

Josef Scheipl

Soziale Initiativen und freie Träger.
Einige Überlegungen aus
der Sicht der Sozialpädagogik

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	185
2. Freie Träger in neuer Sichtweise	185
3. Freie Träger als sozialpolitische Institution	190
4. Förderung der Beziehung zwischen der Behörde und den freien Trägern	195
5. Ausblick	197

1. Einleitung¹

Mit der Umorientierung der Sozialpädagogik zur offensiven Sozialpädagogik am Beginn der siebziger Jahre² rückten im Gefolge der ideologiekritischen Fragestellung und des emanzipatorischen Erkenntnisinteresses auch Themen der Sozialpolitik und der politischen Implikationen sozialer Arbeit zunehmend in den Vordergrund des Fachinteresses³. Eine nicht zu unterschätzende Relevanz in der sozialpolitischen Diskussion nahm dabei das Verhältnis von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege ein. Die Bedeutung dieser Thematik ebnete bei den praktisch Tätigen mit dem Therapieboom während der letzten Jahre zwar etwas ab. Doch im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) 1989 und der Diskussion um die Seniorensozialarbeit wurden soziale Initiativen und damit auch die Stellung der freien Träger im Rahmen der öffentlichen Sozialarbeit und der Sozialpolitik wieder zunehmend aktuell. Der vorliegende Beitrag ist bemüht, Probleme freier Träger und Aspekte des Verhältnisses von öffentlicher zu privater Sozialarbeit zu beleuchten. Dabei wird immer wieder versucht, Konsequenzen für freie Träger und Folgerungen für die Sozialpolitik mitzudenken.

2. Freie Träger in neuer Sichtweise

Ziel des neuen JWG von 1989 ist ua »die verstärkte Heranziehung von Trägern der freien Jugendwohlfahrt für Aufgaben der Jugendwohlfahrtspflege«⁴. Zwar hat etwa bereits *Pokorn* im Jahr 1958 in seinen Erläuterungen zu § 1 des Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsrechtes von 1958 formuliert, daß freie Träger dem öffentlichen Träger in der Jugendwohlfahrt grundsätzlich gleichzustellen seien⁵, doch hat man diesem Grundsatz in der Praxis häufig nur unzureichend entsprochen. Bezüglich einer spezifischen Unter-

¹ Der Autor dankt Frau DSA Helga Baumann für wertvolle Hinweise und Gespräche zu dieser Arbeit.

² Vgl. *Giesecke* (Hrsg), *Offensive Sozialpädagogik* (1973).

³ Vgl. *Marburger*, *Entwicklung und Konzepte der Sozialpädagogik*² (1981), 133 ff.

⁴ *Stockart-Bernkopf*, *Das Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 samt Erläuterungen*, *Der Österreichische Amtsvormund* 3/1989, 55.

⁵ *Pokorn*, *Das Steiermärkische Jugendwohlfahrtsrecht* (1958), 15.

stützung und Förderung freier Träger war zumindest bisher davon auszugehen, daß der »Leidensdruck« engagierter Projektinitiatoren in der freien Trägerschaft beträchtliche Ausmaße annehmen konnte und nicht selten zur Resignation geführt hat, wenn die öffentliche Jugendwohlfahrt von der Sinnfälligkeit eines Projektes nicht zu überzeugen war. Vielfach waren freie Träger bezüglich der Anerkennung ihrer Projekte – überspitzt formuliert – vom goodwill der Verwaltungsbehörde des Landes abhängig. Fehlende Richtlinien führten nicht selten dazu, daß permanentes Insistieren und Vorsprechen die Behörde unter Druck setzte. Solches bewirkte häufig Verstimmungen und beeinträchtigte das notwendige partnerschaftliche Klima.

Überdies bedeutet es einen Mißbrauch der Fachkräfte, wenn diese trotz des zunehmend wichtiger werdenden Socialmanagements zu Bittstellern degradiert oder wenn deren Kompetenzen durch fachfremdes Organisieren – und nicht selten Improvisieren – speziell während der Aufbauphase eines Projektes gebunden werden. Ein solches immer wiederkehrendes Schauspiel ist dem Ansehen einer professionellen Sozialarbeit höchst abträglich. Dahinter mag eine noch dem Erbe des Josephinismus verhaftete Auffassung von öffentlicher Wohlfahrt stehen, die »eng mit behördlichem Denken verbunden ist. Sozialarbeit hingegen entspringt den angelsächsischen Lebensformen und wendet Methoden an, die sich wesentlich von denen einer Behörde unterscheiden«⁶.

Offensichtlich ist eine **Normierung** der Beziehung zwischen öffentlicher Jugendwohlfahrt und freier Trägerschaft und darüber hinaus vielfach eine **spezifische Unterstützung** und Förderung der freien Träger nützlich, um diese entsprechend arbeitsfähig zu machen.

Was die Normierung der Beziehung anlangt, scheinen zumindest für den Bereich der Jugendwohlfahrt im § 8 des JWG grundlegende Vorgaben geschaffen zu sein, deren Konkretisierung durch die Länder allerdings kein einheitliches Bild erbringt⁷.

Bezüglich der spezifischen Unterstützung und Förderung ist deutlich zu machen, daß fachliche Arbeit – zumindest von mittleren und kleineren freien Trägern – einer nachhaltigen und dauerhaften Förderung bedarf. Es ist nämlich kennzeichnend für eine große Anzahl von Sozialinitiativen, daß solche Aufgabenbereiche – angefangen von der Führung von Jugendzentren bis hin

⁶ *Bauer-Debois*, Sozialarbeit in Konfliktposition, betrifft: Sozialarbeit (1979), 28.

⁷ *Bajons*, Anerkennung und Beauftragung freier Jugendwohlfahrtsträger, in Lutter (Hrsg), Jugendwohlfahrt im Spannungsfeld zwischen öffentlicher Aufgabe und privatem Engagement (1990), 37 ff.

zu Familienkrisenhilfen und Begegnungszentren – häufig von einem oder wenigen MitarbeiterInnen betreut werden. Überdies arbeiten solche Kolleg/Innen nicht selten isoliert und können sich aufgrund der Gegebenheiten nur unzureichend an einer grundlegenden Reformdiskussion beteiligen. Der Kampf der kleineren und mittleren Träger, die vielfach zum Motor und Träger sozialer Innovationen geworden sind, um Zuschüsse der öffentlichen Hand und um finanzielle Unterstützung durch die Wirtschaft für ihre Projekte führt nicht selten auch zu Abschottungstendenzen und gegenseitigem Mißtrauen. Die Personalausstattung ist auf das jeweils in Angriff genommene Projekt bezogen, anstatt sich an der Gesamtheit des Arbeitsfeldes zu orientieren, welches durch verschiedene Projekte abgedeckt werden könnte. Vielfach fehlen – im Unterschied zu etablierten Einrichtungen und Arbeitsfeldern – gerade den innovativen Projekten, die, wie erwähnt, meist in freier Trägerschaft gestartet werden, gesicherte Erkenntnisse und Einschätzungen über die Entwicklung der neuen Arbeitsfelder und Ansätze. Man behilft sich dabei oftmals mit dem Verweis auf die internationale Entwicklung, ohne dabei die Übertragbarkeit ausreichend abzuklären. »Notwendig wäre eine systematische Reflexion und Begleitung nicht nur einzelner Projekte, sondern der gesamten Entwicklung, um frühzeitig Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten als auch Fehlentwicklungen und Defiziten rechtzeitig Rechnung tragen zu können. Insbesondere kleineren, aber auch mittelgroßen Trägern fehlt häufig die Infrastruktur, um den Anforderungen an Beantragung, Bewirtschaftung und Abrechnung der Mittel administrativ zu genügen, geeignete MitarbeiterInnen auszuwählen, einzustellen, anzuleiten und zu beaufsichtigen sowie die eigene Arbeit zu organisieren, zu planen und weiterzuentwickeln. Die Liste der Probleme ließe sich verlängern. Insgesamt ist festzustellen, daß kleine und mittelgroße Projekte an vielen Stellen alleingelassen werden mit grundsätzlichen Problemen, die sie allein und aus eigener Kraft nicht lösen können«⁸. Es sind daher **(infrastrukturelle) Maßnahmen für kleine und mittlere Träger erforderlich**, um die fachliche Qualität ihrer sozialen Arbeit auf Dauer zu ermöglichen. Doch nicht allein die fachliche Qualität der Arbeit gilt es bei den freien Trägern zu gewährleisten. Sie müssen sich, wie gesagt, überdies überall dort, »wo sie eigene Dienstleistungsunternehmen betreiben, den marktüblichen Bewertungskriterien stel-

⁸ Brauns, Zur Infrastruktur für kleine und mittlere soziale Organisationsformen, Soziale Arbeit 1/1990, 8.

len⁹. Dh, obwohl sich die freien Träger von ihrer Geschichte her als Non-profit-Institutionen verstehen, müssen sie »ökonomischen Standards genügen, ohne dabei die Beziehung zu den ursprünglich sozialpolitischen Zielen aus dem Auge zu verlieren«¹⁰.

Speziell auf den oberen Entscheidungsebenen (zB Vereinsvorstand) sind bei zahlreichen freien Trägern Personen tätig, welche zwar gute Kontakte zur »Referenzumwelt« aufweisen, aber sowohl von den betreffenden Arbeitsfeldern inhaltlich als auch von der spezifischen Betriebsführung recht wenig verstehen. Solcherart entscheiden besonders ehrenamtliche Vorstandsmitglieder nicht selten an den fachlichen Anliegen der Basis und an den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Trägers vorbei. Um solchem Mißmanagement vorzubeugen, ist in den letzten Jahren das Bedürfnis nach mehr Professionalität und Management-Wissen im Sozialwesen gestiegen. Dabei hat sich ein solches »Sozialmanagement« sowohl auf die Aspekte der Wirtschaftlichkeit als natürlich auch auf die Binnenaspekte in bezug auf die Zielstellung der Institution, auf die Bedürfnisse der Klienten sowie der Mitarbeiter und auf Führungsfragen zu beziehen¹¹.

Die Fülle der aufgeworfenen Probleme läßt es überlegenswert erscheinen, ob sich freie Träger diesbezügliche notwendige Leistungen nicht über eine **interdisziplinäre Arbeitsgruppe** etwa im Sinne eines **Pools** sichern sollten. In Anlehnung an Erfahrungen in der BRD wären von einer solchen Arbeitsgemeinschaft Maßnahmen sowohl auf der a) fachlichen, insbesondere aber auf der b) rechtlich-administrativen, aber auch auf der c) raumplanerischen und der d) inhaltlich planerischen Ebene zu setzen¹².

a) Die Arbeit verschiedener Projekte innerhalb eines Arbeitsfeldes als auch zwischen unterschiedlichen Arbeitsfeldern (zB Mädchenberatung, sexueller Mißbrauch, Kinderschutzzentrum, Frauenhaus) ist abzustimmen und miteinander zu verknüpfen. Es müssen daher im Interesse einer fachlichen Weiterentwicklung, zur Auswertung von Erfahrungen sowie zur Abstimmung der Arbeitsgebiete entsprechende Kapazitäten geschaffen werden, um Planung und Entwicklung anzuregen sowie eine Vernetzung und Koordination aufzubauen. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Projekten ist schließlich zu organisieren und benötigt eine entsprechende Fachbera-

⁹ Hoefert, Sozialmanagement – Orientierung an industriellen Vorbildern?, Soziale Arbeit 1/1990, 2.

¹⁰ Hoefert, aaO, 2.

¹¹ Hoefert, aaO, 3.

¹² Brauns, aaO, 8 ff.

tung. Um endlich die fachliche Qualität der Arbeit zu sichern, könnte man auch daran denken, eine Fachaufsicht über die Arbeit in den Projekten einzurichten, die neben der pädagogischen Beratung vor allem die Arbeitsbedingung zu kontrollieren hätte, um schließlich über Fortbildung und Supervision einen befriedigenden Standard zu erreichen.

b) Bezüglich der administrativen Ebene ist anzumerken, daß Projekte an kleine und mittlere Träger zT sehr hohe Anforderungen bezüglich der Verwaltung und Geschäftsführung stellen. Einsparungen an ausreichenden Verwaltungskapazitäten kommen allen Beteiligten in der Regel recht teuer zu stehen.

c) Hinsichtlich der räumlichen Voraussetzung von Projekten ist über Kontakte zur Kommunalverwaltung, aber auch zu Wohnbaugesellschaften und zur Wirtschaft zu betreiben, daß geeignete Räumlichkeiten für Wohngemeinschaften, Beratungsstellen, Geschäftsräume, Begegnungszentren etc zur Verfügung gestellt werden. Einschlägige Bauberatung und Baubetreuung werden zumindest bei gewidmeten Objekten (zB Seniorenwohnheim, Jugendzentrum etc) durchzuführen sein.

d) Und schließlich wäre es sinnvoll, vor der rechtlichen Verselbständigung und Finanzierung eines Projektes zu überprüfen, ob nicht schon ein geeigneter Träger bzw ein Projekt mit ähnlicher Aufgabenstellung besteht, welches die geplanten Aufgaben übernehmen oder zumindest Starthilfen geben könnte. Darüber hinaus sollte in einem gewissen Zeitraum regelmäßig über die Entwicklung in den einzelnen Arbeitsfeldern berichtet werden. Eine solche Berichterstattung erlaubt es, den Entwicklungen in den einzelnen Arbeitsbereichen die entsprechende Beachtung zu schenken, und sie veranlaßt sowohl den Entscheidungsträger als auch die Mitarbeiter, den Projekten hinreichende Aufmerksamkeit zu widmen, und könnte davon entheben, zB jedes Jahr erneut um Subventionierung kämpfen zu müssen.

Speziell für kleinere und mittlere Träger dürfte es opportun sein, ihre rechtlichen, wirtschaftlichen und administrativen Angelegenheiten, aber auch die fachliche Koordination und Entwicklung über eine derartige Arbeitsgruppe zu gestalten. Als klientenorientierte, aber auch als behördenunabhängige, bürgernahe Einrichtung müßte diese Arbeitsgruppe mittels einer professionellen PR-Arbeit den Bürgern vermitteln können, daß die im Verbund arbeitenden freien Träger – unter Wahrung der Pluralität der Maßnahmen und Angebote – höchst kompetent arbeiten und bei Bedarf mit gutem Grund und ohne Mißtrauen in Anspruch genommen werden können.

Ob die privaten Träger diese Arbeitsgruppe schließlich selbst finanzieren oder ob die Finanzierung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zur Stärkung

der Funktion kleinerer und mittlerer Träger von der öffentlichen Hand zu übernehmen ist, bleibt zu diskutieren.

3. Freie Träger als sozialpolitische Institution

Das allgemeine Wohl ergibt sich nicht von selbst. Das trifft auch auf das soziale Leben zu. Dh, jeder Bereich des sozialen Lebens wird heute mehr oder minder durch staatliche Aktivitäten beeinflusst. Staatliche Einflüsse können dabei klassifiziert werden als gewollt, unerwünscht oder als in Kauf zu nehmend. Doch die Wechselbeziehungen zwischen den Bürgern untereinander sowie zwischen dem Staat und den Bürgern begründen die Aufgaben des Staates. Er soll unterschiedliche Interessen ausgleichen und grundlegende Bedürfnisse befriedigen. Hierzu ist Autorität nötig. »Dies bedeutet jedoch nicht stets das Recht oder die Pflicht des Staates zu massiver Intervention. Weil der Staat aber für die gesellschaftlichen Zustände mitverantwortlich ist, ergibt sich seine Berechtigung und Verpflichtung, auf dem Gebiet der Sozialordnung nach den Bedingungen und Bedürfnissen der Zeit politisch gestalterisch tätig zu sein. Die Gestaltung in Freiheit verdient hierbei den Vorzug, wenn ihr nicht wichtige Gemeinwohlbelange entgegenstehen.«¹³. Es ist zweifellos politisch verlockend, über das Solidaritätsprinzip¹⁴ die Belastungen, die durch die Erfüllung der sozialen Aufgaben entstehen, auf eine möglichst große Zahl zu verteilen. Doch legen der Grundsatz der Selbstverantwortung und das Subsidiaritätsprinzip eine größere Zurückhaltung des Staates nahe.

Im Urtext zum Subsidiaritätsprinzip, der Sozialenzyklika *Quadragesimo anno*, Ziffer 79, heißt es dazu: »Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede

¹³ *Benda*, Die Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege als Gestaltungselement des Sozialstaates, *Soziale Arbeit* 7/1989, 252.

¹⁴ *Brück*, Allgemeine Sozialpolitik. Grundlagen – Zusammenhänge – Leistungen² (1981), 48 f.

Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen«¹⁵.

Es kann dabei nicht in einer Weise argumentiert werden – wie das im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip häufig der Fall ist –, daß den privaten bzw. den freien Trägern jene Agenden überlassen werden, welche der Staat aufgibt. Etwa in dem Sinn, als wäre es die Aufgabe des Staates, bestimmte Dinge von vornherein erst einmal an sich zu ziehen und »zu regeln und dort, wo er aus irgendwelchen Gründen nicht in der Lage ist, sie zu regeln, sie den privaten Gemeinschaften zur Regelung freizugeben. Dies ist eine Denkweise, die zwar in der Sozialpolitik oft praktiziert wird, die aber das Subsidiaritätsprinzip um 180 Grad umdreht. Denn dieses Prinzip schreibt die Rolle des Staates subsidiär zu der privaten Leistung vor und nicht umgekehrt die Rolle des Privaten als subsidiäre Aufgabenerfüllung für die öffentliche Hand«¹⁶.

Zweifellos betreffen die Aufgaben des Staates auch die Jugendwohlfahrt, die Sozialhilfe etc. An den gewöhnlichen Beispielen der Kinderbetreuung und Altenversorgung schon in den Familien wird jedoch bereits vordergründig deutlich, daß allein der Staat diese Hilfen weder organisatorisch noch finanziell in ausreichendem Maße leisten könnte. Es bedarf dabei vielmehr der gemeinsamen Bemühungen der Bürger und des Staates zur Übernahme von Aufgaben und Verantwortung. Die Bürger sind sonach aufgefordert, sich gemäß ihren Kompetenzen um Bereiche des sozialen Lebens anzunehmen und dafür auch die Verantwortung zu tragen. Mit der gesetzlichen Aufwertung der freien Träger in der Jugendwohlfahrt (s. o.) ist aber auch die Möglichkeit gegeben, der Öffentlichkeit bewußt zu machen, daß sie für bestimmte Aufgaben die Verantwortung wieder übernehmen und die Staatsgewalt zurückdrängen kann. So erlangt zB der private Jugendwohlfahrtsträger mit seiner Anerkennung »sozusagen die Stellung einer zur Ausübung dieses Amtes befugten Person und ist somit zur Übernahme ihm aufgetra-

¹⁵ Zit nach *Brück*, aaO, 45.

¹⁶ *Badelt*, Leitlinien zur Neuregelung der Zusammenarbeit von öffentlicher Jugendwohlfahrt und privaten Jugendwohlfahrtseinrichtungen durch das kommende Jugendwohlfahrtsgesetz, Information des Vereines Initiative Pflegefamilien 3/1989, 2.

gener Aufgaben grundsätzlich verpflichtet . . . , (was) für ihn auch eine erhöhte Verantwortlichkeit mit sich« bringt¹⁷.

Beschränkung bisheriger staatlicher Kompetenzen bedeutet bei gleichbleibendem Bedarf an sozialen Leistungen die Ausweitung von professionellen und nicht professionellen Aktivitäten in diesem Bereich. Mehr Aktivitäten der Bürger können nur einhergehen mit vermehrter Mitsprache. Solcherart könnten eine Reihe sozialer Maßnahmen ihres behördlichen und obrigkeitsstaatlichen Anstrichs entkleidet und von den Betroffenen besser angenommen werden. Denn vielen Mitbürgern macht die Behörde so viel »Angst«, daß sie nicht dazu bereit sind, ihre legitimen Bedürfnisse anzumelden¹⁸. Vorhandene Ressourcen bleiben somit ungenutzt, die soziale Lebensqualität in vielen Fällen ungenügend (zB im Bereich der Erziehungsberatung etc). Es ist daher dringend geboten, neben der gesetzlichen Aufwertung der freien Träger eine solche auch in der Öffentlichkeit vorzunehmen – etwa durch eine adäquatere Vertretung der Politiker im Rahmen der freien Träger. Um es pointierter auszudrücken: Hier hätten die Politiker als Volksvertreter die Chance, ihre Nähe zu den Bürgern zB durch Unterstützung von und durch ihre Mitarbeit in den bürgernahen freien Trägern zu dokumentieren und nicht bloß als politische Vertreter obrigkeitsstaatlicher Verwaltungsbehörden zu fungieren. (Eine parteipolitische Ausrichtung der freien Träger ist damit natürlich nicht gemeint!)

Im Zusammenhang mit der Aufwertung der freien Träger nicht nur im Gesetz, sondern auch in der Öffentlichkeit wäre es auch an der Zeit, deutlich zu machen, daß jegliche Mitarbeit von Fachkräften bei freien Trägern – sei es im Vorstand, in der Geschäftsführung oder als Mitarbeiter – eine professionelle Tätigkeit ist und nichts mit der aus dem politischen Leben suspekt gewordenen »Vereinsmeierei« gemein hat. Das Verlangen, Fachkräfte »ehrenamtlich« für freie Träger arbeiten zu lassen, bedeutet nahezu eine **beleidigende Abwertung des Fachpersonals**, was sich keine andere Berufsgruppe zumuten ließe.

Etwas anders verhält es sich natürlich bezüglich der Mitarbeit und den Angeboten von Laien (zB Mitarbeit in Projekten der Nachbarschaftshilfe, in Selbsthilfegruppen, bei Kontakten zu älteren oder behinderten Menschen etc). Hier sind ehrenamtliche Tätigkeiten zumutbar und wünschenswert, solange sich die erbrachten Leistungen in einem vorher definierten Rahmen

¹⁷ *Bajons*, Jugendwohlfahrt mit neuem Gesicht. Anerkennung und Beauftragung freier Jugendwohlfahrtsträger nach JWG, Sozialforum 2/1990, 11.

¹⁸ Vgl auch *Bauer-Debois*, aaO.

bewegen. Eine Ausweitung der Tätigkeiten ehrenamtlicher Mitarbeiter in Bereichen, wo eine professionelle Ausbildung nicht erforderlich ist, wäre sozialpolitisch aus mehreren Gründen überdies höchst wünschenswert. Es würde zum einen die Distanz zwischen Helfern und Hilfesuchenden sowie die Stigmatisierung der Klienten verringern und zum anderen als Kontrollinstrument gegenüber eventuell auftauchenden Machtansprüchen professioneller und bürokratischer Hilfen fungieren¹⁹.

Doch auch die autonome und selbstorganisierte Arbeit von Laien heißt nicht, daß sie ohne finanzielle Förderung auskommen kann. So brauchen solche Initiativen oftmals »nur« Räume und einen Telefonanschluß, um funktionieren zu können. Etwaige Spesen sind natürlich ebenfalls zu verrechnen²⁰.

Die Erfahrungen in Großbritannien belegen überdies eindrucksvoll die Wichtigkeit einer professionell geführten Koordinations- und Beratungsstelle für ehrenamtliche Helfer bzw. »freitätige Mitarbeiter«, um deren Arbeit zu optimieren²¹.

Immerhin sollte bewußt bleiben, daß mit der Organisation von Selbst- oder Nachbarschaftshilfe über autonome Laiengruppen die wahren Kosten für die Aufrechterhaltung des sozialen Standards verschleiert werden. Solches wird bei der Berechnung des Bruttonationalproduktes bekanntlich noch immer praktiziert, indem man dort beispielsweise die funktionale Kinderaufzucht der Frauen bzw Familien nicht als monetäre Leistung ausweist.

Aus dem bisher Gesagten könnte gefolgert werden, daß zur Verbesserung des Images professioneller Sozialarbeit in der Öffentlichkeit deutlicher als bisher zwischen »Professionals« und »Semiprofessionals« (Preprofessionals; Paraprofessionals) zu unterscheiden sei. Diesen Weg ging man in den USA in den 60er und 70er Jahren, »wohingegen (man) in den letzten Jahren zunehmend um Kooperationsformen bemüht ist – zT gezwungen durch die faktische Entwicklung (durch den mit der Reaganschen Sozialabbaupolitik verbundenen Appell an freiwillige Hilfen, J. SCH.), zT aber auch aus fachlichen Aspekten angesichts der eigenständigen Qualität freiwilliger Sozialarbeit vor allem in den schnell wachsenden Selbsthilfegruppen«²². Auch in

¹⁹ Vgl. *Dechamps*, *Volunteers und Ehrenamtliche Helfer* (1989), 52 ff.

²⁰ Vgl. *Hebenstreit-Müller*, *Familie – Nachbarschaft – Selbsthilfe. Modell einer Infrastruktur für Selbstorganisation*, *Neue Praxis* 6/1989, 514.

²¹ Vgl. *Dechamps*, aaO, 54 ff.

²² *Riege*, *Soziale Arbeit in den USA*, *Neue Praxis* 2/1990, 147.

Großbritannien kristallisiert sich deutlich heraus, daß eine Kooperation von Professionals und freitätigen Mitarbeitern am günstigsten ist²³.

Um das Subsidiaritätsprinzip nicht auszuhöhlen, wird wohl davon auszugehen sein, fachliche Projekte mit fachlichen Leitern und Mitarbeitern zu versehen. Aus dem genannten Grund wird man es sich auch nicht leisten können, wichtige soziale Dienste aus Kostengründen an unzureichend ausgebildete und mangelhaft eingerichtete freie Träger zu delegieren. Dies berührt die leidige Frage der Festsetzung von Mindeststandards, deren Erfüllung oftmals als Voraussetzung für finanzielle Zuwendung der öffentlichen Hand gilt. Diesbezügliche organisatorische Vorgaben erschweren einerseits die eigenverantwortliche Arbeit der freien Träger und rücken sie andererseits »manchmal in eine bedrohliche Nähe zum Staat (. . .) – bedrohlich deswegen, weil (sie) nur mehr als modifizierte Elemente staatlichen Wirkens empfunden werden«²⁴. Die Gefahr eines versteckten Sozialdirigismus, wobei der Staat nicht mehr nur ordnungspolitischer Rahmen bleibt, sondern freie Träger als seinen verlängerten Arm mißbraucht, ist zweifellos auch im Anerkennungsverfahren im Rahmen des § 8 des JWG gegeben.

Natürlich sollte der Staat mit seiner vorausschauenden, kreativen und zielgerichteten Sozialpolitik durch die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen, durch die Erstellung von Sozialplänen, die Setzung von Prioritäten und die Bereitstellung finanzieller Mittel regulierend in das freie Spiel der Kräfte der konkreten sozialen Arbeit eingreifen. Er darf dieses freie Spiel allerdings nicht beseitigen²⁵.

Es steht als Zielvorstellung eines freiheitlich-demokratischen Staates immer weniger außer Streit, diese Kräfte zu stärken und sich auf jene Aufgaben zu beschränken, die von freien Trägern nicht wahrgenommen werden können. »Die totale Übernahme der Verantwortung durch den Staat hat sich dort, wo sie praktiziert wurde, lediglich freiheitsmindernd ausgewirkt, aber kaum als effektiv erwiesen«²⁶.

Mit dem Hinweis auf die offenbar international konstatierbare geringe wirtschaftliche Effizienz von Einrichtungen der öffentlichen Trägerschaft kann natürlich nicht der Umkehrschluß zur Maxime erhoben werden, daß die Alternative »freier Träger« in jedem Fall billiger zu sein hat. Obwohl das zweifellos in vielen Fällen zutreffen dürfte, ist generell keineswegs ausge-

²³ *Dechamps*, aaO, 23 f.

²⁴ *Benda*, aaO, 253.

²⁵ Vgl. *Benda*, aaO, 257.

²⁶ *Benda*, aaO, 254.

macht, daß der freie Träger billiger als der öffentliche ist. Es liegt sicherlich im Interesse des Gesetzgebers und der Öffentlichkeit, die kostengünstigste Lösung zu bevorzugen. Doch haben alle Kostenvergleiche zur Voraussetzung, daß die Qualität der Leistung, die ihnen zugrunde liegt, vergleichbar sein muß²⁷.

Im Interesse der Öffentlichkeit liegt es auch, die Qualität der Arbeit im sozialen Bereich sicherzustellen. Qualifizierte Arbeit hat ihren Preis, und qualifizierte Alternativen werden daher manches Mal auch teurer sein. Alles in allem schafft der Staat durch die politische Stärkung der freien Träger günstige Voraussetzungen für eine soziale Integration seiner Bürger, indem er dadurch reale Bedingungen ihrer Mündigkeit fördert. Solches enthebt aber nicht von der Aufgabe der weiteren Politisierung der sozialen Arbeit in unserem Land. Dh, das Engagement für verbesserte sozial- und gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen bleibt eine wichtige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung professionellen sozialarbeiterischen Handelns.

4. Förderung der Beziehung zwischen der Behörde und den freien Trägern

Um die oa Förderung effizienter als bisher zu gestalten, ist es überlegenswert, auf welche Weise die Zusammenarbeit zwischen der Behörde und den freien Trägern verbessert werden könnte.

Zunächst ist an die Installierung von Jugendwohlfahrtsbeiräten im Bereich der Bundesländer zu denken. Ein weiterer wichtiger Punkt wäre, könnte die Behörde mehr als fachlicher und weniger als rechtlich-behördlicher Ansprechpartner fungieren. Als Grundsatz sollte gelten: Die rechtlichen Aspekte sind Teilgebiete der fachlichen Arbeit und nicht – wie es bisher die obrigkeitsstaatliche Behördenorganisation unterstellt – die fachliche Arbeit als Teilbereich der übergreifenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu verstehen. Würde der geforderte Grundsatz gelten, wären aus den bisherigen Rechtsabteilungen der Länder Fachabteilungen zu schaffen. An den Bezirken wären die Leitungen der jeweiligen Jugendämter mit aus dem sozialen Bereich kommenden Fachkräften und nicht mit Verwaltungsbeamten zu

²⁷ Vgl. Badelt, Zur Rolle der freien Träger in der Jugendwohlfahrts-
pflege, Sozialforum 2/1990, 15 f.

besetzen²⁸. Die gegenwärtige geübte Praxis im Bereich der Landesausführungsgesetzgebung zum JWG läuft aber wieder in traditionellen Bahnen. Wie weit man nach wie vor von dem entfernt ist, was Gertrud *Bäumer* schon 1929 einfordernd formuliert hat, mag jede(r) für sich selbst entscheiden: »Man hat noch nicht begriffen, daß im Jugendamt nicht nur Sozialpädagogik betrieben werden soll, sondern daß das Jugendamt als Ganzes ein sozialpädagogisches Organ ist.«²⁹. Daher wäre eine Verfachlichung der obersten Ebenen der Verwaltungsbehörde schon deshalb aktuell, weil sie die Ansprechpartner der freien Träger in bezug auf Projekte und soziale Initiativen bilden, die ihrerseits in der Regel schon in den oberen Ebenen fachlich kompetentes Personal als Ansprechpartner aufweisen können. Überdies ist die Behörde nach dem JWG ab nun für die Eignungsprüfung der freien Träger zuständig.

Ferner wäre – auch auf Grund der neuen Gegebenheiten – daran zu denken, die im Gesetz vorgeschriebene Fachaufsicht analog der Inspektion im Schulbereich zu installieren und deren Kompetenzen klar zu definieren.

Eine längst erhobene Forderung nach durchlaufender Trennung von Bewilligung und Finanzierung von Maßnahmen in der Jugendwohlfahrt im Rahmen der Verwaltung (so befinden sich zB Jugendamtsleiter und Sozialreferent in den steirischen Bezirksverwaltungsbehörden in der Kompetenz ein und derselben Person) sollte an und für sich in einem modernen Sozialwesen eine Selbstverständlichkeit darstellen. Sie einzuklagen, hätte mE eine der ersten Maßnahmen des neu zu errichtenden Anwaltes des Kindes zu sein. Der könnte damit gleich einen Beweis seiner Unabhängigkeit und Ernsthaftigkeit (oder aber doch seiner Bedeutungslosigkeit?) liefern.

Im Bemühen um eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Behörde und privaten Trägern wäre schließlich überlegenswert, eine Institution mit der Aufgabe neu einzurichten, überregionale Konzepte für soziale Arbeit zu entwickeln, diese zu versuchen und die Versuche zu evaluieren. In einem solchen Zentrum für soziale Versuchs- und Entwicklungsarbeit hätten sowohl Vertreter der politischen Parteien, der Behörde, der freien Träger, der oben erwähnten Arbeitsgruppe der freien Träger und der Wissenschaft vertreten zu sein. Sozialplanung und Sozialentwicklung dürfen nicht länger bloß auf die Initiative einzelner angewiesen bleiben, obwohl basisorientierte Ent-

²⁸ Vgl *Bauer-Debois*, aaO, 29.

²⁹ *Bäumer*, Die Formen des sozialpädagogischen Berufs und die Bildungswege, in Nohl/Pallat (Hrsg), Handbuch der Pädagogik V (1929 bzw 1966), 215.

wicklungen – analog den »Schulversuchen von unten« – weiterhin zu fördern sein werden.

5. Ausblick

Die vorliegenden Bemerkungen wurden natürlich durch die Sicht der Verhältnisse in der Steiermark beeinflusst. Mutatis mutandis dürfte manche kritische Anmerkung wohl auch für das Bundesgebiet Geltung beanspruchen, wie auch die zur Diskussion gestellten Vorschläge über die Landesgrenzen hinausweisen.

Der vorliegende Band zielt darauf ab, die durch das JWG 1989 im gesetzlichen Bereich in Angriff genommene Verbesserung der Stellung der freien Träger in der Jugendwohlfahrt in rechtlichen Belangen auf die freien Träger des gesamten Bereiches der sozialen Wohlfahrt auszudehnen. Dabei geht es zunächst darum, freie Träger in bezug auf geltende Rechtsvorschriften zu optimieren. Doch aufgrund der neuen Situation, daß freien Trägern eine zunehmend wichtige Aufgabe im Bereich der sozialen Versorgung in unserem Land zuerkannt wird, ist auch zu überprüfen, ob die rechtlichen Vorgaben im Bereich der verschiedenen Rechtsdisziplinen (Arbeits- und Sozialrecht, Vereins- und Gewerbebereich, Steuerrecht, Zivilrecht, Handelsrecht etc) den neuen Gegebenheiten entsprechen, oder ob nicht auch hier die geänderte Situation zu einer Weiterentwicklung führen müßte, um die freien Träger instand zu setzen, die zunehmenden Anforderungen, die an sie nun vermehrt herangetragen werden, optimal zu bewältigen.

Schriftenreihe
Arbeit · Recht · Gesellschaft

Sozialinitiativen

Rechtliche Rahmenbedingungen
und sozialpädagogische Aspekte

Herausgegeben von
Günther Löschnigg und Josef Scheipl

AK

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Verlag des ÖGB

Die in der Schriftenreihe zum Ausdruck gelangenden Abhandlungen repräsentieren nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers, die wissenschaftliche Verantwortung für ihren Inhalt tragen ausschließlich die Autoren.

HERAUSGEBER Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
1040 Wien
Prinz-Eugen-Straße 20-22

MEDIENINHABER Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes
Ges.m.b.H.
1232 Wien
Altmannsdorfer Straße 154-156

SCHRIFTLÉITUNG:

Wissenschaftliche o. Univ. Prof. Dr. Walter Schwarz
Beratung: (Universität Graz)

Redaktionelle Dr. Evelyn Haas-Laßnigg
Betreuung: (AK Wien)

DATENKONVERTIERUNG/
SATZHERSTELLUNG: datacon, 1040 Wien

HERSTELLER: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes
Ges.m.b.H.
Adresse wie oben

ISBN 3-7035-0412-9

ERSCHEINT: Dezember 1990
