

Soziale Dienste als Chance

Dienste am Menschen aufbauen

Menschen aktivieren

Menschen Arbeit geben

Eine Studie der Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung

Vorwort

Von der Begleitung während der Schwangerschaft bis zu Hospizen - in nahezu jeder Lebensphase sind wir darauf angewiesen, dass uns hilfreiche Dienste im sozialen Bereich zur Verfügung stehen. Evangelische Christinnen und Christen leisten solche sozialen Dienste in erheblichem Umfang in privaten Initiativen, in Werken und Verbänden, in Kirchengemeinden und vor allem in den Einrichtungen der Diakonie. Dieses christliche Engagement ist "unveräußerliches Kennzeichen der christlichen Gemeinde" und "eine Lebens- und Wesensäußerung der persönlichen Nachfolge Jesu und der christlichen Gemeinde", wie es die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland 1998 in einer Kundgebung formuliert hat. Zu den sozialen Diensten in christlicher Verantwortung und Trägerschaft hat sich die EKD mit der genannten Synodenkundgebung und mit der ebenfalls 1998 erschienen Denkschrift "Herz und Mund und Tat und Leben. Grundlagen, Aufgaben und Zukunftsperspektiven der Diakonie" eingehend geäußert.

Aber auch darüber hinaus gibt es eine Fülle von sozialen Diensten, sowohl in der Verantwortung freier Wohlfahrtsverbände wie auch in privater Trägerschaft. Gemeinsam mit den Diensten in Kirche und Diakonie stehen sie vor großen Herausforderungen. Die Zahl alter pflegebedürftiger Menschen nimmt zu, die Integration benachteiligter Bürger fordert große Anstrengungen. Die Ansprüche an die Professionalisierung der Dienste wachsen, die Finanzierbarkeit und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind sorgfältig zu beachten. Die Mitarbeit Freiwilliger und Ehrenamtlicher muss als Chance weiter entwickelt werden.

Der Kammer der EKD für soziale Ordnung danke ich dafür, dass sie mit der vorliegenden Studie den gesamten Bereich der sozialen Dienste über die Diakonie hinaus in den Blick genommen und dabei doch die kirchliche Perspektive gewahrt hat. Es ist wichtig, daran zu erinnern, dass hohe Arbeitslosigkeit und nicht getane Arbeit im Dienst am Menschen in Spannung zueinander stehen. Die Studie will deswegen auch einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten. Sie beschreibt die Situation der sozialen Dienste und die vor uns liegenden Herausforderungen und konkretisiert ihre Ergebnisse auch mit Blick auf Diakonie und Kirche. Die Studie wird durch einen statistischen Anhang ergänzt, für dessen Erstellung ich der Hauptgeschäftsstelle des Diakonischen Werkes der EKD herzlich danke.

Der Rat der EKD hat auf seiner Sitzung vom 6. September 2002 den vorliegenden Text mit Dank entgegengenommen und beschlossen, ihn mit seiner Zustimmung zu veröffentlichen. Die Evangelische Kirche in Deutschland wird sich auch in Zukunft engagiert an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Fortentwicklung der sozialen Dienste innerhalb und außerhalb der Diakonie beteiligen.

Hannover, den 27. November 2002

Präses Manfred Kock

Vorsitzender des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland

1. Dienstleistungsdefizite trotz hoher Arbeitslosigkeit

(1) Die Bundesrepublik Deutschland leidet seit mehreren Jahrzehnten an einer unannehmbar hohen Arbeitslosigkeit. Viele Jahre sind verstrichen, ohne dass es in hinreichendem Umfang gelungen wäre, Arbeitsfelder, in denen Bedarf an zusätzlicher Arbeit vorhanden ist, für Arbeitslose attraktiver zu machen und sie dazu zu befähigen.

(2) In allen modernen Gesellschaften ist die Beschäftigung in den Dienstleistungen kräftig gewachsen. Die Entwicklung bei den konsum- und produktionsorientierten Diensten wird in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen. Die Lage in den Humandienstleistungen, bei den Diensten für den Menschen, wird häufig übersehen, obwohl gerade hier mit der Erschließung von Beschäftigungspotentialen der Abbau von Versorgungsdefiziten erreicht werden kann.

(3) Der Sprachgebrauch in Bezug auf Humandienste ist nicht einheitlich. In dieser Studie wird der Begriff „Humandienste“ umfassend verwendet. Zu den Humandiensten gehören Bildungsaktivitäten, soziale Dienste und Gesundheitsleistungen, aber auch vielfältige Tätigkeiten im Sport- und Freizeitbereich, wobei es zahlreiche Überschneidungen zwischen all diesen gibt. Im Mittelpunkt der Studie stehen die sozialen Dienste, die insbesondere Betreuung in vielen Lebenslagen und Pflege umfassen. Zwischen „Diensten“ und „Dienstleistungen“ soll kein Unterschied gemacht werden.

(4) Trotz der etablierten, gut ausgebauten Arbeit der Träger der Freien Wohlfahrtspflege - darunter auch Diakonie und Caritas als kirchliche Dienstleister - gibt es in Deutschland einen Nachholbedarf an sozialen Dienstleistungen. Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die demographische Entwicklung und veränderte Familienstrukturen haben die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen verändert. Der Arbeitsgesellschaft geht keineswegs die Arbeit aus, im Gegenteil, es liegt viel Arbeit gerade im Bereich sozialer Dienste brach. Und es ist nicht zu verstehen, dass dieser Bereich weiterhin unterversorgt bleiben soll. Ein Zuwachs an Arbeitsplätzen ist auch und gerade im Bereich der Humandienstleistungen möglich - man denke nur an den Hauswirtschaftsdienst. In einigen Arbeitsbereichen wie Pflege und Medizin ist in einigen Regionen schon heute ein Mitarbeitermangel zu beobachten.

(5) Dennoch ist im Bereich der Humandienste und auch bei den sozialen Diensten eher eine Stagnation zu beobachten. Einer der Gründe hierfür liegt darin, dass die Finanzierung der sozialen Dienste durch die Systeme der Sozialversicherungen, die im Wesentlichen aus Abgaben auf die menschliche Erwerbsarbeit finanziert werden, an ihre Grenze gestoßen ist. Die Lohnnebenkosten belasten die Arbeit in hohem Maße. Eine wichtige Rolle spielt aber auch die Tatsache, dass die Vergütungen nach dem derzeitigen Tarifsystem des öffentlichen Dienstes in vielen Bereichen auf dem privaten Markt zu Preisen führen, die in der Regel nicht bezahlt würden und die sich viele auch nicht leisten könnten.

(6) Gefragt sind innovative Konzepte, welche Versorgungsdefizite abbauen, die Selbsthilfepotentiale der Gesellschaft einbeziehen und mehr Beschäftigung ermöglichen. Ziel dieser Studie ist, die hier liegenden Probleme nachzuzeichnen, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, Vorschläge für eine Neuorientierung zur Diskussion zu stellen und auf diese Weise gesellschaftliche Entwicklungen anzustoßen.

2. Entwicklungstrends

2.1 Neue Herausforderungen in den sozialen Diensten

(7) In den letzten Jahrzehnten hat es trotz wirtschaftlichen Wachstums keine Entlastung des Sozialstaats gegeben. Dies ist nicht weiter überraschend. Neue Aufgaben sind dazugekommen. Bestehende Aufgabenfelder sind ausgeweitet worden. Leider gehört zur Vernachlässigung der Human-Dienstleistungen auch eine ungenügende statistische Erfassung. Statistiken der Freien Wohlfahrtspflege gehen davon aus, dass sich die Beschäftigung in den sozialen Diensten in den letzten zwei Jahrzehnten etwa verdoppelt hat.

In der Vergangenheit wurden die Angebote an sozialen Diensten in Deutschland im Wesentlichen durch den hochentwickelten Sozialstaat finanziert. Dessen Möglichkeiten konnten mit den neuen Herausforderungen nicht Schritt halten. Die Erschließung anderer Finanzierungsquellen begegnete Schwierigkeiten. Dennoch ist davon auszugehen, dass der Bedarf an sozialen Diensten sowohl in den klassischen als auch in neuen Feldern in Zukunft weiterhin zunehmen wird.

Änderungen vollziehen sich vor allem in folgenden Bereichen:

(8) In der Arbeitsgesellschaft ist zunehmend der Abschied von dem Leitbild der männlichen Normalbiographie mit lebenslanger Vollzeitbeschäftigung zu beobachten. Es gibt mehr Unterbrechungen auch in den Erwerbsbiographien von Männern. Die Zeitstrukturen der Arbeit verändern sich. Es gibt einen höheren Bedarf an besser qualifizierten Arbeitskräften, während sichere Arbeitsplätze für gering oder nicht qualifizierte Erwerbstätige wegfallen. Zugleich ist tendenziell eine steigende Erwerbstätigkeit von Frauen zu beobachten, die sich in erheblichem Umfang auf den Dienstleistungsbereich richtet. Insbesondere hier nimmt auch die Zahl von Arbeitsplätzen zu, die keine ausreichende Existenzsicherung bieten.

Diese Veränderung der Arbeitsgesellschaft führt zu neuen Bedarfslagen, zu individualisierteren Tagesstrukturen, zur Unterbrechung und zum Abbruch von Erwerbsbiographien, zur Gefährdung des Familienzusammenhalts. Die Folge ist ein erhöhter Bedarf an Maßnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt, aber auch an familienunterstützenden Einrichtungen, Beratung und Fortbildung. Die Angebote müssen zunehmend flexibler werden, um dem Bedarf von Familien gerecht zu werden. Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen erfordert die Ausweitung von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren wie der Übermittags- und Ganztagsbetreuung von Schulkindern: Insbesondere alleinerziehende Mütter und Väter haben einen erheblichen Bedarf an familienergänzenden Leistungen.

(9) Zugleich verändern sich Familienstrukturen, die nur zum Teil mit dem Wandel der Arbeitswelt zusammenhängen. Hervorstechend ist dabei insbesondere die seit langem zu beobachtende Zunahme der Scheidungen. Dazu kommt eine Verschiebung der Generationen. Kinder werden später geboren, ältere Menschen gehen früher in den Ruhestand. Eine höhere berufliche Belastung kann die Erziehung der Kleinkinder erschweren, in Extremfällen ergibt sich eine Überschneidung mit der Pflege der alt gewordenen Eltern.

Die Haushalte werden kleiner. Die Zahl der Alleinerziehenden nimmt zu. Insgesamt führt die Diversifizierung von Lebensformen und die steigende Mobilität zu einer Diversifizierung der Hilfebedarfe im Bereich sozialer Dienstleistungen in Erziehung, Betreuung und Pflege.

In allen Arbeitsfeldern sozialer Dienste sind zunehmend Angebote gefragt, die sich an einen flexiblen Arbeits- und Familienalltag anpassen, Eigenverantwortung stärken und Normalisierung ermöglichen. Dazu gehören verschiedene Serviceangebote in Hauswirtschaft und Gartenarbeit, z. B. Einkaufs-, Hol- und Bringendienste. Um eine verlässliche

Ganztagsbetreuung zu ermöglichen und erwerbstätige Mütter und Väter zu entlasten, müssen differenzierte Angebote der Kinderbetreuung im Vor- und Grundschulalter ausgebaut und aufeinander abgestimmt werden. Tagesmuttersysteme, Krippenplätze und altersgemischte Gruppen, aber auch flexible Öffnungszeiten und Kinderhotels, sind insbesondere in den westlichen Ländern der Bundesrepublik auszubauen. Dabei muss eine ausreichende Finanzierung von Krippen- und Hortplätzen sichergestellt werden.

(10) Eine besondere Herausforderung stellt die Nachfrage und Versorgung von Menschen mit Behinderungen dar. Neben familienunterstützenden Angeboten sind Tagespflegeeinrichtungen wie auch Wohnangebote für ältere Behinderte gefragt. Und jenseits des sich entwickelnden Marktes betreuter Wohnanlagen für Ältere wächst der Hilfebedarf für schwerpflegebedürftige hochbetagte Menschen. Dem Wunsch nach Integration hilfebedürftiger Menschen steht die Erfahrung gegenüber, dass neue Notsituationen personalintensive Hilfeangebote fordern: Koma-Patienten, dauerbeatmete Kinder, schwerstmehrfachbehinderte Menschen, die heute, dank der medizinischen Entwicklung, auch mit schweren Beeinträchtigungen leben können.

(11) Die demographische Entwicklung führt zu zunehmenden Problemen und neuen Aufgabenstellungen im Bereich der Versorgung älterer Menschen. Die Zahl der Hochbetagten, der pflegebedürftigen Alten, der chronisch Kranken und der Demenzerkrankten steigt. Damit nimmt zugleich der Bedarf an geronto-psychiatrischer Versorgung, altengerechten Wohnungen, Betreuungsangeboten, Pflege und Begleitung zu.

(12) Die rasante Entwicklung medizinischer und pharmazeutischer Möglichkeiten schafft neue Bedarfslagen (Reproduktionsmedizin, Geriatrie, Lebenserhaltung von Wachkomapatienten, Transplantationsmedizin u. a.) und neuen Beratungsbedarf. Statistisch nehmen mit zunehmender Lebenserwartung die chronischen Krankheiten, mit zunehmender Rettungsmöglichkeit von Frühgeborenen Pflegebedarf, Behandlungsbedarf und heilpädagogischer Bedarf zu. Das gegenwärtige Gesundheitssystem ist kurativ ausgerichtet. Eine ausreichende Vernetzung mit den Bereichen Vorsorge und Nachsorge sowie mit den Bereichen Sport und Umwelt fehlt. Die Bedeutung von Kooperationen zwischen dem medizinischen Bereich, Sport, Rehabilitation und Wellness nimmt zu. Eine stärkere Orientierung an der Erhaltung und Wiederherstellung von Gesundheit statt am Krankheitsparadigma initiiert neue Angebote.

(13) Das Armutsrisiko ist hoch. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zu nennen sind insbesondere: hohe Kinderzahlen, die allerdings seltener geworden sind, die Zunahme von Scheidungen und der Zahl von Alleinerziehenden, die langanhaltende Massenarbeitslosigkeit (insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit), die Zunahme von Teilzeitarbeit, geringe Einkommen, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und unterbrochene Erwerbsbiographien, prekäre Lebenssituationen bei Familien mit Kindern, Zuwanderung von Hilfebedürftigen, vermehrte Langzeiterkrankungen (einschließlich Suchterkrankungen) und Überschuldung. Finanzielle Armut bedeutet auch Mangel an gesellschaftlicher Teilnahme. Problematisch ist insbesondere das Zusammentreffen von mehreren dieser Tatbestände. Frauen sind im Vergleich zu Männern von Armutsrisiken aufgrund unterschiedlich verteilter Erwerbschancen in anderer Weise und stärker betroffen.

(14) Durch die rasche Veränderung der sozialen und kulturellen Lebenswelt (Mobilität, Zunahme der sozialen Gegensätze, Alterung der Gesellschaft, Zunahme der Ein-Generationen- und Single-Haushalte) nehmen die Probleme von Kindern und Jugendlichen zu. Kinderarmut, Jugendarbeitslosigkeit sowie die Gewaltbereitschaft von Jugendlichen, die oft selbst Opfer von Gewalt waren, machen intensive integrierende Bemühungen der Gesellschaft nötig.

(15) Viele Menschen finden sich in einer sich immer rascher ändernden, für sie unübersichtlich gewordenen Welt nicht mehr zurecht. Sie fühlen sich überfordert. Unter ihnen sind ältere, schwächere, langsamere, schlecht ausgebildete Menschen ebenso wie „Modernisierungsverlierer“. In einer Zeit des „Lebenslangen Lernens“ sind auch und gerade sie auf spezifische Beratungs- und Fortbildungsangebote angewiesen.

(16) Es wächst die Bedeutung des Verbraucherschutzes. Die zielgruppengerechte Differenzierung der Angebote, der zunehmende Wettbewerb und der schnelle Wandel machen Verbraucherberatung ebenso notwendig wie überprüfbare Qualitätsstandards.

(17) Das vereinte Europa verändert die Bedingungen für die Ausgestaltung des Sozialstaats und wird die Frage nach den sozialen und finanziellen Ressourcen verschärfen. Im Zusammenwachsen der Staaten mit unterschiedlichen Steuer- und Sozialsystemen, Kulturen und Staatsverständnissen kommen in Deutschland die Standards der sozialen Versorgung und die Prinzipien der Finanzierung auf den Prüfstand. Gleichzeitig wächst die Chance, von und mit den Nachbarn in Europa zu lernen und neue Formen des Engagements wie der Finanzierung sozialer Arbeit zu entwickeln.

(18) Deutschland ist bereits heute ein Land, in dem Menschen, die aus verschiedenen Ländern kommen, zusammenleben. Als Folge der demographischen Entwicklung ist zu erwarten, dass Deutschland längerfristig mehr Zuwanderung zulassen wird. Integration wird zu einer Zukunftsaufgabe der Gesellschaft, auch der sozialen Dienste.

Menschen verschiedener nationaler Herkunft und Deutsche verschiedener ethnischer Herkunft brauchen ihren spezifischen Problemlagen angepasste Hilfskonzepte - das betrifft zum Beispiel die Versorgung der älteren Menschen aus der ersten Generation der Gastarbeiter und Gastarbeiterinnen oder die Integration ausländischer Jugendlicher in Ausbildung und Erwerbsarbeitsmarkt sowie die Überwindung von Gewalt und Konflikten im alltäglichen Zusammenleben zwischen den verschiedenen Gruppen.

Die Zuwanderung kann aber auch für die Angebotsseite des Arbeitsmarkts für soziale Dienste bedeutsam sein, insbesondere im Bereich von Hilfstätigkeiten und auf dem Gebiet der Pflege spielen schon heute ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine wesentliche Rolle. Im Bereich der häuslichen Pflege und der hauswirtschaftlichen Unterstützung von pflegenden Angehörigen sind Erleichterungen für die Arbeitserlaubnis bereits erfolgt. Im Zuwanderungsgesetz werden die Rahmenbedingungen zukunftsgerecht ausgestaltet und auch die Aspekte von Sprache und Qualifikation berücksichtigt.

(19) Umstritten ist die Frage, ob die Globalisierung zu einer Anpassung der Sozialsysteme nach unten führen muss. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass auch Länder mit ganz unterschiedlichen Sozialsystemen ihre Handelsbeziehungen ausbauen können ohne die Sozialsysteme zu gefährden. Letztlich ist die Gestaltung der Sozialsysteme eine politische Aufgabe in nationaler Verantwortung. In der Europäischen Union gibt es auch dort angesiedelte Zuständigkeiten. Einen indirekten Einfluss der Globalisierung auf die humanen Dienste gibt es freilich in jedem Fall: sie führt zu Strukturwandel, insbesondere zum Abbau einfacher Tätigkeiten. Sie erhöht damit die Anforderungen an Qualifizierung und Weiterbildung, an Reintegration in den Arbeitsmarkt.

(20) Die „Marktgesellschaft“ mit ihren ökonomischen Paradigmen hat zu einer zunehmenden Ökonomisierung auch des Sozialen geführt. Dazu gehören eine immer weitergehende Rationalisierung von Aufgaben in Pflege, Erziehung und Medizin, die in ihrem Kern durch Zuwendung und Beziehungsarbeit geprägt sind oder sein sollten, eine zunehmende Bedeutung von Funktionalisierung, Mobilität und Flexibilität auf Seiten der Mitarbeitenden und eine immer deutlichere Ergebnisorientierung. Gerade da, wo Erfolge sich nur einstellen können, wenn die „Kunden“ das „Produkt“ uno actu mit gestalten, können Funktionalisierung

und häufiger Wechsel der Dienstleistenden zu einem Verlust an Qualität führen. Die Ökonomisierung der Gesellschaft führt dazu, dass die Familienarbeit wie die Erziehung von Kleinkindern, Ernährung, Pflege und Hauswirtschaft aber auch die beruflichen Tätigkeiten in diesem Bereich abgewertet werden. Hieraus ergeben sich wichtige Fragen für den langfristigen Zusammenhalt der Gesellschaft.

(21) Die beiden Kirchen gehen in ihrem gemeinsamen Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage auf diese neue Situation ein. Sie fordern aber gerade nicht einen Abbau, sondern eine Stärkung der Sozialkultur, mehr Eigenverantwortung und eine Verwirklichung wahrer Subsidiarität. Ihnen geht es um mehr und nicht um weniger Solidarität. Was bedeutet dies alles für die Zukunft der sozialen Dienste?

2.2 Soziale Dienste im Wandel

(22) Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen haben sich auch die sozialen Dienste verändert. Die Entwicklung eines Sozialmarktes mit Wettbewerb und gleichzeitigen Konzentrationsprozessen bei den Trägern sozialer Arbeit ist ebenso zu beobachten wie neu erwachendes soziales Engagement und Eigenhilfe von Bürgern. Dort, wo staatliche Angebote nicht vorhanden sind, haben sich auch privat finanzierte Humandienste entwickelt. Dies gilt zum Beispiel für Weiterbildungsleistungen, kulturelle Angebote und teilweise für Gesundheitsdienste. Viele können solche Dienste indessen nicht bezahlen. Im Bereich der klassischen sozialen Dienste ergaben sich tiefgreifende Veränderungen. Es kam zu einem Druck auf Standards und Tarifstrukturen und damit auch auf die Beschäftigten in diesen Diensten.

(23) Insgesamt ist die Lage widersprüchlich. Es gibt Trends und Gegentrends zu gleicher Zeit. Begrüßenswerte und problematische Entwicklungen liegen eng beieinander und sind oft miteinander verbunden. Zum einen setzen die gestaltenden Kräfte in Gesellschaft und Staat auf einen Weg zu mehr Markt und Wettbewerb, zum anderen kommt es zu einer wachsenden Bürokratisierung mit vermehrten Vorgaben und stärkeren Kontrollen. Zum einen wird auf mehr Verantwortung und Eigenentscheidung vor Ort, z. B. in den Kommunen, gesetzt, zum anderen werden auch die finanziellen Lasten nach unten weitergegeben. Zum einen vollzieht sich ein Trend zu qualitativ hochwertigen Angeboten, vor allem im medizinischen Bereich und in der Altenhilfe, zum anderen führt der Wettbewerb zu einem Druck auf die Standards und zu Billigangeboten, vor allem in den ambulanten Diensten. Zum einen nehmen die Bedarfe zu, zum anderen stagniert die Bereitschaft, entsprechend öffentliche Mittel bereit zu stellen. Mehraufwendungen konzentrieren sich überwiegend auf den privaten Bereich.

(24) Kommunalisierung, Rationalisierung im Sozial- und Gesundheitswesen, Wettbewerbs- und Marktorientierung führen zur Beschleunigung in der Entwicklung der Organisationsformen. Neben der Ausgründung von spezialisierten Teilbereichen in GmbHs, dem Ausgliedern (Outsourcing) von Serviceleistungen und der Kooperation mit anderen Trägern entstehen Fusionen und Angebotsketten. Dabei wird angestrebt, ein unverwechselbares Profil zu beschreiben und eine Unternehmenskultur zu entwickeln, die Kunden wie Mitarbeitende binden kann. Hierhin gehören die verbreiteten Leitbild-, Qualitäts- und Zielvereinbarungsprozesse.

(25) Die Diakonie der Kirche ist Teil dieser Entwicklung, trägt an ihren Problemen mit und ist herausgefordert, in diesen Spannungsfeldern zukunftsgerichte Entscheidungen zu treffen. Diakonische Träger vollziehen Konzentrationsprozesse mit, versuchen ihre Position am Sozialmarkt zu stärken, lagern Einfach Tätigkeiten zunehmend aus ihren Einrichtungen aus und bekommen zugleich die immer geringeren Leistungsbudgets zu spüren. Es bleibt immer weniger Zeit für die einzelnen Hilfebedürftigen und zur Stärkung lebensweltlicher

Ressourcen. Die Gefahr, dass soziale Dienstleistungen eher produktorientiert als beziehungsorientiert ausgerichtet sind, nimmt zu.

(26) In eine schwierige Situation geraten dabei die einkommensschwachen Beschäftigten mit einfachen Tätigkeiten. Weil die Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes nicht mehr wettbewerbsfähig sind, werden diese Tätigkeiten abgebaut oder ausgelagert. Zeitverträge, Teilzeitstellen und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nehmen zu. Betroffen sind besonders Frauen, viele von ihnen leben ohnehin in besonders belastenden Lebenssituationen. Auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen findet sich das Auseinanderdriften von hohen und niedrigen Einkommen. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, werden in Leitungspositionen und bestimmten Berufsgruppen auch außertarifliche Gehälter bezahlt.

(27) Die zunehmende Rationalisierung von Arbeitsprozessen erschwert den Aufbau kontinuierlicher Beziehungen zu Patienten und Hilfebedürftigen. Insbesondere in der Pflege wechseln Betreuungspersonen häufig. Die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nimmt zu. Die Verweildauer von Beschäftigten ist - besonders in der Altenhilfe - gering. Erwartungen an Flexibilität, Verfügbarkeit und Lernbereitschaft nehmen zu. Dazu gehört auch die Bereitschaft, die eigene Dienstleistung unter dem Gesichtspunkt der Effektivität kontinuierlich zu verbessern.

(28) Die Aufgabe, Nachbarn, Angehörige und Freiwillige in die Hilfe zu integrieren, ist dringender denn je; sie stellt zugleich eine zusätzliche Anforderung an Hauptberufliche dar. Gerade in den stationären Einrichtungen ist die Beschäftigung von Freiwilligen gering, obwohl hier der Bedarf an menschlicher Zuwendung besonders hoch ist. Selbstverständnis und Motivation von Freiwilligen hat sich auch in den letzten Jahrzehnten erheblich gewandelt. Die Mehrzahl von ihnen sind Frauen. Sie verstehen sich nicht mehr als ergänzende Mitarbeiter einer Institution, sondern wollen eigene Fähigkeiten, Vorstellungen und Konzepte einbringen, wollen mitgestalten, aber auch ihren Beitrag zeitlich begrenzen. Ihre freiwillige „ehrenamtliche“ Tätigkeit sehen sie oft als Brücke in die Erwerbswelt. Eine Gesamtkonzeption für die Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamtlichen, die Informations- und Entscheidungsstrukturen regelt und Schnittstellen beschreibt, ist deshalb unverzichtbar.

(29) Verbraucherbewusstsein, Freiheitsbewusstsein und Selbstbewusstsein der Hilfebedürftigen nehmen zu. Aber es sind eher die Einkommensstärkeren und Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen, welche ihre Interessen artikulieren und die entsprechenden Dienste in Anspruch nehmen können. Daneben erleben viele Hilfebedürftige ihre Lage als eine prekäre Abhängigkeitssituation. Hier steht die Solidargemeinschaft in einer besonderen Verantwortung, die Würde der Betroffenen zu achten und zu wahren. Die Diakonie der Kirche versteht sich - ungeachtet ihrer Trägerposition - als Anwalt dieser Gruppen.

(30) Der Kostendruck, der insbesondere durch die Deckelung der gesetzlichen Pflegeversicherung verursacht wird, führt dazu, dass die Qualität sozialer Dienste, insbesondere im Bereich kommerzieller Anbieter, häufig nicht gewährleistet ist.

Deshalb besteht zwischen den Leistungsanbietern, den Kostenträgern und den Nutzern sozialer Leistungen weitgehend Konsens, dass die Qualität sozialer Arbeit beschrieben und im Sinne einer Qualitätsverbesserung weiterentwickelt werden soll. Eine höhere Qualität stellt dabei sowohl an die Organisation der Dienstleistungsanbieter, die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und mittel- und längerfristig auch an die Kostenträger (Krankenversicherung, Pflegeversicherung etc.) höhere Anforderungen.

2.3 Versorgender oder aktivierender Sozialstaat - Auf dem Wege zur Zivilgesellschaft?

(31) Der moderne Sozialstaat in Deutschland hat sich bewährt, aber er hat auch viele Ressourcen an sich gezogen und Eigeninitiative zu wenig gefördert. Dies blieb nicht ohne Folgen für die Bürgerinnen und Bürger. Bei vielen von ihnen hat sich deshalb ein Versorgungsdenken herausgebildet, das die eigene Rolle unterbewertet, die Rolle des versorgenden Staates überbewertet. Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass mit dieser Grundeinstellung die Probleme der Zukunft nicht gelöst werden können. Zum sozialen Rechtsstaat gehört die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger ebenso wie ihre Mitverantwortung für andere.

(32) An die Stelle des Versorgungsstaats soll der aktivierende Sozialstaat treten, der den Rahmen bereitstellt, in dem die Bürgerinnen und Bürger ihrer eigenen Verantwortung für die Gesellschaft gerecht werden können. Bürger und ihre Organisationen und Institutionen übernehmen dann solche Aufgaben, aus denen sich der Staat zurückziehen kann. Zu den zentralen Voraussetzungen der Bürgergesellschaft gehört freilich die Mündigkeit aller Bürgerinnen und Bürger. Ein Blick in die Realität macht es schwer, auch in den entwickelten Gesellschaften der Moderne davon auszugehen. Kann aber nur ein Teil der Gesellschaft den Anforderungen entsprechen, welche dieses Konzept von ihnen verlangt, ergeben sich erhebliche Probleme. Wie ist es zu legitimieren, dass die „mündigen“ Bürger das Schicksal ihrer „nicht-mündigen“ Mitmenschen bestimmen? Schon aus diesem Grunde bleibt die Zivilgesellschaft auf die legitimierende Funktion des sozialen Rechtsstaats angewiesen.

(33) Die Diakoniedenkenschrift der EKD „Herz und Mund und Tat und Leben“ (1998) entfaltet ganz in diesem Sinne ein Gesellschaftsbild der engagierten Gruppen und Verbände: Die soziale und kulturelle Arbeit, heißt es da, ist „geprägt von den zahllosen nichtstaatlichen Initiativen, Gruppen, Verbänden und Einrichtungen, die soziale und kulturelle Aufgaben wahrnehmen und so dem Gemeinwohl in selbstbestimmtem Einsatz dienen. Sie bilden gemeinsam mit den engagierten Bürgerinnen und Bürgern die sog. ‘Zivilgesellschaft’. Bürgerschaftliches Engagement bietet den Rahmen, soziale Anliegen in Eigeninitiative und gemeinschaftlich zu artikulieren, damit sie politisch aufgegriffen und öffentlich verhandelt werden können. Die diakonische Arbeit der Kirche ist Teil dieses Engagements. Krankenbesuche, Hilfe für Flüchtlinge und Aussiedler, Spendensammlung in der Gemeinde, Mitarbeit im Diakoniarbeitskreis, Förderung eines Kindergartens der Gemeinde und Selbsthilfegruppen, dies alles ist Ausdruck eines gelebten christlichen Glaubens und zugleich ein Engagement im Rahmen der ‘Zivilgesellschaft’. Es gehört zur Realität der Diakonie, dass Kooperationen mit außerkirchlichen Stellen und Gruppen im sog. Dritten Sektor an der Tagesordnung sind. Kirchengemeinden initiieren mit kommunalen Stellen ‘Runde Tische sozialer Verantwortung’ gemeinsam mit Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, der Arbeitsverwaltung, der Wirtschaft und den Unternehmern, Gewerkschaften und dem Sozialamt und erstellen lokale Armutsberichte.“ (Ziff. 24) Die Diakonie hat unabweisbar die Aufgabe, bei den Menschen zu sein und für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit einzutreten. Christen wissen sich in der Konsequenz ihres Glaubens zu einem Engagement für die Armen und Benachteiligten verpflichtet. Aus dieser Überzeugung setzen sie sich gemeinsam mit anderen für ein Gemeinwesen ein, in dem allen Menschen die Perspektive eines erfüllten Lebens eröffnet wird.

(34) Die Forderung nach einer stärkeren Erschließung sozialer Ressourcen in der Gesellschaft und dem Ausbau sozialer Dienste geht von einem Menschen- und Gesellschaftsbild aus, bei dem engagierte, mündige und verantwortungsbewusste Bürger und zugleich große Bedarfslagen im Mittelpunkt stehen. Von dieser Perspektive her ist zu widersprechen :

- a) einem Ansatz, der von einem problematischen Verständnis der Geschlechterrollen ausgeht, die Aufgaben personenbezogener Dienstleistungen (Familienarbeit, Kindererziehung, Versorgungsleistungen, Hilfe bei Hausaufgaben, Pflegeleistungen u. a.) vorwiegend Frauen in den Familien zuweist, Erwerbsarbeit, Leitungsaufgaben und gesellschaftliche Verantwortung aber vor allem Männern zuerkennt;
- b) einem Ansatz, der von einem Verständnis eines umfassend verantwortlichen Versorgungsstaats ausgeht, der Leistungen den Versorgungsempfängern als Objekten der Hilfe zukommen lässt und in keiner oder nur geringer Weise Eigenverantwortung und persönliches Engagement voraussetzt;
- c) einem Ansatz, der die Aktivierung von sozialen Ressourcen in der Gesellschaft im Grunde im Sinne einer Privatisierung sozialer Lebensrisiken versteht, die Stärkung der Eigenverantwortung eher als willkommene Möglichkeit zur Lastenverschiebung von oben nach unten sieht oder als willkommene Chance zur Abschöpfung privater Mittel Vermögender am Sozialmarkt;
- d) einem Ansatz, der ausschließlich von der Sicht der Anbieter von Sozialleistungen und Humandienstleistungen bestimmt ist und sich eine Mobilisierung von sozialen Ressourcen nur im klassischen institutionellen Bereich vorstellen kann.

(35) In der Idee der Zivilgesellschaft wird der Stellenwert des Gedankens der Subsidiarität deutlich. „Jede Art von Hilfe und darum auch die Gemeinschaftshilfe ist in um so höherem Grad wirklich hilfreich, als sie den Hilfsbedürftigen so wenig wie möglich als hilfloses Objekt behandelt, vielmehr ihn so viel wie möglich zur Selbsthilfe instand setzt und ihm Gelegenheit gibt, als aktives Subjekt selbst an der Befreiung aus seiner Not mitzuwirken, sich aktiv daran zu beteiligen. Unter dieser Rücksicht ist auszumachen, wer der jeweils berufene Helfer ist. Dies und nichts anderes ist das vielberufene Subsidiaritätsprinzip.“ (Oswald von Nell-Breuning, *Der Sozialstaat in der Krise*, 1984, S. 93) Im gemeinsamen Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland (1997) wird dem Prinzip der Solidarität das Prinzip der Subsidiarität zur Seite gestellt. Es ist die Menschenwürde, heißt es da, die dazu herausfordert, „der je einmaligen Würde und damit der Verantwortungsfähigkeit und Verantwortlichkeit einer jeden menschlichen Person Rechnung zu tragen.“ So ist die Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft, „die Verantwortlichkeit der einzelnen und der kleinen Gemeinschaften zu ermöglichen und zu fördern.“ (a.a.O. Ziffer 120) Weiter heißt es: „Die gesellschaftlichen Strukturen müssen daher gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität so gestaltet werden, dass die einzelnen und die kleineren Gemeinschaften den Freiraum haben, sich eigenständig und eigenverantwortlich zu entfalten.“ Die einzelnen in der Gesellschaft und die Gruppen müssen „die Hilfe erhalten, die sie zum eigenständigen, selbsthilfe- und gemeinwohlorientierten Handeln befähigt.“ Das heißt: Es gilt „Abschied zu nehmen von dem Wunsch nach einem Wohlfahrtsstaat, der in paternalistischer Weise allen Bürgerinnen und Bürgern die Lebensvorsorge abnimmt. Demgegenüber gilt es, Eigenverantwortung und Eigeninitiative zu fördern. Es gilt, in den Betrieben wie in der Gesellschaft die vorhandenen menschlichen Fähigkeiten, Ideen, Initiativen und soziale Phantasie zum Tragen zu bringen und die Erneuerung der Sozialkultur zu fördern. Andererseits entspricht es nicht dem Sinn des Subsidiaritätsprinzips, wenn man es einseitig als Beschränkung staatlicher Zuständigkeit versteht. Geschieht dies, dann werden dem einzelnen, den kleineren Gemeinschaften, insbesondere den Familien, Lasten aufgebürdet, die ihre Lebensmöglichkeiten im Vergleich zu andern Gliedern der Gesellschaft erheblich beschränken. Gerade die Schwächeren brauchen Hilfe zur Selbsthilfe. Solidarität und Subsidiarität gehören also zusammen und bilden gemeinsam ein Kriterienpaar zur Gestaltung der Gesellschaft im Sinne der sozialen Gerechtigkeit.“ (a.a.O. Ziffer 121)

Damit sind Perspektiven und Grenzen von Subsidiarität beschrieben. Einerseits geht es um die Förderung der persönlichen Fähigkeiten, der eigenen Phantasie, der eigenen Leistung, der Lern- und Veränderungsfähigkeit. Hierin liegt der wahre Reichtum eines Gemeinwesens, hier liegen Verwirklichungschancen des einzelnen sowie auch die Chancen für eine dynamische Volkswirtschaft. Andererseits heißt Subsidiarität „nicht, den einzelnen mit seiner sozialen Sicherung allein lassen.“ (a.a.O. Ziffer 27)

(36) Die Zivilgesellschaft und ihr Angebot stellen also keinen Ersatz für den Sozialstaat dar, der nachhaltig auf gesellschaftlichen Zusammenhalt hinwirken muss. Der Staat darf sich nicht auf Anregungen und Rahmensetzung beschränken, er hat als aktivierender Sozialstaat eine wichtige Gestaltungs- und Finanzierungsaufgabe. Die Zivilgesellschaft taugt auch nicht als Zauberformel zur Lösung der staatlichen Haushaltsprobleme.

2.4 Dienst und Engagement - Zur Wertdimension sozialer Dienste

(37) Die Wiedergewinnung und Mobilisierung sozialer Dienste für ein gerechteres, solidarischeres und zukunftsfähigeres Gemeinwesen berührt ethische Grundfragen und grundsätzliche Aspekte des Dienstes der Christen in der Gesellschaft.

(38) Religiöse Orientierung und spirituelles Erleben werden - insbesondere bei kirchlichen Trägern - als elementare Dimension sozialer Dienste nachgefragt und müssen in die Hilfenkonzepte einbezogen werden. Angebote der Sterbebegleitung, Hilfen bei der „Trauerarbeit“, neue Rituale an den vielfältigen Brüchen und Schwellen der Biographie, die seelsorgerische Unterstützung von Selbsthilfe- und Freiwilligengruppen lassen die sinnstiftenden Hilfen kirchlicher Arbeit praktisch werden und leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Stärkung der Sozialkultur. Hier können Kirche und Diakonie ihr spezifisches Profil qualitativ einbringen.

(39) Das Dienstverständnis hat sich gewandelt. „Dienen wird immer weniger als Selbstpreisgabe und Aufopferung verstanden, sondern vielmehr als Partizipation an der Entwicklung und Ausgestaltung der Diakonie. Aufgrund dieser Tatsache ist es notwendig, über das neue Dienstverständnis nachzudenken und in Auseinandersetzung mit der biblischen Tradition eine neue, tragfähige Konzeption zu entwickeln. In der ‘neuen Diakonie’ wollen die Mitarbeiter an den Entscheidungs- und Leitungsprozessen teilhaben. Genauso sind sie aber auch selbst bereit, den Betreuten wie den Ehrenamtlichen diese Teilhabe zu gewähren.“ (Diakoniedenkschrift, Ziff. 121) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erwarten, dass es zu ihrem Dienst einen „Gegenwert“ gibt. Zu der erwarteten Wertschätzung und Anerkennung gehört eine angemessene Vergütung ebenso wie die Möglichkeit, eigene Vorstellungen, eigene Kenntnisse und Erwartungen einzubringen. Sie empfinden Genugtuung darüber, wenn den Mitarbeitern eine Aufgabe zugetraut wird. Sie erwarten, dass Entwicklungschancen spürbar sind; der Sinn des Dienstes muss erkennbar sein. Mit Paolo Ricca: „Der vornehmste Dienst an einem Menschen ist der Dienst an seiner Freiheit“ (Die Waldenser Kirche und die Diakonie in Europa- eine Perspektive des Südens, in: Theodor Strohm (Hg.), Diakonie in Europa. Heidelberg 1991) verstehen sie Dienst als Bemühung, Menschen zur Freiheit zu verhelfen, Menschen ihr Recht zu geben und ihnen zu ihrem Lebensrecht zu verhelfen. Dienst an der Freiheit kann nur der tun, der selbst frei ist. Strukturen und Arbeitszusammenhänge müssen dem Rechnung tragen.

3. Problemanalyse und Lösungsansätze

(40) Es sind nicht alleine die Finanzierungsprobleme des Sozialstaats, nicht alleine die Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene und es sind nicht allein die neuen

wachsenden Bedarfe sozialer Dienstleistungen, die zu der Forderung nach einer Ausweitung sozialer Dienste und damit nach einer entschlossenen Erschließung sozialer Ressourcen in der Gesellschaft führen. Es ist auch das Grundverständnis des Menschen als einem eigenverantwortlichen und sozialen Wesen und das Verständnis einer sozialen und gerechten Gesellschaft. Im Bereich der sozialen Dienste liegt eine der großen gesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben der Zukunft.

(41) Die Mobilisierung sozialer Ressourcen darf sich nicht auf die Hilfestrukturen beschränken, sondern sie muss sich auf die Zivilgesellschaft und insbesondere auf die Hilfebedürftigen selbst ausdehnen. Der Grundsatz „Aktivierung statt Versorgung“ muss zu einem durchgängigen Prinzip entwickelt werden. Es geht dabei um die Stärkung der Selbsthilfekompetenz und des Subjektseins, um eine behutsame Anleitung und Ermutigung zu Eigeninitiative und Eigenverantwortung, um die Entwicklung von Bürgeraktivität und das Schaffen von neuen Erwerbsmöglichkeiten, z. B. Arbeitsprojekte in den Kommunen.

3.1 Neue Formen der Organisation sozialer Dienste - Wettbewerb, Regulierung und Administration

(42) Als erste Wohlfahrtseinrichtungen entstanden, gab es im Normalfall keine Trennung von Finanzierung und Erstellung des Angebots. In der Ausbauphase des Sozialstaats wuchs die Nachfrage nach sozialen Diensten schneller als die Mittel privater und gemeinnütziger Träger von Wohlfahrtseinrichtungen. Die Folge waren zwei Entwicklungen: Einmal engagierte sich der Staat, insbesondere die Kommunen als Träger wohlfahrtsstaatlicher Angebote. Andererseits übernahm der Staat einen erheblichen Teil der Finanzierung der Angebote gemeinnütziger Organisationen. Damit vollzog sich schrittweise eine Trennung von Finanzierung und Erstellung des Angebots von Leistungen sozialer Dienste. Zugleich verschärften sich die Konflikte um die Frage, wer für die Erstellung sozialstaatlicher Angebote zuständig ist.

(43) Mit der Verkleinerung des Eigenanteils gemeinnütziger Anbieter ergab sich eine neue Konkurrenz mit privatwirtschaftlichen Anbietern. Es entstand ein „Sozialmarkt“ mit Wettbewerb zwischen öffentlichen, freigemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Anbietern. Zunächst wurde der Versuch gemacht, diesen Wettbewerb auf administrativem Wege durch Prioritätssetzungen zu umgehen. Dieser Versuch war teuer und wenig erfolgreich. Auch die Etablierung eines freien Marktes begegnet erheblichen Schwierigkeiten. Von öffentlichen und freigemeinnützigen Trägern wird immer wieder darauf verwiesen, dass die Qualitätsstandards privater Träger deutlich niedriger als die ihren seien. Deswegen könne ein unbegrenzter Wettbewerb nicht zugelassen werden. Diese Schlussfolgerung ist falsch.

(44) Die Alternative kann nicht der Verzicht auf Wettbewerb, sondern nur die Durchsetzung von Qualitätsstandards sein. Der Markt der sozialen Dienste muss so reguliert werden, dass einheitliche Qualitätsstandards durchgesetzt werden. Dies ist keine einfache Aufgabe, denn jede Regulierung birgt die Gefahr der Bürokratisierung in sich. Die Entwicklungen in der Pflegeversicherung zeigen, wie groß diese Gefahr inzwischen geworden ist. Angesichts der Tatsache, dass die Kostenstrukturen der Anbieter sehr unterschiedlich sind, liegt die Versuchung nahe, die Qualität möglichst in leicht beurteilbaren kostennahen Kriterien zu beurteilen. Dies ist ein Irrweg. Die Regulierung muss Zielvorgaben setzen, in deren Mittelpunkt die Qualität des Erreichten der sozialen Dienstleistung steht und die auch subjektive Indikatoren der Betroffenen einschließt. Bei der Definition von Qualitätsstandards kommt es zugleich darauf an, Qualitätskriterien so zu fassen, dass Weiterentwicklungen und auch Innovationen möglich bleiben. Die Erstellung, Umsetzung und Durchführung der Qualitätssicherungs- und -prüfungssysteme ist eine staatliche Aufgabe, die nicht auf Kosten der Ressourcen gehen darf, die für den eigentlichen Dienst zur Verfügung stehen.

(45) Für die Zukunft muss gelten:

- Finanzierung und Angebot sozialer Dienste sind zu trennen. Kommunen, Bezirksregierungen oder Landschaftsverbände können mittelfristig nicht zugleich Kriterien aufstellen, fördern, prüfen und als Wettbewerber auftreten. Übergangsregelungen wie Ausnahmetatbestände sind politisch abzustimmen. So ist z. B. zu klären, ob im Bereich der Elementarbildung besondere Regelungen gelten sollen.
- Die Erstellung sozialer Dienste ist in mehrjährigem Rhythmus unter Angabe zielorientierter Leistungs- und Qualitätskriterien auszuschreiben. Dabei ist im Interesse der Klienten auf hinreichende Kontinuität zu achten.
- Nicht kurzfristig überwindbare Kostenunterschiede zwischen den Trägern sind wegen der Tarifbindungen einiger der Träger für eine Übergangszeit teilweise zu berücksichtigen.

Wir sind uns bewusst, dass Wettbewerb in einem Bereich, der es mit Menschen zu tun hat, Grenzen hat. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob eine starke staatliche Reglementierung stets einen besseren Lösungsansatz bildet.

(46) Nur der Kernbestand der öffentlichen Daseinsvorsorge wird über diesen Wettbewerb nicht zu steuern sein und Auftrag des öffentlichen Sektors bleiben. Hier ist auch der besondere Beitrag der Kirchen als Körperschaften öffentlichen Rechts zu berücksichtigen.

(47) Beschäftigungsrelevant für die Zukunft wird jedoch auch der kundenregulierte soziale Markt sein. Viele Anbieter setzen hier im Wettbewerb bewusst auf Qualität. Dabei spielen Qualitätsstandards eine wesentliche Rolle. Eine Stärkung der Rechte der Betroffenen, das heißt insbesondere ein Ausbau des Verbraucherschutzes, kann diese Entwicklung stärken.

(48) Besondere Bedeutung für die weitere Entwicklung sozialer Dienste hat die Reform des Gesundheitswesens. Die Kammer der EKD für soziale Ordnung hat sich zu diesem Thema in ihrer Studie „Mündigkeit und Solidarität“ im Jahre 1994 geäußert. Viele der damals gemachten Vorschläge sind nach wie vor aktuell. Grundlegende Reformen bleiben notwendig.

Im Zusammenhang mit dieser Studie ist es besonders wichtig, die stationären, teilstationären und ambulanten Angebote im Gesundheitswesen mit ihren unterschiedlichen Budgets zu vernetzen, um das „Case Management“ zu verbessern und mit den begrenzten Ressourcen verantwortlich umzugehen. Dabei wird allerdings der mögliche Einsparungseffekt unterschiedlich beurteilt. Die zunehmende Spannung zwischen Möglichkeiten und Ressourcen zwingt zu einer Reform des Gesundheitswesens, die ohne stärkeres Engagement der Patienten und eine Neubestimmung des medizinisch Notwendigen nicht auskommen wird. Nur so wird es möglich sein, Rationierungen im Sinne von Mengenbegrenzungen bestimmter Leistungen zu verhindern. Rationierungen haben, von wenigen besonderen Ausnahmefällen abgesehen, in einem freiheitlich orientierten Sozialstaat nichts zu suchen. Da die Patienten in der Regel nicht über notwendige Sachkenntnisse verfügen, kommt den Kassen eine wesentliche Steuerungs- und Gestaltungsfunktion, aber auch eine besondere Verantwortung zu. Um der Autonomie und Mündigkeit der Patienten willen ist allerdings eine Regulierung für den Wettbewerb der Kassen notwendig.

3.2 Selbsthilfe und das Engagement Freiwilliger

(49) Soziale Arbeit kommt nur dann zu ihrem Ziel, wenn sie Selbsthilfepotentiale stärkt, lebensweltbezogen ist und professionelle Hilfe mit freiwilligem Engagement verbindet. Vor allem die präventive, rehabilitative und die palliative Arbeit ist ohne solche Aktivierung nicht

möglich. In diesen Bereichen sollten die Kassen Einrichtungsträgern professionelle Aufgaben nur dann finanzieren, wenn diese die Aktivierung zur Selbsthilfe und Freiwilligenarbeit einbeziehen. Hier geht es nicht darum, hauptamtliche Arbeit mehr und mehr durch freiwillige Tätigkeit zu ersetzen oder Ehrenamtliche für „Handlangerdienste“ einzusetzen, sondern die Leistungen der Professionellen durch Freiwilligendienste zu ergänzen, Freiwillige durch Hauptamtliche zu befähigen und zu qualifizieren.

(50) In diesem Zusammenhang wird häufig von ehrenamtlicher Tätigkeit gesprochen. Die Abgrenzung von freiwilliger und ehrenamtlicher Tätigkeit ist schwierig. Beide Begriffe beschreiben das, worauf es ankommt, nur unvollkommen. Im Begriff „Ehrenamt“ wird das Element der Freiwilligkeit nicht deutlich, zugleich wird mit dem Amtsbegriff ein Standard suggeriert, dem die Wirklichkeit nicht entspricht. Auf der anderen Seite enthält der Begriff der „freiwilligen Tätigkeit“ eine Beliebigkeit, die den verlässlichen Einsatz freiwillig Mitarbeitender in Frage stellt. Trotz der hiermit verbundenen Probleme wird in dieser Studie in der Regel von freiwilliger Arbeit gesprochen, auch um dem Missverständnis vorzubeugen, die Probleme sozialer Dienste könnten durch das „Ehrenamt“ gelöst werden.

Freiwillige Tätigkeit basiert auf persönlicher Motivation und Wahlmöglichkeit. Sie entsteht aus freiem Willen und ist ein Weg zur bürgerschaftlichen Beteiligung im Gemeinwesen. Wesentliche Motive hierfür sind nach empirischen Studien die Ermöglichung von sozialen Kontakten sowie eine innere Befriedigung über die Ergebnisse des Handelns. Dieser Wandel in der Motivation freiwilliger Tätigkeiten von dem Pflichtgedanken in der Vergangenheit hin zu emanzipatorischen Tugenden muss in der Gestaltung dieses Tätigkeitsfeldes berücksichtigt werden.

(51) Um den Einsatz freiwilliger Tätigkeit möglich zu machen, muss die Gesamtlogik sozialer Dienste und Humandienstleistungen in einer Zeit zunehmender Rationalisierung und Zeitknappheit neu durchdacht werden. Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass Mitarbeitende in sozialen und pflegerischen Berufen die Bereitschaft, anderen zu helfen, als Grundmotivation mitbringen. Insbesondere Frauen bringen darüber hinaus vielfältige Kompetenzen der Lebensbewältigung aus der Familienarbeit in die Erwerbsarbeit ein. Hinzu kommen ergänzende Erfahrungen aus freiwilligen Tätigkeiten wie Nachbarschaftshilfe, Elternvertretung, Vereinsarbeit oder Kirchengemeinden. Gerade die ethische und religiöse Motivation, sich für soziale Aufgaben einzusetzen, wird oft in diesen Zusammenhängen gewonnen. Deswegen ist die Anerkennung von Familienarbeit und freiwilligen Diensten bei der Einstellung in ein Beschäftigungsverhältnis, die Würdigung der Feldkompetenz neben der Fachkompetenz, unverzichtbar. Die Öffnung professioneller Dienstleister für die Zusammenarbeit mit Freiwilligen, Familien und Nachbarschaften, die aktive Suche nach Freiwilligen und Engagementbereiten und die Erleichterung des Übergangs zwischen nicht bezahlter und bezahlter Arbeit kann dazu beitragen, dass soziale Dienstleistungen als das begriffen werden, was sie sind: Beziehungsarbeit, an der die Nutzer beteiligt bleiben, Angebote der Hilfe, die sich deswegen nicht wie andere Produkte der Wegwerfgesellschaft konsumieren lassen. Die nichtbezahlte Arbeit in Familie und Nachbarschaft ist eine Quelle dieses Wissens, eine Schule sozialen Lernens. Wer heute über Qualität und Qualifizierung sozialer Arbeit nachdenkt, muss diese Erfahrungsfelder einbeziehen.

(52) Die Stärkung der Selbsthilfepotentiale und der Freiwilligenarbeit braucht hohe professionelle Kompetenz und Arbeitszeit der Hauptamtlichen, die als Multiplikatoren oder Anleiter dienen. Die Organisationsstrukturen der betreffenden Einrichtungen sind entsprechend anzupassen. Kirche und gerade auch die diakonischen Einrichtungen müssen sich vermehrt darauf einlassen zu prüfen, wo und wie sie ihre Arbeit für Freiwillige öffnen können - aber es muss gleichzeitig auch deutlich werden, dass in bestimmten Arbeitsfeldern dem freiwilligen Engagement Grenzen gesetzt sind.

(53) Die Ökonomisierung des sozialen Dienstleistungssektors schwächt die Freiwilligkeit. Das kann dazu führen, dass freiwillig erbrachte Leistungen entwertet werden, denn sie funktionieren nach einem umgekehrten Tauschwertprinzip: „Die beste Leistung ist die, die mit hoher Kompetenz für kein Geld erbracht wird.“ Die für das freiwillige Engagement ausgebildeten Menschen wandern in die Erwerbsarbeit ab, weil sie dort mehr Einfluss und größere „geldwerte“ Schätzung erfahren. Demgegenüber muss Gewinn und Wertschätzung der Arbeit und der Menschen, die sie tun, in den Vordergrund treten. Die Motivation von Freiwilligen braucht komplementär professionelle Arbeitszeit und professionelle Kompetenz. Dafür brauchen die hauptamtlich Mitarbeitenden neue Qualifizierung.

(54) Gegenwärtig ist die politische Zukunft von Wehrdienst und Ersatzdienst ungeklärt. Sollte es zu einer tiefgreifenden Veränderung des Zivildienstes oder zur Abschaffung der Wehrpflicht mit Wegfall des Zivildienstes kommen, sind grundlegend neue Entscheidungen erforderlich, welche die demographische Entwicklung, die Gleichstellung von Männern und Frauen, Aspekte sozialen Lernens in Freiwilligendiensten und den Bedarf an sozialer Arbeit einbeziehen.

3.3 Grade der Professionalität, einfache Tätigkeit, Zuwendung und Engagement - Zur Rolle einfacher Tätigkeiten in den sozialen Diensten - Was können Laien ?

(55) Zu den großen Erfolgen in der inhaltlichen Gestaltung sozialer Dienste zählt ihre Professionalisierung. Historisch hat es eine Weile gedauert, bis klar wurde, dass auch die Zuwendung zum Menschen nicht nur guten Willen erfordert, sondern auch fachliche Qualifikationen. Als dann in der Nachkriegszeit Menschen mit einfacher Qualifikation von den Fließbändern der Industrie angezogen wurden, kam ein neuer Aspekt hinzu. Über die Professionalisierung und die damit verbundene Qualifikation versuchte man die sozialen Dienste attraktiv zu machen. Da es schwierig war, Arbeitskräfte für einfache Hilfstätigkeiten zu gewinnen, wurden deren Aufgaben in professionell orientierte Arbeitsplätze integriert. Es entstanden die sogenannten Mischarbeitsplätze, die wegen ihrer Höherwertigkeit durchaus positiv eingeschätzt wurden.

Im Nachhinein erwies sich dies als Fehlentwicklung. Im industriellen Strukturwandel wurden Menschen mit einfacher Qualifikation arbeitslos. Für sie gab es dort keine Beschäftigungsmöglichkeiten mehr. Ein ähnlicher Prozess spielte sich in Teilen der sozialen Dienste ab, auch hier wurden insbesondere Menschen mit einfachen Qualifikationen ausgegliedert, zum Teil weil sie relativ teuer geworden waren.

(56) Mit dieser Entwicklung ist die Frage nach dem Verhältnis von professionell qualifizierter Tätigkeit zu einfacher Tätigkeit neu gestellt. Internationale Vergleiche zeigen, dass es Länder gibt, in denen verhältnismäßig wenige professionell qualifizierte Kräfte mit relativ mehr einfach Qualifizierten zusammenarbeiten.

(57) Eine Veränderung dieses Verhältnisses bedeutet keine Abkehr von der Professionalisierung sozialer Dienste. Sie ist notwendig und muss auch in Zukunft erhalten bleiben. Aber gerade die Humandienste können auch Arbeitsplätze für Menschen mit fachlich einfacher Qualifikation bereitstellen. Dies gilt für Hauswirtschaftsdienste und Begleitdienste, für Service und viele Aufgaben die mit den Pflege- und Betreuungsdiensten verknüpft sind. Eine Neubesinnung über den jeweiligen Grad der Professionalisierung gerade in komplexen Institutionen ist auch beschäftigungspolitisch bedeutsam.

(58) Damit angesprochen ist aber auch das Verhältnis von professioneller zu freiwilliger Arbeit.

(59) Inzwischen hat sich die Situation verändert, allerdings eher in zufälliger Weise. Da die finanzielle Belastungsgrenze der Versicherungssysteme wie der privaten Kunden erreicht ist, wurde soziale und pflegerische Arbeit in den letzten Jahren soweit wie möglich rationalisiert. Während in sozialpädagogischen Arbeitsfeldern Verwaltungskräfte zu Lasten der sozialpädagogischen Fachkräfte eingespart wurden, wurden in den Pflegeeinrichtungen besonders in Teilzeitstellen oder geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zunehmend unausgebildete Mitarbeiterinnen eingestellt. Bei einer steigenden Erwartung an Managementkompetenzen, wie sie sich z.B. bei der Etablierung von Pflegestudiengängen zeigt, hat dies zu einer stärkeren Spreizung der Professionalität und der Kompetenzen geführt.

Dabei erweist es sich als problematisch, nicht ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ihre Teilzeitbeschäftigung lediglich als ergänzende Erwerbstätigkeit verstehen, gerade bei aus dem privaten Alltag vertrauten Dienstleistungen wie Hauswirtschaft, Betreuung, Service und Pflege in die Arbeitsaufläufe, die Qualitätsstandards und das Selbstverständnis des Trägers einzuführen. Ein Training-on-the-Job für ungelernete Arbeitskräfte könnte ein notwendiger Schritt zur Qualifizierung sein. Viele Träger tun sich allerdings noch schwer mit dieser Vorstellung, weil sie fürchten, die mit Mühe durchgesetzten professionellen Standards der Ausbildungsgänge zur Disposition zu stellen.

(60) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich sozialer Dienste und Humandienstleistungen wird ein hohes Maß an Beziehungsarbeit, Kooperationsfähigkeit und die Fähigkeit mit Krisen umzugehen, abverlangt. Nicht zufällig sind hier überwiegend Frauen beschäftigt. Sie bringen ihre familiären Kompetenzen und Belastungen in die Berufsarbeit ein. Zur Unterstützung ihrer Arbeit und zum Erhalt ihrer persönlichen Motivation sind familienunterstützende Dienste ebenso auszubauen wie Programme für Wiedereinsteigerinnen nach der Familienphase. Ebenso notwendig sind Supervisions- und Beratungsangebote für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, z. B. gegen die Gefahr des Ausbrennens bei Überlastung, Angebote eines zeitweisen Ausstiegs (Sabbatjahr) sowie Trainings- und Motivationsprogramme für Frauen im Interesse der Geschlechtergerechtigkeit.

(61) Soziale Arbeit versucht mit Sensibilität für Bedarfssituationen Nöte der Menschen zu erkennen, aufzugreifen und Lösungsansätze im Sinne sozialer Dienstleistungen anzubieten. Viele Diakonische Werke haben diese Aufgabe in ihren Satzungen niedergelegt. Wichtig ist dabei die Entwicklung von Haltungen und Einstellungen, das Lernen und Aneignen von sozialer Kompetenz. Diese kann nur durch Einüben in soziale Praxis angeeignet werden. Dazu gehören milieu-überschreitende Erfahrungen und der „Dialog von Ungleichen“. Soziale Kompetenz schließt die Fähigkeit zur Krisenbewältigung ein. In diesen Situationen werden Sinnfragen und religiöse Motivation der Handelnden auf besondere Weise thematisiert. Soziale Kompetenz muss auf vier Ebenen entwickelt werden:

- a) Qualifizierung der Bürgerinnen und Bürger im Sinne eines lebenslangen sozialen Lernens, das in Elternhaus und Schule beginnen muss. Dazu gehört eine Kooperation der verschiedenen Erziehungs- und Bildungsträger. Kirche, Schule und soziale Einrichtungen sollten Jugendliche kooperativ an soziale Arbeit heranführen. Es geht dabei um die Sozialisierung in soziale Arbeit, um das „Lernen sozialer Verantwortung“ und die Entwicklung sozialer Grundkompetenz als Teil jeder beruflichen Bildung.
- b) Qualifizieren von Freiwilligen. Gerade die Kirche muss hier eine besondere Aufgabe sehen. Dabei geht es auch darum, die lebensweltliche Kompetenz von Frauen in freiwillige soziale Projekte einzubringen.

- c) Qualifizierung von Hauptamtlichen in den sozialen Diensten. Hier ist zu unterscheiden zwischen sozialer Grundqualifikation, praktischer Handlungskompetenz und theoretischer Kompetenz. Dazu gehören Theoriekenntnisse, Hintergrundwissen, Überblickswissen, spezielles Fachwissen, Leitungskompetenz, eine reflektierte ethische Grundausrichtung, betriebswirtschaftliche Kompetenz und Marketingkompetenz. Es muss überprüft werden, ob die derzeitige berufliche Qualifizierung mit ihren Abschlüssen den genannten Zielen dient. In jedem Fall ist neben den bisher durchgesetzten Ausbildungsabschlüssen ein Training on the job für nicht- oder niedrigqualifizierte Mitarbeiter im sozialen Bereich notwendig.
- d) Qualifizierung von Berufstätigen in freiwilliger sozialer Arbeit im Sinne eines Lernprogramms zur Ergänzung ihrer jeweiligen beruflichen Kompetenzen (z. B. Qualifizierung von Banker- oder Handwerkergruppen in „Seitenwechsel-Projekten“).

3.4 Leistung und Entgeltstrukturen

(62) Entgeltstrukturen und Tarifsysteme haben sich in den sozialen Diensten erst langsam herausgebildet. Mit dem starken Engagement öffentlicher Träger lag es nahe, sich hierbei am öffentlichen Tarifsystem zu orientieren. Dieses ist nicht im erforderlichen Umfang neuen Entwicklungen angepasst worden, auch wenn es in den letzten Jahren wesentliche Fortschritte gegeben hat. Für die sozialen Dienste ergeben sich damit zwei Probleme: einmal zeigen sich die Schwächen des unzureichend reformierten öffentlichen Dienst- und Tarifsystems auch in den sozialen Diensten. Zum anderen zeigt sich, dass das öffentliche Tarifsystem eigentlich nicht geeignet ist, die spezifischen Gegebenheiten sozialer Dienste zu berücksichtigen. Ein wichtiger Reformschritt wäre deshalb die Schaffung eines eigenen Tarifsystems für soziale Dienste, eine Entscheidung, die von den Tarifparteien zu treffen wäre.

Tarifstrukturen, die nicht sachgerecht sind, führen oft zu Nebeneffekten, die eigentlich nicht beabsichtigt sind. So mag es zwar gute Gründe für die Ausgliederung bestimmter Tätigkeiten im hauswirtschaftlichen und handwerklichen Bereich, das sogenannte Outsourcing, geben. Spezialisierte Anbieter können häufig ein besseres und billigeres Angebot erstellen. Insofern sind solche Ausgliederungen nicht generell abzulehnen. Häufig erfolgen solche Ausgliederungen allerdings nur, um Tarife zu umgehen, die als nicht sachgerecht angesehen werden. In diesem Falle können gravierende Fehlsteuerungen die Folge sein.

Solange ein eigenes Tarifsystem nicht realisiert ist, geht es darum, die Reform des öffentlichen Tarifsystems voranzutreiben. Die Schwächen öffentlicher Entgeltstrukturen wirken sich nämlich auch bei den sozialen Diensten aus. Die folgenden Überlegungen beziehen sich zunächst auf die sozialen Dienste, sie können aber im Prinzip auf den gesamten öffentlichen Sektor übertragen werden.

(63) Die Bindung der Vergütungsstufen des öffentlichen Dienstes an die Ausbildungsabschlüsse erschwert eine leistungsgerechte Bezahlung der sozialen Dienste. Das gilt sowohl im Vergleich zur Privatwirtschaft als auch in Relation zu den konkreten Anforderungen des Arbeitsplatzes.

Ein Nebeneffekt dieser Ausbildungsbindung stellen die Kosteneffekte der Professionalisierungsprozesse dar. Man kann dies insbesondere an den Hochschulabschlüssen deutlich machen. In den letzten vier Jahrzehnten ist der Anteil der Hochschulabsolventen in einem Jahrgang um ein Vielfaches gestiegen. Würde man, orientiert an den Ausbildungsabschlüssen, alle Hochschulabsolventen so wie früher bezahlen, ergäbe sich eine Vervielfachung auf der Kostenseite. Da dieses nicht möglich ist, bleibt ein Teil der Absolventen ohne eine ihrem Abschluss entsprechende berufliche Tätigkeit, was wiederum die Attraktivität eines derartigen Ausbildungsgangs in Frage stellt. Beispiele für derartige

Entwicklungen waren in der Sozialpädagogik und bei den Lehrerberufen zu beobachten. Verallgemeinernd kann man sagen, dass es im öffentlichen Bereich nicht gelungen ist, Konsequenzen aus der Expansion der Hochschulausbildung bei den Entgelthöhen durchzusetzen.

Auf Dauer werden die hier liegenden Probleme nur durch eine Lösung der Entgelte von den Ausbildungsabschlüssen überwunden werden können. Eine genaue Beschreibung der Zielvorgaben, eine Evaluation der Kundenzufriedenheit sowie ein leistungsgerechtes Zusatzentgelt bei einem weniger differenzierten und statischen Grundvergütungssystem könnte auch für unausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Anreiz sein, ihren Einsatz zu optimieren. Zugleich liegt darin die Chance, hochspezifizierte und besonders gefragte Dienstleistungen marktgerecht zu vergüten.

(64) Ein weiteres Problem liegt in der Altersabhängigkeit öffentlicher Tarife. Ob es mit dem Alter wirklich zu einem Anstieg der Leistungsfähigkeit kommt, ist keineswegs sicher. In Arbeitsfeldern, die einem schnellen Wandel unterworfen sind, kann Erfahrung Flexibilität kaum aufwiegen. Zudem entspricht die Altersabhängigkeit der Tarife keineswegs der Bedarfssituation. Die höchsten Einkommen werden bei vielen erzielt, wenn die Kinder aus dem Haus sind. In dieser Phase kehren Frauen häufig in den Arbeitsmarkt zurück. Dabei erweist sich die Einkommenshöhe eher als Hindernis für den Einstieg. Erst zögerlich setzt sich der Gedanke der Altersteilzeit durch, für lange Zeit galten Einstiegsteilzeitangebote als die angemessene Lösung. Das entsprechend niedrigere Einkommen fiel damit in eine Phase, wo die Familie gegründet und der Hausstand aufgebaut wurde. Bei Reformen sollten Alterskomponenten in der Entlohnung generell zur Disposition gestellt werden.

(65) Auch soziale Dienste sind auf die Erbringung einer qualitativ hochwertigen Leistung angewiesen. Die Möglichkeiten zu einer leistungsorientierten Entlohnung sind aber im öffentlichen Tarifrecht sehr beschränkt. Am ehesten sind sie mit kostenerhöhenden zusätzlichen Prämien möglich. Sinnvoller wäre eine Neustrukturierung der Entlohnung, wobei, ausgehend von den heutigen Gehältern, eine Aufteilung in eine Grund- und eine Leistungskomponente vorgenommen werden sollte. Die Leistungskomponente sollte einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen. Erhöhungen wie Reduzierungen sollten zu den Möglichkeiten gehören. In den Leistungselementen sollten Innovationsbereitschaft, Qualität, Tüchtigkeit und Einsatzbereitschaft honoriert werden. Dazu gehören Zusatzentgelte für Hochqualifizierte und besonders gesuchte Mitarbeiter, die darauf zielen, sie in der Arbeit zu halten oder sie für Humandienste zu gewinnen (Qualifizierungs- und Leistungsstrukturen). Weniger leistungsfähigen Arbeitnehmern kann ein geringeres Leistungsentgelt das Verweilen im Erwerbsleben und den Wiedereinstieg ermöglichen.

(66) Derartige Vorschläge werden ohnehin nur langsam umzusetzen sein. Sie sind aber im Bereich mittlerer und höherer Einkommen realisierbar und sollten in Angriff genommen werden. Schwieriger ist die Situation bei niedrigen Einkommen und insbesondere bei Frauen.

Schon die bisherige Entwicklung hat dazu geführt, dass in den sozialen Diensten absolut und relativ eine erhebliche Ausweitung der Teilzeitarbeit stattgefunden hat. Wahrscheinlich hat auch der Anteil niedriger Einkommen zugenommen, hierüber fehlen hinreichende statistische Unterlagen. Die hier gemachten Vorschläge würden diese Tendenz verstärken.

Damit stellen sich für die weitere Entwicklung unserer Erwerbsgesellschaft schwerwiegende Fragen:

- Kann eine Gesellschaft es zulassen, dass Erwerbseinkommen nicht mehr existenzsichernd sind ?

- Welche Anreize zur Arbeitsaufnahme sind gegeben, wenn die verfügbaren Arbeitsmöglichkeiten zu einem Einkommen führen, das niedriger als die Sozialhilfe ist?
- Welche Anreize zur Ausweitung des persönlichen Arbeitsangebots sind gegeben, wenn eine höhere Arbeitsleistung sich netto nicht bezahlt macht, weil Transferleistungen, insbesondere solche der Sozialhilfe, entfallen?

Diese Fragen sind nicht auf den Bereich der sozialen Dienste beschränkt, sie erfordern an vielen Stellen der Gesellschaft eine Antwort. Mit dem Streit über Sonderregelungen für geringfügig Beschäftigte, über Kombi-Löhne und neue Sozialhilfemodelle nach angelsächsischem Muster haben sie inzwischen auch die politische Diskussion erreicht.

Eine Lösung der hier liegenden Probleme ist nicht ohne Abstriche bei der Durchsetzung wichtiger Grundsätze gesellschaftlichen Zusammenlebens möglich. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Eine Wirtschaftsordnung, die Vollbeschäftigung anstrebt, d. h. für jeden arbeitsbereiten Bürger einen Arbeitsplatz bereitstellt.
- Eine Arbeitsmarktordnung, die sicherstellt, dass Erwerbseinkommen existenzsichernd sind.
- Eine Sozialordnung, die jedem Menschen ein Einkommen in der Höhe seines sozial definierten Existenzminimums garantiert, der nicht in der Lage ist, dies aus eigenen Kräften zu erzielen.

In der Realität werden diese Grundsätze nicht uneingeschränkt verwirklicht. In den letzten Jahrzehnten wurde die Vollbeschäftigung nicht erreicht, nichtexistenzsichernde Einkommen haben zugenommen, Armutphänomene gewinnen an Bedeutung. Gute Gründe sprechen für die These, dass diese drei Grundsätze auch nicht gleichzeitig in vollem Umfang zu realisieren sind, so dass eine sozial akzeptable Kombination des Grades der Realisierung dieser Grundsätze gefunden werden muss.

(67) Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor unannehmbar hoch. Das hat viele Gründe, die an dieser Stelle nicht diskutiert werden sollen. Zu den Gründen zählt sicher, dass Vollzeit-Arbeitsplätze im Bereich nichtexistenzsichernder Einkommen weder erwünscht noch attraktiv sind. Damit entsteht die Frage, ob und wie man die hier liegenden Potentiale zur Verminderung der Arbeitslosigkeit erschließen kann.

(68) In einer sozialen Marktwirtschaft sind bisher existenzsichernde Erwerbseinkommen ein wichtiges Ziel der Einkommenspolitik. Es sind mehrere Entwicklungen, welche die uneingeschränkte Durchsetzung dieses Grundsatzes in Frage stellen. Teilzeitarbeit von Männern und Frauen ist aus arbeitsmarktpolitischen und familienpolitischen Gründen erwünscht. Würde man Teilzeitarbeit nur zulassen, wenn das dann erzielte Einkommen existenzsichernd ist, ergäben sich Lohnsätze, die durch Verkauf des erstellten Produkts in der Regel nicht finanzierbar sind. Insofern wird Maßstab der Existenzsicherung eine Vollerwerbstätigkeit sein müssen. Für zwei teilzeitarbeitende Ehepartner wird dieser Grundsatz modifiziert, die beiden Teilzeiteinkommen des Ehepaars müssen die Existenz desselben sichern. Alleinerziehenden ist mit dieser Modifikation nicht gedient.

Weitgehende Einigkeit besteht inzwischen darüber, dass der Grundsatz des existenzsichernden Einkommens sich nicht auf die Existenzsicherung der Kinder beziehen kann. Hier ist staatliche Familienpolitik gefordert, auch wenn sie dieser Aufgabe nicht immer gerecht wird.

Selbst wenn man derartige Gesichtspunkte bei der Interpretation des Existenzsicherungsgrundsatzes berücksichtigt, wird mit diesem Grundsatz eine Lohnuntergrenze gezogen, welche das Entstehen bestimmter Angebote verhindert. Gerade im Bereich sozialer Dienste gibt es aber Felder, bei denen die Nachfrage nach einer bestimmten Dienstleistung im Wesentlichen durch ihren Preis bestimmt wird. Erinnert sei hier an das Beispiel der häuslichen Pflege alter Menschen, wo es nach den verfügbaren Informationen in erheblichem Umfang illegale Beschäftigung von Frauen aus den EU-Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa geben soll. Schätzungen gehen von bis zu einer Million illegal Beschäftigter aus. Die erzielten Einkommen sind in Deutschland nicht existenzsichernd, allerdings sind sie dies in den jeweiligen Heimatländern. Die neu eingeführte Greencard wird an dieser Tatsache kaum etwas ändern, sondern lediglich illegale, nicht professionell erbrachte häusliche Pflege legalisieren.

(69) Dass es für derartige Tätigkeiten, von Ausnahmefällen abgesehen, keine Nachfrage durch dauerhaft in Deutschland lebende Arbeitnehmer gibt, wird üblicherweise auf einen einfachen Grund zurückgeführt: Die erzielten Einkommen liegen unterhalb der Sozialhilfe, so dass ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme nicht vorhanden ist, insbesondere da nur geringe Zusatzverdienste nicht angerechnet werden. Empirische Studien zeigen freilich, dass bei mehr als der Hälfte der Sozialhilfebezieher (Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt) die Dauer des Sozialhilfebezugs weniger als ein Jahr beträgt. Insofern liegen die Dinge nicht so einfach.

An dieser Stelle ist die staatliche Garantie der Sicherung des Existenzminimums angesprochen, wenn Erwerbsarbeit nicht möglich ist. In der deutschen Gesellschaft besteht ein weitgehender Konsens, diesen Grundsatz aufrecht zu erhalten. Dies ist in den angelsächsischen Gesellschaften keineswegs selbstverständlich, wie die neueren Entwicklungen in den USA besonders deutlich zeigen. Modifikationen können daher immer nur die Einschätzungen der Möglichkeiten der Erzielung eines Erwerbseinkommens betreffen. Zwar kann auch heute bei Sozialhilfeempfängern ein Zwang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausgeübt werden, die praktische Durchsetzung bereitet jedoch in vielen Fällen erhebliche Schwierigkeiten, was sowohl mit den Fähigkeiten der Sozialhilfeempfänger wie mit der Bereitschaft der Wirtschaft entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, zu tun hat. Oft ist öffentliche Arbeit der einzige Ausweg, die hierfür in Frage kommenden Kommunen scheuen aber oft die damit verbundenen Kosten. Die Anreizprobleme können gemildert werden, wenn es großzügigere Regelungen für den Übergang von Sozial- und Arbeitslosenhilfe in das Erwerbsleben gäbe.

(70) Zur Lösung der skizzierten Probleme gibt es inzwischen viele Vorschläge. Für die meisten gilt, dass sie sich auf enge Segmente beziehen, nicht aufeinander abgestimmt sind und die Allgemeinheit des Problems verkennen. Im Folgenden sollen einige Grundlinien einer beschäftigungsfördernden, zukunftsweisenden Lösung skizziert werden, ohne ein konkretes Modell im einzelnen vorzustellen.

- Notwendig ist eine allgemeine Lösung für den Niedrigeinkommenssektor.
- Bei der Beurteilung der damit verbundenen Kosten sind die Ersparnisse bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu berücksichtigen.
- Eine feste Grenze für Fördermaßnahmen, wie sie z. Zt. in den 325-Euro-Regelungen existiert, birgt die Gefahr, Beschäftigte in bestimmten Einkommenssegmenten und Beschäftigungsverhältnissen einzusperren. Der Markt kann sich nur teilweise entfalten. Stattdessen sind gleitende Übergänge erforderlich.
- Gerade im Bereich niedrigerer Einkommen muss die soziale Sicherheit der Betroffenen gewährleistet sein. Regelungen, die eine Entlastung durch Wegfall der Sozialversicherungspflicht erreichen wollen, sind deshalb nicht akzeptabel.

- Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge im Bereich niedriger Einkommen ist ein sinnvoller erster Schritt. Zu klären ist, ob er ausreicht. Abwegig ist das Argument, dass der Staat dann doch lieber die Sozialversicherungsbeiträge generell senken solle, schließlich habe er das Problem ja erst durch die Belastung mit diesen Beiträgen geschaffen. Es geht aber in diesem Zusammenhang nicht darum, dass die soziale Sicherheit zu hoch ist, sondern darum, dass die erzielten Erwerbseinkommen zu niedrig sind. Deswegen ist eine Entlastung nur für Niedrigeinkommen sinnvoll.
- Die Entlastung sollte mit der Höhe des Erwerbseinkommens abnehmen und bei einem festzulegenden Einkommen auslaufen.
- Wenn die Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen sich als nicht ausreichend erweist, ist im Niedrigeinkommensbereich eine Kombination von Erwerbs- und Transfereinkommen sinnvoll. Auch hier ist vorzusehen, dass mit steigendem Erwerbseinkommen der Transfereinkommensanteil sinkt und bei einer bestimmten Einkommenshöhe ausläuft. Dieses sollte in nicht diskriminierender Weise erfolgen, d. h. nicht von den üblichen Voraussetzungen der Sozialhilfe abhängig sein. Vorauszusetzen ist allerdings, dass keine weiteren Beschäftigungsverhältnisse bestehen und dass das zu fördernde Arbeitsverhältnis einen Mindestumfang beinhaltet.
- Derartige Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen oder direkte Einkommenstransfers lösen noch nicht die Probleme des Übergangs von der Sozialhilfe in das Erwerbsleben. Die Anrechnungsvorschriften müssen so gestaltet werden, dass nicht nur ein Anreiz besteht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sondern diese auch quantitativ und qualitativ auszubauen.

Die Realisierung dieser Leitlinien birgt zahlreiche Probleme. Es kann zu Mitnahmeeffekten kommen, ein Missbrauch durch Lohnsenkungen ist nicht auszuschließen. Erhebliche öffentliche Mittel müssen aufgebracht werden, die dann für andere Zwecke nicht zur Verfügung stehen. Ungeeignete Regelungen können das Ausmaß der Bürokratisierung des Arbeitsmarkts vergrößern.

Ganz können diese Gefahren nicht vermieden werden, wenn man eine wirkliche Entlastung des Arbeitsmarkts erreichen will. Das Feld der sozialen Dienste zeigt, dass es genügend Arbeitsmöglichkeiten gibt, die zu erschließen wären.

(71) Allerdings darf man die Integration und Qualifizierung von Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht als quantitatives Problem der Entlohnung missverstehen. Niedrigeinkommen- und Kombilohn-Modelle allein werden die Probleme dieser Gruppen nicht lösen. Die Integration von Personen, die dem Arbeitsmarkt fern stehen, ist eine besondere Betreuungsaufgabe, die wiederum eine Herausforderung für soziale Dienste darstellt.

(72) Insbesondere alleinerziehende Mütter haben aber nicht nur häufig das Problem zu niedriger Einkommen. Ihre eigene Möglichkeit, erwerbstätig zu sein, wird zudem durch die mangelnde Flexibilität der sozialen Angebote begrenzt - Kindertagesstätten, Tagespflegeangebote und andere Dienstleistungen sind in der Regel noch immer nicht auf erwerbstätige Mütter und Väter eingerichtet, die Beruf und Familienarbeit verbinden wollen oder müssen. Erfahrungen z. B. in Schweden zeigen, dass eine Veränderung dieser familienergänzenden und familienunterstützenden Angebote gerade Frauen Erwerbsarbeit ermöglicht und neue Arbeitsplätze schafft. Dabei sind besonders die sozialen Träger mit ihren Einrichtungen herausgefordert, die überwiegend Frauen beschäftigen und die Bedarfslagen am besten kennen.

(73) Sehr schwierig ist die Frage zu beantworten, ob die Tarife so gestaltet werden können, dass sie der sich ständig ändernden Erlössituation im sozialen Bereich und bei den Humandiensten gerecht werden. Einerseits gilt bei feststehenden öffentlichen Haushalten - und man muss damit rechnen, dass sie gerade im Sozialbereich nicht wesentlich ausgeweitet werden können -, dass der Umfang der möglichen Beschäftigung von der Entgelthöhe abhängt. Je höher das Entgelt des einzelnen Mitarbeiters desto weniger Mitarbeiter können aus einem festen Budget bezahlt werden. Ähnliches gilt für den Sozialmarkt. Die Kosten bestehen hier im Wesentlichen aus Personalkosten, der Preis, der über den Umfang der Nachfrage entscheidet, ist damit von der Entgelthöhe abhängig. Insofern muss die Entgelthöhe diese Rahmenbedingungen berücksichtigen. Andererseits entscheidet die Entgelthöhe über die Attraktivität von Berufen und die Qualität der angebotenen Dienste. Es geht darum, die Kundenorientierung und Dienstleistungsbereitschaft zu stärken, die grundlegende Solidarität der Dienstgemeinschaft mit Leistungsschwächeren zu erhalten und die Mobilisierung sozialer Ressourcen zu erleichtern. Entscheidend ist, dass die Tarifstrukturen vereinfacht, transparent, leistungsorientiert und wettbewerbsfähig gestaltet werden.

3.5 Zur Finanzierung sozialer Dienste

(74) Es ist eher unwahrscheinlich, dass es möglich sein wird, die notwendige Ausweitung sozialer Dienste aus zusätzlichen öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Sieht man von konjunkturellen Schwankungen und den Folgen der deutschen Einheit ab, ist der Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt seit Mitte der siebziger Jahre mehr oder weniger konstant geblieben. Es ist wenig wahrscheinlich, dass angesichts der Herausforderungen der Zukunft eine ins Gewicht fallende Erhöhung dieses Anteils möglich sein wird. Eine Anspannung der finanziellen Situation im Bereich des öffentlichen Sozialhaushalts wird sich ohnehin durch die demographische Entwicklung und die absehbare Situation im Gesundheitssektor ergeben. Eine Lösung der Finanzierungsprobleme erfordert daher neben einer Fortsetzung von Kostensenkungsmaßnahmen die Erschließung privater Finanzquellen.

(75) Die Bereitschaft, soziale Dienste privat zu bezahlen, ist relativ gering, solange eine öffentliche Finanzierung möglich ist. Viele Menschen nehmen eher Wartezeiten in Kauf als auf einen Anspruch zu verzichten. So wie im Gesundheitssektor inzwischen klar ist, dass eine Überprüfung des Leistungskatalogs, nicht jedoch eine Reduzierung auf eine Grundversorgung, notwendig ist, so gilt für das Angebot sozialer Dienste insgesamt, dass geklärt werden muss, welche sozialen Dienste öffentlich finanziert, von den Nutzern mitfinanziert oder rein privat finanziert werden sollen.

Oft sind auch Zwischenlösungen denkbar. Will man verhindern, dass bestimmte soziale Dienste von Beziehern niedriger Einkommen nicht in Anspruch genommen werden können, gibt es die Möglichkeit, Beiträge zu staffeln, wie zurzeit bei den Tageseinrichtungen für Kinder. Will man generell auf die öffentliche Finanzierung dieser Dienste verzichten, sind Anrechtsscheine für bestimmte Leistungen für besondere Personengruppen denkbar, wie es zurzeit bei der Arbeitsvermittlung geschieht, statt die Anbieter zu subventionieren. Auf diese Weise kann die Verhandlungsmacht der Betroffenen gestärkt werden. Ihr Interesse an guten Leistungen könnte eine wirksame, wettbewerbsnahe Kontrolle der Anbieter ermöglichen.

Andererseits gibt es in manchen Bereichen schon ein hohes privates Engagement. Das gilt zum Beispiel für solche Gesundheitsleistungen, die von den Krankenkassen nicht finanziert werden. Zu erwähnen sind auch Bildungsangebote und kulturelle Aktivitäten, Angebote im sogenannten Fitness- und Wellness-Bereich. Viele dieser Angebote kann man sowohl dem Freizeitbereich wie dem Aufgabenspektrum der sozialen Dienste zuordnen. In dem Ausmaß, in dem eine private Finanzierung vorgesehen ist, entscheidet dann freilich der Preis über die Inanspruchnahme. Dies

zwingt einerseits zur Kostendisziplin, erfordert andererseits die Bereitstellung von Transfers für die Bezieher niedriger Einkommen.

(76) Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger in der Zivilgesellschaft sollte sich auch in der Mobilisierung von Spenden und Stiftungen zum Ausbau sozialer Dienste zeigen. Wie weit wir auf dem Wege zur Zivilgesellschaft gekommen sind, wird hieran gemessen werden können.

(77) Auch bei privatem Engagement kommt es auf Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit an. Dies kann insbesondere durch die Mobilisierung von Kapital erreicht werden: In einer Zeit, in der angesichts wachsender Aufgaben und Bedarfe vermehrte finanzielle Mittel nicht über öffentliche Haushalte oder erhöhte Leistungen der Sozialversicherung mobilisiert werden können, kommt der Erschließung privaten Kapitals eine besondere Bedeutung zu. Wichtig ist insbesondere die Stärkung des Stiftungswesens, z. B. die „Stiftung für Menschlichkeit“ für begleitende Arbeit in der Altenhilfe und den stationären Einrichtungen. Dem entspricht die Initiative des Gesetzgebers zur Reform des Stiftungsrechts. Die 6.000 traditionsreichen gemeinnützigen Stiftungen in Deutschland sollten nach Wegen suchen, ihre Zielsetzungen den veränderten Bedürfnissen anzupassen. Die wachsenden Mittel aus Vermächtnissen und Erbschaften sollten in Stiftungen eingebracht werden.

(78) Sinnvoll ist aber auch der Ausbau des Spendenwesens, spendenorientierter Aktionen und Lotterien, z. B. „Aktion Mensch“. Die Förderung von Spendenprojekten der Mitarbeiterschaft einer Reihe von Firmen zeugt von einer sinnvollen Verknüpfung von Erwerbsarbeit und sozialem Engagement.

(79) Schließlich sind die Möglichkeiten des Sponsoring nicht ausgeschöpft. Das Firmenimage deutscher Unternehmen sollte sich mit Sponsoring auch von sozialen Aktivitäten verbinden. Die Tradition des Mäzenatentums sollte auch in Deutschland wiederbelebt werden.

3.6 Schwerpunkte sozialer Dienste

(80) Diese Studie will nicht alle Felder der sozialen Dienste ansprechen. Sie hält es auch nicht für sinnvoll, eine Prioritätsskala zu erstellen. Sie will nur zwei Beispiele besonderer Dringlichkeiten benennen.

- a) Um die Integration von Menschen mit Behinderungen in ihrer Lebenswelt zu fördern, müssen wohnort- und lebensweltnahe soziale Dienste und Angebote aufgebaut werden. Dazu zählen u. a.: der Ausbau von persönlichen Assistenzdiensten in selbstbestimmten Organisationsformen, die Entwicklung eines Netzwerkes von Stützpunkten in Stadtteilen als Anlaufstellen und Vermittlungsbüros für alle erforderlichen Assistenzdienste, der Ausbau von Selbstbestimmt-leben-Beratungsstellen zur Entwicklung individueller Hilfeleistungs- und Zukunftspläne und die Förderung von Gemeinwesenarbeit zur Entwicklung der Stadtteilkultur;
- b) Um Unterbrechungen im Erwerbsleben bei Müttern und Vätern gering zu halten, sind flexible und regional vernetzte Kinderbetreuungsangebote insbesondere für Unter-drei-Jährige und Schulkinder notwendig. Modelle wie „die verlässliche Grundschule“ sowie die Verbindung von Schule und Freizeit sind auszubauen bzw. zu erhalten. Es bedarf in diesem Zusammenhang einer systematischen Verzahnung von Arbeitszeiten und Kinderbetreuungszeiten (Schichtdienste und Rund-um-die-Uhr-Dienste).

4. Die Verantwortung von Diakonie und Kirche

(81) Die Kirche steht vor der Aufgabe, den religiösen Begründungszusammenhang sozialer Arbeit und deren gesellschaftlichen Kontext neu zu beschreiben. Dabei wird sie daran

erinnern, dass in der Zuwendung zu Kranken und Sterbenden, in der Integration Benachteiligter und Rechtloser, in der Anwaltschaft für Arme, Flüchtlinge und Migranten, im Eintreten für die Würde des menschlichen Lebens in seiner Verletzlichkeit, Endlichkeit und Entwicklungsfähigkeit die verheißene neue Welt, das Reich Gottes zeichenhaft sichtbar wird, wie es in Mt 11, 5 zum Ausdruck kommt: „Blinde sehen und Lahme gehen, Aussätzige werden rein und Taube hören, Tote stehen auf und Armen wird das Evangelium gepredigt“. Dabei steht dieses Jesuswort, das die Verheißungen der hebräischen Bibel bündelt, einerseits wie ein Wegweiser für die Aufgabenfelder der Diakonie, andererseits aber wird damit gerade kein Exklusivanspruch kirchlichen Handelns formuliert. Jesus selbst rechnet vielmehr damit, dass die Werke der Barmherzigkeit mitten in der Welt und durchaus ohne religiösen Anspruch oder religiöse Erwartung geschehen. Dass im diakonischen Handeln eine Begegnung mit dem lebendigen Gott möglich wird, erleben die Handelnden im Gleichnis Jesu vom großen Weltgericht als überwältigende Überraschung, die freilich deutlich macht: der soziale Dienst an unseren Mitmenschen hat eine religiöse Tiefe, in der wir unser Leben gewinnen und auch verfehlen können (Mt 25,31ff.).

(82) Kirche und Diakonie wollen Menschen ermutigen, in jedem Menschen das Ebenbild Gottes zu erkennen, menschliches Leben zu achten und für seine Würde einzutreten. Das geschieht durch Verkündigung und Stellungnahmen ebenso wie durch die Einladung zum Engagement, durch das Angebot von Begegnungen im diakonischen Dienst, durch Aus- und Fortbildungsprogramme wie durch Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus machen die Kirchen als Trägerinnen sozialer Dienste deutlich, dass das christliche Menschenbild seine Wurzel im Gottesbild Jesu Christi hat. Bereits in der Geschichte Israels wird deutlich, dass und wie Gott sich mit den Leiden seines Volkes identifiziert: In all dem Leid der Israeliten geschah ihm (Gott) Leid. (Jes 63, 9). Das Neue Testament beschreibt Jesus Christus als den sich einmischenden, mit leidenden Gott, der „mitfühlt mit unserer Schwäche“ (Hebr 4,15). Auf dieser Spur geht es der Kirche in ihrer Diakonie um die Nachfolge Christi. In der Anteilnahme am Leiden anderer, in Pflege und Anwaltschaft versuchen Menschen eine Antwort zu geben auf menschliche Trost- und Hilfebedürftigkeit, auf die Sehnsucht nach Heil und Erlösung. In der Begegnung zwischen den verschiedenen Generationen und gesellschaftlichen Gruppen, mit Menschen in anderen Lebenssituationen kann der Respekt vor dem Anderssein anderer Menschen wachsen. Auch die Achtung vor dem Lebensrecht und dem Lebensweg anderer Menschen und die Bejahung von Verschiedenheit, die oft auch als Bedrohung wahrgenommen wird, hat eine zutiefst religiöse Dimension. Sie entspricht dem Bild des dreieinigen Gottes als einer lebendigen Gemeinschaft aufeinander bezogenen Andersseins und wechselseitiger Liebe, in der alle Gegensätze in einer schöpferischen, lebensspendenden Spannung aufgehen. Deswegen bleibt es die Aufgabe der Kirche, in Gemeinde und Öffentlichkeit bewusst zu machen, dass in der Anwaltschaft für andere, im Eintreten für Vielfalt, in der Förderung sozialen Lernens und sozialen Engagements wie in den sozialen Dienstleistungen die jüdisch- christliche Wurzel unserer Kultur sichtbar wird.

(83) In diesem Sinne muss die Diakonie der Kirche ihr spezifisches Profil wiedergewinnen. Darum tritt sie gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Kräften für die Gestaltungsmöglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements und privater Finanzierung ein. Dabei kann sie an die Selbstorganisation und unternehmerischen Impulse der Diakonie ihrer neueren Geschichte anknüpfen. Sie muss gegenüber der heute so dominanten Sozialkassenfinanzierung neue Spielräume und Eigengestaltungsmöglichkeiten gewinnen (Erbschaftsmarketing; Spendenmarketing; Erhaltung von Gemeinnützigkeit). Im Blick auf kommunale Aufgaben muss sie eigene Kräfte bündeln und eine kooperative Rolle bei der Gestaltung des Sozialraums übernehmen, z. B. in Jugendhilfeausschüssen und Sozialausschüssen. Die Kirche kann durch ihre Rolle als Volkskirche zur Überwindung sozialer Segmentierungen beitragen und unterschiedliche Angebotsstrukturen im

Gemeinwesen vernetzen. Sie kann Kultur- und Sozialarbeit verknüpfen. Sie kann in ihren Gemeinden an Traditionen von Nachbarschaftshilfe, Vereinsarbeit und Zusammenarbeit der Generationen anknüpfen und einzelne in Krisensituationen begleiten. Sie kann verhindern, dass soziale Dienste nur deshalb unterbleiben, weil freiwillige Tätigkeiten und Hilfebedarf nicht zueinander finden. Gerade auf diesem Feld liegen die größten Chancen für Kirchengemeinden, die in einem überschaubaren Nahbereich verankert sind und eng an den Bedürfnissen der Menschen orientiert soziale Dienste organisieren können. Dabei ist es notwendig, die gemeinwesenorientierte Arbeit in der Parochie und die spezifische Fachkompetenz der diakonischen Träger zu vernetzen.

(84) Kirche und Diakonie müssen mehr als bisher dafür sorgen, dass die Sprachlosigkeit kirchlicher Träger gegenüber den veränderten Lebensbedingungen der Menschen in einer unübersichtlichen und von Traditionsabbrüchen gekennzeichneten Welt überwunden wird.

Soziale Dienste müssen das spezifisch Christliche dieses Dienstes als Verpflichtung erkennen und an einem eigenständigen Profil des diakonischen Angebotes arbeiten. Christen kommen vom Evangelium her und ihr Dienst ist vom Evangelium bestimmt. Deshalb soll ihr Handeln Zeugnis von der guten Botschaft Christi sein. Viele kirchlich diakonische Einrichtungen und Gruppen arbeiten überzeugend an ihrem besonderen kirchlichen Profil und das bedeutet: sie arbeiten an dem vorhandenen Erscheinungsbild, dem Ansehen und dem guten Ruf ihres Dienstes in der Bevölkerung und sie fördern und pflegen diesen Ruf. Diakonische Einrichtungen arbeiten gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an Motivation und Qualifikation. Dazu zählt eine solide fachliche Ausbildung, die Förderung von persönlichem Engagement, die Förderung der Mitsprache, die Begleitung und Beratung von belasteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Entwicklung eines Leitbildes gemeinsam mit den Mitarbeitern, die Fortbildung in Sachen Gesprächsführung, Sterbebegleitung, Begleitung in Krisensituationen u.a.m. Patienten sollen spüren, dass zum Beispiel in einem evangelischen Krankenhaus medizinische, soziale, pflegerische, therapeutische und seelsorgerische Kompetenz vorhanden ist und dass die verschiedenen Professionen interdisziplinär miteinander arbeiten.

(85) Mit einer institutionalisierten Ethikberatung kann nach innen und außen dokumentiert werden, dass Diakonie ethisch qualifiziertere Dienstleistungen erbringt. Es ist ja gerade die Kirche und es sind die kirchlichen Einrichtungen und Dienste, denen man in der Bevölkerung ethische Kompetenz zuspricht. Christliche Dienste und Einrichtungen entwickeln orientiert an Grundüberzeugungen der christlichen Ethik Unternehmenskonzepte, die umreißen, welche Schwerpunkte und besonderen Akzente ihr Dienst oder ihre Einrichtung setzt. So gibt es Schwerpunktsetzungen in evangelischen Häusern bei der Unterschichtenversorgung, der medizinischen Versorgung von Obdachlosen und Flüchtlingen, bei perinataler Versorgung, bei Konfliktschwangerschaften, bei Altenarbeit im Hause, bei der Einbeziehung der Lebensumwelt von Patienten u.a.m. Die Botschaft von der Barmherzigkeit Gottes muss auch und gerade in einem hoch komplexen Gesundheits- und Sozialsystem für Menschen in Krankheit und Not konkret werden. Genau dies erwarten die „Kunden“ kirchlicher Träger. Dabei ist gerade in diakonischen Einrichtungen eine bewusste Bewohner-, Patienten- und Angehörigenorientierung unverzichtbar. Denn ethische Probleme in Pflege und Medizin entstehen nicht zuletzt aufgrund der Spannung zwischen den psychischen Aspekten der Hilfebeziehung und dem Auftrag der Institution bzw. den professionellen Interessen der verschiedenen Mitarbeitergruppen. Wo institutionelle Interessen und Konflikte verhindern, dass der hilfebedürftige Mensch im Mittelpunkt steht, kann ein institutionalisiertes Beschwerdemanagement rechtzeitig zu den entsprechenden Korrekturen führen.

(86) Kirche und Diakonie sind große und bedeutende Arbeitgeber. Sie können Erfahrungen mit dem notwendigen Wandel im Beschäftigungssystem sozialer Dienste sammeln. Sie sind groß genug, um beispielhaft wichtige Veränderungen im Verhältnis von professioneller und einfacher Arbeit, in der Ausgestaltung der Tarifsysteme, in der Verknüpfung von professionellen und freiwilligen Diensten herbeizuführen. Sie können Verantwortung für die Ausschöpfung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale in den sozialen Diensten übernehmen, um damit zugleich ihrer Verantwortung für die Beschäftigungsprobleme der Gesellschaft gerecht zu werden.

(87) Die zunehmende Marktorientierung sozialer Dienstleistungen und der damit verbundene Wettbewerb sozialer Anbieter seit Mitte der 80er Jahre haben die Notwendigkeit kommunaler Steuerung verstärkt. Deswegen ist die Zusammenarbeit mit Kommunen und Unternehmen auszubauen. Auch die Auflösung von Anstaltsstrukturen in der Jugend- und Behindertenhilfe und die damit verbundenen Dezentralisierungsprogramme haben die Kommunalisierung sozialer Dienstleistungen verstärkt. Die wirtschaftliche Situation vieler Kommunen - insbesondere in strukturschwachen Regionen - hat dabei zugleich zur Neudefinition der Bedarfe, zur Regulierung der Angebote und zur Senkung der Standards geführt. Der politisch gewollte Wettbewerb privater und gewerblicher mit freigemeinnützigen Anbietern findet tatsächlich nicht auf einem offenen Markt, sondern unter Bedingungen der Regulierung der Anbieter und der Deckelung der Pflegesätze statt.

(88) Eine Möglichkeit, dem zu begegnen, sind zunehmende Kooperationen und Netzwerke nicht nur von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, sondern auch von Einrichtungsträgern und Investoren, zwischen Wohlfahrtspflege, Wohnungswirtschaft und anderen Dienstleistern. Dabei ist zu beobachten, dass auch und gerade Unternehmen der Wohnungswirtschaft in den „Sozialmarkt“ einsteigen.

(89) Notwendig ist die Zusammenarbeit zwischen Diakonie, Kirche und Gemeinden. Die Delegation sozialer Dienstleistungen an professionelle Einrichtungen der Diakonie seit den 70 er Jahren erschien zunächst als Entlastung für die Kirchengemeinde. In den funktional organisierten Diensten kann nicht nur fachspezifisch, sondern auch ökonomisch und mit professionellem Management gearbeitet werden. Wohlfahrtsmanagement im Gegenüber zu Politik und Kostenträgern kann nicht kleinräumig erfolgen, sondern muss auf die Ebene von Kommunen bzw. Landes- und Bundespolitik bezogen sein. Hier fehlt den Kirchengemeinden in aller Regel Erfahrung, Professionalität und Überblick, die Kirchenkreise andererseits sind häufig nicht deckungsgleich mit kommunalen Grenzen und als Handlungs- und Entscheidungsebene zu schwach.

(90) Die Folgen der zurückgehenden Trägerschaft und der abnehmenden Präsenz von Kirchengemeinden auf den diakonischen Arbeitsfeldern treten erst langsam ins Bewusstsein und zeigen die Notwendigkeit, Strategien zur Vernetzung von Gemeinden, Kirchenkreisen und diakonischen Trägern zu entwickeln. Dabei sind die unterschiedlichen rechtlichen Gegebenheiten (Aufsichts- und Leitungsfragen, Organisationsformen etc.) ebenso wie die unterschiedlichen Finanzierungsformen (Steuerfinanzierung vs. Entgeltsysteme) mit ihren Auswirkungen auf die Handlungsspielräume zu berücksichtigen. Weder lassen sich diakonische Unternehmen bruchlos in Aufsicht und Steuerung der Kirchenkreise einordnen, noch dürfen Gemeinden in ihrer Bürgernähe und Ehrenamtlichkeit funktionalisiert werden.

(91) Es besteht die Gefahr, dass Kirchengemeinden ihre Schwerpunkte neben Verkündigung und Seelsorge in Kultur- und Freizeitarbeit setzen, während tendenziell benachteiligte Gruppen, z. B. Erwerbslose, Pflegebedürftige, Behinderte, Alleinerziehende ihren - kirchlichen - Ort bei diakonischen Trägern und Diensten finden und auch Freiwillige und Selbsthilfegruppen dort Unterstützung suchen. Zugleich macht die Flexibilität diakonischer Unternehmen, die wachsende Zahl von Ausgliederungen und neuen Kooperationen mit

dezentralen Angeboten eine „Verortung“ in den Kirchengemeinden notwendig. Eine professionelle und dabei gemeinwesenorientierte, aktivierende soziale Arbeit braucht die Kooperation von Kirche und Diakonie, die Verbindung von Leistungsträgern und Hilfesuchenden, von individualisierten Dienstleistungen und einer tragenden Gemeinschaft. Hier können Gemeinden und diakonische Unternehmen neu voneinander profitieren.

5. Was zu tun ist

(92) Die Erschließung neuer Beschäftigungspotentiale in den sozialen Diensten ist möglich. Sie ist erforderlich um Arbeitslosigkeit abzubauen und dringende Bedarfe im Bereich der sozialen Dienste zu decken. Zukunftsweisende, politische Anstrengungen in dieser Richtung sind der Mühe wert, weil damit zugleich gesellschaftlicher Zusammenhalt gefördert wird.

Defizite in den sozialen Diensten bestehen insbesondere

- in einem die Betroffenen einbeziehenden Umgang mit Behinderten,
- bei der Integration von Langzeitarbeitslosen und langjährigen Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt,
- bei der Ganztagsbetreuung von Kindern,
- bei der Betreuung und Pflege im Alter.

Um soziale Dienste auszubauen, bedarf es der gemeinsamen Anstrengung aller Beteiligten, der Veränderung der Rahmenbedingungen und institutioneller Reformen. Das heißt insbesondere:

- Der aktivierende Sozialstaat muss die Möglichkeiten der sich entwickelnden Zivilgesellschaft nutzen. Initiativen auf lokaler Ebene, Einbeziehung der Betroffenen und freiwillige Arbeit tragen zur Weiterentwicklung sozialer Dienste bei. Allerdings: Die Zivilgesellschaft ist kein Ersatz für den Sozialstaat, Freiwilligenarbeit keine Lösung staatlicher Haushaltsprobleme.
- Soziale Dienste sollten in einem Geist der solidarischen Mitmenschlichkeit und Barmherzigkeit erbracht werden, der eine Trennwand zwischen Helfer und Hilfeempfänger erst gar nicht entstehen lässt.
- Bei der Weiterentwicklung sozialer Dienste bleibt Wettbewerb unverzichtbar.
- Wettbewerb im Bereich sozialer Dienste ist ohne Qualitätsstandards nicht möglich. Diese müssen sich an der Interessenlage der Nutzer sozialer Dienste orientieren. Sie sollten Spielräume für Innovationen enthalten.
- Finanzierung und Erstellung sozialer Dienste sind zu trennen.
- Die Erstellung sozialer Dienste ist in mehrjährigem Rhythmus unter Angabe zielorientierter Qualitätskriterien auszuschreiben.
- Die Professionalisierung sozialer Dienste hat sich bewährt. Allerdings ist es notwendig, in höherem Umfang Differenzierungen von einfachen Hilfstätigkeiten bis zu hoch professionellen Tätigkeiten zuzulassen.
- In den sozialen Diensten kann und sollte mehr Raum für einfache Tätigkeiten geschaffen werden.
- Suche nach einsatzbereiten Menschen, Förderung von Engagement und Qualifizierung von Hauptamtlichen, Freiwilligen, aber auch anderen Bürgerinnen und Bürgern im

Hinblick auf ihre soziale Kompetenz sind notwendige Voraussetzungen für den Ausbau sozialer Dienste.

- Die Bindung der Entgeltstruktur an den öffentlichen Tarif hat sich nicht bewährt. Für soziale Dienste sollte ein eigenes Tarifsysteem geschaffen werden. In diesem Tarifsysteem sollte der Leistungsbezug ausgebaut, die Altersabhängigkeit beseitigt und die Bindung an die Ausbildungsabschlüsse deutlich vermindert werden.
- Wenn gleichzeitig Raum für Teilzeitarbeit und niedrige Qualifikationen geschaffen wird, sind nicht existenzsichernde Einkommen unvermeidbar. Unabhängig von der Entwicklung sozialer Dienste ist eine nicht diskriminierende Kombination von Erwerbs- und Transfereinkommen notwendig, deren konkrete Ausgestaltung weiterer differenzierter Überlegungen bedarf.
- Die mengenmäßige Beschränkung (Rationierung) sozialer Dienste ist in einer demokratischen Gesellschaft keine angemessene Lösung. Die notwendige Versorgung muss für jeden Bürger zugänglich sein. Nicht alle sozialen Dienste müssen aber öffentlich finanziert werden. Klare Abgrenzungen helfen bei der Erschließung privater Nachfrage.
- Das Engagement der Bürger in der Zivilgesellschaft zeigt sich auch in der Mobilisierung von Spenden und Stiftungen zum Ausbau sozialer Dienste. Auch die Möglichkeiten des Sponsoring sind nicht ausgeschöpft.
- Die Kirche steht vor der Aufgabe, den religiösen Begründungszusammenhang sozialer Arbeit und deren gesellschaftlichen Kontext neu zu beschreiben und ihr spezifisches Profil wiederzugewinnen. Wichtig ist aber insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Diakonie, Kirche und Gemeinde.

(93) Das Ziel ist klar: Es geht darum, die Gesamtheit sozialer Dienste so umzugestalten, dass der Ausbau möglich wird, der angesichts zunehmender Bedarfe erforderlich ist. Dies muss zugleich ein Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme, insbesondere bei einfacher Arbeit sein. Eine solche Reform wird den Zusammenhalt der Gesellschaft stärken und durch Nutzung der bewahrenden Ressourcen in der Gesellschaft Menschen dazu anregen, ihren Beitrag zu leisten. Es geht um mehr Eigenverantwortung. Es geht um die Stärkung und Aktivierung von Familien, sozialen Netzen, Vereinen, Nachbarschaften, um nur einige zu nennen. Gerade moderne Gesellschaften brauchen das Miteinander. Die Zivilgesellschaft ist mehr als der Sozialstaat, sie ist aber auch auf den Sozialstaat angewiesen. Gerade als evangelische Christen müssen wir lernen, dass Dienen an unserem Nächsten zur nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft dazu gehört, dass es Menschen aktiviert, dass es Menschen Arbeit gibt.