

Für eine Reform der Jugendhilfe

1. Soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Subsidiarität

Die wirtschaftliche und demographische Entwicklung, insbesondere die Massenarbeitslosigkeit und die Finanzbelastung aus der Deutschen Vereinigung haben die sozialen Sicherungssysteme der Bundesrepublik Deutschland in eine tiefe Strukturkrise geführt. Eine aktive Sozial- und Jugendpolitik kann sich angesichts der strukturellen Veränderungen im Wirtschafts- und Sozialbereich und der umfassenden Enttraditionalisierung gesellschaftlicher und personaler Beziehungen nicht mehr auf die Versorgung der Menschen mit sozialer Sicherheit allein beschränken. Eine aktive Sozialpolitik muß ein umfassendes und offensives Verständnis von sozialer Infrastrukturpolitik entwickeln und die Rahmenbedingungen für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse formulieren. Die Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes verteilen die öffentlichen Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und formulieren mit der Sozialstaatsklausel ein Gebot an alle öffentliche Gewalt sozialgestaltend tätig zu werden.

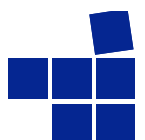
Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte gegenüber staatlichem Handeln, sondern begründen auch einen Rechtsanspruch auf positive Gestaltung der Lebensverhältnisse, in dem eine staatliche Mitverantwortung für die Schaffung und Erhaltung der realen Voraussetzungen für den Gebrauch dieser Grundrechte existiert. Neben dem BSHG konkretisiert auch das Kinder- und Jugendhilfegesetz diese Zielsetzung. Danach hat „jeder junge Mensch ... ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Jugendhilfe soll „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“. Sie soll ebenso „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“ Die öffentliche Hand kann sich nicht (z.B. wegen Finanznot) aus ihrer rechtlichen und politischen Verantwortung entlassen. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland keine Alternative zum Sozialstaats- und Subsidiaritätsprinzip.

In Zeiten der Vollbeschäftigung sicherte die Erwerbsarbeit einerseits die materielle Lebensgrundlage der Menschen, andererseits wurde ein enormer gesellschaftlicher Reichtum in Form des Sozialprodukts geschaffen. Wirtschaftliche und demographische Entwicklungen unserer Gesellschaft zeigen, daß die klassische Erwerbsarbeit und die Normalbiographie der Berufstätigkeit der erwerbsfähigen Bevölkerung strukturellen Veränderungen ausgesetzt ist. Die Relationen verschieben sich in eine neue 3-Klassen-Struktur:

- in existenzgesicherte, die wirtschaftlich ausgesorgt haben, sei es durch einen ungefährdeten Arbeitsplatz, eine hohe Rente oder mit privatem Vermögen ausgestattete,
- in existenzgefährdete, die einen Arbeitsplatz haben, der aber nicht sicher oder nur befristet bzw. außertariflich ist und jene, die allein saisonale Arbeitsverhältnisse finden können,
- in ausgegrenzte, die keinen Zugang zu regulären Arbeitsverhältnissen haben und von Alimentierungen oder Mindestrenten leben (Transfereinkommen).

Jugendhilfepolitik ist Bestandteil von Sozialpolitik. Die Leitlinien einer neuen Sozialpolitik treffen deswegen auch die der Jugendpolitik. Eine neue sozialpolitische Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland muß das Ende „normaler bzw. traditioneller“ Erwerbsbiographien zu zukünftigen patchworkartig verflochtenen Lebensläufen reflektieren. Opielka* stellt vier Leitlinien einer solchen Politik zur Diskussion

* „Leitlinien einer sozialpolitischen Reform“ (in: Politik und Zeitgeschichte B 48/49/97)



- Sozialpolitik muß die Vielfalt der Arbeit anerkennen. Erst die Rekombination umfassender Ein- und Austrittsrechte in alle gesellschaftlichen Bereiche - Arbeitsmarkt, Familie, soziales Engagement, Bildung etc. - verdient das Etikett einer solidarischen Gesellschaftspolitik.
- Die soziale Bürgerrolle als Quelle von Rechten und Pflichten ist neu zu formulieren.
- Sozialpolitik soll gemeinschaftliches Handeln anerkennen, indem es seine Eigenständigkeit institutionell absichert.
- Die Sozialpolitik soll die Menschenrechte als soziale Mitgliedsrechte realisieren.

Die Bundesrepublik Deutschland ist, auch wenn dieser Begriff im Grundgesetz nur im Artikel 23 explizit genannt ist, in ihrer Grundstruktur subsidiär verfaßt. Der Einzelne, die Familie, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und anderen freien Träger genießen gegenüber der regelnden oder eingreifenden staatlichen Gewalt in Verfassung und Gesetzen einen hohen geschützten Status. Die Sicherung und Gestaltung der eigenen Existenz bleibt vornehmlich dem eigenen Individuum und der Familie überlassen. Der Staat ist zur weltanschaulichen Neutralität verpflichtet, fördert und unterstützt Eigeninitiativen, Familien und private Institutionen, damit sie die gesellschaftliche Aufgabe der sozialen Gemeinschaft erfüllen können. Unser Staat ist föderal verfaßt und funktioniert auf der Basis der Korporation, der Zusammenarbeit mit Verbänden und gesellschaftlichen Institutionen.

So wird die freie Wohlfahrtspflege als eigenständige, gesellschaftliche Kraft ausdrücklich in der Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden des Vertrages über die Europäische Union erwähnt. Auch Artikel 32 des Einigungsvertrages betont den Beitrag der freien Wohlfahrtspflege zur Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes.

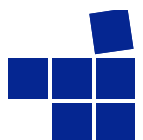
Die Wohlfahrtspflege verfolgt eigenständige Ziele. Sie ist nicht Erfüllungsgehilfe derjenigen, die die von ihr erbrachten Leistungen finanzieren. Diese partnerschaftliche Stellung, insbesondere auch zum Staat oder auch zum öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsträger ist in der Rechtsordnung hinreichend dokumentiert. Das für das gesamte Sozialgesetzbuch (SGB) geltende I. Buch bestimmt im § 17, Abs. 3, daß die Leistungsträger, die Selbständigkeit der gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen in Zielsetzung und Durchsetzung ihrer Aufgaben zu achten haben.

Das Subsidiaritätsprinzip ist der Ausdruck einer verbindlichen gesellschaftlichen Moral, daß die Gesellschaft ihren Mitgliedern, der Staat seinen Bürgern, gesellschaftliche Gebilde seinen Gliedern oder Teilen, der Einzelne seinen Angehörigen, hilfreichen Beistand schuldet.

Das Subsidiaritätsprinzip geht davon aus, daß dieser Beistand auf der persönlichen Ebene beginnt, die Selbsthilfekräfte des Hilfebenötigenden fordern und fördern soll und nur soviel Hilfe bietet wie unabweisbar nötig ist. Wenn der einzelne damit überfordert ist, tritt die nächst größere Bezugsgruppe in ihre Schuld. Die Pflicht zum Beistand in Notlagen ersetzt nicht die Frage, welcher Beistand im konkreten Fall hilfreich ist. Der geschuldete Beistand steht immer unter einer qualitativen Rangfolge:

- Stärken
- Ergänzen
- Ersetzen.

Subsidiarität bedeutet nicht die Beschränkung von Beistand auf ein nicht zu beschränkendes Mindestmaß, sondern meint die Pflicht des Staates, die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen, daß die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit, wie in den Gliederungen und Zusammenschlüssen bis hin zum Einzelnen, angeregt und in die Lage versetzt wird,



einen solchen Beistand zu leisten. Der Wohlfahrtsstaat als Versorgungsstaat, der den Menschen die Verantwortung für ihren alltäglichen Lebensunterhalt, für die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und für ihre private Daseinsfürsorge im Normalfall abnimmt, entspricht nicht dem Bild des subsidiär verfaßten Sozialstaats.

Aus den Grundsätzen des Subsidiaritätsprinzips heraus ist der Sozialstaat verpflichtet, Selbsthilfe zu stärken, wenn dies nicht ausreicht, zu ergänzen, und als letzten Weg zu ersetzen, auch weil er zur weltanschaulichen Neutralität verpflichtet ist. Der Staat handelt dabei nach der Maßgabe, die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips immer dort in private Hände zu legen, wo diese in der Lage sind, den erforderlichen Beistand zu leisten. Notfalls hat er sozialstaatliche Regelungen zu veranlassen, damit dieser Beistand privat geleistet werden kann. Dieses Modell der Individualitäts- und Autonomierechte des Einzelnen und der Familie ist auf Vereinigungen und Verbände übertragen. Insbesondere bei den anerkannten Spitzenverbänden leitet sich daraus das sogenannte Vorrangprinzip der freien Wohlfahrtspflege ab.

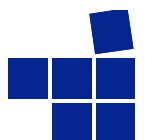
Das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugend- und Sozialhilfe war lange Zeit heftig umstritten. Der Konflikt verschärfte sich als 1961 die CDU/CSU mit ihrer damaligen absoluten Mehrheit im Bundestag die Vorrangstellung freier Träger festschreiben wollte. Wegen der dadurch befürchteten Funktionssperre für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen, daß 1967 sein bekannt gewordenes Urteil hierzu fällte. Das Gericht interpretierte verfassungsrechtlich verbindlich das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern. Es sprach die Letztverantwortung den Gemeinden zu und bestätigte allein unter den Gesichtspunkten von Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit die status- und existenzbewahrende Aufteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Festzuhalten ist, daß die freien Träger faktisch durch Aufsichts- und Kontrollrechte eingeschränkt und sozialstaatlich „vergesellschaftet“ worden sind. Ihre gesetzlich genannte Gestaltungsautonomie ist erheblich eingeschränkt. Es hat sich ein komplexer Gesamtverbund zwischen öffentlichen und freien Trägern entwickelt. Die öffentlichen Träger sind auf die Leistungskapazitäten der freien Träger angewiesen. Die freien Träger sind umgekehrt von der Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden sowie den Sozialversicherungen abhängig.

2. Das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern neu bestimmen

Die wechselseitige Bezogenheit von öffentlichen und freien Trägern hat über die Finanzierungsabhängigkeit der freien Träger von den öffentlichen dazu geführt, daß im Rahmen eines schleichenden Prozesses der staatlichen Vergesellschaftung sozialer Arbeit die eigenständigen Gestaltungsspielräume der freien Träger eingeengt wurden. Sie sind zum Schaden ihres jeweiligen weltanschaulich-pluralen Profils in die faktische wirtschaftliche Abhängigkeit der Förderentscheidung öffentlicher Träger geraten.

Über Zuwendungs- und Steuerrecht gegängelt und angehalten, haben sie sich zum Beispiel bei den Arbeitsverträgen tariflich am Öffentlichen Dienst orientiert, betriebswirtschaftliche Strukturen wurden nur in Ansätzen entwickelt, unternehmensbezogene Rücklagen konnten nicht gebildet werden. Über das Zuwendungsrecht können jederzeit sogenannte Haushaltsvorbehalte und pauschale Kürzungen geltend gemacht werden, ohne daß sich der freie Träger von seinen Verpflichtungen, z.B. aus Arbeits- oder Mietverträgen befreien kann. Der Aufbau von einrichtungs- oder projektübergreifenden Controllingstrukturen ist über Projektförderungen nur schwer möglich.



Die daraus resultierenden immanenten Zwänge aus der fehlenden Kapitalausstattung und dem bestehenden beträchtlichen wirtschaftlichen Risiko, welches einseitig beim freien Träger liegt, haben dazu geführt, daß die Transparenz des Gesamtverfahrens (der partnerschaftlichen Zusammenarbeit), insbesondere aber die Ergebnisüberprüfung wie die Kontrolle der Zweck-Mittel-Relation Schaden genommen haben.

Die freie Trägerstruktur wird auch durch die Ökonomisierung sozialer Arbeit gefährdet. Die Ökonomisierung sozialer Arbeit ersetzt die Gemeinwohlorientierung, durch das Prinzip des Erwerbszwecks im Sinne der Teilnahme am Wirtschaftsleben. Dem unternehmerischen Erwerbszweck liegt immer eine Gewinnerzielungsabsicht bzw. eine Gewinnmaximierung zugrunde. Privat gewerbliche Träger arbeiten im Gegensatz zu den Wohlfahrtsverbänden nicht aus einer eigenständigen, durch bestimmte Werte gebundenen sozialen Verantwortung, sondern sind darauf ausgerichtet, Gewinne zu erzielen. Ein Wirtschaftsunternehmen ist allein auf die marktorientierte Konkurrenzfähigkeit seines Produkts, seiner Dienstleistung und auf Rentabilität ausgelegt. Bei einem Unternehmen, welches ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgt, kann die Frage nach Rentabilität keine vordergründige Rolle spielen. Hier steht die Bewertung des gesamten Nutzens, der nicht aus der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung ableitbar ist, im Vordergrund. Wirtschaftliches Handeln kann deshalb nur danach bewertet werden, ob der gemeinnützige Zweck mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht wird.

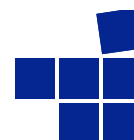
Eine besondere Qualität des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes ist die Bedarfsorientierung der Sozial- und Jugendhilfe im Rahmen der Hilfeplanung und die im Gesetz verankerte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern. Die Propagierung von „marktorientierten Hilfestrategien“ verkennt, daß im Handlungsfeld sozialer Arbeit kein wirklicher Markt herrscht. Verträge, Zuwendungsbescheide etc. schließt nicht der Endverbraucher, sondern der freie Träger mit dem öffentlichen Träger (wenn nicht der öffentliche Träger Bedarfsermittler und Anbieter in einer Person ist). Der hilfeschende Bürger ist kein klassischer Kunde, sondern Klient.

Der Klient als mündiger Verbraucher von sozialer Dienstleistung ist eine Fiktion, die einerseits eine aus der Sicht der Forderung nach Partizipation und Selbsthilfe erstrebenswerte Zielprojektion darstellt, andererseits aber auch in den Fällen zukünftig nicht ohne weiteres voraussetzen ist, wo Gebrechlichkeit, Entwicklungsstand, soziale Herkunft oder Milieu gerade eben diese Fähigkeit zu selbstbewußtem Handeln und zum Entscheiden nicht (oder noch nicht) hat, lernen lassen bzw. nicht mehr ausgeübt werden kann.

Die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Trägern wird auch in Zukunft wesentlicher Bestandteil im Sinne des Aushandelns von Angebot und Nachfrage, Ermittlung des Bedarfs von sozialer Dienstleistung sein. Trotz dieser Einschränkung kommt der Stärkung der Stellung des „Endverbrauchers“ sozialer Hilfe- und Beratungsangebote bei der Reform sozialer Arbeit eine herausragende Bedeutung zu.

Daraus läßt sich ein Bedarf an der Entwicklung neuer gemeinsam getragener Steuerungsmodelle ableiten, die folgenden Anforderungen gerecht werden müssen:

- Angebotsvielfalt
- Auswahlprinzip der Betroffenen
- Stärkung der Selbsthilfekräfte
- Bedarfs- und Ergebnisorientierung sozialer Hilfestrategien
- ergebnisorientierte Überprüfung der Hilfeleistungen
- Sicherstellung von fachlichen Standards
- Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Hilfeangebote (Kosten-Nutzen-Verhältnis)
- Sicherung der betriebswirtschaftlichen Überlebensfähigkeit der freien Trägerstruktur



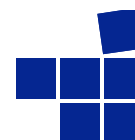
In der Europäischen Union gibt es aus Wohlfahrtssicht die Notwendigkeit der Klarstellung, daß sich ein europäisches Gesellschaftsmodell nicht ausschließlich an Marktmodellen ausrichten darf. Immerhin ist festzuhalten, daß auch auf der Ebene der Europäischen Kommission die Diskussion eine andere Richtung kennt. In einem Bericht der Generaldirektion XXIII „Die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa“ kommt die Kommission zu dem Schluß: „Es ist dringend erforderlich, daß die staatlichen Stellen ihren vertikalen Ansatz ergänzen und sich ernsthaft horizontalen Fragen zuwenden, die den gesamten Sektor betreffen, um dann geeignete politische Maßnahmen entwickeln zu können.“ Für eine geeignete Maßnahme hält die Kommission unter anderem die Prüfung der Frage, in welchem Umfang rechtliche Rahmenbedingungen geklärt und angepaßt werden müssen. Dies sollte sich beziehen auf das Vereins- und Stiftungsrecht, die steuerrechtlichen Grundlagen und Wettbewerbsregeln. Darüber hinaus müsse der Staat für die „finanzielle Gesundheit“ des Sektor sorgen. Die Beziehung zwischen den gemeinnützigen Vereinen und den staatlichen Stellen müssen klarer definiert werden und es müssen neue Partnerschaften eingegangen werden.

3. Die jugendhilfespezifischen Standards

Neue Steuerungsmodelle sind nicht dazu gedacht, ungelöste Probleme von der politischen oder fachpolitischen Ebene durch Delegation nach unten wegzudrücken. Wenn Einsparzwänge bei der Diskussion um neue Steuerungsmodelle dominieren, ist nicht etwa das bestehende Sozial- und Jugendhilfesindeinstrumentarium, sondern vielmehr die Politik die entscheidende Schwachstelle in den Modellen der neuen Steuerung. Die entscheidende Frage ist, welche Sozial- und Jugendpolitik denn in den nächsten Jahren angezielt wird und welche Instrumente hier eher und welche weniger geeignet sind. Soziale Arbeit hat dabei die entwickelten Strukturen und Standards zu reflektieren, wie z. B. im 8. Jugendhilfebericht der Bundesregierung formuliert wurde:

- Prävention
- Dezentralisierung und Regionalisierung
- Alltagsorientierung
- Ganzheitlichkeit
- Integration und Normalisierung
- Partizipation
- Lebensweltorientierung

Soziale Arbeit darf den Fragen nach dem erforderlichen Aufwand, dem Nutzen und den Kosten sozialer Arbeit nicht ausweichen. Die Instrumente sozialer Arbeit müssen in ihrem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen neu bewertet werden. Soziale Arbeit hat zu überprüfen, ob ihre Angebote tatsächlich geeignet sind, die Fähigkeit zur Selbsthilfe herbeizuführen. Öffentliche und private Hilfe wird dann zum Problem, wenn sie neue Abhängigkeiten und Lethargie fördert und eine Anspruchshaltung sich entwickeln läßt, welche den persönlichen Anteil und eigene Verantwortung für die jeweilige Lage leugnen und verdrängen hilft. Wird der Hilfsbedürftige dabei (faßt reflexhaft) in den Status eines Opfers in den herrschenden Verhältnissen definiert und nicht seine eigene Verantwortung eingefordert, kann Hilfe nicht zur Selbsthilfe führen. Diese Klarstellung (und Selbstkritik) setzt den Grundkonsens: „Jedem Menschen in Deutschland ist ein Leben frei von Armut und Not möglich. Er kann diesen Anspruch auch nicht durch eigene Schuld verwirken“, nicht außer Kraft, sondern hilft, ihn zu erneuern.



Die Reform der Hilfesysteme und deren Angebote (soziale Einrichtungen wie soziale Dienste) verlangt nach mehr Transparenz und Bürgernähe, fordert mehr Beteiligungsrechte und die konsequente Ausrichtung auf die Förderung von Eigeninitiative, Selbsthilfe und subsidiärem Beistand.

Grundlage einer Reform der Verhältnisse zwischen öffentlichen und freien Trägern ist deshalb ganz wesentlich die Stärkung und Verbesserung der Stellung des in Not geratenen oder des hilfeschuchenden Bürgers.

Die zu stellenden Fragen lauten:

- Nutzt das Angebot dem Hilfesuchenden?
- Entspricht das Angebot dem tatsächlichen Bedarf?
- Wird der Hilfezweck mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht?
- Reflektiert das Hilfeangebot die subsidiäre Rangreihe: Stärken – Ergänzen – Ersetzen?
- Bietet die Hilfe ausreichende Ansätze zu einer Beteiligung und Partizipation der Betroffenen?

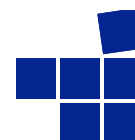
Auf diesen genannten Grundlagen kann dann gemeinsam an der Entwicklung neuer und gemeinsam getragener Steuerungsmodelle, diesmal im Sinne eines für die Betroffenen und die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Aushandlungsprozesses gearbeitet werden.

4. Neues Bündnis schaffen: Jugendhilfe und Wirtschaft

Sozial- und Jugendpolitik ist keine isolierte Sonderpolitik, sondern integrierter Bestandteil einer allgemeinen Gesellschaftspolitik. Die Stellung des Sozialen kann nicht unabhängig von den wirtschaftlichen und ökonomischen Zusammenhängen definiert werden. Erfolgreiche Sozial- und Jugendpolitik ist auf eine erfolgreiche Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik angewiesen. Hier müssen neue Bündnispartner gesucht und Bündnisse zwischen Wirtschaft und Sozial- und Jugendbereich eingegangen werden. Hier gilt es klarzustellen, daß bei der Erneuerung bzw. Sicherung von sozialen Hilfesystemen der Wirtschaft eine wichtige Aufgabe zukommt.

Im Bereich der Wirtschaftswissenschaft sind Signale zu vernehmen, daß der wirtschaftliche Erfolg eines Nationalstaates neben den Faktoren, wie: Kosten der Arbeitskraft, Kapital oder Stand der Technologie auch der Grad des Vertrauens der Bürger in ihre Gesellschaft für den wirtschaftlichen Erfolg, für Wohlstand und Wettbewerbskraft als wichtiger Bestimmungsfaktor wirkt.

Aus direkten Gesprächen mit Vertretern der Wirtschaft wissen wir, daß sich innerhalb der Unternehmen, ihrer Leitungen und Aufsichtsgremien ein neues Bewußtsein von zunächst ökologischer und jetzt auch verstärkt sozialer Verantwortung in Richtung einer aktiven Beteiligung entwickelt. Es wird konstatiert, daß nicht wie bisher einem verarmten Staat (Bund, Land, Kommune) die Beseitigung aller Folgeerscheinungen von „Marktwirtschaft pur“ aufgebürdet werden kann und die somit verursachte Höhe der Sozialkosten ihre Wettbewerbschancen mindert. Die sinkende Konsumfähigkeit breiter gesellschaftlicher Schichten bereitet der Wirtschaft ebenfalls Sorgen, da der Umsatz von Waren und Dienstleistungen bekanntlich an die Kaufkraft des Nachfragers gebunden ist. Hier verändern sich traditionelle Märkte zu ihrem Schaden.



In diesen Gesprächen wird allerdings ihre tiefe Skepsis gegenüber den Vertretern von Politik und sozialer Arbeit und deren Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit deutlich: Sie fürchten eine neue „wirtschaftsfeindliche Regelungswut“, wie anders herum die ersatzlose „Deregulierung“ erreichter sozialer Errungenschaften befürchtet wird.

Es müssen dringend Brücken zur Wirtschaft bzw. zu Schlüsselunternehmen gebaut werden. Der Bedarf an Aufklärung für soziale Zusammenhänge unserer Gesellschaft ist groß. Eine neue Kooperation zwischen Wirtschaft und sozialer Arbeit ist nicht nur sinnvoll und erforderlich, sondern auch möglich und mangels Alternativen auch nötig. Eine wesentliche Bedingung einer solchen Kooperation ist die selbstkritische Analyse unserer eigenen Arbeit. Wer sich auf die Kooperation mit „Kauf- und Geschäftsleuten“ einläßt, wird der Frage nach dem Aufwand, dem Nutzen und den Kosten sozialer Arbeit nicht ausweichen können. Die Instrumente sozialer Arbeit müssen in ihrem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen neu bewertet werden.

Sprechen wir den jeweiligen Repräsentanten der Wirtschaft und ihren Vertretern im politischen Raum von Parteien und Verbänden von vornherein die Breitschaft und Fähigkeit ab, soziale Leitbilder mit uns zu teilen, kann jeglicher Versuch zur Kooperation getrost eingestellt werden.

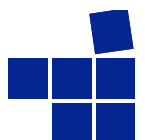
Symptomatisch „gestört“ ist die gesellschaftliche Diskussion um den Mißbrauch von sozialen Leistungen. Während die eine Fraktion den Mißbrauch Einzelner als beispielhaft für den insgesamt „verrotteten Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet, antwortet die andere Fraktion mit dem Hinweis auf den Mißbrauch von z. B. Steuerbetrug der vermögenden Stände und Unternehmen und erklärt den vereinzelt Mißbrauch von Sozialleistungen als läßliches Problem, deren Beseitigung in keinem vernünftigen Aufwand zum möglichen Betrug stünde. Ein Diskurs über soziale Gerechtigkeit ist damit sofort beendet.

Zu einer planvollen und effektiven Sozial- und Jugendpolitik bedarf es des Diskurses mit der Wirtschaft, und es bedarf einer detaillierten Darstellung der sozialen Lage sowie der Lasten und Leistungen in unserer Gesellschaft. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat die Aufgabe über die sozialen Lagen, die Lasten und Leistungen detailliert zu berichten. Diese Berichterstattung ist die Grundlage eines Diskurses der Verteilungsprobleme im Rahmen sozialer Gerechtigkeit und darf nicht als Instrument der „Vorverurteilung“ mißbraucht werden, auch wenn dies die gravierenden Unterschiede in den Einkommens- und Vermögensverhältnissen nahelegen. Es geht um nicht Geringeres als um die Schaffung der Grundlage eines neuen Gesellschaftsvertrages des Sozial- und Wirtschaftsstandortes Bundesrepublik Deutschland.

5. Der Lebenslagenansatz: Armut und soziale Ausgrenzung, Sozialräume, Milieus und deren Sozialdeterminismus

Jeder Mensch hat ein gesetzlich geschütztes Anrecht auf die Unantastbarkeit seiner Würde. Wesentlicher Bestandteil dieser Würde ist die soziale Teilhabe als anerkanntes Mitglied unserer Gesellschaft. Jeder Mensch ist in seiner Würde verletzt, wenn er sich und seine Angehörigen nicht selbst ernähren, kleiden und behausen kann, sondern dauerhaft auf fremde (öffentliche und private) Hilfe angewiesen ist. Er leidet unter diesem würdelosen Zustand und zerbricht an ihm, wenn ihm diese Selbständigkeit dauerhaft verwehrt ist.

Der soziale Rechtsstaat leitet aus diesem Grundrecht seine Verantwortung ab, die sozialen Grundübel: Armut, Krankheit, Unwissenheit, Verwahrlosung, Wohnungslosigkeit und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.



Demokratische Gesellschaften sind darüber hinaus auf die Prozesse der öffentlichen Meinung- und Willensbildung angewiesen und müssen jedem Einzelnen das Recht einräumen, sich selbst und gleichberechtigt an diesem Entscheidungsprozeß beteiligen zu können. Armut (hier ist immer die relative Einkommensarmut gemeint) grenzt aus, Sozial Ausgegrenzte sind in diesem Prozeß nicht gleichberechtigt. Ihnen fehlt dazu eine Relation zu allen anderen angemessene Ausstattung an Gütern und Dienstleistungen, deren Verteilung in demokratischen Gesellschaften über sozialstaatliche Verfahren und Institutionen vorgenommen und gesichert sein müssen.

Ziel der Reformbemühungen muß es deswegen sein, der Grundlage der veränderten gesellschaftlichen (auch wirtschaftlichen und sozialen) Strukturen eine Fortschreibung der sozialen Sicherungssysteme vorzunehmen, die in Gegenwart und Zukunft die sozialpolitische, ökonomische und demokratische Funktion des Sozialstaates Bundesrepublik Deutschland sichern hilft.

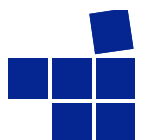
Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Toleranz als gesellschaftliche Leitziele werden allerdings nicht allein und innerhalb der Grenzen eines Nationalstaates geschaffen und dauerhaft gesichert. Die europäische und weltgesellschaftliche Integration des demokratischen Sozialstaates Bundesrepublik Deutschland erfordert das Ausdehnen der Solidarität über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus, erfordert Anteilnahme am Schicksal anderer Nationen, der Lebenslage ethnischer Gruppen und dem Willen, das Armutsgefälle zwischen den armen und reichen Nationen auszugleichen, ökologische Ressourcen durch Umbau der Wirtschaftsmärkte zu sichern und auf der Basis der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung gesellschaftlichen Reichtum zu teilen.

Charakteristisch für die Lebenslage „Armut“ ist, daß sie nicht nur in einem sozialen Bereich, z. B. dem Einkommensbereich, Ausgliederungsprozesse verursacht, sondern in verschiedenen Lebenslagen auftreten können. Dabei können sich Desintegrationseffekte in einem Bereich, etwa der Erwerbsarbeit (durch Arbeitslosigkeit), auf Desintegrationsprozesse in anderen Bereichen (soziale Netzwerke) und durch Desintegrationsprozesse im Versorgungsbereich (z. B. Krankenversorgung) übertragen. Hiervon sind insbesondere Familien betroffen, in denen Arbeitslosigkeit herrscht. Es sind aber auch alleinerziehende Haushalte, von denen rund 40 % in relativer Einkommensarmut leben. Kinderreiche Familien stellen eine weitere Bevölkerungsgruppe dar, die von Armut bedroht sind.

Kinder und Jugendliche, die in Armutssituationen leben, zeigen verstärkt soziale Auffälligkeit, Angst vor Stigmatisierung, Leistungsstörungen, Abbruch sozialer Kontakte, Delinquenz, soziale Isolation und psychosomatische Störungen.

Der Wohnung und dem Wohnort kommt eine herausragende Bedeutung in der Persönlichkeitsfindung und in der Beziehungnahme zur Umwelt zu. Die Wohnung ist räumlicher Mittelpunkt, Schutz und Entfaltungsraum zugleich. Im besonderen ist die Wohnung für die Qualität des Sozialisationsprozesses der Kinder und Jugendlichen, für die Regeneration von Familienmitgliedern sowie für die Qualität ihres Zusammenlebens maßgeblich. Das Verfügen über ein selbst erarbeitetes regelmäßiges Einkommen zusammen mit der bezahlbaren Wohnung ist eine Grundvoraussetzung für das Anrecht der sozialen Teilhabe an der Gesellschaft.

Dem Kindergarten, aber insbesondere der Schule kommt in diesem Prozeß eine weitere wichtige Bedeutung zu. Sie schaffen unter den sozialen Voraussetzungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen eine entscheidende Voraussetzung für die zukünftige Teilhabefähigkeit in der Gesellschaft. Hier bedarf es dringender Veränderungen, insbesondere im



Einbeziehen des Schulwesens als ein „Soziales Forum“ in einem „Sozialen Lebensraum“. Die Schule schafft die Voraussetzungen in den gelungenen Übergang zum Beruf.

Für den Bereich der Jugendhilfe bedeutet dies ein Dazulernen im Sinne einer Vernetzung der Jugendhilfedienste mit anderen professionellen und informellen Unterstützungs- und Sozialisationssystemen sowie Politikfeldern. Dies ist die entscheidende Voraussetzung, um das gesamte Spektrum der (kommunalen) Benachteiligungslagen von Kindern und Jugendlichen verstehen und erfassen zu können und in eine zielgenaue Jugendhilfeplanung umzusetzen. Der meist sozial problematische persönliche/familiäre Hintergrund in Verbindung mit der Erfahrung des Scheiterns bei den Leistungsanforderungen der Schule hat in aller Regel bei diesen benachteiligten Kindern und Jugendlichen dazu geführt, daß sie eine Kultur des „Verweigern“, des „Ausweichens“ und der Übernahme von jugendspezifischen Attitüden der Abwehr gesellschaftlicher Normvorgaben entwickelt haben. Sie erscheinen beratungs- bzw. hilferesistent, sind gleichzeitig anspruchsvoll und verbindlichen Anforderungen gegenüber abwehrend. Ihre Orientierungshilfen holen sie sich aus subkulturellen Milieus und Konsumsymbolen und setzen diese mosaikartig zusammen.

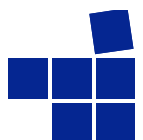
Die Erkenntnisse der Jugendhilfeforschung, aber insbesondere die der Armutsforschung im Kindes- und Jugendalter zeigen, daß diese Armutslagen sich in besonderen Sozialräumen ballen. Die demographische Entwicklung solcher Sozialräume/Quartiere zeigt, daß schon heute etwa 40 % aller Haushalte von sogenannten Transfereinkommen leben. Wir müssen davon ausgehen, daß sich dieser Anteil in den nächsten Jahren auf über 50 % erhöht. Neben der Pluralisierung (Enttraditionalisierung) der Familien bzw. Lebensformen wirken sich nachhaltig die strukturellen Veränderungen auf dem Erwerbssektor aus. Es erfolgt zusehends eine Verschiebung des Arbeitsplatzangebotes zugunsten des Dienstleistungssektors und zu Lasten des produzierenden und verarbeitenden Gewerbes.

Es gehört in den Bereich der sozialpädagogischen Verantwortung, eine Familienpolitik zu entwerfen, die dafür Sorge trägt, daß eine möglichst stabile soziale und wirtschaftlich gesicherte und öffentlich anerkannte Form der Erziehung und des Unterhalts aller beteiligten Partner der Familienerziehung erreicht werden kann.

6. Soziale Stadt- und Landentwicklung

Die Einsichten aus der Stadterneuerung für sozialproblematische Gebiete deckt sich mit den sozialraumbezogenen Erkenntnissen der Jugend- und Armutsforschung. Gemeint sind in beiden Bezugssystemen Quartiere, in denen sich Armut, Marginalisierung und Ausgrenzung konzentrieren. Dieser Prozeß ist anhand statistischer Daten erkennbar. Wenn eine gewisse Entwicklung deutlich geworden ist, zeichnet diese Quartiere eine kumulative Abwärtsentwicklung auf, d. h. die selektive Migration wird stärker, die sozial aktiven und kompetenten Bewohner wandern ab. Die Konflikte innerhalb solcher Quartiere spitzen sich zu (auch zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen), das Leben in diesen Quartieren, in denen sich die Benachteiligten konzentrieren, wird selbst benachteiligend (Sozialdeterminismus).

Sichtbare Signale sind ethnische Distanzen und Konflikte, vor allem in den Schulen, Verwahrlosung, sichtbarer Abstieg des „öffentlichen Raums“, wachsender Alkoholismus, Müll und Vandalismus, Erosion der Infrastruktur. Die Wohngebiete werden ökonomisch neu bewertet. Es gibt eine nachlassende Nachfrage und diese führt wiederum zur Reduktion der sozialen Mischung in diesen Gebieten und zum Abbau von Arbeitsplätzen.



Der sich selbst überlassene Arbeitsmarkt scheidet als Integrationsinstitution für 10 bis 20 %, in einigen Fällen über 30 %, der Wohnbevölkerung auf absehbare Zeit aus. Die lokalen Milieus dieser Gebiete werden von dem großräumigeren Gebietszusammenhang zunehmend entkoppelt.

Die Arbeitsgemeinschaft Bau des Bundes und der Länder hat in einer Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ Kriterien und Vorgaben entwickelt, um im Rahmen einer Quartierspolitik und begleitet von einem Förderprogramm über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a, Abs. 4, des Gesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen, Kriterien zur Behebung sozialer Mißstände in solchen Quartieren formuliert und umgesetzt. Diese Kriterien formulieren Standards der sozialen Stadt- und Landerneuerung in vier Handlungsfeldern

- Quartierspolitik (Empowerment - Perspektiven entwickeln, Projekte möglich machen, städtebauliche Investitionen konzentrieren),
- lokale Partnerschaften, lokale Ökonomie (Vernetzung und Verflechtung),
- Partizipation (Bürgerbeteiligung),
- Linkage-Politik (soziale Verantwortung der privaten Wirtschaft, Formulierung der Schnittstellen zwischen anderen Politikbereichen).

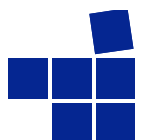
Auf kommunaler Ebene werden diese Leitziele der sozialen Stadt- und Landerneuerung in quartiersbezogene Aktionsprogramme umgesetzt. Neben den städtebaulichen Investitionen weisen diese Aktionsprogramme für benachteiligte Gebiete folgende Matrix auf:

- soziale und ethnische Integration, das Zusammenleben in der Nachbarschaft,
- öffentlicher Raum und Sicherheit,
- Wohnen und Wohnumfeld,
- soziale Infrastruktur, Schule, Kinder, Jugendliche und Familienförderung,
- Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung,
- Gesundheitsförderung, besondere soziale Lebenslagen,
- Steuerungsinstrumente und Ressourceneinsatz wie sie in dem Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ der Arbeitsgemeinschaft Bau der Länder und des Bundes vorgestellt und beschrieben worden sind.

7. Kinder- und Jugendpolitik ist Zukunftspolitik: sie stärkt die Selbsthilfefähigkeit und das Bürgerengagement in allen Politikfeldern und orientiert sich an erfolgreicher Praxis

Die Zukunftsperspektiven der Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft sind von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, jungen Menschen eine Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu ermöglichen. Für die Kinder und Jugendlichen muß es glaubhaft werden, daß es weder ihren Eltern und Angehörigen, noch der Gemeinschaft gleichgültig ist, was aus ihnen wird, und daß man es nicht zulassen wird, daß ihre Potentiale, Fähigkeiten und Fertigkeiten vergeudet werden. Eine zukunftsfähige Kinder- und Jugendpolitik, die Kinder und Jugendliche als gleichwertige Mitglieder unserer Gesellschaft versteht, muß daher als Querschnittspolitik die Interessen von Kindern und Jugendlichen in allen Politikbereichen vertreten. Auf dieser Grundlage sind Möglichkeiten der Beteiligung für Kinder und Jugendliche zu schaffen, wo vorhanden, auszubauen.

Die Stärkung der Selbsthilfekräfte der Betroffenen muß im Sinne der subsidiären Verantwortungsbereitschaft mit der Stärkung des ehrenamtlichen Bürgerengagements verbunden



werden. Das Ehrenamt bedarf der Investition in seine Infrastruktur und der Aufwertung der freiwilligen bürgerschaftlichen Arbeit. Die Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit sollte in Jugendhilfeplänen wie in anderen vergleichbaren als wesentlich einfließen. Die Forderungen und Erwartungen der Arbeiterwohlfahrt an die neue Bundesregierung lauten u. a.:

- die Anerkennung ehrenamtlicher Arbeit bei Förderprogrammen und Projekten als geldwerte Leistung (Eigenmittel),
- die Entschärfung der Verfügbarkeitsklausel im Arbeitsförderungsgesetz § 118, SGB III, wonach einem Arbeitslosen, der sich mehr als 15 Stunden ehrenamtlich betätigt, die Unterstützung gestrichen werden kann,
- die Gewährung einer Steuerpauschale auf Nachweise entsprechend der Übungsleiterregelung im Sport,
- eine Verbesserung der Rahmenbedingung für das „Freiwillige Soziale Jahr“,
- die materielle Absicherung der ehrenamtlich Tätigkeiten analog der Anerkennung für die Familienarbeit in der Rentenversicherung, wenn diese bewußt zeitweise ihren Arbeitsplatz freimachen und Gemeinwesenarbeit oder ehrenamtliche Arbeit leisten und deshalb eine zeitlang auf einen rentenversicherungspflichtiges Einkommen verzichten.

Da die Jugendhilfe mit der Not Anderer und der Ermittlung des Bedarfs zur Linderung/Beseitigung von Notlagen beschäftigt ist, haben wir uns angewöhnt, unseren analytischen Blick (und die Forschungsfragen) auf diese Notlagen zu fokussieren. Beispiele und Modelle gelungener Notlagenbewältigung außerhalb unseres traditionellen KJHG-Rasters, die im Alltag der Betroffenen und seines soziales Gefüges wurzeln, sind aus dem Blick geraten. All zu oft war dann das Ergebnis der analytischen Anstrengung ein „mehr davon“ und nicht etwa ein „Neues muß her“.

Wir sollten den (Paradigmen-) Wechsel wagen und in unseren Anstrengungen darauf konzentrieren herauszufinden, wie und warum etwas funktioniert, nach Erfolgsmodellen suchen. Je mehr wir über den „Erfolg“ wissen, um so trefflicher können wir ihn planen.

Ein jugendpolitisches Leitprogramm muß auf die Synergie und Ressourcenergänzung aus den Politikfeldern, Wohnungswesen und Wohnungsbauförderung, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Familien- und Jugendhilfe, Wirtschaft, Umwelt und Kultur bestehen bzw. selbstbewußt einfordern.

Berlin, im Mai 1999

Hartmut Brocke
SPI-Berlin

