

Bundestagung Tagesgruppen 2018 Reutlingen
WS 01

Drei Tage sind genug... /Oder: Das Politische im Sozialen

Tagesgruppenarbeit zwischen Lebensweltorientierung und Dienstleistung

Janick Stang, Achim Viohl
Pro Juventa gGmbH, Reutlingen

Was bedeutet Sozialstaat?

- All jene Maßnahmen, Leistungen und Dienste mit den Zielen:...
 - Vorbeugung sozialer Probleme und Risiken
 - Schaffung von Voraussetzungen, dass Bürgerinnen und Bürger befähigt werden, soziale Probleme zu bewältigen
 - Ausgleich von Wirkungen sozialer Probleme
 - Sicherung und Verbesserung von Lebenslagen einzelner Personen und Personengruppen
- Grundgesetz Artikel 20 (1): Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- Beginn des 19. Jahrhundert ist die Hilfe für Arme, Kranke und Bedürftige noch **keine Aufgabe, die der Staat übernimmt.**
- Dennoch in vielen Städten und Gemeinden Beginn von Hilfen, geprägt durch private und kirchliche Einrichtungen
- Im Zuge der Industrialisierung wächst die Zahl der Hilfebedürftigen Menschen in Städten wie auf dem Land stark an.
- Um deren Lage zu Verbessern entstehen zahlreiche neue und private Initiativen der Wohlfahrtspflege.

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- 1830 Erste diakonische Hilfen für Gefangene und Straftlassene sowie Krankenpflege
Erste sozialpädagogische Institution von Freimaurern (Sonntagsschule unter Verweis auf die sich veränderte erzieherische Funktionstätigkeit von Familie und Schule)
- 1833 Rauhes Haus Hamburg als Entwicklungskern der Heimerziehung
- 1850 (ca.) Centralausschuss für die Innere Mission (Diakonie)
→ Aufkommen anfänglicher strukturierter Sozialer Arbeit seit dem 19 Jhrd. mit und im Zuge der Industrialisierung

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- Weitere und neue Hilfsvereine entwickeln sich, häufig von Frauen aus dem Bürgertum getragen
- Verstärktes Engagement derer in Armen- und Krankenpflege
 - 1866 Gründung Vaterländischen Frauenvereins vom Roten Kreuz
- Zusätzlich Feudales System mit Zünften und Kammern
 - Bsp. 1846 Elberfeld (Wuppertal) – Kaplan Adolf Kolping gründet Gesellenverein
- Elberfelder Modell (1853) der Armenfürsorge

Elberfelder Modell (1853)

- Quartiersaufteilung
- Dezentralisierung der Verwaltungen
- Förderung der Ehrenamtlichkeit
- Individualisierung der Hilfeleistung

- Unterschiedliche Vorstellungen von Professionalität

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- Weitere und neue Hilfsvereine entwickeln sich, häufig von Frauen aus dem Bürgertum getragen
 - Verstärktes Engagement derer in Armen- und Krankenpflege
 - 1866 Gründung Vaterländischen Frauenvereins vom Roten Kreuz
 - Zusätzlich Feudales System mit Zünften und Kammern
 - Bsp. 1846 Elberfeld (Wuppertal) – Kaplan Adolf Kolping gründet Gesellenverein
 - Elberfelder Modell (1853) der Armenfürsorge
- Ab hier: Neues Verhältnis zwischen Staat, Sozialer Arbeit und Hilfebedürftigen, Hilfe wird vom Staat koordiniert, initiiert und gefördert, jedoch keine zusätzliche Finanzierung

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- Ende 19 Jhdt. Bündelung der Fürsorge- und Wohlfahrtsaktivitäten der katholischen Kirche im Caritasverband für das katholische Deutschland
 - 1878 Preußen Gesetz zur Unterbringung verwahrloster Kinder
 - 1880er geprägt der Bismarck'schen Gesetzgebung
 - 1890er Arbeiterschutzgesetze
 - 1900 Ausbau des Gesundheitswesens
- Staat sieht sich in der Verantwortung, für seine Gesellschaft zu sorgen durch Gesetze und Versicherungen - fortan auch Finanzier in Teilbereichen!

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- 1901 Preußisches Fürsorgeerziehungsgesetz (Ablöse des Gesetzes 1887)
- 1905 Straßburger Modell

Straßburger Modell (1905)

- Elberfelder Modell stieß an seine Grenzen
- Stärkere Zentralisierung und Professionalisierung innerhalb von Quartieren
- professionelle, hauptamtlichen Armenpfleger*innen (teils nun auch von der Kommune mitfinanziert)
- Abgang der individuellen Hilfen hin zu allgemeingültigen Regeln
- Klare Arbeitsteilung (Hauptamtlich / Ehrenamt)
- Kommunale Verwaltung prüft Bedürftigkeit und Hilfeerbringung

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- 1901 Preußisches Fürsorgeerziehungsgesetz (Ablöse des Gesetzes 1887)
- 1905 Straßburger Modell
- 1908 erste spezielle Ausbildungseinrichtungen für Frauen, die sich sozial engagieren wollen
- → Staat sieht sich verstärkt in Verantwortung der Fürsorge und Hilfe, koordiniert, kontrolliert und finanziert diese verstärkt

- 1914 – 18 erster Weltkrieg

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- Ab 1918 städtische Koordinierungsstellen, um ein ungeordnetes Nebeneinander öffentlicher und freier Wohlfahrt zu beenden
- Weimarer Republik:
 - 1922/1924 Fürsorgegesetze (Zusammenarbeit und Aufgabenteilung freier und öffentlicher Wohlfahrtspflege)
 - Subsidiarität wird festgelegt, sowie Finanzierung für Spitzenverbände der Wohlfahrt
 - 1922/1924 Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
 - 1923 Gemeinnützigkeit der Verbände wird anerkannt
 - 1924 Dach der Spitzenverbände (Liga der freien Wohlfahrtspflege) wird anerkannt

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- Aufkommen der Wohlfahrtsverbände, bzw. Neuordnungen:

- Caritas (ca. 1900)/Diakonie(ca. 1850) gab es bereits
- 1917 Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden
- 1919 AWO
- 1921 DRK
- 1924 Parität

→ Staat übernimmt Verantwortung, Mitfinanzierung und Kontrolle, allerdings werden die Aufgaben und Leistungserbringung zurück in die Gesellschaft transportiert

→ Starkes gewachsenes System der Wohlfahrt

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- NS-Zeit (ab 1933)

- Rückwärtsgewandte Sozialpolitik
- NSV führt an, kontrolliert Wohlfahrtsverbände, löst diese auf und verteilt Gelder nach rassistischen Kriterien

- Zweiter Weltkrieg (1939-1945)

- Besatzungszeit (1945-1949)

- Alliierte verbieten sämtliche NS-Organisationen, folglich auch die NSV

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- 1949 Gründung BRD und DDR
 - DDR: Planwirtschaft inkl. einheitliche Soz.-Vers. innerhalb der SED
 - BRD: Fortsetzung der mehrgliedrigen Sozialversicherung (Bismarck) sowie erneute Zulassung der vielfältigen privaten und christlichen Wohlfahrtseinrichtungen sowie deren Verbände

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- 1960er Wirtschaftlicher Aufschwung, steigender Lebensstandard und „Expansion des Sozialstaats“
- 1961 Jugendwohlfahrtsgesetz als Novellierung des RJWG
- 1962 Bundessozialhilfegesetz

→ Aufgaben werden in die Gesellschaft übertragen, Staat kontrolliert, wacht darüber und finanziert! (Grundstrukturen heute)

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- Kurz-Exkurs Entwicklung von Tagesgruppen:
 - Ab Ende der 60er-Jahre Entwicklung von Tagesgruppen als Experimentierfeld innerhalb der Heimerziehung
 - Stuttgart, Düsseldorf, Frankfurt, Bietenhausen, Bremen waren Vorreiter
 - Nach und nach fachliche Loslösung der Tagesgruppen aus dem Heimkontext
 - Boomjahre in den 1980er-Jahren
 - Seit 1991 gesetzlich im SGB VIII verankert
- Nachzulesen in der Handreichung Tagesgruppen der IGFH

Historische Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1990

- 1973 Rezession mit Folge hoher Arbeitslosigkeit (Erneuter Boom der Sozialen Arbeit)
- 1980 Erste Regelungen zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz
- 1989/90 Zusammenbruch der DDR, Wiedervereinigung Deutschlands sowie erneuter und enormer Bedeutungszuwachs des Sozialstaats
→ Westdeutsches Modell wird in die neuen Bundesländer übertragen.

Resümee der Entwicklungen

- Was nehmen wir mit?

- Verantwortungsübernahme des Staates seit 1850

- Krisen gehen einher mit Koordinierung von Hilfen und Ausbau der Wohlfahrt

- Stärkung der freien Wohlfahrt

- ab 1960 ca. neues Verständnis des Staates - nach wie vor in Verantwortung, überlässt jedoch Aufgaben der Fürsorge der Gesellschaft

- Frage des Selbstverständnis im nächsten Teil...

- Kaffeepause

Bundestagung Tagesgruppen 2018 Reutlingen
WS 01

Drei Tage sind genug... /Oder: Das Politische im
Sozialen

Tagesgruppenarbeit zwischen Lebensweltorientierung und Dienstleistung

Janick Stang, Achim Viohl
Pro Juventa gGmbH, Reutlingen

Moderne Krise des Sozialstaats

- Sozialpolitik seit Mitte der 90er massiv unter Druck
- Neoliberale Kritik am ausgebauten Sozialstaat mit Forderung eines Richtungswechsels
- Gründe: wachsende Finanzknappheit und Schuldenlast der Kommunen
 - Haltbare Aussage?
- Kein Abbau von Leistungen, sondern Angebots- und Leistungsverschiebungen

Moderne Krise des Sozialstaats

- Allerdings: Bedarf an professionell erbrachter Sozialarbeit wächst, aufgrund zunehmender Ungleichheiten in der Gesellschaft sowie sozialen Herausforderungen
- Thiersch: „[Die] in unserer Gesellschaft immer deutlicher werdenden Prozesse einer generellen Erosion tradierter Lebensordnungen, die Prozesse also der Pluralisierung von Lebenslagen und der Individualisierung von Lebensführung machen – über die gleichsam traditionellen Ungerechtigkeiten der Arbeits- und Familienbiografie hinaus – neue Ungerechtigkeiten evident und deshalb neue Anstrengungen zum Ausgleich nötig.“

Moderne Krise des Sozialstaats

- Konkurrenzsituation bzgl. der Zuständigkeit von Finanzierung zwischen einzelnen sozialstaatlichen Akteuren
- Verschiebung von Wertigkeiten (Bsp. Tübinger Beratungsoffensive)
- Einfluss globaler Entwicklungen
 - tiefgreifende Veränderungen in den Rahmenbedingungen nationaler Volkswirtschaften durch bspw.:
 - Öffnung von Märkten (Vier Freiheiten der EU)
 - OMK (Benchmarking-Prozessen)

Moderne Krise des Sozialstaats

- Vielfalt von Eingriffen, Regelungen und Gesetzen (Riester-Rente, Agenda 2010, etc.)
- Zunächst deutlich sichtbar im Gesundheits-/Pflgewesen
 - Insgesamt stehen die neuen Wege in der Gesundheits- und Altersvorsorge für eine zunehmende Privatisierung der sozialen Sicherung und eine Reduzierung des Solidaritätsprinzips
- Bezug zur KJH: Rückblick zur Tübingern Beratungsoffensive / 14. KJ-Bericht

Ökonomisierung des Sozialen Grundlagen

- Bündel an Reformansätzen ab Mitte der 90er-Jahre, die sich primär auf öffentliche Verwaltungsstrukturen sowie organisatorische und finanzielle Weiterentwicklung der sozialen Einrichtungen und Dienste konzentrieren
- Ziel: Eindämmung des Ausgabenanstiegs durch unterschiedliche Maßnahmen sowie Ausrichtung der Erstellung Sozialer Arbeit an Maßstäben der Effektivität und Effizienz
- Folgen:
 - Implementierung neuer Steuerungsmodelle
 - Intensivierung des Wettbewerbs
 - Tiefgreifende Reformen in der Finanzierung

Personenbezogene Soziale Dienstleistungen

- Dienstleistungsbegriff durch gesellschaftliche Entwicklungen geprägt
- Verständnis heute: Allgemein - nicht materieller Gehalt im Vordergrund, sondern eine prozesshafte Leistungserstellung
- Produkt der Arbeit von Organisationen sozialer Arbeit sind keine Güter, Objekte oder Symbole, sondern personenbezogene soziale Dienstleistungen
- Früherer Prägung des DL-Begriffs durch gesellschaftliche Entwicklungen, Fachlichkeit und Professionalisierungsfrage der Sozialen Arbeit (Rückverweis auf heute morgen)
- Innerdisziplinäre Auseinandersetzung als Reaktion auf sozialpolitische Entwicklungen

Personenbezogene Soziale Dienstleistungen

- Merkmale:
 - Immateriabilität/Intangibilität
 - Uno-Actu-Prinzip/Vergänglichkeit
 - Koproduktion
 - Individualität und Standortgebundenheit
- Besonderheiten:
 - Adressaten = Subjekte mit eigenen Wünschen
 - Erfolg gekoppelt an Subjekt und normativen Zielen
 - Normative Ziele an Finanzierung gekoppelt
 - Pluralität von Werten

Kundenbegriff

- Genauere Betrachtung der Zielgruppe unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten
- Kritik:
 - Kundenbegriff durch Nachfrageorientierung geprägt (Kunde fragt nach).
 - Wahlfreiheit und Entscheidungskompetenz auf Seiten der Nachfrager eingeschränkt
 - Entgegen der Marktwirtschaft: Konsumenten und Finanziere nicht identisch.
 - Mögliche Zwangskontexte ohne individuelles Empfinden und Einsicht von Hilfebedürftigkeit
 - ZU BEACHTEN: Handlungsauftrag nicht nur vom Adressaten, sondern auch vom Leistungsträger (siehe oben)

Effizienz (Wirtschaftlichkeit)

- Wirtschaftlichkeit = $\text{Output(Outcome)} / \text{Input}$ (soll ≥ 1 sein)
- Input: lässt sich sehr genau berechnen (Was kostet ein Tag?)
- Outcome: Wir wissen nicht, was als Qualität herauskommt (Bsp. Kindergarten produziert als Outcome Betreuungstage)

Effektivität (Wirksamkeit)

- Evaluation ehemals sozialwissenschaftliches Instrument der Erfolgskontrolle (sozial-) politischer Programme und Instrument zur Weiterentwicklung der Fachlichkeit und Professionalität in der Sozialen Arbeit. Fortan Baustein der modernisierten KJH für einen fachlich regulierten Qualitätswettbewerb.

Ökonomisierung des Sozialen

1. Neues Steuerungsmodell

- Grundgedanke: Entwicklung von Bürokratie zu Dienstleistungseinheiten durch betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien, Managementdenken sowie Wettbewerbsmechanismen
- Ziel:
 - verbesserte Leistungsqualität
 - Bürger- und Kundenorientierung
 - qualifiziertes Personal (Ausdifferenzierung/Spezialisierung)
 - höhere Wirtschaftlichkeit
 - Kosteneinsparungen und –transparenz
 - Verantwortungsabgrenzung
 - Kommune = Unternehmen/Konzern

Ökonomisierung des Sozialen

1. Neues Steuerungsmodell

- Grundelemente:
 - Ausrichtung der Interessen der Bürger als Kunden
 - Soziale Einrichtungen und Dienste wandeln sich zu Produkten
 - Kontraktmanagement (s.u. Finanzierung)
 - Eigenständige Entscheidungskompetenz auf Verwaltungsebene
 - Produktbeschreibungen als Grundlage für Leistungsverträge gilt für öffentliche wie für freie (externe) Sozialunternehmen
 - Erbrachte Leistungen öffentlicher Träger stehen im Wettbewerb mit Angeboten frei-gemeinnütziger und privat-gewerblicher Anbieter
 - Einführung eines Controllings

Ökonomisierung des Sozialen

1. Neues Steuerungsmodell

- Folgen für die Jugendhilfe und das Jugendamt:
 - Budgetierung
 - Sozialraumbudgets von strategischer Bedeutung aufgrund von Selbstregulierungserwartungen des aktivierenden Sozialstaats an den Bürger. Auch hier: Finanzierungs- und Planungsfrage im Vordergrund
 - Sozialraumorientierung geht einher mit „Kommunalisierung“ von Aufgaben
 - Warum? Kommunen sind Hoffnungsträger einer sozialen Sparpolitik
 - Effektivitätsmessung

Ökonomisierung des Sozialen

2. Wettbewerb

- Ehemals: Seit BSHG und JuWohlfG 1961 mehr Netzwerke, verbindliche Formen der Zusammenarbeit (Jugendhilfeausschuss) und Subsidiaritätsprinzip!
- 1995 SGB XI Pflege: Vorrang fortan nicht mehr nur für freigemeinnützige Träger
- 1996 Erweiterung der Vorrangstellung auf privat-gewerbliche Träger auch in der Sozialhilfe und KJH
- Ziel:
 - Zunehmende Intensivierung des Wettbewerbs
 - Zunehmende Privatisierung

Ökonomisierung des Sozialen

2. Wettbewerb

- Subsidiaritätsprinzip Heute(!)
 - §4 (2) SGB VIII „Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, **soll** die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.“
 - In Verbindung mit §75 (2) SGB VIII „Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe“ = Öffnung der Jugendhilfe auch für Privatgewerbliche Träger (Bsp. Flink und Fleißig RT),
 - In Bezug auf Öffnung für Privatgewerbe (EU-Recht)
Gemeinnützigkeit im Steuerrecht = Vorteil = Unerwünscht

Ökonomisierung des Sozialen

3. Finanzierungsformen und -verfahren

- Bis Mitte der 90er-Jahre: Vollkostenrechnung bzw. Selbstkostendeckungsprinzip
- Kritik daran → Wenig Anreize an Effektivität und Effizienz
→ Wenig Orientierung am Bürger/Kunden
- Vor dem Hintergrund knapper werdender Haushalte → Reformen und Weiterentwicklungen der Finanzierungsformen und -verfahren

Ökonomisierung des Sozialen

3. Finanzierungsformen und -verfahren

- Kontraktmanagement (Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen)
- Leistungsverträge
 - Prospektive Festlegung von Leistungsvereinbarungen
 - Beziehungen zw. Öffentlichem Geldgeber und freiem Träger werden geregelt
 - Freihändig oder durch Ausschreibungen
- Leistungsentgelte:
 - Prospektive Festlegung von Leistungsentgelten in Entgeltvereinbarungen
 - Immer mehr überinstitutionell abgeschlossen
- Qualitätsvereinbarungen

Ökonomisierung des Sozialen

3. Finanzierungsformen und -verfahren

- Grundsätzlich gehen vereinbarte Leistungsentgelte von einer annähernd vollständigen Kapazitätsauslastung aus.
- Durch öffentliche Ausschreibungen, Leistungs-/Entgelt- und Qualitätssicherungsvereinbarungen
 - Belegung ist nicht gesichert, Risiko liegt beim freien Träger
 - Zwang, wirtschaftlicher zu agieren

Ökonomisierung des Sozialen

3. Finanzierungsformen und -verfahren

- Weitere Finanzierungsformen:
 - Sozialraumbudgets
 - Persönliche Budgets (SGB III Behindertenhilfe)
 - Öffentliche Zuwendungen
 - Traditionelle Einnahmequellen (Spenden, Mitgliedbeiträge, Schenkungen, Vermächtnisse, Bußgelder, Stiftungen)
 - Eigenleistung der freien Wohlfahrtspflege,
 - Finanzierung über Geldmittel aus Lotterien
 - Kirchensteuerermittel (heutzutage noch immer?)