und gesellschaftliche Praxis der Koproduktion zur Verbesserung der Zukunftschancen junger Menschen. Dieser Ansatz der Koproduktion muss die kommunalen und regionalen Akteure, die nationalen Akteure, die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft, europäische Institutionen und die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch die jungen Menschen zusammenführen. Diese Form der Koproduktion muss sich an folgenden Handlungssträngen orientieren: formale und non-formale Bildung, soziale Arbeit, sozialräumliches Erfahrungswissen, politische Partizipation, Kommunikation/Medien, Forschung, Stadtplanung, Migra-

tionspolitik, Geschlechtergerechtigkeit und Sicherung und Vermittlung von Menschenrechten. Ziel ist es, Synergien herzustellen, den sozialen Zusammenhalt zu sichern, Zugang und Teilhabe zu gewährleisten und, vor dem Hintergrund europaweiter Erfahrungen, sicherzustellen, dass alle Bestrebungen der Kinder- und Jugendpolitik der Förderung der persönlichen Entwicklung, der Förderung von Beschäftigung und der Stärkung der Zivilgesellschaft dienen. Nur so können Strategien zur Verbesserung der Bedingungen in benachteiligten Stadtteilen verfolgt werden, die auf dem Individuum und dem Gemeinwesen beruhen.

5. Das Konzept „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche" erfordert die aktive Beteiligung der sozialen Akteure, die Suche nach Synergien und Mehrwert und zielt auf Koproduktion und Ko-Management in städtischen Handlungsfeldern. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Konzepts sind Good-Governance-Strategien der Steuerung und effizienten Koordinierung erforderlich, das machen viele Beispiele in Europa deutlich. Der Aspekt der Steuerung und Koordinierung berührt solche Begriffe wie Delegation von Verantwortung, sektoren- und ressortübergreifendes Handeln, flexible Budgets, persönliches Engagement über die Grenzen der beruflichen Zuständigkeit hinaus, Transparenz, kritische Evaluierung und Validierung und die Beteiligung möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure. Die Steuerung und Koordinierung einer integrierten Jugendpolitik muss erlernt, ermutigt und praktiziert werden. Verbesserungen in diesem Bereich wirken direkt positiv auf die Zukunftschancen junger Menschen in den benachteiligten Sozialräumen.

6. Die Aufgaben der Steuerung und Koordinierung müssen einhergehen mit einer Jugendpolitik, die auf Koproduktion und Ko-Management, auf einen strukturierten Dialog setzt und auf strategischen institutionellen und operativen sozialen Netzwerken beruht. Diese betreffen Familien-, Kinder- und Jugendpolitik gleichermaßen, denn die Bedingungen in benachteiligten Stadtteilen erlauben keine Trennung zwischen diesen Politikbereichen, die eng miteinander verflochten sind. Ergebnis ist ein kooperativer Policy-Mix aus den Bereichen:
   - Stadt- und Quartiersentwicklung, ländlicher Raum,
   - Empowerment, Partizipation und Bürgerschaft der Bewohnerinnen und Bewohner,
   - lokale Bündnisse, Netzwerke und Partnerschaften,
   - Sozialwesen,
   - lokale Beschäftigung,
   - Bildung und Erziehung,
   - Sport und Freizeit,
   - Kultur,
   - Kooperationen mit Wirtschaft und anderen Sektoren,
   - Sicherheit,
   - Gesundheit.

   Eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik wird eine kooperative und koproduktive Politik sein, deren Ergebnisse gemessen werden an der Verbesserung der Lebensbedingungen, der Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs aller jungen Menschen zu Angeboten der Bildung, Beschäftigung, Freizeit, des öffentlichen Lebens, zu angemessenem Wohnraum und einem sicheren, friedvollen Leben ohne Angst vor Diskriminierung und Gewalt gegenüber jeglicher Form von „anders Sein".

7. „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche" wird eine Stadt der Bürgerinnen und Bürger sein. Davon ist sie heute noch weit entfernt. Denn dort, wo Armut, soziale Ausgrenzung und die damit einhergehenden Effekte wie niedriges Bildungsniveau, geringer sozialer Status und geringes Selbstbewusstsein vorherrschen, gibt es keine aktive Mitwirkung am öffentlichen Leben. Das Ideal aktiver Bürgerschaft beschreibt die Fähigkeit, Lebenslagen zu analysieren und sich daran zu beteiligen, Lösungsmöglichkeiten für bestehende Probleme zu entwickeln. Dies kann nicht erreicht werden ohne Kritikfähigkeit und Anerkennung der unterschiedlichen Rollen im Zusammenspiel von Zivilgesellschaft und öffentlichen Institutionen, innerhalb dessen sich kreativ Formen des Zusammenlebens entwickeln.

   Hierbei handelt es sich um einen integrativen Ansatz, der nicht auf die Mehrheitskultur der Bevölkerung beschränkt ist. Er umfasst Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge, Ausländerinnen und Ausländer. Die wichtige Arbeit von Ausländerbeiräten verdient Würdigung und Respekt. Sie zu unterstützen und einzurichten, ist europaweit zu empfehlen. Die Konvention des Europarats über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern auf lokaler Ebene verdient besondere Beachtung.

   Nicht nur mit Blick auf benachteiligte Stadtgebiete: Vielerorts stellt sich das Problem geringer Wahlbeteiligung, das der Demokratie ihre Grundlage entzieht. Partizipation, Bürgergesellschaft und das Erlernen von Demokratie gehören in „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche". Dieser Lernprozess muss interkulturell organisiert und auf die berufliche Integration ausgerichtet und er muss sowohl das Individuum als auch die Gemeinschaft stärken.

8. Um diesen Demokratisierungsprozess in Gang zu setzen, ist der Veränderungswillen vieler Akteure auf kommunalpolitischer Ebene notwendig. Dazu bedarf es der intensiven Kooperation zwischen Akteuren aus den formalen, informellen und non-formalen Bereichen von Bildung, Ausbildung und Beschäftigung. Ganz wesentlich ist es, das Vertrauen der Menschen in Behörden und öffentliche Institutionen (z.B. auch Polizei) zu stärken, das vielerorts verschwunden ist. Auf der Basis eines neuen Verhaltenskodexes (code of conduct) muss dieses Vertrauen wieder hergestellt werden. Dies ist die Chance, den sozialen Zusammenhalt in Europa zu verwirklichen.

9. Sozialpolitische Strategien für Kinder und Jugendliche müssen langfristig konzipiert werden. Kurzfristige Kürzungen von öffentlichen Mitteln haben oft negative Auswirkungen auf die Bereiche Prävention, Gesundheit, Bildung und berufliche Integration in den Arbeitsmarkt. Es sind Bedingungen herzustellen, unter denen Nachhaltigkeit erreicht werden kann. Während der Anspruch auf eine angemessene öffentliche Finanzausstattung unbestritten ist, ist es ebenfalls offensichtlich, dass durch effizientes „Mainstreaming" der Ressourcen der Kinder- und Jugendhilfe, durch integrierte Strategien und durch die Kombination und Bündelung lokaler, nationaler und europäischer Fördermöglichkeiten, wie im E&C-Programm beispielhaft gezeigt wurde, Synergieeffekte erzielt werden können.

Hervorgehobene kommunale Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfepolitik

Lebenskompetenz vermitteln – Erziehung und Bildung in benachteiligten Stadtgebieten

1. Der Zugang zur Bildung ist eine öffentliche Aufgabe sowie das zentrale Element der Teilhabe, Chancengerechtigkeit und Geschlechtergerechtigkeit und muss jedem Kind und jedem Jugendlichen möglichst früh zur Verfügung stehen.
2. Ein erfolgreicher Koproduktionsprozess integrierter Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen setzt die unabdingbare Investition in Humankapital und in menschliche Ressourcen voraus.
3. Die Verfügbarkeit von vernetzten Strategien und Angeboten der Erziehung und Bildung muss möglichst früh für alle Kinder gewährleistet werden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz empfehlen den Aufbau von lokalen, im Sozialraum organisierten, vernetzten und präventiven Angeboten.
4. Übergänge in den Bildungs- und Erziehungsangeboten müssen besonders gestaltet werden, die Erreichbarkeit einzelner Angebote sollte gesichert und der „Gesamtbauplan" der Angebote für alle Betroffenen transparent sein.
5. Prinzipien der Partizipation und Beteiligung sollen in allen Bereichen der Bildungsangebote umgesetzt werden.
6. Eine zweite Chance bei Bildung und Ausbildung für benachteiligte Kinder und Jugendliche liegt im Interesse der europäischen Gesellschaften und ist eine öffentliche Aufgabe.
7. Bedingungen, unter denen Nachhaltigkeit im Bildungsprozess sichergestellt werden kann, müssen bei allen gesellschaftlich relevanten Akteuren vermittelt werden: bei staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, Schulen, Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, Familien, Eltern, der Wirtschaft etc. Alle Bildungssysteme müssen neu gedacht und zusammengebracht werden.

Einwanderung/Interkulturalität: Strategisches Integrationsmanagement als kommunale Aufgabe

1. Bei Fragen der Integration ist nicht nur auf die vermeintlichen Defizite der zugewanderten Menschen zu schauen, sondern Integration ist als gesellschaftlicher Reichtum zu werten und die Ressourcen, die Menschen mitbringen, sind in den Blick zu bekommen.
2. Wenn von Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher gesprochen wird, sollte dies nicht reduziert geschehen, sondern die Eltern, die Herkunft und Lebensgeschichte der Zugewanderten mit betrachtet werden, weil nur ein komplexes Verständnis von Integration die Integration auch ermöglicht.
3. Der Blick auf Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund darf nicht dazu führen, Kinder und Jugendliche als homogene Gruppe zu betrachten. Kinder und Jugendliche sind zunächst als Individuen mit eigenen, unterschiedlichen Lebenswegen und Lebenssituationen zu betrachten.
4. Wichtig ist die Initiierung eines interkulturellen Austauschs. Dieser kann sich in erster Linie auf die Anerkennung von Differenzen und die Etablierung von (ethnischer) Vielfalt beziehen, aber auch auf Ansätze, die die Anerkennung von Differenzen mit der Suche nach Gemeinsamkeiten verbinden.
5. Um die Fragen der Integration in der Kommune zu lösen, sind Kooperationsverbünde zwischen Verwaltung, NGOs und Akteuren der Zivilgesellschaft vonnöten.
6. Integrationspolitiken verlangen eine Neugestaltung des Denkens. Die handelnden Akteure müssen ihre Haltungen und Sichtweisen überprüfen, denn diese haben Rückwirkungen auf Konzepte und deren praktische Umsetzung. Strategien der Integration verlangen eine (selbst-)reflexive Auseinandersetzung in Bezug auf die zu bewältigenden Aufgabenstellungen.
7. Damit eine Integrationspolitik nicht nur „für" die Zugewanderten umgesetzt wird, sondern sich interkulturell definieren kann, sind besonders auf Stadtteilebene Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Akteuren zu organisieren.
8. Ein Austausch im Rahmen des angestoßenen Prozesses zwischen Verwaltung, Regionen, Stadtteilen und Gemeinden über Fragen der Integration wird benötigt, und der angestoßene „Berlin-Prozess" sollte einen solchen Austausch unterstützen.

Steuerungsstrategien und lokale Entwicklungskonzepte in benachteiligten Stadtteilen

1. Lokale Steuerung sozialer Stadtteilentwicklungsprozesse ist eine nur langfristig zu lösende Aufgabe der Verwaltungsreform der Kommunen. Grundlage für ein mittel- und langfristiges verlässliches Arbeiten in benachteiligten Stadtteilen sollten Verträge über die Finanzierung lokaler Entwicklungsvorhaben zwischen Kommune und staatlichen Institutionen (Regierung) bilden. Nur verbindliche Vereinbarungen können langfristig Vorhaben absichern.
2. Wissenschaftliche Erkenntnisse und statistische Erhebungen der Wirksamkeitsforschung sind die Basis für Entscheidung über Strategien und Programme. Beispiele guter Praxis erfüllen die Kriterien der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes.

3. Lokale Netzwerke müssen offen für alle Akteure und deren Vorschläge gestaltet werden.
4. Ein strategischer dynamischer Steuerungskreislauf ermöglicht eine permanente Anpassung der Stadtteilarbeit an die veränderten Handlungsbedingungen.
5. Aktive und offene Kommunikationsstrategien sollen Steuerungsinstrumente und Koordination ergänzen und die Medien sollen genutzt werden.
6. Projekte und Vorhaben im Stadtteil sollen sich künftig an der Umsteuerung der EU-Förderung von Strukturfonds hin zu integrierten Strategien als Mainstream der europäischen Sozial- und Jugendförderung orientieren.

Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation

1. Vielfältige Partizipationsangebote sind erforderlich, um umfassende demokratische Beteiligung zu ermöglichen.
2. Die Beteiligung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen erfordert neue Formen der Partizipation.
3. Damit sich Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Stadtteilen an repräsentativen demokratischen Prozessen beteiligen können, benötigen sie neben entsprechenden Bildungsangeboten ggf. auch finanzielle Ressourcen für Kommunikation (z.B. Telefon, Internet) und Mobilität.
4. Beteiligung ist ein Lernprozess, und zwar nicht nur für die Kinder und Jugendlichen, sondern auch für die Professionellen aus der Jugend- und Sozialarbeit sowie der Politik.
5. Beteiligung muss altersgerecht ab dem Vorschulalter ermöglicht werden.

Dipl. Volkswirt Heribert Mörsberger, Koordinator des Nationalen Aktionsplans für ein kindgerechtes Deutschland

Der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010. Instrument der Umsetzung internationaler Zielvorstellungen auf kommunaler Ebene

Der „Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP) ist ein Folgeprodukt der Ergebnisse der Zweiten Sondergeneralversammlung zu Kindern der Vereinten Nationen, die vom 8. bis 10. Mai 2002 in New York stattgefunden hat. Sie ist bei uns bekannt geworden unter der Bezeichnung „Weltkindergipfel“, an dem nicht nur Regierungsvertreter aus 186 Nationen, sondern auch 400 Kinder und Jugendliche aus der ganzen Welt (darunter auch vier junge Menschen aus Deutschland) teilgenommen haben. Unter der Überschrift „A word fit for children“ (Eine kindergerechte Welt) wurde ein Abschlussdokument verabschiedet, das weltweit zur Verbesserung der Lebenssituation der Kinder beitragen soll, insbesondere durch die Beachtung der folgenden Grundsätze und Ziele:

1. Kinder an die erste Stelle setzen.
2. Die Armut bekämpfen: in Kinder investieren.
3. Kein Kind zurücklassen.
4. Für jedes Kind sorgen.
5. Jedem Kind Zugang zur Bildung geben.
6. Kinder vor Schaden und Ausbeutung schützen.
7. Kinder vor Kriegen schützen.
8. HIV/Aids bekämpfen.
9. Den Kindern zuhören und ihre Teilhabe gewährleisten.
10. Die Erde für die Kinder schützen.

Gemeinsamer Bezugspunkt dieser Grundsätze und Ziele sind die Kinderrechte, die als geschriebene Norm das jeweilige gesellschaftliche Bewusstsein zur Bedeutung und zum Status von jungen Menschen erkennen lassen; beides unterliegt bekanntlich einem historischen Wandel und muss deshalb immer wieder neu reflektiert, definiert und vor allem im alltäglichen Lebensvollzug umgesetzt werden.

Kinderrechte sind Menschenrechte

Als geschriebene Normen haben die Kinderrechte in der internationalen Diskussion eine nahezu hundertjährige Geschichte. Spätestens die im Jahre 1900 in Schweden erschienene individualpädagogische und sozialreformerische Studie von Ellen Key, die 1902 in Deutschland unter dem Titel „Das Jahrhundert des Kindes“ bekannt geworden ist, hat eine breite gesellschaftliche Diskussion über die Stellung des Kindes in der Gesellschaft in Gang gesetzt. International kann diese Entwicklung nachvollzogen werden durch die entsprechenden Beschlüsse des Völkerbundes bzw. der Vereinten Nationen.

Die Genfer Erklärung des Völkerbundes hatte die vom privaten „Save the Children International Union“ im Jahre 1923 aufgestellten „Prinzipien zum Schutz von Kindern“ allen Mitgliedsstaaten empfohlen. Diese Erklärung wurde durch die neu gegründeten Vereinten Nationen in einer leicht modifizierten und erweiterten Fassung im Jahre 1948 bestätigt. Eine erste „Erklärung über die Rechte des Kindes“ haben die Vereinten Nationen am 20. November 1959 verabschiedet. Der 20. Jahrestag dieses Ereignisses war sodann der Anlass für die Ausrufung des „Internationalen Jahres des Kindes“ im Jahre 1979, das zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe führte, die die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) vorbereitet hat, die 1989 durch die UN-Vollversammlung beschlossen worden ist. Damit wurde klargestellt, dass alle Kinder einen Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung haben; die Kinderrechte wurden in den Rang von Menschenrechten gehoben und sind völkerrechtlich verbindlich.

Die KRK hat in ihren 54 Artikeln weltweit gültige Maßstäbe gesetzt und konkrete Aufgaben benannt, die durch Staat und Gesellschaft erfüllt werden müssen, damit die Kinderrechte tatsächlich zur Geltung kommen: das Recht auf Gleichbehandlung, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Bildung, das Recht auf Spiel und Freizeit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, Information und Gehör, das Recht auf gewaltfreie Erziehung, das Recht auf Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung, das Recht auf Schutz im Krieg und auf der Flucht, das Recht auf elterliche Fürsorge, das Recht auf Betreuung bei Behinderung.

Am 17. Februar 1992 hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das Ratifizierungsgesetz zur KRK beschlossen, die Ratifizierungsurkunde am 6. März 1992 bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt, so dass das Übereinkommen am 5. April 1992 in Deutschland in Kraft getreten ist.

Bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde hat Deutschland u.a. Folgendes erklärt: „Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der BRD oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der BRD beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.“ Obwohl diese wie auch die übrigen Inhalte der Erklärung eher als eine Interpretation betrachtet werden können, stellt die ganze Erklärung formal einen „Vorbehalt“ dar, dessen Rücknahme sowohl innenpolitisch als auch von Seiten der UN immer wieder gefordert bzw. erbeten wird, aber trotz der damit verbundenen negativen außenpolitischen Wirkungen bislang noch nicht erfolgt ist.

Über den Fortgang der Entwicklung von Kinderrechten und deren Umsetzung in den einzelnen Mitgliedsstaaten fordert die UN regelmäßig Staatenberichte an, die durch einen speziellen UN-Ausschuss ausgewertet werden. Ergänzende Informationen erhält dieser UN-Ausschuss von nicht-staatlichen Fachgremien, die sich inzwischen als „National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ (NC) in den meisten Mitgliedsstaaten – so auch in Deutschland – für diesen Zweck gebildet haben. Die Stellungnahmen zur Situation und zur Entwicklung in den Ländern fasst der UN-Ausschuss jeweils in einer „Concluding observation“ (Abschließenden Bemerkungen) zusammen, was für Deutschland zum ersten Staatenbericht im November 1995 und zum zweiten Bericht im Januar 2004 erfolgt ist. Der UN-Ausschuss benennt dort u.a. konkrete Maßnahmen, deren Umsetzung er besonders empfiehlt und wofür er zumeist auch konkrete Inhalte und Termine festsetzt, so z.B. die Rücknahme der Vorbehaltserklärungen noch vor Einreichung des nächsten Staatenberichts bis spätestens 4. April 2009 oder auch die alsbaldige Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplans, der alle Bereiche der KRK abdeckt.

Die Entwicklung des NAP

Die deutsche Bundesregierung hatte bereits zu Abschluss des Weltkindergipfels im Mai 2002 von New York aus durch die zuständige Jugendministerin Dr. Christine Bergmann erklärt, einen NAP schnellstmöglich mit breiter Beteiligung aller Verantwortungsträger in Staat und Gesellschaft sowie auch von Kindern zu entwickeln. Ein erstes Rahmenkonzept für diesen NAP wurde noch im Jahre 2002 im federführenden BMFSFJ entwickelt und regierungsintern abgestimmt. 2003 wurde eine Koordinierungsgruppe gebildet, in der Vertreter/-innen der Kinderkommission des Deutschen Bundestags, der Bundesministerien, der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder, der Obersten Landesjugendbehörden, der Landesjugendämter, der Kommunalen Spitzenverbände, der NC, der Jugendverbände, der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, des Bundesjugendkuratoriums, von UNICEF Deutschland und von der Kindernothilfe vertreten waren. Die Koordinierungsgruppe hat für einzelne Themenbereiche Arbeitsgruppe bzw. Workshops gebildet, deren Arbeit durch wissenschaftliche Experten/-innen maßgeblich unterstützt worden ist. Parallel hierzu wurden drei regionale und eine zentrale Kinderkonferenz organisiert, in denen die Vorgaben der Bundesregierung und die Arbeitsergebnisse der Koordinierungsgruppe gründlich besprochen und eigene Ziele und Aktionen entwickelt worden sind, die sowohl in den Entwurf des NAP Eingang gefunden haben als auch im Anhang des NAP im vollen Umfang dokumentiert sind. Der Gesamtprozess der Entwicklung des NAP-Entwurfs wurde durch einen externen Koordinator gesteuert.

Im April 2004 wurden der Gesamtentwurf des NAP und die Berichte von den Kinderkonferenzen der Bundesregierung übergeben. Die endgültige Formulierung des NAP erfolgte sodann im zuständigen Bundesministerium und wurde nach Abstimmung mit allen übrigen Bundesressorts am 16. Februar 2005 im Bundeskabinett verabschiedet und anschließend veröffentlicht.

Die Inhalte des NAP

Der NAP benennt für ein kindergerechtes Deutschland schwerpunktmäßig im Kapitel II die folgenden sechs Handlungsfelder: Chancengerechtigkeit durch Bildung, Aufwachsen ohne Gewalt, Förderung eines gesunden Lebens und gesunder Umweltbedingungen, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder, Internationale Verpflichtungen. In einer Präambel (Kapitel I) und den abschließenden „Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung zu einem kindergerechten Deutschland“ (Kapitel III) unterstreicht die Bundesregierung die Bedeutung des NAP als einen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess und benennt die aus ihrer Sicht besonders wichtigen Punkte für eine zügige Umsetzung der im NAP genannten Ziele sowie die dazu von ihr geplanten speziellen Initiativen und Aktionen. Der von den beteiligten Kindern und Jugendlichen zu den Themen des NAP erarbeitete Text ist dem amtlichen Teil im Kapitel IV als Anhang beigefügt.

Zu den sechs erwähnten Handlungsfeldern hatten die jeweiligen Workshops mit Unterstützung wissenschaftlicher Experten grundlegende Analysen und notwendige Entwicklungsperspektiven erarbeitet, die sich die Bundesregierung zu Eigen gemacht hat. Daran anknüpfend wurden konkrete Maßnahmen benannt, die teilweise bereits eingeleitet sind oder in unmittelbarer Zukunft durch die Bundesregierung initiiert, unterstützt und im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch selbst oder gemeinsam mit anderen staatlichen bzw. gesellschaftlichen Verantwortungsträgern durchgeführt werden sollen.

„Chancengerechtigkeit durch Bildung“ soll gefördert werden durch konkrete Vorschläge für eine familienfreundliche Unternehmenskultur und Personalpolitik, durch Erziehungspartnerschaften in Schulen, Kindertageseinrichtungen und mit Tagespflegepersonen, durch Elternbildungsangebote zur Unterstützung von deren Erziehungsleistungen und Verbesserung von deren Mitwirkungsmöglichkeiten, durch Fortentwicklung und Förderung familiennaher Dienste. Ein weiterer Bereich betrifft den Ausbau der Kindertageseinrichtungen, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, die Entwicklung integrativer Formen der sprachlichen Bildung, die Verbesserung der Beratungsstrukturen und der Zusammenarbeit mit der Grundschule, die Qualifizierung von pädagogischen Fachkräften und auch von Tagespflegepersonen sowie die Gewinnung von mehr Männern als pädagogische Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen und Schulen. Die Verbesserung des Umgangs mit Heterogenität in Bildungszusammenhängen soll ebenso unterstützt werden wie die verstärkte Berufsorientierung durch das Programm „Schule – Wirtschaft/Arbeitsleben“. In der außerschulischen Arbeit will sich die Bundesregierung für eine dezentrale sozialraumbezogene Vernetzung einsetzen wie auch für eine partnerschaftliche Kooperation der verschiedenen Träger von Bildung, Erziehung und Betreuung untereinander und speziell mit der Jugendsozialarbeit. Es soll erreicht werden, dass jeder Jugendliche ein Ausbildungsangebot erhält, die sozialpädagogischen Unterstützungsmaßnahmen zum Ausgleich von Defiziten weiterentwickelt werden und ein System von Qualifizierungsbausteinen geschaffen wird, um Ausbildungsvorbereitung und Berufsausbildung besser zu verknüpfen. Schließlich will sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Ausbildung von Erziehern/-innen angehoben, in der Lehrerbildung die fachwissenschaftliche, erziehungswissenschaftliche und didaktische Ausbildung miteinander verknüpft und mit der Schulpraxis verzahnt werden.

In welchem Umfang „Aufwachsen ohne Gewalt“ durch das im Jahre 2000 beschlossene „Gesetz zur Ächtung von Gewalt in der Erziehung“ verbessert werden konnte, soll Inhalt eines Berichts der Bundesregierung sein. Dieses grundlegende Ziel fördert die Bundesregierung durch weitere Modellprojekte und Unterstützung der Entwicklung von Unterrichts- und Schulungsprogrammen sowie die Evaluation und Dokumentation einschlägiger Angebote. Es sollen spezielle Programme entwickelt werden, damit auch Väter stärker in die Kinderbetreuung und -erziehung einbezogen werden. Außerdem sollen Untersuchungen zum Problemfeld der Kindesvernachlässigung in Auftrag gegeben werden. Die Entwicklung von Elterntrainings zur Prävention von Partnergewalt soll ebenso gefördert werden wie der Ausbau der Hilfen für gewaltbereite Eltern. Zur Gewalt unter Kindern und Jugendlichen wird die Bundesregierung in ihrer Öffentlichkeitsarbeit für eine Versachlichung der Diskussionen in den Medien werben sowie sich für eine breite Bekanntmachung der Antigewaltprogramme einsetzen. Sie wird ein Modul für den Unterricht zur Aufklärung über Kinderrechte erarbeiten. Schließlich wird sich die Bundesregierung intensiv mit dem Themenbereich der Medienkompetenz von Eltern, Erziehern und jungen Menschen auseinandersetzen und gezielte Einzelprojekte fördern.

Zur „Förderung eines gesunden Lebens und gesunder Umweltbedingungen“ wird die Bundesregierung durch Informationen, Anregungen und eigene Maßnahmen ihren Beitrag leisten. Besondere Schwerpunkte wird sie bei den Themen „Förderung des Stillens“, „Bewegungsmangel und Übergewicht“, „Sprachentwicklung“, „Gesundheitsförderung in Kindertagesstätten und in Schulen“ sowie bei der „Intensivierung der Sexualaufklärung von Kindern und Jugendlichen vor und in der Pubertät“ setzen. Die Vorbeugung und Früherkennung werden wichtige Ziele bleiben und sollen in den nächsten Jahren intensiviert werden. Das Screening für Neugeborene soll erweitert, die Früherkennung und Behandlung von Beziehungs- und Regulationsstörungen verbessert, Früherkennungsuntersuchungen und Impfschutz durch bessere Informationen ausgeweitet sowie die Intervention bei psychosozialen Störungen gezielter eingesetzt werden. Weitere Maßnahmen beziehen sich auf die „Verhütung von Unfällen“, auf eine „kindergerechte Versorgung im Krankenhaus“ und eine stärkere Ausrichtung der Arzneimittelüberprüfung auf den spezifischen Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen. Es werden ferner Maßnahmen zur Versorgung chronisch kranker Kinder und behinderter junger Menschen entwickelt sowie jene Maßnahmen unterstützt, durch die bei Ärzten spezifische Kompetenzen im Hinblick auf interkulturelle medizinische Aspekte entwickelt und gestärkt werden.

Die „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ an allen sie betreffenden Entscheidungen soll in vielfältiger Weise verstärkt werden. Es sollen entsprechende Qualitätsstandards entwickelt und über den Erfolg dieser Bemühungen regelmäßig berichtet werden. Die Bundesregierung wird die Beteiligung als einen Weg des Monitorings zur Umsetzung des NAP sowie der KRK nutzen und hierzu gemeinsam mit Nichtregierungsorganisationen geeignete Formen entwickeln und umsetzen. Außerdem wird sie Kinder und Jugendliche regelmäßig über ihre Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten informieren sowie darauf hinwirken, dass diese Punkte in die entsprechenden Curricula der Aus- und Weiterbildung aufgenommen werden. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen soll sowohl bei Maßnahmen der Familienbildung als auch in pädagogischen Institutionen eine hervorgehobene Rolle spielen und in der Bildungsberichterstattung als spezielles Thema gewürdigt werden. Beteiligungsprojekte sollen umfassend gefördert und auf allen Ebenen der Kommunen, der Länder, des Bundes wie auch im „Europäischen Pakt für die Jugend“ gezielt unterstützt werden.

Die „Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder“ ist in besonderer Weise eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Hier wird die Bundesregierung deshalb im Rahmen des „Nationalen Aktionsplans gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ (NAP'incl) die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen intensivieren und sich für bundesweit geltende Bewertungsmaßstäbe eines angemessenen Lebensstandards einsetzen. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Kinderarmut und belastenden Lebensbedingungen von Familien wird sich die Bundesregierung verstärkt um eine Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, einer familienfreundlichen Unternehmenskultur und einem bedarfsgerechten Betreuungsangebot für Kinder einsetzen. Die Bundesregierung wird die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags als Instrument zur Bekämpfung von Kinderarmut prüfen. Sie wird die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Unternehmen in einer „Allianz für Familie“ verstärken und im Rahmen der Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ über besonders gut gelungene Beispiele örtlicher Praxis in einer breiten Öffentlichkeit informieren. Schließlich wird sie prüfen, ob durch die auf kommunale Ebene ausgerichteten Datenmodulsysteme zu Lebenslagen von Familien und Kindern eine Grundlage für eine qualitativ hochwertige und vergleichbare kommunale Familienberichterstattung ermöglicht werden kann.

„Internationale Verpflichtungen“ gehören für die Bundesregierung ebenso zum Verantwortungsbereich, den sie mit ihrer Unterschrift unter das Abschlussdokument der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen über Kinder aus dem Jahr 2002 übernommen hat. Die Armut zu reduzieren und Kinderrechte zu verwirklichen, wird im Sinne der Milleniumserklärung aus dem Jahre 2000 als Zielsetzung konsequent weiter verfolgt und gemeinsam mit den zuständigen Institutionen und Gremien schrittweise realisiert. Deutschland wird den Anteil seines Bruttonationaleinkommens, den es für öffentliche Entwicklungsleistungen zur Verfügung stellt, bis 2006 auf 0,33 Prozent steigern. Die Bundesregierung wird darauf dringen, dass die Weltbank und der IWF durch ihre Unterstützungsleistungen auch zu einer Stärkung der Rechte des Kindes beitragen. Sie wird die Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für Grundbildung erhöhen und sich dabei insbesondere auf das Bildungsniveau von Mädchen und die Erhöhung der Bildungschancen für ausgegrenzte Kinder konzentrieren. Die Bundesregierung wird aktiv zur Bekämpfung insbesondere der schlimmsten Formen der Kinderarbeit beitragen. Sie wird sich für die Verbesserung des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten einsetzen und sieht in der Bekämpfung des Einsatzes von Kindern als Soldaten weiterhin ein wichtiges Ziel. So sollen z.B. Bundeswehrsoldaten in Friedens- und Auslandseinsätzen zu Fragen von Kinderrechtsverletzungen, insbesondere zu den Risiken, denen Kinder in bewaffneten Konflikten ausgesetzt sind, weitergebildet werden. Die Bundesregierung engagiert sich u.a. im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit intensiv bei der Bekämpfung von HIV/AIDS und wird besonders beobachten, inwieweit verarmte und/oder allein stehende Kinder, die ihre Familienangehörigen durch HIV/AIDS verloren haben, in den Finanzierungsmaßnahmen ausreichend berücksichtigt werden. Die Bundesregierung bekräftigt ihren Willen, Flüchtlingskindern und Kindern im Asylverfahren einen angemessenen Schutz

in Deutschland und humanitäre Hilfe bei der Wahrung ihrer Rechte zu gewähren. Ein weiterer Schwerpunkt in der entwicklungspolitischen Entwicklungsarbeit wird schließlich die Überwindung der immer noch tief verwurzelten Benachteiligungen und Diskriminierungen von Mädchen sein.

Ausblick

Der Deutsche Bundestag hat am 21. April 2005 über den NAP eine Plenumsdebatte geführt. Die zuständige Bundesministerin Renate Schmidt sagte dort zu Beginn der Aussprache: „Unser aller Ziel muss es sein, Deutschland familien- und kinderfreundlicher zu machen. Wir wollen, dass Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts eines der kinderfreundlichsten Länder Europas wird." Und sie betonte gegen Ende ihres Redebeitrags: „Eine kinderfreundliche Gesellschaft kann Wirklichkeit werden, wenn die Länder, Kommunen, Verbände, die Wirtschaft und die jungen Menschen selbst zusammen mit dem Bund den NAP als gemeinsame Leitlinie begreifen und umsetzen."

Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung werden die Ziele für die Schaffung einer familien- und kinderfreundlichen Gesellschaft aufgegriffen und es wird ausdrücklich auch auf den NAP Bezug genommen, wenn es dort heißt: „Deshalb werden wir an … den … Zielen des NAP festhalten und diese gemeinsam mit Kindern, Jugendlichen und ihren Verbänden umsetzen." Kritisch muss aus heutiger Sicht angemerkt werden, dass inzwischen mehr als ein ganzes Jahr vergangen ist, in dem nahezu ausschließlich der – sicherlich besonders wichtige – Aspekt der Partizipation zu beachtlichen Aktionen weitergeführt worden ist, die übrigen Ziele jedoch zumindest von der Bundesebene aus kaum weiterverfolgt oder gar in nennenswertem Umfang weiterentwickelt worden sind. Erst in diesen Tagen laufen die Vorbereitungen für die Einsetzung einer „Bund/Länder-Arbeitsgruppe" unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppierungen zwecks Weiterführung des NAP, obwohl im NAP bereits für das Jahr 2007 ein Kongress angekündigt ist, auf dem Bilanz gezogen und der NAP aktualisiert werden soll. Man darf gespannt sein, wie der für diesen Termin angekündigte „Zwischenbericht über die Umsetzung des NAP" aussehen wird.

Dass von August 2005 bis Januar 2006 ein Kinderbeteiligungsprojekt durchgeführt wurde, das als Ergebnis sowohl Vorschläge für eine Weiterentwicklung des NAP als auch konkrete örtliche Umsetzungsaktionen in zahlreichen Regionen erbracht hat, ist sicherlich ein guter Beitrag und ein erster Schritt in die richtige Richtung. Diese sehr engagierten und fachlich fundierten Arbeiten wurden im April 2006 als „Kinder- und Jugendreport zum NAP" von den jungen Menschen an die Bundesregierung übergeben, die sie in gedruckter Form sowie im Internet veröffentlicht hat. Bei dieser Gelegenheit hat die Bundesregierung auch zugesagt, die zwischenzeitlich vergriffene Druckfassung des NAP neu aufzulegen, um damit die Bearbeitung der Themenfelder vor Ort anzuregen und zu unterstützen.

In welchem Umfang und Zeithorizont die Ziele des NAP umgesetzt werden, ist eine Frage, die keineswegs allein, vielleicht nicht einmal vorrangig an die Bundesregierung gerichtet werden darf, auch wenn diese für den Nationalen Aktionsplan verantwortlich zeichnet. Alle Verantwortungsträger in Gesellschaft und Staat sind aufgerufen, die Kinderrechte als besonders wichtige Orientierungsgröße anzuerkennen und sich für deren Verwirklichung in allen Lebenslagen einzusetzen. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist die Bekanntmachung und Erläuterung sowohl der Rechte der Kinder als auch der Zielperspektiven des NAP in einer breiten Öffentlichkeit.

Wir alle sind aufgerufen, auf die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen zu drängen und unsere Beiträge hierfür zu leisten. Vorrangige Ziele müssen die Installation des Monitoring, die Vorbereitung der Auswertungstagung im Jahre 2007, eine breite Streuung des NAP in der fachlichen und der allgemeinen Öffentlichkeit, die Fortsetzung der Bemühungen um eine Aufnahme der Kinderrechte in unsere Verfassung sowie die Rücknahme der Vorbehalte gegenüber der KRK sein.

Zusammenfassung Workshop 3.5,
Jutta Braun von der Brelie, wissenschaftliche Referentin im AF VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Jugendhilfe: europäisches Politikfeld und kommunale Aufgabe

Der Workshop wurde von Dr. Eberhard Jüttner, stellvertretender Vorsitzender des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, moderiert, der einleitend auf den negativen Trend der demografischen Entwicklung in Deutschland und Europa hinwies und feststellte: Jugend ist die Zukunft Europas. „Wie sich die Zukunft Europas gestaltet, hängt zunehmend von seiner Fähigkeit ab, eine jugend- und kinderfreundliche Gesellschaft zu schaffen", heißt es in der Mitteilung der EU-Kommission vom 30. Mai 2005.

Ulrike Wisser, BBJ-Büro Brüssel, hatte die Aufgabe, Grundzüge der europäischen Jugendpolitik darzustellen, sie räumte ein, dass diese neue europäische Entwicklung noch zu wenig bekannt ist, da die EU-Politik noch als traditionelle Wirtschaftspolitik gesehen wird. Zentrale Frage sei einerseits die Beteiligung der Jugendlichen an der künftigen europäischen Gesellschaft, andererseits der Querschnittsansatz Jugend, der Jugend als Zielgruppe europäischer Politik definiert. Methode europäischer Jugendpolitik ist die Offene Methode der Koordinierung (OMK), deren Gelingen wesentlich von der Anwendung der Akteure abhängt. Hintergrund des europäischen Pakts für die Jugend ist die Lissabon-Erklärung der europäischen Gemeinschaft, die Europa bis 2010 zur wirtschaftsstärksten Region der Welt machen will. Herausforderung ist die nationale Verankerung des Pakts und vor allem, die Jugendlichen, insbesondere benachteiligte Jugendliche, auf diesem Weg mitzunehmen.

Fazit der Diskussion war, dass europäische Jugendpolitik noch in den Anfängen ist, woraus sich die Verpflichtung und die Chance zur Mitgestaltung ergibt. Europäische Jugendpolitik wird kommen und geschieht schon – die Frage ist, ob wir mitgestalten oder nicht. Die Organisation der Mitwirkung und Beteiligung auf kommunaler und nationaler Ebene, das heißt, wer tatsächlich und mit welchen Fristen mitwirkt, ist entscheidend, und was wir national aus dem machen, was die EU vorschreibt. Bürokratievorwürfe gegenüber der Kommission haben oft hausgemachte Ursachen, so dass die OMK im Fazit als wichtige Methode der Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe nach europäischen Zielsetzungen gesehen wird, mit der wir uns künftig noch stärker beschäftigen werden müssen.

Hartmut Brocke, Vorstandsvorsitzender der Stiftung Sozialpädagogisches Institut, Walter May Berlin, sprach über soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für die Kinder- und Jugendpolitik in Europa. Er wies darauf hin, dass es in allen europäischen Städten Probleme des sozialen Zusammenhalts gäbe, dass sich Schulabbrecherquoten und über 30 % Jugendarbeitslosigkeit, Suchtprobleme, Gewalt und Kriminalität in sozialen Brennpunkten ballten, und wies auf das Programm Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten im Rahmen des Programms „Soziale Stadt" hin. Im Programm „Berlin-Prozess, die Soziale Stadt für Kinder- und Jugendliche" sind 140 Städte europaweit beteiligt, die die europäischen Ziele für die nationale und kommunale Ebene nutzbar machen. Im Rahmen dieses Programms werden Modelle anderer europäischer Großstädte angeschaut und verglichen und es entstehen Netzwerke des Erfahrungsaustauschs und der Veränderung.

Wichtiges Resultat des Erfahrungsaustauschs ist die Erkenntnis, dass Probleme der Integration nicht ohne Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen und der betroffenen Gruppen zu lösen sind, dass Ressortdenken abgeschafft werden muss und dass ein Kulturwechsel erforderlich ist, der Bürger nicht als Untertanen, aber auch nicht als Kunden, sondern als verantwortliche Gestalter ihrer Lebensumwelt einbezieht. Allen Kindern und Jugendlichen die erforderlichen Kompetenzen für das Erwerbsleben zu sichern, ist nur multidisziplinär möglich. Vergaberichtlinien auf der Grundlage eines reinen Preiswettbewerbs sind nicht geeignet, hierfür sind Entscheidungskompetenzen für die Bürger erforderlich. Die Beteiligung von Betroffenen und Akteuren auf nationaler Ebene und vor Ort ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal europäischer Jugendpolitik und europäische Zielsetzung in der Kinder- und Jugendhilfe. Sie wird noch nicht befriedigend umgesetzt.

Heribert Mörsberger, Koordinator des nationalen Aktionsplans NAP 2005 bis 2010 für ein kindergerechtes Deutschland, stellte diesen als Instrument der Umsetzung internationaler Zielvorstellungen auf kommunaler Ebene vor. Ziele des NAP, der bis zum Jahre 2010 die Verwirklichung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland sicherstellen will, sind die Erreichung von Chancengleichheit in der Bildung des Aufwachsens ohne Gewalt, der Schaffung von gesunden Lebensbedingungen, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Entscheidungen sowie die Beseitigung der Kinderarmut. Deutschland hat darüber hinaus formuliert, dass es bis 2010 zu den kinderfreundlichsten Ländern der Welt gehören wolle. Auch im aktuellen Koalitionsvertrag wird an den Zielen des NAP festgehalten, die gemeinsam mit Kindern und allen Ebenen und Verbänden umgesetzt werden sollen, da es sich beim NAP nicht um ein Regierungsprogramm, sondern um eine gesellschaftspolitische Strategie handelt. Offene Fragen in diesem Prozess sind die Einrichtung eines wirksamen Monitoring, die Rücknahme der Vorbehaltserklärungen der Bundesregierung gegenüber den UN, die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz, ein Individualbeschwerderecht, die Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit. Auch die EU-Kommission entwickelt zur Zeit eine europäische Strategie zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf europäischer Ebene.

Abschließend ist festzustellen, dass der NAP 2005 bis 2010 für ein kindergerechtes Deutschland in Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention zu begrüßen ist, dass es allerdings noch Defizite in der Umsetzung gibt. In der europäischen Jugendpolitik ist vieles noch im Fluss. Unsere Aufgabe und Chance besteht darin, die Richtung dieser Entwicklung mitzubestimmen.

Deutscher Fürsorgetag

Symposium 4

Wirkungen und Nachhaltigkeit sozialer Dienstleistungen

Mittwoch, 3. Mai 2006
16:00 Uhr – 18:00 Uhr

Vorträge:

- **„Wirkung" ein schlichter Begriff – explosiv in der Praxis**

Dr. Berthold Becher,
Abteilungsleiter, Bank für Sozialwirtschaft

Zusammenfassung zum Symposium 4

- **Wirkungen und Nachhaltigkeit sozialer Dienstleistungen**

Ionka Senger,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Dr. Berthold Becher, Abteilungsleiter, Bank für Sozialwirtschaft

„Wirkung" ein schlichter Begriff – explosiv in der Praxis

Zum Verständnis des Geschehens von sozialer Politik und sozialer Arbeit, aber auch für die eigene Wirksamkeit in diesem Feld ist es notwendig, sich wirkungsanalytischer Betrachtung zu bedienen.

Was wahrgenommen wird, für wichtig gehalten wird, bewirkt werden soll und letztlich bewirkt wird, ist oft bestimmt von vorgängigen kollektiven Deutungsmustern. Diese bewusst zu machen, ist eine Voraussetzungen für wirksames Handeln auch in der sozialen Arbeit. So haben in Deutschland die Deutungsmuster des Kalten Krieges mit dazu beigetragen, dass die frühkindliche Erziehung und Versorgung heute auch im Vergleich zu den übrigen westlichen Ländern unterentwickelt sind. Aber auch Deutungsmuster, die heute prägnant in der Öffentlichkeit anzutreffen sind, wie z. B. „Die Staatsquote ist zu hoch!" oder „Steuersenkung führt zu Wachstum und zu Arbeitsplätzen", werden unhinterfragt mit ihren eindimensionalen Erklärungsmustern zu Grundlage von Politik. Solche kollektiven Wahrnehmungs- und Erklärungsmuster sind bewusst zu machen und zu analysieren, bevor sie handlungsrelevant werden.

Betrachtet man die Wirkungsziele in der Sozialpolitik und der sozialen Arbeit, so stellt man fest, dass sie gelegentlich fachlich und politisch propagiert, aber nicht eingelöst werden, sie nicht nachhaltig verfolgt oder fiskalisch ausgebremst werden. Es fehlen zumeist noch die Nachhaltigkeit, die Kriterien für die Wirkungsmessung/-bewertung und die Wirkungskontrolle.

Das Wirkungsfeld sozialer Politik und sozialer Arbeit ist im Umbruch. Auf der ordnungspolitischen Ebene ist z.B. auf die Privatisierung und die Vermarktlichung zu verweisen. Auf der operativen Ebene gibt es Veränderungen in der Dimension des Handelns (z.B. Produkt, Standards, Hilfeplan), der Organisation (z.B. Prozessorientierung, Nutzerdifferenzierung, Vernetzung) und der Finanzierung (z.B. Leistungsverträge, Fallpauschalen, Persönliches Budget, Kapitalmarktfinanzierung). Solche Neuerungen sind darauf hin zu betrachten, ob die behauptete Wirkung sich auch wirklich einlöst, welche Folgewirkungen insgesamt sich einstellen und ob man diese in Kauf nehmen will. Neue politisch-institutionelle, zivilgesellschaftliche, professionelle Diskurse zur Aufklärung über und zur Bewertung von Wirkungen sind gefordert.

Die Kommune ist wichtiger Handlungsort sozialer Politik und sozialer Arbeit. Das Herabdrängen von Aufgaben auf die kommunale Ebene, deren finanzielle Austrocknung und dies bei gleichzeitiger Ausdehnung der ökonomischen und der sozialen Bedingungszusammenhänge lokaler Lebenslagen führen zu einem Problem verschärfenden Verlust an Wirkungskraft, traditioneller sozialer Politik und sozialer Arbeit.

Zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit muss sich soziale Politik und sozialen Arbeit unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen in zweifacher Weise ökonomisieren: Sie muss sich des ökonomischen Codes in der Kommunikation bedienen zur Erhöhung ihrer gesellschaftlichen Anschlussfähigkeit und zudem hat sie sich in höherem Maße an die Ökonomie (Produkt- und Kapitalmarkt) anzuschließen, um sich zu finanzieren. Diese Art der Ökonomisierung bedeutet nicht, den „Eigensinn" aufzugeben und sich instrumentell zu unterwerfen.

Zusammenfassung Symposium 4,
Ionka Senger, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Wirkungen und Nachhaltigkeit sozialer Dienstleistungen

Das soziale Gefüge in Deutschland und in den europäischen Nachbarländern verändert sich. Dies hat erhebliche Folgen auch für die soziale Arbeit: Durch die Reform des europäischen Dienstleistungsrechts verschiebt sich bei uns das bisherige Gleichgewicht der öffentlichen, frei-gemeinnützigen und gewerblichen Anbieter sozialer Dienstleistungen erheblich. Damit ändern sich auch die Dienstleistungen selbst; die Diskussion um die Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft wirft die Frage nach der Zusammensetzung und der Wirkung des Welfare-Mix auf. Bei der Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde mit dem SGB II eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die kritische Fragen zu Wirkung und Nachhaltigkeit der in diesem Zusammenhang angebotenen Dienstleistungen aufwirft und der von etlichen Akteuren vorgeworfen wird, das verfassungsmäßige Sozialstaatsgebot neu zu definieren. Gleichzeitig wird in allen Bereichen der Nachweis einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung eingefordert.

Zwei Fragestellungen wurden intensiv beleuchtet:

„Subsidiarität" und „Solidarität" benannte Prof. Dr. Winter, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, als Grundprinzipien sozialer Dienstleistungen. Der aktivierende Staat solle gewährleisten, dass zivilgesellschaftliche Aufgaben nicht von ihm allein geschultert werden müssten.

Der schlichte Begriff „Wirkung" sei explosiv für die soziale Praxis, betonte Dr. Becher von der Bank für Sozialwirtschaft. Zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit müsse sich die soziale Arbeit in doppelter Hinsicht ökonomisieren: Sie müsse sich der Sprache der Ökonomie bedienen, um gesellschaftlich anschlussfähig zu sein, und sie müsse ökonomische Prinzipien befolgen, um wirtschaftlich zu überleben. Ohne sich zu unterwerfen und ohne sich instrumentalisieren zu lassen, solle die soziale Arbeit dabei ihre Identität bewahren.

In den dem Symposium zugeordneten sieben Workshops wurden u.a. folgende Ergebnisse erarbeitet:

- **Strategien kommunaler Infrastrukturplanung nach dem SGB II**

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des SGB II erfordern eine Neupositionierung kommunaler strategischer Entwicklungsplanung. Die zentral ausgerichteten Steuerungsansätze des SGB II berücksichtigen die kommunalen Interessen noch zu wenig. Notwendig ist ein partnerschaftliches, gemeinsam getragenes Steuerungskonzept auf Augenhöhe in den ARGEn. Sozialplanung ist für kommunale Strategien ein wichtiges steuerungsunterstützendes Instrument. Sie muss in das Steuerungssystem der ARGEn eingebunden werde. Einzelne Fachplanungen sollen in ein Konzept kommunaler Gesamtplanung einmünden.

- **Soziale Berufe und die Professionalität sozialer Dienstleistungen**

Die Reform der Ausbildung mit stärkerer Differenzierung ist zielführend für eine größere Flexibilität der Hochschulen. Sie ermöglicht eine raschere Anpassung der Hochschulausbildung an veränderte Anforderungen der Praxis an die sozialen Fachkräfte. Zentral dafür ist ein Dialog zwischen Hochschule und Praxis. Akkreditierungsverfahren und die klarere Abgrenzung von Bachelor- und Masterabschlüssen stellen Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz der neuen Ausbildungsgänge dar. Klärungsbedarf gibt es hinsichtlich der Anerkennung der außerhalb von Hochschulen erworbenen Kompetenzen.

- **Organisation, Steuerung und Wirkungen der Dienstleistungen nach dem SGB**

Trotz der Erfolge bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe besteht weiter die Notwendigkeit gesetzlicher und organisatorischer Optimierung des Reformprozesses. Ein besonderes Problem stellen die Mietschulden bei nicht Hilfebedürftigen dar. Für so genannte marktferne Personen, bei denen auch in Zukunft eine sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit zu erwarten ist, sind auf die Dauer Angebote eines 2. Arbeitsmarktes notwendig. Die neu eingeführte wirkungsorientierte Steuerung bedarf ständiger Nachjustierung, um über Ziele und deren Indikatoren die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Steuerung besser messbar zu machen. Fallmanagement als besonders effektives Instrument soll ausgebaut werden.

- **Arbeitsgelegenheiten: Motor oder Sackgasse der Beschäftigungspolitik?**

Zusatzjobs haben sich zwar zum zentralen Eingliederungsinstrument des SGB II entwickelt, doch nur selten gelingt eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Dies liegt nicht an mangelnder Motivation der Arbeitslosen, sondern an der zu geringen Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes. Perspektivisch bedarf es deshalb wohl dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten. Allerdings wurde auch die Sorge geäußert, dass durch solche „Billigjobs" immer mehr reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden. Es wird deshalb weiterhin darauf ankommen, die Kriterien „Zusätzlichkeit" und „Öffentliches Interesse" vor Ort sehr genau zu prüfen. In der Praxis wurden gute Erfahrungen mit den Kontrollinstrumenten der „Selbstverpflichtungserklärungen" und der „Beteiligung der Personalvertretungen" gemacht. Die Dienstleistungsbranche ist ein wichtiges Experimentierfeld öffentlich geförderter Beschäftigung.

- **Bürgerschaftliches Engagement im Welfare-Mix – Möglichkeiten und Chancen**

Welfare-Mix benötigt gemeinsame Gestaltung auf Augenhöhe und abgestimmte Ressourcen zwischen den verschiedenen Akteuren (Staat, Dritter Sektor/Bürgergesellschaft und Wirtschaft). Bürgerschaftliches Engagement ist die Grundvoraussetzung zur Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen der Zivilgesellschaft. Deren Spielregeln – Selbstorganisation, Freiwilligkeit, Eigenverantwortung, Vertrauen und gegenseitige Unterstützung – sollten gesellschaftlich normative Kraft gewinnen. Im europäischen zivilgesellschaftlichen Reformprozess stellt Bürgerschaftliches Engagement die grundlegende Bedingung zur nachhaltigen Gestaltung des Welfare-Mixes dar.

• **Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege in der Praxis der Alten- und Jugendhilfe**

Drei Eckpunkte markieren moderne soziale Dienstleistungen: Fachlichkeit, Werterhaltung und Controlling. Qualitätsmanagement unterstützt deren Realisierung in der Praxis. Die Freie Wohlfahrtspflege ist heute in der Lage, der Qualitätsentwicklung in der sozialen Arbeit Impulse zu geben. Ihre Qualitätsmanagementsysteme ermöglichen es ihr, überprüfbare Leistungen und Entgelte zu vereinbaren. Es muss darauf geachtet werden, dass die Kosten für das von allen Seiten gewünschte Qualitätsmanagement nicht einseitig den Einrichtungen und Trägern aufgebürdet werden.

• **Arbeitsmarkt Europa – grenzüberschreitende soziale Arbeit**

Grenzüberschreitende soziale Arbeit muss noch viele Hürden überwinden. Sie entstehen sowohl durch unterschiedliche normative Regelungen als auch auf der Grundlage von Sprach- und Kulturunterschieden der Beteiligten. Gleichzeitig kann sie von den verschiedenen Ressourcen profitieren. Der Gewinn von bi- und trinationaler Zusammenarbeit in Grenzregionen liegt vor allem im Austausch von Erfahrungen und von Best-Practice-Beispielen. Die Berücksichtigung spezifischer Wünsche von Klientinnen und Klienten muss durch Kooperation gewährleistet werden.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.1

Strategien kommunaler Infrastrukturplanung nach SGB II

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr – 12:30 Uhr

Vorträge:

- **Kommunale Planung und Steuerung für das SGB II – Gestaltungsspielraum für den Zuschnitt kommunaler Infrastruktur und Sozialpolitik**

Jenny Richter,
Abteilungsleiterin Sozialplanung, Sozialamt Leipzig

- **Das Steuerungskonzept der ARGE für die Umsetzung des SGB II – Gestaltungsspielraum für lokal-regionale Arbeitsmarktpolitik**

Walter Werner,
Leiter Planungsbüro,
Fachbereich Soziale Sicherung, Arbeitshilfen, Senioren, Stadt Mannheim

Zusammenfassung Workshop 4.1

- **Strategien kommunaler Infrastrukturplanung nach SGB II**

Uwe Hellwig,
wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Jenny Richter, Abteilungsleiterin Sozialplanung, Sozialamt Leipzig

Kommunale Planung und Steuerung für das SGB II – Gestaltungsspielraum für den Zuschnitt kommunaler Infrastruktur und Sozialpolitik

Im ersten Teil des Beitrags wird der sozialpolitische Rahmen in zwei Richtungen umrissen: a) sozialpolitische Entwicklungen der letzten Jahre, die unabhängig von der Einführung des SGB II sind, und b) Veränderungen, die durch die Einführung des SGB II mit strukturellen und inhaltlichen Auswirkungen auf Planung und Steuerung des Prozesses in der Kommune verbunden sind. Auf einige aktuelle politische Entwicklungen wird in diesem Zusammenhang eingegangen, wobei die Praxisorientierung nach den allgemeinen Ausführungen im zweiten Teil des Beitrags nicht zu kurz kommen soll.

2004/2005 waren Jahre des Wechselbads der Gefühle, da folgende parallele Prozesse realisiert wurden und auf institutioneller und kommunaler Ebene umzusetzen waren:

1. Neustrukturierung sämtlicher SGB III-Instrumente (Hartz I-II),

2. Einführung des SGB II (Hartz IV) und dem damit verbundenen

3. Stop des 2003/2004 begonnenen und kurzfristig geänderten Kurses zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit (Hartz III; Kundenzentrum).

Bei den einzelnen Gliederungspunkten möchte ich jeweils mit einer These beginnen (vgl. Thesenpapier) und dann herleiten, weshalb ich davon ausgehe, dass diese These der Realität entspricht.

1. Einführung des SGB II als Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik

Mit der Darstellung des Themas können nur Stichworte verbunden sein, gerade in den letzten drei Monaten wurden jedoch zahlreiche theoretische Artikel veröffentlicht, auf die ich an den entsprechenden Stellen verweisen möchte.

2. Gestaltungsspielraum für Steuerung kommunaler Leistungen

Es wird der Gestaltungsspielraum für die Steuerung kommunaler Leistungen unter den zuvor skizzierten Entwicklungen abgesteckt. Bei diesem Punkt dominieren ebenso noch theoretische Aspekte, diese sollen aber die Grundlage für die eher praxisorientierte Darstellung der nachfolgenden Punkte sein.

3. Neupositionierung kommunaler strategischer Entwicklungspolitik

Im Wesentlichen bringe ich bei diesem Punkt die Erfahrungen der eigenen Arbeit im sozialen Planungsbereich ein, sowohl auf die unmittelbaren kommunalen Aufgaben nach SGB II bezogen als auch in Bezug auf die strategischen (Planungs- und Steuerungs-)Bereiche der Stadt insgesamt.

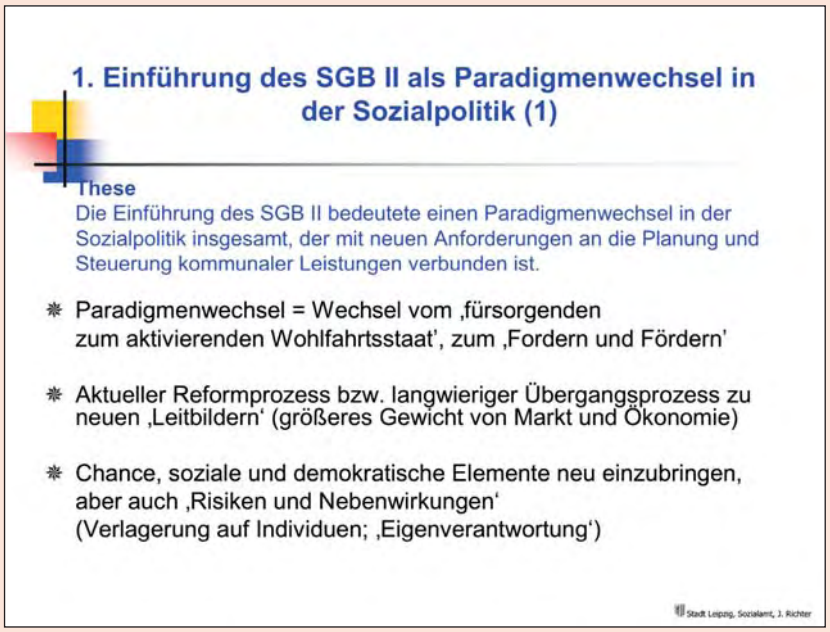
4. Grundlagen für die kommunale Planung und Berichterstattung zum SGB II

Anhand einiger Beispiele werden Grundlagen für die kommunale Planung und Berichterstattung aufgezeigt und Lücken benannt. Die stichwortartige Darstellung ist als Anregung für die Diskussion im Anschluss an die Beiträge gedacht und bildet – einen hoffentlich nahtlosen – Übergang zum Beitrag von Walter Werner, der sehr konkret auf das Thema Planung / Steuerung in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik eingehen wird.

1. Einführung des SGB II als Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik

These 1

Die Einführung des SGB II bedeutete einen Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik insgesamt, der mit neuen Anforderungen an die Planung und Steuerung kommunaler Leistungen verbunden ist.



Die Hartz-Gesetze und insbesondere Hartz IV (SGB II) – dies wurde oft hervorgehoben – stellen das größte arbeitsmarktpolitische Reformprojekt seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland dar, d.h., wenn von einem Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik ausgegangen wird, gilt dieser auch und gerade in der Arbeitsmarktpolitik. Mit den Hartz-Gesetzen wurden somit zwei Richtungsentscheidungen getroffen, die es rechtfertigen, diesen Prozess als einen Paradigmenwechsel zu bezeichnen:

Erstes Ziel ist, den Bestand an gemeldeter Arbeitslosigkeit durch Beeinflussung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens zu verringern. Der Übergang von einer „aktiven" (1998 Neufassung Zielkatalog für Arbeitsförderung SGB III, 2002 Job-Aqtiv-Gesetz) zu einer „aktivierenden" Arbeitsmarktpolitik soll durch Verkürzung der individuellen Dauer von Arbeitslosigkeitsphasen den Gesamtbestand an Arbeitslosigkeit senken.

Zweitens: Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – orientiert im Wesentlichen am Sozialhilfeniveau – stellt dem Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III, reduziert) ein nach dem Fürsorgeprinzip neu gestaltetes Leistungssystem SGB II gegenüber und legt neue Kriterien für die Zumutbarkeit von Arbeit fest, koppelt den Leistungsbezug an die Einhaltung von Normen und enthält Sanktionsmöglichkeiten umfangreicher Art.

Die Bundesrepublik befindet sich seit längerer Zeit in diesem Prozess, der durch folgende aktuelle Diskussionen gekennzeichnet ist: Die Diskussionen

- zur Umsetzung des 2. Änderungsgesetzes des SGB II, dessen erste Regelungen vor knapp einem Monat zum 1. April in Kraft traten und weitere Regelungen zum 1. Juli 2006 in Kraft treten werden,
- zum SGB II-Fortentwicklungsgesetz, welches zum 1. August 2006 in Kraft treten soll,
- zur Höhe des Regelsatzes nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003, wobei es sowohl politische Diskussionen zur Absenkung als auch Erhöhung gibt und zur Regionalisierung der Regelsätze,
- zur Verrechnung des geplanten Elterngeldes (Sockelbetrag von 300 Euro) mit dem ALG II für 12 oder 14 Monate.

Parallel verweisen die Aussagen des Finanzministeriums (Ende April 2006), dass der Planansatz für das SGB II von 24,4 Mrd. Euro 2006 voraussichtlich auf 28 Mrd. anwachsen wird, eher auf eine Verschärfung der Problemlagen.

Mit der Einführung des SGB II besteht grundsätzlich die Chance, soziale und demokratische Elemente neu einzubringen, aber es bestehen ebenso Risiken und Nebenwirkungen.

Gegenwärtig ist ein Themenwechsel von der Eigenverantwortung, die noch Aufhänger der Agenda 2010 seit März 2003 war, zur Solidarität zu verzeichnen (vgl. Rede der Bundeskanzlerin bei ihrer Ernennung November 2005). Ein Artikel von F. Nullmeier (WSI-Mitteilungen 4/2006, S. 175-180) liefert eine fundierte theoretische Basis und soll an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. Im Editorial heißt es da: „Eigenverantwortung wird dabei zunehmend zur Rechtfertigung einer Reform der sozialen Sicherungssysteme angeführt. Die Stärkung der Eigenverantwortung verspricht die Effektivität und Effizienz sozialpolitischer Instrumente zu verbessern. Sie trifft jedoch auf große Skepsis. Befürchtet wird, dass damit zugleich die Garantie der Absicherung sozialer Risiken, die damit verbundene Umverteilung von Leistungen und die Einbeziehung leistungsschwächerer Menschen in die Gesellschaft zur Disposition stehen" (S. 174).

In welche weiteren Prozesse muss die Einführung des SGB II eingeordnet werden?

Wir gehen auch unter der Überschrift von „Fordern und Fördern" von einem *neuen Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik* aus. In Verbindung damit wird der wirtschaftliche Wert sozialpolitischer Maßnahmen hervorgehoben und eine Politik der sozialen Investition neu begründet. Die Diskussion um die Funktion sozialer Schutz- und Versorgungsansprüche – vor allem unter dem Aspekt langjährig erbrachter Versicherungsleistungen – scheint jedoch weitgehend ausgeblendet.

Armut und dauerhafte Ausgrenzung haben in den letzten Jahren – unabhängig von Hartz IV – zugenommen, dies stellt die materielle Dimension der neuen Chancen in ihrer nichtintendierten Wirkung dar. Diese Prozesse wurden beginnend mit dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2001 und fortgeführt im 2. Armuts- und Reichtumsbericht im letzten Jahr 2005 beschrieben.

Wir müssen die Verarmung breiter Bevölkerungsschichten und neue Unterschichten konstatieren sowie zunehmend stärker betroffene Gruppen wie Selbstständige (siehe Einführung der Versicherungsmöglichkeit zur Abfederung sozialer Risiken im Februar 2006) und „bekannter" Gruppen wie Frauen (das bestätigt der Gender-Ansatz in der Armutsforschung) und Kinder. Nach diversen Stellungnahmen z.B. des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPWV) oder auch des Kinderschutzbundes besteht die Gefahr, dass Hartz IV zu einer Verschärfung der Problemlagen führt. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht 2009 (laut Koalitionsvertrag wird die Armuts- und Reichtumsberichterstattung fortgeführt) wird ein differenziertes Bild zu den Wirkungen und – um die Aussage von oben aufzunehmen – Nebenwirkungen von Hartz IV darstellen müssen.

Dieser Frage ist ebenso auf kommunaler Ebene nachzugehen, z.B. welche Auswirkungen die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf die Segmentierung der Erwerbsbevölkerung am kommunalen Arbeitsmarkt hat, insbesondere auf die Entstehung prekärer Beschäftigungsverhältnisse.

Öffentliche Dienste und Einrichtungen entwickeln sich zunehmend zu sozialen Unternehmen, wobei insbesondere in der theoretischen Diskussion um die Zivilgesellschaft die mit diesem Prozess verbundenen abnehmenden kommunalen Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten kritisch betrachtet werden. Für die Diskussion ist es also grundlegend festzuhalten, wie bei der Umsetzung des SGB II vor Ort / lokal die öffentlichen Dienste und Einrichtungen eingebunden sind, neue Institutionen gebildet werden (siehe ARGE), die wiederum neue Schnittstellen zu bestehenden Institutionen aufbauen müssen, oder institutionelle Strukturen sich ändern, insbesondere bei Einrichtungen, die einen grundlegenden Wandel in der Ausrichtung arbeitsmarkt- und beschäftigungsbezogener Projekte realisieren (z.B. Bildungs- und Qualifizierungsträger, Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände). Weiterhin wird in dieser Diskussion die (fehlende) Beteiligung der Adressaten und Bürger als „Koproduzenten" kritisiert. Formalisierte und gesetzlich festgeschriebene Akte – wie z.B. die Eingliederungsvereinbarung im SGB II – sollen die Beteiligung sicherstellen: wie dies in der Praxis umgesetzt wird, wird sicherlich auch ein Thema des nachfolgenden Beitrags von Walter Werner sein.

Allgemeine Formen der Planung und Steuerung von sozialen Leistungen sind also im Wandel begriffen, z.B. in Verbindung mit dem bereits seit den 90er-Jahren diskutierten Neuen Steuerungsmodell, welches mehr oder weniger in den Kommunen umgesetzt wurde und wird. Stichworte sind hier für die institutionelle Ebene „Kontrakte statt Kooperation" und in Verbindung mit dem SGB II die Frage, ob z.B. die Zielvereinbarung der BA mit den ARGEn und auch die lokale Zielvereinbarung, die in der Trägerversammlung beschlossen wird, darunter zu fassen wären. In Bezug auf die individuelle Ebene betrifft dies die bereits erwähnte Eingliederungsvereinbarung. Letztere ist in der sozialpolitischen Gesetzgebung nicht neu. Wir haben in der Jugendhilfe, im SGB VIII den Hilfeplan, bereits Mitte der 90er-Jahre wurde im BSHG insbesondere bei der Hilfe zur Arbeit über die Einführung von Eingliederungsvereinbarungen diskutiert und aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist der Gesamtplan bekannt. Im SGB II wird der Eingliederungsvereinbarung eine besondere Bedeutung zugemessen – sie ist das wesentliche Instrument des Fallmanagers oder persönlichen Ansprechpartners.

Dieser Punkt leitet zum nächsten über, zu den steuerungspolitischen Anforderungen, und ich erinnere an den Nebensatz der These 1: „Diese Änderung normativer Prämissen und wohlfahrtsstaatlicher Leitbilder führt zu *veränderten Anforderungen an die Planung und Steuerung.*“

Zunächst gilt es, die neuen steuerungspolitischen Anforderungen für die staatliche Ebene zu skizzieren, denn der Prozess der Einführung des SGB II verlangt als Voraussetzung für ein erfolgreiches Handeln eine ganzheitliche Steuerung und Organisation, im englischsprachigen Raum als holistic governance bezeichnet[1] (Folie linke Spalte).

Die Umsetzung dieser komplexen Steuerungsanforderungen setzt eher den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Intervention und Gewährleistung voraus. Übersetzt in den gesetzlichen Auftrag des SGB II und damit im weiteren Sinn der Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies z.B., dass auf der kommunalen Ebene ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen vorhanden sein muss, soll das Ziel „Fordern und Fördern“ erreicht werden. Dies betrifft beide Regelkreise, das SGB II und das SGB III. In der bisherigen Diskussion ist eine Überlagerung des Themas „Vermittlung“ festzuhalten, wobei künftig verstärkt die Frage zu beantworten ist, wie z.B. in Verbindung mit dem geplanten Fortentwicklungsgesetz die sofortigen Arbeitsangebote ab 1. August 2006 – insbesondere in den neuen Bundesländern – realisiert werden sollen.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des SGB II ist weiterhin, dass neue Formen reflexiver Steuerung und politischen Lernens entstehen und kommunale Planung und Steuerung von Beginn an in diesen Prozess einbezogen sind. Eine neue Organisationsform der Umsetzung von Bundes- und kommunalen Aufgaben wird z.B. durch die Trägerversammlung realisiert, in der sich die Kommune, die Arbeitsagentur und die ARGE über die Aufgaben – und Ziele – verständigen (Herstellung der Kooperation der föderalen Ebenen auf kommunaler Ebene; Aushandlung von Zielen auf kommunaler Ebene; Verteilung der Eingliederungsmittel; Einbeziehung der Verbände und Maßnahmeträger etc.). Die Kostenverteilung zwischen Staat (Bund / Länder) und Kommunen bleibt in diesem Zusammenhang ein zentrales Thema politischer Auseinandersetzung und gewinnt gerade wieder an Brisanz.

Verbunden mit den entsprechenden §§ 50 bis 55 SGB II werden Datenübermittlung und Datenschutz sowie Statistik und Wirkungsforschung der Bundesebene zugeordnet. Für das Monitoring zur Umsetzung des SGB II / Hartz IV auf Bundesebene ist grundsätzlich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zuständig, ergänzt durch weitere geförderte Begleitforschungsprojekte[2]. Erste Berichte sind Ende 2006/Anfang 2007 zu erwarten. Die Begleitforschung der Optionslösung nach § 6 a SGB II (§ 6 c SGB II) wird direkt durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) organisiert und bis Ende 2008 vorgelegt. Einzelne Bundesländer, wie z.B. NRW oder Hessen, führen noch eigene Programme bzw. Evaluierungen der Optionsmodelle durch. Wichtig für das Thema des heutigen Beitrags wäre eine Darstellung, wie das Zusammenwirken von BMAS, Bundesagentur, der Länder und der Kommunen in Bezug auf die Kohärenz der Arbeitsmarktpolitik realisiert wird (vgl. z.B. auch aktuelle Beschlüsse verschiedener Bundesländer zur Einführung von Kombilöhnen).

---

1) Vgl. Dingeldey, I.: Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 8/9 2006, S. 3-9.

2) Vgl. z.B. Monitor Arbeitsmarktpolitik. Ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung und Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV), gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung und die Otto-Brenner-Stiftung (SOFI Göttingen, FIA Berlin, WSI). Für das Monitoring Hartz I bis III stehen 100 Mio. Euro zur Verfügung, wobei die Abschlussberichte dieser Evaluation – nach der Vorstellung der Zwischenergebnisse Anfang 2006 – bis Herbst bzw. Ende 2006 vorgelegt werden. Hartz IV bzw. SGB II ist nicht Gegenstand dieses Monitorings.

Für die Planung und Steuerung des Prozesses auf kommunaler Ebene ergibt sich noch kein Gesamtbild, eher eine sehr heterogene Struktur, die zu einem großen Teil abhängig von der Struktur kommunaler Planungs- und Steuerungsbereiche bis zur Einführung des SGB II ist (Folie rechte Spalte). So können Planungsaufgaben in bestehenden kommunalen Sozialplanungsbereichen auf Ämter- oder Dezernatsebene und Aufgaben des Finanzcontrollings oder der Haushaltsüberwachung in den entsprechenden Finanzabteilungen angesiedelt sein. Richtlinien zur Umsetzung kommunaler Leistungen des § 16 SGB II werden z.B. in den jeweiligen Fachbereichen bzw. durch die Beauftragten (z.B. Sucht, Psychiatrie) erstellt. Ebenso sind für die Koordination des Gesamtprozesses unterschiedliche Strukturlösungen gegeben, wie z.B. die Organisation der Schnittstellen der Kommune zur Trägerversammlung, die Ankopplung der Aufgaben nach SGB II an bestehende kommunale Planungs- und Controllingeinheiten oder die Bearbeitung von Grundsatzfragen. Die Umsetzung komplexer Steuerungsanforderungen setzt somit auf kommunaler Ebene eine Neuorientierung/Anpassung der Planungsbereiche – über den sozialen Planungsbereich hinaus – voraus (vgl. auch These 3).

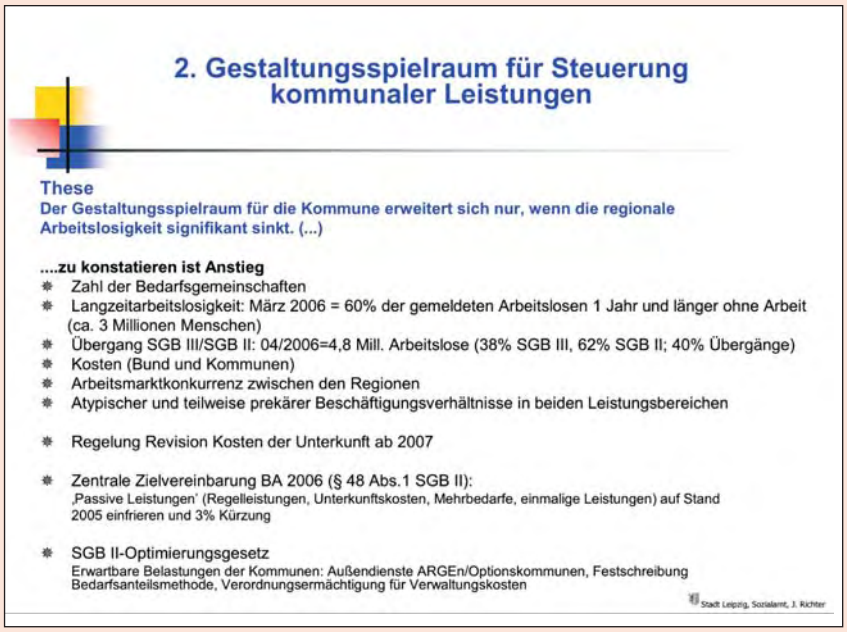
Neue Formen reflexiver Steuerung und politischen Lernens sind mit der Einführung des SGB II auch auf kommunaler Ebene entstanden, wie die Trägerversammlung und der Beirat der ARGE. Im Hinblick auf die kommunale Steuerungskompetenz wäre ebenso die Untersuchung der (neuen) Rolle und Funktion der politischen Steuerung (z.B. des Stadtrates) grundlegend.

Der Aufbau kommunalspezifischer Planung und Controlling des SGB II und auch das weitere Beharren der Kommunen auf Schnittstellen zum zentralen Controlling der Bundesagentur bzw. der ARGEn bleibt trotz aller damit verbundenen Problemlagen Thema und Voraussetzung effektiver kommunaler Planung und Steuerung.

2. Gestaltungsspielraum für die Steuerung kommunaler Leistungen

These 2

Der Gestaltungsspielraum für die Kommune erweitert sich nur, wenn die regionale Arbeitslosigkeit signifikant sinkt. Der bisherige Prozess insbesondere in den neuen Bundesländern ist durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der SGB II-Bedarfsgemeinschaften sowie der Ausgaben insbesondere für die Kosten der Unterkunft gekennzeichnet, so dass eher von einer Verengung des Gestaltungsspielraums auszugehen ist.



Ein Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Intervention (siehe vorherige These) als Voraussetzung der erfolgreichen Umsetzung des SGB II ist auf kommunaler Ebene allein nicht zu leisten. Ich beziehe mich bei den folgenden Zahlenangaben auf Daten der Bundesebene. Planung auf kommunaler Ebene sollte diese Daten für die Stadt oder den Landkreis aktuell für das jeweilige Merkmal zur Verfügung haben und für die Kommune zur Verfügung stellen.

Wie in der These angeführt, ist die Arbeitslosigkeit und die Zahl der Bedarfsgemeinschaften SGB II insgesamt und insbesondere in den neuen Bundesländern eher gestiegen, auf die konkrete Statistik gehe ich nicht ein. Nur eine Zahl für März 2006 sei hervorgehoben: 60 % der gemeldeten Arbeitslosen waren ein Jahr und länger ohne Arbeit (ca. 3 Mio. Menschen).

Die letzten aktuellen (Arbeitsmarkt-)Zahlen verweisen auf das Grundproblem bzw. einen schwierigen sozialpolitischen Prozess und auf die Frage nach der weiteren Entwicklung des Rechtskreises SGB III: Die Zahl der Arbeitslosen im SGB III nimmt bundesweit ab, die Zahl der Personen im SGB II steigt. Von den 4,8 Mio. Arbeitslosen im April sind 38 % dem SGB III und 62 % dem SGB II zuzuordnen (in den neuen Bundesländern kann davon ausgegangen werden, dass der SGB II-Anteil höher liegt: Beispiel Leipzig = 72 %).

Die Umschlagzeit vom ALG I in das ALG II wird sich durch die Verkürzung der Anspruchszeiten auf SGB III-Leistungen ab 2007 noch erhöhen. Die Arbeitsagentur gibt nach eigenen Berechnungen an, dass von allen Abgängen aus dem SGB III ca. 40 % in das SGB II wechseln. Das IAB geht in seinen Prognosen für die nächsten Jahre davon aus, dass die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern insgesamt und in den alten Bundesländern insbesondere in den strukturschwachen Gebieten weiter steigt.

Beide – Bund und Kommunen – erleben eine Kostenexplosion, d.h. es findet auch keine Entlastung der Kommunen zu Gunsten des Bundes statt. Nach aktuellen Meldungen der BA lagen die Ausgaben für das ALG II in den ersten drei Monaten 2006 um 9,7 % über denen des Vergleichzeitraums 2005. Auch die Wohnkosten für Langzeitarbeitslose stiegen um knapp 25 % im Vergleich zum ersten Quartal 2005. Auf die Kommunen kämen nach aktuellem Stand 2006 Mehrausgaben bis zu 3 Mrd. zu. Die kommunalen Spitzenverbände als Interessenvertreter der Kommunen betrachten diese Entwicklungen mit Sorge. Nachdem im Ersten Gesetz zur Änderung des SGB II (Dezember 2005) die Übernahme des Anteils von 29,1 % der kommunalen Leistungen der Kosten der Unterkunft durch den Bund geregelt wurde, soll der Anteil des Bundes ab dem Jahr 2007 gemäß Regelung im Ersten Gesetz zur Änderung des SGB II in einem weiteren Bundesgesetz geregelt werden. Um Planungssicherheit zu erhalten (um an das Thema des Beitrags zu erinnern), soll laut Bundesregierung dieses Gesetz noch im ersten Halbjahr vorgelegt werden (d.h. bis Ende Juni 2006).

Die Arbeitsmarkt-Konkurrenz zwischen den Regionen ist nach wie vor vorhanden und manifestiert den Wegzug qualifizierter Arbeitskräfte insbesondere aus den neuen Bundesländern.

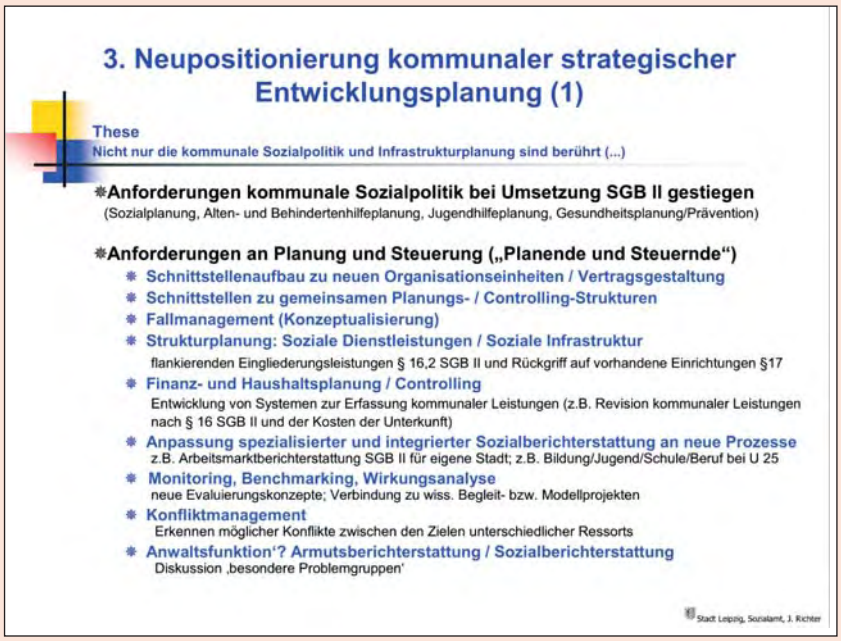
Weiterhin ist die Zunahme atypischer und teilweise prekärer Beschäftigungsverhältnisse (geringfügige Beschäftigung, Mini- und Midijobs, 1-Euro-Jobs, ICH-AG, Anteil derer, die trotz Einkommen Leistungen nach SGB II erhalten) zu verzeichnen, die weiterhin kommunale Leistungen, z.B. Kosten der Unterkunft, notwendig machen.

Die BA gibt für das Jahr 2006 im Rahmen der zentralen Zielvereinbarung (§ 48 Abs. 1 SGB II) vor, die Leistungen für so genannte passive Leistungen (Regelleistungen, Unterkunftskosten, Mehrbedarfe, einmalige Leistungen) im SGB II auf den Stand von 2005 einzufrieren und zudem um 3 % zu kürzen. Da aber im Jahr 2006 schon 330.000 Personen mehr im Leistungsbezug stehen als 2005, wird dies ohne eine erheblich höheren Reduktion der Kosten nicht realisierbar sein.

Die vorgesehenen – aktuellen – Regelungen des Fortentwicklungsgesetzes ab 1. August 2006 z.B. zur obligatorischen Einrichtung von Außendiensten in den ARGEn und Optionskommunen bzw. die Schaffung einer Verordnungsermächtigung für Verwaltungskosten führen bei den Kommunen zur weiteren finanziellen Belastung. Unter Beachtung dieser Entwicklungen ist eher von einer Verengung des kommunalen Gestaltungsspielraums auszugehen.

These 3

Nicht nur die kommunale Sozialpolitik und die Infrastrukturplanung sind berührt, sondern alle Bereiche der Kommunalpolitik, so dass eine Neupositionierung kommunaler strategischer Entwicklungsplanung erforderlich ist. Dies betrifft im Wesentlichen die kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, die Stadtentwicklungsplanung, die Wohnraumbedarfsplanung, die Infrastrukturplanung im Zuge der demografischen Entwicklung sowie die Integrationspolitik.



Die Bedeutung kommunaler Sozialpolitik ist seit Einführung des SGB II enorm gestiegen. Die Schnittstellen zur kommunalen Sozialplanung, die die Altenhilfe- und Behindertenhilfeplanung, die Jugendhilfe- und auch Gesundheitsplanung / Prävention einschließt, und damit die Schnittstellen zum SGB VIII, IX, XI, XII (dem SGB III ohnehin) haben sich verändert. Das heißt, so wie auf Bundesebene ein Paradigmenwechsel zu verzeichnen ist, wird dieser auch auf kommunaler Ebene deutlich.

Wenn in These 1 von einer Holistic Governance als Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des SGB II ausgegangen wird, so benötigt man bei der Planung kommunaler Leistungen ebenso ein ganzheitliches Herangehen.

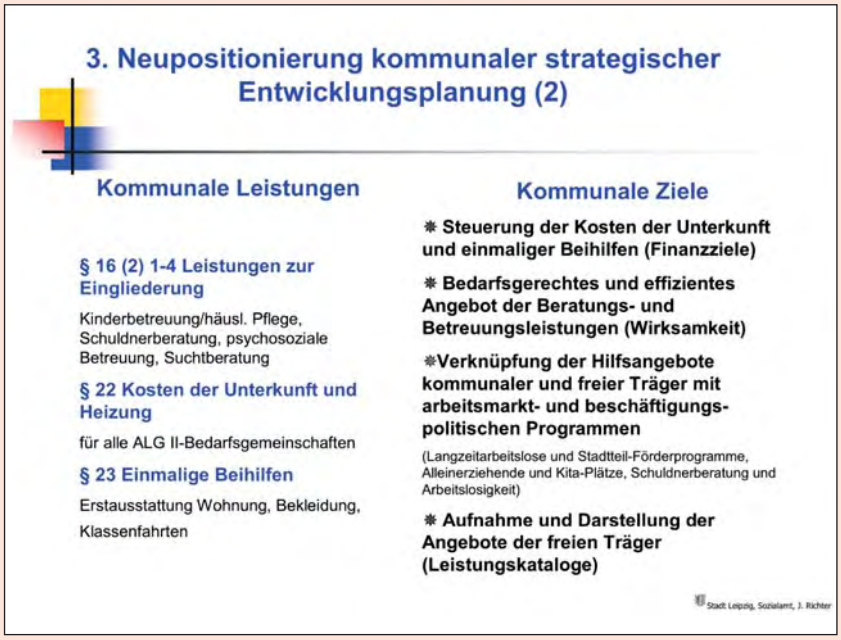
Ich möchte nur einige Themen hervorheben, eine ausführliche Diskussion ist eventuell nach den beiden Beiträgen möglich: Im Rahmen der Altenhilfeplanung spielen Entscheidungen, wie z.B. die Verkürzung der Anspruchsdauer auf SGB III-Leistungen für Ältere auf 18 Monate, eine Rolle oder auch die Absenkung des monatlichen Rentenbeitrags von 78 auf 40 Euro im SGB II. Sind Wirkungen wenn auch nicht kurzfristig auf kommunaler Ebene zu erwarten, werden sie für die mittel- und langfristigen Prognosen jedoch zu berücksichtigen sein, etwa im Zusammenhang mit ergänzenden Leistungen nach SGB XII, die die Kommunen tragen.

Für die Planung der Behinderten- und Eingliederungshilfe ist die Beendigung des Streits um die Trägerschaft für die Rehabilitation im Rahmen des SGB II grundlegend (vgl. Entwurf Fortentwicklungsgesetz).

Für die Jugendhilfeplanung stellt die Jugendarbeitslosigkeit mit den Folgewirkungen auf kommunaler Ebene das gravierendste Problem dar, welches durch die Institutionalisierung der „U-25-Bereiche“ in den Arbeitsagenturen und ARGEn nochmals eine neue Stufe erreicht. Wie sind die Jugendämter in den Prozess der Umsetzung des SGB II auf kommunaler Ebene eingebunden und welche Rolle spielen Jugendhilfeplanung und Steuerung kommunaler Jugendhilfeleistungen[3]? Weitergehende Ansätze der Verbindung von Jugendberufshilfe und SGB II sowie Familienfreundlichkeit der Kommune u.a. können an dieser Stelle aus Platzgründen nicht weiter ausgeführt werden, stehen aber mit den o.g. Aussagen in unmittelbarem Zusammenhang[4].

Auf der Jahrestagung des bundesweit organisierten Vereins für Sozialplanung (VSOP) im März 2006 wurden die „neuen“ Anforderungen an die Planung und die Querschnittsfunktionen aufgezeigt und als Anspruch der Berufsgruppe dargestellt (siehe Folie „Anforderungen an Planung und Steuerung“), die Walter Werner im nachfolgenden Beitrag aufnehmen wird.

Welche kommunalen Aufgaben sind zu planen? Ausgehend davon, dass die ARGEn die grundlegenden arbeitsmarktnahen Dienstleistungen erbringen, wie Anspruchsprüfung und Zahlbarmachung, Vermittlung und vermittlungsnahe Dienstleistungen (z.B. Arbeitgeber-/Arbeitnehmerservice), sozialintegrative Dienstleistungen, haben die Kommunen sozialintegrative Aufgaben nach § 16 Abs. 2; die Erbringung der Leistungen für die Kosten der Unterkunft nach § 22 sowie Einmalige Beihilfen nach § 23 SGB II. Folgende kommunale Ziele sind damit verbunden (Folie rechte Spalte):



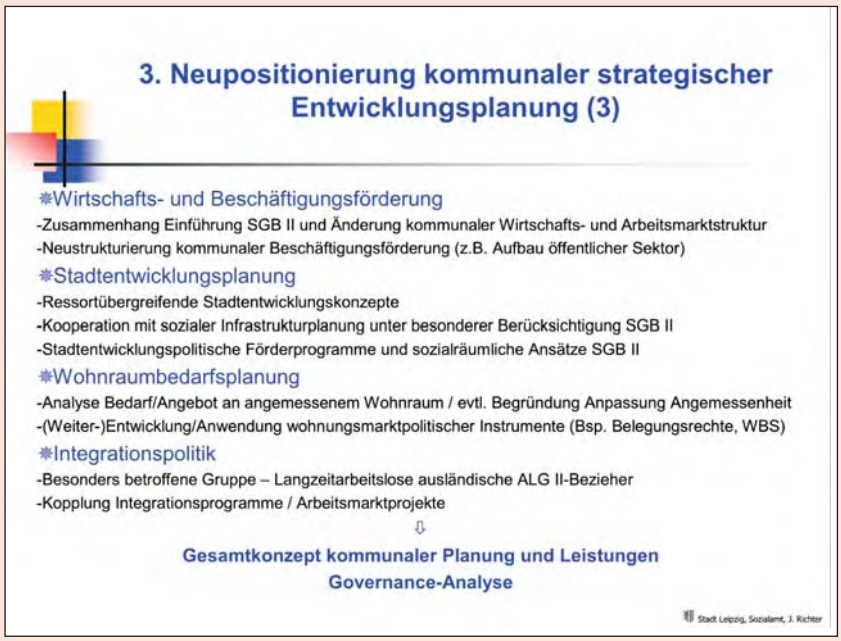
Mit den Aufgaben insbesondere nach § 16 Abs. 2 werden sowohl die individuelle Beschäftigungsfähigkeit als auch das regionale bzw. kommunale „Matching“ der Leistungen beeinflusst. Durch die Erstellung von Richtlinien zur Umsetzung der Leistungen (z.B. Suchtberatung, Schuldnerberatung) und der Erfassung der Leistungen oder auch die Einführung eines eher sozialpädagogisch orientierten Fallmanagements (als Ergänzung des beschäftigungsorientierten Fallmanagements) insbesondere für schwer vermittelbare Personengruppen wird die Umsetzung des SGB II auf kommunaler Ebene unmittelbar beeinflusst.

Nach § 16 Abs. 2, Satz 1-4 ist diese individuelle Hilfebedarfsfeststellung, die der persönliche Ansprechpartner oder auch Fallmanager plant, und daraus abzuleitende Kriterien für die Auswahl der kommunalen flankierenden Eingliederungsleistungen durch den Gesetzgeber nicht operationalisiert. Der Zugang der Kommune zu den Daten, die sie für ihre Planung und Prognose der sozialen Entwicklungen, der Infrastrukturplanung und der damit verbundenen Kosten benötigt, ist gesetzlich nicht geregelt. Kritisch für die Planung der kommunalen sozialen Infrastruktur ist weiterhin zu vermerken, dass die Angaben, Daten und Entwicklungen sowie Zusammenhänge mit anderen Leistungen nicht durch das Programm A2LL erfasst werden. Auch wenn die These richtig sein sollte, dass sich der Kreis der Nutzer der Infrastruktur und der Leistungen durch die Einführung des SGB II auf kommunaler Ebene nicht wesentlich erweitert hat, benötigt man aktuelle Aussagen zur Nutzung und zu den Bedarfen. Damit fehlen den Kommunen entscheidende Größen für die Planung der Infrastruktur (auf diese Problemlagen wird im nachfolgenden Beitrag konkret eingegangen). Gerade weil die Einführung des SGB II

3) Vgl. auch die Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes „E & C – Entwicklung und Chancen (Soziale Stadt)“ des Deutschen Jugendinstituts. Ein Themenbereich war „Neue Verfahren und Verantwortlichkeiten im Zuge der Umsetzung des SGB II“, da in diesem Bereich Auswirkungen auf die berufliche Integration von Jugendlichen zu erreichen sind (März 2006, unveröffentlicht).
4) Vgl. z.B. auch die Handlungsempfehlungen des Deutschen Vereins zum Zusammenhang von SGB II, III und VIII sowie zur Förderung allein Erziehender im Rahmen des SGB II (NDV 4/2006, S. 157 f.).

den Großteil der Einwohner/-innen einer Kommune betrifft, ist auch eine Neupositionierung weiterer Bereiche außerhalb des „engeren sozialpolitischen“ Bereiches notwendig.

Die nachfolgende Folie gibt einen Überblick über die grundlegenden Aufgaben der verschiedenen Politikbereiche, wie die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, die Stadtentwicklungsplanung, die Wohnraumbedarfsplanung und die Integrationspolitik, die auf kommunaler Ebene neue Aufgaben bei der Umsetzung des SGB II übernehmen müssen.



Die Steuerungsverantwortung für die Umsetzung des SGB II ist in zahlreichen großen Städten bei der *Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung* federführend verortet (z.B. Dezernat Wirtschaft und Arbeit; der entsprechende Dezernent als Vorsitzender der Trägerversammlung). Diese Verantwortungsbereiche der Kommunen geraten in das Spannungsfeld ihrer eigenen Zuständigkeit. Die Wirtschaft – insbesondere in den neuen Bundesländern – verliert seit Jahren sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse, gleichzeitig steigt die Zahl der Mini- und Midi-Jobs und der 1-Euro-Jobs. Insbesondere letztere kamen überdurchschnittlich in kommunalen sozialen Einrichtungen (z.B. Altenpflegeheimen) zum Einsatz, so dass politische Entscheidungen zur Änderung von Maßnahmestrukturen hier unmittelbare Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben. In Bezug auf die Wirtschaftsförderung muss auf kommunaler Ebene der Frage nachgegangen werden, inwieweit die kommunale Arbeitsmarktpolitik und insbesondere die Umsetzung des neuen SGB II und des geänderten SGB III die Wirtschaftsstruktur bestimmen.

In Bezug auf die Beschäftigungsförderung fand in den letzten zwei Jahren ein starker Strukturwandel statt, der in seinen negativen Auswirkungen auch zur Beendigung der Arbeit zahlreicher Träger und Bildungsträger führte. Die Diskussion des Aufbaus oder auch Neuaufbaus eines umfassenden öffentlich geförderten kommunalen Beschäftigungssektors ist bei der Umsetzung des SGB II noch am Beginn, wird aber allein durch die künftigen Sonderprogramme für schwer zu integrierende Langzeitarbeitslose, den Kombilohn (bzw. Mindestlohn) oder auch die Sonderprogramme für ältere Arbeitslose an neuer Dynamik gewinnen. Für die Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik steht in diesem Zusammenhang nach wie vor die Aufgabe, die damit verbundenen Veränderungen der Wirtschaftsstruktur zu erfassen und zu prognostizieren – z.B. die Wertschöpfung durch öffentlich geförderte Beschäftigung oder die konjunkturell stabilisierende Funktion der Entgeltersatzleistungen. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Gewerkschaften, Arbeitslosenverbände und alle weiteren Akteure des Arbeitsmarktes – die zum großen Teil auch in den Beiräten der ARGE mitwirken – werden für diesen Prozess kleine lokale Bündnisse für Arbeit (wieder) eingehen (müssen) – sicherlich wird im folgenden Beitrag genauer darauf eingegangen.

Die *Stadtentwicklungsplanung* und – in der These oben nicht genannt, aber hier einzuordnen – die sozialräumliche Planung stehen ebenso vor neuen Aufgaben. Alle Städte, insbesondere in den neuen, mittlerweile aber auch in den alten Bundesländern, sind mit dem strukturellen und demografischen Wandel in der Gesellschaft konfrontiert. Die Städte stehen vor erheblichen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung, den Wanderungsbewegungen, den Änderungen im Altersaufbau und der Gefahr sozialer Segregation in den Wohnquartieren[5]. Der Koalitionsvertrag vom November 2005 hält fest: „Um den Städten und der Ver- und Entsorgungswirtschaft in den neuen Ländern bei der Verminderung des Wohnungsleerstandes und der Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur zu helfen, soll das Förderprogramm ‚Stadtumbau Ost' auf höherem Niveau durch die Zusammenlegung bisheriger Programme über 2009 hinaus fortgesetzt werden.“ Ressortübergreifende Verantwortung für den Strukturwandel der Städte ist – wie bereits ausgeführt – auch auf kommunaler Ebene zu realisieren.

---

5) Vgl. auch Stadtumbau – starke Partnerschaft für die Zukunft der Städte. Gemeinsames Positionspapier des DST, GdW, VDEW, BGW und VKU, Februar 2006.

Bereits 2005 verabschiedete der Ausschuss für Städtebau und Umwelt des DStGB ein Positionspapier mit zehn Forderungen für eine zukunftsgerechte Stadtgestaltung (Leitlinien für eine künftige Stadtentwicklungspolitik). Das oben in These 1 angesprochene Prinzip der Holistic Governance zieht sich durch das Positionspapier und verdeutlicht, dass Stadtentwicklungspolitik mehr ist als Städtebaupolitik. Angesichts der Rahmenbedingungen für die Städte (Demografie, Bevölkerungsveränderung, Arbeitsmarktsituation, Kaufkraftverlust, Segregationstendenzen) und der Finanzkrise der Kommunen – so wird ausgeführt – sehen sich diese mit neuen und in dieser Form noch nicht da gewesenen Herausforderungen konfrontiert.

Teilweise wurden diese Anforderungen auch bei der Novellierung des Baugesetzbuchs 2004 berücksichtigt sowie bei der Erstellung von Leitfäden bzw. Materialien für künftige so genannte STEK (Stadtentwicklungskonzepte; weitergehend als STEP = Stadtentwicklungspläne), deren Erstellung künftig die Voraussetzung für die Erteilung von Fördermitteln für die Kommunen ist.

Ein Umschwenken auch in der Förderpolitik, z.B. bei den Programmen Soziale Stadt und Stadtumbau Ost, ist trotz unterschiedlicher finanzieller Ausstattung der Programme zu verzeichnen, indem der nichtinvestive Bereich einen höheren Anteil am Fördervolumen erhält. In Bezug darauf ist der Gestaltungsspielraum der Kommune bei der Umsetzung des SGB II voraussichtlich größer als im SGB III-Bereich, wo es in den Jahren seit Programmbeginn 2001 (Soziale Stadt) viele punktuelle Projekte z.B. zur lokalen Ökonomie gab, jedoch die Qualität und Quantität zwischen den Kommunen differierte. Mit nichtinvestiven Mitteln ist eine Förderung von Beschäftigungsförderungsprojekten, Projektentwicklung allgemein, Projekten mit Migranten, Alleinerziehenden und anderen Gruppen in sozialräumlich festgelegten städtischen Gebieten möglich. Effektiv wird die Verbindung mit Stadterneuerungsansätzen sowie die Verknüpfung mit EU-Programmen (z.B. URBAN II und III) sein. Durch das im Vergleich zu Programmen der Arbeitsmarktpolitik eher geringe Finanzvolumen können diese Ansätze nicht ganze Problemlagen verhindern oder gar beseitigen – aber es wird künftig darauf ankommen, die einzelnen Förderprogramme noch stärker mit der kommunalen Arbeitsmarktförderung im SGB III und vor allem SGB II – auch im Stadtteil z.B. bei lokaler Ökonomie und Projekten für schwer zu vermittelnde Langzeitarbeitslose – zu verbinden. Verschiedene Ansätze sollten in diesem Zusammenhang in das Arbeitsmarktprogramm der ARGEn bzw. die lokale Zielvereinbarung der Trägerversammlung aufgenommen werden. Hier können kommunale Planungs- und Steuerungseinheiten (also übergreifendes Zusammenwirken von kommunaler Sozial- und Stadtentwicklungsplanung) die Erfahrungen der o.g. Programme einbringen.

Die Wohnraumbedarfsplanung gewinnt neue Bedeutung. Anhaltspunkte für die Planung im SGB II sind die Angemessenheitskriterien für Wohnraum, die die Kommunen anhand des Mietspiegels und der aktuellen Betriebskostenübersichten festlegen.

Die Umsetzung des SGB II trifft auf unterschiedliche Wohnungsmärkte. In den neuen Bundesländern haben sich seit der Wende mit massiven Investitionen der Wohnungsunternehmen und der Ver- und Entsorger sowie der Förderung von Bund und Ländern die Wohnverhältnisse und Umweltqualität deutlich verbessert. Allerdings sind durch die oben genannten Prozesse die Hüllen der Städte zu groß geworden und ca. seit dem Jahr 2000 wirken sich die stadtentwicklungspolitischen Ansätze der „schrumpfenden Stadt“ auf die Wohnungsmärkte aus. Die Schnittstelle zum SGB II wurde in einer der ersten Wohnraumbedarfsplanungen durch die GEWOS-Studie in Bremen[6] realisiert. Empfehlungen gab es in Bezug auf verschiedene wohnungsmarktpolitische Instrumente, wie z.B. Tausch von Mietpreisbindungen, Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft, neue Belegungsrechte u.a.).

Im Zusammenhang mit der *Integrationspolitik* ist zu konstatieren: Eine der besonders betroffenen Gruppe im SGB II sind langzeitarbeitslose ausländische ALG II-Bezieher. Im Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 4. April 2006 „Für einen Nationalen Aktionsplan Integration“ heißt es: „Bei den in Deutschland lebenden Ausländern sind überproportional vertreten jüngere, in Großstädten lebende Männer, die zu einem größeren Teil unteren Einkommens- und Bildungsschichten angehören und häufiger arbeitslos sind“ (S. 2). Teilweise bezogen deren Herkunftsfamilien bereits Sozialhilfe. Eine Teilhabe am Arbeitsleben ohne Beherrschung der deutschen Sprache wird die Integrationschancen in Arbeit weiterhin reduzieren. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere langzeitarbeitslose ausländische ALG II-Bezieher mehrfache Problemlagen aufweisen und ein Fallmanagement erforderlich ist.

Die Verbindung zum kommunalen Bildungs(Planungs-)Bereich ist ohnehin gegeben: Der Anteil der ausländischen Schüler, die die Schule ohne Schulabschluss verlassen oder die Hauptschule absolvieren, ist deutlich höher als bei deutschen Schülern. Umgekehrt ist der Anteil ausländischer Schüler, die das Abitur oder die Fachhochschulreife erwerben, sehr viel niedriger als bei Deutschen. Die kommunale Planung und Steuerung für das SGB II muss u.a. eine Prognose erstellen, wie viel der ausländischen Bevölkerung potenziell Leistungen des SGB II erhalten. Die ARGEn müssen in diesem Zusammenhang aktiv mit den kommunalen Bildungseinrichtungen sowie der Jugendhilfe zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit in der Trägerversammlung zu thematisieren und vor Ort zu organisieren, ist ein Ansatzpunkt kommunaler Planung. Die Werbung um Ausbildungsplätze – auch bei ausländischen Unternehmen – muss verstärkt und eventuell durch neue Methoden, z.B. in Verbindung mit dem Quartiersmanagement, ergänzt werden. Notwendig ist die Kopplung von Integrationsprogrammen und kommunalen Arbeitsmarktprojekten.

Grundlegend für die kommunale Entwicklungsplanung ist somit ein Gesamtkonzept dieser Leistungen und Ansätze in Verbindung mit einer Governance-Analyse, die die Strukturen und Inhalte der Umsetzung des SGB II berücksichtigt.

---

6) Diese Studie wurde 2005 im Auftrag der Stadt Bremen erstellt. Untersuchungsziel: „Hartz IV stellt die Kommunen (...) aus wohnungspolitischer Sicht vor eine große Herausforderung. Angemessenheitsgrenzen müssen grundsätzlich denjenigen, die auf die Leistungen nach SGB II (und SGB XII) für die Unterkunft angewiesen sind, den Zugang zu einem ausreichenden großen Teil des Wohnungsmarktes ermöglichen. Dabei ist auch anzustreben, die Stadt vor der Herausbildung von Problemgebieten zu schützen, die mit für die öffentliche Hand kostspieligen Folgen verbunden wäre“ (S. 3.): „Bisher war offen, ob sich in der Stadt Bremen das Angebot und der Bedarf an angemessenem Wohnraum aktuell und auch künftig entsprechen. Vor diesem Hintergrund wurde GEWOS von der Stadt Bremen mit der Untersuchung des Angebots auf dem Bremer Wohnungsmarkt und der dem Angebot gegenüberstehenden Bedarfsgemeinschaften auf gesamtstädtischer und kleinräumiger Basis beauftragt.“ In: GEWOS – Institut für Stadt-, regional- und Wohnforschung Hamburg (2005): Preisgünstiger Wohnraum in Bremen. Analyse für die Stadt Bremen.

4. Grundlagen für kommunale Planung und Berichterstattung

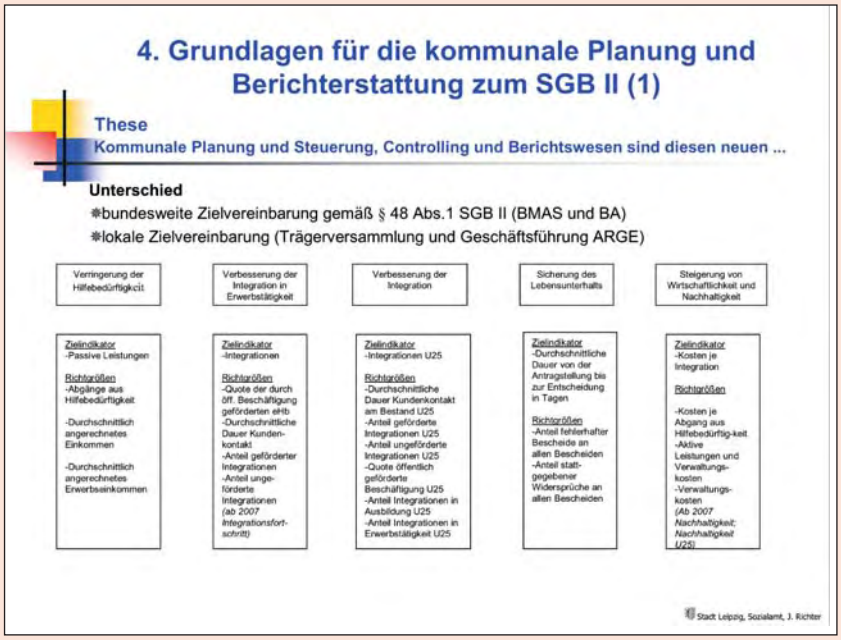
These 4

Kommunale Planung und Steuerung, Controlling und Berichtswesen sind diesen neuen Anforderungen anzupassen. Die technischen Voraussetzungen der Planung und Berichterstattung zum SGB II und der zentral ausgerichteten Steuerungsansätze berücksichtigen bisher – unabhängig von Detailverbesserungen seit 2006 – noch zu wenig die kommunalen Interessen.

Die nachfolgenden Beispiele sollen die Diskussion im Anschluss anregen und verdeutlichen, dass auf kommunaler Ebene wesentliche Daten für eine spezifisch auf die kommunalen Leistungen zugeschnittene sowie Zusammenhänge zu anderen Leistungen aufzeigende Berichterstattung nach wie vor nicht vorhanden sind (z.B. Zu- und Abgänge in das SGB II, Übergänge zu anderen Leistungssystemen, wie SGB III, SGB XII u.a.). Eine ausführliche Stellungnahme lieferte der Verein für Sozialplanung (VSOP e.V.) Ende 2005 mit der fachpolitischen Stellungnahme „Sozialplanung in die Steuerungsverantwortung bei der Umsetzung des SGB II (Hartz IV)", welche auch als Material zum heutigen Workshop verteilt wurde (Tischvorlage).

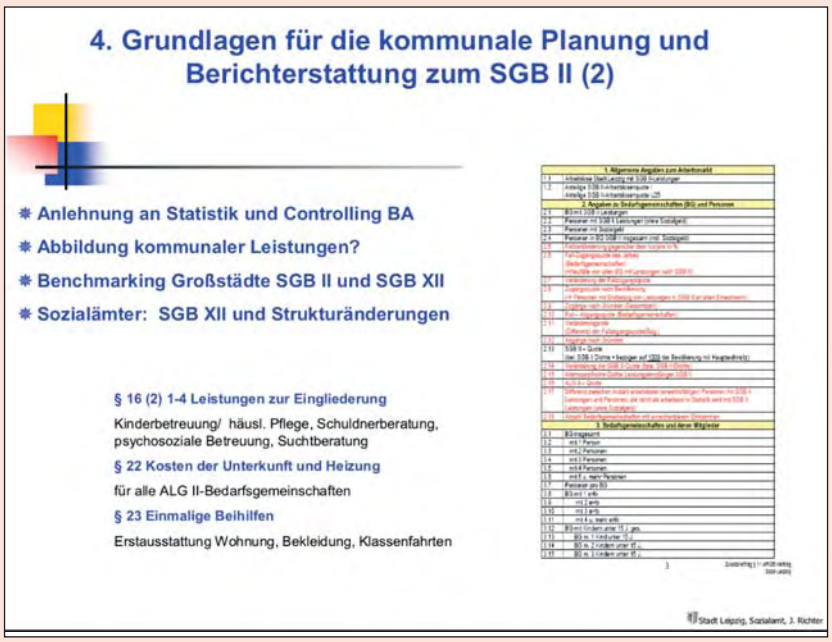
Bei der Konzeption zum Abschluss von Zielvereinbarungen ist zu unterscheiden zwischen der bundesweiten Zielvereinbarung gemäß § 48 Abs. 1 SGB II, die zwischen dem BMAS und der BA geschlossen wird, und den nicht gesetzlich geregelten lokalen Zielvereinbarungen, die zwischen der Trägerversammlung und dem Geschäftsführer der ARGE geschlossen werden.

Bei den Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA handelt es sich um fünf grundlegende Ziele, die sich aus dem SGB II ergeben, d.h. ihre Umsetzung dokumentiert die gesetzesentsprechende Arbeit der ARGEn, wobei von den insgesamt fünf Zielen im Jahr 2006 aus Gründen mangelnder Generierbarkeit aus dem Datenbestand A2LL lediglich drei „beplant" werden und die wesentlichen kommunalen Indikatoren aktuell nicht erfasst sind und in einigen wenigen Dimensionen für 2007 vorgesehen sind.

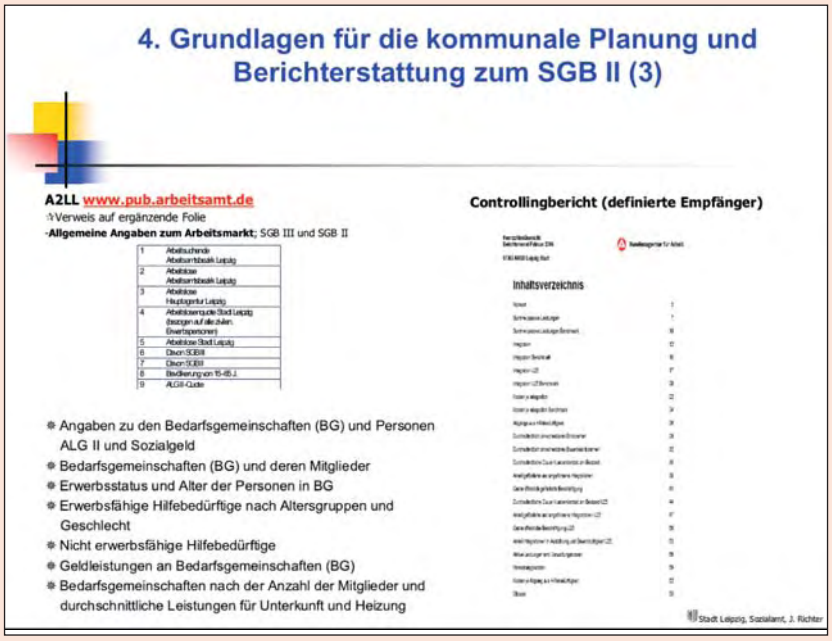


Aus dem Grund nahmen einige Städte diese allgemeinen Indikatoren als Grundlage und verankerten teilweise in den ARGE-Verträgen die Daten und Indikatoren, die sie für die kommunale Planung benötigen, auch wenn diese 2005/2006 noch nicht zur Verfügung standen.

Zu berücksichtigen ist, dass die Sozialämter z.B. alle Aufgaben des SGB XII parallel zur Einführung des SGB II umgesetzt haben und für diesen Prozess sowie für die kommunalen Leistungen nach SGB II das Benchmarking der Großstädte fortgeführt wurde (bis 2004 Benchmarking Hilfe zum Lebensunterhalt).

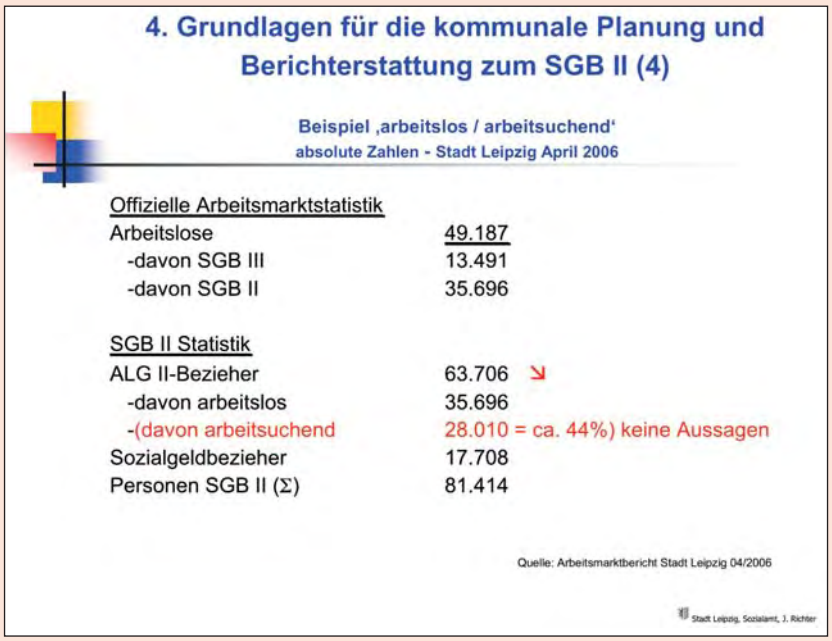


Die zentralen Daten der Bundesagentur stellen das Angebot unter **www.pub.arbeitsamt.de** dar sowie die monatlichen ARGE-Controllingberichte mit Angaben zu den arbeitsmarktpolitischen und insbesondere Integrationsdaten, wobei die Datenqualität nach wie vor als kritisch angesehen werden muss.

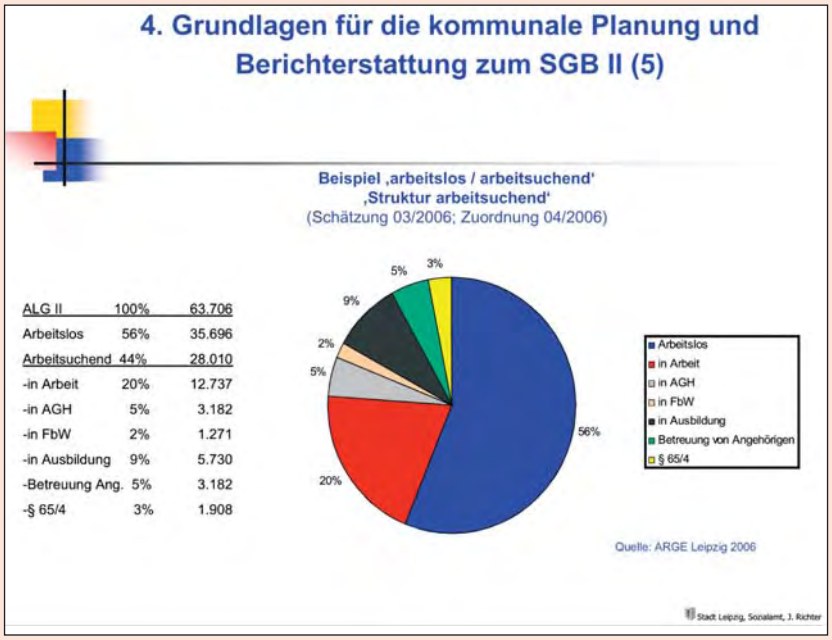


Anhand von drei Beispielen soll abschließend die Notwendigkeit aussagefähiger SGB II-Daten für die kommunale Planung und Steuerung untermauert werden. Diese Notwendigkeit führt häufig dazu, dass die ARGEn eigene Auswertungen auf Excel- oder Access-Basis durchführen, was wiederum zur zusätzlichen Belastung im ohnehin schwierigen Arbeitsprozess führt.

Beispiel 1: Folie arbeitslos / arbeitsuchend (Leipzig)



Gerade der Personenkreis der arbeitsuchenden und nicht als arbeitslos eingestuften Personen ist für die Planung der kommunalen Leistungen und Infrastruktur relevant, wird aber in der offiziellen SGB II-Statistik weder gesondert ausgewiesen noch differenziert in der Zusammensetzung dargestellt. Erst die gesonderte Auswertung brachte einen Überblick:



Beispiel 2: Folie Zu- und Abgänge SGB II

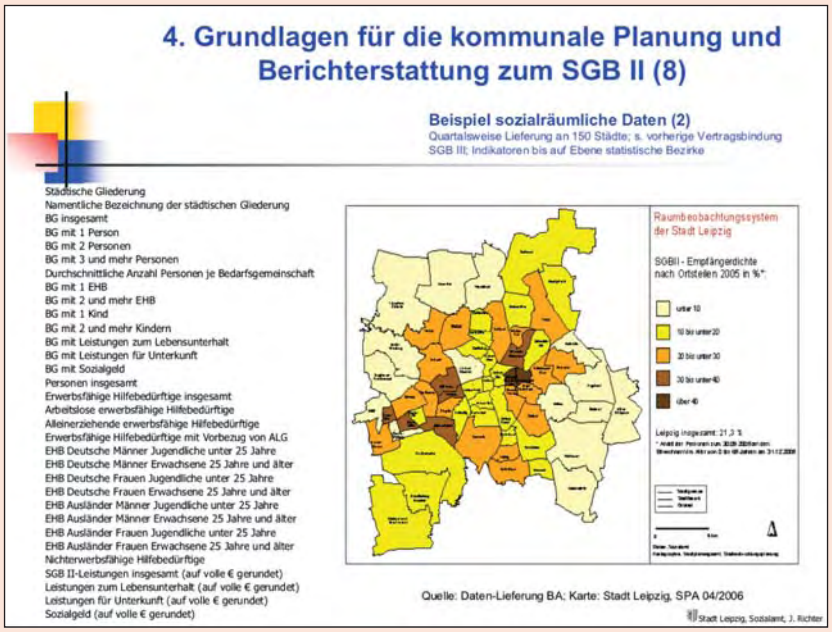
Dieser wesentliche Indikator wird von der offiziellen Statistik nicht dargestellt, ist aber Grundlage für eine differenzierte Darstellung der Entwicklung des SGB II sowie Voraussetzung für Prognosen zur Entwicklung der SGB II-Leistungen.

Beispiel 3: Sozialräumliche Daten (1) IAB-Typologien

Der Ansatz des IAB, Vergleichstypen der Regionen zu bilden und auch für die SGB II-Berichterstattung sowie die zentralen Zielvereinbarungen als Grundlage zu verwenden, verweist auf den richtigen Weg. Allerdings ist die schematische Anwendung als Grundlage für die Zielvereinbarungen zwischen dem Bund und den ARGEn hinterfragbar, da eine einfache Ableitung grober Zielvorgaben aus einer mit einer Vielzahl von Merkmalen erstellten Typologie nicht unbedingt die Vielfalt und Überschneidungen der jeweiligen regionalen Wirtschafts- und Sozialstruktur widerspiegelt.

Beispiel 4: Sozialräumliche Daten (2) – kommunale sozialräumliche Strukturen

Die Daten (s. Folie linke Spalte) werden von der BA an die ca. 150 Städte quartalsweise geliefert, die bereits Verträge zur Lieferung von Daten des SGB III abgeschlossen haben. Die Indikatoren werden bis auf Ebene der statistischen Bezirke angegeben. Dies stellt einen enormen Fortschritt gegenüber dem noch bis Ende 2005 offiziell vertretenen Argument dar, dass aus A2LL keine sozialräumlichen Daten generiert werden könnten.



Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit und leite an Walter Werner für den nächsten Beitrag über.

Walter Werner, Leiter Planungsbüro, Fachbereich Soziale Sicherung, Arbeitshilfen, Senioren, Stadt Mannheim

Das Steuerungskonzept der ARGE für die Umsetzung des SGB II – Gestaltungsspielraum für lokal-regionale Arbeitsmarktpolitik

1. SGB II-Einstiegsjahr 2005

Mit In-Kraft-Treten des Sozialgesetzbuches II „Grundsicherung für Arbeitsuchende" (kurz „Hartz IV") am 1. Januar 2005 standen für die neuen Grundsicherungsträger – ob in der Regelorganisation der Arbeitsgemeinschaft (ARGE), als Optionskommune oder in der getrennten Aufgabenwahrnehmung – drei Aufgaben im Vordergrund: die Sicherstellung der Auszahlung von Transferleistungen, der Aufbau der Organisation und die Gewinnung bzw. Gestellung von Personal.

Trotz erheblicher Bedenken und Risiken mit der mittlerweile als wartungs- und entwicklungsresistent eingestuften Software A2LL ist es zum Jahresanfang 2005 zu keinem Fiasko bei der Geldauszahlung gekommen, auch wenn dies teilweise nur mit kommunalen EDV-Eigenlösungen zu bewerkstelligen oder in Einzelfällen verspätet möglich war.

Der Aufbau der neuen JobCenter gelang unterschiedlich schnell, abhängig vom Rückgriff auf für den Zweck geeignete Gebäude, Erweiterungsmöglichkeiten vorhandener Objekte, von laufenden Mieterverträgen, Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Objektanmietung und Qualitätsanforderungen zur Funktionalität von Seiten der Verantwortlichkeiten. Im Jahr 2005, spätestens in der ersten Jahreshälfte 2006, wurden bundesweit die räumlichen Voraussetzungen geschaffen und die neuen JobCenter von den Mitarbeiter/-innen bezogen – in welcher Konstellation und Kombination mit anderen Dienstleistern auch immer.

In Mannheim sind als organisatorische Grundstruktur so zunächst im Mai 2005 das JobCenter Junges Mannheim, im Februar 2006 das zentrale JobCenter Mannheim für Erwachsene und in der ersten Jahreshälfte 2006 neun dezentrale JobBörsen zur Arbeitsplatzakquise und Arbeitsplatzvermittlung in den Stadtteilen in Betrieb genommen worden, letztere in Trägerschaft durch von der ARGE beauftragte Wohlfahrtsverbände und Beschäftigungsträger.

Ein besonderes Problem war die Schaffung einer ausreichenden personellen Basis in den ARGEn, die sich sukzessive die erforderliche Kompetenz für ihre neuen Aufgaben als persönliche Ansprechpartner/-innen bzw. als Fallmanager/-innen aneignen musste. Die Schwierigkeiten der Personalgewinnung und -qualifizierung wirken bis heute nach. Unterschiedlich sind das Tarifrecht und die Gehaltsstruktur bei den von der Kommune und der Agentur für Arbeit angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Unterschiedlich sind die Arbeitszeiten. Den ARGEn fehlt die Dienstherreneigenschaft und die Qualifizierung der Mitarbeiter/-innen mit ihrer unterschiedlichen Herkunftskultur und Kompetenz steht nach dem SGB II-Startjahr in den meisten ARGEn noch am Anfang.

Zu kurz gekommen ist im Jahr 2005 neben diesen elementaren Aufbauleistungen die Entwicklung eines breiten und ausdifferenzierten Programms zur beruflichen Integration. Als hauptsächliches Instrument der Arbeitsmarktintegration wurden landauf landab die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II zum Einsatz gebracht, weit überwiegend in der Mehraufwandsvariante, seltener in der Entgeltvariante. Die Instrumente zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, vor allem für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus dem Eingliederungsbudget, kommen bis heute bei den ARGEn nur bescheiden zum Zug. Das hat einerseits mit der ungünstigen Arbeitsmarktlage zu tun, andererseits mit der noch zu schwachen Ausrichtung der ARGEn auf ihr Primärziel Arbeitsmarktintegration.

Die mangelhafte Software A2LL war ein weiteres entscheidendes Hindernis für eine Fokussierung der ARGE-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf eine effektivere Arbeitsförderung, was Kosten in Millionenhöhe verursachte. Wenn im Startjahr mancherorts ein Drittel bis die Hälfte der Arbeitszeit für A2LL-Umgehungsauflösungen aufzuwenden war, um das System funktionsfähig zu halten, führt das zu einer Verwaltungspraxis, die mehr mit sich beschäftigt ist als die Kunden zu beschäftigen.

Die juristischen Nachbesserungen am SGB II in der Startphase, insbesondere das SGB II-Änderungsgesetz und das SGB II-Fortentwicklungsgesetz, haben zudem für erhebliche Irritationen, Spannungen und Korrekturen einer keineswegs stabilen Praxis geführt. So konnte es vorkommen, dass die Mitarbeiter/-innen die Neuregelungen zur Einkommensanrechnung oder zu Sanktionen noch nicht solide in ihre Alltagspraxis aufgenommen hatten, da waren diese bereits juristisch überholt.

Neben den aufgeführten Startproblemen sind die Fallzahlen bundesweit im Schnitt um 15 % gestiegen, weil das neue System SGB II so intensiv mit sich selbst beschäftigt war, dass es seinem eigentlichen Auftrag nur begrenzt nachkommen konnte und die Abgangsraten aus dem System bescheiden ausgefallen sind.

Hartz IV, das IV. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, war vom Start weg ein öffentlichkeitswirksamer Dauerbrenner. Auf der politischen Ebene reicht selbst innerhalb der Regierungskoalition die Spannbreite der Bewertung dieser Reform von der größten Arbeitsmarktreform der deutschen Nachkriegsgeschichte bis zum größten sozialpolitischen Flop der Nachkriegsgeschichte.

2. Die Zielvereinbarungen des Bundes mit den Kommunen zur Umsetzung des SGB II

Die Organisation der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende muss zwei grundlegend unterschiedliche Gestaltungsprinzipien austarieren: die zentralstaatliche Regelungsebene mit Kompetenzen für Weisungen und Aufsichtsbefugnissen und die kommunale Selbstverwaltung. Die Kommunen und ihre Spitzenverbände bestehen hier auf ihrer Eigenverantwortung für den Gesetzesvollzug des SGB II und lehnen einen zentralistischen Durchgriff des Bundes und der BA als Beschneidung ihres verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechtes ab. Die im SGB II als Regelorganisation angelegte ARGE baut auf partnerschaftliche Aufgabenwahrnehmung auf gleicher Augenhöhe und degradiert die kommunalen Träger nicht zum Ausführungsorgan des Bundes. In diese Richtung sind mit In-Kraft-Treten des SGB II auch die Verhandlungen zwischen Bund, BA und den kommunalen Spitzenverbänden gelaufen. Die wichtigsten Etappen in diesem zunehmend einseitigen Verhandlungsprozess, in dem sich immer stärker Tendenzen zur Zentralisierung des SGB II-Vollzugs durchgesetzt haben, waren:

- die Vereinbarung der „Grundsätze zur Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den ARGEn gemäß § 44 SGB II“ am 24. Mai 2005,
- die „Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit“ am 1. August 2005, die der BA mit zentraler Zuständigkeit für Informationstechnik (IT), Controlling, Statistik und Berichtswesen die Gewährleistungsverantwortung mit entsprechenden Mindeststandards und den kommunalen Trägern die Umsetzungsverantwortung zuweist (vom Landkreistag allerdings nicht unterzeichnet),
- die „Konzeption zum Abschluss von Zielvereinbarungen zur Umsetzung des SGB II“ vom 25. November 2005,
- die „Konzeption der Controlling-Berichterstattung“ vom 8. Dezember 2005, mit der das Benchmarking zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung eingeleitet wurde, und
- der „SGB II-Planungsbrief“ vom 24. März 2006, der über Zielvereinbarungen die von der BA vorgegebenen Zielgrößen und Richtwerte zum verbindlichen Maßstab macht.

Den vorläufigen Schlusspunkt setzt der Entwurf für ein Optimierungsgesetz, das nach einer Sachverständigenanhörung am 29. Mai 2006 zwei Tage später als „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vom Bundestag beschlossen wurde. Danach sollen die Arbeitsagenturen mit Verweis auf § 93 SGB X mit einer Weisungsbefugnis für die ARGEn unter Umgehung der Trägerversammlungen ausgestattet werden, die den ARGEn den Gestaltungsspielraum mit weiteren Berichts- und Rechenschaftspflichten immer stärker einschränkt. Rechtlich unterliegen die ARGEn bis heute nicht der Weisungsbefugnis der BA und der Aufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Faktisch sind den ARGEn von Seiten des Bundes und der BA aber bereits eine Serie von Auflagen vorgegeben, die ihren Gestaltungsspielraum aushöhlen, z.B. die Festlegungen auf ein zentrales mangelhaftes IT-Verfahren und eine zentrale Controlling-Berichterstattung, die Verpflichtung auf den Einkauf und Einsatz von Eingliederungsinstrumenten der BA, die Datenhoheit und Verfahrensdominanz der BA bei der Datenübermittlung, die einer Ohrfeige für die Anliegen kommunaler Sozialberichterstattung gleichkommt, sowie der ultimative Druck der BA auf die kommunalen Träger zum Abschluss von Zielvereinbarungen, die den partnerschaftlichen Kurs vor Ort aushebelt. Abgesehen von inhaltlichen Neuregelungen erhöht das neue SGB II-Fortentwicklungsgesetz den Gestaltungsspielraum der ARGEn nicht, sondern unterstützt den Zentralisierungsprozess im SGB II-Vollzug und ignoriert zudem die Aufsichtsbefugnisse der Länder.

3. Zwischenbilanz nach 17 Monaten SGB II

Bei aller Kritik an einer zu zentralistischen, zu bürokratischen und für lokale bzw. regionale Erfordernisse zu wenig flexiblen Umsetzung des SGB II in die Praxis lautet dennoch die Hauptdiagnose, dass die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer bedarfsabhängigen Fürsorgeleistung ein wichtiger, richtiger und notwendiger Schritt war. Die Hilfe aus einer Hand war überfällig.

Die Leistungsgewährung funktioniert trotz A2LL heute bundesweit, auch wenn es Kritik an der Qualität der zugrunde liegenden Bedarfsprüfungen gibt, wie das im Mai 2006 der Bundesrechnungshof bei seiner Überprüfung ausgewählter ARGEn zugespitzt formuliert hat. Problematisch gestaltet sich nach Beurteilung durch den Rechnungshof auch noch das „Fördern“, weil es sich viel zu lange hinzieht, bis es für die erwerbsfähigen Hilfebezieher/innen zu qualifizierten Erstgesprächen, zu Eingliederungsvereinbarungen und zu Integrationen kommt. So sind es nicht nur die Arbeitslosen, die Vereinbarungen nicht einhalten, sondern auch die persönlichen Ansprechpartnerinnen und -partner, die ihrem gesetzlichen Auftrag erst verspätet nachkommen (können). Mitunter verschiebt sich hier auch die Beratungskonstellation, weil vor dem Schreibtisch durch ihre Lobbyorganisationen gut informierte Kunden sitzen.

Die Kooperation und das Betriebsklima in den ARGEn lassen sich nach einer schwierigen Startphase heute als zufrieden stellend und konstruktiv einstufen. Wenn man sich vor Augen führt, dass andere europäische Länder für solche Arbeitsmarktreformprozesse in der Regel mindestens fünf Jahre gebraucht haben, verdient dieser Organisationsentwicklungsprozess in einer so kurzen Zeitspanne hohen Respekt. In der Nachbetrachtung wäre es allerdings wesentlich sinnvoller gewesen, sich mehr Zeit für eine solide Einführung dieser Reform zu lassen – ggf. als Stufenprogramm oder graduell für bestimmte Zielgruppen am Arbeitsmarkt – als die Zeit für ständige Nachbesserungen oder gar eine „grundlegende Überholung“ aufzuwenden, wie das die Bundeskanzlerin Ende Mai 2006 angekündigt hat.

Der Etappenstart der Arbeitsmarktreform bei den Jugendlichen war in vielen ARGEn erfolgreich. Mannheit ist ein Beispiel, bei dem die beruflich-soziale Integration junger arbeitsuchender und arbeitsloser Menschen mit einem eigenen JobCenter für junge Menschen besonders gut gelungen ist, ein Beispiel dafür, wie mit viel Kreativität und Engagement der Quasi-Rechtsanspruch auf Sofortvermittlung in Arbeit, Ausbildung und Arbeitsgelegenheiten nach § 3 Abs. 2 SGB II umgesetzt wurde. Die Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik mit Stärkung der Geschäftsführungen der ARGEn war ebenfalls ein richtiger Weg. Eine wirkungsvolle Arbeitsmarktintegration braucht einen lokalen Zuschnitt mit Freiräumen für die Entwicklung eines örtlich angemessenen Eingliederungsprogramms für die Beauftragung kompetenter Bildungs- und Beschäftigungsträger vor Ort und eine hinreichende Autonomie bei Organisation, Personal und Finanzen bei der Umsetzung. Lokalisierung statt Zentralisierung ist die effektivere Strategie zur SGB II-Umsetzung.

Die Neuausrichtung des Dienstleistungsangebots der Arbeitsförderung auf individuelle Förderung mit persönlichen Ansprechpartnerinnen bzw. -partnern durch Profilierung, Fallmanagement und Eingliederungsvereinbarung sichert den Anschluss an internationale Standards. Die frühere Projektförderung von Trägern hat sich vielfach eher als Strukturförderung der bestehenden Trägerlandschaft und weniger als nachhaltige berufliche Förderung für den Einzelnen erwiesen. Ein wirkungsvolles Fallmanagement hat dabei zwei Komponenten, die ineinander prüfen müssen: die Einzelfallförderung/-steuerung und die Netzwerkförderung/-steuerung zur Erschließung von Hilfeangeboten und Ressourcen für den Einzelfall.

4. Hartz IV-Effekte für die Kommunen

Für die Planung, Steuerung und Umsetzung der „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" haben die Kommunen mit Hartz IV neue oder zugespitzte Themenstellungen und Auftragslagen. Da gibt es Verteilungseffekte, Segregationseffekte, Infrastruktureffekte und Koordinationseffekte, die mehr oder weniger stringent mit dieser Reform zusammenhängen und sich unmittelbar auf die Kommunen auswirken.

Da mit Hartz IV die Leistungen im Wesentlichen auf dem Niveau der früheren Sozialhilfe mit Pauschalierung der einmaligen Leistungen festgelegt wurden, gibt es Gewinner und Verlierer dieser Reform. Gewonnen oder zumindest nicht schlechter gestellt sind die früheren Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher, denen insbesondere der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Qualifizierungsmöglichkeiten grundsätzlich breiter eröffnet wurde. Verlierer sind die früheren Arbeitslosenhilfebezieher/-innen, die entweder erheblich weniger als vorher oder zum Teil gar keine Leistungen mehr erhalten. Insgesamt werden die Einkommensunterschiede durch diese Reform und auch die Einkommensarmut mit allen Begleiterscheinungen zunehmen. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht wird sicherlich einen Schwerpunkt auf die Folgen der Arbeitsmarktreform legen und diesen Trendbefund bestätigen.

Die Tendenz zur sozialräumlichen Segregation in den Städten und Gemeinden wird durch Hartz IV verstärkt werden. Die auf die Kommunen entfallenden Leistungen für Unterkunft sind neben den Leistungen für das Arbeitslosengeld II und den übernommenen Sozialversicherungsbeiträgen die zentrale Stellschraube für die räumliche Verteilung der SGB II-Leistungsbezieher/-innen. Wenn die Übernahme angemessener Mietkosten stringenten Prüfungen unterzogen und der Umzug für Langzeitarbeitslose erheblich erschwert wird, nimmt die Mobilität von rund einem Zehntel bis zu einem Fünftel der Bevölkerung in Städten und Gemeinden ab und damit ihre räumliche Segregation zu. Das in den Gemeindeordnungen fixierte Ziel der kommunalen Entwicklungsplanung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird durch die Verfestigung von Armutsquartieren konterkariert.

Die soziale Infrastruktur einer Kommune ist die Basis ihrer Daseinsvorsorge für die Bürger und Bürgerinnen und ein Standortfaktor, dem auch Unternehmen immer mehr Bedeutung beimessen. Für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der SGB II-Leistungsbezieher/-innen ist ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung und psychosoziale Betreuung, wie in § 16 Abs. 2 SGB II vorgesehen, unverzichtbar. Allerdings geraten die Kommunen hier zunehmend in Finanzschwierigkeiten, weil sie in einer angespannten Haushaltssituation die hierfür erforderlichen Mittel nicht mehr im notwendigen Umfang aufbringen können.

Die Neuregelung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II hat Rückwirkungen zu einer ganzen Reihe von benachbarten sozialen Leistungsgesetzen. Für die ARGEn und kommunalen Träger ist bei der Gestaltung ihres Eingliederungsprogramms ein Management erforderlich, das insbesondere die Schnittstellen zum SGB III, SGB VIII, SGB IX und SGB XII regelt. Nur wenn diese Koordination gelingt, lassen sich die Parallelität und Überschneidung in der Angebotsstruktur aufheben und Verschiebebahnhöfe zwischen den einzelnen Leistungsgesetzen vermeiden.

5. Das Fallbeispiel der ARGE /JobCenter Mannheim

In der altindustriellen mittleren Großstadt Mannheim in der neuen Metropolregion Rhein-Neckar leben 10 % der Bevölkerung unter den Bedingungen von Hartz IV. Ein kurzer Steckbrief gibt ein Bild dieser Situation und verdeutlicht auch, wie es um die Chancen zur beruflichen Integration junger Menschen in Mannheim steht:

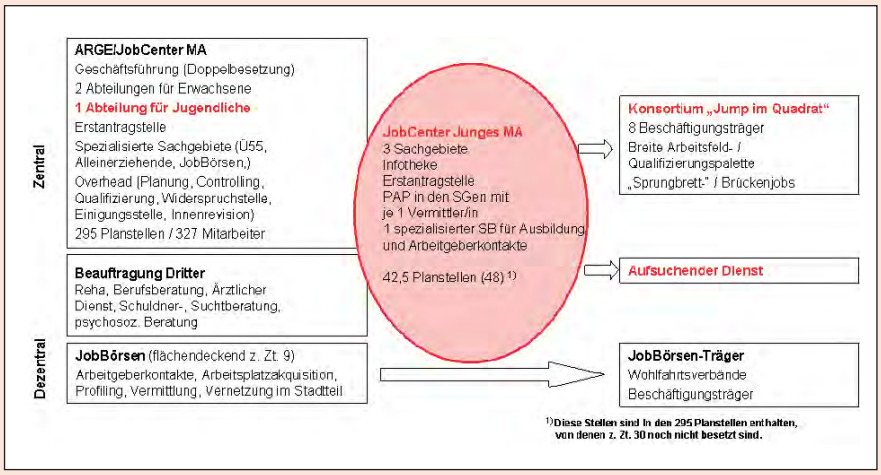
Strukturdaten MA allgemein

Einwohner/innen	325.000
Beschäftigte (Wohnort)	98.000
Arbeitslose gesamt	18.000
Arbeitslose SGB III	6.700
Arbeitslose SGB II	11.300
Arbeitslosenquote	12,5%
BGen SGB II	17.000
Personen in BGen	35.000
Erw. Hilfebedürftige in BGen	23.000

Strukturdaten MA U25

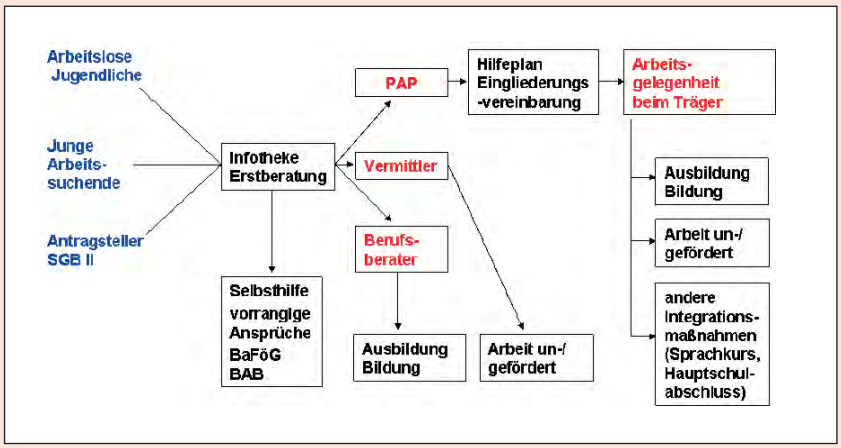
Einwohner/innen 15-24 J.		40.500
Arbeitslose U25		1.000
Arbeitslose U 25 SGB III		750
Arbeitslose U 25 SGB II		250
Erw. Hilfebedürftige in BGen		3.500
Hauptschule	Ausbildung	16%
Hauptsch.Ab.	Weit.Schule	43%
Hauptschule	BVB	25%
BVB	Weit.Schule	35%

Auf gesamtstädtischer Ebene gibt es ein JobCenter für Erwachsene und das JobCenter Junges Mannheim, das organisatorisch als eine Abteilung des gesamten JobCenters geführt wird. In den Stadtteilen wurden zudem neun JobBörsen in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände und Beschäftigungsträger eingerichtet, die sich in erster Linie um Arbeitsplatzakquisition und Arbeitsvermittlung kümmern. Beide JobCenter haben mittlerweile eine stabile Partnerstruktur mit Unternehmen, Verbänden, Beschäftigungsträgern und sozialen Dienstleistern aufgebaut und ihren Aufgabenkatalog so strukturiert, dass ältere und jüngere Menschen zu den vorrangigen Zielgruppen gehören (vgl. Übersicht 2).



Die Arbeitsmarktpolitik des Mannheimer JobCenters ist in das Netzwerk „Vitaler Arbeitsmarkt“ der Metropolregion Rhein-Neckar eingebunden, in dem die Mannheimer ARGE eine aktive Rolle spielt. Die Aktivitäten konzentrieren sich hier insbesondere auf die Abstimmung der regionalen Arbeitsmarktpolitik, in der Programmplanung auf junge Menschen und die Generation 50 Plus, gemeinsame Qualifizierungsprogramme und ein gemeinsames Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialmonitoring in der Region. Hervorzuheben ist in dem Zusammenhang ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gefördertes Kooperationsprojekt der ARGE Mannheim mit der größten Wohnungsgesellschaft in der Region zur Schaffung neuer Jobs in der Wohnungswirtschaft, das auf die ganze Region übertragen werden soll.

Die Struktur für ein beruflich-soziales Integrationssystem für junge Menschen konnte in Mannheim schon vor In-Kraft-Treten des SGB II aufgebaut werden, weil das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in der zweiten Jahreshälfte 2004 im Rahmen des Sonderprogramms Jump Plus ein Modellprojekt zum vorgezogenen Aufbau eines JobCenters für Jugendliche und eines korrespondierenden Sofortangebotes an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten durch ein Konsortium von Beschäftigungsträgern gefördert hat. Das war nicht nur die Blaupause für das gesamte JobCenter Junges Mannheim, sondern auch eine Entwicklungsfolie für das gesamte JobCenter, was die Organisationsentwicklung, Partnerstruktur und Ablaufprozesse betrifft. Den typischen Ablaufprozess im JobCenter Junges Mannheim verdeutlich die folgende Übersicht:



6. Erfolgskomponenten eines lokalen ARGE-Modells

Auf dem Hintergrund der Mannheimer Erfahrungen sind es insbesondere folgende Faktoren, die für eine erfolgreiche Arbeitsgemeinschaft sprechen:

- ein solider Verhandlungsprozess zwischen Kommune und Agentur für Arbeit, der vom Gemeinderat politisch begleitet wurde und bei dem „Kernpositionen“ auf kommunaler Seite analog zu den Kernpositionen der BA formuliert wurden und schließlich in einen gemeinsamen ARGE-Vertrag eingeflossen sind,
- der Gestaltungsspielraum für eine lokale System- und Programmsteuerung für Personal, Eingliederungsaktivitäten, IT und Finanzen,
- die strikte Trennung der Regelkreise für Jugendliche und Erwachsene, da die Arbeitsmarktintegration für beide Gruppen unterschiedliche gesetzliche Auftragslagen und Akteursnetze hat und unterschiedliche Zugangsweisen erfordert,
- die Zugangssteuerung durch Erstantragstellen, die vorrangige Leistungsansprüche der SGB II-Antragsteller/-innen prüfen, zu Selbsthilfe animieren und direkt Sofortangebote zur Beschäftigung mit Wahlmöglichkeit vorhalten,
- die direkte Arbeitsplatzakquise bei kleinen und mittleren Unternehmen und die direkte Arbeitsvermittlung in dezentralen JobBörsen, welche die zentralen Vermittlungsaktivitäten des JobCenters kleinräumig unterfüttern,
- die Koordination der Arbeitsmarktintegration und des Instrumenteneinsatzes zwischen ARGE und Kundenzentrum (KuZ) der Agentur für Arbeit, die Vernetzung mit anderen Politikfeldern (z.B. Stadtentwicklung, Wohnungswirtschaft, Wirtschaftsförderung, Gesundheitsförderung) und die Abstimmung in der Region,
- ein systematisches Monitoring, Controlling und Benchmarking der eigenen Geschäftspolitik, soweit das mit dem vorläufig noch begrenzten Zugang zu den Individual- und Prozessdaten der BA überhaupt möglich ist,
- eine transparente Öffentlichkeitsarbeit über den örtlichen Hartz IV-Kurs, die zu brisanten Fragen wie z.B. den Zusatzjobs oder der Missbrauchsdebatte Stellung bezieht und sich dem Dialog mit Betroffenen und ihrer Lobby stellt.

7. Regelungsbedarfs und Entwicklungsperspektiven für die Fortentwicklung des SGB II

Mit Blick auf das SGB II-Fortentwicklungsgesetz gibt es insbesondere in vier Feldern Regelungsbedarf, und zwar beim
- Aufbau der Organisation und Ausbau des Steuerungs- und Planungssystems der ARGE (governance),
- Einsatz des Arbeitsmarktinstrumentariums, der Programmplanung und Projektentwicklung,
- Schnittstellenmanagement mit Nachbarsystemen und
- Controlling, Berichtswesen und Benchmarking.

Wenn der Maßstab partnerschaftlicher Zusammenarbeit in den ARGEn greifen soll, gelten die nachfolgend aufgezeichneten Entwicklungsperspektiven zur Fortentwicklung des SGB II gleichermaßen für die kommunalen Träger wie für die BA.

Die Organisation und das Steuerungssystem der ARGE werden sich entscheidend verbessern, wenn
- die Voraussetzungen für ein rechtlich eigenständiges und handlungsfähiges System der ARGE geschaffen sind – mit der „Umsetzungsverantwortung" mit Personal-, Programm- und Budgethoheit im Finanzierungsrahmen des Bundes,
- die „Gewährungsverantwortung" durch den Bund bzw. die BA mit einer ausreichenden Bundesbeteiligung an der Finanzierung, einer funktionierenden IT und einem Controlling-Berichtssystem mit Substanz für die lokale Steuerung hinterlegt wird,
- Sozialplanung zur Steuerungsunterstützung auf der Führungsebene der ARGE verankert wird und damit der notwendige Brückenschlag zur kommunalen Sozialberichterstattung und Infrastrukturplanung gelingt,
- die Organisations- und Personalentwicklung sensibel und mit Augenmaß betrieben wird (gute PAPs sind das wichtigste Kapital im JobCenter),
- Mitarbeiterqualifizierung zur Standardaufgabe der ARGE wird, die wie z.B. in Mannheim als Stufenprogramm angelegt werden kann – vom Basisprogramm Fallsteuerung für alle bis zur gezielten Fallmanagement-Weiterbildung für die „Besten".

Das Eingliederungsprogramm und damit die Zusammenstellung der Arbeitsmarktinstrumente lassen sich verbessern, wenn
- die Arbeitsmarktpolitik – bei Erhalt der Finanzverantwortung des Bundes – nach lokalen Erfordernissen organisiert werden kann, die BA auf detaillierte Vorgaben und eine entsprechende Weisungsbefugnis verzichtet und ihren zentralen Einkaufsservice optional anbietet, statt die Ausschreibungsmodalitäten zentral vorzugeben,
- das Arbeitsmarktprogramm der ARGE auf wirksame Instrumente konzentriert wird, wie es die Evaluierung der BA und Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nahe legt, und auf wirkungslose Instrumente verzichtet wird,
- gleiche Chancen zur Arbeitsmarktintegration für Arbeitslosengeld I- und Arbeitslosengeld II-Bezieher/-innen sichergestellt werden, und die BA nicht wie bisher erkennbar den Schwerpunkt eindeutig auf den Kundenkreis im SGB III ausrichtet und eingespartes Geld nicht wirklich für alternative Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II einsetzt (Verschiebebahnhof im Hindergrund: seit In-Kraft-Treten des SGB II nehmen die Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III erheblich ab, während die Arbeitslosen im Rechtskreise SGB II erheblich zunehmen),
- neue beruflich-soziale Eingliederungsmaßnahmen und neue Jobs entwickelt werden, z.B. in der Wohnungswirtschaft, Gesundheitswirtschaft, Seniorenwirtschaft oder im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen,
- die Kooperation der Arbeitsmarktpartner in der Trägerversammlung als Planungs- und Abstimmungsorgan konstruktiv gestaltet und Beziehungspflege ernst genommen wird.

Die Vernetzung der Arbeitsförderung mit anderen Sektoren lässt sich durch ein Schnittstellenmanagement wirkungsvoll verbessern, wenn
- bei der SGB II-Umsetzung die Arbeitsförderung mit anderen lokalen und regionalen Politikfeldern vernetzt wird, z.B. Stadtplanung, Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung, Wohnungswirtschaft, Gesundheitsförderung, Jugendhilfe und Altenhilfe,
- zwischen dem Grundsicherungsträger SGB II und den Trägersystemen des SGB III, SGB VIII, SGB IX und SGB XII regelmäßige Koordinierungsgespräche laufen und zu vertraglichen Vereinbarungen führen,
- die Strukturplanung für soziale Dienstleistungen und soziale Infrastruktur durch die Kommunen mit der Organisation flankierender Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II verknüpft und dabei vor allem auf bestehende Einrichtungen zurückgegriffen wird,
- das System zur Erfassung kommunaler SGB II-Leistungen (für die kommunale Haushaltsplanung, zur Erfüllung der Revisionsklausel) mit der zentralen Finanzplanung der BA transparent verzahnt wird.

Die Steuerungsgrundlagen für die ARGE lassen sich verbessern, wenn – in Analogie zur Lissabon-Strategie der EU – eine „offene Methode der Koordinierung" als exemplarischer Verhandlungsweg zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbart wird, auf dem
- den ARGEn der Zugang zu Individualdaten bzw. prozessproduzierten Daten und zur Auswertung aus allen IT-Fachverfahren der BA geöffnet wird, da dies für eine programm-, gruppen- und sozialraumbezogene Steuerung und Wirkungskontrolle des eigenen Integrationsprogramms unverzichtbar ist,
- die zentral gesteuerte Arbeitsmarktberichterstattung mit der kommunalen Sozialberichterstattung kombiniert wird, von der beide Seiten für eine bessere Feinjustierung ihrer Integrationsprogramme profitieren,
- neue lokal angemessene Beobachtungskonzepte, Geschäftsstatistiken und Evaluierungsverfahren über das zentrale Controlling-Berichtswesen hinaus entwickelt werden, die den Arbeitsmarktfokus um weitere Beobachtungsdimensionen ergänzen (eine Perspektive bietet hier das integrierte Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialmonitoring, das in der Metropolregion Rhein-Neckar im Aufbau ist).

8. Fazit

Im Jahr 2005 sind 10,4 Mrd. € mehr an SGB II-Leistungen als geplant ausgegeben worden. Im ersten Quartal 2006 sind bereits mehr als 3 Mrd. € Mehrausgaben veranschlagt. Mit dem bereits beschlossenen SGB II-Änderungsgesetz und dem vom Bundestag verabschiedeten SGB II-Fortentwicklungsgesetz kalkuliert die Bundesregierung eine Einsparung in den Jahren 2006 und 2007 von 3,8 bis 4 Mrd. €. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) meldet hier allerdings erhebliche Zweifel an einer solchen Finanzprognose an. Für die Kommunen bleibt auch weiterhin eine erhebliche Finanzierungsunsicherheit. Viele Kommunen wissen bis heute nicht definitiv, ob sie durch Hartz IV Einsparungen oder Mehrausgaben haben, weil sie bis heute keine zuverlässigen Berechnungsgrundlagen haben. Bei aller Komplexität der Hartz IV-Reform gleicht die Politik- und Rechtsfolgenabschätzung der verantwortlichen Ministerien hierzu einem Trauerspiel, wenn man sich die in Serie produzierten neuen Leistungskonstellationen und Haushaltsrisiken jeder gesetzlichen Neuregelung ansieht.

Es ist sicherlich der falsche Weg, wenn das BMAS mit der BA das Netz aus Steuerung, Kontrolle und Vergabe für einen zentralen Durchgriff auf die kommunale Ebene enger knüpft und über Zielvereinbarungen realitätsfremde Zielvorgaben macht, wie z.B. die Senkung passiver Leistungen um 3 % bei ansteigenden Fallzahlen. Die ARGE braucht Handlungsautonomie bei der Organisationsentwicklung, beim Personal, bei der Programmgestaltung und beim Budget. Sie braucht eine funktionierende Software und den Zugang zu ihren eigenen Daten. Ein gemeinsam getragenes Steuerungskonzept – partnerschaftlich auf gleicher Augenhöhe, für das der Autor hier plädiert, ist nur umzusetzen, wenn es zu einer solchen „Lokalisierung" der Arbeitsmarktpolitik und einer sachgerechten Ausbalancierung lokaler Erfordernisse und zentralstaatlicher Vorgaben kommt.

Zusammenfassung Workshop 4.1,
Uwe Hellwig, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Strategien kommunaler Infrastrukturplanung nach SGB II

Nach 16 Monaten Praxis des neuen SGB II ist der bisherige Prozess gekennzeichnet durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit und der SGB II-Bedarfsgemeinschaften sowie der Ausgaben, insbesondere für die Kosten der Unterkunft. Künftig ist daher von einer Verengung kommunaler Gestaltungsspielräume auszugehen. Dies erfordert eine Neupositionierung kommunaler strategischer Entwicklungsplanung. Betroffen sind davon im Wesentlichen die kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, die Stadtentwicklungsplanung, die Wohnraumbedarfsplanung, die Infrastrukturplanung im Zuge der demografischen Entwicklung sowie die Integrationspolitik. Kommunale Planung und Steuerung, Controlling und Berichtswesen sind den neuen Anforderungen anzupassen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer teilten die Meinung, dass die zentral ausgerichteten Steuerungsansätze des SGB II – unabhängig von Detailverbesserungen seit 2006 – noch zu wenig die kommunalen Interessen berücksichtigen. Notwendig ist ein gemeinsam getragenes Steuerungskonzept – partnerschaftlich auf gleicher Augenhöhe in der ARGE.

Thesen aus der Diskussion im Workshop:

- Sozialplanung muss als steuerungsunterstützendes Instrument weiter ausgebaut und in das Steuerungssystem der ARGE eingebundne werden.
- Einzelne Fachplanungen müssen in einem Gesamtkonzept kommunaler Planung integriert werden.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.2

Soziale Berufe und die Professionalität sozialer Dienstleistungen

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr – 17:30 Uhr

Vorträge:

- **Wo bleibt bei der sich abzeichnenden Spezialisierung durch Bachelor- und Masterstudiengänge die soziale Arbeit?**

Prof. Dr. Gregor Terbuyken, Präsident der Evangelische Fachhochschule Hannover

- **Fachschul-, Hochschulausbildung, Fort- und Weiterbildung – Perspektiven im Bolognaprozess**
  Erwartungen / Anforderungen an eine diakonische Bildungsarchitektur

Dr. Peter Wertz, Leiter der Abteilung Bildung und Organisationsberatung, Diakonisches Werk Württemberg, Stuttgart

- **Welche Gewichtung haben die Hochschulabschlüsse bei der Berufseinmündung und der Berufskarriere im europäischen Vergleich**

Prof. Dr. Walter Lorenz, Freie Universität Bozen, Italien und Präsident des European Centre for Communitiy Education

- **Gibt es durch das neue System der gestuften Hochschulausbildung eine neue Hierarchisierung?**

Prof. Dr. Peter Buttner, Vorsitzender des Fachbereichstages Soziale Arbeit, Fachhochschule München

Zusammenfassung Workshop 4.2

- **Soziale Berufe und die Professionalität sozialer Dienstleistungen**

Helmut Dieckmann, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Prof. Dr. Gregor Terbuyken, Präsident der Evangelische Fachhochschule Hannover

Wo bleibt bei der sich abzeichnenden Spezialisierung durch Bachelor- und Masterstudiengänge die soziale Arbeit?

Es wird versucht aufzuzeigen, dass die Befürchtungen bezüglich der Einheitlichkeit sozialer Arbeit bei der Einführung konsekutiver Studiengänge, die in der Literatur und in der Diskussion vertreten werden, schwer nachvollziehbar sind, da der disziplinäre und professionelle Zustand der sozialen Arbeit so ist, dass die Einheitlichkeit eher postuliert als realisiert wurde.

An einem kurzen, exemplarischen Abriss der Theoriemoden nach 1945 in der Sozialarbeit wird verdeutlicht, wie schwierig der Diskurs über soziale Arbeit zwischen den Studiengängen und mit der Praxis gewesen sein muss, was auch in einem Zitat von Pfaffenberger deutlich wird:

„Das ist m. E. der ‚Stand' einer sog. Sozialarbeitswissenschaft: Ein bestimmtes Entwicklungsstadium eines Projekts, in dem die Befürworter selbst sehr unterschiedliche bis kontroverse Positionen einnehmen, unterschiedliche Ziel verfolgen und unterschiedliche Entwicklungswege gehen wollen, über die es zunächst Klarheit zu schaffen und Konsens herzustellen gilt, ohne die das Projekt nie gegen alle möglichen fachlichen und politischen Widerstände, konzeptionellen Schwierigkeiten und mangelnde Unterstützung weiter auf den Weg gebracht werden kann" (Pfaffenberger 2000, S. 37).

Orientiert an dem von der Deutschen Gesellschaft für Sozialarbeit veröffentlichten Kerncurriculum Soziale Arbeit/Sozialarbeitswissenschaft (Sozialmagazin 4/2005) wird aufgezeigt, wie sich die Studiengänge auch zum Nutzen und in Auseinandersetzung mit der Profession entwickeln können, dass aber, wenn die Hochschulsozial¬arbeit diese Chance zur wissenschafts- und professionsbezogenen Studienreform nicht nutzt, sie so schnell keine neue Chance bekommen und zu ihrer eigenen Marginalisierung beitragen wird. Dann besteht tatsächlich die realistische Gefahr, auf eine Berufsausbildung beschränkt zu sein.

Es soll deutlich werden, dass eine arbeitsfeldspezifische Spezialisierung, die ja trotz einiger schon existierender spezialisierter Studiengänge nicht zwangsläufig (und auch nicht wahrscheinlich) ist, in den Bachelor-Studiengängen der Sozialarbeit als Disziplin wie als Profession schaden wird, eine disziplinäre Verortung ihr dagegen gut tun wird und ein aussichtsreiches Projekt ist, wenn sie sich als transdisziplinäre Praxiswissenschaft begreift und das zirkuläre Verhältnis von Theorie und Praxis beherzigt, d.h. in einem spiralförmigen Entwicklungsprozess die Praxis mit Theorie anreichert und Theorie als für die Praxis einschlägigen Wissenszusammenhang konstruiert (Göppner/Hämäläinen, S. 120).

Diese Überlegung wird gestützt mit professionstheoretischen Überlegungen von Dewe und Otto (2001): Professionelles Wissen wird in dieser Konzeption aufgefasst als eigenständiger Bereich zwischen praktischem Handlungswissen, mit dem es den permanenten Entscheidungsdruck teilt, und dem systematischen Wissenschaftswissen, mit dem es einem gesteigerten Begründungszwang unterliegt. Im professionellen Handeln begegnen sich wissenschaftliches und praktisches Handlungswissen und machen die Professionalität zu einem Bezugspunkt, an dem potenziell jene oben skizzierte Kontextualisierung und Relationierung beider Wissenstypen stattfindet (S. 1419).

Literatur

- *Dewe, B./Otto, H-U.: Profession. In: Otto, H.-U./Thiersch, H, (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik (2. völlig neu überarb. und aktualisierte Aufl.). Neuwied 2001, S. 1399–1423.*
- *Göppner, H.-J./Hämäläinen, J.: Die Debatte um Sozialarbeitswissenschaft – Auf der Suche nach Elementen für eine Programmatik. Freiburg 2004.*
- *Pfaffenberger, H.: Die Entwicklung der Sozialpädagogik/Sozialarbeit und der Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. In: Pfaffenberger, H./Scherr, A./Sorg, R. (Hrsg.): Von der Wissenschaft des Sozialwesens – Standort und Entwicklungschancen der Sozialpädagogik / Sozialarbeitswissenschaft. Rostock 2000.*

Dr. Peter Wertz, Leiter der Abteilung Bildung und Organisationsberatung, Diakonisches Werk Württemberg, Stuttgart

Fachschul-, Hochschulausbildung, Fort- und Weiterbildung – Perspektiven im Bolognaprozess Erwartungen / Anforderungen an eine diakonische Bildungsarchitektur

Ziel meines Beitrags:
Welche Funktion haben die Fach(hoch-)schulen und die Fort- und Weiterbildungsträger in einer diakonischen Bildungsarchitektur?
Welche Erwartungen sind an sie zu richten?
Welche Zukunftsaufgaben stellen sich in der Kooperation zwischen Fachschulen, Hochschulen und Bildungsträgern?

Aktuelle Herausforderungen für die Bildungslandschaft

In einer Zeit, der Pluralisierung und Individualisierung der Lebensformen, in der die Grundlagen der sozialen Integration und die sozialstaatlichen Garantien in wachsendem Maße in Frage gestellt werden, ergeben sich neue Herausforderung für die Diakonie in der Gestaltung des Sozialen. Die Institutionen der Aus-, Fort- und Weiterbildung sind in diesem Kontext gefordert, die Mitarbeitenden darauf vorzubereiten, in dieser Zeit des Wandels der gesellschaftlichen Verhältnisse in den Arbeitsfeldern der sozialen Arbeit ein eigenes fachliches und ethisches Profil zu entwickeln und zu bewahren, um nicht nur reagieren, sondern aktiv und werteorientiert soziale Verhältnisse gestalten zu können. Die Diakonie benötigt dazu wissenschaftliche Hochschulen:

- *zur Ausbildung und Qualifizierung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;* trotz der gegenwärtigen Finanzierungskrise der sozialen Systeme ist davon auszugehen, dass die Dienste und Einrichtungen der Praxis einen beständigen Bedarf an Absolventen der Fachhochschule haben. Die derzeit sich vollziehenden Umbauprozesse, die wachsende Ambulantisierung, die Leistungs- und Qualitätsorientierung der Hilfesysteme, die Aufwertung des Arbeitsfelds der frühen Erziehung führen zu einem Bedeutungszuwachs der Profession der Sozialarbeit/Sozialpädagogik;
- *zur Entwicklung des Gesamtprofils der Sozial- und Gesundheitsberufe;* die Fachhochschulen werden in Zukunft gefordert sein, sich als Kern eines gestuften und durchlässigen Bildungssystems der sozialen Berufe zu entfalten. Sie können wesentlich zur Entwicklung der Gesamtperspektiven der Sozial- und Gesundheitsberufe beitragen. Die Fachschulen für Erzieher, Heilerzieher und Heilpädagogen werden sich in wachsendem Maße an den Standards und Qualifikationsniveaus der Fachhochschulen orientieren. Verschiedene Sozial- und Gesundheitsberufe streben derzeit das Qualifikationsniveau der Fachhochschule an (Kranken- und Altenpflege, Ergotherapie). Längerfristige Weiterbildungsangebote müssen mit Hochschulstudiengängen abgestimmt werden;
- *als kritische Instanz, die theoretische Deutungs-, Erklärungs- und Handlungskonzepte liefern für die Praxis im Wandel;* die Fachhochschulen müssen dabei gewährleisten, dass die Entwicklungsaufgaben der Praxis in der Lehre, der Forschung und in der Konzeptualisierung von Fort- und Weiterbildungsangeboten eine angemessene Berücksichtigung finden;
- *Hochschule, Praxis sowie der Bereich der Fort- und Weiterbildung profitieren gemeinsam von den vielfältigen Formen einer kritisch solidarischen Bezogenheit.* Die sich beschleunigenden Veränderungsprozesse der sozialen Systeme benötigen die kritische Reflexion der diakonisch orientierten Sozialarbeitswissenschaften. In den Praxisfeldern wächst der Bedarf, neue Projekte und Veränderungsprozesse zu evaluieren, innovative methodische Konzepte für die sich verändernde Praxis zu entwickeln und diese im Rahmen von Fort- und Weiterbildungsangeboten zur Verfügung zu stellen.

Folgende Entwicklungsaufgaben sollten die mittelfristige bildungspolitische Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Weiterbildungsträger bestimmen:

1. Förderung der vertikalen Durchstiegsmöglichkeiten in den sozialen Berufen – Öffnung von Zugangsmöglichkeiten zur Hochschule für Fachschulabsolventen

Das System der sozialen Berufe zeichnet sich durch eine noch immer weitgehend hierarchische Abschottung zwischen der Fachschul- und der Hochschuleben aus. Die Regelzulassung an die Fachhochschule erfolgt über das Abitur, die Fachhochschulreife und über spezifische Verfahren, die in sehr unterschiedlicher Weise auf Länderebene geregelt sind. In Baden-Württemberg gibt es für Bewerberinnen und Bewerber der Studiengänge der sozialen Arbeit ohne Abitur oder Fachhochschulreife die Möglichkeit des Hochschulzugangs nur auf der Grundlage der Eignungsprüfungsverordnung vom 21.5.1993 für Erzieher, Heilpädagogen, Arbeitserzieher. In diesem Rahmen ist eine Prüfung in den allgemeinbildenden Fächern vorgeschrieben, die für viele Interessenten eine zu große Hürde darstellt und oft eine einjährige Vorbereitung erfordert. Andere Bundesländer (z.B. Rheinland-Pfalz, Berlin, Bremen, Niedersachsen u.a.m.) bieten dagegen für berufserfahrene Fachschulabsolventen die Zulassung zur Hochschule auf der Basis eines Probestudiums bzw. unter Anerkennung von beruflichen Vorerfahrungen oder nach Absolvierung von entsprechenden langfristigen Weiterbildungsmaßnahmen an.

Die Öffnung der vertikalen Durchstiegsmöglichkeiten ist eine wesentliche Voraussetzung zur Förderung der Attraktivität der sozialen Berufe. Berufserfahrene Erzieher/-innen, Heilerzieher/-innen oder Heipädagog/-innen sollten die Möglichkeit erhalten, im Rahmen von berufsbegleitenden Studiengängen unter angemessener Anrechnung ihrer praktischen und theoretischen Vorerfahrungen zu einem wissenschaftlichen Hochschulabschluss zu gelangen.

Für viele fachlich und persönlich qualifizierte Fachschulabsolventen wird ihr Beruf zur Sackgasse, der zur Resignation oder zum Ausstieg aus dem Feld der sozialen Arbeit führt. Erforderlich scheinen koordinierte landespolitische Initiativen der Hochschulen und der Diakonischen Werke zur Eröffnung von Hochschulzugangsmöglichkeiten für berufserfahrene Fachschulabsolventen im Rahmen der Förderung der Zukunftsperspektiven der sozialen Berufe. Als erster Schritt könnten Modellvorhaben angestrebt werden, um dem dringendsten Qualifizierungsbedarf der diakonischen Einrichtungen zu entsprechen. Aus diesem Ansatz ergibt sich eine weiterführende Erfordernis:

2. Förderung der Kooperation zwischen Fachschulen und Fachhochschulen

Eine konzeptionelle, strukturelle und räumliche Verknüpfung zwischen den Fachschulen und den Fachhochschulen im Bereich der Landeskirchen und der Diakonie erscheint zukunftsweisend.

Auf diese Weise könnten *Modellstudiengänge* konzipiert werden, in denen in einem Stufenkonzept zunächst der *Fachschulabschluss und darauf aufbauend ein Hochschulabschluss* erworben werden kann unter Anrechnung von entsprechend zertifizierten Weiterbildungsmaßnahmen. Ausbildungs- und Studienpläne sowie Weiterbildungscurricula sollten aufeinander abgestimmt werden. Die Studierenden der Fachhochschule könnten eine vertiefte Qualifikation im Bereich der frühen Erziehung erhalten, perspektivisch könnte die Erzieherausbildung – entsprechend der europäischen Standards – zu einem BA-Abschluss entwickelt werden.

Flexiblere Studienformen könnten gestaltet werden: Berufserfahrene Fachschulabsolventen sollten die Möglichkeit eines *berufsbegleitenden Teilzeitstudiums* unter Nutzung *moderner Methoden des E-Learnings* erhalten. Auch Praxissemester sollten flexibilisiert werden.

Anzustreben sind regionale Verbünde von Fachschulen, Fachhochschulen und Weiterbildungsträgern, um Ressourcen zu bündeln, um Kooperations- und Entwicklungsprojekte zu verfolgen und um gemeinsam für die bildungspolitischen Voraussetzungen zur Realisierung der anstehenden Zukunftsaufgaben einzutreten.

3. Orientierung der Hochschulentwicklung an Europäischen Bildungsabschlüssen

In einer Zeit der wachsenden Internationalisierung und Globalisierung ist es unumgänglich, die Hochschulbildungsabschlüsse an den politisch geforderten Bachelor- und Master-Studiengängen zu orientieren. Die Differenzierung zwischen einem zeitlich verkürzten ersten berufsbegründenden Bachelor-Abschluss und einem weiterqualifizierenden konsekutiven und Konversion-Masterabschluss erscheint bildungs- und sozialpolitisch sinnvoll. Die Orientierung an internationalen Abschlüssen erleichtert die Möglichkeit, einen Teil des Studiums an ausländischen Hochschulen zu absolvieren. Angesichts der wachsenden Bedeutung der europäischen Dimension auch in der sozialen Arbeit und der Notwendigkeit des Erwerbs von interkultureller Kompetenz sind diese Entwicklungen sehr zu begrüßen. Dabei sollte sich die Hochschule an den Standards zur Bewertung und zum Vergleich von Studienleistungen auf der Basis des Credit-Point-Systems orientieren.

Damit wäre gleichzeitig eine Voraussetzung geschaffen zur Flexibilisierung von Aus- und Weiterbildungskarrieren, orientiert an der persönlichen, familiären und beruflichen Lebensplanung der Beteiligten.

Die Verkürzung der Studiendauer erhöht gleichzeitig die Bedeutung längerfristiger Weiterbildungen als praxisbezogene Begleitung des Berufseinstiegs und der Vertiefung arbeitsfeldspezifischer Kompetenz. Weiterbildungsangebote könnten perspektivisch zu weiterführenden Berufsabschlüssen im Rahmen von Masterstudiengängen führen. Bereits jetzt sollten die sich bietenden Möglichkeiten genutzt werden, um postgraduale Masterstudiengänge auch in Kooperation mit Weiterbildungsträgern zu konzipieren und zu realisieren.

4. Förderung der Vernetzung von Hochschule und Weiterbildungseinrichtungen

Es ist zu beobachten, dass Weiterbildungen, die von Bildungsträgern in Kooperation mit (Fach-)Hochschulen angeboten werden, an Attraktivität und Bedeutung gewinnen. Dies belegen auch unsere Erfahrungen bei der Entwicklung der Kontaktstudien in Kooperation zwischen der Ev. Fachhochschule Reutlingen-Ludwigsburg und dem Weiterbildungsverbund des DWW. Bei dieser Kooperation kann im Idealfall gewährleistet werden, dass die erwachsenenbildnerische Kompetenz, die Markt- und Praxisorientierung der Bildungsträger sich verbindet mit der wissenschaftlich begründeten Fachlichkeit der Hochschulen.

Diese Kooperation ermöglicht die Aufwertung der Weiterbildungsabschlüsse und die stärkere Ergebnisorientierung von längerfristigen Weiterbildungen durch die Einführung von Leistungsnachweisen im Rahmen ihrer Hochschulzertifizierung.

Darüber hinaus sollten Möglichkeiten entwickelt werden, um die im Rahmen von hochschulzertifizierten Weiterbildungen erbrachten Studienleistungen für ein sich anschließendes grundständiges oder (Aufbau-)Studium an der Fachhochschule anerkennen zu können. Eine Voraussetzung dafür ist, die Studienleistungen in den hochschulzertifizierten Weiterbildungen auf der Grundlage des Credit-Point-Systems zu bewerten, die in der Zwischenzeit eine wachsende Bedeutung für die vergleichende Bewertung von Studienleistungen im europäischen Rahmen erhalten.

Weiterbildungsmaßnahmen sollten in diesem System zu anerkannten Bildungsleistungen führen, die beim Erwerb weiterführender Bildungsabschlüsse angerechnet werden können.

5. Förderung des Theorie-Praxis-Transfers – Chancen der Kooperation in den Bereichen der Praxisforschung sowie der Fort- und Weiterbildung

In der Gestaltung des Studienangebots sollten in stärkerem Maße die relevanten theoretischen und praktischen Fragestellungen und Herausforderungen aus den verschiedenen Arbeitsfeldern der sozialen Arbeit Berücksichtigung finden.

Dazu sollten Formen und Foren zum fachspezifischen und kontinuierlichen Austausch mit den Fachverbänden, den Fachreferentinnen und -referenten in den Diakonischen Werken und den Dozentinnen und Dozenten der diakonischen Bildungsträger entwickelt werden. In diesem Rahmen könnten die relevanten Zukunftsfragen in den Arbeitsfeldern, den Gemeinden und diakonischen Einrichtungen reflektiert werden und zum Ausgangspunkt kooperativer Projekte werden (Forschungs- und Weiterbildungsprojekte, Stiftungsprofessuren).

Es scheint sinnvoll, in diesem Sinne gemeinsame Fachbeiräte zu bilden, in denen die Hochschul- und Weiterbildungsdozent/-innen eines bestimmten Fachgebiets mit Vertreterinnen und Vertretern der Fachverbände in den diakonischen Werken zu einem kontinuierlichen Austausch zusammenkommen und über die sich verändernden Praxisanforderungen an die Hochschulausbildung und an die Angebote im Bereich der Fort- und Weiterbildung sich auszutauschen.

Die Fachhochschulen sollten ihre Kapazitäten der Praxisforschung gezielt den Trägern des Diakonischen Werks zur Verfügung stellen. Hier sind vielfältige Bezüge denkbar (Übernahme von Begleitforschungsaufträgen, Projektevaluationen, gemeinsame Bewerbung um Drittmittelprojekte, Beratung in Selbstevaluationsprojekten). Weitere Kooperationsmöglichkeiten ergeben sich in forschungsorientierten Praxisprojekten sowie in praxisorientierten Diplomarbeiten.

Eine wesentliche Aufgabe der Forschungsaktivitäten der Fachhochschulen sollte darin bestehen, fortlaufend die Entwicklung der Praxisfelder zu beforschen, die daraus sich ergebenden Anforderungen, der Struktur-, Konzept- und Methodenentwicklung aufzugreifen und sichtbar zu machen und Erkenntnisse über den Wandel der beruflichen Profile, der Bedarfe für die Bereiche der Aus- und Weiterbildung sowie der Personalentwicklung in die Fachdiskussion einzubringen.

In ähnlicher Weise können Kooperationsmöglichkeiten mit dem Fort- und Weiterbildungsbereich der Hochschulen entwickelt werden. Die Fachhochschulen könnten gezielt die Konzeptionsentwicklung und Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen unterstützen, orientiert an den Bedarfen der verschiedenen Arbeitsfelder.

Ein besonderer Akzent der Kooperation zwischen Hochschule und Diakonie könnte sich aus dem gemeinsamen Engagement für eine europäische Vernetzung der sozialen Arbeit ergeben. Dazu sollen in abgestimmter Weise Zugänge zu den Förder- und Netzwerkprojekten der EU eröffnet werden.

6. Nachwuchsförderung / Personalgewinnung

Die Fachhochschule und die diakonischen Träger sollten kontinuierlich zusammenarbeiten im Hinblick auf die Nachwuchsförderung und Personalgewinnung von Absolventinnen und Absolventen für die Arbeitsfelder der Diakonie. Die Bezüge zur diakonischen Praxis müssen systematisch gepflegt und entwickelt werden. Das in Kooperation zwischen der EFH RT-LB und dem DWW im Januar 2003 durchgeführte Kontaktforum ist dazu ein wichtiger Auftakt, der kontinuierlich fortgeführt werden sollte. Am 21. Januar 2003 veranstaltete die EFH zusammen mit der Abteilung Bildung und Organisationsberatung im DWW und den Trägern der Diakonie ein Kontaktforum, in dem die künftigen Absolventen der EFH Gelegenheit hatten, mit Vertreterinnen und Vertretern der diakonischen Einrichtungen in Kontakt zu treten, um berufliche Perspektiven zu klären, Kontakte zu knüpfen und den Einrichtungen eine systematische Nachwuchsförderung und Personalentwicklung zu ermöglichen.

Häufig dient bereits die Praxisphase während des Studiums zur beruflichen Orientierung. Hier können sich die Träger der Diakonie als attraktive Arbeitsfelder mit vielfältigen Entwicklungsmöglichkeiten präsentieren. Perspektivisch sollten sich an solchen Foren auch die Träger der Bildungseinrichtungen beteiligen, um auf diese Weise ihre Bedeutung für die Phase der Praxiseinmündung und für die Prozesse des lebenslänglichen berufsbegleitenden Lernens zu unterstreichen.

7. Zum diakonischen Profil der Hochschulausbildung

Die Diakonie hat in ihren unterschiedlichen Arbeitsfeldern einen differenzierten und hohen Bedarf an qualifizierten und motivierten Absolventinnen und Absolventen einer Evangelischen Fachhochschule. Die Fachschul- und Fachhochschulausbildung in evangelischer Trägerschaft bleibt unverzichtbar, wenn es darum geht, in diakonischen Einrichtungen eine unterscheidbare Qualifikation und Qualität in der Gestaltung sozialer Verhältnisse auf der Grundlage eines christlich-ethischen Menschenbildes einzubringen. Die Evangelische Fachhochschule muss weiterhin die Funktion behalten, Studierende auf diakoniewissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Grundlage für das Diakonenamt der Ev. Landeskirche vorzubereiten. Von vergleichbarer Bedeutung ist eine Ausbildung und Professionalisierung von Sozialarbeiter/-innen und Sozialpädagog/-innen auf der Basis eines christlich-ethischen Menschenbilds und der damit verbundenen Glaubens- und Lebensorientierung. Das Studium der sozialen Arbeit und die diakoniewissenschaftliche Ausbildung sind in diesem Sinne in gleicher Weise bedeutsam. Die diakonische Bildungsarbeit kann auf diesem Wege einen substanziellen Beitrag zur Gestaltung des Sozialen leisten.

Die Hochschulen sollten in diesem Sinne Teil eines vernetzten Bildungssystems werden, das in allen Phasen der beruflichen Entwicklung Profil und Orientierung zeigen kann.

Prof. Dr. Walter Lorenz, Freie Universität Bozen, Italien und Präsident des European Centre for Communitiy Education

Welche Gewichtung haben die Hochschulabschlüsse bei der Berufseinmündung und der Berufskarriere im europäischen Vergleich

Die sozialen Dienste in Europa sind im Umbruch begriffen. Die sozialpolitischen Leitlinien der unmittelbaren Nachkriegszeit, die zur Ausprägung der Hauptmuster europäischer Wohlfahrtsstaatsmodelle geführt hatten mit unterschiedlicher Gewichtung der Beiträge des Staats, der Zivilgesellschaft und des Marktes in der sozialen Sicherung, verzeichnen erhebliche Verschiebungen im Gemenge des Welfare-Mix. Obwohl dabei keine eigentliche Konvergenz auf ein einheitliches Modell zu erkennen ist, kommt dennoch dem Markt oder einem marktähnlichen Beziehungsgefüge zwischen den Hauptakteuren in allen Ländern wachsende Bedeutung zu. In diesen Prozess werden auch die jeweiligen Traditionen zur Bestimmung professioneller Kenntnisse und Fähigkeiten mit hineingezogen. Dabei werden einerseits Benutzerinnen von sozialen Diensten stärker in Betracht gezogen als „Konsumentinnen", die eine größere Breite von Dienstleistungsangeboten und damit verbunden auch höhere Qualität der Dienste verlangen können, andererseits werden staatlicherseits größere Eingriffe in die Festlegung von professionellen Handlungskriterien vorgenommen, wodurch sowohl die Hochschulen als auch die Professionsverbände in Zugzwang geraten.

Gleichzeitig – und mit den obigen Entwicklungen verknüpft – wirkt sich der so genannte Bologna-Prozess aus, der eine größere Standardisierung der Hochschulabschlüsse anstrebt zwischen den Ländern Europas. Grundstudium und postgraduale Studienebenen sollen damit stärker differenziert werden, wobei einerseits größere Flexibilität in der Gestaltung von Studiengängen prinzipiell möglich wird, andererseits aber auch wieder in vielen Ländern den Hochschulen von staatlicher Seite strengere Auflagen gemacht werden in der Strukturierung der Studiengänge. Insgesamt orientiert sich die Gestaltung der Studiengänge nicht mehr so sehr nach Input (also der Zusammensetzung der Curricula in Bezug auf Fächer und Praxiseinheiten), sondern eher nach Output, das heißt nach dem Wissen und Können, das vom Bedarf in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen her definiert wird.

In dieser Übergangssituation ist es unmöglich, ein zusammenfassendes Bild vom Verhältnis zwischen Studienabschlüssen und Berufseinmündung in Europa zu geben. Vielmehr soll versucht werden, eine Typologie der Ausgangssituation auszuarbeiten, um auf dieser Grundlage die gegenwärtigen charakteristischen Veränderungen besser verstehen und einordnen zu können bzw. die Möglichkeiten aufzuzeigen, die sich für eine gezieltere Einflussnahme auf den Prozess der Definition von professionellen Handlungskompetenzen in dieser entscheidenden Übergangsphase noch bieten.

Grundsätzlich ist anzuerkennen, dass bei der Festlegung von Qualitätskriterien für die Berufseinmündung bei der sozialen Arbeit vier Institutionen involviert sind, nämlich die Hochschulen, die Berufsverbände, der Staat und die Arbeitgeber. Trotz aller Betonung ihrer jeweiligen Autonomie und Verantwortlichkeit im höheren Interesse der Öffentlichkeit operieren diese natürlich nicht unabhängig von einander, sondern stehen in einem gegenseitigen Wechselverhältnis, das allerdings in verschiedenen Ländern und Traditionen ganz unterschiedlich gestaltet ist.

Zu unterscheiden wären daher als Ausgangsmodelle vor den jüngsten Veränderungen ein 1) akademisches Modell, in dem vor allem die Autonomie der Hochschulen in der Definition der Inhalte der Studiengänge betont wurde, 2) ein professionelles Modell, bei dem die Berufsverbände zusätzliche Prüfungen zur Erlangung der Lizenz der professionellen Praxisfähigkeit auferlegten, 3) ein Konsensmodell, bei dem alle Partner flexibel und pragmatisch zusammenarbeiteten, und 4) ein Akkreditierungsmodell, in dem ein von allen Institutionen gefördertes aber unabhängiges Gremium die spezifischen berufsqualifizierenden Inhalte der Studiengänge überprüfte und entsprechende Examensverfahren an die Hochschulen delegierte. Im Kern konnte man die folgenden Wesenszüge identifizieren:

1. Akademisches Modell

Die zentrale Stellung, die in diesem Modell die Hochschulen besaßen, war Ausdruck eines starken Vertrauens, das die Gesellschaft und auch die Profession insgesamt in akademische Einrichtungen setzten. Die Profession delegierte sozusagen die Verantwortung für Standards und professionelle Autonomie an die Akademie, die sich dann auch dieser Verantwortung so annehmen sollte, dass sie ein möglichst umfassendes, aber von unmittelbaren Einflüssen der Regierung und der Arbeitgeber geschütztes Curriculum ausarbeitete. Grundstudiengänge waren daher meist von langer Dauer, da die verschiedenen Disziplinen ihre Beiträge detailliert anboten und Studierende meist sehr freie Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Fächern hatten. Die Zusammenstellung des Curriculums war Ausdruck der Fachlogik der entsprechenden Disziplinen und nicht der unmittelbaren Umsetzung von Wissen in praxisbezogene Handlungskompetenzen. Der Staat griff durch Prüfungsordnungen und Staatsexamen wohl formal ein, respektierte und schützte aber akademische Freiheit und ließ sich von Akademikern in der Definition der Bestimmungen beraten (Abb. 1). Öffentliche Arbeitgeber waren angehalten, Hochschulabschlüsse formal anzuerkennen im Rahmen von Tarifabkommen, die nach verschiedenen Ebenen der Hochschulabschlüsse unterschieden, konnten aber die professionellen Elemente der Ausbildung nicht speziell in Betracht ziehen. So erlangten in diesem System auch meist diejenigen Personen Stellen mit Leitungsfunktionen, die einen höheren akademischen Grad erreicht hatten, ohne dass sie unbedingt professionell entsprechend qualifiziert waren. Private Träger konnten ihre Kompetenzanforderungen flexibler zusammenstellen, da sie nicht unmittelbar an diese Tarifabkommen gebunden waren.

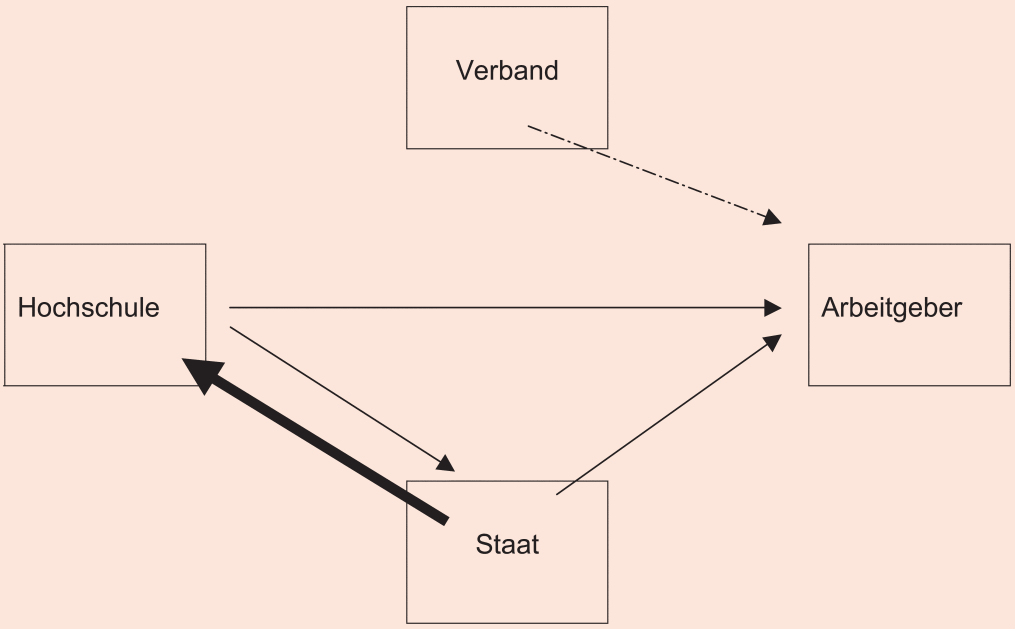


Abbildung 1

2. Professionelles Modell

Im Gegensatz zur Dominanz der akademischen Institutionen im vorigen Modell entwickelte sich in jenen Ländern ein stark polarisiertes oder gar antagonistisches Verhältnis in der Definition von berufsqualifizierenden Anforderungen, in denen die Berufsverbände eine starke Rolle spielten, etwa in Italien und Spanien. Hier delegierten Berufsverbände wohl die Verantwortung für die Entwicklung professioneller Standards teilweise an die Hochschulen, deren Autonomie in der Gestaltung der Curricula sie respektierten, behielten sich aber vor, zusätzliche Hürden bei der Erlangung der Berufsqualifikation einzubauen in Form von berufsqualifizierenden Examen und der Führung von Berufsregistern (mit einmaligem oder periodisch zu erneuerndem Kompetenznachweis). Dadurch entwickelte sich in der Regel ein Misstrauensverhältnis zwischen Berufsverbänden und Akademien, da die doppelte Prüfungsstruktur letztlich die Inkompatibilität der Orientierung und der Erwartungen bezeugte: Der Staat zog sich eher auf formale Regulierungen zurück, die meist für alle Professionen gleichermaßen zutrafen und die Durchführungsbestimmungen von Prüfungen und Aufnahmeverfahren regulierten (Abb. 2). Was die Arbeitgeber betraf, so waren sie einerseits bestrebt, Prestige zu gewinnen durch hohe Professionalisierungsraten, wovon auch teilweise ihre Finanzierung abhing, andererseits gab es in Zeiten finanzieller Restriktionen keinen Anreiz, die professionellen Standards zu wahren, so dass dann eher Stellen für weniger qualifiziertes Personal entwickelt wurden. Dies förderte die Tendenz zur Hierarchisierung zwischen Professionsgruppen (etwa Psychologie, Medizin, Psychotherapie, Sozialarbeit), wobei letztere trotz der Führung eines entsprechenden Professionsregisters meist zu kurz kam.

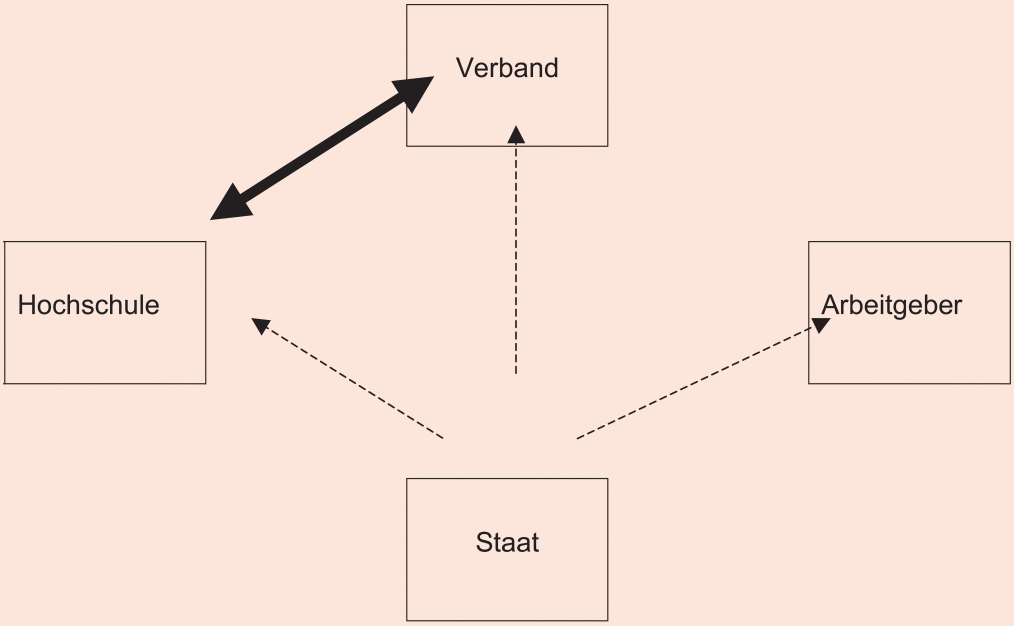


Abbildung 2

3. Konsensmodell

In der skandinavischen politischen Kultur herrschte traditionell die Tendenz vor, die Eigenverantwortung mit der Allgemeinverantwortung zu verbinden und daher Konflikte in Grenzen zu halten und pragmatisch zu lösen. Entsprechend entwickelte sich dann auch das Verhältnis zwischen den für die Definition professioneller Kompetenzen verantwortlichen Institutionen. Hochschulen waren bemüht, Curricula „freiwillig" praxisorientiert zu gestalten, während gleichzeitig eine starke Forschungsbasis für die Lehre beibehalten wurde (Abb. 3). Postgraduale Studien ermöglichten sowohl akademische wie auch praxisbezogene Spezialisierungsrichtungen, die meist beide in Absprache mit staatlichen Koordinationsstellen für die Entwicklung des Sozialwesens und die Sozialforschung abgesprochen wurden. Verbände waren einerseits stark begrenzt in ihrer direkten Einflussnahme auf die Gestaltung von Curricula und die Definition von Praxiskompetenzen, vereinigten sich aber oft mit Gewerkschaften, so dass sie auf diese Weise wieder die Arbeitsbedingungen mit beeinflussten, jedoch mehr auf der Ebene struktureller Fragen als auf der von Studieninhalten. Der Staat sah seine Aufgabe hauptsächlich darin, eine gleichmäßige Entwicklung von Standards und eine geographisch und sozial ausgeglichene Streuung von Diensten anzuregen und zu ermöglichen. Private und öffentliche Trägerorganisationen ergänzten sich, wobei den privaten immer eine untergeordnete Bedeutung zukam. Beide Teile waren bestrebt, nach einheitlichen professionellen Standards zu arbeiten, was auch durch entsprechende Finanzierungsbedingungen von Seiten des Staats gefördert wurde.

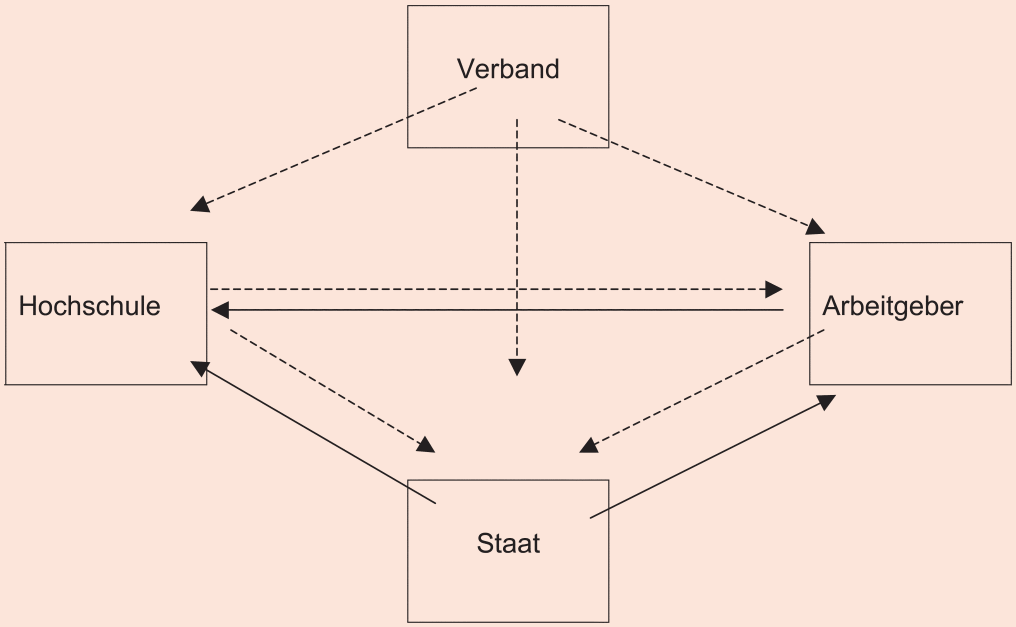


Abbildung 3

4. Akkreditierungsmodell

In diesem Modell wurde die Verantwortung für Definition und Einhaltung professioneller Standards auf Organe in den Zwischenräumen der vier Institutionen verlagert, so dass Interessenkonflikte möglichst auf einer neutralen Ebene ausgehandelt werden konnten unter Berücksichtigung der verschiedenen Standpunkte und Einflusssphären. Im Vereinigten Königreich und in der Republik Irland wurden mittels entsprechender Gesetze quasi-autonome Akkreditierungsorgane geschaffen, in denen von den Universitäten, den Verbänden und den Arbeitgebern vorgeschlagene Vertreterinnen die Aufgabe erhielten, akademische Studiengänge zu begutachten und regelmäßig zu überprüfen, so dass Curricula und Prüfungsanforderungen einem national festgelegten Standard entsprachen (Abb. 4). So wurde in diesem Modell grundsätzlich die Berufsqualifikation von der akademischen Qualifikation unterschieden, obwohl sie beide an die Hochschule delegiert und auch die berufsqualifizierende Prüfung sozusagen unter „Lizenz“ von der jeweiligen Hochschule abgehalten werden konnte. Es war auch für die Bedeutung der Berufsqualifikation nicht relevant, ob diese auf der Ebene des Grundstudiums oder auf der postgradualen Ebene erreicht wurde, und auch die Arbeitgeber unterschieden tariflich nicht zwischen verschiedenen Hochschulabschlüssen, sondern würdigten nur das professionelle Element der Qualifikation. Wohl aber war für die Durchführung bestimmter gesetzlich festgelegter Funktionen der sozialen Arbeit der Besitz des professionellen Zertifikats obligatorisch. So konnte ein klarer Unterschied zwischen (akademischen) postgradualen und (professionellen) postqualifizierenden Studiengängen ausgedrückt werden. Durch entsprechende Finanzierungssysteme konnte der Staat allerdings großen Einfluss auf die Qualifizierungskriterien ausüben, und bis 2003 war im Vereinigten Königreich die Dauer des berufsqualifizierenden Studiums auf zwei Jahre beschränkt – eine Anomalie im europäischen Kontext, obwohl das Bachelor- / Master-System gerade dort schon lange verankert war.

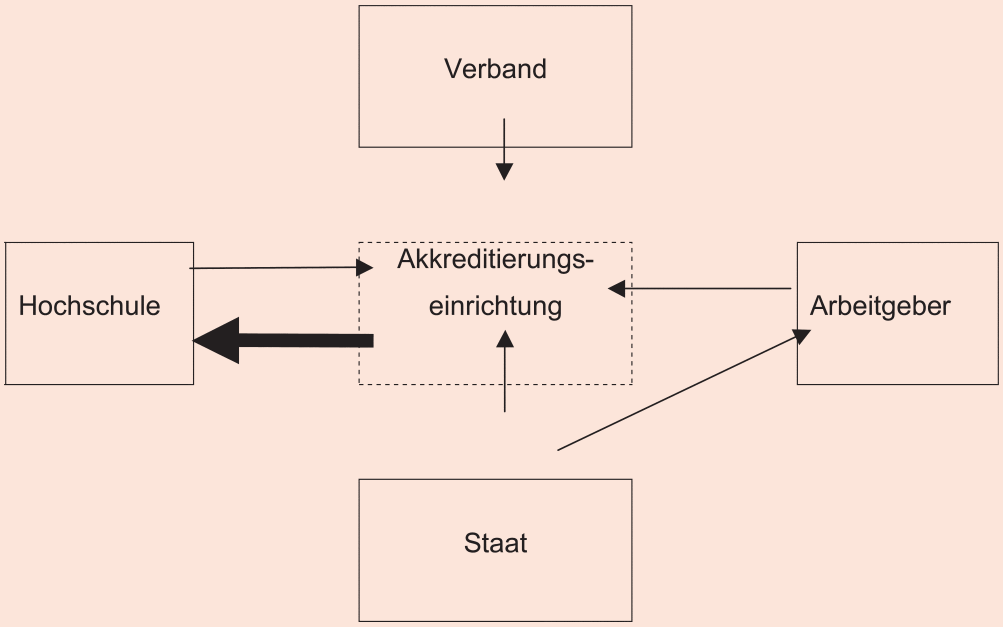


Abbildung 4

Die Beziehungen der an der Definition berufsqualifizierender Kompetenzen beteiligten Institutionen zueinander und die Grundprinzipien der vormaligen vier europäischen Modelle können wie folgt charakterisiert werden (Abb. 5):

Typ	Schulen	Verbände	Staat	Arbeitgeber
akademisch (z.B. D, F)	Autonomie, Fachlogik Grundstudium extensiv postgrad.: akademisch, wenig praxisspezialisierend	um eine Rolle ringend	formaler Einfluss auf Schulen und Praxis Staatsexamen	öffentliche: weisungsgebunden private: experimentell starker Weiterbildungsbedarf
professionell (z.B. I, E)	autonom aber polarisiert zu Professionsstandards	zusätzliche Kontrollen (Anerkennungs prüfung Berufsregister)	formal distanziert	bauen auf Prestige durch Professionalisierung, oft begrenzt durch Finanzen inkonsistent
Konsens (z.B. DK, N, S, Fin)	Praxis- und forschungsorientiert, Koordination mit Praxis	begrenzte Rolle, vermischt mit Gewerkschaftsf unktion	regulierend, vermittelnd	standardorientiert, koordiniert privat/öffentlich
Akkreditierung (z.B. UK)	Trennung akademische / berufsqualifizierende Aspekte	beratend, Lobby	delegiert an semi-autonome Akkreditierungs organe	Mitsprache, gebunden an Abkommen

Abbildung 5

Diese ehemalige Landschaft der mehr oder minder stabilen Unterscheidung verschiedener Modelle veränderte sich zusehends in den letzten fünf Jahren unter dem Eindruck von zwei Ereignissen, nämlich – wie eingangs erwähnt – dem Vormarsch neoliberaler Konzepte in der Sozialpolitik und der Verwirklichung des Bologna-Prozesses in der Bildungspolitik. Die Transformation nationaler Sozialpolitik unter dem Vorzeichen des Neoliberalismus hatte, trotz aller unterschiedlicher Gestaltung in den verschiedenen europäischen Ländern, gemeinsam die Effizienzsteigerung (und Kostenreduzierung) der Sozialdienste durch die Schaffung marktähnlicher Bedingungen zum Ziel. Die Auswirkungen dieser Politik zeigten sich vor allem in zweierlei Weise: Einerseits in der Stärkung der Autonomie der jeweiligen Sozialdienste vor Ort, die nicht nur über eigene Budgets verfügen konnten, sondern auch weitgehend von zentralen bürokratischen Bestimmungen befreit wurden und sich somit Personal viel flexibler in Bezug auf die Eignung für bestimmte, von ihnen präzise definierte Aufgaben aussuchen konnten; und andererseits in der größeren Einflussnahme der Nutzer/-innen sozialer Dienste auf die Gestaltung verschiedener Dienstleistungsangebote. Diese Liberalisierung wurde aber begleitet von einer Verschärfung der Bestimmungen bezüglich der Qualitätskriterien, die soziale Dienste erfüllen müssen und die von staatlicher Seite festgelegt werden, oft unter Umgehung der Ansichten der Berufsverbände. Parallel dazu brachte der Bologna-Prozess wohl eine stärkere Flexibilisierung der Studieninhalte durch die Modularisierung und die Abkoppelung von erstem und zweitem Studienzyklus (äquivalent zu Bachelor- und Master-Abschlüssen), wobei der zweite Zyklus aber meist oberhalb der berufsqualifizierenden Schwelle angesetzt wurde und somit zu einem unkoordinierten, marktorientierten Studienangebot führte, bei dem oft nur kurzfristig relevante Spezialisierungsstudiengänge angeboten werden, die zudem noch als Fluchtwege aus der sozialen Arbeit fungieren, statt als Vertiefungsgelegenheiten innerhalb dieser Profession. Für die Entwicklung der Studiengänge bedeutete dies, dass sie in den meisten Ländern stärker komprimiert werden mussten, um in drei Jahren Grundstudium zu einem berufsqualifizierenden Abschluss zu führen, wobei die eigentlichen praxisorientierten Elemente des Studiums oft zu kurz kommen. Insgesamt lässt sich beobachten, dass die vormaligen Kanäle der Einflussnahme auf die Definition von professionellen Handlungskompetenzen durch das Dazwischenschalten des Markts, als ökonomische Realität oder als verwaltungstechnisches Konstrukt weitgehend außer Kraft gesetzt wurden und die Interesse der jeweiligen Einrichtungen sich konkurrenzartig behaupten müssen innerhalb eines immer noch staatlich festgelegten Regelsystems (Abb. 6).

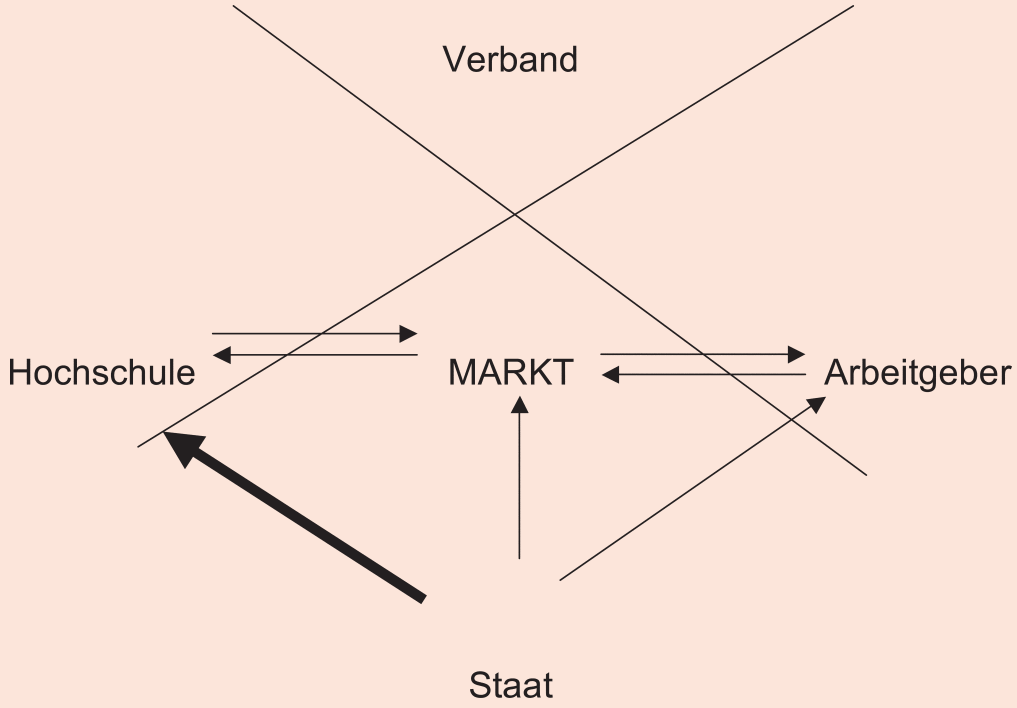


Abbildung 6

Diese Marktorientierung, eingerahmt und „gezähmt“ durch differenzierte Regelsysteme, bringt nun eine ganze Reihe von Widersprüchen in der Bestimmung von Kriterien professionellen Handelns hervor, die sich unter den folgenden Überschriften zusammenfassen lassen (siehe Abb. 7):

1. Qualitätsdiskurs. Parallel zum Anspruch der Effizienzsteigerung und als Legitimation der Marktorientierung wird in der Gestaltung von sozialen Diensten sehr viel Wert auf den Qualitätsnachweis gelegt. Widersprüche zeigen sich diesbezüglich aber darin, dass einerseits Qualität an formalisierten Standards ausgewiesen werden muss, für die etwa die weitverbreitete Zertifizierung von Diensten und Einrichtungen nach den ISO-Normen paradigmatisch ist, andererseits großer Wert auf die Begutachtung der Dienste durch die Kunden oder Konsumenten gelegt wird, obwohl gerade in Bezug auf viele soziale Dienstleistungen Kundenzufriedenheit ein höchst dubioses Qualitätskriterium ist. Auf der Strecke bleiben dabei allerdings Qualitätsansprüche, die vom Input auf der Ebene der Studiengänge her definiert werden. Im Vereinigten Königreich etwa werden erfolgreiche Studienabschlüsse in Sozialarbeit an der Erfüllung eines hoch differenzierten Kompetenzenkatalogs gemessen, der von der zentralen Akkreditierungsstelle festgelegt wurde. Die präzise Einpassung von Studienorientierung in hoch definierte Abnehmermärkte stimmt höchst bedenklich für den Erhalt eines integrierten Professionsverständnisses.
2. Hochschulautonomie. Daran zeigt sich auch das Dilemma der Hochschulen, die einerseits viel mehr Autonomie erhalten durch verschiedene Maßnahmen der Dezentralisierung und vor allem der Budgetierung ihrer betriebswirtschaftlich balanciert zu gestaltenden Operationen, andererseits eben gerade dadurch in Zugzwang geraten, sich marktorientiert in die Richtungen mit Studiengängen zu entwickeln, die in der gegenwärtigen Anstellungslandschaft aussichtsreich erscheinen. Das zeigt sich vor allem auf der Ebene der Master-Studiengänge, auf der sehr kurzfristig konzipierte Angebote das Bild beherrschen und somit die eigentliche Logik einer selbstgesteuerten, disziplinär verantworteten Entwicklung von Weiterbildungsangeboten durch das Diktat der Wirtschaftlichkeit außer Kraft gesetzt wird. Zudem beherrschen Regulierungen staatlicherseits immer mehr die Gestaltung der Curricula auf der Ebene der Grundausbildung, so dass auch hier keine eigentliche Kreativität entstehen kann.
3. Entsprechend widersprüchlich verhält sich der Staat. Er enthält sich einerseits immer mehr einer planenden und steuernden Rolle, und dies nicht nur auf ökonomischer Ebene, sondern in Bezug auf die Regulierung von Staatsexamen und der Definition von Berufsprofilen. Andererseits führt der Druck in Richtung auf Qualitätskontrolle immer mehr zur Stärkung der kontrollierenden Funktionen des Staats, ob diese nun direkt durch staatliche Organe ausgeführt wird oder indirekt durch Inspektionsagenturen, die vom Staat für diese Rolle beauftragt werden. Aber es scheint, dass keine akademische und keine ausbildende Tätigkeit mehr ausgeführt werden kann, ohne dass sie in irgend einem Evaluationsschema erschiene und daher auch entsprechend schon auf dieses Kriterium hin strukturiert und geplant werden würde.

4. Schließlich verändert sich auch im Rahmen dieser sozialpolitischen Transformationen die Rolle der Verbände und privaten Träger, was wiederum nicht ohne Auswirkung auf die Bildungsstrukturen bleibt. Die Politik der Dezentralisierung und der neuen Wertschätzung des Dritten Sektors macht viele Verbände immer mehr zu direkten Interessensvertretungen der jeweiligen Klientengruppe, der sie dienen. Selbsthilfe und Lobbying haben ganz neuen gesellschaftlichen Stellenwert gewonnen. Jedoch läuft parallel dazu eine tief greifende Veränderung im Zuge der Kommerzialisierung der Dienstleistungen im nicht-öffentlichen Bereich ab, die bedeutet, dass die privaten Träger in einen Konkurrenzkampf untereinander geraten, in dem das Überleben der eigenen Organisation statt die Interessensvertretung der Mitglieder oder Benutzer ins Zentrum rückt. Dadurch wird nicht nur die intendierte Effizienz oft nicht erreicht, es bildet sich auch wieder, ganz parallel zum kommerziellen Sektor, eine Fusions- und Übernahmewelle heraus, im Laufe derer die großen Organisationen ihren Marktanteil ausbauen können und oft sogar das Monopol anstreben auf ihrem Gebiet. Dadurch verschiebt sich das Verhältnis von Benutzern und Dienstanbietern grundsätzlich, indem erstere sich nicht unbedingt mit einer so operierenden Organisation identifizieren können, jedoch effektiv keine Alternativen zur Verfügung stehen. Außerdem tragen Träger im Vollzug dieser Marktorientierung zur Entprofessionalisierung bei, indem sie von den Ausbildungseinrichtungen „Kompetenzpakete“ erwarten, die auf bestimmte Aufgabenbereiche zugeschnitten sind, statt diesen und den Professionsverbänden die Definition umfassender professioneller Kompetenzen zu überlassen.

Qualitätsdiskurs	Formalisierte Standards	⟷	konsumenten-definiert
Bildungsstrukturen	flexibilisiert / autonomisiert	⟷	überreguliert
Staatsrolle	abstinent	⟷	kontrollierend
Verbände / Träger	Interessenvertretung der Klienten	⟷	Eigeninteresse

Abbildung 7

Offene Fragen in ganz Europa

Im Kontext dieser sozial- und bildungspolitischen Transformationen stellen sich nun unmittelbar die folgenden Fragen in Bezug auf das Verhältnis von Hochschulabschluss und Berufseinmündung:

1. Völlig ungeklärt ist noch die Frage, an welcher Schwelle die Berufsqualifikation für Soziale Arbeit angesetzt werden sollte im Rahmen des Bologna-Prozesses. Viele Berufsverbände sehen im „3+2 Modell“ eine Chance, die berufsqualifizierende Ausbildung auf fünf Jahre auszudehnen, um damit der Komplexität und den wachsenden Anforderungen der Berufspraxis zu entsprechen. Dennoch zeichnet sich ein gegenläufiger Trend ab, der die nicht-spezialisierte Berufsqualifikation auf das dreijährige Grundstudium begrenzt und in vielen Fällen daher vom vorigen Stand reduziert. Zu bemerken ist, dass angesichts der heftigen Debatten um die Länge der Studiendauer eine entsprechende Diskussion um Studieninhalte zu kurz kommt, denn auch hier kann Quantität nicht ein Ausdruck von Qualität sein. Es ist zu erwarten, dass ökonomische Überlegungen ohnehin entscheidend sein werden und das zweijährige Masterstudium in den meisten Fällen auf Eigenfinanzierung beruhen wird.
2. Damit verbunden ist die generelle Unsicherheit, wie sich Grundstudium und postgraduales Studium zueinander verhalten werden. In den meisten Fällen zeichnet sich auf der Master-Ebene eine Spezialisierungstendenz ab, die den Absolventinnen andere oder zusätzliche Arbeits- und Methodenbereiche erschließt, statt zu einer Vertiefung der Grundkompetenzen der Sozialen Arbeit zu führen. Das könnte den Effekt haben, dass gerade die Kernbereiche der Praxis in den allgemeinen Sozialdiensten abgewertet werden und das Weiterstudium sich als Absonderung von einer immer unbeliebter werdenden Alltagspraxis stilisiert.

3. Die Kriterien professioneller Kompetenz verändern sich in Richtung auf marktorientierte „Pakete“, die dann eventuell die bisherigen Grenzen professioneller Zuständigkeit überschreiten und es den Arbeitgebern ermöglichen, Verträge nach zu erbringenden Leistungen abzuschließen, ohne Berücksichtigung der professionellen Zugehörigkeit des entsprechenden Personals. Dies wirkt sich auf die Orientierung der Studiengänge uneinheitlich aus und führt vor allem zu kurzfristigen Bildungsangeboten, deren Integration fraglich bleibt.
4. Schließlich herrscht trotz aller Betonung der Qualitätskontrolle große Unsicherheit über die Kriterien und Prozesse, die über Qualität und deren Zertifizierung entscheiden. Akkreditierungseinrichtungen ziehen durch die europäischen Lande, oft selbst gesteuert eher durch Marktprozesse als durch gründliche Einbettung in ein konsensfähiges Kriteriengefüge, und schaffen Qualitätslabels, deren Ansprüche oft nicht eingelöst werden können. Es ist ungewiss, welche Experten und welche Institutionen an der Definition der so entstehenden Qualitätsmerkmale beteiligt sind und vor allem wer die eigentliche Verantwortung dafür trägt, dass die Nutzerinnen von sozialen Diensten den entsprechenden Schutz vor unverantwortlicher Praxis erhalten, um den es letztlich geht.

Trotz des Anscheins größerer Transparenz und Einheitlichkeit in der europäischen Bildungslandschaft und des sozialpolitischen Bemühens um die Stärkung der Kompetenzebene sozialer Dienste zeigen sich im gegenwärtigen Prozess der Umgestaltung von Berufs- und Qualifikationsbildern erhebliche Widersprüche. Die zu begreifen in ihrer politischen und sozialen Bedeutung, ihren historischen Ursprüngen und professionellen Auswirkungen, ist erste Aufgabe der europäischen sozialen Arbeit heute. Nur so kann sie die Initiative in der kritischen Mitgestaltung an verantwortungsvoller sozialer Praxis wiedergewinnen.

Prof. Dr. Peter Buttner, Vorsitzender des Fachbereichstages Soziale Arbeit, Fachhochschule München

Gibt es durch das neue System der gestuften Hochschulausbildung eine neue Hierarchisierung?

Zwei Fragen wurden mir von der Moderation dieses Workshops in erster Linie aufgegeben:
1) Was müssen Bachelor und Master können?
2) Wie grenzen sie sich möglicherweise voneinander ab?

Die erste Frage nach dem *Können* der Sozialarbeits-Bachelor und -Master erscheint, wenn nicht ganz einfach, so doch klar zu sein. Um sie jedoch beantworten zu können, bedarf es einer Vorüberlegung, nämlich: Was wissen wir vom Können und vom Lernen? Ohne eine solche Vorüberlegung übersehen wir die vielen versteckten Vorannahmen zur Frage des Könnens und der Kompetenzen.

Die Frage nach dem Können unserer Absolventinnen und Absolventen ist nicht eigentlich neu. Genauer: Sie *darf* nicht neu sein, denn seit 35 Jahren bilden wir an Hochschulen Menschen für die soziale Arbeit aus, und wenn man die Vorläuferorganisationen – die sozialen Frauenschulen – hinzunimmt, sind es bald 100 Jahre. Es kann schlechterdings nicht sein, dass wir nicht wüssten, was jene, die unsere Ausbildungen durchlaufen, generell können sollen – zumal an Fachhochschulen, deren Lehre ja auf die Beruflichkeit und das Praktische hin ausgerichtet ist. Soweit die Theorie.

Wie aber sieht die Praxis aus? Ist es wirklich so klar, was unsere Absolventen können sollen, welche Kompetenzen sie in unseren Studiengängen erwerben sollen? Zunächst ist zu berücksichtigen, dass es im System der gestuften Abschlüsse nicht mehr darum geht, *generell* zu sagen, was die Absolventinnen und Absolventen der Studiengänge können sollen, sondern auch darum, dieses Können in zwei Abschlussniveaus zu unterscheiden. Dies ist ja auch der Kern der an mich gestellten Frage. Neu ist aber auch die Betonung der Outcome-Perspektive, das Insistieren auf den Kompetenzen und auch die didaktische Forderung, mehr auf das Lernen (der Studierenden) als auf das Lehren (der Lehrenden) zu achten. In Wirklichkeit waren wir bislang gar nicht darauf ausgerichtet, uns dieses Können vor Augen zu führen. Wir Hochschullehrer haben in der Regel weit mehr auf den Input geachtet, auf das also, was *wir* (die Lehrenden) tun, oder, wie es im Markt-Deutsch des Bildungswesens so gerne heißt: welche Lehrangebote wir machen.
Zu sagen, was die Absolventen können sollen, welches also die Kompetenzen sind, die sie erwerben sollen, ist aus mindestens vier Gründen schwer:

- Erstens, weil der Begriff der Kompetenz unklar ist (der Begriff des Könnens ist nur scheinbar einfacher),
- zweitens, weil unser tatsächliches (empirisches) Wissen über Tun und Können der in der sozialen Arbeit tätigen Menschen fragmentarisch ist,
- drittens, weil die Benennung bestimmter Kompetenzen eine normative Setzung ist, es zugleich aber keine wirkliche Einigkeit über die der sozialen Arbeit zugrunde liegenden Theorien, Werte und Methoden gibt,
- und viertens, weil wir in einer Zeit leben, in der Berufsbilder und berufliche Zuständigkeiten einem starken und zügigen Wandel unterworfen sind. Dies ist ein besonders triftiger Grund, denn niemand weiß, wie das Berufsbild der sozialen Arbeit in 15 oder 20 Jahren wirklich aussehen wird, welche Teilfelder der sozialen Arbeit mit unseren Absolventen bestückt werden und welche nicht, sei es, weil andere Berufe Funktionen der sozialen Arbeit übernommen haben, sei es, weil ehrenamtlich tätige Menschen Aufgaben der professionellen sozialen Arbeit übernommen haben.

Für die Ausbildung schließen sich weitere Fragen an. Ich nenne sie hier bloß, werde sie aber nicht weiter behandeln:
- Wie geht der Erwerb beruflich relevanter Kompetenzen vor sich?
- Welche Lernarrangements sind dazu nötig?
- Wie hängen Lernen, Lernergebnisse und Kompetenzen zusammen?
- Wie lässt sich der Erwerb von Kompetenzen in einem Studium überhaupt abprüfen?

Kompetenzen für die soziale Arbeit

Der Begriff der Kompetenz ist alles andere als eindeutig. Weinert (2001) stellt fest, dass es weder eine allgemein akzeptierte Definition, einen einheitlichen Gebrauch noch eine umgreifende Theorie von „Kompetenz“ gibt. Darüber hinaus bestehe erhebliche Uneinigkeit darüber, welche Kompetenzen als Schlüsselkompetenzen zu gelten hätten. Für die Frage der Kernkompetenzen in der sozialen Arbeit lässt sich, so meine ich, dasselbe feststellen.

Eine solche Ausgangslage ist natürlich ein guter Nährboden für Dissens und Missverständnisse. Wenn sie vermieden werden sollen, muss eine Verständigung über die Begriffe stattfinden. Neben einer Definition der Begriffe Kompetenz und Kernkompetenz braucht es dazu auch weitere Klärungen, in unserem Falle anhand der folgenden Fragen:
- Um welche Kompetenzen geht es?
- Welche sind wichtiger und welche unwichtiger?
- Wie (in welchen Lernkontexten) und wo (an welchen Lernorten) werden sie erworben?
- Welche Kompetenzen sind fach- oder berufsspezifisch, welche sind fach- bzw. berufsübergreifend?

Wenn diese Fragen valide beantwortet werden sollen, bedarf es einer eingehenden konzeptuellen sowie empirischen wissenschaftlichen Befassung. Nun stehen wir aber schon jetzt vor der Aufgabe, die curricularen Entscheidungen zu treffen. Oder besser: Wir sind schon lange dabei, die Modulhandbücher für die Akkreditierungsverfahren zu schreiben. Wir stehen mithin vor einem mehrfachen Problem:

Wir haben keinen verbindlichen Kompetenzbegriff, uns fehlt sowohl ein empirisch fundiertes Wissen zu den erforderlichen Kompetenzen als auch ein disziplinärer Konsens über sie. Die Unterscheidung in fachliche und überfachliche Kompetenzen der sozialen Arbeit ist bislang nicht treffsicher und auch die Fragen nach Zeitpunkt und Ort des Erwerbs sozialarbeitsrelevanter Kompetenzen sind für die soziale Arbeit nicht ausreichend beantwortet. Kurz: Wir wissen nicht genau, was wir tun sollen, aber wir legen schon mal los. Wenn es einen vernünftigen Weg heraus aus dieser Situation gibt, kann er nur pragmatisch sein. Dies bedeutet: Wir müssen auf das zurückgreifen, was uns als Material vorliegt, daraus ein vertretbares Produkt erstellen und es gut begründen. Die dringend notwendige konzeptuelle wie empirische Forschung zu den berufseigenen und feldrelevanten Kompetenzen muss vorangetrieben werden mit dem Ziel, Material für eine Reform der Reform, also für zukünftige Anpassungen unserer Studienprogramme, zu liefern.

Tatsächlich liegt ein reichhaltiges Material vor, das sich im Laufe der disziplinären Entwicklung angesammelt hat und das bis heute fortentwickelt wurde.

1. Aus der Tradition der Methodenfrage der sozialen Arbeit gibt es eine Reihe bekannter und sehr beachtlicher Einzelbeiträge zur Professionalisierung und zu Methodenfragen der sozialen Arbeit, in denen sich vielfältige Hinweise auf die Beantwortung unserer Frage nach dem Können finden lassen, teilweise allerdings speziell für die Sozialpädagogik. Hier wären viele große Namen der sozialen Arbeit zu nennen, angefangen bei Alice Salomon und ihrer Generation bis auf die heutigen Tage. Diese Beiträge, so wichtig sie für das Selbstverständnis der sozialen Arbeit waren und sind, lassen sich dennoch nur bedingt in Studienprogramme umsetzen. Sie stellen eher einen theoretischen Nährboden und einen hermeneutischen Hintergrund für die Entwicklung konkreter Studienprogramme dar.
2. Ein fassbarer und wirksamer aktueller disziplinärer Konsens über die Ausbildung in Deutschland[1] ist bislang auf Ebene von Modulvorschlägen erreicht (FBTS, 2003). Zwar ist dieses Dokument im Wesentlichen noch aus der Input-Perspektive heraus verfasst, aber es finden sich bei genauerem Hinsehen durchaus viele Könnensaussagen, die sich sehr gut für eine Beschreibung im Sinne unserer Frage eignen. Beispiele:
   - *(M 5: Rechtliche Grundlagen der Sozialen Arbeit)* Der Studierende soll die für die Theorie und Praxis der sozialen Arbeit relevanten Rechtsgebiete und die strukturellen Rahmenbedingungen der sozialen Arbeit kennen und deren Bedeutung bei der Konzeption professioneller Hilfen einschätzen können.
   - *(M 8: Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen der Sozialen Arbeit)* Der Studierende soll die politischen und soziologischen Strukturelemente moderner Gesellschaften kennen, deren Auswirkungen auf die Entstehung und Lösung sozialer Probleme analysieren können und sich mit den Möglichkeiten und Wegen der demokratischen Mitgestaltung vertraut machen.
   - *(M 10: Humanwissenschaftliche Grundlagen der Sozialen Arbeit)* Der Studierende soll die Relevanz sozialer Bedingungen und die Folgen individuellen Verhaltens auf die Entstehung von Krankheiten bzw. den Erhalt von Gesundheit kennen lernen. Aus dem gesundheitswissenschaftlichen Basiswissen soll er begründete Vorgehensweisen zur Gesundheitsförderung bzw. Ansätze der primären, sekundären und tertiären Prävention ableiten können.

In den Modulvorschlägen des Fachbereichstages Soziale Arbeit gibt es auch verschiedene Beschreibungen, die keine expliziten Könnensaussagen beinhalten. Implizit sind solche aber vielfach vorhanden. Ein Beispiel: „Der Studierende soll das für das Verständnis individuellen Verhaltens notwendige wissenschaftliche Basiswissen erwerben, um klientenbezogene Bedingungen bei der Entstehung und Bewältigung sozialer Problemlagen erfassen und bewerten zu können." Hier braucht es nur eine kleine sprachliche Korrektur, um die Könnensaussage, die hier drin steckt, herauszuholen.

Die *Global Qualifying Standards for the Education and Training of the Social Work Profession* sind ein Dokument, das sowohl von der IASSW, also dem internationalen Verband der Schools of Social Work, wie auch der IFSW, der internationalen Repräsentanz der Profession, verabschiedet wurde. Hier finden sich viele wichtige und sehr wertvolle Elemente, allerdings auf einem recht abstrakten Niveau und in der Form von Lehrgebieten, Wissensdomänen – es steht also auch hier nicht drin, was Sozialarbeiterinnen oder Sozialpädagoginnen können sollen. Nur vereinzelt werden auch Kompetenzen benannt oder Aussagen über das Können gemacht. Insofern ist dieses Dokument, so wertvoll es ist, zur Beantwortung unserer Frage nur bedingt geeignet. Ein Beispiel: Im Abschnitt 4.2.1 zum Gebiet der sozialen Arbeit steht als Lernziel: „Ein kritisches Verständnis dessen, wie sozialstrukturelle Ungleichheiten, Diskriminierungen, Unterdrückung und soziale, politische und ökonomische Ungerechtigkeiten menschliche Fähigkeiten und Entwicklungen auf allen Ebenen, auch der globalen, beeinflussen." Hier kann man eine Verwandtschaft mit dem Modul 5 des Fachbereichstages feststellen, zugleich aber auch eine starke Betonung des Moments der Ungleichheit und des Unrechtes. Die Aussage im FBTS-Modul ist da etwas neutraler und weiter gefasst.

3. Das von einer Arbeitsgruppe der DGfS vorgeschlagene „Kerncurriculum Soziale Arbeit" orientiert sich in Teilen an den o.g. Global Qualifying Standards. Gegenüber diesen hat es den Vorteil, dass tatsächlich Kompetenzen ausgewiesen sind. Es sind zehn Kompetenzen benannt. Dies hat den großen Vorteil der Übersichtlichkeit, führt aber notwendigerweise dazu, dass die benannten Kompetenzen recht abstrakt und global formuliert sind. Zum Beispiel: „Die Fähigkeit zur Analyse/Erklärung von sozialen Problemen, zur Bestimmung der wirksamsten Handlungsmethoden/Arbeitsweisen sowie zur Konzeptualisierung von ‚Policies', zu deren Linderung, Lösung, Verhinderung" oder: „Die Fähigkeit, die Integration/Inklusion von marginalisierten, sozial ausgeschlossenen, schutzlosen, enteigneten, sozialen Risiken ausgesetzten Individuen und Gruppen (vulnerable groups) zu ermöglichen."

---

1) Auf die für die fachliche Selbstverständigung und für die Anerkennung als Fachwissenschaft bedeutsame „Rahmenordnung für die Diplomprüfung im Studiengang Soziale Arbeit", beschlossen durch die Kultusministerkonferenz (KMK) und die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

Obwohl hier von Fähigkeiten gesprochen wird, bleibt unklar, was der Sozialarbeiter oder die Sozialpädagogin tatsächlich auf der Ebene konkreten Denkens oder Handelns Können muss. Über welches Wissen, welche einzelnen Fertigkeiten muss er verfügen, damit ihm diese globale Kompetenz attestiert werden kann? Ein gewisses Problem dieses Vorschlages für ein Kernkurriculum ist auch, dass es (auch in der Deutschen Gesellschaft für Sozialarbeit) teils kontrovers diskutiert wird, man also auch nicht von einer uneingeschränkten Zustimmung ausgehen kann.

4. Der Berufsverband für Soziale Arbeit DBSH hat jüngst eine ausführliche Schrift zum Thema Kompetenzen vorgelegt und zur Diskussion gestellt: In den „Schlüsselkompetenzen der Sozialen Arbeit", die nach allgemeinem Sprachgebrauch eher „Kernkompetenzen" heißen müssten, werden neben einer Darstellung von vorauszusetzenden allgemeinen Grundlagen acht Kompetenzen aufgeführt und ausführlich besprochen: strategische Kompetenz, Methodenkompetenz, sozialrechtliche Kompetenz, sozialadministrative Kompetenz, personale und kommunikative Kompetenz, berufsethische Kompetenz, Kompetenz der sozialprofessionellen Beratung sowie eine Kompetenz zur Praxisforschung / Evaluation

   Ähnlich wie beim Kerncurriculum wird auch hier der Versuch gemacht, zu einer kleinen Zahl von Kompetenzen zu gelangen. Die Folge ist dieselbe: dass nämlich diese Kompetenzen notwendigerweise abstrakt bzw. weitgreifend sein müssen. Im Gegensatz zu den Autoren des Kerncurriculums haben diese Autoren aber ausführlich dargelegt, was sich gedanklich hinter den genannten Kompetenzen verbirgt und auch, wie die einzelnen Kompetenzen zusammenhängen.

   Die Autoren weisen den Anspruch von sich, eine „vertiefte wissenschaftliche Abhandlung" zu präsentieren. Angesichts einiger (notwendiger?) Ungereimtheiten ist dies nicht unklug. Gleichwohl ist das vom DBSH vorgelegte Papier hoch interessant. Im Gegensatz zu den Global Qualifying Standards und dem Kerncurriculum wird hier das deutliche Bemühen um Konkretion sichtbar, und schon dies allein tut gut. Das Papier hat die soziale Arbeit als praktische Tätigkeit in Deutschland im Blick. So haben die Autoren beispielsweise an eine *Sozialadministrative Kompetenz* gedacht und auch an eine davon noch einmal getrennt *sozialrechtliche Kompetenz.* Sowohl in den Global Qualifying Standards als auch im Kerncurriculum fehlen Hinweise auf diese Domänen vollständig.

5. Schließlich möchte ich noch ganz besonders hinweisen auf etwas sehr Aktuelles, nämlich den *Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit* (QR SArb). Dieser befindet sich derzeit, moderiert durch eine Arbeitsgruppe des Fachbereichstages Soziale Arbeit, in Entwicklung und ist hierbei weit fortgeschritten.[2] Er liegt dieser Tage als Version 2.2 vor, hat eine Diskussion in der Community der Sozialwesenfachbereiche und auch bei Vertretern der Praxis und anderen Akteuren hinter sich, und es hat sich eine Konferenz mit der Einbindung der vielen Eingaben auseinander gesetzt. Eine seiner wesentlichen Funktionen ist, die soziale Arbeit als Hochschulfach zu positionieren. Er versucht Transparenz darüber herzustellen, was Absolventen der Studiengänge der Sozialen Arbeit (hier geht es in erster Linie um die Fachhochschulstudiengänge) können sollen, und zwar getrennt nach den Abschlussstufen Bachelor und Master. Dies ist ein ganz wesentlicher Punkt. Von den bislang diskutierten Dokumenten ist dies das erste und einzige, das diesen Schritt unternimmt. Insofern eignet es sich in hohem Grade für die Beantwortung unserer Frage. Aufgrund seiner Zielrichtung und des Kontextes, in dem es entsteht, ist auch er abstrakt gehalten. Der QR SArb ist kein Dokument, das der professionellen Selbstverständigung dienen soll, sondern in erster Linie ein *Instrument der disziplinären Politi*k und Selbstbestimmung, also der Selbstbehauptung des Faches in der Hochschulwelt, gerade auch in Richtung auf den akademischen Anschluss hin zur Promotion. Was sich für unsere Frage gut eignet, ist vor allem die Weise, in der der QR SArb die Niveaustufen BA und MA unterscheidet: Hier ein Beispiel:

   - B-0 Absolventen sind in der Lage, Problemstellungen in der sozialen Arbeit in Übereinstimmung mit ihrem professionellen Wissen und Verstehen zu bestimmen und ggf. definierten Problemfeldern zuzuordnen. Beschreibung, Analyse und Bewertung schließen die Identifikation des Problems und die Abklärung der spezifischen Problemstellung ein.
   - BA-Level-Absolventen besitzen die Fähigkeit, ihr Wissen und Verständnis gezielt anzuwenden um typische Problemstellungen unter Berücksichtigung gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden der sozialen Arbeit zu identifizieren und zu formulieren.
   - MA-Level-Absolventen (B-MA-1) besitzen die Fähigkeit, mit wissenschaftlichen Methoden auch neue, unklare und untypische Problemstellungen in der sozialen Arbeit vor dem Hintergrund der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion eigenständig zu beschreiben und analysieren.

Fazit 1

Drei Dinge lassen sich im Hinblick auf das vorliegende Material feststellen: 1) Es ist viel nachgedacht worden, 2) aus deutlich verschiedenen Perspektiven, 3) und mit (teils) deutlich verschiedenen Ergebnissen.

Dennoch lassen sich zwischen diesen Dokumenten, Vorschlägen und Diskussionsbeiträgen viele Gemeinsamkeiten finden und in Teilen schält sich ein Profil heraus. Wesentlich aber ist auch, dass sich die Ziele bzw. die *Ausrichtung dieser verschiedenen Vorschläge* und Beiträge unterscheiden.

Die Modulvorschläge des Fachbereichstages vom Dezember 2003 haben eine gewisse Harmonisierung und Homogenisierung der Lehrgebiete und Lehrinhalte zum Ziel. Sie sind also auf die Konstruktion von Studienprogrammen ausgerichtet und sind auch in diesem Kontext entstanden. Der gerade in Arbeit befindliche Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit hat das Ziel, auf einer abstrakten Ebene darüber zu informieren, wie sich die Niveaustufen unterscheiden, und ich füge hinzu: Er hat das disziplinpolitische Ziel, die soziale Ar-

2) Der Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit wurde inzwischen vom Fachbereichstag Soziale Arbeit (FBTS) einstimmig verabschiedet. Er liegt inzwischen als Broschüre vor; zu beziehen über die Katholische Universität Eichstätt, Herr Prof. Dr. U. Bartosch.

beit in der Hochschullandschaft zu positionieren und eine Grundlage dafür zu schaffen, dass in Zukunft mehr Absolventen dieser Studiengänge den Übergang in die Promotionsphase schaffen. Hier geht es also darum, auf einer weit abstrakteren Ebene das Fach als Ganzes darzustellen, und zwar im Kontext der Hochschullandschaft. Der Qualifikationsrahmen dient also nicht dazu, einzelne Fähigkeiten, Qualifikationen oder Kompetenzen der zukünftigen Absolventen zu benennen, sondern dazu, das Fach Soziale Arbeit in der Hochschule zu markieren und zu behaupten. Eine wichtige Funktion ist auch, eine Grundlage für die Bemühungen zur Ebnung der Anschlusswege, also für die Promotionsmöglichkeiten unserer Absolventen, zu schaffen.

Ergänzend zum schon Ausgeführten verdienen noch einige Aspekte zur zweiten Frage (Wie grenzen sich Bachelor und Master – in der sozialen Arbeit – ab?) Beachtung.

Von der Praxis des *Bildungsmarktes* her gesehen zeigt sich, dass es in den Master-Studiengängen mehr um die Spezialisierung und fachliche Ausdifferenzierung geht, als um die Hierarchisierung oder die fachliche Höherqualifizierung an sich. Dieser Effekt, also der Vorrang der Spezialisierung vor der Hierarchisierung, kommt durch die große Anzahl von Weiterbildungsmaster-Studiengängen zustande. Auch wer einen spezialisierten Master-Studiengang studiert (typisches Beispiel wäre ein Master in Sozialmanagement), setzt natürlich auf die Reputationshierarchie und hofft auf einen höheren Status und – und wohl auch immer noch auf bessere Entlohnungsaussichten. Sein Reputations-, Status- und vielleicht auch monetärer Vorteil gründet aber nicht in der Tiefe seines Wissens oder in der größeren Fachlichkeit *innerhalb* der sozialen Arbeit, sondern darin, dass er etwas *Zusätzliches* kann: in unserem Falle also in betriebs- und sozialwirtschaftlichen sowie Managementfähigkeiten. Ein Sozialmanagement-Master beherrscht also nicht Soziale Arbeit besser (er kann nicht mehr von demselben), sondern er kann *Zusätzliches*, und dieses Zusätzliche ist nützlich. In punkto Abgrenzung haben wir also ein erstes Ergebnis: Wenn wir die Mehrzahl der Fälle ansehen, ist die Abgrenzung zwischen Bachelor und Master keine der Wissens- oder Könnenshierarchie, sondern vielmehr eine der Wissensdomäne: Kann er oder kann sie eine Einrichtung der Sozialwirtschaft führen, hat er / hat sie dazu die nötigen Kompetenzen oder nicht? Aus diesem Grunde gibt es ja auch schon verschiedene *grundständige* Studiengänge der Sozialwirtschaft.

Bei den konsekutiven Studiengängen sieht es anders aus. Es gibt nur sehr wenige solcher Studiengänge und wenig fertige Absolventen. Bei vielen Weiterbildungsmastern liegt das Besondere in der fachlichen Vertiefung eines bestimmten Aspektes der sozialen Arbeit oder affiner Gebiete. Die Absolventin eines Master-Studienganges Sozialmanagement kann *in der sozialen Arbeit* daher nicht unbedingt mehr als ein Bachelor-Absolvent. Für die häufig spezialisierenden Weiterbildungs-Master-Studiengänge besteht also das Mehr an Können und Wissen häufig in der Spezialisierung oder in einem nicht immer zum Fach selbst gehörigen Zusätzlichen. Was aber in diesen Fällen das Zusätzliche ist, kann nicht gut inhaltlich bestimmt werden, denn die Spezialisierungen sind ja unterschiedlich. Hier kann (vgl. QR) nur auf abstrakter Ebene das Niveau der Befassung (und damit implizit der Studienanforderungen) bestimmt werden.

Die Frage, was Bachelors und Masters können müssen, ist nicht nur mit den Erwartungen der Lehrenden verknüpft, sondern sollte auch unter Einbeziehung der potenziellen Arbeitgeber[3] beantwortet werden – aber vor allem auch des Arbeitsmarktes verknüpft sein. Derzeit ist die Hierarchisierung der Ausbildungsstufen Bachelor und Master noch nicht sehr ausgeprägt und vor allem noch gar nicht in der Breite verwirklicht. Beobachtbar wäre allenfalls der Unterschied zwischen Diplom und Master.

Fazit 2

Angesichts dieser vielen Unwägbarkeiten erscheint es vermessen, Kernkompetenzen verbindlich zu benennen. Praktisch jedoch stehen die Kollegien der Sozialwesenfachbereiche vor der Anforderung, jetzt ihre Studienprogramme im Zuge der Umstellung auf die Bachelor- und Master-Studiengänge zu entwerfen (in vielen Fällen ist das schon lange getan) – und dies eben nicht in der althergebrachten Weise, indem Kataloge von Lehrinhalten genannt werden, sondern in einer Form, die die angezielten Kompetenzen oder eben das Können benennt. Diese Outcome-Perspektive ergibt sich aus den Vorgaben des Bolognaprozesses und sie wird in den Akkreditierungsverfahren auch tatsächlich eingefordert. Studienprogramme nach der Machart der alten Studienordnungen kommen nicht mehr durch Akkreditierungsverfahren durch.

Da sich die genannten Schwierigkeiten nicht schnell bewältigen lassen, bleibt nur ein pragmatischer Weg, nämlich bestimmte Kompetenzen als zentral zu setzen, die Lehre an diesen auszurichten, den provisorischen Charakter dieser Setzung darzulegen und gleichzeitig die oben genannten Fragen konzeptuell wie empirisch zu beforschen, um später die Studienprogramme ggf. an neue Erkenntnisse und Normen anzupassen.

Einen solchen pragmatischen Weg haben die Fachbereiche beschritten, die ihre Studienkonzepte für Bachelor und Master bereits erstellt haben – in der Mehrzahl allerdings nur für den Bachelor-Studiengang der sozialen Arbeit und erst in wenigen Fällen für den konsekutiven Master.

3) In den meisten Fällen sind das die Arbeitgeber der Wohlfahrtspflege und die Kommunen. Ein kleiner Teil der zukünftigen Arbeitsstellen für Master-Absolventen wird sich aber auch im akademischen und/oder wissenschaftlichen Bereich finden. Erwartungen, die von dieser Seite der Arbeitgeber kommen (können), sind also auch zu berücksichtigen.

Wie es schon im Ankündigungstext zu diesem Workstop geschrieben steht: Die Umstellung der Diplomstudiengänge auf das System der gestuften Abschlüsse stellt eindeutig eine Hierarchisierung dar. Diese Hierarchisierung hat verschiedene Aspekte:

- *Studiendauer:* Eine Person mit Master-Abschluss hat mindestens ein Jahr mehr Zeit mit dem Studieren verbracht. Mehr Zeit, um sich mit der Materie zu befassen, bestimmte Fragen zu vertiefen, zu bedenken und zu bearbeiten. Die Studienmodelle der einzelnen Hochschulen bzw. Bundesländer schaffen eine unterschiedlich starke Abstufung. Beim Studienmodell „6 + 4" ist die Stufe zwischen Bachelor und Master größer (2 Jahre) als beim Modell „7 + 3". Es gibt also – zunächst rein zeitlich, wohl aber auch inhaltlich – verschieden große Unterschiede zwischen den beiden Abschlussstufen.
- *Qualifikationsniveau:* Auch unabhängig von den Inhalten einzelner Studienprogramme ist davon auszugehen, dass Personen mit Master-Abschluss im Durchschnitt tatsächlich mehr können (beherrschen) als Personen mit Bachelor-Abschluss. Verschiedene Gründe sprechen dafür:
  - die längere Zeit, die die Master an Studium durchlaufen haben (s.o.),
  - durch die Auswahl der Bewerber für Master-Studiengänge (Zugangsbeschränkungen im Sinne eines Numerus clausus),
  - der höhere (akademische) Anspruch, der seitens der Fachbereiche an die Master-Studiengänge gestellt wird,
  - die Erfahrung, bestimmte (Lern- bzw. Fach-)Gebiete tiefer durchdrungen zu haben, als es in Bachelor-Studiengängen gewöhnlich möglich ist.
- *Status:* Ein sicher verbreitetes Motiv für das Absolvieren eines Master-Studienganges ist der höhere Status, der sich mit diesem Abschluss im Vergleich zum Bachelor verbindet. Aus dem Status werden sich über kurz oder lang auch unterschiedliche Erwartungen an das berufliche Fortkommen verbinden. Nach den länderministeriellen Vorgaben zu den Studienplätzen wird es auf absehbare Zeit jeweils weniger Masters als Bachelors geben. Dies verstärkt die Statusdifferenz.
- *Entlohnungserwartungen:* Trotz aller Flexibilisierung der Arbeitswelt und der Abnahme der Bedeutung von Abschlüssen und Berufen für die Entlohnung dürften *im Durchschnitt* Personen mit höherem akademischen Abschluss auch in Zukunft mehr verdienen. Dass ein höherer akademischer Abschluss im Einzelfall keine Eingruppierungssicherheit mehr nach sich zieht, ist klar. Aber ebenso klar ist, dass Masters in der Regel (etwas) mehr verdienen werden als Bachelors.
- Ähnliches gilt für die Aspekte Macht, Entscheidungsbefugnis und *Gestaltungsfreiheit* im Beruf: Im Durchschnitt werden Personen mit höherem Abschluss leichter in Leitungs- bzw. Führungspositionen aufsteigen und somit mehr Befugnisse und Freiheiten in ihrer beruflichen Tätigkeit haben.

Die zweite Frage nach der Abgrenzung zwischen BA und MA werde ich aus diesem Material heraus beantworten. Hier werde ich insbesondere auf die laufende Arbeit am QR zu sprechen kommen. Die dritte Frage nach den bislang schon bestehenden Hierarchien werde ich unter Einbeziehung der neuen Erzieherinnen-Studiengänge angehen. Dort ist die Frage nach den Hierarchien im Berufsfeld und der Ausbildung virulent und die Beziehungen zur Sozialen Arbeit sind interessant. Dieser letzte Aspekt, nämlich die Frage des Verhältnisses der sozialen Arbeit zu anderen Berufen bzw. Tätigkeitsfeldern spielt auch für die ersten beiden Fragen nach den Kompetenzen und der Differenz zwischen den Ausbildungsstufen BA und MA in der sozialen Arbeit eine Rolle. Ich werde das an geeigneter Stelle ansprechen.

Die Bildungspolitik hat sich die Output-Perspektive zu eigen gemacht. Die Gründung der Fachhochschulen war nur ein Schritt von mehreren in diese Richtung, und die Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Auspurg 2006; Schindler 2004) ist nun zu einem Brennpunkt der Diskussion geworden. Es geht zunehmend um die Frage, welchen ökonomischen und sozialen Nutzen das Lernen hat. Zwar wird seitens der Bildungspolitik immer wieder betont (z.B. Forum Bildung 2002, 30 ff.), dass es nicht um den ökonomischen Nutzen allein gehe – Persönlichkeitsentwicklung und Fähigkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe seien gleichwertige Ziele –, aber die Ausrichtung des Bildungssystems am Beschäftigungssystem ist doch das grundlegende Motiv für die Betonung der Outcome-Perspektive.

Wie aber kann der pragmatische Weg nun aussehen? Nach welchen Leitvorstellungen sollen wir nun bestimmte Kompetenzen als zentral setzen und andere als weniger wichtig einstufen? Mein Vorschlag geht dahin, mit dem durchaus reichhaltigen Material, das uns bislang vorliegt, in pragmatischer Weise umzugehen. Dies schließt ein, neben einer vorläufigen begrifflichen Vergewisserung darüber, was wir überhaupt als Kompetenzen ansehen, die für uns (die soziale Arbeit) Bedeutung haben (Arbeitsdefinition), das vorliegende Material zu ordnen und die bereichsspezifischen von den bereichsübergreifenden Kompetenzen möglichst klar zu scheiden.

Literatur

- *Auspurg, A.: Zauberwort Employability. Zur Beschäftigungsfähigkeit von Fachkräften der Sozialen Arbeit. Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 2/2006, S.57-60.*
- *FBTS: Empfehlungen zur Bestimmung von Basismodulen in Studiengängen der Sozialen Arbeit. Beschluss des Fachbereichstages Soziale Arbeit vom 3.12.2003. http://www.fbts.de/Downloads/3*
- *Forum Bildung: Empfehlungen und Einzelergebnisse des Forum Bildung. Köln 2002. (Hrsg. Arbeitsstab Forum Bildung in der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung).*
- *Schindler, G.: Employbility und Bachelor-Studiengänge – eine unpassende Verbindung. Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 4/2004, S. 6-26.*
- *Weinert, F. E.: Concept of Competence: A conceptual Clarification. In: Rychen, D. S./Salganik, L. H.: Defining and Selecting Key Competencies. Seattle u.a. 2001.*

Zusammenfassung von Workshop 4.2,
Helmut Dieckmann, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Soziale Berufe und die Professionalität sozialer Dienstleistungen

Mit dem so genannten Bologna-Prozess wurde eine größere Standardisierung der Hochschulabschlüsse in den Ländern Europas eingeleitet. Im Mittelpunkt dieser Reform steht die Einführung gestufter, berufsqualifizierender Studiengänge. Die Gestaltung dieser Studiengänge orientiert sich nun stärker an dem „Outcome", d.h. an den durch das Studium zu vermittelnden Kompetenzen. Ziel dieser Reform ist es, durch eine stärkere Differenzierung der Studiengänge sowohl auf horizontaler wie auch auf vertikaler Ebene eine größere Flexibilität und eine raschere Anpassung der Hochschulausbildung auf veränderte und neue Anforderungen der Praxis an soziale Fachkräfte zu ermöglichen.

Diese grundlegende Reform der Ausbildung auch für den Bereich der sozialen Berufe wird von allen Teilnehmern des Workshops, nach anfänglicher Skepsis in der Fachöffentlichkeit, heute grundsätzlich begrüßt. Noch nicht absehbar sind allerdings ihre Konsequenzen einerseits für das Ausbildungsniveau und das Kompetenzprofil auf den einzelnen Ausbildungsstufen und anderseits ihre Folgen für die Berufseinmündung, das professionelle Selbstverständnis, die Akzeptanz der neuen Studienabschlüsse bei den Abnehmern und die Berufsstruktur sowie die Professionalität und Qualität der sozialen Dienstleistungen.

Die Teilnehmer des Workshops stimmen darin überein, dass

- die Kompetenzorientierung und Berufsqualifizierung als zentrale Merkmale der neuen Studiengänge einen Dialog zwischen Hochschule und Praxis über die zu vermittelnden Kompetenzen erforderlich machen;
- für die Akzeptanz der neuen Studiengänge die Qualität der neu eingeführten Akkreditierungsverfahren von entscheidender Bedeutung ist; die Peers für diese Akkreditierungsverfahren müssen deshalb für ihre Aufgabe qualifiziert werden;
- eine Klärung der auf Bachelor- und Masterebene jeweils zu vermittelnden Kompetenzen dringend notwendig ist, um eine systematische Abgrenzung dieser beiden Abschlüsse zu ermöglichen und die unterschiedlichen Profile auch gegenüber Absolventen und Abnehmern zu verdeutlichen; ein wichtiger Ansatz hierzu kann der vom Fachbereichstag aktuell vorgelegte „Qualifizierungsrahmen" bieten;
- noch klärungsbedürftig die Frage der Anerkennung der außerhalb der Hochschule erworbenen Kompetenzen sowie die Kooperation von Hochschule und Weiterbildungsträgern insbesondere im Bereich der Master-Studiengänge ist.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.3

Organisation, Steuerung und Wirkung der Dienstleistungen nach dem SGB in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr – 12:30 Uhr und
14:30 Uhr – 17:30 Uhr

Vorträge:

- **Praxiserfahrungen zum SGB II aus der Sicht der ARGE SGB II Quedlinburg, Land Sachsen-Anhalt**

Matthias Brabandt,
stellvertretender Geschäftsführer,
ARGE SGB II Quedlinburg

- **Organisation, Steuerung und Wirkungen der Dienstleistungen nach dem SGB**

Matthias Spies,
Leiter der Sozialagentur Mülheim an der Ruhr

- **Erfahrungen des Landkreises Meißen als optierende Kommune bei der Umsetzung von Hartz IV**

Gerhard Rose,
Dezernent, Landratsamt Meißen

- **Chancen und Grenzen alternativer Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II**

Kay Senius, Zentralbereichsleiter,
Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Zusammenfassung Workshop 4.3

- **Organisation, Steuerung und Wirkung der Dienstleistungen nach dem SGB**

Kerstin Piontkowski,
wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Matthias Brabandt, stellvertretender Geschäftsführer,
ARGE SGB II Quedlinburg

Praxiserfahrungen zum SGB II aus der Sicht der ARGE SGB II Quedlinburg, Land Sachsen-Anhalt

1. Organisation der Dienstleistungen nach dem SGB II in der ARGE SGB II Quedlinburg

Territoriale Einordnung
Land Sachsen-Anhalt, Ostharz, Gebietsreform 2007 mit den Landkreisen Halberstadt und Wernigerode, derzeit zwei ARGEn und eine KoBa.

Statistische Daten
- Einwohner 74.346, nach Gebietsreform ca. 240.000,
- Bedarfsgemeinschaften Januar 2005: 6.278,
- Bedarfsgemeinschaften Dezember 2005: 7.005 (= + 11,5 %),
- SGB II – Leistungsempfänger Januar 2005: 11.475,
- SGB II – Leistungsempfänger Dezember 2005: 12.237 (= + 6,3 %, entspricht 16,5 % der Einwohner),
- anteilige SGB II-Quote: 15 % (Januar 2005) bzw. 16,6 % (Dezember 2005).

Vertragsverhältnis zwischen den Trägern nach dem SGB II, dem Landkreis Quedlinburg und der Arbeitsagentur Halberstadt
Öffentlich-rechtlicher Vertrag
- am 13. Dezember 2004 abgeschlossen,
- Geltungsdauer zunächst bis 31. Dezember 2010,
- der Landkreis überträgt die Aufgaben nach § 22 SGB II (Leistungen für Unterkunft und Heizung) und § 23 Abs. 3 SGB II (Einmalleistungen),
- leistet aber die Aufgaben nach § 16 Abs. 2, Satz 2, Nr. 1-4 SGB II selbst bzw. nutzt bisherige Dritte weiter.

Trägerversammlung
- Paritätisch mit zwei Vertretern von Landkreis und Arbeitsagentur besetzt,
- Vorsitz durch den Landrat,
- stellvertretender Vorsitz durch die Vorsitzende der Geschäftsführung der Arbeitsagentur,
- die Trägerversammlung hat kein beratendes Gremium berufen (z.B. Beirat).

Geschäftsführung
- Die Geschäftsführerin wurde durch die Arbeitsagentur besetzt und für drei Jahre berufen,
- der stellvertretende Geschäftsführer wurde vom Landkreis besetzt und ebenfalls für drei Jahre berufen,
- eine Option auf Wiederbestellung besteht.

Personalausstattung

	Mitarbeiter	davon kommunale
Startaufstellung	83	28
Stand 31.12.2005	119,9	27,1
Soll 2006	128	32

Ein großes Problem besteht in der teilweise nur befristeten Einstellung (zeitweise bis zu 20 %), daraus resultiert ein Betreuungsschlüssel von aktuell in

Leistungsgewährung	von 1 : 149	(Soll 1 : 140)
U 25	von 1 : 80	(Soll 1 : 75)
Ü 25	von 1 : 170	(Soll 1 : 150)

Organigramm

- Geschäftsführung einschließlich Sekretariat und Controlling,
- drei Leistungsteams,
- zwei Vermittlerteams (+ gemeinsamer AGS),
- ein Team Eingangszone,
- ein Team SGG (extern),
- ein B-Team (extern),
- ein Servicecenter (extern).

2. Steuerung der Dienstleistungen nach dem SGB II

Unterscheidung nach ARGE-innerer Steuerung und Steuerung von außen

1. Innere Steuerung

- Daraus resultieren ein getrennter Teamaufbau in Leistungsteams und Vermittlerteams und eben keine gemeinsame Teams;
- Nutzung der Organisationsstruktur der Arbeitsagentur (innerer Aufbau und deren Vorgabeempfehlungen, z.B. zentrale Aktenhaltung, KUZ-Struktur);
- Leistungsteams arbeiten nach Buchstabengruppen und innerhalb dieser nach Endziffern, so dass eine gewisse Konstanz der Bearbeitung gewährleistet ist;
- Vermittlerteams arbeiten getrennt in U 25 und Ü 25, jeweils die persönlichen Ansprechpartner als Vermittler und Fallmanager; die Aufgabenverteilung erfolgt nach Maßnahmearten und teilräumlicher Trägertrennung;
- Nutzung des Servicecenters Magdeburg.

2. Äußere Steuerung, hier: kommunaler Träger

Der Landkreis Quedlinburg hat in Umsetzung des § 6 Abs. 1, Nr. 2 in Verbindung mit §§ 22 und 23 des SGB II zur Steuerung seiner Interessen Richtlinien als Handlungsgrundlage zur Ermessensausübung herausgegeben:

RL 02 / 2006 Unterkunft und Heizung (neu),
RL 01 / 2006 Klassenfahrten (neu),
RL 02 / 2005 Unterkunft und Heizung im Frauenhaus,
RL 01 / 2005 Einmalleistungen.

Der Landkreis Quedlinburg hat zur Umsetzung seiner Leistungsverpflichtungen nach § 16 Abs. 2, Nrn. 1-4 SGB II eigene vertragliche Lösungen mit den bisherigen Vertragspartnern (§ 17 Abs. 1 SGB II), hier den Trägern der freien Wohlfahrtspflege ASB (Suchtberatungsstelle) und AWO (Schuldnerberatungsstelle), eigene Verträge abgeschlossen. Alle weiteren Leistungen übernimmt er selbst durch seine eigenen Dienste im Sozialamt, Gesundheitsamt bzw. Jugendamt.

Besondere Betrachtung der RL 02 / 2006

Der Landkreis hat im Rahmen einer Diplomarbeit, die kurz vor ihrem Abschluss steht, eine nähere Untersuchung zum Thema Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen einer Wohnraumanalyse veranlasst. Deren Ergebnisse sind in die RL 02 / 2006 eingeflossen. Hierbei ergaben sich für die verschiedenen Haushaltsgrößen die nachfolgenden Ergebnisse (Auszug):

Durchschnittliche							
qm	Kaltmiete	Neben-kosten	Heizkosten	qm-Preis	Haushalts-größe in Personen	maximale Wohnungs-größe laut RL	maximale Unterkunfts-kosten
44,97	186,26	42,97	48,01	4,28	1	45	195,75
59,70	261,85	58,44	69,62	4,23	2	60	261,00
69,50	293,87	70,23	75,64	4,26	3	75	326,25
77,84	337,71	81,45	83,88	4,36	4	85	369,75

Richtlinienwerte des Landkreises

4,35 € Kaltmiete + 1 € Betriebskosten + 1,10 € Heizkosten jeweils pro qm; ab der fünften Person 10 qm zusätzlich; besondere Bedingungen z.B. für Behinderte; angemessene Flächen für Eigentumswohnungen und Eigenheime sind gesondert ausgewiesen; Wasser und Abwasser pro Person und Jahr: 30 Kubikmeter.

Die *Richtlinie Einmalhilfen* wurde im Jahr 2005 erarbeitet und der Teil Klassenfahrten 2006 neu erstellt. Sie umfasst insbesondere kreisliche Vorgaben für: Ausstattung für Wohnung einschließlich Haushaltsgeräte, Erstausstattung für Bekleidung, Klassenfahrten.

3. Wirkungen der Dienstleistungen nach dem SGB II

3.1 Eingliederungsbudget 2005

Planungssoll: 14,37 Mio. €, Erfüllung Jahresende: 6,3 Mio. €, das entspricht nur ca. 44 %. Die Ergebnisse im Einzelnen (Auszug):

	Plan	Ist
Trainingsmaßnahmen	1.400	1.663
Eingliederungszuschuss	300	123
ABM	150	90
Arbeitsgelegenheiten m. Mae.	1.000	1.478
sonstige weitere Leistungen	50	147
davon Arbeitsplatzzuschuss		92
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FBW)	110	144
Einstiegsgeld	150	92

Weitere Ergebnisse:
Umsetzung von vier Equalprojekten (damit laut BMAS teilräumlich am dichtesten in Deutschland überhaupt):
1. MAISA (BTZ Thale) Integrationsprojekt, Ausbildungsprojekt,
2. Harz und Harzvorland (VHS Bildungswerk), Projekte mit Migranten im ländlichen Raum,
3. Zukunftswege Nordharz (Heureka Eingliederung benachteiligter Jugendlicher und Erwachsener),
4. Navigator (EBG)
   - Beschäftigungsinitiative des Bundes Ü 58,
   - Umsetzung diverser Landesprogramme,
   - kommunales Rahmenprogramm,
   - Landesprogramm LSA Ü 50.

Begleitung der Aufgabenerfüllung der ARGE 2005 durch:
Prüfung des Bundesrechnungshofes zur Umsetzung des Eingliederungshaushalts (September) 2005; Prüfung durch die Innenrevision der RD SAT (Oktober 2005); Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises zur Mittelvergabe des kommunalen Trägers, insbesondere der KdU (Juli/August 2005).

3.2 Passive Leistungen

Die Ausgaben für die so genannten passiven Leistungen stiegen im Jahr 2005 von Monat zu Monat an und erreichten einen Jahresgesamtwert von 44.841 Mio. €, wovon 17.210 Mio. € Leistungen für KdU waren.

3.3 Integrationsergebnisse 2005

Integrationen insgesamt	1398
davon geförderte Integration	581
ungeförderte Integration	817
Integrationen U 25 gesamt	231
davon geförderte Integration	109
ungeförderte Integration	122

3.4 Zielprogramm 2006

Die ARGE SGB II Quedlinburg hat sich der Aufgabe gestellt und für das Jahr 2006 das vom Bund vorgegebene Zielprogramm durch eigene Kennziffern untersetzt:
1. Passive Leistungen,
2. Integrationen,
3. Integrationen U 25,
4. Kosten je Integration,
5. Lokale Ziele.

Zu 1. Passive Leistungen
Der Bund hat in seinen Vorgaben für 2006 eine Absenkung der passiven Leistungen vorausberechnet (schön gerechnet), die aus der Praxissicht nicht nachvollziehbar sind. Die bereits vorliegenden Monatsergebnisse von Januar und Februar 2006 weisen einen weiteren kontinuierlichen Anstieg aus. Auch durch die gesetzlichen Änderungen ist keine erhebliche Kostendämpfung zu erwarten.
Ausgehend vom Jahresergebnis 2005 (44.841 Mio. €) ist durch die nach wie vor vorhandene monatliche Steigerung der Bedarfsgemeinschaften für 2006 mit einem Wachstum der passiven Leistungen in der ARGE SGB II Quedlinburg (hochgerechnet um 9,5 %) zu rechnen, das wären insgesamt 49.055 Mio. €. Durch Einsparungen und vermehrte Integrationen in diesem Jahr ist diese Zahl der Erhöhung auf 7,5 % und damit effektiv auf 48.354 Mio. € verringert worden. Dieser Trend ist zumindest für die neuen Bundesländer ähnlich, eine Reduzierung ist bundesweit (alte Bundesländer um 3,4 % und neue Bundesländer aufgrund der Regelleistungserhöhung zum 1. Juli diesen Jahres um 1,6 %) nicht realistisch.

Zu 2. Integrationen
Die Kennzahl gibt an, wie viele Kunden in Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung gegangen sind. Die im Planungsbrief vorgeschlagene Integrationsquote wird nach Einschätzung erreicht werden und deshalb anerkannt (15,6 % = 1855 Integrationen bei 1657 Integrationen im Jahr 2005).
Zu 3. Integrationen U 25
Diese Kennziffer ist eine Teilmenge der vorherigen Kennzahl, bezogen auf die unter 25-jährigen Kunden. Die vorgeschlagene Größe ist ebenfalls realistisch und wird angestrebt (21,6 % = 498 Integrationen bei 465 Integrationen im Jahr 2005).
Zu 4. Kosten je Integration
Diese Kennzahl wird aufgrund der nicht vorhandenen Statistikzahlen vorerst nicht beplant.
Zu 5. Lokale Ziele
Als lokale Ziele wurden die folgenden zwei formuliert:
1. Aktualisierung der Bewerberprofile und Aktivierung der Bewerber im SGB II-Bereich;
2. Jugendarbeitslosigkeit; hierbei geht es um die Schwerpunktbildung Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch Verbesserung der Integration (50 % des Bestandes in Arbeitslosigkeit unter drei Monaten).

Ich möchte meinen Vortrag beenden mit einem Spruch, der uns vielleicht ein wenig Handlungsgrundlage für Hartz IV sein sollte:

Wenn ich nur darf, wenn ich soll
aber nie kann, wenn ich will,
dann mag ich auch nicht, wenn ich muss!
Wenn ich aber darf, wenn ich will,
dann mag ich auch, wenn ich soll
und dann kann ich auch, wenn ich muss.
Denn schließlich:
Die können sollen, müssen wollen dürfen!
(Graffiti am U-Bahnhof Berlin Alexanderplatz 04/89)

Matthias Spies, Leiter der Sozialagentur Mülheim an der Ruhr

Organisation, Steuerung und Wirkungen der Dienstleistungen nach dem SGB

1. Organisation der Leistungen nach dem SGB II

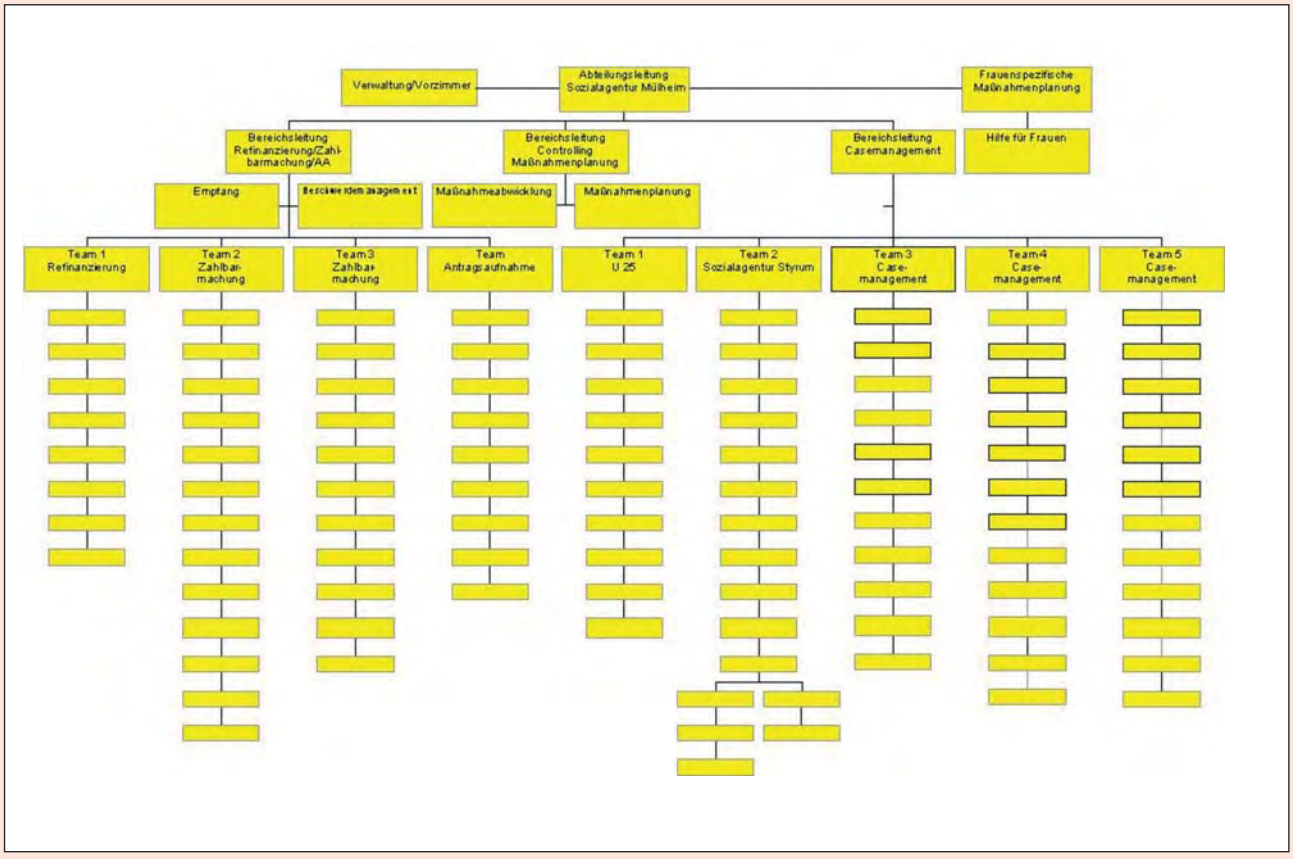
1.1 Aufbau

Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist eine der 69 so genannten Optionskommunen. Gemäß § 6 a SGB II nimmt die Stadt Mülheim an der Ruhr die Aufgaben nach dem SGB II als zugelassener kommunaler Träger wahr.

Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II ist der zugelassene kommunale Träger verpflichtet, eine besondere Einrichtung zu schaffen. In Mülheim an der Ruhr ist die Sozialagentur Mülheim an der Ruhr aufgebaut worden. Die Sozialagentur ist eine Abteilung des Sozialamts, die räumlich außerhalb des Sozialamts untergebracht wurde. Neben dem SGB II und den klassischen Aufgaben eines Sozialamtes gehören Aufgaben nach dem SGB VIII (Kommunaler Sozialer Dienst, Hilfen zur Erziehung und die Aufgaben der Amtsvormundschaft, Beistandschaften und Leistungen nach dem UVG) zum Leistungsumfang des Sozialamts Mülheim an der Ruhr. Die Zusammenarbeit mit dem gerade auch für den Träger der SGB II-Leistungen wichtigen Bereich der psychosozialen Leistungen nach dem SGB VIII ist somit sehr gut und unproblematisch möglich.

Die Sozialagentur Mülheim an der Ruhr ist sozialräumlich organisiert. Die einzelnen Teams sind zuständig für die Stadtteile. Geplant ist eine konsequente Umsetzung der Sozialraumorientierung, was natürlich mehr bedeutet als eine Abkehr vom Buchstabenprinzip. Umgesetzt wurde diese Sozialraumorientierung bereits in dem Mülheimer Stadtteil Styrum. Durch die Teilnahme an dem Landesmodellprojekt NRW (Sozialagentur – Hilfe aus einer Hand) in den Jahren 2001 bis 2004 konnte hier ein Netzwerk mit den vor Ort vertretenen Initiativen und Vereinen geknüpft werden, welches auch unter den Bedingungen des SGB II fortbesteht. Die Sozialagentur Styrum, Bestandteil der Sozialagentur Mülheim an der Ruhr, ist dezentral im Stadtteil verortet und bietet den kompletten Leistungsbereich des SGB II sowie Leistungen des SGB VIII, Angebote des Gesundheitsamtes und weitere soziale Dienstleistungen des Sozialamtes für die Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils an.

Die Sozialagentur hat derzeit ca. 120 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die sich im Wesentlichen auf die Bereiche Leistungsgewährung und Casemanagement aufteilen.



Wie bundesweit festzustellen war, stiegen die Fallzahlen auch in Mülheim an der Ruhr kräftig an. Im Januar 2005 wurden 6.626 Bedarfsgemeinschaften gezählt. Bis Dezember 2005 stieg die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um 23,6 % auf 8.192. Dies wird auch Auswirkungen auf die Anzahl der Mitarbeiter haben, die bislang nicht erhöht wurde.

1.2 Ablauf

1.2.1 Empfang

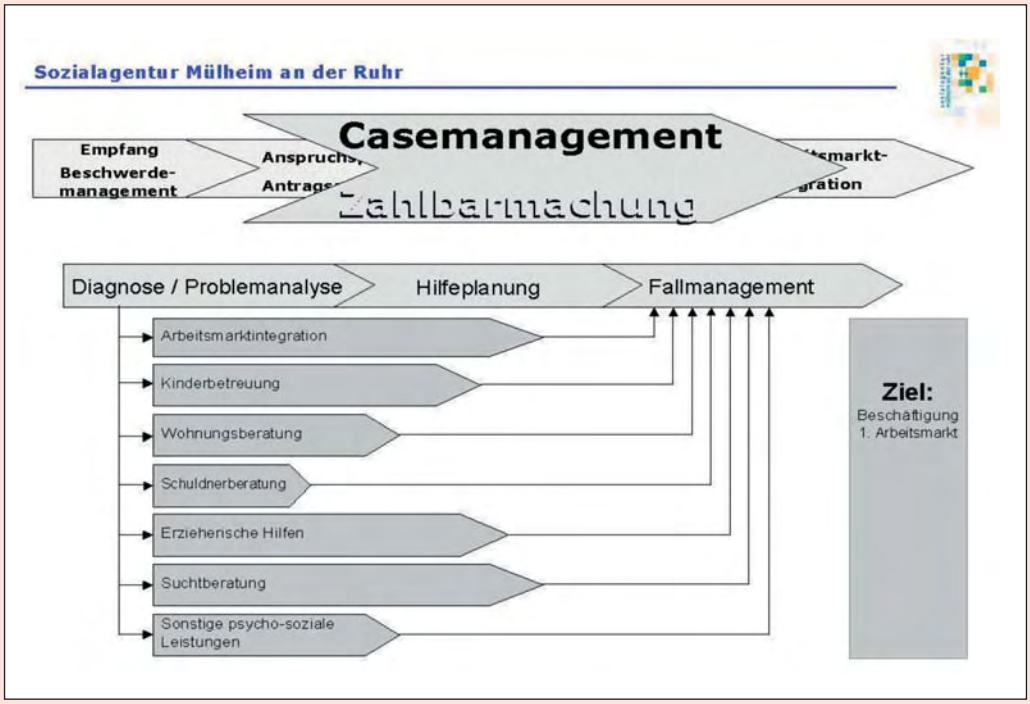
Erste Anlaufstelle in der Sozialagentur ist der Empfang. Neben den klassischen Aufgaben eines Empfangs (Erkennen des Anliegens, Annahme und Ausgabe von Unterlagen und Anträgen, allgemeine Informationen) obliegt dem Empfang das Terminmanagement für alle Mitarbeiter der Sozialagentur mit Kundenkontakt. Während der Öffnungszeiten (Montag bis Freitag 8 bis 16 Uhr) können verbindlich Termine bei den einzelnen Mitarbeitern gebucht werden.

1.2.2 Antragsaufnahme

Anträge auf Leistungen nach dem SGB II werden in der Regel bei einer persönlichen Vorsprache mit dem potenziellen Antragsteller aufgenommen. Die Antragsaufnahme ist eine spezialisierte Organisationseinheit.

1.2.3 Casemanagement

Eine Unterscheidung zwischen Casemanager und PAP (Persönlicher Ansprechpartner) gibt es nicht. Der Casemanager steuert die Eingliederung und verantwortet den Gesamtprozess. Das Ziel aller Bemühungen ist die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

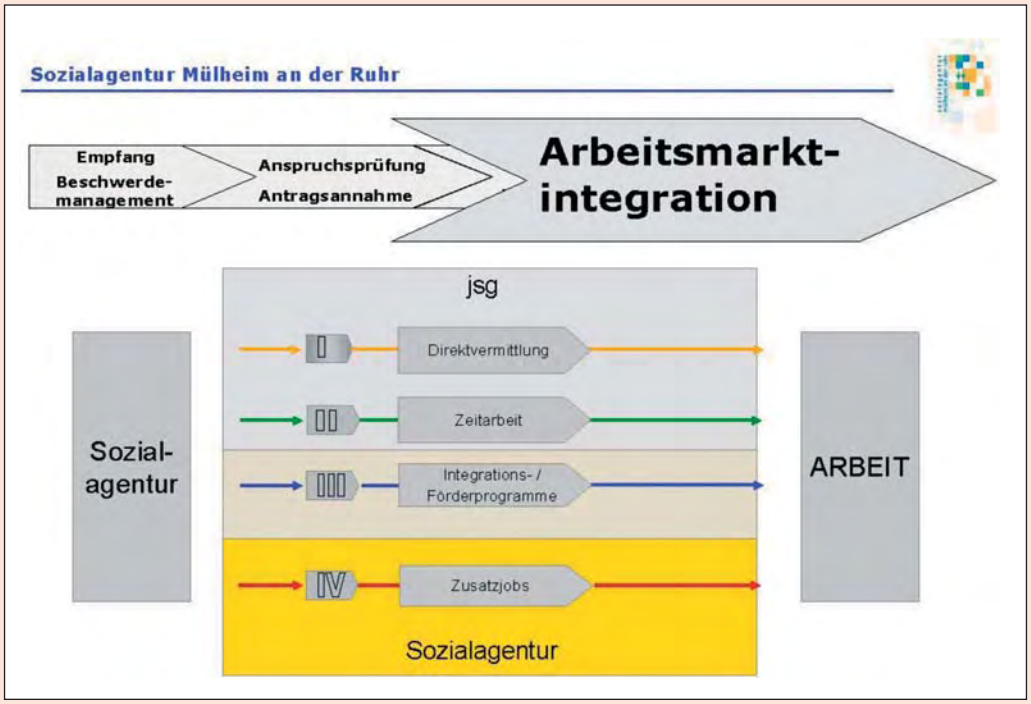


1.2.4 Arbeitsmarktintegration

Im Bereich der Arbeitsmarktintegration arbeitet die Sozialagentur Mülheim an der Ruhr mit der Job-Service GmbH zusammen. Zu Beginn des Casemanagementprozesses wird eine erste Einschätzung der Kunden vorgenommen. Für die Anfangsphase der Umsetzung des SGB II erschien es sinnvoll, Integrationsstrategien als Entscheidungshilfe für die Casemanager zu entwickeln. Entwickelt wurde ein vierstufiges Kategorienmodell. Die Kategorien beschreiben zunächst die Ausprägung der Vermittlungshemmnisse. Kategorie 1 umfasst Personen mit verhältnismäßig geringen Vermittlungshemmnissen, Kategorie 4 Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen.

Für Personen der Kategorie 1 sind vorrangig aktive und intensive Vermittlungsbemühungen vorgesehen, die durch kleinere Qualifizierungseinheiten ergänzt werden können. In der Kategorie 2 wird das Instrument der Zeitarbeit eingesetzt, die Kategorie 3 umfasst Qualifizierungsmaßnahmen, für Personen der Kategorie 4 wird das Instrument der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung eingesetzt. Dieses Kategorienmodell dient als Anleitung und Entscheidungshilfe. Im Einzelfall sind bei entsprechender Begründung Abweichungen jederzeit möglich.

Die Job-Service GmbH übernimmt die Vermittlung der Kunden der Sozialagentur und führt die Zeitarbeit durch. Qualifikationsmaßnahmen werden sowohl durch die Job-Service GmbH als auch durch die Sozialagentur vermittelt. Die Zuweisung in die Zusatzjobs erfolgt ausschließlich über die Sozialagentur.



1.2.5 Leistungsgewährung

Dem Bereich der Leistungsgewährung obliegt die Aufgabe, die laufenden Zahlungen zu gewährleisten und Leistungsanpassungen vorzunehmen. In diesem Bereich soll Kundenkontakt nur im Ausnahmefall stattfinden. Ebenfalls im Bereich Leistungsgewährung verortet sind die Tätigkeiten der Unterhaltseinziehung und der Rückforderung von zu Unrecht bezogenen Leistungen.

1.2.6 Beschwerdemanagement

Zu Beginn der Umsetzung des SGB II wurde ein explizites Beschwerdemanagement eingeführt. Neben der Steigerung der Kundenzufriedenheit soll die systematische Auswertung der Beschwerden in Qualitätsverbesserung bei Abläufen (organisatorisch) und Entscheidungen (Personalqualifikation, Optimierung von Arbeitsanweisungen) umgesetzt werden. Das Beschwerdemanagement ist mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet, die eine sofortige Abhilfe bei berechtigten Beschwerden ermöglichen.

2. Steuerung der Dienstleistungen nach dem SGB II

2.1 Implementierung einer neuen Steuerung

Im ersten Halbjahr 2005 war vor allem die erfolgreiche Inbetriebnahme der Sozialagentur und die Etablierung der Kernprozesse prioritär. Zu Beginn des zweiten Halbjahres stand dann zunehmend die Frage im Raum, ob die Prozesse und die Organisation soweit ausgereift sind oder es noch Optimierungsbedarf gibt. Entscheidend war dabei die Fragestellung, woran erkannt wird, ob gute Arbeit geleistet wird und wie die gesamte Organisation gesteuert werden kann, damit dieses Ergebnis erzielt werden kann.

Zur Unterstützung hat sich die Sozialagentur Mülheim an der Ruhr für die Beratungsfirma Egger und Dreher aus der Schweiz entschieden, die in dem Bereich der öffentlichen Arbeitsmarktvermittlung in der Schweiz Erfahrungen aufweisen konnte und dort entscheidend bei der Reformierung der entsprechenden Systeme beteiligt war und ist.

Zunächst wurden generelle Steuerungsziele entwickelt und Anforderungen an das sich daraus ableitende Controlling beschrieben. Zur Messung der Ziele wurden dann Indikatoren konzipiert, zum einem für die Sozialagentur als Ganze und dann für jeden Teilbereich der Sozialagentur sowie auch für die Partner, mit denen die Sozialagentur Mülheim an der Ruhr zusammenarbeitet.

Bei der Entwicklung von Indikatoren ist zu beachten, dass diese nur dann sinnvoll sind, wenn die entsprechenden Quelldaten, mit denen die Indikatoren gemessen werden sollen, auch verlässlich zur Verfügung stehen. Ein Steuerungsmodell ist zudem auch kein Selbstzweck. Daher sind die Indikatoren dahingehend zu prüfen, ob sie die gewünschte Steuerungswirkung auch entfalten oder ob sie die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu einem Verhalten anreizen, das nicht gewollt ist.

2.2 Zieldefinition

Bei der Zieldefinition bietet die Zielvereinbarung der Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsgemeinschaften eine gute Basis. Dort werden fünf Ziele beschrieben:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- Verbesserung der Integration in Erwerbsfähigkeit,
- Verbesserung der Integration U 25,
- Sicherung des Lebensunterhalts,
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.

Diese fünf Ziele sind durchaus erstrebenswert, sie stellen jedoch keine operativen Ziele dar. Das heißt, dass sie dem einzelnen Mitarbeiter keine klaren Handlungsleitlinien bieten, in welche Richtung er sich verhalten sollte. Sie sind das Ergebnis, wenn die Sozialagentur gute Arbeit leistet.

Die Absicht muss sein, dass jeder Mitarbeiter jederzeit genau weiß, welche Ziele die Gesamtorganisation verfolgt und welches Verhalten im jeweiligen Bereich dazu erforderlich ist. Die Ziele müssen geeignet sein, entsprechende positive Handlungsanreize zu geben.

Die Sozialagentur leistet dann gute Arbeit, wenn möglichst viele Personen wieder integriert werden, dies möglichst rasch erfolgt und die Integrationen möglichst dauerhaft sind. Aufgrund dieser Ausgangslage werden die folgenden beiden Hauptzielsetzungen von der Sozialagentur erwartet: 1. Es sollen möglichst viele Personen in erwerbsfähigem Alter (wieder) in den Arbeitsmarkt integriert werden, 2. die Integrationen sollen möglichst rasch erfolgen.

Nur wenn diese beiden Ziele erreicht werden, wird die Sozialagentur in Bezug auf die fünf Ziele der Zielvereinbarung erfolgreich sein!

Als drittes Ziel, das eine etwas geringere Bedeutung hat, soll angestrebt werden, dass die Integrationen möglichst dauerhaft sind. Für die Verbesserung der Chancen auf eine Integration können auch kurzfristigere Arbeitsaufnahmen durchaus sinnvoll und förderlich sein.

2.3 Grundstrategie

Das Steuerungsmodell soll dazu führen, dass Mitarbeiter strategisch im Sinne dieser Ziele vorgehen. Bevor die strategische Überlegung angestellt werden kann, wie mit diesem Steuerungszielen auf Mitarbeiterebene umgegangen werden soll, ist zu bedenken, welcher Personenkreis im SGB II betreut wird. Dabei ist davon auszugehen, dass die Personen, die keine Vermittlungshemmnisse aufweisen, bereits durch die Agentur für Arbeit integriert wurden. Im SGB II sind somit nur Personen mit einem bereits vorhandenen Problempotenzial zu finden, zumindest bezogen auf ihre Integrationsaussichten.

Es gilt zunächst, die vergleichsweise gut zu integrierenden Personen zu integrieren. Schritt für Schritt werden die Personen mit weniger guten Integrationsaussichten integriert. Je mehr Personen mit weiter zunehmenden Integrationshemmnissen integriert werden können, desto erfolgreicher wird die Sozialagentur in ihrer Arbeit sein. Eine schlechte Strategie wäre es, sich mit der Integration der vergleichsweise gut zu integrierenden Personen zufrieden zu geben. Genauso schlecht wäre es aber auch, diese vergleichsweise gut zu integrierenden Personen nicht zu integrieren und sich nur auf die Personen mit ungünstiger Integrationsaussicht zu beschränken.

2.4 Eigenschaften und Umsetzung der neuen Steuerung

- Zielorientierung in der Sozialagentur, die ausschließlich auf das primäre Wirkungsziel ausgerichtet ist: Integration möglichst vieler Personen, rasche Integration;
- auf dieses übergeordnete Wirkungsziel ausgerichtet eine Definition individueller Ziele je Team bzw. je Abteilung;
- Implementierung eines Controllingsystems, welches die Zielerreichung je Team misst, um laufend zu verifizieren, dass die Sozialagentur auf Kurs ist;
- konsequente Ausrichtung aller Prozesse auf das Ziel, mit den gegebenen Ressourcen möglichst viele Kunden in den ersten Arbeitsmarkt zu (re-)integrieren;
- hierzu sind zunächst die heutigen Prozesse im Detail zu analysieren und anschließend ein unternehmensweites SOLL-Prozessmodell (bis auf Stufe Teilprozess) zu erarbeiten;
- nach Festlegung der neuen SOLL-Prozesse sind die organisatorischen Strukturen daraufhin zu untersuchen, ob diese auch unter den neuen Prozessen nach wie vor geeignet sind. Es sind hierzu alternative Organisationsmodelle zu entwerfen und zu beurteilen;
- die neuen Prozesse und Strukturen sind durch das Management explizit zu entscheiden und mit den Mitarbeitern entsprechend zu kommunizieren;
- die Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit der Änderungen ist den Mitarbeitern plausibel zu erläutern. Sie sind auf die neuen Abläufe und Strukturen vorzubereiten.

3. Wirkung der Dienstleistung nach dem SGB II

Sinn und Zeck einer Steuerung ist es, eine möglichst optimale Wirkung zu erzielen. Diese Wirkung soll natürlich auch gemessen werden. Dazu sind für alle Bereiche der Sozialagentur Indikatoren festzulegen. Diese Indikatoren sollen zum einen die Wirkung messen und zum anderen aber auch Steuerungswirkung entfalten. Insofern ist zu beachten, dass keine Fehlanreize von den Indikatoren ausgehen („Was ich messe, bekomme ich auch“). Wenn die Anzahl der Eingliederungsvereinbarungen als Indikator festgelegt würde, würde garantiert die Anzahl der Eingliederungsvereinbarungen steigen. Ob damit aber wirklich die Integrationen zunähmen, ist zu bezweifeln. Die Indikatoren sind laufend auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und wenn nötig anzupassen.

Folgende Punkte wurden bei der Aufstellung der Indikatoren beachtet:

- Reduktion der Vorgaben und der Indikatoren auf die primären Wirkungsziele;
- stufengerechte Vorgaben und Zielgrößen: keine Vorgaben, deren Erreichung die betreffende Person nicht oder kaum beeinflussen kann;
- klare Hierarchie der Ziele/Indikatoren: keine Vermischung von wichtigen Hauptzielen und weniger wichtigen Subzielen;
- sicherstellen, dass alle wichtigen Ziele durch geeignete Indikatoren erfasst werden (auch die nicht direkt messbaren Ziele).

Die Ziele der Gesamtorganisation Sozialagentur waren: 1) Es sollen möglichst viele Personen in erwerbsfähigem Alter wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, 2) die Integrationen sollen möglichst rasch erfolgen.

Zur Messung dieser Ziele werden fünf Indikatoren festgelegt. Indikator 1 misst, wie viele Personen, die ab einem Zeitpunkt X Leistungen bei der Sozialagentur bezogen haben, sechs Monate später noch im Leistungsbezug sind. Indikator 2 misst diesen Anteil nach zwölf, Indikator 3 nach 24 und Indikator 4 nach 36 Monaten. Indikator 5 misst die Wiederanmelder als Indikator für die Nachhaltigkeit.

Für jeden Bereich der Sozialagentur sind nun Ziele und Indikatoren aufzustellen, die den Beitrag des jeweiligen Bereiches an den Zielen der Gesamtorganisation abbilden. In einem weiteren Schritt sind dann ebenfalls Indikatoren für die Kooperationspartner der Sozialagentur festzulegen, damit auch deren Wirksamkeit gemessen werden kann. Exemplarisch sollen hier die Bereiche a) Casemanagement, b) Antragsaufnahme und c) Leistungsgewährung dargestellt werden.

a) Casemanagement

Die Ziele des Casemanagements als Bereich mit zentraler Bedeutung sind nahezu identisch mit den Zielen der Gesamtorganisation. Darunter gibt es noch einige Detailziele.

Übergeordnete Ziele:
- Es sollen möglichst viele Fälle integriert werden.
- Die durchschnittliche Dauer der Eingliederungen soll minimiert werden (wobei eine Nichteingliederung mit der Maximaltagezahl zu rechnen ist).
- Der Casemanager der Sozialagentur ist für den Gesamtprozess verantwortlich zu machen.

Detailziele:
- Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung innerhalb von X Tagen;
- Aktivieren / Motivieren;
- gezielte Bearbeitung der Eingliederungshemmnisse und arbeitsmarktlichen Potenziale;
- bedarfsgerechtes Qualifizieren;
- wirkungsorientierte Fallsteuerung, Steuern der Partner.

Gemessen werden aber nur die übergeordneten Ziele mit den im Wesentlichen gleichen Indikatoren der Gesamtorganisation, nun aber bezogen auf den einzelnen Casemanager und das einzelne Team.

b) Antragsaufnahme

Ein Mitarbeiter in der Antragsaufnahme kann natürlich nicht direkt Einfluss auf die mögliche Integration nehmen. Dieses Ziel könnte er nie erreichen. Was ist aber sein Anteil an dem Gesamtziel der Organisation?

Im Prinzip sind die folgenden Ziele zu verfolgen:
- kurze Bearbeitungsdauer;
- jenen Personen, die objektiv einen Anspruch haben, soll dieser Anspruch auch gewährt werden;
- verhindern, dass ungerechtfertigte Ansprüche zugesprochen werden.

Hier geht es um Qualität und um Schnelligkeit. Damit eine Integration möglichst rasch erfolgen kann, darf nicht unnötig Zeit verloren gehen. Ansprüche müssen korrekt gezahlt werden, damit der Casemanager sich ausschließlich um die Integration bemühen kann. Wenn Personen vor allem mit der Sicherstellung ihres Lebensunterhalts beschäftigt sind, werden sie Schwierigkeiten haben, sich auf die Bemühungen des Casemanagers einzulassen. Daher wird als Hauptindikator eine qualitative Messgröße gewählt. Als Zusatzindikator wird eine zeitliche Messung vorgenommen:
- Hauptindikator: qualitative Prüfung einer bestimmten Anzahl zufällig ausgewählter Akten in Bezug auf den Anspruchsentscheid (nicht nur Widersprüche);
- Zusatzindikator: durchschnittliche Dauer zwischen der ersten Vorsprache und dem Anspruchsentscheid.

c) Leistungsgewährung

Für den Mitarbeiter der Leistungsgewährung gilt gleiches wie für den Mitarbeiter der Antragsaufnahme. Auch er kann nicht direkt die Integration betreiben, aber er kann den Eingliederungsprozess durchaus beeinflussen.
- Die Verfügungen soll rasch und präzise umgesetzt werden.
- Die Zahlungen sollen rechtzeitig angewiesen werden.
- Die Zahlungen müssen inhaltlich stimmen; dies bedingt insbesondere, dass Änderungen zeitnahe umgesetzt werden.

Daher ist auch hier ein zeitlicher und ein qualitativer Indikator zu wählen:
Indikator 1: Wie viele Fälle wurden innerhalb Monatsfrist bearbeitet?
Indikator 2: Qualitative Prüfung einer bestimmten Anzahl zufällig ausgewählter Akten.

Ziele und Indikatoren wurden und werden auch für weitere Bereiche der Sozialagentur und für einige Kooperationspartner aufgestellt. Grundsätzlich stellt sich dabei immer die gleiche Frage: Was kann der jeweilige Bereich zu den Gesamtzielen der Organisation beitragen und welche Indikatoren sind dafür geeignet, um die Wirkung zu messen und zu fördern?

Gerhard Rose, Dezernent, Landratsamt Meißen

Erfahrungen des Landkreises Meißen als optierende Kommune bei der Umsetzung von Hartz IV

Der Landkreis Meißen ist einer von sechs zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) im Freistaat Sachsen. Er ist direkt an der nordöstlichen Stadtgrenze zur Landeshauptstadt Dresden im reizvollen Elbtal gelegen.

In den ersten Monaten des Jahres 2005 waren wir intensiv mit dem Aufbau des „Amtes für Arbeit und Soziales" beschäftigt. Oberste Priorität hatte die materielle Sicherstellung der hilfesuchenden Bürger. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften stieg sehr rasch von knapp 8.000 auf über 10.000 Bedarfsgemeinschaften zum Jahresende hin an. Deswegen ist der Aufbau des Amtes auch immer noch nicht abgeschlossen.

Das Amt ist in vier Teams aufgeteilt, wobei ein Team nicht im Landratsamt in Meißen untergebracht ist, sondern in Radebeul, und dort ist es zuständig für den östlichen Teil des Landkreises. Neben der Amtsleitung mit direkt zugeordneten Bereichen Organisation, Öffentlichkeitsarbeit, Finanzen, EDV und Widersprüchen gibt es noch eine Abteilung für Eingliederungsleistungen. In dieser werden die erforderlichen Bildungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsprojekte konzipiert und die Stellenakquise betrieben.

In den vier Teams arbeiten Sachbearbeiter und Fallmanager Hand in Hand und oft auch gemeinsam mit dem Jugend- und Sozialamt (z.B. in gemeinsamen Fallkonferenzen).

Die *Beschäftigungsmöglichkeiten* konzentrierten sich zunächst auf die Organisation und Umsetzung der so genannten 1-Euro-Jobs, hauptsächlich über die Kommunen des Landkreises. Dadurch war es möglich, dass schon ab Februar 2005 fast 1.000 Menschen mit Mehraufwandsentschädigungen eingesetzt werden konnten.

Im Rahmen eines *Trägerverbundes* unter Beteiligung der Kammern erfolgt einerseits die Abstimmung über die Einsatzfelder, andererseits die Koordinierung einzelner Beschäftigungsmaßnahmen. Auch zur Vermeidung von Doppelangeboten ist dies eine sehr bewährte Herangehensweise.

Die zweite Jahreshälfte 2005 war durch die Suche von Ausbildungsplätzen für die aktuellen Schulabgänger und die Altbewerber gekennzeichnet. Im Rahmen des so genannten „Meißner Modells" konnten sehr schnell 227 zusätzliche Ausbildungsstellen gewonnen werden. In Abstimmung mit den Kammern wurde der Ausbildungsvertrag mit dem Aufbauwerk der Region Meißen-Riesa-Großenhain geschlossen und an die Ausbildungsbetriebe weitergeleitet. Die Auszubildenden erhalten ihre ALG II-Bezüge zuzüglich einer getroffenen Vergütung von 50 € bis 70 € monatlich. Die Azubis wurden von Anfang an sozialpädagogisch betreut, wodurch auch kritische Fälle nicht zum Abbruch des Ausbildungsverhältnisses führten.

Einen weiteren Schwerpunkt unserer Arbeitsoffensive im Jahr 2005 haben wir in den Bereich der touristischen Infrastruktur gelegt. Nach unserer Einschätzung kann dadurch am ehesten die Schaffung neuer Arbeitsplätze stimuliert werden.

Für das Jahr 2006 wollen wir uns stärker noch auf passgenaue Qualifizierung und Vermittlung der ca. 14.000 arbeitsfähigen Personen konzentrieren. Wachstumsbranchen der Region stehen hier im Focus unserer Aktivitäten.

Darüber hinaus werden in enger Kooperation mit dem Jugend- und Sozialamt Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen für Jugendliche U 25 konzipiert und gemeinsam finanziert. Dadurch konnte bis jetzt eine Aktivierungsquote für U 25 von 62 % erreicht werden, die im Jahr 2006 noch gesteigert werden soll. Ebenso wollen wir die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse von 531 im Jahr 2005 auf 900 im Jahr 2006 steigern. Ersten Hochrechnungen zufolge erscheint dies nicht nur möglich, sondern sogar noch steigerungsfähig.

Abschließend möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass durch das Nichtvorhandensein von Bewerberdaten viel Zeit mit der Datenerfassung in den ersten Monaten des letzten Jahres verloren ging, ohne dass erfolgreiche Vermittlungsaktivitäten möglich gewesen wären. Auch die ständig steigende Zahl von Hilfeempfängern hat das Vermittlungsgeschäft im ersten Jahr doch sehr stark gebremst.

Kay Senius, Zentralbereichsleiter, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Chancen und Grenzen alternativer Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie werden vielleicht überrascht sein, warum die Bundesagentur für Arbeit gut ein Jahr nach In-Kraft-Treten des SGB II einen Vorschlag zu alternativen Beschäftigungsformen zur Diskussion stellt, der die bisherigen Instrumente des SGB II ergänzen könnte. Brauchen wir jetzt schon wieder neue Instrumente, wo doch die vorhandenen gerade zu wirken beginnen?

Wenn wir auf das erste Jahr des SGB II zurückblicken, wird deutlich, dass sich viel bewegt hat und dass bereits beachtliche Erfolge erzielt wurden – und das, obwohl zunächst einmal Strukturen aufgebaut werden mussten und zwei ganz unterschiedliche Kulturen zusammenwachsen mussten.

Das SGB II trägt erfolgreich bei zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit, aber auch zur Aktivierung und zur Integration erwerbsfähiger hilfebedürftiger Personen. Hier nur einige Ergebnisse des Jahres 2005:

- Am Jahresende 2005 gab es fünf Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige in vier Mio. Bedarfsgemeinschaften; damit war die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II deutlich höher als erwartet.
- Allein im zweiten Halbjahr 2005 sind 1,65 Mio. arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld II geworden. Im gleichen Zeitraum haben aber auch 1,7 Mio. den Bezug von Arbeitslosengeld II beendet.
- Im Jahr 2005 haben 1,7 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige eine Maßnahme der Arbeitsförderung begonnen, darunter waren 600.000 Einmündungen in Arbeitsgelegenheiten.
- 700.000 Bezieher von Arbeitslosengeld konnten wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, bei zwei Dritteln von ihnen gelang dies ohne zusätzliche finanzielle Hilfen.

Die Instrumente des SGB II haben also in vielen Fällen bereits Wirkung gezeigt. Sie haben Hilfebedürftigkeit verringert oder beendet und zum Abbau von Arbeitslosigkeit beigetragen.

Bis zu 400.000 Langzeitarbeitslose haben kaum Integrationschancen

Trotzdem: Ein nicht unerheblicher Teil der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II konnte bislang nicht integriert werden – der Abstand zwischen ihrem persönlichen und beruflichen Profil und den Arbeitsplatzanforderungen war und ist zu groß.

- 1,7 Mio. Menschen waren im April 2006 ein Jahr oder länger arbeitslos.
- Bis zu 400.000 Langzeitarbeitslose haben aufgrund multipler Problemlagen kaum noch Chancen auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt.
- Bei jedem zweiten arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II liegt die letzte Beschäftigung drei Jahre und länger zurück.
- Ein Drittel der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hatte in den letzten sechs Jahren keinerlei sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Bei näherer Betrachtung wird deutlich: Es handelt sich um zwei Teilgruppen, deren Arbeitsmarktferne durchaus unterschiedliche Gründe haben kann. Zum einen handelt es sich um Langzeitarbeitslose, die aus dem Arbeitslosengeld I ins Arbeitslosengeld II übergehen und die zumeist noch zusätzliche persönliche Vermittlungshemmnisse mitbringen oder aufgrund regionaler bzw. sektoraler Arbeitsmarktprobleme praktisch keine Beschäftigungschancen haben. Zum anderen finden sich in dieser Gruppe Personen, die mit In-Kraft-Treten des SGB II erstmals als erwerbsfähig und arbeitslos definiert werden, die aber aufgrund ihrer bisherigen Biografie nicht als marktfähig gelten können.

Wir müssen also davon ausgehen, dass mehrere hunderttausend erwerbsfähige Hilfebedürftige so arbeitsmarktfern sind, dass auch ein Konjunkturaufschwung nicht entscheidend zu ihrer Integration auf dem Arbeitsmarkt beitragen wird.

Wie gehen wir mit dieser Herausforderung um?

Grundsätzlich sind mehrere Alternativen denkbar:

- Verbesserte *wirtschaftliche Rahmenbedingungen* werden insgesamt auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten mit sich bringen. Allerdings müssen wir davon ausgehen, dass auch in diesem Fall nur ein kleiner Teil der arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt findet.
- Eine weitere Option sind die *bisherigen Instrumente* des SGB II. 480.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige haben im letzten Jahr initiativ den Weg in den Arbeitsmarkt gefunden, 225.000 haben es mit zusätzlichen Hilfen geschafft. Insgesamt konnten 1,7 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige ihre Arbeitslosigkeit im letzten Jahr beenden.

Aber: Integration über Selbstsuche, mit Eingliederungszuschuss oder zusätzlicher Qualifizierung, mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder über Arbeitsgelegenheiten – ist das realistisch bei Personen, die schon mehrfach (ohne dauerhaften Erfolg) arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchlaufen haben? Ist das realistisch bei Arbeitslosen, die aufgrund diverser Vermittlungshemmnisse praktisch keine Chance mehr haben, den gestiegenen Arbeitsplatzanforderungen gerecht zu werden? Ist das realistisch bei Hilfebedürftigen, die zwar als erwerbsfähig eingestuft sind, aber seit vielen Jahren oder überhaupt noch nie erwerbstätig waren? Ist das realistisch bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die in Regionen mit einer Arbeitslosenquote von 20 oder 25 Prozent leben und aufgrund familiärer Bindungen nicht mobil sind?

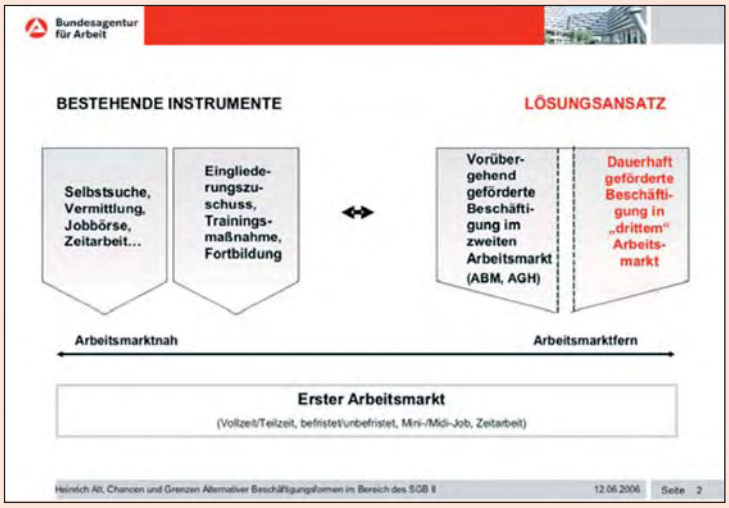
Die bisherigen Instrumente wirken hier häufig nicht,

- weil sie die fehlende Nachfrage nach Arbeitsplätzen nicht ausgleichen können;
- weil sie sozialräumliche Strukturen und Bedarfe nicht ausreichend berücksichtigen;
- weil sie sich überwiegend an den Defiziten und nicht an den Ressourcen der Zielgruppe orientieren;
- weil sie öffentlich geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt nur befristet anbieten können;
- weil Arbeitslosigkeit ein gesellschaftliches Problem ist, das die BA nicht allein bewältigen kann.

Es besteht also weiterhin Handlungsbedarf

Welche Optionen stehen uns darüber hinaus zur Verfügung? Wenn wir erwerbsgeminderte und arbeitsmarktferne Personen nicht zu *„Langzeitkranken“* oder *Erwerbsunfähigen umdefinieren* wollen, wie es in einigen anderen europäischen Staaten durchaus gang und gäbe ist (z.B. in den Niederlanden bzw. in Großbritannien), dann brauchen wir eine neue Perspektive, um Hilfebedürftigkeit zu verringern und Arbeitslosigkeit zu beenden.

Auch die immer wieder diskutierte *Verstärkung von Sanktionsmechanismen* kann aus meiner Sicht das hier beschriebene Problem nicht lösen. Es gibt eine weitere Alternative, nämlich die Schaffung dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen, die absehbar auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht integrierbar sind – und damit sind wir bei dem Vorschlag, den ich heute vorstellen möchte:



Dauerhaft geförderte Beschäftigung in einem „dritten“ Arbeitsmarkt ist eine Alternative für Personen, bei denen die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB II bislang nicht gewirkt haben oder die für sie nicht geeignet sind – es geht um arbeitsmarktferne Personen, für die das bisherige SGB-II-Instrumentarium derzeit keine ausreichenden Handlungsalternativen bietet. Die Dauer der Arbeitslosigkeit oder die individuellen Vermittlungshemmnisse sind ebenso mögliche Anhaltspunkte für eine Zugehörigkeit zur Zielgruppe wie regionale arbeitsmarktliche Besonderheiten.

Für Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre steht aus unserer Sicht auch im Bereich des SGB II immer die Integration in den regulären Arbeitsmarkt im Vordergrund: deshalb kann ich mir für junge erwerbsfähige Hilfebedürftige zwar eine befristete Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt vorstellen, aber keine dauerhaft geförderte Beschäftigung in einem „dritten Arbeitsmarkt“.

Das sehen übrigens auch andere so: Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 wurde vereinbart, dass „Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist und die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, eine Perspektive bekommen (müssen)“. Es werde geprüft, „ob und wie die Rahmenbedingungen so gestaltet werden können, dass auch für diese Menschen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, die eine sinnvolle und den individuellen Möglichkeiten entsprechende Entfaltung zulassen“.

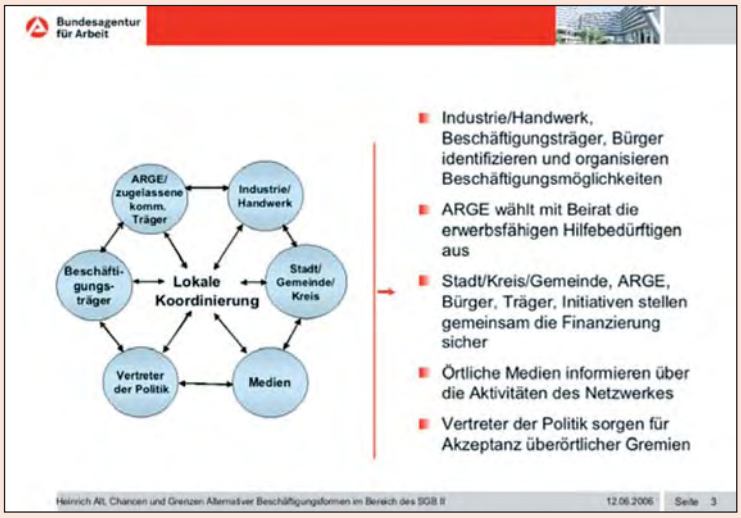
Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU vom 12. Juli 2005 fordern, integrative Arbeitsmärkte auch für benachteiligte und nicht erwerbstätige Menschen unter anderem durch Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale im Bereich der personen- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen, insbesondere auf lokaler Ebene, zu schaffen.

Unser Vorschlag: ein sozialraumorientierter „dritter“ Arbeitsmarkt

Warum nenne ich diesen Weg „dritten“ Arbeitsmarkt? Der zweite Arbeitsmarkt ist eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt – die Instrumente wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder Arbeitsgelegenheit sind befristet bzw. zielen auf eine Integration im ersten Arbeitsmarkt ab. Darum geht es bei unserer Zielgruppe nicht. Es geht um dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung als einzige Chance, Hilfebedürftigkeit zu verringern und Arbeitslosigkeit zu beenden. Das ist hier mit „drittem“ Arbeitsmarkt gemeint. Der eine oder andere von Ihnen nennt es vielleicht „ehrlichen“ zweiten Arbeitsmarkt – gemeint ist das Gleiche.

Was unterscheidet unseren Vorschlag von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten? Auch hier sollen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden – genauso wie bei ABM ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Drehtüreffekte, wie wir sie alle kennen, sollten unbedingt vermieden werden.

Auf den ersten Blick besteht der Unterschied lediglich darin, dass nicht befristete, sondern dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten verwirklicht werden. Der Vorschlag „Alternative Beschäftigungsformen“ will jedoch mehr erreichen: Es geht darum, in einem Sozialraum systematisch sinnstiftende und gemeinwohlorientierte Beschäftigungsmöglichkeiten zu identifizieren. Und es geht darum, die vorhandenen Beschäftigungsressourcen der Zielgruppe zu nutzen. Das lässt sich aus unserer Sicht nur verwirklichen, wenn sich die lokalen Akteure für eine derartige Strategie engagieren – und dies nicht nur kurzfristig, sondern im Hinblick auf mittel- und langfristige Perspektiven einer positiven sozialen Entwicklung im jeweiligen Sozialraum. Dabei kann aus unserer Sicht der Ansatz der lokalen Ökonomie nützlich sein. Wer sich als lokaler Akteur konkret beteiligt, entscheidet sich in weiten Teilen vor Ort.



Eine dezentrale Strategie auf Basis einheitlicher Kriterien entwickeln

Wir denken an eine eindeutig dezentrale Strategie – denn lokale Bedarfe und Beschäftigungsmöglichkeiten können nicht zentral identifiziert werden. Wir können uns vorstellen, dass lokale Koordinierungsstellen für die Umsetzung alternativer Beschäftigungsformen hilfreich sind – aber wie das Ganze tatsächlich vor Ort organisiert wird, sollte so weit wie möglich den lokalen Akteuren überlassen bleiben. Auf vorhandene örtliche Strukturen sollte möglichst zurückgegriffen werden. Was allerdings nötig ist, sind einheitliche Kriterien, was Qualität und Effizienz eines derartigen „dritten“ Arbeitsmarktes betrifft. Dass derartige Kriterien unverzichtbar sind (um Willkür zu verhindern und um Transparenz zu schaffen), haben uns auch erste Resonanzen aus der Praxis zu unseren Überlegungen deutlich gemacht.

Mehrere Finanzierungsmöglichkeiten sind denkbar

Ein dauerhaft geförderter „dritter“ Arbeitsmarkt – führt das nicht automatisch zur Kostenexplosion? Aus unserer Sicht nicht. Kostenneutralität ist angesichts knapper Kassen Grundvoraussetzung für die Umsetzung unseres Vorschlags. Im Vergleich zu den jetzt anfallenden Kosten ist das im Rahmen des SGB II durchaus zu erreichen, wenn aktive und passive Leistungen des SGB II gebündelt betrachtet werden (Grundsicherung inklusive Kosten der Unterkunft und Kosten von Arbeitsgelegenheiten oder anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit individueller und Trägerfinanzierung).

Vieles lässt sich schon auf Basis der bestehenden Rechtslage des SGB II verwirklichen, aber an einigen Punkten brauchen wir zur Verwirklichung eines dauerhaften „dritten“ Arbeitsmarktes den Gesetzgeber, insbesondere wenn dauerhaft sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen ohne Arbeitslosenversicherung ermöglicht werden sollen.

Sonderprogramme, EU- oder Landesmittel oder Sponsoring können sicherlich hilfreich sein für eine Anschubfinanzierung oder einzelne Projekte, sie können aber eine Dauerfinanzierung über das SGB II nicht ersetzen.

Alternative Beschäftigungsformen sind eine Chance

Alternative Beschäftigungsformen sind ein Gewinn für alle Beteiligten. Und sie sind eine Chance für eine positive soziale Entwicklung vor Ort, die weit über reine Arbeitsmarktpolitik hinausreicht.

- Sie sind eine Chance für erwerbsfähige Hilfebedürftige: Bezahlte Beschäftigung verringert Hilfebedürftigkeit und schafft soziale Teilhabe.
- Sie sind eine Chance für die Bürgerinnen und Bürger im jeweiligen Sozialraum: vorhandene und nicht bzw. nicht mehr gedeckte Bedarfe an Produkten und Dienstleistungen werden gedeckt.
- Sie sind eine Chance für Unternehmen, denn die Attraktivität des Standortes steigt.
- Sie sind eine Chance für Staat und Gesellschaft, denn sinkende Hilfebedürftigkeit und niedrigere Arbeitslosigkeit haben positive Folgewirkungen in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Sicherheit …

Alternativen Beschäftigungsformen sind aber auch Grenzen gesetzt

Dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung im „dritten" Arbeitsmarkt ist jedoch kein Allheilmittel für alle Arbeitsmarktprobleme. Sie ergänzen die bisherigen Instrumente des SGB II, sie stehen nicht in Konkurrenz dazu. Die Verringerung bzw. Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist immer vorrangig – insbesondere bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Aus diesem Grund gehören Jugendliche unter 25 auch nicht zur Zielgruppe unseres Vorschlags. „Alternative Beschäftigungsformen" dürfen nicht in den Wettbewerb eingreifen und sie dürfen die Haushalte nicht zusätzlich belasten.

Und: Gerade weil es sich um einen Vorschlag handelt, der auf lokalen Kompetenzen aufbaut, kann die BA ihn nicht alleine umsetzen. Ohne das Engagement der lokalen Akteure sind „Alternative Beschäftigungsformen" nicht realisierbar.

Offene Fragen

Mit den hier vorgestellten Überlegungen möchte die BA einen Impuls geben,

- der dazu führt, dass auch arbeitsmarktferne erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rahmen des SGB II Beschäftigungschancen erhalten,
- mit dem es möglich wird, dezentral Bedarfe und Beschäftigungsmöglichkeiten zu identifizieren und zu realisieren, und
- der zu einer positiven sozialen Entwicklung in den Städten, Gemeinden und Stadtteilen beiträgt.

Bevor es soweit ist, müssen jedoch noch eine Reihe von Fragen geklärt werden, vor allem die Frage, ob wir und insbesondere die Politik einen dauerhaft geförderten „dritten" Arbeitsmarkt akzeptieren, denn die BA kann das beschriebene Problem genauso wenig alleine lösen wie ARGEn oder Optionskommunen. Wir brauchen gesellschaftliche Akzeptanz für dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung in einem „dritten" Arbeitsmarkt. Wie stehen die Chancen dafür?

Der Ansatz setzt im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf die Kompetenzen der lokalen Strukturen. Sind sie belastbar genug für die Verwirklichung dauerhaft geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten auf einem „dritten" Arbeitsmarkt? In welchem Umfang sind einheitliche Kriterien bzw. Regelungen für eine erfolgreiche dezentrale Umsetzung „Alternativer Beschäftigungsformen" erforderlich?

Sehr geehrte Damen und Herren, es geht hier um eine Gruppe von mehreren hunderttausend erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, für die wir einen zusätzlichen Lösungsansatz benötigen. Die Gruppe ist so groß, dass wir nicht einfach die Hände in den Schoß legen und abwarten oder auf die bisherigen Instrumente vertrauen können.

Die hier vorgestellten Überlegungen ergänzen die bisherigen Instrumente des SGB II und gehen gleichzeitig deutlich über sie hinaus: Sie möchten nicht nur individuelle Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen, sondern sozialraumorientiert Bedarfe und Beschäftigungsmöglichkeiten systematisch identifizieren und organisieren. Damit bestehen Chancen für eine positive lokale Entwicklung vor Ort, die weit über individuelle Beschäftigungsmöglichkeiten hinausgeht.

PS: Dieser Text gibt den Diskussionsstand zum Thema „Alternative Beschäftigungsformen" von Ende April 2006 wieder. Auf Basis der positiven Rückmeldungen aus Wissenschaft und Praxis und der vielen konstruktiven Hinweise wird derzeit ein Pilotierungskonzept für einen ersten Konzepttest erarbeitet.

Zusammenfassung von Workshop 4.3,
Kerstin Piontkowski, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Organisation, Steuerung und Wirkung der Dienstleistungen nach dem SGB in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat zu erheblichen Konsequenzen für die Organisation und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik geführt. Die Beseitigung des Nebeneinander von zwei Fürsorgesystemen war mit einer enormen Aufbauleistung in kurzer Zeit verbunden. Die Verwaltungskompetenz von Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit wurde in 356 Arbeitsgemeinschaften mit 50.041 Beschäftigten zusammengeführt. Zudem wurden in 69 zugelassenen kommunalen Trägern eigenständige Organisationseinheiten zur Umsetzung des SGB II errichtet. Der dezentralen Umsetzung folgte eine neue Steuerungslogik. Sowohl in den Optionskommunen als auch in den Arbeitsgemeinschaften wurde damit begonnen, die Arbeit mit Zielvereinbarungen, Mindeststandards und Controlling einzuführen.

Nach einhelliger Meinung der Teilnehmer des Workshops besteht nach wie vor noch ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Optimierung des laufenden Reformprozesses. Hier wurde insbesondere auf das Problem der Mietschulden bei nicht Hilfebedürftigen hingewiesen und eine gesetzliche Klarstellung gefordert. Zudem führe die individuelle Bestimmung der Angemessenheit von Miet- und Heizkosten im Einzelfall zu unnötiger Bürokratie. Hier solle künftig eine Pauschalierung erfolgen. Darüber hinaus forderten die Teilnehmer den Ausbau des Fallmanagements. Dieses Instrument solle zukünftig nicht nur bei besonders problembehafteten Fällen angewendet werden.

Das Problem der sich in den nächsten Jahre verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit für so genannte arbeitsmarktfremde Personen wurde sehr intensiv diskutiert. Das Anliegen der Bundesagentur für Arbeit, hier neue ressourcenorientierte Lösungen im Sinne einer gezielten gemeinwohlorientierten Beschäftigungsstrategie zu finden, wurde von den Teilnehmern mit Skepsis aufgenommen. Insbesondere die Kostenneutralität des Vorhabens und das Vorhandensein marktorientierter Nischen wurden in Frage gestellt.

Als Diskussionsergebnisse des Workshops lassen sich folgende Thesen zusammenfassend festhalten:

- Der schwierige Reformprozess der Zusammenführung des Know-how der Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit ist noch nicht abgeschlossen. Neben weiteren gesetzlichen Klarstellungen bedarf zukünftig auch die neu eingeführte wirkungsorientierte Steuerung einer ständigen Überprüfung. Ziele und Indikatoren müssen der neuen arbeitsmarktpolitischen Steuerung in einem ständigen Prozess anhand der gemessenen Wirkungen angepasst werden.
- In den nächsten Jahren ist für die Gruppe der so genannten arbeitsmarktfernen Personen eine hohe, sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit zu befürchten. Eine zusätzliche Option durch Schaffung von dauerhaften, öffentlich geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten in einem zweiten Arbeitsmarkt erfordert gesellschaftliche Akzeptanz und kann nur unter systematischer Einbeziehung der lokalen Akteure vor Ort erfolgen.

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.4

Arbeitsgelegenheiten: Motor oder Sackgasse der Beschäftigungspolitik?

Donnerstag, 4. Mai 2006
14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Aktuelle Entwicklung bei den Zusatzjobs – öffentlich geförderte Beschäftigung am Scheideweg**

Martin Weiland, Referatsleiter IIb3, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

- **Chancen und Risiken der Zusatzjobs als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Instrument**

Prof. Dr. Walter Hanesch, Professor für Sozialpolitik und Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Hochschule Darmstadt

- **Zielgenauer Einsatz von „Zusatzjobs" für besondere Zielgruppen – ein Beispiel für die Umsetzung in der Praxis einer ARGE**

Rainer Radloff, Geschäftsführer der Arbeitplus in Bielefeld

- **Das Konzept des Integrativen Arbeitsmarktes am Beispiel des Equal-Modellprojektes GSW-(Zusatz-)Jobs anlässlich des Deutschen Fürsorgetages im Mai 2006 in Düsseldorf**

Sabine Schumacher, Katholische BAG Ida im Deutschen Caritasverband e.V.

Zusammenfassung Workshop 4.4

- **Arbeitsgelegenheiten: Motor oder Sackgasse der Beschäftigungspolitik?**

Petra Fuchs, Leiterin im Arbeitsfeld III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Martin Weiland,
Referatsleiter IIb3, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Aktuelle Entwicklung bei den Zusatzjobs – öffentlich geförderte Beschäftigung am Scheideweg

Ausgangslage

Die verschiedenen Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung hatten in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten eine Vielzahl von Aufgaben zu erledigen, in den alten Bundesländern schwerpunktmäßig als Angebot für so genannte Zielgruppen des Arbeitsmarktes, in den neuen Bundesländern als Instrument zur Reduktion von Massenarbeitslosigkeit, aber auch zur Infrastrukturverbesserung in diversen Handlungsfeldern. Finanziert zumeist aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung wurden diverse Instrumente eingesetzt, die ihre Hoch-Zeit hatten und zum Teil gar nicht mehr existieren. Anfangs gab es nur Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Mitte der Neunziger Jahre, noch zu Zeiten des AFG, die Arbeitsförderung Ost nach § 249 h AFG und danach das Folgemodell des § 242 s AFG für Westdeutschland, beides zunächst in der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen verschmolzen und danach mit dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der eine oder andere von Ihnen wird sich noch daran erinnern, dass dieses Instrument anteilig aus Bundes- und Bundesanstaltsmitteln finanziert wurde und die Förderung in der Höhe gewährt wurde, wie durchschnittlich Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ausgezahlt wurde, eine Situation, die dazu führte, dass dieses Instrument nahezu nicht haushaltsmäßig gedeckelt wurde. Aber auch dies war nur eine Zwischenetappe in einem Zyklus.

In den letzten Jahrzehnten haben sich nebeneinander die sehr stark gesetzlich durchgeregelte öffentlich geförderte Beschäftigung von Bund und Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit und die Kommunale Beschäftigungsförderung auf Grundlage des BSHG etabliert, Verbindungsglied waren einerseits die Träger, die häufig für unterschiedliche Personengruppen und unterschiedliche Auftraggeber vergleichbare Maßnahmen konzipierten und umsetzten. Für die öffentlich geförderte Beschäftigung des Bundes zeichnete sich klar ab, dass die Zahlen Jahr für Jahr deutlich nach unten gingen, der Mitteleinsatz und die Teilnehmerzahlen verringerten sich jeweils erheblich. Interessanterweise wurde diese Entwicklung nicht durch zentrale Vorgaben des Bundes ausgelöst, sondern durch die dezentrale Mittelbewirtschaftung des Eingliederungstitels durch die Arbeitsämter bzw. Arbeitsagenturen. In dem Maße, in dem die Mittelverteilung dezentral diskutiert und die Entscheidungen dezentral getroffen und verantwortet wurden, nahm der Anteil von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung beim Bund ab.

Neue Entwicklungen durch das SGB II

Einen tief greifenden Einschnitt bewirkte die als „Hartz IV" bekannte Verschmelzung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum Jahresbeginn 2005 auch bei der öffentlich geförderten Beschäftigung. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung, d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, auslaufende Strukturanpassungsmaßnahmen und Maßnahmen der Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung (BsI) nicht mehr aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Man könnte auch sagen: Die Bundesagentur für Arbeit hat sich nahezu vollständig aus dem so genannten zweiten Arbeitsmarkt zurückgezogen und damit faktisch der alten Forderung Rechnung getragen, dieser Bereich sei als versicherungsfremde Leistung ausschließlich aus Steuermitteln zu finanzieren.

Parallel dazu hat der Bund über die Arbeitsgemeinschaften, zugelassenen kommunalen Träger und die wenigen allein verantwortlichen Arbeitsagenturen als Träger der Grundsicherung die Verantwortung für die öffentlich geförderte Beschäftigung übernommen.

Aus dem ersten Jahr der Förderung lassen sich die folgenden ersten Schlüsse ziehen:

- Von den insgesamt vier Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung nach dem SGB II, d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (BsI) Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und Arbeitsgelegenheiten mit voller Sozialversicherungspflicht hatten und haben die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, also die Zusatzjobs mit nahezu 90 %, die quantitativ größte Bedeutung;
- es gab zwar über 600.000 Eintritte in Zusatzjobs, aber nur rund 300.000 im Jahresdurchschnitt;
- Ende 2005 befanden sich knapp 7 % der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einem Zusatzjob;
- der Anteil der Frauen liegt bei lediglich knapp 40 %;
- rund 25 % der Eintritte entfallen auf Jugendliche unter 25 Jahren, knapp 18 % auf Personen in der Altersgruppe 50 plus und das Durchschnittsalter beträgt 37 Jahre;
- von den von Bundesseite zusätzlich finanzierten 30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahren in mehrjährigen Zusatzjobs waren zum Jahresende 2005 gerade einmal gut ein Drittel besetzt;
- die durchschnittliche vorgesehene Teilnahmedauer liegt bei knapp unter sechs Monaten;
- die durchschnittlich gezahlte Mehraufwandsentschädigung beträgt 1,25 € je Stunde bei durchschnittlich 28 Wochenstunden, gerade einmal 2 % der Teilnehmer erhalten eine Entschädigung von 2 € oder mehr je Stunde und die durchschnittliche Maßnahmeförderung an die Träger von Arbeitsgelegenheiten beträgt rund 350 € monatlich;
- die Einsatzfelder der Zusatzjobs sind hauptsächlich im Gesundheits- und Sozialwesen, bei Erziehung und Unterricht und der Erbringung von Dienstleistungen – allerdings ist diese Statistik leider insgesamt nicht als aussagekräftig anzusehen;
- es bestehen erhebliche regionale Unterschiede, in Ostdeutschland werden doppelt so viele der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Zusatzjobs gefördert wie in Westdeutschland, Hessen liegt am untersten Rand und Sachsen-Anhalt am oberen Rand der Länderstatistik, die Zahlen auf Kommunalebene sind naturgemäß noch sehr viel stärker gespreizt, interessanterweise liegt z.B. der Anteil der in der Stadt Pirmasens geförderten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit rund 35 % mit in der Spitzengruppe.

Mit diesen rein statistischen Hinweisen lässt sich die Entwicklung naturgemäß nur zum Teil bewerten, insbesondere wissen wir nicht, ob Zusatzjobs eher als Instrument auf freiwilliger Basis oder als Test der Arbeitsbereitschaft angesehen werden und warum die vom Gesetz her angelegte Zielgruppenorientierung bislang nur unzulänglich umgesetzt wird.

Es muss aber festgestellt werden, dass bei Betrachtung der Bundesentwicklung die Zielgruppen, d.h. vor allem Ältere, Personen ohne Berufsausbildung mit gesundheitlichen Einschränkungen oder sogar Schwerbehinderung, nicht in dem an sich sinnvollen Umfang gefördert werden. Klar ist natürlich, dass bei einem solchen Verständnis von Zusatzjobs die Quote der unmittelbaren Eingliederung nicht hoch sein kann und die Aspekte „Heranführung an den Arbeitsmarkt“, „Wiederherstellung oder Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit“, „soziale Integration“, „Vermittlung eines geregelten Tagesablaufs“ stärker (auch politisch) gewichtet werden müssen. Dies wird bei jeder Evaluierung zu berücksichtigen sein.

Ausblick

Die Frage ist nun, wie es bei den Zusatzjobs weitergehen kann und muss. Der Bundesrechnungshof hat bei einer Vorortprüfung erhebliche Mängel festgestellt, die von fehlenden Maßnahmevoraussetzungen, fehlender Dokumentation, fehlender Verknüpfung mit Eingliederungsvereinbarungen und Fallmanagement bis hin zu falscher Kalkulation der Maßnahmekosten reichen. Im Ergebnis hält der BRH sowohl eine Erhöhung der Kontrolldichte und des Kontrollumfangs als auch die Schaffung einer verbindlichen Arbeitshilfe für das Schaffen von Arbeitsgelegenheiten durch das BMAS für erforderlich.

Damit wird die grundlegende Frage aufgeworfen, ob es richtig ist, eine gesetzliche Förderleistung wie die Zusatzjobs im Gesetz nur knapp zu beschreiben, um damit starke regionale Freiräume zuzulassen und darüber hinaus eine Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen, die mit allen relevanten Verbänden diskutiert bzw. von diesen mitgetragen wird, die aber letztendlich nicht verbindlich ist.

Eine ganz andere Frage für die Zukunft wird sein, wie die „Zweite Schwelle" nach Ende eines Zusatzjobs besser organisiert werden kann, ob es richtig ist, dass Zusatzjobs die erste Stufe einer aufsteigenden Integrationsleiter darstellen und was wir arbeitsmarktpolitisch, aber auch gesellschaftlich mit denjenigen Personen tun, die zwar erwerbsfähig sind, von denen uns die Fallmanager aber sagen, dass sie letztendlich dauerhaft nicht in das Erwerbsleben integriert werden können. Einen ersten Einstieg in das Thema eines dauerhaft geförderten Arbeitsmarkts haben wir letztendlich schon bei Älteren über 58 Jahren vorgenommen, aber die Diskussion ist damit nicht am Ende, sondern steht erst am Anfang.

Ich möchte jetzt zum Ende kommen. Wie Sie sehen, habe auch ich mehr Fragen als Antworten für Sie mitgebracht. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Walter Hanesch,
Professor für Sozialpolitik und Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Hochschule Darmstadt

Chancen und Risiken der Zusatzjobs als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Instrument

1. Problemstellung

Die bisherige Diskussion zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende hat sich u.a. auf die Frage konzentriert, welcher Stellenwert und welche Rolle den sog. Zusatzjobs in diesem neuen Leistungssystem zukommen soll und inwieweit die damit verbundenen Hoffnungen und Erwartungen bisher tatsächlich eingelöst worden sind.

Entgegen den Erwartungen des Gesetzgebers hat die neue fürsorgerechtliche Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht zu einem raschen Abbau der Fallzahlen wie der fiskalischen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik geführt. Vielmehr ist das neue Leistungssystem – ähnlich wie zuvor Arbeitslosen- und Sozialhilfe – durch steigende Fallzahlen und fiskalische Kosten gekennzeichnet. Wie Berechnungen aus dem Arbeits- und Sozialministerium gezeigt haben, ist dieser Anstieg jedoch allein auf Arbeitsmarkteinflüsse zurückzuführen. Auch das neue SGB II ist somit durch das Dilemma gekennzeichnet, dass dem anhaltenden Zustrom an neuen Leistungsempfängern bislang kein entsprechender Abfluss in die Erwerbstätigkeit gegenübersteht. Dabei erweist sich jedoch nicht die fehlende Motivation der Hilfebedürftigen im Sinne der von Mainstream-Ökonomen unterstellten „Armutsfalle“ als zentrale Wirkungsgrenze für den gesetzlichen Integrationsauftrag, sondern die strukturellen Rahmenbedingungen, zu denen insbesondere die fehlende Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft des Arbeitsmarkts gehören.

Auch die sich gegenwärtig abzeichnende, leichte Entspannung am Arbeitsmarkt wird diese Tendenz nicht so bald ändern, da die Leistungsempfänger des SGB II im Wettbewerb um die nach wie vor knappen Arbeitsplätze die schlechtesten Chancen besitzen. Dies gilt auch für die Besetzung unqualifizierter Niedriglohnjobs, solange für diese besser qualifizierte Bewerber in ausreichender Zahl verfügbar sind.

Vor diesem Hintergrund haben sich – entsprechend der Intention des Gesetzgebers – die sog. Zusatzjobs oder „Ein-Euro-Jobs“ – genauer: Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – zu dem zentralen Eingliederungsinstrument für Arbeitslosengeld II-Empfänger entwickelt. Welche Chancen und welche Risiken sind mit diesem Eingliederungsinstrument verbunden? Inwieweit stehen dem erhöhten Forderungsdruck und der prekären materiellen Situation in diesen Zusatzjobs tatsächlich verbesserte Eingliederungsperspektiven gegenüber? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden.

Dabei ist vorweg anzumerken, dass eine Einordnung und Bewertung der Zusatzjobs von den Zielen dieses „Aktivierungs“-Instruments ausgehen muss, worauf noch näher einzugehen ist. Zudem sind Stellenwert und Funktion der Zusatzjobs mit bestimmt durch die strategische Gesamtausrichtung der „Aktivierungspolitik“ in der Bundesrepublik.

In der europäischen Fachdiskussion werden zwei unterschiedliche Optionen einer „Aktivierungspolitik“ unterschieden:
- Während ein integrativ-fördernder Ansatz auf eine umfassende Förderung mit dem Ziel einer nachhaltigen Eingliederung in Erwerbsarbeit und in die gesellschaftliche Normalität setzt,
- steht bei einem restriktiv-punitiven Ansatz der „Aktivierung“ vor allem die Kontrolle und Sanktionierung der Adressaten im Vordergrund, um insbesondere über Elemente der Verhaltenssteuerung Fallzahlen und Kosten dieses Leistungssystems gering zu halten.

Der letztgenannte Ansatz steht vor allem dann im Vordergrund, wenn Motivations- und Verhaltensprobleme der Adressaten als Hauptursache für Langzeitarbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit unterstellt werden können. Dagegen steht ein integrativer Ansatz im Vordergrund, wenn strukturelle Faktoren als Hauptursache der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit anzusehen sind.

Das neue SGB II hat mit seinem Ansatz des „Forderns und Förderns“ Elemente beider Ansätze aufgegriffen, jedoch unterschiedlich gewichtet. Zwar wurde ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Beratung und Vermittlung – begleitet durch die Einführung eines beschäftigungsorientierten Fallmanagements – für bestimmte Adressatengruppen angekündigt, der allerdings bisher nur halbherzig umsetzt worden ist. Mit dem neuen Leistungsrecht sollte jedoch vor allem das Moment des Forderns – insbesondere gegenüber jüngeren Leistungsempfängern – stärker in den Vordergrund gerückt werden. Mit den jüngsten Beschlüssen zur „Grundsicherungsfortentwicklung“ ist diese Ausrichtung weiter verstärkt worden.

2. Stellenwert, Ziele und Ausgestaltung der Zusatzjobs im SGB II

Zentrale Aufgabe der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt (und den der Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft) unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Dies soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass die Träger der Grundsicherung die Hilfebedürftigen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterstützen und alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen erbringen, wobei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

Soweit eine Eingliederung im Wege der Beratung und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nicht bzw. nicht unmittelbar möglich ist, sind Leistungen zur Eingliederung gemäß § 16 SGB II bereitzustellen. Als eine Variante aus einer ganzen Palette von Eingliederungsinstrumenten ist die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten vorgesehen, die – soweit nicht eine Beschäftigung in arbeitsvertraglicher Form stattfindet – in Form sog. Zusatzjobs angeboten werden kann. Dabei wird – wie bei der früheren Mehrbedarfsvariante der Hilfe zur

Arbeit gemäß BSHG – kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründet, die Hilfebedürftigen verbleiben vielmehr in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis. Zudem beziehen sie weiterhin Arbeitslosengengeld II, das lediglich um eine Mehraufwandsentschädigung aufzustocken ist.

Durch die Mehraufwandsentschädigung von in der Regel nicht mehr als 1 Euro pro Stunde wird die materielle Situation der Hilfebedürftigen (und der Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft) bei der Aufnahme eines Zusatzjobs nicht grundlegend verändert: Sie bleiben angewiesen auf eine Transferleistung, deren derzeitiges Niveau für ein Leben oberhalb der Armutsschwelle kaum ausreicht. Sie verbleiben also während der Tätigkeit im Zusatzjob in einer armutsnahen Einkommenslage, leben am Rande der Armut.

Aus fiskalischen wie aus Anreizerwägungen wird also in Kauf genommen, dass bei den Zusatzjobs – im Gegensatz zur arbeitsvertraglichen Beschäftigung – die prekäre materielle Situation für die Betroffenen nicht aufgehoben ist. Allerdings kann bei größeren Bedarfsgemeinschaften die Differenz zwischen einem niedrigen arbeitsvertraglichen Arbeitsentgelt und der Summe aus Grundsicherung plus Mehrbedarfszuschlag gering ausfallen. Gerade beim Übergang in einen Niedriglohnjob bleibt häufig ein aufstockender Hilfebedarf weiter bestehen.

Der Einsatz dieses Eingliederungsinstruments ist für die SGB II-Agenturen in so eindeutiger Weise privilegiert, dass der Einsatz anderer Instrumente damit kaum konkurrieren kann, insbesondere wenn die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit herangezogen werden. So wird bei der Entscheidung für den Zusatzjob das Eingliederungsbudget des SGB II-Trägers nur durch die Mehraufwandsentschädigung für den Hilfebedürftigen sowie durch die Kostenpauschale für den Maßnahmenträger belastet, während die reinen Grundsicherungskosten als Hauptkostenanteil nach tatsächlichem Aufwand mit dem Bund abgerechnet werden, ohne das Eingliederungsbudget zu belasten. Bei anderen Eingliederungsmaßnahmen wie etwa einer Beschäftigung in arbeitsvertraglicher Form müssen dagegen die vollen Maßnahmenkosten aus dem Eingliederungsbudget finanziert werden. Ein investiver Mitteleinsatz der reinen Transferkosten für Eingliederungsmaßnahmen ist bisher strikt ausgeschlossen.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen kann die nahezu ausschließliche Konzentration der SGB II-Träger bei den Eingliederungsmaßnahmen auf Zusatzjobs nur vermieden werden, wenn – wie in einzelnen Kommunen geschehen – mit kommunalen Mitteln das Eingliederungsbudget aufgestockt wird, um einen alternativen Mitteleinsatz – etwa mit dem Schwerpunkt auf arbeitsvertraglichen Beschäftigungsformen – zu ermöglichen. Solche Beispiele sind bis heute jedoch die Ausnahme geblieben. Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich, dass – wie von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales verlautet – bisher 90 % aller Arbeitsgelegenheiten in der Form der Zusatzjobs angeboten werden. Die Praxis der Handhabung der Eingliederungshilfen gemäß § 16 SGB II widerspricht damit nicht nur in eklatanter Weise der gesetzlich gebotenen Rangfolge für den Einsatz der Arbeitsgelegenheiten in der Entgelt- und in der Mehrbedarfsvariante. Mit den rechtlichen und budgetären Regelungen für die Eingliederungshilfen wird zudem eine Wirkung provoziert, die – wie noch zu zeigen ist – dem Ziel der Arbeitsmarkteingliederung statt Transferleistung diametral entgegensteht.

Entscheidend für die Bewertung der Zusatzjobs ist ihr Beitrag zur Überwindung der Transferabhängigkeit und zur (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Mit den Zusatzjobs können sehr unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Die Bandbreite reicht von der Heranführung an und die Integration in den ersten Arbeitsmarkt über die Prüfung der Arbeitsbereitschaft bis zur beschäftigungstherapeutischen Abfederung der Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt. Wie sieht es mit dem Stellenwert und der Einlösung dieser Ziele in der praktischen Umsetzung aus?

3. Exkurs: Risiko Zusätzlichkeit

Grundsätzlich gilt für alle öffentlich geförderten Arbeitsgelegenheiten, dass bei der Ausgestaltung der Maßnahmen sichergestellt sein muss, dass die Grundsätze der Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit gewahrt werden. Gemäß herrschender rechtlicher und politischer Interpretation heißt dies, dass die wahrgenommenen Aufgaben im öffentlichen Interesse liegen müssen und dass es sich um Aufgaben handeln muss, die sonst nicht oder zumindest nicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt hätten realisiert werden können. Dabei muss insbesondere vermieden werden, dass die öffentlich subventionierte Beschäftigung reguläre Arbeit verdrängt.

Von Seiten der Unternehmerverbände sind massive Bedenken angemeldet worden, dass mit Hilfe der sog. Ein-Euro-Jobs ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten privater Gewerbebetriebe stattfinden könnte. In die gleiche Richtung gehen die Befürchtungen der Gewerkschaften, dass durch Ein-Euro-Jobs im öffentlichen und im gemeinnützigen Bereich reguläre Jobs verdrängt werden und zudem das Lohn- und Gehaltsgefüge abgesenkt wird. Würden sich diese Befürchtungen bestätigen, würde die eingeleitete massive Ausweitung der Ein-Euro-Jobs nicht nur zu Lasten der betroffenen Langzeitarbeitslosen gehen, sondern auch die bisher Beschäftigten negativ tangieren.

Aus diesem Grund sind in vielen SGB II-Agenturen Beiräte unter Beteiligung der Sozialpartner eingerichtet worden. Indem dort die vorgesehenen Einsatzfelder vorgestellt und abgestimmt werden (z.B. auch auf der Grundlage sog. Positivlisten), soll der Einsatz der geförderten Arbeitskräfte kontrolliert und ein Mitnahme- oder Verdrängungseffekt vermieden werden. Bislang liegen allerdings sehr widersprüchliche Berichte dazu vor, inwieweit diese Beiräte tatsächlich die vorgesehene Filter- und Kontrollfunktion wahrnehmen können. Eine wirksamere Kontrollfunktion könnten die Betriebs- und Personalräte bei den Trägern wahrnehmen, in denen die Arbeitsgelegenheiten angesiedelt sind. Die bisherigen Erfahrungen verweisen jedoch darauf, dass auch diese Kontrollen nur begrenzt wirksam werden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Einsatzfelder bei den Maßnahmenträgern breit streuen und extern wie intern nur schwer überschaubar und kontrollierbar sind.

Insgesamt wird es umso schwieriger sein, negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu vermeiden, je größer das Volumen der geförderten Zusatzjobs wird und je näher am ersten Arbeitsmarkt die Tätigkeiten angesiedelt sind. Dabei besteht das Dilemma, dass gerade arbeitsmarktnahe Einsatzfelder, in denen die Gefahr von Mitnahmeeffekten am größten ist, am ehesten Chancen für den Übergang in eine reguläre, nichtgeförderte Beschäftigung bieten.

4. Eingliederungsinstrument in den Arbeitsmarkt

Gemäß dem gesetzlichen Auftrag hat der Übergang in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt für die Bereitstellung von Eingliederungshilfen absolute Priorität. Insofern sollen Zusatzjobs einerseits an den bisherigen beruflichen Kompetenzen und Erfahrungen anknüpfen und dazu beitragen, die spezifischen Eingliederungshemmnisse abzubauen. Dies kann durchaus auch durch eine Abfolge von Eingliederungs- und Fördermaßnahmen geschehen (sog. Förderketten), in denen die Teilnehmer schrittweise auf die Anforderungen und Zumutungen des Arbeitsmarkts vorbereitet werden. Andererseits sollen die Zusatzjobs reale Übergangsperspektiven in reguläre Erwerbsarbeit ermöglichen, um eine unerwünschte Dauerförderung zu vermeiden.

Inwieweit werden diese Anforderungen in der Praxis eingelöst? Betrachtet man die Träger und Einsatzfelder der Zusatzjobs, ist festzustellen, dass vor allem die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sich bereit erklärt haben, an der Umsetzung der Zusatzjobs produktiv mitzuwirken. Sie bilden bis heute die Hauptträgergruppe dieses Eingliederungsinstruments und haben damit – gewollt oder ungewollt – dazu beigetragen, dass dieses problematische Instrument trotz Kritik von verschiedener Seite innerhalb kurzer Zeit eine gewisse Akzeptanz in Gesellschaft und Öffentlichkeit gefunden hat.

Entsprechend dem Selbstverständnis der Hauptgruppe von Maßnahmenträgern sollen Zusatzjobs vor allem die Chance für eine gesellschaftlich nützliche und sinnvolle Betätigung bieten. Dabei wird allerdings davon abstrahiert, dass die Teilnahme an solchen Projekten nicht auf freiwilliger Basis stattfindet, sondern unter dem Druck drohender Sanktionen. In der Praxis steht bei vielen SGB II-Trägern im Rahmen des Case Managements allerdings bis heute eher eine werbende Überzeugungsarbeit statt einer Drohung mit Sanktionen im Vordergrund. Dies hat damit zu tun, dass nach Einschätzung vieler Fallmanager die Integrationschancen bei einer entsprechenden Eigenmotivation deutlich höher liegen als wenn die Teilnahme erzwungen wird. Zudem übersteigt die Nachfrage der Arbeitslosen das bislang vorhandene Angebot an Zusatzjobs bei weitem, so dass in der Regel zunächst dieser Personenkreis zum Zuge kommt, es sei denn die angebotenen Zusatzjobs dienen der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft (vgl. Punkt 5).

Die Zusatzjobs bei der genannten Trägergruppe sind jedoch mit einem grundlegenden Dilemma konfrontiert: Bei vielen der angebotenen Einsatzfeldern in den Sozial- und Gesundheitsdiensten ist ein unmittelbarer Übergang in reguläre Erwerbsarbeit nicht möglich, da hier entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte kaum existieren. Während und im Anschluss an die Tätigkeit in einem solchen Zusatzjob ist daher die Chance des Übergangs in reguläre Arbeit extrem gering – erste Evaluationen beim Caritasverband kommen zu Übergangsquoten von wenigen Prozent. Vieles spricht dafür, dass es sich bei den Arbeitsgelegenheiten in dieser Form um eine arbeitsmarktpolitische Sackgasse handelt. Insofern hat Hartz IV bei der Verfolgung des Ziels, eine angeblich existierende „Armutsfalle“ (durch zu hohe Sozialleistungen und fehlende Anreize) zu beseitigen, zu einer neuen Variante einer real existierenden „Armutsfalle“ geführt. Hinzu kommt, dass durch die Art der Anwerbung und des Einsatzes der Zusatzjobs bei den Trägern Mitnahmeeffekte nicht immer ausgeschlossen werden können.

5. Prüfung der Arbeitsbereitschaft

Mit dem gesetzlichen Auftrag ebenfalls vereinbar ist der Einsatz von Zusatzjobs zum Zwecke der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft im Sinne einer „zweiten Bedarfsprüfung“. Ein vergleichbarer Einsatz dieses Instruments war bereits aus der Hilfe zur Arbeit gemäß BSHG bekannt, wo die Mehrbedarfsvariante häufig als sog. Vorschaltmaßnahme eingesetzt wurde, die entweder allen Neuantragstellern zugemutet wurde oder die bei bestimmten Gruppen von Hilfebedürftigen zum Einsatz kam, insbesondere dann, wenn begründete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Hilfeleistungen vorlagen. Allerdings wurden Vorschaltmaßnahmen zumeist in Verbindung mit weiterführenden arbeitsvertraglichen Beschäftigungsformen eingesetzt. Dem rechtlich und politisch bedenklichen Einsatz der „zweiten Bedarfsprüfung“ folgte im Falle der „Bewährung“ für alle oder für bestimmte Teilnehmergruppen eine eingliederungsorientierte Weiterführung der Förderung.

Mit der Prüfung der Arbeitsbereitschaft wurde und wird in Kauf genommen, dass nicht nur tatsächliche und vermeintliche Missbrauchstäter vom Grundsicherungsbezug abgeschreckt werden, sondern dass – insbesondere bei einer generalisierten Vorschaltmaßnahme – auch weitere Gruppen von Hilfebedürftigen von der Inanspruchnahme abgeschreckt und in die Dunkelziffer der Armut abgedrängt werden. Dadurch kann sich die prekäre materielle Lage dramatisch verschärfen, etwa wenn zur Überbrückung Kredite aufgenommen werden, die beim weiteren Anhalten der Hilfebedürftigkeit nicht zurückgezahlt werden können und in eine Situation der Überschuldung führen.

Welchen Stellenwert kann ein solcher Einsatz der Zusatzjobs unter den gegenwärtigen Bedingungen haben? Ähnlich wie bereits bei der Hilfe zur Arbeit im BSHG zeigt sich auch im Falle der neuen Grundsicherung, dass die Zahl der Interessenten an solchen Zusatzjobs die Anzahl der verfügbaren Arbeitsgelegenheiten weit übersteigt. Angesichts des starken Interesses der Erwerbslosen an einer Teilnahme an Erwerbsarbeit ist die Prüfung der Arbeitsbereitschaft mit Hilfe von Zusatzjobs daher nur für einen begrenzten Teilnehmerkreis von Bedeutung.

Dennoch hat die Bundesregierung die Kontrollfunktion der Zusatzjobs in jüngster Zeit stark in den Vordergrund gerückt. Sie knüpft dabei an den unsäglichen Missbrauchsreport an, mit dem sich Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement aus seinem Amt und seinem Reformprojekt verabschiedet hat und in dem den SGB II-Leistungsempfängern in unzulässig pauschaler Weise eine Missbrauchshaltung unterstellt wurde. Im Kabinettsbeschluss zum geplanten Grundsicherungsfortentwicklungsgesetz wurde der Schwerpunkt auf ein Packet von Missbrauchskontrollen gelegt. Insbesondere wurde für alle Antragsteller auf Arbeitslosengeld II ein Work-First-Ansatz eingeführt, der bisher nur für Jugendliche und junge Erwachsene im Alter unter 25 Jahren galt und hier primär mit erzieherischen Zielen begründet war (Vermeidung einer Gewöhnung der jungen Menschen an ein Leben von Fürsorge). Nach dem Vorbild der US-Sozialhilfereform wird damit auch im deutschen Grundsicherungsgesetz der Fokus eindeutig in Richtung eines restriktiv-punitiven

Aktivierungsansatzes verschoben, bei dem es künftig primär um Abschreckung, Kontrolle und Sanktionierung geht. Ob die dadurch erhofften Abschreckungs- und fiskalischen Entlastungswirkungen erzielt werden, bleibt abzuwarten. Aber selbst wenn sie eintreten, bleibt offen, ob nicht vor allem die „falschen Klientengruppen" von einer Inanspruchnahme ihrer Leistungsansprüche abgehalten werden. Vieles spricht dafür, dass mit der Betonung der Missbrauchsthematik vor allem von den Fehleinschätzungen der politischen Akteure (und ihrer Berater) bei der Konzipierung des neuen Leistungsrechts und den damit verbundenen weit reichenden Versprechungen („Halbierung der Arbeitslosigkeit!") abgelenkt werden soll.

In jedem Fall werden als Konsequenz des neuen, generalisierten Work-First-Ansatzes künftig Zusatzjobs in dramatisch erhöhter Zahl bereitgestellt werden müssen, um jedem Neuantragsteller ein solches Angebot unterbreiten zu können. Vorerst ist völlig offen, wo diese Pseudojobs eingerichtet werden können. Zugleich verschärft sich dadurch die bereits angesprochene Problematik der „Zusätzlichkeit". Zudem werden die Zusatzjobs ihren Charakter verändern, da es bei dieser Form der Arbeitserprobung von vornherein primär um Kontrolle statt um Eingliederung geht.

Auch wenn sich drei der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege vor kurzem von ihrer Lobbyfunktion für die Betroffenen verabschiedet haben, indem ihre Präsidenten – gemeinsam mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände – offensiv für Leistungskürzungen im untersten Netz der Grundsicherung für Arbeitsuchende eingetreten sind, bleibt abzuwarten, ob sich die Wohlfahrtsverbände angesichts dieser veränderten Funktionszuweisung bereit finden werden, an der Umsetzung mitzuwirken.

6. Beschäftigungstherapeutische Ausrichtung der Zusatzjobs?

Seit längerem wird darüber diskutiert, dass ein erheblicher Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen keine realen (Re-)Integrationschancen besitzt. Dies wird mit individuellen Vermittlungs- bzw. Eingliederungshemmnissen der Arbeitslosen begründet, wobei jedoch viele dieser Hemmnisse eher Folge als Ursache der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit sind (psychische und gesundheitliche Probleme von Langzeitarbeitslosen, Orientierungs- und Motivationsprobleme von Jugendlichen beim Einstig in das Berufsleben) und/oder die unter anderen Arbeitsmarktbedingungen sehr viel weniger ins Gewicht fallen würden (Alter, fehlende Bildungsabschlüsse). Insofern erhalten die Eingliederungshemmnisse ihre Bedeutung erst durch den verschärften Selektions- und Aussteuerungsdruck, dem der Kreis der SGB II-Leistungsempfänger unter den aktuellen Arbeitsmarktbedingungen ausgesetzt sind.

Dennoch wird für einen wachsenden Personenkreis unter den Arbeitslosengeld II-Beziehern diskutiert, ihnen eine längerfristige Förderung im Rahmen von Zusatzjobs als Ersatz für reale Eingliederungsperspektiven anzubieten. Eine solche Strategie ist nicht nur fiskalisch bedenklich, da sie auf eine öffentliche Dauerförderung dieser Gruppen hinausläuft. Sie ist auch kaum mit dem erklärten Ziel der Bundesregierung vereinbar, die Beschäftigungsquote in der Bundesrepublik insgesamt und bei bestimmten Gruppen zu erhöhen. Dies gilt z.B. für die Gruppe der Älteren, die derzeit eine der besonderen Adressatengruppen für Zusatzjobs darstellen und für die ein spezielles Förderprogramm begrenzten Umfangs aufgelegt wurde.

Unabhängig davon liegt die Brisanz einer solchen Strategie u.a. darin, dass die am Arbeitsmarkt Ausgesteuerten auf entrechtete Beschäftigungsformen verwiesen werden, deren Annahme unter einer Sanktionsdrohung steht, während ihnen eine reale Eingliederungsperspektive verwehrt wird. Eine krassere Pervertierung der Grundsätze des Förderns und Forderns ist wohl kaum vorstellbar. Eine beschäftigungstherapeutische Ausrichtung der Zusatzjobs wäre daher nur auf der Basis von Freiwilligkeit und Wahlfreiheit denkbar und zulässig. Ob ein solcher Ansatz jedoch mit dem skizzierten Kurswechsel im SGB II vereinbar ist, darf bezweifelt werden.

7. Bedarf und Perspektiven der Weiterentwicklung

Insgesamt können Zusatzjobs Möglichkeiten zu einer Heranführung und (Wieder-) Gewöhnung an Erwerbsarbeit ebenso wie zu einer Teilhabe an gesellschaftlich nützlicher und sinnvoller Tätigkeit bieten. Sie sind allerdings auch durch ein hohes Gefahrenpotenzial gekennzeichnet, wenn sie eine Beschäftigung nur zu prekären und entrechteten Bedingungen bieten, da sie in der bisherigen Form eher „Armutsfallen" als Sprungbretter in die normale Erwerbstätigkeit darstellen und zunehmend als Mittel zur Missbrauchskontrolle eingesetzt werden.

Viele der angesprochenen Fragen zu den positiven wie negativen Wirkungen der Zusatzjobs werden erst im Rahmen der gesetzlichen Evaluation zum SGB II genauer beantwortet werden können. Erste Ergebnisse hierzu werden jedoch nicht vor Ende 2006 verfügbar sein. Erst auf der Basis differenzierter empirischer Befunde werden Chancen und Risiken dieses Eingliederungsinstruments besser eingeschätzt werden können. Dennoch besteht heute bereits ein Bedarf, die Auseinandersetzung zur normativen Grundausrichtung der Eingliederungsinstrumente im SGB II zu führen.

Je mehr die Fallzahlen im SGB II ansteigen und je weniger sich die Zusatzjobs als geeignete Instrumente zur Eingliederung in Erwerbsarbeit erweisen, desto mehr wird die Frage aufkommen, ob wir es uns auf Dauer leisten können, auf die arbeitsvertragliche Variante der Beschäftigungsförderung zu verzichten bzw. ihren Einsatz zu erschweren.

Soll am Ziel einer nachhaltigen Integration in Erwerbsarbeit im Sinne des Gesetzes festgehalten werden, dürfen Zusatzjobs nur einen Baustein in einem breit gefächerten Katalog von Eingliederungsinstrumenten bilden. Entsprechend müssen die Förderbedingungen für unterschiedliche Eingliederungsinstrumente angeglichen werden, um eine unzulässige Konzentration auf die Zusatzjobs zu vermeiden. Dienen Zusatzjobs dagegen künftig ausschließlich einer generalisierten und pauschalierten Missbrauchskontrolle, sollte auf die beschönigende Bezeichnung als „Eingliederungsinstrument" verzichtet werden, um nicht falschen Hoffnungen und Erwartungen Vorschub zu leisten.

8. Kombilohn als Alternative?

Von Seiten der Mainstream-Ökonomie wird an der Hartz IV-Reform vor allem der fehlende Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch die Reformen kritisiert. Aufgrund eines angeblich nach wie vor zu hohen Grundsicherungsniveaus fehle es für die betroffenen (Langzeit-)Arbeitslosen am Zwang, die notwendige Anpassungsbereitschaft an die Bedingungen einer Niedriglohn-Ökonomie zu entwickeln. Erst durch drastische Absenkungen unterer Lohngruppen ebenso wie des Grundsicherungsniveaus (wie z.B. im Vorschlag des Münchener IFO-Instituts vorgesehen) könne der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu marktgerechten Bedingungen erreicht werden. Dies wäre allerdings nur um den Preis realisierbar, dass der Großteil der Hilfebedürftigen auch nach Übergang in Erwerbsarbeit auf eine aufstockende Grundsicherung angewiesen bliebe.

Auf die geringe Bedeutung der Anreiz- und Motivationsprobleme in der Praxis wurde bereits hingewiesen. Das Problem der von den Mainstream-Ökonomen vorgeschlagenen Kombilohn-Modelle liegt u.a. darin, dass sie – gleich wie sie im Detail ausgestaltet sind – einen außerordentlich hohen öffentlichen Finanzierungsaufwand erfordern würden. Zudem würden solche Modelle – solange keine wirksamen Mindestlohnregelungen in der Bundesrepublik existieren – für die öffentlichen Kostenträger zu einem Fass ohne Boden, da jede Lohnkürzung und jede Ersetzung regulärer durch geförderte Arbeit die Finanzierungskosten weiter nach oben treiben würde. Da solche Modelle geradezu dazu einladen, Mitnahmeeffekte statt Zusatzarbeit hervorrufen, ist zu bezweifeln, dass durch ein beschleunigtes Wachstum von Produktion und Beschäftigung eine Refinanzierung für die öffentliche Hand möglich wäre.

Durch die Ersetzung der Zusatzjobs durch den Kombilohn wären nicht mehr öffentliche oder gemeinnützige Akteure die Träger und Hauptnutznießer der öffentlichen Beschäftigungsförderung, sondern die privaten (und öffentlichen) Arbeitgeber, denen die verbilligte Arbeitskraft zur Verfügung stehen würde. Die Gefahr für Wirtschaft und Arbeitsmarkt würde darin liegen, dass nicht allein die (Langzeit-)Arbeitslosen, sondern alle Beschäftigten in unteren Entgeltgruppen in eine Abwärtsspirale hineingerissen würden.

Eine letzte Anmerkung: Die Absenkung der Grundsicherung für Arbeitsuchende unter das sozialkulturelle Minimum – wie vom IFO-Institut vorgeschlagen – würde zur Folge haben, dass künftig die Teilhabe an einem menschenwürdigen Leben im Sinne des Art 1 GG allein durch die Kombination von Niedriglohnjob und aufstockender Grundsicherung einlösbar wäre. Somit wären für alle Arbeitslosengeld II-Leistungsempfänger Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen bzw. gemeinnützigen oder im gewerblichen Sektor vorzuhalten. Notwendig wäre somit eine Beschäftigungsgarantie für alle Leistungsbezieher für die gesamte Dauer des Leistungsbezugs. Das Volumen der kurzfristig bereitzustellenden Zusatzjobs oder von Jobs im privaten und öffentlichen Gewerbe würde das bisherige Volumen der Zusatzjobs um ein Vielfaches übersteigen. Die SGB II-Agenturen allein wären vermutlich überfordert, diese Beschäftigungsgarantie sicherzustellen. Welche Folgen dies für die öffentlichen Haushalte ebenso wie für den Arbeitsmarkt (nicht nur im unteren Beschäftigungssegment) haben würde, ist kaum absehbar. Insofern stellen – trotz der kritischen Würdigung der Zusatzjobs in diesem Beitrag – Kombilohnmodelle keine erfolgversprechende Alternative dar.

Rainer Radloff, Geschäftsführer der Arbeitplus in Bielefeld

Zielgenauer Einsatz von „Zusatzjobs" für besondere Zielgruppen – ein Beispiel für die Umsetzung in der Praxis einer ARGE

Stellenwert der AGH als Instrument der Arbeitsmarktreform

Kaum ein anderes Instrument der Arbeitsmarktförderung ist seit der Einführung der Arbeitsmarktreform durch die Hartz-Gesetzgebung so negativ dargestellt worden wie die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand. Unter dem Begriff 1-Euro-Job wurde dieses Instrument in den öffentlichen Medien überaus kritisch betrachtet und gab so Raum für Spekulationen über Ausbeutung von Arbeitslosen, Wettbewerbsverzerrungen für regionale Betriebe und nicht zuletzt über die Hilflosigkeit der neu gegründeten Organisationen angesichts der hohen Anzahl von zu vermittelnden Arbeitslosen.

Doch selbst den kritischen Betrachtern sind die Tatsachen, dass viele arbeitslose Menschen diese Arbeitsgelegenheiten für sich als persönliche Chance betrachten und Praktiker der Arbeitsmarktförderung ihren Einsatz besonders in der Frage der Qualifizierung hervorheben, nicht unbekannt geblieben. Zur Aufklärung dieser gegensätzlichen Positionen bedarf es einer differenzierten Betrachtung der Zielgruppen, für die dieses Instrument geeignet ist, im Kontext der sich entwickelnden Arbeitsweisen der Arbeitsgemeinschaften und der Rahmenbedingungen, in denen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand durchgeführt wurden.

Mit Einführung des SGB II wurden die Arbeitsgelegenheiten als einziges genuines Instrument der Förderung von Langzeitarbeitlosen ausdrücklich im Gesetz aufgenommen, um neben den klassischen SGB III-Förderleistungen (z.B. Mobilitätshilfen, Förderung beruflicher Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber) ein Instrument zu bieten, dass nicht unmittelbar auf eine schnelle Arbeitsvermittlung ausgerichtet ist, sondern davon ausgeht, dass Integration in Arbeit kurz- bis mittelfristig nicht möglich ist.

Neben den zusätzlichen Leistungen in Verantwortung der Kommunen wie Kinderbetreuung, Suchtberatung, Schuldnerberatung und psychosoziale Betreuung sollte so dem ebenfalls neu entwickelten Konzept des Fallmanagements in den ARGEn ein Entwicklungsspielraum gegeben werden, der den tatsächlichen Bedürfnissen einer Zielgruppe von schwer vermittelbaren Menschen und einem wenig aufnahmefähigen Arbeitsmarkt Rechnung trägt.

Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen und die Entwicklungen der Umsetzungen von AGH bei der Arbeitplus durch die praktischen Erfahrungen und Ergebnisse im letzten Jahr dargestellt.

Ablauforganisation der Arbeitplus

Dazu ist es notwendig, die Gesamtaufgabe einer ARGE wie der Arbeitplus durch eine ablauforganisatorische Perspektive zu betrachten.

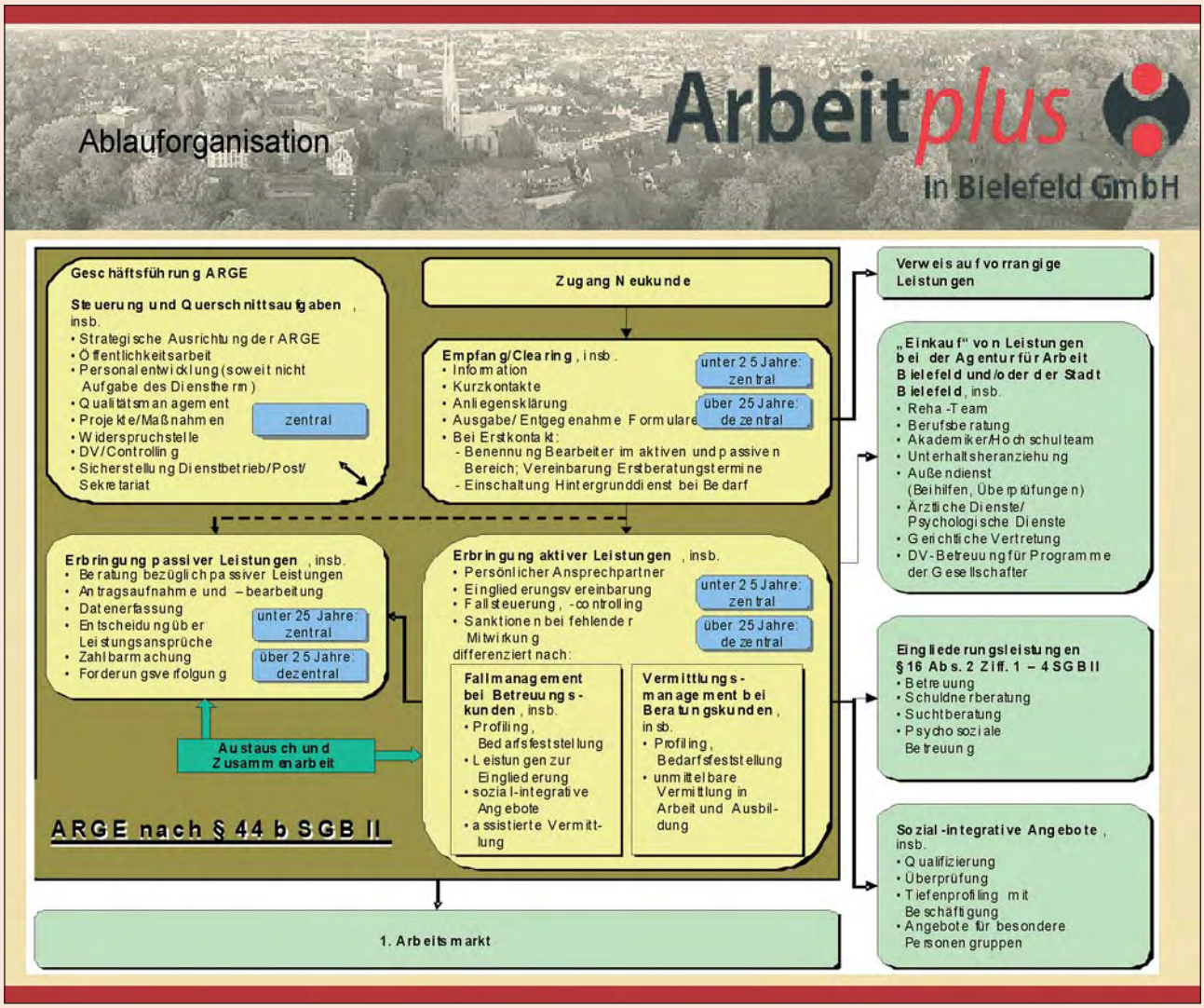


Abbildung 1 verdeutlicht diesen Ablauf und lässt erkennen, wie Arbeitsfelder auf unterschiedlichen Ebenen koordiniert werden. Deutlich wird, dass die Komplexität der Aufgaben einer ARGE nach § 44 b SGB II nicht nur in der Übernahme von passiven und aktiven Leistungen für ALG II-Bezieher besteht, sondern dass darüber hinaus innerhalb der aktiven Leistungen eine Differenzierung der Kundengruppen nach Vermittlungs- und Fallmanagementkunden und für Jugendliche bis zum Alter von 25 Jahren eine weitere organisatorische Differenzierung erfolgt. Neben den Leistungen für besondere Zielgruppen wie z.B. REHA und Hochschulteam sind es vor allem die kommunalen Hilfeangebote für Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2, die aus der Erfahrung mit der Betreuung und Vermittlung mit Sozialhilfeempfänger/-innen eine wesentliche Funktion im Fallmanagement einnehmen.

Strukturdaten 2005 der Arbeitplus

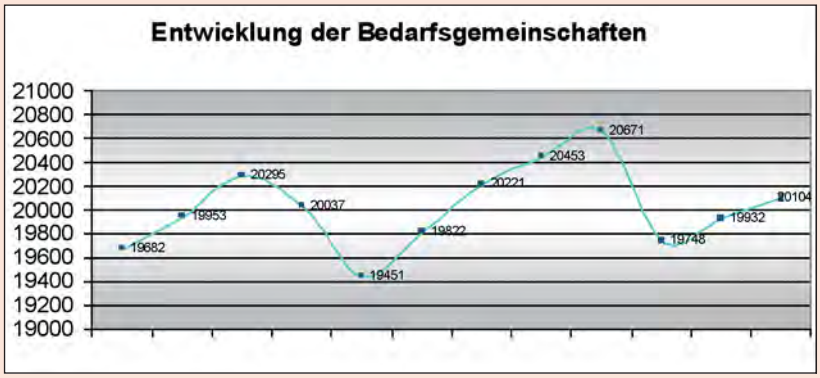


Abbildung 2

Die „Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften“ (Abb. 2), deren Anzahl im Verlauf des Jahres 2005 von Anstiegen gekennzeichnet ist, hat zu einem verstärkten Arbeitsaufwand für die passiven und aktiven Teams geführt. Trotz angestiegener Zahl von Bedarfsgemeinschaften konnte das Ziel der Senkung der Anzahl der Arbeitslosen erreicht werden. So konnten im Jahr 2005 die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen von 17.327 im April 2005 auf 14.610 im Dezember 2005 durch aktive Förderung gesenkt werden.

Die Zusammensetzung der Aktivierungen „Übersicht zu ausgewählten Aktivitäten der Arbeitplus bis Dezember 2005“ (Abb. 3) zeigt, dass insgesamt 18.354 Aktivierungen für Arbeitslose erfolgt sind, die von Sprachtests bis zu klassischen Umschulungsmaßnahmen reichen.

	Dezember	November		Dezember	November
Mobilitätshilfen zur Unterstützung der Arbeitsaufnahme	**279**	**224**	**Weitere Leistungen zur Eingliederung (Freie Förderung gem. §16/2 SGB II) insgesamt**	**4587**	**4261**
Einstiegsgeld	**19**	**14**	*darunter*		
Förderung der beruflichen Weiterbildung	**334**	**306**	*Individuelle Einzelmaßnahmen*	*343*	*292*
Bewerbungsunterstützung	**2001**	**1457**	*Existenzgründungsförderung*	*87*	*85*
Trainingsmaßnahmen gesamt	**1327**	**1172**	*Existenzgründungsseminare und -beratung*	*200*	*196*
darunter			*Coaching für Existenzgründer*	*19*	*8*
Gruppenmaßnahmen:	*754*	*666*	***Gruppenmaßnahmen***	***3938***	***3680***
betriebliche Maßnahmen	*573*	*506*	*darunter*		
Leistung an Behinderte	**158**	**147**	*Sprachtests*	*1387*	*1325*
Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber	**523**	**456**	*Sprachqualifikationen*	*1031*	*1003*
Beauftragung Dritter (überwiegend Profiling)	**6463**	**5632**	*Aktivierungsmaßnahmen für unter 25-jährige (Orientierung-, Motivations- und Arbeitserprobungsmaßnahmen)*	*317*	*271*
Bewilligte Vermittlungsgutscheine	**49**	**45**	*Aktivierungsmaßnahmen für Fallmanagementkunden für alle Altersgruppen (Orientierung-, Motivations- und Arbeitserprobungsmaßnahmen)*	*1203*	*1051*
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	**44**	**41**	**Weitere Eingliederungsleistungen gem. §16 Abs. 2 Satz 2 SGB II (z.B. Schuldnerberatung (seit Juli)**	**233**	**169**
Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwand)	**2337**	**2048**			
Gesamt Dezember: 18354					

Abbildung 3

Die Zahl von 2.337 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand macht nur einen kleinen Teil dieser Aktivierungen aus. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand sind so nur ein Instrument unter vielen, in einer ausgewählten Mischung von Maßnahmen der Arbeitsförderung.

Rahmenbedingungen für die Durchführung der Arbeitsgelegenheiten bei der Arbeitplus

Der Gesetzestext für Arbeitsgelegenheiten im SGB II gibt vor: *„Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Abs. 1 als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.“*

Mit diesem Gesetz wurden sowohl die Zielgruppe als auch Einsatzgebiete definiert, Verfahren und Einsatzmodalitäten für die Ausführung der Arbeitsgelegenheiten blieben aber dem Gestaltungsraum und der Zuständigkeit der ARGEn bzw. Optionskommunen überlassen. Daraus erwuchs die Aufgabe, die konzeptionelle Ausrichtung und den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten zielgerichtet für die praktische Arbeit zu definieren, um für die Kunden, die Regieträger, die Einsatzinstitutionen, aber auch für die Fallmanager/-innen und die überprüfenden Gremien eine gemeinsame Verständigung zu erzielen. Das Ergebnis dieser Überlegungen sind die folgenden Leitlinien, die durch den Beirat der Arbeitplus bereits im Januar 2005 erlassen wurden.

Bielefelder Leitlinien zur Anwendung des § 16.3 SGB II zu Arbeitsgelegenheiten

1. Das Ziel von Arbeitplus in Bielefeld GmbH ist die Integration der Arbeitsuchenden in den ersten Arbeitsmarkt. Entsprechend werden die Instrumente des SGB II, § 16.1 (insbesondere Vermittlung und Qualifizierung) vorrangig genutzt.
2. Die Arbeitsgelegenheiten werden insbesondere für Personen vorgehalten, die als Betreuungsklienten der Arbeitsmarktkategorie D „komplexer Hilfebedarf“ zugeordnet sind. Zugang zu den Arbeitsgelegenheiten haben ebenfalls Personen, die Vermittlungshemmnisse aufweisen. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Wiedereingliederungsprognose des Fallmanagers/Vermittlers bzw. der Fallmanagerin/Vemittlerin für diese Person über sechs Monaten liegt.
3. Arbeitsgelegenheiten werden im Rahmen eines zwischen Fallmanager/-in und Klienten verabredeten Integrationsplanes / einer Eingliederungsvereinbarung eingesetzt.
4. Die Arbeitsgelegenheiten dienen nicht der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, da gesonderte Maßnahmen zur Analyse der Arbeitsbereitschaft bzw. -fähigkeit ausgewiesen werden. Diese bedürfen einer entsprechenden Analysekompetenz des Trägers.

5. Arbeitsgelegenheiten werden im öffentlichen Interesse, insbesondere für gemeinnützige Arbeiten und ausschließlich zusätzlich angeboten, das heißt, es werden nur solche Arbeiten geleistet, die sonst gar nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können. Der Träger und – wenn vorhanden – Personal- oder Betriebsrat haben nachzuweisen, dass diese Kriterien eingehalten werden und bisher keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für diese Arbeiten eingesetzt wurden und ein solcher Einsatz auch nicht geplant war.
6. Die Maßnahmen sind vom Träger entsprechend des Integrationsplanes / der Eingliederungsvereinbarung vorzunehmen und in der Regel sind Qualifikationsmöglichkeiten für den Klienten entsprechend dieser Verabredung zu schaffen.
7. Der Beirat von Arbeitplus wird als Kontrollgremium die Einhaltung dieser Richtlinien überwachen und regelmäßig über den Stand der Arbeitsgelegenheiten informiert.

Neben dem Beirat der Arbeitplus wurde zur Einhaltung und gegebenenfalls zur Weiterentwicklung dieser Richtlinien ein Prüfausschuss aus Mitgliedern der Arbeitplus, der Gewerkschaft, der Kreishandwerkerschaft und der Träger eingerichtet, der schon im Vorfeld durch zentrale Prüfkriterien die angebotenen Einsatzstellen nach Zusätzlichkeit, öffentlichem Interesse, der Frage nach Verdrängung/Verhinderung regulärer Arbeitsplätze, Wettbewerbsneutralität und arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit überprüften. Das Verfahren der Platzgewinnung und der Überprüfung wird im „Verfahren der Platzgewinnung“ (Abb. 4) beschrieben.

Abbildung 4

Zielgruppen für AGH

Über die Richtlinien hinaus war es notwenig, zur Kommunikation des zielgenauen Einsatz des Instrumentes Arbeitsgelegenheiten in der praktischen Arbeit die Festlegung auf Zielgruppen nach einer Analyse der Kundengruppen darzustellen. Nach ersten quantitativen und qualitativen Auswertungen konnte eine Struktur der Kundengruppen von arbeitslosen ALG II-Bezieher/-innen erstellt werden. Diese Vorlage wurde auf den Einsatz des Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten mit dafür geeigneten Maßnahmen übertragen (Zielgruppen und Anschlussperspektiven von SGB II-Kunden, Abb. 5).

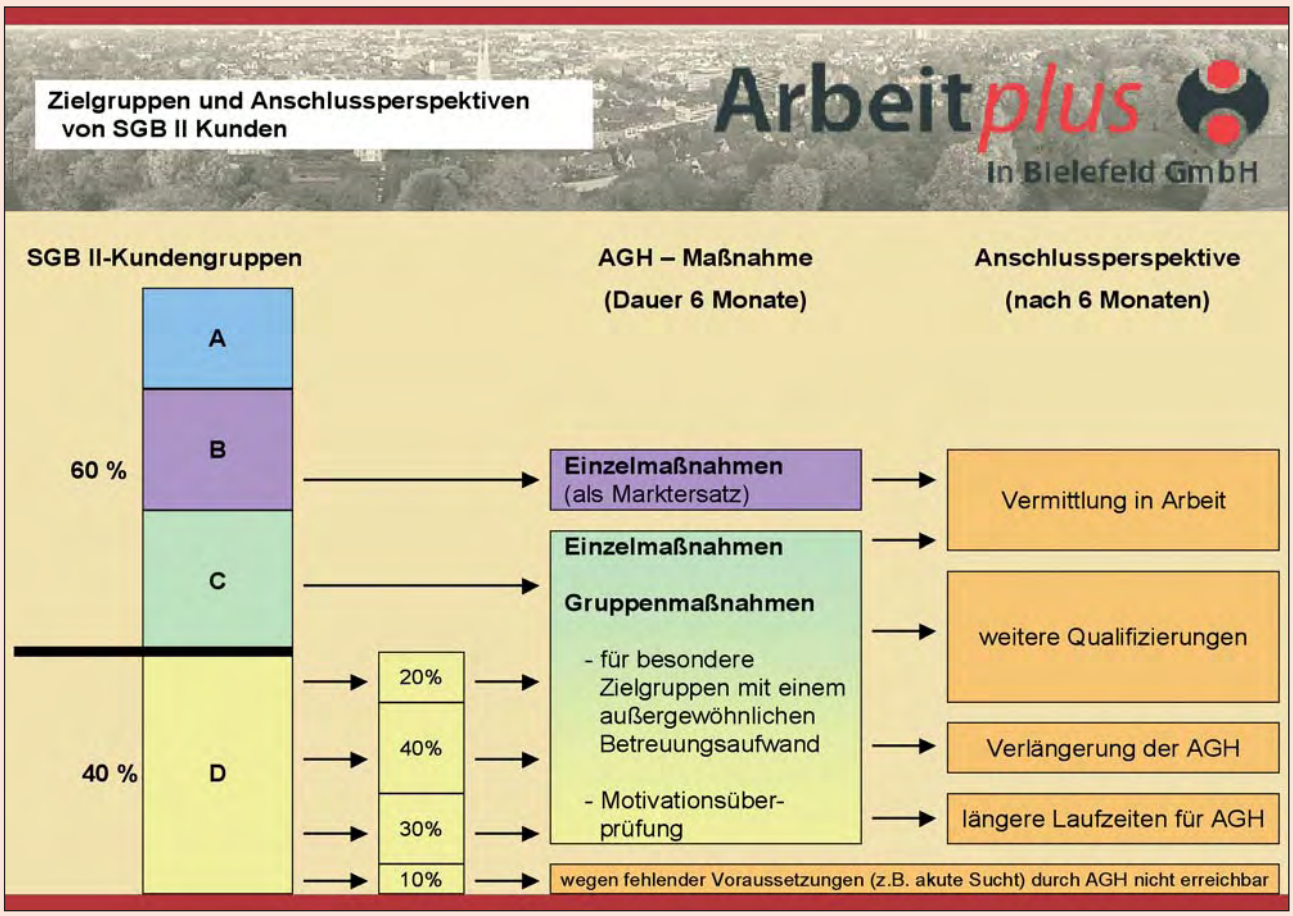


Abbildung 5

Ein Ergebnis dieser Planungen auf Grundlage der ersten statistischen Erhebungen und der Auswertung der Vermittler und Fallmanager/-innen war sowohl der Ausschluss von Personen, die z.B. wegen akuter Suchtproblematik durch Arbeitsgelegenheiten keinen Nutzen erzielen, als auch ein Gewinn für Vermittlungskunden, die Arbeitsgelegenheiten als Marktersatzmaßnahme nutzen konnte und dadurch eine erheblich höhere Chance bei der Arbeitsmarktintegration erzielten.

Zusammenarbeit mit den Regieträgern

Anfang 2005 wurden in Bielefeld zwei Regieträger mit der Organisation der AGH beauftragt, zum einen die REGE als hundertprozentige Tochter der Stadt Bielefeld, und die GAB (Gesellschaft für Arbeit und Beschäftigung). Den Regieträgern wurden die folgenden Aufgaben übertragen:

- Akquise von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand,
- Beratung der durchführenden Träger,
- passgenaue Vermittlung der Klienten,
- Kooperations- und Abstimmungsgespräche mit der ARGE,
- statistische Auswertungen und das Berichtswesen,
- Maßnahmebegleitung,
- Entwicklung und die Umsetzung neuer AGH Konzepte,
- Akquise weiterer Fördermittel für bestimmte Zielgruppen,
- Prüfung der beantragten Stellen (Erfüllung der Kriterien),
- Sicherstellung der Qualität und der Qualitätskontrolle,
- kaufmännische Abwicklung (Vertragsgestaltungen, Abrechnungen usw.).

Die Schaffung jeder Arbeitsgelegenheit muss von den durchführenden Trägern bei einer dieser beiden Gesellschaften beantragt werden. Das in den Leitlinien klar geregelte Prinzip der Freiwilligkeit erforderte weiterhin, dass AGH Maßnahmen zur Motivationsüberprüfung gesondert ausgewiesen sein müssen und nur bei einem Träger durchgeführt werden, der über die entsprechende Analysekompetenz verfügt. Diese Maßnahmen werden von der Arbeitplus selbst koordiniert.

Nach Abschluss der Eingliederungsvereinbarung durch die ARGE führen die Regieträger innerhalb von zwei Wochen ein Erstgespräch mit dem Klienten und eine Potenzialanalyse durch. Die Regieträger nehmen mindestens 85 % der zugewiesenen Leistungsempfänger in den Pool der AGH auf. Eine Vermittlung muss innerhalb eines Zeitraumes von sechs Wochen erreicht werden. Sollte sich eine Vermittlung innerhalb dieses Zeitraumes nicht realisieren lassen, haben die Regieträger die Möglichkeit, nicht versorgte Leistungsberechtigte an die ARGE zurückzumelden (höchstens 10 %).

Zieldefinitionen für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand

Mit dem Instrument der Arbeitsgelegenheiten können unterschiedlichste Ziele erreicht werden. Oberstes Ziel ist natürlich die Integration in Arbeit und Ausbildung, doch in Anbetracht der Problemlagen der Zielgruppen besteht die realistische Zielsetzung vorrangig in der Heranführung an den Arbeitsmarkt.

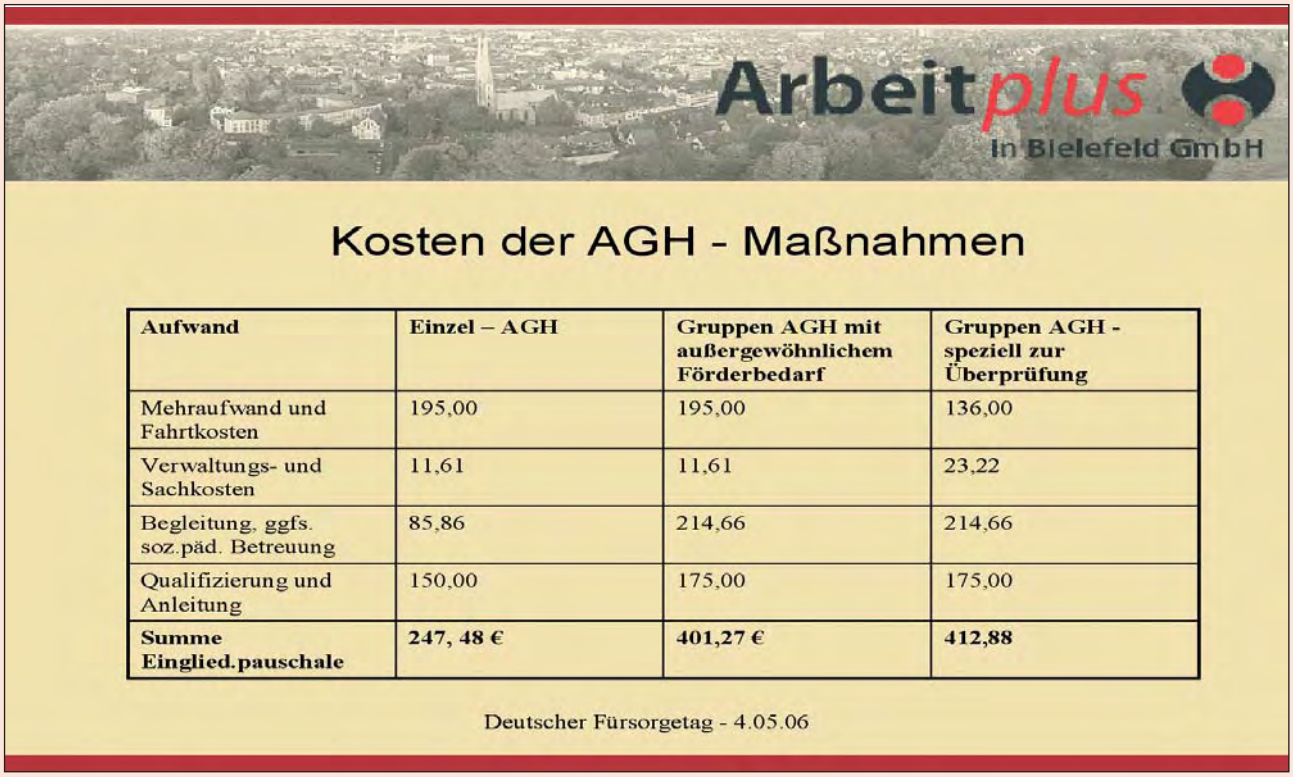
AGH sollen dem gemäß so eingesetzt werden, dass fachliche Qualifikationen erworben und persönliche Qualifikationen verbessert werden. Beide Anteile sind ausschlaggebend für die Vermittlungsfähigkeit. Im Integrationsplan wird das Ziel festgelegt. Die Vermittlung durch die Regieträger muss passgenau entsprechend des vereinbarten Zieles erfolgen. Daher ist es erforderlich, über ein breit gefächertes Angebot mit den unterschiedlichsten Anforderungsprofilen zu verfügen. Nur so kann auf die Heterogenität der Zielgruppe und auf die Unterschiedlichkeit der jeweiligen Arbeitsmarkthemmnisse effektiv reagiert werden.

Die Qualifizierungsinhalte sind differenziert zu betrachten und sehr abhängig davon, welches Ziel mit der AGH verfolgt werden soll. Jede beantragte Arbeitsgelegenheit muss durch ein schlüssiges, dazu passendes Qualifizierungskonzept hinterlegt sein.

Formen von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand

Gemäß der Kundenstruktur und der Zielsetzungen für bestimmte Zielgruppen wurden differenzierte Formen von Arbeitsgelegenheiten entwickelt. So gibt es Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichsten praktischen und theoretischen Qualifizierungsinhalten, um so auf die Heterogenität der Zielgruppe eingehen und individuelle Lösungen schaffen zu können. Gruppenmaßnahmen sind sinnvoll für Zielgruppen mit einem besonders hohen Betreuungsaufwand, wie z.B. psychisch Erkrankte, HIV-Infizierte, AIDS-Erkrankte, Drogenabhängige und Drogensubstituierte. Viele dieser Angebote werden als Modellprojekte zusätzlich aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert. Aber auch für stärkere Zielgruppen (z.B. Berufsrückkehrer/-innen) haben sich Angebote in Gruppenform als wirkungsvoll erwiesen, weil so eine intensive berufsspezifische theoretische Qualifizierung besser organisiert werden kann.

Sämtliche Arbeitsgelegenheiten mit Rechtsfolgenbelehrung zur Motivationsüberprüfung und Feststellung der Verfügbarkeit werden in Gruppenform durchgeführt. Die Kosten für diese unterschiedlichen Formen von AGH-Maßnahmen variieren nach Zugangsart und entsprechend dem Betreuungs- und Qualifizierungsaufwand. Die Aufstellung über die „Kosten der AGH-Maßnahmen“ geben darüber einen Überblick (Abb. 6).

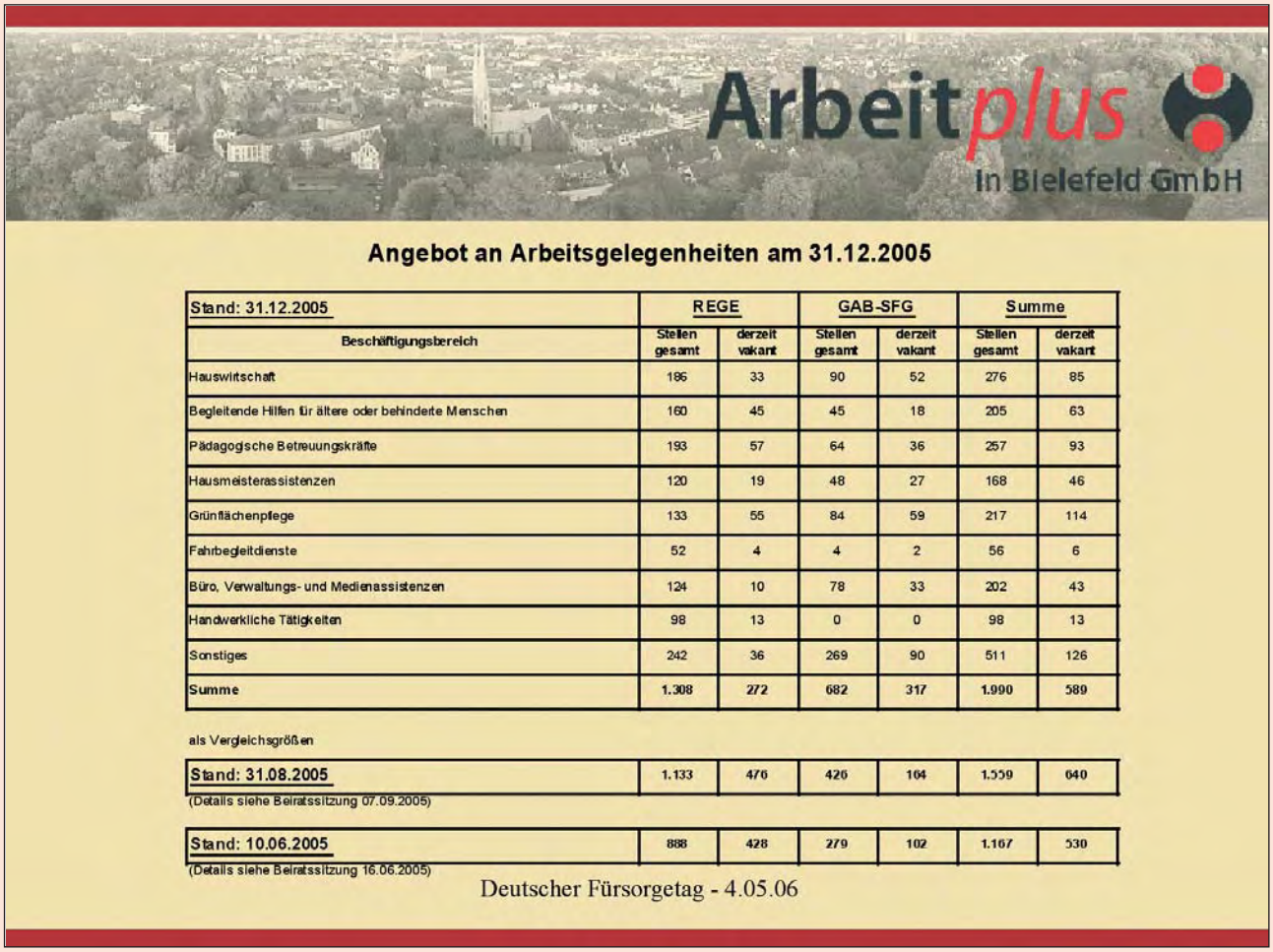


Aufwand	Einzel – AGH	Gruppen AGH mit außergewöhnlichem Förderbedarf	Gruppen AGH - speziell zur Überprüfung
Mehraufwand und Fahrtkosten	195,00	195,00	136,00
Verwaltungs- und Sachkosten	11,61	11,61	23,22
Begleitung, ggfs. soz.päd. Betreuung	85,86	214,66	214,66
Qualifizierung und Anleitung	150,00	175,00	175,00
Summe Einglied.pauschale	**247, 48 €**	**401,27 €**	**412,88**

Abbildung 6

Ergebnisse 2005

Die Übersicht „Angebot an Arbeitsgelegenheiten“ (Abb. 7) zeigt sowohl die Beschäftigungsbereiche als auch das Ausmaß des Stellenpools.



Angebot an Arbeitsgelegenheiten am 31.12.2005

Stand: 31.12.2005	REGE		GAB-SFG		Summe	
Beschäftigungsbereich	Stellen gesamt	derzeit vakant	Stellen gesamt	derzeit vakant	Stellen gesamt	derzeit vakant
Hauswirtschaft	186	33	90	52	276	85
Begleitende Hilfen für ältere oder behinderte Menschen	160	45	45	18	205	63
Pädagogische Betreuungskräfte	193	57	64	36	257	93
Hausmeisterassistenzen	120	19	48	27	168	46
Grünflächenpflege	133	55	84	59	217	114
Fahrbegleitdienste	52	4	4	2	56	6
Büro, Verwaltungs- und Medienassistenzen	124	10	78	33	202	43
Handwerkliche Tätigkeiten	98	13	0	0	98	13
Sonstiges	242	36	269	90	511	126
Summe	1.308	272	682	317	1.990	589

als Vergleichsgrößen

Stand: 31.08.2005	1.133	476	426	164	1.559	640

(Details siehe Beiratssitzung 07.09.2005)

Stand: 10.06.2005	888	428	279	102	1.167	530

(Details siehe Beiratssitzung 16.06.2005)

Deutscher Fürsorgetag - 4.05.06

Abbildung 7

Die „Eintrittszahlen 2005 und Bestandszahlen 31.12.2005“ (Abb. 8) weisen nach, dass im Jahr 2005 insgesamt 2.026 Personen an einer Arbeitsgelegenheit teilgenommen haben.

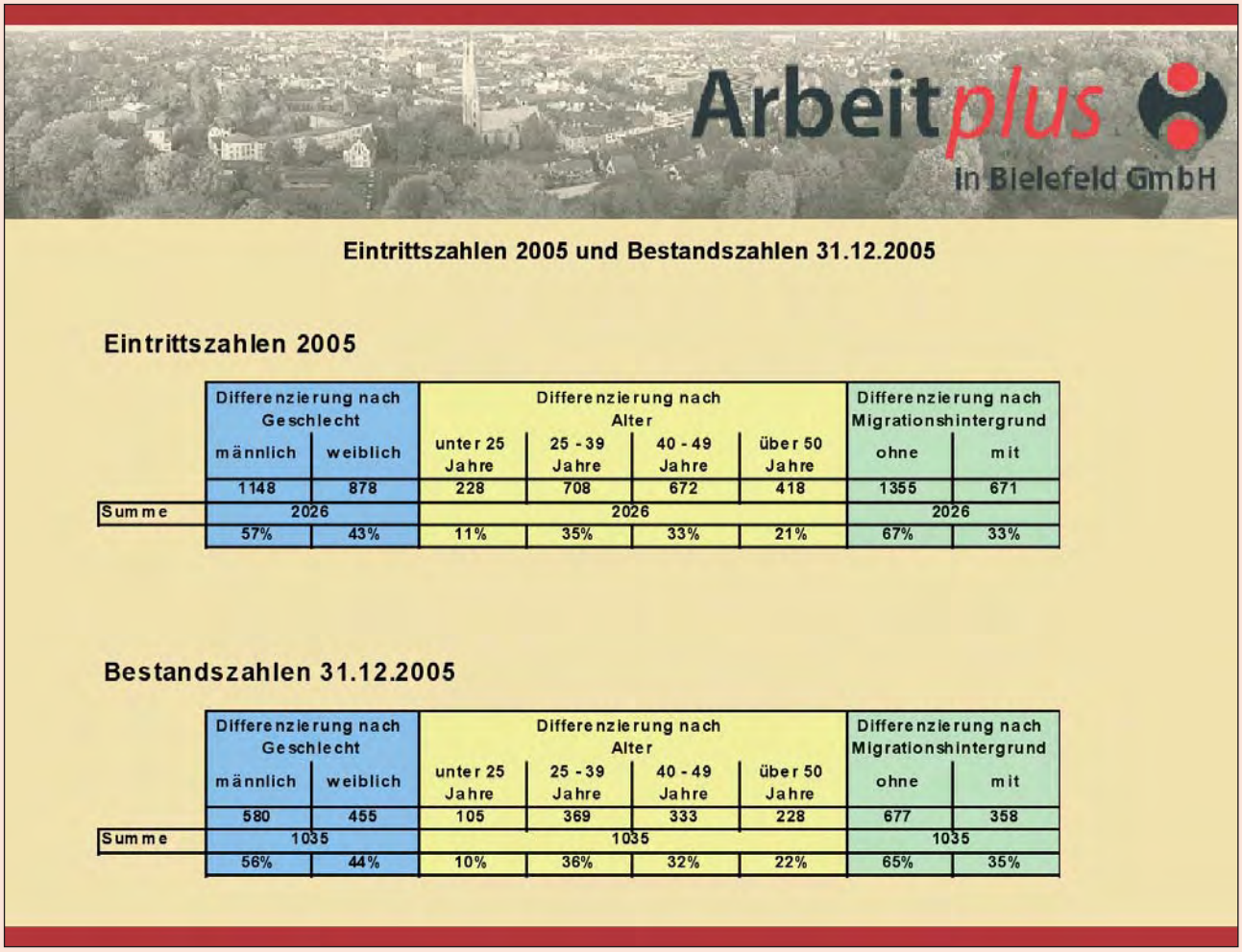


Abbildung 8

Die Verteilung nach Geschlecht ergab einen leichten Überhang auf Seiten der Frauen. Erkennbar ist auch, dass AGH im Jugendbereich deutlich weniger eingesetzt werden als im Erwachsenbereich. Ca. ein Drittel aller Teilnehmer/-innen hatten einen Migrationshintergrund.

Obwohl mit AGH eher schwächere Zielgruppen für den Arbeitsmarkt gefördert werden, liegt die Abbruchquote unter 8 %, und trotz des eingangs definierten Ziels der Heranführung an den Arbeitmarkt ohne expliziten Vermittlungsauftrag ist es gelungen, ca. 10 % der Teilnehmer/-innen im Anschluss in den Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Ausblick

Angesichts dieser Erfahrungen mit dem Einsatz von AGH für ALG II-Bezieher/-innen im ersten Jahr der Umsetzung der Arbeitsmarktreform durch die Arbeitplus in Bielefeld ist das Instrument für die Arbeitsmarktförderung als erfolgreich zu bewerten. Es ist gelungen, das Instrument in die Maßnahme- und Kundenstruktur der Gesamtaufgabe einzubinden, um so den Anforderungen des Fallmanagements nach Differenzierung hinsichtlich der Zielsetzungen gerecht zu werden. Die Darstellung der Entwicklungen über Rahmenbedingungen und Ausformungen der AGHs haben auch gezeigt, das der Gestaltungsspielraum dieses Instruments sehr gut für die praktische Arbeit der Fallmanager/-innen und Vermittler genutzt werden kann. Das gilt besonders, wenn im Anschluss eine andere Form von Qualifizierungsmaßnahme erfolgt. Davon ausgenommen sind eine Anzahl von Personen, die auch nach Ablauf einer regulären AGH vom ersten Arbeitsmarkt nach wie vor sehr weit entfernt sind und für die andere Qualifizierungsmaßnahmen überhaupt nicht in Betracht kommen. Für diese Personen muss es andere Angebote geben.

Von jeder Statistik ausgenommen, aber hoch zu bewerten, sind die persönlichen Erfolge für die Menschen, die durch die AGH seit langer Zeit erstmalig wieder eine Wertschätzung ihrer Person erfahren haben, weil sie einen sinnvollen Beitrag für die Allgemeinheit leisten konnten. Bei diesem Personenkreis steht der Aspekt der Teilhabe an Beschäftigung und damit Teilhabe am gesellschaftlichen Leben im Vordergrund. Diesen Menschen muss gerade nach Ablauf einer AGH eine Perspektive geboten werden, um aus dem Instrument AGH mehr zu machen als einen „Durchlauferhitzer“. Für diesen Personenkreis gilt es, längerfristig angelegte Lösungen zu entwickeln, wie z.B. längerfristig angelegte AGHs mit niedrigeren Förderpauschalen oder Kombilohnmodelle, die der Produktivitätsminderung Rechnung tragen.

Der große Vorteil des Instruments AGH ist seine Entwicklungsfähigkeit, die den in der Arbeitsmarktförderung ständig aktuellen Erfordernissen gerecht werden kann. Eine kritische Betrachtung ist erwünscht, damit dieses Instrument kontrolliert und transparent in der Öffentlichkeit die Einschätzung erhält, die von Seiten der Gesetzgeber gewünscht wird: Qualifizierung ganz nah am Arbeitsmarkt.

Sabine Schumacher, Katholische BAG Ida im Deutschen Caritasverband e.V.

Das Konzept des Integrativen Arbeitsmarktes am Beispiel des Equal-Modellprojektes GSW-(Zusatz-)Jobs anlässlich des Deutschen Fürsorgetages im Mai 2006 in Düsseldorf

Ausgangslage

Menschen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss haben in Deutschland wenig Chancen, eine dauerhafte Beschäftigung zu finden. Sie sind mehr als andere von gesellschaftlicher Ausgrenzung bedroht und betroffen. Kommen weitere besondere soziale Schwierigkeiten hinzu wie familiäre Probleme, Suchtkrankheiten, Schulden, Analphabetismus, Schwierigkeiten mit der deutschen Sprache und Kultur u.ä. ist ein beruflicher Wiedereinstieg häufig ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass Unternehmen in Deutschland so gut wie keine Einfacharbeitsplätze bereitstellen. Deutschland schneidet im europäischen Vergleich verhältnismäßig schlecht ab[1].

Der Bereich der Gesundheits- und Sozialwirtschaft gehört zu den Sektoren, in denen Beschäftigungswachstum zu verzeichnen ist. Durch Umorganisation könnten hier Einfacharbeitsplätze entstehen[2].

Dem Deutschen Caritasverbandes ist die Integration von arbeitsmarktfernen Personengruppen in Erwerbsarbeit ein wichtiges Anliegen[3]. Der Deutsche Caritasverband und die BAG Ida sehen in der Verzahnung von Arbeitsgelegenheiten gemäß der Philosophie der gemeinnützigen Arbeit nach dem alten BSHG, dem Angebot von geförderten Einfacharbeitsplätzen und der dauerhaften Beschäftigung in Verbindung mit einem Minderleistungsausgleich ein modulares Konzept zur Beteiligung von Menschen in besonderen sozialen Lebenslagen an Erwerbsarbeit[4]. Der Deutsche Caritasverband und die BAG Ida wollen mit diesem Konzept einen Beitrag für ein Modell des integrierten Arbeitsmarktes leisten, wie ihn die europäische Beschäftigungspolitik vorsieht[5].

Das Modellprojekt der BAG Ida

Das Anliegen des Modellprojektes GSW-(Zusatz-)Jobs ist die Verknüpfung der Qualifizierung von arbeitsmarktfernen Personengruppen[6], die Schaffung von Einfacharbeitsplätzen in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft (GSW) sowie die Erprobung eines Förderinstruments eines dauerhaft subventionierten Arbeitsmarkts. Es gliedert sich in zwei Teilprojekte, die den Zielen des Projektes entsprechen: neue Qualifikationen in der GSW und neue Jobs in der GSW.

Stand 04/2006	*Teilprojekt A*	*Teilprojekt B*	*GSW-Projekt*
Zahl angebotener Arbeitsgelegenheiten	1.703	1.592	3.295
davon besetzt	1.400	1.147	2.547
davon mit Qualifizierungsangebot	65 %	93 %	77 %
Frauen	49 %	46 %	43 %
Männer	51 %	54 %	57 %
Anteil Migranten/Migrantinnen	35 %	24 %	28 %
unter 25 Jahre	21 %	18 %	20 %
davon mit Berufsausbildung	85 %	66 %	79 %
davon ohne Berufsausbildung	15 %	34 %	21 %
25–50 Jahre	65 %	63 %	64 %
davon mit Berufsausbildung	43 %	46 %	46 %
davon ohne Berufsausbildung	57 %	54 %	54 %
über 50 Jahre	14 %	19 %	16 %
davon mit Berufsausbildung	21 %	44 %	44 %
davon ohne Berufsausbildung	79 %	56 %	56 %

An sechzehn Modellstandorten bundesweit werden Menschen in Arbeitsgelegenheiten qualifiziert und vermittelt. Die Bedingungen hierfür werden erhoben und Problemanzeigen in die Arbeitsgruppe „Arbeitsgelegenheiten“ des Bundesarbeitsministeriums kommuniziert. Gleichzeitig wird dort aufgrund der Erfahrungen und Bedarfe im Projekt über weiterführende Finanzierungsinstrumente wie Kombilohn oder Minderleistungsausgleich nachgedacht. Qualitätsstandards, die bei der Realisierung der Arbeitsgelegenheiten vor Ort notwendig sind, um diese qualifiziert umsetzen zu können, werden der Arbeitsgruppe vorgelegt und sollen als Empfehlung von dieser an die ARGEn gehen.

1) DER SPIEGEL (2/2006) Löhne: Mit Billigjobs aus der Krise?
2) Beschäftigungspotentiale in der Gesundheitswirtschaft, Stephan von Bandemer – Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.
3) Leitbild des Deutschen Caritasverbandes.
4) Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte; DCV-Papier Juni 2002.
5) Leitlinie 19 der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2005 bis 2008 der EU.
6) Mitteilung der EU-Kommission zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personengruppen.

In Teilprojekt B werden Konzepte zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen geprüft. Hierzu werden neue Märkte, die zur Zeit in der Entstehung sind (wie z.B. Patientenhotels oder Serviceleistungen rund um Sozialstationen), analysiert. Der Plan ist, dass 2007 ein neues Serviceangebot an den Start geht.

Stand: 04/2006 Einsatzfelder	besetzte Arbeitsgelegenheiten	in %
Beschäftigungsprojekte	621	30,8
Altenhilfe	476	26,3
Kindertageseinrichtungen, Kinder- u. Jugendhilfe	296	14,7
Soziale Einrichtungen im Stadtteil/Gemeinde	170	8,4
Behindertenhilfe	169	8,4
Gesundheitswesen	105	5,2
Kirchengemeinden	86	4,3
Gefährdetenhilfe	83	4,1
Familien- und haushaltsnahe Dienstleistungen	8	0,4
	2.014	

Ausblick/Vision

Das Konzept des integrierten Arbeitsmarktes ist dann realisiert, wenn Arbeitsgelegenheiten für arbeitsmarktferne Personengruppen eine Qualifizierungs- und Einstiegsmöglichkeit in Arbeit mit Perspektive bedeuten. Kombilöhne oder Minderleistungsausgleichszahlungen stellen sicher, dass eine Anschlussbeschäftigung möglich wird. Arbeitgeber beschäftigen ehemals arbeitsmarktferne Personen in ihren Belegschaften ganz selbstverständlich (integrierte Teams) und nutzen deren manchmal außergewöhnlichen Hintergründe und Erfahrungen als Bereicherung.

Zusammenfassung WS 4.4,
Petra Fuchs, Leiterin im Arbeitsfeld III – Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme – des Deutschen Vereins

Arbeitsgelegenheiten: Motor oder Sackgasse der Beschäftigungspolitik?

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt war im vergangenen Jahr Anlass für eine breit angelegte Kampagne zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten. Die Politik versprach sich davon einen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Arbeitslose sollen über diese Brücke der gemeinnützigen Tätigkeit in reguläre Arbeit zurückfinden. Mittlerweile haben sich die Zusatzjobs zum zentralen Eingliederungsinstrument der JobCenter entwickelt.

Ausgangspunkt der Diskussion im Workshop war die Erkenntnis, dass es leider nur selten gelingt, einen unmittelbaren Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Das Instrument der Zusatzjobs könnte sich daher für viele Menschen zu einer Armutsfalle entwickeln. Einig waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darin, dass die niedrigen Eingliederungsquoten aber keineswegs auf eine mangelnde Motivation der Arbeitslosen zurückzuführen sind, sondern eindeutig auf die zu geringe Aufnahmekapazität des Arbeitsmarkts. Perspektivisch stellt sich deshalb die Frage, ob es dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten bedarf für jene, die auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht vermittelt werden können.

Allerdings wurde auch die Sorge geäußert, dass durch solche „Billigjobs“ immer mehr reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden. Es wird deshalb weiterhin darauf ankommen, die Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „Öffentliches Interesse“ vor Ort sehr genau zu prüfen. In der Praxis wurden gute Erfahrungen mit den Kontrollinstrumenten der „Selbstverpflichtungserklärungen“ und der „Beteiligung der Personalvertretungen“ gemacht.

Deutlich wurde, dass die Dienstleistungsbranche ein wichtiges Experimentierfeld für die öffentlich geförderte Beschäftigung sein kann, die Entwicklung in diesem Feld aber wegen der befürchteten Verdrängungseffekte sorgsam im Blick zu behalten ist.

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.5

Bürgerschaftliches Engagement im Welfare Mix – Möglichkeiten und Chancen
Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement in Kooperation mit „Unternehmen: Partner der Jugend" (UPJ) e.V.

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr
und 14:30 Uhr–17:30 Uhr

Vorträge:

- **Bürgerschaftliches Engagement im Welfare Mix – Möglichkeiten und Chancen**

Zusammenfassung von
Dr. Ansgar Klein, Leiter Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE

- **Welfare Mix und ältere Menschen**

Prof. Dr. Thomas Klie,
Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung, Evangelische Fachhochschule Freiburg

Zusammenfassung von
Dr. Ansgar Klein,
Leiter Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Bürgerschaftliches Engagement im Welfare Mix – Möglichkeiten und Chancen

Der gemeinsame Workshop von „Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement" (BBE) und „Unternehmen: Partner der Jugend" (UPJ) unter Sponsorenschaft der KPMG und betapharm Arzneimittel GmbH befasste sich mit der Frage, welche Aufgabe und Funktion das Bürgerschaftliche Engagement bei der Koproduktion sozialer Dienstleistungen hat.

Das Konzept des Welfare Mix betrachtet das Verhältnis von Sozialstaat, Wirtschaft und Akteuren der Bürgergesellschaft in einem gemeinsamen Produktionsprozess sozialer Dienstleistungen, bei dem jeder der Sektoren spezifische Stärken hat. Bürgerschaftliches Engagement ist unabdingbar notwendig für eine nachhaltige Gestaltung des Welfare Mix. Voraussetzung dafür ist daher in erster Linie dessen Stärkung durch die Schaffung besserer individueller und institutioneller Rahmenbedingungen.

Theoretiker und Praktiker aus Bürgergesellschaft, Staat und Wirtschaft diskutierten gemeinsam u.a. folgende Fragen: Welche infrastrukturellen und institutionellen Voraussetzungen benötigt das Bürgerschaftliche Engagement im Welfare Mix?

Wie wird eine zukunftsfähige Balance zwischen Staat, Wirtschaft und Drittem Sektor hergestellt, um den Herausforderungen der Gegenwart, insbesondere der wirtschaftlichen Globalisierung, zu begegnen? Wie lassen sich strategische Partnerschaften von Akteuren aus der Bürgergesellschaft und der Wirtschaft bei der Übernahme sozialer Verantwortung aufbauen? Welche Rolle fällt dem Staat im Welfare Mix zu? Ist das Engagement eventuell auch ein willkommener Lückenbüßer für einen sich zurückziehenden Sozialstaat?

Nachfolgend sind die Inhalte und Themen der einzelnen Vorträge thesenhaft zusammengefasst. Im Anschluss daran werden die beiden Hauptbeiträge des Workshops von Prof. Olk und den Professoren Klie und Roß zum Bürgerschaftlichen Engagement im Welfare Mix abgedruckt. Dabei wurde zunächst ganz bewusst ein breit angelegter Vortrag ausgewählt, um dem Trend Rechnung zu tragen, dass Bürgerschaftliches Engagement entscheidend an Bedeutung für den Arbeitsmarkt und die Wohlfahrtsproduktion zugenommen hat. Der Beitrag „Welfare Mix und ältere Menschen" von Herrn Prof. Klie bietet darauffolgend eine detaillierte Aufarbeitung des Themas am Beispiel älterer Menschen.

1. Teil: Instrumentalisierung der Bürgergesellschaft: Praxis und Semantik

Prof. Dr. Gerd Mutz, FHS München/MISS

Chancen einer neuen Bürgerarbeitsdebatte?

In einem ersten Schritt wird eine kritische Auseinandersetzung mit der zurückliegenden Bürgerarbeitsdebatte skizziert:
- das Ende der „Zukunft der Arbeit"-Diskussionen,
- die verkürzte Debatte um Bürgerengagement.

Beides führte dazu, dass das arbeits- und zivilgesellschaftliche Potenzial der Bürgerarbeitsdebatte nicht deutlich wurde. In einem zweiten Schritt werden die Chancen für eine neue Bürgerarbeitsdebatte eruiert:
- die Debatte um die „Tätigkeitsgesellschaft" muss reformuliert werden,
- Bürgerengagement muss stärker im arbeitsgesellschaftlichen Zusammenhang diskutiert werden.

Allgemein gilt: Eine grundlegende Umorientierung in der Arbeits- und Sozialpolitik steht nach wie vor aus – der Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik (Hartz) ging in die falsche Richtung.

Thomas Frank, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Potenziale des Programms 58 plus

Die Bundesregierung fördert 30.000 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs) mit bis zu dreijähriger Dauer für ältere langzeitarbeitslose Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab 58 Jahren.

Für ältere Langzeitarbeitslose wird im Rahmen dieser Initiative eine gesellschaftlich anerkannte Alternative zur Arbeitslosigkeit geschaffen. Die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten die Gelegenheit, ihr langjährig erworbenes berufliches Potenzial für eine Vielzahl notwendiger und sinnvoller Arbeiten zu nutzen, deren Erledigung im Interesse des Gemeinwohls liegt.

Die Initiative basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, um den größtmöglichen Nutzen sowohl für die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch für das Gemeinwohl zu erzielen.

Wolfgang Thiel, NAKOS

Infrastrukturelle Voraussetzungen des Welfare Mix

Soziale und gesellschaftliche Voraussetzungen

1. Familiäres, nachbarschaftliches, zivilgesellschaftliches und bürgerschaftliches Engagement sind historisch schon immer – als quasi-natürlicher Outcome von Humanitas, religiöser Botschaft oder Arbeitersolidarität – Bezugsfeld und Fundament von „Wohlfahrt" gewesen.
2. In dem säkularisierten Altruismus des entwickelten Sozialstaats in Deutschland ist dieser Zusammenhang im Subsidiaritätsprinzip und im Solidaritätsprinzip, auf dem die Sozialgesetzgebung und die soziale Sicherung fußen, erhalten geblieben.
3. Ein Welfare Mix beinhaltet auch immer ein „Demokratieproblem", d.h. die Herstellung von gerechter Lasten- und Verantwortungsteilung, von Konflikt und Konsens benötigt Regulative der Machtverteilung. Dieses „Demokratieproblem" hat „Wohlfahrt" zu einem öffentlichen Gut werden lassen.
4. Der soziale Wandel bringt Probleme für Solidarität und Gemeinsinn hervor.
5. Der zentraler Ort, wo sich ein Welfare Mix wie auch die ihn begleitenden Konflikte und Gegensätze, Potenziale und Ressourcen, aber auch Ressourcenknappheit realisieren, ist die Kommune.

Infrastrukturelle und institutionelle Voraussetzungen des Welfare Mix

1. Entwicklung / Stabilisierung von Netzwerkknoten: niedrigschwellige, beteiligungsoffene Infrastruktur- und Beratungseinrichtungen mit professionellem Personal (wie z.B. Selbsthilfekontaktstellen, Freiwilligenagenturen/-zentren und Seniorenbüros) als nachhaltige Investition in die Schöpfung und Verknüpfung neuer bürgerschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ressourcen zur Sicherung und Entfaltung von Subsidiarität, Solidarität und öffentlicher Wohlfahrt.
2. Der Welfare Mix ist eine Gemeinschaftsaufgabe, d.h. er stellt sich nicht von selbst her, sondern benötigt gemeinsame Gestaltung, gleiche Augenhöhe und angemessene aufeinander und miteinander abgestimmte Ressourcen (öffentliche Hand, Sozialversicherungen, Versorgungseinrichtungen und ihre Träger, Unternehmen, Bürger/-innen).

2. Teil: Chancen des Welfare Mix

Prof. Dr. Thomas Klie, Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung an der evangelischen FHS Freiburg

Chancen und Risiken des Welfare Mix (Beispiel ältere Menschen)

1. Ältere Menschen sind heute in vielfältiger Weise in die gemischte Wohlfahrtsproduktion und ihre Phänomene eingebunden sowohl als Produzent von Wohlfahrt als auch als Nutznießer. Dabei spielen ältere Menschen als bürgerschaftlich Engagierte sowohl empirisch als auch strategisch eine größere Rolle als in der Vergangenheit.
2. Die sektoralen Logiken der Akteure im Welfare Mix stellen sich als vergleichsweise hermetisch dar und reflektieren noch nicht hinreichend die ökonomischen Logiken der Haushalte Älterer, die auf Hilfe angewiesen sind, aber auch nicht den Nutzen den ältere Menschen als Produzenten von Wohlfahrtsleistungen stiften und kriegen können. Hierfür trägt auch das geltende Sozialleistungsrecht eine nicht zu unterschätzende Mitverantwortung.
3. Besonders in Hinblick auf ältere Menschen als Mitproduzenten und Nutzer ist der Schritt von einer Beschreibung gemischter Wohlfahrtsproduktion zu Konzepten zu vollziehen, wie stabile Wohlfahrtsmixturen hergestellt werden können. Dies verlangt von allen Beteiligten eine sowohl professionelle als auch strategische Neuorientierung.
4. Der zivilgesellschaftliche Hintergrund bürgerschaftlichen Engagements verspricht den Versuchen einer Konzeptionalisierung gemischter Wohlfahrtsproduktion, einen orientierenden gesellschaftspolitischen Rahmen zu geben und angesichts sich weiter ausdifferenzierter Lebensformen und Werthaltungen gesellschaftliche Integration zu befördern.
5. Insbesondere die Einbeziehung von freiwilligen älteren Menschen birgt die Gefahr ihrer Funktionalisierung in sich. Es droht, die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements gerade auch von älteren und für ältere Menschen unter den Vorzeichen der Generationengerechtigkeit, der Notwendigkeit sozialer Teilhabesicherung und dem Schutz vor Exklusion sowie die Vermittlung neuer Leitbilder vom Altern entwertet zu werden. Desgleichen ist die doppelte Integrationsleistung der Beteiligung älterer Menschen an gemischter Wohlfahrtproduktion in ihrer Nachhaltigkeit hierdurch gefährdet.

Annette Zimmer, Universität Münster

Organisationen des Dritten Sektors im Welfare Mix – ein europäischer Vergleich

Die Idee eines demokratischen und sozialen Europas schwingt jeweils mit, wenn in Stellungnahmen der EU auf Dritte-Sektor-Organisationen Bezug genommen wird. So kommt gemäß dem Weißbuch „Europäisches Regieren" den Dritte-Sektor-Organisationen „insofern eine wichtige Rolle (zu), als sie den Belangen der Bürger eine Stimme verleihen und Dienste erbringen, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen."

Doch um welche Organisationen handelt es sich hierbei? Sind es die klassischen Verbände, die primär Mitgliederinteressen vertreten? Oder Organisationen wie Attac und Greenpeace, die sich für allgemeine Anliegen stark machen? Und welche Aufgaben und Funktionen werden Dritte-Sektor-Organisationen im europäischen Kontext zugeschrieben? Sind sie vor allem als soziale Dienstleister gefragt oder wird auch ihr integratives Potential geschätzt? Schließlich sind Dritte-Sektor-Organisationen vor allem vor Ort tätig und dort in „lokale Kulturen" eingebunden und von spezifischen Wertkontexten geprägt. Doch gerade diese Qualität von Dritte Sektor Organisationen bleibt meist unberücksichtigt, wenn es um die Zukunftsfähigkeit des „Europäischen Sozialmodells" geht.

Sascha Voigt de Oliveira, KPMG

Steuerliche Aspekte bei Organisationsformen im Welfare Mix

Für nähere Informationen hierüber wenden Sie sich bitte direkt an:
Sascha Voigt de Oliveira
Senior-Manager KMPG
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
Tel. 030/20684466
E-Mail: svoigtdeoliveira@kmpg.com.

3. Teil: Podiumsdiskussion zum Welfare Mix mit Vertretern aus Staat, Bürgergesellschaft und Wirtschaft

Dr. Michael Bürsch, MdB

Legislative, Plädoyer für einen neuen Gesellschaftsvertrag – zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft

1) Keine der großen Herausforderungen der Gegenwart wird sich ohne bürgerschaftliches Engagement bewältigen lassen.

2) Erfolgreiche Reformpolitik braucht daher ein „Leitbild Bürgergesellschaft". Dabei geht es um ein neues Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.

3) Stärkung der Bürgergesellschaft bedeutet, dass die Spielregeln der Bürgergesellschaft – Selbstorganisation, Freiwilligkeit, Eigenverantwortung, Vertrauen und gegenseitige Unterstützung – für alle gesellschaftlichen Lebensbereiche normative Kraft gewinnen. Sie erfordert von Seiten der Wirtschaft Unternehmen, die sich dem Gemeinwesen gegenüber verantwortlich verhalten. Sie erfordert einen Staat, der bürgerschaftliches Engagement nicht durch unnötige bürokratische Auflagen reglementiert und hemmt, sondern schützt, anerkennt und ermöglicht. Und sie erfordert bürgergesellschaftliche Organisationen, die den Engagierten optimale Mitbestimmungsmöglichkeiten geben und intern mehr Demokratie wagen.

4) Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen ist kein Akt der Wohltätigkeit, sondern eine Frage der Geschäftsstrategie, die sich am Nutzen für das Unternehmen wie für die Gesellschaft orientiert.

Dr. Martin Schenkel, BMFSFJ

Exekutive, Europäische Bürgergesellschaft stärken

1. Die Globalisierung der Wirtschaft markiert die Grenzen des Nationalstaats, der Nationalökonomie, des Sozialstaats und damit auch die Grenzen eines nationalen Wohlfahrtspluralismus.

2. Die Herausforderungen der wirtschaftlichen Globalisierung können nur innerhalb eines zivilgesellschaftlichen Reformprozesses und im europäischen Kontext bewältigt werden.

3. Der aktivierende Staat, die ermöglichende Wirtschaft und der Gelegenheitsstrukturen schaffende Dritte Sektor müssen zu den tragenden Säulen dieses zivilgesellschaftlichen Reformprozesses werden sowie bessere individuelle und institutionelle Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement schaffen.

4. Die neuen zivilgesellschaftlichen Rollen der sozialen Teilsysteme Staat, Wirtschaft und Dritter Sektor müssen innerhalb einer sozialen Bürgergesellschaft – getragen in öffentlicher Verantwortungsteilung und Vernetzung – neu ausdifferenziert werden.

5. Bürgerschaftliches Engagement wird zur Conditio sine qua non dieses europäischen, zivilgesellschaftlichen Reformprozesses, um den Welfare Mix nachhaltig gestalten zu können.

Horst Erhardt, Geschäftsführer des beta Instituts

Wirtschaft

These 1: Ist eine sozial gerechte Gesellschaft mit alleinigen staatlichen Mitteln nicht mehr finanzierbar? Die sozialen Spannungen zwischen Wohlhabenden und Ärmeren stellen uns vor enorme Herausforderungen des sozialen Ausgleichs. Die Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen, sich in unterschiedlichster Weise in diesem immer größer werdenden Spannungsfeld einzubringen, fordert einen Ausgleich zwischen dem Anliegen der Gesellschaft, dem Benefiz des Wirtschaftsunternehmens und den Interessen von Unternehmenseigentümern und Mitarbeitern.

These 2: Unternehmen, die bereit sind, sich bürgerschaftlich und sozial in Problemfelder einzubringen, brauchen als Gegenleistung Anerkennung und Reputation für ihr Handeln. Nur wenn dabei die sozialen Projektpartner bereit sind, sich mit den Strategien von Markenentwicklung und Marketing anzufreunden, kann es zu einer erfolgreichen Beziehung und Partnerschaft mit Wirtschaftsunternehmen kommen.

These 3: Die unterschiedlichen Betrachtungen und Sprachbarrieren zwischen Sozialterminus und Sprache der Werbeleute bedarf einer Moderation. Der Sorge der Sozialeinrichtungen vor „unethischer Vermarktung" durch Wirtschaftsunternehmen muss durch Selbstverpflichtungserklärung der Unternehmen entgegengewirkt werden.

These 4: Beziehungen und Partnerschaften gelingen dann am besten, wenn die Ziele des gemeinsamen Engagements und das individuelle Anliegen der Beteiligten offen und konstruktiv ausgesprochen werden dürfen. Die Wirtschaft unterliegt einem stetigen Entwicklungs- und Wandlungsprozess und kann nicht die gleiche und kontinuierliche Sicherheit in der Sozialverantwortung übernehmen, wie das gesellschaftliche Sozialstrukturen bislang konnten. Demzufolge sind Partnerschaft und Beziehung leichter projektbezogen, zeitlich überschaubar und abgegrenzt zu realisieren.

These 5: Ein Unternehmen kann niemals grundsätzlich eine durchgängige und stabile soziale Verantwortung zusichern. Entsprechend der Schwankungen im Markt ist das Engagement der Unternehmen individuell befristet und unterschiedlichen Belastungen und entsprechenden Möglichkeiten unterworfen. Die Erwartungshaltung gegenüber sozialverantwortlichen Unternehmen muss sich hierauf ausrichten und dies akzeptieren.

These 6: CSR ist kein Modetrend. Ohne die Initiative von verantwortlichen Unternehmen bewegen wir uns hinein in eine profit- und kommerzorientierte, sich globalisierende Welt. CSR schützt auch vor Wertverlust und dem Verlust von Vertrauenskultur und schafft Sinnstiftung in prozessgetriebenen Unternehmenswelten. Der Mensch kann sich selbst als wertvoll erachten und durch sein unternehmerisches Handeln über das Gewinndenken hinaus einen sinnvollen Beitrag erwirtschaften.

Fazit

Bis heute sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement als entwicklungsbedürftig zu bezeichnen. Zunehmend steigende Erwartungen an bürgerschaftliches Engagement erfordern auch staatliche Unterstützung in Form von Vereinfachung, Vereinheitlichung und Entbürokratisierung einschränkender Regelungen. Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Reform des „Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht“: Die Förderung freiwilligen Engagements sollte in allen Praxisfeldern zu den steuerbegünstigten Zwecken der Abgabenordnung gehören.

Strategische Partnerschaften zwischen der Wirtschaft und dem Dritten Sektor sind immer noch selten. Es besteht jedoch ein beiderseitiger und eindeutiger Bedarf, sich auf gleicher Augenhöhe zu begegnen. Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility sind kein reiner Ausdruck von Wohltätigkeit, sondern vielmehr Geschäftsstrategien, die für Unternehmen und Gesellschaft gleichermaßen einen Nutzen bereithalten.

Auch wenn die Zukunft des sozialen Dienstleistungsbereich in der Kombination der Beiträge von Markt, Staat, Drittem Sektor und primären Netzwerken liegt, so sind die Möglichkeiten und Chancen des „Wohlfahrtspluralismus“ oder „Welfare Mix“ in den einzelnen Politikfeldern sehr verschieden. Die anstehende Reform des Pflegegesetz macht deutlich: bürgerschaftlich Engagierte dürfen keine Ausfallhilfe für einen sich zurückziehenden Staat sein. Kommunen sind weiterhin die Verantwortlichen für Pflegebedürftige im Rahmen der Daseinvorsorge. Der besondere Akzent einer neuen Förderstruktur läge vielmehr in der Eigenverantwortung, Kompetenzentwicklung und Selbstorganisation der Freiwilligeninitiativen. Die Übernahme sozialer Verantwortung von Seiten der Zivilgesellschaft betont einmal mehr die Frage nach der Rolle des Staates in einem Modell von Welfare Mix.

Prof. Dr. Thomas Olk, Fachbereich Erziehungswissenschaften, Institut für Pädagogik, Universität Halle

Bürgerschaftliches Engagement im Welfare-Mix

1. Problemstellung

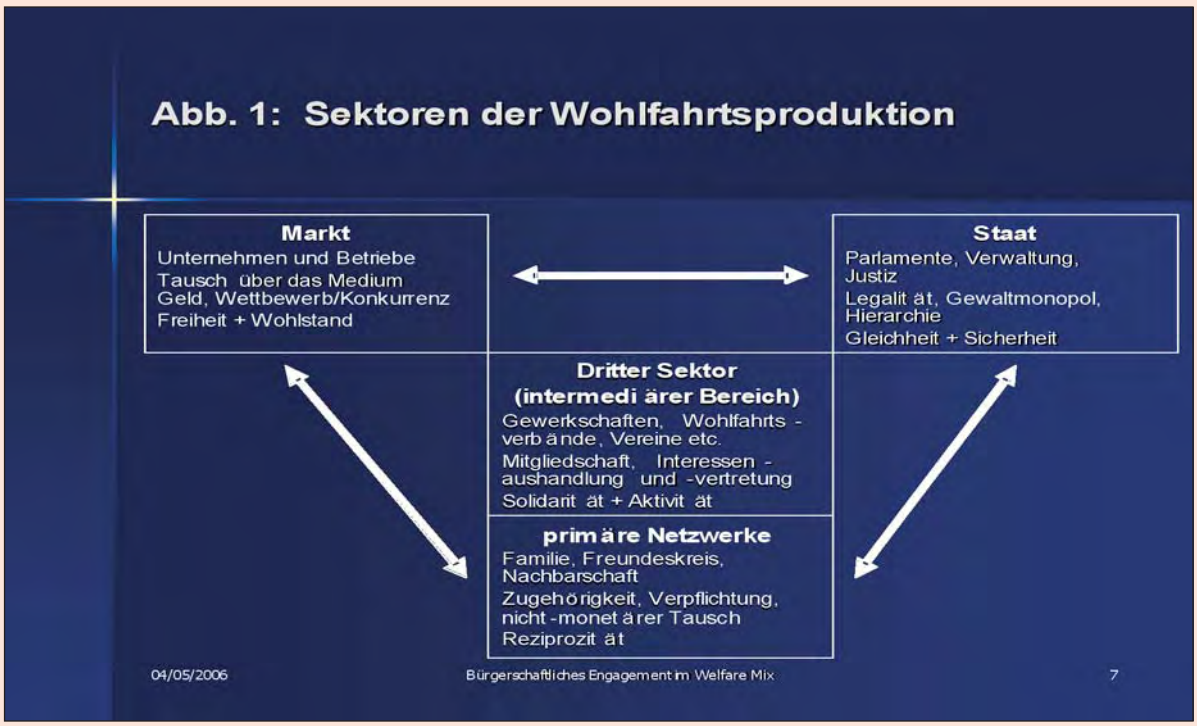
Im Übergang von den 1980er- zu den 1990er-Jahren erregte in der sozialpolitischen Diskussion in vielen europäischen Ländern ein neues Konzept erhebliche Aufmerksamkeit: Gemeint ist das Konzept der „gemischten Ökonomie der Wohlfahrt" bzw. des „Wohlfahrtspluralismus" bzw. „Welfare-Mix". Ausgangspunkt dieser Debatte war die (Wieder-)Entdeckung eines gar nicht so neuen Sachverhalts: nämlich der Tatsache, dass an der Produktion kollektiver wie individueller Wohlfahrt nicht nur eine Institution – vornehmlich der Staat – sondern vielmehr mehrere gesellschaftliche Institutionen bzw. Bereiche wie etwa Markt, Dritter Sektor und informeller Bereich beteiligt sind. Welfare-Mix wurde sowohl als ein sozialwissenschaftliches Konzept als auch als normativ-politische Strategie verwendet. Während es zum Beispiel in England zunächst darum ging, aus einem marktliberalen Denken heraus die bisherige Dominanz des Staates in der Wohlfahrtsproduktion in Frage zu stellen und die Rolle nicht-staatlicher Instanzen der Wohlfahrtsproduktion durch geeignete politische Strategien zu stärken, so ging es in Deutschland dagegen eher darum, die neue Bedeutung von sozialen Projekten, Initiativen und Selbsthilfegruppen, wie sie im Gefolge der neuen sozialen Bewegungen entstanden waren, im Kontext sozialpolitischer Strategien zu berücksichtigen und in ihrer Rolle aufzuwerten. Neu ist also der Wohlfahrtspluralismus bzw. „Welfare-Mix" keineswegs; Wohlfahrt und Wohlbefinden waren schon immer das Ergebnis des Zusammenwirkens unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren, Arenen und Akteure. Neu war vielmehr das Bestreben, durch die Überwindung von Innovationsblockaden in herkömmlichen institutionellen Arrangements und durch die Herstellung neuer Kombinationsformen von Institutionen und Sektoren der Wohlfahrtsproduktion das erreichte Niveau der Wohlfahrt unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen zu erhalten bzw. Wohlfahrtssteigerungen durchzusetzen.

In unserer Publikation aus dem Jahre 1996, mit der Adalbert Evers und ich das Konzept des Wohlfahrtspluralismus in den deutschsprachigen Raum eingeführt haben, hatten wir bereits darauf aufmerksam gemacht, dass das neue Interesse an Konzepten des Welfare-Mix bzw. des Wohlfahrtspluralismus auf zwei relativ unabhängige Diskussionszusammenhänge zurückzuführen ist: 1. Zum einen ging es angesichts der spürbar werdenden Grenzen von Markt und Staat bei der Produktion von Wohlfahrt schlicht und einfach darum, die sozialpolitischen Leistungspotenziale jenseits von Markt und Staat verstärkt und bewusst zu nutzen und zu instrumentalisieren. 2. Im Gegensatz und in Absetzung zu dieser Position der Erschließung von „Leistungsreserven" ging es aber auch damals bereits unter dem Einfluss der „kommunitaristischen" Strömung und dem erstarkenden Interesse an neuen Konzepten einer „starken" Demokratie um das Ziel, gemeinschaftliche Aktivitäten und Formen der gegenseitigen Hilfe und der Interessenartikulation sowie Organisationsformen wie Bürgergruppen, Vereine und freiwillige Assoziationen als Ausdrucksformen einer demokratischen politischen Kultur und als Elemente einer solidarischen Wohlfahrtsgesellschaft zu stärken.

Die hiermit verbundenen politischen Intentionen und Konzepte haben inzwischen Weiterentwicklungen erfahren und lassen sich heute in Konzepten einer bürgergesellschaftlichen Reformstrategie wieder finden. Solche Konzepte und Strömungen haben seit dem von den Vereinten Nationen ausgerufenen Internationalen Jahr der Freiwilligen 2001 und der Arbeit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" an Relevanz und gesellschaftspolitischer Dynamik hinzugewonnen, ohne die sozialpolitische Reformdebatte bislang dominieren zu können. Die Frage nach der Rolle des bürgerschaftlichen Engagements im Welfare-Mix verstehe ich also hier als Frage nach zivilgesellschaftlichen Entwicklungsperspektiven im bestehenden Welfare-Mix der Bundesrepublik Deutschland. Um der zumindest teilweisen Beantwortung dieser Problemstellung näher zu kommen, möchte ich im Folgenden in einem ersten Schritt das Konzept des Welfare-Mix bzw. Wohlfahrtspluralismus in seinen unterschiedlichen Dimensionen erläutern, seine Bezüge zur neuen reformpolitischen Perspektive einer bürgergesellschaftlichen Reformstrategie herausarbeiten und schließlich Notwendigkeiten und Perspektiven einer Stärkung dieser reformpolitischen Entwicklungsoption skizzieren.

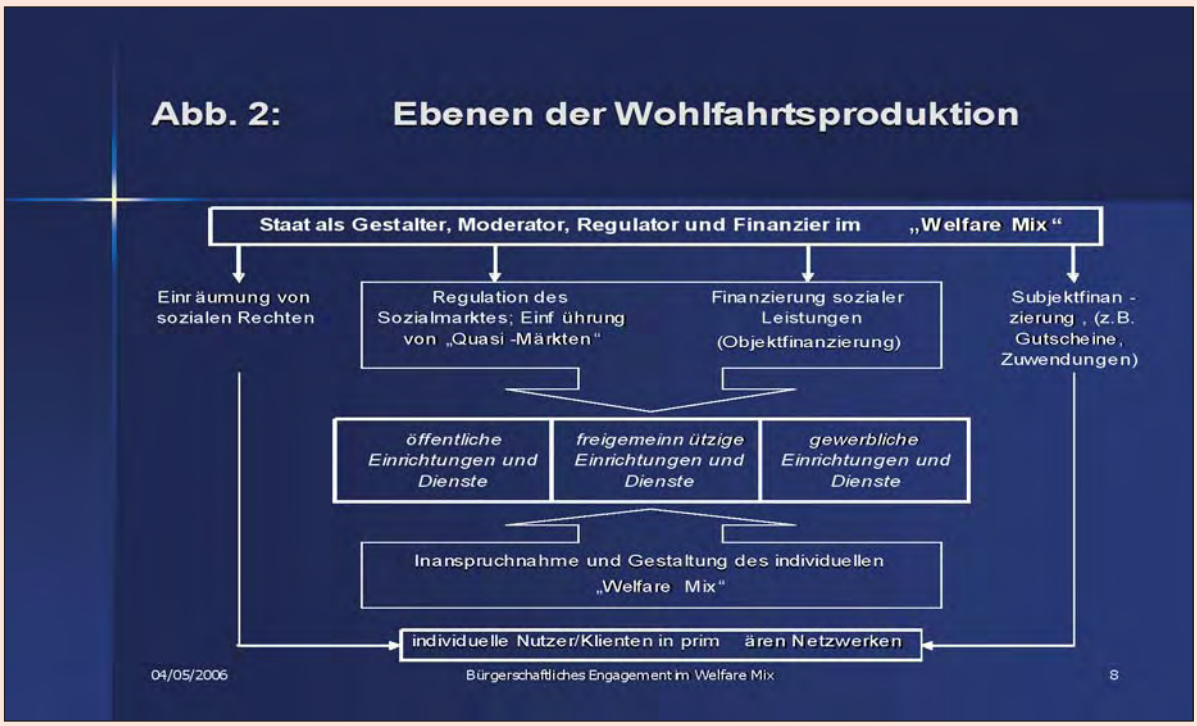
2. Das Konzept der „gemischten Wohlfahrtsproduktion" bzw. des „Wohlfahrtspluralismus"

Im Folgenden soll das sozialwissenschaftliche Konzept des „Wohlfahrtspluralismus" bzw. „Welfare-Mix" in seinen wichtigsten Dimensionen kurz vorgestellt werden. Hierzu ist es zunächst erforderlich zu erläutern, was unter Wohlfahrtsproduktion verstanden werden soll. Folgen wir der sozialwissenschaftlichen Wohlfahrtsforschung, so bezeichnet Wohlfahrt das Ergebnis eines Konsumtionsprozesses, im Verlaufe dessen aus dem Einsatz und dem Verbrauch von Gütern, Diensten, Zeit und Energie objektive und subjektiv wahrgenommene Bedürfnisbefriedigung entsteht (vgl. Zapf 1977 sowie Glatzer/Zapf 1984). Wohlfahrt in einem so verstandenen Sinne bezieht sich also auf den „Ergebnisnutzen" von Aktivitäten, die von unterschiedlichen Akteuren in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen realisiert werden. Wichtiger für das Verständnis des Konzepts des Wohlfahrtspluralismus ist allerdings die Sicht auf den Prozess der Wohlfahrtsproduktion, wie er stets gleichzeitig von mehreren Akteuren bzw. Institutionen als Koproduktionsprozess betrieben wird. In diesem Zusammenhang wird von Staat, Markt, Assoziationen/Drittem Sektor und primären Netzwerken (informellen Sektor) als den vier Sektoren bzw. Instanzen der Wohlfahrtsproduktion gesprochen (vgl. Zapf 1981, Evers/Olk 1996 sowie Kaufmann 1994). Obwohl die Unterscheidung in vier Sektoren weitgehend in der Fachdiskussion geteilt wird, gibt es dennoch terminologische Differenzen, die sich vor allem auf die Benennung der Sektoren jenseits von Markt und Staat beziehen. Während einige Autoren den Begriff „Dritter Sektor" bevorzugen, präferieren andere die Termini „Zivilgesellschaft" bzw. „Intermediärer Bereich". Auch hinsichtlich des informellen Sektors kursieren unterschiedliche Bezeichnungen: So werden neben den Begriffen „primäre Netzwerke" auch die Begriffe „informeller Sektor" oder „Gemeinschaften" verwendet. Ich bevorzuge die Bezeichnungen Staat, Markt, Dritter Sektor und primäre Netzwerke, weil aus meiner Sicht damit die unterschiedlichen Bereiche und ihre Akteure angemessen markiert werden können. Insbesondere wäre es aus Gründen, die weiter unten erläutert werden sollen, problematisch, die Termini „Dritter Sektor" und „Zivilgesellschaft" in Eins zu setzen.



Jeder der vier genannten Sektoren bzw. Instanzen der Wohlfahrtsproduktion folgt seiner eigenen Logik, hat seine spezifischen Zugangsvoraussetzungen, wird durch jeweils spezifische Zentralinstitutionen verkörpert und weist bestimmte Leistungsstärken und -schwächen auf. Obwohl sich diese verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche bei der Produktion von individueller wie kollektiver Wohlfahrt wechselseitig ergänzen, weisen sie auch immer gegenseitige Unvereinbarkeiten auf, die sich in Verdrängungsprozessen, Spannungen etc. niederschlagen können. Dennoch gilt, dass wir in modernen Gesellschaften stets länderspezifische Kombinationsformen und „Mixe" dieser Sektoren und der in ihnen zum Ausdruck kommenden Logiken der Handlungskoordination vorfinden.

In seinem Aufsatz „Staat und Wohlfahrtsproduktion", der zuerst im Jahre 1994 veröffentlicht worden ist, hat Franz-Xaver Kaufmann darauf aufmerksam gemacht, dass es aus der Perspektive der sozialpolitischen Implementations- und Wirkungsforschung unzureichend wäre, die vier Sektoren bzw. Instanzen der Wohlfahrtsproduktion ausschließlich in horizontaler Perspektive als gleichberechtigte, durch Eigenständigkeit und funktionale Äquivalenz gekennzeichnete Typen und Modi der Wohlfahrtsproduktion zu verstehen. Vielmehr beziehen sich aus seiner Perspektive die Beiträge der verschiedenen Instanzen der Wohlfahrtsproduktion auf unterschiedliche Emergenzebenen: Demnach zielt der staatliche Beitrag im Wesentlichen auf die institutionellen Grundlagen der verschiedenen Leistungssysteme und die Gewährleistung von Inklusion durch Einräumung und Schutz sozialer Rechte, erfolgt die arbeitsteilige Produktion sozialer Dienste und Leistungen durch ein Konglomerat aus privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen sowie öffentlich-rechtlichen Anbietern und Einrichtungen sozialer Leistungen, während die Bedingungen für die individuelle Inanspruchnahme dieser Leistungen letztlich im Kontext primärer Netzwerkbeziehungen (also: Familienhaushalten, Nachbarschafts- und Verwandtschafts- sowie Freundschaftsnetzen) konkretisiert werden (Kaufmann 1994, S. 375). Mit dieser Argumentation wird daran erinnert, dass der Staat im „Wohlfahrtsviereck" in einer Doppelrolle in Erscheinung tritt; zum einen ist er selbst Produzent und Anbieter von sozialen Leistungen (in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und Diensten) und tritt in dieser Eigenschaft als Produzent von Wohlfahrt neben die Leistungserbringer aus den anderen Sektoren. Auf der anderen Seite kommt ihm allerdings auch eine besondere, hierarchisch übergeordnete Stellung insofern zu, als er immer auch als hoheitlicher Staat als Gestalter, Regulator und Moderator eines bestehenden institutionellen Arrangements von Wohlfahrt produzierenden Akteuren und Bereichen agiert. So sind es ausschließlich staatliche Institutionen, die auf dem Wege der Gesetzgebung sowohl Sozialleistungsansprüche der Bürgerinnen und Bürger normieren als auch durch rechtliche Regelungen die Rollen und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Instanzen der Wohlfahrtsproduktion festlegen. Beispiele hierfür sind sozialrechtlich fixierten Subsidiaritätsregelungen im Sozial- und Jugendhilferecht sowie die Regelungen, die im Verlaufe der 1990er-Jahre zur Einführung eines Wettbewerbs für Dienstleistungen bzw. für die Regulierung von Quasi-Märkten eingeführt worden sind. Darüber hinaus kann der Staat – etwa durch die Einführung und Steuerung von Finanztransfers oder infrastrukturelle Maßnahmen der Förderung von Professionalisierung bzw. Freiwilligenengagement – direkt und indirekt in das Zusammenspiel unterschiedlicher Sektoren der Wohlfahrtsproduktion eingreifen. Die angedeuteten Zusammenhänge lassen sich in dem folgenden Schema veranschaulichen.



Solche gemischten Systeme der Produktion von Wohlfahrt können sowohl auf individueller, auf institutioneller als auch auf gesellschaftlicher Ebene betrachtet und ausgestaltet werden.

1. Auf der individuellen Ebene sind es die einzelnen Menschen (bzw. Familienhaushalte), die im Vollzug ihres Lebensalltags ihren je spezifischen Wohlfahrtsmix herstellen. Sind z.B. Kinder zu betreuen oder Angehörige zu pflegen, dann stellen die beteiligten Personen komplexe Betreuungs- und Versorgungsmuster her, die unter Umständen aus Leistungen der Familie, der Nachbarschaft, professionellen Angeboten des gemeinnützigen Sektors und Leistungen gewerblicher Anbieter (Markt) bestehen können. Dies ließe sich an vielen Beispielen aus den Bereichen der Kinderbetreuung, Altenpflege oder Behindertenarbeit verdeutlichen. Dabei müssen die Individuen natürlich auf diejenigen Ressourcen und Möglichkeiten zurückgreifen, die sie in ihrer Umwelt vorfinden. Wenn z.B. das öffentlich organisierte Kinderbetreuungsangebot für unter 3-jährige Kinder gering ausgebaut ist, werden Mütter und/oder Väter bestrebt bzw. gezwungen sein, auf kommerzielle oder informelle Betreuungsressourcen zurückzugreifen. Sie können allerdings auch selbst versuchen, auf das Angebot Einfluss zu nehmen, indem sie sich z.B. als aktive politische Bürger mit ihren Anliegen und Forderungen im politischen Raum artikulieren.
2. Das Ausbalancieren der vier Sektoren und ihrer Systemlogiken geschieht vor allem auch auf der institutionellen Ebene: In konkreten Einrichtungen, Diensten und Verwaltungseinheiten werden die unterschiedlichen Funktionslogiken von Markt, Staat und Bürgergesellschaft in einem spannungsreichen Mischungsverhältnis kombiniert. Ein Beispiel hierfür ist die Verwaltungsreformbewegung der 1990er-Jahre auf kommunaler Ebene (Neues Steuerungsmodell), die z.B. dazu geführt hat, in die öffentliche Verwaltung mit ihrer Logik des rechtsförmigen Verwaltungshandelns und der Eingriffsverwaltung die Logik des Marktes und des Wettbewerbs einzufügen. In diesem Prozess wurden sozialleistungsberechtigte Bürger zu „Kunden“ umdefiniert, die auf einem öffentlich organisierten Quasi-Markt für Leistungen und Dienste bestimmte „Produkte“ und Leistungen nachfragen.
3. Darüber hinaus stellt der Staat eine weitere, darüber hinausgehende Ebene im Wohlfahrtsmix dar. Der Staat tritt in diesem Kontext – wie skizziert – in einer Doppelrolle auf: Zum einen ist er selbst Produzent und Anbieter von Leistungen (in öffentlichen Einrichtungen und Diensten), zum anderen ist er hoheitlicher Staat, der die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für das Handeln der übrigen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion gestaltet. Es liegt auf der Hand, dass hierbei bestimmte übergreifende Reformkonzepte eine wichtige Rolle spielen. So akzentuieren liberale Vorstellungen in besonderer Weise den Markt, sozial-konservative Konzepte setzen auf die Familie und die traditionellen Gemeinschaften und sozialdemokratische Modelle favorisieren den Staat und die öffentliche Leistungsproduktion.

3. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement und ihre Bezüge zum pluralistischen System der Wohlfahrtsproduktion

Bereits in den 1990er-Jahren wurden „Megatrends im Wohlfahrts-Mix“ herausgearbeitet, die übergreifende säkulare Trends der Entwicklung innerhalb und zwischen den verschiedenen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion identifizieren sollten. Zu diesen „Megatrends“ zählt z.B. die offizielle Anerkennung und stärkere Einbeziehung primärer Netzwerke in wohlfahrtspluralistische Arrangements, die Diversifizierung der Landschaft der Anbieter von sozialen Dienstleistungen unter verstärkter Einbeziehung von privat-gewerblichen Trägern sowie schließlich die Weiterentwicklung der Rolle des Staates hin zu einem Gestalter, Regulator und Moderator von gemischten Systemen der Wohlfahrtsproduktion. Thomas Klie und Paul-Stephan Roß (2005) vertreten nun die These, dass mit der Intensivierung von Bestrebungen, bürgerschaftliches Engagement als wichtigen Bestandteil des Wohlfahrtspluralismus einzubeziehen, ein vierter Megatrend bezeichnet werden könnte. Für die inzwischen gewachsene Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Produktion von Wohlfahrt im sozialen Dienstleistungsbereich führen sie eine Reihe unterschiedlicher

Bedingungsfaktoren an, die von einem übergreifenden Wertewandel mit der Bedeutungszunahme von Werten wie Selbstverwirklichung, Selbstbestimmung und Teilhabe verbunden ist, über die Erosion traditioneller primärer Netzwerke und freier Assoziationen, die Legitimationskrise liberaler Demokratien, die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte, grundsätzliche Steuerungsprobleme komplexer Gesellschaften bis hin zu einem gestiegenen Bewusstsein hinsichtlich der besonderen Qualität freiwilligen Engagements im Unterschied zu beruflich erbrachten Dienstleistungen reichen.

Nun ist es sicherlich zutreffend, dass sich nach einer Phase der Bedeutungsabwertung freiwilligen Engagements und der Konzentration aller Reformbestrebungen auf Professionalisierungs- und Verrechtlichungsprozesse seit den 1980er-Jahren eine Renaissance des bürgerschaftlichen Engagements abzeichnet. Allerdings spricht gleichzeitig wenig dafür, dass vorherrschende sozioökonomische Trends und politische Strategien im Selbstlauf dafür sorgen könnten, dass sich das bürgerschaftliche Engagement von den Rändern und Nischen des wohlfahrtspluralistischen Institutionensystems wegbewegen und zu einem zentralen Faktor von Koproduktionsprozessen im wohlfahrtspluralistischen Institutionensystem weiterentwickeln könnte. Dagegen spricht, dass viele Trends der letzten Jahre die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement nicht verbessert, sondern vielmehr verschlechtert haben.

Wenn wir die Entwicklung der letzten Jahrzehnte Revue passieren lassen, dann lässt sich mit Blick auf die hier relevanten drei Sektoren der Wohlfahrtsproduktion Markt, Staat und Dritter Sektor folgender Sachstand resümieren: Der eigentliche verbliebene Ort für bürgerschaftliches Engagement – hier zumeist in seiner reduzierten Variante des Ehrenamtes – im deutschen System der Wohlfahrtsproduktion war seit den späten 1950er-Jahren der Dritte Sektor, etwa in Gestalt der großen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, aber auch im Kultur-, Sport- und Umweltbereich. Nähere Analysen aus den 1980er-Jahren haben deutlich belegen können, dass insbesondere der Sozialsektor in Deutschland durch eine enge Verflechtung überörtlich agierender Spitzenverbände und sozialstaatlichen Institutionen im Sinne eines korporatistischen Systems existierte – und bis heute fort besteht. Diese enge Verflechtung von Staat und Wohlfahrtsverbänden hat zwar die Ressourcen-Basis dieser Verbände stabilisiert und ihnen öffentliche Aufträge erbracht, aber eine wesentliche Folge war der deutliche Anstieg des Anteils hauptberuflicher Kräfte und ein Rückgang des ehrenamtlichen Engagements. Eine Begleiterscheinung dieser engen korporatistischen Verflechtung war zugleich eine deutlich wahrnehmbare „Bürokratieüberwälzung“ in dem Sinne, dass sich innerhalb der Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege Strukturelemente und Arbeitsweisen aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung ausbreiteten.

Seit der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre haben sich dann im Geleitzug des Aufstiegs neoliberalen Denkens marktförmiges Denken und dem privatwirtschaftlichen Bereich entlehnte Managementpraktiken durchsetzen können. Dieser Prozess, der zunächst unter dem Label „Sozialmanagement“ firmierte, wurde in den 1990er-Jahren durch die Umgestaltung der Subsidiaritätsbeziehungen zwischen Staat und Verbänden in einen Wettbewerbs- und Quasi-Markt durch staatliche Institutionen verstärkt. Eine zentrale Folge dieser Entwicklungen war und ist die Übernahme von Organisationsformen und Managementpraktiken aus dem privatwirtschaftlichen Bereich in die Dritte-Sektor-Organisationen und eine Öffnung dieser Organisationen sowohl für staatliche regulierte als auch für „echte“ Märkte. Insgesamt haben diese übergreifenden Entwicklungstrends zu einer zweigleisigen, polaren Entwicklung der Relevanz bürgerschaftlichen Engagements im Dritten Sektor beigetragen: Während in einem Segment dieses Sektors vor allem kleine Vereine, Initiativen und Projekte vorzufinden sind, die wenig oder gar keine staatliche Förderung erhalten und daher überwiegend vom bürgerschaftlichen Engagement der Beteiligten abhängig sind, richten sich die großen Organisationen des Dritten Sektors zunehmend sowohl an den Kriterien und Standards öffentlicher Förderung als auch an den Kriterien und Handlungslogiken eines expandierenden Sozialmarktes aus, was insgesamt zu einer nachhaltigen Schwächung des bürgerschaftlichen Elements in ihrer Organisationsstruktur und -kultur beiträgt.

Eine solche Anpassung an Logiken marktförmigen Handelns lässt sich auch im Bereich des öffentlichen Sektors bzw. des Wohlfahrtsstaates nachweisen, der seit Beginn der 1990er-Jahre bestrebt ist, betriebswirtschaftliche Formen des Managements und Prinzipien von Markt und Wettbewerb in den eigenen Binnenraum zu integrieren. Ein überraschender Befund ergibt sich allerdings mit Blick auf privatwirtschaftliche Unternehmungen; während hier in der Vergangenheit das bürgerschaftliche Element nahezu keine (öffentlich beachtete) Rolle spielte, werden nun unter Konzepten wie Corporate Citizenship oder Corporate Social Responsibility (CSR) bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Handlungsorientierungen als wichtige Bestandteile strategischen Unternehmenshandelns propagiert und teilweise auch implementiert.

Im Hinblick auf die Relevanz bürgerschaftlichen Engagements und zivilgesellschaftlicher Handlungsorientierungen ergibt sich also aus dieser knappen Rekonstruktion von empirischen Trends in den unterschiedlichen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion ein eher ernüchterndes Fazit: Während in einem Bereich – nämlich der Privatwirtschaft – Elemente des bürgerschaftlichen Engagements und der zivilgesellschaftlichen Orientierungen zumindest als innovative und zukunftsweisende Strukturprinzipien eine völlig neue Rolle zugewiesen bekommen, stehen die Potenziale und Formen des bürgerschaftlichen Engagements im Dritten Sektor eher unter dem Druck einer verstärkten Markt- und Wettbewerbsorientierung zumindest der größeren Dritte-Sektor-Organisationen. Demgegenüber ergeben sich zumindest in einigen – allerdings quantitativ geringer ausfallenden – Bereichen, wie etwa Bürgerstiftungen und neuen Initiativen und Projekten, ständig neue Perspektiven und Entwicklungspotenziale für das bürgerschaftliche Engagement.

Diese Sachlage hat in der reformpolitischen Debatte dazu geführt, nicht bei beschreibenden Analysen wohlfahrtspluralistischer Arrangements stehen zu bleiben, sondern das Konzept des Wohlfahrtspluralismus auch politisch-strategisch zu nutzen, um auf diese Weise ein gegebenes System der gemischten Produktion von Wohlfahrt in Richtung einer zivilgesellschaftlichen Reformstrategie weiterzuentwickeln. Allerdings ergibt sich hier die Schwierigkeit, dass wir es mit unterschiedlichen Varianten und Spielarten des Begriffsverständnisses von Zivilgesellschaft zu tun haben. Einigkeit besteht, dass mit dem Konzept der Zivilgesellschaft Akteure und Handlungsformen angesprochen sind, die zwischen bzw. jenseits von Staat, Marktwirtschaft und der privaten Sphäre von Familienhaushalten angesiedelt sind und dessen institutioneller Kern aus einem breiten Spektrum von freiwilligen Non-Profit-Organisationen

und gemeinwohlorientierten Zusammenschlüssen, Vereinigungen und Organisationsformen besteht. Aber hinsichtlich der Frage, welche strategische und gesellschaftspolitische Bedeutung diesem Bereich zukommen soll und welches Leitbild der gesellschaftlichen Entwicklung maßgebend sein soll, besteht Uneinigkeit. Der Grund hierfür liegt darin, dass Zivilgesellschaft auf unterschiedliche historische Ideen und Gesellschaftskonzeptionen zurückverweist.

Es ist eine in der einschlägigen Debatte weit verbreitete Praxis, die Zivilgesellschaft mit dem Dritten Sektor in Eins zu setzen. Dieses Verständnis würde unterstellen, dass zivilgesellschaftliche Orientierungen und Handlungslogiken nur im Dritten Sektor vorkommen können, und umgekehrt, dass jede Stärkung des Dritten Sektors gleich bedeutend wäre mit einer Stärkung und Ausweitung zivilgesellschaftlicher Handlungsorientierungen. Demgegenüber wäre es – mit Adalbert Evers (2005) – angemessener, Zivilgesellschaft als einen Set von Handlungspraktiken, Orientierungen und Aktivitäten zu verstehen, der zwar seinen Ursprungsort im Zwischenbereich von Markt, Staat und primären Netzwerken hat, der aber in seinen zivilisierenden Wirkungen nicht auf einen spezifischen Sektor begrenzt werden kann, sondern Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft hat. Ganz in diesem Sinne definiert z.B. Jürgen Kocka (2003, S. 32 ff.) Zivilgesellschaft erstens als einen Bereich zwischen Wirtschaft, Staat und Privatsphäre, zweitens als einen Typus sozialen Handels sowie schließlich drittens vor allem auch als Kern eines Entwurfs oder Projekts mit immer auch utopischen Zügen.

1. Als spezifischer Typus sozialen Handelns ist „Zivilgesellschaft“ dadurch charakterisiert, dass sie
   - auf Konflikt, Kompromiss und Verständigung in der Öffentlichkeit ausgerichtet ist,
   - individuelle Selbstständigkeit und gesellschaftliche Selbstorganisation betont,
   - Pluralität, Differenz und Spannung anerkennt,
   - gewaltfrei, friedlich verfährt und
   - jedenfalls auch an allgemeinen Dingen orientiert ist, das heißt von den je eigenen partikularen Erfahrungen und Interessen ausgeht und sich für das allgemeine Wohl engagiert, auch wenn die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteure ganz Verschiedenes unter dem allgemeinen Wohl verstehen mögen.
2. Eine dominante Bedeutung bekommt dieser zivilgesellschaftliche Typus sozialen Handelns in einem sozialen Bereich oder Raum, der in modernen ausdifferenzierten Gesellschaften zwischen Staat, Wirtschaft und Privatsphäre zu lokalisieren ist und durch Organisationsformen wie Vereine, Assoziationen, sozialer Bewegungen und NGO repräsentiert wird. Aus diesem Grunde ist Zivilgesellschaft nicht nur ein Typus sozialen Handelns sondern auch ein selbstorganisierter, dynamischer und spannungsreicher öffentlicher Raum, der Vereine, Netzwerke, Bewegungen und Organisationen zwischen Staat, Wirtschaft und Privatsphäre umfasst.
3. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass Zivilgesellschaft als Typus sozialen Handelns wie als Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation nun dann nachhaltig stabilisiert werden kann, wenn sie in entsprechende entgegenkommende ökonomische, soziale, politische und kulturelle Bedingungen eingebettet ist. Insofern stehen Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Handlungslogik in einem Spannungsverhältnis sowohl zur Logik des Marktes als auch zur Logik des Staates und der Primärgemeinschaften im Privatbereich. Weil Zivilgesellschaft sowie zivilgesellschaftliche Orientierungen und Handlungspositionen immer gegen widerstreitende Interessen und Tendenzen durchgesetzt werden müssen, sind sie nie völlig identisch mit real existierenden Gesellschaften oder gar einem eingegrenzten Sektor, sondern sie sind immer ein graduelles Moment, ein Strukturelement real existierender Gesellschaften, in denen immer auch andere Handlungslogiken und Handlungsorientierungen und unzivile Formen der Interessenauseinandersetzung existieren.

Diese unterschiedlichen Verständnisse von Zivilgesellschaft wirken sich auch auf das Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement aus. In der „schwachen“ bzw. „bescheidenen“ Konzeption von Zivilgesellschaft ist das freiwillige und unentgeltliche Engagement in erster Linie Ausdruck einer individuellen Entscheidung und insofern auch eine Frage von persönlichen Präferenzen im Hinblick auf Freizeitgestaltung und Sinnerfüllung. Da die vorgefundene Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft angesichts des reduzierten Verständnisses von Zivilgesellschaft mehr oder weniger akzeptiert wird, bezieht sich die freiwillige und unentgeltliche Beteiligung auf Bereiche und Handlungsfelder, in die Staat, Markt und professionelle Problemerledigungsformen nicht hinreichen (Markt- und Staatsversagen).

Demgegenüber erhält bürgerschaftliches Engagement im Kontext eines „anspruchsvollen“ Konzepts von Zivilgesellschaft ein ganz anderes Gewicht: Hier übernehmen die Bürgerinnen und Bürger in höherem Maße Verantwortung für die Geschicke des Gemeinwesens und mischen sich als selbstbewusste und selbstverantwortliche Bürger fortlaufend in gemeinsam betreffende Fragen und Anliegen ein. In einer Gesellschaft der Selbstermächtigung und Selbstorganisation, in der die Bürgerinnen und Bürger neue Verantwortungsrollen zu übernehmen bereit sind, wäre Engagement ein Bestandteil des „normalen“ Funktionierens politischer und sozialer Institutionen und „normaler“ Alltagspraktiken. Unter diesen Bedingungen finden wir bürgerschaftliches Engagement nicht nur in herkömmlichen, hierfür vermeintlich prädestinierten Bereichen wie Wohlfahrtspflege, Sport und Gesundheitswesen, sondern prinzipiell in allen gesellschaftlichen Handlungsbereichen, also auch der Sicherheitspolitik, im Rahmen von Verwaltungsmodernisierung, Umweltbereich, unkonventioneller Formen politischer Beteiligung und selbst in der Wirtschaft in Form des Corporate Citizenship bzw. der Corporate Social Responsibility. Darüber hinaus tritt bürgerschaftliches Engagement in unterschiedlichen Organisationsformen auf: Es ist sowohl das schwache und sporadische Engagement – wie etwa das Spenden von Geld, das zeitlich befristete Mitwirken an einer Aktion oder das Leisten einer Unterschrift – als auch das langfristig verbindliche Engagement etwa in der Form der Mitarbeit in den Führungsgremien eines gemeinnützigen Vereins oder einer gemeinnützigen Organisation oder einer sozialen Bewegung.

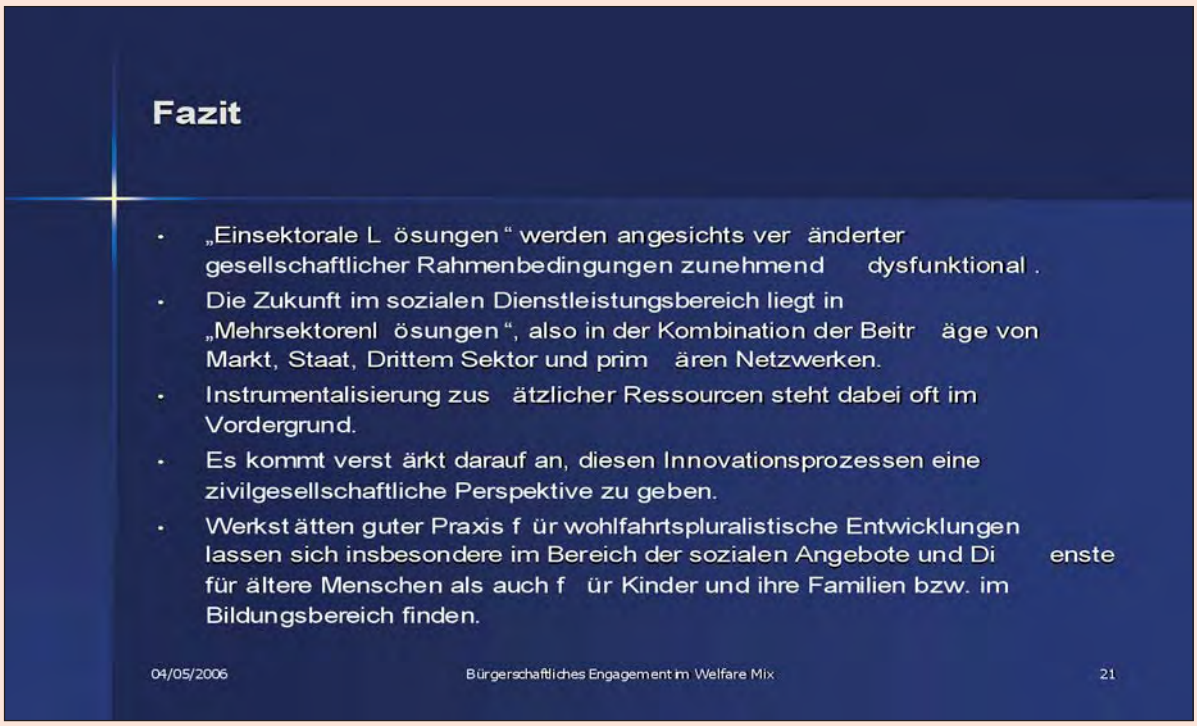
Wenn bürgerschaftliches Engagement also in diesem Sinne einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung des Gemeinwesens zugesprochen bekommt, dann ergeben sich gegenüber dem „individualistischen“ Engagementdiskurs folgende neue Akzentsetzungen:

- Ausgehend von einer „anspruchsvollen“ Konzeption von Zivilgesellschaft ist Engagement nicht nur eine Tätigkeitsform, die in den „Nischen“ und an den „Rändern“ von Markt und staatlichen Institutionen ein bescheidenes Dasein fristet, sondern als eine Handlungsform mit „zivilgesellschaftlichem Eigensinn“ in prinzipiell allen Bereichen der Gesellschaft und in unterschiedlichen Formen (vom sozialen Engagement bis zur Zivilcourage) zum Ausdruck kommt.
- Aus einer „anspruchsvollen“ Konzeption von Zivilgesellschaft ergibt sich darüber hinaus eine Auseinandersetzung um die Neubestimmung der Aufgabenteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft in dem Sinne, dass Bürgerinnen und Bürger mehr Verantwortung, aber auch mehr Einflussmöglichkeiten für sich beanspruchen und zugleich für ihre freiwilligen Aktivitäten mehr Anerkennung und Förderung erwarten. Das Gegenstück zur „anspruchsvollen“ Konzeption von Zivilgesellschaft ist insofern eine „aktivierende Sozialpolitik“, die die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür verbessert, dass Bürgerinnen und Bürger sich gemeinwohlorientiert einbringen können.

4. Umsetzungsstrategien

Mit dem Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ liegt zwar ein gesellschaftspolitischer Ansatz zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements vor, der eine beteiligungsfreundliche Veränderung von Konzepten und Leitbildern in Politik und Gesellschaft, die engagementfreundliche Öffnung und Ausgestaltung sozialer Einrichtungen und Diensten sowie eine Ausweitung von Verfahren der direkten Demokratie vorschlägt, aber diese Reformperspektive hat bislang noch keine nachhaltige Wirkung entfalten können. Aus dieser übergreifenden gesellschaftspolitischen Reformperspektive wären allerdings an alle gesellschaftlichen Sektoren bzw. Instanzen neue Rollenerwartungen zu formulieren:

- an den Staat die Erwartung, das sich vornehmlich in Dritte-Sektor-Organisationen kristallisierende bürgerschaftliche Engagement aktiv zu ermöglichen, indem auch in den eigenen Einrichtungen und Gremien erweiterte Spielräume für Mitgestaltung und demokratische Mitbestimmung eingeräumt und durch eine aktive Förderpolitik bürgerschaftliches Engagement gefördert wird;
- an die unterschiedlichen Formen von Dritte-Sektor-Organisationen die Erwartung, sich nicht auf parastaatliches Handeln hier oder marktförmiges Agieren dort zu versteifen, nicht allein auf die Verberuflichung der Wohlfahrtsproduktion zu setzen und sich schließlich nicht abzuschotten, sondern einerseits in die eigenen Leitbilder und Organisationskonzepte unterschiedliche Formen des Engagements systematisch zu integrieren sowie andererseits entgegenkommende Strukturen für neu entstehende bürgerschaftliche Gruppierungen und Aktionen anzubieten;
- an die Wirtschaft die Erwartung, sich nicht auf kurzfristige betriebswirtschaftliche Gewinnmaximierung zu beschränken, sondern im Sinne von „Corporate Social Responsibility“ Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen und die Langfristfolgen des eigenen Handelns im gemeinsamen Interesse von Unternehmen und Gemeinwesen zu reflektieren.



Prof. Dr. Thomas Klie, Evangelische Fachhochschule Freiburg
Prof. Paul-Stefan Roß, Berufsakademie Stuttgart

Wie viel Bürger darf´s denn sein!?
Bürgerschaftliches Engagement im Wohlfahrtsmix – eine Standortbestimmung in acht Thesen

Anfang der 90er-Jahre wurde ein bis dahin in Deutschland noch wenig diskutierter Begriff einer breiteren sozialarbeitswissenschaftlichen Fachöffentlichkeit vertraut gemacht: der Wohlfahrtsmix. Es war Adalbert Evers, der nicht nur Grundzüge einer Theorie der „mixed economy of welfare" (Evers 1992) erläuterte[1] – sondern zugleich innerhalb dieses Wohlfahrtsmixes drei „Megatrends" identifizierte: 1. Der Trend, den informellen Sektor gezielt in Wohlfahrtsmixturen einzubeziehen; 2. der Trend, verstärkt kommerzielle Anbieter in Wohlfahrtsmixturen einzubeziehen; 3. der Trend, dem Staat vorrangig die Rolle eines Initiator, Regulators und Moderators von Wohlfahrtsmixturen zuzuweisen. In den vergangenen Jahren ist ein vierter Megatrend hinzu gekommen: der Trend, freiwilliges bürgerschaftliches Engagement als unverzichtbares Ingredientium zeitgemäßer Wohlfahrtsmixturen zu betrachten. Es erscheint an der Zeit, die Debatte um den Wohlfahrtspluralismus im Sinne einer aktuellen Standortbestimmung unter besonderer Berücksichtigung dieses vierten Megatrends erneut aufzugreifen. Aufgenommen werden dabei aktuelle wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Debatten, vor allem aber neuere empirische Forschungsergebnisse, die – in eine Zusammenschau gebracht – ein angemessen tiefenscharfes Bild von „Bürgerengagement im Wohlfahrtsmix" zeichnen lassen.

„Gemischte Wohlfahrtsproduktion" ist ein alltägliches Phänomen – und zwar nicht erst seit heute.

Wohlfahrt – verstanden als das „Ergebnis eines Konsumptionsprozesses, im Verlauf dessen aus dem Einsatz und dem Verbrauch von Gütern, Diensten, Zeit und Energie subjektiv und objektiv wahrgenommene Bedürfnisbefriedigung entsteht" (Evers/Olk 1996 b, S. 15)[2] – , ist immer in einem Mix produziert worden: durch verschiedene gesellschaftliche Akteure, in verschiedenen Formen, aus unterschiedlichen Motiven und Interessen. So wurde bereits im Mittelalter die Armenfürsorge in einer Mischung aus kirchlichen Initiativen (z.B. Klöster), persönlicher Mildtätigkeit (Almosen, Stiftungen usw.) und Initiativen der erstarkenden städtischen Bürgerschaft (z.B. Bürgerspitäler) geleistet.

Zudem ist „Wohlfahrtspluralismus" auch im Bereich der persönlichen Lebensführung heute alltägliche Realität. In der Kinderbetreuung wird die eigene Betreuungstätigkeit als Mutter und/oder Vater ergänzt durch die Unterstützung seitens Großeltern und Nachbarn (Informeller Sektor); die kommunale Kindertagesstätte bzw. die öffentlichen Zuschüsse (Staat) werden ebenso genutzt wie das gegen Bezahlung erbrachte Dienstleistungsangebot der Babysitterin (Markt); und schließlich sind auch die Trainingszeiten und Gruppenaktivitäten des Sportvereins (Dritter Sektor) fest eingeplanter Bestandteil des Betreuungsmixes. In der Pflege von Angehörigen werden ebenfalls Familienselbsthilfe (Informeller Sektor), organisierte Nachbarschaftshilfe des Roten Kreuzes und ehrenamtlicher Besuchsdienst der Kirchengemeinde (Dritter Sektor) sowie gewerblicher Pflegedienst (Markt) miteinander kombiniert – finanziell ermöglicht und mit einem zugeschriebenen Sicherstellungsauftrag garantiert u.a. durch die Pflegeversicherung (Staat).

Neu ist also nicht der Wohlfahrtspluralismus als solcher; und neu ist ebenso wenig, dass freiwilliges Engagement von Bürgerinnen und Bürgern – über die primären Netze hinaus und jenseits von Staat und Markt – eine wichtige Rolle in der Wohlfahrtsproduktion spielt. Was beständigem Wandel unterliegt, sind die Kontextbedingungen, unter denen er entsteht und sich stabilisiert, die Mischung seiner Zusammensetzung sowie Form und Umfang der Mitwirkung bzw. das Rollenverständnis der beteiligten Akteure.

Als ein Modell zur Beschreibung moderner ausdifferenzierter Gesellschaften, deren „mixed economy of welfare" sowie der Veränderungen dieses Wohlfahrtsmixes bietet sich die Unterscheidung der Sektoren Staat, Markt, Assoziationen und primäre Netze an.

Von modernen ausdifferenzierten Gesellschaften kann gesprochen werden „als prekärem Gefüge aus verschiedenen Teilsystemen mit unterschiedlichen rivalisierenden und konkurrierenden Ordnungsprinzipien" (Evers 2004, S. 5; vgl. grundlegend Evers/Olk 1996 b, S. 14–18; 22–27): Staat, Markt, Assoziationen (Dritter Sektor) und primäre Netze (Informeller Sektor). Während die Unterscheidung dieser vier Sektoren im Prinzip von vielen Autorinnen und Autoren geteilt wird, ergeben sich im Detail Divergenzen. Diese beginnen bei der Terminologie. Während sie in Bezug auf Staat und Markt weitgehend einheitlich ist, gibt es für die „zwischen" ihnen liegenden Sektoren unterschiedliche Bezeichnungen: für den Dritten Sektor z.B. auch die Begriffe „Zivilgesellschaft", „freiwilliger" oder „intermediärer Bereich", für den Informellen Sektor auch „Gemeinschaften". Die uneinheitliche Begrifflichkeit reflektiert Unschärfen in der Zuordnung von Akteuren und Institutionen bzw. die Schwierigkeit, dass die Sektoren nicht völlig trennscharf gegeneinander abzugrenzen sind. Manche Akteure sind vergleichsweise klar zuzuordnen: die Jugendämter dem Staat, die Selbsthilfegruppen dem Dritten Sektor und die Familie dem Informellen Sektor. Andere bereiten Probleme: Gehören religiöse Gemeinschaften zum Informellen

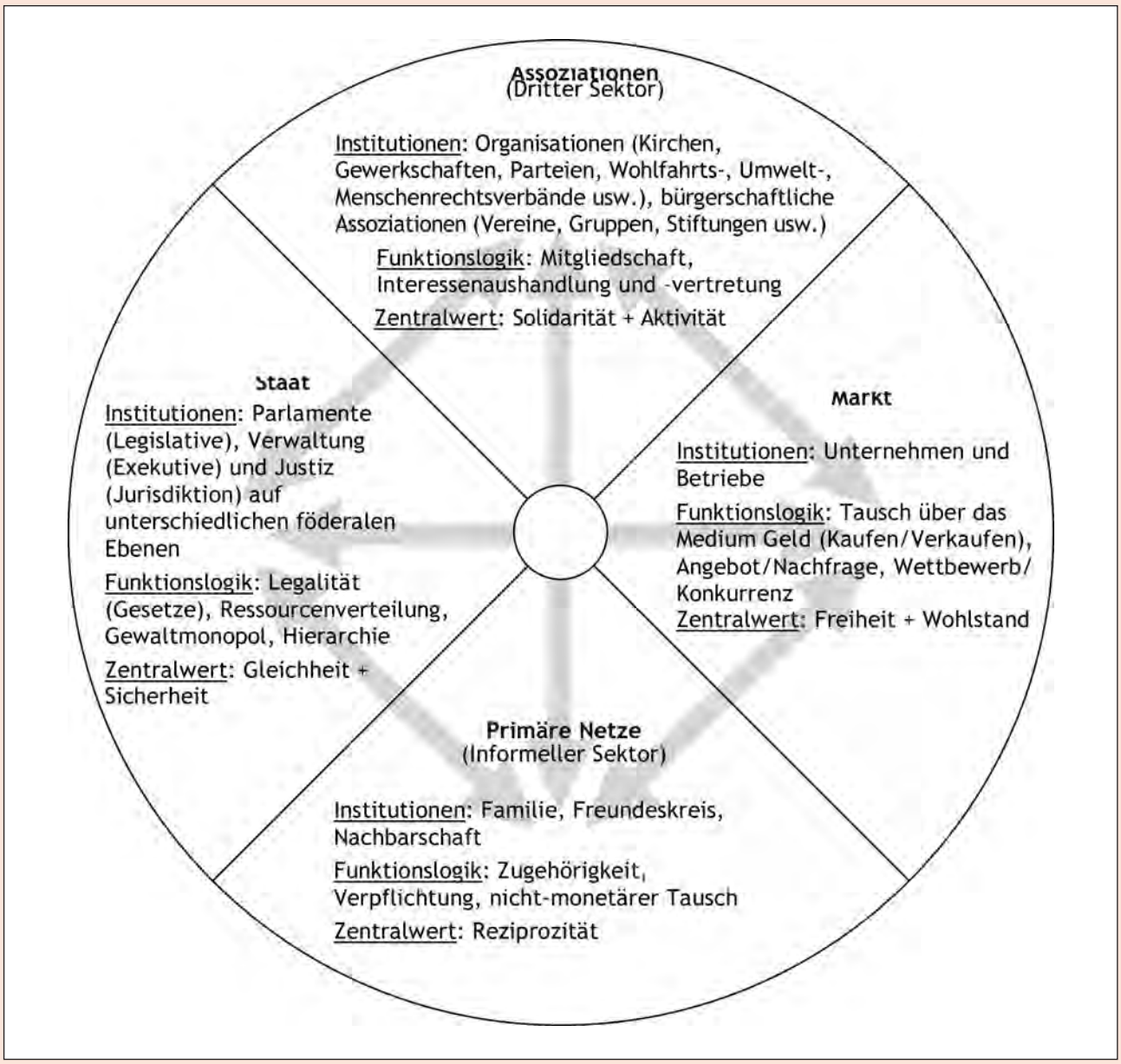
---

1) Wohlfahrt entsteht, kurz gesagt, im Zusammenspiel bzw. Mix von Staat, Markt, freien Trägern und informellem Bereich (Haushalte, Familien usw.). Grundlagen finden sich in Kaufmann 1987 und Evers/Svetlik 1991. Den damaligen Stand der internationalen Diskussion gibt Svetlik 1991 wieder. Der Sammelband Evers/Olk 1996 entfaltet den Ansatz und erläutert ihn in Bezug auf verschiedene Gebiete sozialer Dienstleistung. Einen Überblick über die Weiterentwicklung im deutschen Sprachraum unternimmt Blaumeiser 2002.
2) Anschließend an Evers/Olk (1996 a) wird damit ein breiter Begriff von Wohlfahrt vorausgesetzt, der den engeren Bereich der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege überschreitet und sich tendenziell auf alle Bereiche der Daseinsvorsorge bezieht.

Sektor (weil die Zugehörigkeit in der Regel durch Askription beziehungsweise Kooptation zu Stande kommt) oder zum Dritten Sektor (weil sie z.T. hoch formalisiert sind)? Wie sind die deutschen Wohlfahrtsverbände zuzuordnen, die zunächst freie Assoziationen des Dritten Sektors sind, in Teilen ihrer Systemlogik jedoch sowohl in den staatlichen als auch in den Markt-Sektor hineinreichen[3]?

Gleichwohl und unbeschadet der Tatsache, dass es eine Reihe anderer Konzepte zur Beschreibung gesellschaftlicher Differenzierung gibt, hat dieser Ansatz einigen Erklärungswert in Fragen der Wohlfahrtsproduktion. Wichtig ist festzuhalten:

- Jedem der vier Sektoren können zwar bestimmte Institutionen („kollektive Akteure") zugeordnet werden. Diese Sektoren sind jedoch weniger klar von einander abzugrenzende „Territorien", sondern sind vor allem gekennzeichnet durch je eigene Funktionslogiken, Zugangsregeln und Bezugswerte[4]. Insofern hat ihre Unterscheidung vor allem eine heuristische Funktion.
- Die vier Sektoren setzen sich wechselseitig Kontextbedingungen und sind zugleich seitens der jeweils anderen Sektoren auf gesetzte Rahmenbedingungen angewiesen.
- In Bezug auf Wohlfahrtsproduktion hat jeder Sektor einerseits spezifische Leistungsfähigkeiten, andererseits spezifische systemimmanente Leistungsgrenzen.



3) Aus verschiedenen, hier nicht im Detail zu entfaltenden Erwägungen möchten wir den „Dritten Sektor" weder verstehen als „doppelte Verneinung" (Evers 1999, S. 12) – nicht Staat, nicht Markt – noch als Restbereich, der „durch die Sektoren Staat, Markt und Gemeinschaft bzw. Familie abgegrenzt wird" (Zimmer 2002, S. 1), noch als „intermediären Bereich" (Brinkmann 1998, S. 11), der „zwischen" Staat, Markt und primären Netzen liegt und dessen Kernfunktion in der Vermittlung „zwischen" den Individuen und insbesondere dem Staat liegt. Der historische Prozess der Ausdifferenzierung und institutionellen Strukturierung dieses Sektors liefert u.E. gewichtige Argumente dafür, ihn als einen eigenständigen gesellschaftlichen Sektor zu interpretieren. Daher präferieren wir an dieser Stelle auch die Rede von „Assoziationen" i.S. einer spezifischen Bezeichnung.

4) Bezogen auf die unterschiedlichen Formen des Helfens, die N. Luhmann in Bezug auf verschiedene Stadien gesellschaftlicher Evolution herausgearbeitet hat (vgl. Luhmann 1973): Das Prinzip der Hilfe auf Gegenseitigkeit, das archaische Gesellschaften prägt, markiert die Funktionslogik des Informellen Sektors; das Prinzip der wertbasierten Hilfe der einen an den anderen (hochkultivierte Gesellschaften) kommt der Funktionslogik des Dritten Sektors nahe; dem Prinzip der organisierten und programmierten bzw. durch das Medium Geld vermittelte Helfen (moderne Gesellschaften) entsprechen die Funktionslogiken von Staat bzw. Markt.

Die Bedeutung, die Leistungsfähigkeit und die Inanspruchnahme von Wohlfahrtsleistungen und -beiträgen aus den vier Sektoren wird dabei auf sehr unterschiedlichen Ebenen gesteuert und ausbalanciert.

1. Wohlfahrtsmixturen werden auf der persönlichen Ebene ausbalanciert. Diese Balancen sind zum einen geprägt von den immer vielfältiger werdenden je individuellen Situationen: Gibt es – wenn beispielsweise Kinder zu betreuen oder Angehörige zu pflegen sind – im konkreten „Patchwork" der Lebensumstände familiäre Netze, die aktiviert werden können, eine Nachbarschaft, die einbezogen werden kann, ein professionelles Angebot, das finanzierbar ist?

   Die Balancen hängen zweitens ab von Mentalitäten: Werden in bestimmten Bedarfssituationen staatliche finanzierte Hilfen oder Dienstleistungen von professionellen Anbietern überhaupt in Erwägung gezogen oder werden sie gegebenenfalls als Eingrenzung familiarer kultureller Autonomie interpretiert? Aussiedlerfamilien etwa sehen in der Bewältigung von Pflegebedürftigkeit in der heimatlichen Fremde eine Bewährungsprobe für die familiare Identität und Leistungsfähigkeit, weshalb sie die Inanspruchnahme von professioneller Hilfe gegebenenfalls zurückweisen (vgl. Schnepp 2000).

2. Das Ausbalancieren der potenziellen Sektoren und ihrer Systemlogiken geschieht auch auf der *institutionellen* Ebene: Kollektive Akteure, die zunächst eindeutig einem bestimmten Sektor zuzuordnen sind, bewegen sich zunehmend in verschiedenen Bereichen bzw. bringen in ihrem Handeln unterschiedliche Systemlogiken in vielfältige, durchaus spannungsreiche Mischungsverhältnisse. Ein Beispiel: Die Bemühungen der vergangenen 15 Jahre um ein New Public Management in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Klie/Maier/Meysen 1999; Damkowski/Precht 1995) haben dazu geführt, dass in besonderer Weise die Kommunen dabei sind, sich von der Dominanz einer hoheitlichen Logik der Eingriffsverwaltung zu lösen und auch als gewährende öffentliche Verwaltung bemüht sind, dienstleistungsorientiert im Sinne der Marktlogik zu agieren, „Kunden" mit bestimmten „Produkten" zu versorgen oder ganze Bereiche bislang selbst wahrgenommener Aufgaben „outzusourcen" [5].

3. Darüber hinaus markiert der Staat eine eigene, dritte „strukturelle" Ebene, auf der Wohlfahrtsmixturen vorausgesetzt, gefördert oder behindert werden. Zwar halten wir – Evers/Olk (1996 b, S. 17) folgend eine hierarchische Gruppierung der vier Sektoren der Wohlfahrtsproduktion für analytisch nicht angemessen, da (wie oben ausgeführt) alle Sektoren relevante Kontextbedingungen für alle anderen Bereiche setzen. Allerdings ist es empirisch betrachtet in besonderer Weise der Staat, der durch eigene Dienstleitungsaktivitäten bzw. durch den Rückzug aus bestimmten Leistungsbereichen, durch Gesetzgebung (z.B. Schaffung wettbewerbsneutrale Rahmenbedingungen), durch die Steuerung von Finanztransfers (Subjektförderung statt Objektförderung), durch Förderung freiwilligen Engagements usw. direkt oder indirekt das Wechselspiel der Sektoren bzw. Wohlfahrtsmixturen programmiert – sei es implizit oder explizit einer formulierten Strategie folgend. Wie sich in den Hilfearrangements auf der persönlichen Ebene verschiedene Bewältigungsmentalitäten spiegeln, so kommen in den Arrangements auf staatlicher Ebene unterschiedliche sozialstaatliche Konzepte zum Ausdruck, die auf jeweils unterschiedlich akzentuierte Beiträge von Staat, Markt, Assoziationen und primären Netzen bauen: Liberale Vorstellungen akzentuieren in besonderer Weise den Markt, konservative stellen die Familie als zentrale stabilitätsstiftende Institution der Gesellschaft heraus, sozialdemokratische Modelle kennzeichnet eine besondere Verantwortungszuordnung zu Gunsten des Staates.

   In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich sowohl die Binnenstruktur der gesellschaftlichen Sektoren als auch die Weise ihres Zusammenspiels tief greifend verändert – und damit auch die Rolle, die sie in der Wohlfahrtsproduktion spielen.

   Die drei „Megatrends im Wohlfahrtsmix", die Adalbert Evers 1992 identifiziert hat (s.o.), haben sich fortgesetzt und zum Teil verstärkt, lassen sich aber aus mehr als zehn Jahren Abstand noch differenzierter betrachten.

   Den *informellen Sektor gezielt in Wohlfahrtsmixturen einzubeziehen,* bleibt ein oft formuliertes Ziel: sei es aus fiskalischen Erwägungen, weil dem (Sozial-)Staat das Geld ausgeht, sei es aus fachlicher Sicht mit dem Argument, dass koproduktive Arrangements, die familiare, nachbarschaftliche usw. Ressourcen berücksichtigen, zu tragfähigeren Lösungen sozialer Probleme führen. Gestiegen ist aber auch die Einsicht, dass die Einbindung des informellen Sektors alles andere als einfach ist: Zu unterschiedlich und zu vielfältig sind in einer hoch individualisierten nachmodernen Gesellschaft die Lebensformen, Lebenslagen und Mentalitäten, als dass sich zum Beispiel „familiäre Ressourcen" in der Breite als fest kalkulierbare Größen in Wohlfahrtsmixturen einfügen ließen. Die unten vorgestellten Praxiswerkstätten[6] geben Einblicke in diese Problematik. Eine in den letzten Jahren formulierte fachliche Antwort darauf ist der Arbeitsansatz des Case Managements[7], also das personennahe Arrangieren je individueller Mixturen und das systembezogene Entwickeln von bedarfsorientierten Infrastrukturen (vgl. Wendt 2005).

   Fortgesetzt und *beschleunigt hat sich die Diversifizierung der Landschaft der Anbieter von Humandienstleistungen* bei zunehmendem Anteil gewerblicher Träger. Auch insgesamt hat sich die Logik des Marktes immer weiter in die anderen Sektoren von Gesellschaft hinein ausgedehnt. Implizit oder explizit dem neoliberalen Credo folgend, wird in „mehr Markt" die zentrale Lösung für Probleme in Wirtschaft, Gesundheitswesen, Hochschulbereich usw. gesehen. Parallel dazu ist aber auch die Kritik am neoliberalen Denken gewachsen. Angesichts eines globalisierten, ortlosen „digitalen Kapitalismus", in dem wirtschaftliche Produktivitätssteigerung und gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung in bisher ungekanntem Maß entkoppelt sind, wird die skeptische Frage gestellt, ob z.B. zivilgesellschaftliche Konzepte geeignet seien, den Markt – wieder – gesellschaftlich einzubinden (Böhnisch/Schröer 2004). Im Übrigen haben sich (allen Diversifizierungstrends zum Trotz) die großen Wohlfahrtsverbände als erstaunlich stabil erwiesen, allerdings um den Preis einer hoch spannungsreichen Integration verschiedener Sektor-Logiken in der eigenen Organisation[8].

---

5) Etwa die Aufgabenbereiche der gesetzlichen Betreuungen, der Bewährungshilfe oder des Fallmanagements in der Arbeitsverwaltung.
6) S. 315 ff.
7) S. 312 f.
8) S. 309 f.

Auch insgesamt kann von einem Aussterben des Verbändewesens keine Rede sein (Klie u.a. 2004, S. 223). Jedoch zeigt sich, dass die neu entstehenden bürgerschaftlichen Assoziationen des Dritten Sektors ungleich voraussetzungsreicher und zerbrechlicher sind als die traditionalen Verbände und Vereine (Brömmer/Strasser 2001).

Megatrend ist schließlich nach wie vor die Revision der Rolle des Staates. Dabei ist kaum zu bestreiten, dass dieser Rollenwandel (insoweit der Staat selbst ihn unter dem Vorzeichen sich zuspitzender fiskalischer Probleme betreibt) primär als Rückzug aus der Finanzierung oder Erbringung von Wohlfahrtsdienstleistungen besteht und – von Ausnahmen abgesehen – alles andere als konzeptgeleitet verläuft. Dies dämpft Hoffnungen, Wohlfahrtspluralismus habe derzeit reale Chancen, als „soziale Entwicklungspolitik" (Evers/Olk 1996 b, S. 45) zu einem politikleitenden Konzept zu avancieren. Hinzu kommt eine gegebenenfalls in besonderer Weise für Deutschland typische Ambivalenz in Mentalitäten der Bevölkerung: Einerseits sind nicht nur die Erwartungen an das, was Staat leisten kann, gesunken, sondern auch das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der konkreten Form, wie in der Bundesrepublik Demokratie gestaltet ist: als nahezu ausschließlich repräsentativ-demokratisches, von Parteien dominiertes und stark korporatistisch verflochtenes System politischer Willensbildung. Andererseits sind die Erwartungen an den leistenden und sichernden Sozialstaat weiterhin stark ausgeprägt und scheinen mit dem, was die Bundesrepublik Deutschland auch nach der „Wiedervereinigung" aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger ausmacht, hoch verschränkt zu sein. Während in Teilen eine Erwartungsreduktion durchaus als Realitätsanpassung begrüßt werden kann, ist der Vertrauensverlust in die Problemlösekapazität des etablierten demokratischen Systems ebenso ein Alarmsignal wie die zum Teil ungebrochen hohe Erwartungshaltung gegenüber dem gewährenden Sozialstaat.

Hinzugekommen ist ein vierter Megatrend: Der Versuch, *freiwilliges bürgerschaftliches Engagement strategisch und operativ als festen Bestandteil des Wohlfahrtspluralismus zu konzeptionieren.* Dieser Trend stellt sich bei genauerer Betrachtung als eine Art „unbeabsichtigter Synergieeffekt" durchaus unterschiedlicher, ja widersprüchlicher Zugkräfte dar, von denen einige mit den drei gerade skizzierten Entwicklungen eng verbunden sind:

- ein Wertewandel mit der Bedeutungszunahme von Werten wie Selbstverwirklichung, Selbstbestimmung und dem Wunsch nach demokratischer Teilhabe an der Gestaltung des Gemeinwesens;
- Veränderungen gesellschaftlicher Institutionen (Familie, Arbeitswelt, persönliche Lebensläufe, Kirchen, Parteien und Gewerkschaften), die das Entstehen sozialer Netze – sowohl primärer Netze als auch freier Assoziationen – voraussetzungsreicher werden lassen;
- ein zunehmendes Legitimationsdefizit der liberalen Demokratie in ihrer klassischen Form (Dominanz des Repräsentationsprinzips, Parteien-Demokratie), das sich u.a. im Rückgang der Wahlbeteiligung und in Kritik am Gebaren der Parteien dokumentiert;
- die Finanzkrise der öffentlichen Hand, die zum Ruf nach Bürgerinnen und Bürgern als „Mit-Produzentinnen und -Produzenten" in der Daseinsvorsorge führt;
- grundsätzliche Steuerungsprobleme komplexer Gesellschaften durch beschleunigte Zunahme von Arbeitsteilung, Vielfalt der individuellen Lebenslagen und Wertkonzepten sowie gesellschaftlicher Interdependenzen, die die Grenzen dessen, was politische Steuerung – mit den klassischen Steuerungsmedien Geld und Recht – und administrative Planung für die Gewährleistung einer zukunftsbeständigen Gesellschaftsentwicklung leisten können;
- das Bewusstsein der besonderen Qualität freiwilligen Engagements im Unterschied zu beruflich erbrachten Dienstleistungen, die sich unter anderem mit den Stichworten Prävention, Anwaltschaft und Integration beschreiben lässt.

Das Resultat dieser durchaus uneinheitlichen Entwicklungen kommt für Thomas Olk einem „Quantensprung" in der gesellschaftlichen Anerkennung freiwilligen Engagements gleich (vgl. Stiftung Mitarbeit 2002, S. 1): Dieses Engagement wird nicht mehr primär unter dem Aspekt des willkommenen „Helfens" oder der optionalen Ergänzung beruflich erbrachter Dienstleistungen betrachtet, sondern als Bedingung der Möglichkeit einer zukunftsfähigen Entwicklung der hoch komplexen, hoch differenzierten und zugleich globalisierten deutschen Gesellschaft verstanden. Zentrale Herausforderungen, vor denen nachmoderne Gesellschaften stehen – Generationengerechtigkeit angesichts demografischen Wandels, Integration der Kulturen, Geschlechtergerechtigkeit, Neubewertung und -verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit, nachhaltige Lebens- und Konsumstile usw. –, werden mit den klassischen staatlichen Instrumenten allein ebenso wenig zu bewältigen sein wie allein über die Mechanismen des Marktes, sondern nur, wenn sich ein Zivilgesellschaftsverständnis etabliert[9], das es als selbstverständlich erscheinen lässt, dass sich Bürgerinnen und Bürger über die Grenzen des privaten Umfeldes hinaus im öffentlichen Raum im Sinne der oben benannten Herausforderungen wirkungsvoll engagieren (können).

In den letzten Jahren ist insbesondere der Dritte Sektor verstärkt zum Gegenstand von Forschung geworden, die sich vor allem auf die Beschreibung seiner Binnenstruktur sowie seiner Bedeutung für Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsproduktion konzentriert hat.

Die systematische Beschäftigung mit dem Dritten Sektor, führt Annette Zimmer aus, nahm ihren Ausgang in den USA und in Großbritannien mit der in den 70er-Jahren beginnenden „'Wende' vom Keynesianismus der Nachkriegszeit zum Neoliberalismus der Reagan- und Thatcher-Ära" (Zimmer 2002, S. 2). Die Aufnahme der Dritte-Sektor-Diskussion in Deutschland in den 80er-Jahren stand dagegen vor allem im Zeichen steuerungstheoretischer Fragen nach Veränderungen in der Rolle des Staates und nach neuen Verantwortlichkeiten in der Übernahme öffentlicher Aufgaben. Die zwischen Soziologie, Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaft interdisziplinär angelegte Dritte-Sektor-Forschung hat in den vergangenen Jahren in hohem Maß „empirisches Licht" in einen bis dahin noch wenig systematisch erforschten Bereich gebracht.[10] Beleuchtet wurden die innere Strukturierung dieses Sektors, seine Wirtschaftskraft und seine Bedeutung für den Arbeitsmarkt, ebenso seine Rolle für die Entstehung und Bindung freiwilligen Engagements sowie für die

---

9) S. 306 ff.

10) Aus der Fülle der inzwischen vorliegenden Literatur vgl. zur deutschen Situation exemplarisch: Anheier/Priller 1995, Anheier u.a. 1997, Priller/Zimmer 2001, Zimmer/Priller 2001 a und 2001 b.

Bildung „sozialen Kapitals“. Besondere Beachtung fanden dabei die Ergebnisse des John-Hopkins-Projekts, einer zwischen 1990 und 1999 mit hohem Aufwand durchgeführten internationalen Vergleichsstudie (vgl. Zimmer 2002, S. 6 f.). Einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des Dritten Sektors hat schließlich der so genannte „Freiwilligen-Survey“ geleistet, eine repräsentative Studie zum Freiwilligen Engagement in Deutschland, die erstmals 1999 durchgeführt worden war und 2004 im Sinne eines Panels wiederholt wurde (BMFSFJ 2000 a-c).

Mit dieser Fülle an Material liefert die Dritte-Sektor-Forschung wichtige Hinweise nicht nur für das Funktionieren eines einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichs, sondern auch für die Thematik des Wohlfahrtspluralismus insgesamt. Allerdings wird auch eine Lücke deutlich, auf die etwa Adalbert Evers hinweist, wenn er in einer Bilanz der Dritte-Sektor-Forschung kritisch festhält, sie habe jahrelang den Dritten Sektor „nicht theoretisch, sondern klassifikatorisch-deskriptiv zu erfassen versucht“ (Evers 2004, S. 2). Ein Konzept von Welfare-Mix, das es nicht mit der Beschreibung von Mixturen bewenden lässt, sondern dem es darum geht, „eine gewünschte Konstellation der ‚gemischten Produktion von Wohlfahrt´ zu modellieren“ (Evers/Olk 1996, S. 12) und „Wohlfahrtspluralismus als sozialpolitisches Konzept“ (ebd. 33) umzusetzen, kann jedoch nicht ohne eine theoretische und letztlich auch normative Auseinandersetzung mit dem Dritten Sektor und seiner Verschränkung mit den anderen gesellschaftlichen Bereichen auskommen. Einen Ansatzpunkt dafür bietet, so unsere These, das Konzept der Zivilgesellschaft.[11] Zunächst ist jedoch darauf aufmerksam zu machen, dass sich auch unterhalb der Ebene eines gesellschaftspolitischen Rahmenkonzepts Versuche identifizieren lassen, von einer Beschreibung von Wohlfahrtsmixturen zu ihrer Konzeptionierung zu gelangen. In verschiedenen Zusammenhängen wurde und wird der Schritt von einer Beschreibung der gemischten Wohlfahrtsproduktion zu Konzepten vollzogen, wie Wohlfahrtsmixturen hergestellt werden können.

Ressourcenorientiert statt defizitfixiert zu arbeiten, gehört seit den 80er-Jahren zu den zentralen Leitprinzipien vieler *Professionen*, insbesondere der sozialen Arbeit, aber auch der Pflege. In der großen Familie ressourcenorientierter Konzepte finden sich drei Arbeitsansätze, die in besonderer Weise dieses Prinzip systematisch auf alle Ressourcen beziehen, welche verschiedene gesellschaftliche Teilsysteme für die Bewältigung einer individuellen Problemlage oder die Verbesserung der Situation in einem Sozialraum bieten: Case Management (dazu im Folgenden einige Überlegungen), Quartiersmanagement[12] und Sozialplanung[13].

Im Zuge von De-Institutionalisierungsimpulsen wird dem Ansatz des Case Managements immer mehr Beachtung geschenkt. Case Management wird in einem allgemeinen Sinne verstanden als eine „Handhabung ..., in der die Verbindung zwischen der komplexen Problematik und der Vielfalt möglicher Abhilfen hergestellt und durchgehalten wird“ (Wendt 2005, S. 4). Von daher können als Anwendungsbereich dieses Ansatzes alle Felder humandienstlicher Versorgung und Leistungserbringung bezeichnet werden. In all diesen Gebieten dient Case Management dazu, personenbezogen die Ressourcen der Adressatinnen und Adressaten und der unterschiedlichen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion aufeinander zu beziehen, sie zu koordinieren und auch unter ökonomischen Gesichtspunkten effizient miteinander zu verknüpfen. In der Drogenhilfe, im Disease Management oder in der Altenhilfe geht es um die Herstellung von Ligaturen eines pluralen Hilfe- und Unterstützungsmixes, die ermöglicht werden durch verschiedene Rollen, die Casemanagerin oder der Casemanager anbietet. Case Management setzt also in mehrfacher Hinsicht auf Koproduktion beziehungsweise fördert diese: zwischen seinen Adressaten und den „helfenden“ Akteuren aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren einerseits, zwischen diesen Akteuren andererseits. Insofern hat es mehr oder weniger explizit seine zentrale Aufgabe darin, Wohlfahrtsmixturen professionell zu arrangieren. Unterschiedliche Professionen bemächtigen sich dieses als zukunftsträchtig identifizierten Ansatzes, der keineswegs ausschließliche Domäne der sozialen Arbeit ist. Gleichzeitig wird er zum Teil für die Durchsetzung spezifischer Interessen einzelner Akteure im wohlfahrtspluralistischen Viereck funktionalisiert; aktuell etwa in der Arbeitsverwaltung mit einer im Vordergrund stehenden eindimensionalen Zielrichtung: der des Abbaus der sichtbaren Arbeitslosigkeit (vgl. Reiss 2005).

Auch der *Staat* setzt implizit und explizit auf wohlfahrtspluralistische Konzepte: sei es in den aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive heraus entwickelten Ansätzen des Neuen Steuerungsmodels oder von „Governance“ (vgl. u.a. Rosenow/Czempiel 1992), sei es in den eher politologisch orientierten Konzepten eines ermöglichenden (Gilbert/Gilbert 1989) oder aktivierenden Staates (vgl. Damkowski/Rösener 2003; Blanke u.a. 2004). In Abwendung vom Bild eines Wohlfahrt garantierenden und schaffenden Staates sieht sich eben dieser Staat gezwungen, seine Rollen zu differenzieren in einen gestaltenden, gewährleistenden und nur noch subsidiär gewährenden Part. Hier ist er, wenn ihm nach europäischer Sozialstaatstradition an einem Gesamtsicherungskonzept gelegen ist, auf die jeweilige Leistungsfähigkeit der anderen Sektoren verwiesen. Dabei verändern sich die Handlungsformen und Strategien staatlicher Steuerung weg von einem traditionell korporatistischen Ansatz mit einer starken Verwobenheit und klaren Rollen- und Machtverteilung zwischen Staat und Verbänden unter weitgehendem Ausschluss des Marktes hin zu einem (auch europarechtskonformen) Marktsteuerung in sich aufnehmenden Gesamtkonzept mit neuen Ausbalancierungsnotwendigkeiten. Die Rhetorik sozialstaatlicher Sicherungsversprechen ist zumeist noch in hohem Maße verbunden mit einseitig verteilten und zugeordneten Verantwortungsrollen für die Wahrnehmung sozialer Sicherungsaufgaben: hier die Familie, dort der Staat, dort der Markt.

---

11) So argumentiert auch Evers: „Bei Verwendung dieses Rahmenkonzepts [der Zivilgesellschaft – Anm. der Autoren] wird der Dritte Sektor nicht mehr mit partiellen ökonomischen Konzepten zu erklären versucht, sondern ... er wird in seiner Herausbildung als Teil der historischen Ausdifferenzierung von eigenständigen Sphären des Staates, Marktes, der Familie und Gemeinschaft und schließlich eines öffentlichen Raums für Organisation und Artikulation gefasst“ (2004, S. 3).

12) In Quartiersmanagement, Quartiersarbeit oder Quartiersaufbau als neuere Konzepte im Bereich gemeinwesen- bzw. sozialraumorientierter sozialer Arbeit (vgl. als zusammenfassenden Überblick Krummacher u.a. 2003; Maier u.a. 2004) geht es darum, sozialraumbezogen Ressourcen aus Staat, Markt, Drittem und Informellem Sektor so heranzuziehen und aufeinander abzustimmen (bzw. ggf. erst zu entwickeln), dass im jeweiligen Raum soziale Probleme entweder leichter bewältigt werden können oder erst gar nicht entstehen (Prävention). Damit folgen auch diese Ansätze (allerdings eher implizit) einem wohlfahrtspluralistischen Ansatz.

13) Auf der Ebene der Kommunen, Kreise und Regionen werden in modernen sozialplanerischen Konzeptionen systematisch Welfaremix-Ansätze verfolgt und auf Bedingungen bürgerschaftlicher Wohlfahrtsproduktion als Faktor im Welfaremix gesetzt (vgl. etwa die Arbeiten Kallfass u.a. 2004 und Blaumeiser u.a. 2002). Für den Bereich Palliative Care vgl. Materialien von Dinges u.a. 2004.

Schließlich nehmen die Wohlfahrtsverbände wohlfahrtspluralistische Ansätze in ihr Selbstverständnis und ihre Sozialstaatskonzeption auf. Am deutlichsten sichtbar werden wohlfahrtspluralistische Konzeptionierungselemente in Verlautbarungen des Diakonischen Werkes der EKD (Gohde 2005). Hier wird explizit von einem Ineinandergreifen und Ausbalancieren der Beiträge unterschiedlicher Sektoren mit ihren wohlfahrtsproduktiven Leistungen gesprochen. Aus Perspektive des Deutschen Caritasverbandes hat Georg Zinner bereits vor einigen Jahren die Verschiebungen im Wohlfahrtsmix, die sich in zunehmender Entstaatlichung einerseits und zunehmender Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements andererseits dokumentieren, als „Glücksfall" auch und gerade für die Wohlfahrtsverbände bezeichnet: „Wir sind in Deutschland auf dem Weg zur Bürgergesellschaft. Daraus ergeben sich für uns – die freie Wohlfahrtspflege – einmalige Chancen bei geringen Risiken" (Zinner 1998, S. 105).

Es lässt sich also nachzeichnen, wie der lange Zeit vor allem deskriptiv nachvollzogene Ansatz des Wohlfahrtspluralismus im Selbstkonzept von Professionen, des Staats und der Wohlfahrtsverbände konzeptions- und strategierelevant wird. Dabei ist allenthalben festzustellen, dass weder der Staat auf seine klassischen Instrumente der Steuerung verzichten will noch die Verbände ihre privilegierte Stellung im korporatistischen System aufgeben wollen. Insofern lassen sich auch diejenigen ausmachen, die gegen einen konsequenten wohlfahrtspluralistischen Ansatz oder eine entsprechende Strategie stehen – Beharrungskräfte in Verbänden mit einer dominanten Dienstleistungsorientierung und Refinanzierungslogik, die sich aus der Skepsis speisen, dass sich mit einem derart offenen Ansatz wie dem Wohlfahrtspluralismus Stabilität erzeugen lässt.

Mit der Idee der Zivilgesellschaft erscheint ein Ansatz am Horizont, der das Potenzial hat, den Versuchen einer Konzeptionalisierung gemischter Wohlfahrtsproduktion einen (über Beschreibungen hinausgehenden) orientierenden gesellschaftspolitischen Rahmen zu geben.

Über ihre These, der wohlfahrtspluralistische Ansatz beinhalte neben der analytischen auch eine normative Komponente, hatten bereits Evers/Olk eine Brücke zur Debatte um die Zivilgesellschaft hergestellt: „Offenbar besteht ein komplexes und bislang analytisch kaum bearbeitetes Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Projekt einer pluralistischen Wohlfahrtsgesellschaft und einer auf die Stärkung der Dimension der Bürgerlichkeit, des ‚civic engagements' setzenden zivilgesellschaftlichen Perspektive" (Evers/Olk 1996 b, S. 56). Dass dieser Bezug mit einem gewissen Vorbehalt formuliert wurde, verwundert nicht: Die Rede von der Zivil- oder Bürgergesellschaft konnte sich zwar ab Mitte der 90er-Jahre einer beachtlichen Konjunktur erfreuen; jedoch blieb der Begriff schillernd und wurde selten in seinen verschiedenen analytischen und strategischen Ebenen reflektiert. Vor allem aber verharrte das Potenzial der zivilgesellschaftlichen Idee für die operative Gestaltung konkreter (Sozial-)Politikfelder lange überwiegend auf dem Niveau von Postulaten, um nicht zu sagen: Beschwörungen.

In beiderlei Hinsicht – also auf der Ebene der Theoriebildung ebenso wie auf der Ebene praktischer Konzepte – sind in den zurückliegenden Jahren Weiterentwicklungen zu verzeichnen. Einen wichtigen Meilenstein in der Theoriebildung zur Zivilgesellschaft markiert der von Ansgar Klein vorgelegte Versuch, in einer umfangreichen ideengeschichtlichen Grabung die verschiedenen Schichten und damit zugleich inhaltlichen Facetten der zivilgesellschaftlichen Idee freizulegen (Klein 2001). Wichtig für die hier verhandeltet Thematik des Wohlfahrtspluralismus ist schließlich, dass auch die zunächst parallel und gewissermaßen ohne Sichtkontakt geführten Diskurse zum Dritten Sektor und zur Zivilgesellschaft mittlerweile ins Gespräch gebracht werden (Evers 2004).

Im Sinn einer inhaltlichen Positionierung innerhalb der aktuellen Debatte hat das Zentrum für Zivilgesellschaftliche Entwicklung an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg als Grundlage seiner Forschungs- und Beratungstätigkeit ein Verständnis von Zivilgesellschaft formuliert, das drei Dimensionen unterscheidend miteinander verknüpft.[14]

1. „Zivilgesellschaft" als ein *Sektor von Gesellschaft,* nämlich als jener Bereich, der zwischen Markt, Staat und primären Netzen liegt und gleichzeitig in Wechselwirkungen zu diesen steht; also der so genannte „Dritte Sektor" in seiner Formvielfalt freier Assoziationen und zunehmenden Ausdifferenzierung, aber auch als Gegenstand von Versuchen, ihn zu fördern. Nun herrscht ohne Frage zwischen „Zivilgesellschaft" und „Drittem Sektor" eine hohe Affinität: „Zivilgesellschaft" ist ohne einen vitalen „Dritten Sektor", der von gering formalisierten bürgerschaftlichen Gruppen bis zu komplexen verbandlichen Organisationen reicht, nicht zu denken. Allerdings greift die immer wieder anzutreffende Gleichsetzung von „Zivilgesellschaft" und „Drittem Sektor" zu kurz.[15] Was mit Zivilgesellschaft gemeint ist, reicht zum einen über einen abgegrenzten gesellschaftliche Teilbereich hinaus und beschränkt sich zum anderen nicht darauf, analytische Kategorien zur Beschreibung von Gesellschaft bereitzustellen. Insofern kommen zwei weitere Dimensionen hinzu.

2. „Zivilgesellschaft" als (formales) *Ordnungsprinzip von Gesellschaft insgesamt*, das über einen abgrenzbaren Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation hinaus weist. In der Theorie des Wohlfahrtspluralismus wird die Erkenntnis der begrenzten Leistungsfähigkeit der einzelnen Sektoren in die These gewendet, heute seien „wohlfahrtssteigernde Effekte nur von neuen Kombinationsformen, Verknüpfungen und ‚Mixes' zwischen diesen Institutionen zu erwarten" (Evers/Olk 1996, S. 27). Hier schneiden sich denn auch der zivilgesellschaftliche Diskurs und der Ansatz des Wohlfahrtspluralismus.

---

14) Vgl. www.zentrum-zivilgesellschaft.de/Ueber%20uns/Selbstverstaendnis.htm.

15) So argumentiert auch A. Evers, der Zivilgesellschaft nicht als abgegrenzten Bereich, sondern als „ein Set von Prinzipien, der gesamtgesellschaftlich wirkt" verstanden wissen möchte (Evers 2004, S. 4).

Innerhalb des Zusammenspiels der gesellschaftlichen Sektoren wird, wie bereits angedeutet, dem vitalen Bereich freiwilliger bürgerschaftlicher Assoziationen hohe Bedeutung beigemessen. Zugleich wird deutlich mitreflektiert, dass diese Vitalität des Dritten Sektors Voraussetzungen kennt, die seitens der anderen gesellschaftlichen Sektoren zu leisten sind: „Zivilgesellschaft ist das Projekt, Prinzipien wie Demokratie und Selbstorganisation gesamtgesellschaftlich aufzuwerten und nicht allein das der Mehrung der Zahl von Vereinen und Assoziationen“ (Evers 2004, S. 7). Als Ordnungsprinzip intendiert Zivilgesellschaft die „Zivilisierung einer Gesellschaft insgesamt“ (Evers 2004, S. 14), formuliert also Handlungs- und Rollenerwartungen an alle Sektoren:

- An die einzelne Person die Erwartung, seinen Handlungsradius nicht auf die eigenen primären Netze zu beschränken, sondern immer wieder aus dem informellen Bereich herauszutreten und sich gemeinsam mit anderen für die eigene Belange und die Belange anderer einzusetzen – sprich: sich bürgerschaftlich zu engagieren;
- an den Staat die Erwartung, solches sich in freien Assoziation kristallisierendes bürgerschaftliches Engagement aktiv zu ermöglichen („enabeling state“ – Gilbert/Gilbert 1989): durch das Einräumen von Spielräumen für Mitgestaltung und demokratische Mitbestimmung, aber auch durch eine aktive Förderpolitik freiwilligen Engagements;
- an die bestehenden Assoziationen des Dritten Sektors die Erwartung, sich nicht in parastaatliches Handeln hier oder marktförmiges Agieren dort auszulösen, nicht allein auf die Verberuflichung der Wohlfahrtsproduktion zu setzen und sich schließlich nicht abzuschotten, sondern einerseits in ihre Wohlfahrtsproduktion freiwilliges Engagement systematisch zu integrieren, anderseits „Andockstellen“ für neu entstehende selbstorganisierte bürgerschaftliche Gruppierungen zu bieten;
- an die Wirtschaft die Erwartung, sich nicht auf kurzfristige betriebswirtschaftliche Gewinnmaximierung zu beschränken, sondern sich im Sinne von „corporate social responsibility“ (Wegner 2004) für eine sozial stabile Gesellschaft zu engagieren, die wiederum (langfristige) Voraussetzung erfolgreichen Wirtschaftens ist.

Insofern mit solchen Formulierungen die Ebene der Beschreibung von Gesellschaft verlassen wird, scheint eine dritte Dimension von Zivilgesellschaft auf.

3. „Zivilgesellschaft“ als *normatives Konzept für die Interaktion* sowohl innerhalb der gesellschaftlichen Sektoren als auch zwischen ihnen. Es geht um eine Zivilisiertheit der Interaktion, deren inhaltliche Eckpunkte sich in einem Kulturalisierungsprozess diskursiv entwickeln und weiterformen: Gegenseitige Rücksichtnahme und Bemühen um Gewaltfreiheit; Rechtstaatlichkeit auf Grundlage einer unabhängigen Justiz als Teil funktionierender Gewaltenteilung; demokratische Partizipation als dauerhaftes Bemühen um die Sicherung von Teilhabe und Mitgestaltung in unterschiedlichen Spielarten; bürgerschaftliches Engagement als aktive, freiwillige und ebenso eigennutz- wie gemeinwohlorientierte Mitwirkung an der Gestaltung lokaler Lebensräume, in sozialer, kultureller, ökologischer und ökonomischer Hinsicht; Gerechtigkeit als ein Prinzip, das Orientierung bietet; offene Gesellschaft in dem Sinne, Pluralität zu akzeptieren, Toleranz gegenüber verschiedenen Lebensstilen, Werthaltungen und Glaubensrichtungen zu üben sowie gesellschaftlichen Wandel zu akzeptieren; Herstellung von Wohlfahrt als gemeinsame gesellschaftliche Aufgabe; Nachhaltigkeit im Sinne einer sozial gerechten, ökonomisch erfolgreichen und ökologisch verträglichen Entwicklung von Gesellschaft. Damit sind „zivile Regeln des Umgangs“ benannt, an denen sich der Staat genauso orientieren soll wie der Markt oder wie die einzelne Person in ihrer Lebensführung.

   Ein solches dreidimensionales Zivilgesellschaftskonzept bietet analytisch, strategisch und normativ einen Bezugsrahmen für wohlfahrtspluralistische Ansätze, da es sowohl die Sektoren der Wohlfahrtsproduktion zueinander in Beziehung setzt, in den freien Assoziationen dem Dritten Sektor eine besondere Rolle zuweist, als auch normative Orientierungen als Entwicklungsvorgaben und -maßstäbe formuliert, die kulturell gewachsene anthropologische Grundannahmen ebenso schützen wie verfassungsrechtliche Prinzipien moderner Staaten.[16]

   Sowohl neue Formen der Regelversorgung im Rahmen des geltenden Sozialleistungsrechts als auch Modellprojekte lassen sich ausmachen als Praxiswerkstätten, in denen systematisch versucht wird, Wohlfahrtsmixturen innerhalb eines zivilgesellschaftlichen Horizonts zu arrangieren.

   Neben einer inhaltlichen Schärfung des Begriffs der Zivilgesellschaft besteht ein zweites Desiderat, das in den vergangenen Jahren immer wieder zur Sprache gebracht worden ist, in Erkenntnissen über die (sozial-)politische Praxisfähigkeit dieses Konzepts. Es wäre abwegig zu behaupten, auf diese Frage lägen heute abschließende Antworten vor. Aber wir möchten auf drei „Praxiswerkstätten“ verweisen, in denen wir in unterschiedlicher Weise mitarbeiten[17] und in denen – orientiert an der zivilgesellschaftlichen Idee – konzeptgeleitet an Wohlfahrtsmixturen gearbeitet wird; Werkstätten, in die einen kritischen Blick zu werfen sich lohnt. Dabei spielen in diesen ausgewählten „Praxiswerkstätten“ unterschiedliche Akteure die Rolle des Motors neuer wohlfahrtspluralistischer Mixturen.

---

16) Auf die „Einhaltung zivilgesellschaftlicher Spielregeln“ zu achten, wird ggf. zur besonderen Aufgabe etwa der Kommunen, wenn es um lokale Diskurse zu Wohlfahrtsmixturen geht; vgl. Hummel 2005.

17)Dieser konkrete Forschungs- oder Entwicklungsbezug erklärt die Auswahl der hier präsentierten Beispiele.

Wohngruppen für Menschen mit Demenz in geteilter Verantwortung

Eine der größten Herausforderungen des demografischen und sozialen Wandels bei gleichzeitigem Rückgang sozialstaatlicher Ressourcen ist die Bewältigung von Pflegebedürftigkeit und die Begleitung der wachsenden Zahl von Menschen mit Demenz. Will man die sich damit stellenden gewaltigen Aufgaben nicht einem einzelnen Sektor zuweisen, dem Markt der Pflegeeinrichtungen (der wiederum subventioniert beziehungsweise durch Transferleistungen des Staates finanziert ist – eine fiskalisch aussichtslose Perspektive; vgl. Blinkert/Klie 2004) oder alternativ den Familien, in denen immer noch 70 Prozent der Pflegebedürftigen versorgt und in wiederum 70 Prozent der Fälle ohne berufliche Hilfe gepflegt wird (eine Situation, die für die Zukunft nicht mehr erwartet werden kann), dann bedarf es tragfähiger Mischungsformen. Sie müssen die Integritätsansprüche pflegebedürftiger Menschen sowie ihren Anspruch auf ein würdevolles und lebensqualitätsorientiertes Leben erfüllen, normative Vorgaben der sozialen Teilhabe und Integration verfolgen und ökonomisch sinnvoll und fair in der Verteilung von Solidaritätsaufgaben zwischen Geschlechtern und Generationen sein.

In Wohngruppen für Menschen mit Demenz nach dem Vorbild des so genannten „Freiburger Modells“ (vgl. Klie 2002) wird von vorneherein auf einen wohlfahrtspluralistischen Ansatz gesetzt: Professionelle beruflich tätige Fachkräfte, Angehörige und Freiwillige werden an der Wohlfahrtsproduktion, an Betreuung, Pflege und Alltagsgestaltung beteiligt. Auch das Finanzierungskonzept sieht die gleichberechtigte Beteiligung vor und reflektiert den ökonomischen Nutzen des Einsatzes von Angehörigen und Freiwilligen. Durch ihr Zusammenwirken werden ökonomisch ansonsten zu fragile oder schlicht zu teuere, kleine, dem lokalen Bedarf angepasste Wohngruppen ökonomisch interessant. Gerade die Fragilität ist insofern funktional, als sie eine besondere Qualität ausmacht, da unterschiedliche Modi der Hilfe, unterschiedliche Rollen und Funktionen – koordiniert durch eine am Konzept des Case Management orientierte Steuerung – ausbalanciert und zusammengeführt werden.[18] Dabei spielt das Paradigma der Koproduktion eine zentrale, das je eigene Rollenverständnis und den eigenen Beitrag steuernde Bedeutung (vgl. das Diskussionspapier Gronemeyer/Klie 2005). Die Akteure handeln in dem Bewusstsein, sich gegenseitig zu ergänzen, aufeinander verwiesen zu sein und jeweils ihren spezifischen Beitrag zur Begleitung und Pflege von Menschen mit Demenz leisten zu können. Nicht die anordnende Pflegedienstleitung, sondern die fachlich kompetente Gestaltung und Aushandlung stehen im Vordergrund – verbunden mit dem pragmatischen Management eines redundanten Alltages, den es so convivial wie möglich zu gestalten gilt.

Ein solcher Ansatz wirkt einerseits attraktiv, bricht sich aber an traditionellen Rollenverständnissen sowohl der Professionellen als auch der Träger. Er bricht sich ebenso an den Vorstellungen derjenigen staatlichen Instanzen, die sich für die Qualitätssicherung verantwortlich fühlen, die von klaren Verantwortungsteilungen und Handlungsaufträgen ausgehen, aushandlungsorientierte Konzepte kaum akzeptieren können und ihre Anforderungen an „Fachlichkeit“ nicht beschränken mögen auf die verantwortliche Steuerung von Pflege- und Betreuungsprozessen. Koproduktion und Wohlfahrtspluralismus nicht neben, sondern unter den Scheinwerfern geltenden Rechts zu implementieren, erweist sich damit als ausgesprochen anspruchsvoll und kompliziert. Auch engagierte Bürgerinnen sind nicht selbstverständlich bereit, sich einem solchen „Welfare-Mix“ anzuschließen bzw. „unterzuordnen“, da dies mit einer Gefährdung ihrer spezifischen Engagementkultur und auch auf Abgrenzung beruhenden Identität und Arrangements mit staatlichen Instanzen „unterhalb des Rechts“ einhergehen kann. Die Rolle des „Chance Agenten“ gängiger Mixturen spielt hier der Träger des Modellprojektes.

Betreutes Wohnen für ältere Menschen in Trägerschaft der Dorfgemeinschaft

Seit Mitte der 90er-Jahre wird unter der Überschrift „Förderung Bürgerschaftlichen Engagements“ in Baden-Württemberg (zugegeben pragmatisch und nicht immer widerspruchsfrei) versucht, die Idee der Zivilgesellschaft in ein Politik- und Fachprogramm, vor allem aber in konkrete Praxis zu übersetzen.[19] Mit der Gemeinde Eichstetten, Mitglied des „Gemeindenetzwerks Bürgerschaftliches Engagement“ seit 1996, wird ein besonders prägnantes Beispiel aus dieser Werkstatt vorgestellt.

Dass auf dem Dorf „die Welt noch in Ordnung“ sei, ist zwar ein gern gepflegtes Image, hat aber in der Regel mit der Wirklichkeit wenig zu tun. Eichstetten, eine kleine Gemeinde im Kaiserstuhl am Oberrhein, ist ein Winzerdorf mit gut 3.000 Einwohnern, das in den vergangenen Jahren der Versuchung eines schnellen Bevölkerungszuwachses widerstanden und behutsame Gewerbeansiedlung betrieben hat und nebenbei zu den wenigen schuldenfreien Kommunen Baden-Württembergs gehört. Ein in vielerlei Hinsicht intaktes Dorf. Dennoch wurde in Eichstetten Anfang der 90er-Jahre die Situation älterer, pflegebedürftiger Menschen zunehmend prekär. Aus verschiedenen Gründen (wie Wegzug von Kindern, Berufstätigkeit) erfolgte ihre Betreuung immer seltener – wie in früheren Jahrzehnten – innerhalb der Familien durch die nachfolgende Generation. Möglichkeiten der stationären Betreuung und Pflege bestanden nicht in Dorfnähe, sondern nur in zwei benachbarten, jeweils rund 25 km entfernten Städten. War die Übersiedlung in eine stationäre Altenhilfeeinrichtung unumgänglich, bedeutete dies für die alten Menschen, nicht nur aus ihrer gewohnten häuslichen Umgebung, sondern auch aus ihrem dörflichen Lebensumfeld herausgerissen zu werden. Diese Situation empfanden viele im Dorf als unbefriedigend. Daraufhin lud der Bürgermeister einige interessierte Bürgerinnen und Bürger aus dem Dorf, Mitglieder des Gemeinderats und den Leiter der regionalen Sozialstation zu einer Projektgruppe ein. Diese Gruppe entwickelte in einem zweijährigen Prozess, in dessen Verlauf sich zudem ein Architekt als Planer und Investor gewinnen ließ, ein Konzept für eine betreute Wohnanlage in der Dorfmitte. Die Leitidee: „Das Dorf übernimmt den Generationenvertrag“. Das Konzept wurde öffentlich diskutiert, modifiziert und schließlich vom Gemeinderat verabschiedet. Die zwischenzeitlich erweiterte Projektgruppe begleitete auch die bauliche und fachliche Umsetzung des Konzepts. In der Dorfmitte wird ein Gebäudekomplex seniorengerecht umgebaut bzw. erweitert: der „Schwanenhof“.[20] Auf diese Weise entstehen 16 Wohneinheiten, die ausschließlich an Menschen aus dem Dorf oder deren pflegebedürftige Angehörige vermietet werden. Im Untergeschoss werden ein Café und Ladengeschäfte untergebracht. Die Trägerschaft für die Anlage wird weder durch die Gemein-

18) Für Informationen im Einzelnen: www.freiburger-modell.de.
19) Die verschiedenen Programme und ihre Ergebnisse sind umfangreich dokumentiert (vgl. www.buergerengagement.de; www.zentrum-zivilgesellschaft.de). Für einen zusammenfassenden Überblick vgl. Ross/Klie 2004.
20) Vgl. www.eichstetten.de/ortsinfo/schwanen-kurz.htm.

de selbst übernommen noch einem bestehenden freien oder gewerblichen Träger zugesprochen: Vielmehr wird dem oben genannten Leitsatz folgend mit der „Dorfgemeinschaft e.V." ein eigener Träger gegründet. Über 400 Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinde werden Mitglied. Die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner ist (sofern sie sich nicht mehr selbst versorgen können) durch ein dreifaches Netz gewährleistet: zunächst durch die Unterstützung von Familienmitgliedern und Freunden. Wo dies nicht oder nicht ausreichend möglich ist, wird eine ehrenamtliche Nachbarschaftshilfe aktiv, die sich aus der „Dorfgemeinschaft e.V." gebildet hat. Wo auch dieses Angebot an seine Grenzen kommt, tritt der Pflegedienst der Sozialstation auf den Plan, dessen Leistungen aus Ansprüchen vergütet werden, die die betreuungsbedürftigen Bewohnerinnen und Bewohner aus der Pflegeversicherung haben. Die Gemeinde fungiert als Generalmieter und übernimmt damit das finanzielle Risiko.

Die Wohnanlage „Schwanenhof" macht in exemplarischer Weise deutlich, wie ein zivilgesellschaftlich orientierter Wohlfahrtsmix aussehen kann, was er zu leisten vermag, aber auch welche Voraussetzungen er kennt: eine sozialräumliche Verankerung, die Solidarität mobilisiert; Bürgerinnen und Bürger, die bereit sind, die Unterstützung älterer Menschen in der Gemeinde als gemeinsame Aufgabe zu verstehen (statt sie in den Bereich des Privaten zu verweisen) und sich dafür zu engagieren; eine Kommune, die bereit ist, Beteiligungsprozesse zu initiieren, zu moderieren und zu unterstützen, auf den Sachverstand ihrer Bürgerinnen und Bürger zu hören, schnellen und parteipolitisch zu vermarktenden Lösungen zu widerstehen und die sich dennoch nicht aus der Gewährleistungsverantwortung herauszieht, sondern Risiken, die die Einzelnen überfordern, absichert; Dritte-Sektor-Organisationen (hier die kirchliche Sozialstation), die sich mit ihrer professionellen Expertise, ihrer Infrastruktur und ihren Dienstleistungen einbringen, ohne eine alleinige „Generalträgerschaft" zu beanspruchen; beruflich tätige Fachkräfte (hier Sozialarbeiter/-innen, Verwaltungs- und Pflegefachkräfte[21]), die die Unterstützung engagierter Bürgerinnen und Bürger als Bestandteil bzw. Erweiterung ihrer Professionalität verstehen (und nicht als deren Bedrohung); Unternehmen (hier das Architekturbüro), die unternehmerisch handeln, jedoch bereit sind, sich mit ihrem Know-how und ihren Ressourcen (durchaus profitorientiert) in gemeinsame „zivilgesellschaftliche" Projekte einbringen.

Deutlich werden aber auch „Bruchstellen", die das Modell aufweist und an denen es scheitern könnte:

- Seine ökonomische Tragfähig hängt davon ab, dass genügend Menschen aus der Gemeinde bereit sind, das Angebot des Schwanenhofs in Anspruch zu nehmen.
- Das Betreuungskonzept und damit wiederum das Finanzierungskonzept, vor allem aber der „Geist" des Modells basieren darauf, dass auch in Zukunft hinreichend viele Bürgerinnen und Bürger bereit sind, sich freiwillig im und für den Schwanenhof zu engagieren.
- Das Zustandekommen des Modells, letztlich aber auch sein Fortbestehen setzen ein kooperativ-demokratischen Politikverständnis voraus, das durch Änderungen in der Zusammensetzung des Gemeinderates oder einem Wechsel im Amt des (gerade in Baden-Württemberg mit einer hohen Kompetenzfülle ausgestatteten) Bürgermeisters durchaus in Frage gestellt oder zu Gunsten eines klassischen Politikstils aufgegeben werden könnte.
- Das hier gefundene und sich bewährende zivilgesellschaftliche wohlfahrtspluralistische Arrangement hängt von einer Reihe von Faktoren ab, die mit einer spezifischen soziokulturellen Prägungen des Sozialraums, aber auch mit spezifischen „glücklichen" Personenkonstellation zu tun haben. Diese Faktoren machen das Modell nicht nur fragil, sondern auch nur bedingt übertragbar.

Die Rolle des Motors der Eichstettener Entwicklungen spielt in besonderer Weise die Kommune bzw. dort der Bürgermeister.

Hospizarbeit im Finanzierungsmix

In interessanter Weise hat der Gesetzgeber mit Einführung des § 39 a SGB V, der die Finanzierung und Leistungsberechtigung für Hospizgäste regelt, auf einen verkappt wohlfahrtspluralistischen Steuerungsansatz gesetzt: die Finanzierungskonzeption des Hospizes ist abhängig von einem bestimmten Anteil von Eigenleistungen im Rahmen ehrenamtlicher Arbeit. Hospize erhalten insofern keine Vollfinanzierung, sondern sind auf die Unterstützung von Hospizgruppen verwiesen. Damit soll einerseits verhindert werden, dass aus dem Hospizsektor ein lukrativer Markt wird. Weiterhin möchte man die Hospize aus der gesundheitsökonomischen Logik von Krankenhäusern heraushalten. Schließlich verbindet sich mit dem Finanzierungsansatz konzeptionell der Gedanke, dass durch freiwillige und ehrenamtliche Hospizhilfe eine besondere Qualität der Betreuung und Begleitung ermöglicht wird.[22] Im Zusammenwirken von Angehörigen, Freiwilligen und Professionellen soll Palliativ-Care gewährleistet werden als eine Pflege, die den einzelnen Menschen umsorgt und in den Mittelpunkt stellt, die nicht nur seinen Körper, sondern auch seine sozialen, psychische und spirituellen Bedürfnisse reflektiert. Dies gelingt in besonderer Weise im Mix von Hilfen aus unterschiedlichen Sektoren. Diese Finanzierungskonzeption des § 39 a SGB V wird zum Teil stark kritisiert und zuletzt durch den nationalen Ethikrat in seinen Empfehlungen zur Finanzierung der Hospize in Frage gestellt.[23] Man zielt auf eine Vollfinanzierungskonzeption, möchte die Versorgung Sterbender, insbesondere aber die Finanzierung stationärere Hospize nicht in die Abhängigkeit der zum Teil als nicht verfügbar geltenden Engagementpotenziale der Hospizbewegung stellen. Ein konsequenter Deinstitutionalisierungsansatz, wie ihn etwa Klaus Dörner (2003) immer wieder vertritt, würde dagegen einen solchen Versuch, die Bearbeitung des Themas Sterben allein Institutionen zu übertragen, zurückweisen und eine Vergesellschaftung im Wohlfahrtsmix dieser Aufgabe fordern.

Abgesehen davon, dass hier unterschiedlich implizite Sozialpolitikansätze, aber auch sozialethische Konzeptionen aufeinander treffen, zeigt sich in den Vorstößen zur Revision der Hospizfinanzierung in jedem Fall ein wenig explizites Verständnis von einem zivilgesellschaftlichen Rahmenkonzept, und eine wenig ausgeprägtes Sensibilität dafür, ob wohlfahrtspluralistische Konzeptionen (in diesem Fall im Gesundheitswesen) befördert oder behindert werden. Dabei ist ein Blick in die Empirie durchaus interessant und

21) Für den Bereich der Pflege vgl. Klie/ Brandenburg 2004.
22) Zu den verschiedenen Schattierungen der Hospizarbeit einschließlich der Finanzierungsfragen vgl. Student 2004, Klie/Roloff 1997.
23) Vgl. www.nationaler-ethikrat.de.

gleichzeitig ernüchternd: Einerseits hat sich die Hospizarbeit in Deutschland zu einem der dynamischsten Freiwilligenfelder entwickelt. Andererseits finden sich Beispiele von „kreativen" Formen der Abwendung der Freiwilligenarbeit: Damit die stationären Hospize auf den gesetzlich vorgesehenen Ehrenamtsanteil kommen, verbuchen manche die nicht ausbezahlten Überstunden des Pflegepersonals als Eigenanteil und manövrieren ihre Mitarbeiter in die prekäre Doppelrolle, zugleich beruflich Tätige hier, Freiwillige dort zu sein.

Das Feld der Hospizarbeit und weiter von Palliativ-Care ist ein Musterbeispiel des Aufeinandertreffens unterschiedlicher Professionen, Institutionen und Sektoren, deren Miteinander und synergetisches Kooperieren keineswegs selbstverständlich, sondern Ergebnis von intensiven Anstrengungen auf der Ebene der Organisationsentwicklung oder der gemeinwesenbezogenen Vernetzung sind.[24]

Motor dieser Wohlfahrtsmixturen provozierender Finanzierung war in Deutschland vor allem der Gesetzgeber, der unter anderem verhindern wollte, dass die Hospizarbeit für allein kommerzielle Anbieter attraktiv wird.

Der Blick in die Werkstätten zivilgesellschaftlich orientierter gemischter Wohlfahrtsproduktion gibt wichtige Hinweise darauf, was Konzepte des Wohlfahrtspluralismus leisten müssen, sollen sie nicht unterkomplex sein. Dass das Arrangieren von Wohlfahrtsmixturen ein einfaches Unterfangen sei, hat nie jemand ernsthaft behauptet – jedoch ist es möglicherweise noch weit komplexer und voraussetzungsreicher, als angenommen. Dies gilt in besonderer Weise, wenn es um wohlfahrtspluralistische Konzepte geht, die die lokale bzw. kommunale Ebene verlassen und Bundes(sozial-)politik programmieren sollen. Die „Fußangeln" reichen dabei von juristischen Details über die offenbar unvermeidliche (relative) Fragilität wohlfahrtspluralistischer Arrangements bis zu den Mentalitäten der an der Wohlfahrtsproduktion beteiligten Akteure.

Unbeschadet dieser Komplexität: Es gibt keine Alternative zu neuen wohlfahrtspluralistischen Arrangements. Sowohl die Wahrnehmungen des gesellschaftlichen Makrokontextes als auch die Einblicke in die Meso- oder Mikrokosmen der oben berücksichtigten Praxiswerkstätten zeigen zweierlei: Die in den vergangenen Jahren verstärkt zu Tage getretenen, jeweils spezifischen systemimmanenten Leistungsgrenzen der einzelnen Sektoren von Gesellschaft lassen es als ausgeschlossen erscheinen, die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen könne im Wesentlichen einem einzelnen Bereich und seiner Funktionslogik gelingen. Auf der anderen Seite sind die Erfahrungen mit in der Praxis gelungenen wohlfahrtspluralistischen Arrangements ermutigend: Sie entfalten in der Tat ein höheres Problemlösungspotenzial im Sinne der Adressat/-innen und Adressaten als konventionelle Lösungen.

Das von Evers aufgestellte Postulat bestätigt sich in der Praxis: Über Wohlfahrtspluralismus kann nicht sinnvoll gesprochen werden, ohne zu normativen Aussagen über (letztlich ethisch zu begründende) gewünschte Einstellungen, Selbstverständnisse und Handlungsweisen zu kommen, die sich in je eigener Weise an alle gesellschaftlichen Sektoren und ihre (kollektiven) Akteure richten. Hier liegt die entscheidende Schnittestelle zwischen wohlfahrtspluralistischen Ansätzen und der Idee der Zivilgesellschaft: Letztere vermag ersteren einen orientierenden Rahmen zu verleihen – während umgekehrt das Welfare-Mix-Konzept die zivilgesellschaftliche Idee in die sozialpolitische Realität hinein ausbuchstabiert.

Ein sinnvoller Gesamtansatz ergibt sich folglich dann, wenn die Theorie des Wohlfahrtspluralismus als analytisches und die Idee der Zivilgesellschaft als normatives zu einem strategischen Konzept zusammengeführt und mit Arbeitsansätzen wie Case Management, Quartiersmanagement, prozessorientierter Sozialplanung usw. als Handlungskonzepten kombiniert werden.

Viele Argumente (wovon das fiskalische ein nachgeordnetes ist) sprechen dafür, bürgerschaftliches Engagement und bürgerschaftliche Assoziationen umfänglicher und folgenreicher als bislang in Wohlfahrtsmixturen zu integrieren. Die empirischen Ergebnisse der Begleitforschungen aus den oben genannten Praxiswerkstätten zeigen: Innerhalb einer „gemischten Wohlfahrtsproduktion" für pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderungen, sterbende Menschen usw. besteht – neben der quantitativen Erweiterung des Unterstützungsangebots – der spezifische Beitrag bürgerschaftlichen Engagements vor allem darin,

- Brücken zwischen den jeweiligen Adressatengruppen und dem Sozialraum zu schlagen (Brücken, über die ggf. weitere Ressourcen erschlossen werden können),
- Alltagskontakte zu ermöglichen, die für die Adressaten „Normalitätserfahrungen" und damit eine Ergänzung zu professionellen Kontakten sind,
- Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu sichern sowie
- eine von institutionellen Zwängen weitgehend freie, auf Solidarität beruhende Lobbyarbeit betreiben zu können.

Bürgerschaftliches Engagement ist sozusagen (auch) ein Gegenmittel dazu, dass aus ausdifferenzierten Hilfesystemen „totale Institutionen" werden, die in sich und nach außen abgeschlossen sind.

Ohne einen gehörigen Anteil Bürgerschaftlichen Engagements werden Wohlfahrtsmixturen also künftig nicht auskommen. Soll das damit verbundenen Potenziale genutzt werden, setzt dies bestimmte Veränderungen auch in den übrigen gesellschaftlichen Sektoren voraus. Die praktischen Erfahrungen zeigen empirisch: „Zivilgesellschaftliche Entwicklung" ist nicht das Programm für einen gesellschaftlichen Teilbereich (etwa des Dritten Sektors), sondern Projekt aller Sektoren von Gesellschaft einschließlich ihres Zusammenwirkens.

Wohlfahrtsmixturen können nicht verordnet, sondern müssen ausgehandelt werden. Dabei müssen alle Beteiligten gleichwertige Chancen haben, insbesondere die beteiligten Bürgerinnen und Bürger. Dies setzt demokratische Spielregeln und öffentliche Arenen politischer Willensbildung voraus, die weit über die klassischen Routinen unseres etablierten Systems hinausgehen. Kooperativ-demokratische Formen der Bürgerbeteiligung sind transparent mit repräsentativ- und direkt-demokratischen Formen politischer

---

24) Vgl. etwa Heller 2003 und insgesamt die Arbeiten der Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (IFF): www.iff.ac.at/index.html.

Willensbildung zu verknüpfen. Solche neuen Modelle müssen erstritten werden: gegen bestehende Routinen, gegen neue Formen der Nutzung des Trends zum „Outsourcing“ öffentlicher Aufgaben auf freie Assoziationen, aber auch gegen die Etablierung neuer Subkulturen ohne zivilgesellschaftliche Prämissen, etwa exklusive Formen der religiösen Kindererziehung.

Gerade weil es sich um hoch voraussetzungsreiche Prozesse handelt, muss bei der Ausgestaltung wohlfahrtspluralistischer Arrangements darauf geachtet werden, weder bestehende gesellschaftliche Exklusionsphänomene zu verdoppeln noch neue zu schaffen. Nicht alle Menschen sind in gleichem Maße gewohnt und in der Lage, sich relevante Informationen zu beschaffen, für sich selbst Wohlfahrtsmixturen zu arrangieren, in Verhandlungen über solche Mixturen einzutreten sowie (im Sinne von Selbsthilfe oder bürgerschaftlichem Engagement) als Koproduzentinnen und -produzenten von Wohlfahrt aufzutreten. Werden nicht systematisch entsprechende Sicherungsmechanismen in die personen- und sozialraumbezogenen Arbeitsansätze integriert und wird nicht an der Rolle eines Gleichheitsansprüche garantierenden Staates festgehalten, so steht zu befürchten, dass gerade jene, die Unterstützungsdienste an dringendsten benötigen, in wohlfahrtspluralistischen Arrangements außen vor bleiben. Dem im Sinne einer gesellschaftspolitischen Option entgegenzuwirken, entspricht der emanzipatorischen und herrschaftskritischen Tradition der zivilgesellschaftlichen Idee – und markiert zugleich eine besondere Aufgabe sozialer Arbeit.

So sehr ein funktionierender Wohlfahrtsmix vom Ineinandergreifen der verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren lebt, so sehr setzt er auf der anderen Seite voraus, dass jeder Sektor in seiner spezifischen Logik agiert und akzeptiert wird. Ein funktionierender Rechts- und Sozialstaat kann nicht durch einen freien Markt kommerzieller Dienstleistungen ersetzt werden, professionelle Dienstleistungen nicht durch bürgerschaftliches Engagement usw. Anders gesagt: Wohlfahrtspluralismus ist kein „Verschiebebahnhof“, auf dem es tendenziell beliebig ist, welcher der beteiligten kollektiven Akteure welche Rolle spielt bzw. welche Aufgabe übernimmt. Andererseits wird ein neuer Wohlfahrtsmix extrem behindert, wenn von Berufsgruppen, Verbänden oder staatlichen Akteuren Domänen um ihrer selbst Willen verteidigt werden.

Sollen neue Welfare-Mix-Konstruktionen nicht schnell Makulatur werden, hängt viel davon ab, dass es an der „Basis“ der wohlfahrtspluralistischen Arrangements zu einem konstruktiven Zusammenwirken zwischen beruflich tätigen Fachkräften einerseits und eigeninitiativ Betroffenen bzw. engagierten Bürgerinnen und Bürgern andererseits kommt. Dabei geht es um weit mehr als „Befindlichkeiten“. Professionelle Konzepte, die Unterstützung freiwilligen Engagements als integralen Bestandteil ihrer Fachlichkeit verstehen und praktizieren, sind zwar notwendige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzungen für produktive Wohlfahrtsmixturen. Eine nicht-konkurrenzierende Kooperation zwischen Hauptamtlichen und Freiwilligen setzt voraus, dass die grundlegenden Rollen und Aufgaben aller beteiligten Akteure und die Regeln ihres Zusammenspiels im Sinne eines „zivilgesellschaftlichen Konsenses“ geklärt sind.

Für die Etablierung neuer Wohlfahrtsmixturen bedarf es jeweils Motoren. Wohlfahrtspluralistische Reformprozesse sind (derzeit) keineswegs Selbstläufer, sondern setzen für ihr Gelingen spezifische Konstellationen und Agenten bzw. „Motoren“ voraus, die sie erzeugen helfen und fördern. Diese „Motoren“ können aus ganz unterschiedlichen Sektoren stammen, wie die Beispiele zeigen. Ihnen sollten aber gemeinsame Orientierungen und Handlungsprinzipien eigen sein, die sich in einem handlungsleitenden „Welfare-Mix“-Verträglichkeitskonzept und -Förderungskonzept herausdestillieren ließen. Die Entwicklung eines solchen konzeptionellen Rahmens ist die notwendige Basis dafür, um die in unterschiedlichen „Werkstätten“ und verschiedenen Feldern gesammelten Erfahrungen aufeinander beziehen und zu einem tragfähigen und flächentauglichen Entwicklungszusammenhang zusammenbinden zu können.

Die Erwartung, es sei die exklusive Aufgabe des Staates, Rezepte zu liefern und verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, damit neue Wohlfahrtsmixturen entstehen können, reflektiert zu wenig die Voraussetzungen, unter denen in nachmodernen Gesellschaften neue Wohlfahrtsmixturen entstehen. Gleichwohl ist der Staat auf allen Ebenen gefordert: Er bleibt in seinen Vorgaben zu vage, wenn er sich etwa in § 8 SGB XI darauf beschränkt, die Sicherung der Pflege als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu deklarieren und eine neue Kultur der Hilfe zu beschwören, es aber ansonsten bei strikten Aufgabenzuordnungen, bei Qualitätsvorgaben, die neue Wohlfahrtsmixturen behindern, und bei klassischen Formen der objektbezogenen Infrastrukturplanung in den Landespflegegesetzen belässt. Die klassische, einem traditionellen Subsidiaritätskonzept folgende Aufgabenzuordnung zu Gunsten der freien Wohlfahrtspflege in § 10 BSHG (jetzt § 4 SGB XII) als Einlösung des staatlichen Handlungsauftrags, Bedingungen für den New Welfare-Mix zu schaffen, greift angesichts der Pluralität des „Dritten Sektors“ zu kurz. Der Staat ist als aktiver und aktivierender Staat zugleich gefordert, der seine moderierende und Voraussetzungen schaffende Rolle ebenso stringent wie glaubwürdig wahrnimmt.

Machen sich relevante Vertreterinnen und Vertreter der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteursgruppen in ihrem strategischen Zusammenwirken einen zivilgesellschaftlich ausgerichteten wohlfahrtspluralistischen Ansatz konzeptionell und politisch zu eigen, kann sich ein solches Konzept stil- und politikprägend entfalten und dem bürgerschaftlichen Engagement eine essentielle und nicht schmückende, eine zugleich integrative, teilhabesichernde wie auch kritische Rolle eröffnen. Für die Zukunft des Sozialen ist eine solche Perspektive grundlegend, aber nicht so „einfach“ zu formulieren und politisch zu vermarkten wie eine „große“ Steuer- oder Rentenreform.

- *Anheier, H./Priller, E. (Hrsg.): Der Nonprofit-Sektor in Deutschland. Eine sozialökonomische Strukturbeschreibung. Berlin 1995.*
- *Anheier, H. u.a. (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin 1997.*
- *Blanke, B.: Vom aktiven zum aktivierende Staat. Leitbilder, Konzepte und Strategien zur Reform des öffentlichen Sektors. Wiesbaden 2004.*
- *Blaumeiser, H. et al.: Handbuch kommunale Altenplanung. Frankfurt a.M. 2002.*
- *Blaumeiser, H.: Sozialpolitik im Wohlfahrtspluralismus. In: Klie, T. (Hrsg.): Für´s Alter planen. Beiträge zur kommunalen Altenplanung. Freiburg 2002.*
- *Blinkert, B./Klie, T.: Solidarität in Gefahr. Pflegebereitschaft und Pflegebedarfsentwicklung im demographischen und sozialen Wandel. Hannover 2004.*
- *BMFSFJ = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Schriftenreihe Bd. 194, 1-3. Stuttgart 2000 a-c.*
- *Böhnisch, L./Schröer, W.: Bürgergesellschaft und Sozialpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B14) 2004, S. 16 22.*
- *Brömmer, N./Strasser, H.: Gespaltene Bürgergesellschaft. Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B25-26) 2001, S. 6-14.*
- *Damkowski, W./Precht, C.: Public Management – Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart 1995.*
- *Damkowski, W./Rösener, A.: Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Berlin 2003.*
- *Dinges, S. et al.: Leben bis zuletzt – menschenwürdig sterben. Entwicklung einer integrierten Palliativversorgung im Kanton Graubünden. Studie des IFF Wien/Universität Klagenfurt 2004. Teilauftrag 1, 2 (2003-2005): www.uni-klu.ac.at/uniklu/fd/fa_details.jsp?fanr=9201*
- *Dörner, K.: Die Gesundheitsfalle. München 2003.*
- *Evers, A.: Megatrends im Wohlfahrtsmix. Soziale Dienstleistungen zwischen Deregulierung und Neugestaltung. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 139, 1992, S. 3 7.*
- *Evers, A.: Sektor und Spannungsfeld. Zur Politik und Theorie des Dritten Sektor. Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor 27. Berlin 2004 (www.dritte-sektor-forschung.de).*
- *Evers, A./Olk, T.: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996 a.*
- *Evers, A./Olk, T.: Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. 1996 b. In: Dies. 1996 a, S. 9 – 60.*
- *Evers, A./Svetlik, I.: Balancing pluralism – new welfare mixes in care for elderly. Eurosocial Reports 40, Vol. 3. Wien 1991.*
- *Gilbert, N./Gilbert, B.: The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America. New York/Oxford 1989.*
- *Gohde, J./Diakonisches Werk der EKD: Diakonische Positionen zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung 2005 (Internetveröffentlichung), Kapitel 3 und 4 (www.diakonie.de/downloads/PVG-Endfassung-20050405-lang.pdf)*
- *Gronemeyer, R./Klie, Th.: Koproduktion als tragfähiges Paradigma für die Begleitung von Menschen mit Demenz? Gießen/Freiburg i.Br. 2005.*
- *Heller, A.: Palliative Kultur in der stationären Altenhilfe. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Bd. 5 Heft 36. Darmstadt, Oktober 2003, S. 360 365.*
- *Kallfass, S./Fuchs, J./Herdes, D.: Bürgerengagement für mehr Lebensqualität. Impulse zur Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements durch die Landkreise in Baden-Württemberg. In: Deutscher Landkreistag (Hrsg.): Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung. Berlin 74/2004, S. 439 – 446.*
- *aufmann, F.-X. (Hrsg.): Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Interventionen. München 1987.*
- *Klein, A.: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge in der neueren Begriffsverwendung. Bürgerschaftliches Engagement und Non-Profit-Sektor Bd. 4. Opladen 2001.*
- *Klie T./Maier, K./Meysen, T.: Verwaltungswissenschaft – Eine Einführung für Soziale Berufe. Freiburg i. Br. 1999.*
- *Klie, T. (Hrsg.): Wohngruppen für Menschen mit Demenz. Hannover 2002.*
- *Klie, T./Roloff, S.: Hospiz und Marketing. Finanzierungsstrategien für soziale Initiativen am Beispiel der ambulanten Hospizarbeit. Freiburg i. Br. 1997.*
- *Klie, T. et al.: Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt in Baden-Württemberg. 1. Wissenschaftlicher Landesbericht 2002/2003 (hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg). Stuttgart 2004.*

- *Klie, T./Brandenburg, H. (Hrsg.): Gerontologie und Pflege. Hannover 2004.*
- *Krummacher, M. et al.: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen 2003.*
- *Luhmann, N.: Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen. In: H.-U. Otto/S. Schneider (Hrsg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. 1. Halbband, Neuwied 1973, S. 21 43.*
- *Maier, K./Sommerfeld, P./Hoch, H.: Inszenierung des Sozialen im Wohnquartier. Darstellung, Evaluation und Ertrag des Projekts „Quartiersaufbau Rieselfeld" Freiburg. Freiburg i. Br. 2004.*
- *Priller, E./Zimmer, A. (Hrsg.): Der Dritte Sektor International. Mehr Markt – weniger Staat? Berlin 2001.*
- *Reiss, C.: Welche Wirkung hat Fallmanagement? In: Case Management 1/2005, S. 10 – 19.*
- *Rosenow/Czempiel (Eds.): Governments without Government. Order and Chance in World Politics. Cambridge University Press, Cambridge 1992.*
- *Ross, P.-S./Klie, T.: Bürgerschaftliches Engagement und seine Förderung im Land und in der Kommune. Anmerkungen zur Praxis - zivilgesellschaftlicher Konzepte auf Grundlage der Erfahrungen aus Baden-Württemberg. In: Rosenzweig, B./Eith, U. (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Ein Gesellschaftsmodell der Zukunft? Schwalbach/Ts. 2004, S. 73 105.*
- *Schnepp, W.: Familiare Sorge in der Gruppe der Russlanddeutschen Spätaussiedler. Funktion und Gestaltung. Dissertation. Witten-Herdecke 2000.*
- *Svetlik, I.: The Future of Welfare Pluralism in the Postcommunit Countries. In: Evers, A./Svetlik, I. 1991, S. 13 – 23.*
- *Stiftung Mitarbeit: Wege zur nachhaltigen Engagementförderung Bundestagung der Freiwilligenagenturen. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): mitarbeiten 4/2002.*
- *Student, C. (Hrsg.): Das Hospizbuch. Freiburg i. Br. 2004.*
- *Wegner, M.: Das Prinzip Nachhaltigkeit im Spannungsfeld von globalem Anspruch und lokaler Umsetzung. Eichstätt 2004.*
- *Wendt, W.-R.: Die generelle Rolle und Bedeutung von Case Management in Humandiensten. In: Case Management (1) 2005, S. 3 – 9*
- *Zimmer, A.: Dritter Sektor und Soziales Kapital. Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor (früher: Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor) 19. Berlin 2002 (www.dritte-sektor-forschung.de).*
- *Zimmer, A./Priller, E.: Der Dritte Sektor. Gütersloh 2001 a.*
- *Zimmer, A./Priller, E.: Die zunehmende Bedeutung des Dritten Sektors – Ergebnisse des international vergleichenden John-Hopkins-Projekts. In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 42 (2001 b), S. 11 41.*
- *Zinner, G.: Entstaatlichung als Glücksfall. Das bürgerschaftliche Engagement ist der Kern freier Wohlfahrtspflege. Mehr Chancen als Risiken. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 5+6/1998, S. 103-106.*

Prof. Dr. Thomas Klie,
Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung, Evangelische Fachhochschule Freiburg

Welfare Mix und ältere Menschen

Das Bürgerschaftliche Engagement erlebt eine Renaissance, wenn man denn von einer solchen sprechen kann angesichts der durchaus auch neu zu nennenden zivilgesellschaftlichen Ausrichtung dessen, was heute unter Bürgerschaftlichem Engagement verstanden wird (Klie/Ross 2005). Auf Ehrenamt, auf Freiwilligendienste, auf Selbsthilfe werden allenthalben Hoffnungen gegründet, um wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften für verschiedene Bevölkerungsgruppen bei gleichzeitig reduzierter Leistungsfähigkeit des Staates zu erhalten. Dabei ist dieses Anliegen unterschiedlich stark ausgeprägt bzw. ernsthaft Gegenstand sozialpolitischer Umbaumaßnahmen: Dies gilt vor allem dort, wo voraussetzungslos auf das Bürgerschaftliche Engagement und das Ehrenamt gesetzt und die Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft als Legitimation für den Rückbau von Sozialleistungen benutzt wird. Andererseits ist den Kritikern vorzuhalten, die in der Neuakzentuierung des Bürgerschaftlichen Engagements lediglich eine derartige Legitimationsstrategie sozialpolitischer Kürzungen vermuten, dass die Leistungsfähigkeit eines auf Generationengerechtigkeit setzenden Sozialstaats in alter Tradition der Subsidiaritätskonzepte (vgl. Nell-Breuning 1990) sowohl auf leistungsfähige informelle Netze verwiesen ist wie auch auf einen produktiven Sektor des Bürgerschaftlichen. Dass in einer bürgerschaftlich getragenen Wohlfahrtsstaatlichkeit auch eine besondere Qualität zivilgesellschaftlicher Art steckt, wird dann und wird für die besonders bedeutsam, die einen fürsorgerisch totalitären Sozialstaat zurückweisen.

In diesem Beitrag soll die Bedeutung des Bürgerschaftlichen Engagements von und für ältere Menschen in besonderer Weise bezogen auf das Feld der Pflege und Betreuung herausgearbeitet werden. Aufgebaut wird auf dem politikwissenschaftlichen Ansatz des Wohlfahrtspluralismus (vgl. Evers/Svetlik 1981; Evers/Olk 1996; Klie/Ross 2005). Der Ansatz des Welfare Mix geht davon aus, dass Wohlfahrt immer in einem Mix produziert worden ist und wird. Und zwar durch verschiedene gesellschaftliche Akteure, in verschiedenen Formen, aus unterschiedlichen Motiven und Interessen. Dabei entsteht in einem modernen Staat Wohlfahrt im Zusammenspiel bzw. Mix von Staat, Markt, freien Trägern und dem informellen Sektor (Haushalte und Familien). Eine so verstandene gemischte Wohlfahrtsproduktion ist ein alltägliches Phänomen und dies nicht erst heute. Dies gilt für die Kindererziehung, es gilt aber auch für das Feld der Pflege und Betreuung und die Aktivitäten zur gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Behinderungen. Sie für eine nachmoderne Gesellschaft im demografischen Wandel bei begrenzter Leistungsfähigkeit des Sozialstaats anzupassen bzw. neu zu formulieren, wird als Voraussetzung für eine nachhaltige Sicherung unter anderem von Pflege und Betreuung verstanden. Dabei spielt das Feld der Pflege und Betreuung von und für ältere Menschen im wohlfahrtspluralistischen Diskussionszusammenhang eine besondere Rolle. Es handelt sich beim Welfare Mix nicht um ein Rezept für einen bestimmten Cocktail an Hilfemixturen, das einfach anzurichten wäre. Bei einer nicht nur analytisch nachvollzogenen, sondern strategisch ausgerichteten wohlfahrtspluralistischen Diskussion handelt es sich um einen vor allem voraussetzungsvollen Politikansatz, von dem keiner behaupten sollte, er sei einfach zu realisieren. Auf der persönlichen Ebene der Bürgerinnen und Bürger trifft er auf je unterschiedliche Lebenslagen (vgl. Schulz-Nieswand 2006) sowie unterschiedliche Bedarfssituationen, Mentalitäten und Kulturen. Beispielsweise zuzulassen, dass fremde, bürgerschaftlich Engagierte sich beteiligen an der Bewältigung einer privaten Lebenssituation, ist keineswegs selbstverständlich. So ist es in kulturell eher hermetisch abgeschlossenen gesellschaftlichen Gruppierungen, etwa in bestimmten Migrantengruppen, kaum vorstellbar, Dienstleistungen auf Märkten zur Bewältigung der Pflegebedürftigkeit einzukaufen oder überhaupt Professionelle in einem Aufgabenfeld zuzulassen, dass ganz wesentlich verstanden wird als Bewährungsprobe für familiare Solidarität. Wiederum ist in bestimmten gesellschaftlichen Milieus eine manifeste Sozialstaatserwartung habitualisiert, die auch im Bereich der Pflege nicht von einer Teil- sondern Vollkaskoverantwortung des Staates ausgeht. Gleichwohl sind faktisch Welfare-Mix-Phänomene verbreitet, wenn auch mitnichten als solche immer begriffen und bewusst gestaltet. Aber auch auf der institutionellen Ebene, etwa der Erbringer von sozialen und pflegerischen Dienstleistungen, trifft eine Welfare Mix Logik nicht nur auf Akzeptanz. In reinen erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Betrieben, etwa von Pflegediensten mit einer expliziten Profitorientierung, geht es primär darum, möglichst viele Dienstleistungen am Markt refinanziert durch die Sozialversicherung zu „verkaufen". Sich als Akteure eines Welfare Mixes in dem Verkauf der eigenen Dienstleistung zurückzuhalten, nicht etwa über Strategien der Qualitätssicherung Domänen für die Erbringung von pflegerischen Leistungen zu erkämpfen und zu verteidigen, fällt nicht nur schwer, sondern ist auf den ersten Blick nicht zu vereinbaren mit einer erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung von Pflegediensten. Wohlfahrtsverbände in ihren unterschiedlichen Handlungslogiken – hier Marktanbieter, dort intermediäre Instanz, dort Anwalt der Klienten – können wohlfahrtspluralistische Konzepte eher aufnehmen, auch wenn es bei einer stärkeren Verselbstständigung von Einzelbetrieben und Kostenstellen ohnehin schwerer fällt, sich im Wesentlichen gemeinwirtschaftlich auszurichten und zu verstehen. Nimmt man allerdings in den Blick, dass volkswirtschaftlich niemals alle otwendigen Pflegeleistungen aus dem Sektor Nursing und Care als Dienstleistungen erbracht und bezahlt werden, sei es nun aus Privatmitteln oder aus Mitteln sozialer Sicherungssysteme, wird deutlich, dass bei einer Gesamtbetrachtung alle Akteure im Sektor der Pflege auf wohlfahrtspluralistische Bewältigungsformen angewiesen sind. Die relative finanzielle Stabilität der Pflegeversicherung basiert einzig und allein auf der unerwartet hohen Familienpflegebereitschaft, das heißt auf der Leistungsfähigkeit des informellen Sektors. Wäre diese so nicht gegeben, wären die Pflegedienste in ihren Entgeltniveaus höchst wahrscheinlich schon längst nicht mehr dort, wo sie heute sind. Die Verteidigung eines vergleichsweise hohen (insbesondere aus haushaltsökonomischer Perspektive betrachtet) Preisniveaus für pflegerische Dienstleistungen kennt als Voraussetzung die limitierte Inanspruchnahme dieser Leistungen durch die Berechtigten.[1] Gemeinwirtschaftliche mit erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen und Logiken in Verbindung zu bringen, ist im

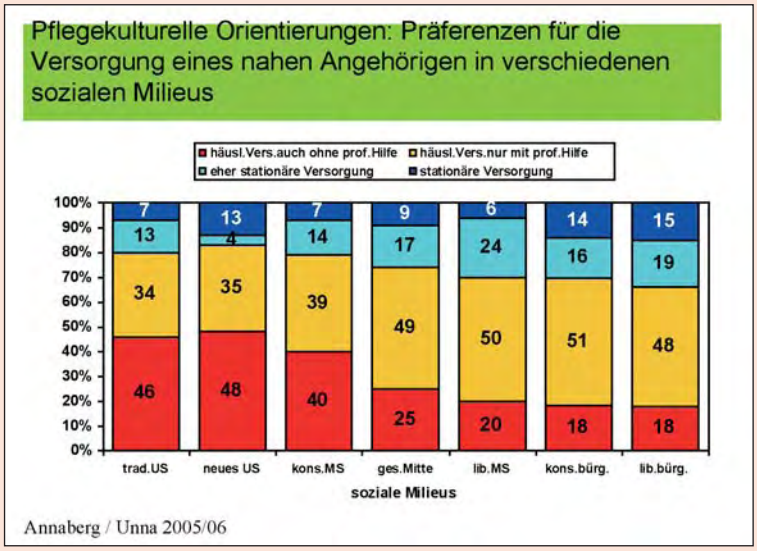
1) Der europaweit zu beobachtende Einsatz von osteuropäischen Haushaltshilfen im Bereich Pflege und Betreuung zeigt auf, welche Preise haushaltsökonomisch verträglich sind und welche Dienstleistungen nachgefragt würden.

Zusammenhang mit wohlfahrtspluralistischen Ansätzen eine wichtige Herausforderung auf institutioneller Ebene. Auf der staatlichen Ebene konkurrieren immer noch, wenn auch moderat, liberale, konservative und sozialdemokratische Modelle und Konzepte sozialstaatlicher Sicherung auch im Bereich der Pflege. Sie akzentuieren unterschiedlich die Beiträge des Marktes (besonders im liberalen Politikansatz akzentuiert), der Familie (eher in konservativen Politikansätzen) und die des Staates (eher sozialdemokratischer Politikkonzepte). Wohlfahrtspluralismus versucht eine Verbindung, eine Melange aus unterschiedlichen Steuerungslogiken. Dabei wird bei einer jeweils interessengeleiteten Sozialpolitik über das Bestandsinteresse bestimmter Akteure (Sozialversicherungen, Anbieter sozialer Dienstleistungen auf Märkten, Wohlfahrtsverbänden), in klassisch korporatistischen Strukturen verteidigt, als ein allein auf die Produktion möglichst großer Wohlfahrt ausgerichtete Politik betrieben. Für alle Akteure bietet aber ein wohlfahrtspluralistischer Ansatz interessante, häufig sie auf ihre auch ideologischen Wurzeln zurückführbare Strategien der Modernisierung. Als Megatrends eines wohlfahrtspluralistischen Diskurses (vgl. Evers/Olk 1996, Klie/Ross 2005) lassen sich vier ausmachen, die die Diskussion auch im Bereich der Pflege und Betreuung bestimmen. Da ist zunächst die neue Bedeutung des informellen Sektors. Das Vorhandensein und die Leistungsfähigkeit von Familien, Nachbarschaften und anderen informellen Netzwerken ist konzeptionell und politisch in den vergangenen Jahrzehnten eher vernachlässigt worden. Man hat auf Familien gesetzt, ohne die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie sich in einer modernen Gesellschaft auch weiter so bilden, wie dies auch unser Wohlfahrtsstaat voraussetzt. Im Bereich der Pflege und Betreuung wirkt sich eine Vernachlässigung der Familienpolitik in den letzten Jahrzehnten in dem allein demografisch schon aussagbaren Rückgang des so genannten Pflegepotenzials aus. Hinzu tritt ein Mentalitätswandel in der Bevölkerung, der die Pflegebereitschaft, die die Finanzierung der Pflegeversicherung heute vergleichsweise stabil gehalten hat, so nicht mehr voraussetzen lässt. Wenn wir aber weiter auf das Primat der innerfamiliaren Solidarität als Hauptproduktionsstelle von Wohlfahrt auch im Feld der Pflege und Betreuung setzen, gewinnt der informelle Sektor auch als eine durch entsprechende Rahmenbedingungen zu fördernder und in den Blick zu nehmender Sektor an Bedeutung. Nicht zuletzt durch die Einführung der Pflegeversicherung und die europarechtlichen Kontexte hat die Bedeutung des Marktes von Humandienstleistungen in Haushalt, Pflege und Betreuung an Bedeutung gewonnen. Der Zuwachs an Pflegediensten geht im Wesentlichen auf das Konto erwerbswirtschaftlich orientierter Anbieter. Die Landschaft der Anbieter von Humandienstleistungen hat sich und wird sich weiter diversifizieren. Sie ist derzeit noch stark überformt durch sozialstaatliche Regulierungen. Überwiegend in Schattenmärkten etablieren sich neue Humandienstleistungsangebote, wobei die ökonomische Theorie in integrierten Humandienstleistungen eines der Wachstumsfelder der Wirtschaft schlechthin sieht. Ein dritter Megatrend liegt in der Revision der Rolle des Staates, der sich zunehmend aus der des Gewährenden zurücknimmt zu Gunsten einer gestaltenden und gewährleistenden Funktion (vgl. Blanke 2004). Auch hier ist die Pflegeversicherung in gewisser Weise paradigmatisch: Setzt sie doch nicht mehr auf eine Vollversorgung der Pflegebedürftigen, sondern auf eine Art Teilkaskokonzeption; so hält etwa das SGB XI zahlreiche appellative Regelungen, die auf eine neue Kultur des Helfens abheben und die gemeinsame Verantwortung aller Akteure einfordern (§ 8 Abs. 2 SBG XI). Dabei spielt die Verschränkung von Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene mit einer Neubestimmung der Rolle des Staates eine zentrale Rolle, dies nicht zuletzt nach der Föderalismusreform durch die Änderung des Grundgesetzes vom Juli 2006 (vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Dass das Bürgerschaftliche Engagement als fester Bestandteil des Welfare Mix sowohl strategisch als auch operativ als vierter Megatrend zu identifizieren ist (vgl. Klie/Ross 2005), lässt sich inzwischen konsentieren, da mit einer Zusammenschau nicht nur politische Verlautbarungen sondern auch Anstrengungen in Richtung einer abgestimmten Engagementpolitik auf Landes- und Bundesebene in den Blick genommen werden. Dass es sich dabei noch keineswegs um einen konsistenten Politikansatz und eine konsistente Steuerungsstrategie handelt, ist nicht zu bestreiten (vgl. zur Kritik Olk 2006). Es ändert aber nichts daran, dass die neue Bedeutung des Bürgerschaftlichen Engagements auf allen Ebenen, wenn auch nur postulierend zum Ausdruck gebracht wird. Im Feld der Pflege lässt sich dies etwa an den durchaus kritisch zu betrachtenden Bemühungen ablesen, in das SGB XI auch Leistungen zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements aufzunehmen, ohne allerdings die bisherige Leistungskonzeption der Pflegeversicherung auf ihre Welfare-Mix-Tauglichkeit hin zu prüfen und einer Revision zu unterziehen. Bürgerschaftliches Engagement älterer Menschen im Kontext von Pflege und Betreuung steht damit in einem größeren Zusammenhang politischer Neuausrichtung, einer auf die Sicherung der Wohlfahrt gerichteten Sozialpolitik und ist mehr Ernstfall, als es die anekdotische Zusammenstellung gelungener und lobenswerter Initiativen Bürgerschaftlichen Engagements glauben lässt.

2. Ältere Menschen und Bürgerschaftliches Engagement

Die Konstellation ist für programmatische Aussagen selten günstig. Von einer gerontologischen Win-Win-Konstellation lässt sich reden. Bürgerschaftliches Engagement, Engagement generell entfaltet seinen Nutzen für ältere Menschen, die sich engagieren und gleichzeitig stiftet das Engagement Älterer einen Nutzen für die Gesellschaft. Sind es die ältere Menschen, lassen sich die Potenziale des Alters entfalten, von denen der 5. Altenbericht in seinen Facetten erzählt (BMFSFJ 2005, 5. Altenbericht, unter www.bmfsfj.de). Schon Detlev Knopf (1982) hat in den 80er-Jahren die Produktivität des Alters theoretisch begründet, konzeptionell entfaltet und empirisch gerade auch im Kontext unterschiedlicher Engagementformen illustriert. Engagement kann dem Kompetenzerhalt aber auch -erwerb dienen in seinen verschiedenen Dimensionen (Tesch-Römer 2004). Die Effekte von Aktivität im Alter und Engagement auf die gesundheitliche Prävention werden ebenso betont (BMFSFJ 2005, S. 156 ff.) wie die Bedeutung des Engagements für die soziale Integration (ebd., S. 341). Die in der Altruismusforschung differenzierten Motivebenen, die generell für freiwilliges Engagement angeführt werden (Evers/Klie 1998), differenzieren zwischen ökonomischen, psychologischen und soziologischen. In einem weiteren Sinne hat auch freiwilliges Engagement zumeist einen ökonomischen Nutzen. Damit ist nicht primär das paid voluntary angesprochen, sondern (auch) andere, im weiteren Sinne ökonomische Nutzen können mit dem Engagement verbunden sein. Auf einer psychologischen Ebene ist Bürgerschaftliches Engagement von hoher Bedeutung für die Sinnfindung und -konstruktion, gerade für Menschen, die sich nicht allein in einer bestimmten Religiosität aufgehoben wissen. Aber auch für diese kann ein Engagement Ausdruck ihrer weltanschaulichen und religiösen Überzeugungen sein. Schließlich äußern gerade ältere Menschen in ihrem Engagement ihre Verantwortung für das Gemein-

wesen und lösen sie ein und tragen so auf einer soziologischen Ebene zur Stabilität der Gesellschaft heute, aber auch unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit für morgen bei. Auch diese Motivebene lässt sich gerade bei älteren Menschen empirisch besonders gut nachzeichnen: Etwas für die Gesellschaft tun, zählt gerade bei ihnen zu den ausgesprochen wichtigen Motiven (Gensicke 2006, S. 287). Schließlich helfen Formen Bürgerschaftlichen Engagements, sowohl das Fremd- als auch das Selbstbild älterer Menschen zu korrigieren, und können so einen Beitrag zur Korrektur von Altersleitbildern leisten, deren Bedeutung für die gesellschaftliche Stellung, aber auch für das Selbsterleben unbestritten ist (Tews 1995). Dabei darf alle Apostrophierung der Sinnhaftigkeit und des Nutzens freiwilligen Engagements von und für Ältere nicht über gesundheitliche, soziale, aber auch psychologische Problemkonstellationen im Alter hinwegsehen lassen und einer eindimensionalen Aktivitätshypothese zur Renaissance verholfen werden, die letztlich ein dichotomes Altersbild befördert: Hier die guten aktiven Alten und dort die älteren Menschen, deren gesellschaftlicher Wert in Frage steht (Zeman 2000). Der Nutzen für die Gesellschaft durch das Engagement älterer Menschen dürfte unbestritten sein. Sie können in vielfältiger Weise Kompetenzen vermitteln auf einer objektiven, aber auch auf eine persönlich subjektive Weise. Sie können gerade auch für andere ältere Menschen Beiträge zur sozialen Teilhabe erbringen und dies auch für ansonsten von Marginalisierung bedrohten Bevölkerungsgruppen, aber auch für vernachlässigte Themen. Der allgemein wirtschaftliche Nutzen, der durch das freiwillige Engagement insgesamt gestiftet wird, wird viel zu wenig kommuniziert. Der Zusammenhalt der Generationen kann durch das Engagement Älterer deutlich befördert und staatliche Sicherungslücken beziehungsweise Felder des Marktversagens auch durch Engagement geschlossen oder aber in politisch wirksamer Weise auf es verwiesen werden (vgl. www.bmfsfj.de). Nun sind gerade die Älteren nicht die Gruppe, die, wie man es vielleicht erwarten könnte, unter den engagierten Bevölkerungsgruppen auch quantitativ besonders herausstechen würden. Das Gegenteil ist eher der Fall. Die Engagementquote älterer Menschen (66+) liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und hat sich auch in den letzten Jahren kaum verändert. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass das Engagement Hochbetagter sicherlich auch nur noch in einem sehr begrenzten Umfang zu erwarten ist. Insofern wären Altersdifferenzierungen auch in den Statistiken des Freiwilligensurveys hilfreich. Gleichwohl mögen noch Ruhestandsbilder wirken, die sich auch in der Disengagement-Hypothese (Backes/Clemens 2006) in einem Konzept des Alters niederschlagen. Aber auch intrafamiliare Transferleistungen, selbstbezogene Aktivitätsformen und fehlende Gelegenheitsstrukturen für Engagement mögen hier mitverantwortlich sein. Das Reservoir engagierter älterer Menschen ist mitnichten ausgeschöpft. Mit dem Austritt aus dem Erwerbsleben ist regelhaft auch der Verlust von sozialen Kontakten und Rollen verbunden und diese sind mit konstruktiv für Formen sozialer Integration und damit auch für Engagement. Erfreulicherweise weist der Freiwilligensurvey 2004 aus, dass die jüngeren Älteren, die 55 und 60+, zu der mit am größten wachsenden Gruppe Engagierter in der Bundesrepublik gehören. Insgesamt ist die Gruppe der 46- bis 65-Jährigen diejenige (wenn man bei ihr von einer Gruppe sprechen kann), die das höchste Engagementprofil ausweist. Dabei lassen sich Differenzen zwischen Mann und Frau kaum nachweisen. Bei einer noch spezielleren Betrachtungsweise fällt auf, dass gerade ältere Arbeitssuchende in besonderer Weise zu den neu Engagierten gehören. Aussagen für die Bundesrepublik insgesamt zu treffen ist insofern gefährlich, als notwendige Differenzierungen dabei aus dem Blick geraten. Sowohl zwischen den verschiedenen Bundesländern gibt es erhebliche Differenzen, als auch zwischen Siedlungstypen, ob urban oder ländlich etwa (vgl. Rosenbladt 2001, Sonderauswertung der Bundesländer, exemplarisch ZZE, Sonderauswertung Baden-Württemberg). Auch zwischen den sozialen Milieus lassen sich deutliche Unterschiede in den Engagementformen, aber auch -niveaus finden. Gerade im Kontext des von Pflege besonders bedeutsamen gemeinwesenorientierten Engagements finden sich deutliche Milieudifferenzierungen in den Engagementbereitschaften, die gegenläufig sind zu den Bereitschaften, in traditioneller Weise Pflegeaufgaben in familiaren Kontexten zu übernehmen (Blinkert/Klie 2004).



Über das Engagement älterer Migrantinnen und Migranten wissen wir in Deutschland noch vergleichsweise wenig. Auch in ihnen liegt ein wichtiges Potenzial zur Integration, aber auch zu ethnienspezifischer Integrationsleistung, wie sie etwa gerade aus dem Bereich der so genannten Aussiedlergruppen bekannt sind. Die gerontologische Win-Win-Situation, Nutzen für sich selbst und für die Gesellschaft, ist auf den ersten Blick evident, auf den zweiten Blick verlangt sie nach Differenzierung, die sowohl gerontologische Wissensbestände als auch die Empirie zum freiwilligen Engagement in seinen notwendigen und möglichen Differenzierungen aufnimmt. Es bleibt aber dabei: Das Thema Ältere und freiwilliges Engagement ist heute und für die Zukunft ein ganz zentrales und darf nicht gleichgesetzt werden mit einer billigen Funktionalisierung der älteren Menschen im Sinne eines Pflichtjahres, das in der Tat keinen Sinn macht. Und aktuell droht die Gefahr, ältere Menschen in ihrer Eigenaktivität und Verantwortung zu entwerten.

3. Freiwilliges Engagement im Kontext von Betreuung und Pflege: vom Phänomen zum Konzept

Eingangs wurde betont, dass Welfare-Mix-Konstellationen nicht nur in der Kindererziehung sondern auch an vielen gesellschaftlichen Handlungsfeldern alltägliche Realität sind. Das gilt auch für das Feld der Betreuung und Pflege. Das, was sich empirisch beschreiben und in Musterkommunen beeindruckend nachzeichnen lässt, ist mitnichten das Ergebnis eines konsistenten sozialpolitischen Gesamtkonzeptes. Nun kann man fragen, ob dies überhaupt wünschenswert ist, da es eine Gefahr darstellen könnte, freiwilliges Engagement in einer Art und Weise zu strukturieren und mit Vorgaben zu versehen, dass es dies grad um seine Eigensinnigkeit bringen könnte. Auf der anderen Seite wissen wir, dass genau die bürgerschaftliche Mitverantwortung in ihrer Einlösung von Strukturen, von Leitbildern und von förderlichen Umständen abhängt, ohne die es sich nicht in der möglichen Weise entfalten kann und wird. Insofern wird es für erforderlich gehalten, dem freiwilligen Engagement älterer Menschen auch im Kontext von Betreuung und Pflege ein Rahmenkonzept zur Seite zu stellen, so dass es unter unterschiedlichen Bedingungen in der Lage ist zu befördern. Dabei sollte eine Konzeptionalisierung, wo immer sie sich niederschlägt (sei es in kommunalen Strategien der Förderung, in den gesetzlichen Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement oder in seiner sozialstaatlichen Verankerung, etwa im SGB), drei Ebenen beinhalten: Sie muss normativ begründet sein, strategisch konzipiert und operativ arrangiert. Für die normative Begründung bietet sich unseres Erachtens das Konzept der Zivilgesellschaft an, das bereits ausgeführt wurde. Die strategische Konzeptionierung nimmt freiwilliges Engagement älterer Menschen nicht nur als ein Phänomen war, sondern gibt ihm auch einen Platz in Politik und Gesellschaft und reflektiert etwa auch die förderlichen und hinderlichen Faktoren bisheriger korporatistischer Strukturen. Schließlich verlangt die systematische Förderung Bürgerschaftlichen Engagements auf der operativen Ebene bestimmte Methoden und Handlungsformen, die günstige Arrangementkonstellationen schaffen (vgl. ausführlich Klie/Ross). Beispiele für gelingenden und die drei Ebenen der Konzeptionierung des berücksichtigenden Welfare Mix basierten Engagements lassen sich vielfältig finden:

Hospizarbeit

Seit einigen Jahrzehnten gehört die Hospizarbeit zu den wichtigen gesellschaftlichen Bewegungen, in denen sich freiwilliges Engagement und das Thema Sterben in Verbundenheit formiert und in einer Zeit zunehmender Säkularisierung, aber auch Institutionalisierung des Sterbens, und die Sterbenden in neuer Weise in die Gesellschaft versucht zurückzuholen. 80 % der Bevölkerung gibt an, zu Hause sterben zu wollen, 80 % sterben aber in Institutionen, zunehmend in Pflegeheimen und immer noch in großem Maße in Krankenhäusern (Student 2004). Freiwillige dienen insbesondere in ambulanter Hospizarbeit als Brückenbauer in die Häuslichkeit, aber auch in die Institutionen und leisten, wenn man so will, eine modernere Gestaltung des Sterbens in die Kultur der Gemeinwesen. Am Beispiel der Hospizarbeit lässt sich zeigen, dass eine breite Bewegung in der Bevölkerung in der Lage ist, auch Einfluss auf rechtliche Rahmenbedingungen, etwa in der Ausgestaltung der Finanzierung von Hospizen, zu leisten, bis hin zu einer zwar immer noch nicht recht befriedigenden, aber doch strukturenstiftenden Finanzierung ambulanter Hospizarbeit. Durch systematische Qualifizierungsmaßnahmen wird der auch im gerontologischen Kontext so wichtige Kompetenzaspekt betont. Unter Welfare-Mix-Gesichtspunkten werden fachliche Standards formuliert, Rollenkonzepte der Akteure im Palliative Care aber reflexiv weiterentwickelt (vgl. konzeptionelle Grundlagen von Palliative Care insbesondere im Pflegeheimkontext bei Wilkening/Kunz 2003).

Bürgerschaftliches Engagement und Lebensqualität im Alter (BELA)

Ein weiteres gelungenes Beispiel für die Einbeziehung gerade älterer Menschen im Kontext von Pflege und Betreuung findet sich in dem Baden-Württembergischen BELA Projekt. Identifizierungsmaßnahmen wurden hier mit strategischen verbunden zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements in und um Pflegeheime herum. In einer empirischen Studie zu Engagementformen und ihren Hintergründen in den Baden-Württembergischen Heimen im Grundlagenwissen ist generiert, das sich sowohl strategisch als auch operativ nutzen lässt (vgl. Klie/Hoch/Pfundstein 2005, www.bela-bw.de/erhebung.html). In dem BELA Projekt wird programmatisch die Lebensqualität älterer Menschen mit dem Bürgerschaftlichen Engagement verbunden, und zwar in doppelter Weise: Für diejenigen, die sich engagieren, als auch für diejenigen, für die sich Menschen engagieren. Die Lebensqualität in Heimen wird häufig als bedroht beschrieben und erlebt. Dafür trägt auch in hohem Maße die Gefährdung der sozialen Integration in Heimen und die fehlende soziale Kontrolle bei. Bürgerschaftliches Engagement für Heime und für Bewohner/-innen in Heimen kann einen wichtiger Lebensaspekt realisieren helfen. Dies hat das BELA Projekt in beeindruckender Weise sichtbar werden lassen. Dabei handelt es sich um eine diskrete Teilhabesicherung, die in Heimen geleistet wird durch die unterschiedlichsten Formen und persönlichen Stile des Engagements. Dass dabei keine Pflegeaufgaben im klassischen Sinne im Vordergrund des Engagements und seiner Ausprägung stehen, macht die empirische Begleitforschung deutlich: Es geht also nicht um die Beseitigung von Personalengpässen in den Grundaufgaben von Pflege, sondern letztlich um eine Fortsetzung alter Traditionen der Öffnung von Heimen hin zum Gemeinwesen und für das Gemeinwesen (Hummel 1982).

Wohngruppen in geteilter Verantwortung

Wohngruppen für pflegebedürftige Menschen, insbesondere für Menschen mit Demenz, gehören heute zu den paradigmatischen Trendsettern in der Pflegelandschaft. Auch hier gibt es höchst unterschiedliche Erscheinungsformen. Dominant sind von ambulanten Diensten betriebene Wohngruppen von bis zu zehn oder zwölf Personen. Die klassische stationäre Einrichtung bedient sich der Wohngruppenkonzeptionsmodule zur konzeptionellen Neuausrichtung ihrer Einrichtung im Sinne der Dezentralisation in organisatorischer und baulicher Hinsicht. Im Kontext des Welfare Mixes interessant sind Wohngruppen, in denen systematisch versucht wird, die Verantwortung für die Pflege und Betreuung, vor allem auch den Alltag zwischen Angehörigen, engagierten, beruflich Tätigen und Professionellen zu teilen (www.freiburger-modell.de). In diesen Wohngruppen, etwa in Brandenburg, in Kirchheim-Teck oder in denen des Freiburger Modells wird die etwa im Heimgesetz vorausgesetzte Gesamtverantwortung aufgelöst zu Gunsten einer verhandelten „geteilten Verantwortung", der ökonomische Nutzen des Engagements wird auch in Preisen sichtbar und die Aufsichtsbehörden werden provoziert, in dieser modernen Form einer auch sehr sensiblen fairen Verteilung von Solidaritätsaufgaben in der Anwendung beste-

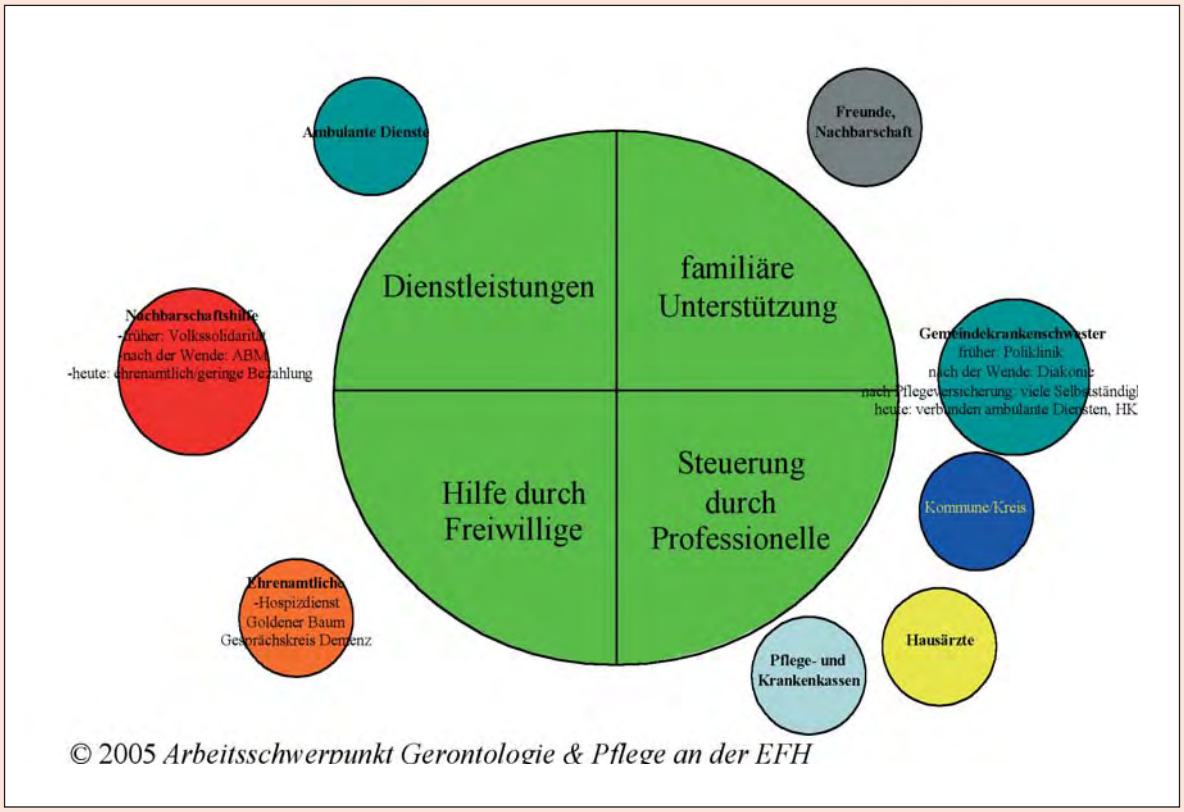
hender Gesetze zu reflektieren (Deutscher Verein 2006). Noch sind die Wohngruppen in geteilter Verantwortung quantitativ betrachtet ein Randphänomen der Wohngruppenlandschaft mit ideologischen und konzeptionellen Lasten, beziehen aber gerade aus dem dort möglichen neuartigen Welfare Mix ihre Attraktivität und Legitimation. Im Freiburger Memorandum wurden Prinzipien und Grundsätze niedergelegt, die als Referenzrahmen für einen neuen Wohlfahrtsmix in der Pflege dienen können (www.freiburger-modell.de).

In den Wohngruppen ist – weitergehender als in der Hospizarbeit – behandelbar, wer welche Aufgaben übernimmt in der direkten Pflege, in Haushaltsführung und all dem, was zum Gelingen des Alltags und seiner Gestaltung beiträgt. Die professionelle Verantwortung bleibt bei den Profis. Anders als aber etwa im SGB XI vorgegeben, wird die Leistungserbringung nicht an eine ganz bestimmte Berufsgruppe und einen ganz bestimmten Dienst gekoppelt.

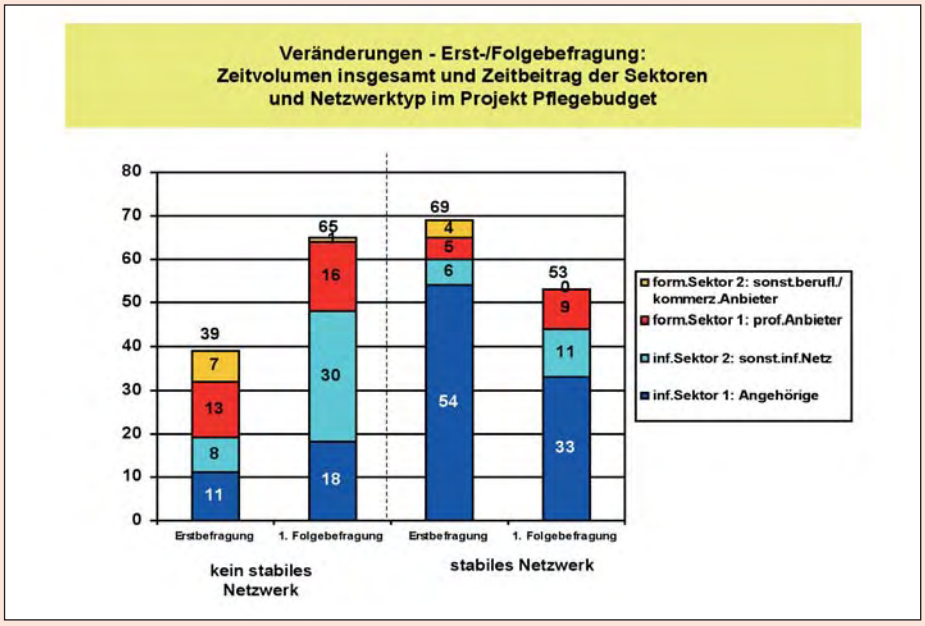
Pflegebudget

Auch das Projekt Pflegebudget dient der Erprobung neuer Wohlfahrtsmixturen im Kontext von Pflege und Betreuung. Hier spielt eine zentrale Rolle für die Welfare-Mix-Architekturen das Case Management, das konstitutiv zum Konzept des Pflegebudgets hinzugehört. Im Pflegebudget sind die Pflegebedürftigen und ihre Vertreter berechtigt, sich die Pflegeleistung selbst einzukaufen und zu arrangieren. Es ist eine selbstbestimmtere und lebensweltlich reflexivere Gestaltung und Nutzung von Pflegeressourcen möglich. Dabei bleibt es bei der Zuschusskonzeption der Pflegeversicherung, die immer nur einen kleinen Teil des Gesamtbedarfs abzudecken helfen kann. Diesen begrenzten Teil so effizient wie möglich im Sinne der Lebensqualität aber auch der Pflegequalität zu gestalten, ist Aufgabe des Case Managements in Zusammenarbeit mit und für die Pflegebedürftigen und sein soziales Netzwerk. Es gelingt, Dienstleistung auf Märkten, Hilfe durch Freiwillige, familiare Unterstützung und staatlich garantierte Steuerung durch professionelles Miteinander zu verbinden. Diesen Pflegemix zu organisieren, darin liegt die Kunst des Case Managements, was die strukturelle und auch methodische Voraussetzung für gelingende Wohlfahrtsmixturen in Pflege und Betreuung sein dürfte.

Mix organisiert



Die Begleitforschung zum Pflegebudget macht deutlich, dass schon heute der Mix in der Pflege zu den Selbstverständlichkeiten eines normalen Pflegearrangements gehört und welche Bedeutung insbesondere das informelle Netz für die Pflege hat. Im Verlauf des Pflegebudgetprojektes wird deutlich, dass sich diese Mixturen durch andere Leistungsformen und die Unterstützung durch Case Management in beeindruckender Weise mit beeinflussen lassen, wie dies etwa die Zahlen zu den Effekten, zu den Veränderungen vor und nach Einführung des Pflegebudgets in einem Arrangement deutlich machen:



Gerade das Projekt Pflegebudget macht deutlich, dass eine systematische und strukturelle Förderung von Welfare-Mix-Konstellationen in Pflege und Betreuung auch auf der gesetzgeberischen Ebene Konsequenzen fordert und nicht kompatibel ist mit einer domänesichernden Finanzierung bestehender Strukturen im ambulanten und stationären Sektor. Insofern ist das Welfare-Mix-Thema politischer, als viele es glauben.

Es lassen sich vielfältige weitere Beispiele gelingender wohlfahrtspluralistischer Strukturen und Formen Bürgerschaftlichen Engagements im Kontext von Pflege und Betreuung nennen. Dazu gehört etwa auch das Projekt Pflegebegleiter (www.pflegebegleiter.de), in dem in Qualifikationsmaßnahmen ehrenamtliche Helfer für die ambulante Pflege gesucht, gefördert und in Pflegearrangements einbezogen werden, mit großer Resonanz in der Bevölkerung. Dazu gehören auch die vielfältigen Formen der Aktivitäten in Alzheimergesellschaften in Deutschland, sei es in Brandenburg die Betreuungsdienste oder die Betreuungsgruppen in Baden-Württemberg, die bis hinein in die Formulierung des Pflegeleistungsergänzungsgesetzes im Jahre 2001 ihren Niederschlag gefunden haben. Auch hier möchte man dem Bürgerschaftlichen Engagement einen besonderen Platz einräumen, leider eher additiv konzeptioniert als strukturell im Leistungsrecht verankert. Wie eine Welfare-Mix-verträgliche Konzeptionierung der Pflegesicherung in der Zukunft aussehen könnte, wird in Prüfsteinen zu Formen der Pflegesicherung formuliert. In jedem Fall bedarf es der drei eingangs genannten Dimensionen einer Konzeptionierung des Welfare Mixes im Kontext von Betreuung und Pflege: Normativ, strategisch und operativ. Die genannten Beispiele ließen sich hier entsprechend analysieren und auch einer Bewertung zugänglich machen.

4. Perspektiven und Resümee

Welfare Mix im Kontext von Pflege und Betreuung und bezogen auf das unter besonderer Berücksichtigung des Engagements älterer Menschen ergibt Implikationen auf verschiedenen Handlungsebenen. Es setzt im Sinne einer good governance orientierten Handlungsweise der Administration eine moderne voraus, die eher in Regelsystemen denkt als in Zuständigkeiten. Es verlangt auf der kommunalen Ebenen nach einer modernen Sozialplanung, die den Welfare Mix ebenso zur Grundlage macht wie den Megatrend des Bürgerschaftlichen Engagements als Trend der Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates. Auf der sublokalen Ebene können sich Methoden des Quartiersmanagements anbieten, wie dort, wo es nicht naturwüchsig ist, Formen Bürgerschaftlichen Engagements unterstützen helfen, wo sie ohne entsprechende Begleitung so nicht entstehen würden. Auf der Fallebene bewährt sich das Case Management als Architektur und als eine fachlich tragfähige wie auch tatsächlich stabile und faire Welfare-Mix-Konstellation. Am Beispiel der Pflegesicherung ließe sich auf der Makroebene die Forderung erheben, dass die Pflegeversicherung infrastrukturell gemischte Arrangements und fachliche Qualität sichert und entsprechende Anreize gibt. Auf der Mesoebene wären Planungsverpflichtungen auf der Landesebene einzulösen beziehungsweise zu schaffen, die eine Kultur und Infrastrukturentwicklung initiieren sowie die Märkte beobachten, die Humandienstleistungen im Kontext von Pflege und Betreuung vorhalten, inklusive den Schwarzmarkt. Auf der Mikroebene hätte ein Case Management kulturell angepasst und fachlich tragfähige Arrangements zu sichern und entsprechend des gesetzlichen Auftrages die Einlösung der Infrastrukturverantwortung sicherzustellen. Somit sind als grobe Skizze Eckpunkte markiert, die als Voraussetzung für eine nachhaltige Pflegesicherung, die auf Welfare-Mix-Konstellationen und auf Formen Bürgerschaftlichen Engagements basieren, gelten.

Nun ist der Ansatz des Wohlfahrtspluralismus, aber auch die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements keine einfache und immer eine mit Ambivalenzen begleitete politische Forderung. So verbinden sich mit einem so formulierten Chancen, die insbesondere daran zu sehen sind, dass sowohl Welfare-Mix-Ansätze als auch die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements integrativ wirken, wichtige fiskalische Effekte beseitigen kann, in einem umfassenderen und ganzheitlicheren Sinne Qualität schafft und sichert, Machtverhältnisse ausbalancieren hilft, kulturentwickelnd wirken kann, demokratische Teilhabeformen auch im Feld der Pflege und Betreuung etabliert und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen sichern hilft. Die Gefahren dürfen aber nicht übergangen

werden: Sowohl Welfare-Mix-Ansätze, alle Budgetkonzepte, aber auch eine weitgehende Einbeziehung Bürgerschaftlichen Engagements können dazu beitragen, dass verbriefte Rechtsansprüche relativiert werden bzw. solche Ambitionen auslösen. Es setzt Steuerungskompetenzen voraus, die sowohl auf der Planungs- als auch auf der Fallebene im Case Management einzulösen sind, und birgt Selektionsgefahren: Es kann auch immer und wird auch immer Verlierer der gesellschaftlichen Integrationsprozesse geben. Nicht alle mögen im Sinne eines Bürgerschaftlichen Engagements erreicht werden und nicht alle gehören zu den attraktiven Zielgruppen, auf die sich Freiwillige beziehen. Welfare-Mix-Konstellationen setzen auf Fragilität, die auch gefährlich werden können, wenn die Mischungsverhältnisse nicht mehr stimmen, und insbesondere die Akzentuierung des Megatrends Bürgerschaftliches Engagement provoziert eine Funktionalisierung desselben im Sinne des Rückbaus sozialstaatlicher Verantwortung und entsprechender Sozialleistungen. Gleichwohl, es gibt keine Alternative bei der Neuausrichtung in Pflege und Betreuung und in der Engagementförderung. Und wer etwas anderes behauptet, geht an evidenten Entwicklungen sowohl demografischer als auch sozialer Art vorbei: Die Stabilität unserer sozialstaatlichen Sicherungssysteme gerade im Bereich der Pflege und Betreuung setzt auf eine traditionelle Rollenteilung zwischen den Geschlechtern und ein traditionelles Rollenverständnis, insbesondere von Frauen in Familien. Dies wird in Zukunft so nicht mehr „verfügbar" sein und ist auch unter Fairnessgesichtspunkten so nicht weiter naiv postulierbar, wie es manche familiare Revisionismusäußerungen von Politikern nahe legt. Wohlfahrtspluralistische Ansätze, gerade im Bereich der Pflege und Betreuung, laden ein zur Revision staatlicher Steuerungskonzepte, professioneller Rollenverständnisse, aber auch unternehmerischer Strategien und kommunaler Verantwortung. Damit verbindet sich mit dem hier vorgestellten Ansatz eine weitgehende Programmatik mit durchaus innovativen Potentialen. Will man Modellprojekte, lokale Dynamiken mit beispielgebender Wirkung nicht lediglich als Anekdoten, sondern als beispielgebende Konzepte für mögliche Revisionen wohlfahrtsstaatlicher Strategien nutzen, wird man die genannten Beispiele ernster nehmen müssen, als das bislang der Fall ist. Sie machen gleichzeitig Mut, das Soziale neu zu denken in einer Zeit, in der die demografischen wie auch die ökonomischen Hochrechnungen von manchen kulturpessimistisch und resignativ in die Zukunft der sozialen Sicherung im Falle der Pflegebedürftigkeit denken lassen mit dem zynischen Ausstiegsszenario von den in Patientenverfügungen niedergelegten Behandlungs- und Pflegeverzichten bis hin zu Formen der aktiven Euthanasie. Die Attraktivität einer auf der Vereinseitigung des Selbstbestimmungsaspektes von Würde abhebenden Sterbehilfediskurses mag als Warnzeichen dafür gelten, dass wie in archaischen Gesellschaften Desintegrationsprozesse für hilfebedürftige Menschen sowohl in das Selbstkonzept als auch in das Bild einer modernen Gesellschaft aufgenommen werden (Klie/Student 2006).

Literatur

- *Backes, G./Clemens, W.: Soziologische Alterstheorien. In: Oswald, W. et al.: Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe. 3. überarbeitete Auflage. Stuttgart 2006.*
- *Blanke, B.: Vom Aktiven zum aktivierenden Staat. Opladen 2004.*
- *Blinkert, B./Klie, T.: Solidarität in Gefahr? Pflegebereitschaft und Pflegebedarfsentwickung im demografischen und sozialen Wandel. Die „Kasseler Studie". Hannover 2004.*
- *BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Berlin 2005. Download auf der Website www.bmfsfj.de.*
- *BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Schriftenreihe Bd. 194, 1–3. Stuttgart 2000 a-c.*
- *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Arbeitshilfe zur Anwendung des Heimgesetzes auf moderne Wohn- und Betreuungsformen für ältere Menschen. Berlin 2006.*
- *Klie, T./Evers, A.: Zur Neuausrichtung kommunaler Alterssozialpolitik oder: Nach dem Pflegeversicherungsgesetz- freiwilliges kommunales Engagement In: Schmidt/Entzian/Giercke/Klie (Hrsg.): Die Versorgung pflegebedürftiger Menschen in der Kommune. 1999.*
- *Evers, A./Olk, T. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996.*
- *Evers, A./Svetlik, I. (Eds.): Balancing pluralism: New welfare mixes in care for the elderly. Eurosocial Reports 40. Vol. 3. Wien.*
- *Gensicke, Th./Picot, S./Geiss, S.: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement 2006. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. München, Dezember 2005.*
- *Hummel, K.: Öffnet die Altersheime! Gemeinwesenorientierte, ganzheitliche Sozialarbeit mit alten Menschen. Weinheim, Basel 1982.*
- *Klie, T./Hoch, H./Pfundstein, Th.: bela-Bürgerengagement für Lebensqualität im Alter. Schlussbericht zur „Heim- und Engagiertenbefragung" Projektträger: Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg 2005. Download auf der Website des Projektes unter www.bela-bw.de/erhebung.html.*
- *Klie, T./Ross, P.-S.: Wie viel Bürger darf's denn sein!? Bürgerschaftliches Engagement im Wohlfahrtsmix – eine Standortbestimmung in acht Thesen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. 36. Jg., 4/2005. Frankfurt a. M.*
- *Klie, T./Ross, P.-S./Hoch, H./Heimer, F.-A./Scharte, U.: Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt in Baden-Württemberg. 1. Wissenschaftlicher Landesbericht 2002/2003 (Hrsg. Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg), Stuttgart 2004.*

- *Klie, T./Student, C.: Die Patientenverfügung, was Sie tun können, um richtig vorzusorgen? 9. Aufl. Freiburg 2006.*
- *Knopf, D.: Die Produktivität des Alters, 3. unv. Auflage. Berlin 1995.*
- *Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg (Hrsg.): bela-Dokumentation zur Fortbildungsreihe Bürgerengagement für Lebensqualität im Alter. Stuttgart 2005, Eigendruck.*
- *Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg (Hrsg.): bela-Dokumentation zu Landeswettbewerb Bürgerengagement für Lebensqualität im Alter. Stuttgart 2005, Eigendruck.*
- *Nell-Breuning, O. von: Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität. Freiburg im Breisgau 1990.*
- *Rosenbladt, B. von (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Band 1: Gesamtbericht. Stuttgart 2001.*
- *Student, C. (Hrsg.): Das Hospizbuch. Freiburg im Breisgau 2004.*
- *Tews, H.-P.: Altersbilder. Über Wandel und Beeinflussung von Vorstellungen vom und Einstellungen zum Alter. 2. Aufl. Köln 1995.*
- *Tesch-Römer, C. u.a. (Hrsg.): Grundriss Gerontologie. Eine Reihe in 22 Bänden. Stuttgart 2004.*
- *Schulz-Nieswandt, F.: Sozialpolitik und Alter. Stuttgart 2006.*
- *Wilkening, K./Kunz, R.: Sterben im Pflegeheim: Perspektiven und Praxis einer neuen Abschiedskultur. Göttingen 2003.*
- *Zeman, P.: Alter(n) im Sozialstaat und die Mikropolitik der Pflege. Transfer Beiträge zur sozialen Gerontologie, Sozialpolitik und Versorgungsforschung, Bd. 9, Regensburg 2000.*

Internet

- *www.freiburger-modell.de*
- *www.pflegebegleiter.de*
- *www.bela-bw.de*

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.6

Die Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege in der Praxis der Alten- und Jugendhilfe
Eine Veranstaltung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)

Donnerstag, 4. Mai 2006 9:30 Uhr–12:30 Uhr

Programm

Gesamtmoderation: Ullrich Wittenius, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Leiter der BAGFW-Projektgruppe Qualitätsmanagement

Einführung;

- **Vorstellung der Qualitätsmanagement-Strategie der Freien Wohlfahrtspflege**
  André Paul Stöbener, Arbeitsstelle Qualitätsmanagement beim Deutschen Caritasverband, Mitglied der BAGFW-Projektgruppe Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement in der Praxis der Jugendhilfe

- **Steuerung der fachlichen Arbeit in Kindertageseinrichtungen durch Qualitätsmanagementsysteme**
  Beate Dreiner-Tönnes, Qualitätsmanagement-Beauftragte, Fachverband für Kinder- und Jugendhilfe der Arbeiterwohlfahrt im Bezirk Mittelrhein
- **Werteorientierung im Qualitätsmanagement einer katholischen Kindertageseinrichtung**
  Angela Denecke, Referentin für Qualitätsmanagement und Kindertagesstätten, Caritasverband für die Diözese Hildesheim

Qualitätsmanagement in der Praxis der Altenhilfe

- **Internes Qualitäts-Controlling durch Datenanalysen und Kennzahlenauswertungen**
  Melanie Eckart, Qualitätsmanagement-Beauftragte, Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Hannover-Land/Springe
- **Verbandliche Steuerung am Beispiel des Bereichs Pflege im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Rheinland-Pfalz/Saarland e.V.**
  Harald Kilian, Referent für Altenhilfe und Pflege, Der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Rheinland-Pfalz/Saarland

Gesprächsrunde:

- **Der Nutzen eines Qualitätsmanagement-Systems im Gesundheits- und Sozialwesen für Kunden, Mitarbeitende sowie für die Organisation**
  Moderation: Uwe Schwarzer, Diakonisches Werk der EKD, Mitglied der BAGFW-Projektgruppe Qualitätsmanagement

  Markus Illison, EQ Zert

  Birgit Labes, Aktion 70 – Der Paritätische Wohlfahrtsverband Berlin

  Dr. Walter Steinmetz, Paritätische Gesellschaft für Qualität, Mitglied der BAGFW-Projektgruppe Qualitätsmanagement

  Uta Baur, Deutscher Caritasverband Landesverband Bayern

  André Paul Stöbener, Arbeitsstelle Qualitätsmanagement beim Deutschen Caritasverband, Mitglied der Projektgruppe Qualitätsmanagement der BAGFW

Dokumentation
Brigitte Döcker, Referentin für Qualitätsmanagement BAGFW Geschäftsstelle

Zusammenfassung Workshop 4.6

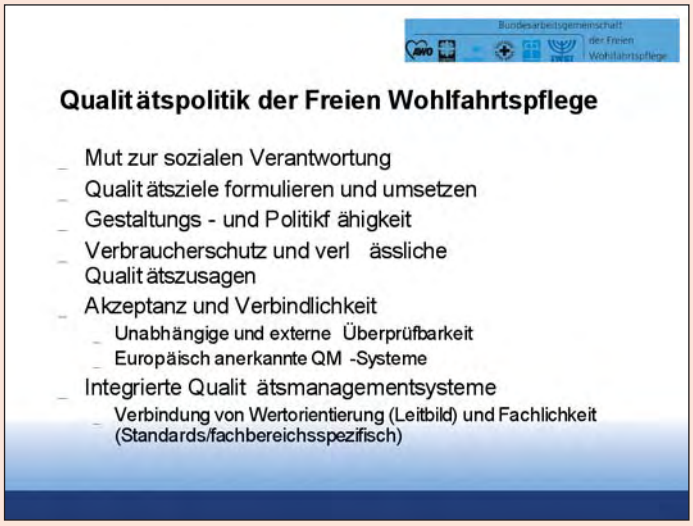
- **Die Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege in der Praxis der Alten- und Jugendhilfe**
  Dr. Andreas Kuhn-Friedrich, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

André Paul Stöbener, Arbeitsstelle Qualitätsmanagement beim Deutschen Caritasverband, Mitglied der BAGFW-Projektgruppe Qualitätsmanagement

Vorstellung der Qualitätsmanagement-Strategie der Freien Wohlfahrtspflege

Das Handlungsfeld „Qualitätsmanagement“ bildet seit einigen Jahren einen Arbeitsschwerpunkt der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Im Jahr 2001 hatte der Vorstand der BAGFW eine Projektgruppe eingesetzt mit dem Ziel, die Zusammenarbeit der Wohlfahrtsverbände und die Koordination in Fragen des Qualitätsmanagements zu verstärken, um Synergieeffekte zu erzielen und ein gemeinsames Vorgehen bei der Umsetzung der einzelverbandlichen QM- und Zertifizierungsvorhaben bzw. Aktivitäten zu erreichen.

Bei einer Fachtagung im Jahr 2002 arbeiteten Fachkräfte der Wohlfahrtsverbände auf Bundesebene in Fragen des Qualitätsmanagements und aus den Bereichen der Fachpolitik sowie Entscheidungsträger der Verbände wesentliche Diskussionsergebnisse heraus. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege einigten sich darauf, ihre Kräfte im Handlungsfeld Qualitätsmanagement künftig stärker zu bündeln. Durch eine verlässliche Kooperation sollten arbeitsfeldübergreifend wohlfahrtspflegerische Leistungs- und Qualitätsziele, -anforderungen und -verfahren vereinbart werden.



Die Qualitätspolitik der BAGFW

Alle Einzelverbände der BAGFW haben, unabhängig voneinander, schon seit einigen Jahren die Notwendigkeit einer systematischen Qualitätsentwicklung erkannt und einen ähnlichen Weg beschritten, auf dem die Grundlagen des systematischen Qualitätsmanagements (QM) die Richtung anzeigen. Die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie war demnach ein logischer Folgeschritt, um gemeinsam auf nationaler Ebene noch wirkungsvoller an der Qualitätsentwicklung in allen Fachbereichen zu arbeiten. Aber auch die europäische Perspektive hat die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie und die damit verbundene Entscheidung für europäisch anerkannte Q M-Modelle forciert.

Die Qualitätsmanagement-Politik der BAGFW zielt auf die Gewährleistung der gesetzlichen und vertraglichen Anforderungen, auf die Sicherstellung der Fachlichkeit auf der Basis der aktuellen fachwissenschaftlichen Erkenntnisse und die Sicherung der Werteorientierung als dritter Säule von Qualität. Die Maßgabe dabei ist eine wirkungsvolle und nachhaltige Qualitätsentwicklung in der sozialen Arbeit zum Nutzen von Verbrauchern, zu ihrer Sicherheit und letztendlich ihrer Zufriedenheit. Wesentlicher Baustein der Qualitätspolitik der BAGFW sind die Leitbilder der Verbände, die die Basis der werteorientierten Arbeit bilden.

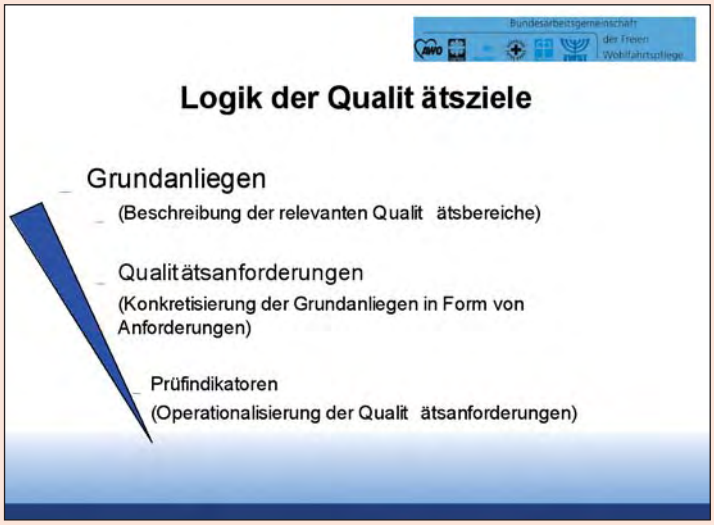
Das konzeptionelle Verständnis von Qualität basiert dabei auf einem Managementansatz. Das heißt, Qualitätsentwicklung muss als Aufgabe des Gesamtunternehmens von der Unternehmensführung gelenkt werden. Erst wenn Qualität neben Personal und Finanzen als dritte Größe über Erkenntnisse aus Daten und Fakten des Qualitätscontrollings gezielt gesteuert wird, dann ist eine nachhaltige Qualitätsentwicklung sichergestellt. Um die Datenauswertung und Ergebnisse des „Qualitätscontrollings" aller Fachgebiete, in denen ein Träger Dienstleistungen anbietet, als relevante Steuerungsinformationen beim Management des Trägers zusammenführen zu können, bedarf es eines Qualitätsmanagementsystems, welches über alle Arbeitsfelder bzw. Fachbereiche die gesamte Organisation umfasst.

Zur Umsetzung der Qualitätspolitik der Freien Wohlfahrtspflege sind notwendige Grundlagen zu erarbeiten, z.B. über die Inhalte „Was genau beinhalten die Qualitätsziele?", aber auch „Wie ist deren Erfüllung nachzuweisen?". Folgende Grundlagenbeschlüsse wurden vom Vorstand der BAGFW bisher bereits gefasst:

- „Grundanliegen der Wohlfahrtsverbände zur Erreichung ihrer spezifischen Dienstleistungsqualität" (18 März 2003),
- „Anforderungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) an die Darlegung und Prüfung von QM-Systemen" (18. März 2003),
- „Die Qualitätsmanagement-Politik der Freien Wohlfahrtspflege" (16. November 2004),
- „Die Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege" (20. September 2005).

Die Grundlagenpapiere stehen online zur Verfügung unter: www.bagfw-qualitaet.de unter der Rubrik: „Projekt QM" und dann „Die Grundsatzpapiere der QM-Strategie".

Das Grundlagenpapier „Die Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege" enthält die Operationalisierung der Grundanliegen der Freien Wohlfahrtspflege. Diese sind bis auf die Ebene der Überprüfbarkeit fachübergreifend für alle QM-Systeme der Dienstleistungen und Hilfen der Freien Wohlfahrtspflege heruntergebrochen.



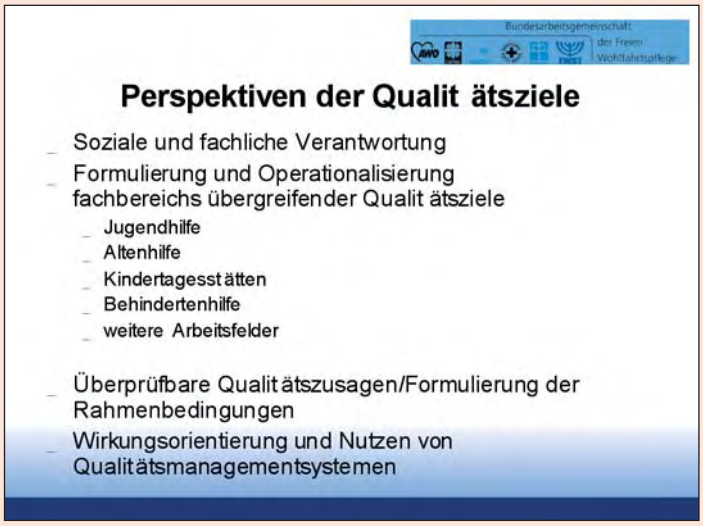
Im Folgenden beispielhaft die Darstellung der Systematik und Inhalte der Qualitätsziele:

Nutzerorientierung:

- Grundanliegen: Die soziale Organisation in der Freien Wohlfahrtspflege orientiert ihre Dienstleistungen und Hilfen im besonderen Maße an dem individuellen Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer.
- Anforderungen: Die Organisation ermittelt regelmäßig die Interessen, den Bedarf und die Zufriedenheit ihrer Nutzerinnen und Nutzer. Die angebotenen Dienstleistungen und Hilfen richten sich nach dem gemeinsam festgestellten Bedarf, ihren persönlichen Bedürfnissen und ihrer Lebenslage (s. Vertragspartnerschaft).
- Praxisindikatoren: Aktuelle Ergebnisse zur Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer sind vorhanden, diese beinhalten auch die Zufriedenheit mit personeller Kontinuität, Wertschätzung, Information und Zusammenarbeit. Die im laufenden Dienstleistungsprozess ermittelten Bedürfnisse und die Zufriedenheit werden dokumentiert.

Mitarbeiterorientierung:

- Grundanliegen: Die Leitung schafft die Rahmenbedingungen, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Freien Wohlfahrtspflege die Dienstleistungen fachlich qualifiziert und zugewandt erbringen können. Beide nehmen ihre professionelle Verantwortung wahr und tragen zur Verbesserung der Dienstleistungsgestaltung bei.
- Anforderungen: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für ihre Aufgaben qualifiziert und aktualisieren regelmäßig ihr Fachwissen. Die dafür notwendigen Ressourcen werden von der Führung bereitgestellt. Die Führung erhebt die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Praxisindikatoren: Daten zur Mitarbeiterzufriedenheit und ein daraus abgeleiteter Maßnahmenplan sind vorhanden. Die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Führung ist erhoben. Sie können ihre Verantwortungsbereiche und Befugnisse darstellen.



Die Operationalisierung der gemeinsamen Qualitätspolitik der BAGFW auf die Fachebene der einzelnen Arbeitsfelder ist mit der Zielsetzung verbunden, hierbei eine aktive Gestaltungsrolle einzunehmen. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege wollen sich als Experten in die Erarbeitung von Qualitätsstandards einbringen. Gleichzeitig wollen sie darauf hinwirken, dass das vorhandene Know-how, die Erfahrungen, die Entwicklungsstände und Investitionen in den Aufbau von QM-Systemen bei den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege berücksichtigt werden. Eine isolierte arbeitsfeldspezifische Verhandlung und Rechtsetzung von Fragen der Leistungsqualität, des Qualitätsnachweises, der Qualitätsprüfung sowie die je unterschiedlichen Definitionen von Qualitätsmanagement birgt die Gefahr in sich, für jedes Arbeitsfeld eigene Qualitätssysteme und -konzepte zu etablieren.

Hiermit wäre ein schmerzhafter Ressourcen- und Profilverlust der Freien Wohlfahrtspflege verbunden, da u.U. für jedes Facharbeitsfeld ein anderes Konzept von Qualitätssicherung und -nachweis umzusetzen wären. Diesem Tendenz der Zersplitterung gilt es entgegenzuwirken, indem die QM-Politik der Freien Wohlfahrtspflege als konsentierte Basis der Spitzenverbände auf Bundesebene überall da eingebracht wird, wo grundlegende Regelungen zur Qualitätssicherung, zum Qualitätsnachweis, zur Qualitätsprüfung etc. erarbeitet werden. Hiermit soll vereinfacht werden, soll Doppelarbeit vermieden, sollen Synergieeffekte und damit Entbürokratisierung erzielt werden.

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass eine einfache Zertifizierung auf Basis der ISO 9001:2000 hierfür nicht ausreicht. Es geht um die Erfüllung von Anforderungen aus mehreren Säulen:

- die Erfüllung der ISO-Anforderungen,
- die Erfüllung der wohlfahrtspflegerischen Anforderungen (siehe Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege),
- die Erfüllung der fachlichen Anforderungen des Arbeitsfeldes.

Diesem Anspruch können nur „Integrierte Qualitätsmanagement-Systeme“ genügen. Mit dem dargestellten umfassenden Ansatz des integrierten Qualitätsmanagements sind die vielfältigen Faktoren und Anforderungen integrierbar, die für die Güte von Dienstleistungen und Hilfen in der Freien Wohlfahrtspflege relevant sind und nachgewiesen werden müssen. Dabei geht es sowohl um die hohen Anforderungen an das interne Management von Trägern, aber auch an die vielfachen externen Anforderungen aus Gesetzen und Verträgen. Die BAGFW hält „Integrierte Qualitätsmanagement-Systeme“ von daher für unabdingbar notwendig.

Mit dem Ziel der Koordination, Bündelung und Verstärkung der Aktivitäten zur QM-Strategie wurden bei der Geschäftsstelle der BAGFW zwei Stellen eingerichtet. Von hier erfolgt das operative Umsetzungsgeschehen auf der Basis eines längerfristigen Arbeitsplanes unter Begleitung der Projektgruppe QM. Von hier aus wird die Mitarbeit in sozialpolitischen Gremien und fachpolitischen Arbeitsgruppen koordiniert, werden Veranstaltungen und Gesprächstermine mit Wissenschaft, Politik, Kostenträgern und anderen Kooperationspartnern organisiert.

Ein weiterer Baustein des QM-Projektes ist die Datenbank QM (www.bagfw-qualitaet.de), die einen systematischen Überblick über zertifizierte/geprüfte Einrichtungen gibt und das aktuelle Angebot an Arbeitshilfen, Rahmenhandbüchern und Fortbildungen der Wohlfahrtsverbände darstellt. Auch wird informiert über aktuelle Entwicklungen, Neuigkeiten und Veröffentlichungen im Qualitätsmanagement aus Sozial- und Gesundheitspolitik, Gesetzgebung oder auch der Wissenschaften.

Das Einbringen der QM-Politik, der Aktivitäten und Erfahrungen der BAGFW in die Fachdiskussionen und die laufenden Verfahren der Rechtsetzung zur Qualitätssicherung, zum Qualitätsnachweis und zum Qualitätsmanagement in den verschiedenen Arbeitsfeldern bilden einen Schwerpunkt der QM-Arbeit der BAGFW.

Beate Dreiner-Tönnes, Qualitätsmanagementbeauftragte, Fachverband für Kinder- und Jugendhilfe der Arbeiterwohlfahrt im Bezirk Mittelrhein

Steuerung der fachlichen Arbeit in Kindertageseinrichtungen durch Qualitätsmanagementsysteme

Der QM-Verbund im Fachverband der Arbeiterwohlfahrt im Bezirk Mittelrhein e.V. umfasst sieben Träger (AWO-Kreisverbände) mit insgesamt 78 Kindertageseinrichtungen.

Der QM-Verbund ist seit Juli 2003 nach dem Tandem-Qualitätsmanagement (DIN EN ISO 9001:2000 und AWO-Qualitätsforderungen) zertifiziert. Der Aufbau und die Implementierung des Qualitätsmanagementsystems bedeutete für die pädagogischen Fachkräfte, Einrichtungsleitungen, Fachberatungen/Qualitätsmanagementbeauftragten und die Geschäftsführungen eine intensive Auseinandersetzung mit:

- neuesten fachpolitischen und fachwissenschaftlichen Erkenntnissen,
- spezifischen Kundenanforderungen – insbesondere von Kindern und Eltern,
- leitbildorientierten Anforderungen der AWO,
- der Bildungsvereinbarung und den Qualitätserwartungen der Bewilligungsbehörden.

Der Aufbau und die Implementierung des Qualitätsmanagements fand statt unter hoher Beteiligung der pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, in Qualitätszirkeln und moderiert von Fachberatungen/Qualitätsmanagementbeauftragten.

Eine erste positive Wirkung konnte schon nach der Phase der Handbucherstellung festgestellt werden. Die zeitlich sehr konzentrierte und intensive Auseinandersetzung mit Zielen, fachlichen Standards und Prozessabläufen führte zu einer Stärkung der fachlichen Kompetenz aller Beteiligten. Das Ziel, einen Konsens für alle KiTas in den sieben Kreisverbänden zu finden, intensivierte zudem die Auseinandersetzung.

Aus Sicht des Fachverbandes ist – nach fünfjähriger Erfahrung – ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem ein wirksames Instrument

- zur systematischen Steuerung der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern,
- zur Steuerung der Trägerqualität,
- zur gesicherten, umfassenden und nachweisbaren Umsetzung und Weiterentwicklung der fachlichen Arbeit in Kindertageseinrichtungen.

Es ist schwierig, in einem Kurzvortrag die Steuerung der fachlichen Arbeit darzustellen, tragen doch viele Steuerungsfacetten und letztlich die konsequente Umsetzung jeder einzelnen und ihren Wechselwirkungen zur ständigen Weiterentwicklung und Verbesserung der fachlichen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen bei. Somit beschränke ich mich auf einige markante Punkte.

Die Bewertung nach fünfjähriger Erfahrung mit unserem zertifizierten QM-System:

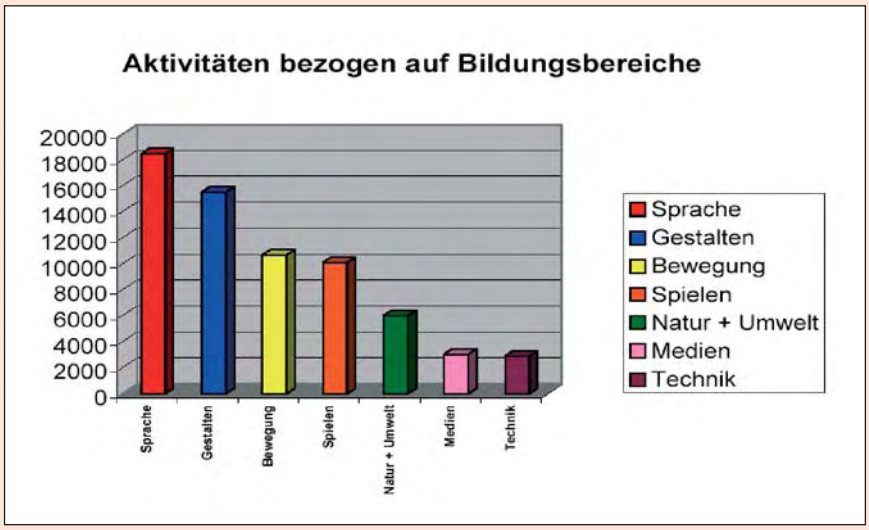
1) Die fachliche Arbeit wird durch die festgelegten Ziele, Standards und Prozessabläufe konkretisiert. Die verbindlichen Vorgaben durch die Ziele und Qualitätsstandards und die gut im System gesicherten Abläufe werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als wirkungsvolle Unterstützung gesehen. Sie geben Orientierung und Sicherheit und qualifizieren kontinuierlich durch die Umsetzung der Vorgaben. Eine weitere Sicherheit wird von den pädagogischen Fachkräften gesehen in der jährlichen Überprüfung der Ziele, Standards und Prozessabläufe durch die Fachberatungen hinsichtlich neuer fachwissenschaftlicher Erkenntnisse, neuerer Forschungsergebnisse und neuer gesetzlicher Vorgaben und Anforderungen.

2) Gezielte Analyse-, Planungs- und Auswertungssystematiken führen zu planvollem Handeln und unmittelbaren pädagogischen Handlungsperspektiven. Diese Systematiken versetzen die pädagogischen Fachkräfte in die Lage, die fachliche Arbeit in der Gruppe bzw. in der Kindertageseinrichtung zu steuern. Die Analyse- und Planungsverfahren unterstützen eine gezielte Wahrnehmung der Kinder und eine systematische Verarbeitung der Fülle von Informationen und führen dadurch zu planvollem Handeln. Die Dokumentationsverfahren sind so angelegt, dass sie Auswertungen erleichtern und Handlungsperspektiven unmittelbar aufzeigen, sowohl bezogen auf einzelne Kinder als auch auf gruppenbezogene Angebote und den Prozess selber.

Projektespiegel

	bei Projekten: Thema: **Welche Pflanzen blühen im Frühjahr?**	Spaziergang + Betrachtung der Blumen in Vorgärten	Spaziergang + Betrachtung der Blumen auf Wiesen	Collage zu den Frühlingsblühern	Frühlingsblüher einkaufen	Untersuchung der Frühlingsblüher	Frühlingsblumen pflanzen + säen	Wachstumsbücher herstellen	Messen + Umgang mit Thermometern + Messzahlen	Wortkarten + Zuordnungsspiel herstellen	Zuordnungsspiel einführen	Farbenmischen n. Blütenvorlagen	Gesprächskreis mit Frau Murcks	Gärtnerei besichtigen	Blumenbeet anlegen + bepflanzen
	Datum	17.3.	18.3.	19.3.	20.3.	20.3.	21.3.	24.3.	25.3.	26.3.	27.3.	28.3.	1.4.	2.4.	8.4.
1	Kira	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2	Jana	X	X	X	X	X		X			X	X		X	X

Eine Gesamtauswertung am Ende des Kindergartenjahres – bezogen auf alle 76 Kindertageseinrichtungen – ermöglicht das Aufspüren weiterer Verbesserungspotenziale und Maßnahmen, die durch die Fachberatungen umgesetzt werden und ebenfalls die pädagogischen Fachkräfte in der Weiterentwicklung der fachlichen Arbeit unterstützen.



3. Jährliche Evaluationen aller pädagogischen Prozesse gewährleisten neben den Auswertungen den kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Die Evaluationen zielen auf die Bewertung der fachlichen Arbeit. Dies wird erreicht durch einrichtungsinterne Evaluationszirkel, durch Fremdevaluation und durch das externe Controlling durch die Fachberatung. Durch das externe Controlling stellt der Fachverband die Überwachung der internen Qualitätssicherungsprozesse in Form einer Steuerungsroutine sicher. Die Fachberatung ist nicht direkt an der Erbringung der Dienstleistung beteiligt und kann somit von „außen" und durch ihre Fachlichkeit unterstützend und steuernd eingreifen. Dies wird gewährleistet durch die Sichtung der Evaluationsergebnisse, die Beratung und Genehmigung der in den Einrichtungen erarbeiteten Verbesserungspotenziale. Systematische Auswertungen, Wirksamkeitsprüfungen und Evaluationen auf allen Ebenen gewährleisten die kontinuierliche Verbesserung aller pädagogischen Prozesse, steigern die Eigenverantwortlichkeit und die Professionalität aller Beteiligten und sichern dadurch das Erreichen der Ziele und die Umsetzung der Qualitätsstandards.

   Die Umsetzung der Bildungskonzepte wird verbindlich, transparent, nachweisbar (auch für Eltern und Kostenträger). Die Kostenträger bekommen jährlich den Qualitätsbericht und werden dadurch über die Ergebnisse und die festgelegten Maßnahmen zur Weiterentwicklung der fachlichen Arbeit informiert.

Angela Denecke, Referentin für Qualitätsmanagement und Kindertagesstätten,
Caritasverband für die Diözese Hildesheim

Werteorientierung im Qualitätsmanagement einer katholischen Kindertageseinrichtung

Ausgangslage

Zunächst haben alle Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland denselben staatlichen und gesellschaftlichen Auftrag zu erfüllen und sich an den gesetzlichen Vorgaben der Bundes- und Landesebene zu orientieren. Dabei spielen pädagogische, organisatorische, betriebswirtschaftliche Aspekte und zunehmend Fragen der Weiterentwicklung für die Träger jedweder Zugehörigkeit die gleiche Rolle. Neben diesem staatlichen Auftrag nehmen die Träger, die hier in der BAG FW zusammengeschlossen sind, einen weiteren Auftrag wahr.

Das Selbstverständnis einer kirchlichen Einrichtung

Aufgrund ihres Selbstverständnisses – Begründung aus dem Evangelium den Menschen ein Leben in Fülle zu ermöglichen und damit Familien zu unterstützen – sieht es die katholische Kirche als Verpflichtung an, die Qualität in ihren Kindertageseinrichtungen zu entwickeln und abzusichern. Katholische Kindertageseinrichtungen wiederum sind Teil der Kirche und nehmen so ihren kirchlich geprägten Auftrag war. Die Zugehörigkeit zu dieser Religionsgemeinschaft ist für eine katholische Kindertageseinrichtung somit Wesensäußerung. Das heißt, dass in Kindertageseinrichtungen die gesamte Arbeit von etwas „spezifisch Katholischem" durchdrungen sein muss.

Entwicklung braucht ein Fundament

Die Festlegung eines Leitbildes ist für alle Organisationen von zentraler Bedeutung. Leitbilder in kirchlichen Einrichtungen haben eine 2000-jährige Tradition. Sie ergeben sich aus einem weltweit (nicht bundesweit) anerkannten Buch, der Bibel. Als Unternehmensphilosophie bietet es für die Beteiligten eine gemeinsame und verbindliche Orientierung. Aus diesem Grund ist die Verständigung auf das Leitbild einer Kindertageseinrichtung die Grundlage, auf die alle weiteren Arbeitsschritte im Rahmen eines Qualitätsmanagementprozesses aufbauen und an dem sich alle Inhalte ausrichten. Das Leitbild repräsentiert also die Wertorientierung und Fachlichkeit einer Kindertageseinrichtung, die das Handeln der Mitarbeiterinnen bestimmt. Von einem Leitbild lassen sich sowohl konkrete Handlungsschritte als auch individuelle Situationen ableiten.

Als weiteren Schritt fordert das Qualitätsmanagement die Formulierung von Qualitätszielen. Diese konkretisieren die Aussagen des Leitbildes und tragen dazu bei, dass sich ihre Umsetzung messen und bewerten lässt. Die Qualitätsziele müssen die Erfordernisse und Erwartungen aller am Kindergarten Beteiligten berücksichtigen.

Auszug aus einem Leitbild

Die Arbeit unserer Einrichtung orientiert sich an den Grundaussagen des christlichen Menschenbildes. Jeder Mensch hat seinen Ursprung in Gott und wird dadurch unverwechselbar und einmalig. Das menschliche Leben ist ein Geschenk Gottes. Jeder Mensch trägt Verantwortung dafür und soll sein Leben frei gestalten. Vertrauensvoll darf er daran glauben, dass Gott ihn trägt und ihn zu einem erfüllten Leben, geprägt von Achtung und Wertschätzung, führen will.

Anhand dieses Leitbildes können Einrichtungen ihre Qualitätsziele zu allen Themen entwickeln, die die Arbeit betreffen:
- Bildung der Kinder,
- Mitbestimmung der Kinder,
- kulturelle Erziehung,
- religiöses Leben,
- Beteiligung der Eltern,
- Transparenz der Arbeit,
- wirtschaftliches Arbeiten,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Qualifikation und persönliche Kompetenzen der Mitarbeiterinnen,
- QM / QS.

Wie anhand dieses Leitbildes die Qualitätsziele sowie deren Umsetzung im pädagogischen Alltag formuliert sein können, zeigt das folgende Beispiel:

Bildung der Kinder:

Durch unser Bildungsangebot tragen wir dazu bei, dass Kinder unabhängig von ihrer Herkunft gleiche Chancen haben. In unserer Kindertageseinrichtung erwerben Kinder die Fertigkeiten und Kompetenzen, die sie für eine gelingende Lebensgestaltung brauchen.

Praxisindikatoren:
- Kinder lernen in konkreten Lebensbezügen. Die daraus abgeleiteten Bildungsangebote korrespondieren mit den Alltagserfahrungen der Kinder.
- Kindern ist es möglich, durch Forschen und Experimentieren authentische Erfahrungen zu machen.
- Pädagogische Mitarbeiterinnen reflektieren ihre Arbeit daraufhin, ob die Kompetenzen, die Kinder brauchen oder bereits haben, ausreichend berücksichtigt sind.
- Die Schulbereitschaft der Kinder wird gemeinsam mit Verantwortlichen der Grundschule nachvollziehbar bewertet.

Nachweismöglichkeiten:
- Regelungen, in denen die Umsetzung des Bildungsauftrags beschrieben, reflektiert und ausgewertet werden;
- Raumgestaltung, um die Möglichkeit zur Kompetenzerweiterung zu gewährleisten;
- Beobachtungsprotokolle der Kinder;
- Kriterien zur Kooperation mit der Grundschule.

Neben der Profilierung der Einrichtung als Bildungsinstitution und als Familien bereicherndes Angebot bedient der katholische Kindergarten noch weitere Bereiche, die für Kindergärten anderer Trägerschaft gar nicht in Frage kommen. Dazu gehört die Profilierung der Einrichtung als Ort der Glaubensvermittlung genauso wie die Vertiefung der Kooperation der Einrichtung mit der örtlichen Kirchengemeinde.

Das „spezifisch Katholische“ muss sich aber auch im Organisatorischen niederschlagen. So stellen sich im QM-Prozess schon die Fragen:
- Wo ist das „spezifisch Katholische“ im Bereich Organisation zu erkennen?
- Wie muss christliches Management gestaltet sein?
- Sind Prozessabläufe christlich zu definieren und zu operationalisieren?
- Gibt es einen christlichen Führungsstil?

Ziel ist es dabei, dem kirchlichen und dem gesellschaftlichen Anspruch gerecht zu werden. Da sich beide ständig im Wandel befinden, ist auch der Leitbildprozess somit nie ganz abgeschlossen.

Steuerung der Arbeit durch Wertorientierung

Neben der Formulierung des Leitbildes als Option des kirchlichen Dienstes an der Gesellschaft ist der Träger der Einrichtung auch dafür verantwortlich, dass das Leitbild als politisches Instrument eingesetzt wird. Eine Kindertageseinrichtung, die es als ihre Aufgabe versteht, die Zeichen der Zeit zu erkennen und sie als Herausforderung anzuerkennen, kann weder den fundamentalen gesellschaftlichen Wandel übersehen noch die Tatsache, dass die Rückkehr zu alten Familienformen unrealistisch ist. So muss sie sich beispielsweise der Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit stellen.

Neben dem diakonischen Auftrag – nämlich dem Dienst an der Gesellschaft – muss sie auch die Ziele nach anwaltschaftlichem Handeln ausrichten. Jede Einrichtung muss sich also daraufhin überprüfen, ob sie durch ihre Tätigkeiten denjenigen Familien in der Einrichtung zur Seite steht, die von Ausgrenzung und Armut bedroht oder betroffen sind.

Die Mitarbeiterinnen der Einrichtung müssen dafür Standards entwickeln und der Träger muss diese dann auch strukturell absichern. Beispiele:

- Eine Einrichtung arbeitet auf bedarfsgerechte Betreuungsangebote hin. Sie regt an, Lücken im Betreuungsangebot zu kompensieren.
- Ein Träger engagiert sich dafür die Mitarbeiterinnen sowie die Pfarrgemeinde, sich für die Armutsproblematik zu sensibilisieren.
- Er fördert eine Angebotsstruktur, die das Armutsrisiko für Kinder reduziert (z.B. in Bezug auf Scheidungsfamilien oder Familien mit Migrationshintergrund).

Qualitätsmanagement gewährleistet also nicht nur, dass Ziele klar definiert und in Leistungen umgesetzt werden, sondern gewährleistet darüber hinaus auch Auskunft darüber, dass Ziele und Leistungen der gemeinsamen Wertorientierung entsprechen. Auf dieser Grundlage kann der Erziehungsauftrag stetig fortentwickelt und neue Ideen erfolgreich verwirklicht werden.

Zentrale Steuerungsmöglichkeiten

Vor dem Hintergrund dessen, dass Pfarrgemeinden relativ autonom sind und nur dem Bischof gegenüber verpflichtet sind, gibt es zunächst kein direktes Steuerungsmoment des Spitzenverbandes „Caritas“, das die Einrichtungen zur Einführung eines Qualitätsmanagements verpflichtet. An dieser Stelle gibt es keine direkte Zugriffsmöglichkeit. Es ist jedoch zur Zeit ein großes Bedürfnis von Trägern und Mitarbeiterinnen, sich mit Prozessen des Qualitätsmanagements in Anlehnung an die konkrete Wertorientierung zu befassen.

Die grundlegende Erkenntnis dazu war ein langer Prozess: Bereits seit über zehn Jahren müssen sich Einrichtungen damit befassen, ihre Monopolstellung aufzugeben, sich als Dienstleistungsunternehmen zu sehen und sich Strukturen und Auffassungen anzueignen, mit denen sie sich auch zukünftig profilieren möchten und konkurrenzfähig bleiben können. An dieser Stelle setzen Steuerung und Motorenwirkung eines Caritasverbandes ein. Diese Prozesse müssen z.B. in Form von Projekten oder Beratungsprozessen angeboten werden. In der Folge müssen diese Prozesse in Gang gehalten und weiterentwickelt werden. Selbstverständlich sind diese Bestrebungen auch vom Caritas-angehörigen Fachverband, dem Bundesverband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder e.V., initiiert und unterstützt worden. Auch dieser hat ein Bundesrahmenhandbuch entwickelt. Hier wird sehr deutlich, dass sich das „spezifisch Katholische“ durch alle Bereiche des Qualitätsmanagements ziehen kann. Aber auch dieses basiert darauf, dass Träger es mit den Mitarbeiterinnen ihrer Einrichtungen freiwillig erarbeiten. Was gibt es besseres als die Freiwilligkeit bei der Einführung von QM?

Sich weiterentwickeln

Jedes Qualitätshandbuch muss sich der Tatsache stellen, dass mit ihm noch nicht jedes Problem gelöst und nicht alle offenen Fragen geklärt sind. Es entspricht nur den Tatsachen, dass der Bereich zu komplex, zu vielfältig und zu sehr Veränderungen unterworfen ist. Auf der einen Seite bedeutet das Arbeit an der Qualität von Kindertageseinrichtungen, die nicht ein für alle Mal abgeschlossen werden kann. Auf der anderen Seite ist dies eine große Chance, die Arbeit in der Einrichtung ständig zu überprüfen, Neues kennen zu lernen und auf dem Weg der Entwicklung weiterzugehen.

Melanie Eckart, Qualitätsmanagementbeauftragte, Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Hannover-Land/Springe

Internes Qualitäts-Controlling durch Datenanalysen und Kennzahlenauswertungen

„Internes Qualitäts-Controlling durch Datenanalysen und Kennzahlauswertungen“, wem fällt da nicht sofort der Spruch ein: „Traue keiner Statistik, die du nicht selbst gefälscht hast!“

Aber ich bin sicher, dass auch Sie wissen, wenn Daten zweckmäßig erhoben werden, ist es leichter, die Entwicklung des Unternehmens damit zu steuern. Das heißt, es zeigt sich deutlich, ob sich das „Abrackern“ lohnt, ob Sie auf dem richtigen Weg sind.

Meinen Vortrag heute habe ich in die folgenden sieben Abschnitte unterteilt:
1. Zunächst möchte ich Ihnen das Unternehmen und meine Funktion vorstellen.
2. Danach werde ich die Qualitätsanforderungen der BAGFW in Beziehung zu den Qualitätszielen des Beispiel-Verbandes setzen.
3. Ich werden Ihnen Beispiele nennen für die Datenerhebung und -auswertung zum Thema „Kundenzufriedenheit“,
4. zum Thema „Mitarbeiterorientierung“,
5. „Wirtschaftlichkeit“ und
6. „Ständige Verbesserung“.
7. Meinen Vortrag werde ich mit einem Ausblick auf mögliche Entwicklungen abschließen.

1. Die Vorstellung des Unternehmens

Zunächst zur Vorstellung des Unternehmens. Das hier ausgewählte Thema möchte ich Ihnen am Beispiel des DRK-Kreisverbandes Hannover-Land/Springe vorstellen. Wie überall, so bestimmen auch dort die vorhandenen Strukturen die Prozesse und die Ergebnisse.

Der DRK-Kreisverband ist in seiner Körperschaft als eingetragener Verein der Träger von 24 Kindertagesstätten und zwei Geschäftsstellen. Aus dem e.V. haben sich gGmbHs herausgebildet: die DRK-Rettungsdienste gGmbH mit acht Rettungswachen und vier Stützpunkten und die DRK-Pflegedienste gGmbH mit acht Sozialstationen und einer Einrichtung „Service-Wohnen für ältere Menschen“.

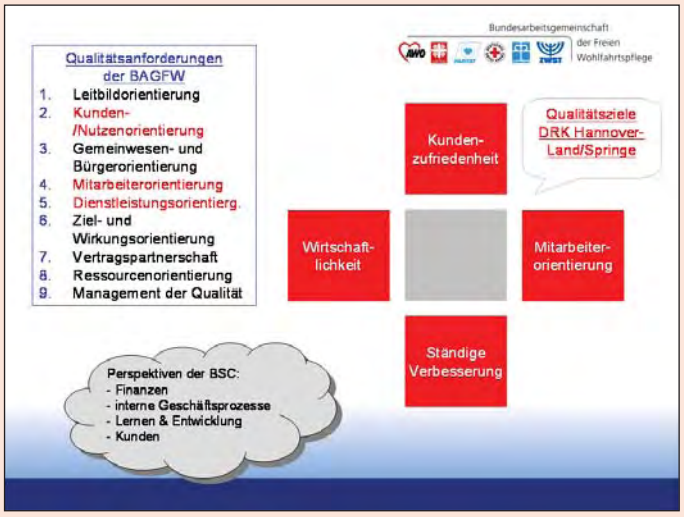
Die DRK-Rettungsdienste gGmbH haben sich als erste auf den Qualitätsmanagement-Weg begeben und ist bereits seit 1998 zertifiziert. Für die Rettungsdienste gab es schon sehr frühzeitig einen Beschluss des DRK-Bundesverbandes, das Modell der ISO 9001 als Grundlage für das Qualitätsmanagement-System zu wählen. Im DRK-Hannover-Land/Springe hat man aus den Erfahrungen des Rettungsdienstes gelernt und den Nutzen eines eingeführten Qualitätsmanagement-Systems erkannt. Daher sind dann bereits zwei Jahre später auch alle Einrichtungen der Pflegedienste gGmbH und nochmals zwei Jahre später alle Kindertagesstätten und die beiden Geschäftsstellen auf der Grundlage der ISO 9001 zertifiziert worden.

In meinem Vortrag werde ich nur den Focus auf die Pflegedienste richten.

Die Übersichtskarte stellt die regionale Zuordnung unserer Einrichtungen dar. In und um Hannover herum befinden sich die neun ambulanten Pflegeeinrichtungen des DRK-Hannover-Land/Springe. Zum Teil sind hier ländliche, zum Teil städtische Versorgungsstrukturen. Die anderen Wohlfahrtsverbände und kommunalen Einrichtungen beachten noch „regionale Grenzen“. Private Pflegedienste sind überall vertreten, je städtischer der Versorgungsbereich ist, desto mehr gibt es davon.

Das Qualitätsmanagement-System der Pflegedienste hat sich über den Zeitraum von nun mehr als sechs Jahren ständig weiterentwickelt. Da war als Zertifizierungsgrundlage zunächst die ISO 9001 in ihrer alten Form, später in der prozessorientierten Version. Inzwischen ist die Zertifizierungsgrundlage als ISO PLUS erweitert um die Anforderungen aus den Qualitätsprüfrichtlinien des MDKs. Für September 2006 ist erneut eine Erweiterung geplant, welche die Anforderungen aus der MAAS-BGW berücksichtigt. MAAS-BGW steht für „Managementanforderungen zur Arbeitssicherheit der Berufsgenossenschaft der Wohlfahrtsverbände".

2. Die Qualitätsanforderungen der BAGFW in Beziehung zu den Qualitätszielen des Beispiel-Verbandes



Die Einführung des Qualitätsmanagement-Systems ist nach einem klaren und für alle Beteiligten transparenten Projektplan erfolgt. In einer Großveranstaltung mit allen Pflegedienstmitarbeitern sind in Workshops die Stärken und Schwächen der Arbeit analysiert sowie die Ziele benannt worden, mit denen die Pflegemitarbeiter ihre Arbeit umsetzen. Diese Ergebnisse sind seitdem in diesen vier übergeordneten Qualitätszielen benannt: Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterorientierung, Wirtschaftlichkeit, ständige Prozessverbesserung.

Erst drei Jahre später bin ich auf die Balanced-Score-Card aufmerksam geworden, die ebenfalls in ihren Perspektiven diese Bereiche benennt. Und nochmals zwei Jahre später hat nun die BAGFW ihre Qualitätsanforderungen benannt. Es hat sich damit für mich bestätigt, dass wir von Anfang an auf dem richtigen Weg waren. Und auch mit zunächst noch wenig „Hintergrundwissen" kann sich die Qualitätsleistung einer Organisation nicht anders darstellen. Die Qualitätsziele stehen weiterhin im Mittelpunkt unserer Arbeit und sind eng miteinander verbunden.

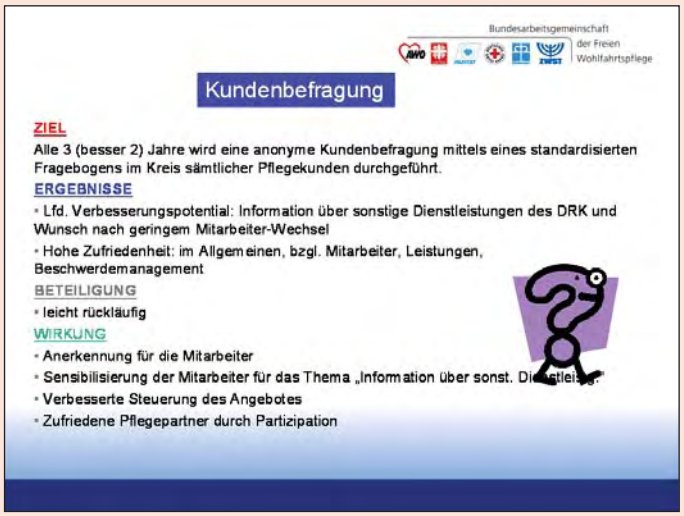
Diese übergeordneten Qualitätsziele sind Teil der Qualitätspolitik des DRK-Kreisverbandes Hannover-Land/Springe neben den Grundsätze des internationalen Roten Kreuzes, dem Pflegeleitbild sowie den gesetzlichen Rahmenbedingungen, denen wir unterliegen. Alle Anforderungen der BAGFW sind in dem QM-System des DRK-Kreisverbandes geregelt, wobei die Anforderungen zur Gemeinwesen- und Bürgerorientierung sowie zur Vertragspartnerschaft noch deutlicher benannt sein könnten.

Die vier übergeordneten Qualitätsziele sind sehr leicht einprägsam für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein Abgleich mit den täglichen Arbeitszielen ist somit leicht möglich. Die Ziele sind in allen Einrichtungen ausgehängt, bilden das Deckblatt des Qualitätsmanagement-Handbuchs und begegnen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Veranstaltungen und Veröffentlichungen.

Die Qualitätsziele sind hinterlegt mit den Aspekten: „Das erreichen wir durch ...“, die damals in der Auftaktveranstaltung von den Mitarbeiter/-innen zusammengetragen wurden, sowie mit den Messzielen: „Das überprüfen wir an ...“, die in der Einführungsphase des QM-Systems entwickelt wurden. Die hier genannten Beispiele sind nur ein Auszug.

Die Ergebnisse der Messkriterien werden regelmäßig in und außerhalb der Managementbewertung geprüft. In den nachfolgenden Vortragspunkten möchte ich Ihnen exemplarisch die Datenanalyse und Kennzahlauswertung zu den bereits genannten übergeordneten Q-Zielen vorstellen.

3. Datenerhebung und -auswertung am Beispiel der „Kundenzufriedenheit“



Mögliche Indikatoren für die Messung der Kundenzufriedenheit sind unter anderem

- die Kundenstatistik (Pflegekunden, Beratungskunden, Hausnotruf-Kunden, MenüService-Kunden etc.),
- der Betreuungszeitraum,
- die positiven Kundenrückmeldungen sowie
- Beschwerden und
- Kundenabgänge.

Das Beispiel der „Kundenbefragung“:

Alle drei Jahre wird in sämtlichen ambulanten Pflegeeinrichtungen der DRK-Pflegedienste gGmbH eine anonyme Kundenbefragung mittels eines standardisierten Fragebogens im Kreis sämtlicher Pflegekunden durchgeführt. Gleich vorweg möchte ich anmerken, dass das gute Ergebnis zwar einen großzügigen Zeitraum rechtfertigt, aus Sichtweise der besseren Maßnahmenüberwachung und Mitarbeiterzufriedenheit favorisiere ich allerdings einen maximalen Zeitraum von zwei Jahren.

Doch nun zu den Ergebnissen:

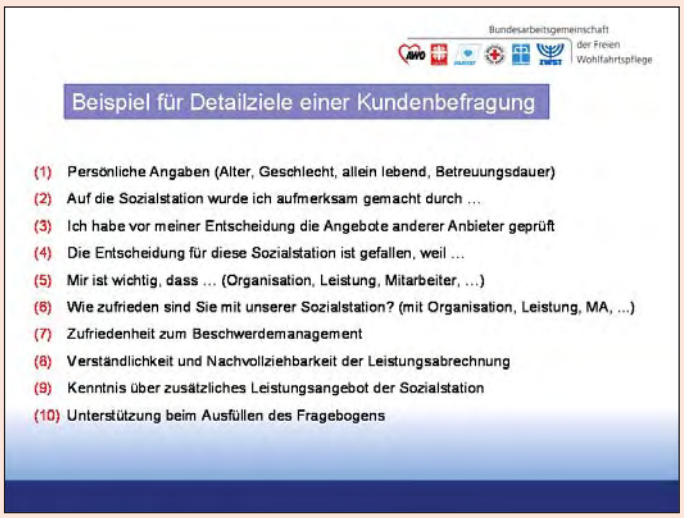
Bezüglich der Themen „Information über sonstige Dienstleistungen des DRK“ und „Wunsch nach geringem Mitarbeiterwechsel“ hat das Unternehmen nach wie vor noch Verbesserungspotenzial. Ein belohnendes Ergebnis ist aber die sehr hohe Zufriedenheit im Allgemeinen und bzgl. der Mitarbeiterfreundlichkeit, der Pflegeleistungen und zum Beschwerdemanagement.

Die Beteiligung an der Befragung ist inzwischen leicht rückläufig, aber immer noch gut. Die Fragebögen werden zum größten Teil von Angehörigen oder vom Hausarzt ausgefüllt, weil es dem älteren Menschen selbst nicht mehr möglich ist.

Die Ursache für die rückläufige Beteiligung ist noch nicht analysiert. Allerdings könnte man vermuten, dass eine Befragungsmüdigkeit inzwischen eintritt, da die Kundenzufriedenheit heute fast überall abgefragt wird. Eine andere Erklärung könnte auch die fehlende Rückmeldung über das Ergebnis und die ergriffenen Maßnahmen sein.

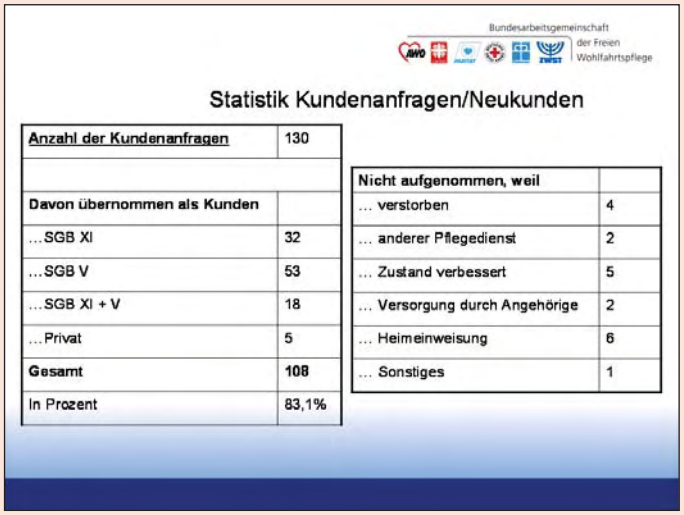
Welche Wirkung hat nun eine solche Befragung?

- Das Ergebnis ist eine Anerkennung für die Leistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Die Mitarbeiter/-innen sind inzwischen viel besser sensibilisiert und bringen das Thema „Information über sonstige Dienstleistungen“ näher an den Kunden heran.
- Das Dienstleistungsangebot lässt sich besser steuern. Die für den Kunden relevanten Kriterien sind deutlich benannt. Spekulationen, welche weiteren Dienstleistungen sich unsere Kunden wünschen, werden untermauert durch deren Stellungnahme, welche Leistungen sie ebenfalls einkaufen würden.
- Die Pflegepartner sind zufriedener durch diese Form der Partizipation.



Welche Inhalte sollte eine solche Kundenbefragung haben?

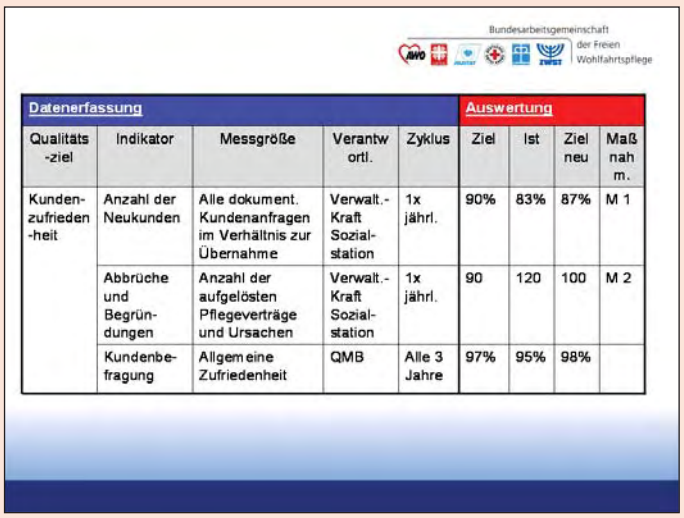
Der Vorbereitung einer Befragung sollte eine gebührende Aufmerksamkeit zukommen. Schließlich sollten die Fragen für die jeweilige Zielgruppe, hier überwiegend ältere Pflegekunden, gut verständlich und nicht zu umfangreich sein. Mit den Detailzielen der Kundenbefragung erfassen Sie nicht nur die Zufriedenheit der Kunden zu bereits erbrachten Leistungen, sondern auch Basisinformationen zur Zielgruppe und mögliches Entwicklungspotenzial für Ihr Dienstleistungsangebot. Die Fragen sollten über einige Jahre hinweg gültig sein, damit die Befragungsergebnisse in ihrer Entwicklung verfolgt werden können. Am Beispiel dieser Pflegedienste gGmbH mit acht Sozialstationen besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Ergebnisse für ein internes Benchmarking zu nutzen.



Anzahl der Kundenanfragen	130
Davon übernommen als Kunden	
…SGB XI	32
…SGB V	53
…SGB XI + V	18
…Privat	5
Gesamt	**108**
In Prozent	83,1%

Nicht aufgenommen, weil	
… verstorben	4
… anderer Pflegedienst	2
… Zustand verbessert	5
… Versorgung durch Angehörige	2
… Heimeinweisung	6
… Sonstiges	1

Ein weiteres Datenbeispiel im Bereich „Messung der Kundenzufriedenheit“ stellt die Zahl der Neukunden im Vergleich zu den eingegangenen Kundenanfragen dar. Für diese Form der Datenerfassung ist zwingend eine klare Definition erforderlich, die besagt, ab wann Kundenanfragen dokumentiert und damit in dieser Statistik geführt werden. Für den DRK-Kreisverband Hannover-Land/Springe gilt: Ein klares Kundeninteresse muss vorliegen, d.h. Name des Leistungsempfängers, Anschrift bzw. Telefonnummer und voraussichtlicher Leistungsbeginn werden eindeutig benannt. Die davon übernommenen Kunden werden den Leistungsbereichen zugeordnet. Die Anfragen, die nicht in einem Vertragsverhältnis münden, sind begründet erfasst, um Maßnahmen differenzierter ergreifen zu können.



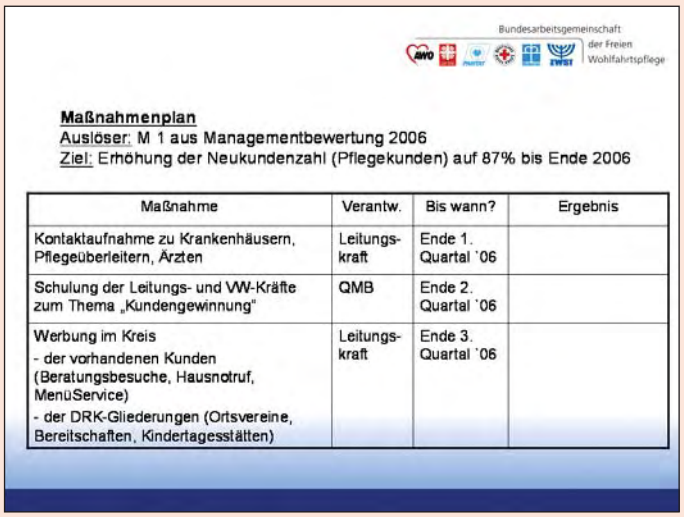
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Datenerfassung					Auswertung			
Qualitäts-ziel	Indikator	Messgröße	Verantwortl.	Zyklus	Ziel	Ist	Ziel neu	Maßnahm.
Kunden-zufrieden-heit	Anzahl der Neukunden	Alle dokument. Kundenanfragen im Verhältnis zur Übernahme	Verwalt.-Kraft Sozial-station	1x jährl.	90%	83%	87%	M 1
	Abbrüche und Begrün-dungen	Anzahl der aufgelösten Pflegeverträge und Ursachen	Verwalt.-Kraft Sozial-station	1x jährl.	90	120	100	M 2
	Kundenbe-fragung	Allgemeine Zufriedenheit	QMB	Alle 3 Jahre	97%	95%	98%	

In der Übersicht stellt sich die Datenerfassung und Auswertung zu allen Qualitätszielen in dieser Form dar – hier einige Indikatoren als Beispiel für die Messung der Kundenzufriedenheit.

Die Erhebung des Indikators ist genau zu definieren. Messgröße, Verantwortlichkeiten und Erhebungszyklus sollten ebenfalls klar festgelegt sein. Eine Managementbewertung nur einmal jährlich stattfinden zu lassen, schließt nicht aus, bestimmte Indikatoren engmaschiger zu ermitteln, um eine Kurskorrektur rechtzeitig vornehmen zu können.

Zu jedem Indikator sollte eine Zielkennzahl aufgestellt sein, die nach der Prüfung entsprechend anzupassen und ggf. mit einem Maßnahmenplan zu hinterlegen ist. Diese Form der quantitativen Auswertung darf allerdings eine qualitative Auswertung nicht vernachlässigen. Am Beispiel der Schulungsauswertung lässt sich gut erkennen, dass die Anzahl der stattgefundenen Schulungsangebote bzw. die Teilnehmerzahl nichts darüber aussagt, welche fachlichen Schwerpunkte vermittelt und wie wirksam die neu erworbenen Kenntnisse in der Praxis angewandt werden können. Letzteres lässt sich beispielsweise in den Pflegevisiten ermitteln.



Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Maßnahmenplan
Auslöser: M 1 aus Managementbewertung 2006
Ziel: Erhöhung der Neukundenzahl (Pflegekunden) auf 87% bis Ende 2006

Maßnahme	Verantw.	Bis wann?	Ergebnis
Kontaktaufnahme zu Krankenhäusern, Pflegeüberleitern, Ärzten	Leitungs-kraft	Ende 1. Quartal '06	
Schulung der Leitungs- und VW-Kräfte zum Thema „Kundengewinnung"	QMB	Ende 2. Quartal '06	
Werbung im Kreis - der vorhandenen Kunden (Beratungsbesuche, Hausnotruf, MenüService) - der DRK-Gliederungen (Ortsvereine, Bereitschaften, Kindertagesstätten)	Leitungs-kraft	Ende 3. Quartal '06	

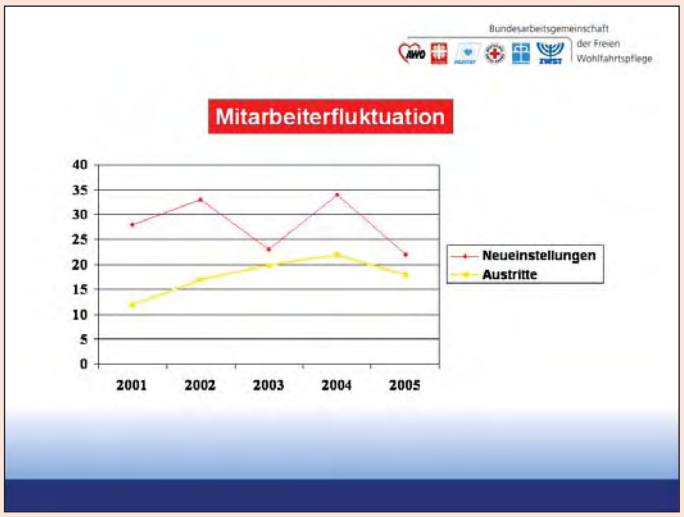
Der Maßnahmeplan (ZAK = Ziel, Aktion, Kennzahl), hier exemplarisch mit dem Ziel der Erhöhung der Neukundenzahl, sollte klar den Bezug zum Auslöser, in diesem Fall zur Managementbewertung, erkennen lassen. Das Ziel ist realistisch und überprüfbar zu formulieren. Die konkrete Maßnahmenplanung ermöglicht die Einbeziehung aller Verantwortlichen und gibt einen klaren Zeitrahmen vor. Die Ergebnisdokumentation honoriert die Bemühungen bzw. korrigiert rechtzeitig und fügt Entwicklungsänderungen ein. Das Gesamtergebnis und die Wirkung der ergriffenen Maßnahmenplanung werden spätestens bei der nächsten Managementbewertung überprüft.

Nachfolgend werde ich nun noch einige Beispiele für die Datenerhebung in den anderen Qualitätszielbereichen nennen. Was ich hier am Beispiel der „Kundenzufriedenheit" gezeigt habe – die Datenerfassung, Auswertung und Maßnahmenplanung – ist auf alle anderen Qualitätszielbereiche zu übertragen.

4. Beispiele zum Thema „Mitarbeiterorientierung“

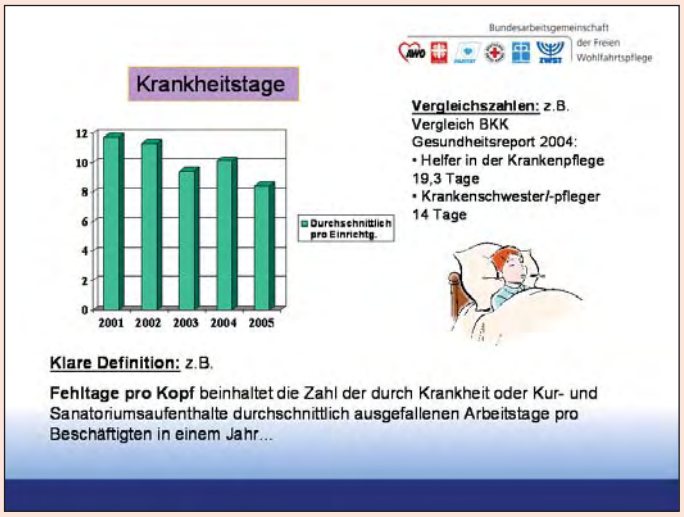
Was können also mögliche Indikatoren für die Messung des Q-Ziels „Mitarbeiterorientierung“ sein? Beispielsweise die Mitarbeiterbefragung, die Mitarbeiterfluktuation, die Fortbildungsstatistik.

Das Beispiel der „Mitarbeiterfluktuation“:



Eine Kennzahl könnte sich zusammensetzen aus der Anzahl der „Neueinstellungen“ im Verhältnis zu den „Austritten“. Auch hier ist es wiederum wichtig, die Messzahl genau zu definieren. Bei den Austritten bietet sich eine differenzierte Darstellung in „verschiedene Austrittsgründe“ an (z.B. neue Aufgabe, Erziehungszeit, Rente, befristeter Vertrag, arbeitsrechtliche Auseinandersetzung usw). Auch hier kann das Aufzeigen der Entwicklung den Trend verdeutlichen und in die Personalplanung einfließen. Auch der Beschäftigungszeitraum könnte eine Messgröße sein.

Die durchschnittlichen „Krankheitstage“ sind ein weiterer Indikator:



Die DRK-Pflegedienste gGmbH definiert die Fehltage so: „Fehltage pro Kopf“ beinhaltet die Zahl der durch Krankheit oder Kur durchschnittlich ausgefallenen Arbeitstage pro Beschäftigten in einem Jahr innerhalb der Sechs-Wochen-Frist.

Diese Messzahl kann als Vergleich mit anderen Statistiken herangezogen werden. Hier beispielsweise mit dem BKK-Gesundheitsreport, der speziell Aussagen zu den Fehltagen von Pflegehelfern bzw. examinierten Krankenpflegekräften macht.

Andere Vergleichszahlen liegen jedoch deutlich unter der BKK-Marge. Sinnvoll ist das Ganze nur, wenn die Kennzahl auf der gleichen Basis wie die Vergleichszahl ermittelt wurde. Deshalb kann das interne Benchmarking, die Verlaufsentwicklung und ergänzende Kennzahlen der anderen Indikatoren das Bild abrunden und eine Zielplanung ermöglichen.

5. Beispiele zum Thema „Wirtschaftlichkeit

Anbei Beispiel-Indikatoren für die Messung des Q-Ziels „Wirtschaftlichkeit“: Zum einen das Selbstanalyseraster (nach Thomas Sießegger), es ist in den Pflegediensten bereits seit acht Jahren im Einsatz; inzwischen auch von anderen DRK-Kreisverbänden als Controllinginstrument genutzt im Rahmen eines strukturierten bundesweiten Benchmarking.

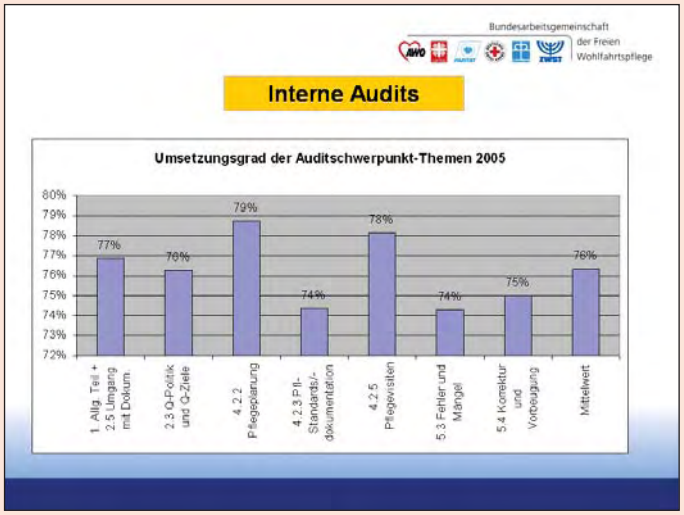
Auch die Erfassung der Qualitätskosten ist ein Leichtes, wenn es um die Personalkosten der QMB geht oder um die Schulungskosten.

Umso schwerer tut man sich noch, wenn es um die Ermittlung von Prozesskosten geht. Hier gibt es noch viel zu tun.

Die Kennzahl „Entwicklung der Leistungsentgelte“ im Verhältnis zur „Entwicklung der Personalkosten“ lässt gleich jeden Geschäftsführer aufhorchen, denn das ist bisher die anerkannte Kennzahl, die Aussagen über den aktuellen Stand und die voraussichtliche Zukunft des Unternehmens trifft. Liegt sie deutlich über der 1,0 Grenze, dann sind auch nicht abrechenbare Leistungen, „Regiekosten“ u.ä. sichergestellt.

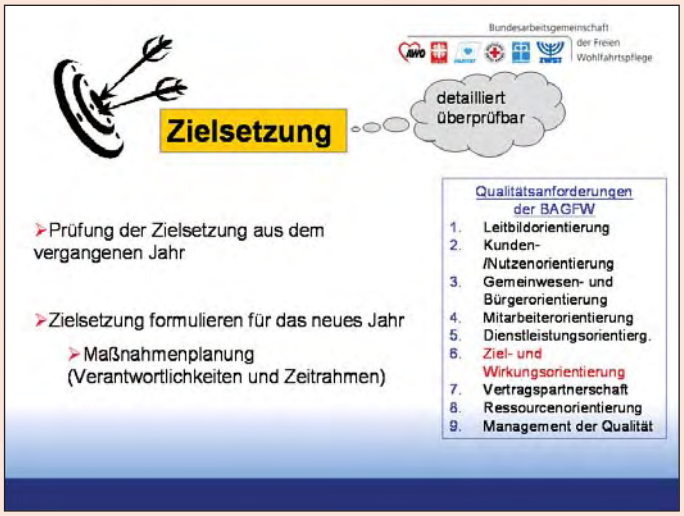
Bitte erinnern Sie sich an meine Worte zum Zusammenwirken der Qualitätsziele. Stellen Sie sich das Spiel mit den Impulskugeln vor. Manch einer von Ihnen hat es vielleicht auf dem Schreibtisch stehen. Wenn Sie eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erzeugen wollen, so sagt es auch die Balanced-Score-Card, dann müssen Sie bei Ihren Mitarbeitern anfangen. Motivierte, engagierte, qualifizierte Mitarbeiter verbessern ihre Prozessleistung und stellen damit den Kunden zufrieden. Das wiederum wirkt sich auf Ihre Wirtschaftlichkeit aus.

6. Beispiele zum Thema „Ständige Verbesserung“



Die „ständige Verbesserung der Prozesse“ kann an den folgenden Indikatoren gemessen werden: an den Pflegevisiten, der Entwicklung des Dienstleistungsangebots, dem Verbesserungswesen und den Auditergebnissen.

Für den letzten Punkt nutzt das DRK in Hannover-Land/Springe die EFQM-Radarcard. Mit der eindeutigen Definition für Prozess- und Ergebnisleistungen ist es möglich, die Umsetzung des Qualitätsmanagement-Systems in einem prozentualen Ergebnis auszudrücken. Somit ist eine differenzierte Darstellung der einzelnen Auditthemen möglich und im Sinne des internen Benchmarking ein „best practice“ erkennbar. Die positiven Rückmeldungen aus den Einrichtungen bestätigen den Ansporn, den eine solche Veröffentlichung mit sich bringt.



Im Rahmen der Managementbewertung hat die Datenauswertung sämtlicher Indikatoren dazu geführt, dass neue Jahres- bzw. Bereichsziele formuliert wurden. Ob diese eindeutig messbar und realitätsbezogen formuliert waren, zeigt sich bei der Ergebnisprüfung in der kommenden Managementbewertung.

7. Ausblick

Auch wenn ich Ihnen hier ein recht rundes Bild zur Datenauswertung innerhalb des Qualitätsmanagement-Systems gezeigt habe, so stellt sich doch die Frage: Wodurch können wir die Wirksamkeit noch verbessern?

- Die Erhebung der Prozesskennzahlen ist zu verbessern (siehe Expertenstandards).
- Die Messung der Qualitätskosten/Prozesskosten ist zu verbessern.
- Das Projektmanagement könnte konsequenter angewendet werden.
- Die Perspektiven der Balanced-Score-Card könnten besser genutzt werden, um damit die Unternehmensstrategie deutlicher abzubilden und Unternehmensziele, Prozessziele, Fortbildungsziele, Jahresziele besser aufeinander abzustimmen.
- Die Ergebnisorientierung könnte sich besser an den EFQM-Vorgaben orientieren.

Bei all dem bleibt aber immer die große Frage nach dem Warum? Wen interessiert Datenanalyse und Kennzahlauswertung? Nur uns! Es gibt keine Belohnung und keine Konsequenzen, wenn wir es nicht in dieser Ausführlichkeit tun. Anreize fehlen. Das DRK Hannover-Land/Springe nimmt an dem IKK-Qualitätsprojekt teil. Diese Anforderungen werden in höchstem Maße erfüllt und dafür mit Cent-Beträgen belohnt – für die wenigen IKK-Kunden der jeweiligen Sozialstation. Das steht in keinem Verhältnis zum personellen Aufwand, der für ein solches jährliches Audit einzusetzen ist, nur um das Honorieren von Qualitätsleistungen auch unsererseits zu unterstützen.

Dieses müsste selbstverständlich für all unsere Kostenträger sein und dazu wirtschaftlich interessant für uns! Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Harald Kilian, Referent für Altenhilfe und Pflege,
Der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Rheinland-Pfalz/Saarland

Verbandliche Steuerung am Beispiel des Bereichs Pflege im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Rheinland-Pfalz/Saarland e.V.

Verbandliche Steuerung

Gliederung:
- Ausgangslage / Entwicklungsschritte
- Strukturelemente
- Interne Vernetzung und Steuerung
- Externe Vernetzung und Steuerung
- Resümee / Ausblick

Ausgangslage und Entwicklungsschritte

1995 Neue Rahmenbedingungen durch die Einführung der Pflegeversicherung
1996 Innerverbandliche Diskussion und Bewertung des Themas „Qualität“
1997 Qualitätsentwicklung und Management werden vom Verband als strategische Aufgabenfelder definiert
1997 Gründung der Paritätischen Qualitätsgemeinschaft Pflege
1998 Gründung der Paritätischen Gesellschaft für Qualität mbH
2000 Gründung der SQ Cert GmbH

Strukturelemente

Die Paritätische Qualitätsgemeinschaft Pflege
Rechtsform: Arbeitsgemeinschaft im Paritätischen Landesverband mit eigener Selbstverwaltungskompetenz.
Ziele und Aufgabenstellung: Sicherung und Weiterentwicklung der Dienstleistungsqualität der angeschlossenen Dienste und Einrichtungen; in Abstimmung mit den Verbandsgremien Interessensvertretung und Öffentlichkeitsarbeit.
Arbeitsweise: Qualitätskonferenz und Steuerungsgruppe als Gremien; Projektarbeit, Seminare, Tagungen.
Beispiele für Aktivitäten:
- Entwicklung von Qualitätskriterien,
- Kunden- und Mitarbeiterbefragung (Benchmark),
- Verbesserung der Versorgung demenziell Erkrankter,
- Optimierung der Pflegedokumentation,
- Projekt Ernährung und Flüssigkeitsversorgung,
- Erstellung von QM-Arbeitshilfen für die ambulanten Dienste.

Die Paritätische Gesellschaft für Qualität mbH
Rechtsform: GmbH Gesellschafter neun Paritätische Landesverbände und der Gesamtverband
Ziele und Aufgabenstellung: Grundlagenarbeit, Entwicklung von Instrumenten und Verfahren; Entwicklung von Fort- und Weiterbildungskonzepten; Durchführung von Schulungen; Beratung des Verbandes und seiner Mitgliedsorganisationen.
Arbeitsweise: Projektarbeit im Auftrag des Paritätischen; Projekt- und Auftragsarbeiten für sonstige Dritte.

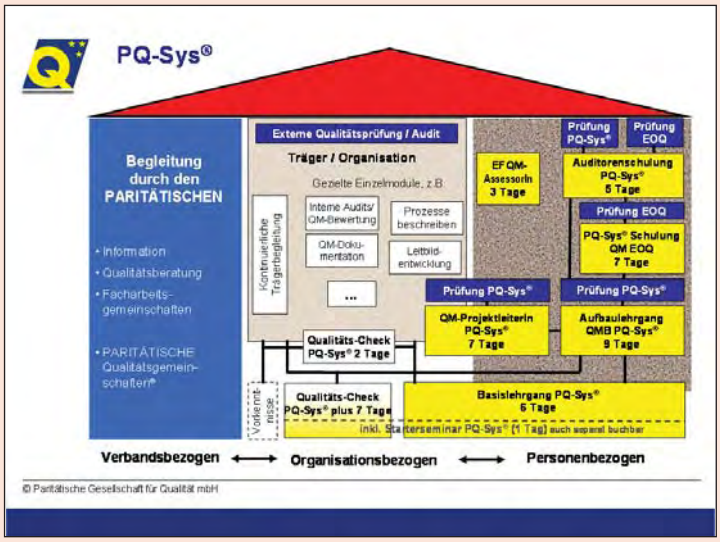
Die SQ Cert GmbH

Rechtsform: GmbH Gesellschafter der Paritätische Gesamtverband und der UNION-Versicherungsdienst

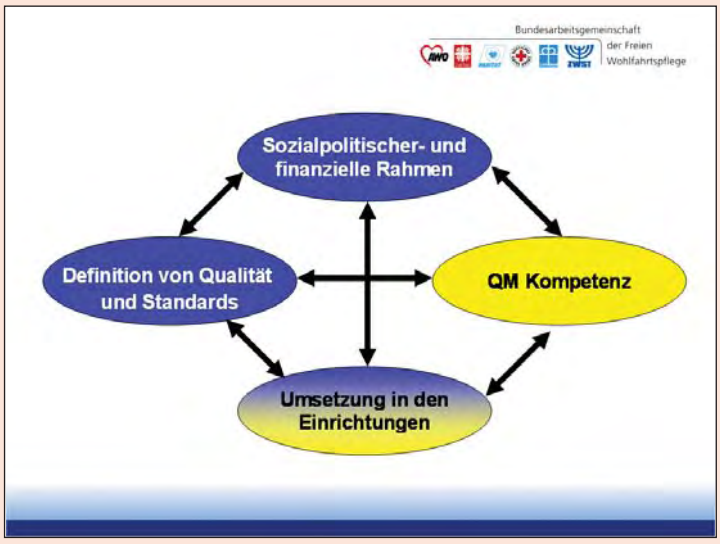
Aufgabe: Prüfgesellschaft des PARITÄTISCHEN

Arbeitsweise: Durchführung von personenbezogenen Prüfungen im Rahmen der QM-Ausbildungen; Konzeption und Durchführung von Organisationsprüfungen; Kooperationspartner bei Zertifizierungen.

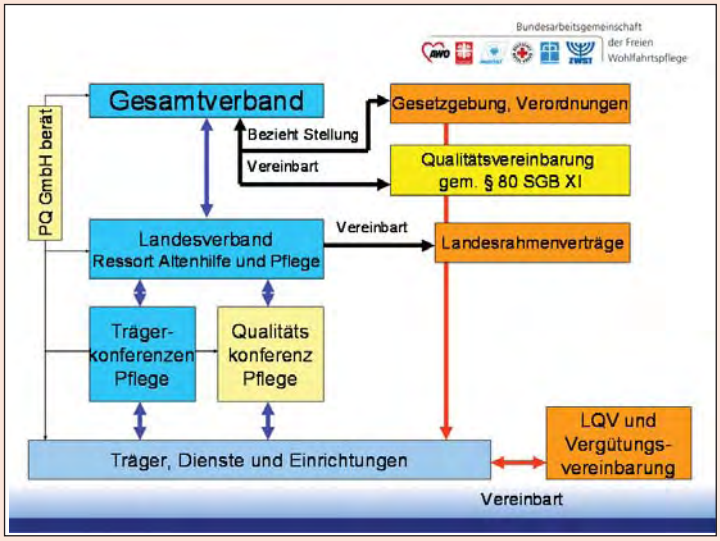
Interne Vernetzung und Steuerung



Qualitätsentwicklung: Wirkungsfaktoren und Handlungsebenen



Externe Vernetzung und Steuerung



Resümee

- Strukturen und Prozesse im Rahmen der verbandlichen Qualitätsentwicklung konnten einen erheblichen Anteil zur Qualitätsentwicklung der Einrichtungen und Dienste beitragen. Durch das Zusammenwirken konnten die Einrichtungen den Mittelaufwand für QM vermindern und Prozesse professioneller managen.
- Durch die „flächendeckende“ Ausbildung von QM-Beauftragten wird eine „gemeinsame Sprache" gesprochen. Gemeinsame Projekte sind leichter realisierbar.
- Der Paritätische als Verband hat durch die strategische Schwerpunktsetzung einen wesentlichen Kompetenzzuwachs erfahren. Interessen können wirkungsvoller vertreten werden, Beratungen effizienter erfolgen.

Ausblick

- Eine „strukturelle Ungleichgewichtigkeit“ zu Ungunsten der Einrichtungen und Träger bleibt. Verschärften Vorgaben des SGB XI, der Qualitätsvereinbarung und der Prüfrichtlinien stehen tendenziell schlechter werdende Rahmenbedingungen in der Pflege gegenüber (erhöhter Pflegeaufwand bei stagnierenden Entgelten)!
- Es besteht auf Einrichtungsebene eine Tendenz den übermächtig empfundenen Prüfinstanzen „alles recht zu machen“. Diese Tendenz und der Mangel an einer langfristigen QE-Strategie wirkt sich kontraproduktiv auf das Qualitätsniveau aus und ist teuer!
- Es muss eine offene Diskussion und Verständigung darüber geführt werden, welche Leistungen mit welcher Qualität bei dem derzeitig gegebenen finanziellen Rahmen erbracht werden können.
- Die Handlungsebenen müssen stärker verzahnt werden!

Moderation von Uwe Schwarzer, Stabsstelle Vorstand und strategisches Management, Diakonisches Werk der EKD e.V.

Gesprächsrunde: Der Nutzen eines Qualitätsmanagement-Systems im Gesundheits- und Sozialwesen für Kunden, Mitarbeitende sowie für die Organisation

Zum Abschuss des Workshops wurde im Rahmen einer moderierten Gesprächsrunde der konkrete Nutzen eines Qualitätsmanagement-Systems für Kunden, Mitarbeitende sowie für die Organisation herausgestellt und diskutiert. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gesprächsrunde waren:

- Birgit Labes, Qualitätsmanagement-Beauftragte, Aktion 70 – Jugendhilfe im Verbund e. V., Der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V.,
- Markus Illison, Ressortleiter Gesundheit und Sozialwesen, EQ Zert, Ulm,
- Dr. Walter Steinmetz, Geschäftsführer, Paritätische Gesellschaft für Qualität mbH, Saarbrücken,
- Uta Baur, Leiterin des Referats Qualitäts- und Zukunftsfragen, Deutscher Caritasverband Landesverband Bayern e. V.

Moderator Herr Schwarzer:

Frau Labes, Sie haben es ja mit jungen Menschen zu tun. Während man sich z. B. für Krankenhauspatienten sehr gut vorstellen kann, dass der Nutzen eines QM-Systems von diesen auch selbst beurteilt werden kann (z.B. bei Patientenbefragungen und im Beschwerdemanagement), ist dies bei Jugendlichen ja doch anders. Sie werden jetzt zwar von Ihrer fachlichen Sicht den Nutzen für die Jugendlichen selbst beschreiben können, doch gibt es vergleichbar mit dem Krankenhausbereich auch Aussagen von Kindern und Jugendlichen selbst hinsichtlich der Vorzüge eines QM-Systems?

Frau Labes:

Zuerst einmal hoffe ich, dass die Jugendlichen unser QM-System überhaupt nicht spüren. Sie profitieren aber von den klar geregelten Verfahren, wie zum Beispiel dem Beschwerdemanagement. Viele Jugendlichen können erst einmal gar nicht glauben, dass sie sich tatsächlich „beschweren dürfen“, ohne dass ihnen Nachteile entstehen. Dadurch, dass das Verfahren aber sehr transparent und somit für alle Beteiligten gut durchschaubar ist, können wir auf dieser Grundlage schwierige Situationen sehr gut meistern. Die Problemlösung steht im Vordergrund, es geht nicht um die Suche nach Schuldigen. So machen die Jugendlichen als auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gute Erfahrungen, und damit bewährt sich das Verfahren.

Wir arbeiten sehr bewusst mit der komplizierten Dreieckskonstellation aus Eltern, Jugendamt und dem Jugendlichen selber, wo ja z.T. konträre Bedarfe oder Bedürfnisse bestehen. Dieses Ausloten gelingt uns durch den QM-Arbeitsprozess sehr gut, wir gehen damit sehr bewusst um. Ich bin mir sicher, dass wir auch von den Jugendlichen selber als vertrauenswürdige Institution gesehen werden.

Die Jugendlichen spüren unser QM durch die hohe Professionalität in unserer Arbeit genauso wie auch die Jugendämter, die ja die Dienstleistungen finanzieren. In der Kooperation mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendämter, mit denen wir ja einzelne Arbeitsschritte gemeinsam gehen, profitieren wir ebenfalls von unseren reflektierten professionalisierten Prozessabläufen z.B. der Hilfeplanung.

Klar waren am Anfang sehr viele Ängste vor der Kontrolle da. Wir haben aber als Organisation mit allen Beteiligten diesen Prozess gemeinsam in z.T. langen schwierigen Diskussionen und hoher Beteiligung durchgemacht und sind heute ein sehr professioneller anerkannter Träger.

Hätten wir in den schwierigen letzten Jahren der massiven Kürzungen (wir haben unser Personal um die Hälfte reduzieren müssen) kein QM-System gehabt, wodurch wir professionell durch diese harten Zeiten „steuern“ konnten, würde es uns heute nicht mehr geben, davon bin ich fest überzeugt.

Moderator Herr Schwarzer:

Herr Illison, immer wieder wird behauptet, dass bei einem implementierten QM-System die Zertifizierung selbst gar keinen Nutzen hat, weil eine gute Einrichtung möglicherweise gar keine Bestätigung braucht, eine Bestätigung im Sinne einer Zertifizierung, die natürlich auch kosten- und zeitaufwändig ist. Wie stehen Sie dazu?

Des Weiteren: Ist es nicht vielleicht auch so, dass die Zertifizierung gar nicht so sehr die Kunden, die Mitarbeitenden oder die Organisation im Blick hat, sondern das der größte Nutzen darin besteht, dass das Image der Organisation deutlich aufgewertet wird?

Und des Weiteren: Wohlfahrtsverbände machen eine inhaltliche und vor allem werteorientierte Arbeit: In wie weit können Sie als Zertifizierer überhaupt die Werteorientierung beurteilen?

Herr Illison:

Eine (international) anerkannte Bestätigung durch einen unabhängigen Dritten hat sowohl in der Wirkung nach innen als auch nach außen einen höheren Stellenwert. Die Innenwirkung ist wichtig, weil im Rahmen der Einführung des Managementsystems viel Aufwand und Engagement durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingebracht wurde. So ist die Zertifizierung eine Bestätigung dafür, dass die gemeinsamen Anstrengungen erfolgreich waren und die tägliche Arbeit funktioniert.

Gegenüber externen Kreisen (z.B. Kostenträgern, MDK, Heimaufsicht, Angehörigen, potenziellen Kunden, Gesellschaft) ist die Zertifizierung eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme.

Gute Einrichtungen nutzen die Dienstleistung des Zertifizierers ganz gezielt. Neben der Konformitätsbestätigung durch das Zertifikat werden Tipps und Hinweise der externen Auditorinnen und Auditoren genutzt, um das Managementsystem gezielt weiterzuentwickeln Auch der externe Druck wird gezielt zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Managementsystems genutzt. Des Weiteren können vorgenommene Veränderungen in der Organisation im Rahmen der jährlich folgenden Audits auf den „externen Prüfstand" gestellt werden.

Bei Einrichtungen, die eine Zertifizierung des Managementsystems lediglich aus Imagegründen betreiben, ist die „Lebensdauer" des Managementsystems und der damit verbundenen Zertifizierung relativ kurz. Hier geht es dann nicht um Nutzen des Systems. Häufig werden diese Systeme von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht akzeptiert und es werden auch mittelfristig nicht die erforderlichen Mittel zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Managementsystems bereit gestellt. Dies macht sich dann bereits im Rahmen der nachfolgenden Überwachungsaudits negativ bemerkbar. Bezogen auf die Anforderungen der gängigen Zertifizierungsgrundlagen, wie z.B. ISO 9001, kommen solche Einrichtungen nicht dem Grundsatz der ständigen Verbesserung nach.

Die Zusammenarbeit zwischen Einrichtung und Zertifizierer muss auf Basis einer langfristigen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit erfolgen. Bei der Zertifizierung von Managementsystemen geht es nicht ausschließlich um die Bewertung von Zahlen, Daten und Fakten. Neben der Einsichtnahme in Unterlagen erfolgen Rundgänge in der Einrichtung und viele Gespräche mit der Leitung und den Mitarbeitenden. Für ein langfristiges Funktionieren des Managementsystems mit einem hohen Eigennutzen ist die Vermittlung von Werten gegenüber den Mitarbeitenden und das Vorleben durch die Leitung sehr wichtig. Nur so wird die Identifikation mit dem eigenen System und eine Bereitschaft zur ständigen Verbesserung auf lange Sicht sichergestellt. Sehr konkrete Aussagen zur Werteorientierung macht z.B. das Diakonie-Siegel Pflege.

Moderator Herr Schwarzer:

Herr Dr. Steinmetz, Sie machen für Ihren Verband Beratung, Qualifizierung und Implementierung von QM: Nachdem für viele Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege anfangs QM doch mehr eine Pflichtveranstaltung war, stellt sich die Frage, ob die Einrichtungen QM nun so internalisiert haben, dass sie es nicht nur aktiv betreiben, sondern dass auch Kunden und Mitarbeitende einen praktischen Nutzen haben. Wie beurteilen Sie die Effekte von Beratung und Qualifizierung und wie bewerten Sie den (Zusatz-)Nutzen der Zertifizierung aus Ihrer verbandlichen Sicht?

Herr Dr. Steinmetz:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es auch hier die Einrichtung nicht gibt, sondern wir beobachten eine sehr große Bandbreite. Es gibt nicht wenige Einrichtungen, bei denen das Qualitätsmanagement immer noch ein „Papiertiger" ist: Es existiert zwar ein QM-Handbuch und die Einrichtung ist vielleicht sogar zertifiziert, aber die Umsetzung reduziert sich auf Verpflichtungen. Das QM wird als unnötiger, gesetzlich vorgeschriebener und/oder von der Leitung verordneter Zusatzaufwand erlebt.

Daneben gibt es aber auch einige Träger, die Qualitätsmanagement „leben". QM und der Arbeitsalltag greifen ineinander. Es geht dann nicht mehr um das verordnete Management einer abstrakten „Qualität", sondern darum, die eigene Arbeit fachlich gut und effektiv zu organisieren und das eigene Leitbild und die Werte konsequent umzusetzen. Hierzu liefert das Qualitätsmanagement Methoden und Werkzeuge, die angemessen und auf die Einrichtung zugeschnitten eingesetzt werden und den Arbeitsalltag erleichtern und bereichern. Davon profitieren die Mitarbeitenden und damit auch die Leistungsempfänger/-innen.

Beratung und Qualifizierung können und sollen hier als „Hilfe zur Selbsthilfe" Impulse setzen. Die Umsetzung muss vor Ort in den Einrichtungen unter Beteiligung der Mitarbeitenden erfolgen. Nur dann können die eigene Werte und die Fachlichkeit berücksichtigt und QM als Bestandteil des Arbeitsalltags erfahren werden.

Es ist aus unserer Sicht wenig sinnvoll, wenn Externe die QM-Einführung übernehmen und (angeblich) erfolgreiche Konzepte „überstülpen". Den Mitarbeitenden muss das erforderliche Know-how zur selbstständigen QM-Umsetzung vermittelt werden, Impulse müssen gesetzt werden, um Doppelarbeiten oder „Sackgassen" zu vermeiden usw.

Beratung heißt daher weniger, Antworten zu liefern, sondern vielmehr, die richtigen Fragen zu stellen, deren Beantwortung die Organisationen weiterbringt.

Der Nutzen der Zertifizierung besteht zunächst sicherlich in einem neutralen Nachweis des Erreichten, auch für den Verband. Jedoch reicht das Zertifikat allein nicht aus, sondern viel wichtiger ist die Frage, ob ein Qualitätsmanagement in angemessener Weise, d.h. auch unter Beachtung von Aufwand und Nutzen, eingeführt wurde und gelebt wird. Das QM-System nach DIN EN ISO 9001 Zertifizierung garantiert letztlich keine Fachlichkeit, sondern kann höchstens einen Rahmen für gute fachliche Arbeit liefern. Daher ist es aus verbandlicher Sicht immer auch wichtig, „hinter die Kulisse des Zertifikats" zu schauen. Die Qualitätsziele der BAGFW liefern hierzu die Messlatte.

Moderator Herr Schwarzer:

Frau Baur, Sie haben es in einem Landesverband der Caritas ja mit einer Vielzahl von Einrichtungen als Organisationen zu tun. Sie können somit am besten die Frage der Auswirkungen von QM auf die Organisationen beantworten. Hat Ihrer Meinung nach für Ihren Landesverbandbereich die Einführung von QM dazu geführt, dass flächendeckend sich die Organisationsqualität verbessert hat? Sehen Sie als Landesverband in den QM-Instrumentarien auch Möglichkeiten der Steuerung hoher Fachlichkeit wie auch der Steuerung der Umsetzung von Werteorientierung eines konfessionellen Verbandes? Welche Bedeutung haben diese Entwicklungen für die Zukunft der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege?

Frau Baur:

Bei insgesamt 6500 Einrichtungen und Diensten, welche innerhalb der Caritas in Bayern organisiert sind, kann man zwar nicht insgesamt sagen, dass es eine flächendeckende Verbesserung hinsichtlich QM gibt. Aber viele Einrichtungen haben ihre Leistungen beschrieben und die Definition von Standards vorgenommen.

Wichtig ist, dass man zur Kenntnis nimmt, dass Qualitätsmanagement nicht automatisch Qualität erzeugt, aber die Qualitätsdebatte hat einen Druck in der Praxis erzeugt, sich mit dem Thema zu befassen.

Was die Wirkung von QM-Systemen anbelangt, sei in Anlehnung an Haisch gesagt, dass – vergleicht man soziale Arbeit früher und heute – früher folgendes Prinzip galt: Die Einrichtungen mussten mit dem Pflegesatz (Quantität) auskommen und moralisch begründete Ziele umsetzen (Qualität). Fachkräfte waren die Experten, die wussten, was der Hilfebedürftige braucht. Heute dagegen zeigt sich: Es gibt eine Gesamtverantwortung über ein betriebliches Ziel und die Kontrolle der Zielerreichung. Dazu kommt die Koordination der Fachlichkeit. Die Fachkräfte sind Experten, die sich am Gesamtziel orientieren und den Kunden in den Dienstleistungsprozess einbeziehen.

Betrachtet man die Frage nach der Zukunft von QM und den diesbezüglichen Chancen in der Freien Wohlfahrtspflege, lassen sich drei Handlungsebenen für Verbände und Einrichtungen identifizieren:

- Einerseits sozial- und finanzpolitisches Lobbying im Kontext definierter Qualitätsvorgaben durch z.B. BAGFW.
- Andererseits wird es eine sich weiter verstärkende Nutzerorientierung geben (Stichwort „Persönliches Budget“ etc), d.h. das Erbringen der Hilfe muss bedarfsorientiert geschehen.
- Drittens muss es künftig immer auch eine Reorganisation der Organisationen selbst geben.

Zusammenfassung WS 4.6,
Dr. Andreas Kuhn-Friedrich, wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld I – Planung, Steuerung und Qualifizierung der sozialen Arbeit und der sozialen Dienste – des Deutschen Vereins

Die Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege in der Praxis der Alten- und Jugendhilfe

Die freie Wohlfahrtspflege hat das Qualitätsmanagement der sozialen Dienstleistungen in Deutschland auf ein neues, höheres Niveau gehoben. Qualitätsmanagement ist vom Schreckensbild zum Vorzeigeprojekt der Freien Wohlfahrtspflege geworden. Das hat dieser Workshop eindrucksvoll demonstriert. Wesentlich dazu beigetragen hat die BAGFW. Der Weg führte vom Grundsatzpapier im März 2003 bis zu den „Qualitätszielen der Freien Wohlfahrtspflege“ im September 2005.

Die Freie Wohlfahrtspflege kann heute mit ihren Qualitätsmanagementsystemen überprüfbare Leistungen und Entgelte vereinbaren. Die BAGFW legt neun „Qualitätsziele“, das sind in anderen Systemen Kriterien, zugrunde und gibt den Organisationen vor, jedes dieser neun Kriterien in folgenden drei Schritten anzueignen und zu bearbeiten: Grundanliegen formulieren, daraus Anforderungen ableiten und konkretisieren und für diese Anforderungen Prüfindikatoren festlegen.

Der Workshop thematisiert drei Eckpunkte moderner sozialer Dienstleistung: Fachlichkeit, Werthaltung und Controlling. Die Referenten zeigen auf der Basis umfangreicher Erfahrungen, wie Qualitätsmanagement ausgerichtet und eingesetzt wird, um diese Eckpunkt auszufüllen und in der Praxis zu realisieren. Das ist anspruchsvoll und anregend.

Die Werteorientierung der Wohlfahrt ist Ausgangs- und Zielpunkt des Systems, ein Leitfaden vom Menschenbild zur abgesicherten und überprüfbaren sozialen Dienstleistung. Viele Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege haben nur durch zähe und konsequente Einführung von Qualitätsmanagement überlebt und sind zukunftsfähig geworden.

An einigen Stellen blitzt die Debatte auf: Staat und Kostenträger fordern Qualitätsmanagement, wollen dafür aber nicht bezahlen, sondern dieses zum Nulltarif, also zu Lasten der Einrichtungen und Träger.

Das ist aus dem Workshop mitzunehmen:
- Die Freie Wohlfahrtspflege ist heute in der Lage, der Qualitätsentwicklung in der sozialen Arbeit Impulse zu geben.
- Viele Träger und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege haben die Kompetenzen, bedarfsgerechte und reelle Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen zu verhandeln und abzuschließen, Kostenträger sollten das aktiv aufgreifen und nutzen (und ihr eigenes Qualitätsmanagement auf die Höhe der Zeit bringen).

SCHIRMHERRSCHAFT:
BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER

Deutscher Fürsorgetag

Workshop 4.7

Arbeitsmarkt Europa – grenzüberschreitende soziale Arbeit In Kooperation mit dem Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Donnerstag, 4. Mai 2006
9:30 Uhr–12:30 Uhr

Zusammenfassung Workshop 4.7

- **Arbeitsmarkt Europa – Grenzüberschreitende soziale Arbeit**

Cornelia Markowski, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Zusammenfassung WS 4.7,
Cornelia Markowski, wissenschaftliche Referentin im Arbeitsfeld VI – Internationale soziale Arbeit – des Deutschen Vereins

Arbeitsmarkt Europa – grenzüberschreitende soziale Arbeit In Kooperation mit dem Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

In Kooperation mit dem Deutschen Verein veranstaltete das „Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ im diesjährigen „Europäischen Jahr der Arbeitnehmerfreizügigkeit“ einen Workshop zu den Besonderheiten der grenzüberschreitenden sozialen Arbeit in Grenzregionen.

Dr. Bodo de Vries, Geschäftsführer des Bereichs Soziale Arbeit und Gesundheit beim Evangelischen Johanneswerk Bielefeld und Leiter der Europäischen Seniorenakademie, und Prof. Dr. Erika Steinert, Fachhochschule Zittau/Görlitz, FB Sozialwesen, Leiterin des Projektes „Grenzüberschreitende Bildung und Vernetzung Sozialer Arbeit in der Euroregion Neiße“ (GÜSA), waren eingeladen, über zwei Praxisprojekte aus der grenzüberschreitenden Altenhilfe bzw. Jugendarbeit mit jeweils ganz unterschiedlichen Ansätzen zu berichten.

Ergänzend ging Sylvia Müller-Wolff, langjährige EURES-Beraterin in der Agentur für Arbeit Karlsruhe, auf verschiedene praktische Aspekte ein, die es bei der Arbeitsaufnahme im Ausland zu beachten gilt. Die Veranstaltung wurde von Hans-Jörg Seeh, Oberbürgermeister der Stadt Freiburg a.D. und Vorstandsmitglied des Deutschen Vereins, moderiert.

Dr. Bodo de Vries präsentierte das „Europaproject Dixperlo-Suderwick“, das an der deutsch-niederländischen Grenze entstehen soll. Das Projekt verfolgt drei Schwerpunkte:

1. Entwicklung einer grenzüberschreitenden Freiwilligenarbeit,
2. gegenseitige Anerkennung der Pflegeexamen,
3. Entwicklung eines grenzüberbrückenden Wohn- und Pflegehauses für deutsche wie niederländische Klienten.

Dinxperlo (Niederlande) und Suderwick (Deutschland) ist eine durch die Staatsgrenze geteilte Ortschaft. Die Grenze verläuft entlang einer Straße direkt durch das besiedelte Gebiet. Der kleinere, deutsche Teil ist für die soziale Versorgung älterer Menschen nur unzureichend erschlossen. Auf der niederländischen Seite steht – unmittelbar an der Grenze – das „Dr. Jenny Woon-Zorgcentrum“, ein Heim zur Betreuung älterer und pflegebedürftiger Menschen. Den deutschen Klienten bleibt der Zugang in die Einrichtung im Grunde versagt, da nach nationalem Recht bestimmte soziale Leistungen nur im Heimatland in Anspruch genommen werden können. Ursache dafür sind die z.T. sehr unterschiedlich ausgestalteten sozialen Versorgungssysteme der beiden Länder, z.B. beim Umfang der Leistungsansprüche für stationäre Pflege, den Ansprüchen nach dem BSHG oder den Kompetenzen der Pflegekräfte.

An den beschriebenen außergewöhnlichen örtlichen Gegebenheiten knüpft das Modellprojekt in Dinxperlo-Suderwick an. Die Lösung liegt in der „Überbrückung“ der Staatsgrenze in bislang einzigartiger Form. Die Planungen sehen vor, das (erweiterte) „Dr. Jenny Woon-Zorgcentrum“ durch eine Brücke mit verschiedenen, neu zu errichtenden Versorgungs- und Betreuungseinheiten auf der deutschen Seite (Bültenhaus) zu verbinden. Entstehen werden dort konkret eine Sozialstation, Betreutes Wohnen und Pflege in Gemeinschaft (stationär), Wohneinheiten mit Versorgungssicherheit/Gemeinschaftsraum und das Büro der Woonzorg-Zone mit Schulungszentrum. Das Haus steht Menschen aus beiden Nachbarländern zur Verfügung, wobei sie selbst entscheiden können, in welchem Teil sie leben wollen.

Ausgangspunkt für die Struktur des gesamten Hauses ist das niederländische Konzept der Wohn-Zorg-Zone, welches unterschiedliche Wohnformen unter einem Dach verbindet. Das Pflege- und Versorgungsarrangement wird durch die Sozialstation (stationäre Versorgung, ambulant organisiert), durch Familie und Angehörige, freiwillige Helfer und andere ergänzende Dienste sichergestellt. Dieser „Mix" wird professionell begleitet. Die Gestaltung des Versorgungskonzepts mit einer Sozialstation ist bereits in beiden Ländern vertraglich anerkannt.

Die konzeptionellen Überlegungen sehen vor, beide Hausteile nach nationalem Recht und betriebswirtschaftlich unabhängig voneinander zu betreiben. Zu diesem Zweck gibt es beiderseits der Grenze je einen eigenen Eingang und Briefkasten zum Gebäudekomplex. Diese vorläufige Hilfskonstruktion soll abgelöst werden, sobald sich eine neue Rechtskonstruktion anbietet. Die Kosten werden aus Fördermitteln nach INTERREG III, der Stiftung Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfahlen, der Wohnungsbauförderungsgesellschaft Nordrhein-Westfahlen und aus Eigenkapital gedeckt.

Trotz der fortgeschrittenen Entwicklung der Konzeption bleiben noch einige offene Fragen. Wie kann z.B. eine Sozialstation entwickelt werden, die trotz unterschiedlicher Finanzierung der Sozial- und Pflegeleistungen in beiden Ländern anerkannt ist, und wie lassen sich die jeweiligen Ansprüche der pflegebedürftigen Menschen auf Finanzierung unter Berücksichtigung ihrer individuellen Bedarfslage sicherstellen (einschließlich unterschiedlicher Vergütungssituationen). Auch im Hinblick auf die Akzeptanz des Konzeptes bei den unterschiedlichen Institutionen, von den Bau- bis hin zu den Aufsichtsbehörden, bleibt noch ein Stück Weg zu gehen.

Die Auseinandersetzung mit dem Europaproject hat inzwischen aber auch eine Menge positiver Erkenntnisse mit sich gebracht, von denen auch andere Interessenten profitieren können. So weisen die nationalen Sicherungssysteme Unterschiede, aber eben auch zahlreiche Entsprechungen auch. Gleiches gilt für die Art und Weise, wie Deutsche und Niederländer denken, sprechen und handeln. Voraussetzung für die Lösung der verbleibenden Probleme ist die Investition von sehr viel Zeit in Kommunikation, wobei sich die Initiatoren heute der vielfältigen Unterstützung durch die Politik und verschiedener Institutionen sicher sein können.

Verbunden mit dem Wohn- und Pflegeprojekt soll ein neues Ausbildungskonzept eingeführt werden, das die gegenseitige Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse und Handlungskompetenzen für das Pflegepersonal älterer Menschen gewährleisten soll. Für den Bereich der Altenpflege fehlt bislang eine europaweite Anerkennung der Berufsqualifikation.

Aus der unterschiedlichen Ausgestaltung der Pflegearrangements in Deutschland und den Niederlanden (häusliche Pflege, Kurzzeitpflege, [ambulantes] Hospiz, Krankenhaus, Gesundheitszentren, Tagesklinik, Patientenberatung etc.) ist sozial-historisch eine unterschiedliche Kultur in der Pflege gewachsen. Während sich deutsche Berufsabschlüsse an Klientengruppen (ältere Menschen, kranke Kinder und Erwachsene etc.) ausrichten, ermöglicht die niederländische Pflegeausbildung mit zunehmender Ausbildungsdauer die Übernahme neuer Verantwortungsbereiche. Die Art der individuell ausgeübten Tätigkeit richtet sich nach der Belegstruktur der jeweiligen Einrichtung. Parallelen lassen sich nur in der Grundausbildung erkennen.

Im Rahmen des Europaprojects wurden deshalb in den letzten Jahren die Pflegehandlungen Niederlande-Deutschland analysiert, Handlungsfelder für die deutsche Altenpflegeausbildung festgelegt und ein Konzept mit sieben Lerneinheiten entwickelt. Die Lerneinheiten betreffen z.B. die Besonderheiten der Woon-Zorg-Zone oder die rechtlichen, finanziellen, medizinischen oder therapeutischen Rahmenbedingungen. Die erworbenen Kompetenzen werden durch wochenpraktische Vertiefungen und Kompetenzprüfungen in einer deutschen stationären/teilstationären/ambulanten Pflegeeinrichtung überprüft.

Die Motivation für diese Initiative beruht zum einen auf der Notwenigkeit der entsprechenden Qualifizierung für die Erbringung und Refinanzierung der Pflegeleistungen, zum anderen aber auch auf dem Gedanken, dass sich oftmals durch einen Blick zum „Nachbarn" einfache Lösungen für gleich gelagerte Probleme finden lassen.

Derzeit läuft über das CARITAS-Bildungswerk das Antragsverfahren auf Anerkennung der Gleichwertigkeit der angestrebten Abschlüsse bei der Bezirksregierung Münster. Weitere Informationen und Kontakt: www.europaproject.de.

Im nächsten Beitrag stellte Prof. Dr. Erika Steinert des Projekt „Grenzüberschreitende Bildung und Vernetzung Sozialer Arbeit in der Euroregion Neiße" (GÜSA) im Dreiländereck Deutschland-Polen-Tschechien vor. Der Schwerpunkt dieser Initiative liegt verstärkt auf der trinationalen Vernetzung, Bildung, Information und Vertiefung mit dem aktuellen Fokus auf die Jugendarbeit. Zusammen mit dem polnischen Kooperationspartner Szkola Policealna Pracownikow Sluzb Spolecznych wurden seit September 2004 zahlreiche Workshops, Konferenzen, Sprachkurse und Informationsbörsen zu den Themen Integration ethnischer Minderheiten, Jugendarbeit und Frauen in Europa organisiert.

Grundlegende Elemente der Vernetzung sind People-to-people-Contact, ein gemeinsamer Bezugsrahmen (semantisch, kulturell, sprachlich sowie im System sozialer Arbeit) und grundlegende demokratische Rahmenbedingungen (Prinzip der Gleichheit wie auch Anerkennung von Unterschieden), die einen Austausch „auf gleicher Augenhöhe" ermöglichen sollen.

Schwerpunkt der GÜSA-Arbeit ist die Einbindung von Kindern und Jugendlichen im Alter von neun bis 18 Jahren in die Stadtentwicklung, vorrangig um dem Bevölkerungsschwund in der Grenzregion entgegenzuwirken. Die Kinder und Jugendlichen werden z.B. in drei- bis viermal jährlich tagenden öffentlichen „Jugendforen" eingeladen, Aufgaben, Ideen, Wünsche und Themenvorschläge über eine europafreundliche Stadt und Fragen der Jugendarbeit zu sammeln, vorzutragen und eigene Projekte zu initiieren.

GÜSA hat den Ansatz der „Peer Education" gewählt, der auf der Ressourcenorientierung, der Selbstorganisation der Jugendlichen in gleichaltrigen Freundeskreisen und der Einbindung von sog. Peer-Vertretern aufbaut. Durch Multiplikatoren werden die verschiedenen Vorhaben weitergetragen und erreichen leichter ausgedehnte Kreise unter den Jugendlichen. Wie die Erfahrung zeigt, bietet dieser Weg bessere Voraussetzungen für Identitätsbildung, Identifikationsmöglichkeiten, Lebensstilangebote, Selbstpräsentation, Kompromissfindung und Stärkung der eigenen Kräfte (Empowerment) als einseitig kognitive oder emotionale Ansätze.

Anliegen des Jugendforums ist neben der Partizipation Jugendlicher aus Görlitz (Deutschland), Zgorzelec (Polen) und Liberec (Tschechien) der Beitrag zur Gestaltung der Europastadt Görlitz-Zgorzelec und zur Kulturhauptstadtbewegung, die Gestaltung des Sozialraums in der Grenzregion und die Stärkung der Verbundenheit mit der Region.

Im Ergebnis der ersten Foren wurde das Konzept eines trinationalen Jungendzentrums als selbstverwaltete Kommunikationsplattform entwickelt. Es soll Ort für das o.a. Jugendforum sein, die Kontaktaufnahme zu Gleichaltrigen jenseits der Grenze quer durch alle sozialen Schichten bieten und beim Entwickeln einer regionalen Identität helfen. Träger sind die Fachhochschule Zittau/Görlitz, deren Fachbereich Sozialwesen das Gesamtprojekt evaluierend begleitet, und der GÜSA e.V. in Kooperation mit Soroptimist International, dem Europahaus Görlitz e.V. und dem Jugendkreisrat Zgorzelec. Das Projekt wird vom deutsch-tschechischen Zukunftsfond, Fonds kleinerer Projekte und im Rahmen des INTERREG-Programms gefördert.

Nach den bisherigen Erkenntnissen lässt sich zusammenfassen, dass das Interesse, die Beteiligung und die Motivation professioneller Kräfte an den trinationalen Initiativen sehr hoch ist, in der Jugendarbeit selbst sich aber immer wieder Hürden auftun, deutsche und polnische/tschechische Jugendliche in einem dauerhaften Kreis zusammenzubringen. Die Ursachen liegen vorwiegend in der bisher kaum vorhandenen Einübung der Partizipation, der Sprachbarriere und in der fehlenden „Ostorientierung“ deutscher Jugendlicher.

Wie sich auch in der Diskussion zeigte, bedeutet das für die Zukunft, die Jugendarbeit fortgesetzt in „kleinen Schritten“ zu etablieren, regelmäßig auf die schon geschaffenen Strukturen (Jugendforen) zurückzugreifen und die enge Kooperation mit den kommunalen Ansprechpartners zu pflegen. Weitere Informationen unter www.inf.hs-zigr/guesa.

Die Präsentationen der beiden Projekte verdeutlichten die vielfältigen Möglichkeiten und Formen, in der grenzüberschreitende Sozialarbeit möglich ist. Als entscheidende Grundvoraussetzung für den Erfolg solcher Initiativen zeigten sich die sorgfältige Analyse der örtlichen Gegebenheiten, enormes persönliches Engagement und unermüdliche Kommunikation, insbesondere um den politischen Rückhalt in der Grenzlage und die Finanzierung zu sichern.

Ausgehend von dem Gedanken, dass grenzüberschreitende Sozialarbeit sich nicht nur in der Initiative dieser oder ähnlicher Projekte erschöpft, sondern auch individuell für Arbeitnehmer im Bereich der Sozialarbeit von Interesse ist, erläuterte Sylvia Müller-Wolff im dritten Teil des Workshops am Beispiel der Region Oberrhein (Elsass, Baden, Südpfalz und Nordwest-Schweiz) Unterstützungsmöglichkeiten, die das EURES-Beraternetzwerk dem Einzelnen bei der Arbeitsaufnahme im Nachbarland bietet.

Die Kooperationen in der Grenzregion sind historisch gewachsen und werden seit den 60er-Jahren als trinationale Zusammenarbeit durch die vielfältigsten Initiativen gefördert. Im Ausbildungsbereich sind verschiedene Zusammenschlüsse von Universitäten (Freiburg, Basel, Strasbourg, Karlsruhe und Mulhouse/Colmar), ebenso von Berufsschulen (Praktikumsaustausch) und Volkshochschulen entstanden. Über das EURES-Netzwerk wurden Partnerschaften zwischen den Gebietskörperschaften, Arbeitsagenturen, Sozialpartnern und Verbänden, z.B. Diakonischen Werk Raphaelswerk, gegründet.

Die Grenzgängerströme im Oberrheinraum verlaufen hauptsächlich von Frankreich nach Deutschland (Baden) und von Deutschland in die Schweiz. Sie betreffen vorwiegend industrielle Branchen, entsprechend der Arbeitsmarktsituation in den betroffenen Ländern. Für den Bereich der Sozialarbeit sind die Zahlen hingegen noch sehr gering, da bei diesen persönlichen Dienstleistungen – wie sich auch schon bei der Vorstellung der Praxisprojekte gezeigt hatte – die Sprachbarriere und die Anerkennung der Berufsabschlüsse eine hohe Hürde für die Arbeitsaufnahme im Ausland darstellen. Aufgrund dieser speziellen Voraussetzung ist aber in jedem Fall eine Einzelberatung, zugeschnitten auf die jeweilige Lebens- und Berufssituation des Einzelnen, unerlässlich. Weitere Informationen unter www.eures-t-oberrhein.com.

Die abschließende Diskussion machte deutlich, dass der Gewinn in der bi- und trinationalen Zusammenarbeit in Grenzregionen in Informationen über Erfahrungswerte und Best-Practice-Beispiele aus anderen Ländern liegt. Soweit Regelungen zur Förderung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bestehen, sind sie nur in geringem Umfang bekannt und werden praktisch eher selten ausgenutzt. Vor diesem Hintergrund scheint eine Bestandsaufnahme aus theoretischer und praktischer Sicht hilfreich, um den Rahmen der heutigen Möglichkeiten für grenzüberschreitende soziale Arbeit sichtbar zu machen. Der Workshop stellte einen ersten Schritt dazu dar. Er zeigte auf anschauliche Weise, dass die Zusammenarbeit in Grenzregionen möglich ist und bereits wegweisende Beispielprojekte existieren, die zur Nachahmung anregen.

Ausstellerverzeichnis

Wir danken den Beteiligten am Markt der Möglichkeiten sowie den Sponsoren:

➤ Aussteller im Pavillon „Mut zur sozialen Verantwortung!“

Pav. 1 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Pav. 2 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Pav. 3 Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung

Pav. 4 Bundesforum Familie

Pav. 5 Fachkräfteportal der Kinder- und Jugendhilfe

Pav. 6 audit berufundfamilie

Pav. 7 BZaG Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

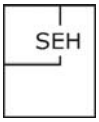
Pav. 8 Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Pav. 9 Statistisches Bundesamt

Pav. 10 LAG Wohnberatung NRW

Pav. 11 Bundesverband für Körper- u. Mehrfachbehinderte e.V.

Pav. 12 Fachhochschule Düsseldorf



Pav. 13 Katholische Stiftungsfachhochschule München

Pav. 14 ISA Institut für soziale Arbeit e.V.

Pav. 15 socialnet GmbH

Pav. 16 Lambertusverlag/Deutscher Caritasverband e.V.

Pav. 17 GEDAT – Gesellschaft für Datentechnik mbH

Pav. 18 Deutsche Post AG

Pav. 19 KPMG

Pav. 20 aufischi

Pav. 21 Gegenbauer

Pav. 22 Bundesagentur für Arbeit

Pav. 23 Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen

Pav. 24 Paritätischer Wohlfahrtsverband, Landesverband NRW

Pav. 25 Ernst Reinhardt Verlag

Pav. 26 Postol, Karaman & Boettcher GbR Muenster

Pav. 27 NOMOS

➤ Aussteller im Foyer „Mut zur sozialen Verantwortung!“

F1 Deutsche Behindertenhilfe – Aktion Mensch e.V.

F2 Landkreis Harburg

F3 Ernst & Young

F5 Deutsche Gesellschaft für Supervision e.V.

F7 Bundesverband der Heilpädagogen

F8 Fortbildungsakademie des Deutschen Caritasverbandes

F8 Paritätische Akademie

F8 AWO Akademie Helene Simon

F8 Diakonische Akademie Deutschland

F9 Socialwork 2006

F10 DZI Stiftung Deutsches Zentralinstitut für Soziale Fragen

F11 pme Familienservice GmbH

F12 Bank für Sozialwirtschaft

F14 Verlag C.H. Beck oHG

F15 Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Mittelrhein e.V.

F16 Microsoft Deutschland GmbH

F17 Berufsbildungswerk Neckargemünd GmbH

F18 Landschaftsverband Rheinland

F19 Fachhochschulverlag

F20 DRK Landesverband Nordrhein e. V.

F21 Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Weitere Sonsoren:

Jan Schröder Informatik GmbH

Programm
Der „Markt der Möglichkeiten“ einmal ganz anders: Die Landeshauptstadt Düsseldorf und die Liga der Wohlfahrtsverbände präsentieren gemeinsame Projekte.

Düsseldorf – gemeinsam aktiv für das Alter

In einem gemeinsamen Projekt der Landeshauptstadt Düsseldorf, der Wohlfahrtsverbände und des Seniorenbeirates wird die Arbeit für und mit Senioren in Düsseldorf völlig neu konzipiert. In verschiedenen Kompetenzzentren im ganzen Stadtgebiet soll die gesamte Palette von Maßnahmen für ältere Menschen angeboten werden. Über Sozialraumbudgets ist es möglich, individuell auf bezirkliche Besonderheiten und die Bedürfnisse der einzelnen Menschen einzugehen.
Zusätzlich zur laufenden Ausstellung: Expertenrunde
Günter Dölling – Seniorenreferat
Dr. Barbara Höft – Rheinische Landesklinik Düsseldorf
Marita Willwer – Caritas/Netzwerkarbeit
Birgit Meyer – Demenz-Servicezentrum

Berufliche Integration junger Menschen

Die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Fürsorgeträgern hat eine Vielzahl von Projekten zur Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt entstehen lassen. Die Ausstellung soll Ihnen eine Überblick verschaffen, zusätzlich stehen Ihnen Ansprechpartner aus allen beteiligten Organisationen für spezielle Fragen zur Verfügung.

Mittendrin statt außen vor – Selbsthilfe im Blick

Das Düsseldorfer Selbsthilfe-Service-Büro, die beteiligten Wohlfahrtsverbände und natürlich die zahlreichen Düsseldorfer Selbsthilfegruppen stellen sich vor. Die Ausstellung wird von zahlreichen Kooperationspartnern begleitet, die sich gerne Ihren Fragen stellen und Sie zu einem alkoholfreien Cocktail einladen.

Vom Freizeitstättenbedarfsplan zum Kinder- und Jugendhilfeförderplan

Der „Düsseldorfer Weg“ zum Kinder- und Jugendhilfeförderplan und seine Auswirkungen auf die Jugendarbeit in Düsseldorf ist Thema dieser Ausstellung. Neben der Darstellung der Alltagsarbeit und großen Veranstaltungen werden hier auch folgende Einzelpräsentationen gezeigt:
Planungsprozess zur Jugendhilfeplanung Kinder- und Jugendförderung
Sozialräumliche Gliederung
Olympic Adventure Camp
Oberbilk im Blick, Jugendliche porträtieren ihren Stadtteil
Jugendsozialarbeit
Fair streiten oder unfair nachtreten B ein integratives Theaterprojekt
Offene Ganztagsschule

Zukunft für Kinder in Düsseldorf

In einer Kooperation zwischen allen beteiligten Sektoren wird es möglich, mir einer individuellen Hilfeplanung die Entwicklungsmöglichkeiten von Säuglingen und Kleinkindern schon ab Geburt zu verbessern. Gesundheitlichen oder sozialen Risiken soll in diesem bisher bundesweit einmaligen Präventionsprojekt von vornherein begegnet werden, so dass spätere Kriseninterventionen vermieden werden können.

Die Ausstellung wird von zahlreichen Projektbeteiligten aus allen Bereichen begleitet, die für Einzelfragen zur Verfügung stehen. Den genauen Ablaufplan entnehmen Sie bitte der nachstehenden Tabelle:

Expertenrunde

Bezirkssozialdienst
Ev. Krankenhaus Kinderschutzambulanz
Sozialpädiatrischer Dienst
Hebammennachsorge
Caritas/Erziehungsberatung

Bezirkssozialdienst
KKH Sozialdienst
Sozialpädiatrischer Dienst
Hebammnenachsorge
Caritas/Erziehungsberatung
AWO-Familienbildung
Bezirkssozialdienst
KKH Gerresheim Müttercafe
Lebenshilfe/Heilpädagogische Frühförderung
KKH Gerresheim/Kinderneurologisches Zentrum

Sozialpädiatrischer Dienst
Moderator Präventionsprojekt
Bezirkssozialdienst

Soziales Düsseldorf.
Brücken in die Zukunft.

Forum
sozialer
Arbeit