

Sozialstrukturbericht für die Region Stuttgart



DIALOGFORUM DER KIRCHEN
IN DER REGION STUTTGART



ISS-Frankfurt a.M.
Hans-Georg Weigel



Sozialstrukturbericht

für die Region Stuttgart

Stuttgart / Frankfurt am Main, im Juni 2003

Herausgeber:

Caritas Verband der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V., Strombergstr. 11, 70188 Stuttgart

Caritas Verband für Stuttgart e.V., Strombergstr. 11, 70188 Stuttgart

Evangelische Kirche in der Region Stuttgart, Evangelische Prälatur, Gerokstr. 49, 70184 Stuttgart

Diakonisches Werk Württemberg, Heilbronner Str. 180, 70191 Stuttgart

Dialogforum der Kirchen, c/o Verbindungsbüro der Diözese Rottenburg-Stuttgart zum Verband Region Stuttgart, Stephanstr. 33, 70173 Stuttgart

Dialogforum der Kirchen, c/o Regionalbüro Stuttgart der Evangelischen Akademie Bad Boll, Kniebisstr. 29, 70188 Stuttgart

Evangelische Gesellschaft Stuttgart, Büchsenstr. 34/36, 70174 Stuttgart

Forum Region Stuttgart, Jägerstr. 30, 70174 Stuttgart

Katholische Kirche in der Region Stuttgart, Stephanstr. 33, 70173 Stuttgart

Verband Region Stuttgart, Kronenstr. 25, 70174 Stuttgart

Erstellung und Bearbeitung:

ISS Frankfurt a.M.

Gemeinnütziger e.V.

Hans-Georg Weigel

Am Stockborn 5-7

60439 Frankfurt am Main

www.iss-ffm.de

Mitglieder des Lenkungskreises, der die Erstellung des Berichts begleitete:

Caritasdirektor Ulrich Ahlert, Caritas Stuttgart
Kirchenrat Henry von Bose, Diakonisches Werk Württemberg
Regionaldekan Prälat Michael H. F. Brock
Michael Fuchs, Verband Region Stuttgart
Heinz Gerstlauer, Evangelische Gesellschaft Stuttgart
Rolf Göttner, Diakonisches Werk Württemberg
Ursel Habermann, Verband Region Stuttgart
Ralf Häußler, Dialogforum der Kirchen
Martin Klumpp, Prälat, Evangelische Landeskirche in Württemberg
Hermann Merkle, Dialogforum der Kirchen
Hendrik Rook, Diözesancaritasverband
Ralf Jochen Schmid, Geschäftsführer, Forum Region Stuttgart
Dr. Bernd Steinacher, Regionaldirektor, Verband Region Stuttgart
Dr. Sabine Stützle-Leinmüller, Wirtschaftsförderung Region Stuttgart
Dr. Dirk Vallée, Leitender Technischer Direktor, Verband Region Stuttgart

Der Bericht basiert auf einer umfassenden Analyse von regionalen sozialen Strukturdaten. Um eine kostengünstige Vervielfältigung des Berichts zu ermöglichen, wurden in den Bericht die wichtigsten Daten in Form von Grafiken und Tabellen eingearbeitet. Die wesentlich umfassendere Darstellung aller Sozialdaten ist bei den beteiligten Institutionen erhältlich bzw. als pdf-file auf den Internet-Seiten des Dialogforums der Kirchen (www.dialogforum.de) veröffentlicht.

Alle Angaben wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernehmen die Auftraggeber und das bearbeitende Institut keine Gewähr.

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Herausgeber.

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Zielsetzung und Vorgehensweise der Untersuchung	5
2.1	ExpertInnenbefragungen	6
2.2	Gesprächsleitfaden	6
3	Ergebnisse zu den ausgewählten Fragestellungen am Beispiel regionaler Teilräume	9
3.1	Vorbemerkung	9
3.2	Demografische Entwicklung und Lebenslagen älterer Menschen	9
3.2.1	Einleitung	9
3.2.2	Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001	12
3.2.3	Entwicklungen am Beispiel des Mittelbereichs Herrenberg	14
3.2.4	Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen	15
3.2.4.1	Ergänzende Angebote für ältere Menschen	17
3.2.5	Auswertung und Empfehlungen	17
3.2.6	Weitere Ansätze	19
3.3	Lebenslagen junger Menschen	20
3.3.1	Einleitung	20
3.3.2	Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001	23
3.3.3	Entwicklungen am Beispiel des Landkreises Ludwigsburg	25
3.3.4	Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen	26
3.3.5	Auswertung und Empfehlungen	27
3.3.5.1	Weitere Ansätze	30
3.4	Arbeitslosigkeit	32
3.4.1	Einleitung	32
3.4.2	Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001	35
3.4.3	Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen	38
3.4.4	Auswertung und Empfehlungen	39
3.4.5	Weitere Ansätze	41
3.5	Veränderungen familiärer Strukturen	43
3.5.1	Einleitung	43
3.5.2	Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001	46
3.5.3	Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen	47

3.5.4	Auswertung und Empfehlungen	47
3.5.4.1	Weitere Ansätze	50
3.6	Weitere ermittelte Problemlagen	51
3.6.1	Wohnraum	51
3.6.2	MigrantInnen	54
3.6.3	Zunehmende Überschuldung	56
3.6.4	Kleinkindbetreuung	56
3.6.5	Drogenpolitik	58
3.6.6	Zugang zu Problemgruppen	58
3.7	Zusammenfassende Auswertung	59
3.7.1	Finanzen	59
3.7.2	Zuständigkeiten	60
3.7.3	Region als zusammenhängender Lebensraum	60
4	Vernetzung, Kooperation öffentlicher und freier Träger	63
4.1	Einleitung	63
4.2	Ergebnisse aus den ExpertInnengesprächen	65
4.2.1	Verbandliche Rahmenbedingungen	65
4.2.2	Kooperation zwischen den kirchlichen Verbänden	67
4.2.3	Kooperationen zwischen öffentlichem und verbandlichen Trägern	69
4.2.4	Abstimmung zwischen Landkreisen und der Stadt Stuttgart	69
4.2.4.1	Auswertung und Empfehlungen	69
5	Planung, Konzipierung und Profilierung sozialer Leistungen als Dialogfelder in der Region	73
5.1	Einleitung	73
5.2	Ergebnisse aus den Interviews	76
5.3	Bewertungen und Dialogempfehlungen	79
5.3.1	Bewertungen	79
5.3.2	Dialogempfehlungen	80
6	Ausblick	85
7	Literatur	87

1 Vorbemerkung

Der vorliegende Sozialstrukturbericht zum sozialen Gefüge in der Region Stuttgart ist der erste Versuch, eine Region, die einen weitgehend zusammenhängenden Wirtschaftsraum darstellt, auch hinsichtlich ihrer sozialen Bezüge und Verflechtungen zu erfassen. Der Verband Region Stuttgart, dessen Hauptaufgaben die Wirtschaftsförderung, Raum- und Verkehrsplanung in der Region sind, stellt sich der Tatsache, dass diese Aufgabenbereiche nicht losgelöst von den sozialen Aspekten und Strukturen entwickelt werden können. Diese Studie, die von der evangelischen und der katholischen Kirche, dem Verband Region Stuttgart und dem Forum Region Stuttgart in Auftrag gegeben wurde, möchte erste Erkenntnisse gewinnen, wie aus einer regionalen Perspektive, Aussagen über mögliche Kooperationen und Vernetzungen gewonnen werden können, die zu Synergien und Optimierungen bei der Aufgabenerfüllung im Bereich der sozialen Arbeit führen können.

Im Rahmen der Kooperation des Dialogforums der Kirchen, des Verbandes Region Stuttgart und des Forums Region Stuttgart ist beabsichtigt, Diskussionsprozesse anzustoßen, die Aufschluss darüber geben, wie sich das soziale Leben in der Region gestaltet und durch welche Maßnahmen es gefördert werden kann. Die Berichterstattung soll insbesondere dazu beitragen, zwei Fragestellungen zu beantworten: Zum einen, welche sozialen Probleme eine stärkere regionale Vernetzung innerhalb der beteiligten kirchlichen Verbände erfordern; zum zweiten welche unterstützende Rolle der Verband Region Stuttgart im Rahmen seiner Aufgabenstellungen bei der Bewältigung der sozialen Probleme einnehmen kann. Dies entspricht den regionalen Grundsätzen des Verbandes, „möglichst ausgewogene wirtschaftliche und soziale Verhältnisse in der Region“ im Rahmen der Regionalentwicklung anzustreben.

Ausdrückliches Ziel ist es, einen breiten Dialog unter den Akteuren der unterschiedlichen Ebenen der Kirchen und Gebietskörperschaften zu beginnen, der in erster Linie Aspekte der Zusammenarbeit betrachtet. Ausdrücklich geht es nicht um Fragen politischer Zuständigkeiten, sondern um die Entwicklung einer gemeinsamen, regional vernetzten Sicht auf soziale Problemfelder und die Gestaltung eines entsprechenden gemeinsamen Dialogs. Der Begriff Vernetzung enthält eine doppelte Dimension: Zum einen geht es um Kooperation und Koordination zwischen öffentlichen und freien Trägern mit dem Ziel der Gewinnung von Synergien, zum anderen betrifft es die Verknüpfung verschiedener Arbeitsfelder mit der Absicht versäulte, gegeneinander abgegrenzte Angebote zu vermeiden, um eine ganzheitliche Sichtweise einzunehmen. Den Auftraggebern ist bewusst, dass ein solcher Dialog sowohl die angespannte Haushaltsslage der öffentlichen Kassen als auch einen selbstkritischen Blick auf die eigenen Strukturen einschließen muss. Vor diesem Hintergrund richtet sich der Bericht insbesondere an Landräte, Dezernenten, Kreisräte, Gemeinderäte, Mitglieder der Regionalversammlung, Kirchenvertreter der unterschiedlichen Ebenen und die Fachkräfte der Dienste und Einrichtungen der kirchlichen Verbände in den sozialen Feldern.

Dabei kann die Studie nur begrenzt einen Überblick über soziale Fragen und Problemlagen in der Region geben, da die aktuelle Datenlage, insbesondere in ihrer regionsbezogenen Ausprägung nur bedingt geeignet ist. Doch kann sie Hinweise und Denkanstöße geben, um

damit Entwicklungen zur konstruktiven Bearbeitung sozialer Problemfelder voranzutreiben. Gerade in der jetzigen Zeit eines sich immer schneller vollziehenden wirtschaftlichen und sozialen Wandels ist die Beobachtung sozialer Prozesse und der Einbezug der „Sozialen Dimension“ in regionale Aufgabenstellungen eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe.

2 Zielsetzung und Vorgehensweise der Untersuchung

Der erstmals erstellte Strukturbericht zum sozialen Gefüge der Region Stuttgart soll Hinweise darüber geben, wie sich das soziale Leben in der Region gestaltet und durch welche Maßnahmen es gefördert werden kann. Die Berichterstattung soll dazu beitragen zu erkennen, welche sozialen Probleme eine stärkere regionale Vernetzung verschiedener Akteure erfordern. Um ein Bild über die sozialen Strukturen in der Region Stuttgart zu gewinnen, wurde im ersten Schritt versucht, möglichst viele regional differenzierte Daten zusammenzutragen, die Auskunft über sozialstrukturell relevante Merkmale geben. Dabei zeigte sich, dass es für einige Indikatoren nicht möglich war, Daten im ausreichenden Differenzierungsgrad zu erhalten. Die gesammelten Daten zu Merkmalen wie Bevölkerungsstruktur, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, Kinder- und Jugendhilfe u.a., wurden analysiert und in einem Zwischenbericht dargestellt.

In einem zweiten Schritt wurden im Rahmen eines gemeinsam mit den Auftraggebern veranstalteten Workshops auf Grundlage der Datenanalyse vier Fragestellungen herausgearbeitet, die mittels kleinräumiger Sozialraumanalysen vertiefend untersucht werden sollten. Es stellte sich jedoch heraus, dass solche Daten nicht in erforderlichem Umfang zur Verfügung stehen, stattdessen wurden diese Fragestellungen über eine qualitative Befragung von ExpertInnen weiterführend untersucht:

- Die Prognosen zur demografischen Entwicklung stellen eine starke zu erwartende Dynamik im Alterungsprozess der Bevölkerung fest. Daraus resultieren für die Zukunft umfassende Anforderungen an die Versorgungsstrukturen der Altenhilfe. Es wurde der Frage nachgegangen, in welcher Weise vor Ort auf diese Entwicklung, speziell hinsichtlich der Versorgungsstrukturen im Pflegebereich, eingegangen wird.
- Im Bereich der Jugendhilfe wurden anhand der Kinder- und Jugendhilfestatistik unterschiedliche Ausprägungen in den Leistungsstrukturen festgestellt. In den ExpertInnenbefragungen wurde der Frage nachgegangen, wie sich jeweils das Verhältnis zwischen präventiven Angeboten der Jugendförderung, der ambulanten sowie der teil- und stationären Jugendhilfe darstellt und welche Folgerungen daraus auf die Angebotsgestaltung zu schließen sind.
- Bei der Analyse der Daten zur Arbeitslosigkeit zeigte sich, dass es signifikante Unterschiede bei den Anteilen der Arbeitslosen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung gibt. Es wurde der Frage nachgegangen, ob dies auf teilsräumliche Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zurückzuführen ist.
- Die familiären Strukturen haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte stark verändert. Veränderte Familienformen und insbesondere eine starke Zunahme der Geschiedenen lassen vermuten, dass sich diese Veränderungen in einem erhöhten Bedarf an Beratungsleistungen niederschlagen.

Somit wurden die qualitativen Interviews mit ExpertInnen aus dem Bereich der sozialen Arbeit zum zentralen Erhebungsinstrument. Die ursprünglich generierten Fragestellungen wurden dabei weiter verfolgt. Zudem wurden die Strukturen, Rahmenbedingungen und Konzepte der sozialen Arbeit wesentlich stärker fokussiert. Außerdem sollten die ExpertInnen angeben, worin sie die wesentlichen sozialen Probleme in der Region bzw. in ihrem Wirkungsbereich sehen. Kapitel 3 dieses Berichtes enthält die Ergebnisse zu den aus der Datenanalyse generierten Fragestellungen sowie weitere aus den Gesprächen ermittelte soziale Problemstellungen und die Schwierigkeiten, die sich bei der Bearbeitung sozialer Probleme für die Akteure ergeben. In Kapitel 4 werden die Erkenntnisse zu Vernetzung und Kooperation der Träger sozialer Dienstleistungen wiedergegeben. In Kapitel 5 sind Erfahrungen mit Planungsprozessen in der Region dargestellt. Kapitel 6 enthält Vorschläge zur Bearbeitung von Problemlagen, für die sich eine regionale Perspektive anbietet. Insbesondere die in den Kapiteln 4 und 5 dargestellten Ergebnisse basieren weitestgehend auf den Erkenntnissen aus den ExpertInnengesprächen. Soweit dies möglich war, wurden diese Erkenntnisse durch Datenmaterial ergänzt.

2.1 ExpertInnenbefragungen

Um die Ergebnisse aus der Datenanalyse zu überprüfen, wurden ExpertInnenbefragungen durchgeführt. Hierbei wurden 22 Personen von kirchlichen Trägern, aus der öffentlichen Verwaltung und aus der Politik befragt. Da diese Fachleute meist ihren Arbeitsbereich und die Sozialräume, in denen sie agieren sehr gut kennen, können sie in hohem Maße zur Einordnung und Validierung der mittels Daten gewonnenen Erkenntnisse beitragen. Durch die Expertise der Interviewpartner konnten Aussagen zu Bedarfen, bestehenden oder zu entwickelnden Angeboten und Maßnahmen, zur Vernetzung und Kooperation, als auch zu möglichen Trends und Entwicklungen gewonnen werden.

Bei den ExpertInnenbefragungen handelte es sich um teilstrukturierte Interviews, die in Form von Leitfadeninterviews durchgeführt wurden. „Ziel und Vorteil von Leitfadengesprächen werden im allgemeinen darin gesehen, dass durch die offene Gesprächsführung und die Erweiterung von Antwortspielräumen der Bezugsrahmen des Befragten bei der Fragebeantwortung miterfasst werden kann, um so einen Einblick in die Relevanzstrukturen und die Erfahrungshintergründe des Befragten zu erlangen.“¹

2.2 Gesprächsleitfaden

Der den ExpertInnenbefragungen zugrunde liegende Gesprächsleitfaden wurde, in Abstimmung mit der durch den Lenkungsausschuss eingerichteten Projektgruppe, aus einem Fragenkatalog entwickelt. Entsprechend der Funktion des Gesprächspartners wurde der Leitfaden im Rahmen des bestehenden Fragenkataloges leicht variiert, da je nach Funktion der ExpertInnen Informationen mit unterschiedlichen Ausgangslagen und damit aus unterschied-

¹ Schnell/Hill/Esser, Methoden der empirischen Sozialforschung, München, Wien 1989

lichen Blickwinkeln zu erhalten sind. Zudem wurden die thematischen Schwerpunkte sozialräumlich unterschiedlich gewichtet, so dass die Gesprächspartner zu entsprechenden Fragestellungen ausführlicher befragt wurden. Es wurde jedoch darauf geachtet, den Gesprächsleitfaden so wenig wie möglich zu variieren, um eine weitgehend identische Vergleichsgrundlage zu haben.

Der Gesprächsleitfaden gliedert sich in mehrere Abschnitte, die Fragen zu verschiedenen Bereichen enthalten. Zunächst wurden einige wenige Fragen zur Person gestellt, um ein Bild über Position und Funktion des Befragten zu erhalten. Weitere Fragen beziehen sich auf die Organisation, also den Träger oder die Behörde für den/die die Befragungsperson tätig ist sowie auf die inhaltlichen Bereiche der sozialen Arbeit, um so Erkenntnisse zu gewinnen, wie die vier ausgewählten Ausgangsfragestellungen im jeweiligen Angebotsspektrum bearbeitet werden. Der Fokus lag jeweils auf dem sozialen Problembereich, der für den entsprechenden Sozialraum aufgrund der Datenanalyse als markant identifiziert wurde. Dabei sollten neben einer Darstellung der Maßnahmen auch die zugrundeliegenden Voraussetzungen der Angebote erhoben werden, also Konzeption, Planungsgrundlagen, Kooperationen und Finanzierung. Darüber hinaus wurde nach anderen Anbietern in diesem Feld gefragt und ob Kooperationen mit diesen stattfinden.

Schließlich wurden die ExpertInnen zu dem Ergebnis der Datenauswertung im jeweiligen thematischen Schwerpunkt befragt, um aus ihrer Kenntnis die Daten zu kommentieren und Informationen zur Interpretation der Statistik beizutragen. Ein weiterer Fragenkomplex bezieht sich auf vorherrschende Probleme und Schwierigkeiten, um eventuelle Reibungsverluste innerhalb der Organisation oder zwischen den verschiedenen Akteuren festzustellen sowie die spezifischen Problemlagen der jeweiligen Klientel darzustellen. Abschließend wurde nach der Art und Weise der Bedarfserhebungen, den jeweils örtlichen Planungsgrundlagen sowie regionalen Bezügen und Kooperationsformen gefragt.

3 Ergebnisse zu den ausgewählten Fragestellungen am Beispiel regionaler Teilräume

3.1 Vorbemerkung

Um die Befragungen zu konkretisieren, wurden die vier ausgewählten Fragestellungen zu älteren Menschen, Aspekten der Jugendförderung und Jugendhilfe, zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Qualifizierung sowie zu veränderten Familienstrukturen und gestiegenen Beratungsanforderungen jeweils exemplarisch an ausgewählten Einzelphänomenen in regionalen Teilräumen festgemacht. Dadurch sollten gleichzeitig beispielhafte Angebotsstrukturen oder vernetzte Entwicklungsprojekte abgebildet werden, die im Sinne von „Good Practice“ Anregungen und Hinweise für andere Bereiche der Region geben.

Die Abschnitte zu den Fragestellungen sind gegliedert in einen allgemeinen Problemaufriss, in eine teilträumlich bezogene Darstellung der Datenlage, zentrale Interpretationen und Schlussfolgerungen aus den Interviews sowie einen Empfehlungsteil, der allgemeine Handlungsempfehlungen mit „Good Practice“-Beispielen aus der Angebotsentwicklung in der Region verknüpft.

3.2 Demografische Entwicklung und Lebenslagen älterer Menschen

3.2.1 Einleitung

Altern und Altsein gehören zu den zentralen Gegenwarts- und Zukunftsproblemen der Gesellschaft. Die tiefgreifenden Veränderungen in der Altersverteilung im Rahmen eines überproportionalen Anwachsens der älteren Bevölkerung, haben einen nachhaltigen Einfluss auf die gesellschaftlichen Strukturen. Legt man die Prognosen der demografischen Entwicklung zugrunde, so werden im Jahre 2040 ca. 37% der deutschen Bevölkerung 60 Jahre und älter sein.² Diese Entwicklung hängt mit den verbesserten sozialen Bedingungen der heutigen Gesellschaft zusammen, dem medizinischen Fortschritt, der enormen Senkung der Säuglingssterblichkeit, so dass die mittlere Lebenserwartung der Bevölkerung bei deutlichen Unterschieden zwischen Männern und Frauen heute um ca. 30% höher liegt als vor 100 Jahren.³ Das Alter ist zu einer eigenständigen und lang andauernden Lebensphase geworden, deren Beginn weniger als biologisches Phänomen zu betrachten ist, sondern als kulturelles und soziales Ereignis, das in soziale Kontexte wie Beendigung der Berufstätigkeit und Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess eingebettet ist. Dadurch wird diese Lebensphase institutionell und räumlich von den übrigen Lebensabschnitten abgegrenzt.

² zum Vergleich: 1995 betrug der Anteil der über 60-Jährigen 21% (Quelle Statistisches Bundesamt)

³ vgl. 3. Altenbericht BMFSFJ 2001

Demografische Entwicklung

In der demografischen Entwicklung sind zwei Aspekte von besonderer Relevanz: Zum einen der Trend des schnelleren „demografischen Alterns“ der Frauen über 60, durch den der Anteil der Frauen ab dem 60sten Lebensjahr bis zum Jahr 2030 auf 37,7%, bezogen auf die weibliche Bevölkerung, steigen wird. Nach Studien der Altersforschung⁴ wird der hohe Frauenanteil in der älteren Bevölkerung u.a. zur Folge haben, dass 68% aller 75jährigen Frauen in Ein-Personen-Haushalten leben, während der Anteil der gleichaltrigen Männer nur bei 26% liegt. Zum anderen wird die Zahl der hochbetagten Menschen im Alter von 80 Jahren und darüber bis zum Jahre 2030 auf 4,3 Mio. (6,2%) im Vergleich zu 3 Mio. (3,8%) in 1990 steigen. Der 3. Altenbericht des BMFSFJ prognostiziert sogar einen Anteil der Hochbetagten bis zum Jahr 2050 von 12%. Diese Aspekte verweisen einerseits darauf, dass viele der älteren Menschen in ihrer Lebensführung noch weitgehend selbständig sein können. So lassen sich die heute 70jährigen in ihrer Gesundheit und Leistungsfähigkeit mit den vor 30 Jahren lebenden 65jährigen vergleichen, zum anderen findet eine Verlängerung des dritten Lebensalters statt. Die Verlängerung der Altersphase wird auch durch den Rückgang der Altersstufe mit der Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden, bedingt. So ist in der Zeit von 1975 bis 1998 das Rentenzugangsalter von 64,1 Jahren auf 62,4 Jahre zurückgegangen. Diese „Verjüngung des Alters“ schlägt sich in der Einführung des Begriffs des vierten Lebensalters nieder, der die Zeitspanne vom Beginn der Pflegebedürftigkeit bis zum Lebensende der Menschen umfasst.

Altersbilder in der Gesellschaft

Die Polarisierung in negative, defizitorientierte oder positive, produktivitätsorientierte Altersbilder bestimmt die in einer Gesellschaft dominierenden Altersbilder und ist entscheidend, inwieweit ältere Menschen bei der Verteilung von Ressourcen berücksichtigt werden bzw. ein differenzierter, an den Lebenslagen orientierter Ressourceneinsatz erfolgt. Im 3. Altenbericht heißt es: „In der Sozialpolitik beginnen sich neue Leitbilder des Umgangs mit älteren Menschen abzuzeichnen, nach denen ältere Menschen nicht länger eine zu versorgende Klientel darstellen, die durchgängig der Institutionen und Dienste der Altenhilfe bedarf, sondern ältere Menschen als aktive Koproduzenten ihrer Wohlfahrt begreift.“⁵

Tatsächlich ist das dritte Lebensalter durch ein breites Altersspektrum gekennzeichnet, das Chancen, Ressourcen und Potentiale enthält, so dass dieser Lebensabschnitt differenziert nach Altersgruppen zu betrachten ist. Altern und Altsein ist ein Querschnittsthema von zunehmender Bedeutung: Ältere als Hilfe- und Pflegeabhängige, als Rentner, als Wähler, als Konsumenten, als Wohnungseigentümer, als Mitarbeiter in Betrieben, als bürgerschaftlich Engagierte etc. Im Gegensatz zur häufigen Bewertung des Alters als defizitärer Lebensabschnitt zeigt eine differenzierte Betrachtung die Möglichkeit, durch die Mobilisierung individu-

⁴ Lehr, 1996, S. 60

⁵ 3. Altenbericht BMFSFJ 2001, S. 68

eller und gesellschaftlicher Ressourcen, die Chance für ein selbständiges, aktives und produktives Leben im Alter zu wahren.

Soziale Lage im Alter und soziale Infrastruktur

Immer mehr ältere Menschen sind heute in der Lage mit ihrem Renteneinkommen und zusätzlichem Vermögenseinkommen einen zufriedenstellenden Lebensstandard zu sichern. Dennoch darf diese Einschätzung nicht darüber hinweg täuschen, dass gleichzeitig ein hohes Maß an Heterogenität hinsichtlich der im Alter zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen besteht. Ursachen hierfür sind Lücken in der Versicherungsbiografie und der Bezug von Niedrigeinkommen im Erwerbsverlauf. Finanzielle Nöte im Alter treffen dabei vor allem Frauen, die über keine eigene Alterssicherung verfügen. Für künftige Rentner werden sich Einschränkungen des Leistungsrechts auswirken, die in den letzten Jahren beschlossen wurden, da bei gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen nach wie vor Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung die dominierende Einkunftsquelle im Alter in den nächsten Jahrzehnten bleiben werden. Angesichts prognostizierter weiter steigender Lebenserwartungen, kommt den Dynamisierungsregelungen und der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und damit verbundenen strukturellen Veränderungen im Erwerbsleben eine wichtige Bedeutung zu. Es ist davon auszugehen, dass für bestimmte Gruppen älterer Menschen zukünftig in größerem Maße Formen von „Altersarmut“ konstatiert werden müssen.

Neben der materiellen Absicherung im Alter wird es in der Altenpolitik um die Sicherung einer hochwertigen gesundheitlichen und pflegerischen Infrastruktur gehen. Es existieren gegenwärtig sehr unterschiedliche Einschätzungen, was die Zahl der Pflegebedürftigen, die Pflegebedarfe und die Pflegepotentiale betrifft. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) steigt die Zahl der Pflegebedürftigen von 1999 bis 2010 um 23,5%, bis zum Jahr 2020 um 52%. Auf über 3 Mio. wird die Zahl der Pflegebedürftigen im Jahr 2040 geschätzt. Nach diesen Berechnungen werden 2040 über 1 Mio Pflegebedürftige in Heimen leben. Schon heute zeigen sich enorme Probleme bei der Leistungsdifferenzierung im ambulanten und stationären Bereich. Ebenso wird deutlich, dass das Potential familialer Unterstützung aus demografischen Gründen im Schwinden ist, was den Bedarf nach professionellen Pflegediensten künftig stark erhöhen wird. Die Schwierigkeiten im stationären Bereich sind durch z.B. „chronische Krankheiten“ und die Anforderungen in der „Demen-tenbetreuung“ geprägt, die die Qualität der Pflegeleistungen stark beeinflussen. Insgesamt zeigt sich bei den Pflegeleistungen ein komplexes Interessengeflecht der sozial- und gesundheitspolitischen Akteure, die eine angemessene Versorgung erschweren. In der Altenforschung werden kritisch die Übergänge und Schnittstellen zwischen Sicherungssystemen, Institutionen und Diensten gesehen, und verstärkte Anstrengungen zur Optimierung der Kooperation und Koordination sowie der Qualität gefordert. Stattdessen soll die Zusammenführung von Versorgungsmaßnahmen im ambulanten, stationären und Nachsorgebereich, im Sinne eines ganzheitlichen Konzeptes angestrebt werden. Hier spielt die wohnortnahe Versorgung eine zentrale Rolle, so dass kommunal der Infrastrukturgestaltung „in gemeinsamer Verantwortung“ eine zentrale Bedeutung zukommt.

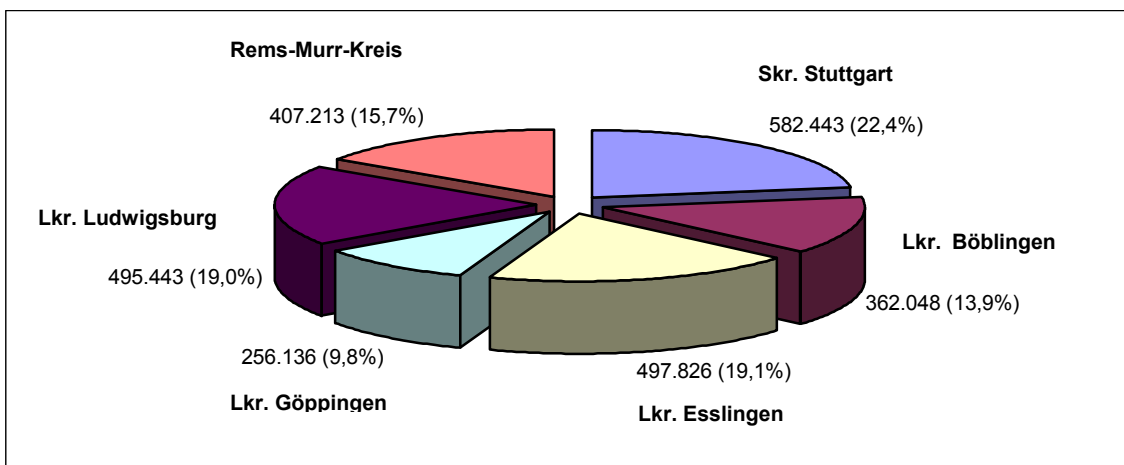
Neben den infrastrukturellen Problemen der Altenhilfe ist in den letzten Jahren die Zielgruppe der älteren MigrantInnen in den Blickpunkt gerückt, deren Lebenssituation oftmals durch gesundheitliche Beeinträchtigungen, unzureichende materielle Absicherung sowie unzureichende altersgerechte Wohnverhältnisse gekennzeichnet. Die bestehenden Versorgungsstrukturen werden nur in Teilen den besonderen Bedürfnissen älterer MigrantInnen gerecht, so dass hier ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht.

3.2.2 Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001

Der aktuelle **Bevölkerungsbestand** und die Bevölkerungsentwicklung waren Gegenstand der Datenanalyse. In der Region Stuttgart leben insgesamt ca. 2,6 Millionen Menschen. Auf die Stadt Stuttgart entfällt dabei der größte Anteil mit gut 22% der gesamten Bevölkerung in der Region.

Tabelle A 1

Bevölkerung in der Region Stuttgart 1999 (2.601.109 EW)



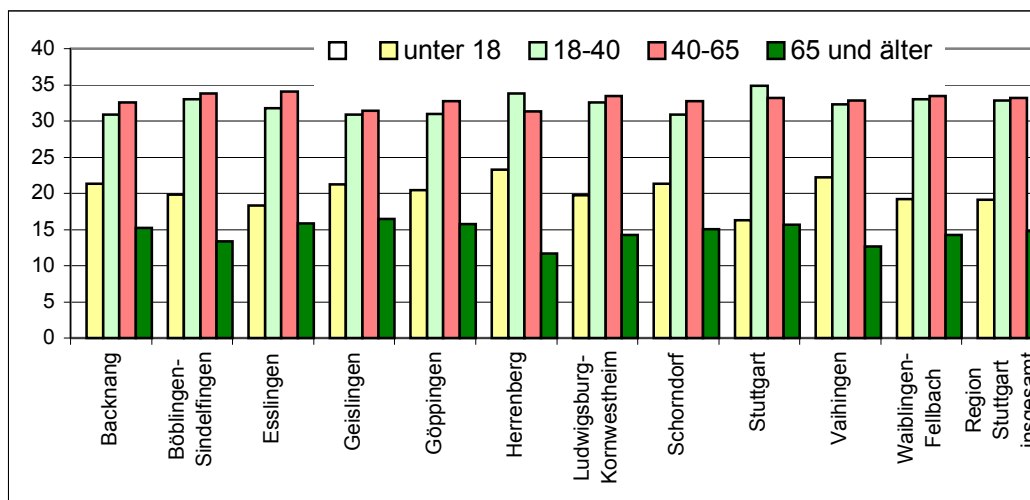
Quelle: ISS-Berechnung nach StaBu: Statistik regional 2000

Den geringsten Bevölkerungsanteil weist der Landkreis Göppingen auf, hier leben knapp 10% der Regionalbevölkerung. Die Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km²) hat im letzten Jahrzehnt in der ganzen Region zugenommen. Überdurchschnittlich dicht besiedelt sind neben Stuttgart die Kreisstädte der Region. Die Besiedlung in und um Stuttgart ist am dichtesten, so dass dieser Bereich leicht als Zentrum der Region zu erkennen ist. In den Randgebieten ist die Bevölkerungsdichte geringer, vor allem in den östlichen Teilen des Rems-Murr-Kreises und des Landkreises Göppingen.

Die **Altersstruktur der Bevölkerung** in der Region weist 1998 auf den ersten Blick keine auffälligen Besonderheiten auf. 2/3 der Bevölkerung ist zwischen 18 und 65 Jahren alt, die Altersbevölkerung mit 65 Jahren und älter beträgt etwa 15%, gut 19% der Bevölkerung sind Kinder und Jugendliche.

Tabelle A 2

**Altersstruktur der Bevölkerung in der Region Stuttgart 1998, Anteile in %
- ausgewählte Mittelbereiche -**



Quelle: ISS-Berechnung nach Statistischem Landesamt BW, LIS

Innerhalb der hier dargestellten Mittelbereiche der Region gibt es allerdings gewisse Unterschiede. So ist der Anteil der unter 18-jährigen im Bereich Stuttgart mit 16,3% niedriger als im regionalen Durchschnitt, dafür der Anteil der 65-jährigen und älter etwas höher. Genau umgekehrt verhält es sich im Mittelbereich Herrenberg. Hier sind 23,3% der Bevölkerung Kinder und Jugendliche und nur 11,6% befinden sich schon im Rentenalter.

Anhand der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes wurde die voraussichtliche **Bevölkerungsentwicklung** in der Region Stuttgart bis zum Jahr 2010 nachvollzogen. Die Prognose lässt rein quantitativ keine wesentliche Veränderung der Bevölkerung erwarten. Auch im Jahr 2010 werden in der Region rund 2,5 Millionen Menschen leben. Innerhalb der Region werden gewisse Verschiebungen erwartet. Im Mittelbereich Herrenberg geht man von einer Zunahme der Bevölkerung um 6,5% aus. In Stuttgart und im Mittelbereich Esslingen wird ein Bevölkerungsrückgang von etwa 3% erwartet.

Tabelle A3

Bevölkerungsprognose: Veränderung der Bevölkerung von 1998 bis 2010 in %					
-ausgewählte Mittelbereiche-					
Mittelbereich	insgesamt	davon in der Altersgruppe von ... bis unter ... Jahren			
		unter 18	18-40	40-65	65 und älter
Backnang	2,1	-11,6	-16,4	14,9	31,9
Böblingen-Sindelfingen	-0,8	-11,2	-24,4	9,0	47,7
Esslingen	-3,0	-7,7	-24,5	4,8	29,1
Geislingen	1,7	-11,6	-14,4	15,8	21,8
Göppingen	1,4	-10,4	-16,9	13,0	28,5
Herrenberg	6,5	-9,2	-19,3	24,6	64,3
Ludwigsburg-Kornwestheim	-0,9	-10,6	-23,4	10,2	37,9
Schorndorf	1,1	-14,1	-16,3	12,5	33,4
Stuttgart	-3,2	-9,9	-23,2	10,2	20,1
Vaihingen	2,9	-13,7	-17,8	14,8	53,5
Waiblingen-Fellbach	1,9	-4,1	-23,8	12,6	44,4
Region Stuttgart	-0,5	-10,3	-21,5	11,1	32,6

ISS-Berechnung nach Statistisches Landesamt BW, LIS

Zwar sind die erwarteten mengenmäßigen Veränderungen insgesamt nicht groß. Jedoch wird sich bis dahin die Zusammensetzung der Bevölkerung hinsichtlich ihrer Altersstruktur stark verändern. Bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren wird ein Rückgang von rd. 10% prognostiziert. Bei den Personen von 18 bis 40 Jahren wird sogar mit einem Rückgang von über 20% gerechnet. Demgegenüber stehen Zuwächse bei der älteren Bevölkerung. Der Anteil der 40- bis 65-jährigen wird um etwa 11% zunehmen und der Anteil der Menschen ab 65 Jahren wird voraussichtlich sogar um etwa 1/3 steigen. Angesichts dieser Zahlen ist es offenkundig, dass sich schon in naher Zukunft ein massiver Mehrbedarf in der Altenhilfe und der Pflege ergeben wird. Dies gilt für die ganze Region Stuttgart. Allerdings unterscheiden sich die einzelnen Bereiche hinsichtlich des Ausmaßes der erwarteten Veränderungen z.T. beträchtlich. In Stuttgart, wo derzeit der Anteil der älteren Menschen schon relativ hoch ist, und im Mittelbereich Geislingen wächst die Bevölkerung im Rentenalter nur um gut 20%, während diese Bevölkerungsgruppe in der Gesamtregion um über 30% zunimmt. Auf der anderen Seite gibt es Bereiche wie Vaihingen und Böblingen-Sindelfingen, wo ein Zuwachs der Altersbevölkerung um etwa die Hälfte angenommen wird. Der höchste Anstieg wird mit nahezu 65% für den Mittelbereich Herrenberg prognostiziert. Hier macht sich ein Basiseffekt bemerkbar, denn derzeit ist diese Gegend noch durch einen relativ niedrigen Altersdurchschnitt der Bevölkerung gekennzeichnet.

3.2.3 Entwicklungen am Beispiel des Mittelbereichs Herrenberg

Diese drastische Veränderung in der Alterstruktur lässt einen hohen künftigen Mehrbedarf an Versorgungsleistungen für ältere Menschen erwarten, zumal es nicht ausschließlich um Betreuungs- oder pflegerische Leistungen geht, sondern zahlreiche infrastrukturelle Zusammenhänge wie z.B. im Bereich des Wohnungsbaus, des Verkehrs, kultureller und bildungs-

bezogener Angebote sowie geeigneter Einkaufsmöglichkeiten zu berücksichtigen sind. Da dieses Phänomen im Mittelbereich Herrenberg nach der statistischen Erhebung besonders deutlich hervortritt, wurde deshalb der Frage nachgegangen, welche Angebots- und Versorgungsstrukturen mit Blick auf künftige Anforderungen entwickelt wurden, um mit der zu erwartenden Entwicklung zurechtzukommen. Wie sind die Strukturen im Pflegebereich und welche Vorstellungen gibt es über die Organisation des Lebens im Alter? Ausgehend von der prognostizierten Entwicklung kommen auf die Region wesentliche sozialpolitische Gestaltungsfragen zu.

3.2.4 Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen

Zentrale Aussagen der Interviewpartner im Kontext der Bevölkerungsprognose für die Region machten sich an der Fachplanung zur Alten- und Pflegearbeit im Kreis fest.

Früher baute der Kreis Böblingen selbst Pflegeheime und verpachtete sie an die Träger. Davon ist man abgegangen. Heute fördert der Kreis den Bau von Pflegeheimen durch die Träger mit Finanzmitteln in Höhe der Landeszuschüsse. Der Bau von Altenpflegeheimen wird derzeit als Schwerpunktaufgabe betrachtet (INT 5, INT 2).

Seit einigen Jahren verfolgt man im Kreis Böblingen ein neues dezentrales Pflegekonzept, das man gegen anfängliche Widerstände von Seiten der Träger durchgesetzt hat. Ziel dieses Konzeptes ist es, eine möglichst wohnortnahe Versorgung zu gewährleisten. Man baut also nicht mehr große zentral gelegene Anlagen mit 80 oder 100 Plätzen, sondern kleine Einrichtungen mit 25-30 Plätzen in den Gemeinden. Die ursprünglichen Widerstände waren in der mangelnden Wirtschaftlichkeit solch kleiner Einrichtungen begründet. Bei der Neuausrichtung orientierte man sich am sog. Kleeblattmodell, das in der Region auch vom Landkreis Ludwigsburg schon seit längerem mit Erfolg praktiziert wird. Das heißt, dass man mehrere der kleinen Heime im betrieblichen Verbund betreibt, wobei die wirtschaftliche Mindestgröße bei etwa 6 Heimen liegt. Diese kleinen Einrichtungen bilden zusammen eine betriebliche Einheit mit einer gemeinsamen zentralen Verwaltung (INT 5, INT 2).

Die Vorteile dieses Systems sind darin zu sehen, dass die Pflegebedürftigen an ihrem Heimatort verbleiben und nicht völlig aus ihrer gewohnten Umgebung gerissen werden. Auch die Angehörigen haben bessere Möglichkeiten, ihre Verwandten zu besuchen. Zudem sind für diese kleinen gemeindeorientierten Einrichtungen leichter ehrenamtliche Helfer zu gewinnen, die eine humane Betreuung ermöglichen, was alleine mit der Finanzierung durch die Pflegeversicherung nicht zu gewährleisten ist. Für die an Pflegeplätzen interessierten Bürger gibt es Anlauf- und Vermittlungsstellen in den Sozialstationen, wo sie alle Informationen erhalten, die sie benötigen, um einen Platz zu bekommen (INT 5).

Dieses Modell findet derzeit auch großes Interesse bei den Gemeinden, wie ein Interviewpartner berichtet.⁶ Diese Einrichtungen werden mittlerweile als fester Bestandteil der lokalen Infrastruktur angesehen.

Ein weiteres Konzept wird im Vorfeld der Pflege, sozusagen im präventiven Bereich, vorangetrieben. Man orientiert sich dabei an Modellen, die im Oberschwäbischen und in Österreich erprobt wurden. Es wird dabei versucht, Wohnformen zu finden, in denen junge Leute, Familien und alte Menschen in bestimmten Mischungsverhältnissen in einem Bereich zusammenwohnen. Es wird davon ausgegangen, dass ältere Menschen in solchen Wohnformen sehr viel besser aktiviert werden. Da die Pflegebedürftigkeit oft stark von der psychosozialen Lebenssituation der Menschen abhängt, besteht so die Chance, den Zeitpunkt, an dem Pflege einsetzen muss, hinauszuzögern (INT 2).

Folgende weitere Ansätze aufgrund des Altersstrukturwandels wurden genannt:

Der Wandel der Altersstruktur bringt auch Folgen mit sich, die über den Bedarf und die Bereitstellung von Pflegeplätzen und adäquaten Wohnformen hinausgehen. So verändern sich mit dem sinkenden Anteil junger Menschen an der Bevölkerung auch andere Bedarfe, z.B. nach Schul- und Kindergartenplätzen. Auch diese Entwicklung wird gesehen und man versucht, Bauformen z.B. für Kindergärten zu finden, die eine flexible Nutzung ermöglichen, um nicht vielleicht in einem Jahrzehnt ungenutzte Gebäude inmitten der Gemeinden stehen zu haben (INT 5).

Ein weiteres Problem könnte künftig in einer Veränderung der wirtschaftlichen Infrastruktur bestehen, da bei einer massiven Veränderung der Alters- und damit auch der Konsumentenstruktur zu befürchten ist, dass Geschäfte schließen. Das würde vor allem die alten Menschen treffen, da diese in der Regel auf eine wohnortnahe Versorgung angewiesen sind. Dieses Problem zeigt sich oft auch schon heute, wenn Großmärkte auf der „grünen Wiese“ entstehen, und es in Folge dessen zur Schließung kleinerer Geschäfte im Ortsinneren kommt. Im Landkreis Böblingen wird derzeit ein Modell praktiziert, das eine derartige Entwicklung zumindest teilweise kompensieren könnte. Es gibt dort die sog. „CAP-Märkte“. Dabei handelt es sich um ehemalige kleine Ladengeschäfte im Ortskern, die unter der Führung eines Trägers, von Menschen mit Behinderungen betrieben werden. Durch Zuschüsse aus der Schwerbehindertenförderung können diese Geschäfte aller Voraussicht nach wirtschaftlich arbeiten. Das Modell läuft seit etwa zwei Jahren und bringt mehrere Vorteile mit sich. Es trägt zur Wiederbelebung der Ortskerne kleinerer Gemeinden bei. Menschen mit Behinderungen sind mitten in der Bevölkerung und werden nicht in Werkstätten isoliert, und ältere Menschen können in ihrer unmittelbaren Umgebung zu einigermaßen erschwinglichen Preisen einkaufen (INT 5, INT 2).

⁶ „Wir haben jetzt natürlich mit 700 neuen Plätzen noch mal einen neuen Schub gemacht durch diese Bedarfsplanung. Die Heime sind mitten im Ort, nicht irgendwo abgelegen, separiert, sondern sie sollen mitten im Geschehen sein, möglichst mit Parkplatz (INT 2).

Auch wurde von den Gesprächspartnern die Bedeutung ehrenamtlichen Engagements in diesem Bereich hervorgehoben: Viele Bedarfe werden über ehrenamtliches Engagement oder Arbeitskreise aufgenommen. Als Beispiel wird die Initiative „Lebenshilfe nach dem Job“ angeführt, als Angebot für verrentete Menschen mit Behinderung. Auch die Angebote in der Sterbebegleitung sind so entstanden. Diese Entwicklung steht in Zusammenhang mit einer stärkeren Ausrichtung der evangelischen Kirche auf „Zielgruppenarbeit“ (INT 2).

3.2.4.1 Ergänzende Angebote für ältere Menschen

Weitere, ergänzende Angebotsformen im Landkreis Böblingen wurden in den Interviews genannt:

In den großen Städten des Kreises - Leonberg, Sindelfingen, Böblingen und Herrenberg – wird offene Altenarbeit angeboten. Sie ist in diesen größeren Städten stadtteilbezogen organisiert und meist in kirchlicher oder in kommunaler Regie. Als Beispiel einer offenen Altenarbeit kann ein seit 10 Jahren existierender Treffpunkt in Herrenberg – Seniorentreff im Klosterhof - genannt werden. Dort können Senioren von Dienstag bis Freitag verschiedene Angebote wahrnehmen, z.B. Kaffee trinken, miteinander spielen oder Seniorengymnastik. Diese Angebote gibt es auch in den anderen großen Städten des Kreises (INT 2).

Ein breites Angebotsspektrum wird von den Trägern der stationären Altenhilfe vorgehalten. Es gibt keine Altenheime mehr im engeren Sinne. Vielmehr einerseits Betreutes Wohnen, andererseits Pflegeeinrichtungen (INT 2).

Der Gerontopsychiatrische Fachdienst berät in besonderen Bereichen. In den Kommunen, oft in Kooperation verschiedener Kommunen, gibt es den sogenannten Informationen-, Anlauf- und Vermittlungsdienst, IAV. Dort berät jeweils ein hauptamtlich arbeitender Mitarbeiter/Mitarbeiterin im Bedarfsfall, z.B. wenn eine Person in ein Heim aufgenommen, oder eine Situation in der Pflege geklärt werden muss. Ein weiteres Angebot in den Kommunen sind die verschiedenen Nachbarschaftshilfen, die meistens von den Kirchen betrieben werden. Dazu kommen die Diakonie- oder Sozialstationen, deren Leistungen teilweise durch die Pflegeversicherung, teilweise durch Subventionen der Träger und durch Gebühren aufgebracht werden (INT 2).

Zu den neueren Einrichtungen gehören Hospizgruppen mit ca. zwanzig ehrenamtlichen Mitarbeitern, die in zahlreichen Orten zu finden sind. Eine eigene stationäre Hospizeinrichtung gibt es in Leonberg, die vom Landkreis mit 25.000 Euro im Jahr unterstützt wird. Bei diesen Hospizgruppen werden ehrenamtliche Mitarbeiter ausgebildet, um entsprechend, die Sterbenden und ihre Angehörigen zu entlasten (INT 2).

3.2.5 Auswertung und Empfehlungen

Insgesamt zeigen die Beispiele aus den Interviews ein vielfältiges und innovatives Spektrum an Angeboten und Maßnahmen, die sich im Sinne „guter Praxis“ verbreitern und transferieren lassen.

In der Pflegebedarfsplanung wird es künftig darauf ankommen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen kleinen, dezentralen Einrichtungen und großen, zentralen Einrichtungen herzustellen. Die Vorteile des dezentralen Konzeptes sind vor allen Dingen in der wohnortnahen Versorgung zu sehen. Diese Einrichtungen verfügen über 25 – 30 Plätze und können im betrieblichen Verbund von 6 Heimen wirtschaftlich arbeiten, daher der Begriff Kleeblattmodell. Allerdings benötigt man hier auch die Unterstützung ehrenamtlicher Helfer. Diese findet aber gerade in der Betreuung schwerer Pflegefälle häufig ihre Grenzen und ist keine dauerhaft verlässliche Größe. Zudem wird es voraussichtlich nicht möglich sein, jede Gemeinde in ausreichendem Maße mit wohnortnahen Angeboten zu versorgen. Deshalb dürften auch künftig einige größere Einrichtungen, die das komplette Angebot der stationären Pflege vorhalten können, benötigt werden. Um die geeigneten Strukturen zu entwickeln, bedarf es einer engen Kooperation zwischen öffentlicher Hand und freien Trägern bei der Planung und der Umsetzung der Konzepte.

Für die Abschätzung der künftigen Bedarfe ist es wichtig die Bevölkerungsentwicklung kontinuierlich zu verfolgen. Gerade bei der Umsetzung eines im wesentlichen dezentralen Konzeptes ist darauf zu achten, dass die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung kleinräumig beobachtet wird. Dies wird, da im Mittelbereich Herrenberg in den nächsten 10 Jahren mit deutlichen Alterungsprozessen zu rechnen ist, im Kreispflegeplan entsprechend aufgenommen. Gegenwärtig wird der Bedarf analog der Alterszusammensetzung berechnet und aufgrund der prognostischen Unwägbarkeiten die obere Grenze der Bedarfszahlen bis 2010 zur Planungsgrundlage gemacht. Angesichts der hohen Bedarfszahlen werden neue Modelle angedacht, wie z.B. veränderte Pflegeformen für demente oder altersgemischte Wohnformen. Ziel solcher Wohnformen ist es, alten Menschen Möglichkeiten zu bieten, möglichst lange in einem normalen Umfeld zu leben. Durch die sozialen Kontakte auch mit Jüngeren bleiben ältere Menschen häufig länger aktiv und sind so erst zu einem späteren Zeitpunkt auf eine umfassende professionelle pflegerische Betreuung angewiesen. Somit können die Kosten für die stationäre Unterbringung eingespart bzw. verringert werden. Außerdem werden die älteren Menschen so nicht frühzeitig isoliert und die jüngeren Generationen müssen sich bewusst mit der sozialen Problematik des Alterns auseinandersetzen.

In der Pflegeplanung wird aber mit den wachsenden Bedarfen insbesondere im Bereich chronischer Erkrankungen und der Dementenbetreuung der Frage der regionalen bzw. teilräumlichen Kooperation eine wachsende Bedeutung zukommen, so wurde beispielsweise Interesse aus dem Stadtkreis Stuttgart an Kooperationen mit Landkreisen, die bis zur Entwicklung einer gemeinsamen Trägerorganisation gingen, geäußert, um sich auf künftige Bedarfe einzustellen (INT 14). Alle Prognosen gehen von einer weiteren Differenzierung der Versorgungslandschaft und einer Pluralisierung der Pflegearrangements aus, die noch vielfältiger und passgenauer auf die unterschiedlichen Zielgruppen ausgerichtet ist. Auch bestehen sicherlich Entwicklungsbedarfe in einem verstärkten Management der Schnittstellen zwischen Sicherungssystemen, Institutionen und Diensten, das im Sinne ganzheitlicher Ansätze nicht an Kreisgrenzen scheitern sollte.

Der Wandel der Altersstruktur bringt auch Folgen mit sich, die über den Bedarf und die Bereitstellung von Pflegeplätzen und adäquaten Wohnformen hinausgehen. So verändern sich mit dem sinkenden Anteil junger Menschen an der Bevölkerung auch andere Bedarfe, z.B. nach Schul- und Kindergartenplätzen. Auch diese Entwicklung wird gesehen und man versucht, Bauformen z.B. für Kindergärten zu finden, die eine flexible Nutzung ermöglichen, um nicht vielleicht in einem Jahrzehnt ungenutzte Gebäude inmitten der Gemeinden stehen zu haben.

3.2.6 Weitere Ansätze

Angesichts der vielfältigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbrüche, des demographischen Wandels und der Veränderung von Altersbildern, muss es ein wichtiges Anliegen einer Kommune sein, die älter werdenden und alten Bürgern sowohl an den Entwicklungen teilhaben zu lassen, als auch deren spezifische Lebenssituation zu sichern.

Zu empfehlen ist die Weiterentwicklung der schon bestehenden vielfältigen verschiedenen Konzepte und Arbeitsansätze, wie sie von den Interviewpartnern dargestellt wurden vor dem Hintergrund folgender zu beobachtenden Entwicklungen:

- Die „Verjüngung des Alters“, das heißt, viele der älteren Menschen fühlen sich subjektiv jünger, sind aktiver, und werden aber auch früher mit Altersproblemen konfrontiert. 40- bis 45jährige gelten heute als ältere ArbeitnehmerInnen.
- „Entberuflichung in der Altersphase“ kennzeichnet, dass viele Menschen im Alter ab 55 Jahren frühzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden können bzw. müssen. Zu ihrer Absicherung wurden entsprechende Vorruhestands- oder Altersteilzeitregelungen eingeführt. Außerdem gibt es eine beachtliche Zahl von Langzeitarbeitslosen, die nach der Phase der Arbeitslosigkeit mit 60 Jahren in Rente gehen.
- „Singularisierung des Alters“: das heißt, der Anteil der im Alter allein Lebenden nimmt zu.
- „Feminisierung des Alters“: circa zwei Drittel der Älteren sind Frauen.
- Die besondere Situation von älteren MigrantInnen

Diese Strukturtrends müssen bei einer kommunalen Planung berücksichtigt werden und gehen über die Bedarfsermittlungen in einem Pflegeplan hinaus. Das bedeutet beispielsweise, dass weiterhin verstärkt ein besonderes Gewicht auf den Bereich der „Offenen Altenarbeit“ zu legen ist. Darin drückt sich aus, den älter werdenden Menschen als aktiven, kompetenten und engagierten Menschen zu sehen und nicht – wie in der Vergangenheit überwiegend – als jemanden, der einem vorrangig von Defiziten geprägten Lebensabschnitt ausgesetzt ist.

Weiterhin ist berücksichtigt, dass Ältere über ebenso vielfältige Kompetenzen wie erhebliche Ressourcen verfügen und dass sie keine homogene Bevölkerungsgruppe darstellen.

- Die Weiterentwicklung einer den älteren BürgerInnen gerecht werdenden Umwelt. Dabei wird die Umwelt als öffentlicher Lebensraum verstanden, in dem sich ältere Menschen aufhalten, zurechtfinden und mit dem sie umgehen müssen. Um dieses zu unterstützen

und zu gewährleisten soll unter anderem Angstfreiheit gefördert, Verkehrssicherheit und Mobilität erhöht und es sollen attraktive Kommunikationsorte geschaffen werden.

- Im Bereich der „Offenen Altenarbeit“ sind auch veränderte Angebotsstrukturen zu entwickeln, die der differenzierten Zielgruppe als Bedürfnisgruppe und somit den komplexen Anforderungen Rechnung tragen. Das heißt, es sind neue Aktivitäten von, mit und für ältere Menschen zu realisieren.

Neben der Konzeptionierung und Umsetzung angemessener Angebote stehen die Träger sozialer Dienste im Bereich der Altenhilfe vor zentralen Herausforderungen, um eine entsprechende Infrastruktur zu gewährleisten. Dies beinhaltet die Gewährleistung einer verbandsübergreifenden Fachlichkeit im Rahmen der Entwicklung von Verbraucherschutz und Qualitätssicherungssystemen, der Weiterentwicklung differenzierter Versorgungsangebote im Spektrum vorpflegerischer Förderung einer selbständigen Lebensführung bis zur nachstationären Pflege und Betreuung sowie die Ermöglichung neuer Formen der Selbstorganisation und des bürgerschaftlichen Engagements. Hier spielen die entsprechenden Fachgruppen der kirchlichen Verbände eine wichtige Rolle. Die Weiterentwicklung vernetzter, integrierter Angebotsformen von familienunterstützenden Maßnahmen, bis zur Pflege, wie sie in Teilen von Einrichtungen der Caritas und Diakonie in Teilräumen der Region bereits vorgehalten werden, hat große Bedeutung. Die ehrenamtliche Unterstützung, wie sie z.B. durch die Krankenpflegevereine vieler Kirchengemeinden wahrgenommen werden, bildet eine wichtige Grundlage.

3.3 Lebenslagen junger Menschen

3.3.1 Einleitung

Die seit den 60er Jahren bestehende durchaus widersprüchliche Dynamik gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse hat die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen nachhaltig beeinflusst. Modernisierungsprozesse und eine Ausweitung des Konzepts Jugend zu einer Bildungs- und Orientierungsphase bei einem gleichzeitig brüchiger werdenden Verhältnis von Familie und Gesellschaft begründen die These, vom „Strukturwandel der Jugendphase“.

Strukturwandel der Jugendphase

Ergebnis dieses Strukturwandels ist eine „Entstrukturierung“, die in dem Zerfall der Statuspassage Jugend in plurale Verlaufsformen und Zeitstrukturen resultiert. Im Unterschied der Geschlechter, Ethnien und Sozialräume entwickeln sich unterschiedliche Ausformungen von Jugend bei gleichzeitig verschwimmenden Grenzen sowohl zur Kindheit als auch der Erwachsenenrolle. Die Bedingungen des Aufwachsens haben sich grundlegend gewandelt. Zwar ist die Familie für die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen nach wie zentraler Ort des Aufwachsens, er hat jedoch seine zentrale Bedeutung verloren. Im 11. Kinder und Jugendbericht heißt es: „Kindheit und Jugend sind zunehmend zu eigenständigen institutionalisier-

ten Lebensphasen geworden, die trotz – oder gerade aufgrund – Globalisierung, weltweiter Kommunikation, Migration und Mobilität auch heute noch durch starke soziale Ungleichheit, durch die Heterogenität der Lebensumstände und eine Vielfalt der Weltbilder und Lebensstile geprägt sind“⁷. Vor diesem Hintergrund gewinnen informelle Gruppen und Cliques – die Peer Groups - eine hohe Bedeutung in der Arbeit mit Jugendlichen.

Im Kontext dieser sozialen Wandlungsprozesse bzw. als Folge des Strukturwandels der Lebensalterphase von Jugendlichen, werden soziale Räume wichtig. Für die im Rahmen der Studie betrachteten Bereiche Jugendförderung/-arbeit und der Hilfen zur Erziehung ergibt sich folgender konzeptioneller Orientierungsrahmen.

Jugendförderung/-arbeit

Lebenswelt- und subjektorientierte Angebote zielen auf eine Unterstützung bei der Bewältigung von Alltagsproblemen und der Entwicklung tragfähiger Lebensperspektiven. Allerdings reicht es nicht aus, den Jugendlichen lediglich Möglichkeiten zur Selbstorganisation anzubieten und jugendliche Szenen sich selbst zu überlassen. Vielmehr sollten die Angebote in den Jugendkulturen bestehende Defizite ausgleichen oder Angebote entwickeln, die über die Selbstorganisationsfähigkeit Jugendlicher hinausreichen, d.h. mehr bieten als was ohnehin in den Szenen läuft, um eine ergänzende Funktion zu den informellen Netzen und peer-group-settings erfüllen.

Sozialraumorientierung in der Jugendarbeit meint nicht die Beschränkung auf einen bestimmten geografischen Raum. Nur bei Kindern kann von einer weitgehenden Übereinstimmung des geografischen Lebensraumes mit der subjektgestalteten Lebenswelt gesprochen werden. Kinder und Jugendliche inszenieren sich ihre Lebenswelt in unterschiedlichen, oft relativ weit voneinander entfernten Inseln. Mobilität hat für Jugendliche einen eigenen Bedeutungszusammenhang. Ziel einer präventiven, auf Teilhabe ausgerichteten Jugendarbeit muss es sein, die Jugendlichen aktivierend zu unterstützen, die eigenen Umwelten verantwortlich mitzugestalten, handlungskompetente Akteure zu sein. Variablen, wie Alter und Geschlecht und soziale Lage jugendlicher Zielgruppen, die Prägungen und Kulturen ihres Alltags in urbanen oder ländlichen Regionen, das Vorhandensein oder Fehlen von Angeboten und Einrichtungen prägen eine Angebotsentwicklung, die versucht, Betroffene zu Beteiligten zu machen.

Jugendarbeit umfasst eine Vielzahl von Erfahrungs- und Handlungsfeldern, in denen Jugendliche die Möglichkeit haben, gemeinsam Erfahrungen zu machen und sich in Organisationen und Projekten zu engagieren oder in besonderen Problemlagen unterstützt werden. Jugendarbeit verfügt mittlerweile über eine dichte Infrastruktur, die durch Einrichtungen öffentlicher und freier Träger bereitgestellt wird. Dabei haben Angebote der kirchlichen und sonstiger Jugendverbände einen wichtigen Stellenwert. Ein weiterer Aspekt der Jugendarbeit ist die Jugendsozialarbeit, die gezielte, auf den Bereich Schule und Beruf bezogene Hilfen

⁷ 11. Kinder und Jugendbericht, Bonn 2002, S. 42

für junge Menschen bereit stellt.⁸ Daneben gibt es Angebote mit bestimmten Schwerpunkten wie Kulturpädagogik oder Ökologie, unterschiedlichste Ansätze der Mädchenarbeit und mittlerweile vermehrt auch der Jungenarbeit. Neben diesen Angeboten stellt die Straßensozialarbeit einen wichtigen lebensweltbezogenen Ansatz dar. Weitere spezialisierte Angebote der Jugendarbeit sind Fan-Projekte oder Anti-Gewalt-Projekte. Insbesondere diese Projekte arbeiten mit einer hohen Innovationsbereitschaft und geben wichtige Impulse für adressaten-, milieu- und geschlechtsspezifische Arbeitsformen.

Hilfen zur Erziehung

Die Kinder- und Jugendhilfe hat auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung die beschriebenen veränderten gesellschaftlichen Bedingungen aufgenommen. Einerseits haben sich Hilfeformen entwickelt, die als Leistungsangebote im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) in den §§ 27 ff abgebildet sind. Im Zentrum steht der gesetzliche Anspruch auf Hilfe, die als Form familienunterstützender oder –ergänzender Maßnahmen durchgeführt werden können. Im Rahmen der praktischen Ausgestaltung dieser Hilfen haben sich verschiedene Leitorientierungen wie „Hilfe aus einer Hand“ oder „integrierte Erziehungshilfen“ durchgesetzt. Durch die Ausgestaltung als flexible Hilfen soll eine Versäulung in voneinander getrennte Einzelmaßnahmen, wie sie im Kanon der § 28 bis 41 (KJHG) aufgelistet sind, vermieden werden. Durch die starre Definition der Hilfen zur Erziehung im KJHG wurde das Leistungsspektrum strikt getrennt, was auch zu einer Abschottung ambulanter zu teilstationären bzw. stationären Maßnahmen führte. Im Mittelpunkt flexibler, integrierter Hilfen steht der Bedarf im Einzelfall, um den verschiedene Hilfeformen bzw. Angebote konstelliert werden.

Dieser Ansatz wurde in den letzten Jahren mit dem Paradigma der Sozialraumorientierung verknüpft, dass im Bereich der Hilfen zur Erziehung und der Leistungsgestaltung durch die sozialen Dienste der Jugendämter lebensweltorientiert und geografisch angelegt ist. Unter dem Stichwort „Vom Fall zum Feld“ wird in diesem Konzept auf den Zusammenhang zwischen sozialräumlichen Strukturen und individuellen Problemlagen eingegangen. Der Ansatz der Sozialraumorientierung versucht, verschiedene geschichtlich gewachsene Problembereiche, wie die strikte Trennung ambulant/stationär, die ausschließliche Orientierung auf den Einzelfall ohne Berücksichtigung fallübergreifende Bedingungsfaktoren sowie die Vernachlässigung sozialer und sozialstruktureller Ressourcen, zu bearbeiten. Als positive Auswirkung der Sozialraumorientierung wird insbesondere die Möglichkeit einer sozial gerechten Entwicklung von Chancen und Möglichkeiten junger Menschen, durch die Gesamtsicht auf Versorgungsinfrastruktur einer Region – im Gegensatz zur ausschließlichen Bündelung von Einzelfällen – gesehen. Die Sozialraumorientierung stellt strategische als auch planerische Herausforderungen an die öffentlichen und freien Träger, was vor allem Kooperationsformen und Koordination angeht. Im Leistungsspektrum gewinnen damit lebensweltnahe Angebote, die eine breite Vielfalt an Leistungen im Gegensatz zu hoch spezialisierten Angeboten repräsentieren, an Bedeutung.

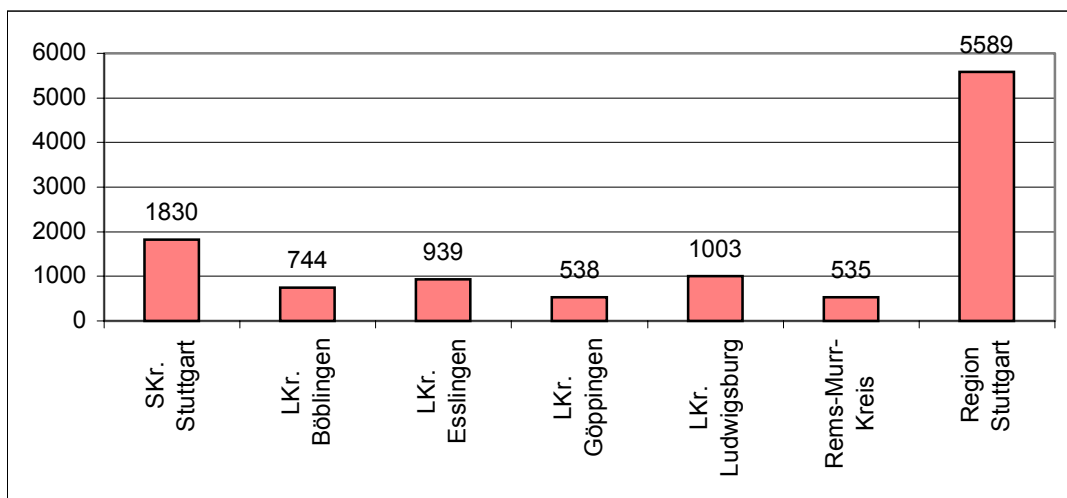
⁸ vgl. Fachlexikon der Sozialen Arbeit, hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a.M. 2002

3.3.2 Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001

Die gravierendsten Maßnahmen im Rahmen der Jugendhilfe sind die stationären Hilfen, insbesondere die Heimerziehung nach §34 KJHG. Heimerziehung bedeutet im Gegensatz, z.B. zur Erziehung in einer Tagesgruppe, dass „...die Unterbringung, Betreuung und Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen über Tag und Nacht außerhalb des Elternhauses in einer Einrichtung“⁹ geleistet wird. Im Rahmen der Datenanalyse wurde deshalb das Verhältnis von Heimerziehungsmaßnahmen zu Erziehungen in einer Tagesgruppe (§32 KJHG) und den Fällen der Vollzeitpflege in einer anderen Familie (§33 KJHG) untersucht.

Tabelle A 4 a

Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses
Am 31.12.1999 andauernde und 1999 beendete Hilfen für junge Menschen insgesamt

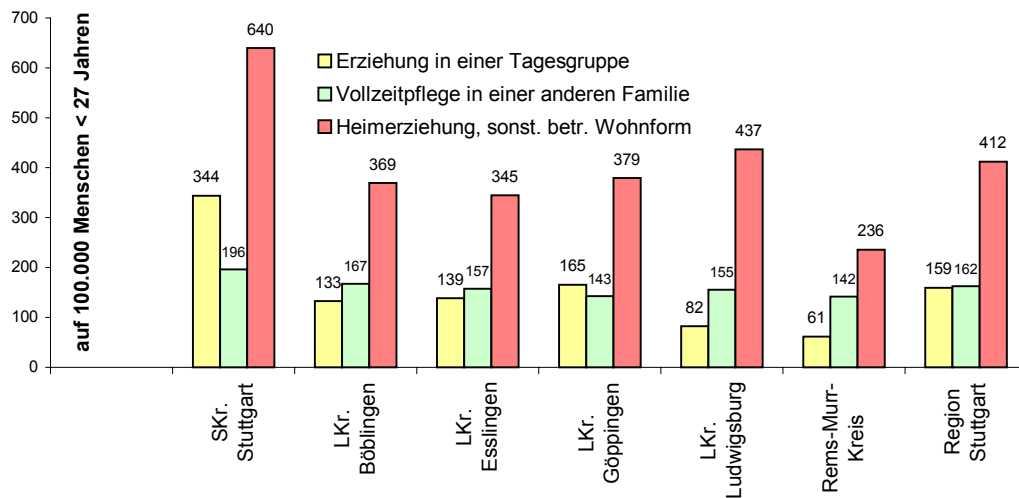


Quelle: ISS-Berechnung nach StaLA BW, Kinder- und Jugendhilfestatistik

⁹ Münder u.a., Frankfurter Kommentar zum KJHG, Weinheim, 1998, S.

Tabelle A 4 b

Relativer Anteil von Hilfen zur Erziehung nach Kreisen



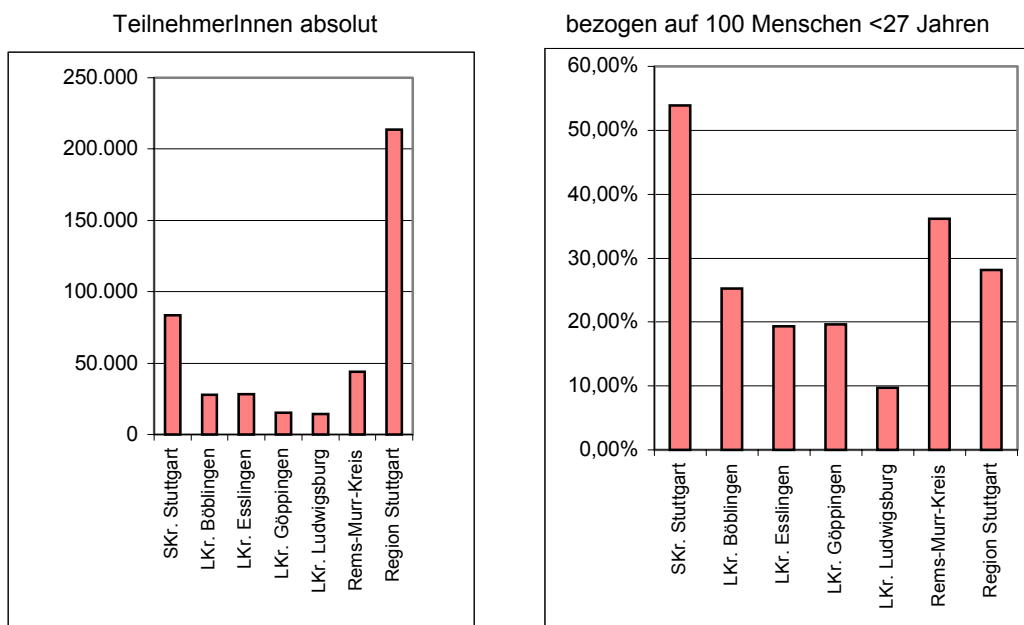
Quelle: ISS-Berechnung nach StaLA BW, Kinder- und Jugendhilfestatistik

Betrachtet man die Hilfen zur Erziehung insgesamt, fällt zunächst auf, dass im Stadtkreis Stuttgart sowohl insgesamt als auch im Verhältnis zu allen Einwohnern unter 27 Jahren, die meisten Erziehungshilfen geleistet werden. Dies betrifft alle Leistungsarten der erzieherischen Hilfen. Der Bedarf an Erziehungshilfen ist hier weit höher als in den Landkreisen der Region. Demgegenüber ist die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung im Rems-Murr-Kreis beispielsweise sowohl absolut als auch relativ am geringsten. Eine besondere Verteilung über die einzelnen Erziehungsmaßnahmen weist der Kreis Ludwigsburg auf. Hier werden - relativ gesehen - die wenigsten Maßnahmen zur Erziehung in einer Tagesgruppe durchgeführt. Demgegenüber steht allerdings ein besonders hoher Anteil an Heimunterbringungen.

Während die Erziehungshilfen Maßnahmen sind, die eine Reaktion auf bestehende Notlagen im Sinne der Kindeswohlgefährdung darstellen, haben die Maßnahmen und Angebote der Jugendförderung präventiven Charakter, die im Vorfeld zur Vermeidung solcher Notlagen beitragen. Deshalb wurde auch die Jugendarbeit in die Betrachtung mit einbezogen.

Tabelle A 5

TeilnehmerInnen an Maßnahmen der Jugendarbeit in der Region Stuttgart 1996



Quelle: ISS-Berechnung nach StaLABW, Kinder- und Jugendhilfestatistik

Bei den TeilnehmerInnen von Maßnahmen zur Kinder- und Jugendarbeit ist die Anzahl in Stuttgart wiederum absolut und relativ gesehen am höchsten und liegt weit über dem regionalen Durchschnitt. Auch im Rems-Murr-Kreis gibt es weit überdurchschnittliche Teilnehmerzahlen. Die niedrigsten Teilnehmerzahlen weist absolut und vor allem Pro-Kopf der Kreis Ludwigsburg auf.

3.3.3 Entwicklungen am Beispiel des Landkreises Ludwigsburg

In den ExpertInneninterviews wurden insbesondere Fragen zu den Entstehungsbedingungen für die unterschiedlichen Ausprägungen in den Leistungsstrukturen der Jugendhilfe gestellt. Um die Unterschiede im Verhältnis zwischen präventiven Angeboten der Jugendförderung, der ambulanten sowie der teil- und stationären Jugendhilfe festzustellen, und herauszufinden, welche Folgerungen daraus auf die Angebotsgestaltung zu schließen sind, wurden beispielhaft die Daten aus dem Kreis Ludwigsburg untersucht. Auf den ersten Blick gibt es weniger teilstationäre Angebote (Tagesgruppen) und auch der präventive Bereich scheint weniger ausgeprägt zu sein. Es wurde vermutet, dass die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen sowohl mit dem Ausbau der Angebote und Maßnahmen als auch der sozialstrukturellen Belastungen zusammenhängt. Da sowohl aus sozialpädagogischen als auch aus finanziellen Gründen ambulante Maßnahmen soweit wie möglich der stationären Unterbringung vorzuziehen sind, wurde diese Thematik in den ExpertInnengesprächen weiter verfolgt.

3.3.4 Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen

Die Annahme, dass im Kreis Ludwigsburg nur in vergleichsweise geringem Ausmaß offene Jugendarbeit betrieben wird, wurden durch die ExpertInnengespräche nicht bestätigt. Vielmehr handelt es sich hierbei um ein statistisches bzw. administratives Problem. Die offene Jugendarbeit wird dort in hohem Maße von den Gemeinden und weniger in der Verantwortung des Kreises geleistet. Da die Daten zur Jugendhilfe und Jugendarbeit über die Kreisjugendämter erhoben werden, ist davon auszugehen, dass nur die Maßnahmen erfasst werden, für die ein Zuschuss durch den Kreis geleistet wird. So geben die Daten des Statistischen Landesamtes sicherlich nicht in vollem Umfang die Maßnahmen- und Teilnehmerzahlen wider. Zwar zeigen sie, dass sich der Kreis eingeschränkt an der offenen Jugendarbeit beteiligt, aber sie bilden nicht den tatsächlichen Umfang der dortigen Jugendarbeit ab, da diese häufig von den Kommunen betrieben wird (INT 1).¹⁰ Die statistische Erfassung ist von den Finanzierungsströmen abhängig, so dass bestimmte Formen der Bezuschussung nicht in der Statistik des Statistischen Landesamtes erfasst werden. Anders verhält es sich mit den Zahlen zur Jugendhilfe. Es besteht tatsächlich eine ungünstige Relation zwischen stationären und anderen Hilfen. Nahezu alle ambulanten Maßnahmen wie Erziehungsberatung, soziale Gruppenarbeit oder sozialpädagogische Familienhilfe, sind geringer ausgebaut als in den anderen Kreisen der Region (INT 1, INT 14).

In der Problembeschreibung der ExpertInnen wird im Vergleich zu anderen Landkreisen von einem geringeren Ausbaugrad der ambulanten Jugendhilfe ausgegangen. Das Angebotspektrum bei allen ambulanten Maßnahmen, angefangen bei der Erziehungsberatung, bis hin zu Maßnahmen der sozialen Gruppenarbeit oder sozialpädagogischen Familienhilfe, wird als weniger umfangreich im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften der Region eingeschätzt.

Als wichtigen Bedingungsfaktor für das auffallende Verhältnis von ambulanten zu stationären Maßnahmen wird von den ExpertInnen das Angebot einiger großer stationärer Jugendhilfe-Einrichtungen genannt. Diese Einrichtungen prägen die Jugendhilfestruktur im Bereich der erzieherischen Hilfen durch ein breites stationäres Angebot, das sich sozialräumlichen Ansätzen entzieht, durch die ambulante Maßnahmen realisiert werden können. Als zweite wichtige Ursache wurde genannt, dass im Gebiet Württemberg-Hohenzollern Schulen für Erziehungshilfe fast ausnahmslos an Heimen zur Erziehungshilfe angesiedelt sind. Durch diese Struktur geraten die Jugendämter oft unter Druck, im Zuge eines Schulwechsels auch eine stationäre oder teilstationäre Maßnahme gewähren zu müssen.

Aus den ExpertInnengesprächen lassen sich drei möglicherweise zentrale Gründe für die bestehende Jugendhilfestruktur benennen: Der Paradigmenwechsel von stationären und

¹⁰ „Also ich gehe davon aus, dass es ein statistisches Problem ist. (...) dass viele Maßnahmen hier statistisch nicht mehr erfasst werden. Wir haben im Landkreis Ludwigsburg eine relativ starke kommunale Jugendhausstruktur. Das heißt, über die kommunalen Jugendhäuser wird viel an Maßnahmen der Jugendarbeit abgedeckt“ (INT 1).

ambulanten Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung setzt sich zögerlicher und später als in anderen Gebietskörperschaften der Region um. Zweitens sind die Angebotsstrukturen durch bestehende, historisch gewachsene Trägerstrukturen im stationären Bereich geprägt, die einen für Strukturwechsel von „stationär zu ambulant“ erhebliche Anpassungsprozesse und Konzeptionsänderungen zu leisten haben und drittens bestehen durch den Zwang zu Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung eingeschränkte finanzpolitische Rahmenbedingungen, die einen Umbau von Angebotsstrukturen zugunsten ambulanten Maßnahmen erschweren.

Der relativ hohe Anteil der Heimunterbringungen ist also wahrscheinlich nicht auf sozialstrukturelle Ursachen zurückzuführen, sondern auf das geringere Angebot familienunterstützender und -ergänzender Maßnahmen im Vergleich zu familienersetzenden Leistungen sowie auf finanzielle und strukturelle Rahmenbedingungen. Erst ein entsprechender Paradigmenwechsel in den jugendhilfepolitischen Leitorientierungen im Sinne flexiblerer Angebotsformen und die Entwicklung einer darauf basierenden Jugendhilfe-Infrastruktur ermöglicht die Entsülung der erzieherischen Hilfen.

3.3.5 Auswertung und Empfehlungen

Zur Erklärung unterschiedlicher Heimunterbringungsquoten spielen die Rahmenbedingungen, unter denen die Leistungen der Jugendhilfe erbracht werden, eine entscheidende Rolle. Hierzu gehören in erster Linie die „sozialstrukturellen Bedingungen der Kreise, innerhalb derer die Jugendämter tätig sind, das Gesamtspektrum an Jugendhilfeleistungen, das in den Kreisen zur Verfügung steht sowie die Arbeitsbedingungen und Arbeitsweisen der Jugendämter als auch die finanzpolitischen Rahmenbedingungen, unter denen sie tätig sind“¹¹.

Sozialstrukturelle Faktoren können also eine wesentliche Ursache für ein hohes Ausmaß an Fremdunterbringungen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung sein. Als Indikatoren für die sozialstrukturelle Belastung eines Kreises gelten die Arbeitslosenquote, die Quote der minderjährigen Empfänger zum Lebensunterhalt sowie die Knappheit des zur Verfügung stehenden Wohnraums“¹²

Es wurde anhand dieser Merkmale überprüft, ob sich im Landkreis Ludwigsburg die Sozialstruktur von der Sozialstruktur der anderen Kreise in der Region unterscheidet, und ob sich die hohe Heimunterbringungsrate durch eine abweichende Sozialstruktur erklären lässt.

Der Landkreis Ludwigsburg zeichnet sich eher durch eine niedrige als durch eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten aus. Da die Betrachtung bis zum Jahr 1989 zurückreicht und sich im Verhältnis des Landkreises Ludwigsburg zu den anderen Gebieten in der Region keine nennenswerten Veränderungen ergeben haben, kann die geringe Quote an Arbeitslo-

¹¹ Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern 1998a, S.140

¹² Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern 1998b, S.13

sigkeit als ein stabiler Faktor angesehen werden (vgl. Abschnitt 3.4.2 und Berichtsteil B). Der sozialstrukturelle Faktor Arbeitslosigkeit kann also nicht zur Erklärung der relativ vielen Heimunterbringungen im Landkreis Ludwigsburg herangezogen werden.

Der Indikator „Knappheit des zur Verfügung stehenden Wohnraums“ weist keine Besonderheiten für sozialstrukturelle Belastungen im Landkreis Ludwigsburg im Vergleich zu den anderen Kreisen der Region auf, wobei der sozialstrukturelle Belastungsfaktor Wohnraumknappheit in allen Gebietskörperschaften der Region relativ stark ausgeprägt ist.

Der dritte sozialstrukturelle Indikator ist die Quote der minderjährigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Kinder und Jugendliche, die in relativer Armut und mit den häufig damit in Verbindung stehenden weiteren restriktiven Bedingungen aufwachsen, haben ein höheres Fremdunterbringungsrisiko als andere. Für diesen Indikator ergibt sich ein eindeutiges Bild. Insgesamt, wie auch bei der hier besonders interessierenden Gruppe der unter 18-jährigen hat Ludwigsburg den niedrigsten Wert aller Kreise, so dass der HLU-Bezug die hohe Heimunterbringungsrate nicht erklären kann.

Zusammenfassend kann man auf der Basis der untersuchten, zentralen Indikatoren feststellen, dass sozialstrukturelle Faktoren nicht ursächlich für die relativ hohe Zahl an Heimunterbringungen im Kreis Ludwigsburg sind. Weitere sozialstrukturelle Indikatoren, die jedoch nicht ohne weiteres quantitativ darstellbar sind, wurden nicht hinzugezogen. Hierzu zählen z.B. der starke Zuzug von Aussiedlern und die Entstehung verdichteter und problembelasteter Wohngebiete.¹³

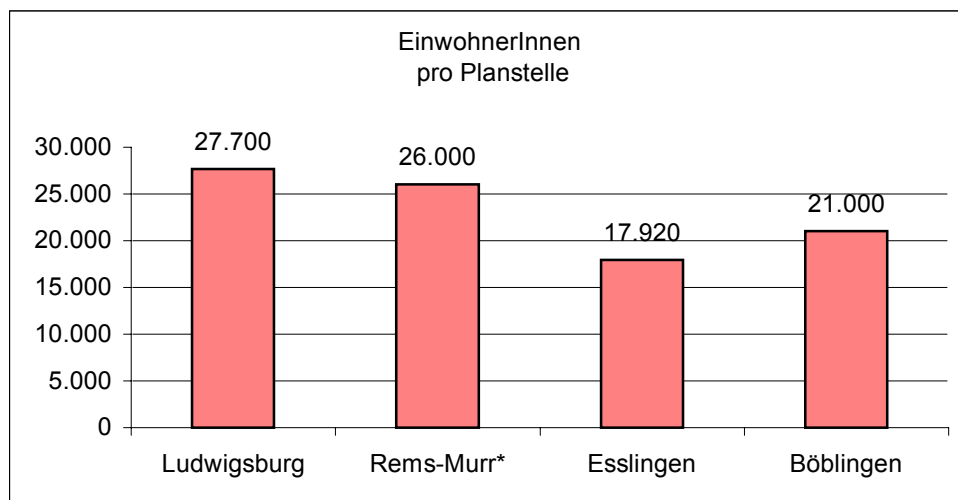
Ein weiterer Faktor, der für die Fremdunterbringungsquoten relevant ist, ist das Gesamtspektrum der Jugendhilfeleistungen, das in einem Kreis vorhanden ist. Hierzu zählt auch die Jugendarbeit. Bei der Datenanalyse wurde festgestellt, dass die Inanspruchnahme im Kreis Ludwigsburg sehr gering ist. Dies war einer der Gründe, sich näher mit der dortigen Jugendhilfe zu beschäftigen. Die Annahme, dass im Kreis Ludwigsburg nur in vergleichsweise geringem Ausmaß offene Jugendarbeit betrieben wird, wurde nicht bestätigt. Die offene Jugendarbeit wird dort in hohem Maße von den Gemeinden, und weniger in der Verantwortung des Kreises geleistet und finanziert. Es kann davon ausgegangen werden, dass keine relevanten Unterschiede zu anderen Gebietskörperschaften in der Angebotsdichte der offenen Jugendarbeit bestehen bzw. diese einen signifikanten Einfluss auf die Fremdunterbringungsquote hat.

Allerdings lassen sich Unterschiede im Vergleich ambulanter und stationärer erzieherischer Hilfen gemäß dem Leistungsspektrum der §§27 ff KJHG feststellen. Ein Beispiel für unterschiedliche Ausprägungen des Leistungsangebots ist die Erziehungsberatung:

¹³ Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern 1998b, S.13

Tabelle A 6

Versorgung mit Fachkräften in der Erziehungsberatung 2002

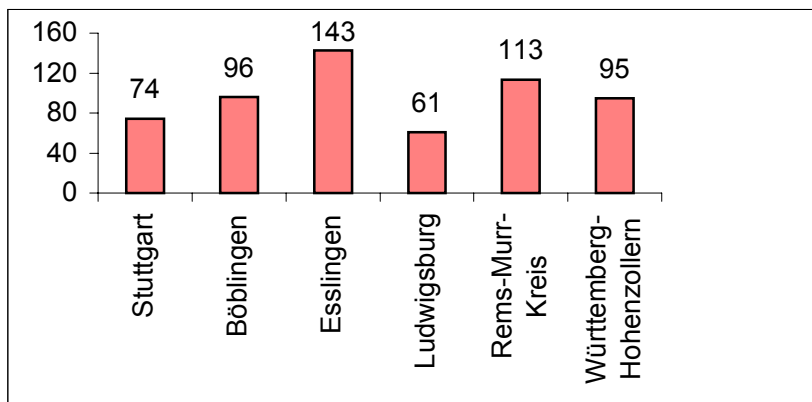


* Anhebung um 2 Stellen bis 2004 geplant

Quelle: LWV Württemberg-Hohenzollern 2002

Im Landkreis Ludwigsburg entfällt eine Planstelle in der Erziehungsberatung auf 27.700 Einwohner. Die günstigste Versorgungsdichte für Beratungsleistungen kann für den Kreis Esslingen mit einer Planstelle pro 18.000 Einwohnern festgestellt werden. Der Rems-Murr-Kreis, der mit einem Verhältnis von 1 Planstelle auf 26.000 Einwohner dem Kreis Ludwigsburg am nächsten kommt, plant die Einführung zweier neuer Stellen. Die Statistik zur Erziehungsberatung ist ein Beispiel für die Angebote im ambulanten Bereich der Jugendhilfe, aber auch andere ambulante Maßnahmen im Leistungsspektrum des KJHG wie z.B. soziale Gruppenarbeit oder sozialpädagogische Familienhilfe sind geringer ausgebaut als in den anderen Kreisen der Region.

**Verhältnis ambulanter zu je 100 stationären Erziehungshilfeleistungen
1999 (in %)**



Quelle: LWV Württemberg-Hohenzollern 2002, S. 34

Anmerkung: Durch die Stichtagserhebung sind ambulante Hilfen etwas unterrepräsentiert, die diese im Gegensatz zu stationären mehrmals im Laufe eines Jahres in Anspruch genommen werden.

Eine besonders hohe Relation zugunsten ambulanter Maßnahmen findet sich im Landkreis Esslingen, wo auf eine stationäre Maßnahme 1,43 ambulante Maßnahmen entfallen. Im Rems-Murr-Kreis überwiegen ebenfalls die ambulanten gegenüber den stationären Maßnahmen. Im Kreis Ludwigsburg entfallen auf 1 stationäre Maßnahme 0,61 ambulante Maßnahmen. Betrachtet man also das Gesamtspektrum der Jugendhilfeleistungen als einen Einflussfaktor auf die Fremdunterbringungsquoten, kann man feststellen, dass hier Zusammenhänge für die relativ hohe Anzahl an Heimunterbringungen bestehen können. Zwar ist – im Gegensatz zur ursprünglichen Annahme – die Angebotsdichte im Bereich der Jugendförderung vergleichbar, aber der Umfang der ambulanten Hilfen zur Erziehung ist deutlich geringer als in den anderen Kreisen der Region.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es keine konkreten Hinweise für eine überdurchschnittliche sozialstrukturelle Belastung gibt, die hohe Quote an Heimunterbringungen offensichtlich durch eine Jugendhilfe-Infrastruktur, die durch einen geringen Ausbaugrad an ambulanten Leistungen der Erziehungshilfe gekennzeichnet ist, ungünstig beeinflusst wird und die planerischen, strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen für Veränderungen in der Jugendhilfe weniger weiterentwickelt zu sein scheinen wie in anderen Gebietskörperschaften der Region.

3.3.5.1 Weitere Ansätze

Vor diesem Hintergrund haben die bestehenden Angebote im Bereich der Erziehungshilfen und der offenen Jugendarbeit der kirchlichen Verbände Caritas und Diakonie und ihre Untergliederungen eine hohe Bedeutung. Als freie Träger der Jugendhilfe sind die Verbände und

die in diesem Feld tätigen Stiftungen und Vereine wichtige Partner der öffentlichen Hand für die Bewältigung der Prozesses des Struktur- und Paradigmenwechsels.

In der Jugendsozialarbeit hat der Caritas-Verband im wesentlichen zwei inhaltliche Schwerpunktsetzungen, zum einen die Beratung für junge Ausländer und junge Aussiedler. Diese Angebote sind als Jugendgemeinschaftswerke organisiert.

Weitere Formen „guter Praxis“, wie sie zum Teil in den Gebietskörperschaften der Region praktiziert werden und als Modelle regionaler Kooperation dienen können, sind intensive Angebote der Vereinsjugendarbeit, Ansätze der mobilen Jugendarbeit sowie kirchliche Angebote mit offenem Charakter, die Gewaltprävention und Mediation in der Zielgruppenarbeit mit ausländischen Jugendlichen verknüpfen. Schulsozialarbeit, Jungen- und Mädchenberatung sind weitere Stichworte für entsprechende Angebotsentwicklungen. Hier existiert in der Region ein breites Spektrum an Erfahrung und know-how, das sich zum gegenseitigen Transfer anbietet (z.B. INT 1, INT 3, INT 4, INT 5, INT 7, INT 14).

Die Weiterentwicklung in der Region lässt sich auf der Ebene einer Handlungsempfehlung als Paradigma von der „Krisen- zur Alltagsorientierung“ beschreiben. Wenn von einem eher stabilen sozialen Umfeld ausgegangen werden kann, und einer Akzeptanz der Angebote für Kinder und Jugendliche vor Ort, so sollten die Potentiale des Gemeinwesens und der vorhandenen Strukturen genutzt werden, um niedrigschwellige Ansatzpunkte zu entwickeln. Formelle und informelle Netze bieten einen ganzheitlichen präventiven Ansatz durch die Verknüpfung unterschiedlicher Bereiche wie von Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen und Schule, von Beratungsinstitutionen, zu Jugendverbänden oder Initiativen der Jugendkulturarbeit bis zu Sportvereinen. Solche gezielten inhaltlichen Kooperationen erweitern das Angebotsspektrum für Jugendliche auch bei eingeschränkten Ressourcen und entsprechen dem Wunsch nach vernetztem Arbeiten, wie sie vielfach in den Interviews als zentraler Arbeitsansatz genannt wurden.

In diesen Arbeitsansätzen spielt die jugendliche Mobilität und die Bewegung entlang von „Verkehrsachsen“ eine wichtige Rolle. Jugendliche definieren ihren Lebensraum nach jugendbezogenen infrastrukturellen Angeboten, die den kommerziellen Bereich einschließen und bei dem das Verhältnis von Stadt und Land eine besondere Rolle spielt. Das Verständnis des Mobilitätsverhaltens Jugendlicher ist gerade für Angebote in bestimmten Altersgruppen von besonderer Bedeutung.

Aufgrund der sich verändernden Lebenslagen und Bedarfslagen von Jugendlichen ergibt sich die Notwendigkeit zur intelligenten Verknüpfung von strukturgefestigten und entstrukturierten Diensten. So sind z.B. Beratungsstellen für Kinder und Jugendliche durchaus gefragt, ihre Beratungsräume zu verlassen, z.B. Kitas, Jugendclubs oder auch Schulen aufzusuchen, d.h. die Kinder und Jugendlichen dort anzusprechen und zu erreichen, wo sie ihren Alltag verbringen, um frühzeitig sich entwickelnde Problemlagen zu erkennen und Hemmschwellen in Zugang zur Inanspruchnahme der Dienste abzubauen. Die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG ist oft ein erster Schritt, um solche teilträumlichen Kooperationsbezüge herzustellen.

Eine zweite Handlungsempfehlung bildet das Paradigma „Von der Fall- zur Feldorientierung“ ab. Die Umsetzung der Feldorientierung erfordert eine stärkere Ausrichtung der Aufgabewahrnehmung der Jugendhilfe an den Prinzipien systemisch orientierter Sozialer Arbeit. Die Handlungsprinzipien der Systemorientierung sollen hierbei zwei Zielebenen miteinander verknüpfen:

- Feldorientierung betreibt die Entwicklung oder Verbesserung eines Ressourcen-Netzwerkes von Personen/Institutionen im Gemeinwesen.
- Die Angebote und Leistungen sind darüber hinaus auch als einzelfallbezogenes Unterstützungsmanagement zu verstehen, das Klienten befähigt, Hilfsquellen zu erreichen und Ressourcen zu nutzen.

Betrachtet man die Angebotslandschaft in der Region, bestehen bereits eine Vielzahl solcher integrierter Angebote, z.B. die Verknüpfung in Bereichen der Familienarbeit. Für die Neugestaltung der Inanspruchnahme der erzieherischen Hilfen als passgenaues, in der Lebenswelt angelegtes Hilfesystem beschreitet der Stadtkreis Stuttgart über die Modelle zur Sozialraumbudgetierung Neuland. Inwieweit dieses Modell auf Gebietskörperschaften in der Fläche übertragen werden kann, ist bislang wenig reflektiert. In der flexiblen Anwendung der Erziehungshilfen bieten sich für die Kreise eher Modelle sozialräumlichen Arbeitens im Rahmen der Sozialen Dienste an, die entsprechende Steuerungsfunktionen übernehmen. Hier kann die verbandliche Jugendhilfe ein wichtiger Partner sein, der an der Erschließung und Koordination personenbezogener Hilfeleistungen im lokalen Bezug, der Entwicklung von Ressourcen eines Sozialraumes durch Vernetzung und Koordination von professionellem und ehrenamtlichem Engagement sowie im Bereich der Sozialplanung und sozial-infrastrukturellen Entwicklung mitarbeitet. Alle beschriebenen Maßnahmen basieren auf einem flexibilisierten und vernetzten Arbeitsansatz, in dem unterschiedliche Ressourcen gebündelt werden, um die Hilfeformen effektiv zu gestalten.

3.4 Arbeitslosigkeit

Im Bundesvergleich hat die Region Stuttgart eine deutlich niedrige Arbeitslosenrate. Allerdings zeigte sich im Vergleich der teilträumlichen Daten, dass es überproportionale Abweichungen im Verhältnis von Arbeitslosenquote und Anteil von Arbeitslosen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung gibt. An dieser Beispielsituation wurde der Frage nachgegangen, ob dies auf Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur im Vergleich der Gebietskörperschaften zurückzuführen ist.

3.4.1 Einleitung

Die vielfältigen Erklärungsmodelle für Arbeitslosigkeit gehen im Kern auf zwei Ansätze zurück: Arbeitslosigkeit wird entweder als Strukturproblem des Arbeitsmarktes gesehen, oder auf das Zusammenwirken von gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Arbeitsmarktstrukturen zurückgeführt.

Strukturbedingte Arbeitslosigkeit

In der wissenschaftlichen Theorie wird die Darstellung der strukturbedingten Arbeitslosigkeit mit einer Zerlegung der aktuellen Arbeitslosigkeitsquote in eine strukturelle und eine konjunkturbedingte Komponente verknüpft, da die strukturelle Arbeitslosenquote ausschließlich durch die Funktionsmechanismen des Arbeitsmarktes bestimmt wird und sich unabhängig von konjunkturellen Zyklen abbildet. Als zentrale Erklärungsfaktoren solcher Strukturprobleme gelten: nicht-marktfähige Lohngestaltung, ein Missverhältnis zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, zu großzügige Unterstützung durch die sozialen Sicherungssysteme sowie eine zu hohe Inflexibilität der Rahmenbedingungen der Beschäftigungsverhältnisse. Zahlreiche Untersuchungen kommen im Vergleich der europäischen Arbeitsmärkte mit dem der USA zu dem Ergebnis, dass die europäischen Arbeitsmärkte auf der Ebene der Mikroökonomie weniger flexibel sind, als z.B. der amerikanische und leiten daraus Forderungen nach einer erhöhten Flexibilität ab. Entsprechende Vorschläge zu stärkerer Marktorientierung und Entstaatlichung des Beschäftigungssektors wurden durch die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen in die Diskussion gebracht.

„Pfadabhängigkeit“ von Arbeitslosigkeit

Die theoretischen Ansätze, die auf ein Zusammenwirken gesamtgesellschaftlicher Rahmenbedingungen zurückzuführen sind und Arbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftliches Problem sehen, gehen davon aus, dass die aktuelle Arbeitslosigkeit von den Konjunkturunbrüchen vorheriger wirtschaftlicher Zyklen beeinflusst ist. Dabei wird eine gewisse „Beharrungstendenz“ unterstellt, die von der Länge und Ausprägung gesamtwirtschaftlicher Aufschwung- und Abschwungphasen beeinflusst ist. Dieser Erklärungsansatz spricht von einer sogenannten „Pfadabhängigkeit“ von Arbeitslosigkeit, wonach die derzeitigen Arbeitslosenquoten erheblich durch die hohen Quoten der Vergangenheit bestimmt werden. Einmal auf einem höheren Niveau angelangt, fallen die Arbeitslosenraten nur langsam. Die Schaffung wie auch der Verlust von Arbeitsplätzen sind offenbar eng mit wirtschaftlichen Wachstumsprozessen verbunden.

„Insider-outsider“-Ansatz

Neben den ökonomischen Anpassungsverzögerungen werden die Ursachen für dauerhafte Arbeitslosigkeit auch im Verhalten der Beschäftigten und der Arbeitslosen gesehen. Die sogenannte „Insider-Outsider-Theorie“ geht davon aus, dass Arbeitslose auch in wirtschaftlichen Aufschwungphasen keine Beschäftigung finden, da die Arbeitsplatzinhaber die zurückgewonnenen Verhandlungsspielräume durch entsprechende Realloohnerhöhungen für sich in Anspruch nehmen und damit Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung unmöglich machen. Weiterhin werden diese Übergänge durch eine Reihe anderer Faktoren beeinflusst, die umso mehr an Bedeutung gewinnen, je länger die Arbeitslosigkeit anhält. Dies betrifft sowohl die funktionalen Qualifikationen als auch die extra-funktionalen, wie etwa Zuverlässigkeit oder Belastbarkeit, so dass die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen insgesamt beeinträchtigt ist.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Folgt man dem „Insider-Outsider-Ansatz“ ist zweifelhaft, inwieweit allein eine expansive Wirtschaftspolitik die Arbeitslosigkeit reduzieren kann, da die Übertragung der Impulse auf die Arbeitsmärkte nur begrenzt stattfinden kann. Um die strukturellen Komponenten der Übergangsproblematik von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu bearbeiten, hat sich in den letzten Jahren das Leitbild einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt. Wurde die Forderung nach einer stärkeren Aktivierung zunächst mit der Forderung einer Umschichtung von Mitteln aus der „passiven“ Arbeitsmarktpolitik, also der Auszahlung von Lohnersatzleistungen, zur „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik, also Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung etc. verbunden, wird dies in der aktuellen Debatte mit einer Aktivierung der Arbeitslosen verbunden. „Fördern und Fordern“ ist das Leitmotiv des „Job-Aktiv“-Gesetzes und meint die Mitwirkung und Mitverantwortung der Arbeitslosen, um sie als Co-Akteure bei der Überwindung der Probleme einzubeziehen. Ein solches Konzept aktivierender Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unterscheidet sich von der schlichten Verschärfung von Regeln für soziale Leistungen, in dem es einerseits die Erwerbsfähigkeit als Grundlage von wirtschaftlicher Unabhängigkeit und einer selbstbestimmten Lebensführung in den Mittelpunkt stellt, und andererseits die Veränderung der Institutionen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der zugrunde liegenden Regelwerke einfordert.

Diese Prozesse werden aktuell durch die Ergebnisse der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) aufgenommen. Der Auftrag der Kommission zielte auf Vorschläge und Konzepte zur Reform des Arbeitsmarktes sowohl im Hinblick auf die Arbeit der Bundesanstalt für Arbeit, als auch auf eine veränderte Arbeitsmarktpolitik ab. „Die Reform muss sich an den Grundsätzen Dienstleistung im Wettbewerb, Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum und Modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit orientieren.“

Die Umsetzung der Vorschläge der Kommission, die teilweise bereits per Gesetz verabschiedet sind, wird in den nächsten Jahren entscheidende Veränderungen auf kommunaler Ebene mit sich bringen. Dabei sind nicht nur direkt der Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsförderung betroffen, sondern auch – teilweise indirekt, dafür aber in ganz spezifischer Weise – der gesamte Bereich der „sozialen Daseinsvorsorge“. Die Dimension der strukturellen Veränderungen werden die Inhalte der Sozialen Arbeit neu ausrichten, ihre Organisations- und Vernetzungsstruktur weitreichend beeinflussen und ihre Finanzierungsgrundlagen verändern. Inhaltlich wird eine stärkere Ausrichtung auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt stattfinden und für die vorübergehend Erwerbsunfähigen die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit im Vordergrund stehen. Die stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse dieser KlientInnen und ihre individuelle Förderung geht einher mit dem Anstieg der Anforderungen und der Zumutungen an die Betroffenen. Vor diesem Hintergrund werden sämtliche Angebote zur Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit miteinander vernetzt und eng an das Arbeitsamt (JobCenter) angebunden. Daher werden die Zuständigkeiten auf das JobCenter übertragen bzw. mit dem Sozialamt geteilt. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Aufgaben an freie Träger delegiert werden. Dadurch wird die Finanzierung der Sozialen Ar-

beit stärker als bisher in den Kompetenzbereich der Arbeitsämter fallen. Offen ist, wer die Aufgaben im Rahmen der allgemeinen sozialen Daseinsvorsorge für die teilweise oder erwerbsunfähigen Personen übernimmt, wer entsprechende Angebote vorhält und wer dies finanziert.

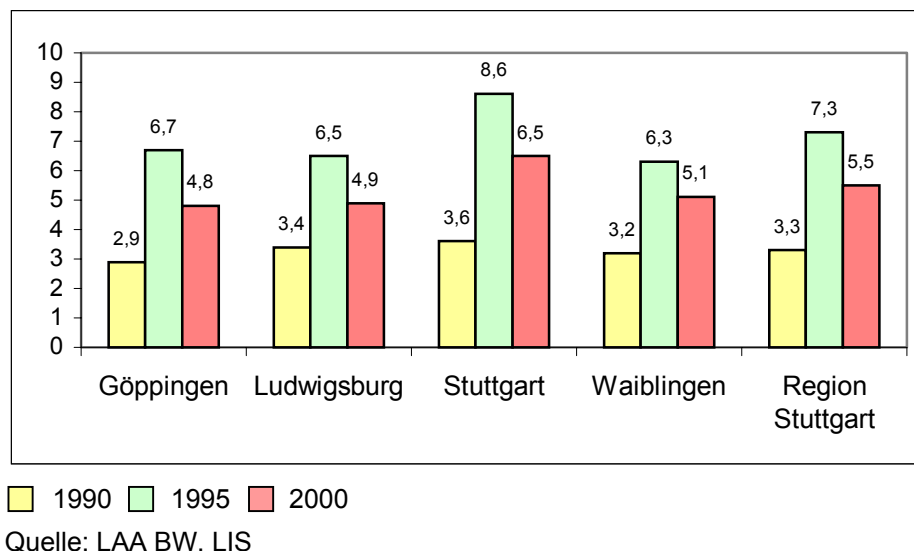
Die Kommissionsvorschläge konzentrieren sich auf den Arbeitsmarkt und die Förderung von erwerbsfähigen Menschen und damit auf einen Teilbereich der Hilfesysteme, tatsächlich ist aber von bedeutsamen Auswirkungen auf die gesamte soziale Infrastruktur auszugehen.

3.4.2 Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001

Die Daten aus dem Zwischenbericht 2001 spiegeln folgende Arbeitsmarktstrukturen wieder:

Tabelle A 8

Arbeitslosenquoten in der Region Stuttgart
- abhängig beschäftigte Arbeitnehmer in % - (1990/1995/2000)

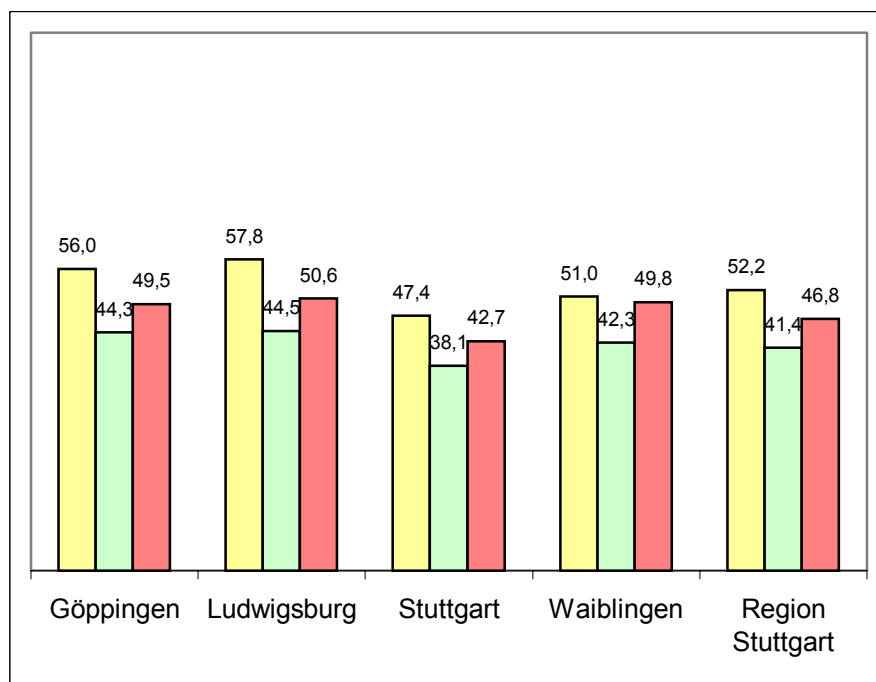


Danach erfolgte im Zuge der allgemeinen Konjunkturschwäche ein kontinuierlicher Anstieg. 1995 lag die Arbeitslosenquote schon bei 7,3% und erreichte ihren höchsten Wert in 1997 mit 8,7%. Seit 1998 geht die Arbeitslosenquote wieder zurück, sie lag im Jahr 2000 bei 5,5%. Auch im Jahr 2001 setzte sich dieser Prozess fort und die Arbeitslosigkeit ging weiter zurück. Im Vergleich zur ohnehin relativ niedrigen Arbeitslosenquote in Baden-Württemberg ist die Arbeitslosigkeit in der Region Stuttgart noch geringer. Innerhalb der Region ist die Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Göppingen, der die Kreise Göppingen und Esslingen umfasst, am geringsten. Die höchste Arbeitslosigkeit gibt es im Arbeitsamtsbezirk Stuttgart, der für den Stadtkreis Stuttgart und den Landkreis Böblingen zuständig ist. Hier sprang die Arbeitslosenquote im Jahr 1994 auf über 8% von 5,9% im Jahr 1993. Seitdem liegt die Arbeitslosenquote in diesem Bezirk kontinuierlich über dem Durchschnittswert von Baden-Württemberg.

Die Arbeitslosenquote der Frauen in der Region Stuttgart weicht in der Regel kaum von der allgemeinen Arbeitslosenquote ab. Unterschiede gibt es aber innerhalb der Region. Während die Arbeitslosenquote der Frauen in den Arbeitsamtsbezirken Waiblingen, Göppingen und Ludwigsburg höher ist als der Gesamtwert, ist sie im Arbeitsamtsbezirk Stuttgart seit 1992 kontinuierlich niedriger. Dies vermittelt zunächst einmal den Eindruck, dass Frauen von Arbeitslosigkeit nicht stärker betroffen sind als Männer. Betrachtet man die Situation jedoch aus einem anderen Blickwinkel, indem man die arbeitslosen Frauen in Relation zu allen Arbeitslosen setzt, ergibt sich ein etwas anderes Bild.

Tabelle A 9

Anteil der Frauen an den Arbeitslosen in den Arbeitsamtsbezirken der Region Stuttgart (1990/1995/2000) in %



Quelle: Landesarbeitsamt BW

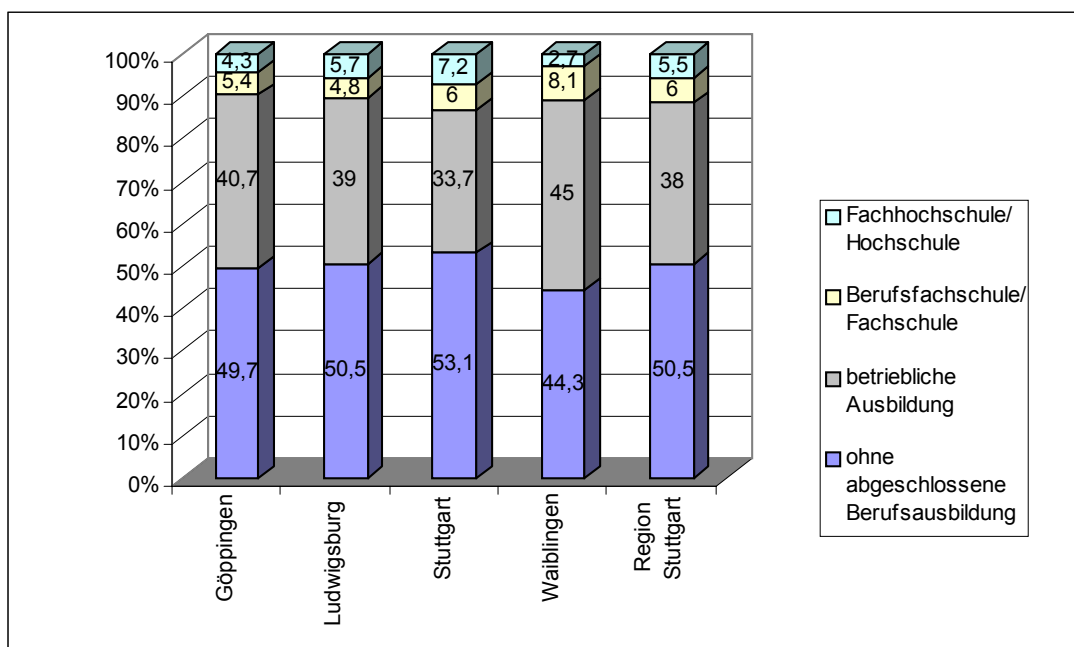
Bestätigt wird allerdings das Verhältnis innerhalb der Region. Der Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen ist in den Arbeitsamtsbezirken Waiblingen, Göppingen und Ludwigsburg deutlich höher als im Bezirk Stuttgart, wo er im Jahr 2000 42,7% betrug. In den anderen Bezirken liegt der Anteil um 50%. Da es weniger erwerbstätige Frauen als Männer gibt, ist also der Frauenanteil an den Arbeitslosen überproportional. Betrachtet man den Anteil der Frauen an den Arbeitslosen im Zeitverlauf, zeigt sich ein interessanter Effekt. Die Jahre 1990, 1995 und 2000 repräsentieren drei verschiedene Konjunkturphasen, nämlich die Hochkonjunktur zu Beginn des Jahrzehntes, dann das Tief Mitte der neunziger Jahre und schließlich den Auf-

schwung seit Ende der neunziger Jahre. Es fällt auf, dass der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen in einem besseren wirtschaftlichen Umfeld wächst und in der Phase der Wirtschaftsschwäche absinkt. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass in schlechteren Konjunkturphasen auch Männer in sehr hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind, diese aber in Zeiten des Aufschwunges leichter wieder einen Arbeitsplatz finden als Frauen. Generell ist die Chance für arbeitslose Frauen aus der Arbeitslosigkeit heraus einen Arbeitsplatz zu finden, in den alten Bundesländern um ein Drittel niedriger als die der Männer.¹⁴

Bei der Datenanalyse wurde auch das Ausbildungsniveau der Arbeitslosen mit einbezogen.

Tabelle A 10

**Anteile an Arbeitslosen in den Arbeitsamtsbezirken
nach Ausbildungsniveau im Jahr 2001 in %**



Quelle: Landesarbeitsamt BW

Dabei fiel auf, dass sich die Struktur der Arbeitslosen im Jahr 2000 hinsichtlich ihrer Qualifikation unterscheidet. Für den Arbeitsamtsbezirk Waiblingen, der deckungsgleich mit dem Rems-Murr-Kreis ist, ist der Anteil der Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung deutlich höher, als in den anderen Arbeitsamtsbezirken. Insbesondere in den Kategorien „betriebliche Ausbildung“ und „Berufsfachschule/Fachschule“ liegt der Anteil im Bezirk Waiblingen deutlich über dem regionalen Durchschnitt. Andererseits sind relativ wenig Personen mit einem Hochschulabschluss arbeitslos gemeldet. Es stellte sich die Frage, welche Gründe für diese abweichende Struktur, die sehr spezifisch ist, ausschlaggebend sind. Dass

¹⁴ vgl. IAB 2002a

es sich nicht um eine Momentaufnahme handelt, zeigen die Zahlen aus dem Jahr 2001 (Tabelle A10); die Unterschiede zwischen den einzelnen Arbeitsamtsbezirken hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen bestehen weiterhin. Allerdings haben inzwischen die Anteile der Arbeitslosen mit abgeschlossener Berufsausbildung in allen Arbeitsamtsbezirken zugenommen. Für die Region Stuttgart stieg der Wert innerhalb eines Jahres von 48% auf 49,5%.

3.4.3 Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen

Von den Interviewpartnern wurden unterschiedliche Erklärungszusammenhänge für die oben beschriebenen Phänomene herangezogen.

Einerseits wurden die Problematiken der Arbeitslosigkeit angesichts einer relativ geringen Arbeitslosenquote, mit psychosozialen Problemlagen verknüpft, die die Erwerbsfähigkeit beeinflussen. Auf der Basis einer positiven Einschätzung der strukturellen Ausgangsbedingungen und einer sehr guten Arbeitsmarktsituation, wird eine andere Gewichtung der Problemlagen vorgenommen. Das heißt, diejenigen, die arbeitslos oder in sonstigen Maßnahmen sind, haben im Regelfall zusätzliche Defizite, die dazu führen, dass sie von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Zur Unterlegung dieser Aussage wird angeführt, dass Maßnahmen die Menschen aus der Sozialhilfe in Arbeit vermitteln, in verstärktem Maße im Bereich der Sekundärtugenden ansetzen, um überhaupt eine Vermittlungsfähigkeit herzustellen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Bedeutung zielgruppenspezifischer Angebote genannt, um insbesondere Schlüsselqualifikationen wie Pünktlichkeit und Verlässlichkeit, aber auch eine gewisse Anpassungsfähigkeit zu vermitteln. Auch wird bewusst in der Eignung für den 1. und 2. Arbeitsmarkt unterschieden (INT 1, INT 12, INT 17).

Eine weitere ExpertInnenmeinung verneinte ebenfalls strukturelle Besonderheiten im Arbeitsamtsbezirk Waiblingen. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass es erhebliche Unterschiede innerhalb der Berufsabschlüsse gibt. Gerade bei den betrieblichen Ausbildungen stellt sich die Frage, um welche Ausbildungsabschlüsse es sich handelt, wie alt sie sind und ob diese Qualifikationen inzwischen noch gefragt sind (INT 9).

In einem weiteren Begründungszusammenhang werden Wanderungsbewegungen angeführt. Dabei ist als generelle Schwierigkeit zur berücksichtigen, dass mit dem vorliegenden Datenmaterial, das durch das Arbeitsamt erfasst wird, keine Beziehung zwischen Wohnort und Arbeitsort hergestellt werden kann. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass die jeweiligen Wirtschaftsstrukturen von Teilräumen - je nach Branchenansiedlung - unterschiedliche Qualifikationsprofile anzieht. So sind in Bereichen, in denen Unternehmen der IT- oder anderer Dienstleistungs-Branchen sitzen, Erwerbstätige mit einem hohen Anteil an Hochschulausbildungen tätig.

Wiederholt wurde von den ExpertInnen kritisch bemerkt, dass Qualifizierungsmaßnahmen sich an den Zuständigkeiten von Gebietskörperschaften und Verwaltungsgrenzen der Ar-

beitsverwaltung stoßen. Offensichtlich besteht wenig Durchlässigkeit entsprechende Angebote unabhängig vom Wohnort wahrzunehmen (INT 1, INT 9, INT 12, INT 5).

3.4.4 Auswertung und Empfehlungen

Die Befragungsergebnisse waren nicht einheitlich und erbrachten zwei Erklärungsansätze:

Der Rems-Murr-Kreis beispielsweise hat eine stark industriell geprägte Wirtschaftsstruktur und durch die Schließung einiger größerer Betriebe könnte eine Reihe qualifizierter, langjähriger MitarbeiterInnen arbeitslos geworden sein. Diese Interpretation könnte dadurch gestützt werden, dass im Rems-Murr-Kreis anteilig besonders wenige Hochschulabsolventen unter den Arbeitslosen sind. Wenn man annimmt, dass es für diese dort aufgrund industrieller Strukturen a priori wenig Arbeitsplätze gibt und sie sich erst gar nicht dort niederlassen. Zwar wurden von Seiten des Arbeitsamtes keine strukturellen Besonderheiten im Arbeitsamtsbezirk Waiblingen festgestellt; doch wurden durch die Arbeitsverwaltung erhebliche Unterschiede innerhalb der Berufsabschlüsse konstatiert. Dieser Aspekt spricht wiederum für die Annahme, dass ein sich vollziehender Wandel der Wirtschaftsstruktur dazu führt, dass vermehrt Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung arbeitslos werden. In einem Teilraum wie dem Rems-Mur-Kreis ist eine deutliche Verschiebung durch ein starkes Wachstum des Dienstleistungsbereiches bei gleichzeitig deutlichem Rückgang des verarbeitenden Gewerbes festzustellen.¹⁵

Ein weiterer Erklärungsansatz besteht darin, dass es im Rems-Murr-Kreis Berufsbildungswerke für behinderte Jugendliche gibt, von denen etwa die Hälfte der TeilnehmerInnen auch dort wohnen. Dies führt zu einem hohen Ausbildungsstand auch bei benachteiligten Gruppen, die wohl doch nicht in diesem Umfang vom Arbeitsmarkt aufgenommen werden. Für diese Interpretation spricht, dass auch der Anteil der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen in diesem Arbeitsamtsbezirk relativ hoch ist. Allerdings kann dieser Faktor den hohen Anteil bei den Arbeitslosen ohne Berufsabschluss keinesfalls alleine erklären.

Die Arbeitsmarktsituation in der Region Stuttgart ist zwiespältig. Auf der einen Seite ist die Arbeitslosigkeit im bundesweiten Vergleich ausgesprochen niedrig, der Arbeitsamtsbezirk Göppingen ist aktuell sogar der Bezirk mit der niedrigsten Arbeitslosenquote in ganz Deutschland. In einigen Bereichen haben Unternehmen sogar Schwierigkeiten Arbeitskräfte zu finden. Dies betrifft überwiegend technikorientierte und hochqualifizierte Tätigkeiten¹⁶. Die Alterstruktur der Beschäftigten ist im Bundesvergleich durch ein hohes Durchschnittsalter gekennzeichnet. Auf der anderen Seite stehen Arbeitslose, die kaum die Chance sehen, noch einmal einen Arbeitsplatz zu erlangen. Dies sind in erster Linie Personen ohne berufliche Qualifikation und ältere Menschen, die ihren Arbeitsplatz verlieren und denen Langzeitarbeitslosigkeit droht. Trotz der relativ guten Arbeitsmarktlage in der Region Stuttgart, war in

¹⁵ vgl. Verband Region Stuttgart 2002, S. 19

¹⁶ vgl. Verband Region Stuttgart 1999, S. 175

den ExpertInnengesprächen zu erfahren, dass die Angst vor Arbeitslosigkeit bei vielen Menschen vorhanden ist. Dass partiell bestehender Arbeitskräftemangel nicht durch Arbeitslose ausgeglichen werden kann, liegt im allgemeinen nicht an der mangelnden Bereitschaft von Arbeitslosen, eine Arbeit anzunehmen. Die Motivation Arbeitsloser eine Arbeit zu suchen, hängt in hohem Maße von den Erfahrungen und Einschätzungen zu den eigenen Chancen ab¹⁷. Es ist wohl vielmehr so, dass die Unternehmen immer höhere und umfangreichere Qualifikationen fordern¹⁸, während bestehende Qualifikationen aufgrund des immer schnelleren Wandels der Anforderungen wertlos werden. Vor diesem Hintergrund scheint die Frage von Bildungsabschlüssen und Qualifizierungsprozessen im Sinne eines „Long-Life-Learning“ von zentraler Bedeutung.

In den ExpertInnengesprächen wurde deutlich, dass es eine breite Palette von Angeboten durch die Einrichtungen von Caritas und Diakonie gibt. Es überwiegt der Eindruck einer hohen Beschäftigungsquote, so dass Probleme von Arbeitslosigkeit dem psychosozialen Bereich zugeordnet und in einen multifaktoriellen Zusammenhang gestellt werden. Übereinstimmend wird die Arbeitslosigkeit vorwiegend bei Erwerbslosen ohne Qualifikation und in besonderen Lebenslagen und die Quote in Abhängigkeit zur Konjunkturentwicklung gesehen. Die Maßnahmen sind überwiegend im Bereich Hilfe zur Arbeit angesiedelt und beziehen sich auf den zweiten Arbeitsmarkt, nur wenige Maßnahmen vermitteln direkt in den ersten Arbeitsmarkt.¹⁹

Solche Praxisbeispiele sind: die „Neue Arbeit“, eine auf Landkreisebene als kirchliches Unternehmen arbeitende Zweite Arbeitsmarkt-Firma, die einfache Dienstleistungen vom Reinigungsbereich bis zu Waldarbeiten anbietet. Als besonderes Beispiel wird eine Dienststelle der Neuen Arbeit an einem S-Bahnhof genannt, wo Fahrräder von MitarbeiterInnen der Neuen Arbeit gewartet und bewacht werden. Eine weitere Zweite Arbeitsmarkt-Institution ist der sogenannte „Fairkauf“. Beide genannten Institutionen sind gemeinnützige GmbHs. Weitere Angebote werden im Rahmen des Mutter-Kind-Programms vorgehalten. Weiterhin gibt es Serviceagenturen, die Dienstleistungen vom Einkaufen über Kinder versorgen, bis zum Rasen mähen anbieten.

Als ein weiteres Angebot im Bereich Arbeitslosigkeit kann das Konzept der Tafelläden angesehen werden. In dieser Einrichtung werden intakte, aber von Supermärkten nicht mehr verkaufbare Lebensmittel eingesammelt und zu geringen Preisen an Hilfsbedürftige weitergegeben. In diesen Läden sind u.a. Menschen tätig, die eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme absolvieren, vor allen Dingen Personen, die nach § 19 Bundessozialhilfegesetz Hilfen zur Arbeit erhalten. Im Rahmen dieser Tätigkeit wird diesen Menschen eine Qualifizierungsmaßnahme zum Gastronomie- oder Lebensmittelhelfer angeboten. Bei erfolgreichem Besuch

¹⁷ vgl. IAB 2002b

¹⁸ vgl. Verband Region Stuttgart 1999, S 176

¹⁹ „Also viele Arbeitshilfeträger, die allein entstanden sind, um im damals zweiten, inzwischen längst dritten, vielleicht sogar vierten Arbeitsmarkt Angebote für Langzeitarbeitslose Menschen zu bieten“ (INT 8)

dieser Maßnahme erhalten die Teilnehmer von der IHK ein Zertifikat, das ihnen eventuell bessere Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt gibt. Solche Einrichtungen werden in der Region Stuttgart außer von kirchlichen auch von anderen freien Trägern angeboten. Weiterhin werden Integrationsfirmen und Vermittlungsagenturen vorgehalten.

Insgesamt bilden die Dienste und Angebote der Diakonie und Caritas ein ausgesprochen vielfältiges und breites Spektrum ab, das sich in besonderem Maße im Stadtkreis Stuttgart niederschlägt. Hier existieren eine Vielzahl zielgruppenbezogener Maßnahmen, die auf die besonderen Lebenslagen von alleinerziehenden Frauen, Drogenabhängigen, Menschen mit Behinderungen, Jugendliche mit Migrationshintergrund, Psychisch Kranke oder Langzeitarbeitslose mit besonderen Belastungen eingehen. Diese Zielgruppenarbeit wird bewusst im Kontext des kirchlichen Auftrags gesehen und versucht von Vermittlungsquoten zu abstrahieren, sondern orientiert sich an der Verbesserung der Lebenslagen.²⁰ Konzeptionell schlägt sich diese Zielsetzung in tagestrukturierenden Angeboten, die „an den Kernkompetenzen kirchlicher Arbeit Beratung, Begleitung, Betreuung und Pflege“ festgemacht werden. Auch ist die Kooperation der Träger untereinander sehr weit entfaltet und die Angebote werden über einen Steuerungs- bzw. Trägerkreis abgestimmt. Direkte Kooperationen zwischen Beschäftigungsträgern und Stadt finden beispielsweise im Rahmen der Stuttgarter Arbeitsvermittlung (SAVE) statt (INT 11, INT 12, INT 17).

3.4.5 Weitere Ansätze

Die in den Interviews dargestellten Angebote durch die freien Träger in der Region stellen ein Maßnahmenspektrum dar, das sich wesentlich zwischen Erstem und Zweitem Arbeitsmarkt bewegt. Die aktuellen Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik werden durch die Empfehlungen der Hartzkommission bestimmt. Dieses Modell für eine umfassende Reform der Arbeitsmarktpolitik, zielt auf die Eigenaktivität und die Erwerbsfähigkeit von Arbeitslosen und damit in erster Linie auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt. Dieser Paradigmenwechsel hat aktuell zu einer weitreichenden Neuordnung der Maßnahmen geführt, die gegenwärtig durch zahlreiche Kürzungen in den traditionellen Förderungsbereichen spürbar wird. Für das durch die verbandlichen Einrichtungen getragene Angebotsspektrum wird eine Neuorientierung hinsichtlich der Integration der Dienstleistungen in die zentralen Module im Hartz-Konzept notwendig. Die unterstützende Hilfen zur Rückgewinnung der Erwerbsfähigkeit sowie die Realisierung von Qualifizierungsanforderungen geschieht künftig wesentlich über die Module „JobCenter“ und „PersonalServiceAgenturen“ (PSA).

Das Konzept des JobCenter sieht vor, die Informations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen für alle erwerbsfähigen Personen unter einem Dach zu bündeln. Dabei ist das JobCenter sowohl für die Arbeitgeber, als auch für alle Erwerbsfähigen zuständig. Die Ausgestaltung der JobCenter erfolgt in Abhängigkeit von örtlichen Gegebenheiten. Das bedeutet, dass die

²⁰ „... wir verstehen uns vom Selbstverständnis für die Zielgruppen da zu sein. (...) Wenn man nur auf die Vermittlungsquote achtet, ist diese natürlich niedriger, weil die Vermittlung eben schwierig ist. Wir haben eine Vermittlungsquote von etwa 25 Prozent. 50, 60 70 Prozent sind mit diesen Zielgruppen gar nicht zu erreichen. (INT 17)

JobCenter eng mit anderen Institutionen und Trägern zusammenarbeiten müssen und sollen. Dies sind neben privaten Arbeitsvermittlungsunternehmen Zeitarbeitsfirmen, Weiterbildungsträger, die Dienste der Kirchen und Wohlfahrtsverbände, das Jugendamt und das Sozialamt. Die vorgesehene enge regionale Zusammenarbeit weist insbesondere in der Kooperation mit dem Sozialamt eine Neuausrichtung auf: Die bislang getrennten Leistungsarten der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe sollen zukünftig zusammengeführt und beim Arbeitsamt vorortet werden. Geplant ist weiterhin, dass sich das Sozialamt mit seinen bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen (z.B. Gesundheitsberatung und Schuldnerberatung) direkt ins JobCenter einbringt. Es sollen „die für die Betreuung der Erwerbsfähigen notwendigen und sinnvollen Dienstleistungen aus den Bereichen Jugendamt, Wohnungsamt, Drogen-, Sucht- und Schuldnerberatung ... unter einem Dach organisatorisch zusammengefasst und in neu definierte Prozesse eingebunden [werden]“. Es gibt bislang keine weiteren Erläuterungen zu Durchführungsmodalitäten, Zuständigkeiten und Abgrenzungen. Die Betreuung der Kunden wird als erstes von einer „Clearingstelle“ geleistet, die als zentrale Stelle die Kundensteuerung organisiert, ein Eingangsprofiling durchführt und die Unterlagen austeilt, entgegennimmt und in die EDV eingibt. Anschließend untergliedern sich die Kunden in „Informationskunden“, die selbständig Informationen suchen und verwerten, in „Beratungskunden“, die den Vermittlern(/innen) zugeteilt werden und in „Betreuungskunden“, die eine intensivere Betreuung benötigen und den sog. „Fallmanagern“ zugeordnet werden. Viele diese Elemente sind nicht neu und werden in vielen der o.a. Beispielen in unterschiedlichen Arrangements umgesetzt, allerdings sind die strukturellen Voraussetzungen und Zielorientierungen grundsätzlich verändert.²¹ Diese Veränderungen wurden in den Gesprächen mit den ExpertInnen auch in den Kontext des kirchlichen Auftrags gestellt und hinterfragt.

Besonders für die im letzten Bereich genannte Personengruppe wird eine intensive Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung, wie auch Trägern der sozialen Dienste unerlässlich sein. Insbesondere ist die Frage ungeklärt, wie künftig mit Personengruppen umgegangen wird, die nicht in die oben genannten Profile passen.

Die PersonalServiceAgentur (PSA) ist eine Form von vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung. Hierbei werden Arbeitslose vertraglich bei der PSA sozialversicherungspflichtig angestellt und an Unternehmen „verliehen“, wobei die Arbeitslosen vor Arbeitsaufnahme und arbeitsbegleitend individuell und intensiv gecoacht werden. PSA besitzen eine eigenständige Rechtsform und können von privaten Anbietern, aber auch von freigemeinnützigen Verbänden betrieben werden. Besonders wird auf die Möglichkeit der Nutzung der PSA-Arbeitnehmer im gemeinnützigen und gesellschaftlichen Bereich hingewiesen, wobei dieses Feld dadurch neu gestaltet werden kann. Durch die spezifischen Kenntnisse im Umgang mit Benachteiligten wäre es durchaus vorstellbar, dass insbesondere freie/gemeinnützige Träger der sozialen Arbeit sich in diesem Bereich engagieren. Der grundlegende Baustein von Coa-

²¹ „Wenn die Umsetzung der Hartz-Kommission greift und die Arbeitsämter sich umstrukturieren und möglicherweise die Kommunen die Mittel ganz oder teilweise zurückfahren, dann hat dies natürlich wesentliche Strukturfragen zur Folge: Werden die Betriebe in der jetzigen Form noch gebraucht? Wird die Vermittlungsarbeit oder das Case Management die größere Rolle spielen? Also das heißt, es verschieben sich die Schwerpunkte.“ (INT 17)

ching und Qualifizierung kann durch diese Träger optimal abgedeckt werden. Im Konzept vorgesehen ist für die begleitenden Qualifizierungsmaßnahmen auch die Erstellung von Angeboten, die auf den Entwicklungsplänen der JobCenter aufbauen. Bereits existierende regionale Verflechtungen von sozialen Trägern, Bildungsanbietern und Arbeitsverwaltung könnten so effektiv weiter genutzt werden. Nach Aussage von ExpertInnen sind die meisten Ausschreibungen für die Vergabe der Agenturen in der Region bereits abgeschlossen.

Es bleibt bei allen Veränderungen festzuhalten, dass die Organisation der sozialen Dienstleistungen vor Ort neu gestaltet wird und vor allem auch ihre Vernetzung realisiert werden muss. Auch werden sich die Finanzierungsvoraussetzungen verändern. Neue Leistungsanforderungen werden gestellt, neue Akteure können sich auf dem „Markt“ der Sozialen Dienste etablieren. Völlig offen ist zur Zeit, in welcher Form die Finanzierung vor Ort stattfinden wird. Es ist davon auszugehen, dass sich die Tendenz von der institutionellen Förderung hin zur pauschalierten Einzelfallförderung fortsetzt. Im Prinzip lassen sich vier Modelle denken, das Arbeitsamt organisiert alles in Eigenregie, das Arbeitsamt schreibt die benötigten Leistungen im Wettbewerb aus, die Kommune wird per Gesetz verpflichtet, bestimmte Leistungen vorzuhalten und sie dem Arbeitsamt anzubieten oder Arbeitsamt, Kommunen und freie Träger bringen ihre Leistung gemeinsam und gleichberechtigt im Rahmen einer Private-Public-Partnership ein.

Die inhaltlichen Anforderungen des Arbeitsamtes werden in vielen Fällen Veränderungen für die Leistungsanbieter mit sich bringen. Die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit, die Vernetzung mit den anderen sozialen Hilfen für die/den Betroffene/n, Case-Management mit einer Eingliederungsvereinbarung, ein intensiver Datenaustausch zwischen den Einrichtungen sind hier nur beispielhaft zu nennen. Viele Leistungen werden zukünftig an Dritte vergeben. Für Diakonie und Caritas wird eine entscheidende Fragen sein, wie sich das gegenwärtige breite Spektrum in die neuen Organisationsformen am Arbeitsmarkt einpasst. Dies berührt vor allem auch die Frage der bisherigen Klientel, der konzeptionellen Schwerpunktsetzungen und Angebotsstrukturen sowie die Ausrichtung auf ersten bzw. zweiten Arbeitsmarkt. Gleichzeitig bieten die neuen organisatorischen Strukturen noch weitreichendere Möglichkeiten der inhaltlichen Vernetzung und der Entwicklung von Angeboten „aus einer Hand“.

3.5 Veränderungen familiärer Strukturen

3.5.1 Einleitung

Der Stellenwert und die Bedeutung der Familie sowie ihre Möglichkeiten, Lebenschancen für Kinder und Jugendliche zu gestalten und Generationen zusammenzuführen, stehen im Mittelpunkt der familienpolitischen Diskussion. Die soziale Situation der Familie und die familienpolitischen Rahmenbedingungen sind ein zentrales gesellschaftliches Thema als Folge tiefgreifender Wandlungsprozesse und markanter Veränderungen gesellschaftlicher Differenzierungsprozesse. Insbesondere Pluralisierung, Migration und Individualisierung sowie die veränderte Frauen- und Mutterrolle der letzten Jahrzehnte haben die Monopolstellung des traditionellen Familienmodells aufgelöst und durch vielfältige Formen des Zusammenle-

bens ersetzt. Familie als Lebensform von Personensorgeberechtigten mit Kind oder Kindern hat sich in viele unterschiedliche Formen und Ausprägungen differenziert: Das Datenmaterial gibt Hinweise, dass sich diese Entwicklung in einem erhöhten Bedarf an Beratungsleistungen niederschlägt.

„Strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien“

Diese Entwicklungen werden vor allem mit zurückgehenden Heiratsziffern, steigenden Scheidungen und der wachsenden Zahl von Ein-Personen-Haushalten in Zusammenhang gebracht. Die Familienforschung spricht von einer begrenzten „Deinstitutionalisierung von Ehe und Familie“ – eine Entwicklung, die tendenziell zu einer Bevölkerungspolarisierung in einen Familiensektor und einen Nicht-Familien-Sektor führt. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen begünstigen die Entwicklung des Nicht-Familien-Sektors und erschweren das Leben in und mit Familien. Die schleichende Benachteiligung der Menschen, „die in Familie investieren“, hat in den letzten Jahrzehnten zu wesentlichen Belastungen des Familienlebens geführt. Der Fünfte Familienbericht der Bundesregierung erfasst diese Prozesse unter dem Begriff der „strukturellen Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien“ und verweist auf zwei zentrale gesellschaftliche Faktoren, die das Familienleben erschweren, und zwar die Benachteiligung der Personen, die familiäre Leistungen erbringen und die Einseitigkeit der Verteilung dieser Lasten auf Frauen. Gesellschaftlich wird kaum ein Unterschied gemacht, ob Menschen familiäre Aufgaben übernehmen oder nicht. Gegenwärtig leben über eine Million Kinder von Sozialhilfe, eine Steigerung um das 16fache seit 1965. Die Situation junger Familien ist durch eine stetig wachsende Asymmetrie zwischen Einkommen und Bedarf gekennzeichnet, während bei Ein-Personen-Haushalten und Senioren Einkommensüberhänge kumulieren. Auch die Alltagsstrukturen nehmen keine Rücksicht auf familiäre Bedarfe: Dies betrifft die Zeitgestaltung von Schulen und Kindergärten, die Zeitstrukturen der Arbeitswelt bis zu den öffentlichen Verhältnissen durch die Ausgrenzung von Kindern, Jugendlichen und auch Senioren in spezifische Lebensräume.

Situation von Müttern

Diese Belastungen werden durch den Wandel in weiblichen Lebenszusammenhängen in besonderer Weise von Frauen getragen. Eine entscheidende Bedeutung kommt der mit der Bildungsreform der 60er Jahre einsetzenden verbesserten Schul- und Berufsausbildung und der damit einhergehenden Öffnung von Arbeitsplätzen, die zuvor Frauen mehr oder weniger verschlossen waren, zu. Außerdem bewirkten Veränderungen im häuslich-familialen Bereich, eine Verlagerung von Erziehungsaufgaben in den öffentlichen Bereich sowie eine veränderte Auffassung der Frauenrolle zu einer Neuorientierung auf außerfamiliale, d.h. berufliche Bereiche. Trotz der angeführten positiven Aspekte einer veränderten gesellschaftlichen Stellung von Frauen ist von einer Doppelbelastung durch Familie und Beruf auszugehen. Diese Doppelbelastung begründet sich vor allem durch die unterschiedlichen Strukturen der Arbeitswelt bzw. den Vorgaben des Arbeitsmarktes und den Anforderungen, die sich aus den familialen Situationen ergeben. Dieser strukturelle Konflikt basiert darauf, dass „die Normaldefinition der Berufsarbeit auf den berufstätigen Mann“ zugeschnitten ist und in der Regel keine flexib-

le Ausgestaltung des Normalarbeitsverhältnisses möglich ist, die eine Rücksichtnahme auf die Situation von Müttern nimmt. Auch die Logik des Arbeitsmarktes, die Mobilität, Flexibilität und Disponibilität beinhaltet, kollidiert mit den Bedürfnissen der Familienarbeit. Im Grunde addieren sich die Anforderungen der Familienarbeit mit denen der Berufsarbeit, so dass Frauen gezwungen sind, gleichsam in einem Drahtseilakt, ein ständiges Arrangement zwischen zwei gegenläufigen Bereichen zu erwirken.

Familienarbeit

Familien übernehmen zentrale Aufgaben der privaten und gesellschaftlichen Daseinsvorsorge durch die Versorgung, Pflege, Erziehung und Ausbildung von Familienmitgliedern, daher gilt Familie als der zentrale Investor in das Humanvermögen der Gesellschaft. Durch die Leistungen, die Familien für andere Gesellschaftsbereiche erbringen, existiert eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Familie, Wirtschaft und Gesellschaft. Gerade die Ergebnisse der PISA-Studie haben deutlich gemacht, welche Investition das Humanvermögen von Kindern darstellt, wenn sie über Leistungsbereitschaft, Kompetenz und Gemeinschaftsfähigkeit verfügen. In diesem Zusammenhang gewinnt der Begriff der Familienarbeit eine besondere Bedeutung: Alle Aufwendungen für die nachwachsende Generation, die Reproduktion der Arbeitskraft, die häusliche Pflege etc. ebenso dem Arbeitsbegriff zuzuordnen sind und Familienarbeit gleichberechtigt neben der Erwerbsarbeit steht. Die Anerkennung der Sozialisationsleistungen von Familien durch den Gesetzgeber hat auch das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren mehrfach angemahnt.

Familienpolitische Strukturreformen

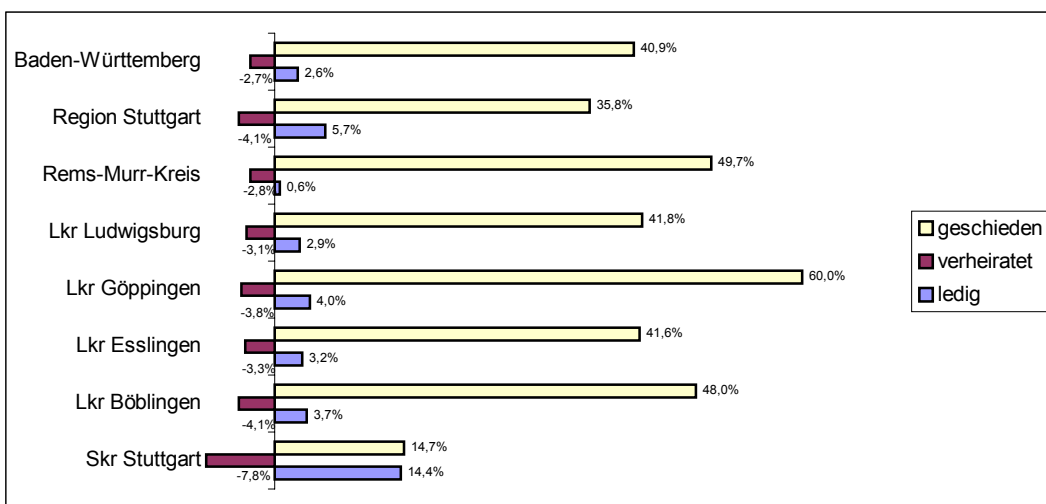
Gesellschaftlich wird eine familienpolitische Strukturreform benötigt, die zum einen die materiellen Rahmenbedingungen für Familien durch eine veränderten Beitragsstruktur für Sozialversicherungsleistungen schafft sowie eine Korrektur der Belastung des Kindesunterhalts mit indirekten Steuern vollzieht. Neben diesen finanziellen Hilfen geht es um die Schaffung „familiengerechter“ Arbeitsverhältnisse im Rahmen eines flächen- und berufsumspannenden Angebotes an Teilzeitarbeitsverhältnissen, die eine echte Alternative zur Vollerwerbstätigkeit darstellt. Eng damit verbunden ist eine Einbindung der Männer in die Familienarbeit, um die Doppelbelastung der Frauen durch eine gleichberechtigte Aufteilung der Lasten aufzuheben. Als Idealfall wird von der sogenannten „symmetrischen Familie“ gesprochen, mit einer gleichberechtigten Familienrolle des Mannes und einer nicht nur sekundären Berufsrolle der Frau. Große Bedeutung kommt auch dem Ausbau eines außerfamilialen Betreuungssektors zu. Dies berührt in erster Linie den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wobei die Betreuungsangebote auch in der Schulzeit fortgesetzt werden sollen, was durch ein entsprechendes Angebot an Ganztagschulen erreicht werden kann. Schließlich bedarf es Hilfen zur Stärkung der Kompetenz der Familie und der Erziehungskompetenz der Eltern in Form präventiver Angebote – eine spezifische Zielgruppe sind hier sogenannte Risikofamilien. Eine solche Angebotsstruktur hätte die konzeptionelle Weiterentwicklung der Familienbildung und ihre Vernetzung mit anderen Hilfesystemen zur Folge.

3.5.2 Datenbefunde aus dem Zwischenbericht 2001

Die Struktur und das Verständnis von Familien hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte stark verändert. Es erfolgte eine Diversifizierung der Lebens- und Familienformen in eheliche und nichteheliche Lebensgemeinschaften, Alleinerziehende, Patch-Work-Familien etc.. In der Region Stuttgart ist der Anteil der Verheirateten innerhalb von 10 Jahren um 4% zurückgegangen. Demgegenüber stieg der Anteil der Ledigen um 5,7%. Wesentlich stärker waren die Veränderungen im Stadtkreis Stuttgart, wo der Anteil der Ledigen um über 14% zugenommen hat und der Anteil der Verheirateten um knapp 8% zurückging. Am deutlichsten wird dies durch die Veränderung der Verhältnisse, unter denen Kinder aufwachsen - zunehmend unterschiedliche Bezugsgruppen und wechselnde Bezugspersonen -, wohl durch den Anstieg des Anteils der Geschiedenen, veranschaulicht. Diese Gruppe nahm in der Region Stuttgart von 1990 bis 2000 um 35,8% zu.

Tabelle A 11

**Veränderung im Familienstand der Bevölkerung
mit 18 Jahren und älter von 1990 nach 2000 in %**



Quelle: Statistisches Landesamt BW

Dabei fällt einerseits auf, dass die Veränderung mit 14,7% in Stuttgart am geringsten ausfällt. Demgegenüber steht der Landkreis Göppingen mit einer Zunahme der Geschiedenen um 60%. Der Anteil der Ledigen und der Geschiedenen hat sich im Landkreis Göppingen zu Lasten der Verheirateten in den 1990er Jahren stark erhöht und damit dem Rest der Region angepasst. Es wird angenommen, dass damit eine Entwicklung in den anderen Teilräumen der Region nachvollzogen wurde. Inwieweit sich solche Veränderungen auch in den Beratungsstellen und beim Bedarf an Hilfsangeboten bemerkbar machen, kann beispielhaft an der Entwicklung im Landkreis Göppingen nachvollzogen werden.

3.5.3 Ergebnisse der ExpertInnenbefragungen

Die zuvor ausgeführte Annahme, dass sich strukturelle Veränderungen innerhalb der Familien auch im Beratungsbedarf niederschlagen, hat sich tendenziell bestätigt. Dies wird mit zahlreichen Beispielen aus der Beratungsarbeit und der Darstellung spezifischer Problemlagen belegt, was durch die verzögerte Entwicklung am Beispiel des Landkreises Göppingen besonders gut sichtbar wird.

Die katholischen Schwangerschaftsberatungsstelle in Göppingen hat trotz der Tatsache, dass keine Beratungsscheine mehr ausgestellt werden, einen steigenden Zulauf. Auch wird die Komplexität der Beratungsfälle als zunehmend höher eingeschätzt. (INT 11, INT 12).

Bei den MigrantInnen ist die gleiche Tendenz festzustellen, wie bei der alteingesessenen Bevölkerung des Landkreises Göppingen; auch hier nimmt die Zahl der Alleinerziehenden zu. Für ausländische Frauen ist diese Situation häufig noch problematischer als für deutsche, da die Akzeptanz für diesen Weg im Familien- und Bekanntenkreis deutlich niedriger ist. Auffällig geworden ist in den katholischen Beratungsstellen auch eine gewisse Zunahme von Teenager-Schwangerschaften (INT 12, INT 11).

Eine Expertin berichtet, dass zu Beginn der 90er Jahre in hohem Maße Eltern-Kind-Gruppen, Mutter-Kind-Gruppen etabliert wurden, weil die Zahl der Einkindfamilien kontinuierlich zugenommen hat. Weitere Motive für die Gründung solcher Gruppen lagen im Zuzug von Familien aufgrund der beruflichen Veränderungen von Elternteilen. Die Zunahme solcher Mobilitätsanforderungen sei deutlich spürbar gewesen. Dieser Zuzug in fremde soziale Umfeldler habe das Bedürfnis nach Kontakten in der neuen Umgebung über solche Gruppen deutlich werden lassen.²² Auch habe in dieser Phase die Berufstätigkeit von Frauen deutlich zugenommen, was sich z.B. im Bedarf bzw. den Aufbau eines differenzierten Systems von Tagespflegestellen niedergeschlagen hat (INT 3).

3.5.4 Auswertung und Empfehlungen

Die zuvor genannte Annahme, dass strukturelle Veränderungen innerhalb der Familien mit Zeitverzögerung nachvollzogen wurden und sich auf den Beratungsbedarf niederschlagen, hat sich tendenziell bestätigt. In der Psychologischen Beratungsstelle für Eltern, Kinder und Jugendliche der Caritas in Geislingen ist die Zahl der Hilfesuchenden seit der Einrichtung der Beratungsstelle 1976 kontinuierlich gestiegen. Zwar muss man in Rechnung stellen, dass eine höhere Beratungshäufigkeit nicht automatisch auf schwierigere Verhältnisse schließen lässt, sie kann auch dadurch begründet sein, dass die Hemmschwellen, eine Beratung in Anspruch zu nehmen, sinken. Aber ein Anstieg der Beratungen alleine von 2000 nach 2001

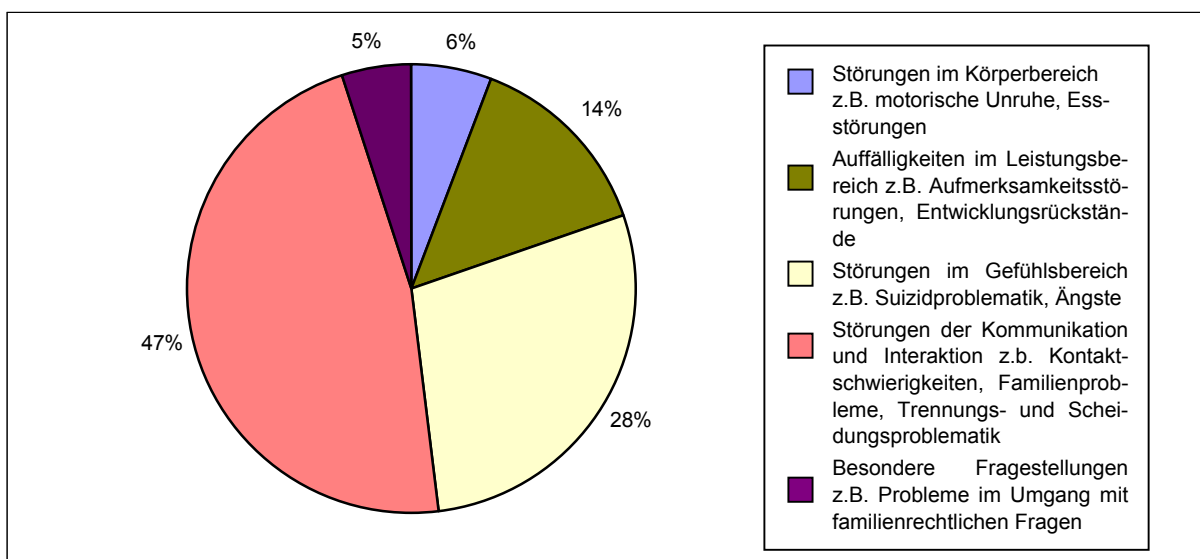
²² „...der Ernährer, der Vater musste sich nach dem freien Arbeitsplatz richten, die Familie zieht nach und die haben hier keine Kontakte. Der Aufbau eines sozialen Umfeldes sozusagen. Dadurch das Frauen andere Frauen kennen lernen, Männer, soweit sie sich mit Kinderbetreuung befassen, andere kennen lernen und eben diese Einkindfamilien sich über Spielgruppen erweitern.“ (INT 3)

um 20% ist ein deutlicher Indikator für die zunehmenden Schwierigkeiten von Familien, Kindern und Jugendlichen mit ihrer Lebenslage zurechtzukommen.

Wie die Statistik der Psychologischen Beratungsstelle in Geislingen zeigt, spielen familiäre Probleme bei den Ratsuchenden eine große Rolle. Zwar werden in der Statistik eine Vielzahl von Symptomen erfasst, die nicht in einem unmittelbaren Ursache-Wirkungs-Verhältnis stehen. Aber in der Kategorie der Kommunikations- und Interaktionsstörungen sind u.a. die Fälle enthalten, die explizit familiäre Probleme sowie Trennungs- und Scheidungsproblematiken als Anlass zum Aufsuchen der Beratungsstelle angaben. Diese Kategorie weist mit rd. 47% die höchste Besetzung auf. Es ist davon auszugehen, dass hinter den im Rahmen der Datenanalyse ermittelten massiven Veränderungen des Familienstandes im Landkreis Göppingen, tatsächlich auch eine deutliche Veränderung der Familien- und Lebensverhältnisse steht. Und es muss angenommen werden, dass diese Veränderungen und deren Bewältigung für alle Beteiligten mit erhöhten Belastungen und Risiken verbunden sind.

Tabelle A 12

Anlässe zum Aufsuchen der psychologischen Beratungsstelle Geislingen 2001



Quelle: Caritas Fils-Neckar-Alb

Die familiären Schwierigkeiten können nicht unmittelbar bestimmten Familienformen zugeordnet werden, so dass keine Aussagen möglich sind, ob unterschiedliche Familienkonstellationen mit einem erhöhten Belastungsrisiko korrelieren. Auch können aus dem Material keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die soziale Lage der Familien gezogen werden. Andererseits kann aufgrund der Angaben zu den Zielgruppen davon ausgegangen werden, dass es sich zum Teil um Familien in prekären Lagen handelt.

Unter den „Klienten“ stellen die Neun- bis Zwölfjährigen die stärkste Gruppe, gefolgt von den Zwölf- bis Fünfzehnjährigen. Dann kommen erst die Sechs- bis Neunjährigen, die früher die größte Problemgruppe waren. Die Hauptprobleme liegen derzeit an den höheren Schulen. Viele Kinder kommen mit emotionalen Störungen, also Ängsten, Hemmungen, Unsicherheiten, aber viele auch mit Schulleistungsstörungen. Auffällig ist dabei, dass viele Kinder mehrere Symptomen gleichzeitig aufweisen. Oftmals fällt es den Eltern schwer, diese Symptome beschreiben zu können. Dabei gibt es Unterschiede zwischen Mädchen und Jungen: die Jungen weisen eher „laute Symptome“ auf, Aggressionen, stören den Unterricht, kommen mit anderen Kindern nicht klar. Mädchen weisen eher „leise Symptome“ auf und vor allem solche, die nicht so schnell auffallen. Bei den jüngeren Kindern überwiegen die Jungen in der Beratungsstelle, zum Teil im Verhältnis zwei Drittel zu ein Drittel, später ab der Pubertät überwiegen die Mädchen. Sie weisen dann oftmals Probleme auf, die mit dem Körper zu tun haben, wie zum Beispiel Essstörungen oder depressive Verstimmungen (INT 12).

Familienarbeit und –bildung ist traditionell ein Schwerpunkt kirchlicher Anbieter, so dass sich für diesen Bereich ein eindrucksvolles Angebotsspektrum innerhalb der Region und ihrer Teilräume abbildet. Beispielhaft sei hier das Angebot des Hauses der Familie in Göppingen genannt, das eine von 28 Familienbildungsstätten der württembergischen Landeskirche ist. Das Haus der Familie bietet ein umfangreiches Jahresprogramm mit Kursen oder auch Einzelveranstaltungen in unterschiedlichen Bereichen. Ein wichtiger Bereich und Semester-schwerpunkt ist der Bereich Eltern-Kind: Im letzten Jahr wurden Kurse/Veranstaltungen zu den Themen „Respekt vor Kindern“ und „Kidguide“ - die Qualifikation von Vätern in den sozialen Fähigkeiten angeboten. Weiterhin werden unter der Überschrift „Junge Familie heute“ Angebote zur Stärkung der Erziehungskompetenz unter folgenden Themen gemacht: Säuglingspflege, werdende Großeltern, Geburtsvorbereitung, Taufgespräche, Alleinerziehende (INT 3).

Auch die Caritas ist in diesem Arbeitsfeld stark engagiert, beispielhaft wird für diesen verbandlichen Träger das Mutter-Kind-Programm beschrieben. Zielgruppe dieses Programms sind alleinstehende Frauen, die ein Kind erwarten oder ein kleines Kind bis zum ersten Lebensjahr haben. Über das Mutter-Kind-Programm bekommen alleinerziehende Mütter Sozialhilfe neben Kindergeld, Wohngeld, Unterhalt usw. Darüber hinaus gibt es eine pädagogische Begleitung, die in jedem Landkreis differiert. Das sogenannte Göppinger Modell z.B. arbeitet mit einem höheren Betreuungsschlüssel als in anderen Landkreisen und die Teilnahme an den Veranstaltungen ist verpflichtend. Nach Aussage des Interviewpartners gelingt es 90 Prozent der teilnehmenden Frauen aus der Sozialhilfe auszusteigen. Das Programm geht über drei Jahre. Danach besteht ein Anrecht auf einen Kindergartenplatz in katholischen Kindergärten in Göppingen. In einem weiteren Modellprojekt mit einem anderen Arbeitshilfeträger in Göppingen wurden alleinerziehende Frauen beruflich qualifiziert. Auch diese Frauen haben dann danach Arbeitsplätze gefunden (INT 11).

Auch die Beratungsstellen in kirchlicher Trägerschaft sind wichtige Anlaufstellen in den Teilräumen der Region für Eltern, Kinder und Jugendliche.

3.5.4.1 Weitere Ansätze

In der aktuellen Diskussion geeigneter Angebote für Familien in prekären Lebenslagen, sogenannten Risikofamilien wird immer stärker ein breit angelegtes und präventives Angebot angestrebt. Dies beinhaltet eine weitgehende Vernetzung und Kooperation von in der Vergangenheit isoliert arbeitenden Beratungsdiensten, der Sozialen Dienste, Angeboten der Familienerholung sowie der Familienbildung. Häufiges Ziel ist der Aufbau von Präventionsketten, die Kinder und ihre Familien über die verschiedenen institutionellen Übergänge hinweg begleitet und damit Entwicklungs- und Bildungschancen vergrößert. Der Aufbau nachhaltiger Strukturen erfordert die Notwendigkeit, die Struktur und Organisation bestehender Angebote zu überdenken.

Dabei wird dem Ausbau der Eltern- und Familienbildung zur Stärkung von Elternkompetenzen ein hoher Stellenwert zugeordnet. Familienbildung ist ein wichtiges familienpolitisches und im weiteren kinderpolitisches Handlungsfeld, das im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt an Bedeutung gewonnen hat und in Zukunft noch wichtiger werden wird. „Familie leben lernen“ ist die wohl umfassendste Aufgabenbeschreibung von Familienbildung. Familie zu leben und Eltern zu werden respektive zu sein, gehört heute nicht mehr zu den Selbstverständlichkeiten, die keines expliziten Lernprozesses sowie öffentlicher Unterstützung bedürfen. Der allgemeine gesellschaftliche Modernisierungsprozess hat neue und höhere Anforderungen an die Lebensgestaltung des Einzelnen und damit auch an Familien mit sich gebracht. Das wiederum lässt den Bedarf an Bildung, Beratung und Unterstützung steigen. Die Beispiele aus den ExpertInnengesprächen sind eindeutig.

Damit steht beispielsweise auch die Familienbildung vor einer ganz neuen Herausforderung. Insbesondere wenn Armut als Lebenslage von Familien und sich daraus ergebende Bedarfe, Anforderungen und Handlungsansätze durch die Familienbildung in den Blick zu nehmen sind. In Bezug auf die besonderen Zielgruppen „Eltern in der ersten Familienphase und Kinder im frühesten Kindesalter“ eröffnet sich in herausragender Weise ein breites Feld präventiv ausgerichteter Familienbildungsarbeit. Armutsprävention beinhaltet die Vermeidung oder Bewältigung von Armut bei den Eltern. Hierbei ist vor allem die Förderung und Stärkung der individuellen elterlichen Potentiale und Ressourcen sowie die Unterstützung im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe bedeutsam. Das setzt aber grundsätzlich voraus, dass die materielle Existenzsicherung von armen bzw. armutsgefährdeten Eltern gewährleistet ist. Bei Kindern setzt sie an einer frühestmöglichen Vermeidung der Folgen von familiärer Armut an.

Im wesentlichen soll es dabei darum gehen, Familien in ihren Kompetenzen zu unterstützen oder diese zu erweitern, um eine bestehende Armutsgefährdung zu vermeiden. Wir gehen davon aus, dass eine umfassende Kompetenzerweiterung von Eltern nicht nur die Familie vor Armut schützt, sondern eine umfassende Stabilisierung von familiären Bezügen herstellt.

Ziel dieses Ansatzes ist es, einen präventiven familienorientierten Ansatz zu entwickeln. Vorrangige Zielgruppen sind: Eltern in der ersten Familienphase und Kinder im frühen Kindesalter, Familien mit Migrationshintergrund, bei denen sich aufgrund der Migrationsgeschichte Problemstellungen in der Erziehung ergeben können sowie Alleinerziehende.

Die Realisierung solcher Modelle ist in Teilräumen der Region bereits in Angriff genommen worden. So wird durch einen Caritasverband ein Ansatz zur integrierten Familienhilfe, die unterschiedliche Dienste und Leistungen zusammenführt, implementiert. Ähnliche Wege gehen einzelne evangelische Familienbildungsstätten. Ein Landkreis hat die Planung für ein solches Projekt aus Kostengründen einstellen müssen. Für andere Teilräume wird die mittelschichtorientierte Ausrichtung der Einrichtungen kritisiert, die eine auf Niedrigschwelligkeit ausgerichtete Konzeption verhindert.²³ Offensichtlich liegen in diesem Bereich weitere Vernetzungsaufgaben, für die die kirchlichen Fachverbände und die örtlichen kirchlichen Angebotsstrukturen eine entsprechende Grundlage liefern können. (INT 1, INT 3, INT 5, INT 6)

3.6 Weitere ermittelte Problemlagen

Außer der Befragung zu den im Abschnitt 2 dargestellten Leitfragen wurden die ExpertInnen gebeten, weitere für die Teilräume oder die Region relevante Problemlagen im sozialen Gefüge anzugeben. Bei diesen Problemlagen handelt es sich schwerpunktmäßig um Probleme mit bezahlbarem und ausreichend großem Wohnraum, um die Lebenssituation der MigrantInnen, Überschuldung sowie die Versorgung an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren.

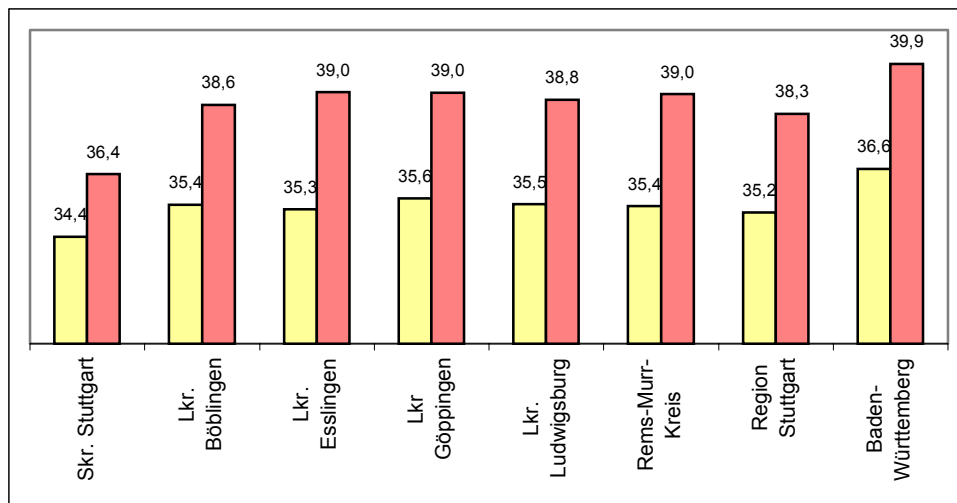
3.6.1 Wohnraum

Ein Problem, über das wohl keinerlei Zweifel besteht, ist die Versorgung mit adäquatem und bezahlbarem Wohnraum in der Region und am massivsten in der Stadt Stuttgart. Zwar hat die Wohnfläche pro Einwohner in der Region innerhalb von zehn Jahren um rund 3 qm² zugenommen und in Stuttgart immerhin noch um 2 qm², doch hat dies anscheinend nicht zu einer ausreichenden Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum geführt. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob die Wohnungsproblematik mit der Kenngröße der durchschnittlichen Wohnfläche pro Einwohner überhaupt ansatzweise erfasst wird. Denn entscheidender ist wohl die Frage, wie sich der bestehende Wohnraum verteilt.

²³ „Die Beratungsmaßnahmen sind an bestimmte Bildungsstandards gebunden. (...) in den Kindertageseinrichtungen sollten Elternseminare durchgeführt werden – es hat ewig gedauert bis die Verwaltung dies auf die Tagesordnung gesetzt hat. (...) Es sollten niedrigschwellige Angebote entwickelt werden, um die Erziehungskraft der Familie zu stärken (...) Volkshochschulen und Familienbildungsstätten haben sich gewehrt ...“ (INT 6)

Tabelle A 13

Wohnfläche pro Einwohner in den Kreisen der Region Stuttgart (qm)



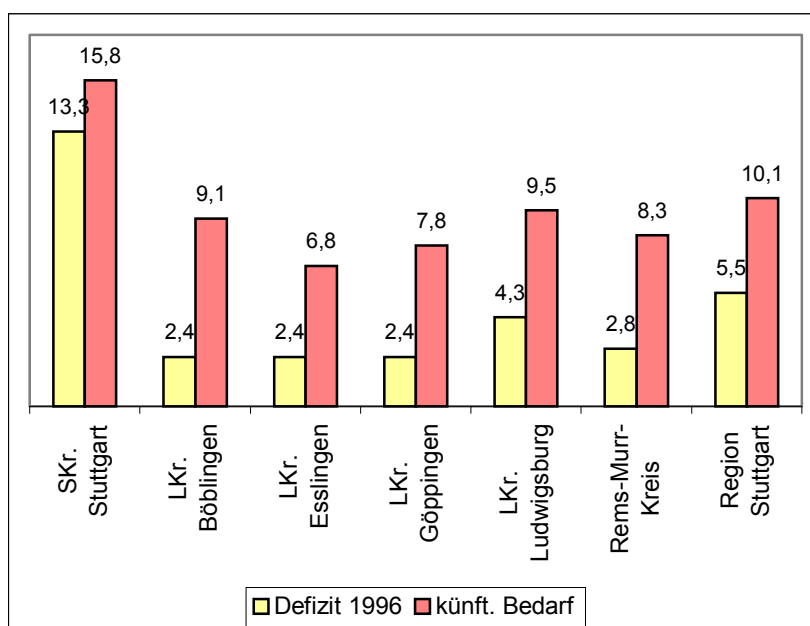
■ 1989 ■ 1999

Quelle: StaLa BW, LIS

Das Statistische Landesamt berechnete für 1996 in der Region ein Wohnungsdefizit von 5,5%, gemessen an der Anzahl der bestehenden Wohnungen. Der voraussichtliche künftige Bedarf im Jahr 2005, der sich aus dem Defizit und dem zu erwarteten Ersatzbedarf für wegfallende Wohnungen ergibt, liegt rund 10% höher als der Bestand in 1996. In Stuttgart betrug das Defizit 1996 gut 13% und der künftige Bedarf wurde auf 15,8% geschätzt.

Tabelle A 14

Zusätzlicher Wohnungsbedarf 1996 und zukünftiger Wohnungsbedarf 1997-2005 in % des Wohnungsbestandes 1996



Quelle: BW in Wort und Zahl 6/98, StaLa

Das Statistische Landesamt rechnete dabei damit, dass „...insbesondere für die Stadtkreise Stuttgart und Karlsruhe praktisch von einer Stagnation der Haushaltszahlen und damit nur noch von einem sehr geringen Neubedarf auszugehen“ ist²⁴. Angesichts der derzeitigen Situation wurde demnach entweder das 1996 bestehende Defizit bis heute nicht annähernd ausgeglichen oder bei der Annahme der Stagnation der Haushaltszahlen wird der Bedarf von Zuzugswilligen nicht ausreichend berücksichtigt. Aber selbst bei einer günstigen Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt „... ist zu befürchten, dass vor allem sozial schwächere Schichten weiterhin nur über unzureichenden Wohnraum verfügen werden“²⁵.

Der hohe Stellenwert der Wohnungsproblematik ist darin begründet, dass sie auf viele Bereiche ausstrahlt. Für Familien mit Kindern ist es oft schwierig bezahlbare und ausreichend große Wohnungen zu erlangen. Die Stadt Stuttgart hat Schwierigkeiten Pflegekräfte und Erzieherinnen anzustellen, da diese keine bezahlbaren Wohnungen finden. Aus dem selben Grund können teilweise Bewohner von stationären Hilfeinrichtungen nicht in für sie geeignete Wohnumwelten zurückkehren.

²⁴ Statistisches Landesamt 1998, S.251

²⁵ ebd. S.253

Im Sinne einer wichtigen regionalen sozialen Dimension kann die Notwendigkeit der Bereitstellung bezahlbaren und familienfreundlichen Wohnraums als wichtiger Aspekt in die Fortschreibung des Regionalplans aufgenommen werden. Dies betrifft sowohl die Siedlungsentwicklung/Wohnungsbau, regionale Wohnungsbauschwerpunkte, den sozialen Wohnungsbau sowie die Sicherung einer wohnort- und wohnungsnahen Grundversorgung.²⁶

3.6.2 MigrantInnen

Eine große und bisher weitgehend nicht bewältigte Herausforderung ist nach wie vor die Integration von MigrantInnen. Dies gilt im Grunde für alle Nationalitäten aus den klassischen Zuwanderungsländern, inklusive der deutschstämmigen Aussiedler. Ebenso lässt sich anhand der Beratungstätigkeiten und Hilfsmaßnahmen nicht feststellen, dass die Integrationsprobleme nur bestimmte Gruppen oder Generationen betreffen, so dass sich eine generelle Verbesserung abzeichnen würde. Natürlich gibt es zunehmend auch MigrantInnenkinder, Nachkommen der ersten und zweiten Zuwanderergeneration, die sich relativ problemlos in Wirtschaft und Gesellschaft integrieren. So lag z.B. der Anteil der MigrantInnen, die sich Mitte der neunziger Jahre in einem Angestelltenverhältnis befanden, gegenüber 1980 deutlich höher und der Anteil derer, die als ungelernete bzw. angelernte Arbeiter beschäftigt waren, ging etwas zurück²⁷.

Besonders bei den Frauen ist diese positive Entwicklung festzustellen. Auch wird in vielen sozialen Diensten berichtet, dass MigrantInnen hier proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil auftreten. D.h. muss aber nicht zwangsläufig bedeuten, dass die sozialen Dienste MigrantInnen adäquat ansprechen. Es ist möglich, dass bei einer stärkeren interkulturellen Öffnung der sozialen Dienste der Bedarf höher liegt, dieser Bedarf aber derzeit unzureichend aufgenommen wird, da sich die sozialen Dienste in ihrem Profil nach wie vor stärker an deutschen Zielgruppen ausrichten. Trotzdem sind MigrantInnen von vielen Notlagen nach wie vor besonders stark betroffen. Sie sind in überdurchschnittlichem Maße arbeitslos und auf Sozialhilfe angewiesen. Die Ursachen für die Integrationsprobleme von MigrantInnen sind vielfältig (INT 10, INT 13).

Ein massives, häufig auch existenzbedrohendes Problem, für ältere MigrantInnen ist der Verlust des Arbeitsplatzes. Viele wurden vor Jahrzehnten als günstige Arbeitskräfte angeworben und verfügen über keine oder nur eine geringe formale berufliche Qualifikation. Wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren, haben sie kaum Chancen auf eine neue Beschäftigung, da sie

²⁶ „Ja, das ist natürlich auch immer eine Frage in der Beratung (...), immer wieder die Frage von Arbeitslosigkeit. Insbesondere haben wir da immer mit älteren Menschen zu tun, ab Mitte 50, das sind so die klassischen Gastarbeiter, entweder alleinstehend hier, Familie noch im Heimatland oder auch mit Familie hier, wo es darum geht, dass die Leute halt 25, 30, 35 Jahre schwer gearbeitet habe und (...) nicht mehr arbeitsfähig sind. (...) wenn es darum geht, dass halt Betriebe anbieten, Leute mit einer Abfindung in die Arbeitslosigkeit zu entlassen. Da gibt es auch immer wieder Probleme ausländerrechtlicher Art. (...) wenn das nicht überlegt ist, ist das bei der nächsten Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis ein Riesenproblem, weil gesagt wird, der hat sich selbstverschuldet arbeitslos gemacht. Und das ist ein Grund, dass die Aufenthaltsgenehmigung nicht verlängert wird“ (INT 13).

²⁷ vgl. Bender/Seifert 1999

mehrere erschwerende Merkmale aufweisen, nämlich mangelnde Qualifikation, fortgeschrittenes Alter und schlechte Sprachkenntnisse. Hinzu kommen oft gesundheitliche Probleme aufgrund körperlicher Arbeit. Für viele ist Arbeitslosigkeit nicht nur ein ökonomisches, sondern auch ein rechtliches Problem, da ihr Aufenthaltsstatus eng mit der Erwerbstätigkeit verknüpft ist. So wird z.B. von Fällen berichtet, in denen größere Unternehmen die Beendigung oft langjähriger Beschäftigungsverhältnisse mit der Zahlung von Abfindungen schmackhaft machen, was dann von Seiten des Arbeitsamtes als selbstverschuldete Arbeitslosigkeit eingestuft wird und entsprechend negative Folgen für die Zahlung von Arbeitslosengeld und die Aufenthaltsberechtigung haben kann(INT 10, INT 13).

Heute machen fehlende Sprachkenntnisse oft die Bewältigung auch einfacher Probleme schwierig. Viele der älteren MigrantInnen, oft sind es alleinstehende Männer, leiden auch unter dem Fehlen sozialer Kontakte. Sie haben sich von ihrer Familie, sofern sie im Herkunftsland geblieben ist, entfremdet und es fehlt ihnen sowohl hier als auch im Herkunftsland die soziale Bindung. Durch Beendigung der Arbeit fällt dann auch der letzte soziale Bezugsrahmen weg. Eine Entscheidung zur Rückkehr ins Herkunftsland ist für die älteren Menschen aber auch aus anderen Gründen schwer zu treffen. Handelt es sich um Nicht-EU-Bürger, fürchten sie die Tatsache, nicht mehr hierher zurück zu können. Weitere relevante Aspekte sind die in Deutschland relativ gute gesundheitliche Versorgung, die natürlich für ältere Menschen von besonderer Bedeutung ist, und unsichere wirtschaftliche oder politische Verhältnisse im Herkunftsland²⁸. Die mangelnden Kenntnisse der Sprache und des institutionellen und sozialen Systems erschweren auch den Zugang zu Angeboten der Altenhilfe bzw. im Pflegebereich, die gerade für die alleinstehenden älteren MigrantInnen zunehmend an Bedeutung gewinnen dürften. Einerseits sind die bestehenden Angebote oft gar nicht bekannt, andererseits wünschen und benötigen die MigrantInnen eine heimatssprachliche Betreuung. Dabei ist fraglich, ob die Einrichtungen der Altenhilfe schon ausreichend auf die künftigen Bedarfe von MigrantInnen eingestellt sind (INT 10, INT 13).

Während für ältere MigrantInnen der Verlust des Arbeitsplatzes ein schwerwiegendes Risiko ist, stellt sich für die jüngeren MigrantInnen häufig das Problem, erst gar keinen Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz zu bekommen. Ein wesentlicher Grund hierfür sind fehlende oder niedrige Schulabschlüsse. Die Integrationsprobleme von MigrantInnenfamilien finden oft ihre direkte Fortsetzung in den Schwierigkeiten, die ihre Kinder in der Schule haben, angefangen bei den mangelnden sprachlichen Fähigkeiten. In den Maßnahmen der Jugendhilfe ist der Anteil der MigrantInnen überproportional hoch (INT 13).

Die hier skizzierten Probleme der jüngeren MigrantInnen gelten in vollem Umfang auch für die deutschstämmigen Aussiedler. Ihre Situation ist oft schwieriger, da sie nicht hier aufgewachsen sind und „plötzliche Konfrontationen mit sozialen, wirtschaftlichen und pädagogischen Gegebenheiten, die für sie einen krassen Widerspruch zu ihren Erfahrungen aus den

²⁸ vgl. hierzu auch Stadt Waiblingen et al. 2001

Herkunftsländern darstellen“ erleben²⁹. Rechtliche Regelungen wie die Erleichterung der Annahme der Staatsbürgerschaft und das Zuwanderungsgesetz werden von ExpertInnen begrüßt, zumal wenn sie einhergehen mit Maßnahmen, die eine Orientierung im neuen gesellschaftlichen Umfeld fördern (INT 10, INT 13).

3.6.3 Zunehmende Überschuldung

Ob eine ausgeprägte Konsummentalität auch wesentlich zur wachsenden Zahl von überschuldeten Personen und Haushalten beiträgt, kann nicht gesagt werden. Hierzu mangelt es noch zu sehr an generalisierbaren Erkenntnissen über die Merkmale verschuldeter Haushalte. Von Schuldnerberatern wurde allerdings wahrgenommen, dass jüngere Personen Schulden eher als selbstverständlich ansehen, während ältere sich eher dafür schämen. Betroffen sind häufig Familien in der Gründungsphase, Alleinstehende und Personen, die nur über den zweiten Arbeitsmarkt vermittelbar sind. Eine weitere Gruppe bilden Selbständige, die durch Selbständigkeit in kaum lösbare finanzielle Schieflagen geraten sind³⁰. In der Schuldnerberatung gibt es lange Wartezeiten für Beratungen, weil der Bedarf wesentlich höher ist, als das Angebot. In Stuttgart wurde die Wartezeit durch eine Anhebung der Beraterstellen von einem Jahr auf etwa fünf Monate gesenkt. In Weinstadt hat sich die Zahl der Beratungen gegenüber 1997 etwa verdoppelt³¹. Es ist davon auszugehen, dass sich die Situation der Menschen, die eine Schuldnerberatung wünschen, im Laufe der Wartezeit nicht gerade verbessert.

3.6.4 Kleinkindbetreuung

Ein zentrales, strukturelles Defizit ist der geringe Bestand an Betreuungsplätzen für Kinder bis zu drei Jahren.

Ein Vergleich mit dem Angebot an Kindergartenplätzen macht deutlich, dass die Strukturen hier anders ausgebildet sind. Der Versorgungsgrad ist auch in diesem Bereich in den neuen Bundesländern höher als in den alten Ländern, aber die Unterschiede sind nicht so groß. Während im früheren Bundesgebiet auf 1000 Kinder von drei bis unter sechs Jahren 102 Kindergartenplätze kommen, gibt es in den neuen Ländern 132 Plätze. Hier liegt Baden-Württemberg mit 125 Plätzen je 1000 Kinder im relevanten Alter deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 105 Plätzen. Bei der Versorgung mit Kindergartenplätzen gibt es auch keine markanten Unterschiede zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern. Der Unterschied zwischen einer vergleichsweise sehr gut ausgebauten Versorgung mit Kindergartenplätzen, und einer sehr geringen Versorgung mit Kleinkindbetreuungsplätzen in Baden-Württemberg ist signifikant.

²⁹ Stadt Esslingen, S.41

³⁰ s. auch Landeshauptstadt Stuttgart, S.218

³¹ vgl. Stadtverwaltung Weinstadt 2001

Innerhalb der Region Stuttgart zeigt sich in der Verteilung der Kleinkindbetreuungsplätze ein unterschiedliches Bild. Im Stadtkreis Stuttgart sind in absoluten Zahlen etwa dreimal so viele Plätze vorhanden wie in den restlichen Kreisen der Region zusammen. In Stuttgart kommen also auf hundert Kinder im Alter von 0 bis unter 3 Jahren 8 Betreuungsplätze. In den Landkreisen liegt dieser Wert zwischen 0,3 und 0,8. Der Durchschnittswert im Gebiet des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern liegt bei 1,4. Die Versorgung mit Kleinkindbetreuungsplätzen in den Landkreisen der Region Stuttgart ist also weit unterdurchschnittlich.

Tabelle A 15

**Kinderkrippenplätze in den Kreisen der Region Stuttgart
am 31.12.1998**

Kinderkrippenplätze in den Kreisen der Region Stuttgart und in Württemberg-Hohenzollern am 31.12.1998		
Gebiet	Krippenplätze absolut	Krippenplätze je 100 Kinder im Alter von 0 bis unter 3 Jahren
Stadtkreis Stuttgart	1297	8,0 %
Landkreis Böblingen	62	0,5 %
Landkreis Esslingen	130	0,8 %
Landkreis Göppingen	56	0,7 %
Landkreis Ludwigsburg	133	0,8 %
Landkreis Rems-Murr-Kreis	44	0,3 %
Stadtkreise	1472	6,3 %
Landkreise	1098	0,7 %
Württemberg-Hohenzollern	2570	1,4 %

Quelle: LWV Württemberg-Hohenzollern 2002

Am geringsten ist sie im Rems-Murr-Kreis mit einem Wert von 0,3, was bedeutet, dass auf 300 Kinder bis unter 3 Jahren knapp ein Betreuungsplatz entfällt. Durch die ExpertInnengespräche ist allerdings aus der Kreisstadt Waiblingen bekannt, dass die Einrichtung von Kleinkindbetreuungsplätzen geplant ist, es dabei aber zu Verzögerungen kommt. Als Ursache wird die demographische Entwicklung genannt. Die Stadt hatte ein Gutachten in Auftrag gegeben, in dem die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung prognostiziert wurde. Das Gutachten ließ einen Rückgang der Kinderzahlen erwarten. Die Stadt plante daraufhin, den zurückgehenden Bedarf an Kindergartenplätzen zu nutzen, um Kleinkindbetreuungsplätze einzurichten.

Zur Beurteilung der Versorgung mit Kleinkindbetreuungsplätzen in den Landkreisen der Region Stuttgart muss man allerdings auch den Durchschnittswert aller Landkreise im Gebiet

des Landeswohlfahrtsverbandes heranziehen. Denn so, wie sich der Versorgungsgrad von Stadtstaaten und Flächenländern unterscheidet, gibt es auch erhebliche Unterschiede zwischen Stadtkreisen und Landkreisen; in den Stadtkreisen ist die Versorgungsdichte in der Regel deutlich höher. Die meisten Landkreise der Region Stuttgart liegen in etwa beim Durchschnittswert für Landkreise in Württemberg-Hohenzollern von 0,7. Die Stadtkreise weisen einen wesentlich höheren Wert auf, nämlich 6,3 Betreuungsplätze auf 100 Kinder unter 3 Jahren. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass der Durchschnittswert vor allem durch den hohen Wert der Stadt Stuttgart zustande kommt. Gemessen an der Gesamtsituation in Baden Württemberg ist hier das Angebot hervorragend. Letztendlich wird rund die Hälfte aller Kleinkindbetreuungsplätze im Gebiet Württemberg-Hohenzollern in Stuttgart vorgehalten. Auch wird verstärkt versucht, das Angebot an Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige durch andere Modelle wie Tagesmütter/-väter zu kompensieren. Dies wird durch die Landesregierung offensiv gefördert. Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass der geringe Bestand an Kleinkindbetreuungsplätzen in der Region Stuttgart die Berufstätigkeit von Müttern mit jungen Kindern erschwert. Dies kann gerade im Falle von Alleinerziehenden dazu führen, dass sie auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen sind und eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt beeinträchtigt ist.

3.6.5 Drogenpolitik

Schwierigkeiten bereitet die unterschiedliche Haltung gegenüber Abhängigen-Gruppen, ganz im Unterschied zu anderen Suchtabhängigengruppen. Hier verhindert restriktive Politik einen konstruktiveren Umgang mit dieser Problematik. Die Einrichtung von „Druckräumen“ hat sich in vielen Städten aus hygienischen und gesundheitspolitischen Gründen als hilfreich erwiesen. Außerdem bieten sie eine Chance, Verbindung mit der Klientel herzustellen und schaffen damit einen möglichen Ansatzpunkt, Drogenabhängige aus ihrer Situation herauszuholen. Eine restriktive Politik gegenüber Drogenabhängigen erschwert den Zugang zu diesen Zielgruppen.

3.6.6 Zugang zu Problemgruppen

Die Schwierigkeit, Zugang zu den sozial mehrfach belasteten und hochbedürftigen Familien zu finden, spielt in verschiedenen Bereichen der Sozialen Arbeit eine Rolle. Ein erfolgversprechender Ansatz liegt darin, in den Schulen präsent zu sein. Immer deutlicher wird, dass ergänzende Maßnahmen der Sozialarbeit in den Schulen der Sozialarbeit notwendig und hilfreich sind. Häufig sind es sozio-kulturelle Faktoren, die das Zusammenkommen von Klienten und Angeboten erschweren. So wurde z.B. die sicherlich nicht ganz unberechtigte Kritik geäußert, dass Volkshochschulen und Familienbildungsstätten hauptsächlich mittel-schichtorientierte Angebote vorhalten, und wenig Angebote, die zur Integration von Menschen beitragen, die eher am Rande der Gesellschaft stehen. Von ExpertInnen wurde wiederum das Problem benannt, dass man gerne Angebote für Menschen aus dem Arbeiter- und aus dem Migrantenumfeld machen würde, aber man bekomme die Leute nicht ins Haus, weil diese sich in einem bürgerlich geprägten Umfeld nicht wohl fühlen. Im Zugang zu Multi-

problemfamilien stellt sich die Frage der inhaltlichen Angebotsvernetzung und eines flexiblen Umgangs mit Komm- und Gehstrukturen.

3.7 Zusammenfassende Auswertung

Die soziale Landschaft in der Region ist einerseits durch eine vielfältige und konzeptionell sehr weit entwickelte Angebotslandschaft geprägt, andererseits wurden in den ExpertInnengesprächen Schwierigkeiten in der Bearbeitung sozialer Problemlagen genannt, die auf die Angebotsgestaltung und die Qualität von Maßnahmen einwirken. Dies berührt die schwierige Situation der öffentlichen Haushalte, Fragen der Zuständigkeiten, einen für die Zukunft prognostizierten Fachkräftemangel sowie die Region als zusammenhängenden Lebensraum.

3.7.1 Finanzen

Durch die Situation der öffentlichen Haushalte stehen zunehmend weniger finanzielle Mittel zur Verfügung. Dies führt dazu, dass Angebote, deren Nützlichkeit unbestritten ist, nicht im erforderlichen Ausmaß bereit gestellt werden können. Häufig kann davon ausgegangen werden, dass die Unterlassung dieser Maßnahmen größere Folgeschäden, und damit meist auch höhere Kosten verursachen, als Mittel zur Durchführung dieser Maßnahmen benötigt würden. Beispielhaft wird dies bei den Integrationshilfen für MigrantInnen deutlich: Neben dem Rückgang des Beratungsangebotes der Migrationsdienste betrifft dies die flächendeckende Bereitstellung von Sprachkursen, die zwar als sinnvoll angesehen werden, aber für die nicht genügend Fördergelder vorhanden sind. Ein anderes Beispiel ist die Erweiterung des Kreises der Zugangsberechtigten für bestimmte Maßnahmen - was grundsätzlich zu begrüßen ist - aber da die Mittel nicht aufgestockt werden, müsste mit den gleichen Ressourcen mehr Arbeit geleistet werden.³²

Es sind also nicht nur die knappen Mittel, die die Versorgung mit sozialen Maßnahmen beeinträchtigen, sondern auch die Zugangsmodalitäten zu diesen Mitteln. So muss ein hoher Aufwand betrieben werden, um z.B. Gelder aus dem Europäischen Sozialfonds zu beantragen und die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel zu dokumentieren. Ganz generell ist die Rechts- und Verordnungslage für die Bezuschussung von Maßnahmen derartig umfangreich und kompliziert, dass es kaum möglich ist, die Kenntnis und die Ausschöpfung solcher Fördermöglichkeiten zu realisieren.

Als weitere Schwierigkeit bei der Finanzierung von Maßnahmen wurde die kurze Laufzeit von Versorgungsaufträgen genannt. Wenn die Durchführung bestimmter Maßnahmen und damit auch die Bezuschussung beispielweise auf ein Jahr begrenzt ist, die Planung aber auf einen mehrjährigen Zeitraum angelegt ist, besteht keine Möglichkeit ohne die für die Folgefinanzierung notwendigen rechtsverbindlichen Zusagen Finanzierungskredite von Banken zu

³² „Aber wir haben jetzt zum Beispiel ein Förderprogramm im Bereich junge MigrantInnen. Ist das kombinierbar mit der klassischen Förderung einer Migrationsberatungsstelle, die sich aus den Bund-Ländermitteln speist? Das ist die Frage, die sich uns z.B. derzeit stellt. Und die erste Schwierigkeit ist: Wer kann einem die Frage beantworten?“ (INT 13)

erhalten. So entstehen auf der Ausgabenseite längerfristige Verpflichtungen bei Personal- und andere Kosten ohne dass die Einnahmen gesichert sind. In einem Fall wurde sogar von einer nachträglichen Streichung der Landeszuschüsse berichtet. (INT 13, INT 15, INT 16)

3.7.2 Zuständigkeiten

Ein weiterer Faktor ist die Klärung von Zuständigkeiten bei Einzelfällen aufgrund der Unübersichtlichkeit der Kostenträgerschaften insbesondere bei Finanzierungen im Spannungsfeld von verschiedenen gesetzlichen Grundlagen für Zielgruppen mit multiplen Problemlagen.³³ Oft ist es schwierig, einen zuständigen Kostenträger zu ermitteln bzw. dazu zu bewegen, seine Zuständigkeit anzuerkennen. Die Ziele der Reformen im Verwaltungsbereich und die angestrebte Vereinfachung von Rechts- und Verwaltungsregelungen stehen im Widerspruch zum Aufwand, den die Träger der Sozialen Arbeit für nach außen gerichtete Verwaltungsaufgaben zur Refinanzierung einsetzen müssen.

Als nachteilig für die Betroffenen erweisen sich häufig räumlich begrenzte Zuständigkeiten. In der Regel gilt das Wohnortprinzip, das heißt, man erhält soziale Leistungen dort, wo man als EinwohnerIn gemeldet ist. Häufig wäre es jedoch schon aus Zeitgründen praktikabler, wenn beispielweise Beratungsstellen auch am Arbeitsort aufgesucht werden könnten. Offenkundig ist diese Problematik bei den Kindertageseinrichtungen. Es würde die Flexibilität berufstätiger Eltern deutlich erhöhen, wenn sie ihre Kinder auch in einer Einrichtung am Arbeitsort unterbringen könnten. Auch die Chancen von Alleinerziehenden auf eine Berufstätigkeit würden dadurch verbessert. Manche Menschen haben auch Hemmungen bestimmte Beratungsdienste aufzusuchen und möchten dies nicht an ihrem Heimatort tun, sondern dort, wo sie niemand kennt. Es gibt auch Fälle, bei denen Hilfs- bzw. Beratungsmaßnahmen nicht weitergeführt werden können, weil jemand in einen benachbarten Kreis umzieht, mit eventuell kontraproduktiven Folgen. Auf Seiten der Leistungserbringer stellt sich gelegentlich das Problem, die Kostenerstattung für Leistungen zu erhalten, wenn beispielsweise Jugendliche aus einem der umliegenden Landkreise Angebote der Stuttgarter Jugendhilfe in Anspruch nehmen. Oder es könnte eine Leistung – z.B. eine Qualifizierungsmaßnahme – erbracht werden, aber die Maßnahme findet außerhalb des zuständigen Arbeitsamtsbezirkes statt und wird deshalb nicht bezuschusst.

3.7.3 Region als zusammenhängender Lebensraum

Dass die Region Stuttgart einen weitgehend zusammenhängenden Lebensraum bildet, wird an vielen Beispielen deutlich. Dies zeigte sich schon bei der Datenanalyse anhand des Vergleichs der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer am Wohnort und am Arbeitsort. In den Bereichen Stuttgart und Böblingen-Sindelfingen gibt es einen klaren Überhang der Beschäftigten am Arbeitsort, im Bereich Esslingen ist das Verhältnis ausgewogen und in allen anderen Teilräumen überwiegen die Beschäftigten am Wohnort. Somit bildet

³³ „Jetzt ist die Frage: Steht die Wohnungslosigkeit oder die psychische Krankheit im Vordergrund? Je nachdem ist der Klient unterschiedlichen Gruppen zuzuordnen, für die unterschiedliche Finanzierungsformen gelten.“ (INT 16)

Stuttgart, mit den direkt im Südwesten (Böblingen-Sindelfingen) und im Südosten (Esslingen) anschließenden Mittelbereichen, das wirtschaftliche Zentrum der Region. Unmittelbar einseitig ist die sich daraus ergebende Mobilität innerhalb der Region. Diese Mobilität wirkt in besonderer Weise auf das Verhältnis vom Stadtkreis Stuttgart zum Umland. Genauso wie die Stadt Stuttgart als Zentrum der Region eine Sogwirkung als Arbeitsmarkt hat, hat sie auch eine Sogwirkung für bestimmte soziale Probleme und Zielgruppen.

Es gibt soziale Problemlagen, die sich in urbanen Lebensräumen niederschlagen, auch wenn die Entstehungsbedingungen im Umland in gleicher Weise vorzufinden sind, wie im Zentrum selbst. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich, dazu gehören die Reize einer Großstadt ebenso, wie die Möglichkeit der weitgehenden Anonymität und die bestehende soziale Infrastruktur. Wohnungslose werden in größeren Städten eher geduldet, als in kleinen Gemeinden. Ebenso gibt es hier deutlich mehr Unterkünfte für diese Menschen als anderswo. Drogenszenen entwickeln sich am stärksten in großen Städten, wo durch den illegalen Handel der Zugang zu Drogen gesichert ist. In diesem Zusammenhang spielt die geschaffene Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Rolle: So etablieren sich in der Region eigene feste Drogenszenen vor allem dort, wo keine S-Bahn-Anbindung zu Stuttgart besteht.

Soziale Lagen schaffen unterschiedliche Mobilitätsachsen innerhalb der Region. So streben junge Familien aus dem Zentrum, um ausreichend bezahlbaren Wohnraum im Umland in Anspruch zu nehmen. Für diese Gruppen geht es um die Frage der Inanspruchnahme sozialer Infrastruktur und die Integration in das neue Wohnumfeld. Umgekehrte Bewegung erzeugt die unterschiedliche Praxis in der Gewährung sozialer Leistungen. So kamen vor der Absenkung des weit überdurchschnittlichen Sozialhilfesatzes in Stuttgart häufig Menschen aus Kreisen auch außerhalb der Region, um in Stuttgart Sozialhilfe zu beantragen. Andererseits kann es auch vorkommen, dass aus vergleichbaren Gründen, Menschen von Stuttgart in die Region abwandern; so z.B. nach Waiblingen wo Mietkosten im Rahmen der Sozialhilfe in höherem Ausmaß übernommen werden als in Stuttgart. Auch die Nachfrage nach spezialisierten Angeboten, die im Umland nicht vorgehalten werden, können entsprechende Mobilitätswirkungen ausüben.

4 Vernetzung, Kooperation öffentlicher und freier Träger

In den Befragungen der ExpertInnen wurde auch nach Vernetzungen und Kooperationsstrukturen öffentlicher und freier Träger gefragt, um einerseits das bestehende Netz an Zusammenarbeit deutlich zu machen, andererseits mögliche Entwicklungen für zukünftige Kooperationen aufzuzeigen.

4.1 Einleitung

Mit Beginn der 20er Jahre wurde ein Funktionswandel des Subsidiaritätsprinzips erkennbar: Erste rechtliche Festschreibungen von Verbänden - als Vertreter von Personeninteressen - erfolgten im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und später mit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes und des Jugendwohlfahrtsgesetzes im Jahre 1962. Insbesondere der durch das Bundesverfassungsgericht 1967 bestätigte Vorrang freier Träger, führte zu einer weitreichenden Verflechtung zwischen Staat und Verbänden. Die sozialstaatliche Vergesellschaftung hat sich zu einem Trägerdualismus der öffentlichen und freien Träger entwickelt, der heute unter dem Begriff der partnerschaftlichen Zusammenarbeit firmiert. Diese Inkooperierung führte zwar zu einem sozialpolitischen Bedeutungszuwachs der Verbände, wurde aber mit dem Preis einer stärkeren gesetzlichen Regulierung und finanziellen Abhängigkeit der freien Wohlfahrtspflege bezahlt.

Der seit Beginn der 90er Jahre herrschende Veränderungsdruck vor dem Hintergrund leerer Kassen hat gravierende Auswirkungen auf Selbstverständnis und Strukturen sozialer Dienste, und somit auf die Verbände. Unter den Maximen von Effektivität und Effizienz wurde der fortlaufende Prozess der Ökonomisierung des Sozialen durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung verstärkt. Durch Ausschreibungen werden neue wettbewerbliche Rahmenbedingungen für einen Sozialmarkt hergestellt, in denen bisherige Träger sich durch effiziente Verwaltungs-, Abrechnungs- und Marketingstrukturen auszeichnen, und weniger durch Wertgebundenheit im Sinne klassischer Wohlfahrtsverbände. Das traditionelle wohlfahrtsstaatliche Arrangement wird abgelöst von der Rechtsform befristeter Verträge, in denen der öffentliche Träger als Gewährleistungsträger dem freien Träger als Leistungserbringer gegenübersteht.

Systemwechsel

Die Umgestaltung der Sozialverwaltung wird durch grundlegende Änderungen im Sozialrecht flankiert. Generell wird in der neuen Sozialgesetzgebung eine stärkere Trennung zwischen staatlicher Gewährleistungsverantwortung und der konkreten Leistungserbringung durch nicht-staatliche Träger vorgenommen. In der Folge werden auch privat-gewerbliche Anbieter und verbandsunabhängige Vereine und Initiativen zugelassen. In der Gestaltung des Pflegeversicherungsgesetz, der Neuregelung der §§ 93 und 94 des Sozialhilfegesetzes sowie der Novellierung des Kinder- und Jugendhilferechts wurden entsprechende Bestimmungen vorgenommen. Dadurch wird die Positionierung im Wettbewerb hinsichtlich Preis und Qualität in den Vordergrund gerückt, um das Ziel der Kostenbegrenzung zu erreichen. Diese politisch

betriebene Inszenierung von Wettbewerb führt zu einer weiteren Ökonomisierung über regulierte oder teilregulierte Märkte, die rentable von unrentablen sozialen Dienstleistungen trennen. In diesem Zusammenhang werden Differenzierungen zwischen Gemeinwohl und gemeinwirtschaftlichen Leistungen vorgenommen, was künftig arme und reiche Verbandsteile nach sich ziehen würde. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ökonomisierung in der Sozialpolitik zu einer Aufhebung des Vorrangprinzips geführt hat, stattdessen haben wir künftig mit einem Wohlfahrts-Mix von Staat, Markt, Bürgergesellschaft und freien Trägern zu tun. Entsprechende verbandliche Strategien können in der Vernetzung professioneller mit freiwilligen Hilfeangeboten, in der Orientierung auf mehr Bürgerengagement und die Rückgewinnung sozialer Milieus liegen.

Die Bedeutung des Dritten Sektors

Die aktuellen Diskussionen zur Zivilgesellschaft, der Bedeutung des Dritten Sektors und der Rolle bürgerschaftlichen Engagements machen die Notwendigkeit einer zivilgesellschaftlichen Verschränkung von Politik und Gesellschaft notwendig. Die tiefgreifenden gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse und die daraus resultierenden politischen Rahmenbedingungen und –maßnahmen haben zu einer erhöhten Bedeutung des Dritten Sektors als intermediärem Bereich zwischen Staat und Markt geführt. Kennzeichnend für die Entwicklung des Dritten Sektors ist, dass es sich um transnationale Prozesse und Bewegungen handelt, die in allen europäischen Gesellschaften in gleicher Weise zu beobachten sind und sich hauptsächlich in den Bereichen Demokratieentwicklung, Arbeitsmarktveränderung und soziale Integration niederschlagen.

Insgesamt kann die veränderte Rolle des Staates und die Neubestimmung von staatlichen, halbstaatlichen sowie privaten Leistungen für die „Konjunktur“ des Dritten Sektors verantwortlich gemacht werden. Auch wenn es bislang keine griffige Definition für den Dritten Sektor gibt, kann festgestellt werden, dass es sich um ein Netz konkurrierender Systeme handelt: Dies gilt sowohl transnational wie die ganz unterschiedlichen sozialen Entwürfe in Europa zeigen, als auch national, wie die Vielzahl nebeneinander stehender Begriffe wie Freiwilligenorganisation, Gemeinwirtschaft, Ehrenamt oder Zivilgesellschaft dokumentieren. Die Integrationsleistung des Dritten Sektors basiert auf einer erhöhten Selbstorganisationsfähigkeit sowie einem gestärkten bürgerlichen Selbstvertrauen und knüpft eher an die Ursprungsideen der Subsidiarität an, als dass es Prinzipien formaler Zuständigkeitsverteilung zuließe. Bei der künftigen Organisation von gesellschaftlicher Solidarität, Gemeinsinn und sozialer Anteilnahme könnten die Verbände eine wichtige Rolle spielen, indem sie Infrastruktur und Ressourcen für bürgerschaftliches Engagement zur Verfügung stellen.

Hier liegt – auf der Basis eines gewachsenen subsidiären Selbstverständnisses - die Chance zur Mitgestaltung einer künftigen Zivilgesellschaft, der Rückgewinnung sozialen Kapitals in einem ausgewogenen Verhältnis staatlicher Absicherung und individueller Eigenversorgung.

Vor diesem Hintergrund werden die jeweiligen Strukturen der sozialen Arbeit durch die Akteure, deren Zusammenarbeit, und deren Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Es wurde deshalb versucht, zu ergründen, welche Strukturen innerhalb der Organisationen und im

Zusammenspiel der verschiedenen Akteure bestehen. Dabei sollten die Gesprächspartner auch Stellung dazu beziehen, welche Strukturen sie für ihre Arbeit als vorteilhaft und welche sie als hinderlich ansehen. Ebenso war von Interesse, inwieweit die verschiedenen Akteure, also Träger, Landkreise und Kommunen etc. kooperieren und ihre Aktivitäten miteinander abstimmen.

4.2 Ergebnisse aus den ExpertInnengesprächen

Für die Frage der Kooperation und Vernetzung der beiden kirchlichen Verbände und die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Träger spielen zum einen die jeweiligen verbandlichen Strukturen und zum anderen historisch gewachsene Kooperationsformen in den einzelnen Gebietskörperschaften eine zentrale Rolle. Je nach Ausgangsbedingungen lassen sich unterschiedlich entwickelte Modelle sowohl der verbandlichen Zusammenarbeit als auch der zwischen Trägern und öffentlicher Seite feststellen.

4.2.1 Verbandliche Rahmenbedingungen

In den ExpertInnengesprächen wurden unterschiedliche Ausgangsbedingungen, die sich in den unterschiedlichen Strukturen von Caritas und Diakonie begründen, festgestellt.

Es gibt einen Diözesanverband, den Caritasverband der Diözese Rottenburg/Stuttgart als e.V. mit neun rechtlich unselbständigen Regionen, wovon 3 Regionen das Gebiet des Verbands Region Stuttgart abdecken. In Stuttgart gibt es einen vom Diözesancaritasverband unabhängigen Caritasverband.

Zur Struktur des Caritasverbandes wurde berichtet, dass die vormals in den Landkreisen zuständigen Kreisstellen 1996/97 zugunsten von regionalen Organisationsstrukturen, die allerdings räumlich nicht identisch sind mit den Gebietskörperschaften, aufgelöst wurden. Den Caritas-Regionen werden vor allem 3 Aufgabenbereiche zugeordnet: 1. als Trägerorganisation des Diözesan-Caritasverbandes für soziale Dienste und Einrichtungen, 2. die Mitwirkung auf der Ebene der Gebietskörperschaften bei der Gestaltung des sozialen Bereichs und 3. die Stärkung des ehrenamtlichen Engagements auf der gemeindlichen Ebene. Diesen Aufgaben sind zwei Strukturmerkmale unterlegt: Es gibt bestimmte inhaltliche Schwerpunktbereiche und die soziale Arbeit ist verankert in dezentralen Caritaszentren. Daneben gibt es Unterschiede in den Rechtsformen. Der Caritasverband Stuttgart agiert als eigenständiger Verein. Den Stuttgarter Verband gibt es seit 40 Jahren in der rechtlich selbständigen Form und als Träger sozialer Arbeit schon seit 80 Jahren. In Stuttgart handelt die Caritas im Auftrag der Kirchengemeinden und bekommt dafür pauschal kirchliche Eigenmittel, ohne dass es eine unmittelbare Weisung im operativen Geschäft gibt. Die Caritas-Gliederungen in den Landkreisen sind Teil des Caritas-Verbandes der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. und werden vom Status als eine Art Eigenbetrieb charakterisiert. Daneben gibt es vor allem im Bereich der Altenhilfe Ausgründungen, die meist als eigenständige Rechtsform einer Stiftung organisiert sind. Die Caritas agiert in anderen Regionen wie z.B. im Landesteil Baden „kleingliedriger“.

Eine wichtige Rolle spielt in der strategischen Ausrichtung der Einsatz der sogenannten Balanced Score Card, einem Verfahren über das vorrangige Handlungsfelder identifiziert werden, die für die Arbeit der Regionen maßgeblich sein sollen. Solche Themenfelder sind z.B. integrierte Hilfesysteme für Familien, interkulturelle Kompetenz und ehrenamtliches, soziales Lernen. Diese vorrangigen Handlungsfelder werden aufgrund einer Analyse des Gesamtverbandes bestimmt. Dieses Verfahren dient auch der Entwicklung von Messgrößen zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit von Geschäftsfeldern, und wird bis auf die Ebene der Dienste heruntergebrochen. Die innerverbandliche Zusammenarbeit mit anderen kirchlichen Trägern erfolgt auf der Ebene von Konferenzen, Fachverbänden und Arbeitskreisen, so gibt es im Bereich der Jugendhilfe innerhalb einer Caritas-Region Jugendhilfeforen, die Koordinierungsaufgaben übernehmen. Allerdings spielen bei dieser Kooperationsform die Gebietsgrenzen der jeweiligen Caritas-Regionen eine Rolle (INT 1, INT 4, INT 7, INT 11)

Für die Diakonie wurden die Verbandsstrukturen folgendermaßen beschrieben: Die evangelische Kirche ist weiterhin auf der Initiativeebene geblieben, hat regionale Bezüge thematisch bearbeitet und ist gegenwärtig auf der Suche nach einer sinnvollen Struktur für die Region Stuttgart. In der Evangelischen Landeskirche wurde die Prälatur Stuttgart beauftragt, die Entwicklung der Region Stuttgart zu begleiten. Das Industrie- und Sozialpfarramt Stuttgart ist dabei geschäftsführend tätig. Die Prälaturen haben eine beratende und supervidierende Aufgabe für die Dekanate und Kirchenbezirke; es ist beabsichtigt in dieser Funktion regionale Aufgaben und Arbeitsansätze im sozialen Bereich zu bearbeiten und zu strukturieren. Die Arbeit der Diakonie beruht auf dem landeskirchlichen Diakoniegesezt und findet seine Umsetzung in zwei unterschiedlichen Organisationssträngen. Einen Organisationsstrang bilden die Bezirksstellen, die in den Kirchenbezirken als Anlauf- bzw. Beratungsstellen für „Menschen in materieller oder seelischer Not“ fungieren. Der zweite Organisationsstrang ist die sog. Anstalts- und Vereinsdiakonie, die als Träger von ambulanten, teil- und stationären Einrichtungen tätig ist und unabhängig von den kirchlichen Strukturen agiert. Zwischen den Bezirksstellen und den Kirchengemeinden besteht eine enge Verzahnung, während die diakonischen Einrichtungsträger unabhängig von den Kirchengemeinden arbeiten und sich stärker als Teil der freien Wohlfahrtspflege sehen. Es wird ein deutlicher Unterschied zur katholischen Kirche festgestellt, die das Thema Regionalentwicklung früher als die evangelische Kirche aufgenommen hat und entsprechende Strukturen herausgebildet hat. Die Diakonie agiert mit unterschiedlichen Rechtsträgern, Verbänden und losen Zusammenschlüssen auf einer horizontalen Ebene, während die katholische Kirche stärker hierarchisch organisiert ist. Durch die unmittelbare Anbindung der Bezirksstellen an die Kirchenbezirke, hat sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher örtlicher Ausgangslagen, eine unterschiedliche Angebotsvielfalt mit verschiedenen Schwerpunkten entwickelt. Dabei stehen diese Initiativen oft in Zusammenhang mit Initiativkreisen der Kirchengemeinde, aus denen sich beispielsweise Mutter-Kind-Gruppen, Weltladen, Bezugsdienste für kranke Menschen, Laien in der Hospizbewegung sowie Tagesstätten und Vesperkirchen entwickelt haben. Die Anbieter sind auf die Kirchenbezirke als Geschäftsbereiche beschränkt und können Veränderungen dieser Regelung nur auf der Basis einer kirchenrechtlichen Vereinbarung oder im Kreisdiakonieverband erwirken.

Festgestellt wurde auch, dass keine Anpassung der Diakonischen Träger an die Landkreisreform Anfang der 70er Jahre stattgefunden hat und eine entsprechende Antwort auf die Landkreisreform bis heute noch aussteht. Nach Einschätzung der ExpertInnen fehlt in der Diakonie eine Strategie, sich rechtzeitig und angemessen auf äußere Veränderungen umzustellen und entsprechende Umstrukturierungen vorzunehmen. Diese Notwendigkeit wird insbesondere für Verhandlungen zwischen Leistungsanbietern und Kostenträgern gesehen, um auf der Basis einheitlicher, schneller und gebündelter Strukturen entsprechend auf Veränderungen reagieren zu können. Auch hier werden deutliche Vorteile in der Struktur der katholischen Kirche gesehen. Die Vielfalt der evangelischen Strukturen wird am Beispiel des Landkreises Esslingen belegt, der über vier Diakonische Bezirksstellen verfügt und zahlreiche andere ambulante Träger der Diakonie in anderer Rechtsform. So wird davon ausgegangen, dass es somit etwa zehn diakonische Anbieter auf Kreisebene gibt, die aber über keine „einheitliche Stimme“ verfügen. Insgesamt wird ein Spannungsverhältnis der verfassten Kirche zu den vielen unterschiedlichen Trägern – und den damit verbundenen Rechtsformen der Diakonie – gesehen. (INT 2, INT 8)

4.2.2 Kooperation zwischen den kirchlichen Verbänden

Einen hohen Stellenwert nimmt in den ExpertInnen-Interviews die Kooperation zwischen den kirchlichen Verbänden ein, dabei sind Unterschiede in den Teilräumen der Region feststellbar. So gibt es Teilräume, in denen Caritas und Diakonie die Versorgungsverantwortung in einzelnen Feldern gemeinsam wahrnehmen. In diesen Landkreisen kooperieren Diakonie und Caritas z.B. in der Suchtkrankenhilfe oder aber in der gesamten ambulanten Sozialpsychiatrie nach regionalen Zuständigkeiten. Es gibt gemeinsame Absprachen bzgl. der Angebote und darüber hinaus wird versucht, gemeinsam Entwicklungen voranzutreiben. Zwischen der Diakonie, Caritas und der Kommune existieren dazu verbindliche Vereinbarungen oder Verträge, die Inhalte und Abdeckungsgrad der Arbeit, Finanzierungs- und Verantwortungsstrukturen sowie die Einbindung und Einbettung regeln (INT 1).

In anderen Teilräumen spielt die institutionalisierte Zusammenarbeit im Rahmen der Liga der Wohlfahrtverbände eine wichtige Rolle. Zur Frage der Abstimmung der Angebote mit anderen Akteuren wurde angeführt, dass vor knapp 10 Jahren – angesichts einer besseren Ressourcenausstattung der Geschäftsfelder – über die Liga Aufgabenbereiche aufgeteilt wurden. Durch den erhöhten Kostendruck im Sozialbereich sind hier auch Veränderungen zwischen den Akteuren eingetreten. Ein fachlicher Austausch über Gebietsgrenzen hinweg geschieht über den Bereich von Fachverbänden, wie z.B. für Wohnungslosenhilfe, Arbeitslosenhilfe, Suchtkrankenhilfe, Schwangerenkonfliktberatung. Die dort gefundenen Absprachen sind aber nicht verbindlich für die Ebene der Gemeinden und Kirchenbezirke. Die Aktionsmöglichkeiten der freien Anbieter der Verbände oder der Stiftungen werden – auf Grund dessen, dass sie keiner geografischen Zuständigkeit unterliegen – als wesentlich besser eingeschätzt.

Dass fachliche und organisatorische Vernetzungen in einem bestimmten Maße von gewachsenen Strukturen und Beziehungsgeflechten abhängig sind, wird in mehreren Gesprächen

berichtet. So werden stellenweise Einrichtungen gemeinsam betrieben, gegenseitige Abgrenzungen oder Ergänzungen in den Angebotsstrukturen kooperativ abgestimmt oder gegenseitige Hilfestellungen bei Entwicklungsaufgaben oder neuen Förderstrukturen abgefragt. (INT 2, INT 3, INT 8, INT 11, INT 12)

Vielfältiger erscheinen die Strukturen im Bereich des Stadtkreises Stuttgart. Zum einen gibt es enge Kooperationen in Stuttgart zwischen Caritas und evangelischer Gesellschaft, die sowohl Versorgungsaufteilungen betreffen, gemeinsame Trägerschaften von Diensten, gemeinsame organisatorische Verbände in Arbeitsfeldern bis hin zu Personalüberlassungen. Andererseits wird aber auch von zunehmenden Wettbewerbsstrukturen berichtet, vom „Versuch eines Marktes in der Planwirtschaft“ in Feldern wie z.B. dem Kindergartenbereich zu etablieren, bei dem die kirchlichen Verbände durch die langen Entscheidungswege der örtlichen Kirchengemeinden ins Hintertreffen zu geraten drohen (INT 17). Schließlich wird die Kooperation in Stuttgart in hohem Maße durch die Rahmenbedingungen, die der öffentliche Träger vor allem im Kontext von Planungsmaßnahmen setzt, bestimmt. In allen Feldern gibt es Planungs- und Koordinationsinstrumente. Die in Stuttgart tätigen Träger bearbeiten gemeinsam mit der Kommune alle aufgeworfenen Fragestellungen und entwickeln angemessene Lösungen. Dies ist ein nahezu geschlossenes System, das einerseits über die differenzierte Angebotsstruktur der Träger gemeinsam mit den städtischen Diensten ein vielfältiges Angebot abdeckt und andererseits auf diese Weise alle Problemlagen abdeckt. In der Vergangenheit gab es keine Versuche anderer Anbieter, bestimmte Leistungen in der Stadt zu realisieren. Diese Strukturen sind feldspezifisch, also aufgeteilt nach Suchthilfe, Jugendhilfe etc. In den Feldern ist eine differenzierte Struktur vorhanden, die die auf der Arbeitsebene unmittelbaren Akteure betrifft. Über dieser Ebene gibt es eine sogenannte Lenkungsstruktur, in der die Trägerfunktionen seitens der Träger, und seitens der Stadt die Amtsleitungen oder Planungsverantwortlichen vertreten sind. Dann gibt es themenbezogene Strukturmodelle, wie zur Zeit zur Weiterentwicklung der Finanzierungssysteme der Träger, um Kriterienmodelle zur Finanzierung zu entwickeln und auf dieser Basis vereinfachte Finanzierungsströme zu ermöglichen. Dies sind in der Regel gemeinsame Gremien, städtisch und durch die freien Träger besetzt. Diese Gruppen tagen in einem festen Turnus und bei erhöhten Veränderungsbedarfen entsprechend häufiger. Auf der Basis der Planungsergebnisse finden jährlich ein bis zwei Planungsklausuren mit den Trägern statt, über die die Träger ihre Ausbauwünsche anmelden. Dies wird zu einer Prioritätenliste gebündelt, über die der Gemeinderat im Kontext der zur Verfügung stehenden Mittel beschließt. Auch sollen im Rahmen der künftigen Doppelhaushaltsjahre Verträge zu Leistung, Qualität und Entgelt vereinbart werden. Dadurch entsteht für die Träger mehr Planungssicherheit und insgesamt eine höhere Transparenz der Verfahren.

Neben dieser Struktur gibt es die Liga der Freien Wohlfahrtspflege, die sich auch in verschiedenen Fachgruppen und -ausschüssen strukturiert. Allerdings werden in diesem Rahmen Interessensunterschiede deutlich: der Paritätische Wohlfahrtsverband hat die Liga verlassen, da aufgrund der Trägerstruktur im Kinderbetreuungsbereich auch die evangelische und katholische Gesamtkirchengemeinde teilnehmen, was nach Ansicht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes nicht der klassischen Ligastruktur entspricht. (INT 7, INT 14, INT 17)

4.2.3 Kooperationen zwischen öffentlichem und verbandlichen Trägern

Der Stand der Kooperation zwischen öffentlichen und freien Trägern wird von den ExpertInnen zum einen in Abhängigkeit zu den vor Ort vorhandenen Planungsstrukturen gesehen. Je entfalteter diese sind, umso klarer und effizienter sind die Kommunikationswege zwischen den Trägern. Andererseits wird in den ExpertInnengesprächen immer wieder auf unterschiedliche Zugänge zu den politischen Entscheidungsträgern hingewiesen. Diese Zugänge werden unter den kirchlichen Verbänden jeweils kritisch beobachtet, bzw. werden die jeweils eigenen Verbandstrukturen für eine höhere oder mindere Beweglichkeit im politischen Raum verantwortlich gemacht.

4.2.4 Abstimmung zwischen Landkreisen und der Stadt Stuttgart

Es gibt zwar regelmäßige Treffen von VertreterInnen der einzelnen Landkreise, jedoch ohne die Beteiligung Stuttgarts. Die Stadt Stuttgart wiederum orientiert sich stärker an anderen Großstädten in der Bundesrepublik und befindet sich in einem intensiven Austausch entsprechender Vergleichsringe und benchmarking-Prozesse. In den Interviews werden immer wieder historisch gewachsene Zuschreibungen bezüglich der Rolle der Kreise und der Stadt deutlich. Diese tradierten Einstellungen berühren den Status von Stuttgart als Landeshauptstadt, in die „schneller und leichter Mittel fließen“, um auf veränderte Bedarfssituationen mit neuen Angeboten zu reagieren. Andererseits wird den Kreisen eine gewisse Zurückhaltung bei der Einführung neuer, modellhafter Strukturen unterstellt. In den Kreisen besteht große Sorge, durch Vergleichsmodelle „Begehrlichkeiten“ zu wecken, die weitere Finanzmittel erfordern würden. Gleichzeitig wird aber auch Interesse an der Frage geäußert, „wie die anderen es machen“, und gegenseitiger Erfahrungsaustausch angeregt (INT 14, INT 17).

4.2.4.1 Auswertung und Empfehlungen

Der Stand der Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Träger in der Region Stuttgart kann wie folgt zusammengefasst werden:

Eine Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Trägern sowie zwischen freien Trägern untereinander findet auf vielen Feldern der Sozialen Arbeit statt. Am intensivsten ist die Kooperation im Stadtkreis Stuttgart, die sich in stark institutionalisierten Kommunikationsmodellen zur Aufgabenaufteilung, Koordination und Kooperation der verschiedenen Akteure begründet. Dadurch sind geregelte Aushandlungsprozesse zwischen den Beteiligten garantiert und entsprechende Einflussphären gesichert.

Auch in den Landkreisen der Region Stuttgart findet sich häufig eine Aufteilung der Versorgungsverantwortung. So übernimmt ein Träger für bestimmte Gebiete innerhalb des Landkreises die Verantwortung zur Erbringung der Leistung in einem Hilfebereich. Es werden mit dem Kreis die finanziellen und inhaltlichen Bedingungen der Versorgung ausgehandelt. Hierbei erfolgt auch gelegentlich eine Kooperation verschiedener Träger, die gemeinsam die

Versorgung mit Hilfs- und Beratungsangeboten übernehmen und dann in jeweils verschiedenen Gebieten tätig sind.

Die Kooperation zwischen Caritas und Diakonie kann man als eng und effektiv bezeichnen. Häufig stimmen sich beide Organisationen ab, teilen die Handlungsfelder auf und vermeiden eine Doppelung der Angebotsstruktur; zum Teil nehmen sie auch die Versorgungsverantwortung in einzelnen Feldern gemeinsam wahr. Gelegentlich werden sogar Aufgaben eines Trägers durch Mitarbeiter des anderen Trägers im Rahmen der Personalüberlassung wahrgenommen.

Ein Austausch von allen Kreisen der Region über soziale Fragen bzw. die Bearbeitung sozialer Probleme findet auf der Ebene der Sozialdezernenten punktuell statt. Für Verknüpfungen und Synergiegewinne auf der Ebene der Akteure aus dem Bereich der Verwaltung und Planung sowie der Verbände, bestehen wenig geregelte Austauschverfahren. Das Verhältnis zu Stuttgart nimmt eine Sonderstellung ein. Anscheinend herrscht auf beiden Seiten die Ansicht, dass die Strukturen und Probleme von Stadtkreis und Landkreisen zu unterschiedlich sind, um sich gemeinsam damit zu befassen. Eher schaut man über die Regionsgrenzen hinaus, um sich Anregungen für die eigene Arbeit zu holen.

Die Struktur der kirchlichen Träger ist zum Teil komplex und unübersichtlich. Als Träger sozialer Maßnahmen treten neben Caritasverband und Diakonischem Werk auch Kirchengemeinden, Stiftungen und Vereine auf, die selbständig agieren. Auf einzelne Stiftungen und ähnliche Träger kann hier nicht näher eingegangen werden. Die Strukturen von Caritas und Diakonie in der Region Stuttgart unterscheiden sich erheblich: Die Caritas ist in verschiedene Regionen unterteilt, die jeweils mehrere Landkreise abdecken und mehrere kirchliche Dekanate umfassen. So gibt es insgesamt vier Caritas-Gliederungen, die für die Region Stuttgart zuständig sind. Die Diakonie dagegen ist geprägt von der Dekanatsstruktur der evangelischen Kirche. Das heißt, es gibt viele voneinander unabhängige Träger, die eigenständig im Feld agieren. So teilt sich beispielsweise der Landkreis Esslingen in vier evangelische Dekanate mit entsprechend vielen diakonischen Akteuren auf. Demgegenüber ist hier auf katholischer Seite nur eine Caritasgliederung zuständig.

Aus diesen unterschiedlichen Strukturen ergeben sich verschiedene Vor- bzw. Nachteile. Ein offenkundiger Vorteil, der auf große Räume bezogenen Caritas-Struktur liegt darin, dass es im wesentlichen einen Ansprechpartner für die öffentlichen Auftraggeber gibt, der in einem ganzen Landkreis für die Erbringung der gewünschten sozialen Leistungen zuständig ist. Der Caritasverband verfügt damit über andere Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen und gewährleistet eine einheitliche Vertretung der eigenen Interessen. Demgegenüber stehen – kreisbezogen – mehrere diakonische Einrichtungen, die zum Teil verschiedene Angebote vorhalten. Manchmal stehen die verschiedenen evangelischen Einrichtungen, vor allem wenn man auch Stiftungen u.ä. mit einbezieht, in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander. Andererseits leidet eine regional ausgerichtete Organisation wie die des Caritasverbandes unter der Verschiedenartigkeit der Bedingungen, die sie zwischen den Kreisen und auch innerhalb der Kreise bei durchaus ähnlichen Problemlagen vorfinden. Die Umsetzung einheitlicher und bewährter Konzepte stößt so auf Schwierigkeiten, die sich zum Teile aus

heitlicher und bewährter Konzepte stößt so auf Schwierigkeiten, die sich zum Teile aus politischen und nicht selten persönlichen Präferenzen der politischen Akteure ergeben. Hier haben es kleinere Einheiten wie die Diakonie sicherlich leichter, sich auf die ortsspezifischen Bedingungen einzulassen.

Bei der katholischen Kirche bzw. dem Caritasverband ist stärker von einer vertikal organisierten Struktur auszugehen. Dies bedeutet einerseits die Kirchengemeinden für die sozialen Probleme in ihrem direkten Umfeld zu sensibilisieren, weitgehend unabhängig davon, ob es sich bei den Betroffenen um Mitglieder der Kirchengemeinde handelt oder nicht. Dies würde in der allgemeinen Wahrnehmung auch die Präsenz der Kirche fördern und ihren Status als Gemeinschaften, die die Interessen und Bedürfnisse ihrer Mitglieder gegenüber politischen Entscheidungsgremien vertreten, sichern. Dies im Gegensatz zu „Sozialleistungsverbänden“, die soziale Dienstleistungen für bestimmte Nutzergruppen bereitstellen. Mit dieser Entwicklung wurden in entscheidendem Maße Lösungsprozesse der Verbände aus ihren sozialen Milieus eingeleitet. Nicht die Lebenswelt der Mitglieder, sondern die institutionellen Bedingungen wurden maßgeblich für verbandliche Zielsetzungen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Spannungsverhältnis einer Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik³⁴. Andererseits ist es im Bereich der Sozialen Arbeit wichtig, die Informationen und Anliegen der MitarbeiterInnen vor Ort aufzunehmen, also auch einen vertikalen Informationsfluss von unten nach oben zu gewährleisten, da die Kenntnisse und Potentiale dieser MitarbeiterInnen eine der wichtigsten Ressourcen der Caritas sind.

Die evangelische Kirche bzw. Diakonie ist hingegen horizontal strukturiert. Vor dem Hintergrund sich verändernder sozialpolitischer Rahmenbedingungen ist diese Organisationsstruktur mit strategischen und marktbezogenen Herausforderungen verbunden. Da die bereitgestellten Mittel der öffentlichen Hand immer knapper werden, bei gleichzeitig erhöhten Leistungsanforderungen, stellt sich die Frage nach einer einheitlichen strategischen Ausrichtung und der Gewinnung von Synergieeffekten. Nur so kann eine gemeinsame Interessenvertretung nach außen, gegenüber Auftraggebern und anderen Trägern, gewährleistet werden.

Für beide kirchlichen Verbände gilt, dass ein innerverbandlicher Kommunikations- und Entscheidungsprozess verankert ist, der vertikal auf rasche Entscheidungsfindung angelegt ist und horizontal eine höchstmögliche Bedarfsnähe und Problemlösekompetenz sichert. Von hoher Bedeutung ist, die eigenen Leistungen zu dokumentieren und auch öffentlich bewusst zu machen. Wirksamkeit und Ressourcenverbrauch sozialer Dienstleistungen spielen eine immer größere Rolle. Durch entsprechende Verfahren der Wirkungsevaluation werden systematische Aussagen über Wirkungen bei den Zielgruppen sozialer Arbeit als auch auf nicht personengebundene Bereiche wie Organisation oder Gemeinwesen gewonnen. Diese Form der Evaluation stellt sich als fester Bestandteil der Methoden des Sozialmanagements dar

³⁴ vgl. Olk, Thomas; Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph, Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, a.a.O., S.18

und bildet die Basis für praxisnahe Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Vernetzungsvorhaben gewinnen vor diesem Hintergrund eine neue Qualität.

In den gegensätzlichen Organisationsprinzipien von horizontal und vertikal, wie sie für die Organisationsformen und Arbeitsweisen von Caritas und Diakonie festgestellt wurden, spiegelt sich der aktuelle Grundwiderspruch verbandlicher Tätigkeit wider. Einerseits werden neue wettbewerbliche Rahmenbedingungen für einen Sozialmarkt hergestellt, in denen bisherige Träger sich durch effiziente Verwaltungs-, Abrechnungs- und Marketingstrukturen auszeichnen. Das traditionelle wohlfahrtsstaatliche Arrangement wird abgelöst von der Rechtsform befristeter Verträge, in denen der öffentliche Träger als Gewährleistungsträger dem freien Träger als Leistungserbringer gegenübersteht, was zu einer „Verbetriebswirtschaftlichung der Verbände“(Olk) führt. Andererseits gilt es auf der horizontalen Ebene den Zugang zu den ehrenamtlichen und freiwilligen Strukturen zu wahren bzw. neu zu gestalten als Ausdruck einer verbandlichen Identität im Sinne einer Wertegemeinschaft.

Zur Kernfrage für die Zukunft der Wohlfahrtsverbände wird die Art und Weise der Verknüpfung ökonomisch effizienter Unternehmensformen mit der verbandlichen Wertorientierung. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ökonomisierung in der Sozialpolitik zu einer Veränderung in der Stellung verbandlicher Träger geführt hat. Stattdessen haben wir künftig mit einem Wohlfahrts-Mix von Staat, Markt, Bürgergesellschaft und freien Trägern zu tun. In diesem Wohlfahrts-Mix entwickeln Verbände zunehmend eine differenzierte Binnenstruktur: „Soziale Dienste und Einrichtungen präsentieren sich heute vielfach als gemischte Strukturen, in denen sich staatliche Mitverantwortung, Engagement aus der Bürgergesellschaft und Nutzung von Marktelementen miteinander verknüpfen, so dass Organisationen einen „hybriden Charakter aufweisen ...“³⁵

Hier liegt eine große Chance für die kirchlichen Verbände. Zwar werden die vielfältigen Verbandsstrukturen in den ExpertInnengesprächen überwiegend als hinderlich und wenig flexibel bewertet, tatsächlich lassen sich aber unterschiedliche Funktionszuweisungen für die verschiedenen Strukturebenen der kirchlichen Verbände im Sinne wohlfahrtsstaatlicher Mischformen abbilden. Die Ebene der Kirchengemeinden, und die dort angebotenen Formen ehrenamtlichen Engagements, realisiert die zivilgesellschaftliche Ausrichtung der verbandlichen Tätigkeit, während die sozialen Dienste im Spannungsfeld von Sozialraumorientierung, Zielgruppenbezug und Daseinsvorsorge agieren und die rechtlich selbständigen Einrichtungen und Stiftungen aufgrund ihrer Angebotsstruktur am stärksten wettbewerbsbezogen agieren. Die funktionale Vernetzung dieser Ebenen schafft zum einen Synergien als auch die Verknüpfung bürgerschaftlicher, versorgungsverantwortlicher und wettbewerbsbezogener Elemente.

³⁵ Evers, A. u.a., Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen, Berlin 2002

5 Planung, Konzipierung und Profilierung sozialer Leistungen als Dialogfelder in der Region

Im Abschnitt 4 wurde dargelegt, dass Vernetzung und Kooperation, zentrale Voraussetzungen im Zusammenspiel der verschiedenen verbandlichen Träger sozialer Dienstleistungen sind. Neben Vernetzung und Kooperation spielt die frühzeitige Kenntnis von Bedarfen und sozialen Problemlagen eine zentrale Rolle. Beide Aspekte sind Gegenstand von Planungsverfahren, die als wichtiger Motor entsprechender Entwicklungen gelten. Soziale Planung ist zentraler Auftrag der kommunalen Ebene, die damit Grundstrukturen für die Gestaltung von Angeboten und Maßnahmen legt. Gleichzeitig wurde die Region Stuttgart in allen ExpertInnengesprächen als zusammenhängender Lebensraum bewertet, der durch eine Vielzahl von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Verflechtungen geprägt ist. Insbesondere in den Bereichen Wohnen, Verkehr, Bildung, Kultur, Bevölkerungsentwicklung ergeben sich eine Vielzahl sozialer Aspekte, die in einer regionalen Dimension ausgeprägt sind. Deutlich wurde in den Befragungen, dass verbandliche Angebotsstrukturen und Kooperationsformen, die Strukturen vor Ort, aber auch regionale Bedingungsfaktoren wie Mobilitätsanforderungen, Wohnraum und Betreuungsaufgaben, in einem engen Zusammenhang stehen.

5.1 Einleitung

Eine rationale, präventiv ausgerichtete Sozialpolitik benötigt umfassende Informationen über die Entwicklung und Verteilung von Ressourcen und Lebenslagen, über die insbesondere Problem- und Bedarfslagen transparent gemacht werden, und Erkenntnisse über die Wirkung von sozialpolitischen Interventionen liefern. Zur Bereitstellung dieser Informationen gibt es unterschiedliche Verfahren. Im Mittelpunkt steht die Kenntnis „des Sozialen“ in der jeweiligen Gebietskörperschaft. „Das Soziale“ lässt sich dabei ganz weit fassen im Sinne von soziokulturellen, sozialhistorischen, sozioökonomischen und sozialgeografischen Zusammenhängen, die als Wirkungszusammenhang bei der Herausbildung sozialer Strukturelemente fungieren. Eine detaillierte Analyse würde sämtliche dieser Hintergrundfaktoren umfassen und eine entsprechend umfangreiche Interpretation anbieten. Sozialstrukturanalysen wurden bisher meist unter stadtplanerischen und Stadtentwicklungsaspekten, in Form von Stadtatlanten (vgl. Stadt Frankfurt a.M.), von Stadtteilprofilen (vgl. Stadt Düsseldorf) oder von Stadtteilmappen (vgl. Modellprojekt Frankfurt a.M. 1989) für Gesamtanalysen angefertigt bzw. unter bestimmten Ausschnittsperspektiven - wie etwa phänomenspezifisch (vgl. Armutsbericht, teilgruppenspezifische Betrachtungen, wie z.B. Frauen, Kinder, Jugendliche, Ältere) oder für Teilbereichsfragen in der Jugendhilfeplanung (vgl. Bedarfsermittlungen Jugend- und Freizeitstätten oder Hilfe zur Erziehung/ASD), durchgeführt. Die jeweiligen Bezeichnungen dieser Werke - Sozialatlas, Sozialstrukturatlas, Sozialraumbeschreibung, Sozialberichterstattung, Stadtteilberichte/-mappen - weisen dabei nicht unbedingt auf sich voneinander unterscheidende inhaltliche oder methodische Strukturen hin.

Unterschiedliche Ansätze und Verfahren

Die Begriffe können folgendermaßen gefasst werden:

- „Sozialberichterstattung“ meint eine für den Gremien-, Verwaltungs- und Politikgebrauch aufbereitete, regelmäßige turnusgemäße Kurzdarstellung und Analyse der wichtigsten sozialen Eckdaten, verbunden mit einer fachlichen Kommentierung zu Wirkungen der sozialen Infrastruktur, fokussiert auf wichtige soziale Teilaspekte, wie etwa Armut/Benachteiligung bzw. spezifische Teilgruppen wie Kinder, Jugendliche, Frauen, Ältere etc.
- „Sozialraumbeschreibung“ steht für ein Konzept der Gliederung eines Gesamtplanungsraumes in geeignete Teilräume, eine Datendifferenzierung nach diesen Teilräumen im Verhältnis zu den Durchschnittswerten des gesamten zu betrachtenden Raumes und einer deskriptiven Form der Darstellung.
- „Sozialatlas“ meint eine detaillierte Übersicht sämtlicher „das Soziale“ charakterisierender Daten, verbunden mit einem Überblick zur gesamten sozialen Infrastruktur, gegliedert nach regionalen und bereichsspezifischen Gesichtspunkten.
- „Sozialstrukturatlas/Sozialraumanalyse“ steht für eine Interpretation sämtlicher sozialer Grund- und Versorgungsdaten auf der Grundlage einer Sozialraumgliederung, und ein sinnvolles „In-Bezug-Setzen“ verschiedener Daten und Informationen.

Die Kombination von Sozialberichterstattung und Sozialstrukturanalyse auf kommunaler und regionaler Ebene kann einen wichtigen Beitrag für sozialpolitische Planungs- und Entscheidungsprozesse leisten. Dies kann in Form eines Berichtswesens geschehen, das auf einer vergleichbaren Datengrundlage, Einblick in die Situation und die drängendsten Probleme des jeweiligen Untersuchungsgebietes gibt und zentrale Fragestellungen, wie: Welche Leistungen werden erbracht? Welche Hilfsangebote werden in welchem Ausmaß in Anspruch genommen? etc., bearbeitet. Die Ergebnisse können unter Verwendung zweier Konzepte zu einer Problemgruppendifferenzierung beitragen, die wiederum eine zielgruppenorientierte Ausrichtung von Hilfsangeboten ermöglicht. Dies ist zum einen der Lebenslagenansatz, mit dessen Hilfe die Komplexität der Lebenssituation der Betroffenen besser erfasst werden soll, als dies alleine durch die Zuordnung einiger weniger statistischer Merkmale möglich ist. Das andere ergänzende Konzept besteht in der kleinräumigen Sozialraumanalyse. Hierbei geht es darum, bestimmte Sozialräume, ob kleinere Gemeinden, Stadtviertel oder Ortsteile sozialstrukturell zu analysieren, da sich mit der Häufung bestimmter sozio-struktureller Merkmale auch eine Häufung von Bedarfen nach bestimmten Hilfsangeboten ergibt.

Die Sozialraumanalyse verweist insbesondere auf die regionale Perspektive der Sozialberichterstattung. Sozial- und Lebensräume sind nicht unbedingt identisch mit politischen oder administrativen Grenzen. Wie in der kleinräumigen Analyse - z.B. eine Kommune - nicht nur in ihrer Gesamtstruktur untersucht wird, sondern ihre unterschiedlich strukturierten Siedlungsgebiete im einzelnen, um spezifische Charakteristiken herauszuarbeiten, so bleibt eine rein kommunale bzw. kreisbezogene Berichterstattung oberflächlich, wenn sie regionale Zu-

sammenhänge nicht einbezieht. Gerade in Ballungsräumen mit einem oder mehreren städtischen Zentren, gewinnt die regionale Sichtweise zunehmend an Bedeutung.

Die Bedeutung der Region

In den europäischen Metropolregionen, zu denen aufgrund ihrer Zentralität, der Bevölkerungsverdichtung und der Wirtschaftsstrukturen, auch die Region Stuttgart zu zählen ist, finden seit ca. zwei Jahrzehnten gravierende Strukturveränderungen im ökonomischen, und dadurch stark bedingt, auch im sozialen Bereich statt. Diese Entwicklungen verlaufen in den einzelnen Teilregionen dieser Ballungsräume sehr differenziert, ungleichzeitig und damit uneinheitlich, so dass soziale Polarisierungs-, Segregations- und Desintegrationsfolgen auftreten können. Diese sozialstrukturellen Veränderungsprozesse verlaufen dabei in den Regionen nach einem ähnlichen Muster ab. Die regionalen Kerne fungieren dabei als Entwicklungsmotoren; städtische Flächennutzungen unterliegen weitgehend den Anforderungen und Bedarfe dieser Kernbereiche.

Die Entwicklungen in den Regionen selbst, als auch in den Regionen Deutschlands und Europas, verlaufen dabei äußerst disparat: Auswirkungen der Globalisierungsprozesse und neue Kommunikationstechniken sowie hieraus resultierende neue Mobilitätsgewohnheiten produzieren Ungleichzeitigkeiten und unterschiedliche Lebensbedingungen.

Bei der Region Stuttgart handelt es sich weitgehend um einen zusammenhängenden Lebensraum, in dem sich gravierende strukturelle Veränderungen nicht isoliert in einer Stadt oder einem Kreis abspielen, ohne dass andere Gebiete davon betroffen wären. Es ist dabei zunächst weniger entscheidend, ob unter den Bewohnern einer Region eine einheitliche Identität empfunden wird, sondern vielmehr, wie die ökonomischen und gesellschaftlichen Kräfte wirken. Beispielhaft kann das deutlich gemacht werden an dem unterschiedlichen Stellenwert von Drogenarbeit und –politik: Großstädte sind Anziehungspunkt für Drogensüchtige aus der ganzen Umgebung, so dass die Problemursachen nicht zwangsläufig identisch mit den Orten des Drogenkonsums sind. Ein anderes Beispiel ist die ungleichmäßige Verteilung von Arbeitsplätzen: Die Mittelbereiche Stuttgart und Böblingen-Sindelfingen sind die einzigen in der Region, in denen mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte arbeiten als wohnen. Dies sind die Erwerbszentren in der Region. Mit der Ausnahme von Esslingen weisen alle anderen Mittelbereiche ein umgekehrtes Verhältnis auf. Einschneidende Veränderungen bei der Arbeitsplatzsituation in einem der beiden genannten Mittelbereiche hätten unweigerlich Auswirkungen auf die ganze Region. Wenn aber Wirtschaft und Infrastruktur in einer Region so aufeinander bezogen sind, können Sozialberichterstattung und Sozialplanung sinnvoller Weise nicht an den Verwaltungsgrenzen halt machen.

Regionale Planungsprozesse

Regionale Planungsprozesse haben vor diesem Hintergrund vor allem mit Fragen zu tun, die durch soziale und regionale Segregation, die Veränderungen des Arbeitsmarktes sowie durch die Anforderungen des demografischen Wandels ausgelöst werden. In diesem Zusammenhang erhält Regionalplanung ihre Bedeutung und spezifische Inhalte und Ausrich-

tungen wie Strukturwandel, unter den Gesichtspunkten Wirtschaft und Beschäftigung, Mobilität und nachhaltige Entwicklung, enthalten zentrale soziale und sozialpolitische Aspekte. Regionalplanung ist aufgrund der Abgrenzung politischer Zuständigkeiten und anderer institutioneller Ausgangsbedingungen per se konfliktträchtig, gleichwohl muss angesichts der stetig wachsenden Bedeutung der Regionen als Lebensraum die Frage nach einem umfassenderen Verständnis von Regionalplanung gestellt werden. Der Entwicklungsauftrag von Regionalplanung und das Bemühen um Nachhaltigkeit kann die „soziale Frage“ nicht ausklammern.

So können im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans des Verbandes Region Stuttgart Aussagen zur gewünschten sozialen Entwicklung aufgenommen werden. Die Darlegung von durchgreifenden Zielen, Grundsätzen und Vorschlägen im Regionalplan lässt die Möglichkeit zu, Zusammenhänge zwischen raumbezogenen Planungszielen und Vorschlägen für soziale Belange herzustellen. So lassen sich beispielsweise im Wohnungsbau harte mit sogenannten weichen Faktoren verbinden, die im Kontext Wohnen und Arbeiten eine sozialverträgliche Verkehrsmobilität unterstützen. Ein anderes Beispiel betrifft den Ausweis von Flächen für den Einzelhandel. Hier sind wohnumfeldnahe Lösungen von großer Bedeutung für ältere Menschen und können an die Empfehlungen angebunden werden, wie sie unter 3.1 genannt wurden. Weitere Aspekte ergeben sich im Bereich Wohnen und Gewerbe, mit dem Ziel, familienverträglicher Lösungen und der Sicherstellung entsprechender Kinderbetreuung, die sich ggf. von bislang bestehenden kommunalen und kreisbezogenen Zuständigkeiten lösen. Als weiteres regionales Thema ist die Förderung einer ausgewogenen sozialen Entwicklung und die Sicherung sozialen Zusammenhalts zu sehen. Die Region Stuttgart verfügt auf der Basis ihrer polyzentrischen Struktur über ein weites Netz bürgerschaftlicher und sozialer Strukturen. Im Sinne einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung sind solche Strukturen auch regionalplanerisch zu berücksichtigen und zu fördern.

5.2 Ergebnisse aus den Interviews

Die ExpertInnen wurden in den Interviews sowohl nach Aspekten von Planung im Kontext der jeweiligen Gebietskörperschaften als auch nach regionalen Problemfeldern befragt, die durch veränderte neue Kooperationsformen bewältigt werden können.

Um bedarfsdeckende Konzepte zu entwickeln und Angebote vorzuhalten, sind die Planungsgrundlagen von großer Bedeutung. Es wurde deshalb in den ExpertInneninterviews erfragt, wie die Bedarfsermittlung erfolgt, auf welche Planungsgrundlagen zurückgegriffen werden kann und ob in Planung und Konzepten Sozialraumorientierung eine Rolle spielt. Ein weiterer interessierender Faktor waren erkennbare regionale Zusammenhänge, die sich im Rahmen der Sozialen Arbeit zeigen. Die Analyse quantitativer Daten kann ein Bild von sozialen Strukturen und Problemen geben. Dieses Bild ist aber einerseits von den zur Verfügung stehenden Daten abhängig, und bleibt andererseits zwangsläufig oft oberflächlich, wenn keine Möglichkeit besteht, innerhalb kommunikativ orientierter Planungsansätze die Ergebnisse zu diskutieren.

Als ein Beispiel für eine systematische Bedarfserhebung, kann das Vorgehen im Landkreis Böblingen angesehen werden. Der Kreis verfügt über einen Pflegeplan, der die Grundlage der Bedarfsplanung bildet. Die Bedarfsberechnung erfolgt derzeit auf der Basis von Zahlenmaterial, das vom Land zur Verfügung gestellt wird. Es hat sich schon in den letzten Jahren herausgestellt, dass es hinsichtlich der benötigten Pflegeplätze eine starke Dynamik gibt. Der aktuelle Pflegeplan sieht rund 700 neue Plätze im Kreis Böblingen vor. Die Bedarfsberechnungen geben einen Wertekorridor mit zu erwartenden Ober- und Untergrenzen an. Um der expansiven Entwicklung gerecht zu werden, orientiert sich der Landkreis Böblingen grundsätzlich an der Obergrenze. Man geht trotzdem davon aus, dass der Kreispflegeplan praktisch laufend fortgeschrieben werden muss, da die Dynamik im Bedarf an Pflegeplätzen durch eine langfristige Planung kaum genügend berücksichtigt werden kann, auch wenn der Plan rechnerisch bis zum Jahr 2011 gilt. Dies ist vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass es schon derzeit Wartelisten für Pflegeheimplätze gibt und häufig Pflegebedürftige in Einrichtungen im Schwarzwald ausweichen (INT 5, INT 2).

Aufgrund des Wechsels zu einem dezentralen Pflegekonzept ist den Planern auch die deutlich divergierende Altersstruktur in den einzelnen Gemeinden bewusst geworden. Es gibt Kommunen mit einem hohen Altersdurchschnitt, und entsprechend hohen aktuellen Bedarfswerten, im Vergleich zu anderen Gemeinden mit ähnlich großer Einwohnerschaft. Andererseits sieht man im Ansatz das Problem, dass sich in den Gemeinden mit relativ niedrigem Durchschnittsalter in Zukunft ein sehr hoher Bedarf ergeben wird. Gründe für die stark divergierenden Altersstrukturen sind nicht bekannt (INT 5).

Der Bedarf an neuen Pflegeplätzen wird jedoch nicht nur in Abhängigkeit von der Altersstruktur gesehen, sondern auch in Verbindung mit der Entwicklung neuer Ansätze, z.B. im Umgang mit demenzten Menschen oder in der Gestaltung neuer Wohnformen. Auch hieraus ergibt sich die Notwendigkeit die Bedarfsplanung kontinuierlich zu überprüfen (INT 5).

Eine weitere Planungsgrundlage beruht auf der Beobachtung von Daten des Sozialraums, z.B. von Armutsberichten und auf einem Austausch zwischen verschiedenen öffentlichen und freien Trägern innerhalb der Landkreise (vgl. z.B. INT 3, INT 4, INT 12).³⁶

Am besten entwickelt ist die Sozialberichterstattung in der Landeshauptstadt, die einen Sozial- und Armutsbericht vorgelegt hat. Bereits 1989/90 gab es in Stuttgart einen ersten Ar-

³⁶ Folgende Aussage aus einem Interview kann dieses Vorgehen verdeutlichen:

„Das ist (...) die Beobachtung des Sozialraums, wir lassen uns Daten geben beispielsweise Zuwanderungsdaten. Wir sind im Gespräch mit Städten und Landkreisen, wie sind die Zuwanderungsdaten. (...) , welche Bevölkerungsgruppe hat Schwierigkeiten bei der Integration, beispielsweise die Italiener. Da müssen wir halt untersuchen, warum. Die sind ja nun schon lange hier (...). Was man kann machen, damit sie mehr Chancen haben. Das ist das eine, also Abgleich mittels Sozialdaten der Kommunen und Landkreise und des Landes, also Armutsberichte etc. Da kann man Dinge rauslesen. Zweitens Kontakte zu politischen Amtsträgern, Kontakte zu anderen Diensten, zu Fachkräften, um Erfahrungen auszutauschen. (...) Und das wird von uns intern analysiert“ (INT 4).

„... das ist unser neuester Bericht, Daten, Fakten. ... Und das ist also ein ganz schmales Heftchen ohne viel Fließtext, sondern sehr viel mit Grafiken und kurzen Statements dazu. Und das hat sich außerordentlich bewährt im Gegensatz zu diesen etwas voluminöseren großen Sozialberichten, die zwar sehr schön aussehen, aber in aller Regel nicht gelesen werden.“

mutsbericht, der sehr detaillierte Informationen bot. Die Stadt Stuttgart verfügt über ausgewertete Sozialdaten, die im Rahmen ihrer jeweiligen Pläne spezifisch dargestellt werden. Es gibt z.B. in der Suchhilfe ein Dokumentationssystem, in dem einheitlich über alle Träger der Stadt, die Fallarbeit dokumentiert wird. Dabei handelt es sich allerdings noch nicht um eine fundierte statistische Aufbereitung, sondern eher um Einschätzskalen, die dazu führen, dass entsprechende Institutionen in dem jeweiligen Feld aktiv werden oder einen Bedarf reklamieren. Diese Dokumentation der Hilfsleistungen stellt eine Arbeitsdokumentation zwischen den Trägern und der Stadt dar und soll der Qualitätssteuerung weiter dienen. Die Daten fließen in sozialpolitische Entscheidungen z.B. des Gemeinderates ein. Ansonsten sind sie jedoch als Gesamtdokumentation nicht öffentlich (INT 7).

Zur Entwicklung regionaler Planungsaspekte werden immer wieder die Aspekte Mobilität, Verkehrswege, Wohnen und Arbeiten genannt (INT 3, INT 7, INT 12, INT 18).

In diesem Zusammenhang wird eine regionale Sozialberichterstattung als sinnvoll gesehen, um Unterschiede aufzuzeigen, und diese bearbeiten zu können. Eine auf Nachhaltigkeit angelegte Regionalentwicklung umfasst neben der ökologischen und ökonomischen Dimension auch die soziale Dimension. Dabei sollten gezielt „außenliegende“ Faktoren wie Mobilität, Arbeit und Wohnraum berücksichtigt werden, die durch Sozialarbeit nicht beeinflussbar sind, aber im Sozialsystem große Dynamik auslösen. Wichtig ist das Spannungsfeld zwischen kleinräumigen Sozialräumen und dem Gesamtraum als Wirtschafts- und Aktionsraum in den Blick zu nehmen (Beispiel Arzt um die Ecke und Spezialkrankenhaus). Optimierungspotenziale ergeben sich aus der Vernetzung unterschiedlicher Hilfebereiche. (INT 7)

Zum Verhältnis von Regelangeboten und Sonderdiensten wurden als Beispiele die Wohnungsnotfallhilfe, Drogenarbeit, Hospizarbeit aufgeführt. Ein weiteres spezialisiertes Arbeitsfeld ist der psychiatrische Pflegedienst als Sonderpflegedienst, der nur in Stuttgart betrieben wird und keine Entsprechung in den Nachbarkreisen hat, so dass auch keine Versorgung gesichert ist. Weitere Beispiele sind gerontopsychiatrische Spezialeinrichtungen. Am Beispiel einer Werkstatt für Behinderte, wird die Problematik der auf Kreisgrenzen bezogenen Einzugsbereiche deutlich gemacht. An der Stadtgrenze zur Stadt Esslingen, wurde - aufgrund eines Bedarfs in Esslingen - diese Werkstatt angesiedelt, gleichwohl sollen keine Klienten aus Esslingen aufgenommen werden, weil der Kreis Esslingen mittlerweile eine Versorgung mit eigenen Werkstätten sicherstellt. Ähnlich ist es, wenn sich spezifisch ausgerichtete Träger (z.B. anthroposophische Träger) etablieren, dann ist dies im Rahmen von Versorgungsvielfalt und von Versorgungsspezialität ein Angebot für die gesamte Region. Hier steht die Wunsch- und Wahlfreiheit gegen das Kriterium der Wohnortnähe. Solch spezifischen Trägerangebote können nur zentral vorgehalten werden, in der rein räumlich bezogenen Versorgung stoßen sie auf Widerstand. Im Sinne der Angebotspluralität geht es um die Frage, wo platziert sich ein Träger mit einem eher übergreifenden Angebot, und wo kann sich ein weltanschaulich gebundenes Angebot niederlassen. (INT 7, INT 14)

Ein weiterer Bereich sind die Angebote für Frauen in bestimmten Problemfeldern, insbesondere Frauenhäuser und die Wohnungsnotfallhilfe mit spezifischen Angeboten für Frauen. Im

Suchtbereich, mit einer eigenen Frauenberatung, gibt es z.B. mit einem Kreis Konflikte bei der Kostenübernahme. Insgesamt gibt es bei der Kostenübernahme keine einheitlichen Regelungen zwischen den Kreisen, ebenso gibt es Unterschiede zur Stadt Stuttgart (INT 7, INT 14).

5.3 Bewertungen und Dialogempfehlungen

5.3.1 Bewertungen

Die Planungsgrundlagen der Gebietskörperschaften für zu erwartende Bedarfe der Menschen in den verschiedenen Bereichen der Sozialen Arbeit sind sehr unterschiedlich.

- Für den Bedarf an Pflegeplätzen werden von den Kreisen Pflege- bzw. Altenhilfepläne erstellt.
- Zur Entwicklung im Bereich der Jugendhilfe gibt es unterschiedlich ausgeprägte Ansätze der Jugendhilfeplanung, weiterhin dienen die Untersuchungen des Landesjugendamtes, so zum Beispiel die Bedarfsvorausschätzung für Heime der Jugendhilfe und Tagesgruppen auf Kreisebene oder die integrierte Berichterstattung als Planungsgrundlage.
- Die allgemeine Sozialberichterstattung ist auf Kreisebene unterschiedlich entwickelt und strukturiert.
- Es fehlt eine einheitliche Datengrundlage, die eine vergleichbare Charakterisierung von Sozialräumen und darauf bezogene Analysen zulässt.
- Auf kommunaler Ebene werden zwar gelegentlich Gutachten eingeholt, z.B. um künftige Entwicklungen auf Basis der zu erwartenden Bevölkerungsstruktur abzusehen. Systematische sozialraumorientierte Analysen sind selten. Bekannt sind solche Analysen aus Stuttgart (Sozialbericht, Sozialdatenatlas Kinder und Jugendliche) und aus der Stadt Esslingen (Sozialbericht).

Bedarfsaussagen und Lösungsvorschläge für die Problembearbeitung beruhen dabei auf der Wahrnehmung und den Kenntnissen der zuständigen Dezernentinnen bzw. AmtsleiterInnen und ihrer Ämter, die ihre Problemgebiete in der Regel kennen. Diese werden meist im „vorpolitischen Raum“ der Sozial- und Jugendhilfeausschüsse abgeklärt und über die entsprechenden Kommunikationswege in die politische Diskussion eingebracht.

Eine hohe Bedeutung in der Wahrnehmung und Formulierung von Bedarfsfeststellungen haben die PraktikerInnen vor Ort. Hier fungieren vor allem die MitarbeiterInnen der sozialen Dienste als Warnsystem. Aufgrund ihres täglichen Umgangs mit den Problemen vor Ort erkennen sie oft, welche Maßnahmen und Unterstützungsleistungen für welche Bevölkerungsgruppen geboten sind. Sie haben nach unserer Erkenntnis eine wesentliche Funktion für die Bedarfsermittlung. Allerdings können die SozialarbeiterInnen meist nur die Schwierigkeiten aufzeigen, die schon bestehen, so dass die persönliche Wahrnehmung die frühzeitige Er-

kennung strukturbedingter Problemräume nicht völlig ersetzen kann. Sogenannte Frühwarnsysteme fehlen weitgehend ebenso wie eine vorrangig auf Prävention ausgerichtete Bedarfsplanung.

Insgesamt fehlt ein Überblick über die verschiedenen Planungsansätze auf der kommunalen Ebene, dies betrifft sowohl die Kompatibilität der Datenerhebung als auch Unterschiede in der Gliederungstiefe von Planungen.

An vielen Beispielen wurde deutlich, dass die Region Stuttgart einen weitgehend zusammenhängenden Lebensraum bildet, in dem sich oberhalb der Kreisebene Segregationsprozesse und Auswirkungen sozialen Wandels widerspiegeln. Das Stadt-Umland-Verhältnis ist, neben der Prägung durch eine Vielzahl wirtschaftspolitischer und raumnutzungsbezogener Determinanten, auch durch soziale Faktoren bestimmt. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich, dazu gehören die Anziehungskraft einer Großstadt ebenso, wie die Möglichkeit der weitgehenden Anonymität und die bestehende soziale Infrastruktur. Obdachlose werden in größeren Städten eher geduldet, wie in kleinen Gemeinden. Ebenso gibt es hier deutlich mehr Unterkünfte für diese Menschen als anderswo. Drogenszenen entstehen und entwickeln sich in urbanen Kontexten, wobei Mobilität und Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Rolle spielen.

Die Mobilität in der Region verläuft aber durchaus nicht nur in eine Richtung, ihre Auswirkungen sind in der ganzen Region festzustellen, wie die Datenbefunde belegen. Auch die unterschiedliche Praxis in der Gewährung sozialer Leistungen kann Mobilität erzeugen.

Deutlich wird, dass neben den kommunal angelegten und organisierten Sozialplanungen und Entwicklungskontexten, Fragestellungen und Problemlösungen auf der regionalen Ebene zu lösen sind. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen sind insbesondere in Metropolregionen wie Stuttgart interdependent und komplementär gewachsen, und zwar bezogen auf die gesamte Region: ohne die kernstädtischen Gebiete wären die Umlandgemeinden, ohne letztere wären die urbanen Kerngebiete völlig anders und nach anderen infrastrukturellen Standards entwickelt.

5.3.2 Dialogempfehlungen

Für einen lebensraumbezogenen Umgang mit sozialen Fragestellungen ist aufgrund der unterschiedlichen politischen Zuständigkeiten, ein kooperativer Dialog zwischen allen politischen Akteuren notwendig. In diesem Prozess können die Kirchen als sogenannter „3. Partner“ die Rolle eines Moderators einnehmen.

- Dialogempfehlung Fortschreibung des Regionalplanes

Für die Fortschreibung des Regionalplanes empfiehlt sich die Aufnahme eines eigenständigen Kapitels „Soziale Infrastruktur“, das schwerpunktmäßig die demografische Entwicklung und eine entsprechende planerische Vorsorge berücksichtigt. Dies betrifft beispielhaft die Entwicklung innovativer Wohnformen für ältere Menschen, multifunktionale Nutzung zu er-

stellender sozialer Einrichtungen, die besondere Berücksichtigung der Bedeutung und Rolle bürgerschaftlichen Engagements durch entsprechende Anlaufstellen, mit einer starken Ausrichtung auf die Stärkung familiärer Kompetenzen und nachbarschaftliche Netzwerke. Einen besonderen Fokus bildet die Förderung von familienentlastenden und familienfördernden Infrastrukturen, insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung sowie die Förderung von Modellen der „Corporate responsibility“ von Unternehmen und deren Beitrag zu sozialen Problemlagen. Ein weiterer Schwerpunkt könnte die Förderung von Gender Mainstreaming-Ansätzen zur chancengerechten Teilhabe an der Arbeitswelt für Frauen und Männer sein.

Es bietet sich eine Erweiterung des Kapitels „Siedlungsentwicklung/Wohnungsbau“ an, um eine qualitative Verbesserung der Wohnungsgrundrisse im Sinne einer größeren Flexibilität für unterschiedliche Familienphasen zu ermöglichen. Dies bezieht Fragen der Bebauungsverdichtung und der Grün- und Freiflächen mit ein.

Bei dem Ausweis regionaler Wohnungsbauschwerpunkte ist der Aspekt Nachhaltigkeit um die soziale Dimension zu erweitern. Dies berührt die Umsetzung von flexiblen, familienfreundlichen und –phasengerechten Wohnformen sowie eine unterstützende Infrastruktur durch die Einrichtung von Stadtteil- und Familienzentren, als auch eine soziale und altersbezogene Durchmischung dieser Wohnungsbauschwerpunkte. Dies betrifft auch die Aussagen zum sozialen Wohnungsbau im Regionalplan.

Die Grundsätze zur Sicherung von Bereichen und Standorten für die wirtschaftliche Entwicklung, als auch zur wohnort- und wohnungsnahen Grundversorgung, soll entsprechend des Leitbildes des Landesentwicklungsplanes der Stadt der kurzen Wege, kleinräumige Durchmischungen sowohl von Arbeit und verträglichem Gewerbe, als auch der Sicherung durch neue Formen des Einzelhandels aufnehmen.

- Dialogempfehlung Impulsgeber Verband Region Stuttgart

Die regionalen Themenstellungen Mobilität, Wohnen und Arbeit, grenzüberschreitende Angebotsstrukturen, Ausgleichsfunktionen zwischen Stadt und Land, können beim Verband Region Stuttgart angesiedelt werden. Dies kann in Form von Serviceleistungen der Fall sein, in dem der Verband z.B. eine Datenbank „Kinderbetreuung“ vorhält, über die Menschen, die den Standort wechseln, entsprechende Informationen abrufen. Dieses Modell lässt sich auch auf Pflegeplätze für ältere Menschen beziehen.

- Dialogempfehlung Datensammelstelle

In Abstimmung mit allen zuständigen politischen Akteuren wird eine Datensammelstelle eingerichtet, die ausdrücklich nicht beim Verband Region Stuttgart angesiedelt sein muss. Diese Datensammelstelle sichert einheitliche Grundinformationen zur Sozialstruktur der Region und kann eine wichtige Rolle bei Bedarfsplanungen spielen, die über Kreisgrenzen hinausgehen. Diese Datensammelstelle könnte in Kooperation mit den Verbänden und kommunalen Planungsstellen – soweit möglich - agieren, um entsprechende Datenbestände aufzubereiten und bereit zu stellen.

- Dialogempfehlung Projektbörse

Als sinnvoll wird eine regionale Projekt-Börse angesehen, über die „Best-Practice“-Modelle abgefragt werden können. Auf diese Weise könnten auch entsprechende Anbieter einbezogen werden, ohne langwierige Ausschreibungen auszurichten. In der Region gibt es eine Vielzahl innovativer Ansätze, für einen Transfer dieser Ansätze im Sinne von „Good Practice“ bietet sich eine Projektbörse an. (INT 14)

- Dialogempfehlung Spiegelstrukturen der kirchlichen Verbände

Damit sich die kirchlichen Verbände als dritter Partner etablieren können, sind geeignete Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen zu etablieren. Die Analyse zeigt, dass die Strukturen der Verbände wenig kongruent sind.

- Dialogempfehlung Regionalversammlung

Die Regionalversammlung kann als Forum zum Austausch sozialer Fragestellungen dienen und den Kommunikationsfluss und die Kooperationsbereitschaft zwischen den Gebietskörperschaften fördern.

- Dialogempfehlung Projektbezogene Netzwerke

Projektbezogene Netzwerke sollten intensiv durch den Verband oder aber die kirchlichen Verbände betrieben werden. Solche Netzwerke könnten fach- und themenspezifisch auf wichtige Arbeitsfelder, wie Familienbildung oder präventive Angebote in der Jugendförderung, ausgerichtet werden. Diese können sich als Wettbewerbe oder Kampagnen organisieren. Oder aber sie nehmen kooperationsbezogene Fragestellungen, die die Region betreffen auf, um entsprechende Arbeitsstrukturen zu entwickeln.

Auch das Forum Region Stuttgart als eine gesellschaftliche Initiative bietet sich für eine solche Mittlerfunktion an. Das Forum Region Stuttgart kann aufgrund seiner Zusammensetzung aus verschiedensten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren der Region und auf der Basis eines bestehenden Netzwerkes eine Vorreiterrolle einnehmen, um über vielfältige Multiplikatoren einen Austausch zu sozialen Fragen zu initiieren oder aktiv in Projekte einzubringen.

- Dialogempfehlung regionale Rahmenziele

Für bestimmte soziale Felder bietet sich die Entwicklung von Rahmenzielen an, um die Aufgabenstellungen und Problemlösungen regionsbezogen auszurichten. Dies würde sowohl horizontale als auch vertikale Kooperationen erfordern. Denkbar wäre die Entwicklung eines Modells, das sich an die Strukturen des Verfahrens der offenen Methode der Koordinierung der Europäischen Union anlehnt. Diese Methode umfasst als einzelne Schritte die Festlegung von Leitlinien, die Bestimmung von Vergleichsindikatoren, die Berücksichtigung entsprechender regionaler und lokaler Unterschiede bei der Umsetzung und die regelmäßige Evaluation des Prozesses. Dieses Verfahren wurde entwickelt, um gleiche Rahmenziele auf

der Makroebenen, bei gleichzeitiger Umsetzung auf untergeordneten Politikebenen, zu gewährleisten.

Insgesamt könnte so - unter Einbezug aller relevanten Ebenen - eine Stärkung der Region als einheitlichem Lebensraum erfolgen. Die bereits bestehende Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft, Wirtschaft und öffentlicher Hand, könnte durch den Einbezug der „sozialen Frage“ dazu beitragen, Barrieren zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen und Institutionen in der Region abzubauen.

6 Ausblick

Im Rahmen der Studie sind eine Vielzahl sozialer Aspekte sichtbar geworden, die in einem regionalen Kontext stehen. Es wurde erstmalig der Versuch unternommen aus einem regionalen Blickwinkel soziale Fragen über teilträumliche Bezüge hinaus zu betrachten. Insofern versteht sich die Studie als Beginn eines Prozesses und als Einladung zu einem gemeinsamen Dialog mit allen Akteuren, über die Einbeziehung einer regionalen Sichtweise in die Gestaltung des Sozialen.

Bereits in der Einleitung wurde betont, dass es um Fragen der Kooperation und nicht um Fragen der sozialpolitischen Zuständigkeit geht, also um eine regional vernetzte Sicht auf soziale Problemfelder. Angesichts immer knapper werdender öffentlicher Mittel gehen die Auftraggeber der Studie davon aus, dass eine solche regional vernetzte Sichtweise geeignet ist, zur Optimierung der Leistungsangebote und entsprechender Synergieeffekte beizutragen.

Für den Verband der Region Stuttgart bedeutet dies im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgabenstellungen die „soziale Dimension“ zu berücksichtigen und Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Regionalentwicklung und sozialen Aspekten in sein Tätigkeitsspektrum einzubeziehen. Entsprechende Anregungen wurden in die Dialogempfehlungen aufgenommen.

Die kirchlichen Verbände stehen vor der Frage, wie sie ihr Angebotspektrum unter einem regionalen Blickwinkel optimieren können. Dabei spielt Vernetzung unter zwei Aspekten eine wesentliche Rolle. Zum einen zwischen öffentlichen und freien Trägern – wie es vielfach schon geschieht – um bedarfsgerecht, abgestimmt und ressourcenschonend auf soziale Problemlagen einzugehen. Der zweite Aspekt berührt die Vernetzung der Arbeitsfelder miteinander, im Sinne integrierter Angebotsstrukturen, um die Versäulung einzelner Arbeitsfelder aufzulösen bzw. zu verhindern. Diese Form der Vernetzung strukturiert die Angebote vom Betroffenen, um Doppelbetreuungen und „Drehtür-Effekte“ zu vermeiden. Den kirchlichen Verbänden ist bewusst, dass dies auch eine Überprüfung der kirchlichen Strukturen einschließt.

Daraus ergeben sich unterschiedliche Ausgangslagen für den Verband Region Stuttgart, der nicht auf der Ebene als Akteur im sozialen Feld agiert, sondern im Rahmen seiner Aufgabenstellungen die „soziale Dimension“ auslotet und einbezieht. Die Kirchen beabsichtigen, sich über Einblicke in regionale Problemlagen - unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen - zukunftsorientiert aufzustellen. Diese Interessen lassen sich nur unter Einbezug und im Dialog mit den Gebietskörperschaften als zentrale Akteure realisieren. Der Prozess der Vernetzung und die gleichzeitige Erschließung von Synergiepotentialen wird angesichts der Verwaltungsreform und damit verbundener Kompetenzverlagerungen um so bedeutungsvoller.

7 Literatur

- Bender, Stefan/Seifert, Wolfgang: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsstruktur von ausländischen Arbeitnehmern, in: iza, Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit 1/99, S. 22-28
- Blinkert, Baldo/Klie, Thomas: Pflege im sozialen Wandel, Hannover 1999
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 3. Altenbericht 2001
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 11. Kinder- und Jugendbericht, Bonn 2002, S. 42
- Caritas Fils-Neckar-Alb: Psychologische Beratungsstelle für Eltern, Kinder und Jugendliche, Jahresbericht 2001, Geislingen 2002
- Caritas Ludwigsburg-Waiblingen-Enz: Statistik zur Versorgung mit Fachkräften in der Erziehungsberatung im Landkreis Ludwigsburg im Vergleich mit anderen Landkreisen in der Region Stuttgart, Anlage 3 zur Vorlage JHA 10/2002
- Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800, 2002
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, Frankfurt a.M. 2002
- Evers, Adalbert u.a.: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen, Berlin 2002
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Was beeinflusst den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit?, IAB-Kurzbericht 1/2002, 2002a
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen?, IAB-Kurzbericht 2/2002, 2002b
- Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Soziales, Jugend und Gesundheit: Sozialdatenatlas Kinder und Jugendliche, Stuttgart 2001
- Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt: Statistisches Jahrbuch 2001
- Landeshauptstadt Stuttgart, Sozialamt Armut in Stuttgart, Sozialbericht 1, Stuttgart
- Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern: Untersuchung der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet, Teilbericht II: Situation der Landkreise und der Stadtkreise im Verbandsgebiet Stuttgart, 1998a

- Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern: Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung – Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der „Eckwertuntersuchung“, Stuttgart 1998b
- Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern: Bericht zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel in Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 2002
- Münder, Johannes u.a.: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII, Münster 1998
- Olk, Thomas/Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph: Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, S. 18
- Schnell, Rainer/Hill, Paul, B./Esser, Elke: Methoden der empirischen Sozialforschung, München, Wien
- Stadt Esslingen am Neckar, Sozialamt – Sozialplanung: Sozialbericht
- Stadtverwaltung Weinstadt: Sozialbericht 2002
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 6.3.1, Tageseinrichtungen für Kinder 1998, Wiesbaden 2001
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Baden Württemberg in Wort und Zahl 6/98
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Kinder- und Jugendhilfestatistik 2002
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Statistische Berichte Baden Württemberg, Öffentliche Sozialleistungen, 2000
- Verband Region Stuttgart/Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart/IG Metall Region Stuttgart (Hrsg.): Strukturbericht 1998/99. Zur wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Lage in der Region Stuttgart, Stuttgart/Tübingen 1999
- Verband Region Stuttgart/Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart/IG Metall Region Stuttgart (Hrsg.): Strukturbericht 2001/02. Zur wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Lage in der Region Stuttgart, Stuttgart/Tübingen 2002