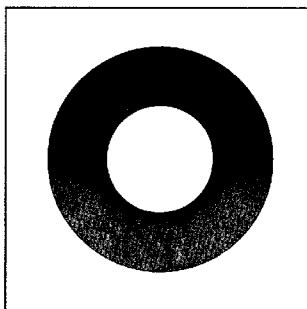


# UMBAU ODER **ABBAU** DES SOZIALSTAATES ?

BEHINDERTENHILFE VOR NEUEN  
HERAUSFORDERUNGEN

---



GESPRÄCHSKREIS  
**ARBEIT UND SOZIALES**  
Nr. 48

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

---

**Gesprächskreis Arbeit und Soziales  
Nr. 48**

# **Umbau oder Abbau des Sozialstaates?**

**Behindertenhilfe vor neuen  
Herausforderungen**

Eine Tagung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung  
am 29. September 1994 in Kassel

ISBN 3-86077-394-1

Herausgegeben vom  
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
August 1995

Layout: PAPHYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn  
Druck: graphoprint GmbH, Koblenz  
Gedruckt auf 90 g chlorfrei gebleicht Offset  
Printed in Germany 1995

## **Inhalt**

<b>Peter König</b> <b>Vorbemerkung</b>	5
<b>Dietmar Glaßer</b> <b>Umbau oder Abbau des Sozialstaates – Behindertenhilfe vor neuen Herausforderungen</b>	7
<b>Lutz Bauer</b> <b>Sozialhilfe – Totengräber der kommunalen Selbstverwaltung oder Garant des sozialen Friedens</b>	11
<b>Eckehard Rennemann</b> <b>Neuorientierung in der Behindertenhilfe – Modelle für die Zu- kunft (Bereich Arbeit)</b>	23
<b>Heinrich Kunze</b> <b>Neuorientierung in der Behindertenhilfe – Modelle für die Zu- kunft (Bereich Wohnen)</b>	27
<b>Barbara Stolterfoht</b> <b>Sozialpolitik in Zeiten der Not – Prüfstein für die soziale Demo- kratie</b>	39
<b>Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung</b>	51

## Vorbemerkung

Es ist ein herausragendes sozial- und bürgerrechtspolitisches Ziel unserer Gesellschaft, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. In den vergangenen Jahrzehnten hat der Aufbau sozialstaatlicher Einrichtungen dazu beigetragen, diesem Ziel ein entscheidendes Stück näher zu kommen. Es scheint aber immer schwieriger zu werden, diesen Anspruch einzulösen. Die Kommunen sind an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gelangt: Die Finanzierung sozialer Infrastruktur und individueller Hilfen über Sozialhilfe ist bundesweit in eine Krise geraten. Diese Situation hat in der Öffentlichkeit zu einer kontroversen Diskussion geführt. Einerseits wird gefordert, den Umfang sozialstaatlicher Leistung deutlich abzubauen. Dem wird jedoch entgegengehalten, daß ein behutsamer Umbau des bisherigen Systems vorzuziehen sei, der die Qualität der Leistungen aufrecht erhält.

Welche Wege beschritten werden könnten, zeigen die Vorträge der Referenten, die sie auf Einladung des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung vor Experten aus der Sozialpolitik gehalten haben.

Die Referate sind in dieser Broschüre abgedruckt. Ich möchte ich an dieser Stelle nicht nur bei den Referenten, sondern allen Teilnehmern für deren konstruktive Beiträge bedanken. Dies gilt auch für meine Kollegin Maha Rindermann, die ganz erheblich zum Gelingen der Tagung beigetragen hat. In ihren Händen lag die Organisation der Tagung und die Erstellung der Broschüre.

Im Rahmen der Veranstaltung präsentierte die Gruppe "MASKE BLAUHAUS in TINAIA" zum Tagungsthema ein kulturelles Programm. Ihre künstlerische Darstellung hat das Programm auf eine sehr interessante Art und Weise angereichert. Wir wünschen dieser Gruppe weiterhin viel Erfolg.

Bonn, August 1995

Peter König

Dietmar Glaßer

## **Umbau oder Abau des Sozialstaates – Behinderten- hilfe vor neuen Herausforderungen**

Die Frage des Um- oder Abbaus des Sozialstaates führt uns zu den drei wesentlichen Aufgaben, die ihm gestellt sind: Sozial-, Behinderten- und Arbeitsmarktpolitik.

Für die kommenden Jahre ist in der Bundesrepublik mit hohen bis sehr hohen Arbeitslosenzahlen zu rechnen. Die Strukturen der Arbeitslosigkeit verfestigen sich zunehmend. Trotzdem werden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene beschnitten, teilweise ganz vernichtet. Die Bundesregierung nimmt Arbeitslosigkeit als Teil ihrer neoliberalen Marktkonzeption hin, sie bekämpft sie nicht wirklich. Darüber hinaus mißbraucht sie seit Jahren Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen zum Zweck der Haushaltssanierung. Da Waigels Löcher immer größer werden, ist mit Abhilfe hier nicht zu rechnen.

Für einen Flächenstaat wie Hessen ist es in dieser arbeitsmarktpolitischen Situation schwer, den Status quo im eigenen Bundesland zu erhalten. Da aber die Hessische Landesregierung aktive Arbeitsmarktpolitik als Verpflichtung begreift, war und ist sie einer der Schwerpunkte dieser Legislaturperiode.

Mit den Programmen zur Arbeitsbeschaffung, dem Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ und dem im Jahre 1993 mit einem Volumen von 40 Mio. DM aufgelegten Hessen-Strukturprogramm sind und werden arbeitslose Menschen beschäftigt, die auf dem Arbeitsmarkt besonders schlechte Chancen haben. In allen Programmen sorgen wir durch Quoten für eine effektive und direkte Frauenförderung. Außerdem hat die Landesregierung in dieser Legislaturperiode über 6.000 neue Arbeitsplätze beim Land Hessen geschaffen. Jährlich erreichen die integrierten Arbeitsmarktprogramme und das Hessen-Strukturprogramm ca. 4.000 Menschen. Seit 1991 fanden rund 17.000 Menschen durch diese Programme Beschäftigung bzw. Qualifizierung.

Die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte sind begrenzt. Zunehmend gewinnen finanzpolitische Erwägungen vor sozialpolitischen Notwendigkeiten an Gewicht. Deshalb ist der Umbau des Sozialstaates für vorausschauende Sozialpolitikerinnen und Sozialpolitiker unumgänglich.

Ein solcher Umbau müßte Ziele verfolgen wie: Effizienzverbesserung, genauere Steuerungen des Mitteleinsatzes, Überprüfung der Zielgruppen auf ihre reale Hilfsbedürftigkeit, Überprüfung der Maßnahmen und Hilfsformen auf ihre Angemessenheit und Wirksamkeit u.v.m.

Aus den genannten finanziellen Gründen wird es nur schwer möglich sein, die arbeitsmarktpolitische Tatenlosigkeit des Bundes auszugleichen. Hier müssen effektive Planung und effektiver Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente vor Ort gewährleistet werden; d.h. es muß ein hohes Maß an Kompetenz bei den Dienststellen, die für die Hilfen zuständig sind, verlangt werden. Deswegen plädiere ich für die Stärkung der dezentralen Kompetenzen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch qualifizierte Leitstellen für regionale Beschäftigungsförderung.

Aus sozialpolitischer Sicht ist natürlich die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen für diejenigen Menschen von besonderer Bedeutung, bei deren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt besondere Hürden zu überwinden sind. Denn wir wissen doch aus Erfahrung: Integration bei gleichzeitiger Ausgrenzung aus einem so wichtigen Lebensbereich wie der Arbeit ist gar nicht möglich. Und damit möchte ich auf den zweiten wesentlichen Aufgabenbereich des Sozialstaates überleiten, die Behindertenhilfe.

Ich will von den Hessischen Programmen der Behindertenhilfe hier nur beispielhaft das zur besonderen Förderung der Einstellung Schwerbehinderter erwähnen. Es hat sich bewährt und auch bundesweit Beachtung gefunden. Der Erfolg unserer Programme bestätigt uns in unserem Vorhaben, bei Wahrung des Bewährten auch neuen Wege in der Behindertenpolitik einzuschlagen. Nur so werden wir die Situation der Menschen mit Behinderung weiter verbessern und ihr Recht auf gleichberechtigte Teilhabe verwirklichen.

Wir haben beim Ausbau gemeinde- und familiennaher Hilfen ein Angebot offener Hilfen zur Eingliederung für Menschen mit Behinderung bereitge-

stellt. Trotz der schwierigen Finanzlage des Landes haben wir den Mittelansatz in diesem Haushaltsjahr um 500.000 DM auf 1,5 Mio. DM erhöht. Wir wollen mit diesem Angebot, dessen flächendeckender Auf- und Ausbau von mir mit großem Nachdruck unterstützt wird, das noch fehlende Glied in der Kette der Behindertenpolitik schließen.

Neue Wege in der Behindertenpolitik beschreiten heißt auch, die Werkstätten für Behinderte nicht zum beruflichen Endziel und Dauerarbeitsplatz werden zu lassen. Vielmehr sollen die Werkstätten für Behinderte sich mehr und mehr zum allgemeinen Arbeitsmarkt hin öffnen, also zu mehr Normalität im Berufsleben.

Das Tagungsprogramm stellt beim Thema Sozialhilfe bewußt provokative Fragen. So heißt es u.a.: „Sozialhilfe – Totengräber der kommunalen Selbstverwaltung oder Garant des sozialen Friedens?“ Hier scheint mir ein klärendes Wort vonnöten:

Sozialhilfe stellt – aufgrund gesetzlich verbrieftener Normen – sicher, daß bedürftige Bürgerinnen und Bürger die lebensnotwendige Unterstützung erhalten. Sozialhilfe ist kein Almosen und es steht auch nicht im Belieben der Kommunen, sie zu gewähren oder nicht. Sie ist vielmehr, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, ein Recht, das mittlerweile Millionen Menschen in unserem Land davor bewahrt, zu verelenden! Aus diesem Grund ist die im Titel genannte Alternative eine bloß rhetorische: denn es kann – über die Parteigrenzen hinaus – als ausgemacht gelten, daß der soziale Friede erheblich gefährdet wäre, wenn das soziale Netz, zu dem die Sozialhilfe gehört, sich auflöst.

Daß die Ausgaben im Rahmen der Sozialhilfe bei den Gemeindehaushalten einen großen Teil einnehmen, ist bekannt. Daß der Anteil bei schlechter werdender Konjunktur noch größer wird, ist zu befürchten. Daß das die Kommunen in ihrem Handlungsspielraum einengt, ist unbestritten. Aber dieser Entwicklung kann und muß mit anderen Mitteln begegnet werden als mit der Infragestellung von Sozialhilfeleistungen. Daß die neuerdings wieder diskutierte Begrenzung der Arbeitslosenhilfe die ohnehin schwierige Situation der Kommunen weiter dramatisieren würde, dürfte auch jedermann klar sein.

Ich bin daher überzeugt, daß Sozialhilfe alles andere als ein „Totengräber“ ist. Sie ist im Gegenteil Stütze der – aus welchen Gründen auch

immer – benachteiligten Bürgerinnen und Bürger. In diesem Zusammenhang muß an die Menschen in den neuen Bundesländern erinnert werden, von denen viele nur noch mit Hilfe der Sozialhilfe überleben können.

Ich schließe mit der Hoffnung, daß der Umbau des Sozialstaates gerecht gelingt und daß die Vorsilbe „Um-“ nicht als Verschleierung einer anderen Absicht dient: nämlich den Abbau des Sozialstaates zu betreiben.

Lutz Bauer

## **Sozialhilfe – Totengräber der kommunalen Selbstverwaltung oder Garant des sozialen Friedens**

Seit Beginn der achtziger Jahre steht die Sozialhilfe mit Blick auf ihre Funktion als unterstes Netz im System unserer sozialen Sicherung im Brennpunkt einer kritischer werdenden Auseinandersetzung. Diese ist leider nicht nur fachlich und sachlich orientiert. Die als dramatisch einzu-stufende Entwicklung der Kosten für die Leistungen der Sozialhilfe, im besonderen der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe, hat auch solche Stimmen lauter werden lassen, die pauschal und grob verallgemeinernd die Ursachen dieser Entwicklung in einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialhilfe und gar deren Beförderung durch gesellschaftliche Strömungen sehen. Lassen Sie mich an dieser Stelle bereits entschieden anmerken: Es gibt zwar Einzelfälle eines mißbräuchlichen Sozialhilfebezuges. Dem muß und kann auch mit den vorhandenen Instrumenten begegnet werden. Bezogen auf das Thema meines Referates sind Fälle eines individuellen Mißbrauchs jedoch eine eher vernachlässigungswerte Größe. Wenn ich im folgenden auf einige Zahlen zur Entwicklung der Sozialhilfe eingehe, so gewiß nicht deshalb, weil sie Wasser auf die Mühlen derjenigen sein könnten, die sich gleichwohl auf eine Mißbrauchsdiskussion beschränken und der Vielzahl externer Ursachen für die Kostenexplosion in der Sozialhilfe nicht die ihr angemessene Aufmerksamkeit widmen.

### **Sozialhilfe: Totengräber der kommunalen Selbstverwaltung?!**

Eine Fragestellung des mir gestellten Themas lautet: „Ist oder wird die Sozialhilfe zum Totengräber der kommunalen Selbstverwaltung?“ Eine an Deftigkeit und Dramatik sicherlich nicht mehr zu überbietende These. Die Begründung eines Gesetzentwurfes des Bundesrates aus dem Jahre 1988 (BR-Drucks. 124/88) – bekanntgeworden auch als „Albrecht-Initiative zur Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten“ – hat die Aufgaben- und Ausgabensituation der Sozialhilfe schon damals als erschreckend und

besorgniserregend beschrieben. So heißt es dort u.a.: „Überdurchschnittliche Ausgaben für Sozialhilfe haben zur Folge, daß die betroffenen Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zukunftswirksame Ausgaben nicht in dem erforderlichen Maße tätigen können bzw. ihre Verschuldung überdurchschnittlich steigern müssen. Dies führt zu einem stetig größer werdenden Rückstand in der Leistungsfähigkeit.“

## Entwicklung der Sozialhilfeausgaben

Diese dramatische Situationsschilderung muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß sich die gesamten Sozialhilfeausgaben zwischen 1963 und 1989 mehr als verzehnfacht haben, um dann in 1989 auf 22,6 Mrd. DM anzuwachsen. Mag sein, daß die Gesetzesinitiatoren im Bundesrat die Situation damals vielleicht noch zu schwarz gemalt haben. Eine wissenschaftliche Abhandlung aus dem April 1993, die sich mit der politischen Forderung nach einer Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten auseinandersetzt, kommt zu der Feststellung, daß die Beschreibung von 1988 jedenfalls auf die nach der Wiedervereinigung eingetretene Entwicklung der Sozialhilfe und deren Folgewirkung für die kommunalen Haushalte sehr wohl passe. Der Autor ging dabei noch von Schätzungen für 1992 in Höhe von 36,3 Mrd. DM Sozialhilfekosten und einer Prognose für 1995 in Höhe von 45,55 Mrd. DM aus. Sie stützen sich auf Berechnungen des Bundesrates mit einer angenommenen Steigerungsrate von 7,9% zwischen den Jahren 1992 und 1995. Die soziale Wirklichkeit hat dann allerdings solche bescheidenen Prognosen weit übertroffen. Mit fast 49 Mrd. DM haben die Ausgaben für Sozialhilfe bereits im vergangenen Jahr die Schätzungen für 1995 um rund 3,5 Mrd. DM überstiegen. Selbst der noch im April 1993 für möglich gehaltene Zuwachs in 1992 auf „nur“ 36,3 Mrd. DM ist real dann auf 42,6 Mrd. DM explodiert. So mußten die Landkreise und kreisfreien Städte in der Bundesrepublik im Jahre 1993 15% mehr als in 1992 aufwenden. Die hessische Situation von 1992 auf 1993 stellt sich mit einer Steigerungsrate von sogar fast 27% noch dramatischer dar (HSL-Statistische Berichte vom August 1994). Eine vergleichbare Steigerungsrate hat es in Hessen zuletzt von 1986 (14,2%) auf 1987 mit 24,2% gegeben. Auf Steigerungsraten zwischen 5% und 6% in den Jahren 1988 und 1989 folgten solche zwischen 12% und 14% von

1990 bis 1992 bis hin dann zu dieser Rekordhöhe von rund 27% im Jahre 1993. Diese als herbe Ausreißer in der hessischen Sozialhilfekostenentwicklung festgestellten Jahre 1987 und 1993 sind einer näheren Untersuchung auf ihre Ursachen sicherlich wert, für das mir gestellte Thema aber nicht von entscheidendem Gewicht. Das sage ich mit Vorbehalt, weil mir dazu nähere aufschlußreiche Fakten nicht bekannt sind.

Lassen Sie mich aber diesen „Zahlenfriedhof“, in den sich die kommunale Selbstverwaltung der Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren Sozialhilfekosten eingebettet sieht, abrunden mit einem Blick auf die Bundesstatistik zu den 93er Sozialhilfeausgaben. Mit fast 10% der Ausgaben im Bund sind die hessischen Kommunen gemessen an ihrer Einwohnerzahl überproportional betroffen (Statistisches Bundesamt VII D-3 Stand: 13.9.1994). Das Land Hessen ist davon übrigens verschont, weil überörtlicher Träger der Sozialhilfe in Hessen der kommunal verfaßte und finanzierte Landeswohlfahrtsverband ist. Diese hessische Sonderlast drückt sich in einer überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Belastung aus, die die hessischen Städte und Landkreise – gleich nach den drei Stadtstaaten – mit 790 DM je Einwohner den vierten Rang in der Bundesrepublik einnehmen läßt. Mit Blick auf die Spitzenstellung Hessens in der Wirtschaftskraft scheint es lohnenswert, mögliche Ursachen dafür näher zu untersuchen. Davon will und muß ich an dieser Stelle absehen, weil dies den Rahmen meines Beitrages sprengen würde.

Ich habe Ihnen diese Zahlen zugemutet, weil sie – wie ich meine – in erschreckender Weise und in immer kürzer werdenden Zeitabständen eine sich überschlagende Kostenexplosion in der Sozialhilfe erhellen. Nicht zuletzt deshalb werden den Kommunen verlässliche Vorausberechnungen für das bevorstehende Haushaltsjahr erheblich erschwert. Darin liegt neben der noch vor wenigen Jahren für fast unvorstellbar gehaltenen Höhe des Sozialhilfekostenanstiegs ein weiterer Sprengsatz für die kommunale Selbstverwaltung.

## Einnahme- und Ausgabenentwicklung der Kommunen

Die Suche nach einer Antwort auf die Frage, ob die Sozialhilfeausgaben der kommunalen Selbstverwaltung das Grab schaufeln, darf nicht halt



machen an der bloßen Feststellung einer Rekordhöhe von 49 Mrd. DM Belastung in den kommunalen Haushalten. Diese Summe für sich allein sagt ja zunächst wenig aus, wenn sie nicht in Relation zur Einnahme- und Ausgabenentwicklung der Kommunen gesetzt wird. Die Steigerung der kommunalen Einnahmen ist prozentual nicht nur weit hinter der der Sozialhilfeausgaben zurückgeblieben und hält damit schon seit einigen Jahren nicht mehr Schritt. Unbeschadet dessen haben Bundes- und Landesgesetzgeber den Städten und Kreisen gerade in den letzten Jahren immer wieder neue Aufgaben übertragen, ohne gleichzeitig für die notwendige Finanzausstattung Sorge zu tragen. Ich erwähne in diesem Zusammenhang beispielhaft das Betreuungsgesetz, das Kinder- und Jugendhilfegesetz, Auflagen aus dem Umweltschutz, der Abfallwirtschaft und den öffentlichen Personen- und Nahverkehr. Die Kommunen erwarten deshalb mit großer Spannung noch für dieses Jahr ein verfassungsrechtliches Gutachten, das die hessischen kommunalen Spitzenverbände in Auftrag gegeben haben, und mit dessen Hilfe im Wege einer kommunalen Verfassungsbeschwerde die den Kommunen verweigerte Finanzausstattung für Aufgabenzuwächse in Milliardenhöhe über das Bundesverfassungsgericht erstritten werden soll. Wir erhoffen uns eine bahnbrechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur notwendigen Neuordnung der Finanzverfassung und entsprechenden Gewichtung der kommunalen Finanzlast innerhalb des Finanzgefüges zwischen Bund und Ländern, nachdem dessen früherer Präsident, Bundespräsident Roman Herzog, sich bereits öffentlich wie folgt erklärt hat: „Bei uns gibt es sehr viele Bereiche, in denen der Bund anschafft und die Länder und die Kommunen bezahlen müssen. Das halte ich für einen ganz großen Strukturangel unserer Verfassung. Und der muß irgendwann einmal in Angriff genommen werden.“ (Interview in der ARD-Sendung „Bericht aus Bonn“ am 5. August 1994).

Während in den Städten eine Lösung der damit aufgeworfenen Finanzierungsprobleme vor Ort durch einen auch noch konjunkturell bedingten Rückgang der Steuereinnahmen in immer weitere Ferne gerückt ist, kommt für die Landkreise als örtliche Sozialhilfeträger noch erschwerend hinzu, daß sie mangels eigener Steuereinnahmen zum einen auf Zuweisungen des Landes angewiesen sind und zum anderen von Umlagen ihrer Gemeinden abhängig sind. Dabei haben die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ebensowenig wie die Kreisumlagen mit der Sozialhilfekostenentwicklung Schritt gehalten. Die Kreisumlagen geraten zu-

dem immer mehr in einen unfruchtbaren, vor den Gerichten ausgetragenen Streit über den jeweiligen Verfassungsrang der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung der Landkreise bzw. der der kreisangehörigen Gemeinden. Die eigentliche Ursache für die Anhebung der Hebesätze für die Kreisumlage, nämlich die vom Bund fremd bestimmte und gleichwohl als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe gesetzlich normierte Sozialhilfe gerät dabei mehr und mehr aus dem Blickfeld. Sie wird von einem ausschließlich finanzpolitisch geführten Streit über die notwendige Höhe der Kreisumlage und einer ihr angeblich durch die Verfassung gesetzten Grenze verdeckt. Die Kreisumlage, die ursprünglich nur ergänzende Funktion zu den Einnahmen der Kreise haben sollte, hat sich im wesentlichen wegen der Sozialhilfeausgaben zu der Hauptfinanzierungsquelle der Kreise entwickelt. Der gerade auch darin enthaltene Sprengstoff wird überdeutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß das Umlageaufkommen in den Kreisen in der Regel bereits nicht einmal die Sozialhilfeausgaben abzudecken vermag. Für die Schlüsselzuweisungen gilt dies noch viel weniger, angesichts der Tatsache, daß der Anteil der Sozialhilfeausgaben in den Verwaltungshaushalten der Kreise bereits bis zu 50% und mehr mit weiterhin steigender Tendenz ausmacht. Die Gesamtheit der kreiskommunalen Ausgaben für soziale Sicherung schlägt sich mit einem Anteil von bis zu zwei Dritteln der Ausgaben nieder. Diese verheerende Situation, die sich nach einer Erhebung des Hessischen Innenministeriums vom Juli 1994 sehr signifikant in einem Haushaltsdefizit in 1994 und aus Vorjahren in Höhe von 354 Mio. DM bei 15 der 21 Landkreise ausdrückt, hat ganz aktuell auch die Frage aufwerfen lassen, ob die Mittelaufbringung für die Sozialhilfe einer raschen Neuordnung innerhalb des Finanzgefüges zwischen dem Land Hessen und seinen kommunal verfaßten Sozialhilfeträgern bedarf. Darauf werde ich zum Schluß meiner Ausführungen noch eingehen.

### **Wiederherstellung der Funktion vorrangiger sozialer Leistungsgesetze**

Die Finanzierbarkeit der Sozialhilfe muß zunächst jedoch und vorrangig in ihrem wechselseitigen Bezug zu den tragenden Systemprinzipien unserer sozialen Sicherung, der Arbeitslosen-, der Kranken- und der künftigen Pflegeversicherung sowie der Rentenversicherung gesehen werden. Be-

sonderes Gewicht hat in diesem Zusammenhang das Funktionieren der Absicherung gegen die Massenrisiken Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit.

Die Sozialhilfe, deren ursprüngliches Konzept ja auf eine subsidiäre Grundsicherung durch individualisierte und übergangsweise Hilfen für kleinere Gruppen der Bevölkerung, und das mit abnehmender Tendenz, angelegt war, hat in der Anwendungspraxis einen Funktionswandel hin zu einer Standardsicherung gegen massenhaft eintretende Lebensrisiken erfahren. Innerhalb der 93er Sozialhilfeausgaben in Höhe von 49 Mrd. DM beträgt nach einer Erhebung des Deutschen Städtetages der Anteil zur Finanzierung allein der Kosten der Arbeitslosigkeit, für die eigentlich die der Sozialhilfe vorgelagerte Arbeitslosenversicherung aufkommen müßte, bereits 10 Mrd. DM. Bei der Hilfe zur Pflege, insbesondere für ältere Menschen, für die der Bundesgesetzgeber über 20 Jahre lang eine eigenständige soziale Absicherung außerhalb der Sozialhilfe schlicht verweigert hat, macht die Belastung der Sozialhilfe nach bislang bekanntgewordenen statistischen Berechnungen sogar den Betrag von 16 Mrd. DM aus. Zusammen sind dies also 26 Mrd. DM, und damit weit über die Hälfte der gesamten Sozialhilfeausgaben in 1993.

Nun soll zwar die Hälfte der 16 Mrd. DM für Pflegehilfen künftig durch die im Mai dieses Jahres zustandegekommene Pflegeversicherung abgedeckt werden. Dies allerdings nur in Stufen, zunächst zum 1.4.1995 für die weniger kostenaufwendige ambulante Pflegehilfe, und erst zum 1.7.1996 für die wesentlich teurere Heimpflege. Frühestens in 1997 läßt dies – wie ich meine – nennenswerte Entlastungen der kommunalen Sozialhilfehaushalte erhoffen. Dies wiederum auch nur dann, wenn nicht gar mehr als die bereits prognostizierte Hälfte der Einsparungen – diese Hälfte betrüge allein schon 4 Mrd. DM – den Kommunen in den alten Bundesländern zur Finanzierung der Investitionskosten im Pflegebereich von den Ländern wieder entzogen wird.

In dem „öffentlichen Verschiebebahnhof“, in dem Bund und Länder Ausgaben und Ausgaben immer wieder zu Lasten der Kommunen hin- und hergeschoben haben, will sich zu allem Überfluß nun auch noch der Bundesfinanzminister eine solche fiktive Einsparung der Kommunen durch die Pflegeversicherung „gutschreiben“ lassen. Er mißbraucht diesen Hinweis auf eine kommunale Einsparung als durch die Pflegeversicherung legiti-

mierte Begründung für seine Absicht, die Sozialhilfeträger erneut mit weiteren Kosten der Arbeitslosigkeit durch nun schon wiederholte Einschränkungen der vom Bund aufzubringenden Arbeitslosenhilfe zu belasten. Die immer größer werdende Belastung der Sozialhilfe gerade mit Kosten der Arbeitslosigkeit hat in den achtziger Jahren beginnend und bis in das laufende Jahr sich fortsetzend mit allein 51 Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes und den vielen damit verbundenen Verschlechterungen der Leistungen beziehungsweise dem Abbau beschäftigungsfördernder Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes eine schon schicksalhafte Regelmäßigkeit erfahren. So ist insbesondere der Anteil der Langzeitarbeitslosen – also des Personenkreises, der mit dem Auslaufen solcher Leistungen der Arbeitslosenversicherung voll oder ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen ist – kontinuierlich in den Jahren gestiegen. Betrag der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den registrierten Arbeitslosen 1982 noch 326.000 (das waren damals 17,9%), so sind es in diesem Jahr in den alten Bundesländern bereits über 800.000 Arbeitslose (das sind schon 34% der Arbeitslosen). Die Haushalte der Sozialhilfeträger werden so über die für 1993 bereits errechnete Belastung in Höhe von rund 10 Mrd. DM, zuzüglich der Belastung von 2 Mrd. DM für 1994 durch das sogenannte „Konsonantengesetz“ (Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms) vom 10. Dezember 1993, um weitere 3,5 Mrd. DM ab 1995 belastet. Das ergäbe dann eine Summe von rund 15,5 Mrd. DM, die die Sozialhilfe nur zur Finanzierung der Kosten der Arbeitslosigkeit aufzubringen hat. Für die hessischen Landkreise und Städte ist durch diesen vom Bundesgesetzgeber zu verantwortenden politischen Mißbrauch des sozialen Sicherungssystems ein Anstieg der Sozialhilfeausgaben in Höhe von rund 150 Mio. DM für 1994 bereits vorprogrammiert. Werden die weitergehenden Pläne der Bundesregierung Realität, so erhöht sich diese Belastung nach Schätzungen der hessischen Landesregierung 1995 nochmals um weitere 150 Mio. DM, bis sie dann auf jährlich 320 Mio. DM ansteigen wird, solange sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen nicht weiter erhöht.

Diese Zahlen machen deutlich, daß eine weiter kollabierende Entwicklung der Sozialhilfeausgaben sämtliche Bemühungen der Kommunen um eine Haushaltskonsolidierung durch Einsparungen in allen übrigen Ausgabeblöcken zunichte machen dürfte. Ein die Sozialhilfekostenentwicklung aufgreifendes Menetekel vom „Totengräber der kommunalen Selbstverwal-

tung“ hat deshalb schon Anspruch darauf, sehr ernst genommen zu werden. Es wäre allerdings in der Tat zu kurz gegriffen, dies isoliert an der Sozialhilfe und deren Finanzierbarkeit festmachen zu wollen und dabei deren Eingebundensein in das Gesamtsystem der sozialen Sicherung mit ihren wechselseitigen Bezügen auszublenden. Ich rufe in Erinnerung, daß die Sozialhilfe in 1993 bereits mit mehr als der Hälfte ihres Aufwandes aus Kosten der Arbeitslosigkeit und der Pflege, also externen Ursachen, belastet war.

### **Erhalt des sozialen Friedens durch Reform der Arbeitsförderung und Weiterentwicklung der Pflegeversicherung**

Die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie der Städte und Landkreise verpflichtet Bund und Länder, den tatsächlichen Aufgabenkatalog Sozialhilfe wieder den ursprünglichen Zielvorstellungen des Sozialhilferechts mit seiner Nachrangigkeit anzugleichen. Eine darauf abzielende Reform innerhalb des sozialen Sicherungssystems, die den Vorrang der speziellen sozialen Leistungsgesetze vor der Sozialhilfe wiederherstellt, muß schnellstens vom Gesetzgeber angegangen werden. Eine solche Reform muß konsequent versuchen, die Bewältigung von Massensrisiken – und das meint ganz besonders die Arbeitslosigkeit und die Pflege – aus der Sozialhilfe herauszulösen und durch Absicherungen, z.B. in einem „Arbeits- und Strukturförderungsgesetz“ sowie durch die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, zu ersetzen.

Bei der Hilfe zur Pflege ist in diesem Jahr mit dem Pflegeversicherungsgesetz ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan. Weitere müssen folgen. Die politische und fachliche Diskussion über eine grundlegende Reform des Arbeitsförderungsgesetzes etwa durch Normierung eines Rechtsanspruchs auf arbeitsmarktpolitisch zweckmäßige Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und andere Fördermaßnahmen hat bereits begonnen. Die letzte Arbeitsministerkonferenz in Schlangenbad Anfang September dieses Jahres hat sich zu einer solchen Initiative und darüber hinaus für eine ebenso notwendige Verzahnung von Arbeitsmarkt- und regionaler Strukturpolitik erklärt. Das läßt hoffen. Die Umsetzung dieser Schlangenbader Erklärung und weiterer in der Bundesanstalt für Arbeit zur Zeit diskutierter Vorschläge zu einer beschäftigungspolitischen

Strategie und einer stärkeren Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik sind unabdingbare Voraussetzung dafür, daß auch die Sozialhilfe den ihr im sozialen Sicherungssystem zukommenden Beitrag für die Garantie des sozialen Friedens wieder leisten kann. Derzeit wird sie schlicht überfordert, indem ihr wesensfremde Leistungsverpflichtungen auferlegt werden, für die das Arbeitsförderungsgesetz und das Pflegeversicherungsgesetz eigentlich zuständig und vor allem auch geeigneter sind. Darauf muß ein Umbau der sozialen Sicherung gerichtet werden, wenn Sozialhilfe finanzierbar wieder im Rahmen ihrer Möglichkeiten Maßnahmen einer mehr pädagogisch orientierten Hilfe zur Arbeit oder Arbeit statt Sozialhilfe als Startunterstützung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgreich gestalten soll. Gute Beispiele dafür gibt es genug in den hessischen Landkreisen, Städten und Gemeinden. Sie drohen aber in Vergessenheit zu geraten, wenn es nicht gelingt, die tickende Zeitbombe „Sozialhilfekosten“ zu entschärfen.

### **Reform der Finanzierung der Sozialhilfekosten**

Eine Möglichkeit, um zu einer dauerhaft verlässlicheren und bedarfsge-rechteren Finanzierung der Sozialhilfe zu kommen, die die Zielsetzung des Sozialhilferechts mit seinem Nachrangprinzip gegenüber den vorrangigen Leistungsgesetzen der Sozialversicherung beachtet, eröffnet die von einigen Bundesländern geforderte hälftige **Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten**. Für sie spricht, daß der Bund im wesentlichen Verursacher der Sozialhilfekosten ist, entweder durch Normierungen im Bundessozialhilfegesetz selbst oder aber in den anderen sozialen Leistungsgesetzen, die bei Leistungsabbau oder Einengung der Zugangsvoraussetzungen auf das darunterliegende Netz der Sozialhilfe durchschlagen. Der Bund würde zumindest vorsichtiger mit negativen Leistungsveränderungen in diesen Leistungsgesetzen umgehen, wenn er auch an deren Folgekosten in der Sozialhilfe beteiligt ist. Letztlich zielt diese Forderung nach Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten aber darauf ab, die vorrangigen Leistungsgesetze funktionsfähiger zu gestalten und zu erhalten. Sie hat den Nachteil, daß sie dies mit einer „nur“ hälftigen Beteiligung des Bundes vielleicht auch nur halbherzig und mit halben Erfolgsaussichten anzugehen vermag. Sie wirft schließlich noch einige nicht ganz einfache,

finanzverfassungsrechtliche Fragen im Verhältnis von Bund und Ländern auf, die hier nicht näher behandelt werden können.

Ich bleibe deshalb grundsätzlich bei meiner Präferenz einer Entlastung der Sozialhilfe von ihr wesensfremden Aufgaben, die, im System der sozialen Sicherung bleibend, in den der Sozialhilfe vorgelagerten Gesetzen gelöst werden müssen. Wenn dieses Ziel durch eine Quotenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Sozialhilfe befördert werden kann, dann mag diese Forderung erneut aufgegriffen und zur Reife weiterentwickelt werden.

### **Landesgesetzgeberische Möglichkeiten zu einer Neuordnung der Finanzierung des Sozialhilfeaufwandes**

Wenn die Politik – gefragt sind hier nicht nur der Bund, sondern auch die Länder – weiter versagen sollte, bleibt wohl nur der Weg der kommunalen Verfassungsbeschwerde, wie ihn die hessischen kommunalen Spitzenverbände mit dem bereits in Auftrag gegebenen Verfassungsgutachten anstreben. Bis zu einem entsprechenden Erfolg auf Bundesebene dürfte jedoch noch ein langer Weg zu gehen sein. In der Zwischenzeit steigen die Sozialhilfekosten aber nach allem, was wir wissen, exorbitant weiter.

Nach der Verfassung sind die Kommunen in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht Teil der Länder. Innerhalb der bestehenden Finanzordnung zwischen Bund und Ländern sind deshalb diese für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen, also nicht zuletzt auch für die Finanzierbarkeit der den Kreisen und Städten allein aufgegebenen Sozialhilfegewährung, mitverantwortlich. Dies gilt zumindest solange, wie Bund und Länder sich nicht auf eine neue Gestaltung der Aufgabenfinanzierung und Finanzausstattung untereinander geeinigt haben, oder aber das Bundesverfassungsgericht durch Richterspruch auf eine kommunale Verfassungsbeschwerde diese dazu zwingt.

Was heißt das für den hessischen Landesgesetzgeber? Er hat es bisher einfach hingenommen, daß die Einnahmeentwicklung der kommunalen Sozialhilfeträger schon seit längerer Zeit und bei weitem nicht mehr mit der Sozialhilfekostenentwicklung Schritt halten konnte. Während bis Mitte der achtziger Jahre die Schlüsselzuweisungen an die Kreise aus dem Kommunalen Finanzausgleich noch annähernd ausreichten, um die Sozial-

hilfekosten zu finanzieren, ist der Finanzierungsanteil dieser für die Kreise eigentlich bedeutsameren Einnahmequelle in den letzten Jahren immer stärker zurückgegangen. So haben die Kreise von den hessischen Brutto-sozialhilfeausgaben 1993 in Höhe von 4,7 Mrd. DM bereits 3 Mrd. DM aufzubringen gehabt, wenn man den Anteil ihrer Finanzierung an der Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes miteinbezieht. Dem standen jedoch gerade 1.100 Mio. DM, also ein Drittel der Schlüsselzuweisungen an die Kreise für das Jahr 1993 gegenüber. In 1994 sind diese sogar auf nur noch 1.097 Mio. DM abgesunken. Sie sollen in 1995 auf „nur“ 1.113 DM ansteigen. Dies, obwohl aller Voraussicht nach die Sozialhilfekosten in 1994 ebenfalls eine zweistellige Steigerungsrate erwarten lassen, und für 1995 eine ähnliche Entwicklung auf die Sozialhilfeträger zukommen dürfte.

In den letzten Jahren hat dies dazu geführt, daß die Sozialhilfefinanzierung immer stärker abhängig geworden ist von Umlagen, die zum einen der Landeswohlfahrtsverband bei den Kreisen und Städten erhebt, und zum anderen die Kreise für die örtliche und die überörtliche Sozialhilfe bei den kreisangehörigen Gemeinden. Auf den ersten Blick scheint dies nicht weiter bedeutsam zu sein, wenn nicht gerade dieser Weg der Umlagefinanzierung wegen der Höhe der Umlage immer häufiger zu einer Befassung der Verwaltungsgerichte mit der Frage einer „Höherrangigkeit von Selbstverwaltung“ der Kreise oder der Gemeinden geführt hätte. Polemisch zugespitzt läßt sich fragen, ob nun die Gewährleistung von selbstverwaltungspflichtiger Sozialhilfe oder der Bau in Selbstverwaltung verantworteter „verkehrsberuhigter Zonen“ Vorrang haben soll. Auf jeden Fall läßt sich eines mit Sicherheit feststellen, daß die Sozialhilfe im Aufgabenspektrum der Kommunen die kleinste Lobby hat, wenn überhaupt eine feststellbar ist. Einer dem Sozialstaatsgebot verpflichteten Landespolitik dürfte es deshalb gut anstehen, die Sozialhilfe aus diesem unfruchtbaren und sie eher in Zweifel ziehenden Streit um eine kommunalverfassungsrechtlich angezweifelte Finanzierung herauszunehmen. Das Land wäre dazu grundsätzlich in der Lage, indem es sich der Mühe unterzieht, den **Kommunalen Finanzausgleich so strukturell zu ändern**, daß darin die Sozialhilfe und ihre Finanzierung einen ihrer Bedeutung für den Sozialstaat angemesseneren Platz erhält, als sie ihn mit der Abdrängung in die Umlagenabhängigkeit mittlerweile einnimmt. Wenn nicht schon das Verhältnis von Schlüsselzuweisungen zu Umlagen wieder in

sein ursprünglich gewolltes Regel-Ausnahmeverhältnis sofort zurückgeführt werden kann, so muß doch über eine strukturelle Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs der Anteil der Kreisumlage mit ihrer gegenwärtig zu hohen Finanzierungsquote an der Sozialhilfe auf ein verträglicheres und verfassungsrechtlich unbedenkliches Maß abgesenkt werden. Die dafür notwendigen Umschichtungen im Finanzausgleich könnten in dem Umfang später wieder korrigiert werden, wie eine Entlastung der Sozialhilfe aus der Pflegeversicherung und gegebenenfalls anderen vorrangigen Sozialgesetzen in der Zukunft tatsächlich greift.

Eckehard Rennemann

## **Neuorientierung in der Behindertenhilfe – Modelle für die Zukunft? (Bereich Arbeit)**

### **Vorwort**

Jährlich scheiden über 20.000 Personen wegen psychischer Störungen aus dem Arbeitsleben aus. – Die zunehmende allgemeine Arbeitslosigkeit und der harte Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt wirken sich aus.

Nach stationärer Behandlung gelingt es ca. 20%, einen schlechteren, der Qualifikation nicht entsprechenden Arbeitsplatz zu erhalten. Der Rest wird der Arbeitslosigkeit oder einem Frührentnerdasein ausgesetzt.

Nichtstun ist jedoch der beste Weg, eine psychische Behinderung aufrechtzuerhalten. Der Sinn des Dasein fehlt, die Beschäftigung mit der eigenen Unzulänglichkeit wird zum beherrschenden Thema.

Aus diesem Blickwinkel heraus ist Arbeit für den psychisch behinderten Menschen, dessen Situation von einer gestörten Beziehung zur Realität gekennzeichnet ist, ein wichtiger Faktor. Die Arbeit trägt zum Wiederaufbau dieser Beziehung bei. Der psychisch Behinderte wird nicht nur mit seinen psychischen Fähigkeiten konfrontiert, er kann auch seine Leistungsfähigkeit, Leistungsgüte und Ausdauer überprüfen.

Arbeit findet in der Integration mit anderen Menschen statt. Dadurch wird die Kommunikation gefördert und soziale Kontakte aufgebaut. Nicht zuletzt ist Arbeit die Hilfe, den Tagesablauf zu strukturieren.

### **Sozialpartnerschaftliche Trägerschaft**

Aus dieser Erkenntnis heraus und der Überzeugung, in der Psychiatrie neue Wege zu gehen, wurde die INTEG (INTEGrationsbetrieb für Behinderte gemeinnützige GmbH – anerkannte Werkstatt für Behinderte) 1975 auf Initiative des leitenden Arztes der Psychiatrie am Allgemeinkrankenhaus Bad Driburg, Dr. Philipzen, von den Gesellschaftern

- Stadt Bad Driburg
- Kreis Höxter
- kath. Förderkreis
- ev. Kirchengemeinde
- Nixdorf Computer AG

mit dem Ziel ins Leben gerufen, körperlich, geistig und seelisch Behinderten, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Erwerbsfähigkeit nicht nur vorübergehend auf die Hilfe anderer angewiesen sind, zur Wiedereingliederung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft eine Beschäftigung anzubieten und es ihnen zu ermöglichen, sich wieder an ihre Leistungsfähigkeit heranzutasten, sie auszubauen und ein konsumfähiges Entgelt zu erreichen.

### **Industriell wirtschaftliche Führung**

Da zu Beginn außer Eingliederungshilfen des Arbeitsamtes keine anerkannte Förderung vorhanden war, wurde die INTEG von Anfang an nach industriellen wirtschaftlichen Grundsätzen geführt. Hilfestellung leistete dabei das Partnerunternehmen Nixdorf, das neben Führungskräften auch eingespielte, behindertengerecht angepaßte Fertigungsmethoden zur Verfügung stellte.

Buchführung, Kostenrechnung und Gewinn- und Verlustrechnung wurden selbstverständlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisiert.

Viele Diskussionen im Gesellschafterkreis haben immer wieder die Unterschiedlichkeit des Denkens in der öffentlichen Verwaltung und im industriellen Bereich gezeigt. Wahrscheinlich war es nur aufgrund der Gesellschafterstruktur und des dadurch auch immer wieder erneuerten Bekenntnisses zu industriell wirtschaftlichen Leitvorstellungen möglich, daß heute die INTEG sehr dominierend nach industrie-üblichen Methoden geführt wird. (Es gilt z.B. nicht der BAT, sondern eine freie, leistungsorientierte Entgeltfestsetzung).

### **Arbeiten in gemischten Arbeitsgruppen**

Wer anspruchsvolle ertragreiche Arbeit für Behinderte schaffen will, darf moderne Technologie und Automatisierung nicht scheuen. Die Arbeit für den Behinderten entsteht dabei vor, hinter und – eingeschränkt – an der Maschine. Nur so ist es heute in Deutschland möglich, eine zeitgemäße Wertschöpfung zu erzielen.

Nicht-Behinderte werden in einer so organisierten Produktion dringend gebraucht, um anspruchsvollere Arbeitsgänge im Fertigungsprozeß zuverlässig abzudecken, die nicht von Behinderten ausgeführt werden können. Nur so sind komplexe, technologisch anspruchsvolle Aufgaben zu beherrschen und damit eine hinreichende Fertigungstiefe zu realisieren, um komplette Produkte zu fertigen.

Insofern stellt das Arbeiten in gemischten Arbeitsgruppen einen Schlüssel zur Ertragskraft der INTEG dar. Das Zusammenarbeiten mit Nicht-Behinderten und die damit verbundene begrenzte Konkurrenz hat aber auch für die Behinderten im Sinne der Integration positive Wirkungen. Die Leistungsfähigkeit der Nicht-Behinderten wirkt für die Behinderten stimulierend, ihr Leistungsniveau steigt, weil sie sich stärker herausgefordert fühlen. Das ist die Grundlage für Erträge und damit mögliche höhere Lohnzahlungen und ausgesprochene oder selbst wahrgenommene Anerkennung in der Arbeit und damit für die Entfaltung eines neuen Selbstwertgefühls des Behinderten in der Arbeit.

Gerade die Arbeit mit Nicht-Behinderten hat auch dazu beigetragen, die INTEG in der Außenwahrnehmung den Charakter eines normalen Industriebetriebes zu geben. Man geht zur INTEG im Gewerbegebiet Bad Driburg arbeiten, wie andere Arbeitnehmer auch zu ihren Arbeitsstätten gehen. Die Tatsache, daß die INTEG eine Werkstätte für Behinderte ist, tritt in der Öffentlichkeit nur wenig in Erscheinung.

Die Ähnlichkeit der Arbeitsstrukturen zum auftraggebenden Partnerunternehmen, die akzeptierten INTEG-Führungskräfte, und die Fertigkeiten der Nicht-Behinderten wirkten beim Auftraggeber insgesamt vertrauensbildend für die INTEG. Man traut der INTEG heute auch schwierige Aufgaben zu, weil anerkannte Chefs glaubwürdig eine ordnungsgemäße Durchführung der Aufgaben versprechen und täglich praktizieren.

## **Erfolg der INTEG**

Die INTEG dient vorrangig dem Zweck der Beschäftigung und Wiedereingliederung von Behinderten. Deshalb muß der Erfolg zuerst auch an ihrer Fähigkeit, Behinderte im Berufsleben zu integrieren und ihnen dabei ein neues Selbstwertgefühl zu vermitteln, gemessen werden. Fast alle Behinderten im Arbeitsbereich haben durch die Arbeit in der INTEG die Fähigkeit zurückgewonnen, aus eigener Kraft und auf der Grundlage eines eigenen Einkommens in der Gesellschaft ein eigenständiges Leben zu führen. Eine immerhin nennenswerte Zahl von ca. 60 Personen aus der Werkstatt für Behinderte (WfB) hat im Laufe der Jahre die Kraft gefunden, sich wieder am allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Eine wesentliche Grundlage der Integrationskraft der INTEG ist ihre hohe Produktivität, die es der INTEG ermöglicht, nahezu allen Behinderten im Arbeitsbereich Löhne zu zahlen, die sie von der Sozialhilfe unabhängig machen. Der Durchschnittslohn der WfB-Behinderten im Arbeitsbereich beträgt heute 1.150 DM pro Monat. Diese Produktivität ist nicht von den Auftraggebern subventioniert. Für die Auftraggeber ist die INTEG eine wirtschaftliche ertragbringende Fertigungsstätte.

Trotz hoher Löhne war es der INTEG über die Jahre möglich, aus Überschüssen erhebliche Reserven zu bilden. Wegen fehlender Anerkennung mußte die INTEG in den ersten Jahren ihres Bestehens ohne öffentliche Hilfen auskommen. Das hat die INTEG zum kostenbewußten Wirtschaften erzogen. So wurde das Anlagevermögen voll aus eigener Kraft finanziert und zusätzlich erhebliche Liquiditätsreserven aufgebaut. Mit einer Eigenkapitalquote von 80% hat die INTEG heute die Finanzkraft, um auch schlechteren Jahren für eine Weile gelassen entgegenzusehen.

Heinrich Kunze

## **Neuorientierung in der Behindertenhilfe – Modelle für die Zukunft (Bereich Wohnen)**

In diesem Raum (Abb. 1) einer Station unseres Krankenhauses lebten drei Personen seit Jahren und Jahrzehnten, bis sie vor wenigen Wochen endlich ausziehen konnten.

Aber ein Bett ist keine Wohnung! Wohnen und Leben unter Stationsbedingungen heißt: Schlafen, Waschen, Toilettengänge, Essen, Freizeitaktivitäten ... in einer Zwangs-Großgemeinschaft. Zuletzt waren es nur noch ca. 20 Personen, früher 40 – vor 30 Jahren 50 bis 60 Personen pro Station. Wir wissen heute aus der Hospitalismusforschung und aus der eigenen Arbeit, welch großer Anteil von psychischen Störungen, von Behinderungen, von Persönlichkeitsdeformationen nicht krankheitsbedingt, sondern Milieuschäden sind.

In Abbildung 2 sehen Sie Herrn S., einen Mann Mitte 30, der zufrieden in seiner kleinen, einfach ausgestatteten Einpersonenzwohnung lebt. Als Kind war er die meiste Zeit in Erziehungsheimen untergebracht, dann 18 Jahre in der Kinder- und Jugendpsychiatrie und Erwachsenenpsychiatrie. Ein Entlassungsversuch in eine komplementäre Einrichtung Mitte der achtziger Jahre scheiterte gründlich. Seit 1991 lebt Herr S. nun in dieser Wohnung. Die Wohnung war zunächst ein Außenbett (Abb. 3) der Station, und über einen langen Zeitraum erfolgte eine sehr behutsame Abnabelung und Minderung der Hilfen von der Station. Er konnte dann kostentechnisch entlassen werden, ohne umziehen zu müssen. Er ist jetzt stabilisiert in der eigenen Wohnung, in der er betreut wird. Tagsüber geht er zur Tagesstrukturierung in die Arbeitstherapie, mittags ißt er im Personalkasino des Krankenhauses, morgens und abends versorgt er sich selber (Abb. 4). Er wird fachpsychiatrisch durch die Institutsambulanz und wegen Rückenschmerzen und dergleichen durch seinen Hausarzt behandelt.

Entscheidend für seine Lebensfähigkeit außerhalb der Station des Psychiatrischen Krankenhauses ist:

- das subjektive Erleben einer eigenen Wohnung mit eigener Haustür, eigenen Möbeln usw.;
- ein stabiles soziales und therapeutisches Umfeld. Denn Herr S. ist weiter schwer behindert und kleinste Änderungen oder Schwierigkeiten können sein psychisches Gleichgewicht stören, seine Psychose aktivieren. Zum Beispiel: Der Schornsteinfeger kündigt sein Kommen an für einen Zeitpunkt, zu dem er einen Termin wegen Rückenmassage hat. Zum Beispiel: Der Preis des Mittagessens wird erhöht, ohne daß dies lange und sorgfältig mit ihm vorbereitet werden konnte. Sie sehen daran, Herr S. ist viel zu verletzlich, um unter den Bedingungen der Zwangs-Großgemeinschaft einer Station leben zu können, ohne psychotisch zu werden.

Dieses wollte ich vorwegschicken, um meinen folgenden Ausführungen eine anschauliche Grundlage zu geben.

Meine Damen und Herren, eine eigene Wohnung zu haben: allein, mit Familienangehörigen oder selbst gewählten MitbewohnernInnen zu leben – das ist ein **menschliches Grundbedürfnis**, das ist eine entscheidende Voraussetzung für soziale Verwurzelung, psychische Stabilität und personale Identität. Dies gilt für nichtbehinderte wie für behinderte Personen, einschließlich psychisch oder geistig behinderte Personen, gleichermaßen.

**Wohnrecht ist ein kommunales Bürgerrecht:** Wer seine Wohnung verliert, dem muß seine Gemeinde einen Wohnplatz zuweisen, und wenn auch nur von niedrigem Standard oder behelfsmäßig.

Wer aber langfristig schwerer psychisch krank und behindert oder wer geistig behindert ist, der wird oft aus seiner Stadt/seinem Kreis ausgegliedert. Früher wurden Patienten mit der Aufnahme in eine psychiatrische Heil- und Pflegeanstalt oder eine kirchliche Großanstalt auf dem Einwohnermeldeamt des Heimatortes abgemeldet und am Ort der Anstalt angemeldet. (Das hatte sogar unter Umständen Einfluß auf die Gehaltsgruppe des Bürgermeisters am Ort der Anstalt.) Seit den sechziger Jahren kamen überregional aufnehmende Heime hinzu. Psychiatrische Krankenhäuser in ihrer Funktion als Pflegeanstalt, überregional aufnehmende Heime und kirchliche Großanstalten und die vielen psychisch kranken und behinder-

ten Menschen unter den Obdachlosen sind Symptome für Mangel an Wohnraum – und die unzureichenden Hilfen in den Städten und Kreisen, aus denen diese Menschen ausgegliedert wurden.

Mit dem Reformbegriff „**Gemeindepsychiatrie**“ ist politisch das Ziel gemeint, die Lebensverhältnisse und Hilfen zu schaffen, die notwendig sind, daß auch schwerer psychisch kranke und behinderte Menschen Mitbürger ihres Kreises/ihrer Stadt bleiben können, sie also nicht durch Eingliederungsmaßnahmen aus ihrem eigenen Lebensfeld sozial ausgegliedert und politisch aus ihrer Kommune ausgebürgert werden.

Ein **Krankenhaus**, eine Station ist **kein Ort zum Leben** auf Dauer. Wer ins Krankenhaus geht, hat einen Lebensmittelpunkt außerhalb: bei somatischen Erkrankungen gilt dies selbstverständlich, bei psychischen Erkrankungen in zunehmenden Maße. Der Wohnplatz und der Platz in verschiedenen sozialen Rollen (Familienmitglied, Nachbar, Berufstätiger, Freundeskreis usw.) bleibt erhalten und wird bis zur Rückkehr in absehbarer Zeit frei gehalten.

In eine **psychiatrische komplementäre Einrichtung** geht, wer in seinem eigenen Lebensfeld nicht zurecht kommt – oder dessen Lebensfeld nicht mit ihm/mit ihr zurecht kommt – weil eine psychische Erkrankung mit ihren Folgen mit den herkömmlichen Möglichkeiten ambulanter Behandlung oder ambulanter Beratung nicht ausreichend stabilisiert werden kann. Je länger aber der Aufenthalt in der komplementären Einrichtung dauert, desto mehr wird die Person aus ihrem eigenen natürlichen Lebensfeld ausgegliedert, desto mehr wird das Leben in der Einrichtung zum eigentlichen Leben und Lebensmittelpunkt.

Hilfen zur Eingliederung/Integration sollten aber einer Person ermöglichen, in ihrem eigenen Lebensfeld mit Hilfen möglichst selbstbestimmt zu leben – und das konkrete Lebensfeld dieser Person unterstützen, befähigen, entlasten, damit dieses konkrete soziale Umfeld die behinderte Person mit ihren Besonderheiten und Schwierigkeiten auch auf Dauer tragen und akzeptieren kann.

Dafür ist jedoch das herkömmliche Konzept der differenzierten Reha-Kette ungeeignet (vgl. z.B. Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe: „Wohnformen für Behinderte ...“).



## **Kritik des einrichtungszentrierten Ansatzes im Komplementärbereich**

Wer mehr an Hilfe braucht, als dem herkömmlichen Umfang ambulanter Hilfen entspricht, der muß sich (auch wenn sie/er eine eigene Wohnung hat) in das Bett einer Einrichtung legen, um damit die Finanzierung aufwendigerer Hilfen sozialrechtlich auszulösen. Die vorhandenen Formen von Hilfen im sogenannten Komplementärbereich strukturieren sich nach

- Kostenträgern und Paragraphen; z.B. örtlich/überörtliche Sozialhilfe;
- Einrichtungsträgern;
- Therapieprogrammen mit Indikations- und Ausschlußkriterien.

Dabei ist es das traditionelle, am Anstaltsparadigma orientierte Ziel, möglichst viele gleichartige Fälle gleichzeitig zu haben: Das gibt maßnahme-homogene Kästchen als Strukturmuster. So entstehen viele verschiedene, jedoch jeweils in sich homogene Standard-Hilfepakete. Personen mit einem bestimmten Hilfebedarf gehen zu dem jeweiligen Standard-Hilfepaket, das ihrem individuellen Bedarf am nächsten kommt – und wenn sich der Hilfebedarf ändert,

- müssen sie zum nächsten Standardpaket weiterwechseln (Reha-Kette), damit werden aber tragende soziale und therapeutische Beziehungen unterbrochen: Entwurzelung;
- oder sie geraten in den Zustand der Fehlplatzierung, ohne sich bewegt zu haben;
- oder sie entwickeln (sozusagen um bleiben zu können) den für das Standardpaket passenden Hilfebedarf (einrichtungsinduzierte, sekundäre Behinderungen, vgl. Hospitalismus).

Einrichtungszentrierte Rehabilitation und Eingliederung wirkt also reha- und eingliederungsbehindernd, ist damit nicht bedarfsorientiert und auch nicht wirtschaftlich. Bedarfsorientierte Rehabilitation und Eingliederung muß personen- und lebensfeldorientiert konzeptualisiert und ausgerichtet sein.

## **Rehabilitation/Eingliederung/Integration**

Ob eine langfristig psychisch gestörte Person in ihrem eigenen Lebensfeld weiter integriert bleiben kann, hängt also auch und entscheidend davon ab, wie die verschiedenen Bezugspersonen im realen Lebensfeld damit umgehen können und wie sie dabei gefördert, unterstützt und entlastet werden. Wenn Profis in einer Einrichtung damit umgehen können, so hilft das den Bezugspersonen im realen Lebensfeld zunächst gar nicht, d.h. die Stabilisierung ist an die Einrichtung gebunden und nicht übertragbar.

Daraus folgt die zentrale konzeptionelle Forderung: die Bereitstellung von Wohnraum im sozialräumlichen Sinne muß von Art und Umfang der Hilfen entkoppelt werden, um beides voneinander unabhängig und dem individuellen Bedarf entsprechend anpassen zu können. Dies ermöglicht einerseits, daß Personen, auch wenn sie in ihrer eigenen Wohnung bleiben, mehr als ambulante Hilfe im herkömmlichen Umfang, nämlich auch entsprechend dem konkreten Bedarf ggf. umfassende Hilfe von traditionell stationärem Umfang zur Eingliederung erhalten können, ohne sich in das Bett einer Einrichtung legen zu müssen, um diese aufwendigere Hilfe auszulösen. Umgekehrt muß nicht jemand das aufwendige Hilfspaket über sich ergehen lassen, nur weil sie/er noch weiter eine Wohnung braucht.

Diese **Trennung von Wohnraum und Hilfe** schafft neue Gestaltungsmöglichkeiten:

1. Statt Wohnraum in Einrichtungen geht es darum, **normale Wohnungen und Häuser** zur Verfügung zu stellen, eingestreut in Wohngebiete, selbst für schwer psychisch behinderte Menschen.

- Ich erinnere an die einfache Wohnung am Rande des Krankenhausgeländes von Herrn S.
- Die Heilpädagogische Einrichtung (HPE), die aus unserem Krankenhaus hervorgegangen ist, dezentralisiert ihren Wohnbereich. So ist z.B. eine Gruppe in die eine Haushälfte eines Doppelhauses gezogen, in dem es drei 3-Zimmerwohnungen, ausgehend von einem Treppenhaus, gibt. Das Doppelhaus liegt in einem Wohngebiet, angrenzend zum Krankenhaus.
- Freie Träger mieten, kaufen Wohnungen und Häuser und (unter-)vermieten an behinderte Personen.

- Der Landeswohlfahrtsverband ist dazu übergegangen, Wohnrecht für behinderte Personen bei Wohnungsbaugesellschaften einzukaufen.
- Wenn behinderte Menschen primär als Bürger ihrer kommunalen Gebietskörperschaft definiert würden, dann hätten sie auch Anrecht auf Wohnungen nach dem sozialen Wohnungsbau mit seinen Förderwegen.

Die Normalisierung von Wohnraum für behinderte Personen hat eine Reihe von Vorteilen:

- Solche normalen Wohnungen sind preiswerter als Wohnplätze in Einrichtungen.
- Die Kleinräumlichkeit und Dezentralisierung fördert die Verwurzelung der Bewohner, das subjektive Gefühl: das ist meine Wohnung, mein Lebensfeld, hier kann ich bleiben, ganz unabhängig davon, ob ich viel, wenig oder keine Hilfe brauche, ob ich im Arbeits- oder im Rentenalter bin. Die Wohnungen sollten deshalb auch Körperbehinderungen und Altersgebrechlichkeit – wenigstens zum Teil – berücksichtigen.
- Je kleiner die Wohneinheit, um so leichter gelingt die Integration in das soziale Umfeld, das Wohngebiet.

Die Normalisierung von Wohnraum ermöglicht auch die veränderte Nutzung, wenn sich im Laufe von Jahren und Jahrzehnten der örtliche Bedarf ändert. Dies ist ein wichtiger Gesichtspunkt angesichts der jetzt vorhandenen sehr ungleichen Verteilung von Behinderten in den Gemeinden durch die anstaltszentrierte Behindertenversorgung mit überregionaler Konzentration einerseits und Regionen frei von schwer psychisch oder geistig behinderten Personen andererseits. Ich denke dabei an das Programm der sogenannten Enthospitalisierung. Hier geht es darum, daß Menschen, die seit Jahrzehnten an einem bestimmten Ort leben, nicht erneut sozial entwurzelt werden, aber aus dem Krankenhaus, aus Stationen, aus den Anstaltlebensverhältnissen ausziehen können. Die so entstehende örtliche Zahl von Plätzen wird sich jedoch im Laufe der Jahre und Jahrzehnte nivellieren in dem Maße, indem jeder Kreis/jede Stadt dafür sorgt, daß die behinderten Mitbürger und Mitbürgerinnen in ihrem eigenen Lebensfeld mit den notwendigen Hilfen bleiben können.

2. Die **lebensfeldbezogene Hilfe** muß nach Art und Umfang dem individuellen Bedarf angepaßt werden können – bei Kontinuität der Hilfefon-

take. Dies setzt eine veränderte kostentechnische und organisatorische Realisierung bei den gegebenen fragmentierten Leistungszuständigkeiten in unserem gegliederten System der sozialen Sicherung voraus. Dies erfordert ein Überdenken der traditionellen maßnahme-orientierten Zuständigkeitszersplitterung zwischen örtlicher und überörtlicher Sozialhilfe einerseits sowie die Einbeziehung der vorrangigen Leistungsträger wie Reha-Träger und Krankenversicherung sowie Pflegeversicherung andererseits.

Die **Psychiatrie-Personalverordnung (Psych-PV)** ermöglicht eine Krankenhausbehandlung, die u.a. auch darauf abzielt, Menschen mit chronischen psychischen Erkrankungen zu befähigen, in ihrem eigenen Lebensfeld bleiben zu können. Psychiatrische Krankenhausbehandlung hat u.a. zur Aufgabe, die dazu erforderlichen ambulanten und komplementären Hilfen zu aktivieren und zu koordinieren, damit die psychisch erkrankte Person aus stationärer Behandlung entlassen werden kann, auch dann, wenn die psychische Erkrankung nicht oder noch nicht vollständig abgeklungen ist.

Das Bundesgesundheitsministerium fördert zur Zeit ein Projekt bei der **Aktion Psychisch Kranke**, an dem ich beteiligt bin, das zur Aufgabe hat, fachliche Grundlagen für die **Personalbemessung im komplementären Bereich** und dafür veränderte Rahmenbedingungen und Strukturen zu erarbeiten. Im April d.J. fand in Bonn eine zweitägige Tagung statt, in der wir einen ausführlichen Zwischenbericht über dieses Projekt gegeben haben. Diese Tagung wird bis Ende '94 publiziert.

In unserem Projekt erfinden wir das Rad nicht wieder völlig neu, sondern stützen uns auf Beispiele von personen- und lebensfeldorientierten Hilfeformen, wie sie vielerorts im Graubereich, im Unschärfbereich der einrichtungszentrierten offiziellen Vorgaben mit viel administrativer Phantasie entwickelt wurden. Was bei uns als Standardhilfepaket in Form einer Einrichtung, z.B. Übergangseinrichtung, Dauerwohnheim usw. realisiert wird, das wird in Wien seit 15 Jahren personenbezogen aus den entsprechenden Hilfefunktionen zusammengesetzt.

- Ein multiprofessionelles Team im Stadtteil kann psychiatrische Hilfe, auch umfangreich und aktiv aufsuchend, leisten und z.B. Angehörige und Nachbarn dabei unterstützen und befähigen, mit einer infolge psychischer Erkrankung schwierigen Person auszukommen.

- Wer keine eigene Wohnung hat, oder sich eine nicht selber besorgen kann, dem wird eine vermittelt – z.B. in einer städtischen Wohnanlage.
- Wer mit seinen Alltagsverrichtungen nicht selber zurechtkommt, z.B. Essen, Wäsche, Wohnungsreinigung, Glühbirne wechseln usw., der kann auf entsprechende Servicedienste in der Wohnanlage (z.B. Hausmeister) oder im Stadtteil zurückgreifen, wie andere, aus anderen Gründen unterstützungsbedürftige dort lebende Menschen auch.
- Wer diese Aktivierung von Hilfen aus Gründen psychischer Behinderung nicht für sich selber organisieren kann, der wird von den ambulant tätigen psychiatrischen Profis dabei unterstützt.

Bereitstellung von Wohnraum, Reinigung von Wohnraum und Wäsche, Essen organisieren, Glühbirne wechseln usw. – all das müssen nicht Leistungen einer psychiatrisch spezialisierten Einrichtung sein. Die psychiatrisch spezialisierte Hilfe besteht darin, jemand dabei zu unterstützen, selbsthilfeorientiert anzuleiten, dies alles für sich zu organisieren und allgemein in der Kommune vorhandene Servicefunktionen zur Bewältigung der Alltagsprobleme in Anspruch zu nehmen – statt das ganze Alltagsleben, alle Servicefunktionen in einer psychiatrisch spezialisierten Einrichtung separat zu inszenieren.

Sie sehen, der Bedarf an komplementären psychiatrischen Wohneinrichtungen ist komplementär zur Verknappung an Wohnraum sowie dem Mangel an Service- und Hilfsfunktionen in den Kommunen.

## Schluß

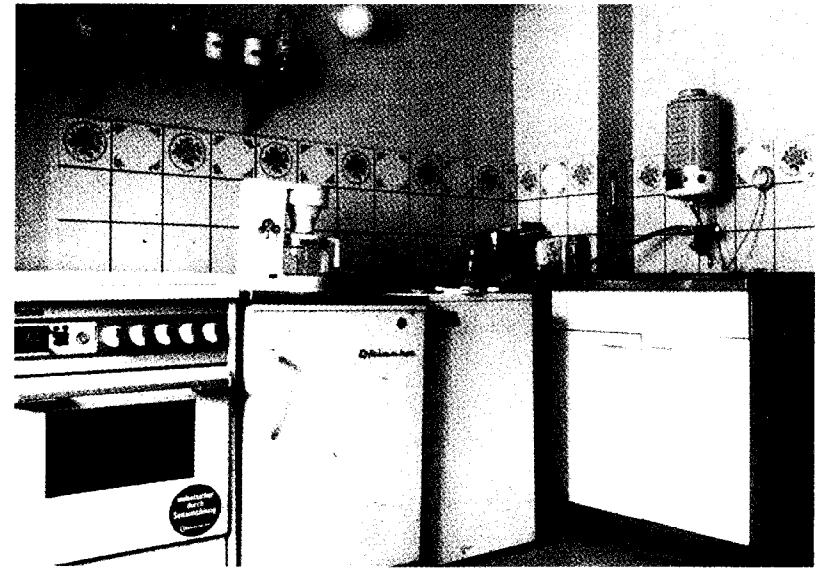
Vor 50 Jahren wurde den sogenannten Unheilbaren das Lebensrecht abgesprochen und sie wurden ermordet. In den Nachkriegsjahrzehnten waren sie ausgegrenzt in vernachlässigten Langzeitstationen in Psychiatrischen Krankenhäusern, kirchlichen Anstalten, in unzureichend ausgestatteten und wohnortfern gelegenen Heimen oder in die Obdachlosigkeit. Als Alternativen zu psychiatrischen und anderen Anstalten entwickelten sich verschiedene Einrichtungen als Ort zum Leben. Aber auch hier ist die Stabilisierung der Patienten/Klienten an das Leben in der Einrichtung gebunden.

Ziel von Gemeindepsychiatrie ist es, chronisch psychisch kranke und behinderte Personen zu befähigen, in einem soweit als möglich normalen sozialen Kontext den bestmöglichen Gebrauch von ihren verbliebenen Fähigkeiten zu machen (Bennett). Die Gemeinde bietet ihnen Asyl im Sinne von Schutz/Zuflucht – statt sie in Asyle im Sinne von Gofmann zu institutionalisieren und damit aus dem Kreis/der Stadt auszubürgern – oder sie in die Obdachlosigkeit abzurängen.

Das wäre die positive Antithese zur Vernichtung der sogenannten Unheilbaren vor 50 Jahre: kranke und behinderte Menschen, deren Leben im Dritten Reich als lebensunwert galt, sollen heute und morgen als MitbürgerInnen in der Gemeinde leben.

Dieses hohe Ziel wird aber nur dann erreichbar sein, wenn andere gesellschaftliche Rahmenbedingungen dafür günstig sind: Wenn auch für andere Menschen genügend Wohnungen, Arbeitsplätze und Beschäftigungen vorhanden sind; und wenn möglichst viele Menschen in der Nachbarschaft, in der Region und im ganzen Land das Zusammenleben mit Menschen, die anders sind als sie selber, also eine multikulturelle Gesellschaft, positiv bewerten.





### Literatur:

Aktion Psychisch Kranke (Hrsg.): Enthospitalisieren statt Umhospitalisieren – Tagung am 12. und 13. Oktober 1993 in Ueckermünde.

Aktion Psychisch Kranke (Hrsg.): Personalbemessung im komplementären Bereich – von der institutions- zur personalbezogenen Behandlung und Rehabilitation. – Tagung am 27. und 28. April 1994 in Bonn-Bad Godesberg.

Kunze, H.; W. Picard; Aktion Psychisch Kranke (Hrsg.): Administrative Phantasie in der psychiatrischen Versorgung – Tagungsberichte Bd. 18. Bonn 1992.

Barbara Stolterfoht

## **Sozialpolitik in Zeiten der Not – Prüfstein für die soziale Demokratie**

„Sozialpolitik in Zeiten der Not“ – das beschwört Bilder von langen Menschengeschlangen vor Suppenküchen, von abgerissenen Gestalten und hohlwangigen Kindern herauf. Zeiten der Not – das waren die letzten krisengeschüttelten Jahre der Weimarer Republik mit ihren über sechs Millionen Arbeitslosen, das waren die Jahre der unmittelbaren Nachkriegszeit.

Aber heute? Deutschland ist eines der reichsten Länder der Welt: Die Bundesbürgerinnen und Bundesbürger sind wohlgenährt und wohl gekleidet, der Durchschnittshaushalt besitzt Waschmaschine, Kühlschrank, Fernseher, Videogerät und Computer, die Bundesdeutschen haben vier Billionen auf der hohen Kante, und die reichsten zehn Menschen Deutschlands hatten 1992 ein Vermögen von 68 Mrd. DM.

### **Keine Zeiten der Not also – Deutschland ein blühendes Gemeinwesen?**

Die Bundesrepublik Deutschland, da gibt es keinen Zweifel, ist ein blühendes Gemeinwesen – ein Haus mit beeindruckender Fassade, mit vielen schönen Wohnungen; aber auch mit einem steinigen, kargen, ärmlichen Hinterhof. Und in diesem Hinterhof drängen sich immer mehr Menschen: Schon von 1984 bis 1989 waren nach Angaben der Armutsforscher 13% aller bundesdeutschen Haushalte einmal oder mehrmals von „strenger Armut“ betroffen, sie mußten mit weniger als 40% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens auskommen. Die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich seit dem letzten Jahr der Vollbeschäftigung (1973) verdreifacht. Die Zahl der obdachlosen Männer, Frauen und Kinder steigt von Jahr zu Jahr. Die Zeltstadt am Main in Frankfurt ist nur ein Beispiel für die ungelösten Probleme unserer Zeit.

Es ist also festzustellen, daß einer kleinen Gruppe von Menschen, denen es gut geht, eine größer werdende Gruppe gegenübersteht, in der es immer

mehr Menschen immer schlechter geht, die nur mit fremder Hilfe überleben können. Anders als in der Dritten Welt läßt man bei uns niemanden verhungern. Arme Menschen haben (noch?) Anspruch auf Hilfe der Allgemeinheit. Diese Hilfe finanziert der Staat aus den Steuern der Unternehmen und der Bürgerinnen und Bürger.

Leider ist es aber so, daß sich an dieser Hilfe die Normalverdiener, die Besserverdienenden und die Unternehmer nicht gleichmäßig beteiligen. Der Anteil der Lohnsteuer an den Einnahmen des Bundes hat sich von 1960 bis 1990 fast verdreifacht (von 11,8% auf 34,4%), gleichzeitig hat sich der Anteil der veranlagten Einkommensteuer halbiert (von 13,1% auf 6,8%). Auch die Anteile der Vermögenssteuer (1,6%; 1,2%), der Gewerbesteuer (10,9%; 7,1%) und der Körperschaftsteuer (9,5%; 5,9%) gingen zurück. Die indirekten Steuern hingegen, die unabhängig von Einkommen und Vermögen zu zahlen sind, stiegen an: Umsatzsteuer: von 24,6% auf 26,3%; Mineralölsteuer: von 3,9% auf 6,4%.

Diese Zahlen belegen, daß es vor allem die Klein- und Durchschnittsverdiener sind, die den Staat und staatliche Transferleistungen finanzieren. Die im gesellschaftlichen Leben so viel beklagte Entsolidarisierung findet ihre Entsprechung in der Steuerpolitik.

Entsolidarisierung spielen sich jedoch nicht nur im zwischenmenschlichen Bereich, in der Beziehung der sozialen Schichten untereinander, zwischen Armen und Reichen, Gesunden und Kranken ab, sondern auch zwischen den staatlichen Ebenen.

Ich will dies am Beispiel der Sozialhilfe, des letzten sozialen Netzes, deutlich machen: Für die Fürsorge für alte, kranke, behinderte, arbeitslose oder sonst sozial benachteiligte Menschen reicht Barmherzigkeit allein nicht aus, es wird Geld benötigt, viel Geld, um dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes annähernd Genüge zu tun.

Der Sozialhilfearaufwand (netto) der Landkreise, kreisfreien Städte und des Landeswohlfahrtsverbandes in Hessen hat sich von 1982 auf 1992 insgesamt verdreifacht, von 1 Mrd. DM auf 3,1 Mrd. DM. Die kommunalen Steuereinnahmen, die für die Berechnung der Kreisumlage und der Umlage für den Landeswohlfahrtsverband (LWV) maßgebend sind, hinken weit hinterher: sie stiegen um etwa 70% (von 5,4 Mrd. DM auf 7,6 Mrd. DM).

Weit mehr als die Hälfte ihrer bereinigten Verwaltungshaushalte geben die Städte und Landkreise inzwischen für soziale Zwecke aus; die Rathäuser und Landratsämter werden mehr und mehr zu reinen Sozialämtern. Kürzungen in den sozialen Leistungsgesetzen, anhaltende und noch wachsende Arbeitslosigkeit, fehlende soziale Versicherungssysteme für Pflegebedürftige und Behinderte machen immer mehr Menschen zu Sozialhilfeempfängern und belasten die Kommunaletats zunehmend stärker.

Gleichzeitig jedoch fordern die Bürgerinnen und Bürger, die mit ihrer Arbeit und ihren Steuern das System überhaupt noch am Leben erhalten, die Dienstleistungen ein, auf die sie einen Anspruch haben: Müllabfuhr, saubere Straßen, trinkbares Wasser, gepflegte Anlagen, ein lebendiges kulturelles Leben, Sporthallen und Sportplätze, Kindertagesstätten. Wie aber soll dies alles finanziert werden, wenn die kommunalen Kassen leer sind – weil mit dem Geld der Städte und Landkreise eine ständig wachsende Anzahl von Menschen genährt und gekleidet, gepflegt und betreut, mit einem Dach über den Kopf und einem Arbeitsplatz versehen werden muß?

„Die Sozialhilfe treibt die Landkreise in den Bankrott“, stellte der Hessische Landkreistag im Sommer dieses Jahres fest.

Dies ist der Hintergrund, auf dem heute unsere Prognosen über die Anzahl der in zehn Jahren in Behindertenwerkstätten und Wohnheimen zu betreuenden Personen und die Prognose der steigenden Kosten der Behindertenhilfe ein ratloses Kopfschütteln hervorrufen. Als Ausweg wird die Absenkung sozialer Standards gefordert.

Solchen Stimmen Behindertenfeindlichkeit zu unterstellen ist falsch, eher dürfte Verzweiflung das Motiv sein. Wenn heute eine Stadt wie Frankfurt ernsthaft zu überlegen scheint, ihr technisches Rathaus zu verkaufen, wenn eine Stadt wie Kassel über den Verkauf ihres blühendsten Unternehmens nachdenkt – dann muß man Verständnis haben für kritische und auch für bohrende Fragen. Und sicher sind in den Jahrzehnten des allgemeinen Wohlstandes einige Einrichtungen eher nach den Kriterien des Wünschbaren und nicht streng nach dem Maßstab des Notwendigen ausgestattet worden. Der Kindergarten mit dem Fotolabor in einer reichen nordhessischen Gemeinde mag dafür als Beispiel stehen.

Sozialpolitik in der Mitte der neunziger Jahre ist Sozialpolitik in Zeiten der Not und des Überflusses. Sozialpolitik, die das Not-Wendige will, muß daher heute mehr denn je die Frage nach der Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums stellen. Um die Verteilungsgerechtigkeit in unserem Lande allerdings ist es schlecht bestellt, wenn

- die eine, schlechter gestellte Hälfte der privaten Haushalte über 2%, die andere, besser gestellte, über 98% des Privatvermögens verfügt;
- wenn im Jahre 1992 das Vermögen der zehn reichsten Menschen etwa 1½ Mal so groß ist (nämlich 68 Mrd. DM) wie die Gesamtausgaben für die drei Millionen Menschen in Deutschland, die auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Verteilungsgerechtigkeit muß aber auch eingefordert werden zwischen den staatlichen Ebenen.

Wir haben uns angewöhnt, die leeren öffentlichen Kassen zu beklagen. Die öffentlichen Kassen sind jedoch höchst unterschiedlich leer, wie nicht zuletzt der jüngste „Spiegel“ belegt. Sozialen Initiativen, die um jede Mark kämpfen, könnte sich da leicht der Eindruck aufdrängen, daß nur die Kassen leer sind, aus denen Frauen, Arme, Alte und Behinderte alimentiert werden sollen.

Mit der Verteilungsgerechtigkeit auf und zwischen den staatlichen Ebenen ist etwas nicht in Ordnung, wenn

- im Jahre 1992 die Bundesregierung mehr Geld für Öffentlichkeitsarbeit ausgibt als der Landeswohlfahrtsverband in Hessen für die Pflege aller alten Menschen;
- die Städte und Landkreise trotz so wachsender Jugendprobleme Jugendzentren und Treffpunkte schließen müssen und sich die Bundesregierung noch immer rund 60 Staatssekretäre leistet;
- die Staatsverschuldung so hoch ist, daß allein die jährliche Zinslast die Ausgaben der Arbeitsförderung übersteigt.

Sozialpolitiker und -politikerinnen aller Parteien müssen sich also einmischen in andere Politikbereiche, wenn sie den Stellenwert der Sozialpolitik erhalten wollen.

Die Sozialpolitiker und -politikerinnen haben auch eine Bringschuld gegenüber der Gesellschaft: Das ist die **Reform sozialstaatlicher Strukturen**. Die wachsende Finanznot der öffentlichen Hand wird voll auf die sozialen Haushalte durchschlagen. Wenn wir den Kernbestand des Sozialstaats und die Qualität sozialer Dienstleistungen überhaupt über die kommenden schwierigen Zeiten retten wollen, müssen wir sozialstaatliche Strukturen entrümpeln.

Für die Gegenwart gilt: **Die Verwaltungsorganisation wie auch die Struktur der sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland sind den Anforderungen der Zukunft nicht gewachsen. Reibungsverluste, Ressourcenverschwendung und Ressourcenvernichtung in einem Ausmaß, wie derzeit betrieben, kann angesichts der Finanznöte der Sozialleistungsträger und dem öffentlichen Bereich nicht mehr hingenommen und auch nicht mehr finanziert werden.**

Politisch gewendet bedeutet dies: Auf der Tagesordnung steht nicht die Streichung von Sozialleistungen, sondern die Reform und der Abbau der Sozialbürokratie, die Einführung moderner Managementmethoden sowie die Schaffung leistungsfähiger und effizienter, kundenorientierter Strukturen. Von jeder für soziale Zwecke ausgegebenen Mark müssen möglichst viele Anteile direkten sozialen Dienstleistungen zugute kommen; die Anteile für Verwaltung, Koordination, intermediäre Instanzen müssen drastisch zurückgefahren werden.

Seit 120 Jahren wird an unserem Sozialstaat gebastelt, entsprechend unübersichtlich ist er geworden. Sozialpolitik wird betrieben von den Kommunen, den Ländern, dem Bund und von der Europäischen Union. Weitgehend unabhängig voneinander stehen die Säulen unseres sozialen Sicherungssystems nebeneinander, die Krankenversicherung – seit neuestem mit der Pflegeversicherung –, die Arbeitslosenversicherung, die Rentenversicherung und die Unfallversicherung, vielfach noch zersplittert nach aus der Kaiserzeit stammenden ständischen Prinzipien.

Zur Reform des Sozialstaats sehe ich vor allem drei Wege:

- Verwaltungsreform in den großen Sozialbürokratien auf jeder Ebene,
- die Verwaltungsreform zwischen den Sozialbürokratien und

- die Reduzierung der Komplexität sozialstaatlicher Strukturen durch die Bündelung sozialpolitischer Kompetenzen auf der kommunalen Ebene.

### **Punkt 1: Verwaltungsreform in den Sozialbürokratien**

Die Strukturen in unseren Verwaltungen leben noch immer in dem Geist des tradierten Berufsbeamtentums: Dienstalter geht vor Qualifikation; Bezahlung und Leistung stehen in keinem direkten Zusammenhang, Paragraphentreue verhindert einen höheren Output, wobei dieser Begriff sowieso eher als ein böhmisches Dorf denn in seiner betriebswirtschaftlichen Dimension verstanden wird.

Ich betreibe mit dieser Beschreibung keine Beamtenchelne, ich gehöre selbst schließlich auch dazu. Ich kritisiere aber, daß sich früher möglicherweise sinnvoll gewesene Regelungen verselbständigt haben und als Versteinerung Innovationen be- bis verhindern.

Die Qualität der Verwaltung erwies sich bisher immer in der Qualität des Gesetzesvollzugs; daß der korrekte Gesetzesvollzug auch zu betriebswirtschaftlich widersinnigen Ergebnissen führen kann und daß es sich lohnt, die „Produkte“ des Verwaltungshandelns nicht nur zu definieren, sondern auch in ihren Kosten zu berechnen, ist eine Erkenntnis, die sich nur langsam durchsetzt. Am ehesten greift sie Platz bei Städten und Landkreisen, die schon aus Finanznot zu Reformen und Innovationen gezwungen sind.

Organisationsentwicklung, interne Budgetierung, Abflachung von Hierarchien, dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, kaufmännische Buchführung und statt Kameralistik Einführung des Controllings sind Aufgaben, die sich jeder Verwaltung stellen und die zumindest in den Kommunalverwaltungen und in den Kommunalverbänden wie dem LWV entschlossen in Angriff genommen werden. Kurzum, interne Verwaltungsreform tut not, und wir beim LWV haben damit zumindest schon mal angefangen. Verwaltungsreform ist allerdings ein schwieriger und schmerzhafter Prozeß.

### **Punkt 2: Verwaltungsreform zwischen den Sozialbürokratien**

Noch schwieriger wird die Verwaltungsreform zwischen den Sozialbürokratien.

Ein Beispiel: Der Landeswohlfahrtsverband führt hunderte von Prozessen, mit denen die Beamten und Beamtinnen des überörtlichen Sozialhilfeträgers LWV versuchen, das Geld, das sie ausgegeben haben, bei vorrangig Leistungsverpflichteten wieder reinzuholen. Das beschäftigt Scharen von Juristen und eine Menge Gerichte. Als arbeitsschaffender Faktor ist das nicht schlecht, aber von der Effizienz her ist das eine Katastrophe.

Zweites Beispiel: Die Begriffe der Pflegebedürftigkeit, Schwerpflegebedürftigkeit, Schwerstpflegebedürftigkeit im Krankenkassenrecht, im Rehabilitationsrecht und im sonstigen Sozialrecht und der Streit um ihre Auslegung sind auch etwas, was Hundertschaften von Juristen gut ernährt, wirklich hervorragend ernährt, zu riesigen Bibliotheksbeständen an Gerichtsurteilen führt und letztlich dazu, daß viele Markstücke in die Verwaltung fließen und zu wenige in die direkte Dienstleistung.

Was können wir in diesem Fall tun, um die Schritte in die richtige Richtung zu lenken? Und ich nenne zwei Beispiele:

Ich habe mit Zahlen belegt, daß die Sozialhilfe die gesamte kommunale Selbstverwaltung mehr oder weniger erdrückt und zwar deswegen, weil es die Städte und Landkreise sind, die die Existenz von Armen, Arbeitslosen, Alten, Behinderten, Wohnungslosen sichern, sie nähren und kleiden und versuchen, mit einem Obdach zu versehen. Das muß sich ändern. Das könnte sich ändern, wenn wir – neben einer aktiven Arbeitsmarktpolitik – endlich die Grundsicherung für alle Bürgerinnen und Bürger bekommen würden. Sozialpolitisch ist sie notwendig – aber auch, um die kommunale Selbstverwaltung zu retten.

Der zweite wesentliche Faktor wäre ein verwaltungsreformerischer; er führt zu dem selben Vorschlag: Im Lande Hessen sind hunderte von Angestellten und Beamten fast ausschließlich damit beschäftigt, den Nachrang der Sozialhilfe zu prüfen. Das heißt, bevor man Sozialhilfe bekommt, muß geprüft werden, daß keine Ansprüche an die Arbeitsverwaltung, keine Ansprüche an die Pflegeversicherung – wenn es sie denn mal gibt –, keine Ansprüche an sonstige Rehabilitationsträger, keine Ansprü-



che an die Krankenkassen oder Unterhaltspflichtige bestehen. Gäbe es die soziale Grundsicherung, würde sich dieses Geschäft außerordentlich vereinfachen. Auch das wäre ein wichtiger Beitrag zur Verwaltungsreform.

### **Punkt 3: Reduzierung der Komplexität durch Bündelung auf der kommunalen Ebene**

Die bundesdeutschen sozialen Leistungsgesetze existieren nebeneinander, sie orientieren sich nicht an den Lebenslagen der Betroffenen, an der Ganzheitlichkeit der Lebenssituation der „Kunden“ und Endverbraucher. Dies generiert wuchernde Bürokratie, das Wachstum intermediärer Instanzen (Wegweiser) durch den Sozialstaat und wachsende Verwaltungskosten. Für den „Kunden“ ist das Sozialstaatsystem nicht durchschaubar. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß Hilfsbedürftige, die das komplexe System der Leistungsansprüche und zuständigen Instanzen nicht zu handhaben wissen, oft gar keine Hilfe erhalten.

Der große Reformwurf, der den Dschungel der Leistungsgesetze ordnet, ist für dieses Jahrhundert wohl kaum zu erwarten. Allerdings gibt es Schritte in die richtige Richtung, die – wenn sie dann nur entschlossen genug gegangen werden – Rechtsstreitigkeiten vermindern, die Transparenz der sozialen Sicherungssysteme erhöhen, Schriftwechsel und Streitigkeiten zwischen verschiedenen sozialen Versicherungssystemen minimieren, Kosten abbauen und Verwaltungspersonal reduzieren könnten.

Ich denke, Kundenorientierung in diesem verzweigten und verzwickten System des Sozialstaates ist nur dann herzustellen, wenn man Kompetenzen auf der kommunalen Ebene bündelt und zwar da, wo die Situation überschaubar ist für Bürgerinnen und Bürger, wo die Bürgernähe, die Ortsnähe und noch so etwas wie Ganzheitlichkeit herstellbar ist. Das bedeutet, daß grundsätzlich sozialpolitische Entscheidungen und Strukturen auf örtlicher Ebene geschaffen werden müssen. Und das bedeutet, daß dann und nur dann, wenn die einzelne Gemeinde, die Stadt überfordert ist, die größeren Zusammenschlüsse, Landkreise, Zweckverbände oder höhere Kommunalverbände wie die LWV, Aufgaben übernehmen müssen – aber im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Hessische Gemeindeordnung bietet eine hervorragende Voraussetzung dafür. Diese Voraus-

setzung gilt es aber zu nutzen und zu revitalisieren. Und dazu gehört nicht nur die schon benannte Verwaltungsreform, sondern dazu gehört natürlich auch Geld. Man braucht es vor allen Dingen, um die Strukturen herzustellen, die die „Kundenorientierung“ sicherstellen. Mittelfristig allerdings wird diese Bündelung zu Einspareffekten führen.

Ich will aber auch ein Beispiel nennen, wie wir mit dieser Bündelung von Kompetenzen bereits angefangen haben, ohne daß es Unsummen kostet: Die Landesregierung in Gestalt des Hessischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, der Landeswohlfahrtsverband und jeweils der örtliche Sozialhilfeträger planen und finanzieren gemeinsam die soziale Infrastruktur für Behinderte in einer Gebietskörperschaft. Das war früher anders, da plante jeder für sich. Heute bündeln wir unsere Kompetenz, um auf kommunaler Ebene ein Optimum an Ergebnissen zu erzielen und ein Minimum an Reibungsverlusten.

Dies kann aber nur der Anfang sein, denn bei dieser „Landeskoordination“ tun sich sozusagen die drei öffentlichen Hände zusammen: Landkreis oder Stadt, Landeswohlfahrtsverband und Staat. Was fehlt, sind beispielsweise Krankenkassen, Arbeitsamt, Berufsgenossenschaften, niedergelassene Ärzte, die müssen auch in dieses System der kommunalen Angebotsbündelung einbezogen werden.

### **Punkt 4: Innovation ist das Gebot der Stunde**

Finanzielle Not kann auch Ansporn sein, überkommene sozialstaatliche Versorgungsmodelle fachlich und finanziell zu überdenken. Ich will das am Beispiel der Behindertenhilfe erläutern:

Die Rundumversorgung in Wohnheim und Werkstatt war der soziale Fortschritt in den siebziger Jahren und hat zu einer dramatischen Verbesserung der Lebensqualität für Behinderte geführt.

Die fachliche Diskussion hat sich seither weiterentwickelt: Weitgehende Normalität der Lebensverhältnisse ist das Ziel bei der Betreuung von Behinderten. Ein Arbeitsplatz in Betrieb oder Verwaltung – mit Hilfen und Lohnkostenzuschüssen – ist besser als ein Platz in der Behindertenwerkstatt; eine Wohnung in normaler Nachbarschaft und weitgehende Selbst-

versorgung – mit der notwendigen Betreuung und Unterstützung – ist besser als ein Wohnheimplatz. Dies ist ein **fachlicher** Paradigmenwechsel, der sich im letzten Jahrzehnt vollzog. Die Finanznot wird seine Umsetzung in die Praxis machtvoll befördern, denn: Wohnung und Arbeitsplatz und Betreuung kosten weniger als Wohnheimplatz und Werkstattplatz und Rundumbetreuung.

Finanznot kann also – statt Sozialabbau – auch Innovation und Erhöhung der Lebensqualität bewirken.

Dies sind Schritte in die richtige Richtung. Allerdings sind die vor uns stehenden Aufgaben derart groß, daß die „Rationalisierungsgewinne“ nicht ausreichen werden, um das Not-Wendige zu tun.

Ich will dies an einem Beispiel aus Hessen deutlich machen: Die Zahl der „Leistungsfälle“ des Landeswohlfahrtsverbandes – also der Menschen mit Behinderungen, die einen Wohnplatz, einen Arbeitsplatz, eine Betreuung im Kindergarten oder eine sonstige Leistung erhalten müssen, wird von jetzt ca. 30.000 bis zum Jahre 2000 auf knapp 40.000 steigen. Die Kosten für die soziale Infrastruktur, die wir hierfür ausbauen müssen, sind im derzeitigen System – nämlich über die vorwiegend kommunal finanzierte Sozialhilfe – nicht aufzubringen.

Notwendig sind daher politische Anstrengungen, die in etwa dem Kampf um das Pflegeversicherungsgesetz vergleichbar sind: Nicht nur alte Menschen, auch behinderte Menschen haben einen Anspruch auf ein soziales Sicherungssystem außerhalb der Sozialhilfe und sollten nicht zu Taschengeldempfängern gemacht werden! Möglich ist eine solche Ausweitung des Sozialstaats zugunsten von behinderten Menschen aber nur dann, wenn das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes nicht immer weiter von den „Sachzwängen“ und Finanznöten verdrängt wird, sondern im Zusammenleben aller Menschen in Deutschland einen neuen Stellenwert erhält: Sozialpolitik in Zeiten der Not und des Überflusses ist nicht nur der Prüfstein für die soziale Demokratie, sie ist viel mehr.

Sozialpolitik ist – so formulierte es kürzlich Landespfarrer Gohde vom Diakonischen Werk Kurhessen-Waldeck – sozialer Friedensdienst. Sie ist nicht nur Prüfstein für die soziale Demokratie, sie ist ihre Basis. Eine unsoziale Demokratie kann nicht überleben. Menschen, die an den Rand gedrängt werden, die sich von ihrem Staat ungerecht behandelt fühlen,

denen keine Lebensperspektive eröffnet wird, beteiligen sich nicht an der demokratischen Willensbildung, werden leichter Opfer der radikalen Vereinfacher. Politische Enthaltensamkeit und Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung waren aber schon einmal das Ende der Demokratie. Die Mütter und Väter unseres Grundgesetzes haben dies gewußt und aus bitterer Erfahrung das Sozialstaatsgebot in unsere Verfassung geschrieben.

**Sozialpolitik ist Politik für den inneren Frieden** – gerade in Zeiten der Not. Und der soziale Friede war in der Vergangenheit der Bundesrepublik ein ebenso wichtiger Standortfaktor wie die Qualität und die Kreativität seiner arbeitenden Menschen und der technologische Fortschritt. Heute ist der innere Frieden gefährdet, die Spaltung der Gesellschaft eine reale Gefahr – eine Gefahr, die die Schwächsten und Schutzbedürftigsten am stärksten bedroht. Ich wünsche uns allen, daß der innere Friede wieder hergestellt werden möge und das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes in der politischen und gesellschaftlichen Praxis den Stellenwert einnimmt, der ihm zukommt.

## **Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung**

**Lutz Bauer**, Hessischer Landkreistag, Wiesbaden

**Horst Frehe**, European Network on Independent Living (ENIL), Erlangen

**Hartmut Fritz**, Caritas-Verband für die Diözese Limburg

**Dietmar Glaßer**, Staatssekretär, Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, Wiesbaden

**Peter König**, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Regina Kolbe**, MdB, Bonn

**Professor Dr. med. Heinrich Kunze**, Ärztlicher Direktor, Psychiatrisches Krankenhaus Merxhausen, Bad Emstal

**Dr. Ursula Mehrländer**, Leiterin der Abteilung Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Eckehard Rennemann**, Geschäftsführer/Werkstattleiter der INTEG GmbH Bad Driburg, anerkannte Werkstatt für Behinderte, Bad Driburg

**Barbara Stolterfoht**, Landesdirektorin, Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel, jetzt: Ministerin für Frauen, Arbeit und Sozialordnung des Landes Hessen, Wiesbaden

## Reihe „Gesprächskreis Arbeit und Soziales“

- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 1  
**Ausländer im vereinten Deutschland – Perspektiven der Ausländerpolitik**  
(vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 2  
**Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 3  
**Zuwanderungspolitik der Zukunft** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 4  
**Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 5  
**Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 6  
**Multikulturelle Gesellschaft – Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung?** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 7  
Ursula Mehrländer, Günther Schultze  
**Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland – Fakten, Argumente, Vorschläge** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 8  
**Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 9  
**Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren** (vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 10  
**Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher Interessenvertreter in den neuen Bundesländern**
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 11  
**Der ostdeutsche Maschinenbau – Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit**
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 12  
**Flüchtlingsbewegungen und das Recht auf Asyl** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 13  
**Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik – Eine dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 14  
**Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik – Vergleich mit europäischen Ländern** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 15  
**Fremdenfeindlichkeit und Gewalt – Ursachen und Handlungsperspektiven** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 16  
**Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 17  
**Gesundheitsstrukturgesetz – Geeignet zur Lösung der Probleme im Gesundheitswesen?** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 18  
**Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik – Ist ein Gesamtkonzept für die neuen und alten Bundesländer erforderlich?** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 19  
**Deutsche und Polen – Zwischen Nationalismus und Toleranz** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 20  
**Betriebliche Gesundheitspolitik auf dem Prüfstand – Sind neue Konzepte für alternde Belegschaften erforderlich?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 21  
**Entstehung von Fremdenfeindlichkeit – Die Verantwortung von Politik und Medien** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 22  
**Partizipationschancen ethnischer Minderheiten – Ein Vergleich zwischen Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 23  
**Fremdenfeindlichkeit und Rassismus – Herausforderung für die Demokratie** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 24  
**Gesundheitspolitik in Unternehmen der neuen Bundesländer** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 25  
**Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 26  
**Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? – Modernisierungsdruck und Reformbedarf** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 27  
**Den Zweiten Arbeitsmarkt fördern – Ein ökonomisch und sozial tragfähiges Konzept?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 28  
**Ausbildung und Beschäftigung – Übergänge an der zweiten Schwelle** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 29  
**Chancengleichheit für ausländische Jugendliche**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 30  
**Privatisierung von Gesundheitsleistungen – Die soziale Krankenversicherung auf Abwegen** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 31  
**Einwanderungspolitik Kanadas und der USA – Beispiele für die Bundesrepublik Deutschland?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32  
**Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 33  
**Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik – Mehr Weiterbildung bei veränderten Arbeitszeiten?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 34  
**Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 35  
**Ost-West-Migration – Fluchtursachen und Handlungsperspektiven**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 36  
**Soziale Sicherung auf dem Prüfstand – Gerät die Rentenversicherung ins Wanken?** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 37  
**Gesundheitsstrukturgesetz – Bilanz und Perspektiven** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 38  
**Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 39  
**Bedeutung des demographischen Wandels – Frauenerwerbstätigkeit, Zuwanderung**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 40  
**Bedeutung des demographischen Wandels – Erwerbsarbeit, Berufliche  
Qualifizierung, Weiterbildung**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 41  
**Zukunft der Pflege – Zukunft der Pflegeberufe (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 42  
**Berufsausbildung in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 43  
**Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit: Herausforderung für die De-  
mokratie**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 44  
**Medizinische und gesellschaftspolitische Herausforderung: Alzheimer  
Krankheit – Der langsame Zerfall der Persönlichkeit**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 45  
**Europäische Einwanderungspolitik**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 46  
**Beschäftigungsfelder der Zukunft – personenbezogene Dienstleistungen**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 47  
**Brauchen wir eine neue AIDS-Politik?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 48  
**Umbau oder Abbau des Sozialstaates? Behindertenhilfe vor neuen Heraus-  
forderungen**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 49  
**Beschäftigungsfelder der Zukunft – Ökobilanz –**

*Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung*

*D-53170 Bonn*