



Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Integrierte und flexible Hilfen zur Armutsbekämpfung in Basel-Stadt (Flexihelp)

Abschlussbericht

Dr. Christoph Mattes
Andreas Wyss

September 2011

Abstract

Die soziale Infrastruktur in Basel-Stadt ist von einer vielfältigen und heterogenen Anbieterschaft sozialer Dienstleistungen und Hilfeangebote geprägt. Diese ist historisch gewachsen und wird von den sozial tätigen Akteuren konstituiert und reproduziert. Das Projekt "Flexible und integrierte Hilfen zur Armutsbekämpfung in Basel" (Flexihelp) des Instituts Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit (ISS) hat die Notwendigkeit der Vernetzung sozialer Einrichtungen zur Armutsbekämpfung im Kanton Basel-Stadt untersucht mit dem Ziel, eine Neuausrichtung des Hilfesystems, insbesondere einer Flexibilisierung und einer verstärkten Ausrichtung an der Lebenswelt der Betroffenen, zu erarbeiten.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass eine Neuausrichtung des Hilfeangebots zur Armutsbewältigung nicht nur aus fachlicher und ökonomischer Sicht erforderlich ist. Vielmehr geht es darum, mit der Maxime einer bedarfsgerechten Versorgung der Wohnbevölkerung in Basel-Stadt das Hilfeangebot sozialräumlich auszurichten.

Effiziente Hilfesysteme bestehen nicht darin, Hilfeangebote durch Fallmanagement den Betroffenen zugänglich zu machen sondern Hilfeangebote soweit übersichtlich und verständlich zu gestalten, dass sie von den Betroffenen eigenverantwortlich erschlossen werden können.

Dieser Maxime liegt folgender Annahme zugrunde: Sozialraumorientierung ermöglicht neben bedarfsgerechten, flexiblen und an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichteten Hilfen auch, bestehende Strukturen von Vereinen, Verbänden, Bürgerinitiativen und Kirchengemeinden nutzbar zu machen. Dies wird insbesondere durch die Tendenz eines sich zurückziehenden Sozialstaates und einer damit verbundenen Individualisierung von Armutsrisiken notwendig. Ein Hilfeangebot kann daher nicht mehr nur professionellen oder hauptberuflicher Hilfeangebote beruhen sondern ist darauf angewiesen, bestehende sozialräumliche Strukturen in das Hilfeangebot einzubeziehen.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	2
Inhaltsverzeichnis	3
1 Einführung	4
2 Theoretische Bezüge	5
2.1 Lebensweltorientierte Sozialen Arbeit	5
2.2 Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets – mehr als ein Steuerungs- und Planungsinstrument.....	6
2.3 Elementare Formen von Armut.....	7
3 Methodisches Vorgehen	8
3.1 Quantitative Erhebung.....	8
3.2 Qualitative Erhebung	9
4 Ergebnisse der quantitativen Erhebung	10
4.1 Die Befragten.....	10
4.2 Formen der Armut.....	10
4.3 Hilfsangebote	12
4.4 Notwendigkeit der Vernetzung und Kooperation.....	12
4.5 Finanzierung der Institutionen und Einschätzung des Hilfesystems	13
4.6 Fallführung	13
5 Ergebnisse der qualitativen Erhebung	15
5.1 Sozialräumliche Ausrichtung des Hilfeangebots.....	15
5.2 Bürgerschaftliches Engagement	15
5.3 Fallführung	16
5.4 Vernetzung.....	16
5.5 Qualitätssicherung.....	17
6 Anforderungen an ein vernetztes, integriertes und flexibles Hilfesystem	18
6.1 Vernetzung der Hilfeangebote	18
6.2 Sozialräumliche Ausrichtung der Hilfeangebote	18
6.3 Integriertes Hilfeangebot: Fallführung.....	19
7 Das Vernetzungsprojekt Flexihelp	20
7.1 Die Idee	20
7.2 Struktur	20
7.3 Fachkonferenzen.....	22
7.4 Stadtteilkonferenzen.....	22
7.5 Sozialplanungskonferenz.....	23
7.6 Erhoffte Wirkungen des Netzwerks	23
7.7 Umsetzung.....	24
7.8 Fachberatung, wissenschaftliche Begleitung und Evaluation	25
Ausblick	26
Literatur	27
Abbildungen	28

1 Einführung

Das Projekt „Flexible und integrierte Hilfen zur Armutsbekämpfung in Basel“ (Flexihelp) greift das Anliegen von Einrichtungen und Fachstellen der Sozialen Arbeit auf, das bestehende Hilfeangebot übersichtlicher und besser auf die Bedürfnisse der von Armut betroffenen Menschen ausgerichtet zu gestalten. Es geht darum, ein nur schwer zu überblickendes Angebot an Hilfen sozialer Dienstleistungen so zu vernetzen, dass Menschen in Armut und finanzieller Not angemessener und schneller geholfen werden kann. Es handelt sich hierbei um Anliegen meist hauptberuflicher Akteure, die im beruflichen Kontext Hilfen anbieten und mit der Unübersichtlichkeit des Hilfesystems in Basel-Stadt tagtäglich konfrontiert sind. Zugleich sind dieselben Akteure aber auch Teil dieser Unübersichtlichkeit, erhalten diese möglicherweise aufrecht oder erfahren indirekt einen Nutzen aus der als undurchsichtig erscheinenden Situation.

Angebote, Zuständigkeiten oder Strukturen neu zu ordnen bedeutet, Gewohntes aufzugeben und sich in einem ersten Schritt in Unsicherheiten zu bewegen. Das Hilfeangebot so zu verändern, dass es für den Kunden angemessener und somit auch ansprechender wird, ist für die beruflichen Akteure durchaus ein unattraktiver und konfliktbeladener Prozess, denn es wird zugleich darüber gesprochen, wie sich die Akteure sozialer Dienstleistungen neu positionieren und rechtfertigen müssen.

Die Frage der Neuausrichtung von Hilfen und sozialer Dienstleistungen ist nicht auf Hilfeangebote zur Armutsbekämpfung begrenzt sondern umfasst Sozialplanungsprozesse in allen Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit. Sie ist eingebettet in sozialpolitische Umbrüche und prekäre Lebenslagen der Bevölkerung. Diese Prekarisierung beinhaltet, dass es immer alltäglicher wird Hilfeleistungen in Anspruch zu nehmen. Umso mehr besteht die Anforderung, Hilfeangebote im Sinne der Lebensweltorientierung der Sozialen Arbeit als Normalangebote zu begreifen. Es geht nicht darum, ein Hilfesystem zu schaffen, welches einzelnen wenigen Menschen ein angemessenes Leben ermöglichen soll. Vielmehr geht es darum, Hilfen so zu organisieren, dass sie bei Bedarf von breiten Bevölkerungsschichten genutzt werden können.

Das Projekt Flexihelp ging ursprünglich dem Ziel nach, ein für Armutsbekämpfung spezifisches Hilfesystem zu entwickeln. Im Verlauf des Projektes wurde jedoch deutlich, dass ein auf Armut isoliertes Hilfeangebot wiederum die Unübersichtlichkeit des Hilfesystems in Basel-Stadt reproduzieren würde. Diese Erkenntnis ermutigte, das im Rahmen dieses Projektes entwickelte Modell der Vernetzung und Koordination so anzulegen, dass es auf weitere Bereiche von Hilfen- und sozialer Dienstleistungen anwendbar ist.

2 Theoretische Bezüge

Für das Projekt Flexihelp wurden zwei theoretische Bezüge zur Analyse des vorhandenen Hilfesystems herangezogen, die nachfolgend kurz vorgestellt werden. Es handelt sich hierbei zum einen um die Lebensweltorientierung in der Sozialen Arbeit, einhergehend mit der Frage einer alltagsorientierten Ausgestaltung von Hilfen (vgl. Thiersch 2005) und zum Anderen um die Typologie von Serge Paugam zu den Erscheinungsformen von Armut (Paugam 2008).

2.1 Lebensweltorientierte Sozialen Arbeit

Der Begriff der integrierten und flexiblen Hilfen ist im Rahmen der Konzeptualisierung einer lebensweltorientierten Sozialen Arbeit eng mit der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland verbunden. Integrierte und Flexible Hilfe bedeutet eine Umgestaltung sozialer Dienstleistungen, die hoch spezialisierter und unabhängig voneinander arbeitender hin zu sozialräumlich organisierten Angeboten. Das Versorgungssystem wird dabei in den Alltag der Nutzer integriert, so dass die Schwellen einer Inanspruchnahme sinken und gleichzeitig die bestehenden Ressourcen spezifischer eingesetzt werden können.

Diese Flexibilisierung von Hilfen orientiert sich an den Strukturmaximen, wie sie im achten bundesdeutschen Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung formuliert (vgl. Thiersch 2005:28ff) wurden. Im Kontext der Existenzsicherung und Armutsbekämpfung können die Maximen einer lebensweltorientierten Ausgestaltung von Hilfeangeboten wie folgt ausgelegt werden:

Wenn **Prävention** als strukturelle Ausrichtung der Existenzsicherung verstanden wird, muss eine Umdeutung von Funktion und Zuständigkeitsbereich erfolgen. Die Zuständigkeit des Hilfesystems ist nicht beschränkt auf die Zielgruppe, deren Existenz nicht mehr gesichert oder bedroht ist, sondern öffnet sich gegenüber allen Gesellschaftsmitgliedern. Das Hilfesystem versucht Strukturen zu etablieren, die einer Abhängigkeit vom Hilfesystem verhindert und Menschen in der Wahrung ihrer Fähigkeit zur autonomen Existenzsicherung fördert. Prävention soll in diesem Sinn ein vorausschauendes Handeln sein, das verhindert, dass Menschen in eine Anhängigkeit zum Hilfesystem geraten.

Dabei darf die Unabhängigkeit vom Hilfesystem nicht zu einer neuen und prekären Abhängigkeit von anderen Akteuren führen. Langfristig muss die wirtschaftliche Unabhängigkeit das Ziel sein, denn nur mit der wirtschaftlichen Unabhängigkeit kann auch eine politische Partizipation möglich sein (vgl. Marti 2006:105). Prävention ist somit als vorausschauendes Handeln der Akteure zur Selbstbestimmung eines und einer jeden zu verstehen. So sind die Angebote in der Existenzsicherung auch **partizipativ** aufgebaut, sie fördern die Selbstwirksamkeit der Klientinnen und Klienten und befähigen sie zu einem selbstbestimmten Leben. Gerade bei der Verankerung der Maximen Prävention und Partizipation im Feld der Existenzsicherung und Armutsbekämpfung muss es um das Ziel der Verwirklichung der individuellen Freiheit aller gehen (vgl. Marti 2006:105).

Integration und **Normalisierung** in der Existenzsicherung bedeutet, dass die Inanspruchnahme von Dienstleistungen nicht zu Stigmatisierung oder Marginalisierung führt. Dieser Grundsatz ist nicht nur

bei der Ausgestaltung von Dienstleistungen und Angeboten zu beachten, vielmehr soll das gesamte Handeln danach ausgerichtet sein und in der Konsequenz dazuführen, dass die mit Armut einhergehende Stigmatisierung und Marginalisierung verschwindet. Hilfsangebote werden zu Normalangeboten, deren Beanspruchung gesellschaftlich akzeptiert und als selbstverständlich wahrgenommen wird.

In der Lebensweltorientierung nach Thiersch bedeutet **Regionalisierung** eine Bereitstellung der Hilfen im Lebensraum der Klientinnen und Klienten. Analog dazu können auch Hilfen bei der Existenzsicherung und Armutsbekämpfung im Lebensraum der Betroffenen angeboten werden.

Alltagsorientierung meint, dass Dienstleistungen so ausgestaltet sind, dass ein Zugang auf einfache Art und ohne Hindernisse möglich ist. Die Angebote sind im Alltag verankert und ein integrierter Bestandteil des Lebens, auch wenn keine Hilfen in Anspruch genommen werden müssen. Diese beiden Maximen verlangen, Hilfen so auszubauen, dass ein Zugang jederzeit gewährleistet ist und somit möglichst früh in Anspruch genommen werden können.

2.2 Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets – mehr als ein Steuerungs- und Planungsinstrument

Im sozialarbeitswissenschaftlichen Diskurs, insbesondere in der Sozialplanung, wird die Forderung einer lebensweltorientierten Ausrichtung von Hilfeangeboten als Überwindung der Einzelfallorientierung der Sozialen Arbeit weitergeführt. Diese Forderung entstand insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, die im Zuge von Verwaltungsmodernisierungsprozessen in der BRD bereits seit den 80er Jahren mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten und Wahlfreiheit der Betroffenen und ein höheres Mass an Planung von Hilfeangeboten auf Einzelfallebene wie auch kommunaler Ebene ermöglichte. Neben den traditionellen Finanzierungsebenen der Fallarbeit (Leistungsfinanzierung über Rechtsansprüche) und der Strukturarbeit (Finanzierung sozialer Infrastruktur durch Projektfinanzierungen) wird eine dritte Finanzierungsebene gefordert: Durch Sozialraum- bzw. Quartiersbudgets soll aktivierend auf soziale Milieus und Sozialräume eingewirkt werden (Otto 2000, 30). Diese dritte Finanzierungsebene der Sozialraum- oder Quartiersbudgets soll neben einer Wettbewerbsförderung unter den Hilfeangeboten die soziale Infrastruktur dahingehend in den Sozialraum integrieren, dass aus Konzepten zu Hilfesystemen zur Bewältigung von Notsituationen Konzepte Stadtteilentwicklung werden. Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets ist im Sozialplanungsverständnis sowohl ein Gestaltungsinstrumente zur Schaffung einer angemessenen und wirksamen sozialer Infrastruktur. Es handelt sich zugleich aber auch um ein sozialpolitisches und verwaltungstechnisches Steuerungsinstrument.

Das von Otto geprägte Verständnis von Sozialraumorientierung wird von Hinte als zu technokratisch kritisiert. Hinte plädiert dafür, Sozialraumorientierung nicht zu sehr als finanziell-ökonomisches Steuerungsinstrument sondern vielmehr als Methode des Einbezugs von Betroffenen zu sehen. Unter Sozialraumorientierung ist nach Hinte nicht nur die Orientierung sozialplanerischen Verfahren an gewissen Quartieren oder Versorgungseinheiten zu sehen mit dem Ziel, die im Sozialraum lebenden Menschen zu verändern. Es geht darum, Menschen in prekären Lebensumständen in die Gestaltung

von Lebenswelten einzubeziehen, um dadurch möglichst angemessene Lebensumstände für einen gelingenden Alltag zu schaffen.

2.3 Elementare Formen von Armut

Für Serge Paugam (2008:112ff) sind unter Armut auch Zuschreibungsprozesse zu verstehen, die das Verhältnis zwischen den Armen und der Gesellschaft definieren oder Armut erst entstehen lassen. „Sowohl die Lage als auch die Erfahrungen derjenigen, die man als »arm« bezeichnet, hängt in hohem Masse von diesem wechselseitigen Verhältnis ab.“ (Paugam 2008:113) Um die Wahrnehmung von Armut innerhalb des Hilfesystems zu kategorisieren und sie einer wissenschaftlichen Betrachtung zugänglich zu machen, wurde auf die von Paugam beschriebenen Typen zurückgegriffen. Paugam spricht von drei Idealtypen von Armut, welche sich in ihrer Wechselwirkung zur Gesellschaft stark unterscheiden.

Typ	Ausprägung
Integrierte Armut	Integrierte Armut betrifft einen Grossteil der Bevölkerung. Lösungsansätze werden vorwiegend in der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Ausgrenzung und Marginalisierung ist wenig verbreitet.
Marginale Armut	Marginale Armut zeichnet sich durch eine starke Stigmatisierung und Ausgrenzung aus, sie ist sichtbar und wird als störend empfunden. Ihre Ursache wird weniger in grundlegenden Strukturen gesehen, sondern vielmehr in der Unfähigkeit des Individuums, sich den veränderten Bedingungen anzupassen. Eine auf das Individuum ausgerichtete Hilfe findet statt.
Disqualifizierende Armut	Disqualifizierende Armut betrifft einen zunehmend grösseren Teil der Gesellschaft, wobei sich der wirtschaftliche Status der einzelnen Betroffenen stark unterscheidet. Eine kollektive Furcht vor Ausgrenzung und eine Instabilität des Alltags sind wesentliche Merkmale dieser Form von Armut.

Abbildung 1: Elementare Formen der Armut nach Paugam

Dieses Modell erscheint für die Analyse des Hilfesystems in Basel-Stadt als ausgesprochen dienlich, weil es Armut nicht auf der Grundlage der Messbarkeit von Einkommen und ökonomischen Spielräumen beschreibt sondern vielmehr auf die Frage fokussiert, wie Armut gesellschaftlich gesehen – also repräsentiert – und somit auch reproduziert wird.

Das berufliche Handeln ist im Kontext komplexer Kommunikations- und Deutungsprozesse zu sehen und ist abhängig von der Sichtweise der professionellen Akteure hinsichtlich individueller Anteile der Betroffenen an der zu bearbeitenden Lebenslage (Oevermann 2009, 113). Daher ist nicht nur die Frage relevant, in welchem Ausmass in Basel-Stadt Armut entsteht. Gerade im Hinblick auf eine verbesserte Vernetzung und Koordination von Hilfeangeboten ist die Frage interessant, wie Sozialarbeitende in Basel-Stadt die Entstehung von Armut erklären und welche Interventionsformen und Hilfeangebote aus ihrer Sicht angemessen sind, die im sozialarbeiterischen Alltag in Erscheinung tretende Armut zu bewältigen.

3 Methodisches Vorgehen

Die Entwicklung eines Konzeptes, wie die Hilfeangebote in Basel-Stadt besser vernetzt und koordiniert werden können, beruht auf einer quantitativen und einer qualitativen Erhebung.

3.1 Quantitative Erhebung

Das Ziel der quantitativen Befragung ist es herauszufinden, wie die Fachkräfte der Sozialen Arbeit die Notwendigkeit und die Möglichkeit von integrierten flexiblen Hilfen einschätzen und welche Aspekte der sozialraumorientierten Vernetzung für die Entwicklung eines solchen Konzeptes als massgebend erachtet werden.

Die Quantitative Erhebung wurde in einem Facharbeitskreis (Koordination Schuldenberatung und Existenzsicherung) der Praxispartner durchgeführt. Hierzu wurde bei einem Treffen des Koordinationskreises das Projekt kurz vorgestellt und in der darauffolgenden Sitzung die Befragung durchgeführt. Die an der Befragung teilnehmenden Personen hatten die Möglichkeit Verständnisfragen zu stellen. Es wurde an 48 anwesende Mitglieder des Koordinationskreises einen Fragebogen abgegeben (n=48). Der Rücklauf der Fragebogen betrug n=44 (92%).

Der Fragebogen basiert auf nachfolgender Gliederung:

Themen des Fragebogens	
Institution	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzierung (Geldgeber) - Stellenprozent (gesamte Institution) und Anzahl Mitarbeiter - Angebot der Institution - Setting
Armutformen	<ul style="list-style-type: none"> - Wahrnehmung von Armut durch die Sozialtätigen
Zusammenarbeit und Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> - Übersichtlichkeit des Hilfeangebot in Basel - Möglichkeiten zur Verbesserung der Kooperation - Möglichkeiten der Fallführung und -steuerung - Nutzen aus Kooperation - Verbesserungsmöglichkeiten der Kooperation - Gelebte Kooperation und Vernetzung - Qualität der Zusammenarbeit
Zugang und Hilfsangebot	<ul style="list-style-type: none"> - Formen der Hilfen die für die Bewältigung von Armut als sinnvoll erachtet werden - Zugangswege von Klienten zu den Hilfsangebote
Stadtteilorientierung	<ul style="list-style-type: none"> - Wohnorte der Klienten - Stadtteil des Arbeitsplatzes
Merkmale der befragten Person	<ul style="list-style-type: none"> - Geschlecht - Stellenprozent - Alter

Abbildung 2: Übersicht Fragebogen

Nach der Erhebung der Daten wurden diese in SPSS übertragen. Die Auswertungen erfolgten sowohl mit der Statistiksoftware R, mit Microsoft Excel als auch mittels SPSS.

Die Befragung der Mitglieder des Koordinationskreises Schuldenberatung und Existenzsicherung ermöglichte den Zugang zu sozialtätigen Personen in Basel, die in ihrem Arbeitsalltag Hilfestellungen zur Armutsbewältigung geben. Zudem ist davon auszugehen, dass durch deren Mitgliedschaft im Koordinationskreis eine Sensibilität zur Vernetzung von Hilfeangeboten und der Notwendigkeit der fachlichen Vernetzung gegeben ist. Es handelt sich hinsichtlich der Funktion der befragten Personen um eine sehr heterogene Stichprobe. Für die Studie erscheint dies jedoch unbedeutend, da nicht die Funktion der befragten Personen sondern vielmehr die Nähe zur Armutsbevölkerung in Basel entscheidend ist.

Zur Repräsentativität der Stichprobe ist jedoch anzumerken, dass diese lediglich hinsichtlich der Mitglieder des Koordinationskreises gegeben ist. Die Befragung erhebt nicht den Anspruch, für alle im Bereich Armut tätigen Sozialarbeitenden in Basel aussagekräftig zu sein. Ebenso sei darauf hingewiesen, dass aufgrund der geringen Anzahl befragter Personen nur eingeschränkt statistische Ergebnisse und Aussagen abgeleitet werden können.

3.2 Qualitative Erhebung

Auf den quantitativen Ergebnissen aufbauend wurden vertiefende qualitative Interviews geführt werden. Die Interviews tragen Erfahrungswerte beruflicher Akteure systematisiert zusammen; so z.B. wie Hilfeangebote zur Armutsbekämpfung vernetzt und koordiniert werden können. Befragt wurden lokale Akteure aber auch Expertinnen und Experten in anderen Kommunen der Schweiz und im Ausland. Die Befragung erfolgt anhand eines offenen Gesprächsleitfadens mit nachfolgender Gliederung:

Thema	Beschreibung
Netzwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Methoden der „Netzwerkpflege“ werden praktiziert? • Wie werden/wurden bestehende Netzwerke einbezogen? • Gibt es ein virtuelles Netzwerk von Einrichtungen(evtl. auch ein Interaktives)? • Wie sind die Netzwerke in sich organisiert?
Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Bei welchen Planungsprozessen wirken die Netzwerke mit (Sozialplanung, bei Wohlfahrtsverbände, Konzeptentwicklungen, Leistungsvereinbarungen Stadt und Träger etc.)?
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ist die Akzeptanz bei den Einrichtungen? • Wird das Netzwerk als Kontrolle empfunden?
Sozialraum	<ul style="list-style-type: none"> • Wie gestalten sich sozialräumliche Vernetzungen?
Fallführung	<ul style="list-style-type: none"> • Fallführung / Case Management: Gibt es Konzepte von öffentlichen und freien Trägern? Wenn ja, wie ist die Schnittstelle geregelt?
Klienten	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden Klienten in die Vernetzung von Hilfeangebote miteinbezogen?
Professionelle / Freiwillige	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden Freiwillige in das Netzwerk einbezogen? • Wie werden "nicht"-Professionelle (nicht ausgebildete) in das Netz einbezogen?
Datenschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ist der Datenschutz bei Kooperationen und Vernetzungen von Hilfeangeboten und Einrichtungen geregelt?
Geschichte / Zukunft	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ist das Netzwerk entstanden? • Welche Probleme sind bei der Entstehung aufgetreten? • Wie soll sich das Netzwerkweiterentwickeln?
Politik / Macht	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ist die Politik in das Netzwerk eingebunden? • Welche Machtstrukturen haben sich gebildet?

Abbildung 3: Übersicht Leitfaden Interview

4 Ergebnisse der quantitativen Erhebung

In diesem Kapitel sind die qualitativen wie quantitativen Ergebnisse der Untersuchung dargestellt. Anzumerken ist, dass es sich bei der quantitativen Erhebung um die Befragung einer bestehenden Arbeitskreises geht. Die vorherrschende Verbindlichkeit erklärt die hohe Rücklaufquote der Fragebögen. Es ist allerdings auch davon auszugehen, dass hinsichtlich der vorherrschenden sozialen Kontrolle nicht ausschliesslich von einer freiwilligen Teilnahme ausgegangen werden kann. Die quantitativen Befunde beruhen auf zeitlich wie auch kulturell sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Im Folgenden geht es um die Darstellung gesammelter Erfahrungen der befragten Akteure und Experten.

Quantitative Ergebnisse

4.1 Die Befragten

An der Befragung nahmen, bei einer Grundgesamtheit von 48, 44 Personen teil. Das mittlere Alter der Befragten ist 45 Jahre, während der Median des Alters mit 46 Jahren nur geringfügig höher ist.

Rund die Hälfte der befragten Personen verfügen über ein Arbeitspensum von 80%. Nur wenige Personen haben ein Arbeitspensum, das unter 60% liegt.

Die Stichprobe setzt sich aus deutlich mehr Frauen als Männer zusammen, dabei ist das Arbeitspensum der befragten Frauen kleiner. So finden sich auch mehr Frauen mit geringen (<60%) Arbeitspensum, während alle befragten Männer über ein Pensum von mindestens 60% verfügen.

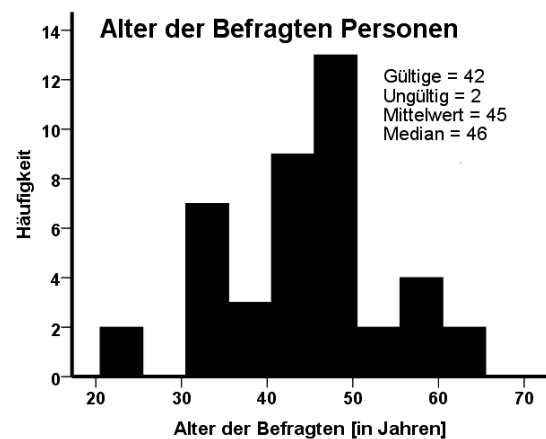


Abbildung 4: Altersstruktur Befragten

4.2 Formen der Armut

Die befragten Sozialtätigen nehmen Armut in unterschiedlichen Erscheinungsformen wahr. Aus der in Kapitel 2.2. beschriebenen Typologie lässt sich sowohl die soziokulturellen Unterschiede der Lebenslage Armut in Basel-Stadt beschreiben als auch ableiten, ob und wie die Hilfeangebote auf die vorhandenen unterschiedlichen Formen von Armut reagieren. Bei der Einordnung der von Sozialarbeitenden wahrgenommenen Armutsformen in eine Typologie analog der „Elementaren Formen der Armut nach Paugam“ geht es nicht um eine absolute oder prozentuale Aufteilung verschiedener Armutsformen. Im Mittelpunkt steht die Gewichtung möglicher Ursachen der Entstehung und Bewältigung von Armut, die als relative Grösse auf die Gesamtheit von Ursachen und Erscheinungsformen von Armut in Bezug gesetzt wird.

Armut tritt in der Wahrnehmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sozialer Einrichtungen in Basel-Stadt in allen drei Formen der Typologie von Paugam auf:

- a) Integrierte Armut: Diese ist – wenn auch in geringer Form – anzutreffen. Diese Form der Armut hat für das Hilfesystem keinen zentralen Stellenwert. Die von integrierter Armut betroffenen Menschen benötigen, von finanzieller Unterstützung abgesehen, keine weiteren Hilfen, da die Betroffenen, wie der Name schon sagt, weitgehend in familiäre und soziale Netze integriert und zur eigenständigen Alltagsbewältigung in der Lage sind.
- b) Marginalisierte Armut: Von Sozialtätigen wird marginalisierte Armut zwar häufiger wahrgenommen als die integrierte Armut. Es scheint aber bei weitem nicht mehr die vorherrschende Form von Armut zu sein. Die Armut, welche gesellschaftlich akzeptiert und sozialstaatlich bekämpft wird, d.h. individuell mit Unterstützung des Hilfesystems bewältigt werden soll, scheint nicht mehr die alleinige Armutsform der Gegenwart zu sein. Der Typologie von Paugam abgeleitet bedeutet dies, dass die zunehmende Brüchigkeit von Erwerbsbiographien, die Individualisierung sozialer Problemlagen und der sich zurückziehende Sozialstaat Formen der Armut hervorbringt, die nicht mehr vollständig durch öffentlich garantierte Leistungsansprüche und Hilfeangebote bewältigt werden können. Die gesellschaftlich getragene Form der Armut ist nur noch auf einen Teil der komplexen Alltagszusammenhänge von Menschen in Armut gerichtet.
- c) Die nach der Wahrnehmung der befragten sozialtätigen Personen am häufigsten wahrgenommene Armutsform stellt die Disqualifizierende Armut dar. Dies bedeutet, dass die Hilfe anbietenden Institutionen zunehmend von Menschen aufgesucht werden, deren Notlage nicht mehr oder nur unzureichend durch staatliche Leistungen abgedeckt sind, die Notlagen zunehmend auf Dauer bestehen und eine zunehmende Deprivierung der Betroffenen festzustellen sind.

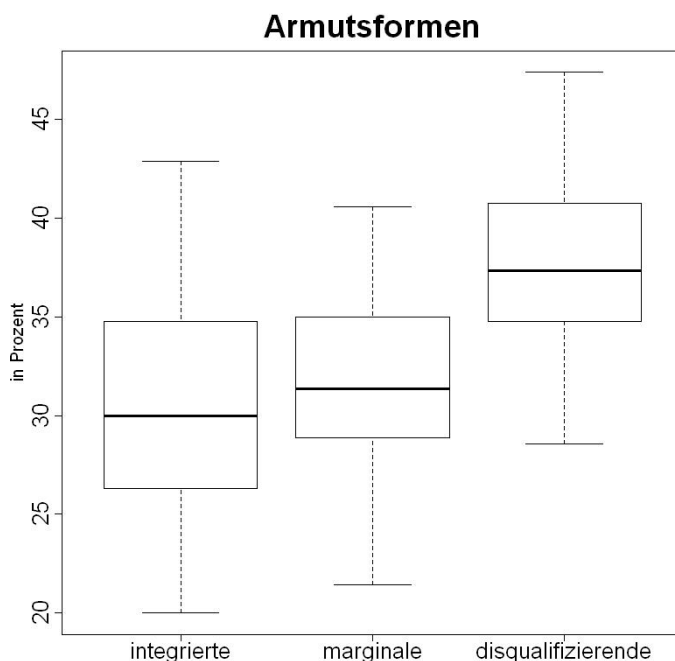


Abbildung 5: Wahrnehmung Armutsformen

Die Abbildung zeigt, in welchem relativen Verhältnis der wahrgenommenen Formen der Armut zueinander stehen. In jeder der drei Typologien sind die vier Quartile abgetragen, wie sie Prozentual anhand der beantworteten Fragen skaliert und umgerechnet werden konnten. Bei dem graphisch ausgewiesenen Mittelwert handelt es sich um den ermittelten Median innerhalb der jeweiligen Typologie.

4.3 Hilfsangebote

Bei den Hilfeangeboten, die von den im Koordinationskreis vertretenen Institutionen angeboten werden, zeigt sich ein Zusammenhang zwischen den wahrgenommenen Erscheinungsformen von Armut und dem Hilfeangebot der Einrichtung.

- a) Die integrierte Armut wird in der Regel durch ein umfassendes und ausdifferenziertes Hilfeangebot bekämpft. Es kommen zahlreiche Hilfeangebote gleichberechtigt zur Anwendung, Therapeutische Angebote nehmen hier einen überdurchschnittlichen Stellenwert ein.
- b) Bei der Bekämpfung von marginalisierter Armut konzentrieren sich die Hilfen auf Beratungsangebote zu lebenspraktischen Fragen des Alltags. Darüber hinaus sind Hilfen zur Selbsthilfe hier zentrale Aspekte der sozialarbeiterischen Armutsbekämpfung.
- c) Beim Hilfeangebot zur Bekämpfung von disqualifizierender Armut zeichnet sich ab, dass die sozialtätigen Personen auf kein routiniertes Hilfeangebot zurückgreifen können, zumindest werden keine Angaben zu den bereitgestellten Angeboten gemacht.

Die Unterstützungsleistungen zur Armutsbekämpfung sind, soweit diese kategorisiert werden können, sehr stark von historischen Armutsverständnissen geprägt. Im Rahmen der kleinen Stichprobe zeichnet sich ab, dass von Seiten des Hilfesystems dem gesellschaftlichen Wandel und der daraus entstehenden Vielschichtigkeit von Armut nur begrenzt gerecht wird. Die vorgehaltenen Hilfeangebote gehen weiterhin von der Lösbarkeit individueller Armutssituationen aus. Zudem bestehen keine oder nur unzureichende Vorstellungen darüber, wie dem zunehmenden Ausmass an Armut jenseits der immer geringer werdenden sozialstaatlichen Fürsorge begegnet werden kann.

4.4 Notwendigkeit der Vernetzung und Kooperation

Aus den Ergebnissen der Befragung lassen sich hinsichtlich Kooperation und Vernetzung sozialer Einrichtungen in Basel-Stadt drei Themen abbilden

- a) **Koordinationskreises Schuldenberatung und Existenzsicherung:** Institutionsübergreifende Gremien werden grundsätzlich als sehr wichtig und zentral erachtet. Die Qualität der Zusammenarbeit wird mehrheitlich (>80%) als gut bewertet, wobei lediglich 11% mit der Qualität der Zusammenarbeit sehr zufrieden sind.
- b) **Vernetzung mit Sozialhilfe, Sozialversicherungen und Förderinstitutionen:** Die Zusammenarbeit der Sozialtätigen mit Behörden der Sozialhilfe, Sozialleistungsträgern und anderen Stellen, die zur Überwindung finanzieller Notsituationen Gelder bewilligen, wird als sehr zentral eingeschätzt. Hier stellt neben der Sozialhilfe auch andere, teilweise private Stiftungen und Förderinstitutionen ein zentraler Aspekt der Vernetzungskultur dar.
- c) **Vernetzung unter den sozialen Einrichtungen in Basel:** Hinsichtlich einer fachlichen Vernetzung und Kooperation unter den Institutionen nimmt die Schulden- und Budgetbera-

tungsstelle plusminus eine exponierte Stellung ein. Sie wurde bei 36% der Befragten als Kooperationspartner genannt.

Diese exponierte Position ist mit der federführenden Rolle beim Koordinationskreis zu erklären, Die Ergebnisse der Befragung weisen jedoch darauf hin, dass es ausser der Arbeit des Koordinationskreises Schuldenberatung und Existenzsicherung und der Zusammenarbeit mit der Schulden- und Budgetberatungsstelle Plusminus nur geringe Ausmasse der Zusammenarbeit existieren bzw. diese von geringer Bedeutung sind. Kooperation und Vernetzung wird im Wesentlichen unter dem Aspekt finanzieller Existenzsicherung und Ressourcenerschliessung und weniger im Hinblick einer fachlichen Vernetzung oder eines koordinierten Hilfeangebots gesehen. Bemerkenswert erscheint an dieser Stelle, dass 43% der Befragten die Kollegen und Kolleginnen von anderen Stellen häufig bis sehr häufig zur Lösung von Problemen der Betroffenen hinzuziehen. Es stellt sich die Frage, mit welchem inhaltlichen und fachlichen Anspruch Klientinnen und Klienten an andere Einrichtungen verwiesen oder weitergeschickt werden.

4.5 Finanzierung der Institutionen und Einschätzung des Hilfesystems

Die Einschätzung der Übersichtlichkeit bzw. Unübersichtlichkeit des Hilfeangebots in Basel-Stadt hängt mit der Finanzierung der Stellen bzw. der Einrichtung ab. Mehr als die Hälfte der befragten Personen arbeiten in Institutionen die einen Subventionsvertrag mit dem Kanton Basel-Stadt haben. Eine Weitere und an zweiter Stelle genannte Quellen zur Finanzierung des Hilfeangebots in Basel-Stadt sind Stiftungen, gefolgt von Eigenmittel und Spenden. Mitarbeitende von staatlich finanzierten Angebote oder solche, die durch Stiftungen finanziert werden bewerten das Hilfesystem als unübersichtlich. Mitarbeitende von prekär finanzierten Stellen, sehen keine Unübersichtlichkeit im bestehenden Hilfesystem.

4.6 Fallführung

Für einen grossen Teil der Befragten ist es sehr wichtig (57%) oder wichtig (32%), dass sich eine zentrale Ansprechperson für einen Klienten oder eine Klientin verantwortlich fühlt. Die Eigenverantwortlichkeit von Klientinnen und Klienten wird von den befragten Akteuren jedoch als deutlich unwichtiger eingeschätzt. Hier äusserten sich lediglich 18% der Befragten, dass die Eigenverantwortlichkeit sehr wichtig ist. 52% erachten Eigenverantwortlichkeit als wichtig. In der Funktion einer fallführenden Stelle wird von einem Grossteil der Befragten als wichtig erachtet, direkt auf das Hilfeangebot anderer stellen zurückgreifen zu können.

Dass die Mehrheit der befragten Personen eine zentrale Ansprechperson für jeden einzelnen Betroffenen wünscht, kann dahingehend ausgelegt werden, dass eine strukturimmanente Unklarheit über die Zuständigkeit des einzelnen Sozialtätigen herrscht. Der Wunsch einer Verbesserung des Zugangs

zu den Dienstleistungen anderer Institutionen zeigt, dass ein grundsätzliches Bedürfnis nach einer grösseren fachlichen und organisatorischen Nähe zwischen den einzelnen Akteuren besteht.

Das zwar ausgeprägte Bewusstsein der befragten Fachpersonen, dass Eigenverantwortlichkeit der Hilfesuchenden wichtig aber deutlich weniger wichtig als eine starke (mächtige) Fallführung durch bezahlten Stellen und Einrichtungen ist, muss sehr kritisch betrachtet werden. Der von der Praxis vielfach geäusserte Wunsch nach Fallführungsinstrumente zugunsten privater Träger sollte dahingehend umgesetzt werden, dass Fallführung weniger mit Aspekten der Macht und Kontrolle gegenüber den Hilfesuchenden sondern vielmehr im Sinne einer Mentorenfunktion ausgefüllt wird.

5 Ergebnisse der qualitativen Erhebung

Nachfolgend sind die Ergebnisse der quantitativen Befragung dargestellt. Der Fokus liegt dabei auf sozialräumliche Ausrichtung von Hilfeangeboten, dem Einbezug Bürgerschaftlichen Engagements in sozialräumlich ausgerichteten Hilfesystemen, der Bedeutung von Fallführung, die Möglichkeiten der Vernetzung und der Qualitätssicherung sozialer Einrichtungen und deren Angebote.

5.1 Sozialräumliche Ausrichtung des Hilfeangebots

Bei der sozialräumlichen Ausgestaltung von Hilfeangeboten handelt es sich im Bereich der Existenzsicherung zur Bewältigung von Armut sowohl um die Umsetzung von Bundesrecht als auch um die Umsetzung der kantonalen und kommunalen Gesetzgebung. Die Steuerung von Angeboten ist ein politischer Prozess. Dieser kann zwar schwierig sein, bringt aber eine breitere Akzeptanz der Bevölkerung für das Hilfeangebot und die erforderlichen finanziellen Ressourcen mit sich.

In Zürich wird bereits seit längerer Zeit ein sozialräumlich ausgerichtetes Hilfesystem vorgehalten, was überwiegend über Verwaltungsstrukturen organisiert wird. In Deutschland ist es die Stadt München, die in ähnlicher Weise die öffentliche Verwaltung so umgebaut hat, dass das Hilfeangebot innerhalb der jeweiligen Stadtteile angeboten und auch im Zusammenspiel mit den privaten Trägern organisiert wird.

Im Vordergrund steht, dass hilfeschuchende Menschen in einer zentralen Behörde Antworten auf möglichst viele offenen Fragen und Anliegen bekommen. Dabei geht es sowohl um die materielle Grundsicherung (Sozialhilfe) als auch anderweitige Beratungs- und Unterstützungsangebote. Da es auch im sozialräumlichen Kontext um die Koordination öffentlicher und privater Träger geht, steht nicht nur die behördliche Bereitstellung von Hilfeangeboten im Vordergrund. Ein Hilfesystem ist nur dann wirksam, wenn neben den öffentlichen auch die privaten Träger in eine Vernetzungsstruktur mit einbezogen sind und auf die Pflege sozialräumlicher wie auch fachlicher Netzwerke grossen Wert gelegt wird.

Hilfeangebote werden nur dann zu flexiblen Angeboten des Alltags, wenn sie ansprechend gestaltet werden und nicht den Charme eines selbst verschuldeten Hilfeanspruchs ausstrahlen. Solche Angebote sollten daher in offen und ansprechend gestalteten Treffpunkten erfolgen, die nicht nur von Hilfebedürftigen aufgesucht werden sondern auch Städte der Begegnung sind. Dies zu realisieren ist aber sehr schwer und selbst im Züricher Modell bislang nicht vollständig gelungen. *„Ich hätte zum Beispiel auch gerne ein Kaffee gehabt [in den Sozialzentren], einfach ein öffentliches Kaffee.“ (Interview Stocker)*

5.2 Bürgerschaftliches Engagement

Der Einbezug der jeweiligen Quartiersbevölkerung lässt sich aus zwei Perspektiven heraus beleuchten. Zum einen geht es um die Anbahnung einer breiten Akzeptanz unter der Wohnbevölkerung, die

direkt oder indirekt von den Hilfeangeboten betroffen sind. Es zeigt sich eine teilweise fehlende Bereitschaft der Bevölkerung, Hilfeangebote im Wohnumfeld zu akzeptieren. *„Und dann habe ich zu einer Zukunftswerkstatt eingeladen. Also wirklich alle. Also das Gewerbe habe ich fast hergeprügelt, die Lehrerinnen und Lehrer, die Gemeinderäte.“* (Stocker). Solche Widerstände gilt es ernst zu nehmen, da sie auf realen Erfahrungen beruhen können. Die öffentliche Diskussion verstärkt oder bewertet solche Zusammenhänge neu, was ggf. zu einer deutlichen Verzerrung objektiver Tatbestände führt. Hilfen müssen daher so organisiert und platziert sein, dass sie in der Bevölkerung breit abgestützt sind und solchen verzerrten Diskursen entgegenwirken. Zum anderen gilt es, vorhandenes bürgerschaftliches Potential zu erschliessen. Es ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft der Bevölkerung, sich direkt im Wohnquartier zu engagieren, weitaus höher ist als dies derzeit genutzt wird. Ein Transformationsprozess von Hilfeangeboten löst die Diskussion zum Verständnis von Sozialer Arbeit neu aus. Themen und Fragen, die als beantwortet galten, stellen sich im Zuge einer Neuausrichtung des Hilfesystems erneut. Fragen der Generalisierung und Spezialisierung der Sozialen Arbeit müssen ebenso neu ausgehandelt werden wie Aspekte von Hilfe und Kontrolle. *„Also was ist wirklich Sozialarbeit, also, da hat man schon gemerkt, also diese Rolle, die muss man immer wieder definieren.“* (Stocker). Diesen Widerständen ist jedoch nicht mit Abwehr zu begegnen, sondern vielmehr soll ihr in einer proaktiven und integrierenden Form begegnet werden.

5.3 Fallführung

Hilfesysteme zur Armutsbekämpfung können nicht voll und ganz formalisiert werden. Nach Einschätzung der befragten Personen soll sich formalisierte Hilfe auf die Bewilligung von Geldleistungen begrenzen. Jegliche Form von Begleitung, sei es im Sinne einer Fallführung oder auch im Kontext therapeutischer oder ganzheitlicher Angebote, kann nur im Sinne einer individuellen Hilfeplanung in Zusammenarbeit mit den Betroffenen erfolgen. Entgegen der häufigen Tendenz, Fallführung im administrativen Kontext als Steuerungsinstanz zu betrachten, soll Fallführung als kreativer und auf die Befähigung zur Eigenverantwortlichkeit ausgerichteter Prozess gesehen werden. Um aus hilfesuchenden Menschen mündige und eigenverantwortliche handelnde Individuen zu machen, ist begleitende Fallführung im Sinne von Mentoring angebracht. .

5.4 Vernetzung

Ein zentraler Aspekt gelingender Vernetzung und Kooperation ist, Themen als Bindeglied zwischen Institutionen und Akteuren zu positionieren. Es braucht Themen, für die sich viele Personen interessieren und von denen aus institutionelle Vernetzung ausgehen können. Über Themen gelingt es, eine gemeinsame Grundlage für übergeordnete Ziele zu finden. Die Auseinandersetzung von Themen, verbunden mit der Entwicklung von Interventionsformen und der hierzu erforderlichen Strukturen, stellt die Grundlage eines wirksamen und zielorientierten Hilfesystems dar. Diese Auseinandersetzung muss mit Einbezug der Betroffenen erfolgen. Die Betroffenen sind Experte/Expertin ihrer eigenen Situation. Ihre Einschätzung muss von Anfang an in die Entwicklung neuer Konzepte und Strukturen

mit einfließen. Es reicht nicht, Betroffene erst anzufragen, wenn grundlegende Entscheidungen bereits getroffen sind.

5.5 Qualitätssicherung

Als problematisch eingeschätzt wurde Vernetzung, die ausschliesslich darauf abzielt, knapper werdende Ressourcen der Einrichtungen zu kompensieren. Dies stellt einer Vernetzung zum Selbstzweck dar, die jenseits von Qualitätssteigerung und einer Bedürfnisorientierung der Betroffenen erfolgt. Das Ziel von Vernetzung muss sein, die Erfüllung des originären Auftrags des Hilfesystems zu verbessern. Daher ist es legitim und erforderlich, im Rahmen von Vernetzung angemessene Qualitätsstandards festzusetzen und zu kontrollieren. Eine Qualitätssicherung im Rahmen des Kontraktmanagements scheint daher das Ziel einer qualitativen Optimierung von Hilfeangeboten nicht zu erfüllen. Qualitätsstandards müssen von den Fachkräften festgelegt werden, die sich im jeweiligen Arbeitsbereich auskennen. Zentral definierte Parameter tragen weder zur Qualitätssteigerung bei, noch sind sie taugliches Steuerungsinstrument.

6 Anforderungen an ein vernetztes, integriertes und flexibles Hilfesystem

Ausgehend von den im vorhergehenden Kapitel dargestellten empirischen Ergebnissen soll zunächst dargestellt werden, welchen Anforderungen ein neues Modell der Vernetzung und Koordination von Hilfeangeboten in Basel-Stadt gerecht werden müssen.

6.1 Vernetzung der Hilfeangebote

Die im Rahmen des Projektes Flexihelp durchgeführte Erhebung zeigt, dass die sozialtätigen Akteure der Vernetzung von Hilfeangeboten eine sehr hohe Priorität einräumen und die Optimierung bestehender Netzwerke wünschen. Dabei geht es insbesondere um eine Verbesserung der Übersichtlichkeit des bestehenden Hilfeangebots, aber auch um eine intensivere fachliche Vernetzung untereinander. Aus den Angaben der Fachkräfte leitet sich eine Notwendigkeit zu mehr Transparenz und Übersichtlichkeit ab, die Akteure selbst sehen keine Möglichkeiten, zusätzliche Zeitressourcen für Vernetzung und Koordination bereitzustellen.

Das in Basel-Stadt vorgehaltene Hilfeangebot ist besser auf die Erfordernisse des gegenwärtigen gesellschaftlichen und sozialpolitischen Umbruchs auszurichten. Dabei gilt es, Armutsrisiken und Armutsbewältigungschancen der Bevölkerung realistisch zu bewerten und das Hilfesystem angemessen auf alle Erscheinungsformen von Armut hin auszurichten.

Neue Formen der Vernetzung von Hilfeangeboten in Basel-Stadt müssen sich der Herausforderung stellen, bestehende Vernetzungsstrukturen zu verbessern ohne zusätzliche Zeitressourcen der Akteure und Institutionen herbeizuführen. Neue Formen der Vernetzung zu implementieren muss damit verbunden sein, partizipative und gestalterische Einflussnahme der Einrichtungen auf die Ausgestaltung des Hilfesystems zu ermöglichen.

6.2 Sozialräumliche Ausrichtung der Hilfeangebote

Das professionelle Verständnis von Hilfeangeboten geht inzwischen von einer zunehmenden sozialräumlichen Ausgestaltung des Hilfesystems aus, um eine Flexibilisierung und eine an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichteten Hilfen zu ermöglichen. Hier gilt es, die Besonderheiten des Alltags und die Lebenswelt der Betroffenen ernst zu nehmen und in die individuellen Hilfekonzepte mit einzubeziehen.

Eine sozialräumliche Ausrichtung der Hilfeangebote und der bestehenden sozialen Einrichtungen ist in Basel-Stadt derzeit nicht üblich. Es ist festzustellen, dass eine Konzentration von Einrichtungen und Hilfeangeboten in der Altstadt Kleinbasel vorzufinden ist. Die Optimierung der Versorgung der gesamten Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt setzt eine sozialräumliche Ausrichtung von Hilfeangeboten voraus und erfordert hierfür eine neue Organisationsstruktur.

6.3 Integriertes Hilfeangebot: Fallführung

Die Befragung der Sozialtätigen hat ergeben, dass aus deren fachlichen Sicht den hilfesuchenden Menschen zur Armutsbewältigung eine zentrale Person oder Stelle beiseite gestellt werden soll, um die Wirksamkeit von Hilfeleistungen zu erhöhen. Das Hilfeangebot in Basel-Stadt wird von den Experten als soweit unübersichtlich beurteilt, dass die Betroffenen eine fallführende Unterstützung mit dem Ziel, das Hilfeangebot selbständig in Anspruch zu nehmen, benötigen.

Um die Vielfalt des Hilfeangebots in Basel-Stadt den Betroffenen besser zugänglich zu machen, sind Informations- und Servicestellen für Betroffene als vermittelnde, koordinierende und somit fallführende Stellen einzurichten bzw. bestehende fallkoordinierende Stellen weiter auszubauen.

Einzelhilfeangebote über fallführende Stellen zu koordinieren erfordert auch, Hilfeangebote als Normalangebote zu begreifen, entsprechende Fallführungsinstrumente und Anlaufstellen zu schaffen, die nicht sanktionierend oder disziplinierend erscheinen sondern eine Normalität der Hilfebedürftigkeit vermitteln und entsprechend dienstleistungsorientiert ausgestaltet werden.

Ein auf Datenaustausch beruhendes Fallmanagement, welches in einem bevormundenden bzw. kontrollierenden Selbstverständnis Hilfeprozesse zu optimieren versuchen, erscheint im Hinblick auf die individuellen Selbstbestimmungsrechte armer und auf Unterstützung angewiesener Personen als unangemessen.

7 Das Vernetzungsprojekt Flexihelp

Das Konzept Flexihelp orientiert sich an einem in München bestehenden Vernetzungsprojekt. Dort werden innerhalb der historisch gewachsenen Stadtteile (Sozialräume) der Hilfebedarf ermittelt und das Angebot koordiniert und vernetzt. Dieses seit mehreren Jahren erfolgreich bestehende Model soll auf Basel-Stadt übertragen und den hiesigen Gegebenheiten angepasst werden.

7.1 Die Idee

In Basel-Stadt soll ein sozialräumliches und partizipatives Steuerungsinstrument sozialer Dienstleistungen eingeführt werden. Hierfür werden die bestehenden Vernetzungsstrukturen und Facharbeitskreise in Basel-Stadt aufgegriffen, systematisiert und gestärkt, die Ausrichtung des Hilfeangebots jedoch nicht mehr alleine von Seiten der sozialarbeiterischen Einrichtungen und Institutionen sondern sozialräumlich koordiniert und gesteuert. Um den sozialplanerischen Gestaltungsrahmen des Kantons und den übrigen Geldgebern weiterhin zu gewähren, werden deren Vertreter in die entsprechenden Gremien einbezogen. Dieser Systemwechsel setzt voraus, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen nicht mehr nur ausschliesslich auf dem direkten Weg den Institutionen zugeteilt wird, sondern in einem wesentlichen Umfang als Sozialraumbudget den Stadtteilen zur Verfügung steht, die wiederum ein bedarfsgerechtes Angebot an Hilfe und sozialen Dienstleistungen organisieren.

Eine sozialräumliche Orientierung der Hilfen ist am besten mit einem Finanzierungsmix aus Sozialraum und direkten Zahlungen zu erreichen. So werden 50% der Gelder durch die sozialräumliche Struktur an die Institutionen geleitet, während die anderen 50% weiterhin auf dem jetzigen und direkten Weg den Institutionen zur Verfügung gestellt werden.

7.2 Struktur

Um ein sozialräumlich ausgerichtetes Hilfesystem einzuführen müssen einerseits bestehende Gremien in die neuen Strukturen integriert werden und andererseits auch neue geschaffen werden. Diese neue Ausrichtung kann mit drei Ebenen beschrieben werden:

- Die bestehende Arbeitskreise werden zu sechs **Fachkonferenzen** zusammengefasst
- Für die Stadtteil Grossbasel Ost, Grossbasel West und Kleinbasel wird je eine **Stadtteilkonferenz** gebildet.
- Auf gesamtstädtischer Ebene wird zur Koordination und Vernetzung eine **Sozialplanungskonferenz** zuständig sein.

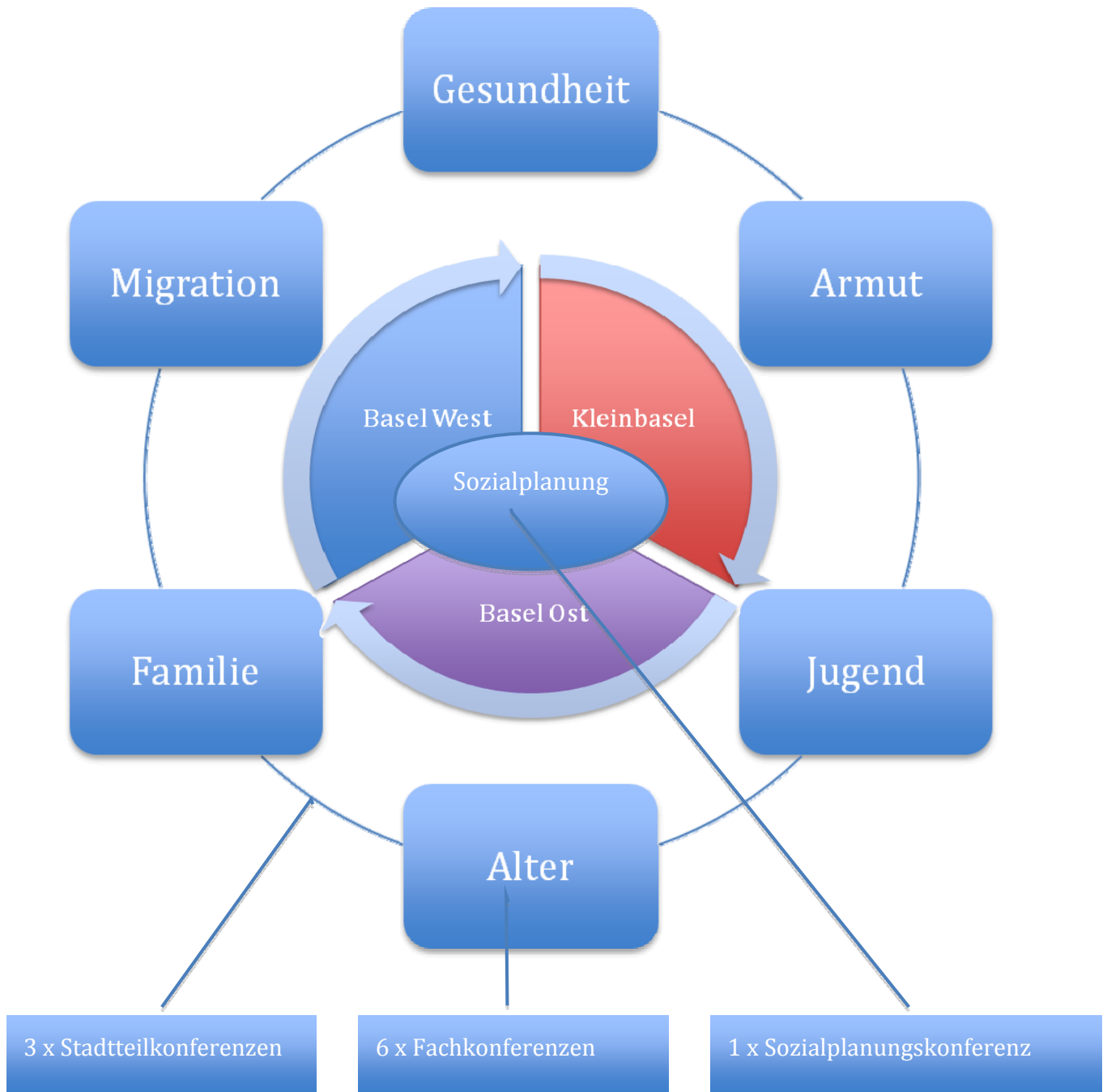


Abbildung 6: Strukturelle Ebenen von FlexiHelp

7.3 Fachkonferenzen

Die Fachkonferenzen sind Themenspezifisch angelegt und dienen der fachlichen Vernetzung und Weiterbildung zu fachspezifischen Themen. Es wird vorgeschlagen, alle derzeit bestehenden Arbeitskreise in Basel-Stadt soweit wie möglich in folgende sechs Fachkonferenzen zusammenzuführen bzw. neu zu ordnen:

- Armut
- Gesundheit
- Kinder/Jugend/junge Erwachsene
- Alter
- Migration
- Familie

Jede Fachkonferenz verfügt über eine Leitung, die durch die Konferenz selbst bestimmt wird. Sie ist für die innere Organisation und für die Aussenvertretung in der gesamtstädtischen Sozialplanungskonferenz zuständig.

Die Fachkonferenz verfolgt das Ziel, die beteiligten Akteure und Institutionen fachlich weiterzubilden, Fallbesprechungen zu ermöglichen und sozialpolitische Impulse zu setzen. Mit einem verbindlichen Jahresplan wird die Tätigkeit der Konferenzen transparent gehalten. Die im Rahmen der Fachkonferenzen angebotenen Treffen und Weiterbildungen können den Mitgliedern anderer Fachkonferenzen gegenüber geöffnet werden.

Die Mitgliedschaft in einer Fachkonferenz setzt gewisse Qualitätsstandards voraus. Für die Fachkonferenzen soll einheitliche Qualitätskriterien erarbeitet werden. Somit dienen die Fachkonferenzen auch zur Qualitätssicherung der Hilfeangebote.

Diejenigen Arbeitskreise, die nicht in die Strukturen von Flexihelp integriert werden wollen, sind nach der Implementierung von Flexihelp kein struktureller Bestandteil des Hilfesystems. Die Fachkonferenzen sind dahingehend auszugestalten, dass es für möglichst alle Institutionen attraktiv ist, sich in das Netzwerk von Flexihelp einzubringen.

7.4 Stadtteilkonferenzen

Die Stadtteilkonferenzen Grossbasel Ost, Grossbasel West und Kleinbasel übernehmen die Planungshoheit über das Hilfeangebot in ihrem Einzugsgebiet. Durch ihre Nähe zur Lebenswelt der Quartierbevölkerung verfügt sie über das nötige Wissen um die Unterstützung für einen Stadtteil optimal zu gestalten. Zur Gestaltung einer sozialräumlich ausgerichteten Hilfe nutzt sie das ihnen zur Verfügung gestellte Sozialraumbudget.

Um die unterschiedlichen Bedürfnisse eines Stadtteils zu benennen und die Hilfen anzufordern, setzt sich die Stadtteilkonferenz aus Bewohner und Bewohnerinnen des Stadtteils sowie aus den Geldge-

bern zusammen. Durch den Einbezug von interessierten Bewohner und Bewohnerinnen soll das ehrenamtliche bzw. bürgerschaftliche Engagement gestärkt und mit den professionellen Angeboten verknüpft werden

Mit dem Sozialraumbudget finanziert und bestellt sie die nötigen Angebote bei den Mitgliedsinstitutionen der Fachkonferenzen, so dass ein auf die lokalen Bedingungen abgestimmte Hilfe entstehen kann.

Die Stadtteilkonferenzen sollen an die bestehenden Stadtteilsekretariate oder Stadtteilkoordinationen angebunden werden. Das Stadtteilsekretariat übernimmt dabei eine moderierende Funktion und dient als Schnittstelle zwischen den unterschiedlichen Interessensvertretern, der Bevölkerung und Organisationen im Quartier.

7.5 Sozialplanungskonferenz

Die gesamtstädtische Sozialplanungskonferenz stellt das zentrale kantonsweite Gremium dar und soll den Informationsfluss und Wissenstransfer zwischen Politik, Verwaltung, den einzelnen Quartieren und den Fachkonferenzen sicherstellen. Sie setzt sich aus Mitgliedern der Verwaltung, Delegierten der Stadtteil- und Fachkonferenzen zusammen. Weitere Expertinnen und Experten können berufen werden.

Als gesamtstädtisches Gremium übernimmt sie die Koordination der Hilfsangebote, die aufgrund rechtlicher Bestimmungen (noch) nicht in die sozialräumliche Struktur eingegangen sind. Darüber hinaus kann sie gesamtstädtisch aktiv werden, muss die dafür notwendigen Gelder jedoch bei den Stadtteilkonferenzen beantragen.

Aktuelle Entwicklungen im gesamtstädtischen Kontext oder in den Quartieren sollen in der Konferenz aufgegriffen und in der sozialplanerische Funktion dieses Gremiums berücksichtigt werden. So kann sie aus ihrer koordinierenden Funktion heraus die Hilfsangebote weiterentwickeln und die aus der Sozialberichterstattung gewonnenen Erkenntnisse einfließen lassen.

7.6 Erhoffte Wirkungen des Netzwerks

Mit der Implementierung von Flexihelp sollen die Angebote der Sozialen Arbeit besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt werden und allgemein eine grössere Akzeptanz geniessen. Damit wird einerseits die Schwelle für eine Inanspruchnahme gesenkt und andererseits sind die Nutzenden weniger von Stigmatisierung und Ausgrenzung betroffen.

Durch die direkte Einbindung der Bevölkerung in die Bestellung der Angebote kann schneller auf sich verändernde Rahmenbedingungen und Bedürfnisse reagiert werden. Die Flexibilität der Angebote nimmt zu und es wird rascher auf die sich verändernden Problemlagen reagiert. Weiter kann durch die einheitliche Steuerungsstruktur das Gesamtsystem besser gesteuert werden und das Controlling wird verbessert.

Durch die partizipativen und transparenten Grundstrukturen von Flexihelp wird das bürgerschaftliche Engagement gestärkt und findet innerhalb des Gesamtsystems eine grössere Anerkennung. Ein grosser Teil der Bevölkerung wird in das Hilfesystem eingebunden, so dass ein gegenseitiges Nutzen der in der Bevölkerung vorhandenen Ressourcen möglich wird.

Die Mitgliedschaft von Institutionen in einer Fachkonferenz bedeutet, die für die Fachkonferenzen festgelegten Qualitätsstandards zu erfüllen. Die Fachkonferenzen werden somit zum Erkennungsmerkmal vorhandener qualitativer Gegebenheiten.

Durch den Einbezug der sozialtätigen Institutionen in gesamtstädtischen Planungsprozesse, gewährleistet über die Vertretung der Fachkonferenzen in der zentralen Sozialplanungskonferenz, gewinnt die Vernetzung an Attraktivität, so dass die Bereitschaft zur Kooperation einerseits durch das Bestreben nach fachlicher Weiterbildung und erkennbarer Qualitätsmerkmale und andererseits durch Mitwirkungsmöglichkeiten gefördert werden soll.

7.7 Umsetzung

Zur Schaffung transparenter Vernetzungsstrukturen in Basel-Stadt und der Einführung sozialräumlich organisierter Hilfesysteme wird folgender zeitlicher Abfolge vorgeschlagen:

Konstitutionsphase: Alle Konferenzen werden gegründet: Zuerst beginnt die Konstitutionsphase auf allen drei Ebenen. Bestehende Arbeitskreise werden zu den sechs Fachkonferenzen zusammengefasst, die Stadtteilkonferenzen und die Sozialplanungskonferenz werden gegründet, so dass die grundlegenden Strukturen eines vernetzten Hilfeangebots in Basel-Stadt geschaffen sind.

Schrittweise Umverteilung der institutionellen Förderung auf Sozialraumbudgets: Die bisherige institutionelle Förderung der Einrichtungen in Basel-Stadt wird erstmals und fortan um jährlich 10% gekürzt. Dafür erhalten die Stadtteilkonferenzen erstmals ein eigenes Sozialraumbudget um ihr Hilfsangebot zu organisieren. Das Budget der drei Stadtteilkonferenzen ergibt sich aus den Kürzungen der Direktzahlungen an die Institutionen. Die Umverteilung der institutionellen Förderung auf hälftige Sozialraumförderung dauert 5 Jahre.

Sozialplanungskonferenz ist operativ tätig: Die Sozialplanungskonferenz wertet erstmals nach einem Jahr des Changeprozesses die aus den Stadtteil- und Fachkonferenzen gewonnen Erkenntnisse aus. Sie beginnt die gesamtstädtischen Angebote zu koordinieren und stimmt sie mit den quaternahen Dienstleistungen ab.

Die Umverteilung der Budgets ist nach 5 Jahren Changeprozess abgeschlossen: Das Sozialbudget geht zur Hälfte als Institutionsförderung an die Einrichtungen und zur Hälfte zur Gestaltung sozialräumlicher Hilfeangebote an die Stadtteilkonferenzen.

7.8 Fachberatung, wissenschaftliche Begleitung und Evaluation

Das ISS (Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW) begleitet die verschiedenen Phasen der Umsetzung mit entsprechender Fachberatung, wissenschaftlichen Begleitstudien und Evaluationsstudien. Dabei geht es neben der Moderation allfälliger Transformationsprozesse um die Einführung einer trägerübergreifenden bzw. gesamtstädtischen Qualitätssicherung, um die Evaluation der durch die Umgestaltung entstehenden Netzwerke und Dienstleistungen sowie um die Bereitstellung von Daten und Informationen zur Weiterentwicklung des Hilfeangebots und der Hilfesysteme. Hierfür werden vier Bereiche der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation vorgeschlagen:

- Eine Begleitung dieses Transformationsprozess betrifft unter anderem die Moderation Umwandlung der Arbeitskreise zu Fachkonferenzen, der Aufbau der Stadtteilkonferenzen und der Sozialplanungskonferenz. Weiter muss ein Bedarfs- und Hilfekonzept für die Stadtteile entwickelt werden, so dass die entsprechenden Konferenzen ihre Aufgaben wahrnehmen können.
- Die Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems innerhalb der Fachkonferenzen soll die Qualität der in den Stadtteilen angebotenen Dienstleistungen sicherstellen und Aufschluss über die Auftragsbefriedigung geben können.
- Mittels qualitativen und quantitativen Methoden soll eine begleitende Strukturanalyse der Hilfenetzwerke erfolgen. Sie dient als Grundlage zur Steuerung der institutionellen Vernetzung und Kooperation der sozialen Einrichtungen in Basel. .
- Zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Hilfeangebots soll eine kontinuierliche Sozialberichterstattung zur Lebenslage der Bevölkerung in Basel-Stadt eingeführt werden. Sie stellt die Grundlage weiterführender sozialplanerischer Prozesse dar.

Ausblick

Die Flexibilisierung von Hilfe bedeutet dass sich private wie auch öffentliche Träger auf neue Formen der Bedarfsformulierung und Bedarfsdeckung verständigen müssen. Daneben scheint unerlässlich, auch das Verhältnis der Träger und Anbieter von sozialen Dienstleitungen zu den Hilfesuchenden bzw. Betroffenen neu zu verstehen. Es geht bei Flexibilisierung von Hilfen auch darum, die Betroffenen in Hilfeprozesse wie auch in Hilfeplanungen aktiv einzubeziehen. Flexible Hilfen bedeutet nicht nur eine Kundenorientierung in der Distribution standardisierter Hilfen. Flexible Hilfen zur Armutsbewältigung bedeutet, Hilfesysteme auf der Grundlage sozialräumlicher Besonderheiten und in Abstimmung mit der Bevölkerung zu schaffen.

Ein solches auf flexible Hilfen aufgebautes Hilfesystem bringt die Möglichkeit mit sich, ein weitgehend von den Betroffenen selbst zu erschliessendes Hilfeangebot zu schaffen. Daher sollte nicht die Einrichtung von Fallführungsinstrumenten im Mittelpunkt stehen sondern vielmehr die Frage, wie Hilfen gestaltet werden können, damit Betroffene diese möglichst eigenverantwortliches beanspruchen können.

Das im Rahmen dieses Projektes entwickelte Modell soll Grundlage für weiterführende Diskussionen zur Flexibilisierung von Hilfeangeboten darstellen. Den Autoren ist bewusst, dass es noch vielfältige Diskussionen und Anpassungen braucht, um ein Hilfesystem soweit grundlegend umzubauen, wie in diesem Bericht skizziert. Ebenso scheinen noch weiterführende Untersuchungen erforderlich zu sein, um die genauen Sozialräume, deren Hilfebedarf und die Situation der Betroffenen genau einzuschätzen.

Literatur

Hinte, Wolfgang (2009): Eigensinn und Lebensraum – zum Stand der Diskussion um das Fachkonzept « Sozialraumorientierung ». In : Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete. 78/2009. S. 20 – 33.

Paugam, Serge (2005): Les formes élémentaires de la pauvreté. Übersetzung aus dem Französischen: Pfeuffer Andreas (2008). Die elementaren Formen der Armut. Hamburg: Hamburger Edition

Marti, Urs (2006): Demokratie. Das uneingelöste Versprechen. Zürich: Rotpunkt Verlag

Otto, Hans Uwe (2000): Sozialraumorientierung als Finanzierungsprinzip. In: Kongressdokumentation: Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Bonn 2000. S. 28 – 31.

Oevermann, Ulrich (2010): Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses und der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis von Sozialarbeit. In: Becker-Lenz, Roland/Busse, Stefan/Ehlert, Gudrun/Müller, Silke (Hg.): Professionalität in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag.

Thiersch, Hans (2005): Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel. 6. Auflage. Weinheim: Juventa Verlag

Abbildungen

Abbildung 1: Elementare Formen der Armut nach Paugam.....	7
Abbildung 2: Übersicht Fragebogen	8
Abbildung 3: Übersicht Leitfaden Interview.....	9
Abbildung 4: Altersstruktur Befragten.....	10
Abbildung 5: Wahrnehmung Armutsformen.....	11
Abbildung 6: Strukturelle Ebenen von FlexiHelp.....	21