

27.4.89 g

12.8.89

S t e l l u n g n a h m e n

=====

der Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband e.V.  
des Deutschen Caritasverbandes e.V. und  
des Diakonischen Werks der EKD

zu dem

vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
und den Ministern und Senatoren für Arbeit und  
Soziales der Länder

in Auftrag gegebenen Gutachten von Frank Nestmann  
und Friedemann Tiedt "Quantitative und qualitative  
Analyse des Nachfrage-, Leistung- und Kooperations-  
profils sozialer Dienste für Ausländer", Endbericht,  
1988 (Sozialforschung Bd. 171 des Bundesministeriums  
für Arbeit und Sozialordnung)

C 00 - 00051

## Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt zur Studie von Nestmann/Tiedt

### Auftragsbeschreibung:

Der von Bund und Ländern erteilte Auftrag wird im ersten Zwischenbericht definiert als die Erstellung einer

*"quantitativen und qualitativen Analyse des Nachfrage-, -Leistungs- und Kooperationsprofils sozialer Dienste für Ausländer"* (Sozialatlas, Seite 1).

Ergebnis der vom April 1986 bis März 1988 geplanten Untersuchungsphasen sollte sein:

*"Eine repräsentative Darstellung der Sozialberatung für Ausländer ... (und) Basis für Überlegungen zur künftigen konzeptionellen Entwicklung und administrativen Einordnung der Sozialberatung für Ausländer"* (Sozialatlas, Seite 1).

Schlußbericht und Zwischenberichte liegen den Verbänden vor. Bund und Länder erwarten eine Stellungnahme.

### Schlüsselbegriffe der Studie

Die als Forschungsvorhaben bezeichnete Studie kombiniert Erhebungen zur Arbeit der Sozialdienste, gesellschaftliche, politische Positionen der Verfasser und Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Ausländerpolitik.

Ähnlich entstehen politische Programme. Auch diese werden aus Bestandsaufnahmen, Grundüberlegungen und Zukunftserwartungen entwickelt und dokumentieren so politischen Gestaltungswillen.

Die Tiedt-Studie kann und muß sich deshalb auch der politischen und wissenschaftlichen Kritik stellen, um ideologische Vorgaben im Inhalt freizulegen, Hypothesen als unbewiesene Annahmen zu kennzeichnen und Interessenlagen der Verfasser darzustellen.

Daraus ergibt sich, daß Tiedts "Überlegungen zur künftigen konzeptionellen Entwicklung der Sozialdienste" zwar von Erhebungen ausgehen, aber nicht durchgehend wissenschaftlich abgesichert sein können, da die erhobenen Daten dazu nicht ausreichen. Vor allem dann nicht, wenn die "administrative Einordnung" der Sozialdienste in die soziale Infrastruktur konzipiert werden soll.

Die Studie stellt den Ausländersozialdiensten, die als "Sonderdienste" bezeichnet werden, die "Regelversorgung" gegenüber. Zu ihr gehören demnach alle Versorgungseinrichtungen, unabhängig von der Trägerschaft, die sich an die gesamte Bevölkerung richten.

- Die bundesweit einheitlich organisierten Ausländersozialdienste werden der länderspezifisch gestalteten Regelversorgung gegenübergestellt.



00 - 00051

- Die Anwaltsfunktion der Ausländersozialdienste bei Problemen, die ausländer-spezifisch gelöst werden müssen (Aufenthalt, Arbeit, Sozialabkommen) bleibt außerhalb der konzeptionellen Planung. Die unterschiedlichen Rechtspositionen der deutschen Staatsbürger und der Ausländer werden in der Regelversorgung nicht berücksichtigt.
- Diese unscharfe Begriffsbildung vergrößert sich weiter durch Annahmen, die von der Studie nicht verifiziert werden. Es wird lediglich behauptet, "Sonderversorgung" bedeute "immer auch soziale gesellschaftliche Ausgrenzung", Regelversorgung sei "Voraussetzung für Integration und gesellschaftliche Akzeptanz" (Schlußbericht Seite 135).

Die Ausländersozialdienste erscheinen so wahlweise als kostspielige Fehlleistung der öffentlichen Hand oder als Instrumente, die geschaffen wurden, um Integration zu verhindern.

Verkannt wird dabei, daß die Ausländersozialdienste:

- als zweisprachige Sozialdienste sprachliche und kulturelle Problemlagen aufgreifen, die in der Regelversorgung nicht erfaßt werden,
- der Ausländerstatus rechtlich vorgegeben ist. Die von Tiedt festgestellte "soziale, gesellschaftliche Ausgrenzung", ist Voraussetzung der Ausländer-sozialdienste nicht aber Folge ihrer Existenz.

#### Grenzen der Studie

Als Träger der Ausländersozialarbeit benennt Tiedt die kommunalen, allgemeinen Einrichtungen, die Ausländersozialdienste der Verbände und die Initiativgruppen. Um deren administrative Einordnung sinnvoll zu planen, muß ermittelt werden:

- welche Nachfrage von Ausländern ausgeht,
- welche Leistungsangebote von diesen Trägergruppen gemacht werden,
- wie Nachfrage und Angebot einander angeglichen werden können.

Die Verfasser betonen selbst den begrenzten Aussagewert ihrer Erhebungen. Das Beratungsangebot der Sozialdienste sei möglicherweise das wichtigste, es sei jedoch nur ein, wenn auch bedeutender Ausschnitt der Ausländersozialarbeit, mit dem Ausländer erreicht werden.

Zur Regelversorgung heißt es:

- Aus der Untersuchung "lassen sich jedoch keine direkten Feststellungen zu der Beratungs- und Versorgungspraxis von Sozialämtern, Jugendämtern, Arbeitsämtern u.ä. gegenüber Ausländern, lassen sich keine unmittelbaren Beiträge zur Struktur- und Defizitanalyse dieser Regeleinrichtungen ableiten." (Schlußbericht Seite 5)

Zu den Selbsthilfegruppen und -initiativen:

- Die "Abschätzung des quantitativen und qualitativen Versorgungs- und Beratungspotentials - für die sozialpolitische und administrative Einordnung und Bewertung dieses Feldes unerlässlich - kann nur einer Untersuchung vorbehalten sein, die sich unmittelbar mit diesen Ansätzen als Forschungsgegenstand befaßt." (Schlußbericht Seite 5)

Auch die Nachfrage, der "Bedarf" von Ausländern nach sozialer Beratung wird nicht festgestellt:

- "Deutlich müssen auch Erwartungen relativiert werden, die sich von der Untersuchung umfassende Aufschlüsse über den Bedarf von Ausländern nach sozialer Beratung als Grundlage entsprechender Sozialplanung versprechen. Die Untersuchung kann hierfür lediglich einen wichtigen Teilbeitrag zur Verfügung stellen und z.B. über die Nachfrageanalyse Anregungen für eine qualifizierte Erforschung dieses Bedarfs geben." (Schlußbericht Seite 6)

Der Studie ist nicht zu entnehmen, wie das Angebot der gesamten Ausländer-sozialarbeit zu bewerten ist. Ebenso wenig, welche Nachfrage, welcher Bedarf an Integrationshilfen tatsächlich besteht. Vorschläge zu einer Umstrukturierung der Leistungsangebote werden deshalb nur aus Hypothesen abgeleitet, nicht aber aus dem Ertrag der Erhebungen.

Die Auftragsforschung belegt damit durchaus überzeugend die Notwendigkeit von Folgeaufträgen. Einer Interessenlage der Verfasser, die von ihnen noch in den Abschlußdiskussionen bestritten wurde.

Mit der Ankündigung, eine "Basis für Überlegungen zur künftigen konzeptionellen Entwicklung und administrativen Einordnung der Sozialberatung ..." zu schaffen, haben die Verfasser den Aussagewert ihrer Erhebungen weit überschätzt. Der Studie wird ein Aussagewert zugemessen, der nur durch zusätzliche Aufträge verifiziert werden kann.

#### Scheitern der Abschlußdiskussionen

Der Abschlußbericht beschreibt die teilweise dramatische Atmosphäre dieser Veranstaltungen aus der Sicht von Nestmann/Tiedt.

Einige Korrekturen sind deshalb notwendig. Die Verfasser haben bis heute nicht erkannt, daß so weitgehende Vorschläge zur Umgestaltung der Sozialdienste als Tischvorlage nicht zumutbar sind. Die Begründung, dies sei geschehen, um den "Charakter eines Diskussionsentwurfs zu unterstreichen" (Schlußbericht Seite 19) kann nicht überzeugen. Ein Versand wäre spätestens ab dem 15.01.88, also eine Woche vor der ersten Veranstaltung, möglich gewesen.

Diese psychologische Belastung hätten die Verfasser sowohl voraussehen als auch vermeiden können. Die beteiligten Sozialberater hatten die Erhebung als positives Interesse an ihrer bisher wenig beachteten Arbeit empfunden. Die hohe Beteiligungsquote weist auf positive Erwartungen an die Ergebnisse hin.

Der dekreterische Charakter der Tischvorlagen vom 15.01. und 20.01.88 bewirkte jedoch einen jähen Klimasturz. Die Absicht der Verfasser, mit genauen Zeitvorgaben, Finanzierungsvorschlägen und Kompetenzverschiebungen in die politische Willensbildung des Bundes, der Länder und Kommunen einzugreifen, ließ kaum konzeptionelle Energie, wohl aber erheblichen Realitätsverlust erkennen.

Die Folgen waren voraussehbar. Bei besserer Vorbereitung, schlüssiger Begründung und der Bereitschaft, politische Vorgaben als Positionen der Verfasser zu kennzeichnen, hätten die Diskussionsrunden mit den Verbänden kontrovers, aber sachgerecht stattfinden können. Stattdessen haben die Verfasser eine wahrscheinlich irreparable Vertrauenskrise ausgelöst.

### Empfehlungen des Schlußberichts

Die Empfehlungen umfassen nur knapp 10 Schreibmaschinenseiten. Darin enthalten sind sechs Seiten Erläuterung und Auswertung allgemein zugänglicher Bevölkerungsstatistiken.

### Verbesserungen der Sozialdienste

Dem Empfehlungskatalog vorangestellt wird die fragwürdige These, Hauptzielgruppe der Sozialberatung sei die erste Generation.

Nestmann und Tiedt empfehlen bessere Versorgungsdichte, berufliche Qualifikation, mehr Fortbildung, Verstärkung der Fachaufsicht.

Sie bestätigen damit Positionen, die von den Verbänden seit langem nicht nur für die erste Generation vertreten werden.

Abschließend wird empfohlen, auch für Ausländer "... die Erfüllung bestehender gesetzlicher Vorgaben" durch "Instrumente und Maßnahmen" sicherzustellen.

### Zukünftige Entwicklung der Sozialberatung

Aus statistischen Prognosen zur Situation der ausländischen Minderheiten werden Prognosen zur künftigen Ausländerpolitik abgeleitet und mit großer Entschiedenheit formuliert. "Instrumente und Maßnahmen" werden gefordert, aber nicht konkretisiert.

"Auf die eben skizzierte Entwicklung wird sich Ausländerpolitik einstellen und den Rechtsstatus der zweiten und dritten Generation stabilisieren (s. Rückkehroption). Es gibt angesichts der obigen Zahlen allein aus wirtschaftlichen Gründen keine Alternative zu einem Integrationskonzept, d.h., Akzeptanz und Berücksichtigung der Interessenlagen der zweiten Generation von Ausländern und ihrer Familien in allen Feldern sozialer Infrastrukturversorgung, ihre kompromißlose Einbeziehung in die Regelversorgung bei sukzessivem gleichzeitigem Verzicht auf alle Sonderformen der Betreuung." (Schlußbericht Seite 134)

Diese Empfehlung spiegelt ausschließlich politische Auffassungen der Verfasser, aus den Ergebnissen der Datenerhebung können sie nicht abgeleitet werden. Die Ausgangspositionen sind weder bewiesen noch begrifflich geklärt.

- Der Generationsbegriff kann trennscharf nur innerhalb der Familien angewandt werden. Seine Übertragung auf Integrationsprozesse ist nichtssagend.
- Die These vom Überwiegen der "ersten Generation" in der Sozialberatung beruft sich auf die Altersstatistik der Klienten, nicht auf den Inhalt der Beratung.
- Die umfangreiche Erhebung zur Beratungsnachfrage der Klienten wird nicht ausgewertet und geht deshalb nicht in die Empfehlungen ein.

Bereits in den Abschlußdiskussionen sind die Verfasser auf die fehlende Absicherung ihrer Empfehlungen angesprochen worden.

Die Neufassung im Abschlußbericht hat daran nichts verbessert. Die Aufenthaltsdauer als Indikator von Integrationsschritten ist bereits fragwürdig, das Lebensalter als Indikator ohne Verbindung mit dem Einreisealter ohne Aussagekraft.

### Notwendigkeit von Ausländersozialdiensten als Integrationsfaktor

Die allgemeinen - zweisprachig organisierten - Ausländersozialdienste werden sich auch weiterhin der sich wandelnden Nachfrage nach Beratung anpassen.

Konzepte dazu liegen vor und sind auszugsweise im ersten Zwischenbericht nachgedruckt worden.

Die Übertragung von Aufgaben der Sozialdienste in die auf die für Deutsche entwickelte Regelversorgung bewegt sich in engen Grenzen, die nicht allein durch administrative Eingriffe ausgedehnt werden können. Die Niederlande haben den Weg des Tiedt-Gutachtens erprobt und nach kritischer Überprüfung in wesentlichen Punkten als untauglich und vorschnell verworfen; dies trotz besserer Rahmenbedingungen, denn die Niederlande formulieren als Ziel ihrer Ausländerpolitik die multikulturelle Gesellschaft.

Die Ausländersozialdienste in der BRD belegen ihre Notwendigkeit nicht zuletzt durch die starke Nachfrage, die von den nationalen Minderheiten ausgeht.

Dies erklärt sich damit, daß

- Beratung durch zweisprachige Landsleute nach wie vor erforderlich ist, um die Problemlagen von Ausländern schneller erkennen und bearbeiten zu können. Darüberhinaus wirkt sie vertrauensbildend und dadurch integrationsfördernd.
- Ausländer nach wie vor, in fast allen Lebensproblemen, durch ihren aufenthaltsrechtlichen Status eingeengt werden,
- die geringe Bereitschaft der Mehrheitsgesellschaft zur Akzeptanz dieser rechtliche Eingrenzung psychologisch verstärkt,
- die für eine erfolgreiche Integration notwendige langfristige Lebensplanung politisch in Frage gestellt wird.

Die Wirksamkeit dieser Faktoren erlischt nicht durch Zeitablauf. Innerhalb der statistisch weitgehend konstanten Minderheiten läßt sich durch endgültige Rückkehr und Einreise - als Familiennachzug - eine starke Fluktuation feststellen. Dies bedeutet, daß die der sog. "ersten Generation" (Einreise 1956-1973) zugerechneten Integrationsprobleme weiterhin bestehen und bestehen werden.

Nach der Ausdehnung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus Spanien, Portugal und Griechenland ist eine entsprechende Regelung für die Türkei kurzfristig nicht zu erwarten, mittelfristig jedoch voraussehbar. Bis dahin muß die BRD die Integration der anwesenden 1,5 Mio. Türken erfolgreich abschließen.

Bereits heute läßt sich feststellen, daß starke Gegenströmungen in der türkischen Minderheit gegen das bestehende Integrationsangebot wirksam werden. Es ist nicht sicher, ob die Herausbildung einer antagonistischen islamisch geprägten Subkultur noch verhindert werden kann. Sicher ist jedoch, daß ohne personell ausreichend besetzte, beruflich qualifizierte Sozialdienste dies nicht möglich sein wird.

Der innere Widerspruch zwischen rechtlich fortgeschrittener Einordnung und zurückbleibender gesellschaftlicher Akzeptanz wird in der Zunahme psychosozialer Konflikte bereits deutlich.

Den Ausländersozialdiensten kommt dabei keine universelle Kompetenz zu, wohl aber die einer Brückenfunktion zur Mehrheitsgesellschaft und deren sozialer Infrastruktur. Fällt diese Brückenfunktion weg, wird auch das Angebot der Regelversorgung keine Resonanz finden.

## Anlage zur Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt

### Methodische und wissenschaftliche Bedenken

1. Vorbemerkung
2. Eingrenzung der Reichweite der Untersuchungsergebnisse
3. Weiterhin geltende Kritikpunkte an der Arbeitsplatzanalyse
  - 3.1 "Anlaß- und Leistungsdomänen" der Sozialberatung
  - 3.2 Erste Generation als Hauptzielgruppe von Sozialberatung
  - 3.3 Zeit- und Funktionsverteilung der Sozialberatung
  - 3.4 Zusammenfassung
4. Kooperation mit Institutionen und Fachdiensten
5. Kooperation mit Vereinen und Selbsthilfegruppen
6. Kritische Anfragen an den Verband aufgrund der Organisations- und Personalstrukturanalyse
  - 6.1 Mängel in der Dienst- und Fachaufsicht
  - 6.2 Defizite in der Qualifizierung von Sozialberatern

#### 1. Vorbemerkung

Der Endbericht von Tiedt und Nestmann ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Organisations- und Personalstrukturanalyse sowie der Arbeitsplatzanalyse. Die Autoren betonen ausdrücklich, daß sowohl der I. als auch der II. Zwischenbericht zugänglich und Voraussetzung für eine Vertiefung der im Endbericht wiedergegebenen Ergebnisse sind (Seite 1). Angesichts dieser Tatsache braucht die Existenz des von uns heftig kritisierten II. Zwischenberichtes nicht ignoriert zu werden. Bei der Bewertung des Endberichtes haben wir uns deshalb von zwei Fragen leiten lassen:

- Was haben die Autoren von unserer Kritik am II. Zwischenbericht aufgegriffen?
- Welche Kritikpunkte konnten nicht ausgeräumt werden?

Da neben der Kritik an Tiedt und Nestmann auch Selbstkritik uns nicht schlecht ansteht, sind wir als drittes der Frage nachgegangen:

- Wo verweisen Ergebnisse der Studie auf Versäumnisse im Verband?

## 2. Eingrenzung der Reichweite der Untersuchungsergebnisse

Da zum Zeitpunkt der Diskussion des II. Zwischenberichtes mit den Autoren die Untersuchungsphase schon abgeschlossen war, konnten sie unsere grundsätzliche Kritik am Forschungsansatz wie:

- Beschränkung auf artikulierte Nachfrage,
- Ausklammern institutioneller und konzeptioneller Rahmenbedingungen,
- keine empirische Erfassung der Versorgung von Ausländern durch kommunale Ämter und Selbsthilfegruppen,
- Datenerhebung auf der Basis der Selbstwahrnehmung von Sozialberatern,

erwartungsgemäß nachträglich nicht mehr verbessern. Sie haben unsere Kritik aber insofern aufgegriffen, als sie die begrenzte Reichweite der Untersuchungsergebnisse deutlicher herausstellen. So verweisen sie darauf,

- daß mit der erfaßten Nachfrage an die Sozialdienste nur mittelbar und mit Vorsicht etwas über den gesellschaftlichen Bedarf nach Beratung bei Ausländern ausgesagt werden kann,
- daß aus Aussagen der Sozialberater über die Kooperation mit Fachbehörden und Spezialdiensten der öffentlichen Hand sowie mit Ausländerselbsthilfegruppen, -initiativen, -vereinen und -projekten keine direkten Feststellungen über die Praxis dieser Dienste und Gruppen getroffen werden können,
- daß die vorliegenden Ergebnisse unter Berücksichtigung der entscheidenden personellen und institutionellen Beratungsbedingungen interpretiert werden müssen (leider setzten die Autoren dies bei der Interpretation der Daten nur all zu selten um),
- daß sie sich wegen der Akzeptanz bei den Beteiligten trotz möglicher Fehlerquellen auf selbstkontrollierte reaktive Erhebungsverfahren beschränkt und auf nicht-reaktive Verfahren (wie z.B. teilnehmende Beobachtung) verzicht haben. (vgl. Nestmann/Tiedt Seite 5-7).

Mit diesen Einschränkungen ist der Geltungsbereich reduziert und damit der Aussagewert der Untersuchungsergebnisse klarer abgesteckt worden. Sie müssen bei der Verwertung der Ergebnisse für Sozialplanung mitbedacht werden.

## 3. Weiterhin geltende Kritikpunkte an der Arbeitsplatzanalyse

### 3.1 "Anlaß- und Leistungsdomänen" der Sozialberatung

"In Nachfrage und Leistung ergeben sich deutliche Muster von Anlaß- und Leistungsdomänen und eher schwächer ausgeprägten Nachfrage- und Leistungsbereichen der Sozialberatung in der Bundesrepublik". (Endbericht S. 35) Allein dieser Satz verdeutlicht, daß unsere Kritik an der Nachfrage- und Leistungstatistik und hier insbesondere an der schwachen inhaltlichen Interpretation der Ergebnisse, die wir zum II. Zwischenbericht vorgetragen hatten, voll aufrecht erhalten werden muß.

Da sich für Nachfragen durch Klienten und Leistungsaktivitäten der Sozialberater weitgehend übereinstimmende Häufigkeitsrangreihen der verschiedenen Inhaltsbereiche ergeben haben (vgl. Endbericht Seite 45), beschränken wir unsere Anmerkungen auf die Auswertung der Leistungsstatistik.

Der Begriff "Leistungsdomänen" suggeriert, daß in einem bestimmten Bereich besonders viel Leistung erbracht wird. Um Leistungen einschätzen zu können, genügt es aber nicht, quantitative Maßstäbe (Anzahl der Aktivitäten) anzulegen, sondern es müssen zusätzlich Qualität der Leistung und Anforderungscharakter an Zeit und Fachkompetenz für die Erbringung der Leistung berücksichtigt werden. Nach Auszählen der Leistungsaktivitäten konnten die Autoren, rein quantitativ betrachtet, folgende Häufigkeitsrangreihe der verschiedenen Inhaltsbereiche ermitteln (Endbericht Seite 36-43):

Rangfolge der Inhaltsbereiche/ Anteil an allen Aktivitäten in %

1. Arbeit	20,8
2. Materielle Sicherung	16,9
3. Gesundheit	15,6
4. Ehe/Familie	10,6
5. Heimatland	8,8
6. Aufenthalt	7,9
7. Wohnen	6,5
8. Versorgung von Kindern	5,1
9. Persönliche Lebenssituation	3,8
10. Kriminalitätsdelikte	3,7

"Auf das eindeutige inhaltliche Nachfrage- und Leistungstriumvirat Arbeit, materielle und finanzielle Sicherung und Gesundheit folgen in der Gesamthäufigkeitsrangreihe die Nennungen von Nachfragen und Leistungen bezüglich Ehe und Familie, Heimatland und Aufenthalt." (Endbericht Seite 45) Dieser Beschreibung folgt keine Interpretation, in der eine Problematisierung bzw. Gewichtung der Rangfolge der Inhaltsbereiche notwendig gewesen wäre. Auch im Kapitel 4 "Diskussion und Bewertung der Ergebnisse" (vgl. Seite 121) gehen die Autoren über eine reine Deskription nicht hinaus. Offensichtlich bewerten sie jeden Strich in der Leistungsstatistik gleichgewichtig, was aber an der komplexen Praxis von Sozialberatung vorbeigeht. Die Tatsache, daß der Bereich "Ehe und Familie" quantitativ betrachtet nur den 4. Rangplatz einnimmt, bedeutet nicht zwangsläufig, daß er unter zeitlichem Aspekt beurteilt auch an 4. Stelle rangiert. Im Gegenteil, wenn man berücksichtigt, daß z.B. unter der Kategorie "Arbeit" die meisten Aktivitäten bei "Kindergeld" und "Arbeitslosenhilfe/Arbeitslosengeld" verzeichnet werden, bei der Kategorie "Ehe und Familie" aber die meisten Nennungen bei "Ehekonflikte" und "Erziehungsprobleme" auftreten (vgl. Endbericht Seite 36 und 38), dann kann man davon ausgehen, daß unter Berücksichtigung des Zeitaufwands für eine Leistung eine andere Rangfolge wahrscheinlicher scheint. Wenn der Begriff "Leistungsdomäne" mehr sagen soll als "Nennhäufigkeit für Inhaltsbereiche", dann müßte das Verhältnis zwischen Arbeitsinhalt und Zeitaufwand untersucht worden sein. Dies ist nicht geschehen, hätte aber zumindest in die Interpretation der Ergebnisse einfließen müssen.

Unsere Kritik will keineswegs die Relevanz materieller Hilfen in der Praxis der Sozialberatung bestreiten, ganz im Gegenteil. Das Engagement von Sozialberatern in Fragen materieller Versorgung hat häufig existentielle Bedeutung für die Betroffenen. Es soll aber die von den Autoren aufgezeigte Nachrangigkeit anderer Arbeitsbereiche, wie z.B. Hilfen bei Ehe- und Familienproblemen, bezweifelt werden.



### 3.2. Erste Generation als Hauptzielgruppe von Sozialberatung

Auch wenn Nestmann und Tiedt im Endbericht die problematische Kategorisierung "Klienten über 40 Jahre als 1. Generation, Klienten zwischen 25 und 40 Jahren als Übergangsgeneration und Klienten und 25 Jahren als zweite Generation" fallen gelassen haben, so bleiben sie doch bei der Behauptung, Hauptzielgruppe von Sozialberatung sei die 1. Generation. "Sozialberatung erreicht somit eine Zielgruppe, die sich wie folgt charakterisieren läßt. Sie ist

- zu 80 % älter als 25 Jahre,
- zu mindestens 70 % nicht in der Bundesrepublik geboren,
- fast zur Hälfte über 40 Jahre alt, ..." (Endbericht Seite 118).

In der Klientenstatistik werden Kontakte zu Klienten, differenziert nach Alter und Geschlecht, in der Sprechstunde, bei Einzelkontakten außerhalb der Sprechstunden und bei Hausbesuchen erfaßt. Allein das rein quantitative Übergewicht der älteren Klienten in diesen Kategorien ist aber noch kein schlüssiger Beweis für die These der Autoren; vor allem zwei Aspekte sind dabei nicht mitbedacht:

- Auch wenn die Eltern die Beratungsstelle aufsuchen, sind es doch häufig die Probleme der Kinder und Jugendlichen bzw. die Probleme der Eltern mit den Kindern, die vorgetragen werden. Bei anderen Fachdiensten, z.B. dem Jugendamt, sind es auch nicht unbedingt die Kinder und Jugendlichen selbst, die mit ihren Schwierigkeiten zur Beratung gehen. Eine generationsspezifische Analyse der Nachfragen, Leistungen und Funktionen hätte hier mehr Aufschluß geben können, ist aber nicht erfolgt und im Rahmen der gewählten Inhaltsbereiche wohl auch nicht möglich.
- Kinder und Jugendliche erreicht man weniger über Angebote wie Einzelberatung, sondern eher durch Angebote für Gruppen. Gruppenaktivitäten wurden in der Untersuchung aber weit weniger detailliert untersucht als die Einzelberatung. Die Sozialberater wurden bei der Klientenstatistik zwar auch nach Durchführung von Gruppenarbeit befragt, jedoch ohne Angaben über Anzahl der so erreichten Klienten und deren Alter machen zu können.

Das Vernachlässigen der genannten Aspekte ist vor allem deshalb zu kritisieren, weil die Autoren u.a. aus der Behauptung, Hauptzielgruppe von Sozialberatung sei die 1. Generation, ihre Empfehlung ableiten, Sozialdienste künftig nur noch für Ausländer der ersten Generation aufrechtzuerhalten (vgl. Endbericht Seite 135).

### 3.3 Zeit- und Funktionsverteilung in der Sozialberatung

"Als absolut dominierende Kategorie in der funktionsbezogenen Nachfrage und Leistung gegenüber Klienten zeigt sich in der Arbeitsplatzanalyse der Bereich Einzelauskünfte ... Als immer noch sehr häufige Nachfragen und Leistungen registriert, aber schon in deutlich geringeren Häufigkeiten als dieser Bereich der Einzelauskünfte, erweisen sich die zeitlich "aufwendigeren" Funktionskategorien der Beratung, der Übersetzung und der Ausfüllung von Formularen." (Endbericht Seite 50)

Auf dieses Ergebnis treffen dieselben Einwände zu, wie sie für die Auswertung der Leistungsaktivitäten nach Inhaltsbereichen (3.1) vorgebracht wurden. Die Quantität der einzelnen Funktionen wird nicht in Relation zur jeweils aufgewendeten Arbeitszeit gesetzt. Ein Strich für "ein ausführliches Gespräch" oder "einen Besuch" steht gleichgewichtig neben einem Strich pro "Einzelauskunft".

Neben der funktionsbezogenen Erfassung von Nachfrage und Leistung wurde in einer gesonderten Statistik die Verteilung der wöchentlichen Arbeitszeit auf unterschiedliche Funktionsbereiche ermittelt. "Analysiert man die einzelnen Funktionsbereiche, so zeigt sich der Bereich der Einzelberatung mit 28,5 Stunden ... als deutlich dominierende sozialberaterische Funktion. Drastisch geringer bezüglich ihres zeitlichen Aufwandes folgen die Funktionsbereiche Gruppenarbeit, Qualifizierung, Behördenkontakte und verbandsinterne Tätigkeiten mit Durchschnittswerten zwischen drei und vier Stunden ... In der Arbeitszeitrangreihe noch weiter zurück liegen schließlich die Funktionen der Vorbereitung, der Leitung und Beratung von Vereinen, Zentren und Projekten sowie der Mitwirkung in Ausländergremien". (Endbericht Seite 53 f).

Aufgrund des knappen Erhebungszeitraumes (eine Woche) kann der vergleichsweise geringe Zeitaufwand für Funktionen wie Vereinstätigkeit/Ausländergremien, berufliche Fortbildung oder Gruppenarbeit kaum als repräsentativ gewertet werden. Ob in der Erhebungswoche eine Fortbildungsmaßnahme erfolgte (Teilnehmer an längerfristigen Fortbildungen in dieser Woche sieden von vorneherein als zu Befragende aus), ein Ausländerbeirat tagte, eine Vereinsveranstaltung durchgeführt wurde oder Gruppentreffs stattfanden, erscheint fast schon zufällig.

Bei der aufgewendeten Arbeitszeit für Sprechstunden und Gruppenarbeit fällt auf (vgl. Tabelle 56, II. Zwischenbericht, Seite 131), daß es zwischen den Sozialberatern erhebliche Unterschiede gibt (Beispiele: Sprechstundenmaximum 32,0 Stunden gegenüber 14,13 Stunden im Durchschnitt; Gruppenmaximum 23,0 Stunden bei 41,1 % Nicht-Nennungen).

Nicht thematisiert wird die Frage, inwiefern solche Unterschiede auf institutionell unterschiedliche Arbeitsbedingungen (Beispiele: für mehrere Orte zuständig sein, Verpflichtung durch Geschäftsführung zu hoher Sprechstundenzahl, keine Räume für Gruppenarbeit) zurückzuführen sind.

### 3.4 Zusammenfassung

Nach Abschluß einer Untersuchung weiß man immer, was man hätte besser machen können. Fehler könnten aber wohlwollender beurteilt werden, wenn die Autoren selbst Mängel einräumen würden und diese bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt hätten. Herr Tiedt sieht sich selbst als Kenner der Sozialberatungspraxis an. Vor diesem Hintergrund ist ihm besonders vorzuwerfen, daß er Ergebnisse, die aufgrund von Lücken in der Datenerhebung (Beispiel: Leistungsaktivitäten in unterschiedlichen Inhaltsbereichen wurden nur nach ihrer Häufigkeit, nicht nach ihrem Zeitaufwand erfaßt) ein verzerrtes Bild widerspiegeln können, nicht problematisiert und im Kontext des gesamten Arbeitsfeldes analysiert und bewertet.

#### 4. Kooperation mit Institutionen und Fachdiensten

Häufige Kontakte bestehen nach Angaben der Sozialberatern vor allem zum Sozialamt, zum Allgemeinen Sozialdienst und zu Einrichtungen, die für die Betreuung psychisch Kranker und Suchtkranker zuständig sind.

- Sozialberater sehen sich dem Sozialamt gegenüber insbesondere gefordert, "... eine umfassende Advokatenfunktion für ihre Klienten wahrzunehmen, deren Rechte zu erkämpfen und Interessen zu vertreten, wo die Klienten selber eingeschüchtert werden". (Endbericht Seite 70)
- Die Abstimmung und Kooperation mit den Fachkräften der Allgemeinen Sozialen Dienste (ASD) wird von den Sozialberatern allgemein positiv bewertet. Die Mitarbeiter beider Dienste schalten sich gegenseitig zur Unterstützung ein (vgl. Endbericht Seite 71 f).
- "Die Betreuung Suchtkranker und psychisch kranker Ausländer stellt ein wichtiges Kooperationsfeld der Sozialberatung dar und ist einer der momentan am stärksten zunehmenden Anforderungsbereiche für die ausländischen Fachkräfte." (Endbericht Seite 74)

Die Autoren betonen, daß die Sozialberater gegenüber den genannten Institutionen "Mittlerfunktionen" im Sinne der Grundsätze wahrnehmen und daß sie sehr häufig als Advokaten zur Durchsetzung von Klienteninteressen gefordert seien. Gerade die Advokatenfunktion von Sozialberatung liefert ein gewichtiges Argument für die Aufrechterhaltung der Sozialdienste. Offensichtlich sind von öffentlichen Institutionen und Fachdiensten unabhängige Dienste notwendig, um berechtigten Ansprüchen von Klienten Gehör zu verschaffen. Eine Eingliederung in diese Dienste würden den Handlungsspielraum von ausländischen Fachkräften erheblich einschränken, weil sie, wie ihre deutschen Kollegen, an die Weisungshierarchie der Behörden gebunden wären. Aufgrund der Bedeutung, die Sozialberatung für Ausländer für die Durchsetzung von Klienteninteressen hat, drängt sich die Frage auf, ob dieser Sozialdienst nicht ein "Modell" darstellt, das auch andere gesellschaftliche Gruppen (z.B. Behinderte, Obdachlose, Arbeitslose) notwendig bräuchten, um ihre Ansprüche bei den öffentlichen Institutionen einfordern zu können.

#### 5. Kooperation mit Vereinen und Selbsthilfegruppen

Die Beziehung zwischen Vereinen und Sozialberatung wurde in sieben Gruppendiskussionen von den beteiligten Sozialberatern als intensiv beurteilt. Ihre Funktion sehen sie heute aber weniger in der Initiierung, als vielmehr in der Unterstützung und Beratung der Vereine (vgl. Endbericht Seite 79-82).

Die Diskussionen um die Beziehung der Sozialberatung zu Initiativen und Selbsthilfegruppen konzentrierten sich auf die Auseinandersetzung über Möglichkeiten und Schwächen von Selbsthilfeansätzen (vgl. Endbericht Seite 82-85). Für die Artikulation der Interessen von Ausländern in der Öffentlichkeit beurteilen die Sozialberater die Selbsthilfegruppen und Initiativen als sehr wichtig. Sie betrachten diese Gruppen aber nicht als Alternative zur Sozialberatung, weil nach ihren Erfahrungen Selbsthilfegruppen kein zuverlässiges Beratungsangebot wegen häufig ungeklärter Zuständigkeiten und Fluktuationen auf Dauer aufrechterhalten können.

"Ein immer wieder eindrucklich betonter und gegenüber den deutschen Selbsthilfegruppenbewegungen als wichtiger und entscheidender Unterschied herausgehobener Aspekt war die fehlende Offenheit gerade bezüglich persönlicher, intimer Probleme in Ausländergruppen und -initiativen sowie -vereinen." (Endbericht Seite 84). Selbsthilfegruppen mit dem Anspruch, psychische Probleme der Beteiligten zu bearbeiten, funktionieren aus diesem Grunde nach Ansicht der Sozialberater aus sich heraus nicht. Das Gegenteil sei der Fall bei Selbsthilfegruppen, die materielle Probleme angehen. Hier könne auf bestehende Netze und Bereitschaften der Landsleute, sich gegenseitig zu helfen, zurückgegriffen werden (vgl. Endbericht Seite 125). Geht man vom untersuchten Rahmen aus, so zeigt sich, daß im Feld der Sozialarbeit, insbesondere im psychosozialen Bereich, die Funktionen der Sozialdienste für Ausländer durch Selbstorganisation nicht ersetzbar sind.

#### 6. Kritische Anfragen an den Verband aufgrund der Organisations- und Personalstruktur

##### 6.1 Mängel in der Dienst- und Fachaufsicht

68,2 % der Sozialdienste unseres Verbandes erfahren eine Dienstaufsicht und 58,2 % eine Fachaufsicht durch örtliche Vorgesetzte (vgl. I. Zwischenbericht Seite 94 und 96).

"Die Trennung von Dienst- und Fachaufsicht ist beim Caritasverband und beim Diakonischen Werk stärker ausgeprägt als bei der Arbeiterwohlfahrt, obwohl bei dieser Aussage zu berücksichtigen ist, daß offensichtlich beträchtliche Unklarheiten über Funktion und (persönliche) Träger von Dienst- und Fachaufsicht existieren. In vielen Fällen scheint eine etwas diffuse Zuständigkeit und eine Mischung von örtlicher Dienst- und überregionaler Fachaufsicht zu bestehen, wobei über die Qualität dieser Funktion der Anstellungsträger keine Aussage gemacht wird." (Endbericht Seite 34)

Knapp ein Viertel unserer Sozialberater (23,8 %) nehmen wöchentlich oder 14-tägig an Dienstbesprechungen teil (beim Caritasverband 40,1 % und beim Diakonischen Werk 51,9 %), 45,4 % nehmen monatlich und 18,8 % lediglich vierteljährlich oder halbjährlich teil (bei CV 9,6 % und bei DW 17,7 %, vgl. I. Zwischenbericht Seite 98).

"Die Ergebnisse weisen aus, daß mindestens die Hälfte der türkischen (52,0 %) und jugoslawischen (51,1 %), über ein Drittel der italienischen (37,7 %) und fast 30 % der spanischen (29,8 %) Sozialberater keine monatliche fachliche Anleitung erfährt." (Endbericht Seite 110)

Die Untersuchung hat nur institutionalisierte Formen der fachlichen Beratung erfaßt, eher informelle Möglichkeiten der Beratung z.B. bei Kontakten in der Beratungsstelle oder in der Geschäftsstelle werden nicht berücksichtigt. Diese Einschränkung sollte uns aber nicht die Mängel in der Dienst- und Fachaufsicht in unserem Verband übersehen lassen.

Auch wenn die Verhältnisse sich regional zum Teil sehr unterschiedlich darstellen, muß insgesamt eingestanden werden, daß hier Versäumnisse vorliegen, die nicht beschönigt werden sollten. Die Anstrengungen um eine Verbesserung der Situation müssen forciert werden.

## 6.2 Defizite in der Qualifizierung von Sozialberatern

"Der Anteil der Sozialarbeiter/Sozialpädagogen beträgt bei der Arbeiterwohlfahrt 11,5 %, beim Caritasverband 56,0 %, beim Diakonischen Werk 25,9 %. Staatlich geprüfte Sozialberater sind 21,5 % aller Sozialberater der Arbeiterwohlfahrt, 6 % des Caritasverbandes, 30,2 % des Diakonischen Werkes". (Endbericht, Seite 30).

"Ohne berufliche Ausbildung sind 17 % der Sozialberater der Arbeiterwohlfahrt, 5 % des Caritasverbandes und 3,4 % des Diakonischen Werkes". (Endbericht Seite 30).

Betrachtet man das Ergebnis für unseren Verband differenziert nach Nationalitäten, so ergibt sich folgendes Bild: Nur 7,3 % der türkischen Sozialberater und 22,3 % der jugoslawischen Sozialberater besitzen die Qualifikation als Sozialarbeiter/Sozialpädagoge. (Der Anteil bei den Jugoslawen des Caritasverbandes beträgt 54,4 %, vgl. Endbericht Seite 101).

Staatlich geprüfte Sozialberater sind 24,0 % der Türken und 14,5 % der Jugoslawen. 20,6 % der türkischen und 7,8 % der jugoslawischen Sozialberater besitzen keine berufliche Ausbildung (vgl. I. Zwischenbericht Seite 63).

Diese Zahlen verdeutlichen den hohen Bedarf an Nachqualifizierung und Fortbildung bei unseren Sozialberatern im Vergleich zu den anderen Verbänden. Der Unterschied ist besonders gravierend bei den türkischen Sozialberatern. Selbst wenn man berücksichtigt, daß inzwischen zwei weitere Lehrgänge zum staatlich geprüften Sozialberater mit insgesamt 39 Teilnehmern abgeschlossen wurden und 13 Sozialberater das Studium der Sozialarbeit an der Fachhochschule in Dortmund absolviert haben, hinken wir doch deutlich hinter den beiden anderen Verbänden zurück, vor allem bei der Qualifizierung zum Sozialarbeiter/Sozialpädagogen.

"Während sich der Caritasverband auf die Qualifizierung von Sozialberatern zum Sozialarbeiter/Sozialpädagogen konzentrierte und im Zuge der Fluktuation bei der Wieder-/Neubesetzung von Stellen diese berufliche Qualifikation voraussetzte, wurde beim Diakonischen Werk zweigleisig verfahren. Die Arbeiterwohlfahrt schließlich "setzte" vorwiegend auf die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter zum staatlich geprüften Sozialberater". (Endbericht Seite 104 f). Ein Hinweis für das unterschiedliche Vorgehen der Verbände sehen die Autoren in der deutlichen Differenz zwischen dem Anteil der jugoslawischen Sozialberatern mit der Qualifikation des Sozialarbeiters/Sozialpädagogen beim Caritasverband (54,4 %) und bei der Arbeiterwohlfahrt (22,3 %). Diese Aussagen erwecken den Eindruck, als ob die Arbeiterwohlfahrt sich mit einer niedrigen Qualifikation ihrer Mitarbeiter begnügen wollte. Dagegen spricht unsere Stellungnahme für die Sozialdienste für Ausländer (zitiert im I. Zwischenbericht, Seite 123):

"Es wäre wünschenswert, daß alle Sozialberater/innen eine Sozialarbeiterausbildung absolvieren. Wo immer die Voraussetzungen geschaffen werden, sollten Mitarbeiter/innen die Möglichkeit zum Erwerb dieser Qualifikation erhalten."

Es gibt mehrere objektive Gründe, warum der Anteil von Sozialberatern/Sozialpädagogen unter den Sozialberatern unseres Verbandes noch gering ist: Jedenfalls in Bezug auf die Türken konnte nicht auf Fachkräfte zurückgegriffen werden, die ihre Qualifikation im Herkunftsland erworben haben, weil es kaum ausgebildete Sozialarbeiter in der Türkei gibt. Erst allmählich bewerben sich Personen, die über eine Sozialarbeiterausbildung an einer deutschen Fachhochschule verfügen. Mit Blick auf die Vergangenheit wäre es also ganz unmöglich gewesen, türkische Sozialarbeiter/innen zu engagieren.

Einer Nachqualifizierung der bereits beschäftigten Sozialberater zu diplomierten Sozialberatern stehen außer den ökonomischen und zeitlichen Belastungen eines Studiums neben der Arbeit massive Hindernisse im Wege:

- Es gibt gerade für Türken und Nordafrikaner sehr rigide "Empfehlungen" der KMK, die den Zugang zur Fachhochschule versperren.
- Die in einigen Ländern geschaffenen "Einstufungsprüfungen", die Bewerbern ohne Hochschulzugang das Studium ermöglichen, passen nicht, weil in den Herkunftsländern keine Berufsausbildungen in unserem Sinne erworben wurden.
- Selbst die enorme Vorleistung der Ausbildung und Prüfung zum geprüften Sozialberater für ausländische Familien wird von den Länderministerien nicht als Zugang zur Fachhochschule oder wenigstens zur Einstufungsprüfung anerkannt.

Wir sehen sehr deutlich, daß die heutigen Problemlagen der ausländischen Bevölkerung einen hohen Grad an Professionalität erfordern, die eine kontinuierliche Fachberatung und Fortbildung auf der Basis einer systematisch erworbenen Grundqualifikation nach sich zieht bzw. voraussetzt. Wir sind jedoch nicht bereit, uns Verantwortung für Zustände zuschreiben zu lassen, die wir nicht verändern können.