

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

Kurzbericht

Dr. Christoph Mattes, Andreas Wyss

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.

Dieser Maxime liegt folgende These zugrunde: Eine 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 unübersehbare Tendenz eines sich zurückziehenden Sozialstaates und einer damit verbundenen Individualisierung von Armutsrisiken notwendig. Ein vernetztes Hilfeangebot kann daher nicht mehr nur auf dem Habitus professioneller und hauptberuflicher Hilfeangebote beruhen sondern ist darauf angewiesen, bestehende sozialräumliche Strukturen in das Hilfeangebot einzubeziehen.

Grundlagen

Lebensweltorientierung

Das Versorgungssystem wird 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 bundes-deutschen Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung formuliert (vgl. Thiersch 2005:28ff) wurden.

Verständnis von Armut

Um die Wahrnehmung von Armut innerhalb des Hilfesystems zu kategorisieren und sie einer wissenschaftlichen Betrachtung zugänglich zu machen, wurde auf die von Serge Paugam (2008:112ff) 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.

Resultate

Wahrnehmung Armut

Armut wird von den Befragten am ehesten in Form der disqualifizierenden Armut wahrgenommen. Sowohl marginale als auch integrierte Armut ist Teil der Wahrnehmung der Sozialtätigen.

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.

Vernetzung

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.

Die Zusammenarbeit der Sozialtätigen mit Behörden der Sozialhilfe, Sozialleistungsträgern und anderer 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.

Fallführung

Die Befragung der Sozialtätigen hat ergeben, dass aus deren fachlichen Sicht den hilfeschuchenden 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.

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.

Sozialraum

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.

Bürgerschaft und Integration

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. Es gilt vorhandenes bürgerschaftliches Potential zu erschliessen. Es st davon auszugehen, dass die Bereitschaft der Bevölkerung, sich direkt im Wohnquartier zu engagieren, weitaus höher ist als dies derzeit genutzt wird.

Das Modell

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.

Transformation

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 bestehenden 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.

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 sechs Fachkonferenzen zusammenzuführen bzw. neu zu ordnen. 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.

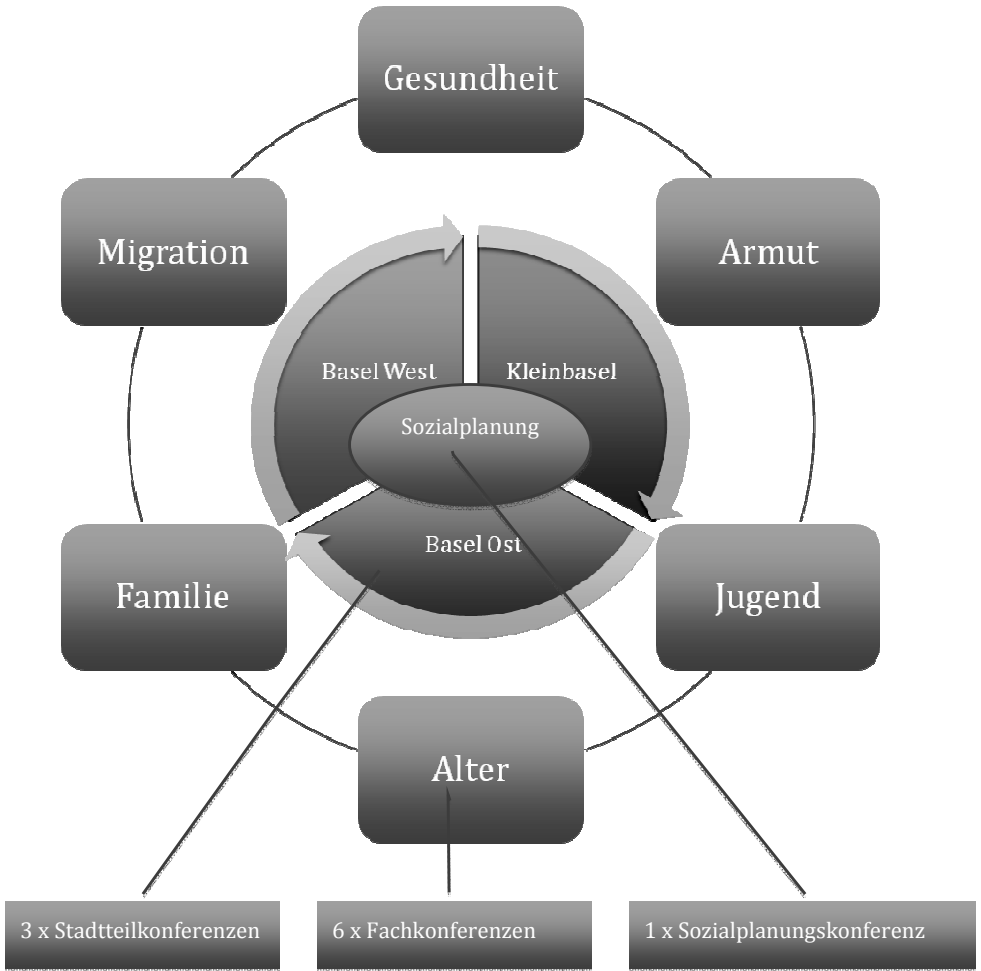
Stadtteilkonferenzen

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 Geldgebern zusammen.

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.

Die Struktur von Flexihelp



Ziele der Umstrukturierung

Als übergeordnetes Ziel soll durch die sozialräumliche Ausrichtung von Hilfeangeboten eine enge Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Bevölkerung erreicht werden. Die notwendigen Hilfen sollen zusammen mit allen Verantwortungsträgern im Sozialraum geplant und angeboten werden.

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.

Literatur (Auszug)

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

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